

# TOPRAKTAN BAĞIMSIZLAŞMA VE MERKEZSİZLEŞME TARTIŞMALARI ÇERÇEVESİNDE KAMU ÖRGÜTLENMESİ\*

Koray KARASU\*\*

## Özet

Modern kapitalist devletlerin ortaya çıkış sürecinde birçok ülke açısından devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin başlıca iki özelliği 'merkezileşme' ve 'ekonomik ve toplumsal ilişkilerin toprağa sabitlenmesi'dir. Bu dönemde merkezi iktidarlar bir yandan ülke topraklarında kendi egemenliklerini tesis etmeye diğer yandan da kapitalizmin gelişebilmesine yönelik olarak mekanın standartlaştırılmasını ve türdeşleştirilmesini hedefleyen girişimlerde bulunmuşlardır. Her iki amaca dönük bulunan 'çözüm' ise mekânsal ilişkileri toprağa sabitleme olmuştur. Bulunan bu çözümün, 20. yy'ın sonlarına kadar 'işlevsel' olduğu kabul edilmiştir. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde 1980'lerden sonra çok önemli gelişmelere tanık olmaktadır. Bu gelişmeler ile birlikte modernleşme sürecine ait yarıda belirtilen iki özellik açısından da kritik önemde bazı değişimler yaşanmıştır. Bu çalışma, esas olarak bu önemli değişiklikleri ele almayı amaçlamaktadır. İnceleme, 'topraktan bağımsızlaşma' (*deterritorialization*) ve 'merkezsizleşme' (*acentralization*) kavramları çerçevesinde, Türkiye ve konu açısından önemli görülen Fransa ve İngiltere'deki gelişmelere yer verilmek suretiyle yapılmaktadır. Ele alınan her üç ülkede de 1980'lerden sonra uygulanan yerelleşme reformlarına rağmen toprak örgütlenmesinde giderek daha fazla merkezileşme yaşandığı, toplumsal ilişkiler açısından hala toprağa sabitlik unsurları devam etmekle birlikte iktidarların iktidar pragmatizmi çerçevesinde giderek topraktan bağımsızla-

---

\* 13.10.2016 tarihinde *TÜCAUM Uluslararası Coğrafya Sempozyumu*'nda (Ankara) sunulan ve TÜCAUM tarafından e-kitap olarak yayımlanan bildiri kitabında yer verilen bildiri çalışmasının gözden geçirilmiş biçimidir.

\*\* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi (Mülkiye), Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri ABD, karasu@politics.ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9343-4339

Makale gönderim tarihi : 04.12.2017

Makale kabul tarihi : 29.12.2017

şan örgütlenme biçimlerini tercih ettiği görülmektedir. Bununla birlikte topraktan bağımsızlaşma süreçleri sonrasında toprakla bağın farklı özellikler temelinde yeniden kurulduğu da gözden kaçırılmamalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Teritoryal, Mülki İdare, Toprak Örgütlenmesi, Topraktan Bağımsızlaşma, Toprakla Bağın Yeniden Kurulması, Adem-i Merkezileşme, Merkez-sizleşme, Mekan, Ölçek, Kamu Örgütlenmesi

## **PUBLIC ORGANIZATION WITHIN THE SCOPE OF DETERRITORIALIZATION AND ACENTRALIZATION DISCUSSIONS**

### **Abstract:**

Within the process of appearance of the modern capitalist states, the two primary features of territorial organization –for most of the countries- are ‘centralization’ and ‘territorialization of ‘economic and social relations’. In this period, central governments attempted to standardize and homogenize the space in order to both dominate their land and develop capitalism. The solution found to both purposes, was to fix the spatial relationships to territory. Until the end of 20<sup>th</sup> century, this solution has been accepted as ‘functional’. After 1980’s, we witnessed significant developments in territorial organization of governments. With these developments, there have been critical changes in the two above mentioned-features of the modernization process. This study essentially aims to discuss these changes. The research is being made within the scope of the concepts ‘deterritorialization’ and ‘acentralization’, and the developments in Turkey, and -as we find important with regard to the topic- France and England. In all three countries in question, despite the decentralization reforms, ever-increasing centralization was experienced and while territorialized components in terms of social relationships proceed, it is seen that governments, as part of government pragmatism, prefer deterritorialized public organizations. Yet, we should not overlook that, after every deterritorialization process, a re-territorialization, based upon different characteristics, occurs.

**Key Words:** Territorial, Provincial Government, Deterritorialization, Reterritorialization, Decentralization, Acentralization, Space, Scale, Public Organization

## Giriş

1980'lerden sonra ve özellikle de 2000'li yılların başlarında devletin toprak üzerinde örgütlenmesi (teritoryal örgütlenmesi) ile ilgili önemli politika değişikliklerine gidildiği, yasal ve kurumsal düzenlemeler ile de bunların alt yapısının oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin İngiltere'de (*England*) 1980'lerdeki yerelleşme ve 1990'lardan sonra başlatılan ve 2010'da terk edilen bölgeselleşme uygulamalarını, Fransa'da 1980'lerde başlatılan ve 2003 yılındaki Anayasa değişikliği ile de doruk noktasına ulaşan, ancak 2010 sonrasında merkezleşme yönündeki düzenlemeler ile geriletelen 'yerelleşme reformları'nı, Türkiye'de 2002 sonrasında başlatılan ancak 2011 sonrasında gel-git süreçler yaşayan 'yerelleşme ve bölgeselleşme reformları'nı bu kapsamda düşünebiliriz. Farklı ekonomik ve toplumsal yapıya sahip bu üç ülkedeki ölçek ve mekân ile ilgili son dönemlerdeki tercihler devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde nasıl bir değişiklik getirmiştir? Çalışmanın temel çıkış noktasını bu soruya yanıt arayışı oluşturmaktadır.

Yanıtını aradığımız soru elbette çok geniş bir çalışma alanını içermektedir. Bu çalışmada iki temel kapsam sınırlılığı söz konusudur. Birincisi, konu itibariyledir. Modern dönemden itibaren mülki idare ve yerel yönetim örgütlenmesinin her ikisi de, devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin standart ve asli unsurları haline gelmiştir. Dolayısıyla teritoryal örgütlenme/toprak örgütlenmesi ile ilgili bir inceleme doğal olarak her iki yapıyı da birlikte ele almalıdır. Değişen ölçek ve mekan tercihlerinin devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde yarattığı değişikliklerin, genel olarak kamu örgütlenmesinde ne gibi sonuçlar doğurduğunu ele almayı amaçlayan bu çalışma, mülki idarenin ve yerel yönetimlerin kendisindeki dönüşüme değil, kamu örgütlenmesindeki değişen konumlarına yoğunlaşmaktadır. Diğer kapsam sınırlılığı ise çalışmanın odağı ile ilgilidir. Yönetimsel bölünüş ve kademelenme ya da ölçek ve mekânsal yapı tercihleri ele alınırken inceleme, 'merkezleşme' (*acentralization*) ve 'topraktan kopma ya da bağımsızlaşma' (*detrterritorialization*) kavramları odağa alınmak suretiyle yapılacaktır.

Çalışma, son yıllardaki gelişmelerin her ikisi de birer toprak örgütlenmesi unsuru olan mülki idare ve yerel yönetimlerin, toprağa sabitlenme (teritoryal sabitlik) aracı olma özelliklerini geriletip geriletmediği, 19. yy'dan itibaren bir merkez ve onun etrafında, denetiminde biçimlenen (merkeziyet esaslı) kamu örgütlenmesinin bu niteliğini dönüştürüp dönüştürmediği, kamu örgütlenmesinin topraktan bağımsızlaşıp bağımsızlaşmadığı gibi bazı alt sorulara yanıt aramaktadır. Çalışmada incelenen konu açısından önemli görülen bazı kavramların alanda kullanım biçimlerine kısaca bakıldıktan sonra Türkiye'deki, Türkiye ile yapısal unsur ve dönüşüm pratiklerindeki benzerlikleri nedeniyle Fransa'daki, 1980'lerden itibaren Türkiye ve Fransa'daki kamu örgütlenmesi reformlarının yöneldiği ve hatta model olarak aldığı 'merkezless kamu örgütlenmesi' yapılanmasının özgün bir örneği olması nedeniyle de İngiltere'deki gelişmelere kısaca yer verilecektir.

Çalışmanın son bölümlerinde, merkezsizleşme ve topraktan bağımsızlaşma kavramları çerçevesinde kamu örgütlenmesi ile ilgili iki değerlendirme bölümü yer almaktadır.

## Kavramlar Üzerine

Çalışmanın odağında yer alan kavramlar (merkezsizleşme ve topraktan bağımsızlaşma), biri merkez anlamına gelen *central*, diğeri ise toprak anlamını taşıyan *territory* sözcüklerinden türetilmiş kavramlardır.<sup>1</sup> Olgusal gelişmelere geçmeden önce bu kavramların alanımızdaki kullanım biçimlerine kısaca bakmak yararlı olacaktır. Bu noktada kavramların etimolojisini, birbiri ile ilişkisini ya da farklı disiplinlerde kullanım biçimlerini ele almak ya da tartışmak gibi özel bir amacımızın olmadığını belirtmeliyiz.

### *Merkez – Merkezileşme – Adem-i Merkezileşme – Merkezi - Merkezi-leşme*

#### *(Central – Centralization – Decentralization – Acentral - Acentralization)*

Kamu yönetimi alanında ‘merkez’ belki de en yoğun olarak kullanılan kavramlardan biridir. Özellikle de modern merkezi devlet örgütlenmesine geçişle birlikte merkez ve bu kavramdan türetilen merkezileşme kavramı adeta kamu yönetimi alanını kuşatmıştır. Kamu yönetimi alanında birçok ilke, olgu, süreç ya da durum merkezileşme, merkeziyet, merkezi, merkezden ya da merkezkaç örneklerinde olduğu gibi merkez kavramı referans alınarak kavramsallaştırılmıştır. Öyle ki ayrı bir hukuki kişilik olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ya da özerk hale getirilmesi süreci (adem-i merkezileşme) dahi merkez kavramı kullanılarak ifade edilmiştir.

---

<sup>1</sup> Çalışmanın iki temel kavramı olan topraktan bağımsızlaşma ve merkezsizleşme, az sayıda da olsa sosyal bilimlerin bazı alanlarında giderek daha fazla ele alınmaktadır. Çalışma alanımız olan kamu yönetimi, her iki kavrama da henüz büyük oranda kördür. Merkez kavramı ya da bu kavramdan türeyen adem-i merkezileşme gibi birçok kavram kamu yönetimi çalışmalarının odağında yer almasına rağmen, bu alanda merkezsizleşme kavramını görmek hemen hemen mümkün değildir. Diğer kavramımız olan topraktan bağımsızlaşma için de benzer bir durum söz konusudur. İlginçtir ki kentbilim gibi bazı alanlar dışında genel olarak kamu yönetimi alanında birakalım türetilen kavramlara rastlamayı, teritoryal kavramının kendisine de rastlamak neredeyse mümkün değildir. Benzer olguları ele alan örneğin şehir-bölge planlama ya da coğrafya alanlarında çok yoğun olarak kullanılan teritoryal kavramı kamu yönetimi (ve devlet teşkilatını konu edinen idare hukuku alanı) tarafından ilgi görmemiştir. Örneğin lisans düzeyi ders kitapları incelendiğinde devletin örgütlenmesi başlığı altında merkezi yönetimin taşra teşkilatı ya da yerel yönetimler konuları ele alınırken çok az sayıdaki birkaç örnek dışında teritoryal, toprak ya da coğrafi mekan gibi kavramların hiç kullanılmadığı görülmektedir.

Çalışmanın odağında yer alan kavramlardan biri olan merkezsiz (*a-central*), merkezin olmamasını, yokluk halini, merkezsizleşme ise (*a-centralization*), merkezin olmadığı bir yapıya doğru gidiş sürecini ifade etmektedir. Merkezsiz kavramının kullanımı ile ilgili olarak iki noktaya açıklık getirmek gerekmektedir. Birincisi, metinde kullandığımız “merkezsiz” sözcüğü, adem-i merkezleşmeden (*decentralization*) farklıdır. Adem-i merkezleşme süreci, merkezi iktidarın/yönetimin var olduğu ve hatta çoğunlukla da esas ve belirleyici olduğu bir kamu örgütlenmesinde, ayrı tüzel kişiliğe sahip kurumlara yetki-kaynak aktarılmasını, merkezde toplanmış (yoğunlaşmış) olan güç ve yetkinin merkez dışındaki kurumlara (çevreye) aktarılması ile merkezilik düzeyinin azaltılmasını ifade etmektedir. Adem-i merkezleşme olarak ifade edilen süreçte merkezin olmama hali, yokluğu söz konusu değildir. Oysa merkezsiz kavramı, merkezilik düzeyindeki niceliksel bir azalmayı değil, merkezin olmama halini ya da yokluğunu ifade etmektedir.

Bu noktada adem-i merkeziyet ya da adem-i merkezleşme kavramlarının kullanımı ile ilgili de küçük bir parantez açmamız gerekmektedir. Adem-i merkeziyet aslında tam da merkezin yokluğu anlamına gelen *a-central* sözcüğüne karşılık gelmektedir. Ancak 19. yy’da Fransız yazınından etkilenecek yapılan tartışmalarda ve kavramın Osmanlıcaya aktarımında adem-i merkeziyet, merkezin yokluğu anlamında (*a-central* karşılığı) değil, merkezleşmenin azaltılması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ya da merkezi yönetimin bazı yetkilerinin yerel yönetimlere aktarılması anlamlarını içeren *decenter* ya da *decentralization* kavramlarına karşılık olarak kullanılmıştır. Bu yanlış kullanım günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. İlgili yazında yerleşmiş olması nedeniyle bu yazıda da bu karşılık kullanılmıştır.

Dikkat çekmek istediğimiz ikinci nokta, çalışmada ele aldığımız merkezsiz kavramının “*devlet*” örgütlenmesine değil, devletin toprak üzerinde örgütlenmesine ilişkin olduğudur.<sup>2</sup> Merkezsiz devlet örgütlenmesi ile ilgili açıklamaları özellikle sermaye, emek dolaşımının ulus devlet sınırlarını aştığı, ulus devletlerin gerilediği, ulusal ölçekteki sınırların, toprağa/mekana bağlı olan yapıların giderek işlevsizleştiği, etkisizleştiği savlarında görmek mümkündür. Ulusal merkezi iktidarların egemen olmadığı merkezsiz bir devlet örgütlenmesi ile ilgili açıklamaları Hardt ve Negri’nin *İmparatorluk*, Harvey’in *Yeni Emperyalizm* ya da Arrighi’nin

---

<sup>2</sup> İçinde bulunduğumuz çağda merkezsiz bir devlet örgütlenmesi mümkün müdür, o da ayrıca tartışılır. İlk bakışta merkezsiz devlet örgütlenmesi örneği olarak akla federal devletler gelebilir. Oysa federal devletlerde de merkez vardır. Hatta federal devletlerde bir değil, birden fazla merkez söz konusudur (federal devlet ayrı bir merkez, federe devletlerin her biri yine ayrı birer merkezdır). Burada yine merkez kavramının *poly* ya da *multi* kavramları ile birlikte kullanımları da (*poly centric* gibi) akla gelebilir. Çalışmamızda yer verdiğimiz merkezsiz örgütlenme biçimlerinin, birçok disipline geçen ve birden fazla merkezin var olduğu örgütlenme biçimlerini ifade etmek üzere kullanılan kavramlar ile de ilgisi yoktur.

*Uzun Yirminci Yüzyıl*<sup>3</sup> başlıklı çalışmalarında bulabiliriz. Örneğin Hardt-Negri'nin (Hardt-Negri, 2000: 14, 19, 306, 308) küresel iktisadi ve toplum düzenini ifade etmek üzere kullandıkları imparatorluk, “*giderek bütün yerküreyi kendi açık ve genişleyen hudutları içine katmakta olan merkezlessiz ve topraklessiz bir yönetim aygıtıdır.*” Bu yaklaşıma göre imparatorlukta küresel iktidar yapıları söz konusudur, ancak bir iktidar merkezi yoktur. İmparatorluk yapılanmasında toprak temelli bir iktidar merkezi olmadığı gibi sabit sınırlar ya da engeller de yoktur. Sınırları olmayan, sınır tanımayan yönetim modeli olarak imparatorlukta merkez olmayınca, doğal olarak içerisi ya da dışarısı da yoktur. İmparatorluk çağında üretim ve yönetim süreçleri toprağa ya da mekâna bağlı olmayı, dolayısıyla da fiziksel bir merkezi gerektirmez. Mekânsal sınırlardan/kısıtlamalardan kurtarılması ile yönetim, üretim, dağıtım, dolaşım ve tüketim süreçleri her bir parçanın özerk olduğu ağsal ilişkiler temelinde işlemeye başlamış, bir başka deyişle merkezlessizleşmiştir.

Devletin merkezlessizleştiğini öne süren tezler, özellikle de çalışmanın diğer temel kavramı olan ve birazdan ele alacağımız topraktan bağımsızlaşma ile birlikte düşünüldüğünde çok daha önemli bir hale gelmektedir. Bununla birlikte çalışmada kullandığımız biçimiyle merkezlessiz kamu/toprak örgütlenmesi, devletin siyasal çatısıyla, egemenliğin kullanım biçimiyle, ekonomik gücün nerede yoğunlaştığı ya da yoğunlaşmadığı, küresel üretim süreçlerindeki/ağlarındaki iktidar yapısı ile doğrudan ilgili değildir. Bu çalışmada kullanılan merkezlessizlik, bir devletin içindeki, bir devletin toprak üzerinde örgütlenmesindeki işbölümü ile, bir başka deyişle kamu hizmetlerinin örgütlenmesinin toprak üzerindeki aldığı biçim ile ilgilidir. Merkezlessiz kamu örgütlenmesi, bir merkezin (merkezi iktidarın) olmadığı bir devlet örgütlenmesini değil, toprak örgütlenmesinde merkezi yönetimin uzantısı yapıların (mülki idarenin/taşra örgütlenmesinin) standart olarak ülke çapında var olmadığı bir yapılanmayı ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Merkezi yönetimin uzantısı taşra örgütlenmesinin oluşmadığı, toprak örgütlenmesinde yerel yönetimlerin geleneksel, standart ve tek (asli) unsur olduğu İngiltere kamu örgütlenmesi, merkezlessiz kamu örgütlenmesinin tipik ve özgün bir örneğini oluşturmaktadır.

Merkezlessiz kamu örgütlenmesi farklı biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. Bu yapı ekonomik ve toplumsal ilişkilerin özgün tarihsel özelliklerine bağlı olarak görece doğal, kendiliğinden gelişen süreçlerle oluşabilir. Örneğin yukarıda da belirttiğimiz gibi kapitalizmin tarihsel seyirinde merkezi ve yerel güç yapıları arasındaki kendine özgü dengenin, uzlaşımın bir sonucu olarak İngiltere’de merkezi iktidarın kendisine doğrudan bağlı bir toprak örgütlenmesine ihtiyaç duyulma-

---

<sup>3</sup> Arrighi, merkezin yokluğu, merkezi yönetimin/kuralların yokluğu (*absence of central rule*), parçalı yönetim ile anarşi kavramının ilişkisine dair açıklamalarda bulunmaktadır (Arrighi, 2000: 30-31).

mıştır. Merkezi yönetimin standart tipte bir taşra örgütlenmesi (mülki idare) İngiltere’de var olmamıştır. Bu ülkede yerel yönetimler toprak üzerinde örgütlenmenin asli ve standart yapıları ve temel kamu hizmetlerinin yürütücüsü olarak yüzyıllardır varlıklarını sürdürmektedirler (Karasu, 2013). Geçmişte olduğu gibi günümüzde de İngiltere’de toprak örgütlenmesi/teritoryal örgütlenme denildiğinde akla “yerel yönetimler”in gelmesi bu açıdan doğaldır.

Merkezsiz kamu örgütlenmesi, iktidarların toprağı, ekonomik, siyasal ve yönetsel ilişkileri yönlendirme-denetleme politikaları kapsamında bir araç olarak gördükleri toprak örgütlenmesi konusundaki politika farklılaşmasına bağılı olarak ağırlıklı olarak bilinçli müdahalelerin sonucu da ortaya çıkabilmektedir. 2003’te gerçekleştirilen Anayasa değışikliği döneminde Fransa’da, mülki ve yerel şeklindeki ikili yapının ortadan kaldırılarak, toprak örgütlenmesinin yerel yönetimlerin varlığında birleşmesi, bütünleştirilmesi ya da teklileştirilmesi politikası kapsamında merkezsiz kamu örgütlenmesine doğru yönelme (*a-centralization*) buna bir örnek olarak gösterilebilir. Bu konuya daha sonra döneceğiz.

### ***Toprak – Topraksal Sabitlik – İdarenin Toprakla Bağı – Topraktan Bağımsızlaşma – Toprakla Bağı Yeniden Kurulması***

#### ***(Territory – Territorial Fix – Territorial Administration – Deterritorialization - Reterritorialization)***

Devletin örgütlenmesini konu edinen çalışmalarda coğrafya, yüzölçümü, alan, yer, arazi, kara, yerküre, mülk, mülki, bölge, ülke, mekan, uzam, teritoryal ve toprak kavramlarını sıklıkla görmek mümkündür. Çalışmanın bu bölümünde toprak (*territory*) ve bu sözcükten türetilmiş diğere bazı kavramlara yoğunlaşılacaktır. Bu çalışmanın konusunun ait olduğu kamu yönetimi alanı da dahil olmak üzere genel olarak sosyal bilimlerin birçok alanında göz ardı edilen (Elden, 2010: 801) *toprak* sözcüğünün ifade ettiği anlamlar zaman içinde farklılaşma göstermektedir. Örneğın Y. Lacoste, sözcüğün Fransız toplumunda ilk olarak 16. yy’da görüldüğünü, ancak bu dönemlerde köye bağılı tarlaların ve ağaçların kapsamını ifade eden köy çevresi (*terroir*) ile karıştırıldığını, sonraları ise bu kırsal alan çağrışımından uzaklaşarak günümüzdeki modern anlamına doğru evrildiğini belirtmektedir (Lacoste, 2014: 75). Bazı yazarlar belirli bir coğrafi alanda bir hükümranın korku ve şiddete dayalı olarak insan topluluğunu denetlemesi anlamını öne çıkararak toprak kavramını, kök olarak korkutmak anlamına gelen Latincedeki “*terrere*” ya da Yunancadaki *trein* sözcüğü ile ilişkilendirmektedirler (Elden, 2010: 804; Neocleous: 2014: 174).

En genel biçimiyle “belirli bir sınırı olan arazi parçası”nı ifade eden toprak kavramı giderek bu maddi unsuru yanında başka unsurları da içermeye başlamıştır. Örneğın “yetki unsuru”nun da eklenmesiyle anlamı biraz daha genişlemiştir.

Buna göre toprak, “herhangi bir otorite ya da hukuk tarafından düzenlenen ülke coğrafyasının tümü ya da bir parçası” ya da “belirli bir devletin ya da bir devlet içindeki alt bölümlerden birinin yetki alanıyla örtüşen coğrafi mekan parçası” şeklinde tanımlanmaya başlamıştır. Örneğin Arrighi, modern yönetim sistemini tanımlarken toprak kavramının bu özelliğini temel almaktadır (Arrighi, 2000: 31): “*Kamusal otoritelerin karşılıklı olarak birbirini dışlayan yetki alanları içinde kurumsallaşmaları, örgütlenmeleri.*”

Maddi ve yetki unsurunun biraradalığı ile kavram siyasal ve hukuksal bir içerik de kazanmıştır. Bu yeni içeriği, doğal olarak beslendiği unsurların özelliğine göre bir biçim almaya başlamıştır. Toprak kavramına kendi modernleşme sürecinde başka bazı yeni anlamlar yüklenmiştir. Buna göre erken modern dönemde daha çok “hükümrânlığın egemenlik coğrafyası”nı ifade etmekte ve arazi (*land*), sınırlılık (*boundedness*) ve hükümrânlık (*sovereignty*) kavramları üzerinde yükselmekte iken, modernleşme sürecinde toprak kavramı, bunlar yanında kimlik (*identity*), bütünlük (*integrity*) ve mekânsal uyum (*spatial coherence*) gibi bazı alt kavramları da bünyesinde barındırmaya başlamıştır (Elden, 2010: 801; Paasi, 2003: 109). Bazı yazarlar, modern toplumun coğrafi kabı olarak tanımladıkları modern devletin, aynı zamanda bir toprak devleti özelliği gösterdiğini, bir yurt edinme süreci olarak “toprağa dayalı bir tahayyül” olduğunu belirtmektedirler (Örneğin Neocleous, 2014: 170-171; Paasi, 2003: 118; Foucault, 2014). Yazarların toprak devletine yönelik ortaya koydukları tanımlayıcı özellikler, kavramın yeni edindiği bu içerik ile ilişkilidir.

Devlet örgütlenmesindeki siyasal ve yönetsel yapıların yaşam bulduğu ‘fiziksel bir kap ve dayanak’ olan (Gottman, 1975: 29) toprak, önceleri daha çok coğrafi/maddi unsurlarla tanımlandığı için görece durağan bir içeriğe sahipti. Ancak zamanla yüklendiği yukarıda belirtilen yeni vurgular/anlamlar ile birlikte toprak kavramı giderek ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişkilerle de bağı kurularak tanımlanır hale gelmiştir. Bu nedenle de dinamik ve karmaşık bir özellik taşımaya başlamıştır. Örneğin kavram, devletin coğrafi mekanının mahalle, köy, kasaba, şehir, ilçe, il, bölge ya da ülke gibi belirli bir sınırı olan parçalarını ifade ederken artık aynı zamanda belirli bir coğrafi mekanda sınırların inşasına, ‘içeri’nin ve ‘dışarı’nın tanımlanmasına ve “yer”in bölümlenmesine dair unsurları da içerecek şekilde anlam genişlemesine uğramıştır. Bu yeni ve daha zengin içerik, toprak yerine, yine toprak kavramından türetilmiş topraksal/teritoryal (*territorial*)<sup>4</sup> kav-

<sup>4</sup> Bu çalışmada kavram tercihinde bazı güçlükler yaşadığımızı belirtmemiz gerekiyor. Örneğin toprak anlamındaki *territory* sözcüğünden türetilen *territorial* sözcüğünün dilbilgisi açısından Türkçedeki tam karşılığı ‘topraksal’ ya da “toprakla ilgili olan”dır. Ancak bilim dilinde topraksal karşılığına neredeyse hiç rastlanılmamaktadır. Farklı disiplinlerde, vurgulanan özelliğine göre karasal, bölgesel ya da ülkesel karşılıkları kullanılmaktadır. Hemen hemen bütün alanlarda yaygın olarak



ramı ile ifade edilmeye başlanmıştır. Teritoryali incelemek elbette toprağı ele almayı gerektirir, ancak bununla sınırlı değildir. Bir coğrafi alandaki insan topluluğunun ve şeylerin kendisine, bunların denetlenmesine, yönetilmesine dair maddi ve ideolojik araçlara, ilişkilere yönelmeyi gerektirmektedir (Passi, 2003: 110-111). Arazi, para ve enerji gibi kıt kaynakların dağılımı, tahsisi, mülkiyeti ya da kullanımı üzerinde denetim sağlama, üretim-tüketim süreçleri, güç/iktidar yapılanması, düzen ve otorite sağlamaya yönelik çeşitli teknik, taktik, strateji ve süreçler ve toplumsal bütünleşme mekanizmaları (Elden, 2010: 803-804), bir başka deyişle yönetim ilişkisinin bütün unsurlar teritoryalin içini doldururlar. İlginin, topraktan teritoryal/topraksal olana, yani toprağı a ait olan ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişkilere doğru kaymasıyla birlikte birçok disiplinde tarihsel-toplumsal olarak inşa edilen coğrafi mekan anlayışı egemen olmaya başlamıştır.

Kamu örgütlenmesinde teritoryal kavramının yerleşmesinin, özellikle ekonomik ve toplumsal ilişkilerin belirli bir coğrafi alanda yoğunlaşmasıyla ve kamu hizmetlerinin örgütlenmesinin belirli bir coğrafi alan/sınır ile tanımlanmaya, bir başka deyişle devletin örgütlenme biçiminin teritoryal sabitlik/toprağı sabitleme temelinde oluşmaya başlamasıyla gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Kamu örgütlenmesi ile teritoryal kavramının ilişkisi, daha önce başka bir çalışmamızda (Karasu, 2015) şöyle kurulmuştur:

Kapitalizmin farklı dönemlerinde üretim artışını sağlamaya ve sermaye hareketliliğini kolaylaştırmaya ya da emek sürecini denetlemeye yönelik olarak farklı mekânsal çözümler arayışına girilmiştir. Modern kapitalist devlet örgütlenmesinde bulunan çözümlerden biri, teritoryal/topraksal sabitliktir. Ekonomik ve toplumsal ilişkilerin giderek belirli bir coğrafya ile sınırlanması, hukuksal ve yönetsel boyutlarıyla toprağı bağı bir biçimde tanımlanması toprağı sabitleme ya da teritoryal sabitlik olarak adlandırılabilir. Toprağı sabitleme mekanın standartlaştırılmasına ve mekan içi yapı ve ilişkilerin türdeşleştirilmesine yönelik düzenlemeler ile sağlanmaktadır. Özellikle sermayenin fiziksel olarak sabitlenmesi, yatırım ve harcamaların, kamu hizmetlerinin, iktidar tesis araçlarının bir devlet politikası olarak coğrafi açıdan hareketsizleşmesi, belirli bir coğrafi temelde planlanması ve yürütülmesi (toprakla ilişkilendirilmesi) toprağı sabitleme düzenlemeleridir. Sabitleme, sadece bir toprak parçasının idari açıdan sınırlarının tanımlanması değildir. Bir toprak parçasındaki ekonomik-toplumsal içerikli farklı ilişki biçimlerinin belirli yönlerden türdeş bir biçime kavuşturulmasını, belirli bir toprak parçasının hesaplanabilir olmasını, yönetilebilir hale getirilmesini, mekandaki öğelerin hiyerarşik ve işlevsel dağılımına yönelik kuralların belirlenmesini ve güvence altına alınmasını içerir. Bu kural ve düzenle-

---

kullanılan karşılık ise sözcüğün Türkçe okunuşu olan 'teritoryal'dir. Metinde 'toprak örgütlenmesi', 'toprak üzerinde örgütlenme' ya da 'toprak temelli örgütlenme' kullanılmaktadır. Ancak ilgili yazında 'topraksal' sözcüğü yerleşmediği ve 'karasal', 'bölgesel' ve 'ülkesel' karşılıkları da çalışmada ele aldığımız konu açısından uygun olmadığı için metnin dilsel tutarlılığından ödün verme pahasına topraksal yerine teritoryal kavramı tercih edilmiştir.

meler toplumsal-yönetmel ilişkileri tanımlanmış belirli bir coğrafi alana kapatarak yoğunlaştırmayı, kişi, grup ya da toplulukları bu belirli toprak parçasında örgütlü idari yapı ve ilişkiler ile kodlamayı, belirli bir toprak parçasında mübadele ilişkilerinin kolaylıkla yapılabilir olmasını hedeflemektedir. Bütün bu özellikleriyle toprağa sabitleme, bir üretim, mübadele, iktidar ya da yaşam alanındaki (her ne şekilde tanımlanırsa) ilişkilerin, merkezi ya da yerel iktidar(lar) tarafından kontrol edilebilmesine yönelik bir yönetim stratejisi olarak tanımlanabilir. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde 18. ve özellikle de 19. yy ayrı bir öneme sahiptir. Siyasal ve yönetmel modernleşme sürecinin yaşandığı bu dönemde, kapitalist gelişme için belirli bir toprak parçasının denetlenmesi, ekonomik ve toplumsal açıdan bir mekana dönüştürülmesi, iktidarın mekansallaştırılması (yurt edinme süreci), ekonomik ve toplumsal ilişkilerin giderek toprağa sabitlenmesi (teritoryal sabitlik) bir bakıma tarihsel bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi, kentsel ve kırsal yaşamı sıkı bir şekilde toprağa bağlayarak modern kapitalist ulus devletin gelişmesi için uygun bir zemin sağlamıştır. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi elbette 18. ya da 19. yy'a özgü bir özellik değildir. Ancak hukuksal ve yönetmel sınırları belirgin ve kalıcı hale getirilmiş mülki birimlerin, ekonomik ve toplumsal ilişkileri düzenleyebilecek, yönetebilecek araçlara sahip olarak belirli bir toprak parçasını kapatmaları ise yenidir, bu döneme özgüdür. Teritoryal sabitleme çağı olan 19. yy'daki bu gelişmeleri *idarenin toprak ile bağının modern kodlarla inşası*" olarak da nitelendirmek mümkündür.

Ekonomik ve toplumsal ilişkilerin toprak ile ya da yerleşik coğrafi mekanlar ile olan bağının kopması, yine toprak sözcüğünden türetilen *deterritorialization* sözcüğü ile ifade edilmektedir. İlk olarak 1970'lerin başlarında kullanılmaya başlanan (Brenner, 1999: 63) *deterritorialization* sözcüğü için "topraktan kopma", "toprak esaslı örgütlenmeden uzaklaşma", "topraktan bağımsızlaşma" ya da "topraksızlaşma" karşılıklarını kullanmak mümkündür. 20. yy'ın ortalarından itibaren bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki yeni gelişmeler ile dünya ekonomisinin bütünleşik hale gelmeye başladığı, uluslararası, ulus ötesi/aşırı/üstü/altı yapıların yaygınlaştığı dönemde, modern devletle birlikte ortaya çıkan, bütünleşme hedefine yönelik olarak bir merkezi akıl tarafından ayrıntılı tanımlanmış ve birbiri ile ilişkilendirilmiş çeşitli sabitlikler şeklinde örgütlü coğrafi mekanların son dönemlerde giderek işlevselliğini yitirdiği tezlerinin son yıllarda yoğun bir biçimde gündeme geldiğini görmekteyiz. Buna göre modern devletle birlikte idarenin toprak ile kurulmuş olan sıkı bağı artık gevşemekte, çözülmekte, üretim ve yönetim süreçleri giderek toprak temelli mekanizmalar aracılığıyla yönetilmektedir. Modern döneme ait coğrafi sınırlar ve teritoryal sabitlikler çözüm üretmemektedir. Çokluğu, çeşitliliği ve farklılıkları temsil edecek, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin dünya yüzeyinde hızlı ve pürüzsüz bir şekilde hareket edebilmesine olanak tanıyacak "*yersiz, yurtsuz, mesafesiz, sınırsız*" mekanlara ihtiyaç vardır. Bunun için öncelikle başta ulusal ölçek olmak üzere çeşitli teritoryal sabitliklere hapsedilmiş, katılmış rejimlerden kurtulmak gerekir. Bu özgürleşme ve esnekleşme ise ancak modernleşme sürecinde kamu örgütlenmesi ile

toprağa ait unsurlar arasında kurulan bağların çözülmesi, eylemlerin, ilişkilerin ya da süreçlerin toprak ile bağının koparılması, topraktan bağımsızlaştırılması ile mümkündür (Brenner, 1999: 60; Hardt-Negri, 2000: 76).<sup>5</sup>

Çalışmamızda toprak ile ilgili yer vereceğimiz son kavram, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin ya da üretim ve yönetim örgütlenmesinin toprakla olan bağının yeniden kurulmasını ifade etmek üzere kullanılan *reterritorialization* (yeniden teritoryalleşme) kavramıdır. Toprak ile bağın yeniden kurulması, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin ya da üretim-yönetim örgütlenmesinin coğrafi mekanının yeni oluşan bazı ilke/esas/rejim/politikalar temelinde yeniden belirlenmesini, tanımlanmasını ve biçimlendirilmesini ifade etmektedir. Bu açıdan *deterritorialization* süreci ile *reterritorialization* süreci, dolayısıyla da iki kavram arasında organik bir ilişkinin varlığından da söz edilebilir. Nitekim son yıllarda yukarıda sözü edilen farklı ülkelerdeki kamu örgütlenmesindeki değişikliklerin tümü dikkatle izlendiğinde her birinde yaşanan topraktan kopma ya da bağımsızlaşma süreçlerini, yeni özellikler temelinde toprakla yeniden bir bağ kurma süreçlerinin izlediği görülecektir.

## **Ana Hatlarıyla Türkiye, Fransa ve İngiltere’de 1980 Sonrası Devletin Toprak Örgütlenmesinde Yaşanan Değişimler**

Napolyoncu gelenek içinde yer alan başta Fransa, İtalya ve İspanya olmak üzere çok sayıda ülkede devletin toprak üzerinde örgütlenmesi 19. yy’ın başlarından günümüze kadar ikili bir bölünüşe/yapıya sahne olmuştur. Her ikisi de toprak temelli örgütlenme niteliği gösteren ve standart olarak ülke çapında örgütlü olan merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi (mülki idare) ve yerel yönetimler ekonomik ve toplumsal ilişkiler açısından toprağa sabitlenme sürecinin bir aracı olarak işlev görmüşlerdir. Tanzimat sonrası Osmanlı devlet örgütlenmesinin kısmen, Cumhuriyet dönemi Türkiye’deki toprak örgütlenmesinin ise bütünüyle bu özelliği taşıdığı söylenebilir. Bu ülkelerde (bazı tarihsel dönemlerde bazı istisnai durumlar hariç olmak üzere) devletin bu iki ayrı teritoryal örgütlenme aygıtı, “merkez” konumundaki ulusal düzeydeki iktidarların belirleyici olduğu bir kamu örgütlenmesinde bir arada varlıklarını sürdürmüşlerdir.

1980’lerden sonra Napolyoncu gelenek içinde yer alan ülkelerin hemen hemen tümünde, mülki idarenin 19. yy’dan günümüze kadar üstlendiği işlevlerin önemli bir bölümünü yitirdiği, hatta tarihsel misyonunu tamamladığı, yerelleşme reformları ile birlikte devletin toprak örgütlenmesinde ikili yapının terk edilmesi ve yerel yönetimlerin bu yapıda standart biçimde örgütlü tek yapı olarak kalması

---

<sup>5</sup> Bazı yazarlar ekonomik ve toplumsal ilişkilerin, sermayenin ve devlet örgütlenmesinin toprak ile bağının kopmasını çok daha genel bir tanımlamayla “çağdaş dünyanın topraktan bağımsızlaşması” şeklinde de nitelendirmektedirler (Örn. Paasi, 2003: 117).

yönündeki söylemleri, buna yönelik yasal-kurumsal girişimleri ve kısmen somutlaşmış olan politikaları görmek mümkündür. Napolyoncu geleneğin ev sahibi Fransa, bütün bunlar ile ilgili tartışmaların en kapsamlı olarak yaşandığı ülkelerden biridir. Fransa’da kapsamlı yerelleşme reformları, ilk olarak 1982’deki yasa değişiklikleri ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasalarla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet yetkileri sınırlandırılmış, il özel idaresinin meclis başkanını kendi içinden seçmesi gibi bazı yeni demokratik düzenlemeler getirilmiş ve bu arada 1960’lı yıllardan itibaren yoğun olarak tartışılan bölge yerel yönetimleri de kurulmuştur. Bütün bu yasal düzenlemelerin hedefi merkezileşme düzeyinin azaltılması, bir başka deyişle adem-i merkezileşme (*decentralization*) olarak açıklanmıştır.

Fransa’da devletin toprak üzerinde örgütlenmesindeki asıl kritik dönüşüm, 2003 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ile yaşanmıştır. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Karahanoğulları, 2013). 1958 Fransa Anayasası’nın 1. maddesi Cumhuriyetin temel niteliklerini belirlemektedir. Bölünmez bir Cumhuriyet olduğu belirtilen bu maddenin sonuna 2003 değişikliği ile “*örgütlenmesi ademi merkezileştirilmiştir*” ifadesi eklenmiştir. Yine bu Anayasa değişikliği ile, 1. maddeye eklenen adem-i merkezileşme ile ilgili hükmün altını dolduran diğer önemli bazı yeni hükümlere yer verilmiştir. Bir tür yasama yetkisi paylaşımı niteliğindeki yerel yönetimlere tanınan ‘deneme yetkisi’, ‘referandum yetkisi’ ve ‘mali özerklik’ ile ilgili hükümleri bunlar arasında saymak mümkündür. Bu Anayasa değişiklikleri ve buna bağlı olarak çıkarılan yasal düzenlemeler, Fransa’da Devrim sonrasında geçen 200 yıldan fazla sürede devlet örgütlenmesinin omurgasını oluşturan ve birlik, bütünlük ve merkezîyet esasına dayanan kamu örgütlenmesinin kuruluşu açısından çok temel bir eksen kayması anlamını taşımaktadır.

Fransa’da toprak örgütlenmesi ile ilgili 1980’lerden 2000’lerin başlarına dek gerçekleştirilen değişikliklerin tümünü adem-i merkezileşme kapsamında değerlendirmek mümkündür. Nitekim Anayasa’ya eklenen “*örgütlenmesi ademi merkezileştirilmiştir*” hükmü de bu yönelimi açık bir biçimde tanımlamakta, nitelendirmektedir. Bununla birlikte dönemin tartışmalarına bakıldığında Anayasa değişikliğinin yarattığı sonuçların sadece adem-i merkezileşme ile sınırlı kalmadığı, sürecin yerel yönetimleri güçlendirme içeriğini aşarak devletin toprak örgütlenmesinde ve hatta devletin siyasal örgütlenme biçiminde köklü değişiklikleri getirdiği düşüncesi giderek yerleşmeye başlamıştır. 2000’li yılların başlarında anayasa hukuku, siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarında Fransa’nın merkezîsiz (*a-central*) bir kamu örgütlenmesine doğru gittiğine dair tespitlerin yapıldığı, bazı yazarların daha demokratik bir devlet örgütlenmesi için merkezîsiz kamu örgütlenmesine gidilmesi gerekliliğini savundukları görülmektedir. Bu dönemde uzun bir süre gündemin ön sıralarını meşgul eden bu tartışmalarda örneğin M. Doat ve J. V. Brisson gibi bazı yazarlar, gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının adem-

i merkezleşme süreçlerinden öte bir anlam taşıdığını, yerel yönetimlerin mahalli müşterek niteliği aşan ve genel kamu yararını sağlayan faaliyetleri de yürütebilecek hale geldiklerini ve merkezi yönetimin toprakta örgütlenmeyeceği bir ortamda genel yetkili tek yapı olarak faaliyet yürütebileceklerini, bu nedenle de gelen noktada reformların hedefinin adem-i merkezleşme ile sınırlı olmaması gerektiğini savunmuşlardır. Aynı yazarlar bu durumu toprak örgütlenmesinde her şeyin yerel olduğu merkezlessiz toprak örgütlenmesi olarak ifade etmişlerdir (Fransız yazarların görüşleri için bkz.: Karahanoğulları, 2013).

Fransa’da merkezlessiz kamu örgütlenmesi ile ilgili tartışmaları diğer kavramımız olan toprak örgütlenmesi/teritoryal örgütlenme ile birlikte ele almak katkı sağlayacaktır. Fransa’da ilgili mevzuat, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yürüten kurumları genellikle “yerel yönetim” (*le gouvernement local*) kavramıyla ifade etmemektedir. Örneğin Fransa Anayasası’nda yerel yönetimleri düzenleyen maddede kavram olarak yerel (*local*) değil, teritoryal tercih edilmiştir. Anayasa’da yerel sözcüğü sadece yerel hizmetler/yönetimler ile doğrudan ilgili olmayan 34. maddede geçmekteydi. 2003 Anayasa değişikliğinde Anayasa’nın 34. maddedeki kalan son yerel sözcüğü de teritoryal sözcüğü ile değiştirilmiştir. T.C. 1982 Anayasası’nın ‘Mahalli İdareler’ başlıklı 127. maddesi ile hemen hemen aynı konuları düzenleyen Fransa Anayasası’nın 72. maddesinin başlığı, “Teritoryal Topluluklar”dır (*Les collectivités territoriales*). Yerel kamu hizmetleri ve yerel yönetimler ile ilgili bakanlığın adında da teritoryal sözcüğü kullanılmaktadır. Diğer bir ilginç nokta, Fransa Anayasası’nda toprak örgütlenmesi ile ilgili bölümlerde merkez sözcüğüne ya da merkezi yönetim ifadesine de rastlanılmamasıdır. Örneğin kıyaslama yaptığımız T.C. Anayasası’nın ‘İdare’ başlığı altında birçok yerde ‘merkezi idare’ ifadesini görmek mümkünken Fransa Anayasası’nda benzer konuların düzenlendiği maddelerde ‘devlet’ (*l’état*) sözcüğüne yer verilmektedir. Peki yerel yerine teritoryal, merkez yerine devlet şeklindeki kavram tercihlerinin özellikle de ele aldığımız konu açısından bir anlamı olabilir mi? Bu kavram tercihlerinin, merkez-yerel ikiliğini ortadan kaldırmaya ve toprak örgütlenmesinde Anglo-Sakson devlet geleneğindeki gibi sadece yerel yönetimlerin var olduğu merkezlessiz kamu örgütlenmesine yönelik politika değişikliğinin dönüşsel alt yapısını oluşturduğu söylenebilir mi?<sup>6</sup>

Merkez ile yerel, olgu açısından bakıldığında birinin varlığının diğerinin varlığına bağlı olarak oluştuğu, kavram olarak bakıldığında da biri ifade edildiğinde diğerini adeta doğal olarak çağırın/çağırıştıran bir özelliğe sahiplerdir. Bu nedenle sosyal bilimlerin birçok alanında bu iki kavram bir ikiliğin tarafı olarak tanımlanmaktadır. Kamu örgütlenmesi açısından bakıldığında ikiliği doğuran şey el-

<sup>6</sup> Hemen belirtelim ki bir taraftan bu soruları sorarken diğer taraftan sözcüklere ya da sözcük tercihlerine olduğundan daha fazla bir anlam yüklenmiş olabileceğini de göz ardı etmiyoruz.

bette coğrafi konum ya da mekânsal farklılaşma değildir. İkiliğin tarafı olan merkez ve yerelin (merkezi iktidar/yönetim ve yerel iktidar/yönetim) birbirinden farklı çıkarılara odaklanan, birbiri ile sürekli çekişme/mücadele içinde olan ve çoğunlukla da birbirlerini dışlayan iktidar/güç yapılarını ifade ediyor olmasıdır.<sup>7</sup> Merkezi yönetim ve yerel yönetim devlet aygıtının asli unsurlarıdır. Bununla birlikte, tarihsel örneklerin bizlere gösterdiği gibi her ikisi de asli unsur olmakla birlikte eşit güç ya da yetkiye sahip yapılar değildirler. Taraflardan biri olan merkezin, güç, kaynak ve yetki açısından genellikle diğer taraf olan yerel üzerinde belirgin bir üstünlüğe sahip olduğu söylenebilir. Bu olgusal gerçekliğin, hem kavramsallaştırma açısından hem de bu ikilik açısından yansımalarının olmaması düşünülemez. Kavramsal açıdan bakıldığında, ‘merkez’ sözcüğüne orta nokta, karar verici, belirleyici şeklindeki anlam karşılıklarında da yüklenmiş bir üstünlük söz konusudur. Bu açıdan merkez-yerel kavramlarının kullanılması ve bu kavramlar üzerinden bir ikilik yaratılması durumunda, olgusal gerçeklikteki bir tarafın üstünlüğünün kabulü, kaçınılmaz olarak kavramların kendisine ve ikilikteki konumlarına da yansımaktadır.

Bu açıklamadan hareketle, yerel kavramı yerine Fransa’da teritoryal kavramının tercih edilmesinin gerisinde, hem ilgili alanyazında hem de varlık alanında yüzyıllardır yerleşik hale gelmiş olan merkez-yerel ikiliğini ortadan kaldırma düşüncesinin yattığı söylenebilir mi? Ya da Fransa’da yerel yönetim ile ilgili konularda merkez-yerel kavramlarının tercih edilmemesiyle ve dolayısıyla da buna bağlı olarak bunlar temelinde kurulan bir ikiliğe yer verilmemesiyle merkezin üstün olduğu toprak örgütlenmesi anlayışının en azından kavram düzeyinde aşılması hedeflenmiş olabilir mi? Fransa’da merkez-yerel ikiliğine sıkıştırılmamış kamu örgütlenmesi düşüncesinde de yine iki temel yapı vardır. Bunlar, Anayasa’da düzenlendiği şekliyle ülkenin bütünü temsil eden ‘devlet’ ve devlet yetkisini belirli bir coğrafyada kullanan ve yerel yönetimleri ifade eden ‘teritoryal’ örgütlenmelerdir. Son dönemlerdeki tartışmalarda örneğin Fransa’da Anayasa tarafından “teritoryal örgütlenme” olarak tanımlanan bir belediye, yüzyıllardır tanımlandığı şekliyle üstün yapı konumundaki merkezi idarenin vesayeti altında hizmet gören tali/ikincil bir örgütlenme değil, belirli bir toprak parçasında devlet yetkisi/mülki yetkiler<sup>8</sup> kullanan, devlet aygıtının asli birer parçası olarak tanımlanmakta, kavranmaktadır. Bu açıdan yukarıdaki iki soruya en azından son dönemlerdeki tartışmalar açısından ‘evet’ yanıtını vermek mümkün olabilir.

---

<sup>7</sup> Merkez-yerel ikiliğinin varlığı, hangi açıklama biçiminin bir aracı olduğu, doğru konumlandırılması ya da tanımlanması da ayrıca tartışılabilir. Bir diğer nokta, bu tanımlamalarda ya da ikilikte merkez ya da yerelin kişileştirilmesi sorunudur.

<sup>8</sup> Buradaki sözü edilen mülki yetkiler belediyelerin kullandıkları kolluk (zabıta) yetkisinden elbette çok ötedir.

Yukarıda yer verdiğimiz bilgiler Napolyoncu devlet geleneğinin ev sahibi ülkesi Fransa'nın son yıllarda Anglo Sakson devlet geleneğine doğru kaydığı şekilde yorumlanabilir. Peki Napolyoncu gelenek Anglo Saksonlaşırken, Anglo Sakson devlet geleneğinin ev sahiplerinden İngiltere'de (*England*) devlet, toprak üzerinde yüzyıllar içinde oluşmuş ve kendisini özgün kılan özellikler temelinde 'merkezsiz' biçimde örgütlenmeye devam ediyor mu? (Birleşik Krallık'ta ve özel olarak da İngiltere'de devletin toprak üzerinde örgütlenmesi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: Karasu, 2013).

Merkezi yönetimin taşrada standart bir örgütlenmesinin olmadığı İngiltere'de, devletin toprak örgütlenmesi yüzyıllardır olduğu şekliyle *merkezsiz* olma niteliğini en azından biçimsel olarak hâlâ sürdürmektedir. Ülke düzeyinde standart biçimde örgütlü tek teritoryal yapı yerel yönetimlerdir. İl, ilçe ve köy düzeyinde yaygın biçimde örgütlü olan yerel yönetimler, temel ve önemli kamu hizmetlerini yürüten kurumlar olarak devletin toprak örgütlenmesinin omurgasını oluşturmaktadırlar. İl ve ilçe meclisleri, geçmişte olduğu gibi günümüzde de ekonomik ve toplumsal yaşamın mekânsal temsilcileridir. Bununla birlikte İngiltere kamu örgütlenmesinde teritoryal sabitlikte örgütlü ve teritoryal örgütlenmenin asli ve tek standart yapısı konumunda olan yerel yönetimler 90'ların ortalarından itibaren bu konularını yitirmeye başlamışlardır. Örneğin ilk çözülme 1990'larda, farklı siyasal partilerin iktidarlarında yerel yönetimlerin sahip oldukları bazı önemli yetki ve kaynakların bölgesel kurumlara (bölge idareleri-GOR; bölge kalkınma ajansları-RDA) aktarılmasıyla yaşanmıştır. İngiltere'de bölgelelerin ekonomik ve toplumsal tabanı olmadığı için bu yapılar kalıcı olmamışlar, teritoryal sabitlik haline dönüşmemişlerdir. 2012 yılında bütünüyle kaldırılan, sadece 15 yıl gibi kısa denilebilecek bir süre faaliyette bulunan bölgesel örgütlenmeler, faaliyette oldukları dönemde yerel yönetimlerin bazı teritoryal sabitlik unsurlarında önemli oranda çözülmeye neden olmuşlardır. Yerel yönetimler açısından çözülme sadece bölgesel örgütlenmeler ile yaşanmamıştır. 2010'da koalisyonun büyük ortağı ve 2015'te de tek başına iktidar olan Muhafazakar Parti, çok yoğun kullandığı yerelleşme söylemine rağmen, uyguladığı ultra liberal politikalar ve bu politikalara uygun olarak çıkardığı yerel yönetim yasalarıyla yerel demokrasi geleneğinin omurgasını oluşturan il meclislerini (*county council*) büyük oranda işlevsiz hale getirmiştir. Yeni yasalarda yerel yönetimler öncekilere kıyasla merkezi yönetimin çok daha fazla vesayet denetimine tabi tutulmuştur. Bu dönemde siyasal iktidar, teritoryal sabitlikte örgütlü yerel yönetimlere alternatif olarak yine yerel düzeyde ancak teritoryal sabitlik özelliği taşımayan bir coğrafi alanda örgütlü bazı yeni esnek yapılar oluşturmuştur. Örneğin hükümetin atadığı kişilerden oluşan, içinde özel sektör temsilcilerinin olduğu ve yöneticisinin de bir özel sektör yöneticisi olduğu "yerel girişim ortaklıkları"na (*local enterprise part-*

nerships), yerel planlama ve hizmet sunumu ile ilgili çok önemli yetkiler verilmiştir.<sup>9</sup> Öyle ki Hükümet, 2012’de bütünüyle kaldırılan bölge kalkınma ajanslarının varlıklarını ve yetkilerini işin (yerel kalkınma) gerçek sahibi olan yerel yönetimlere değil, merkezi yönetim kurumlarına ya da doğrudan kendi denetimindeki yerel girişim ortaklıklarına devretmiştir (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Karasu, 2015b).

İktidarların, seçim ya da denetlenebilirlik açısından demokratik unsurlar taşımayan yerel girişim ortaklıkları gibi yapılara yetki ve kaynak aktarmayı tercih etmeleri, yerel düzeyde ekonomik ve toplumsal ilişkiler açısından teritoryal sabitliğin çözülmesi, bir başka deyişle topraktan bağımsızlaşma sonucunu doğurmaktadır. Çünkü yerel girişim ortaklıklarının coğrafi sınırları teritoryal sabitlikte örgütlü yapılara karşılık gelmemektedir. Bu yapıların sınırları belediyelerin örgütlü olduğu il sınırlarından daha geniş, ortadan kaldırılan bölge örgütlerinin sınırlarından daha küçüktür. Bu yeni yapıların esas olarak ekonomik verilerden ve hesaplamalardan yola çıkılarak belirlenen coğrafi alanları, gündelik yaşamın, üretim ya da emek örgütlenmesinin doğal mekansal karşılıkları değildir.

Son yıllara kadar İngiltere’de mahalle düzeyinden başlayarak il düzeyine kadar olan coğrafi mekanlarda herhangi bir yerel meclis kararı olmaksızın bir yerel politikanın belirlenmesini ya da uygulanmasını düşünmek çok mümkün değilken artık bu özelliğin giderek ortadan kalktığı görülmektedir. Günümüzde her ne kadar teritoryal sabitlik temelindeki il ve ilçe yerel yönetimleri ya da köy örgütlenmeleri biçimsel açıdan bakıldığında varlığını sürdürmekte ise de bu yapıların geçmişe kıyasla ekonomik ve toplumsal konulara ilişkin çok önemli yetkileri ellerinden alınmıştır. Bölgesel örgütler, kent bölgeleri ve yerel girişim ortaklıkları gibi teritoryal sabitliğin yerleşik nitelikteki özelliklerini taşımayan, seçimle göreve gelmeyen ve merkezi iktidarların yakın denetiminde faaliyet gösteren esnek yapıların oluşturulması ile yerel planlama, politika belirleme ve hizmet sunumu konuları yerel halkın, yerel topluluklar adına karar alan yerel meclislerin denetiminden önemli oranda uzaklaştırılmıştır. Siyasal iktidarlar, toprak örgütlenmesini yerel demokrasi, özerklik, seçim, denetlenebilirlik yerine, iktidar pragmatizmine dayalı olarak ekonomik ussallık çerçevesinde biçimlendirmektedirler. Bu kritik değişimler nedeniyle İngiltere’de yüzyıllardır demokrasinin beşiği olan yerel yönetimler toprak örgütlenmesinin esas yapılanması olma özelliklerini yitirmektedirler.

Geçmişte olduğu gibi merkezi yönetimin toprakta örgütlü olmadığı *merkez-siz* yapılanmaya sahip İngiltere’de kamu örgütlenmesinin günümüzdeki biçimini

---

<sup>9</sup> İngiliz Sayıştay 2016’da yayımladığı bir raporda (NAO, 2016) yerel girişim ortaklıklarının 12 milyar Sterlin tutarında kamu kaynağı kullandıklarını belirtmektedir. Rapor’da ayrıca bu kurumların kullandıkları büyük kamusal kaynak yanında, yerel planlamaya ve iktisadi yapıya ilişkin çok önemli faaliyetler yürüttükleri bilgisi de verilmektedir.



tanımlamada üç özelliği öne çıkarmak mümkündür: Ekonomik ve yönetsel araçlarla gücün giderek çok daha fazla oranda siyasal iktidar/merkezi yönetimde toplanması; teritoryal sabitlikte örgütlü ve toplumsal temsiliyeti olan geleneksel yerel yönetim örgütlenmelerinin giderek işlevsizleşmesi ve giderek toprak temelli olma özelliklerini yitirmesi; yerel düzeyde yeni oluşturulan işletmecilik esaslı esnek yapılar aracılığıyla idarenin toprakla bağının piyasa gerekleri çerçevesinde yeni bir anlayışla yeniden kurulması.

Türkiye’de devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde 1980’lerden sonra kritik önemde birkaç değişikliğin olduğunu söyleyebiliriz: İlk önemli değişiklik, 1984 yılında 3030 sayılı büyük şehir belediyelerinin yönetimi ile ilgili yasanın çıkarılmasıdır. Bu Yasa ile birlikte özellikle günümüzde öne çıkan metropol belediyeçilik anlayışı yerleşmeye başlamıştır. 1980’lerin ortalarından 2000’lerin başlarına dek geçen sürede il özel idareleri ile ilgili yasada bazı değişiklikler yapılması (1987) ve büyükşehir belediyelerinin sistem içinde giderek önem kazanması dışında önemli bir gelişmeden söz etmek güçtür. 2002 yılında iktidarın el değiştirmesi sonrasında genel olarak kamu örgütlenmesi, özelde de toprak örgütlenmesiyle ilgili önemli politika değişikliklerinin olduğunu söyleyebiliriz. Köklü denilebilecek politika değişikliğinin en somut örneği, 2004 yılında TBMM’den geçen ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere Meclis’e iade edilmesi sonrasında yasalaşma sürecini tamamlayamayan 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”dur. Yürürlüğe girememiş olsa da bu düzenleme kamu örgütlenmesindeki kritik önemdeki anlayış değişikliğini ortaya koyması ve sonraki yasal-kurumsal düzenlemelere temel oluşturmuş olması açısından önemlidir.<sup>10</sup> Bu düzenlemede merkezi yönetimin işlevlerinin tek tek sayılması, buna karşılık yerel yönetimlerin adeta “genel yetkili” kılınması, az sayıda birkaç bakanlık dışında merkezi yönetimin taşrada örgütlenmesinin kaldırılması ve yerel yönetimlerin temel kamu hizmetlerinin asli yürütücüsü haline gelmesi gibi çok sayıda ve çok önemli değişiklikler öngörülüyordu. Bu değişiklikler ile, Türkiye’de modern biçimini 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile almış olan ve bakanlıkların il/ilçe müdürlüklerinin üzerinde yükselen mülki idare sisteminin kaldırılması hedeflenmekteydi. Her ne kadar açık olarak belirtilmemiş olsa da 5227 sayılı Yasa ile devletin toprak örgütlenmesinde merkezi yönetimin uzantısı mülki idarenin var olmadığı “merkez-siz kamu örgütlenmesi”ne doğru yönelme hedefinin varlığından söz etmek mümkündür. Ancak bu düzenleme yasalaşmadığı için ilk planda bu hedeflere ulaşamamıştır. Merkez-siz kamu örgütlenmesi hedefinin sonraki adımları yerel yönetim yasalarıyla atılmıştır.

---

<sup>10</sup> Bu görüş bizzat “Temel Kanun”un mimarlarından Ömer Dinçer tarafından dile getirilmiştir (Dinçer, 2015).

2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu ile iktidar, kamu örgütlenmesinde ‘adem-i merkezileşme’ hedefini ortaya koymuştur. Bu yasalarda belediye ve il özel idarelerine yeni bazı görev ve yetkiler tanınmış, bu birimlere yönelik tanınan idari ve mali özerkliğe vurgu yapılmıştır. Ama bu yasaları 5227 sayılı Yasa ile birlikte düşündüğümüzde, hedefin sadece adem-i merkezileşme olmadığını, devletin toprak örgütlenmesi açısından merkezsiz bir kamu örgütlenmesi olduğunu yinelememiz gerekiyor.

Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi ile ilgili kritik düzenleme 2012 yılında çıkarılan, yeni büyükşehir belediyeleri kuran ve büyükşehir belediyelerinin coğrafi sınırlarını il mülki sınırlarına genişleten 6360 sayılı Yasa’dır. Bu Yasa ile, büyükşehir olan illerde il özel idareleri kaldırılmış, büyükşehir belediyesi sınırlarındaki köyler ve beldeler de mahalleye dönüştürülmüşler, il özel idareleri kaldırılan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. 6360 sayılı Yasa, 3030 sayılı büyükşehir belediyelerini düzenleyen yasa ile başlayan *metropolleşme* sürecini çok daha ileri bir noktaya taşımış, toprak örgütlenmesini 5227 sayılı Yasa’nın ve bu kritik düzenlemeyi gerçekleştirenlerin hedeflediği merkezsiz toprak örgütlenmesi sistemine bir adım daha yaklaştırmış, işlev ve coğrafi alan itibarıyla genişleyen büyükşehir belediyelerinin toprak örgütlenmesinin en güçlü yapısı haline gelmesini sağlamıştır.<sup>11</sup>

## Kamu Örgütlenmesi Merkezsizleşiyor Mu?

Napolyoncu gelenek içinde yer alan örneğin Fransa, İspanya ya da İtalya’da merkezi iktidarın uzantısı örgütlenmeler (mülki idare) kapitalizmin gelişme aşamasında özgün tarihsel koşulların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Tanzimat sonrasında Osmanlı’da güçlü, modern bir mülki idare yapılanmasının ortaya çıkışını da bu kapsamda değerlendirebiliriz. Merkezi iktidar kurumları ve onun uzantısı taşra örgütleri ile yerel yönetimlerin yüzyıllardır birlikte var olduğu ve faaliyet yürüttükleri bu ülkelerde kamu örgütlenmesinin kuruluşu büyük oranda *merkeziyet esasına* dayalı olduğu için örgütlenme ilke ve uygulamaları da büyük oranda merkezi iktidarların tercihlerine göre belirlenmiştir. Bu durum bu ülkelerde merkezi iktidar gibi, merkezin uzantısı taşra örgütlenmesinin de 1980’lere kadar güçlü ve etkin birer yapı olmasına yol açmıştır.

---

<sup>11</sup> Toprak örgütlenmesine ilişkin diğer bir önemli değişiklik, il düzeyini aşan yapıların kurulmasıdır. 2006 yılında çıkarılan Yasa ile bölgesel düzeyde yeni bir yapılanma olarak kalkınma ajansları oluşturulmuştur. Aynı şekilde 2011 yılında bir KHK ile ayrı tüzel kişiliğe sahip bölge kalkınma idarelerinin sayısı artırılmıştır. İl düzeyini aşan ve dolayısıyla il teritoryal sabitliğine dayanan yönetim sistemini aşındıran bölge yapılanmalarının devletin toprak örgütlenmesinin omurgasında kritik önemde bir değişiklik yarattığını söylemek en azından şu an itibarıyla çok mümkün değildir.

1980'lerden sonra neo liberal politikalarla beslenen kamu yönetimi reformlarını uygulayan ülkelerde demokratik, etkili ve verimli yönetim için merkezi yönetimin küçültülmesi ve yerelleşme birer amaç olarak ortaya konulmuştur. Önceki bölümde de kısaca yer verdiğimiz gibi özellikle de 2000'lerin başlarında Fransa ve Türkiye'de ana temasını yerleşmenin oluşturduğu reformlarda merkezi yönetimin uzantısı taşra örgütlenmeleri hantal, verimsiz ve anti demokratik yönetimin baş sorumlularından biri olarak gösterilmiştir. Bu ülkelerde etkili, verimli ve demokratik yönetim hedefi için önerilen 'çözüm' ise devletin toprak üzerinde örgütlenme biçiminin 'yerelleştirilmesi' olmuştur. Bu çözüme göre, üstlendiği tarihsel misyonunu tamamlayan merkezin uzantısı taşra örgütlenmesi artık kaldırılmalıdır. Nitekim her iki ülkedeki reformların ortak özelliği adem-i merkezleşme hedefi doğrultusunda mülki idarenin işlevsizleştirilmesine ve kademeli biçimde ortadan kaldırılmasına yönelik politikaları içermesidir. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi ile ilgili olarak, ilk aşamada kapsamlı bir adem-i merkezleşme, sonrasında da "merkezsiz" bir kamu örgütlenmesi hedefi ortaya konulmuştur. Fransa'da 1982-2010 ve Türkiye'de 2002-2014 yılları arasında gerçekleştirilen reformların söylem düzeyinde ve bazı uygulamalar açısından bu hedefe yöneldiğini söylemek mümkündür.

Peki bu dönemde bu ülkelerde merkezsiz kamu örgütlenmesi hedefine ulaşılabilmiş midir? Yanıt, açık bir biçimde 'hayır'dır. Bırakalım merkezsiz toprak örgütlenmesi hedeflerini, aslında adem-i merkezleşme boyutunda da bu ülkeler birçok açıdan 2000'lerin başlarındakinden daha ileri bir noktada değillerdir. Merkezi toprak örgütlenmesi hedefinin aksine bu ülkelerde özellikle de uygulanan asayiş-güvenlik temelli politikalar nedeniyle hem merkezi iktidar hem de merkezi iktidarın toprak üzerindeki uzantısı taşra örgütlenmesi açısından merkezleşme düzeyi daha da artmıştır.

2000'li yıllarda gerçekleştirilen kapsamlı kamu yönetimi reformları düşünüldüğünde kritik soru, ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişkiler açısından bakıldığında Fransa ve Türkiye'de merkezsiz toprak örgütlenmesinin maddi, nesnel temelleri var mıdır? Elbette bu sorunun yanıtlanması kapsamlı bir analizi gerektirmektedir. Bu çalışmanın kapsam sınırlılığında, ayrıntılarına girmeden, merkezsiz kamu örgütlenmesi hedefinin kendisi ya da bir politika olarak bu hedefin ortaya koyulmasının nedenleri ile ilgili birkaç noktaya dikkat çekebiliriz.

Modern devlet meşruluğunu, büyük oranda yönetsel eylemlerin genelliğini, evrenselliğini, ülke çapında herkese eşit olarak sunulmasını sağlamayı amaçlayan teritoryal sabitlikte örgütlü mülki idare gibi yapılar aracılığıyla elde etmiştir (Hardt-Negri, 2000: 348). Tarihsel olarak ortaya çıkış nedenleri ve üstlendikleri roller itibarıyla mülki idarenin, merkezi iktidarların iktidarlarını tesis için bir araç, onlar adına 'zor'un uygulayıcısı, kapitalist devlet örgütlenmesinin ihtiyaç duyduğu merkezleşme sürecinin temel yapılarından biri olduğu bir gerçektir. Bu-

nunla birlikte mülki idare aynı zamanda kamu hizmetlerinin ülke çapında ve ülkenin kılcal damarlarında sürekli, büyük oranda bedelsiz ve eşitlikçi bir anlayışla yürütülmesinin ve ekonomik ve toplumsal açıdan yurttaşların haklarının bir güvencesi olma işlevini de görmüştür. Mülki idarenin üstlendiği bu işlevin, bazı modern kapitalist devletlerin oluşum sürecinde dönemin siyasal iktidarlarının özel olarak gözettiği bir amaç olarak ortaya çıkmadığı ya da mülki idarenin bu dönemde üstlendiği bazı ekonomik ve toplumsal işlevlerin, merkezi iktidarların toplumsal yapı ve ilişkileri ‘zor’ a dayalı olarak dönüştürmede üstlendiği rollerin dışsal bir faydası olarak oluştuğu da söylenebilir. Ancak ortaya çıkış nedenleri ya da üstlendikleri tarihsel misyonla ilgili tartışmalar bir yana, teritoryal sabitlikte örgütlü olan ve toplumsal bir işlevi olan mülki idare yapılanmasının, modern biçimiyle kamu yararının ilk somutlaşma örneklerinden birini oluşturduğu da gözden kaçırılmamalıdır. Modern mülki idare yapılanmasının (idarenin mülkileşmesi) aynı zamanda devletin ilk kamusallaşma biçimlerinden biri olduğu da bir gerçektir (Karasu, 2015).<sup>12</sup>

Merkezsizleşme ya da merkezsiz toprak örgütlenmesi ile ilgili politikaları ve uygulamaları mülki idarenin sahip olduğu bu tarihsel-toplumsal rol ve işlevler ile birlikte düşünmek gerekmektedir. İçinde bulunduğumuz dönemde bu rol ve işlevlerin artık ortadan kalktığı yönünde bazı tezler ortaya koyan ve yerleşmeyi adeta fetişleştiren kuramsal yaklaşımlar ilgili yazında egemen hale gelmiştir. Ancak bu yaklaşımlarda, son yıllarda giderek aşırı bireyselleştirilen, piyasalaştırılan ve toplumsal bağı zayıflatılan yerel yönetim örgütlerinin, mülki idarenin yukarıda belirttiğimiz tarihsel-toplumsal işlevini nasıl ikame edebileceklerine dair ikna edici açıklamalar bulunmamaktadır. Aynı şekilde mülki idarenin ortadan kalkması durumunda mülki idare tarafından yürütülen temel kamusal hizmetleri hangi yapıların, hangi öncelik ya da esaslarla ve nasıl yürütecekleri soruları da henüz tam olarak yanıtlanmamıştır. Günümüz mülki idare yapılanmasının daha çok asayiş-güvenlik-nüfus-vatandaşlık ile sınırlı bir hizmet alanına sıkıştırılması, ekonomik ve toplumsal işlevlerden giderek arındırılması da bu kapsamda ayrıca tartışılmalıdır. Bunlar düşünüldüğünde mülki idarenin ortadan kalkmasının, bir başka deyişle merkezsiz toprak örgütlenmesinin en azından günümüzdeki tarihsel koşullar açısından maddi, nesnel bir zemininin olmadığını söyleyebiliriz.

---

<sup>12</sup> 2000-2003 yılları arasında İçişleri Bakanlığı ve Ankara Üniversitesi SBF arasında imzalanan protokol çerçevesinde yapılan “Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri” başlıklı kapsamlı alan araştırmasında, yurttaşların yerel yönetimler ve yöneticiler ile mülki idare ve mülki idare amirlerini kesin olarak birbirlerinden ayırdıkları, özellikle kamusal hizmet ve haklar açısından mülki idarenin varlığını bir zorunluluk olarak gördüklerini belirtmeleri bu yargının sadece modern mülki idarenin oluştuğu dönem için değil, günümüz için de geçerli olduğunu ortaya koymaktadır. Araştırma için bkz.: C. Emre – T. Özşen – M. Özüğürlü – K. Karasu, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 2003.

Peki eğer maddi bir zemini yok ise 2000’li yıllarda merkezsiz toprak örgütlenmesi ile ilgili politikalar ve buna dönük reform girişimleri hangi güdü ya da güdülerle ortaya çıkmış olabilir? Bu soruya farklı biçimlerde yanıt arayışı olabilir. Bu girişimlerin, üretimin, tüketimin ya da emek sürecinin örgütlenmesi ile ilgili ussal çözüm arayışlarının değil, daha çok siyasal iktidarların bu dönemde aldığı biçimlerle, iktidar pratikleri ile ilişkili olduğu düşüncesindeyiz. Ele aldığımız ülkeler ekonomik ve toplumsal özellikleri açısından farklılaşsa da, siyasal iktidarın aldığı biçimler itibariyle benzer bir özellik göstermektedirler. Her iki ülkede de bu dönemde siyasal güç, açık bir biçimde merkezi siyasal iktidarlarda yoğunlaşmıştır. Son yıllarda biçimsel açıdan önemli yetkiler elde etmekle birlikte yerel yönetimlerin bu yetkileri kullanma olanaklarının siyasal ve yönetsel koşullar nedeniyle büyük oranda kısıtlandığı görülmektedir. Örneğin bir yandan yerel yönetimlere mali özerklik ile ilgili bazı önemli yetkiler tanınırken diğer yandan kamu mali yönetimi ve kontrolü ile ilgili yasal düzenlemelerde merkezi yönetimlere tanınan çok önemli yetkiler ile daha önce yerel yönetimlere tanınan yetkilerin kullanılmasında önlenmektedir. Son yıllarda birçok yeni yasal-kurumsal araç (taktik, strateji) ile merkezi iktidarlar ülkedeki siyasal ve yönetsel ilişkileri giderek çok daha fazla belirleme olanağına sahip olmaktadır.

2000’li yılların başlarından itibaren siyasal iktidarların bir yandan gücü kendilerinde yoğunlaştırırken diğer yandan kendileri açısından bunu sağlamanın en doğrudan ve güvenilir bir aracı olan mülki idare yapılanmasını kaldırmak istemeleri, merkezsiz bir toprak örgütlenmesine gitmek istemeleri açık bir çelişki gibi görünebilir. Bu durumun bir çelişki oluşturmadığını, Türkiye’de yönetim bilimi alanının duayenlerinden biri olan Kurthan Fişek’in 1970’li yıllarda yazdığı bir yazısındaki (Fişek, 2005: 147) çok uluslu şirketlerin yönetim anlayışını ele aldığı şu görüşü ile de açıklamak mümkündür: Fişek, katılımcı ya da demokratik yönetim söylemlerine rağmen adem-i merkezileşme girişimlerinin katı bir merkezileşme doğurmasının hiç de şaşırtıcı olmadığını, teknolojinin sağladığı olanaklar ile yönetim süreçlerine ilişkin her türlü konuda rahatlıkla ayrıntılı nitelikte bilgi sahibi olabilen ve en alt düzeylerdeki yönetsel süreçleri dahi gözetleyebilen, denetleyebilen merkezin daha da güçlenmesinin kaçınılmaz bir sonuç olduğunu belirtmektedir. Teknoloji alanındaki gelişmeler düşünüldüğünde Fişek’in bu tespitlerinin günümüz için daha da geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Artık dev işletmeleri ya da devletleri yönetenler, çok daha ileri teknolojiler sayesinde örgütleri, yönetime dair bütün süreçleri merkezi olarak rahatlıkla yönetebildiklerini, denetleyebildiklerini görmektedirler. Belki de bunun verdiği bir rahatlıkla yönetimlerinin meşruiyetini sağlamaya yönelik olarak adem-i merkezileşme söylemini çok yoğun bir biçimde kullanmakta, hatta işleyişe ilişkin nitelikteki bazı yetkileri devretmektedirler.

Merkezi iktidar, teknoloji, örgütlenme biçimi ve denetim arasındaki ilişkiyi toprak örgütlenmesi açısından düşündüğümüzde de benzer bir tablo ortaya çıkmaktadır. İçinde bulunduğumuz dönemde siyasal iktidarlar, bilgi, iletişim ve ulaştırma alanlarındaki teknolojik gelişmelere de bağlı olarak edindikleri çok sayıda yeni araç sayesinde, taşrada doğrudan kendilerinin uzantısı bir örgütlenme yapısı olmadan da coğrafi mekandaki ekonomik ve toplumsal ilişkileri denetleyebilir, toprağa kolaylıkla hükmedebilir hale gelmişlerdir. Bu açıdan toprakta örgütlü olmadan da gücü yeniden kendisinde temerküz edebilme, yoğunlaştırabilme (*re-concentration*) kapasitesine sahip merkezi iktidarların, 19. ya da 20. yy'da olduğu gibi doğrudan kendisine bağlı örgütlenmelere artık ihtiyaç duymadıkları düşünülebilir.

Yukarıda yaptığımız son açıklama, ele aldığımız iki ülkedeki son gelişmeler sonrasında sanki boşa düşüyor gibi görünmektedir. Şöyle ki; toprak örgütlenmesinde merkezsiz bir yapılanma tercihleriyle ilgili olarak Fransa ve Türkiye'de 2000'li yılların başlarında esen rüzgarın büyük oranda dindiğini, hatta tersi yönde rüzgarların güçlü biçimde estiğini söylemek mümkündür. Nedenleri, dinamikleri, dereceleri ve izlenen süreçler farklılaşmakla birlikte her iki ülkede de bu politikalar keskin bir geri dönüş yaşanmış, merkezsiz toprak örgütlenmesi ile ilgili politikalar büyük oranda rafa kaldırılmıştır.<sup>13</sup> Mülki idare yapılanmasının kaldırılması bir yana 2010 sonrasında her iki ülkede de mülki idare amirlerine daha fazla yetki verildiği görülmektedir.<sup>14</sup> Bu durumda 2002-2003'ten itibaren merkezsiz kamu örgütlenmesi hedefine yoğunlaşan politika ve uygulamalar dönemin siyasal konjonktürünün bir ürünü müydü? Her iki ülkedeki merkezsiz toprak örgütlenmesi ile ilgili söylemlerin, politika ve uygulamaların “yer”e (ülke, toplum) bağlı etmenlerin (toplumsal ilişkilerin) bir zorlaması ile değil, iktidar pragmatizmi çerçevesinde merkezi iktidarların dönemsel bir yönetim stratejisi olarak ortaya çıktığını düşündürmektedir (Karasu, 2015b).<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Diğer birçok etmenin yanında, İskoçya'nın ve Katalan Özerk Topluluğu'nun bağımsızlık için gerçekleştirdikleri referandumun birçok ülkenin yerel yönetim ve bölgeselleşme ile ilgili politikalarını yeniden gözden geçirmesine neden olduğu da söylenebilir.

<sup>14</sup> Her ne kadar rüzgar tersi yönde esiyor, mülki idareye yeni bazı yetkiler veriliyor gibi görünse de iki noktaya dikkat çekmek gerekmektedir. Son yıllarda il ve ilçe müdürlüklerine dayanan mülki idare sistemi ya da örgütlenmesi değil, devletin/hükümetin temsilcisi olan mülki idare amirlerine yetkiler verilmekte, kalkınma ajansı, mahalli idare birlikleri, organize sanayi bölgesi vb. gibi çok sayıda kurumda yöneticilik görevleri verilen mülki idare amirleri güçlendirilmektedir. Diğer nokta, her iki ülkede de mülki idarenin daha çok asayiş-güvenlik alanlarında öne çıkıyor olmasıdır. Son yıllarda ekonomik ve toplumsal işlevlerinden arındırılan mülki idare örgütlenmesinin kamusal niteliğinin zayıfladığını, teritoryal sabitliğe dayanan toplumsal bağlarından kopmuş olduğunu belirtmemiz gerekmektedir. Bu açıdan içinde bulunduğumuz dönemde idarenin mülkileşme biçimi, 19. ve 20. yy'da olduğundan çok farklılaşmaktadır. Bu konu Mülk, Toprak ve Yönetim adlı çalışmamızda “mülki idarenin mülksüzleşmesi” başlığıyla çok daha ayrıntılı bir biçimde tartışılmaktadır.

<sup>15</sup> 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmış, bu illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları oluşturulmuştur. Valiye bağlı

Belki de daha önce belirttiğimiz gibi, kendi içinde bir çelişki gibi görünen ‘bir iktidarın biçimsel açıdan doğrudan kendisine bağlı bir yapıyı ortadan kaldırma hedefi’, siyaset ve yönetim ilişkisi çerçevesinde ayrıca açıklanması gereken bir tercihtir. 2000’lerin başlarında merkezi iktidarlar kalıplaşmış, yerleşik yapı ve ilişkileri kırmak/çözmek için de böyle bir politika izlemiş olabilirler. Bir başka deyişle bu tercihleri, iktidar değişiklikleri sonrasında iktidarlar tarafından kullanılan bir strateji olarak da düşünmek mümkündür.<sup>16</sup> Sonuçta mülki idarenin kendisi de bir güç yapısıdır. Her ne kadar merkezi yönetimin uzantısı bir yapı da olsa özgün tarihsel koşullardan kaynaklı olarak devlet içinde görece bir özerkliği olabilmektedir. Bu nedenle iktidara yeni gelen siyasal partiler, siyasal açıdan kendilerine bağlı hale getirilmeye kadar mülki idare yerine kendilerine yakın ya da siyasal açıdan daha doğrudan bağlı alternatif yapılara yönelebilmektedirler. Ele aldığımız her iki ülkede de mülki idarenin kaldırılmasına yönelik girişimlerin iktidar değişiklikleri ardından başlatıldığını görmekteyiz. Yıllar geçtikçe mülki idare yapılanmasının iktidar bloğu içine alınması sonrasında ise yine aynı siyasal partilerin iktidarları döneminde mülki idarenin kaldırılması politikalarının terk edildiğini ve hatta doğrudan kendilerine bağlı mülki idare amirlerinin yeniden güçlendirildiğini söylemek mümkündür.

Merkezsiz kamu örgütlenmesi ile ilgili bölümü kapatmadan önce, merkezsiz kamu örgütlenmesinin özgün örneği İngiltere’deki son gelişmelere bakabiliriz. İngiltere’de 1990’lardan itibaren merkezi yönetimin uzantısı bölgesel ölçekte standart bazı yapıların oluşturulması kamu örgütlenmesinin “merkezsiz” olma niteliğini bir miktar azaltmıştır. Fakat 2010 yılında bölgesel düzeydeki bütün kurumlar kaldırılınca akla hemen İngiltere kamu örgütlenmesi yeniden özüne, yani toprak örgütlenmesinde yerel yönetimlerin tek ve güçlü yapı olduğu merkezsiz kamu örgütlenmesi modeline mi döndü sorusu gelmektedir. Artık bölgelerin kaldırılması sonrasında merkezi yönetimin toprakta örgütlü standart yapılanması

---

olarak kurulan bu yapıya, her ne kadar taslak aşamalarında tüzel kişilik verilmesi düşünülmüşse de, Yasa’da bu özellik tanınmamıştır. Ancak Eylül 2016’da çıkarılan KHK’larda yapılan bir değişiklik ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları’na tüzel kişilik verilmiştir. Başında valinin bulunduğu ve devlet tüzel kişiliği içinde faaliyet yürüten mülki idarenin var olduğu bir ortamda, yine valiye bağlı ancak ayrı tüzel kişiliği olan bir yapı oluşturulmuş olması kamu örgütlenmesinin genel ilkeleri açısından tartışmalıdır. Bu ilginç durum ayrı bir yazının konusunu oluşturmaktadır. Bu noktada konunun, iktidarların yönetim stratejisi ile bağını kurmak gerekirse sadece dört yıl içinde toprak örgütlenmesindeki bir kurumsal yapılanma ile ilgili çok stratejik düzeyde karar değişikliğine gidiliyor olması, iktidarların anlık durumlar karşısında kendi ihtiyaçlarına göre toprak örgütlenmesinde köklü değişiklikler gerçekleştirdikleri tezini güçlendirmektedir.

<sup>16</sup> Benzer bir yorumu, son 20 yıl içinde devletin toprak örgütlenmesinde gerçekleştirilen önemli değişiklikleri ele aldığımız çalışmamızda İngiltere için de yapmıştık. İktidar değişikliklerinin hemen ardından ölçek ve mekan tercihlerinin köklü biçimde değiştiğini görmekteyiz. Hatta bırakalım siyasal iktidar değişikliklerini, aynı iktidar döneminde bile çok köklü gel gitler yaşanmıştır. Örneğin bölge düzeyindeki örgütlenmeler gibi kamu örgütlenmesinde görev-yetki-kaynak bölüşümünü değiştiren-dönüştüren bir yapı bile sadece 15 yıl uygulamada kalabilmiş, kaldırılmaları sonrasında bütün yapı yeniden düzenleme konusu yapılmıştır. İlgili tartışmalar için bkz.: (Karasu, 2015b).

kalmadığı için bu soruya ilk anda evet yanıtı vermek mümkündür. Biçimsel yapılanmaya değil, toprak örgütlenmesindeki yönetim ilişkisine dair bir değerlendirme yaptığımızda durum farklılaşmaktadır. İngiltere’de merkezlessiz toprak örgütlenmesinin omurgasını oluşturan, yüzyıllardır yerel demokrasinin yapısı olan yerel yönetimler elbette hâlâ varlıklarını sürdürmektedirler. Ancak son yıllarda merkezi iktidarlar, kurumsallaşmış birer güç yapısı niteliğindeki yerel yönetimlere alternatif olarak çok sayıda yeni yapılar oluşturmuştur. Örneğin bunlardan biri, daha önce de değindiğimiz yönetimde özel sektör temsilcilerinin etkin olduğu ve piyasa ilişkisi esasına göre faaliyet gösteren yerel girişim ortaklıklarıdır. Yerel nitelikteki toplumsal ilişkilerden ve temsil ilişkisinden (teritoryal sabitliğe ait unsurlar) kopuk olan bu yapıların, oluşumlarını ve işlevlerini merkezi yönetim belirlemektedir. Bu yapılar aynı zamanda merkezi yönetimin yakın denetim ve gözetimi altındadırlar. İngiliz kamu örgütlenmesi bu dönemde belki biçimsel olarak merkezlessiz bir özellik göstermeye devam etmektedir. Bununla birlikte, siyasal iktidarların toprağı (ekonomik ve toplumsal ilişkileri) denetlemeye yönelik olarak yerel girişim ortaklıkları gibi yeni geliştirdiğı araçlar/stratejiler ile artık İngiltere’de merkezlessiz toprak örgütlenmesinin geleneksel şekliyle varlığından söz etmek giderek daha da güçleşmiştir.<sup>17</sup>

### **Kamu Örgütlenmesi Toprakdan Bağımsızlaşıyor mu?**

Son yıllarda küresel ya da ulusal düzeydeki iktisadi düzenin ihtiyaçlarını karşılayamadıkları, demokratik olmadıkları, sınırlandırıcı ya da hapsedici nitelikte olmaları gibi gerekçelerle territoryal sabitliğe dayanan mekânsal örgütlenmelerin eleştirisi konusu yapıldığı, çözüm olarak da topraktan bağımsızlaşmanın önerildiğı görülmektedir. Nitekim önceki başlıkta yer verdiğimiz birçok reform girişimi esas olarak modern dönemde territoryal sabitlik haline dönüşen bazı mekânsal örgütlenmelerin toprak ile bağının çözülmesi hedefine yönelmiştir. Bu reformlar kapsamında ilk olarak territoryal sabitliğe ait unsurların her biri adeta “yapısöküme uğratılmıştır” (Paasi, 2003: 120).

Özellikle 1980’lerden sonraki süreçte kamu örgütlenmesinde ulusal nitelikteki genel hizmetler açısından da, yerel yönetimlerin sundukları mahalli-müşterek ihtiyaçlar açısından da mekânsal örgütlenmelerin toprak temelli olmaktan uzaklaştırıldığı, modern dönemin territoryal sabitliklerinin birçok unsur açısından geriletildiğı bir gerçektir. Pazar ilişkileri, emek süreci, büyük kolektif kamusal

---

<sup>17</sup> Ele aldığımız üç ülkede de kullandıkları yetkiler ve mali kaynaklar açısından çok güçlü kılan metropol (büyükşehir) belediyeler söz konusudur. Son yıllarda metropol belediyeler için yeni coğrafi mekanlarda yeni örgütlenme biçimleri geliştirilmektedir. Bu belediyeleri hinterlandı ile birlikte yeni bir coğrafi alanda örgütlemeyi hedefleyen kent bölgeleri girişimi buna örnektir. Merkezlessiz bir toprak örgütlenmesi tartışılırken, toprak örgütlenmesinde adeta yeni bir merkez haline dönüşen metropol belediyeleri gerçeğini de göz önünde bulundurmak gerekir.



hizmetlerin sunumu, kamusal yatırımlar, kalkınmaya yönelik teşvikler, nüfus hareketleri, kimlik tanımlamaları ve yurttaşlık vb. gibi birçok konuda temel bazı ilişkilerin ya da süreçlerin artık köy, ilçe, kent ya da il gibi teritoryal sabitlikler temelinde giderek daha az tanımlandığı ya da düzenlendiği söylenebilir. Doğal yerleşim alanı, ekonomik alan, yönetsel alan, siyasal alan gibi coğrafi mekan tanımlamalarında da giderek teritoryal sabitlik unsurlarının temel alınmadığı görülmektedir.

Peki bir devletin coğrafi sınırları içindeki ekonomik ve toplumsal ilişkilerin topraktan bağımsızlaşmış bir şekilde kurulduğu söylenebilir mi? Ya da Hardt-Negri'nin "imparatorluk" tanımında (Hardt-Negri, 2000: 19) olduğu gibi küresel iktidarların, esnek hiyerarşileri ve çoklu mübadeleyi merkezlessiz ve topraksız özellik gösteren değişken komuta ağları yoluyla yönettikleri söylenebilir mi? Mekânsal ölçeği ya da örgütlenme biçimleri değişmekle birlikte toplumsal ilişkilerin ve kamu örgütlenmesinin bütünüyle topraktan bağımsızlaştığını söylemek elbette mümkün değildir. Önceki başlıkta yer verdiğimiz reformlar da göstermektedir ki kamu örgütlenmesinde topraktan kopma ya da bağımsızlaşma süreçlerinin yaşandığı bir gerçektir. Ancak ekonomik ve toplumsal ilişkiler açısından süreç topraktan bağımsızlaşma noktasında tükenmemektedir. Küreselleşme ile ilgili savlarda belirtildiği şekliyle ekonomik ve toplumsal ilişkiler "yersiz, yurtsuz, meşafesiz, sınırsız" mekanlarda gerçekleşmemektedir. Aslında hemen hemen bütün topraktan bağımsızlaşma süreçleri sonrasında iktidarın, yönetimin, ilişkilerin toprakla olan bağının yeniden kurulduğu görülmektedir. Ancak toprakla kurulan bağ, önceki bağlardan çok kritik farklılıklar içermekte, çok farklı bir maddi zemin üzerinde yükselmektedir. Nitekim aslında son yıllarda gerçekleşen topraktan bağımsızlaştırma süreçlerinin nedeni de büyük oranda toprakla kurulmuş olan önceki bağların maddi zeminini ortadan kaldırmaktır. Bu durumda aslında mekânsal örgütlenmeler açısından topraktan bağımsızlaşmadan söz etmek yerine, örgütlenmenin toprakla kurduğu modern döneme ait bazı bağların çözülmesinden söz etmek daha doğru olacaktır. İçinde bulunduğumuz dönemde bulunan mekânsal çözümler de çoğu zaman daha geçici nitelikte olmakla birlikte yine istikrarlıdır. Bir başka deyişle topraktan bağımsızlaşan ilişkilerin, başka biçimlerde toprağa yeniden bağlanması suretiyle bulunan mekânsal çözümler, unsurları açısından farklılaşsa da aslında yine bir tür teritoryal sabitlik özelliği göstermektedir. Küreselleşme olarak tanımlanan süreçte bir taraftan modern döneme ait teritoryal sabitliklerin çözülmesi ile topraktan bağımsızlaşma yaşanırken, diğer taraftan yeni uluslararası işbölümüne uygun olarak yine devlet merkezli olarak çoklu coğrafi ölçek ve mekânsal yapılarda devletin/mekânsal örgütlenmelerin toprakla bağı, kimi zaman belki de daha da güçlü bir biçimde olmak üzere yeniden kurulmaktadır. Çelişki gibi görünen bu durum kapitalizmin içinde bulunduğumuz tarihsel anında geliştirilen bir çözümdür. Merkezi iktidar/devlet, modern dönemde toprakla bağın kurulmasında olduğu gibi, küreselleşme sürecinde topraktan bağımsızlaşmada ve yine bu dönemde toprakla bağın yeniden kurulmasında da başat

yapı olma özelliğini sürdürmektedir (Brenner, 1999: 41, 43, 53, 63; Hardt-Negri, 2000: 19).

Mekânsal yapıların toprakla bağının yeniden kurulmasıyla ilgili süreçler açısından bir noktaya dikkat çekmek gerekmektedir. Modern teritoryal sabitlikler çok büyük oranda doğal yerleşim, üretim ya da tüketim yerlerinde görece doğal bir biçimde oluşmuş ya da yine bu yerler esas alınarak bilinçli bir biçimde oluşturulmuştur. Teritoryal sabitlik temelindeki kırsal ya da kentsel mekânsal örgütlenmelerin önemli bir bölümünün bu anlamda ekonomik ve toplumsal bir temeli vardır. Bu dönemdeki mekânsal yapıların büyük bir bölümü, ekonomik ve toplumsal yaşamın doğal sınırlarının yönetsel sınırlara (teritoryal) dönüştürülmesi ile ortaya çıkmıştır. Topraktaki üretim, tüketim, mübadele, nüfus ilişkileri ile idare arasında bir bağ kurularak toplumsal özellikler gösteren coğrafi mekan aynı zamanda yönetsel olarak da kavranmıştır. Teritoryal sabitlik olarak belirlenen alanlarda modern yönetsel yapılar bu şekilde oluşturulmuştur. Bu dönemde mekânsal örgütlenmelerin büyük bir bölümünün coğrafyası, birbiri ile örtüşen şekilde yaşam, üretim, tüketim, siyasal temsil ve yönetim alanı olup doğal bir tarihsel geçmişe sahiptir.<sup>18</sup>

Son yıllarda kamu örgütlenmesinde yaşanan, önce topraktan bağımsızlaşma, sonrasında ise yeniden ölçeklendirme ve farklı türdeki mekânsal yapı tercihleri ile yeniden toprakla bağını kurma süreçlerini özellikle bu kapsamda değerlendirmek gerekir. Daha önce de belirttiğimiz gibi günümüzdeki mekânsal yapıların toprakla bağının yeniden kurulmasında da teritoryal sabitliğin belirli unsurlarıyla var olduğunu söyleyebiliriz. Bu dönemde de teritoryal sabitlikler yine devlet merkezli olarak belirlenmektedir. Bu benzerliklerin varlığına rağmen modern yapıların kurulduğu dönem ve günümüz dönemi arasında toprakla kurulan bağın niteliği ya da teritoryal sabitlik unsurları açısından çok kritik farklılıklar söz konusudur. Her iki dönem arasındaki farklılıkları “temsiliyet” kavramı ile de açıklamak mümkündür. Temsiliyeti iki anlamda kullanmaktayız. Birincisi, seçim, kamu hizmeti, denetlenebilirlik ve yurttaşlık çerçevesinde yerel meclis gibi çeşitli kurumsal mekanizmalar aracılığıyla sağlanan ‘siyasal temsil’; ikincisi, mekânsal yapının toplumsallığı, bir başka deyişle o coğrafi alandaki ekonomik ve toplumsal ilişkileri temsil gücüdür. Bütün yerelleşme söylemlerine rağmen ele aldığımız ülkelerde modern döneme ait teritoryal sabitliklerde örgütlü yerel yönetimler yerine onlara alternatif olarak oluşturulan bazı yapıların tercih edilmesi, merkezi iktidarların güç ve kaynak aktarmak suretiyle tercih ettikleri yeni mekânsal yapıların temsil yeteneğinin çok zayıf olması ya da hiç olmaması bir rastlantı değildir. Kent bölgelerini, yerel girişim ortaklıklarını, yine Türkiye’deki pergel düzenlemesini,

<sup>18</sup> Modern yönetimin oluştuğu dönemlerde coğrafi mekanın merkezi iktidarların hesaplamaları, stratejileri çerçevesinde belirlendiği, değiştirildiği, dönüştürüldüğü, teritoryal sabitliklerin bir bölümünün ‘zor’a dayandığı, bu yönüyle de toplumsal karşılığı olmayan mekânsal yapılanma örneklerinin de var olduğunu elbette inkar etmiyoruz.

etkin ve verimli ölçek gerekçesiyle coğrafi mekanı il mülki sınırlarına genişletilen büyükşehir belediyelerini, köy ya da beldelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasını, bölge ölçeğinde yeni yapıların varlığını ya da var olan yapıların kaldırılmasını bu kapsamda düşünebiliriz. Son yıllardaki toprak örgütlenmesine ilişkin düzenlemeler ile “*teritoryalin mantığının yerini kapitalin mantığı almaktadır*” (Arrighi, 2000: 33-34; Harvey, 2003: 29). Buna göre ‘sermaye üzerinde denetimi sağlama’ amacı için ‘nüfus ve toprak üzerinde denetim kurma’ bir araç haline dönüştürülmektedir. Bu durumda toplumsal-kamusal bağlarından koparılarak düzenleme konusu yapılan coğrafi mekan, nüfus ve toprağa ilişkin unsurların doğal değil, ekonomik ya da matematiksel hesaplamalara dayalı bir düzeni ifade eder hale gelmektedir.

Son yasal değişiklikler ile büyükşehir belediyeleri açısından bir yandan belirli yönleriyle topraktan bağımsızlaştırma diğer yandan daha geniş bir coğrafi mekanda ve yeni bir biçim ile toprakla yeniden bir bağ kurma söz konusudur. Büyükşehir belediyesi biçimsel açıdan elbette hâlâ teritoryal sabitliğe dayanan bir yerel yönetim birimidir. Ancak şimdi olduğu biçimiyle belediyenin coğrafi mekanı, doğal bir yerleşim alanını ya da ekonomik ve toplumsal ilişkilerin doğal biçimde geliştiği, yerleştiği, kökleştiği bir alanı temsil etmemektedir. Dev ölçekli bir mekânsal örgütlenme olarak büyükşehir belediyeleri birbirinden çok farklı niteliğe sahip üretim, tüketim, emek süreci ya da kimlik vb. gibi birçok unsuru ve iç içe geçmiş çok sayıda mekânsal katmanı barındırmaktadır. Coğrafi sınırlarının çok geniş tutulduğu, bünyesindeki çok sayıda belde belediyesinin ve köylerin de kapatılarak mahalleye dönüştürüldüğü düşünüldüğünde büyükşehir belediyelerinin kendi coğrafyasındaki ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişkileri temsil gücünün çok zayıfladığı rahatlıkla söylenebilir. Bu süreçte coğrafi mekânın sadece ekonomik temsil niteliği zarar görmemiştir. Aynı zamanda yurttaşlar ile karar vericiler arasındaki mesafenin uzaklaşması, tarihsel-toplumsal niteliği olan köy ya da belde belediyelerinin kapatılması ile büyükşehir belediyelerinin siyasal temsil niteliği de gerilemiştir. Bütün bunlar düşünüldüğünde biçimsel açıdan yine ‘yerel’ düzeyde örgütlü bir mekânsal yapı olmakla birlikte, büyükşehir belediyeleri toplumsal-kamusal temeli çok zayıflatılmış bir teritoryal sabitlik üzerinde örgütlenmektedir.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Örneğin büyükşehir belediyesi sınırlarında geçimini iki ineği ile sağlayan bir köylü için yaşam, belediye örgütlenmesinin toprakla bağının yeniden kurulduğu 6360 sayılı yasa sonrasında farklılaşacaktır. Köy tüzel kişiliğinin mahalleye dönüştürülmesi ile köylünün gündelik yaşamı, ekonomik, toplumsal ve siyasal hakları kendi iradesi dışında köklü biçimde değiştirilmiş, yeniden tanımlanmıştır. Bir örnek üzerinde açıkladığımız bu dönüşümü, büyükşehir belediyelerinin coğrafi mekanı açısından çok sayıda farklı durum için genelleştirmek mümkündür. Benzer bir değerlendirmeyi, yerel kalkınmayı IBBS Düzey 2’de örgütleyen kalkınma ajansları için de yapmak mümkündür. Bu kurumların da örgütlü olduğu coğrafi mekandaki ekonomik ve coğrafi ilişkileri temsil ettikleri söylenemez.

\*\*\*

Son yıllarda kamu örgütlenmelerine yönelik ortaya çıkan topraktan bağımsızlaşma tercihlerinin gerisinde “özgün amaçlara ve tikelliklerin yönetimi”ne yönelme vardır. Bu yönelişlere göre evrenselliği ve eşitliği hedefleyen teritoryal sabitlik ve bu sabitliklerde örgütlü yapılar ile çeşitlilik, çokluk, farklılık ya da tikellikler yönetilemez (Hardt-Negri, 2000: 348). Bu gerekçeye dayandırılarak gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarındaki topraktan bağımsızlaştırma, yeniden ölçeklendirme ve esnek yeni mekansal çözümler yoluyla yeniden toprakla bağ kurma girişimlerinin, modern dönemin teritoryal sabitliğinde örgütlü yerel yönetim ya da mülki idare gibi mekânsal yapılanmaları dönüştürmeyi hedeflediği söylenebiliriz. Ancak belirtmek gerekir ki bu girişimlerin hedefi sadece doğrudan doğruya mülki idare ya da yerel yönetim yapılanmasının kendisi değildir. Esas olarak dönüştürülmek istenen bu yapıların dayandığı modern döneme ait yapı, ilişki, değer ya da ideolojileri barındıran teritoryal sabitliklerdir. Esnek nitelikteki yeni mekansal çözümlerin bir sonucu olarak toprak temelli örgütlenmelerin gerilemesi, aynı zamanda toprakta kurulu olan ve yerleşik hale gelmiş ve büyük oranda ekonomik-toplumsal hakların zeminini oluşturan ilişkilerden, değerlerden uzaklaşmaya yol açmaktadır. Son yıllarda baş döndürücü bir hızla gerçekleştirilen ölçek ve mekan değişikliklerine bakıldığında, kamu yönetimi reformlarının içeriğinde topraksal olandan (*territorial*), toprağa (*territory*) doğru yeniden bir yönelmenin olduğu görülmektedir.

Modern dönemin mirası mülki idare ve yerel yönetim gibi mekânsal yapıların, varlıklarını sürdürmekle birlikte, topraksal olana ait önemli bazı toplumsal-kamusal işlevlerini yitirdiğini söyleyebiliriz. Bu yapıların toprakla yeniden bağı etkililik ve verimlilik, optimum ölçek gibi ekonomik hesaplamalar temelinde kurulmaktadır. Bu yapılar giderek toprak kavramının ilk biçimindeki çıplak haliyle belirli bir otoritenin coğrafi sınırlarını gösteren bir araziyi/alanını, belirli bir coğrafi sınırda yetki sahibi otoritenin/yönetenin coğrafi mekanını ya da ekonomik temeldeki bazı hesaplamalara göre belirlenen geometrik bir düzeni ifade eder hale gelmektedirler.

## **Kaynakça**

- Arrighi, G., *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*, Verso, London 2000.
- Brenner, N., “Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, And Geographical Scale in Globalization Studies”, *Theory and Society*, V. 28, 1999, p. 39-78.
- Dinçer, Ö., *Türkiye’de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?*, Alfa, İstanbul 2015.
- Elden, S., “Land, Terrain, Territory”, *Progress in Human Geography*, V. 34, N. 6, 2010, p. 799 – 817.
- Emre, C. ve Özşen, T. ve Özüğurlu, M. ve Karasu, K., *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 2003.
- Fişek, K., *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, 2. Baskı, Ankara 2005.
- Foucault, M., *Güvenlik, Toprak, Nüfus (College De France Dersleri, 1977-1978)*, (Çev. F. Taylan), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2014.
- Gottman, J., “The Evolution of The Concept of Territory”, *Social Science Information*, V. 14, N. 3/4, 1975, p. 29 – 47.
- Hardt, M ve Negri, A, *İmparatorluk*, Çev. A. Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2000.
- Harvey, D., *Yeni Emperyalizm*, Çev. H. Güldü, Everest Yayınları, İstanbul 2003.
- Karahançoğulları, O., “Fransa’da Kamu Yönetimi,” *Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri*, (Yay. Haz. Koray Karasu), İmge Yayınevi, Ankara 2013, s. 41-144.
- Karasu, K., “İngiltere’de Kamu Yönetimi,” *Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri*, (Yay. Haz. Koray Karasu), İmge Yayınevi, Ankara 2013, s. 145 - 292.
- Karasu, K., “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme” *1864 Vilayet Nizamnamesi*, (Ed. E. Tural ve S. Çapar), TODAİE, Ankara 2015, s. 345 – 368.
- Karasu, K., “Kalkınma Ajansları: ‘Modelimi Kaybettim Hükümsüzdür’ (Ölçek Siyasetinin Yerelliği),” *AÜ SBF Dergisi*, C. 70, S. 2, 2015b, s. 273 – 316.
- Lacoste, Y., *Coğrafya Her Şeyden Önce Savaş Yapmaya Yarar*, Çev.: S. Sezer, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2014.
- National Audit Office, *Local Enterprise Partnerships*, HC 887 Session 2015-16 23 March 2016, London 2016.
- Neocleous, M., *Devleti Tahayyül Etmek*, Çev. A. Sarı, Notabene, Ankara 2014.
- Paasi, A., “Territory”, *A Companion to Political Geography* (Eds. J. Agnew – K. Mitchell – G. Toal), Blackwell Pub., UK 2003, p. 109 – 122.

