

Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezleşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Örgütlenmesi

Public Organization Within The Scope of Deterritorialization And Acentralization Discussions

Koray Karasu*¹

¹Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri ABD, Ankara

Öz: Modern kapitalist devletlerin ortaya çıkış sürecinde birçok ülke açısından devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin başlıca iki özelliği 'merkezleşme' 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 yukarıda belirtilen iki özellik açısından da kritik önemde bazı değişimler yaşanmıştır. Bu bildiri çalışması, esas olarak bu önemli değişiklikleri ele almayı amaçlamaktadır. İnceleme, 'topraktan bağımsızlaşma' (deterritorialization) ve 'merkezleşme' (acentralization) kavramları çerçevesinde ve Türkiye ve konu açısından önemli görülen Fransa ve İngiltere'deki gelişmelere yer vermek suretiyle yapılmaktadır. Ele alınan her üç ülkede de 1980'lerden sonra uygulanan yerleşme reformlarına rağmen toprak örgütlenmesinde giderek daha fazla merkezleşme yaşandığı, toplumsal ilişkiler açısından hala toprağa sabitlik unsurları devam etmekle birlikte iktidarların iktidar pragmatizmi çerçevesinde giderek topraktan bağımsızlaşan örgütlenme biçimlerini tercih ettiği görülmektedir. Bununla birlikte topraktan bağımsızlaşma süreçleri sonrasında toprakla bağın farklı özellikler temelinde yeniden kurulduğu da gözden kaçırılmamalıdır.

Anahtar Kelimeler: Teritoryal, Toprak Örgütlenmesi, Topraktan Bağımsızlaşma, Toprakla Bağın Yeniden Kurulması, Merkezleşme, Mekan, Kamu Yönetimi

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 20th 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.

Keywords: Territorial, Deterritorialization, Reterritorialization, Acentralization, Space, Public Administration

* Koray Karasu, e-posta: karasu@politics.ankara.edu.tr

1. Giriş

1980'lerden sonra ve özellikle de 2000'li yılların başlarında devletin toprak üzerinde 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 sonraki bölgeselleşme uygulamalarını, Fransa'da 1980'lerde başlatılan ve 2003 yılındaki anayasa değişikliği ile de doruk noktasına ulaşan 'yerelleşme reformları'nı, Türkiye'de 2000'li yıllardaki yerel yönetimler ve bölgeler ile ilgili yasal ve kurumsal değişiklikleri bu kapsamda düşünebiliriz. Farklı ekonomik ve toplumsal yapıya sahip bu üç ülkenin son dönemlerdeki ölçek ve mekân konusunda farklılaşan tercihleri 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 bildiri çalışmasında iki temel kapsam sınırlılığı söz konusudur. Birincisi, konu itibariyledir. Çalışmada yukarıdaki sorular kamu örgütlenmesi alanı çerçevesinde ele alınacaktır. Diğer kapsam sınırlılığı ise çalışmanın odağı ile ilgilidir. Yönetimsel bölünüş ve kademelenmeyi, mekânsal ölçek ve yapıları içerecek şekilde devletin toprak üzerinde örgütlenmesindeki gelişmeler, 'merkezsizleşme' (*acentralization*) ve 'topraktan kopma ya da bağımsızlaşma' (*detrterritorialization*) kavramları odağa alınmak suretiyle değerlendirilecektir. Çalışma, son yıllardaki gelişmelerin her ikisi de birer teritoryal örgütlenme olan mülki idare ve yerel yönetimlerin toprağa sabitlenme 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. Bildiride kısa bir kavramsal inceleme sonrasında Türkiye'deki; Türkiye ile yapısal unsur ve dönüşüm pratiklerindeki benzerlikleri nedeniyle Fransa'daki; Türkiye ve Fransa'daki kamu örgütlenmeleri için özellikle de bir dönem model olarak sunulan 'merkezsiz 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.

2. Kavramlar Üzerine

Çalışmanın odağında yer alan (merkezsizleşme ve topraktan bağımsızlaşma) kavramlar, biri merkez anlamına gelen *central*, diğeri ise toprak anlamını taşıyan *territory* sözcüklerinden türetilmiş kavramlardır.¹ Olgusal gelişmelere geçmeden önce bu kavramların alanımızdaki kullanım

¹ Çalışmanın iki temel kavramı olan topraktan bağımsızlaşma ve merkezsizleşme sosyal bilimlerin az sayıda da olsa bazı alanlarında giderek daha fazla konu edinilmektedir. 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 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

biçimlerine kısaca bakmak yararlı olacaktır. Bu noktada kavramların etimolojisini, birbiri ile ilişkisini ya da farklı disiplinlerde kullanım biçimlerini ele almak gibi özel bir amacımızın olmadığını belirtmeliyiz.

2.1. Merkez – Merkezileşme – Adem-i Merkezileşme – Merkezsizleşme (Central – Centralization – Decentralization – Acentralization)

Kamu yönetimi alanında ‘merkez’ belki de en yoğun olarak kullanılan kavramlardan biridir. Özellikle de modern merkezi devlet örgütlenmesine doğru geçişle birlikte adeta merkez ve bu kavramdan türetilen merkezileşme kavramı bu alanı 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.

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

Bu noktada adem-i merkeziyet ya da adem-i merkezileşme kavramlarının kullanımı ile ilgili 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, merkezileşmenin 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.

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 yazarların teritoryal, toprak ya da coğrafi mekan gibi kavramları kullanmadıkları görülmektedir.

Dikkat çekmek istediğimiz ikinci nokta, çalışmada ele aldığımız merkezsiz kavramının “devlet” örgütlenmesine değil, devletin toprak üzerinde örgütlenmesine ilişkin olduğudur.² Merkezi devlet örgütlenmesi ile ilgili açıklamaları özellikle küreselleşme süreci ile birlikte ulus devletlerin gerilediği, ulusal ölçekteki merkezi iktidarların, 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 *Uzun Yirminci Yüzyıl*³ 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 merkezsiz ve topraksız bir yönetim aygıtıdır.” Buna göre imparatorlukta küresel iktidar yapıları söz konusudur, ancak bir iktidar merkezi yoktur. Toprak temelli bir iktidar merkezi yaratmadığı gibi sabit sınırları ya da engelleri de tanımaz. Sınırları olmayan, sınır tanımayan yönetim modeli olarak imparatorlukta merkez olmayınca, doğal olarak içerisi ya da dışarı da yoktur. İmparatorluk çağında üretim süreçleri toprağa ya da mekâna bağlı olmayı, dolayısıyla da fiziksel bir merkezi gerektirmez. Bir merkeze sahip olmayan, her bir parçanın özerk olduğu üretim süreçlerinin mekânsal kısıtlamalardan kurtarılması ile üretim ağı da merkezsizleşmiştir.

Devletin merkezsizleştiği ile ilgili bu tezler, özellikle de bildirinin diğer temel kavramı olan ve birazdan ele alacağımız topraktan bağımsızlaşma ile birlikte düşünüldüğünde çok daha önemli bir hale gelmektedir. Fakat bildiri de kullandığımız biçimiyle merkezsiz kamu/toprak örgütlenmesi, devletin siyasal çatısıyla, egemenliğin kullanım biçimiyle, ekonomik gücün nerede yoğunlaştığı ya da yoğunlaşmadığı, küresel üretim süreçlerindeki/ağlarındaki iktidar yapısı ile ilgili değildir. Bu nedenle de yukarıda sözünü ettiğimiz tezlerle doğrudan bir ilişkisi yoktur. Bu çalışmada kullanılan merkezsizlik, bir devletin içindeki, bir devletin toprak üzerinde örgütlenmesindeki işbölümü ile, bir başka deyişle kamu hizmetlerinin toprak üzerindeki örgütlenme biçimiyle ilgilidir. Merkezi 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. Bu tanımlamadaki özelliklere sahip İngiltere kamu örgütlenmesi, merkezsiz kamu örgütlenmesinin tipik ve özgün bir örneğini oluşturmaktadır.

² 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 disiplinde geçen ve birden fazla merkezin var olduğu örgütlenme biçimlerini ifade etmek üzere kullanılan kavramlar ile de ilgisi yoktur.

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

Merkezsiz kamu örgütü yapılanması farklı biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. Bu yapı ekonomik ve toplumsal ilişkilerin özgün tarihsel özelliklerine bağlı olarak doğal biçimde oluşabilir. Örneğin İngiltere’de kapitalizmin tarihsel seyrinde merkezi ve yerel güç yapıları arasındaki kendine özgü dengenin, uzlaşımın bir sonucu olarak, kapitalist gelişme için merkezi iktidarın toprakta örgütlenmesine ihtiyaç duyulmamıştır. Bu ülkede yerel yönetimler toprak üzerinde örgütlenmenin asli ve standart yapıları ve temel kamu hizmetlerinin yürütücüsü olarak yüzyıllardır varlıklarını sürdürmektedirler (Karasu, 2013). Merkezi yönetimin standart tipte bir taşra örgütlenmesi (mülki idare) İngiltere’de var olmamıştır. Bu nedenle geçmişte olduğu gibi günümüzde de İngiltere’de teritoryal örgütlenme denildiğinde akla “yerel yönetimler”in gelmesi bu açıdan doğaldır.

Merkezsiz kamu örgütlenmesi, devletin toprak örgütlenmesine yönelik tercih farklılaşmasına (iktidar politikası/aracı) bağlı olarak da ortaya çıkabilmektedir. Örneğin 1980’lerdeki yerelleşme reformları ve 2003’te gerçekleştirilen Anayasa değişikliği sonrasında Fransa’da merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin olmadığı, yerel yönetimlerin toprak örgütlenmesinde tek standart yapı olduğu merkezsiz kamu örgütlenmesine doğru yönelme tartışmaları (*a-centralization*) gündemi uzun bir süre meşgul etmiştir. Teritoryal örgütlenmedeki mülki ve yerel şeklindeki ayrımın ortadan kaldırılarak, teritoryal yapılanmanın yerel yönetimlerin varlığında birleşmesi, bütünleştirilmesi ya da teklileştirilmesi politikasının en azından günümüze kadar yaşam bulduğunu söylemek mümkün değildir. Bu konuya döneceğiz.

2.2. 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 diğer bazı kavramlara yoğunlaşılacaktır. Bu bildirinin 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. Örneğin Y. Lacoste, sözcüğün Fransız toplumunda ilk olarak 16. yy’da görüldüğünü, ancak bu dönemlerde köye bağlı 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 hükümrânın 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 (maddi unsur) ifade eden toprak kavramı giderek maddi unsuru yanında başka unsurları da içermeye başlamıştır. Örneğin “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. 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 siyasi ve hukuki 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 “hükümlerliğin egemenlik coğrafyası”nı ifade etmekte ve arazi (*land*), sınırlılık (*boundedness*) ve hükümlerlik (*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 fiziki 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 devletin coğrafi mekanının mahalle, köy, ilçe, il, kent, 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*)⁴ kavramı ile ifade edilmeye başlanmıştır. Teritoryali incelemek elbette toprağı ele almayı gerektirir, ancak bununla sınırlı değildir. O coğrafi alandaki insan topluluğunun ve şeylerin kendisine, bunların denetlenmesine, yönetilmesine dair maddi ve ideolojik araçlara yönelmeyi gerektirmektedir (Passi, 2003: 110-111). Arazi, para ve enerji gibi kıt kaynakların dağılımı, tahsisi, mülkiyeti ya da kullanımını üzerinde denetim sağlama,

⁴ Bu çalışmada kavram tercihi güçlükle yaşadığımızı belirtmemiz gerekiyor. Toprak anlamındaki *territory* sözcüğünden türetilen *territorial* sözcüğünün dilbilgisi açısından Türkçedeki tam karşılığı ‘topraksal’ ya da “toprakla ilgili olan”dır. Ancak bilim dilinde topraksal karşılığın neredeyse hiç rastlanılmamaktadır. Farklı disiplinlerde, vurgulanan özelliğine göre karasal, bölgesel ya da ülkesel karşılıkları kullanılmaktadır. Hemen hemen bütün alanlarda yaygın olarak kullanılan karşılık ise sözcüğün Türkçe okunuşu olan ‘teritoryal’dır. Topraksal ilgili yazında yerleşmediği, karasal, bölgesel ve ülkesel de çalışmada ele aldığımız konu açısından uygun olmadığı için metnin dilsel tutarlılığından ödün verme pahasına bu çalışmada topraksal yerine teritoryal kavramı kullanılacaktır.

üretim-tüketim süreçleri, güç/iktidar yapılanması, düzen ve otorite sağlamaya yönelik çeşitli teknik, taktik, strateji ve süreçler ve toplumsal bütünleşme mekanizmaları teritoryalin içini doldururlar (Elden, 2010: 803-804). İlginin toprağın kendisinden teritoryale yani toprakasal olana (toprağa 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 örgütlenmesi alanı ile teritoryal kavramının ilişkisi, daha önce başka bir çalışmamızda (Karasu, 2015) ele aldığımız teritoryal sabitlik ya da toprağa sabitleme noktasında yoğun olarak kurulmaktadır. Kısaca özetlersek:

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/toprakasal sabitliktir. Ekonomik ve toplumsal ilişkilerin giderek belirli bir coğrafya ile sınırlanması, hukuksal ve yönetsel boyutlarıyla toprağa bağlı bir biçimde tanımlanması toprağa sabitleme ya da teritoryal sabitlik olarak adlandırılabilir. Toprağa 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) toprağa 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 düzenlemeler toplumsal-yönetsel 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 yönetsel 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 yönetsel 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.

20. yy'ın ortalarından itibaren bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki yeni gelişmeler ile dünya ekonomisinin bütünleşik hale gelmeye başladığı ve uluslararası şirketlerin küresel olarak yayıldığı dönemde, modern döneme ait coğrafi sınırların ve teritoryal sabitliklerin kendiliğinden anlamını yitirdiği yönünde bazı tezlerin son yıllarda yoğun bir biçimde gündeme geldiğini görmekteyiz. Buna göre modern devletle birlikte ortaya çıkan, bütünleşme hedefine yönelik olarak bir merkezi akıl etrafında ayrıntılı tanımlanmış, birbiri ile ilişkilendirilmiş çeşitli sabitlikler şeklinde örgütlü coğrafi mekanlar işlevselliğini yitirmektedir. Modern devletle birlikte idarenin toprak ile kurulmuş olan sıkı bağı artık son yıllarda giderek gevşemekte, çözülmektedir. Hem devletin hem de sermayenin örgütlenmesi açısından topraktan bağımsızlaşmanın yaşandığını öne süren tezlerin temel argümanı, modern döneme ait, devlet merkezli belirlenen teritoryal sabitliklerin her bir unsurunun küreselleşme süreci ile birlikte işlevsizleştiği şeklindedir. Buna göre çokluğu, çeşitliliği ve farklılıkları temsil edecek ve ekonomik ve toplumsal ilişkilerin dünya yüzeyinde pürüzsüz hareket edebilmesine olanak tanıyacak “yersiz, yurtsuz, mesafesiz, sınırsız” mekanlara ihtiyaç vardır. Bunun için öncelikle başta ulusal ölçek olmak üzere çeşitli teritoryal sabitliklere

hapsedilmiş, katılaşmış rejimlerden kurtulmak gerekir. Bu, 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). Devlet örgütlenmesinde ekonomik ve toplumsal ilişkilerin topraktan ya da yerleşik coğrafi mekanlar ile olan bağının kopması, yine toprak sözcüğünden türetilen *detrterritorialization* sözcüğü ile ifade edilmiştir. İlk olarak 1970'lerin başlarında kullanılmaya başlanan (Brenner, 1999: 63) *detrterritorialization* sözcüğü için “topraktan kopma”, “topraktan bağımsızlaşma” ya da “topraksızlaşma” karşılıklarını kullanmak mümkündür. 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 nitelendirmektedir (Örn. Paasi, 2003: 117).

Çalışmamızda toprak ile ilgili yer vereceğimiz son kavram, idarenin toprakla bağının yeniden kurulmasını ifade etmek üzere kullandığımız “yeniden teritoryalleşme”dir (*reterritorialization*). Yeniden teritoryalleşme, özellikle de yaşanan topraktan bağımsızlaşma süreçleri sonrasında ekonomik ve toplumsal ilişkilerin coğrafi mekanının yeni bazı özellikler temelinde yeniden belirlenmesini, tanımlanmasını ve biçimlendirilmesini ifade etmektedir. Yaşanan süreçler dikkatle izlendiğinde topraktan kopma ya da bağımsızlaşma süreçlerinin hemen hemen tümünün aslında aynı zamanda yeni özellikler temelinde toprakla yeni bir bağ kurma süreci olduğu görülecektir.

3. 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 sahne olmuştur. Her ikisi de teritoryal örgütlenme niteliği gösteren ve standart nitelikte ülke çapında örgütlü olan merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi (mülki idare) ve yerel yönetimler ekonomik ve toplumsal ilişkiler açısından toprağa sabitlenmenin bir aracı olarak işlev görmüşlerdir. Tanzimat sonrası Osmanlı devlet örgütlenmesinin kısmen, Cumhuriyet dönemi Türkiye’deki toprak örgütlenmesinin ise büyük oranda bu özelliği taşıdığı söylenebilir. Bütün 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. Bu ülkeler merkezi yönetimin uzantısı taşra örgütlenmesinin olmadığı (merkezsiz kamu örgütlenmesi) İngiltere’den bu yönüyle farklı olmuşlardır.

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 giderek terk edileceği ve yerel yönetimlerin bu yapıda standart biçimde örgütlü tek yapı olarak kalacağı yönünde söylemleri, 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 adem-i 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 merkeziyet esasına dayanan kamu örgütlenmesinin kuruluşu açısından çok temel bir eksen değişikliği 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 adem-i merkezileştirilmiştir*” hükmü de bu değişikliği açık bir biçimde tanımlamakta, nitelemektedir. Bununla birlikte 2000’li yılların başlarında anayasa hukuku, siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarında Fransa’nın merkezsiz (*a-central*) bir kamu örgütlenmesine doğru gittiğine dair tespitlerin yapıldığı, bazı yazarların daha demokratik bir devlet örgütlenmesi için merkezsiz 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 devlet reformlarının adem-i merkezileşme 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 örgütlenmediği bir ortamda genel yetkili tek yapı olarak faaliyet yürütebileceklerini, bu nedenle de geline nokta adem-i merkezileşme olarak tanımlanan süreçsel özelliklerin aşıldığını savunmuşlardır. Aynı yazarlar bu durumu toprak örgütlenmesinde her şeyin yerel olduğu merkezsiz toprak örgütlenmesi olarak ifade etmişlerdir (Fransız yazarların görüşleri için bkz.: Karahanoğulları, 2013).

Fransa’da merkezsiz kamu örgütlenmesi ile ilgili tartışmaları diğer kavramımız olan teritoryal örgütlenme ile birlikte ele almak çok daha yararlı olacaktır. Fransa’da ilgili mevzuat, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yürüten kurumları “yerel yönetim” kavramıyla ifade etmemektedir.

Örneğin Fransa Anayasası'nda kavram olarak yerel değil, teritoryal tercih edilmiştir.⁵ T.C. 1982 Anayasası'nın 'Mahalli İdareler' başlıklı 127. maddesi ile aynı konuları düzenleyen Fransa Anayasasının 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' (*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 merkezsiz kamu örgütlenmesine yönelik politika değişikliğinin düşünsel alt yapısını oluşturduğu söylenebilir mi?

Merkez ve yerel sözcükleri, biri söylendiğinde adeta diğerini doğal olarak çağırان bir özelliğe sahiptir. Bu nedenle sosyal bilimlerin birçok alanında bu iki kavram bir ikiliğin tarafları olarak tanımlanmaktadır. Örgütlenme değişkeninin bu iki kategori temelindeki ikiliğini doğuran şey ikiliğin tarafları olan merkez ve yerelin (merkezi iktidar/yönetim ve yerel iktidar/yönetim) birbirinden farklı çıkarılara odaklanan, birbiri ile sürekli mücadele içinde olan ve birbirlerini dışlayan güç yapılarını ifade ediyor olmasıdır. Merkez ve yerelin her ikisi de devlet aygıtının asli unsurlarıdır. Bununla birlikte, Napolyoncu gelenekte yer alan ülkelerde görüldüğü gibi genellikle taraflardan biri olan merkez, güç, kaynak ve yetki açısından diğer parça olan yerel üzerinde belirgin bir üstünlüğe sahiptir.

Fransa'da, sözlü ya da yazılı olarak ifade edildiği anda doğal olarak beraberinde merkez kavramını da çağırان yerel kavramı yerine teritoryal kavramının tercih edilmesinin gerisinde, hem kuramsal alan hem de varlık alanında yüzyıllardır yerleşik hale gelmiş olan merkez-yerel ikiliğini ortadan kaldırma düşüncesi yatmaktadır. Fransa'da merkez-yerel kavramlarının tercih edilmemesi ve dolayısıyla da buna bağlı olarak bunlar temelinde kurulan bir ikiliğe yer verilmemesiyle aslında yerleşmiş olan merkezin üstün olduğu toprak örgütlenmesi anlayışının en azından düşünsel düzeyde aşılması hedeflenmektedir. Fransa'da merkez-yerel ikiliğine sıkıştırılmamış kamu örgütlenmesi düşüncesinde de yine iki temel aktör 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. Bu anlayışa göre 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

⁵ Yerel (*local*) sözcüğü 2003 yılına kadar Anayasa'da sadece 34. maddede geçmekteydi. 2003 Anayasa değişikliğinde Anayasa'da son kalan yerel sözcüğü de teritoryal ile değiştirilmiştir.

değil, belirli bir toprak parçasında devlet yetkisi kullanan, devlet aygıtının asli birer parçası olarak kavranmaktadır.

Yukarıda yer verdiğimiz bilgiler Napolyoncu devlet geleneğinin ev sahibi ülkesi Fransa'nın son yıllarda Anglo Sakson devlet geleneğine doğru kaydığını göstermektedir. 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 hala sürdürmektedir. Ülke düzeyinde standart biçimde örgütlü tek teritoryal yapı yerel yönetimlerdir. İl ve ilçe 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 temsiliyetleridir. Bununla birlikte İngiltere kamu örgütlenmesinde 90'ların ortalarından itibaren teritoryal sabitlikte örgütlü ve teritoryal örgütlenmenin asli ve tek standart aktörü konumunda olan yerel yönetimler bu konumlarını yitirmeye başlamışlardır. Örneğin ilk çözümler 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 bölgelerin ekonomik ve toplumsal tabanı olmadığı için bu yapılar kalıcı olmamışlar, teritoryal sabitlik haline dönüşmemişlerdir. 2012 yılında bütünüyle kaldırılan ve aslında ortalama 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 çözümler 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*) işlevsiz hale getirmiştir. Yeni yasalarda yerel yönetimler önekilere kıyasla merkezi yönetimin çok daha fazla vesayet denetimine tabi tutulmuştur. Bu dönemde siyasal iktidar, yerleşik yerel yönetimlere alternatif olarak yine yerel düzeyde örgütlü bazı yeni yapılar oluşturmuştur. Örneğin hükümetin atadığı kişilerden oluşan, içinde özel sektör temsilcilerinin olduğu ve yöneticisinin de bir özel sektör yöneticisi olan "yerel girişim ortaklıkları"na (*local enterprise partnerships*), yerel planlama ve hizmet sunumu ile ilgili

çok önemli yetkiler verilmiştir.⁶ 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. İktidarların, seçim ya da denetlenebilirlik açısından demokratik unsurlar taşımayan yerel girişim ortaklıklarına 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, hesaplamalardan yola çıkılarak ve seçilmiş bazı iktisadi değişkenlere dayalı olarak belirlenen coğrafi alanları gündelik yaşamın, üretim ya da emek örgütlenmesinin doğal mekânsal karşılıkları değildir. Son yıllara kadar İngiltere’de mahalle düzeyinden başlayarak il düzeyine kadar olan coğrafi mekanlarda yerel meclislerin kararı olmaksızın bir yerel politikanın belirlenmesi 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 denetiminden, yerel topluluklar adına karar alan yerel meclislerden önemli oranda uzaklaştırılmıştır. Siyasal iktidarlar, toprak örgütlenmesini yerel demokrasi, özerklik, seçim, denetlenebilirlik yerine, iktidar pragmatizmine dayalı olarak ekonomik ussallık çerçevesinde biçimlendirmişlerdir. Bu kritik değişimler nedeniyle İngiltere’de yüzyıllardır demokrasinin beşiği olan yerel yönetimler toprak örgütlenmesinin esas aktörleri olma özelliklerini büyük oranda yitirmişlerdir. Geçmişte olduğu gibi merkezi yönetimin toprakta örgütlü olmadığı *merkezsiz* yapılanmaya sahip İngiltere’de kamu örgütlenmesinin günümüzdeki biçimini 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 *topraktan bağımsız* bir özellik göstermesi; yerel düzeyde yeni oluşturulan işletmecilik esaslı esnek yapılar aracılığıyla idarenin toprakla bağının yeni bir anlayışla yeniden kurulması.

⁶ 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.

Türkiye’de devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde 1980’lerden sonra kritik önemde birkaç değişikliğin olduğunu söyleyebiliriz: İlk önemli değişiklik, 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun çıkarılmasıdır. Bu Kanun 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 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, özelden 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 açısından önemlidir. 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 (Dönemin hükümet üyelerinin bazı açıklamalarında taşrada ‘koordinatör/denetleyici vali’ benzeri bir uygulamanın da olabileceği yer almaktaydı). Açık olarak belirtilmemiş olsa da 5227 sayılı Kanun ile devletin toprak örgütlenmesinde merkezi yönetimin uzantısı mülki idarenin var olmadığı “merkezsiz kamu örgütlenmesi”ne doğru yönelme hedefinin varlığından söz etmek mümkündür. Ancak bu düzenleme yasalaşmadığı için ilk planda bu hedeflere ulaşamamıştır. 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu ile iktidar, devletin toprak örgütlenmesine ilişkin ‘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. Toprak örgütlenmesine ilişkin bir diğer önemli değişiklik, 2006 yılında çıkarılan kalkınma ajanslarının kuruluş ve görevlerini düzenleyen Kanun ile bölgesel düzeyde yeni bir yapılanma olarak kalkınma ajanslarının oluşturulmasıdır. Bu örgütlenmelerin coğrafi sınırları daha önce kurulmuş olan ve il düzeyini aşan yapılardan farklılık göstermektedir. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması Düzey 2’de oluşturulan kalkınma ajansları, bölgesel ölçekte tüm ülkede standart bir biçimde örgütlü yapılardır. Toprak örgütlenmesi ile ilgili bir diğer kritik düzenleme 2012 yılında çıkarılan, yeni büyükşehir belediyeleri kuran ve büyükşehir belediyelerinin coğrafi sınırlarını il mülki sınırlarına genişleten 6360 sayılı yasadır. Bu yasa ile büyükşehir olan illerde il özel idareleri kaldırılmış, büyükşehir belediyesi sınırlarındaki köyler ve bazı belediyeler de mahalleye dönüştürülmüşlerdir. Bu yasa ile il özel idareleri kaldırılan illerde özellikle de kırsal alana yönelik olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. 6360 sayılı yasa, 3030 sayılı büyükşehir belediyelerini düzenleyen yasa (1984) ile

başlayan *metropolleşme* sürecini çok daha ileri bir noktaya taşımış, 5227 sayılı Kanun'da öngörülen toprak örgütlenmesi sistemine bir adım daha yaklaştırmış, işlev ve coğrafi alan itibariyle genişleyen büyükşehir belediyelerinin toprak örgütlenmesinin en güçlü aktörü haline gelmelerini sağlamıştır.

4. 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 tarihsel özgün koşulların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Tanzimat sonrasında Osmanlı'da güçlü 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 *merkeziyet esasına* dayalı olduğu için örgütlenme ilke ve uygulamaları 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.

1980'lerden sonra Napolyoncu gelenek içinde yer alan ve neo liberal politikalardan 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 yerelleşmenin 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 değiştirilmesi olmuştur. Bu çözüme göre, üstlendiği tarihsel misyonunu tamamlayan merkezin uzantısı taşra örgütlenmesi artık kaldırılmalıdır. Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi ile ilgili olarak, ilk aşamada kapsamlı bir adem-i merkezileşme, sonrasında da "merkezsiz" bir kamu örgütlenmesi hedefi ortaya koyulmuştur. Fransa'da 1982-2010 ve Türkiye'de 2002-2014 yılları arasında gerçekleştirilen reformların en azından biçimsel açıdan bu hedefe yöneldiğini söylemek mümkündür. Her iki ülkedeki reformların ortak özelliği adem-i merkezileşme hedefi doğrultusunda mülki idarenin işlevsizleştirilmesine ve kademeli biçimde ortadan kaldırılmasına yönelik politikaları içermesidir. 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 merkezileşme boyutunda da bu ülkeler birçok açıdan 2000'lerin başlarındakinden daha ileri bir noktada değillerdir. Merkezsiz toprak örgütlenmesi hedefinin tam aksine bu ülkelerde hem merkezi iktidar hem de merkezi iktidarın toprak üzerindeki uzantısı taşra örgütlenmesi açısından merkezileşme 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 bildirinin 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 itibariyle mülki idarenin, merkezi iktidarların iktidarlarını tesisi için bir araç, onlar adına “zor”un uygulayıcısı, kapitalist devlet örgütlenmesinin ihtiyaç duyduğu merkezileşme sürecinin başlıca aktörü olduğu bir gerçektir. Bununla birlikte mülki idare aynı zamanda kamu hizmetlerinin ülke çapında ve ülkenin kılcıl 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 işlev, bazı modern kapitalist devletlerin oluşum sürecinde belki de dönemin siyasal iktidarlarının özel olarak hedeflediği bir amaç olarak ortaya çıkmamış olabilir. Ya da bu işlevler kapitalizmin kurumsallaşması sürecinde mülki idarenin merkezi iktidarlar adına toplumsal yapı ve ilişkileri “zor”a dayalı olarak dönüştürmede üstlendiği rollerin dışsal bir faydası olarak da oluşmuş olabilir. Ancak ortaya çıkış nedenleri ya da üstlendikleri tarihsel misyonla ilgili tartışmalar bir yana, teritoryal sabitlikte örgütlü olan ve toplumsal bir nitelik gösteren 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).

Merkezsizleşme ya da merkezsiz toprak örgütlenmesi ile ilgili politikaları ve reformları mülki idarenin sahip olduğu bu tarihsel-toplumsal işlevler ile birlikte düşünmek gerekmektedir. İçinde bulunduğumuz dönemde bu 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. Bunlar düşünüldüğünde mülki idarenin ortadan kalkmasının, bir başka deyişle merkezsiz toprak örgütlenmesinin en azından günümüzdeki tarihsel koşullar açısından maddi, nesnel bir zemininin olmadığını söyleyebiliriz.

Peki eğer maddi bir zemini yok ise 2000’li yıllarda merkezsiz toprak örgütlenmesi ile ilgili politikalar ve buna dönük reform girişimleri hangi saik ya da saiklerle ortaya çıkmış olabilir? Bu soruya farklı biçimlerde yanıt arayışı olabilir. Bu sorunun yanıtının, üretimin, tüketimin ya da emek sürecinin örgütlenmesi ile ilgili noktalarla değil, büyük oranda 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 göstermektedir. 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, yerel toplulukların bu yetkileri kullanma olanaklarının 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 kullanılması 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, bütün katılımcı, demokratik söylemine 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 çok daha 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 kullanmaktadırlar.

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.

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.⁷ Nedenleri, dinamikleri, dereceleri ve izlenen süreçler farklılaşmakla birlikte her iki ülkede de bu politikalardan keskin bir geri dönüş yaşanmış, merkezsiz toprak örgütlenmesi ile ilgili politikalar büyük oranda rafa kaldırılmıştır. Her iki ülkedeki İngiliz modeline benzer bir merkezsiz toprak örgütlenmesi ile ilgili söylemlerin, politika ve uygulamaların “yer”e bağlı etmenlerin (toplumsal ilişkilerin) bir zorlaması ile değil, iktidar pragmatizmi çerçevesinde merkezi iktidarların dönemsiz bir yönetim stratejisi olarak ortaya çıktığını söylemek mümkündür.⁸ Son on yıldaki somut gelişmeler, her iki ülkedeki siyasal iktidarların mülki idareyi kaldıracaklarına ilişkin söylemlerinin ya da politikalarının gerisinde, gerçekte güç yoğunlaşmasına bağlı olarak mülki idareye ihtiyaç kalmadığı şeklinde bir düşüncenin olmadığını ortaya koymaktadır. Çelişki gibi de görünen bu durumu kalıplaşmış, yerleşik yapı ve ilişkileri kırmak/çözmek için özellikle de iktidar değişiklikleri sonrasında iktidarlar tarafından kullanılan bir strateji olarak da düşünmek mümkündür. 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 durum, özellikle de iktidara yeni gelen siyasal partilerce, mülki idarenin kendilerine siyasal açıdan bağlı hale getirilinceye kadar aşılması gereken bir sorun olarak görülmektedir. Ele aldığımız her iki ülkede de mülki idarenin kaldırılmasına yönelik girişimlerin iktidar değişiklikleri ardından başlatıldığını, 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 görmek mümkündür. Farklı durumlar karşısında iktidar stratejilerinin değişmesinin tipik örneklerinden biri olan bu durum kuramsal açıdan bakıldığında elbette bir çelişki içermektedir.

Merkezsiz kamu/toprak örgütlenmesi ile ilgili tartışmalar doğal olarak toprakta merkezi yönetimin örgütlenmemesi, buna karşılık yerel yönetimlerin tek ve güçlü teritoryal örgütlenme yapısı olması zemininde yürütülmektedir. Ancak gücün siyasal iktidarlarda yoğunlaşması, elbette sadece merkezi

⁷ Her ne kadar rüzgar tersi yönde esiyor gibi görünüyor, mülki idareye yeni bazı yetkiler veriliyorsa da içinde bulunduğumuz dönemde idarenin mülkileşme biçiminin, 19. ve 20. yy’da olduğundan çok farklı olduğunu, mülki idare örgütlenmesinin kamusal niteliğinin büyük oranda zayıfladığını, teritoryal sabitliğe dayanan toplumsal bağlarından kopmuş olduğunu belirtmemiz gerekmektedir. Bu konu büyük oranda tamamlanan Mülk, Toprak ve Yönetim adlı çalışmamızda “mülki idarenin mülksüzleşmesi” başlığıyla çok daha ayrıntılı bir biçimde tartışılmaktadır.

⁸ 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, bu illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları oluşturulmuştur. Valiye bağlı olarak kurulan bu yapıya, her ne kadar taslak aşamalarında tüzel kişilik verilmesi düşünülmüşse de, Kanun’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 örgütlenmesini biçimlendirdikleri tezini güçlendirmektedir.

iktidarların topraktaki uzantısı mülki idarenin konumunu etkilememektedir. Aynı şekilde yerel yönetimler de kaçınılmaz bir biçimde bu süreçten etkilenmektedirler. Bu durumda çelişki gibi görünen ikinci bir noktadan söz ediyoruz. Son yıllarda yerelleşme söylemini kullanan, biçimsel açıdan yerel yönetimlere yeni önemli bazı yetkiler tanıyan “merkezsiz kamu örgütlenmesi” hedefindeki yerelleşme reformlarına rağmen yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerkleşememelerinin gerisinde de büyük oranda siyasal merkezileşme düzeyinin artması yatmaktadır. Son on yıldaki somut gelişmeler de reformların gerekçelerinde yer verilen *güçlü, demokratik ve katılımcı yerel yönetim* hedefinin aslında iktidarların meşruiyetini sağlamaya dönük söylemler olduğu yönündeki savları haklı çıkarmaktadır. 1980’lerden sonra neo-liberal politikaları uygulayan iktidarların/yönetimlerin hemen hemen tümünün yerelleşme söylemini kullanırken giderek daha fazla merkezileşmelerini başka türlü açıklamak güçleşmektedir.

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 aktör olduğu merkezsiz kamu örgütlenmesi modeline mi döndü sorusu gelmektedir. Artık merkezi yönetimin toprakta örgütlü standart yapılanması kalmadığı için bu soruya ilk anda evet yanıtı vermek mümkündür. Ancak biçimsel yapılanmaya değil, toprak örgütlenmesindeki yönetim ilişkisine dair bir değerlendirme yaptığımızda durum farklılaşmaktadır. İngiltere’de merkezsiz toprak örgütlenmesinin omurgasını oluşturan, yüzyıllardır yerel demokrasinin aktörleri 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 olan, yönetiminde özel sektör temsilcilerinin etkin olduğu ve piyasa ilişkisi esasına göre faaliyet gösteren yerel girişim ortaklıkları, yerel nitelikteki toplumsal ilişkilerden ve temsil ilişkisinden (teritoryal sabitliğe ait unsurlar) koparılmış, oluşumlarını ve işlevlerini merkezi yönetimin belirlediği ve merkezi yönetim tarafından çok sıkı bir biçimde denetlenen yapılardır. Bu açıdan biçimsel olarak merkezsiz nitelikte görünmekle birlikte, siyasal iktidarların toprağı (ekonomik ve toplumsal ilişkileri) denetlemede yerel girişim ortaklıkları gibi yeni geliştirdiği araçlar/stratejiler ile artık İngiltere’de merkezsiz toprak örgütlenmesinin geleneksel biçimde olduğu şekliyle varlığından söz etmek giderek daha da güçleşmiştir.⁹

⁹ Ele aldığımız üç ülkede de kullandıkları yetkiler ve mali kaynaklar açısından çok güçlü kılınan metropol (büyükşehir) belediyeler söz konusudur. Son yıllarda güçlü durumdaki 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. Merkezi bir toprak örgütlenmesi tartışılırken, toprak örgütlenmesinde adeta yeni bir merkez haline dönüşen metropol belediyeleri gerçeğini de göz önünde bulundurmak gerekir.

5. Kamu Örgütlenmesi Toprakta Bağımsızlaşıyor Mu?

Son yıllarda küresel ya da ulusal düzeydeki iktisadi düzenin ihtiyaçlarını karşılayamadıkları, demokratik olmadıkları, sınırlandırıcı ya da hapsedici nitelikte olmaları gibi gerekçelerle teritoryal sabitliğe dayanan mekânsal örgütlenmeler eleştiri konusu yapılmış, çözüm olarak da topraktan bağımsızlaşma önerilmiştir. Nitekim önceki başlıkta yer verdiğimiz birçok reform girişimi esas olarak modern dönemde teritoryal sabitlik haline dönüşen bazı mekânsal örgütlenmelerin toprak ile bağının çözülmesi hedefine yönelmiştir. Bu kapsamda ilk olarak teritoryal 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 topraktan koparıldığı, bağımsızlaştırıldıkları, modern dönemin teritoryal sabitliklerinin birçok unsuru açısından gerilediği bir gerçektir. Pazar ilişkileri, emek süreci, büyük kolektif kamusal 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 tanımlanmadığı ya da düzenlenmediği 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 merkezsiz 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 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, mesafesiz, 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. Küresel dönemde 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. Devlet, modern dönemde toprakla bağı kurulmasında olduğu gibi, küreselleşme sürecinde topraktan bağımsızlaşmada ve yine bu dönemde toprakla bağı yeniden kurulmasında başat aktör olma işlevini sürdürmektedir (Brenner, 1999: 41, 43, 53, 63; Hardt-Negri, 2000: 19).

Mekânsal yapıların toprakla bağıının yeniden kurulmasıyla ilgili süreçler açısından bir noktaya dikkat çekmek gerekmektedir. Modern teritoryal sabitlikler çok büyük oranda doğal yerleşim, üretim ya da tüketim yerleri temel alınarak 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.¹⁰ Son yıllarda kamu örgütlenmesinde yaşanan, önce topraktan bağımsızlaşma, sonrasında ise yeniden ölçeklendirme ve farklı türdeki mekânsal yapı tercihleri ile yeniden toprakla bağı kurma süreçlerini özellikle bu kapsamda değerlendirmek gerekir. Daha önce de belirttiğimiz gibi modern dönemde olduğu gibi günümüzdeki mekânsal yapıların toprakla bağıının yeniden kurulmasında da teritoryal sabitliğin belirli unsurlarıyla var olduğunu söyleyebiliriz. Bu dönemde de teritoryal sabitlikler yine devlet merkezli olarak belirlenmektedir. Bu benzerliklerin varlığına rağmen her iki tarihsel dönem arasında toprakla kurulan bağıın 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

¹⁰ Modern yönetimin olduğu 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 olduğu gerçeğini elbette inkar etmiyoruz.

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. Bu kapsamda kent bölgelerini, yerel girişim ortaklıklarını, yine Türkiye’deki pergel düzenlemesini, etkin ve verimli ölçek gerekçesiyle coğrafi mekan il mülki sınırlarına genişletilen büyükşehir belediyelerini, köy ve ya da belediye tüzel kişiliklerinin kaldırılmasını, bölge ölçeğinde yeni yapıların varlığını ya da var olan yapıların kaldırılmasını bu kapsama dahil edebiliriz. 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, daha çok nüfus ve toprağa ilişkin unsurların geometrik bir düzenini ifade eder hale gelmektedir.

Son yasal değişiklikler ile büyükşehir belediyeleri açısından bir yandan belirli yönleriyle topraktan bağımsızlaştırma diğer yandan 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 örgütlendiği belediyenin coğrafi mekanı, doğal bir yerleşim alanı ya da ekonomik ve toplumsal ilişkilerin doğal biçimde geliştiği, yerleştiği, kökleştiği bir alan değildir. 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 mekanın sadece ekonomik temsil niteliği zarar görmemiştir. Aynı zamanda yurttaşlar ile karar vericiler arasındaki mesafe uzaklaşması, tarihsel-toplumsal niteliği olan köy ya da belde belediyeleri kapatılması ile büyükşehir belediyelerinin siyasal temsil niteliği de gerilemiştir. Bütün bunlar düşünüldüğünde biçimsel açıdan teritoryal sabitlikle ‘yerel’ düzeyde örgütlü bir mekânsal yapı olmakla birlikte, büyükşehir belediyeleri toplumsal-kamusal temeli çok zayıflatılmış bir teritoryal sabitlik üzerinde örgütlenmektedir. Etkililik ve verimlilik, optimum ölçek gibi ekonomik hesaplamalar temelinde yeniden toprakla bağı kurulan büyükşehir belediyeleri daha çok toprak kavramının ilk biçimindeki haliyle belirli bir coğrafi sınırdaki yetki sahibi otoritenin/yönetenin coğrafi mekanını ifade eder hale gelmiştir.¹¹

¹¹ Örneğin büyükşehir belediyesi sınırlarında yaşayan ve iki ineği ile köyünde yaşamını sürdüren bir köylü, belediyenin toprakla bağının yeniden kurulduğu 6360 sayılı yasa sonrasında köy tüzel kişiliğinin mahalleye dönüştürülmesi nedeniyle artık hayvan besleyemeyecektir. Köylünün, gündelik yaşamı, ekonomik ve toplumsal hakları, varlığı kendi iradesi dışında köklü biçimde yeniden tanımlanmıştır. Köy tüzel kişiliğinin kaldırılması ve mahalleye dönüştürülmesi ile aynı köylünün siyasal temsil hakkı da zarar görmüştür. Bir örnek üzerinde açıkladığımız bu dönüşümü, büyükşehir belediyelerinin coğrafi mekanı açısından birçok farklı durum

Sonuç olarak özetlemek gerekirse, daha önce de belirttiğimiz gibi her ne kadar toplumsal yapı ve ilişkileri “zor”a dayalı olarak dönüştürme işlevi görmüşse de, teritoryal sabitlik uygulamalarının kamu hizmetlerinin eşitlikçi biçimde sunulmasını sağlamaya yönelik toplumsal-kamusal bir yönü de vardır. Buna karşılık son yıllarda uygulanan reformlar ile 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). Toprakta bağımsızlaştırma, yeniden ölçeklendirme ve yeni mekansal çözümler yoluyla yeniden toprakla bağ kurma girişimlerinin mekanı toplumsal bağlarından kopararak rekabet eden, esnek yapıda bireysellikler olarak düzenleme düşüncesi buradan beslenmektedir. Modern dönemin teritoryal sabitliğinde örgütlü yerel yönetimler ya da mülki idare gibi mekânsal yapıların tasfiye edilmelerine yönelik girişimlerin gerisinde, üretim süreçlerinin, emek örgütlenmesinin, toplumsal örgütlenmelerin, kamu hizmetlerinin planlanması ve sunulmasının, yerel düzeydeki yönetsel karar yapılarının (meclisler), yurttaşlık ve ona bağlı kimlik unsurlarının, sembollerin, ideolojilerin maddi zeminini büyük oranda modern döneme ait teritoryal sabitliklerin oluşturması yatmaktadır. Bağımsızlaşma ya da kopma, esas olarak topraktan değil, toprakta kurulu olan ve yerleşik hale gelmiş toplumsal mücadelelerin maddi zeminini oluşturan ilişkilerden, değerlerden yaşanmaktadır. Son yıllardaki gelişmeler ile devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde topraksal olandan (*territorial*), toprağa (*territory*) doğru yeniden bir yönelme söz konusudur. Bir başka deyişle artık yerleşik olan bazı mekânsal yapılar topraksal olana ait (teritoryal) bazı önemli toplumsal-kamusal özelliklerini yitirmekte ve giderek çıplak haliyle belli bir otoritenin coğrafi sınırlarını gösteren bir araziyi/alanı ya da ekonomik temeldeki bazı hesaplamalara göre belirlenen geometrik bir düzeni ifade eder hale gelmektedir.

Referanslar

- Arrighi, G. (2000), *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*, Verso, London.
- Brenner, N. (1999), “Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, And Geographical Scale in Globalization Studies”, *Theory and Society*, 28, 39-78.
- Elden, S. (2010), “Land, Terrain, Territory”, *Progress in Human Geography*, 34/6, 799–817.
- Fişek, K. (2005), *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, 2. Baskı, Ankara.
- Foucault, M. (2014), *Güvenlik, Toprak, Nüfus (College De France Dersleri, 1977-1978)*, Çev. F. Taylan, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Gottman, J. (1975), “The Evolution of The Concept of Territory”, *Social Science Information*, 14, 3/4, 29 – 47.
- Hardt, M – Negri, A (2000), *İmparatorluk*, Çev. A. Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Harvey, D. (2003), *Yeni Emperyalizm*, Çev. H. Güldü, Everest Yayınları, İstanbul.

için genelleştirmek mümkündür. Benzer bir değerlendirmeyi, yerel kalkınmayı IBBS Düzey 2’de örgütleyen kalkınma ajansları için de söylemek mümkündür. Bu kurumların da örgütlü olduğu coğrafi mekandaki ekonomik ve coğrafi ilişkileri temsil ettikleri söylenemez.

- Karahanoğulları, O. (2013), "Fransa'da Kamu Yönetimi," *Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri*, İçinde Karasu, K. (Yay. Haz.), Ankara, İmge Yayınevi, 41-144.
- Karasu, K. (2013), "İngiltere'de Kamu Yönetimi," *Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri*, İçinde Karasu, K. (Yay. Haz.), Ankara, İmge Yayınevi, 145 - 292.
- Karasu, K. (2015), "İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme" İçinde Tural, E.- Çapar, S. (ed). *1864 Vilayet Nizamnamesi*, TODAİE, Ankara, 345 – 368.
- Lacoste, Y. (2014), *Coğrafya Her Şeyden Önce Savaş Yapmaya Yarar*, Çev.: S. Sezer, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- National Audit Office (2016), *Local Enterprise Partnerships*, HC 887 Session 2015-16 23 March 2016, London.
- Neocleous, M. (2014), *Devleti Tahayyül Etmek*, Çev. A. Sarı, Notabene, Ankara.
- Paasi, A. (2003), "Territory", *A Companion to Political Geography* (Eds. J. Agnew – K. Mitchell – G. Toal), Blackwell Pub., UK, 109 – 122.