

## Yerel Yönetim Bilimi ve Ayrı Bir Disiplin Olarak Gelişme Sorunu\*

### Local Government Studies And The Problem of Its Development As A Discipline

Mehmet ÖZEL

Doç.Dr., Niğde Üniversitesi İİBF (mozel38@gmail.com)

#### ÖZ

##### Anahtar Kelimeler:

Kamu Yönetimi, Yerel Yönetim, Yerel Özerklik, Yönetim Bilimi, Yerel Yönetim Bilimi

Yerel yönetimler, devletin kamu yönetimi yapısı içinde yer alırlar. Ancak yerel yönetimler, ilk örnekleri Antik Çağ'a kadar götürülebilen yönetim yapılarıdır. Günümüzde yerel yönetimleri de kapsamı içine alan kamu yönetimi ise, devletin amaçlarının gerçekleştirilmesinden sorumlu organı olan "Yürütme"ye doğrudan bağlı, teknik bir yapıdır. Ancak yerel yönetimler, bu nitelikteki kamu yönetimi içine kolayca dahil edilemeyebilirler. Çünkü yerel yönetimler, doğrudan Yürütmeye bağlı ve onun bir faaliyet aracı olmayan; siyasal boyutu olan, yerel topluma dayanan ve onunla organik bir bağı olan, kendine özgü yönetsel yapılarıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin, (modern) devlet öncesi ortaya çıkmış oluşumlar olduğu ve ayrıca, devlet-dışı/siyasal toplum-dışı bir sivil toplum kuruluşu olduğu da ileri sürülür. Yerel yönetimlerin, bu farklı niteliklerine rağmen, devletin kamu yönetiminin yapı ve işlevlerini inceleyen bir disiplin/bilim alanı olarak gelişen "Yönetim Bilimi" (kamu yönetimi bilimi) içerisinde incelenen geldiği söylenebilir. Oysa yerel yönetimlerin, kendine özgü olduğu nedeniyle ayrı bir disiplin altında incelenmesi daha doğru olabilir. Bu makale çalışmasının amacı, müstakil bir yerel yönetim biliminin gelişememe nedenlerini ve ayrı bir disiplin olarak gelişme gereğini tartışmaktır. Bu çerçevede iki sava sahiptir: birincisi, kendine özgü olduğu dolayısıyla yerel yönetimler, yönetim bilimi dışında incelenmelidir; ikincisi, müstakil bir yerel yönetim biliminin gelişme gösterememesinde, ilk olarak, modern devletin oluşum sürecine görüşleri ile yön vermiş olan düşünürlerin yerel yönetimlere ilişkin yaklaşımları etkili olmuştur; ikinci olarak, ulus devletin doğası, yerel yönetimlere klasik kamu örgütü (bir kamu hizmet kuruluşu) niteliği/algısı kazandırmıştır. Bu makale, belirtilen amaca dönük betimleyici-teorik bir incelemidir.

#### ABSTRACT

##### Keywords:

Public Administration, Local Government, Local Autonomy, Administrative Science, Local Government Science

Local governments constitute a part of the public administration structure of state. However, local governments are administrative structures whose roots go back to Antique Ages. Public administration, which consists of local governments too, is a technical structure under the authority of executive power which is responsible for the achievements of the goals of state. However, local governments may not be easily seen as part of public administration in general. Because local governments are not operational tools which are directly under the authority of executive power; they are special administrative structures which have political dimensions, which are based on local community, and which have organic links with local community. Moreover, it is argued that local governments emerged before the existence of modern state, and that they are part of civil society outside the domain of state. Despite these different characteristics and qualities, local governments are studies in public administration which is developed as a discipline that studies the structure and functions of public administration of state. However, it can be suggested that it might better to study local governments as a different, special discipline because of its different characteristics. This paper aims to discuss the reasons why local government studies as a different discipline has not been developed. The paper has two main arguments: the first one is that local governments should be studied out of public administration discipline because of its special characteristics. Secondly, that the thought of scholars, who have been influential on the formation of modern state, also have affected approaches on local governments and that the nature of nation-state has given local governments an image of classical public institution (a public service institution). And the second arguments is that these two factors together have prevented the development of local governments as a special unique discipline. The paper adopts a descriptive-theoretical approach for its aim

## 1.GİRİŞ

Günümüzde devletin kamu yönetimi yapısı içinde yerel yönetimler "Yerinden Yönetim" kavramı çerçevesinde kendini göstermektedir. Yerinden yönetim, yönetim biliminin bir kavramıdır (Keleş, 2009:21). Yerel yönetim kavramı kimi zaman "yerel yönetim birimi", kimi zaman da "yerinden yönetim" anlamında kullanılmaktadır. Yerinden yönetim anlamında kullanıldığında, "yerel halkın, kendi seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir yapıyı", diğer bir ifadeyle, bir "yönetim

\* Bu çalışma, 30-31/05/2011 tarihlerinde Bosna Hersek'te düzenlenen 3. Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresi'nde sunulan "Yerel Yönetim Bilimi ve Serencami" adlı bildiri çalışmasındaki sav esas alınarak geliştirilmiştir.

biçimini” anlatmaktadır (Keleş, 2009:22). Bu çalışmanın başlığında da “yerel yönetim bilimi” ifadesi, bu anlamda kullanılmıştır. Yerinden yönetim, yerel yönetimler yanında, merkezi idare dışında özerk bir şekilde örgütlenmiş diğer kuruluşları (Kamu meslek kuruluşları veya bağımsız idari otoriteler) da kapsayabildiği için, bu kapsamı daraltmak ve sadece “coğrafi yerinden yönetim kuruluşları”nı karşılayan ve bunları inceleme nesnesi seçen bir bilim alanı/disipline karşılık gelebilmesi için “yerel yönetim bilimi” ifadesi kullanılmıştır.

Yerel yönetimler, tarihsel kuruluşlardır. Yerel yönetimler için, Eski Çağ Yunan kent devletleri, Roma Dönemi Municipale’leri ve Ortaçağ kentleri ilk örnekler olarak gösterilir (Keleş, 2009:29). Bu nedenle, Yerel yönetimler, (modern) devlet öncesi yapılar olarak da değerlendirilir. Diğer bir ifadeyle, birçok ülkede devlet içindeki yerel birimler, ulusal birliğin kuruluşundan daha eski tarihlerden bu tarafa vardılar (Keleş, 2009:88). Günümüzde modern kamu yönetiminin elemanlarından biri olan örgütün (Eryılmaz, 2012:14) temel unsurlarından biri yerel yönetimlerdir. Kimi yaklaşımlara göre, yerel yönetimler bir siyasal geleneği temsil ediyor olmakla birlikte daha çok bir kamu hizmet kuruluşudur (Keleş, 2009:58). Esasen, yerel yönetimlerin, kamu hizmeti kuruluşu olma niteliğinin, ulus devletçe genel olarak öne çıkarıldığı söylenebilir. Çünkü kural olarak, (çağdaş) yerel yönetimlerin merkezi idarenin iradesinin aksine var olamayacağı belirtilmektedir (Keleş, 2009:2009:20). Bununla birlikte, bugün yerel yönetim, bir yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan yönetsel, siyasal ve sosyolojik birimleri (Keleş, 2009:29) ifade etmektedir. Bir başka deyişle, bunlar, klasik bir kamu hizmet kuruluşu olmanın ötesinde kendine özgü yapılarıdır.

Yerel yönetimlerin kendine özgülüğü; devletin teknik bir faaliyet kolu olan kamu yönetimi içinde yer alması, tarihsel olarak var olması ve merkeze karşı / merkez dışında bir konumda bulunması, belirli bir mekânla ilişkilendirilmesi, bir yerel topluluğa bağlı olması ve onunla organik bir ilişkisinin bulunuyor olması, hem tarihsel olarak merkeze karşı mücadelesi hem de günümüzde demokrasinin temel kurumları olarak kabul edilmesi nedeniyle siyasal kurumlar olarak da nitelendirilmesi biçimlerinde ifade edilebilir.

Devletin kamu yönetimi yapısı içinde yer alan bu özgün yönetsel kuruluşlar, günümüzde Yerinden Yönetim ilkesi çerçevesinde Yönetim Bilimi kapsamı içinde incelenen ve gelişme gösteren kamu idareleridir. “Yönetim bilimi” veya bunun bir alt alanı olduğu –aşağıda görüleceği üzere- ileri sürülen “kamu yönetimi bilimi”, devletin “kamu yönetimi aygıtı”nı incelemektedir. Kamu yönetimi, devletin, toplumsal ihtiyaçları karşılamak ve kendi amaçlarını gerçekleştirebilmek için oluşturmuş olduğu bir faaliyet aracıdır. Bu anlamda kamu yönetimi, devletin amaçlarının gerçekleştirilmesinden sorumlu organı olan “Yürütme”ye doğrudan bağlı, teknik bir yapıdır. Ancak yerel yönetimler, bir kamu hizmet kuruluşu olmakla sınırlandırıldığı ve devletçe hukuki statüsü belirli biçimde öngörüldüğü ölçüde ve nitelikte kamu yönetimi yapısı içine dahil edilebilirler ki, bunun yerel yönetimler için dar bir yaklaşım olacağı söylenebilir. Çünkü yerel yönetimler, doğrudan Yürütmeye bağlı ve onun bir faaliyet aracı olmayan; siyasal boyutu olan, yerel topluma dayanan ve onunla organik bir bağı olan, kendine özgü yönetsel yapılarıdır. Ayrıca yerel yönetimler, (modern) devlet öncesi ortaya çıkmış yönetsel yapılar olup, onun, devlet-dışı/siyasal toplum-dışı bir sivil toplum kuruluşu olduğu da ileri sürülür. Yerel yönetimlerin, bu farklı niteliklerine rağmen, devletin kamu yönetiminin yapı ve işlevlerini inceleyen bir disiplin/bilim alanı olan “Yönetim Bilimi” (kamu yönetimi bilimi) içerisinde incelenmesi, yerel yönetimin gerçek doğasının anlaşılmasını zorlaştıracaktır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin, kendine özgülüğü nedeniyle ayrı bir disiplin altında incelenmesi daha doğru olabilir. Bu makale çalışmasının amacı, müstakil bir yerel yönetim biliminin gelişme göstermemesinin nedenlerini ve ayrı bir disiplin olarak gelişme gereğini tartışmaktır. Bu çerçevede çalışma, iki sava sahiptir: Birincisi, kendine özgülüğü dolayısıyla yerel yönetimler, yönetim bilimi dışında incelenmelidir. İkincisi, müstakil bir yerel yönetim biliminin gelişme göstermemesinde, bir taraftan, modern devletin oluşum sürecine görüşleri ile yön vermiş olan düşünürlerin yerel yönetimlere ilişkin yaklaşımları etkili olmuştur; diğer taraftan, ulus devletin doğası, yerel yönetimlere klasik kamu örgütü niteliği/algısı kazandırmıştır.

Yerel yönetimler tarihi, sosyal, hukuksal ve siyasi faktörlerin etkisi ile biçimlenmiştir. Genel siyaset teorisyenleri de, yerel yönetime, tarih boyunca merkezi devletle yerel halk arasında bir ara kuruluş, alt bir merkezi yönetim birimi, yerel hizmet kurumu ve kendi kendini yöneten özerk topluluk gibi değişik yaklaşım ve tanımlar getirmişlerdir. Yerel yönetimlerle doğrudan ilişkili temel çalışmalara bakıldığında, bunların önemli bir bölümünün "devlet" teorileri üzerine yapılan çalışmaların "yerel yönetim birimleri"ne uygulama girişimleri olduğu, bir başka deyişle, devlet üzerinden bir açıklama biçiminin kendini gösterdiği söylenebilir. Bu girişimler sistematik bir teori oluşturma yerine, belirli kavramların, genellemelerin bir araya getirilmesi niteliği taşımaktadır. W. J. M. Mactenzie gibi bazı düşünürler ise ayrı bir yerel yönetim teorisi bulunmadığını, "yerel yönetimin ne olması gerektiğini çıkarsayabileceğimiz normatif bir genel teorinin, yerel yönetimin ne olduğu konusunda sınanabilir hipotezler çıkarabileceğimiz pozitif bir genel teorinin yokluğunu" ileri sürmektedirler (Beyhan, 2014).

Son on yıllarda yerel yönetimleri/yereli, geçmiş dönemlere göre daha fazla öne çıkaran gelişmelerden (küreselleşme, yeni kamu yönetimi paradigması, postmodernizm), hatta 21. yy’ın yerel yönetimler çağı olacağını ileri süren yaklaşımlardan (Hill, 1997:345) söz etmek mümkündür. Şu halde gelecekte daha önemli kamu idareleri olarak öne çıkacağı düşünülen yerel yönetimlerin, 20 yy boyunca, bir taraftan ulus devletin doğası, ulus devlet kavramlaştırması ve ulus devlete ilişkin yaklaşımlar –ki bunlar, bütünlükçülük, otoriterlik, merkeziyetçilik kavramları bağlamında özetlenebilir-, diğer taraftan devletin doğasıyla paralel düşen son dönem düşünürlerinin yerel yönetim yaklaşımları nedeniyle, yönetim bilimi / kamu yönetimi bilimi / idare bilimi kapsamı içinde incelenmesi sonucuna yol açtığı; yerel yönetimler bağlamında böyle bir gelişmenin, yerel yönetimlerin doğasına uygun bir bilim alanının ve sonuçta yerel yönetimlerin gelişmesini olumsuz etkilediği tarafımızca düşünülmektedir.

Yönetim bilimi, aşağıda detaylı bir şekilde görüleceği üzere, esasta “yönetim” ve “yönetimsel olay” yaklaşımı içinde bulunmaktadır ve Türkiye özelinde de kamu yönetimi biliminin “yapısal/örgütsel bir yaklaşımla” kamu yönetimini incelediği söylenebilir. Böyle bir incelemenin ise, yerel yönetimi kapsayıcı niteliğinin yetersiz olacağı düşünülmektedir. Çünkü bir “*Yerel Yönetim Bilimi*” gelişme gösterseydi, bu disiplin, “*bir kamu tüzel kişisi olan yerel yönetimlerin özünü, doğasını, yaşamsal koşullarını ve yerel yönetimlerin faaliyetlerinin etki ve sonuçlarını,*” (Pagenkopf, 1975:4), *yerel yönetim ile yerel topluluk arasındaki organik ilişkiyi ve yerel topluluğun kendine özgünlüğünü*” araştırma ve inceleme uğraşı içinde müstakil bir bilim alanı olacaktı.

Bu çalışmada yerel yönetimler, yönetim biliminden farklı bir disiplin altında ayrı bir bilim alanı olarak gelişme göstermesi gerektiği ve böyle bir disiplinin gelişememe nedenleri temellendirilmeye çalışılırken, yerel yönetimlerin kamu yönetimi kavramının kapsamının dışına çıkarılması düşünülmemektedir. Ergun’un (2004: 7) da belirttiği gibi, kamu yönetiminin, merkez, taşra, hizmet yerinden yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının tümünü ...kapsayıcı bir kavram olduğu gözardı edilmemektedir.

## 2.YÖNETİM BİLİMİ VE YEREL YÖNETİMLER

### 2.1.Yönetim Bilimi ve Niteliği

Yönetim Biliminin değişik tanımları bulunmaktadır. Yönetim biliminin, “devlet etkinliklerinin gerçekleştirilmesini inceleyen bir bilim” (Ergun, 2004:8), “idarenin iyi biçimde yönetilmesi ve en iyi biçimde örgütlenme usullerinin incelenmesi”, “kamu idarelerine en iyi verimliliği sağlamak çarelerini inceleyen bir disiplin”, “merkezi ve yerel politik makamların kararlarını hazırlamak, yürütmek veya uygulamakla görevli insanların çalışmalarını değerlendiren, sosyal bilimlerin bir kolu” “politik iktidarın emri altında, devlet ve yerel yerinden yönetim kuruluşlarının organlarını oluşturan örgütlerin yapısını ve çalışmalarını açıklamaya ve tanımlamaya yarayan sosyal bilimlerin bir kolu” gibi tanımlarına bakıldığında ve “...merkezi idare ve taşra örgütleri, yerel idareler ve özerk kuruluşlar gibi kuruluşların çalışmalarını...tanıtmak...saptamak amacını” güttüğü dikkate alındığında, yerel yönetimlerin bu bilim kolu içinde incelendiği (Tortop vd., 2010:1 ve d; Ergun, 2004:6) sonucu ortaya çıkmaktadır.

20. yy’ın başında şekillenmeye başlayan genç bir akademik disiplin olan (Emre, 2012: 67) “yönetim bilimi”nin konusu, yapısal ve fonksiyonel anlamda örgüt ve personeli ve yönetimin çalışmalarını kapsayan “yönetim”in incelenmesini kapsar veya “yönetimsel çalışmaların hazırlanması” (kararların ve uygulama çalışmalarının hazırlanması) anlamlarına gelen “yönetimsel olay”dır (Tortop vd., 2010:3).

Her ne kadar yukarıdaki açıklamalarda, yönetim biliminin “yerel yönetimleri” de kapsamına aldığı görülüyorsa da, hemen üstte belirtildiği gibi, yönetim bilimi, özellikle merkezi idare kuruluşları çerçevesinde esasta “yönetim” kavram, faaliyet ve olgusunu incelemekte olduğu söylenebilir. Diğer bir ifadeyle yönetim bilimi, kamu alanına ilişkin “yönetim”in bilimidir. Çünkü yönetim bilimi, “devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda etkinlikte bulunan ve bürokratik mekanizmayı oluşturan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili alanı belirlemekte” ve konusu, kimi kez yönetimin kendisi kimi kez de yönetimsel olaydır (Ergun, 2004:5-6). Nitekim, yönetim biliminin bu çizgiyi takip ettiğine ve işletme bilimi ile kamu yönetimi biliminin bir üst alanı olduğuna ilişkin bir başka yaklaşım da, “yönetim bilimini, işletme yönetimi ya da kamu yönetimi ile özdeşleştirip bu iki disiplinin diğer bileşenlerini de dışarıda bırakarak tümüyle yanlış sonuçlara ulaşılması”na dikkat çekilmektedir (Emre, 2012:68). Ayrıca Üstüner de (2012:388) “... genelde yönetim bilimi özelde kamu yönetimi disiplini...” ayrımı yaparak, yönetim bilimi ile kamu yönetimi disiplininin özdeş olmadığına vurgu yapmaktadır.

Literatürde yönetim biliminin; kamu yönetimi bilimi, yönetim sosyolojisi, örgütlerin sosyolojisi, yönetim teorisi gibi değişik kavramlarla karşılandığı (Tortop vd., 2010:1) belirtiliyorsa da, kamu yönetiminin, yönetim biliminin bir alt disiplini olduğu da ileri sürülerek (Parlak ve Sobacı, 2005:6), yönetim biliminin esasta “yönetim” kavramına odaklı olduğu anlatılmak istenmiştir. Yönetim kavramı ise, faaliyet/işlev, idari sistem, örgüt, idari personel anlamlarına gelecek şekilde değişik şekillerde kullanılan ve bunları hepsini kapsayan (Eryılmaz, 2012:2), ayrıca “en küçük sosyal birim olan aileden başlayarak en büyük siyasi otorite olan devlete kadar ... çeşitli aşama ve düzeylerde yürütülen faaliyetler bütünü olarak görülmektedir (Eryılmaz, 2012:4).

Kamu yönetimi disiplininin, disiplinlerarası olduğu ve bu disiplinin uğraş alanına ilişkin iki temel yaklaşımın gelişme gösterdiği belirtilmektedir (Özen, 2012:342). Birinci yaklaşım, kamu yönetiminin ilgi alanının, devletin yürütme organlarına ve/veya bunların örgütlerine indirgemekte ve kamu yönetimi olgusunu, dar bir bakış açısıyla, genelde “örgütsel” ve “yönetimsel” açıdan ele almaktadır. Diğer yaklaşım ise, kamu yönetimine, “siyasal” temelli olarak, daha geniş açıdan, örgütsel ve yönetimsel boyutları yanında toplumsal yaşamın diğer boyutlarıyla birlikte yaklaştığı görülmektedir. Türkiye’de kamu yönetimi için birinci yaklaşım öne çıkarken (ki, yürütmenin hiyerarşik altı ve onun iş görme aracı olan merkezi idareye bu açıdan yaklaşmak doğru, yeterli ve gerekli görülebilir), özellikle yerel yönetim alanını kapsayacak olan ikinci yaklaşımın çok gelişme göstermediği söylenebilir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin, kamu yönetiminin bu belirtilen dar kapsamlı bakış açısı içinde ele alındığı, hatta burada da sadece “örgütsel” temelli bir yaklaşım gösterildiği, yönetimsel boyut üzerinde fazla durulmadığı söylenebilir. Nitekim ilgili yazın incelendiğinde, Türkiye’de yerel yönetimlerin etkinliği, verimliliği, yönetim teknikleri gibi “yönetimsel” boyutun, 1990’lardan sonra ağırlıklı olarak incelenmeye başlandığı ve bu gelişmenin de Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının etkisi altında ortaya çıktığı söylenebilir. Şu halde, Türkiye’de 1990’lı yıllara kadar, bilim dünyasının bu açıdan yerel yönetimlere

yeterince odaklanmadığı da ileri sürülebilir. Nitekim, bir bütün olarak Türk kamu yönetime “örgütsel” yaklaşımın hakim olduğunu konusu Güler tarafından (2012:557) şu şekilde açıklanmaktadır: “...kamu yönetimi disiplininin çekirdeği başlangıçta ‘devlet bürokrasisi’ ya da ‘idare’ olarak tanımlanmıştır. İdare, ABD öncesi dönemde devlet kavramı içinde, toplum ve siyaset düzenleri ile ilişkisine göre felsefi, hukuksal, organik yaklaşımlar ile incelenmiştir. ABD öncülüğündeki yeni sömürgeci dönemde ‘idare’ toplum-siyaset düzenleri ile ilişkisinden koparılmış, ‘kendi içinde bir bütün’ olarak algılanmıştır. Devlete ait olsa da olmasa da bu ‘bütün’, organik olarak örgütler dünyasından başka bir şey değildir; incelenmesi örgüt kuramları ile gerçekleştirilebilir”.

## 2.2.Yönetim Biliminin Yerel Yönetimi İnceleme Sorunu

Kamu yönetimi, topluma (kamuya) hizmet sunmak üzere oluşturulmuş bir idari mekanizmadır. Siyasal açıdan toplumu (ulus), bir tasavvur, bir kurgu olarak okumak mümkünken, sosyolojik açıdan toplum, yerel topluluklar bütünü olarak ifade edilebilir. Ancak, yerel topluluklar, “ulus”un sistemik anlamda birer parçası olarak değerlendirilebilmekle birlikte, ortaya çıkış sürecine bakıldığında, ulus ile yerel topluluklar arasında organik bir bağın, çok da kolay kurulamayacağı söylenebilir. Hatta bazı yaklaşımlara göre, yerel yönetimler, (modern) devletten önce ortaya çıkan unsurlardır (Keleş, 2012:24). Buradan şu sonuca varılabilir: Ulusu ve ulus ile ilgili yapıları (devlet, kamu yönetimi gibi) incelemek, aynı zamanda yerel toplulukların organize yapılarını da incelemek anlamına gelmeyebilir. Ulus ve bağlamındaki örgütlenmeye ve sevk ve idareye ilişkin konuların, esasta yönetim bilimi, siyaset bilimi ve idare hukuku gibi disiplinler tarafından ele alınıp incelenen geldiği dikkate alındığında, yerel yönetimleri inceleme nesnesi yapan yönetim biliminin, bu alanda yetersiz kalacağı ileri sürülebilir.

Bu gün literatüre bakıldığında, daha önce de belirtildiği üzere, yerel yönetimlerin modern kamu yönetimi yapısı içinde yer almasına imkan veren “yerinden yönetim” ilkesinin, “yönetim bilimi”nin bir ilkesi olduğu kabul edilmektedir (Keleş, 2012:23). Bu durum, yerel yönetimleri, yönetim biliminin (Administrative Science) inceleme alanına dahil etmiştir. Ancak ilgili literatürde tartışıldığı ve yukarıda da açıklanmaya çalışıldığı üzere, yönetim bilimi her zaman kamu yönetimi bilimini karşılamamaktadır. Diğer bir ifadeyle yönetim biliminin, kamu yönetimi bilimine göre daha kapsayıcı bir bilim alanı olduğu söylenebilir. Şu halde, yukarıdan aşağıya yönetim bilimi, kamu yönetimi bilimi ve yerel yönetim bilimi şeklinde bir disiplinler ayrışmanın oluşturulmasıyla yerel yönetimlerin daha doğru bir şekilde araştırılması ve gerçek doğasının ortaya konulması mümkün olabilir.

Akademik bir disiplin olarak kamu yönetiminin, “kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini...” inceleyen “bir disiplin” (Ökmen ve Parlak, 2010:3) şeklindeki tanımlamasında geçen “halk” (toplum) ifadesinin, yerel toplulukları da kapsadığı, buradan hareketle, yönetim biliminin yerel topluluğu da kapsamına aldığı, örgüt olarak kamu yönetiminin şu halde yerel yönetimleri de içerdiği ve dolayısıyla yönetim biliminin yerel yönetimlerin de bilim dalı olduğu düşünülebilir. Ancak kamu yönetimine ilişkin olarak “devletin yürütmeye ilişkin kolu” yaklaşımı, yönetim biliminin, esasta devletin merkezi idareye karşılık gelen “kamu yönetimi”nin bilimi şeklini almasına yol açtığı söylenebilir. Böyle bir gelişmede, “devlet” denilince esasta “merkezi idare”yi kasteden/öne çıkaran/ifade eden, diğer bir deyişle, devlet ile merkezi idareyi özdeş kılan ifade, düşünce ve yaklaşımların (Keleş, 2009:397; Tortop vd., 2006:70; Ulusoy ve Akdemir, 2009:69) da önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Oysa gerçek şu ki, merkezi idare, hiçbir zaman tek başına devleti ifade edemez veya tersinden, devlet denilince hiçbir zaman tek başına merkezi idare anlaşılamaz; aksine, bütün siyasal/kamusal/toplumsal organizasyonlar, ülke ve halkın bir bütün olarak bir devleti oluşturduğu dikkate alınmalıdır.

Diğer taraftan, yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına yol açan yerinden yönetim ilkesinin, “yerel nitelikli kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerin gerçekleştirilmesi” şeklindeki tanımına bakıldığında, buradaki “devlet tüzel kişiliği” kavramlaştırması ile merkezi idarenin kastedildiği görülmektedir (Gözler ve Kaplan, 2013:39; Gözler, 2013:196-197). Bu yaklaşımdan, yerel yönetimlerin devlet-dışı yapılar olarak görüldüğü sonucu çıkarılabilir. Eğer bu bir algı ise, (ki merkezi idare, ulus, yerel yönetimler, yerel topluluklar bir bütün olarak “devlet”i oluştururlar), bu algının, modern ulus-devlet düşüncesi ve onun doğasıyla yakın ilişkili olduğu söylenebilir. Kimi kaynaklarda “yerinden yönetim, merkezi yönetimle birlikte yürütme organını meydana getirir” (Ökmen ve Parlak, 2010:6) deniliyorsa da, bu ifadenin eksik olduğu, gerçekte, bir ülkede “kamusal hizmetlerin” yürütülmesi açısından iki farklı kamusal örgütlenmenin bir bütünlük oluşturduğu ancak söylenebilir. Çünkü daha öncede belirtildiği üzere, yürütme organı/siyasal iktidar/hükümet ile merkezi idare arasında doğrudan bir ilişkiden söz edilebilirken, aynı ilişkinin yerel yönetimlerle arasında bulunmamaktadır.

O halde, modern ulus-devlet düşüncesi, bir siyasal organizasyon olarak devleti, bu devletin insan unsuru olarak ulusu/toplumu (yerel toplulukları değil) ve bu devletin temel kamu hizmet aracı olarak merkezi idareyi öngördüğü sonucuna varılabilir. 20. yy’ın başlarında şekillendiği belirtilen yönetim biliminin de yapı ve fonksiyon olarak merkezi idare bağlamında yönetim ve yönetsel olayı inceleyen bir bilim alanı olarak gelişme gösterdiği ileri sürülebilir. Ancak zaman içinde, yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsuru haline gelmiştir. Çünkü kamu hizmetlerinin hepsini tek merkezden yürütmek mümkün olmamakta veya hizmetlerin verimliliği ve etkinliği azalmakta, toplumsal yarar gerçekleşmemektedir. Ayrıca hizmetleri tek merkezden yürütmek, demokratik siyasal değerlerin gelişmesini engelleyerek, halkın kamu hizmetlerine ilgisini azaltabilmektedir. Benzer şekilde, yerel şartların farklılığı, mekânsal uzaklık, halkın yönetime katılımı yönündeki talep ve gerekler yerel yönetimleri öne çıkarmaktadır (Eryılmaz, 2012:171). Kamu hizmet ve faaliyetlerinin yürütülmesinde bu önemli işlevleri nedeniyle yerel yönetimlerin

yönetim biliminin/kamu yönetimi biliminin kapsamına dâhil edildiği söylenebilir. Zira ulus devletleşme sürecinde yerel yönetimlerin devlete / merkezi idareye göre tali/ikincil kamusal oluşumlar olarak görüldüğü söylenebilir.

### 3.KENDİNE ÖZGÜ BİR OLUŞUM OLARAK YEREL YÖNETİMLER

Bu çalışmada temel savlardan biri, daha önce de ifade edildiği üzere, yerel yönetimlerin kendine özgü kuruluşlar olduğu ve bu nedenle, ayrı bir bilimsel disiplin altında gelişme mecrasının olması gerektiğidir. Burada “kendine özgü”lülle, sahip olduğu nitelikler nedeniyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarından / idarelerinden farklı niteliklere sahip olduğu anlatılmak istenmektedir. Yerel yönetimlerin kendine özgülüğü, tarihsel olmaları, özerk idareler olmaları, demokratik-siyasal kurumlar olmaları, sivil toplum kuruluşu niteliği taşıyabilmeleri gibi başlıklar üzerinden temellendirilebilir.

#### 3.1.Tarihsel Bir Oluşum Olarak Yerel Yönetim Olgusu

Yerel yönetimlerin kesin bir başlangıç tarihinden söz edilememekle (Toprak, 2006:12) birlikte, kökeni, Eski Yunan ve Roma’ya kadar gitmektedir. Başlangıçta “site” olarak adlandırılan bu yapılar, Orta Çağ takiben giderek gelişmişler ve toplum hayatını önemli bir şekilde etkilemişlerdir (Nadaroğlu, 2001:6). Aslında sosyolojik olarak yerel yönetimler, insanın toplu yaşama gereksiniminin bir sonucudurlar. Bu şekilde insanlar kendileri için elverişli addettikleri belirli bir yerde yerleşip, ortak çıkarlarını korumak üzere örgütlenirler. Adeta kendiliğinden ortaya çıktığı için doğal bir özelliğe sahip bulunan bu tür topluluklara komün adı verilmiştir. Belli bir toprak parçası üzerinde toplu halde ve komşuluk ilişkileri içinde yaşayanlardan oluşan doğal yerleşme birimi niteliğindeki topluluklardır komünler. İşte bugünkü yerel yönetimler, bu doğal yerleşme birimlerinin idari yönden örgütlenmesi ve hukuki bazı yetkilerle donatılarak tüzel kişi haline getirilmeleridir (Nadaroğlu, 2001:6). Diğer bir ifadeyle, bugün “yerel yönetim”, “kent yönetimi”, “belediye”, “kent” ya da “komün” denildiğinde, daha çok yerel topluluğa kamu hizmetleri sağlayan yönetsel, siyasal ve sosyolojik birimler akla gelmekle birlikte, tarihsel ilk örneklerine bakıldığında, bu tür yerel yapıların, askeri örgütlenme, ulusal savunma gibi günümüzde genelde merkezi idarelere bırakılmış görevleri yürüten yapılarıdır (Keleş, 2009:31).

Batıda kentler, kamusal yurttaşlık haklarına dayalı bir yapı olarak görülmüşlerdir (Bal, 2011:26). Diğer bir ifadeyle kent, yurttaşlık haklarının kullanıldığı bir mekandır. Şöyle ki, belirli bir hak ve özgürlükler mekanı olarak kent, böylece belirli bir özerkliğin sahibi de olurlar. Bu nedenle, kentler özerk yerel yönetim olgusuna önemli bir dayanak oluştururlar (Özel, 2013:51). Nitekim, özerk yerel yönetimin ilk evresi, 12.yy’da kentlere haklar bağışlanmasıyla başlatılır. Bu gelişmede demokrasi açısından önemli bir taraf da, eşit haklara sahip olma sürecinin ve sivil özgürlük/yurttaş özgürlüğü düşüncesinin bu gelişmeyle başladığının kabul edilmesidir (Özel, 2013:52).

Orta Çağ boyunca ve feodalite dönemlerinde özerklik açısından gel-gitler yaşayan (kent) yerel yönetimler, nihayet mutlakiyetçilik döneminde bölgesel güçten “egemen devlet” iktidarının ortaya çıkmasıyla yeni bir gelişmeyle karşı karşıya kalmıştır. Yeni egemen yapı, o güne kadar bir “mediate”/ara kurum niteliğinde olan yerel yönetimlere müdahale ederek, onları baskı/iktidarı altına almaya başlayarak, bugünün ulus devleti içindeki yerel yönetimlere doğru evrimi şekillendirmiştir (Jungfer, 2005:53).

Orta Çağ’da “kent” üzerinden gelişme göstermesi nedeniyle Ortaçağ’ın skolastik düşünürlerine ve kayıtlarına kadar götürülebilen yerel yönetimlerin, yüzyılları aşan bir süreç sonucunda artık kabullenilmiş bir olgu/varlık olduğu sonucuna varmak mümkündür. Bununla birlikte, (bu günkü kavrayışa yakın anlamda) yerel yönetimlerin mutlakiyetçilik dönemi ve Fransız Devriminden daha öteye de götürülemeyeceği ileri sürülmektedir. Ancak böyle bir kısıtlamada, yerel yönetimler üzerinden, 19. yy’ın toplumsal ve politik tartışmaları için bir referans noktası oluşturma düşüncesinin etkili olduğu söylenebilir (Blickle, 2005:43).

Yerel yönetimlerin tarihsel olarak ortaya çıkışlarında, yerel toplulukların kültürel kimlik farklarının da etkili olduğu söylenebilir.

#### 3.2.Özerk Bir Kamusal Oluşum Olarak Yerel Yönetim Kavramlaştırması

Muhtariyet/otonomi sözcükleri ile eşanlamlı olarak kullanılan özerklik kavramı, bir kişinin ya da grubun, görevini yerine getirmesine izin verecek ve diğer gruplardan farklı olan kimliğini korumaya yetecek miktarda hareket serbestliğini ya da bağımsızlığını ifade eder (Karaarslan, 2008:16). Diğer bir ifadeyle, “bir kişi ya da kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisidir”. Böylelikle, bir kurum veya kuruluş, kendi kendini yönetme hakkının tanınması veya kamu kurum ve idarelerinin, üstlendikleri hizmetleri, kendileri tarafından, kendi kuralları ile düzenleyebilmeleri (Kalabalık, 2005:130) mümkün hale gelmektedir.

Yerel özerklik olgusunun, yerel yönetimler için ontolojik öneme sahip olduğu söylenebilir. Çünkü yerel düzeyde ortaya çıkmış ancak özerk olmayan bir kamu idaresi ancak merkezi idarenin uzantısı olabilir. Çünkü bir yerel idareyi bir yerel yönetim olarak addetmeye imkân verecek özgün nedenler vardır ki, bunlar yerel özerklik olgusunda kendisini bulur.

Yerel yönetimlerin özerk kılınmasının değişik nedenleri bulunmaktadır. Şu halde, yerel özerklik, yerel yönetimlerin sadece yerel nitelikli kamu hizmetlerini daha iyi görebilsin diye değil, yerel toplulukların kendi kendini idare etme yeteneğini geliştirmesini, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurmasını da içermektedir (Karaarslan, 2008:17). Bu nedenle, yerel özerkliğin, hem bir kamu idari örgütlenmesi olarak yerel yönetimin özerk olmasını hem de yerel topluluğun özerk

## ÖZEL

olmasını içeren iki yönü bulunduğu (Keleş, 2012:54) söylenebilir. Yerel bir topluluğun özerk olmasının anlamının, söz konusu topluluğun, kendisini diğer topluluklardan ayıran sosyo-kültürel farklılıklara istinaden ortaya çıktığı söylenebilir. Ancak dönemde ulus devlet, esasen tarihsel oluşmuş bu farklılığı göz ardı ederek, “yerel ihtiyaç ve taleplerin varlığı ve farklılığı” olgusuna, kamu hizmetlerinde ulusal ve yerel hizmet ayırımı şeklinde yaklaşarak, “yerel yönetim biriminin özerkliği” olgusunu öne çıkardığı ve yerel yönetimlerin varlık nedenlerini bu boyutta okuduğu söylenebilir. Nitekim, 16. yy’a kadar bireylerin [siyasal aitlik duygusunun] kentler üzerinden gerçekleştiği; kişilerin kendilerini önce kentli saydıkları, diğer üst yönetsel yapılarla ikincil olarak özdeşlik kurdukları (Keleş, 2012:37) görülmektedir. Ancak 16. yy’dan itibaren, söz konusu sosyo-kültürel farklılığı ortadan kaldırıcı biçimde işleyen önemli bir gelişme yaşanmıştır: ulus-devletin uluslaş(tır)ma süreci.

Uluslaşma süreci, yerel kimlik ve kültürleri eriterek bir ulus inşa etme biçiminde gerçekleştiği ve Avrupa’da “ulusal güç”ün, kentin evrimi ile gelişme gösterdiği için, bu gelişmenin yerel topluluğun özgünlüğünü aşındırıcı biçimde ilerlediği söylenebilir. Bunun sonucu olarak, ulus devletin, kamu yönetimi yapısı içinde yer verdiği yerel yönetim özerkliği konusuna, esas itibarıyla “yerel yönetim biriminin özerkliği” niteliği kazandırdığı söylenebilir.

Yerel özerkliğin temellerini açıklayan iki yaklaşımdan (Şengül, 2010:15), “özerklik doğaldır ve sosyolojik bir gerçekliktir”den çok, ulus devletçe, “yerel özerklik devletin bahşetmesidir” yaklaşımının benimsendiği söylenebilir. Böylece devlet, dönemin şartları çerçevesinde, yönetsel ihtiyaçları dikkate alınarak ve kendi belirlediği ölçüde bir özerklik öngörmüştür. Bugün özgün bir yerel yönetim biliminin gelişmemesinin bir boyutu olarak, “yerel yönetimleri, esasta kamu hizmet kuruluşları olarak telakki eden ve bu nedenle de onları, merkezi idarenin bir taşra uzantısı gibi gören” zihni yaklaşımın egemen hale gelmesinde aranabilir (bu olgunun, özellikle üniter devletlerde kendini daha fazla gösterdiği söylenebilir). Çünkü günümüzdeki yerel yönetimleri genel olarak geçmişteki komün idarelerinin ve kent yönetimlerinin çağdaş ulus devletle uyumlaştırılmış uzantısı olarak nitelendirmek mümkündür. Nitekim bakıldığında, eski kent ve komün yönetimlerinin en belirgin özelliği olan kendi kendini yönetme ve kent ile ilgili konularda özerk davranma, günümüz yerel yönetimlerinde özerk bir yapıya sahip olma biçiminde tezahür etmektedir (Koyuncu ve Coşkun, 2003:281).

Bir siyasal varlık olarak devletin bütünselliğinin, yerel birliksel oluşumlarca, daha dar anlamda özellikle belediyeler tarafından tamamlandığı söylenebilir. Nitekim bir devletin temel yapılanmasını gösteren bir belge olan anayasalarda yerel yönetimler, devlete benzer görevlerle donatılmış kamu hukuku tüzel kişileri olarak konumlandırılmışlardır. Yerel yönetim görevlerin niteliği incelendiğinde, bu görevlerin, halkın talep ettiği, ancak bireysel veya ailevi gücü aşan, kültürel ve medeni ihtiyaçların karşılanmasını içeren görevler olduğu görülür. Yerel yönetimler, kendi görevlerinin sınırlarını, devletçe konulmuş yasalar çerçevesinde kendi iradeleriyle belirlerler. Buna göre, yerel yönetimler, yerel topluluğun yararına olan, bireylerin maddi-manevi gelişimini teşvik eden, devletin yasa ile yapılmasına izin verdiği / yasaklamadığı veya başka bir kamu kuruluşuna tahsis edilmeyen bütün her şeyi kendi yetki alanına dahil edebilecektir (Pagenkopf, 1975:1-2).

Yerel yönetimler, ne devletin küçük bir modeli ne de devlete karşı konumlandırılmış kamusal oluşumlardır. Devlet ile yerel yönetim arasında esasen benzerlikler ve farklı yönler bulunmaktadır. Ülke genelinde aynı düzeyde yerine getirilmek durumunda olunan, yerel düzeye ilişkin bir özellik olarak düşünülmemen ve yerel düzeyde dikkate alma ihtiyacı duyulmayan bütün görevlerin devletin uhdesinde olduğu; buna karşın, yerel yönetimlerin ise, kamusal görevlerden, yerel özellik kazananlarını üstlendiği söylenebilir. Ancak fiili duruma bakıldığında burada şu esastan söz edilebilir: Bir görevi devlet veya yerel yönetimin daha iyi yerine getirmesinin söz konusu olduğu durumda, “amaca ulaşma” gereği nedeniyle, görevlerin bir kısmı yerel yönetime bırakılmış, bir kısmını da devlet kendinde tutmuştur. Ya da, kimi zaman/kimi ülkelerde, merkezi idarenin, görevlerin dağıtımında belirleyici olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, devlet ile yerel kamusal oluşumlar arasındaki esaslı fark şuradadır: devlet, iradesini belirlemede kendi üstünde bulunan hiçbir güce bağlı değilken, yerel yönetimler, devletin altında konumlanmışlardır. Yine yerel yönetimlerin yetki alanı, yerel düzeyle, nesnel görevlerle, yerel yönetimin kendi hukuku ve yükümlülükleri çerçevesinde sınırlandırılmıştır. Ayrıca bunlar üzerinde devletin dar veya geniş kapsamda bir denetim yetkisi (vesayet denetimi) bulunmaktadır. Diğer taraftan, devlet tarafından gerçekleştirilen işlere karşın yerel yönetim görevleri, bunların yerel/mekansal ve bölgesel karakteri dolayısıyla doğal sınırları bulunmaktadır. Görev ve yetki alanlarının bu görece sınırlılığı yerel yönetimleri diğer bütün kamu tüzel kişilerinden farklılaştırmaktadır. Tabi yerel yönetimleri diğer kamu tüzel kişilerinden ayıran önemli bir özellik de bunların, aynen devlet gibi, mekânsal oluşumlar ve politik kamusal varlıklar olmalarıdır (Pagenkopf, 1975:2).

### 3.3.Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşu Olma Niteliği

Yerel yönetimlerin sivil toplum kuruluşu olma niteliğinin esasta bu idarelerin demokrasiyle ilişkisi çerçevesinde gündeme geldiği söylenebilir. Sivil toplum kavramıyla devletin kurumsal yapısı dışında kalan, “özel” olarak adlandırılabilir kuruluşların tümü anlatılmak istenmektedir. Diğer bir ifadeyle, “siyasal toplum” ile devlet ve siyasal kurumlar, “sivil toplum” ile ekonomik ve toplumsal güçler kast edilmektedir. Katılıma olanak veren demokratik kuruluş olmaları, siyasal toplumdaki özerk olmaları, kamu kuruluşu olmamaları, kamu/toplumsal yarar konusunda siyasal toplumdaki farklı düşünceleri gibi temel özelliklere ilişkin sivil toplum (Keleş, 2009:72) ile yerel yönetimler arasında bu özelliklerin bir kısmının örtüşmesi nedeniyle ilişki kurulabilmektedir. Hatta, kimileri, belediyeler bağlamında yerel yönetimlerin orijin

\* Weber’in “Şehir” adlı eserine önsöz yazmış olan D. Martindale ve G. Neuwirth, adı geçen eserin 10. Sayfasında bu görüşü ileri sürmektedir.

itibariyle bir sivil toplum kurumu olarak gelişme göstermeye başladığı da belirtilmektedir (Eryılmaz, 2002:7). Şu halde sivil toplumun kökenlerinde yerel yönetimlerin bulunduğu ileri sürülebilir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin bir sivil toplum olma niteliği tartışma götürmektedir. Çünkü yerel yönetimler, bir kamu tüzel kişisi olarak, siyasal toplumun temel unsurlarından biri olarak esasta yer almaktadır. Bununla birlikte, özerkliklerini güvence altına almak gibi, belediyeleri “özel” alanının içine dahil ederek, devlete karşı “özel” alanın özerkliğini yerel yönetimler üzerinden de sağlamlaştırmak gibi, sivil toplumun gelişmesi ile sosyalizme doğru bir adım atmak gibi gerekçelerle de olsa (Keleş, 2009:73) yerel yönetimler şu halde sivil toplumla ilişkilendirilebilmektedir.

### 3.4. Demokratik Siyasal Kurum Olarak Yerel Yönetimler

Günümüzde hemen bütün ülkelerde yerel yönetimler demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olarak görülmektedir. Çünkü yerel yönetimler halkın kendi kendini yönetmesine olarak verdiği bir yapıya sahiptir (Keleş, 2009:63). Hatta parlamenter demokrasi ile yönetilen Batı ülkelerinde önce yerel yönetimlerin kendini göstermesi ve daha sonra merkezi yönetimlerin ortaya çıkması bağlamında, demokrasinin yerel yönetimlerle başladığı söylenebilmektedir (Toprak, 2006:12).

Modern özerk yerel yönetim düşüncesi, demokrasiye ve özgürlüğe dayanır. Tocqueville, “Amerika’da Demokrasi Üzerine” adlı eserinde bu durumu betimlemektedir. Bu anlatının, günümüzde de etkisini koruduğu söylenebilir. Adı geçen eserde, yerel yönetimler, bugün de hala geçerli olacak şekilde, toplumun özgür ve adil bir şekilde düzenlenmesinin bir modeli olarak anlatılmaktadır (Jungfer, 2005:49). Tocqueville, yerel yönetimleri demokrasinin temel ögesi ve birer siyasal eğitim aracı olarak görmüştür. Amerikan devriminde halk egemenliği ilkesinin yerel yönetimlerden çıktığını ve oradan devleti etkilediğini söyleyen Tocqueville, demokrasinin tabandan tavana doğru gelişmesinde yerel yönetimlerin etkin bir role sahip olduğunu ileri sürmektedir (Görmez, 1997: 32).

Batılı birçok ülkede özerk yerel yönetim, olağan bir gerçekliktir. Buna göre, yerel yönetim tesadüfen ortaya çıkmış bir olgu olmayıp; değişik mantıksal nedenlerin gerektirdiği ve aklın gereği olarak var olmuş bir olgudur. Bu olgu ile moral bir düşünce olan özgürlük düşüncesinin hayata geçirilmesi söz konusudur (Schöber, 1999:51).

Yerel yönetimlerin birer demokratik siyasal kurum olduğu savunulduğu gibi tam tersini savunanlar da bulunmaktadır (Keleş, 2009:63 vd). Ancak örneğin, Avrupa Konseyi’ne göre, yerel ve bölgesel yönetimler demokrasinin temelini oluşturmaktadırlar. Tersî görüşler göz ardı edilemez ise, şu halde Keleş’in ifadesiyle “yerel yönetimler demokrasiyle yakından ilişkili siyasal kurumlar”dır (Keleş, 2009:67). Hatta kimi yaklaşımlara göre, önce yerel düzeyde gelişmeye başlayan demokrasi pratikleri daha sonra ulusal bir nitelik kazanmıştır. Demokrasi uygulamalarının önce yerel yönetimler düzeyinde başlaması ve gelişmesi, onu daha sağlam ve kalıcı hale getirmiştir (Eryılmaz, 2002:7).

Şu halde, demokrasi düşüncesi ve uygulaması ile doğrudan ilişkili görülemeyecek bir “merkezi idare” kavramlaştırması ile demokrasiyle ilişkisi veya boyutu genel olarak kabul edilen veya çok da göz ardı edilemeyen yerel yönetimlerin aynı disiplin altında incelenmeye çalışılması, bu disiplinle ulaşılabilecek sonuçların, her iki yapı için “ortak”lığı konusunda büyük soru işaretleri oluşturacaktır.

## 4. ULUS DEVLETİN DOĞASI VE YEREL YÖNETİMLER

Bugünkü ulus devletlerin, mutlak krallıkların dönüşümü sonucu ortaya çıktığı bilinmektedir (Pagenkopf, 1975:14). Mutlakiyetçi bir devletin ortaya çıkmasında ise, 13. yy’dan bu tarafa din adamları, soylular ve kentlerin iktidarlarının zayıflatılması, askeri iktidar araçlarının toplulaştırılması, hukuk düzeninin tekleştirilmesi gibi faktörlerin önemli bir rol oynadığı kabul edilmektedir (Kaufmann, 2001:3).

Aşağıda “Jellinek’in yaklaşımı” bağlamında da açıklandığı üzere, yerel yönetimler, devlet tarafından kamu tüzel kişiliğine yükseltilmiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin kendisinin değişmez doğasından kaynaklanan bir gücün sonucu değil, tersine modern devletin doğasından kaynaklanan bir gücün sonucudur. Böylece yerel yönetimlere bağımsız etki alanları içinde yönetme hakkı, yasalar aracılığıyla devlet tarafından sağlanmış / ödünç verilmiş olmaktadır (Schöber, 1999:59).

Tarihte kentler bağlamında şekillenen özerk yerel topluluk düşüncesi, bu günkü yerel yönetimlerin de esaslı temellerinden birini oluşturmaktadır. Ancak uluslaşma süreciyle birlikte, siyasal otoritenin üzerinde egemenlik tesis ettiği alandaki bütün yerel topluluklar, aynı bütünü oluşturan veya oluşturacak parçalar olarak değerlendirilmeye başlanmışlardır. Bu değerlendirmede Fransız düşünür Rousseau’nun düşüncelerinin etkisi ise göz ardı edilemez.

Fransız Devrimi ile ortaya çıkan milliyetçilik ideolojisi, ulusların ve ulus devletlerin devlet eliyle inşa edildikleri bir süreci başlatmıştır (Tok, 2013:272). Bu gelişmenin hedefi, siyasal yönetimin sınırlarının ulusun sınırlarıyla çakıştığı bir siyasal örgütlenmeye ulaşmaktır. Böylece siyasal toplumun kültürel olarak homojenleştirilmesi ve siyasal ve ulusal (kültürel) birimlerin örtüştürülmesi sağlanabilecek; sonuçta kültürel bütünlük ve siyasal birlik gerçekleşecektir.

Ancak böyle bir gelişmeye o dönemde birçok devlet uygun değildi; çünkü birçok devlette daima kültürel (etnik, dini ve dil yönünden) çeşitlilik olagelmisti. Bu nedenle, kültürel olarak homojen bir ulus devlet idealinin gerçekleştirilebilmesi için öncelikle ulusun yaratılması gerekiyordu. Ulus inşası, ... birbirine gevşek bağlarla bağlanmış toplulukları, bir ulus-devletin ona tekabül ettiği ortak bir toplum haline getirmeye yol açan sosyo-politik bir gelişim sürecini, ... kültürel bütünleşmeyi, siyasi merkezileşmeyi, bürokratik kontrol sağlamayı ... (Hippler, 2007:11) ifade etmektedir. Ulus inşası sürecinde tüm sosyal, siyasal ve ekonomik kurumlara, ulus inşa etme politikalarının önemli araçları olarak işlevler verilmiştir (Tok,

2008:71). Çünkü “uluslaşma”ya bir süreç olarak bakılmıştır. Bu süreç aynı zamanda bir “devlet inşa süreci” olarak da işlemiştir. Ayrıca uluslaşma sürecinde devlete, özel bir misyon verildiği söylenebilir. Şöyle ki, devlet inşası, başarılı bir ulus inşasının esas çekirdeği olarak görülmüş ve bunun için de devlet aygıtını işlevsel kılacak ülke çaplı bir yönetim aygıtının örgütlenmesi gereği düşünülmüştür (Hippler, 2007:14). Ulus-devlet fikriyle birlikte, ülkeler arasındaki sınırlar daha belirginleşmeye ve merkeziyetçiliğin artmasına (Kaya, 2014) zemin hazırlanmıştır.

Oysa daha önce de belirtildiği üzere, yerel yönetimlerin tarihsel olarak ortaya çıkışlarında, yerel toplulukların kültürel kimlik farklarının da etkili olduğu söylenebilir. Ulus devletleşme sürecinde, farklı etnik ve kültürel kimliklerin asimile edilerek bir ulus oluşturma düşüncesi önemli rol oynarken, burada bu kimlikleri somutlaştıran yerel yönetimlerin homojen bir devlet ve ulus düşüncesine uygun bir şekilde dönüşüme tabi tutulduğu ve kamusal oluşumlar arasında bir ayırma yol açmamak için de, bütün kamusal idari oluşumlar temelinde tek bir disiplinin gelişmesi yeğlenmiş olabileceği düşünülebilir.

Şu halde, topluma/ulusa ilişkin konularda “yönetim bilimi”nin öne çıkmasında ulus-devletleşme süreci ve bu yapıya atfedilen toplumsal misyonun önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Şöyle ki, 19 ve 20. yüzyıllar boyunca “topyekun ulusal kalkınma sürecini taşıyacak tek güç olarak, devlet ve devletin yönetim aygıtı belirlenmiştir” (Güler, 2012:557). Burada “devletin yönetim aygıtı”ndan kastın, kamu yönetimi örgütü ve esasta “merkezi idare” olduğu söylenebilir. Her ne kadar devletler, yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirebilmek için merkezi ve yerel düzeylerde çeşitli örgütlenmelere gitmekte ve bu yönüyle kamu yönetimi, siyasi organların yürütmeye ilişkin kolu (Ökmen ve Parlak, 2010:3) ve yerel yönetimler de, kamu yönetiminin, önemli ve vazgeçilmez unsuru olduğu kabul ediliyorsa (Eryılmaz, 2012:171) da, kamu yönetimi yapısı içindeki “merkezi idare” ve “merkezi idarenin taşra örgütü”nün, “siyasal iktidarın yürütmeye ilişkin kolu” olmak açısından siyasal iktidarla doğrudan (hiyerarşik nitelikli) bir bağa sahipken, aynı durumun, siyasal iktidar ile yerel yönetimler arasında bulunmadığı görülmektedir. Şu halde, merkezi kamu yönetimi ile yerel yönetimler arasında önemli bir nitelik farkı bulunmaktadır.

## 5.KİMİ DÜŞÜNÜRLERİN YEREL YÖNETİME YAKLAŞIMLARI

Yerel yönetimlerin bugün ayrı bir disiplin altında gelişme gösterememesinde, esasta merkeziyetçi düşüncelere sahip kimi düşünürlerin ulus devletin şekillenmesindeki rolünün etkin bir işlev gördüğü söylenebilir. Nitekim ulus-devlet modelinin ilk biçimi olarak kabul edilen Fransa'nın merkeziyetçi bir yapı kazanmasında bu düşünürlerin etkisi bilinmektedir. Böylelikle bu yeni devlet biçiminde, merkeze odaklanılmış; merkez, çevreye ve her şeye hakim bir konuma gelirken, yerel yönetimler de, kamusal niteliği nedeniyle, özellikle üniter devletlerde sanki merkezin uzantısı yerel idareler olarak bir konum kazanmıştır. Bu gelişmenin, yerel yönetimlerin diğer kamusal kuruluşlardan farklı bir kamu idaresi olduğu gerçeğinin yer edinmesini engellediği söylenebilir. Sonuçta kamu yönetimi incelenecekse, bu homojenci/bütünlükçü yaklaşım nedeniyle, bütün kamusal idari oluşumlar “yönetim bilimi” sepeti içine dahil edilmiştir. Aşağıda bu yöndeki gelişmede rolü olduğu düşünülen kimi düşünürlerin yerel yönetimlere yaklaşımları ele alınmış ve bu yaklaşımlardan bazı sonuçlar çıkarılmıştır.

### *Karl Marx ve Max Weber*

20. yy tarih bilimi dünyayı açıklama konsepti için teorik referans sisteminden yararlanırken öncelikle Karl Marx ve Max Weber'e dayanmaktadır. Ancak yerel yönetimler söz konusu olduğunda her iki düşünürün de yerel yönetime (komün) ilişkin söyleyebileceği fazla bir bilginin olmadığı ileri sürülmektedir. Bunlar, kent ile kırsal birbiriyle ilişkilendirmemişler ve böylece komünçülük kavramının dayandığı yapıları keşfedememişlerdir. Gerçi, Marx, yerel yönetimi, “devletin iktidar gücünün topluma tekrar kaydırılması” olarak görmekle birlikte, “karşıt” (antagonistisch) sınıflarca şekillendirilmiş bir yapı olarak tanımlanan yerel yönetimi, “sınıf” gibi net/bariz bir şekilde evrensel düzeyde inşa edilebilir olarak görmemiştir (Blickle, 2005:45). Diğer taraftan, Marx, 20 Temmuz 1870'de Fransa iç savaşı sırasında Paris Komünü devrimi sürecinde Engels'e yazdığı mektupta “Komünün, Fransız toplumunun tüm sağlıklı öğelerinin gerçek temsilcisi” olduğunu ileri sürüyorsa da burada “merkezi idareye karşı komünü/yerel yönetimi tercih ettiği/öne çıkardığı söylenemez. Nitekim yine aynı mektupta Paris Komününün “ülkenin gerçek ulusal hükümeti olduğunu” ileri sürmesinden, Marx'ın, merkezi yönetim-yerel yönetim ayırımı peşinde olmadığı sonucuna varılabilmektedir (<http://mitolojiyegercek.blogcu.com>, 2014).

Max Weber ise, belediyeleri iradi bir yetki tarafından oluşturulmuş birlikler/oluşumlar (Verbaende) olarak ya da baltalık ve ormanlık gibi orta mallarından örgütlü bir şekilde yararlanmaya dayanan komşuluk toplulukları (Nachbarschaftsgemeinschaften) olarak ifade etmektedir. Ancak, Weber, bu şekilde gördüğü belediyeyi kendi egemenlik tipolojileri içinde daha ziyade tali bir unsur olarak incelemiş ve “bürokratik idareye sahip yasal otorite” başlığı altında öne çıkarmadan ele almıştır (Blickle, 2005:45). Marx ve Weber'in, merkezi yönetim-yerel yönetim ayırımı ve karşıtlığından çok, bir sosyo-siyasal yapı olarak (Keleş, 2012:122 ve 124 ; Pustu, 2014) kent üzerinde durdukları ve böylece yerel yönetim kavramlaştırmasından uzak kaldıkları söylenebilir.

Bu koşullar altında 20. yy'da belediye/komün, bilimin önde gelen kavramları içine girmeyi başaramamıştır. Halbuki bilim adamları nezdinde “belediye” (komün) olgusunun mevcut ve bugüne kadarki güncelliğini koruması, belediyelerin ne kadar önemli olduğuna ilişkin açık bir fikir vermektedir (Blickle, 2005:45).



**Hegel ve Özerk Yerel Yönetim**

Hegel'e göre yerel yönetimler, "sivil toplum"un bir parçasıdır. Ona göre, yurttaşlar, kendi ortak mülkiyetleri olan beldelerini kendileri yönetmelidirler. Ancak Hegel'in bu yaklaşımı "yerel yönetim taraftarı" biçiminde okumak çok mümkün değildir; çünkü ona göre, yerel yönetimler, kendi işlerini kendileri düzenlerken, aynı zamanda devletin (merkezi idarenin) varlığını da güvence altına almaktadırlar (Schöber, 1999:55). Şu halde yerel yönetimlerin, Hegel'in ilgi alanına esasta "sivil toplum" niteliği dolayısıyla girdiği söylenebilir. Hegel'e göre sivil toplum, merkezi devletten ayrı hareket edebilen, mülkiyet haklarına dayalı ve özünü örgütlenme özgürlüğünün oluşturduğu bir kavramdır (Beyhan, 2014).

Hegel, yerel yönetimleri açıkça devletten ayırmaktadır; ancak, yerel yönetimlerin devletin gözetimi altında bulunması gerektiğini kabul etmektedir. Şu halde ona göre, sivil toplumun bir unsuru olarak belediyeler karşısında devletin önceliği vardır. Diğer taraftan, Hegel, komünlerin devlete dönük işlevlerini "yürütme gücü" alanıyla ilişkilendirmektedir. Bununla birlikte, Hegel'in, komünlerin modern devlet öncesinde var olduklarının ve Orta Çağda kentsel komünlerin "devlet içinde devletler" olarak davrandıklarının farkında olduğu görülmektedir. Ona göre, o dönemlerde komünler, kendi yerel egoizimlerini / benliklerini yeterince gerçekleştirebilmiş unsurlardı ve bu nedenle de bütün birlikliklere [bütünleşik yapılar] zarar verebilir konumda idiler. Yaşadığı dönem açısından bu olumsuzluğu aşmak için Hegel, devletin güçlenmesini ve Erken Yeni Çağda kentlerin [bu doğrultuda] yükümlülüklerinin artırılmasını, tarihsel bir zorunluluk ve ayrıca bir ilerleme olarak düşünülmesini istemektedir (Schöber, 1999:55).

**Lorenz von Stein ve Özerk Yerel Yönetim**

Hegel'in yerel yönetime ilişkin düşüncelerini geliştirerek daha ileri bir noktaya taşımış olan L. V. Stein, özerk yerel yönetimi, sistematik bir biçimde "idare bilimi / yönetim bilimi"ne dahil eder. Stein, böylece, hükümet kavramlaştırmasında yaptığı gibi, özerk yönetimi de yürütme gücü içine yerleştirmektedir. Ancak ona göre, hükümet, anayasal idare ve hükümet etme hukukuna tabi iken, özerk yerel yönetim, "bağımsız / özerk idare" (freie Verwaltung)'nin, kendine özgü bir hukuk sistemine tabidir. Ancak günümüzde bu şekilde bir yerel yönetim hukuku gelişme göstermemiş; yerel yönetimler, devletin genel düzeni içine sıkı bir biçimde bağlanmıştır. Stein'a göre, modern devlet teorisi ve demokratik devlet kavramlaştırması temelinde yerel yönetimlerin hukuksal ilişkileri hala sadece devletçe ve onun anayasasınca hukuki açıdan meşruiyet kazanabilmektedir. O halde şu söylenebilir ki, yerel yönetimler artık "dolaylı devlet[kamu] idaresi" (mittelbare Staatsverwaltung)'dir. Burada "dolaylı devlet [kamu] idaresi" kavramının, yerel yönetim organlarını ödünç alarak kamusal görevleri yürütmeyi [merkezi idarenin taşra uzantısı gibi iş görmeyi] anlattığı, oysa özerk yönetimin, devlet-altı / ulus-altı kuruluşlar eliyle kimi kamusal işlerin özerk bir şekilde gerçekleştirilmesini ifade ettiği ileri sürülmektedir (Schöber, 1999:57).

18. yy'da siyaset biliminden ayrışmaya başlayan Kamu yönetimi disiplininin (yönetim biliminin) 19. yy'da idare hukukunun etkisi/egemenliği altına girdiği ve Lorenz von Stein'in bunu engellemek için yoğun bir uğraş içinde olduğu bilinmektedir (Eryılmaz, 2012:35). Çünkü ona göre, 19. yüzyıl yönetim bilimi çağı olacaktır ve idare hukukunun kodifikasyonunun yerini alacaktır (Langrod, 2014). Ancak W. Wilson'ın, 1887'de yayınladığı "Yönetimin İncelenmesi" makalesinde ileri sürdüğü, "yönetim biliminin Avrupa'da, özellikle Fransız ve Alman profesörler tarafından, üniter devlet ve merkezîyetçi bir yönetim anlayışına göre geliştirildiği" savı (Eryılmaz, 2012:38) dikkate alındığında, Stein'in, yerel yönetime bakış açısı hakkında nasıl bir anlayışa sahip olabileceği biraz daha açıklık kazanmaktadır.

**Jellinek**

Jellinek'e göre, 19. yy'ın sonlarına doğru komün hukukunun en önemli esaslarından biri olan yerel yönetime ait veya dahil olma, sadece yerel yönetimin iradesine değil, daha çok üst düzey egemen olan devletin iradesine dayanmaktadır. Devletin benimsediği hoşgörü / serbestlik ilkesi, yerel yönetimi, belde sakinlerinin komünü haline getirmiştir. Jellinek'in kamu hukuksal kavrayışına göre, devlet büyük bir Leviathan haline gelmiştir ve bu Leviathan, kendisinin bütün parçalarına tanınmış olan önceki egemenlik haklarını yutmuştur. Böylece Jellinek'e göre, yerel yönetimler, devletin zorunlu ihtiyaç duyduğu, ancak diğer taraftan özerk olan parçalarıdır. Şu halde yerel yönetimler, devlet tarafından kamu tüzel kişiliğine yükseltilmiştir. Bu konuma yükseltilmek, yerel yönetimlerin kendisinin değişmez doğasından kaynaklanan bir gücün sonucu değil, tersine modern devletin doğasından kaynaklanan bir gücün sonucudur. Böylece komünlere bağımsız etki alanları içinde yönetme hakkı (Herrschaftsrecht), yasalar aracılığıyla devlet tarafından sağlanmış / ödünç verilmiş olmaktadır (Schöber, 1999:59).

**Rudolf Von Gneist ve Özerk Yerel Yönetim**

Rudolf v. Gneist'a göre, yerel yönetimler demokratik-temsili kurumlar değildir. Ona göre, yerel yönetimlerin almak durumunda olduğu kararlar esasen politik kararlar olmayıp, tarafsız / nesnel / konulu kararlardır. Gneist'ın teorisinin, özerk yönetime, daha çok apolitik / icrai görünüme sahip görevlerin verilmesi konusunda katkıda bulunduğu söylenebilir. Gneist'a göre yerel yönetimler, parlamenter biçimde denetlenen, ücretli ve temelli / sürekli görevli personelce yönetilen bir idare / örgüttür. Böyle olmak dolayısıyla burada, "toplumun kendi kendine hareket edebilir" her türden yaşam biçiminden uzaklaşılması söz konusudur. Şu halde, özerk yönetim, parlamento ile merkezi idare / devlet idaresi arasında bulunmakta olup, aynı zamanda devlet iradesinin ikincil / tamamlayıcı bir sistemidir (Schöber, 1999:61).

### J.J.Rousseau ve Egemenlik Düşüncesinin Etkisi

Bu çalışma çerçevesinde ileri sürülen, “yerel yönetim biliminin gelişmemesi” sorusunda en büyük payın Rousseau’ya ait olduğu söylenebilir. Rousseau toplumsal sözleşme sonucunda sözleşmeye katılan kişilerin varlığı dışında sözleşme ile manevi ve kolektif bir gücün oluştuğunu, bu kolektif kişiliğin ise, devlet olduğunu söyler (Beyhan, 2014). Yurttaşlar olmadan erdem, erdem olmadan özgürlüğün, özgürlük olmadan devletin olamayacağını savunan Rousseau, devletin iktidara değil halka ait olduğu ve egemenliğin kendini meydana getiren parçaların toplamı olduğu düşüncesini benimseyerek, ulus-devlet anlayışını kabul etmiş olduğunu göstermektedir ([http://tr.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques\\_Rousseau](http://tr.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques_Rousseau), 2012). Rousseau, yerel erkin kaynağının yerel kuruluşlar/meslek örgütleri olmadığını, tek ve bölünmez genel iradeden geldiğini; ülkenin coğrafi bölgelere [“yerel özerk yönetsel bölgelere” denilebilir mi?] ayrılmaması gerektiğini (Keleş, 2012:45), yerel yönetim gibi ara kurumlara gerek olmadığını (Keleş, 2012:37) savunarak, merkeziyetçi bir yönetim anlayışını ileri sürmekte olduğu görülmektedir. Şu halde, Rousseau’nun da, bir kamu idaresi olarak yerel yönetimlerin, genel kamu yönetimi mantığı içinde, bütün kamu idarelerinin “yönetsel” yönünü inceleme nesnesi seçen “yönetim bilimi”nin gelişmesine olanak verecek bir yaklaşımı seçtiği söylenebilir. Nitekim, yönetim tarihine bakıldığında 18. yy’ın sonunda Fransız reformcularının Rousseau’nun etkisi altında kaldığı görülmektedir (Keleş, 2012:45).

### SONUÇ

İdarenin iyi biçimde yönetilmesi ve en iyi biçimde örgütlenme usullerinin incelenmesini içeren yönetim biliminin, bu çalışmada, aynı zamanda yerel yönetimleri kapsayan bir disiplin olarak işlev göremeyeceği, bu nedenle, bir yerel yönetim bilimine gereksinim olduğu ileri sürülmüştür. Çünkü yerel yönetimler, her ne kadar hukuken devletin kamu yönetimi yapısı içine dahil ediliyorlarsa da bunların “kendine özgü” kamusal oluşumlar olduğu yadsınamaz. Burada “kendine özgü”lükle yerel yönetimlerin, sahip olduğu nitelikler nedeniyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarından / idarelerinden farklı niteliklere sahip olduğu anlatılmak istenmektedir. Yerel yönetimlerin kendine özgülüğü, tarihsel olmaları, özerk idareler olmaları, demokratik-siyasal kurumlar olmaları, sivil toplum kuruluşu niteliği taşıyabilmeleri gibi başlıklar üzerinden temellendirilmiştir. Buna karşın yönetim biliminin, hiyerarşik olarak devletin yürütme organına bağlı, demokratik siyasal temsil ile bir ilişkisi olmayan, sadece bir kamu hizmet örgütü olarak tanımlanmış bir yapı olan (merkezi) idareyi esasta inceleme nesnesi yapmış bir disipline karşılık geldiği görülmektedir.

Oysa inceleme alanı, “*bir kamu tüzel kişisi olan yerel yönetimlerin özünü, doğasını, yaşamsal koşullarını ve yerel yönetimlerin faaliyetlerinin etki ve sonuçlarını, ayrıca yerel yönetim ile yerel topluluk arasındaki organik ilişkiyi ve yerel topluluğun kendine özgüliğini incelemek ve araştırmak*” olan yerel yönetim temelli bağımsız bir bilim dalına gereksinim vardır ve bu, yerel yönetimlerin kendine özgü niteliklerinin bir gereğidir. Bunu ileri sürmek, hem bir taraftan, yerel yönetimlerin, modern dünyanın inşası sürecinin en temel tarihsel ve toplumsal unsurlarından biri olması nedeniyle, hem de “21. yy’ın yerel yönetimlerin yüz yılı olacağı” yaklaşımlarının ışığı altında daha da olanaklı hale gelmektedir. Günümüz toplumlarında yerel yönetimlerin, bir yerel topluluğun günlük yaşamını idame etmesinde, genel kamu yönetiminden (merkezi idareden) daha işlevsel ve öne çıkıyor olmasının önemli bir ayırma işaret etmektedir. Yerel yönetimlerin siyasal nitelikli bir kamu idaresi olması, bunların, *yönetim biliminin* inceleme nesnesi olan ve bir hizmet kuruluşu niteliğinde olan (merkezi) kamu kuruluşlarından farklı bir biçimde incelemeye tabi tutulmasını gerektirmektedir. Şu halde, yerel yönetimler bağlamında *yönetim biliminin* farklı, kendine özgü bir bilim/disiplin alanının gelişmesine ihtiyaç vardır.

Ulus devletleşme sürecinde kimi düşünürlerin, devleti ve merkezi iktidarı merkeze alan yaklaşımları, bir başka deyişle, yerel yönetimleri tali/ikincil toplumsal/kamusal yapılar olarak gören veya bu şekilde görmeye imkan veren görüşleri, kamu yönetimi alanında tek bir akademik disiplinin (yönetim bilimi/kamu yönetimi bilimi) gelişerek hakim olmasına zemin hazırlamıştır. Şöyle ki, Marx gibi, 20. yy’ı çok yönlü ve büyük çapta etkilemiş olan bir düşünürün, yerel yönetimi yeterince öne çıkarmaması; Weber’in yerel yönetimi tali bir unsur olarak görmesi ve genel olarak, her iki düşünürün de merkezi yönetim-yerel yönetim konularından çok, kent olgusu üzerinde durmaları; Hegel’in, yerel yönetimi “devletin/merkezi idarenin varlığını güvence altına alma” işlevi boyutunda önemsemesi; Stein’in, yerel yönetimleri “dolaylı devlet idaresi kurumları” olarak görerek, onları idare bilimi/yönetim bilimi içine dahil etme uğraşı; Jellinek’in, yerel yönetime yönetme hakkının devletçe/merkezi idarece bahşedildiği yaklaşımı getirerek, yerel yönetimlerin, her an (devletçe) ortadan kaldırılabilir, esaslı olmayan kamusal oluşumlar olduğu düşüncesi yaratması; Gneist’in, yerel yönetimleri, “toplumun kendi kendine hareket edebilir” bir unsuru olmaktan çıkararak ve devlet idaresinin ikincil/tamamlayıcı bir sistemi olarak gören yaklaşımı ve Rousseau’nun, modern devlette egemenliğin, kendini meydana getiren parçaların toplamı olduğu; yerel erkin, tek ve bölünmez genel iradeden kaynak aldığı düşünceleri ile bütüne/merkeze/merkeziyetçiliğe odaklanması ve yerel yönetimleri, aynı bütünün ayrılmaz parçaları olarak görmesi böyle bir gelişmenin zeminini oluşturmuştur. Bu düşünce ve yaklaşımlara karşın, yerel yönetimler siyasal nitelikli, bir yerel topluluk temelli şekillenen demokratik kamu idareleridir. Bu nitelikleri yerel yönetimleri, merkezi idareden ve onu oluşturan kurum ve kuruluşların temel niteliklerinden ayırtmaktadır. Bu durum, esasta bir merkezi idare bilimi olarak gelişme gösteren “yönetim bilimi”nden ayrı, bir yerel yönetim bilimi alanı olduğu/olması gerektiği gerçeğini gösterir.

**KAYNAKÇA**

- BAL, H. (2011). Kent Sosyolojisi, Fakülte Kitabevi, 5. Baskı, Isparta.
- BEYHAN, E. (2014). Demokratik Katılımla Yerel Yönetim, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1058> , 06.02.2014.
- BLICKLE, P. (2005). “Kommunalismus. Die Wahrnehmung durch Hugo Preuss”, Gemeinde, Staat und Stadt: Aspekte der Verfassungstheorie von Hugo Preuss, C. Müller (Hrsg.), Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden, (43-63).
- EMRE, C. (2012). “Yönetim Bilimi”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Ed.) B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Ankara, (67-84).
- ERGUN, T. (2004). Kamu Yönetimi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Birinci Baskı, Ankara.
- ERYILMAZ, B. (2002). “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, ÇYY. C.11, S.3: 6-21.
- ERYILMAZ, B. (2012). Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara.
- GÖRMEZ, K. (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara.
- GÖZLER, K. ve G. Kaplan (2013). Kısa İdare Hukuku, Ekin Yayınları, 5. Baskı, Bursa.
- GÖZLER, K. (2013). Hukukun Temel Kavramları, Ekin Yayınları, 11. Baskı, Bursa.
- GÜLER, B. A. (2012). “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, Türkiye’de Kamu Yönetimi (Ed.) B. Aykaç, Ş.Durgun, H. Yayman, Nobel Yayınevi, 2. Basım, Ankara, (557-575).
- HİLL, H. (1997). “Das naechste Jahrhundert-Ein Jahrhundert der Kommunen”, Staat und Verwaltung, Klaus Lüder (Hrsg.), Berlin: Dunken und Humblot, (345-361).
- HİPPLER, J. (2007a). “Şiddetli Anlaşmazlıklar, Anlaşmazlıklardan Kaçınma ve Ulus İnşası: Terminoloji ve Politik Konseptler”, (Ed.) J. Hippler, Ulus İnşası, (Çev.) A. Sezgintüredi ve B. Şaylı, Versus Yayınları, İstanbul: (7-19).
- JUNGFER, K. (2005). Die Stadt in der Krise-Ein Manifest für starke Kommune, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- KALABALIK, H. (2005). Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- KARAARSLAN, M. (2008); Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- KAUFMANN, F-X (2001). “Zur historischen und aktuellen Entwicklung des europaeischen States”, Handbuch zur Verwaltungsreform, B. Blanke- S. Bander- F. Nullmeier- G. Wewer (Hrsg.), Leske +Budrich, Opladen: 3-10.
- KAYA, S. (2014). “Modernite, Ulus-Devlet ve Milliyetçilik”, <http://www.serdarkaya.com/endoktrinasyon/bolum-11-12.pdf> , 24.09.2014.
- KELEŞ, R. (2009). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 6. Basım, İstanbul.
- KELEŞ, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 12. Basım, İstanbul.
- KOYUNCU, B. ve B. Coşkun (2003); “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (Ed.) A.Balcı, A.Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun, Seçkin Yayınevi, Ankara, (2281-302).
- LANGROD, G. (2014). “Yönetim Hukuku ve Yönetim Bilimi (Karşıtlık veya Uyuşum)”, Çev. Visalettin PEKİNER, <http://yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDQ4MDQ4MDU2MDUy> , 06.02.2014.
- ÖKMEN, M. ve B. Parlak (2010). Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, 2.Baskı, Bursa.
- ÖZEL, M. (2013). “Özerk Yerel Yönetimlerin Oluşumunda Kentlerin Tarihsel İşlevi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, C.18, S.2:47-64.
- ÖZEN, Ş. (2012). “Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler-Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler”, (Ed.) B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Ankara (341-369).
- PAGENKOPF, H. (1975). Einführung in die Kommunalwissenschaft, 3. Auflage, Münster -Westfalen.
- PARLAK, B. Ve Z. Sobacı (2005). Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi, Alfa-Aktüel Yayınları, 1. Baskı, Bursa.
- PUSTU, Y. (2014). “Küreselleşme Sürecinde Kent “Antik Site”den Dünya Kentine”, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der60m7.pdf> , 03.02.2014.

## ÖZEL

- SCHÖBER, P. (1999). “Die kommunale Selbstverwaltung in der Staats- und Gemeinde Lehre”, Die selbstverwaltete Gemeinde, Wolfgang Drechsler (Hrsg.), Dunker und Humblot, Berlin: (51-65).
- ŞENGÜL, R. (2010); Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, 1. Basım, Kocaeli.
- TOK, N.(2008). “Çokkültürcülüğün Meydan Okuduğu Milliyetçilik Kimlik Siyaseti: Ulus, Ulus-Devlet ve Liberal Demokrasi”, (Der.) B. Şahin, Demokrasi Teorisinde Güncel Tartışmalar, Orion Yayınları, Ankara: (65-84).
- TOK, N.(2013). “Liberal Milliyetçilik”, (Ed.) A. Öztürk, Res Publica, DoğuBatı Yayınları, Ankara: (266-285).
- TOPRAK, Z. (2006). Yerel Yönetimler, Nobel Yayınları, 6. Baskı, Ankara.
- TORTOP, N. , B. Aykaç, H. Yayman ve A. Özer (2006). Mahalli İdareler, Nobel Yayınları, 1. Baskı, Ankara.
- TORTOP, N. , E. G. İsbir, B. Aykaç, H. Yayman ve M. A. Özer (2010). Yönetim Bilimi, Nobel Yayın Dağıtım, 8. Basım, Ankara.
- ULUSOY, A. Ve T. Akdemir (2009). Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara.
- ÜSTÜNER, Y. (2012). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği”, (Ed.) B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Ankara, (387-404).

## İNTERNET KAYNAKLARI

- [Http://tr.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques\\_Rousseau](http://tr.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques_Rousseau) , 10.09.2012
- [Http://mitolojivegercek.blogcu.com/komun-ve-marx/11889301](http://mitolojivegercek.blogcu.com/komun-ve-marx/11889301), 04.02.2014.