

YEREL YÖNETİM TARİHİNE YAKLAŞIM SORUNU*

Birgül GÜLER**

Ülkemizde çağdaş yerel yönetim kurumunu çözümleme gücüne sahip kuram yokluğu, yerel yönetimlere ilişkin açıklamalarda bir yandan tarihe özel bir önem kazandırmış, bir yandan da tarihsel araştırmaların nicelik ve niteliğini doğrudan etkilemiş görünmektedir.

Kuram yokluğu ortamında konuya "Türkiye'de yerel yönetimler güçsüzdür" saptaması ile girilmiş, doğal olarak hemen "neden" sorusu sorulmuştur. Belki zaten etkisiz olan bir kurumu analiz etmek gereksiz bulunduğu için, belki de tarihçiler bu soruya bir yanıt verdikleri için, açıklamalar tarihten alınmıştır. Tarihçilerin "çağdaş yerel yönetim kurumunun güçsüzlüğü"ne geçmişten buldukları açıklama, bu kurumun "köksüzlüğü" saptamasıdır. Sonuçta çağımızda "güçsüz", tarihte "köksüz" bulunan yerel yönetimler, bugüne ait incelemeler ile tarih incelemelerinin negatif yüklü paslaşmaları sayesinde incelenmeye değer olmaktan çıkmış görünmektedir. Ülkemizde yerel yönetim kurumunun tarihine ilişkin incelemelerin son derece sınırlı sayıda olması bu durumun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.¹

Toplumbiliminin çeşitli alanlarında yerel yönetim konusuyla ilgilenenler, geçmiş tarihçilerin ortaya koydukları, dolayısıyla kendileri için ikinci el niteliği taşıyan kaynaklardan öğrenmek zorundadırlar. Bir başka deyişle tarihçi olmayan araştırmacı, geçmişle ilgili olarak, tarihçinin ortaya çıkararak herkes için "bilinir" kıldığı veriler ile sınırlı çalışır. Bu açıdan, tarihçi ile tarihçi olmayan toplumbilimci arasındaki ilişkide ilki tartışılmaz bir ağırlığa sahiptir. Ama öte yandan, geçmişteki olay ve kurumların hangilerinin "tarihsel olgu" olarak kabul edileceği, hangilerinin bu kategorinin dışında bırakılacağına karar verme tekeline sahip olan tarihçi, yaşadığı çağ ve içinde yer aldığı düşünsel iklim ile sınırlıdır.

* Bu makale, üretici bir tartışma-eleştiri zemini yaratmak umuduyla, yazara ait Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım başlıklı (bkz: dipnot 3) kitapta yer alan savların, ayrıntılardan mümkün olduğunca kurtarılmış bir özetidir.

** Dr., TODAİE Öğretim Üye Yardımcısı.

¹ 19. yüzyıl yerel yönetim tarihiyle ilgili olarak son zamanlarda yayınlanan kitap: Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara 1991.

Dolayısıyla bu "lüksü" zamanın ve mekanın üzerine çıkararak ve tek belirleyici olarak kullanamaz. Tarihsel olgular üzerinde çalışan kişi, geçmişini zorunlu olarak kendi çağının sorunları, dünya görüşü, tarihsel gelişme üzerine benimsediği model ve incelemeye aldığı dönem ve olgu hakkında sahip olduğu kavramsal çerçeve doğrultusunda düzenleyerek ortaya çıkarır. Bu nedenle, tarih araştırmacısının başarısı büyük ölçüde, izini geçmişte sürdürdüğü çağdaş toplumsal olgular üzerinde çalışanların üretkenliğine bağlıdır.

Türkiye'de tarihiyi yönlendirecek kuram yokluğu, yerel yönetim tarihi araştırmalarının *a priori* genellemelerin egemenliği altında kalmasına yol açmıştır. Tarihsel bulguları ayrıca yorumlamadan kullanıma sunan tarih çalışmaları, epistemolojik düzlemde, sorgu-dışı varsayımlar tarafından yönlendirilmiştir. Tarihsel verileri yorumlayarak sunan tek kapsamlı çalışma ise Prof. Ortaylı tarafından yapılmıştır.² Bu inceleme, araştırmacılara sunduğu tarihsel bilgiler ile büyük bir boşluk doldurmuştur. Ancak aynı şeyi, bulguları yorumlama yöntemi, bir başka deyişle yerel yönetim tarihine yaklaşım biçimi bakımından söylemek güçtür. Çünkü kullanılan kavramsal çerçeve yazara ait olmadığı gibi, Türkiye menşeli de değildir.

Ülkemizde yerel yönetim araştırmalarına egemen olan yaklaşım, 19.yüzyılın ikinci yarısında bir düşünce sistemi olarak ortaya çıkan liberalizmin tarih yorumudur. Yerel yönetim tarihine liberal yaklaşımın, geniş ve bir o kadar da sessiz bir oydaşma ile benimsendiği söylenebilir. Öyle ki, sınıf analizcileri ile sınıfsal analizi reddedenleri potasına alıp eritmiş görünen bu yorum, yerel yönetim tarihine yaklaşım sorununu tartışma dışı bırakılmış alanlardan birisi olarak karşımıza çıkarmaktadır. Ancak bu muazzam etkiyi tek başına yarattığı düşünülmemelidir. Yaklaşımın gücü iç-tutarlılığından değil, (belki de çok büyük ölçüde) yerli iktisadi tarih araştırmalarının dolaylı-örtülü sonuçlarından kaynaklanmıştır.

Aşağıda önce liberal yaklaşımın başlıca savları özetlenerek eleştirilmiş; sonra, bu yaklaşıma karşı bir seçenek sunulmuştur. Makale tartışma zemini yaratmak amacıyla kaleme alındığından, bilgilendirici açıklamalar içermemektedir. Savlar mümkün olduğunca açık dile getirilmeye çalışılmış, bunun için kimi zaman anlatımda akıcılıktan fedakarlık edilmiştir.

EGEMEN YORUM: Evrimci-Formalist Yaklaşım

Liberal tarih anlayışı Batı Avrupa'da yerel yönetimlerin ortaçağda devlete rağmen "toplum" tarafından yaratıldığını; 12. yüzyılda feodalizmin ortasında feodalizme rağmen ortaya çıktığını; burjuva demokratik değerleri bağrında koruyarak ve geliştirerek krallıklara, güçlü monarşilere rağmen ilerlediğini; zamanı gelince bu değerleri çağdaş ulus-devletlerin kurucu karakteri yaparak

² İber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayını, İstanbul 1985.

genel geçerli kurallar haline getirdiğini ileri sürmektedir.³ Bu ilerleyişte belki zaman zaman tempo değişmiş, kimi zaman duraklamalar ya da gerilemeler olmuştur. Ancak süreç, çizilen ana doğrultudan şaşmadan ve kapitalizmin gelişme sürecine koşut olarak ilerlemiş, yerel yönetim kurumu başından sonuna kadar kapitalist gelişmenin koruyucu çerçevesi olmuştur.

Aynı tarih anlayışı Batı Avrupa dışında kalan dünyada böyle bir gelişme görmemektedir. Çağımızın az gelişmiş ülkeleri, Doğu toplumları⁴ ve bu arada elbette Türkiye, yerel yönetim tarihi bakımından "tarihsiz" ilan edilmiştir. Bu ülkelerde merkezîyetçi-despotik devlet öylesine önemli bir güçtür ki, Batı'da toplumun devlete rağmen yarattığı yerel yönetimler, Doğu'da ortaya çıkamamıştır.⁵ Liberalizmin Batı dışındaki toplumlar için bundan başka açıklaması yoktur. Ek olarak söylenen kültürel ve dinsel unsurlar, yine gelip siyasal-yönetimsel örgütlenmeye, "Doğu despotizmi"ne bağlanmaktadır.

Liberal dünya görüşünün Batı ve Doğu karşıtlığı üzerine kurgulanan tarihsel gelişme çizgisine göre; Batı'da yerel yönetim kurumunun ortaya çıkışı aşağıdan yukarıya doğru, iç dinamikler nedeniyle, kendiliğinden ve devlete rağmen bir *oluşum* sürecidir. Doğu'da ise yerel yönetimlerin ortaya çıkışı yukarıdan aşağıya (bazen yukarıdan aşağıya hareketin aniliğini ve zorakılığını anlatmak üzere "tepeden inme" deyişinin kullanıldığı görülmektedir), tamamen ya da kısmen dış dinamiklerle ve devlet tarafından bir *kuruluş* süreci olmuştur. Bütün bunların özeti yerine koyulan daha kısa bir anlatımla, yerel yönetim kurumu Batı'da *toplumun* ürünü iken, Doğu'da *devletin* ürünüdür.

Yerel yönetim tarihinin kısaca özetlenen liberal yorumu, bir ülkede kendi başına bütün bir akademik iklimi donduracak kadar mükemmel değildir. Bu yorumun egemenlik kurması, ülkemizde dolaylı ve alan dışından, iktisadi tarih tartışmalarından gelen destek sayesinde mümkün olabilmiştir. İktisadi tarih incelemeleri yerel yönetim kurumu ile bilinçli bir tercih yaparak uzaktan-yakından ilgilenmemekle birlikte, ulaştıkları sonuçların mantıksal uzantıları ile yerel yönetim tarihi için hemen hemen "emredici" varsayımlar doğurmuşlardır. Osmanlı'yla ilgili olarak, Osmanlı "feodaldır" ve "feodal değildir; kendine

³ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s.20-30.

⁴ Yerel yönetim tarihine liberal yaklaşım, açıklamalarını çağımızın gelişmiş-kapitalist-Batı ülkelerinin deneyimlerini temel alarak yapmıştır. Bu pratikler kavramsallaştırdıktan sonra dünyanın diğer bölgeleri, o yerlerin pratikleri dikkate alınarak usavurma ve eldeki modellerle karşılaştırma yoluyla açıklanmıştır. Batı Avrupa'nın dışında kalan dünyada toplumsal oluşumlar bir-örnek değildir. Bu dünya seçilecek ölçütlere göre pekçok farklı biçimde sınıflandırılabilir. Hem yukarıda belirtilen liberal yaklaşımda, hem de aşağıda buna karşılık olarak önerilen savlarda "Batı" deyişinin Batı Avrupa ile, "Doğu" sözcüğünün Osmanlı ve Rusya Devletleri ile sınırlı bir alan için geçerli olduğunu belirtmek gerekir.

⁵ Yerel yönetimler bakımından tarihsizlik konusunun değil, ama aynı şeyin bir başka türlü dile gelişi olan Osmanlı'da merkezîyetçilik-bürokrasi geleneği kurgusunu savunan bir kitabın eleştirisi: Korkut Boratav, "Türkiye'de Devlet, Sınıflar ve Bürokrasi: Çağlar Keyder'in Kitabının Düşündürdükleri", *Marksizm ve Gelecek*, S.1 (Haziran 1989), s.131-152.

özgüdür; asya tipi üretim tarzıdır" biçimindeki genel iktisadi-toplumsal yapı tartışmaları hatırlanmalıdır.⁶

Osmanlı toplumunu "feodal olmayan" bir yapı olarak betimleyen açıklamalar genel olarak "despotik Doğu devleti", "merkeziyetçi devlet geleneği", "kadir-i mutlak devlet", "sivil topluma nefes aldırmayan bir üstyapı" resmi çizmişlerdir. Alanı iktisat tarihi olmakla birlikte, modellerini daha çok siyasal-hukuksal ölçütler üzerine inşa eden bu açıklamalar, yerel yönetim kurumunu Osmanlı'ya ait "tarihsel olgular" sınıfının dışında bırakmışlardır.

Osmanlı toplumunu "feodalizm" çizgisine oturtan açıklamalara gelince; bunlar yerel yönetim tarihine, bu kurumun, "tarihsel olgu" katına kabul edilmesi için yolu açık bırakmışlardır. Ancak katkıları bununla sınırlı kalmıştır. Çünkü bu modelin tüm dikkati, siyasal-hukuksal ölçütlerden çok üretim ilişkilerine yönelmiş, sözkonusu açıklamalar üstyapının oluşumu ile diğer modeller kadar ilgilenmemiştir. Sonuçta yerel yönetim tarihine yaklaşım sorununa iktisat tarihi tartışmalarından gelen "katkı", liberalizmin "tarihsizlik" savına destek sağlamak olmuştur.⁷

Yerli iktisat tarihi tartışmaları, önemli entelektüel çaba ve emek ürünü olan çok sayıda yapının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Gerçekte bu çalışmaların yerel yönetim tarihine yaklaşım sorununa katkıları, bugün görüldüğünden daha farklı yönlerde ve yeni açılımlar sağlayacak şekilde olabilirdi. Bunu, kaynağı yine liberal dünya görüşü olan bir başka genelleme engellemiştir.

Osmanlı sosyo-ekonomik yapısını ister feodal ister asya tipi üretim tarzı olarak adlandırsın, iktisat tarihinde taraf görüşlerin yerel yönetim tarihine olası katkıları, liberalizmin merkeziyetçilik ile yerel yönetim kurumu arasında *karşılık* olduğu varsayımı ile bir kez daha sınırlandırılmıştır. Bu ön-kabul nedeniyle, güçlü bir merkezi devletin olduğu yerde yerel yönetim kurumu aranmamış ya da yerel yönetimlerin varlığı önemsenmemiştir.

Yerel yönetim tarihine liberal yaklaşım yöntemsel, mantıksal ve olgusal yanlışlar ve hatalarla doludur:

(1) Evrensellik atfedilen yerel yönetim kurumunun dünyanın bir yerinde *devlete rağmen* ortaya çıktığı söylenirken, dünyanın bir başka yerinde *devlet tarafından* kurulduğu nasıl savunulabilir? Eğer *evrensel* bir olgudan söz ediliyorsa, bunun doğası ve hareket dinamikleri değişik toplum pratiklerinde nasıl tam

⁶ Kendisi taraflardan biri olmakla birlikte, bu tartışmaların iyi bir özeti: Halil Bertkay, *Kabileden Feodalizme, Kaynak Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul 1989.*

⁷ Genel olarak Osmanlı tarihinden çıkarılan bu sonuca, tarihçiler tarafından hiç karşı çıkılmadığı düşünülmemelidir: "Osmanlı İmparatorluğunda katı merkeziyetçi bir düzenin varlığından söz etmek hatalıdır. Osmanlı sosyo-ekonomik oluşumunda merkezin en güçlü görüldüğü dönemlerde, düzenin merkezci olmayan önemli unsurları içerdiği hiçbir zaman unutulmamalıdır. Nitekim bu unsurların varlığından ötürüdür ki, XVII. yüzyıldan itibaren merkezci olmayan bir sistem, oldukça kolaylıkla düzenin hakim biçimi haline gelebilmiştir" görüşünü savunan bir makale: Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona Dair Genel Gözlemler", *Belleten, C.XXXVIII, S.42, s.693-708.*

zıt yönlerde belirebilir? Bu mantıksal hatayı gidermenin tek yolu ya evrensellik savından vazgeçmek ya da bu iki dünyada kurumun ortaya çıkışını paralel çizgilere yerleştirmektir.

(2) Eldeki yerel yönetim tanımı herşeyden önce bir üstyapı unsurunun yapısal/kurumsal tanımıdır. İkincisi bu kurum evrensel değil, tarihseldir: tanımlanan biçimi ile sözkonusu kurum, uygarlığın belli bir noktasında ve belli bir yerde ortaya çıkmıştır. Liberal yaklaşım tarihsellik ile sınırlı, üstelik salt kurumsal özellikleri itibariyle tanımlanmış bir olguyu, uygarlığın başka zamanlarında ve başka coğrafi alanlarında aramaktadır. Burada *tarihsel olan bir unsura evrensel işlemi* yapılmaktadır. Sonuç elbette boşluk, "tarihsizlik" olacaktır.

(3) Merkezîyetçilik/merkezi yönetim ile yerel yönetim kurumu arasında *neden karşılık vardır?* sorusunun açıklamasına hiçbir yazıda rastlanmamaktadır. Gerçekte, merkezi olan ile yerel olanın karşıt konumlara yerleştirilmesi, ancak dilbilimle uğraşanlar için anlamlı ve mümkün olabilir. Merkezîyetçilik ile yerel yönetim kurumu arasında karşıtlık kurgusunun mantıksal ve olgusal açıklaması yoktur.

(4) En sona bırakılmakla birlikte en önemlisi ve liberal yaklaşımın asıl sorunu; tarihsel gelişmeyi sürekli, kesintisiz-evrimci ve tek çizgi üzerinde bir ilerleme hareketi olarak yorumlayan tarih anlayışındadır.⁸ Bu anlayış nedeniyle olgusal hatalara düşülmektedir. Batı Avrupa'da yerel yönetimlerin 16. yüzyıldan başlayarak yerleştikleri gerici konum atlanmakta ve yalnızca bu "küçük" ihmalin bir sonucu olarak, merkezileşmiş devlet gücünün kurumsallaşma süreci adım adım gerçek dışı bir modele oturtulmaktadır. Batı'da yerel yönetimlerin gelişme sürecinde hangi aşamaların atlandığı aşağıda belirtilmektedir.

NASIL BİR YAKLAŞIM?

İnsan uygarlığının süreklilik özelliği taşıdığı, tartışılmaz gerçeklerden birisidir. Süreklilik özelliği nedeniyle, yaşadığımız çağda var olan bir şeyin kökenini ya da başlangıcını geçmişte bir yerde, hatta birkaç farklı yerde bulabiliriz. Batı tipi yerel yönetimlerin başlangıç noktasını arayan tarihçilerin ulaştıkları farklı sonuçlar, bu durumun belki de en iyi örneğidir. Hepsi titiz tarihçi merakı ile yapılmış olan bu çalışmalardan herhangi birisi "doğru", diğerleri "yanlış" ilan edilememiştir.⁹

Tartışılan ve tarihe farklı yaklaşımların doğmasına yol açan nokta, "süreklilik" özelliğinin ne tür bir içeriğe sahip olduğudur. Tarihin sürekliliği var olanın mükemmele doğru aralıksız evrimi ile değil, tersine geçmişten yarına

⁸ "Tarihsel ilerleme" ve genel olarak tarihe yaklaşım sorunu ile ilgili olarak 1961 yılında yapılmış konferanslardan oluşan ve Türkçe'ye ilk olarak 1980 yılında çevrilmiş bir kitap: E.H.Carr, *Tarih Nedir?*, İletişim Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul 1987.

⁹ Köken tartışmalarının izlenebileceği kaynak: Charles Crozat, *Amme Hukuku Dersleri*, C.II Kısım I, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul 1944, s.243-301.

kesintilerle, sıçramalarla ve yadsımlarla ilerlemektedir. Sürekliliğin yadsımlarla birlikte var oluşu nedeniyle, birbirine benzer şeyleri farklı zamanlarda birbirleri ile karşıt konumlarda yakalayabiliriz. Hele izi sürülen şey bir kurumsa, tarihin herhangi bir yerlerinde bu kurumun benzeri bir yapı bulmak çok kolaydır. Ancak biçimsel benzerlikler, değişik zaman ve yerlerde kurumların aynı öze, az ya da çok farklı derecelerde aynı içeriğe/işleve sahip olduğunu göstermez. Batı yerel yönetimlerinin, toplumsal gelişme sürecinde 11-15. yüzyıllarda buldukları konum ile 16.yüzyıldan sonra yerleştikleri konumun karşıtlığı buna iyi bir örnektir.

Yerel yönetim kurumu, devlet aygıtının organik bir parçasıdır; ve bu parçanın tanımlayıcı özelliği *belirleyen değil, belirlenen parça* olmasıdır. Bu kurumun ne zaman ortaya çıktığı konusunda entelektüel bir merakımız varsa, bu merakı devletle birlikte ortaya çıktığını söyleyerek doyurmamız pekala mümkündür. Çok eski bir klasik¹⁰, insan topluluklarının soy örgütlenmesinden siyasal örgütlenmeye geçişinde, bir başka deyişle devlet *tarihte ilk kez* ortaya çıkarken yerel yönetim kurumunun tarihte ilk kez ve nasıl bir araç olarak ortaya çıktığını hayranlık verici bir şekilde ortaya koymuştur. Batı tipi yerel yönetim kurumunun değil, *evrensel* yerel yönetim kurumunun başlangıcı, devletin başlangıcı ile aynıdır.

Yerel yönetim kurumu devletin ortaya çıkış sürecinde olduğu gibi, feodalizm sonrası merkezileşme sürecinde de başlıca tamamlayıcı unsur, araç olmuştur. Bu özellik hem Batı hem Doğu ülkeleri için geçerlidir; yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi bakımından iki dünyadaki dinamikler birbirlerine karşıt olmadığı gibi, tersine ortak bir gelişme çizgisi izlemişlerdir.

Batı Avrupa'da yerel yönetim kurumunun 11-15. yüzyıllar arasında kapitalizmin gelişmesi için uygun ve koruyucu bir ortam yarattığı tarihçiler tarafından genel olarak kabul edilmektedir. Ancak bu dönemin yerel yönetimleri olan ortaçağ kent yönetimlerinin "feodalizm denizinde kapitalizm adacıkları" değil, *feodal ayrıcalık birimleri* oldukları gösterilmiştir.¹¹

Batı Avrupa ortaçağının yerel yönetimleri, 16. yüzyıldan başlayarak, sanayi-ticaretin yerel ayrıcalıklar sisteminin sınırlarını zorlayan gelişmesi ile karşı karşıya kalmışlardır. Fransa ve İngiltere'de sanayinin önemli ortaçağ kentlerinde değil, o zamana kadar adı-sanı olmayan yerleşme birimlerinde ortaya çıkması bu çatışmanın mekansal kanıtıdır.

Bütünleşmiş ve bir-örnek bir iç pazar, tek ölçü-tartı sistemi, bireysel feodal bağlardan kurtulmuş özgür işgücü, eşit haklara sahip alıcı ve satıcı, vb. talep eden kapitalist üretim, bütün bunlar için öncelikle merkezileşmiş bir devlet gücü talep etmiştir. Bu taleplerin yaşama geçirilmesi, kırsal ve kentsel tüm ayrıcalık-

¹⁰ Lewis Henri Morgan, *Eski Toplum C:1*, Payel Yayınevi, İstanbul 1986, s.420-446.

¹¹ Batı yerel yönetim tarihinin bu dönemi ile ilgili akademik tartışmalarda ufuk açma özelliğine sahip makaleler, dilimize de çevrilmiş bulunan bir kitapta toplanmıştır: Rodney Hilton (der.), *Feodalizmden Kapitalizme Geçiş*, Metis Yayınları, İstanbul 1984.

ların ortadan kalkması, yani kent yönetimlerinin aldıkları ayakbaşı paralarının, köprü vergilerinin, pazarda satılan maldan yerel yönetim paylarının, yönetim tekelinin ortadan kalkması demektir. Daha 16. yüzyıldan başlayarak, sanayi ve ticaretin yerel sınırlamalar ile ilerlemesini engelleyen yerel-kent yönetimleri, izleyen yüzyıllarda varlıklarını bütün bütün tehdit eden devletin merkezileşme sürecine karşı ellerinden geldiğince direnmişlerdir. 12. yüzyıldan gelen kent yönetimleri burjuva demokratik değerleri merkezileşme sürecine taşımak bir yana, bu sürece ve bu değerlere karşı feodal ayrıcalıkların savunma odakları olmuştur.

Batı Avrupa'da siyasal iktidarın feodal egemenlerin elinde bulunduğu 15-17. yüzyılın güçlü monarşik devletleri, ortaçağ kalıntısı bireysel ve yerel ayrıcalıklar sistemini ortadan kaldırmak üzere büyük reform projeleri oluşturmuşlardır. Ancak kendisi özü bakımından feodal olan monarşiler, devletin merkezileşme sürecini tamamlayacak bu projeleri uygulamaya geçirme başarısı gösterememişlerdir.

Doğu'da 18-19. yüzyıl Osmanlı yerel yapılanma projeleri ve aynı yüzyılda Çarlık Rusyası'nın¹² büyük yönetsel reform girişimleri, Batı Avrupa'da sözü edilen süreç ile genel olarak aynı karaktere sahiptir. Doğu monarşileri de 15-17. yüzyılın Batı Avrupa monarşilerinin istediği gibi, tıpkı devlet gücünün merkezileşme sürecini tamamlamak istemiş, bunun için *bireysel ayrıcalık sistemi* kaldırılmaya çalışılmıştır: Egemen feodal sınıfın bireysel ayrıcalıkları kaldırılacak, ayrıcalıklar, yerel meclisler eliyle kullanılan sınıfsal ayrıcalıklar haline getirilecektir. Bu, Batı'da da Doğu'da da devlet gücünün merkezileşmesini sağlamak için tek çıkar yoldur. Girişimin önündeki başlıca engel, burada da devletin feodal öze sahip olmuştur.

Hem Doğu hem Batı monarşilerinin geliştirdikleri yerel yönetim projelerinin ortak niteliği, *öncelikle kırsal ve tüm ülke topraklarını kapsayan bir genişliğe sahip* olmalarıdır. Projelerde kentlerin yeri öncelikli ya da ağırlıklı değildir. Kentsel yerleşmelerin yönetimleri, genel yapılanmanın bir parçası olarak düşünülmüştür. Batı monarşilerinin ya uygulayamadıkları ya da kısmen uygulamaya koyabildikleri reform projeleri, Doğu devletlerinde bütün olarak uygulamaya geçirilmiştir. Projelerde olduğu gibi, uygulamada da, devletin özüne ve reformdan beklenen yararları koşturarak, kent yönetimlerinin genel ve kırsal yerel örgütlenmeden *sonra* ele alındığı görülmektedir. Bu nedenle döneme ilişkin inceleme ve yorumlarda ağırlığın kent yönetimlerine-belediyelere verilmesi yanlıcıdır. Özellikle Osmanlı'da 19. yüzyıl yerel yönetsel reformları değerlendirilirken, genel uygulamanın ilk belediye kurulduğunda 16 yıl önce başlatılmış olduğunu; belediyelerin yerleşmiş bir yerel yönetsel dünyaya doğduklarını hatırlamak gerekir.

¹² Terence Emmons, W.S.Vucinich (eds.), *The Zemstvo in Russia-An Experiment in Local Self Government*, Cambridge University Press, 1982; M.V.Nechkina, *The History of Russia*, Vol.2, Pt.1, Edwards Brothers Inc., Ann Arbor, Michigan 1953.

Batı Avrupa, ortaçağ yerel örgütlenmesini ancak, siyasal iktidarın el değiştirmesi ile aşabilmiştir. Monarşilerin tasfiye edemediği "altıyüzyıllık gelenek", Fransa'da 1789 Devrimi, İngiltere'de 1832 Reformu ile *yukarıdan aşağıya tasfiye edilmiştir*. Her iki ülkede kapitalist devletin yerel yönetim örgütlenmesi, çağdaş biçimine ancak 1880'li yıllarda kavuşabilmiştir.

Liberalizmin, "altıyüzyıllık yerel yönetim geleneği" anlatısının nasıl temelsiz bir kurgu olduğu, çağdaş merkezi kapitalist devletin örgütlenme özelliklerinde açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Siyasal iktidar feodal egemenlerin elinden alındığında, yerel yönetim yapısı Fransa'da sınırlardan yönetim biçimine kadar devrimlere özgü bir hız ve köktencilikle; İngiltere'de ise reformlara özgü bir hız, ama devrimlere özgü bir güçle bastan sona değiştirilmiştir.

Siyasal iktidar burjuvazi tarafından alındıktan sonra, monarşilerden farklı olarak, önceliğin kent yönetimlerine verildiği görülmektedir. Örneğin İngiltere'de 1832 Reformu ile ilk yapılan işlerden birisi, kent yönetimlerinin Parlamento'daki temsil oranını değiştirmek olmuştur. Ortaçağ kent yönetimlerinin Parlamento'daki temsil oranı sınırlandırılmıştır. Ortaçağ kalıntısı kent yönetimlerinden alınan sandalyeler, kapitalizmin yükseldiği ve *o tarihe kadar mecliste temsil hakkı tanınmamış olan sanayi kentlerine* verilmiştir. Kentlerin siyasal iktidarda temsilindeki değişikliğin dışında, yerel yapılanmada ilk ele alınan yönetimler de kentsel yerleşme yönetimleri olmuştur. Bu özellik, kapitalist devletin reformlarla kurumsallaştığı İngiltere'de çok açık bir biçimde görülmektedir.

Bir diğer özellik, önce merkezin doğrudan yönetim-denetimi altında son derece sınırlı görev ve yetkilere sahip bir yerel yönetim örgütlenmesine gidilmiş olmasıdır. Bu ülkelerde *genel amaçlı ve geniş yetkili* yerel yönetimler, merkezci dönemin ardından ve 1850'den sonra adım adım ortaya çıkmıştır.

Bir başka özellik, demokratikleşme sürecinin (genel oy hakkının kapsamındaki genişleme anlamında) önce merkezi düzeyde ilerlemiş olmasıdır. "Yerel halkın yerel yöneticileri seçme hakkı", ulusal temsilcileri seçme hakkından daha sonra ve kapsamı daha dar tutularak tanınmış/genişletilmiştir.

Batı tarihi yerel yönetimler bakımından *aşağıdan yukarıya* ya da tek tek kentlerden başlayarak ulusal düzeye genişleyerek yükselen bir kurumsal gelişme çizgisi resmetmeyi önleyecek daha pek çok gösterge sunmaktadır. Kısaca, bu ülkelerde devletin 19.yüzyılda yaşadığı yerel yeniden yapılanma, aynı Cumhuriyet Türkiye'sinde olduğu gibi *yukarıdan aşağıya*, ve en az o kadar "tepeden inme" bir *kuruluş* süreci biçiminde gerçekleşmiştir.

Osmanlı ve Rusya monarşileri, hem Batı'daki gibi iktidara aday güçlü bir "yeni sınıf" olmadığı için, hem de büyük devlet geleneğinin yardımıyla, yerel yönetim projelerinin uygulamaya koyulmasında Batı monarşilerinden daha başarılı olmuşlardır. Rusya'da serflik kaldırılarak topraksoyluluğunun bireysel egemenliği ortadan kaldırılmış, bunun yerine *zemstvo* örgütlenmesi uygulamaya koyulabilmiştir. Osmanlı Devleti bireysel egemenliğin başlıca araçlarından birisi

olan iltizam sistemini kaldırmayı başaramadıysa da sarsmış ve 10 yıl içinde, feodal egemenlerin gerçekleştirdiği ayaklanmalara rağmen, yerel yönetim sistemini egemenliği altındaki tüm topraklarda uygulamaya koymuştur.

Rusya'nın *zemstvo* deneyimi siyasal iktidara burjuvazinin değil, Bolşeviklerin el koymasıyla sona ererken, Osmanlı deneyimi sömürgeleşme ve parçalanma ile kesintiye uğramıştır. Buradaki değerlendirmelere temel olan ve Doğu toplumları olarak andığımız bu iki ülkede, 20. yüzyılın başları dahil olmak üzere yaşanan süreç, yerel meclislerin, feodal ayrıcalıkların bireysel ve sınıfsal formlarının kaynaştığı yönetim mevkileri olduğunu göstermektedir.

YAKLAŞIM SORUNU NEDEN TARTIŞILMALI?

Tarih, genel olarak bugünü anlamak ve açıklayabilmek için gereklidir. Bu klişeleşmiş ve belki bu yüzden çoğu zaman derinliğini hissetmeden geçiştirdiğimiz deyiş, yerel yönetim incelemeleri için özel bir öneme sahiptir. Kimi zaman zamandizinsel anlatım kaygısından ötürü, kimi zaman salt tarih merakı ile geçmişe bakılabilir. Yerel yönetim alanında daha çok, güne ait sorunların nedenleri o günün gerçekleri içinde bulunmadığı için dikkatler tarihe çevrilmiş görünmektedir.

Yerel yönetim tarihi asıl olarak, bu kurumun ülkemizde "güçsüz" olduğu saptamasını açıklama amacına yönelmiştir. Tarihe başvurulduğunda ise adı koyulmamış bir genel çerçeve, formüle ettiği Batı tipi yerel yönetim tanımı ile araştırmacıları en çok 150 yıl öncesine, o da "taklit", "özenti", "Batı'dan ithal ya da ihraç"tan ibaret bir başlangıç noktasına götürmüştür. Bundan öncesi boşluktur. Bugünün "güçsüzlüğü" geçmişin "köksüzlüğü" ile birleşmiş, sonuçta dünyaya ne geçmişten ne de bugünden armağan edebileceğimiz bir şey kalmıştır. Batılı bir akademisyen, dünyaya böyle bir Batı-merkezci yaklaşımla bakabilir; bu durum eleştirilebilirse de anlaşılabilir. Aynı yaklaşımın Batılı olmayan bir akademisyen tarafından sorgusuz-sualsiz benimsenmesini açıklamak ise çok güçtür.

Sorun hem mesleki hem tarihsel açıdan tartışılmaya değer. Ama tarihin liberal yorumu yalnızca geçmişe ait değerlendirmeleri değil, günümüze ilişkin çözümlenmeleri ve geleceğe ilişkin çıkarımları da yönlendirmektedir. Birincisi, yerel yönetimi toplumun, merkezi yönetimi devletin unsuru saydarak inceleme nesnesini gerçek dışı, yapay parçalara bölmektedir. Üstüne üstlük ikincisi, yerel yönetim olgusunu, içinde belirlenen unsur olarak yer aldığı devletin dışına ve tam karşıt bir noktaya yerleştirmektedir. Üçüncüsü, tanınmaz bir hale getirilmiş olan kurum, tanımsız bir demokrasi kavramına bağlanmaktadır. Belirli bir tanımı yapılmadığı sürece demokrasi kavramı, yaygın olarak, "temsili demokrasi" ile özdeş sayılmaktadır. Böylece, yerel yönetimler içeriği biçimsel bir demokrasi anlayışı ile doldurulmuş demokratikleşme süreci bağlamında kavramsal-laştırılmaya çalışılmakta, sonuçta "küçük ölçeklerde doğrudan demokrasiye daha

fazla yaklaşılr; siyasal eğitim yapılır; insanlar kendini yönetmeyi öğrenir"den başka söylenebilecek bir şey bulunmamaktadır...

Böyle bir şema içinde çok zaman ve çok emek harcanarak oluşturulmaya çalışılan reform paketleri yönünü yitirmekte, analitik incelemelerin yerini sürekli olarak kendini tekrar eden genellemeler almaktadır. Alışlagelmiş yorumlar sorgulanmadıkça bu durumun değişmesi beklenmemelidir.

Osmanlı tarihine "Batı tipi yerel yönetim kurumu" aranmak üzere değil, evrensel çizgiyi kucaklayan bir yerel yönetim tanımı ile yaklaşıldığında, daha ilk başta, önümüze 150 değil 600 yıllık bir araştırma alanı serilecektir. Bu, liberal yaklaşımın neden olduğu entelektüel kısırlaşmaya son vermek anlamına gelir. Böyle bir kazanç, yerel yönetim tarihine yaklaşım sorununu tartışmak için tek başına yeterli bir neden sayılabilir. Ancak yaklaşım sorununu tartışmak, yalnızca geçmişini anlamak ve entelektüel ufku genişletmek için gerekli değildir. Yaklaşım sorununu, yerel yönetimlerin çağdaş biçimlerini kavramsallaştırabilmek için de tartışmak gerekmektedir.