

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

FRANSA'DA YERELLEŞME REFORMLARI

(1982-2018)

Doktora Tezi

Turgut ATASOY

Ankara-2023

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

FRANSA'DA YERELLEŞME REFORMLARI

(1982-2018)

Doktora Tezi

Turgut ATASOY

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Can Umut ÇİNER

Ankara-2023

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

FRANSA'DA YERELLEŞME REFORMLARI
(1982-2018)

Doktora Tezi

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Can Umut ÇİNER

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

1. Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER
2. Prof. Dr. Can Umut ÇİNER
3. Prof. Dr. Akif Argun AKDOĞAN
4. Doç. Dr. Tekin AVANER
5. Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Tez Savunma Tarihi: 24 Nisan 2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Prof. Dr. Can Umut ÇİNER danışmanlığında hazırladığım “Fransa’da Yerleşme Reformları (1982-2018)” adlı doktora tezindeki bütün bilgilerin etik davranış ilkelerine ve akademik kurallara uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri kaynakçada ve metinde noksansız olarak gösterdiğimi, çalışmada bilimsel etik ve araştırma kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

6.6.2023

Turgut ATASOY

ÖNSÖZ

Tez çalışması, kişinin tek başına başarabileceği bir iş değildir. Zira, uzun soluklu bir süreç olan bu iş için, akademik desteğin yanında, daha önemli bir desteğe ihtiyaç vardır: manevi destek. Bir de bu süreç, yakınlarınızı kaybettiğiniz ve yakınlarınızın hastalıklarıyla uğraştığınız bir döneme rasgeldiyse, manevi destek her şeyden daha önemli hale gelmektedir. Yüksek insani değerlere sahip danışman hocam Prof. Dr. Can Umut ÇİNER bu süreçte gerçekten bana çok büyük destek olmuştur. Her şeyi anlayışla karşılayan, manevi destek yanında akademik anlamda da bana destek olan danışman hocama içtenlikle teşekkür ediyorum.

Türk alan yazınında çok az miktarda çalışmaların bulunduğu Fransa'daki yerleşmeyle ilgili olarak eser bulmakta yaşadığım zor süreçte, akademik anlamda kendilerinden büyük destek gördüğüm Prof. Dr. Akif Argun AKDOĞAN ve Doç. Dr. Tekin AVANER hocalarıma çok şey borçluyum. Kendilerine teşekkür ediyorum.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (AÜ SBF) çatısı altında yüksek lisans ve doktora öğrenim süreci boyunca derslerini aldığım, yardımlarını ve desteklerini hiçbir zaman benden esirgemeyen kürsü hocalarından; Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER, Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN, Prof. Dr. Barış ÖVGÜN, Prof. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN ve Doç. Dr. Ozan ZENGİN hocalarıma; akademik süreç dışında idari süreçte yer alan ve bu süreci sorunsuz bir şekilde geçirmeme imkân sunan Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölüm sekreteri Barış DİCLE'ye; AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü memuru Mustafa YÖNDEN'e; birçok yayına ulaşabilme imkânını özel çaba içerisinde sunan AÜ SBF kütüphane çalışanlarına teşekkürü borç bilirim.

Ayrıca, bu zor süreçte, büyük sabır gösteren, hiçbir zaman benden desteklerini esirgemeyen, her daim sevgilerini en dorukta hissettiğim ve hiçbir zaman asla haklarını ödeyemeyeceğim kıymetli eşime, kızıma ve oğluma sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

“Harbiye, Mülkiye ve Tıbbiye”: bir zamanlar, önce ülkeyi kurtarıp Cumhuriyeti kuran ve sonra da başarıyla ülkeyi yönetenlerin mezun olduğu üç okul. Harbiye'yi kırk sekiz yıl önce bitirmiştım; şimdi de Mülkiye'yi. On bir yıllık bir eğitim sürecinden sonra hem yüksek lisans hem de doktora programlarından mezun olmakla gurur duyduğum Mülkiye'nin hocalarını, koridorlarını, dershanelerini ve en çok da kütüphanesini çok özleyeceğim.

Son söz olarak; doktora eğitim sürecinde çalışmalarımı ilgiyle ve hayranlıkla izleyip beni teşvik eden ama mezuniyetimi göremeden aramızdan ayrılarak ailemizi hüzne boğan kardeşim Oktay ile kayınbiraderim Ender'i bu vesileyle anmak istiyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
TABLOLAR DİZİNİ.....	viii
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	x
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM: KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TÜRKÇE LİTERATÜR DEĞERLENDİRİLMESİ

I. KAVRAMLAR VE POLİTİKALARIN İNCELENMESİ	11
A. Teritoryal Yönetim	12
B. Reform Politikaları.....	13
C. Yerelleşme	18
D. Merkezileşme	20
E. Merkezden Yönetim ile Yerinden Yönetim Arasındaki İlişkiler	22
II. FRANSIZ KAMU YÖNETİMİNİN GÜNÜMÜZDEKİ GÖRÜNÜMÜ	27
A. Senato.....	30
B. Bakanlıklar	31
C. Mülki İdare.....	32
D. Bölgeler (Bölge Yerel Yönetimleri)	38
E. İller (İl Yerel Yönetimleri)	39
F. Komünler (Komün Yönetimleri).....	40
G. Komün Grupları	42
H. Özel Statülü Yönetimler	45
I. Denizaşırı Yönetimler	47
III. TÜRKÇE LİTERATÜRÜN DEĞERLENDİRİLMESİ	48
IV. FRANSIZ YEREL YÖNETİMLERİNDEKİ DEĞİŞİMLER ÜZERİNDEN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE BAKIŞ	85
Bölüm Değerlendirilmesi	88

İKİNCİ BÖLÜM:
FRANSIZ YEREL YÖNETİMLERİNİN KISA TARİHİ

I. DEVRİM DÖNEMİ (1789-1829)	96
A. Yerelde İlk Kez Seçimle Gelen Belediye Meclislerinin Oluşturulması	97
B. Zengin Azınlığın Oylarıyla Kurulan Meclislerin Gelişmesi	99
C. Binlerce Yerleşim Yerinde Yetkilendirilmiş Belediye İdarelerinin Tesisi ...	103
D. İlk Kez Kurulan İl, İlçe ve Kanton Yönetimleri	114
E. İl, İlçe ve Komünlerde Değişiklikler, Belediyeli Kantonların Tesisi (Kamu Güvenliği Komitesi ve 1795 Anayasası Dönemi)	120
F. Valiliklerin, Belediyeli İlçelerin Tesisi, Belediye Yönetimlerinin Restorasyonu ve Kantonların Kaldırılması (1800)	127
II. YEREL DEMOKRASİ İÇİN İLK ADIMLAR (1830-1890)	131
A. Katı Merkezîyetçilik Döneminde İl ve Belediye Yönetimleri (1830-1870).132	
B. İl Genel Meclisinin Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Konumlandırılması (1871 İl Kanunu).....	136
C. Belediye Başkanlarının Yeniden Belediye Meclislerince Seçilmesi	139
D. Komün Birleşmelerinin Başlaması ve Yaygınlaşması (1884-1890).....	142
III. YİRMİNCİ YÜZYILA GİRİŞ: FRANSIZ YEREL YÖNETİMLERİNDEKİ DEĞİŞİMLER (1900-1981)	144
A. Katı Merkezîleşmeden Demokratik Seçimlere (1900-1945)	144
B. Cumhuriyet Müfettişliklerinden Bölge Yerel Yönetimlerine	146
C. Avrupa Topluluğunun Bölgeler Politikasının Önem Kazanması (1950-1981)	153
D. İllerin Yerel Yönetim Birimi Olarak Anayasalarda Yer Alması	155
E. Komünlerde İdari Vesayetın Azalması (31 Aralık 1970 Kanunu).....	157
F. Komünler Arası Birliklerin Yükselişi	160
Bölüm Değerlendirilmesi	162

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:
YERELLEŞME REFORMLARINDA BİRİNCİ DÖNEM (1982-2002):
VESAYETİN KALDIRILMASI

I. BİRİNCİ DÖNEM REFORMLARINA ETKİ EDEN FAKTÖRLER	175
A. Yürütülen Politikalar ile AB'deki Çalışmaların Reformlardaki Rolü	176

B. AB'nin Ulusaltı Hareketlilik ve Bölgeselleşme Politikalarının Etkisi.....	184
C. AB Karşıtı Solcu Mitterrand'ın Hızla Sağ Politikalara Dönüşü	187
II. YERELLEŞMEDEKİ ÖNEMLİ DEĞİŞİMLERE GENEL BİR BAKIŞ	190
III. YENİ BİR ANLAYIŞLA AB'YE ENDEKSLİ POLİTİKALAR ÜZERİNE İNŞA EDİLEN BÖLGE YEREL YÖNETİMLERİ	195
A. Bölgelerde İdari Vesayetın Ortadan Kaldırılması	202
B. İlk Kez Doğrudan Seçimle Oluşturulan Bölge Yerel Yönetimi Organları ...	203
C. AB ile İşbirliğı ve Ekonomi Sorumluluğı Ağır Basan Bir Bölgesel Örgütlenme	207
IV. ÇOK YÖNLÜ DEĞİŞİMLERİN YAŞANDIĞI İL YEREL YÖNETİMLERİNDEKİ GELİŞMELER	212
A. İllerdeki Değışimlerde Öne Çıkan Önemli Prensipler	213
B. İl Yönetimi Organlarındaki Değışim: Kenti Yönetmeye Yetkili Bir İl Meclis Başkanı	216
C. Sosyal Alandaki Sorumluluğı Ağır Basan Bir İl Örgütlenmesi	219
D. İllerin Özel Bütçeye Bağlı Artan Yerel Kaynakları.....	220
V. YETKİLERİ, SORUMLULUKLARI VE SERBESTİLERİ GİDEREK ARTAN KOMÜN YÖNETİMLERİ.....	223
A. Komün Yönetimleri Üzerindeki İdari Gözetimin Kaldırılması	225
B. Seçilmişlere Verilen Önemin Giderek Arttığı Komün Organları	226
C. “Çift Şapkalı” Komün Başkanının Yetkileri ve Yetenekleri	227
D. Öz Gelirleri Giderek Artan Komünlerde Mali Konular.....	229
VI. KOMÜNLER ARASI İŞBİRLİĞİNDE ÖNEMLİ DEĞİŞİMLER: KENTSEL DAYANIŞMA, GELİŞME MECLİSLERİ VE KALKINMAYI TEŞVİK	232
VII. SAYILARI GİDEREK ARTAN ÖZEL STATÜLÜ YEREL YÖNETİMLER	241
A. Yerelde İstisnai Modeller: Aynı Kentte İl, Komün ve Metropol Statüsü ile İlçe Belediyeleri (Paris, Lyon ve Marsilya).....	241
B. Görevler İç İç: Polis Valisi, İl Valisi, Belediye Başkanı	244
C. Denizaşırı Topraklardaki Özel Statülü Yerel Yönetimler.....	245
D. Korsika Kurulunun Önemli Yetkilerle Donatılması: Korsika Özel Yerel Yönetimi	247
VIII. İKİNCİ DALGA YERELLEŞME REFORMLARI	250
A. Yerel Demokraside Değışimler: Mahalle Konseyleri	251
B. Güçlendirilen Yetki Genişliğinin Yerinden Yönetimin "Temel Direğı" Olarak Sunulması	252

C. AB'ye Uyum İçin Sürdürülebilir Kalkınma ve Kentsel Dayanışma (Voynet Yasası)	257
IX. REFORMLARDAN SONRA ORTAYA ÇIKAN ZORLUKLAR.....	259
A. Bölgelerin Politika Oluşturmadaki Rollerinin Kadük Kalması	259
B. Bölgelerde ve Komünlerde Azalan Parasal Kaynağa Bağlı Vesayet Sorunları	263
C. Oluşamayan Yerel Demokrasi	266
D. Giderek Karmaşıklaşan Bir Yerel Yapı	268
Bölüm Değerlendirilmesi	271

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM:

YERELLEŞME REFORMLARINDA İKİNCİ DÖNEM (2002-2012):

BÖLGELERİN ÖNE ÇIKIŞI

I. İKİNCİ DÖNEM REFORMLARINA ETKİ EDEN FAKTÖRLER.....	285
A. “Avrupa’da Lider Olma” Hedefinin Reformlardaki Rolü	287
B. AB Kurum, Mevzuat ve Raporlarının Rolü	291
C. AB Bütünleşmesini Esas Alan Milli Raporların Rolü	297
D. Chirac’ın AB Değerlerine Bağlı Yerele Yönelik Cumhuriyet İnşası Politikası	303
E. Sarkozy’nin “Daha Fazla Avrupa, Daha Fazla Ulus Devlet” Politikası	306
II. İLK DALGA YERELLEŞME REFORMLARI: CHIRAC DÖNEMİ (2002-2006).....	308
A. Anayasada Önemli Değişiklik: Desantralize Bir Devlet Örgütü	313
B. Yerel Yönetimler İçin Deneme Nitelikli Kanun Yapma ve Kural Koyma Yetkisi.....	316
C. Yerel Referandum Yetkisinin Verilmesi.....	319
D. Yerinden Yönetim İçin “Asgari Geçim Ödeneği” Şartı	320
E. Teritoryal Yönetimlerin Mali Özerkliği	323
F. Teritoryal Yönetimlere Verilen Serbestiler, Aktarılan Yetki ve Sorumluluklar	324
III. BÖLGESEL PLANLAMA VE KALKINMADA UYUMU SAĞLAMA ROLÜ VERİLEN BÖLGELER	331
A. Bölgelere İlişkin Genel Hususlar	332
B. Bölgelerin Temel Yetkileri: Ekonomi, AB Fonları, Eğitim, Altyapı ve Ulaşım Planı	336

C. Bölgelere İlişkin Gelişmeler: Bölge Valilerinin Yetkilerinin Arttırılması ...	346
IV. AVRUPA SOSYAL FONU VE İŞSİZLİK ÖDENEĞİ YÖNETİMİ MERKEZLİ BİR İL ÖRGÜTLENMESİ.....	348
V. YEREL KONUT PROGRAMLARINA YOĞUNLAŞAN KOMÜNLER VE KOMÜN GRUPLARI (EPCI).....	359
VI. DENİZAŞIRI TOPRAKLAR İLE ÖZEL YÖNETİMLERDE İSTİŞAREYE VE SÖZLEŞMEYE DAYALI YETKİ DEVRİ.....	368
VII. SARKOZY DÖNEMİ (2007-2012) REFORMLARINA ETKİ EDEN FAKTÖRLER.....	370
A. Reformlara İlişkin Siyasi Tartışmalar.....	371
B. Reformlarla Bağlantılı Ekonomik Kriz Tartışmaları	373
C. Yerel Finansman Kısıtlamasını Öngören Milli Raporlar	377
D. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Konulan Çekince (17 Ocak 2007)	379
VIII. İKİNCİ DALGA REFORMLAR: SARKOZY DÖNEMİ (2007-2012)	381
IX. SARKOZY REFORMLARININ SONUÇLARI	385
X. DÖNEM SONUNDA CAZİBESİ ARTAN KAMUSAL İŞBİRLİĞİ KURUMLARINA YÖNELİMLERDEKİ ARTIŞ	389
XI. 2. DÖNEM REFORMLARINDAN SONRA BELİREN BAZI GÜÇLÜKLER....	394
A. Teritoryal Yönetimlere İlişkin Öne Çıkan Hususlar.....	394
B. Yeniden Merkezileşmeye Doğru Yöneliş mi?	397
C. Brüksel'in Endişeleri.....	400
Bölüm Değerlendirilmesi	404

BEŞİNCİ BÖLÜM:

YERELLEŞME REFORMLARINDA ÜÇÜNCÜ DÖNEM (2012-2017): METROPOLLERİN YÜKSELİŞİ

I. ÜÇÜNCÜ DÖNEM REFORMLARINA ETKİ EDEN FAKTÖRLER	412
A. Baskı Unsuru Olarak Elitler, Yönetimsel Yapı ve AB Müktesebatı.....	413
B. “Avrupa’da Lider Olma” Hedefi Yine Ön Planda	417
C. Hollande’ın Reformlara İlişkin Aldığı İnisiyatif	420
II. TERİTORYAL YÖNETİMLERDEKİ DEĞİŞİMLERE GENEL BİR BAKIŞ	424
A. Sarkozy’ye Ait Projenin İptali: Delege Seçimlerindeki Değişiklik.....	425

B. MAPTAM Yasası: Teritoryal Kamu Faaliyetlerine ve Metropollere İlişkin Yeni Anlayış	427
C. NOTRé Yasası: Güvenin Sağlanması ve Yerel Özgürlüğün Güçlendirilmesi.....	432
D. Sözleşmeler Yaygınlaşıyor	434
III. BÖLGELERİN YÜKSELİŞİ: AB FONLARI İÇİN TAM YETKİ VE KALKINMADA ÖNCÜ ROLÜ	436
IV. VARLIKLARI TARTIŞILAN İL YEREL YÖNETİMLERİ YİNE KAZANIYOR	449
V. KOMÜNLERİN DÜŞÜŞÜ KOMÜN GRUPLARININ YÜKSELİŞİ	457
VI. KALKINMANIN YENİ LOKOMOTİFİ: METROPOLLER	469
VII. AB KURUMLARI İLE İLİŞKİLERDEKİ DALGALI SEYİR.....	486
VIII. MERKEZDEN YÖNETİM – YERİNDEN YÖNETİM İLİŞKİLERİNDE GELİNEEN SON DURUM.....	494
A. Vesayetın Kaldırılması; Görev ve Yetki Paylaşımının Artması	496
B. Yetki Genişliğı Yeniden Tanımlanıyor	505
C. Gelir Paylaşımında İnişler Çıkışlar ve Merkezileşmeye Yöneliş	516
Bölüm Değerlendirilmesi	534
GENEL DEĞERLENDİRME	546
SONUÇ	564
KAYNAKÇA.....	573
ÖZET	609
ABSTRACT	610

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1. Aktif Vatandaşlık Sistemi ve Yerelde İlk Kez Seçimle Belediye Meclislerinin Oluşturulması (14 Aralık 1789 ve 22 Aralık 1789 Tarihli Kanunlar).....	98
Tablo 2. İlk Kademe Meclisi ve Seçiciler Meclisi	102
Tablo 3. 14 Aralık ve 22 Aralık 1789 Tarihli Kanunların Sağladığı Değişimler.....	113
Tablo 4. İl, İlçe ve Kanton Yönetimlerinin Kurulması (Devrim Dönemi).....	120
Tablo 5. İlçe Yönetimlerinin Kaldırılması ve Belediyeli Kantonların Tesisi (1795 Anayasası)	124
Tablo 6. Komün Yönetimlerinin Aşındırılması (22 Ağustos 1795 Tarihli Anayasa) ...	127
Tablo 7. Valiliklerin ve Belediyeli İlçelerin Tesisi; Kantonların Kaldırılması (17 Şubat 1800 Kanunu).....	128
Tablo 8. Komün Yönetimlerinin Restorasyonu (17 Şubat 1800 Kanunu)	131
Tablo 9. İl Genel Meclisinin Bir Yerel Yönetim Birimi (Collectivité Territoriale) Olarak Konumlandırılması (1871 İl Kanunu)	139
Tablo 10. Yerel Özgürlüklerde Önemli İlerlemeler (1881 ve 1884 Kanunları).....	141
Tablo 11. Bölge Yönetimlerine İlişkin Dönemsel Etkiler ve Değişimler (1940-1981)	152
Tablo 12. Savaş Sonrası Dönem (1946-1981 Dönemi).....	159
Tablo 13. Komün (Belediye) Birlikleri	162
Tablo 14. Dönemsel Etkiler ve Değişimler (Devrim Dönemi) (1789-1829)	166
Tablo 15. Dönemsel Etkiler ve Değişimler (1830-1939 Dönemi)	168
Tablo 16. Dönemsel Etkiler ve Değişimler (1940-1945 Dönemi)	169
Tablo 17. Dönemsel Etkiler ve Değişimler (1946-1981 Dönemi)	171
Tablo 18. Bölge Yerel Yönetimleri ve Dönemsel Değişimler (1982-2002)	211
Tablo 19. Bölgelere Aktarılan Yetkiler (1982-2002)	212
Tablo 20. İl Yerel Yönetimleri ve Dönemsel Değişimler (1982-2002)	222
Tablo 21. İllere Aktarılan Yetkiler (1982-2002)	223
Tablo 22. Komün Yönetimleri ve Dönemsel Değişimler (1982-2002).....	231
Tablo 23. Komünlere Aktarılan Yetkiler (1982-2002).....	232
Tablo 24. Komünler Arası İşbirliği Kurumları ve Dönemsel Değişimler	240
Tablo 25. Özel Statülü Yerel Yönetimler ve Dönemsel Değişimler (1982-2002)	249
Tablo 26. Fransız Yerel Yönetimleri (1999-2002 sonu)	270
Tablo 27. Bölgelere Aktarılan Yetkiler (2003-2004 Reformları).....	345
Tablo 28. İllere Aktarılan Yetkiler (2003-2004 Reformları).....	357

Tablo 29. Komün ve Komün Gruplarına Aktarılan Yetkiler (2003-2004 Reformları)	367
Tablo 30. EPCI Meclisindeki Komünlerin Nüfuslarına Göre Sandalye Sayıları	385
Tablo 31. Teritoryal Yönetimler (2012 yılında)	390
Tablo 32. Komünler Arası Kamusal İşbirliği Kurumları (EPCI'ler) (2012 yılında)....	391
Tablo 33. Kantonlar (2012 yılında)	392
Tablo 34. Teritoryal Yönetimlerin Yetkileri (2011 yılında).....	393
Tablo 35. Bölgelere Aktarılan Yetkiler (3. Dönem Reformları)	447
Tablo 36. Sayıları Azaltılan Bölgeler (3. Dönem Reformları)	448
Tablo 37. İllerin Yetkileri (3. Dönem Reformları)	455
Tablo 38. Komün Yönetiminin Yetkileri, Mevzuat, Finansman ve Hizmet Sunma Durumu.....	501
Tablo 39. İl Yönetiminin Yetkileri, Mevzuat, Finansman ve Hizmet Sunma Durumu	502
Tablo 40. Bölge Yönetiminin Yetkileri, Mevzuat, Finansman ve Hizmet Sunma Durumu.....	503
Tablo 41. Merkezi Yönetimin Yetkileri, Mevzuat, Finansman ve Hizmet Sunma Durumu.....	503
Tablo 42. Teritoryal Yönetimlerin Detaylı Yetkileri (Merkez dahil).....	504

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. Sosyo-Profesyonel Entegrasyona İlişkin Yetki Genişliği ve Yerinden Yönetim Hizmetlerinin Koordinasyonu	28
Şekil 2. Fransa’da Kamu Yönetimi	28
Şekil 3. Bölgelerin Son Durumunu Gösteren Harita	449
Şekil 4. Fransa’daki İl yerel yönetimleri (bölgelerle birlikte)	456
Şekil 5. Oise İli Yönetimindeki 21 EPCI ve Çatısı Altındaki Komün Toplulukları	463
Şekil 6. Yeni Komünlerin Ülkedeki Dağılımı	466
Şekil 7. Kendine Özgü Vergi Sistemine Sahip Olan Komün Grupları ve Metropoller.....	478
Şekil 8. Metropol Cazibe Merkezleri (2014 yılı)	480
Şekil 9. “Nîmes-Ales” Metropol Cazibe Merkezinin Kapsadığı Alan ve Projeler	482
Şekil 10. Yüksek Öğretim ve Okul Eğitime İlişkin Yetki Genişliği ve Yerinden Yönetim Hizmetlerinin Koordinasyonu	513

KISALTMALAR

Fransızca/İngilizce	Türkçe
ACT Action	Eylem
AER The Assembly of European Regions	Avrupa Bölgeler Asamblesi
ARS Agences régionales de santé	Bölge Sağlık Kurumları
APS Activité Physique et Sportive	Fiziksel ve sportif aktivite uzmanları
APA Allocation personnalisée d'autonomie	Yaşlı kişiler için kişisel özerklik ödeneği
CAR Comité de l'administration régionale	Bölgesel Yönetim Komitesi
CE Conseil d'État	Danıştay
CE Communauté européenne	Avrupa Topluluğu (AT)
CNFPT Centre National de la Fonction Publique Territoriale,	Milli Teritoryal Kamu Hizmeti Merkezi,
CODER Commission de Développement Économique Régional	Bölgesel Ekonomik Kalkınma Müfettişlikleri/Valilikleri
CU communautés d'urbaines	Büyükşehir toplulukları
CA communautés d'agglomérations	Kent toplulukları
CAN communautés d'agglomérations nouvelles	Yeni Kent toplulukları
CC communautés de communes	Komün toplulukları
CV communautés de villes	Şehir Toplulukları
CDV Contrats de ville	Kent Sözleşmeleri
CIDJ Centre d'Information et de Documentation Jeunesse	Gençlik Bilgi ve Dokümantasyon Merkezi
CIO Centres d'information et d'orientation	Danışmanlık ve rehberlik merkezleri
CPERs Contrats de Plan Etat-Région	Devlet-Bölge Planı Sözleşmeleri (AB'den sağlanan)
CFSP Common Foreign and Security Policy	AB üye devletlerinin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
CLS Contrats locaux de sécurité	Yerel Güvenlik Sözleşmeleri
COM Collectivités d'outre-mer	Denizaşırı Yerel Yönetim
DATAR Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale	Bölgesel Planlama ve İdare Kurulunun
DIACT Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires ;	Bölgesel Kalkınma ve Rekabet Edebilirlik için Bakanlıklar Arası Delegasyon)
DGF Dotation globale de fonctionnement	Küresel işletme hibesi
DRDJSCS Direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale	Gençlik, Spor ve Sosyal Uyum Bölge ve İl Müdürlüğü
DREAL Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement	Bölge Çevre, Planlama ve Konut Müdürlüğü
DGFIP Direction régionale des finances publiques	Maliye Bölge Müdürlüğü
DDFiP Directions Départementales des Finances Publiques	Kamu Maliyesi İl Müdürlükleri
DRAAF Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt	Gıda, Tarım ve Orman Bölge Müdürlüğü
DRAC Direction régionale des affaires culturelles	Bölge Kültür İşleri Müdürlüğü
DIRECCTE Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi	İşletme, Rekabet, Tüketim, İşçilik ve İstihdam Bölge Müdürlüğü
DOM Départements d'outre-mer	Denizaşırı iller
DROM Département et Région d'outre-mer	Denizaşırı hem İl hem Bölge
DDT Direction départementale des territoires	Sorumluluk alanı kalkınma il müdürlüğü

KISALTMALAR (Devamı)

Fransızca/İngilizce	Türkçe
DDPP Direction départementale de la protection des populations	Nüfusun korunması müdürlüğü
DDCS Direction départementale de la cohésion sociale	Sosyal uyum müdürlüğü
DRIEA Direction régionale de l'équipement et de l'aménagement	Bölge Ekipman ve Yönetim Müdürlüğü
DRIEE Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie	Bölge ve İller Arası Çevre ve Enerji Müdürlüğü
DRIHL Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement	Bölge ve İller Arası Barınma ve Konut Müdürlüğü
DRJSCS Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale	Gençlik, Spor ve Sosyal Uyum Bölge Müdürlüğü
DSIL La dotation de soutien à l'investissement local	Yerel yatırım destek hibesi
EPCI Établissement public de coopération intercommunale	Komünler arası işbirliği için Kamu kuruluşu
EPCI à FP EPCI à fiscalité propre	Kendi vergi sistemi olan EPCI'ler
EPR Établissements Publics Régionaux	Bölgesel Kamu Kurumları
ERDF European Regional Development Fund	Bölgesel Kalkınma Fonu
ESF Fonds social européen	Avrupa Sosyal Fonu
FEADER Fonds européen agricole pour le développement rural	Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu
FEDER Fonds européen de développement régional	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
FEAGA Fonds européen agricole de garantie	Avrupa Tarımsal Garanti Fonu
FPA Theory as a Foreign Policy Analysis	Dış Politika Analizi
IAE Insertion par l'activité économique	Ekonomik faaliyet yoluyla entegrasyon
IFER L'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux	Demiryolu vergisi
GDP Gross Domestic Product	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH)
INTERREG (Inter Région) Europe	Bölgeler arası Avrupa yatırım programı
LOLF Loi organique relative aux lois de finances	Finans kanunlarıyla ilgili organik kanun
PMI protection maternelle et infantile	Anne ve çocuk sağlığını koruma
MAPTAM (Loi de) modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	(Yasa) bölgesel kamu eyleminin modernizasyonu ve metropollerin onaylanması
MEF Ministères économiques et financiers	Ekonomi ve maliye bakanlıkları
OECD Organisation for Economic Co-operation and Development	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
RMI Revenu minimum d'insertion	Asgari gelir miktarı
RIJ Réseau d'Information Jeunesse	Gençlik Bilgi Ağı
PRCE Prime régionale à la création d'entreprises	Müteşebbis yaratma için bölgesel prim
PLM (loi) Paris, Lyon et Marseille	Paris, Lyon ve Marsilya yasası
PRE Prime régionale à l'emploi	Bölgesel istihdam primi
RGPP La révision générale des politiques publiques	Kamu politikalarının genel olarak gözden geçirilmesi yasası
RAP Rapport annuel de performance	Yıllık Performans Raporu
RéATE Réforme de l'administration territoriale	Bölgesel idarenin Reformu
REP Réseau d'éducation prioritaire	Öncelikli Eğitim Ağı
ROM Régions d'outre-mer	Denizaşırı bölgeler

KISALTMALAR (Devamı)

SCOT Schéma de cohérence territoriale	Teritoryal Uyumluluk şeması
SD Service déconcentré	Yetki Genişliği Hizmeti
SGAE, Le Secrétariat général des affaires européennes	Avrupa İşleri Genel Sekreterliği
SGAR Secrétariat général pour les affaires régionales	Bölgesel İşler Genel Sekreterliği
SIVU syndicat intercommunal à vocation unique	Tek Amaçlı komünler arası sendika
SIVOM Syndicat intercommunal à vocation multiple	Çok amaçlı komünler arası sendika
SM Syndicats mixtes	SM Karma birlikler
SAN syndicat d'agglomération nouvelle	SAN yeni kent birlikleri
SNCF Société nationale des chemins de fer français	Fransa milli demiryolu ağı
SRADDET Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires	Bölgesel planlama, sürdürülebilir kalkınma ve bölgesel denge planı
SRDEII Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation	Ekonomik kalkınma, yenilik ve uluslararasılaşma planı
TOS Transferts des personnels techniciens, ouvriers et de service	Teknisyen, işçi ve servis personelinin yer değişiklikleri
TOM Territoires d'outre-mer	Denizaşırı topraklar
TP Taxe professionnelle	Meslek vergisi
TFPB la taxe foncière sur les propriétés bâties	Konut vergisi
TFPNB Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Yapısız arazi vergisi
TASCOM Taxe sur les surfaces commerciales	Ticari vergi
TH Taxe d'habitation	Oturma vergisi
TEOM Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	Hane halkı tasarruf vergisi
TSCA Taxe spéciale sur les contrats d'assurance	Sigorta sözleşmelerinde özel vergi
TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques)	Enerji ürünlerinde yerel tüketim vergisi
UE Union Européenne	Avrupa Birliği (AB)

GİRİŞ

Fransa'daki merkezi devlet ile yerel otoriteler arasındaki ilişkilerin tarihi, milli değişim ve dönüşümlerin ana aşamalarına karşılık gelen olaylarla dolu çalkantılı bir tarihtir. Yerel idarelerin de dahil olduğu yönetim yapısının ilk kez ön plana çıkarıldığı 1789 Fransız Devrimi bu süreçte önemli bir köşe taşıdır. Bununla birlikte, Devrimi takip eden dönemlerde yönetimin yapısını baştan aşağı değiştiren başka devrimlere de tanık olunmuştur. Tocqueville'in de ifade ettiği gibi, bu devrimlerin çoğu çok ani gelmiş ve güç kullanmak suretiyle gerçekleştirilmiştir. Ama, bu süreçlerin neden olduğu kargaşa durumu hem uzun sürmemiş hem genelleşmemiş hem de Fransız ulusunun önemli bir kesimince hissedilmemiştir. Bunun sebebi, 1789'dan beri idari yapılanmanın her zaman, siyasal oluşumların enkazı arasında ayakta kalmış olmasıdır. Her devrimde idarenin kafası ana gövdeden ayrılarak koparılmışsa da bedene el sürülmemiş ve beden canlı kalmıştır. Aynı işler aynı memurlarca yerine getirilmeye devam etmiş, ilk sarsıntı geçmez, ülkede işler yoluna koyulmuştur.¹

Tocqueville'in tanımladığı Fransız idaresinin önemli bir parçası olan yerel yönetimler 1789'dan başlayan ve 1981'e uzanan yaklaşık 200 yıllık inişli çıkışlı süreçte ilginç örnekler dolu bir değişim süreci yaşamıştır. Bu değişim sürecinde ilginç bir şekilde hem yerel demokrasi için çaba gösteren hem de zaman zaman yerel demokrasiye set çeken ve yerel demokrasiyi merkezileşmenin bir parçası olarak gören bir merkezi otorite bulunmaktadır.

1789-1981 döneminin yerel yönetimler bakımından ilk dönüm noktası 1800'de valilik makamının tesisidir. Zira, Bouet'in de ifade ettiği gibi, valilik kurulduktan sonra, dönem içinde yerel yönetimler, hükümetin temsilcisi olan valiye bağlı kalmaya devam

¹ Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, (Édition revue et corrigée, Première parution en 1964, Édition de J.-P. Mayer), Gallimard, Paris, 1856, s. 309-310.

etmiş, temsilcilerin (belediye başkanları), ilçe ve komün genel meclisi üyelerinin kral tarafından atanmasına ilişkin uygulama sürdürülmüştür. Bununla birlikte, 1882’de komün belediye başkanlarının atanması yerine seçimle iş başına getirilmesi esası getirilmiş, 1884’te, belediye meclisleri için genel bir yetki hükmünün getirilmesi ve komünler arası anlaşmaların oluşturulması olanakları sağlanmıştır.² Belediyelere ilişkin bu olumlu gelişmelerin ana kaynağı 1871 ve 1884 yasalarıdır. Dolayısıyla, Devrimden yaklaşık 100 yıl sonra, belediyeler açısından 1871 ve 1884 yasaları ile atılan adımlar önem arz etmektedir. Bu yasalar kapsamında tesis edilen Fransız belediye modelinde 1982’ye kadar pek fazla değişiklik olmadığı gözlenmektedir.

1789’da kabul edilen ve takip eden dönemlerde de geçerli olan seçim sisteminde, vergi, siyasal alana girişin temel düzenleyicisi olarak vatandaşların sahip olduğu ayrıcalıkları son derece kesin bir şekilde belirleyen unsurdur. Sistem, sadece aktif vatandaş olan zengin sınıfa oy hakkı tanımaktadır.³ Bu kıstasa göre, ülkede toplam nüfusun sadece %15-20’sini oluşturan aktif vatandaşa oy hakkı verilmektedir.⁴ Ancak şunu da belirtmek gerekir ki bu dönemde yerelleşmeye ilişkin önemli tecrübeler edinilmiş, birçok “ilk”, Devrimde ve Devrim sonrası dönemde yaşanmıştır. Örneğin, Roux’a göre, “yerelleşme” ya da “yerinden yönetim” kavramına karşılık gelen “décentralisation” kavramı da ilk kez bu dönemde 1829 yılında kullanılmıştır.⁵

1789-1981 döneminin ikinci dönüm noktası, 1950-1970 döneminde idari bölgeselleşmenin gelişmesi ve daha sonra kurulacak olan bölge yerel yönetimlerinin temellerinin atılmasıdır. Bu dönemin 1970-1980 periyodunun önemli bir özelliği de

² Jean-Baptiste Bouet, “L’administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République”, *Thèse de Doctorat*, l’Université d’Angers, Angers, 2006, s. 3.

³ Simon Ouellet, “Quand un peuple juge un roi: La représentation de l’opinion publique et l’image du roi Louis XVI dans les Révolutions de Paris”, *Mémoire présenté à la faculté des études supérieures en vue de l’obtention du grade de Maîtrise en arts (M.A.)*, Université de Montréal, 2004, s. 109.

⁴ Jacques Godechot, « La période révolutionnaire et impériale (suite) », *Revue Historique*, T. 277, Fasc. 1 (561), Presses Universitaires de France, 1987, s. 170.

⁵ André Roux, *La décentralisation : Droit des collectivités territoriales*, Editeur: L.G.D.J, 2016, s. 11, 14.

Fransa'nın Avrupa politikasında “en büyük olma” hedefini belirlemiş olmasıdır. Bu hedef, Fransa'yı Avrupa Topluluğu (AT) çalışmalarına önem vermeye ve aktif bir rol oynamaya yönlendirecektir. Oluşturulan AT bölgeler komitesi ve bölgeler fonu, bir anlamda yerel yönetimlere daha fazla özgürlük verilmesi (yerelleşme) için merkeziyetçi yönetimlere karşı bir manivela olarak kullanılmaya başlanacak ve Fransa'daki yerelleşme reformları da bu minvalde şekillenecektir.

1970'lerin sonunda ortaya çıkan ve Fransa'yı da etkileyen küresel kriz, 1981'de Mitterrand'ın partisini iktidara gelmesine vesile olmuş, bu dönemde, takip edilen politikalara bağlı iç ve dış dinamikler, Fransa'nın “Avrupa'da en büyük olma” hedefi, onu AB ile yoğun bir ilişki içerisine girmeye zorlamış ve 1980'lerden sonra yapılan 1. Dönem yerelleşme reformları AB bölgesel politikaları üzerinden şekillenmiştir. Yerelleşme reformları, ülkede 200 yıldan beri var olan katı merkeziyetçi yapıda dramatik değişimler sağlamıştır. AB'nin zorlaması nedeniyle, dönemin önemli aktörü olarak ortaya çıkan bölgeler, sonraki dönemlerde de odak noktası olmaya devam edecektir.

1. dönem reformları sağladığı dramatik değişimlere rağmen özellikle komünlerin sayılarının azaltılmasında büyük ölçüde başarısız olunmuş bunun yerine, “havuç ve sopa” yaklaşımı ile bir araya gelmeyen komünlere mali teşviklerden yoksun bırakma cezası öngörülerek⁶ giderek artan komün gruplaşmaları modeli hususunda cesaretlendirilmiştir. Gruplaşmaların sonucunda da karmaşık bir idari yapı ortaya çıkmıştır.

1. Dönem reform sürecinde ayrıca, gerek teritoryal yönetimlerin parasal kaynaklardan yoksun bırakılmasıyla gerekse dönemin sonlarına doğru çıkarılan bazı yasalarla valinin yetkilerinin arttırılmasıyla yeniden merkezileşmeye doğru bir temayül

⁶ John Loughlin, “The slow emergence of the French regions”, *Policy & Politics* vol 36 no 4, The Policy Press, 2008, s. 566.

belirlenmiştir.⁷ Böylece yerelde, yetki genişliği (dekonsantrasyon) ve yerelleşme süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışı ortaya çıkmıştır.⁸ Bu anlayış, merkez-yerel ortak sorumluluğunda kamuya verilecek hizmetlerde merkez ve yerelin sürekli yardımlaşması ve birlikte yaşamasıdır.

2003-2012 döneminde gerçekleştirilen ve önceki reformlara kıyasla daha kapsamlı ve derinlikli olan 2. Dönem yerelleşme reformlarının yapılmasındaki asıl etken, önceki dönemde olduğu gibi Fransa'nın "Avrupa'da en büyük ve lider olma" hedefine bağlı olarak AB'yi dış politikada ilk sıraya koyması, dönemin Avrupa yanlısı liderleri olan Chirac⁹ ve Sarkozy'nin¹⁰ aldıkları inisiyatifle AB'nin bölgesel ve yerel yönetimler politikalarına sıkı sıkıya sarılmasıdır. Bu dönemde Afrika ve Ortadoğu'daki ağırlığını kaybeden Fransa için artık tek rota vardır o da AB'dir.

Önemli anayasal değişikliklerin yapıldığı 2. Dönemdeki reformlarda, "örgütlenme desantralize edilmiş", teritoryal yönetimlere referandum yetkisi ve kural koyma yetkisi verilmiş, yetki devriyle orantılı mali kaynağın eşlik etmesi kurala bağlanmıştır.¹¹ Uygulamaya yönelik yasa kapsamında ise yerel otoritelere çok detaylı bir yetki devri yapılmış, devletin sadece kaldıraç görevi görmesi öngörülmüştür.¹²

⁷ Gérard-François Dumont, *Geopolitics of French territories: decentralization versus recentralisation*, Sorbonne Université, Paris, 2018, s. 10-11.

⁸ 2015 ve 2016 yıllarında yapılan yasal düzenlemelerle yerel düzeyde modülerlik ilkesi getirilmekte ve merkezi idarelerin faaliyetlerini yerel yönetimlerin zorluklarına uyarlanması zorunluluğunu öngörmektedir. Bu bağlamda, il yönetimleri seviyesi, devlet-yerel kamu politikalarının uygulanması için ortak hukuksal alan olduğu teyit edilmiştir. Bknz. Vie Publique, "Qu'est-ce que la déconcentration?" <https://www.vie-publique.fr/fiches/20167-la-deconcentration-definition>, (Erişim: 26.3.2020).

⁹ *Toute l'Europe*, "Jacques Chirac, une Europe de raison", 15.11.2019, <https://www.touteurope.eu/actualite/jacques-chirac-une-europe-de-raison.html>, (Erişim : 20.6.2020).

¹⁰ Ulla Holm, "Sarkozism: New European and Foreign Policy into Old French Bootles?", *Danish Institute for International Studies (DIIS), Working paper no: 30*, Copenhagen, 2009, s. 4.

¹¹ *LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*, s. 1-2.

¹² Collectivites-Locales.Gouv.fr, "Historique de la décentralisation", s. 123, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Historique_complet.pdf, (Erişim : 20.6.2020).

2. dönem reformlarda ayrıca, Fransız bölgeselleşmesi yine Avrupa bütünleşme sürecinden etkilenmiş, AB’de daha fazla manevra alanı bulmuş,¹³ Avrupa ve küresel bazda ekonomik olarak rekabetçi kılmak maksadıyla metropoller geliştirilmiştir.¹⁴ Bunun yanında, kendi vergi sistemine sahip EPCI’ler (Komünler Arası Kamusal İşbirliği Kuruluşları/Établissement public de coopération intercommunale) yaygınlaştırılmıştır. Cole’e göre, komünler arası yapılardaki bu büyüme radikal bir kırılmayı ifade etmektedir.¹⁵

2. dönem reformların sonunda ise devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin artması, yerelde valilere önemli yetkiler verilmesi, mali özerkliğin kaybedilmesi “yeniden merkezileşmeye” yönelişe işaret etmiştir.¹⁶ Bu döneme ilişkin eleştirilerden en önemlisi de gerçekleştirilen reformların sistemin karmaşık durumunun ortadan kaldırılamaması ve vatandaşça yapılan denetimin güçlendirilememiş olmasıdır.¹⁷

Sonuç itibariyle; önceki dönemde olduğu gibi 2. Dönem yerelleşme reformları da AB bölgesel politikaları üzerinden şekillenmiştir. Yine önceki dönemde yaşandığı gibi dönem sonunda yerel otoritelerin mali özerkliği kısıtlanmış, valilerin yetkileri arttırılmış ve yeniden merkezileşmeye doğru bir temayül belirlenmiştir. Böylece yerelde, yetki genişliği ve yerinden yönetim süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış, merkez-yerel ortak sorumluluğunda kamuya verilecek hizmetlerde merkez ve yerelin sürekli yardımlaşması ve birlikte yaşaması şeklinde açıklanmaktadır.

¹³ Yeşeren Eliçin Arıkan, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, *Görüş Dergisi*, Mart 2004, s. 44.

¹⁴ Janice Griffith, “The French Metropole: How it Gained Legal Status as a Metropolis”, *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, France Article 3, Volume 2, Issue 1, Study Space X, Marseille 2017, s. 23-24.

¹⁵ Alistair Cole, “The French State and its territorial challenges”, *Cardiff University, Copyright PSA*, 2010, s. 5-6.

¹⁶ Alain Pariente, “L’État, la décentralisation et la crise économique : concilier l’inconciliable?” *Métropolitiques*, Paris, 2012, s. 2-3.

¹⁷ Yeşeren Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, *KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 7, S: 13, Haziran 2017, s. 43.

Hollande’ın başkan olduğu döneme rastlayan 3. dönem yerelleşme reformları (2013-2018) da yine önceki dönemlerde olduğu gibi AB’ye endeksli politikalar üzerinden şekillenmiştir. Tarihsel süreçte yaşandığı gibi, bu dönemde de Fransa’nın Avrupa entegrasyon projesine dahil olması çoğunlukla siyasi ve idari elitlerin benimsemesi ile gerçekleşmiştir.¹⁸ Bu da Fransa’nın hedeflediği “AB’de lider olma” projesiyle yakından ilgilidir.

Reformların 3. Döneminde, yerel-bölgesel işbirliği ve demokrasinin kuvvetlendirilmesi, metropollerle ilgili yasal düzenlemeler, bölgelerin ekonomik büyüme ve istihdam konularında görevlendirilmeleri, komün birliklerinin kent planlamasında yetkilendirilmesi gibi konularda reform projeleri uygulamaya konulmuştur.¹⁹ Bu reformlar içinde önemli bir proje olan metropollerin, farklı yerel birimler arasında görünmez bir zenginlik dolaşımına olanak verdiği, böylece metropollerin sağladığı ekonomik büyümenin yakın çevrelerine de yayıldığı belirtilmektedir.²⁰ Cumhuriyetin yeni yerel-bölgesel organizasyonu (NOTRe) yasası kapsamında bölgeler ve komün birlikleri güçlendirilmiştir. Dağlık yöreler hariç olmak üzere, komün birlikleri için nüfus sınırı 15.000 olarak belirlenmiştir.²¹

Fransız yerelleşmenin bütün dönemlerinin kısaca özetinin ortaya konulmasından sonra şimdi de bu çalışma kapsamında elde edilen bulgular, tespitler, ortaya konulan iddia, amaç, kapsam, tezin tarihsel sınırlaması, önemi ve yöntemine ilişkin hususlar müteakip paragraflarda açıklanmıştır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki 1970’lerden itibaren başlayan ve 2018’e uzanan süreçte, Fransa’nın Avrupa politikasında belirlemiş olduğu “en büyük ve lider olma”

¹⁸ Christian Lequesne, “France and the European Union: a story of reason rather than love”, *Norwegian Institute of International Affairs*, 5/2015, s. 1.

¹⁹ Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 45.

²⁰ a.g.k., s. 46.

²¹ a.g.k., s. 47.

hedefi Fransa'yı AB ile yoğun bir ilişki içerisine girmeye zorlamış ve özellikle 1982-2018 döneminde gerçekleştirilen 1, 2 ve 3. dönem yerelleşme reformları da AB'nin bölgesel ve yerel yönetimler politikaları üzerinden gerçekleşmiştir.

Tespit edilen bir husus da yerelleşme reformlarının yapılması öncesinde devlet tarafından üst seviye bürokratlardan oluşan bir ekibe çok kapsamlı olarak hazırlattırılan ve bazen doğrudan yasa taslağına dönüştürülen milli raporların reform sürecine olan etkileridir. Milli raporların genellikle AB normlarına atıf yaptığı ve AB kriterlerini esas kabul ettiği de dikkat çeken hususlardandır. Bu raporlara ilave olarak AB tarafından hazırlanan denetim raporları ya da AB mevzuat ve dokümanı da reform sürecinde etkili olmaktadır.

Bu süreçte ayrıca, ekonomik ya da siyasi nedenlerle ve genellikle her yerelleşme dönemi sonlarında merkezi otoritenin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin arttığı, mali özerkliklerin kısıtlandığı ve yerelde valilere önemli yetkiler verildiği ve dolayısıyla “yeniden merkezileşmeye” yönelişin başladığı gözlenmiştir. Diğer bir deyişle, yerelde, yetki genişliği ve yerinden yönetim süreçlerinin birlikte yürütüldüğü bir model ortaya çıkmıştır.

Diğer yandan, Avrupa bütünleşme sürecinden etkilenen Fransız bölgeselleşmesinin AB'de daha fazla manevra alanı bulduğu ve Fransız bölgelerinin önemli ölçüde geliştiği tespit edilmiştir.²² Ayrıca, Avrupa ve küresel bazda ekonomik olarak rekabetçi kılmak maksadıyla metropoller geliştirilmiştir.²³ Bunun yanında, 2. Dönem yerelleşme reformuyla uygulamaya konulan kendi vergi sistemine sahip EPCI'ler (Komünler Arası Kamusal İşbirliği Kuruluşları/Établissement public de

²² Yeşeren Eliçin Arıkan, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, s. 44.

²³ Griffith, s. 24.

coop ration intercommunale) reformların 3. döneminde yaygınlaştırılmıştır. Cole’e göre, komünler arası yapılardaki bu büyüme, radikal bir kırılmayı ifade etmektedir.²⁴

Gerçekleştirilen yerelleşme reformlarının önemli bir maksadı da teritoryal yönetimlere ilişkin yapının sadeleştirilmesi ve çok katmanlı yapının basitleştirilmesidir. Ancak, gerçekleştirilen reformların, sistemin karmaşıklığını gideremediği gibi her reform döneminden sonra yeni bir yapının daha sisteme eklenlendiği gözlenmektedir.

Kısacası; 1789’dan itibaren yöneticileri merkezden atamalı olan, 1884’ten sonra ise yöneticileri seçimle iş başına gelse de yerelleşme ya da yerinden yönetim tanımına uymayan Fransız belediyeçilik anlayışı 1982’ye kadar değişikliğe uğramadan gelmiştir. Asıl yerelleşme sürecinin başladığı 1. Dönem reformlardan itibaren Fransa’nın Avrupa politikasında belirlemiş olduğu “en büyük ve lider olma” hedefi, Fransa’yı AB’ye iyice yaklaştırmış ve özellikle 1982-2018 döneminde gerçekleştirilen 1, 2, ve 3. Dönem yerelleşme reformları da AB’nin bölgesel ve yerel yönetimler politikaları üzerinden şekillenmiştir. Ancak, gerçekleştirilen reformlar, sistemin karmaşıklığını giderememiş ve her reform döneminden sonra yeni bir yapı daha sisteme eklenlenmiştir. Bu süreçte ayrıca, genellikle her reform dönemi sonlarında merkezi otoritenin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin arttığı ve dolayısıyla “yeniden merkezileşmeye” yönelişin başladığı gözlenmiştir. Böylece yerelde, yetki genişliği ve yerinden yönetim süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu bulgular da çalışmanın temel odak noktasını oluşturmaktadır.

Dolayısıyla bu çalışmada, Fransa’da gerçekleştirilen yerelleşme reformlarındaki değişim ve dönüşümlerin büyük bir bölümünün AB endeksli politikalar üzerinden şekillendiği, her şeye rağmen reformlardan sonra sistemin karmaşıklığının giderilemediği, her reform dönemi sonunda yeniden merkezileşmenin başlatıldığı ve

²⁴ Alistair Cole, “The French State and its territorial challenges”, 2010, s. 5-6.

böylece yerelde, yetki genişliği ve yerinden yönetim süreçlerinin birlikte uygulandığına şahit olunmaktadır. Bu bağlamda, merkeziyetçiliğin her zaman bir ideolojik yaklaşım olarak egemen olduğu bu süreçte, yerelleşmeyi merkezileşmenin işini kolaylaştıran bir tamamlayıcı parça olarak gören bir yönetim anlayışının varlığının dolayısıyla ‘Fransız usulü bir ‘yerelleşme’ ya da ‘yerinden yönetim’ modelinin ortaya çıktığı iddia edilmektedir. Bu iddianın ispatlanması gayreti aslında çalışmanın *amacını* oluşturmaktadır.

Bu amaca odaklanmakla birlikte çalışma ayrıca, Fransızca lisanının akademik camiada fazla yer alamaması nedeniyle farklı kaynaklarda yer alan farklı bilgilerin en doğrusunu bulma çabasına yöneliktir. Bu nedenle, çalışmada birebir kanun, kararname, yönetmelik ve anayasalar incelenerek bazı bölümlerin yorumsuz aktarılması öngörülmüştür.

Kapsam olarak çalışma beş bölümden oluşmaktadır. *Birinci* bölümde, “kavramsal çerçeve ve literatür tarama”; *ikinci* bölümde “Fransız yerel yönetimlerinin kısa tarihi” incelenmiştir. “Yerelleşme reformlarında 1. dönem (1982-2002): vesayetin kaldırılması”, *üçüncü* bölümde; “yerelleşme reformlarında 2. dönem (2002-2012): bölgeler ön planda”, *dördüncü* bölümde; “yerelleşme reformlarında 3. dönem (2012-2017): metropoller yükselişte”, *beşinci* bölümde incelenmiştir.

Belirtilmesi gereken bir nokta da çalışmanın neden Fransız Devrimi dönemine kadar götürüldüğüdür. 1789-1981 dönemini kapsayan yaklaşık 200 yıllık süreçte, yerel demokrasiyi bazen tesis etmeye çalışan bazen de engelleyen dolayısıyla yerel demokrasiyi merkezileşmenin bir parçası olarak gören merkeziyetçi bir anlayışın bulunduğu gözlemlenmiştir. Refom dönemlerindeki inişli çıkışlı anlayışla benzeşen bu anlayışın, Fransız yerelleşme tarihinin okunmasını kolaylaştırdığı değerlendirilmiştir. Çalışmanın neden günümüze kadar getirildiğine gelince; ülkemiz de dahil olmak üzere

dünya ülkelerine örnek olan Fransız yerelleşmesine ilişkin güncel Türkçe kaynak sıkıntısını gidermek ve bu alana katkı sunmak amacıyla günümüz Fransa'sının yerel yönetimlerine ışık tutulması hedeflenmiştir.

Çalışmanın *önemine* gelince; öncelikle, Fransız yerel yönetimlerini incelemenin Türk yazarlar için özel bir önemi vardır. Zira Türkiye'nin yönetim yapısını ele almaya karar verenlerin çoğu, bu yapının Napolyon Fransa'sından alındığı, merkeziyetçi bir nitelik taşıdığı gözlemini yapmakla işe başlar. Ayrıca, Fransız yerelleşmesinin yerel demokrasiyi güçlendirmeyi hedeflediği; hizmetlerin yerel halka götürülmesinde etkinliği öngördüğü, bu nedenle de dünya kamu yönetimi alanında Fransa'daki yerleşme tarihinin önemli bir yer tuttuğu ve ülkeler tarafından takip edildiği öteden beri bilinmektedir. Bu bağlamda, birçok yerleşme reformu ile şekillenerek günümüze gelen Fransız yerel yönetimlerine ilişkin reform süreçlerini analiz etmeyi amaçlayan bu çalışma, Fransız Devrimi döneminden başlayarak 2017'ye kadar uzanan 230 yıla yakın bir süreçte, Fransız yerel yönetimlerini dönüştüren, yerel örgütlenmeyi ve işleyişi derinden etkileyen reform faaliyetlerini, nedenleriyle birlikte ortaya koyması bakımından *önemlidir*. Diğer bir önemli taraf da çalışmanın, birebir kanun, kararname, yönetmelik ve anayasaların incelenmesine ve bazı bölümlerin yorumsuz aktarılmasına yönelik olmasıdır.

Çalışmanın *yöntemine* gelince; niteliksel araştırma yöntemlerini temel alan çalışma, metodolojik olarak ulusal ve uluslararası alanda yayınlanan kitap bölümlerine, akademik makalelere ve literatür taramasına dayalıdır. Bu kapsamda, alan araştırması/taraması, kitap incelemesi, çeşitli yabancı tezler, Fransız mevzuatı, yabancı gazete arşivleri, Fransız dergileri, Fransızca ve İngilizce web siteleri incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM:

KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TÜRKÇE LİTERATÜR DEĞERLENDİRİLMESİ

Kavramsal çerçeve, araştırmacı tarafından inşa edilen bir yapı olup araştırmacının yürüttüğü çalışmanın doğal basamaklarının gelişimini en iyi tarzda açıklama özelliğine sahiptir. Kavramsal çerçeve bir çalışmanın ana kavramları arasında olan ilişkileri tanımlar. Çalışma içindeki kavramları tanımlamayı, anlamlandırmayı ve birbiriyle olan ilişkilerini ortaya koyarak çalışmanın daha kolay anlaşılmasını sağlar. Diğer yandan, araştırılacak konunun niçin araştırılmaya değer olduğu literatür değerlendirilmesine dayalı olarak ortaya konulmalıdır. Literatür değerlendirilmesi sonucunda konunun önemi açık ifadelerle belirlenmelidir. İlgili literatüre hâkim olarak literatürde farkına varılmamış noktaların belirlenmesi gerekmektedir. Bu yolla, çalışmanın özgünlüğü sağlanmalıdır.²⁵ Dolayısıyla bu bölüm, “kavramlar ve politikaların incelenmesi”, “Fransız kamu yönetiminin günümüzdeki görünümü”, “Türkçe literatürün değerlendirilmesi” ve “Fransız yerel yönetimlerindeki değişimler üzerinden Türk kamu yönetimine bakış” ana başlıkları altında incelenecektir.

I. KAVRAMLAR VE POLİTİKALARIN İNCELENMESİ

Bu bölümde, bu tez çalışmasındaki ana kavramlar, politikalar tanımlanacak, anlamlandırılacak ve birbiriyle olan ilişkileri ortaya konularak çalışmanın daha kolay anlaşılması sağlanacaktır. Bu kapsamda, teritoryal, reform politikaları, yerelleşme, yerinden yönetim, merkezileşme, merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ilişkiler (denetim-vesayet, yetki paylaşımı, gelir paylaşımı/mali özerklik, yetki genişliği) gibi kavramlar, Fransa kamu yönetimi bağlamında incelenecektir.

²⁵ Salih Çepni, “Proje, Tez ve Araştırma Makalelerinin Kavramsal ve Kuramsal Çerçevesi Nasıl Yapılandırılmalı?”, *Fen, Matematik, Girişimcilik ve Teknoloji Eğitimi Dergisi*, 2021, 4(3), s. 208, 210.

A. Teritoryal Yönetim

Terimler sözlüğü CNRTL “territorial” kavramını, bölgenin (alanın) idari alt bölümü ile ilgili olan; böyle bir alt bölümü oluşturan olarak açıklamaktadır. Bir belediyenin bölgesel sınırları; seçim bölgesi, yönetim, yerel makamlar (komünler ve iller, denizaşırı bölgeler vs.) örnek olarak gösterilmektedir.²⁶

Çiner’e göre, *teritoryal* kavramının ülkenin toprağı anlamından çok belirli-sınırlı coğrafi bir alan anlamında kullanıldığı düşünülebilir.²⁷ Nitekim, bir *teritoryal* yönetim (*collectivité territoriale*), Devlete karşı belirli bir idari özerkliğe sahip olan bir “bölgenin parçası” olarak tanımlanır.²⁸

Bu açıklamalardan, “territorial” kavramının, “ülke” yerine daha dar bir “alanı” kapsadığı ve Türkçe karşılığı olarak yerine “alansal” kavrama karşılık geldiği anlaşılmaktadır. Kavramın daha iyi anlaşılması için kavramın orijinal hali bozulmadan yani “teritoryal” ya da “teritoryal yönetim” şeklinde kullanılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Teritoryal yönetim ise Devletten ayrı bir kamu otoritesidir. Bunlar, komün, il, bölge gibi yerel birimler olup bu birimlerin her birinin genel oyla seçilen bir yürütme ve müzakere meclisi vardır. Devletin eylemlerine ek olarak imtiyazlarını özgürce kullanırlar.²⁹

Diğer yandan, “collectivité locale” ve “collectivité territoriale” kavramları birbirlerinden farklı değildir. 2003'teki anayasa değişikliğine kadar, 34. maddede ve XII. başlıkta bu iki kavram ayrı ayrı yer alıyordu. Bu değişiklikten sonra artık yerel

²⁶ CNRTL, « Territorial », <https://www.cnrtl.fr/definition/territorial>, (Erişim: 23.4.2023).

²⁷ Çiner, 2010, s. 17.

²⁸ School Mouv, « Collectivité territoriale », Définition, <https://www.schoolmouv.fr/definitions/definition-183/definition>, (Erişim: 23.4.2023).

²⁹ Vie publique, « Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale ? », <https://www.vie-publique.fr/fiches/19604-quest-ce-quune-collectivite-territoriale-ou-collectivite-locale>, (Erişim: 23.4.2023).

yönetimler için “collectivité territoriale” kavramı kullanılacak ve “collectivité locale” kavramı yasal olarak geçerli olmayacaktır.³⁰ Fransızcada yerel yönetimleri karşılayan iki terim bulunmakla (collectivités locales, collectivités territoriales) birlikte bunlar eşanlamlıdır.³¹ Dolayısıyla, bu açıklamalardan, “collectivité territoriale” kavramının sadece yerel otoriteleri içerdiği anlaşılmaktadır.

B. Reform Politikaları

Her dönemde değişimlere açık olan Fransa’da yerel yönetimler çok dinamiklerdir. Bu nedenle, yıllar içinde gerçekleştirilen reform politikaları da Fransız yerel yönetimlerinin olmazsa olmazı olmuştur. Özellikle 1. yerelleşme reform döneminden başlayarak hızlı bir değişim süreci yaşanmış, uygulanan reform politikaları kapsamında, bölgeselleşme, yerelleşme ve metropolleşme konularında önemli adımlar atılmıştır. Şimdi bu reform politikalarına sırasıyla kısaca göz atalım.

İlk olarak “*bölgeselleşme reformu*” konusuna göz atacak olursak; Larousse’a göre bölgeselleşme, bölgesel oluşumların varlığını onaylayan ve tanınmalarını talep eden hareket veya doktrin; bölgeye özgü deyim; gerçekçiliği İngiltere’de (M. Edgeworth), Fransa’da (G. Sand, Giono), Amerika Birleşik Devletleri’nde (Faulkner) ve İspanya’da temsil edilen, belirli bir coğrafi ortamın çağrışımıyla özdeşleştiren, çoğunlukla romantik olan edebi estetik olarak tanımlanmaktadır.³²

Bölgeselleşmeye ilişkin olarak Fransa’daki gelişmeler kapsamında, bazı önemli dönüm noktaları bulunduğu görülmektedir. Öncelikle, 1950’lerde Fransa’da genel bir yükselişle birlikte bölgesel taleplerin seslendirilişine, merkezin çeşitli bölgelere veya

³⁰ Insee, Définitions, « Collectivité territoriale / Collectivité locale », <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1353#:~:text=Les%20collectivit%C3%A9s%20territoriales%20sont%20des,population%20d'un%20territoire%20pr%C3%A9cis.> (Erişim: 23.4.2023).

³¹ Can Umut Çiner, “Fransa’da Kamu Yönetimi” *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi içinde*, Editör Koray Karasu, Atatürk Üniversitesi, Erzurum, 2022, s. 104.

³² Larousse, “Régionalisme”, <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9gionalisme/67640>, (Erişim: 20.5.2023).

illere yönelik politikasına karşı kızgınlığın dillendirilmesine tanıklık edilmiştir. Bundan sonra gelişmelerde iki önemli tarih vardır. 1962, Fransa'nın dekolonizasyon deneyimi için önemli bir yılı temsil ediyordu zira Cezayir'deki olaylar, Occitania ve Brittany'deki özerklik hareketlerini hızlandırmıştır. 1968, bir dizi küçük etnik hareketi ortaya çıkaran bir katalizör olmuştur. 1970'ler, Fransız altıgen yapısındaki değişikliklerin etkilendiği idari reform yılları olmuştur. Aslında ademi merkeziyetçilik tarihi bu döneme kadar pek çok başarıya sahip değildir.³³

Aslında, II. Dünya savaşıdan sonra, uzun bir idari bölgeselcilik dönemini başlatan Fransa Cumhuriyeti Geçici Hükümeti çeşitli illeri kapsayan alanlar üzerinde cumhuriyetçi otoriteyi yeniden tesis etmekten sorumlu olan Cumhuriyet Komiserlerini oluşturmuştur.³⁴ Ayrıca, 1955-1956 yıllarında çıkarılan birkaç kararname ile ekonomik kalkınmaya yönelik bölgesel eylem bölgeleri olan 21 “program bölgesi” oluşturulmuştur. Bununla birlikte, bu illerin gruplandırılmasıyla oluşturulan bu yeni yapılar ne yeni bir idari unsuru ne de yeni bir yerel makamı kapsamamakta, sadece gruplandırmayı ihtiva etmektedir.³⁵ De Gaulle’ün iktidara dönüşünden sonra, yenilenme sürecinin unsurlarından biri olarak tasarlanan bölgeselleşme, işte bu temeller üzerinde başlatılmıştır.³⁶

Bu bağlamda, 1950-1972 dönemindeki “bölgeselleşme” kavramını “yönetmel bölgeselleşmenin” karşılığı olarak görmek gerekir. Çiner’e göre, yönetmel bölgeselleşme, devletin ön gördüğü sınırlı bir yönetmel özerklikle, yerel yönetimlerin hareketlendirilmesini de içeren bölgelerdeki ekonomik gelişmeyi koordine edecek

³³ Arundhati Virmani, “Regionalism in France” *Proceedings of the Indian History Congress*, 1987, Vol. 48 (1987), s. 676.

³⁴ Arnaud Brennetot, “La décentralisation en France, Ambitions et limites d'un projet inachevé”, *Université de Rouen Normandie*, 2017, s. 4.

³⁵ Collectivités Locales, « Historique de la décentralisation », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/historique-de-la-decentralisation>, (Erişim: 2.6.2019).

³⁶ Collectivités Locales, « Historique de la décentralisation », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/historique-de-la-decentralisation>, (Erişim: 2.6.2019).

yönetsel süreç olarak tanımlanabilir. Fransa’da öncelikle yönetsel bir süreç olarak başlayan ve tanımlanan bölgeselleşme, giderek gelişmiştir. Merkezi düzeyde planlama birimlerinin kurulması (DATAR) ve bölge valilik sisteminin tesisi yönetsel bölgeselleşmenin ilk adımlarıdır.³⁷

Fransa’daki bölgeselleşmenin gelişmesinde, yerelleşme reformlarının yönlendiricisi durumundaki AB’nin de çok önemli rolü vardır. Bölgelere ilişkin olarak 1975 yılında Avrupa bölgesel fonlarının tesisi³⁸ önemli bir adımdır. Bu adımla birlikte AB ülkelerindeki bölgeselleşme faaliyetlerinin canlandığı görülmektedir.

Bu bağlamda, 2. dönem yerelleşme reformlarında, Fransız bölgeselleşmesi Avrupa bütünleşme sürecinden etkilenmiş, AB’de daha fazla manevra alanı bulmuştur.³⁹ Özellikle, 2003 Anayasa değişikliklerinden sonra yönetsel bölgeselleşme yerelleştirilmiş, siyasal bölgeselleşmeye yakınlaşmıştır. İdealize edilmiş olan bu modelin, altında bölgesel özerklik fikri yatmaktadır. Siyasal bölgeselleşmede amaç bölgesel özerkliktir. Genelde, bölgesel özerklik ile siyasal bölgeselleşme eşanlamlıdır.⁴⁰

Fransa’da 3. dönem yerelleşme reformlarının yükselen kurumu bölgeler, Devlet ile komünler arası kurumlar ağı arasındaki teritoryal örgütlenmenin ana merkezi haline gelmiştir. Bölgelere *Avrupa boyutu* vermek, onlara daha fazla *nüfuz alanı* sağlamak için ilk kez bölge sayısında azaltmaya gidilmiş,⁴¹ 1 Ocak 2016’dan itibaren, bölgelerin sayısı anakarada 22’den 13’e düşürülmüştür.⁴² Bu dönemde bölgeler öncelikle, kendi

³⁷ Can Umut Çiner, “Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye’ye Karşılaştırmalı Bir Bakış”, A.Ü. SBE, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, 2010, s. 69.

³⁸ Martins, Mario Rui ve John Mawson, “Regional Trends in the European Community and the revision of the common regional policy”, *Built Environment* (1978), Vol. 6, No. 2, *Urban Impact Analysis* (1980), s. 145.

³⁹ Yeşeren Eliçin Arıkan, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, *Görüş Dergisi*, Mart 2004, s. 44.

⁴⁰ Çiner, 2010, s. 72.

⁴¹ Sauvé, « Régionalisation et métropolisation : retour sur la réforme territoriale ».

⁴² Carte de France Région.

sorumluluk alanlarında *AB fonlarının* kullanılmasına ilişkin yetkili makam olarak yer almaktadırlar.⁴³

Bölgelere ve bölgeselleşmeye ilişkin detaylı inceleme bu çalışmanın sonraki bölümlerinde yapılmıştır.

İkinci olarak “*yerelleşme reformuna*” göz atılacak olursa, Fransa’da kamu yönetiminin ve özellikle de yerel yönetimlerin olmazsa olmaz bir parçası olan “yerelleşme” reformu bu tez çalışmasının ana konusudur. 1982-2017 yıllarını kapsayan dönemde, Fransa’nın Avrupa ve AB ile bütünleşme ihtiyacından kaynaklanan gerekçelerle devlet başkanlarının seçim propagandalarının da bir parçası haline gelen yerelleşme reformları, Fransa tarafından önem atfedilen politikalardandır.

Yerelleşme reformları, üç dönem olup bunlar Fransa kamu yönetimindeki literatüre göre, Acte I (1982-2002), Acte II (2002-2012) ve Acte III (2012-2017) reform dönemleri olarak adlandırılmaktadır. Ancak bu tez çalışmasında bu dönemler, “yerelleşme reformlarında 1. dönem (1982-2002)”, “yerelleşme reformlarında 2. dönem (2002-2012)” ve “yerelleşme reformlarında 3. dönem (2012-2017)” şeklinde adlandırılmıştır. Ancak, 3. döneme ait reform yasalarının yansımaları, ön görülen süreyi aştığı için tezde, 2018’lere ve hatta daha ötedeki yıllara ait bilgiler de verilmiştir. Bu çalışmanın ana konusu olan yerelleşme, sonraki bölümlerde detaylı olarak incelenmiştir.

Üçüncü olarak “*metropolleşme reformuna*” gelince; Larousse’a göre metropol; sömürgelerine, dış topraklarına göre ele alınan bir devletin *ana vatan toprakları* bölümü (eşanlamlı sözcük: ana arazi). Bir bölgenin, bir ülkenin en önemli şehri: Amerika Birleşik Devletleri’nin büyük şehirleri. Belirli bir alanda en önemli merkez: Sinemanın metropolü Hollywood (eşanlamlı sözcük: Başkent). Bir dini bölgenin baş şehri ve büyükşehir başpiskoposunun merkezi (eşanlamlı sözcük: başpiskoposluk. Yunanlılarda,

⁴³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé), (Article 1).

kurulan kolonilerin aksine ana şehir. *Fransız kentsel topluluklarının*, bölgelerinin uyumunu ve rekabet edebilirliğini geliştirmek amacıyla ortak yönetim uygulamak için güçlerini birleştirmelerine olanak tanıyan, kabul edebilecekleri bir *statü*.⁴⁴

Larousse'un son satırdaki tanımı, bu tez çalışması kapsamında incelenen "metropolleşme" kavramının karşılığıdır. Yani, kısacası metropol ya da metropolleşme, Fransız kentsel topluluklarının, güçlerini birleştirmelerine olanak tanıyan, kabul edebilecekleri bir statüdür.

Fransa'da *metropoller* ve onların parçası olan *metropol cazibe merkezleri*, 2. yerelleşme reformu döneminde kurulmuştur.⁴⁵ Yerelleşme reformlarının önemli köşe taşlarından birini oluşturulan metropoller,⁴⁶ 3. reform döneminde hem geliştirilmiş hem de sayıları arttırılmıştır. Metropol, büyük kentsel alanlar için yeni bir *yönetişim aracıdır*. Önemli ve entegre yetkinlikler ile donatılmış metropol, kentsel alanın ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimini kolaylaştıracak, rekabetçiliğini ve çekiciliğini arttıracaktır.⁴⁷

Fransa'da metropoller, Avrupa ölçeğinde etki yaratmak için daha iyi uyarlanmış ve daha entegre bir statüyü hedefleyen büyük toplulukları bir araya getirmeyi amaçlamaktadır. İllerden ve bölgelerden bazı önemli yetkiler (ekonomik kalkınma, ulaşım, eğitim vb.); devletten de büyük ekipman, altyapı alan ve aynı zamanda bir komün grubu ya da EPCI olan metropoller, ülke kalkınmasında ve ekonomik gelişmede önemli roller üstlenmişlerdir. Metropoller, mali düzeyde, tüm üye komünlerin kabul

⁴⁴ Larousse, "Métropole", <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/m%C3%A9tropole/51037>, (Erişim: 20.5.2023).

⁴⁵ *Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010*.

⁴⁶ Janice Griffith, "The French Metropole: How it Gained Legal Status as a Metropolis", *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, France Article 3, Volume 2, Issue 1, Study Space X, Marseille 2017, s. 24.

⁴⁷ Le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, "Qu'est-ce qu'une métropole ?", <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-sous-sites/Reforme-des-collectivites-territoriales/La-reforme/Qu-est-ce-qu-une-metropole>, (Erişim: 22.10.2022).

etmesi şartıyla, yerel vergi transferlerinden veya devlet hibelerinden yararlanabileceklerdir.⁴⁸

Metropollere ya da metropolleşmeye ilişkin konular bu tez çalışmasının sonraki bölümlerinde detaylı olarak incelenmiştir.

C. Yerelleşme

TDK'ya göre yerelleşme, *yerelleşmek işi, yöreselleşme, mahallîleşmedir*. Yerelleşmek ise “yerel bir özellik kazanmak, yöreselleşmek, mahallîleşmek” şeklinde tanımlanmaktadır.

Türkçede “desantralizasyon”, “ademi merkeziyet”, “yerelleşme” ya da “yerinden yönetim” gibi kavramların karşılığı olarak Fransızcada “décentralisation” ve İngilizcede “decentralization” kavramları kullanılmaktadır.

Yerelleşme, desantralizasyon ya da ademi merkeziyet kavramlarının eş anlamlısı “**yerinden yönetim**” kavramıdır. Gözler, “yerinden yönetim” tanımını şu şekilde yapmaktadır. “Yerinden yönetim ilkesi veya adem-i merkeziyet bazı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Gözler’e göre, yerinden yönetim ilkesinin Fransızca karşılığı “décentralisation”dur. Ama Türkçedeki tam karşılığı “adem-i merkeziyet”dir.⁴⁹

Dolayısıyla, “décentralisation” kavramının Türkçe karşılığı olarak birçok kavramın kullanıldığı görülmektedir. Özellikle, T.C. Anayasanın 123 ve 127. Maddelerinde kullanılan kavram *yerinden yönetimdir*.⁵⁰

⁴⁸ Le Gouvernement, “La Réforme des Collectivités Territoriales: une nouvelle impulsion pour les territoires” https://www.interieur.gouv.fr/content/download/10148/95565/file/brochure_-_reforme_des_collectivites_territoriales.pdf, (Erişim:24.10.2022).

⁴⁹ Kemal Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, Ekin, Bursa, 1. Baskı, 2018, s. 51.

⁵⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, TBMM Basımevi, Ağustos 2020 – Ankara, s. 86, 88.

Görüldüğü gibi, anayasamızda kullanılan kavram, “yerinden yönetim” kavramıdır. Ancak, bu tez çalışmasında kısa ve yaygın kullanılan bir kavram olması nedeniyle “yerelleşme” kavramının kullanılması tercih edilmiştir. Ancak, “ilkesel” anlamda kullanım söz konusu ise “yerinden yönetim” kavramı da yer yer kullanılmıştır.

Yerelleşme, merkezi olmayan organların fazlalığı ve kendi kararlarını verebilmesi ve diğerinden farklı olabilme özelliğini içinde taşıması anlamında kullanılmaktadır. Yerelleşme, merkezileşmenin zıt anlamlısı olarak kullanılan, gücün ve aksiyonların merkez dışında yoğunlaşması ve bu yoğunlaşmanın dağıtılmasıdır. Bu dağıtımın nedeni, dağıtılan birimlerin daha fazla özerkliğe yönelmesidir.⁵¹

Yerelleşme konusuna Fransa perspektifinden bakılacak olursa sürecin içinde kavramın evrimi ve tarafların kullanımı bile öğretici olabilir. 24 Mart 1968’de General De Gaulle ülkenin evriminin getirdiği yeni durumda, birliği ve bütünlüğü sağlayan merkezileşme ilkesinin artık geçerli olmadığını belirtmiştir. 1981’de François Mitterand, Fransa’nın gerçekleşmesi için güçlü ve merkezi bir iktidara sahip olduğunu, bugün ise tam tersinin gerekli olduğunu belirtmiştir.⁵²

Fransa’daki *yerelleşme* faaliyetlerine göz atacak olursak, Fransız Devriminden itibaren katı bir merkeziyetçilik (bu çalışmada örnekleri anlatılmıştır) ile yönetilen Fransa kamu yönetiminde, 1982’den itibaren yerelleşmeye önem verilmiş ve 1982-2017 yılları arasında bir dizi yerelleşme reformları yapılmıştır. Bu kapsamda, merkezden teritoryal yönetimlere yetkiler aktarılmış ve yerelde valinin idari vesayeti sona erdirilmiştir. Reformlarda 1982, 2003, 2010, 2012 ve 2015 yıllarında çıkarılan kanunlar önemlidir.

⁵¹ Çiner, 2010, s. 23-24.

⁵² Çiner, 2010, s. 24.

Özellikle, 2003'teki anayasal değişiklik ile Fransız yönetsel yapısının “üniter” yapıdan kurtularak “desantralize” olduğu birçok yazar tarafından vurgulanan bir noktadır. Uzun süre Bonapartist yönetim anlayışının hâkim olduğu Fransız idari sisteminde reformun anayasal zemine oturtulması, yerelleşmenin güçlendirilmesi açısından, şüphesiz önemli bir adımdır. Ancak, anayasada yer alan “indivisible” kavramı önemli bir belirleyiciliği ortaya koymakta, üniter yapıyı “kapalı” bir şekilde tanımlamaktadır. Dolayısıyla anayasal tanımlara bakıldığında Fransa'nın kendine özgü bir yerelleşme yapısı ortaya çıkmaktadır. Bu da siyasi iktidarlara büyük bir esneklik sağlamakta ve gelecekte *yeniden merkezileşme* için dönüşlere kapıyı aralık bırakmaktadır.

Bu tez çalışmanın ana konusu Fransa'da yerelleşme olup sonraki bölümlerde detaylı olarak açıklanmıştır.

D. Merkezileşme

TDK'da merkezileşme ise “merkez durumuna gelmek” şeklinde tanımlanmaktadır. Gözler'e göre, yerinden yönetim ilkesi gibi merkezden yönetim (yerelleşme) ilkesi de anayasal bir ilkedir. Yerinden yönetim esası, mahalli idareler için geçerliken merkezi yönetim ilkesi de merkezi idare için geçerlidir. Yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğini kullanırken, merkezi yönetimde devlet tüzel kişiliği kullanılmaktadır.⁵³

Merkez ve yerel ilişkisi içinde kavramların durumu elbette zamana ve mekâna göre farklılık göstermektedir. Buradaki temel yönetsel soru şu olabilir: Devlet, kendi faaliyetlerini kendi ajanları aracılığıyla mı, yoksa kendinden farklı birtakım ajanlar aracılığıyla mı yapacaktır? Soruyu bu şekilde formüle ettiğimizde devletin her faaliyetini kendisinin yapması *merkezileşme (centraliz(s)ation* (ing.), *centralisation*

⁵³ Gözler, s. 52.

(fr.)), farklı ajanlar eliyle gerçekleştirmesi *ademi merkezileşme*, bir başka deyişle, *yerelleşme (decentraliz(s)ation (ing.), décentralisation(fr.))* olarak tanımlanır.⁵⁴

Fransa’da 1789’dan sonra uygulamaya konulan ve 1982’lere kadar birçok örneği görülen katı merkeziyetçilikten sonra gerçekleştirilen yerelleşme reformları yerel yönetimlere önemli derecede serbesti ve yetki devri sağlamıştır. Bununla birlikte, hemen hemen her reform döneminin sonunda “yeniden merkezileşmeye” temayülün başladığı görülmektedir. Yeniden merkezileşme temayüllerine ilişkin bazı tespitler özet olarak müteakip paragraflardadır.

İlk olarak, 1. dönem reform süreci (1982-2002) sonunda, gerek teritoryal yönetimlerin parasal kaynaklardan yoksun bırakılmasıyla gerekse dönemin sonlarına doğru çıkarılan bazı yasalarla valinin yetkilerinin arttırılmasıyla yeniden merkezileşmeye doğru bir temayül belirlenmiştir.⁵⁵ Nitekim bu konu, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin 2002’de hazırladığı rapor ile de teyit edilmiştir. Raporda, “merkezileşme ve Jakoben alışkanlıkların” ölmediği belirtilerek yerel makamların vergi özerkliğinin erozyona uğratan durumların düzeltilmesi istenmiştir.⁵⁶

İkinci olarak, Sarkozy reformları (2007-2012), yerelleşme açısından önceki dönemlere göre bir sapma olarak görülmüştür. Zira devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin paradoksal bir biçimde artması, illerin ve bölgelerin genel yetkilerinin kaldırılması, işletme vergisinin kaldırılması, il ve bölge meclislerinin birleştirilmesi talebi, komün gruplarının teşkili yetkisinin valilere verilmesi “yeniden merkezileşmeye”

⁵⁴ Çiner, 2010, s. 18.

⁵⁵ Gérard-François Dumont, *Geopolitics of French territories: decentralization versus recentralisation*, Sorbonne Université, Paris, 2018, s. 10-11.

⁵⁶ Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, “Derniers développements concernant la démocratie locale et régionale en France (Par Prof. Jean-Marie Woehrling)”, CG/INST (8) 46, Strasbourg, 26 février 2002, <https://rm.coe.int/090000168097c099>, (Erişim : 26.6.2020).

gidiş sürecine işaret etmiştir.⁵⁷ İkinci reform dönemi sonunda, ekonomik krizi aşmanın bir yolu olarak benimsenen merkezileşmeye yöneliş, AB’yi de endişelendirmiştir.⁵⁸

Görüldüğü üzere, Fransa sık sık yeniden merkezileşmeye dönüşler yapmakta yerelleşmede istikrarlı bir çizgi yakalayamamaktadır. Delevoye-Mercier’nin de belirttiği gibi, Devlet yerel yönetimleri politikalarının araçları haline getirme eğiliminde olup çok sık, yeniden merkezileşmenin cazibesine teslim olmaktadır.⁵⁹

Fransa’daki merkezileşme örnekleri bu tez çalışmasının sonraki bölümlerinde detaylı olarak incelenmiştir.

E. Merkezden Yönetim ile Yerinden Yönetim Arasındaki İlişkiler

Fransa’da merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ilişkileri, özellikle, Avrupa Şartı’nın getirdiği zorunluluklar⁶⁰ çerçevesinde incelenecektir. Bu kapsamda, “denetim-vesayet”, “görev ve yetki paylaşımı”, “gelir paylaşımı” ve “yetki genişliği (dekonsantrasyon)” unsurları dikkate alınacaktır. Aşağıdaki inceleme özet şeklindedir. Merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkileri bu çalışmanın son bölümünde detaylı olarak incelenmiştir.

Denetim-Vesayet: Merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkilerini belirleyen unsurlardan ilki, denetim-vesayet unsurudur. Gözler’e göre, mahallî idareler merkezî idarenin denetimi altında bulunmaları gerekir. Ancak bu denetim tam olmamalı, sınırlı bir denetim olmalıdır. Aksi takdirde mahallî idarelerin özerkliği ilkesi zedelenir. Bu sınırlı denetim yetkisine idare hukukunda “vesayet yetkisi (pouvoir de tutelle)” denir.

⁵⁷ Alain Pariente, “L’État, la décentralisation et la crise économique : concilier l’inconciliable?” *Métropolitiques*, Paris, 2012, s. 2-3.

⁵⁸ Dumont, s. 13.

⁵⁹ *Rapport de Delevoye-Mercier, Rapport d’information Fait au nom de la mission commune d’information (1) chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l’exercice des compétences locales*, Tome I, no: 447, Sénat, Session Ordinaire de 1999-2000, s. 18, 20.

⁶⁰ *Charte européenne de l’autonomie locale*, Strasbourg, 15.10.1985, s. 2-3.

Bu açıdan mahallî idarelerin vesayet denetimine tâbi olma ilkesinin mahallî idarelerin özerkliği ilkesinin bir dengeleyicisi olduğunu söyleyebiliriz.⁶¹

Fransa’da mahalli idarelerin işlemleri üzerinde *vesayet yetkisi* 2 Mart 1982 tarihli kanunla büyük ölçüde kaldırılmıştır. Valinin temel vesayet yetkisi, mahalli idarelerin kararları hakkında idari yargıya başvurmak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu başvuruya, “valilik başvurusu (*déféré préfectoral*)” ismi verilmektedir.⁶² Bununla birlikte, 2. ve 3. reform dönemlerinde valilerin yetkilerinde bazı değişiklikler yapılarak güçlendirilmiştir. Örneğin, son olarak 2020 yılındaki değişikliğe göre vali, bireyleri, şirketleri veya dernekleri belirli idari yükümlülüklerden muaf tutabilmektedir.⁶³

Görev ve Yetki Paylaşımı: Merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ilişkileri belirleyen unsurlardan ikincisi, *görev ve yetki paylaşımı* unsurudur. Gözler’e göre, Devlet ile mahallî idareler arasındaki yetki paylaşımı, gerçekte devletin, sahip olduğu bazı yetkilerden vazgeçmesi, onları mahallî idarelere bırakmasından başka bir şey değildir.⁶⁴

Fransa’da, merkezden teritoryal yönetimlere aktarılan yetkiler, yasa koyucu tarafından belirlenir. Genel yetki maddesinden yararlanan komünler, yasanın yetkilerini sıralamasına gerek olmaksızın genel bir müdahale yetkisine sahiptirler. İller ve bölgeler ise kendi paylarına, belirli yetki blokları halinde örgütlenmiş özel yetkiler kullanırlar. Teritoryal makamlar, yetkilerinin kullanılmasını düzenleyen yasama veya düzenleyici hükümlerden deneysel olarak ve sınırlı bir amaç ve süre için sapabilir.⁶⁵

Gelir Paylaşımı/Mali Özerklik: Merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ilişkileri belirleyen unsurlardan üçüncüsü, *gelir paylaşımıdır*. Bu unsurun alt

⁶¹ Kemal Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, Ekin, Bursa, 1. Baskı, 2018, s. 211.

⁶² Gözler, s. 227.

⁶³ *Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020*.

⁶⁴ Gözler, s. 100.

⁶⁵ Le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Compétences des collectivités locales ».

unsuru *mali özerklîktir*. Gözler’e göre, mahallî idarelerin özerkliğinden bahsedilebilmesi için mahallî idarelerin kendilerine has malî kaynakları olmalıdır. İdare hukukunda buna “malî özerklik (*autonomie financière*)” ismi verilir.⁶⁶ Avrupa Konseyine göre, mali bağımsızlık ilkesi, yerel makamların özerkliğini karakterize eden yetki ve sorumlulukları yerine getirmek için yeterli gelire sahip olmasını sağlar.⁶⁷

Fransa’daki duruma bakıldığında, mali özerklik kapsamında hem teritoryal yönetimlerin özgürlükleri ve harcama yetkileri Anayasal garanti altına alınmış hem de Yerel Finans Komitesinde⁶⁸ mali çıkarları garanti altına alınmıştır. Yani “mali eşitlik” ilkesi anayasal güvence altındadır.⁶⁹ Ancak, mali serbesti anayasal güvenceler altına alınsa da uygulamada sıkıntılar çıkmaya başlamıştır. Önce, 2007’ye doğru, yerel makamlar tarafından yapılan vergi artışları yakından izlenmiş ve hemen arkasından, Sarkozy/Fillon Yönetimi, kamu harcamalarını kısmak için yeni stratejiler getirmiştir.⁷⁰ Mali özerklik konusunda yerel yönetimlere uygulanan çeşitli kısıtlamalar 2017’ye uzanan süreçte de devam etmiştir.

Yetki Genişliği: Merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkilerini belirleyen unsurlardan üçüncüsü, *yetki genişliği (dekonsantrasyon)* unsurudur. Gözler’e göre, tevsi-i mezuniyet, adem-i temerküz veya yetki genişliği (*déconcentration*), merkezî idarenin taşra teşkilâtının başındaki amirlerin yani valilerin merkeze danışmadan, merkezden emir ve talimat beklemeksizin, kendi başlarına merkez adına karar alabilme yetkilerine denir. Bu ilke, valilerin yetkilerinin genişletilmesini öngörmektedir. Yetki genişliği ilkesinin kabul edildiği durumlarda vali, kendi ilinin sınırları içinde bakana sormadan bakanın kullanabileceği yetkileri kullanabilir. Fransızcada bu başlık altında

⁶⁶ Gözler, s. 183.

⁶⁷ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 22.

⁶⁸ Colléctivités-locales gouv.fr, Comité des Finances locales.

⁶⁹ Murat Okçu vd., “Türkiye ve Fransa’da Yerelleşme ve Bölgeselleşme: AB Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi Çerçevesinde İki Üniter Devlet İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *TÜBİTAK Proje No: 107K336*, Isparta, 2009, s. 51-52.

⁷⁰ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 27.

incelenen kavram, *déconcentration*'dur. Günümüz Türkçesinde ise bu kavram için “yetki genişliği” terimi kullanılmaktadır.⁷¹

Diğer bir deyişle, yetki genişliği, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına yerleştirilmiş merkezi gücün temsilcilerine bazı görevlerin emanet edilmesinden oluşur. Yetki genişliği ile ilgili yetkililer (valiler, rektörler, kamu maliyesi müdürleri vb.) Devlet tarafından atanır ve görevlerini Devletin adına yerelde yürütürler.⁷²

Fransa'da, teritoryal yönetimlerin sorumluluk alanlarında yetki genişliği hizmeti veren müdürlüklerin görevleri, çalışma usulleri ayrı ayrı belirlenmiş ve yetenekler, ihtiyaç halinde yerel yöneticilerle koordineli ve sözleşmeye dayalı olarak kullanılmaktadır. Yetki genişliği hizmetleri, özellikle 1992'den sonra merkezden taşra teşkilatına aktarılmıştır. 2009'den itibaren *illerde* yalnızca üç bakanlıklar arası müdürlük bulunmaktadır. *Bölgelerde* ise yetki genişliği müdürlüklerinin önceki sayısı otuz iken 2010'dan sonra bu sayı *sekize* düşmüştür.⁷³

Bölge valisinin kontrolü altındaki bu örgütlenmeye “Bölge Sorumluluk Merkezleri” adı verilmektedir. Bu sekiz müdürlük; eğitim, kalkınma, konut/imar, sosyal uyum, sağlık, tarım, kamu işletmeciliği, istihdam, kültür alanlarında oluşturulmuştur.⁷⁴

Dikkat edilirse, müdürlüklerin çalışma alanları, yerel yönetimlere reformlar kapsamında verilen görev ve yetkilerle örtüşmektedir. Buradan da yetki genişliği hizmetlerinin yerel yönetimlere ait yerinden yönetim hizmetleri ile birlikte yürütülmesinin düşünüldüğü anlaşılmaktadır.

Gerçekten, Fransa'da yetki genişliği hizmeti veren müdürlükler ile yerel yönetimler koordineli olarak çalışmaktadırlar. Bu koordinasyonun yapılaş tarzına ilişkin verilecek bir örnek konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Bu kapsamda, illerde

⁷¹ Gözler, s. 54, 90.

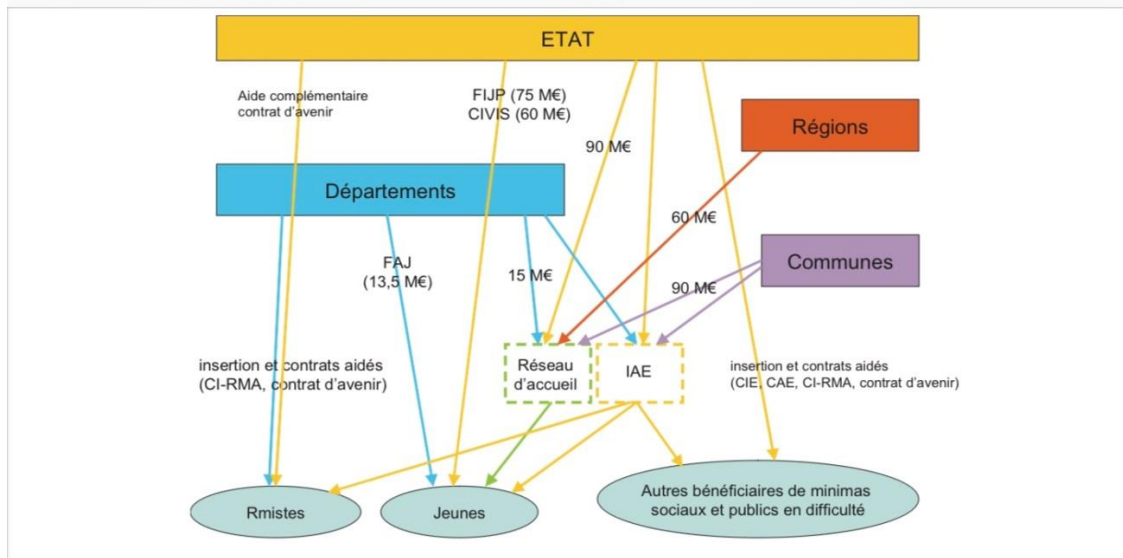
⁷² *La Gazette des Communes*, “L’administration déconcentrée – Fiche concours n°3”.

⁷³ Vie publique, « Que sont les services déconcentrés ? ».

⁷⁴ Collectivités locales, “Les services déconcentrés”, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/ladministration-territoriale-de-letat>, (Erişim: 22.5.2023).

yetki genişliği hizmeti sunan “sosyal uyum müdürlüğü” (DDCS)’nun yerel yönetimlerle koordinasyonuna ilişkin bir örnek verilecektir. Bu koordinasyon sonucunda ortaya çıkacak olan fonksiyon *sosyo-profesyonel entegrasyondur*.

Bu hizmetin verilmesinde Devlet tek aktör değildir. Yerelleşme yasaları, yerel makamları sosyal alanın temel yönetici yapmıştır. Bu alanda, dernekler ve sosyal örgütler de önemli bir rol oynamaktadır.⁷⁵ Sosyo-profesyonel entegrasyon, bir kişinin sosyo-ekonomik sistem içinde bu sistemin norm ve kurallarının benimsenmesiyle bütünleşmesini sağlayan süreci belirtir.⁷⁶ Bu hizmet alanında, illerde, il meclis başkanı, asgari gelir seviyesinden (RMI) yararlananların sosyo-profesyonel entegrasyon eylemine öncülük etmektedir. Bu nüfusun ötesinde, sadece Devletin değil, başta iller olmak üzere diğer yerel yönetimlerin de müdahalesi bulunmaktadır. Aşağıdaki **Şekil 1**, bu müdahaleleri özetlemektedir.⁷⁷



Şekil 1. Sosyo-Profesyonel Entegrasyona İlişkin Yetki Genişliği ve Yerinden Yönetim Hizmetlerinin Koordinasyonu

(Kaynak: Rapport de Lambert, Vie Publique, Décembre 2007, s. 37)

⁷⁵ « La Réforme de L'administration Territoriale de L'état; L'État en mouvement », 16 novembre 2009, s. 1.

⁷⁶ Techno-Science.net, « Insertion sociale et professionnelle - Définition et Explications », <https://www.techno-science.net/glossaire-definition/Insertion-sociale-et-professionnelle.html>, (Erişim: 1.12.2022).

⁷⁷ Rapport de Lambert, Vie Publique, Décembre 2007, s. 37.

Yukarıdaki şekle bakıldığında, devletin ve yerel yönetimlerin sosyo-profesyonellik fonksiyonu konusunda, her seviyede farklı katılım paylarının bulunduğu görülmektedir. Şekilde, il yerel yönetimlerinin ve devletin ihtiyaç sahiplerine asgari ücreti sağlama konusunda önemli katılımları olduğu gözlenmektedir. Şekilde özellikle, sadece Devletin, il yerel yönetimlerinin ve komünlerin müdahil olduğu “ekonomik faaliyet yoluyla entegrasyon (IAE)”, fonksiyonu bulunmaktadır. IAE, işsiz olan, sosyal ve mesleki zorluklarla karşılaşan kişilerin bir iş sözleşmesinden yararlanmalarına olanak tanımaktadır. Belirli yapılar tarafından sunulan bu kurs, eğitim eylemlerini içermektedir.⁷⁸

Diğer yandan, merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkilerine ilişkin Avrupa Konseyi raportörlerinin, AB Komisyonunun raporlarının ve önemli yazarların görüş, yorumları ve yapılan eleştiriler benzer noktalarda toplanmaktadır. Buna göre; istişare için, yerel yönetimlerin karar verme sürecine katılmaları önlenmektedir. Yeniden düzenlenen vergilendirme, mali özerkliği kısıtlamaktadır. Bölge ve il yönetimleri için önemli bir yetki olan genel yetki maddesi kaldırılmıştır. Yetki genişliği hizmetlerine bağlı olarak valinin bünyesinde güçlendirilen yetkilerin eşlik ettiği mevcut yerinden yönetim, aynı üniter devlette merkezileşmenin başka bir türde devamı niteliği gibi görünmektedir.

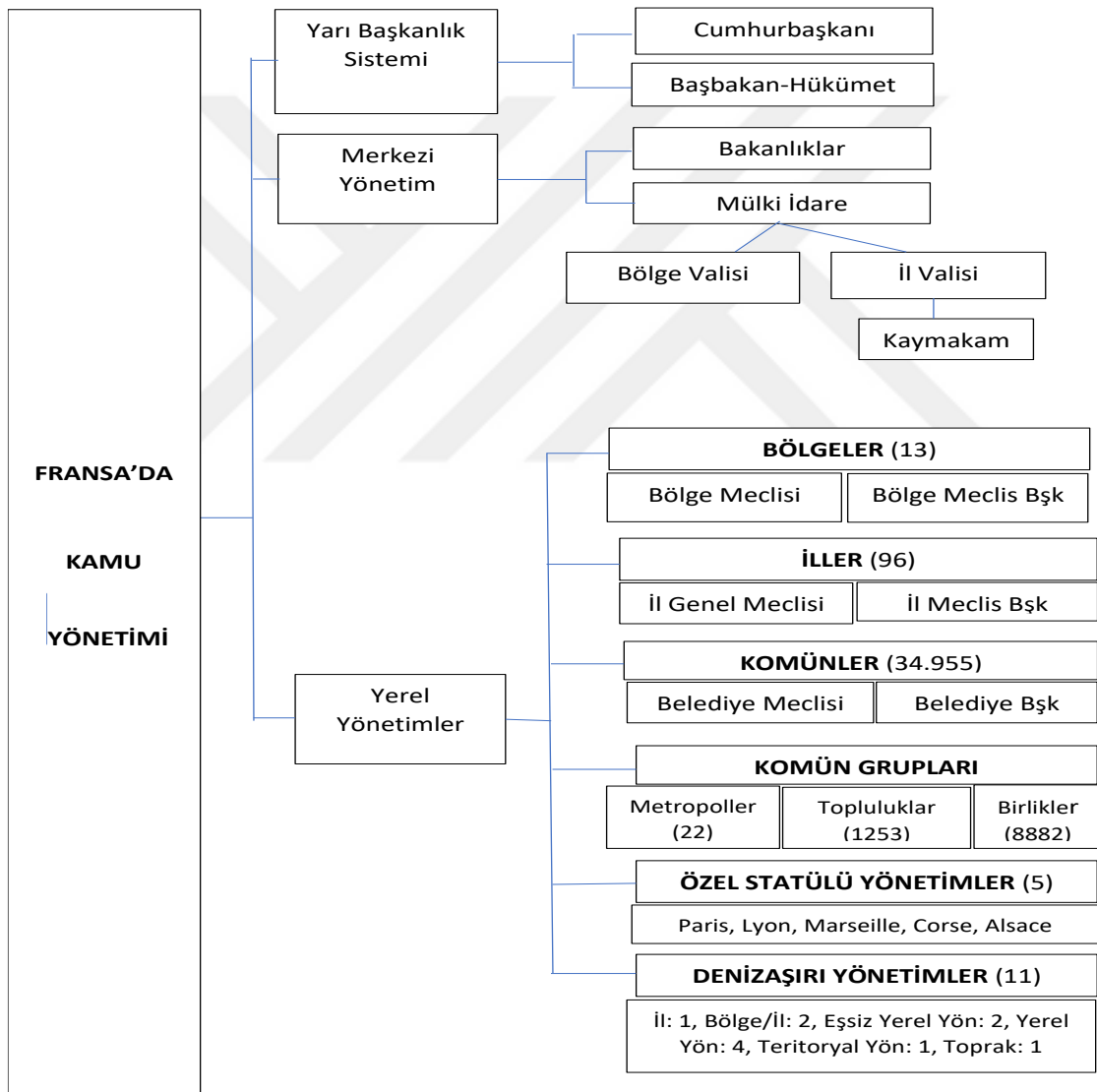
Merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ilişkilere ve yetki genişliğine ilişkin detaylı bilgiler bu çalışmanın sonraki bölümlerinde verilmiştir.

II. FRANSIZ KAMU YÖNETİMİNİN GÜNÜMÜZDEKİ GÖRÜNÜMÜ

Fransız kamu yönetiminin, bu çalışmanın konusu olan “Fransa’da yerelleşme” ve “Fransa’da yerel yönetimler” ile yakından ilgisi bulunmaktadır. Bu nedenle, Fransa

⁷⁸ Service-Public, “En quoi consiste l'insertion par l'activité économique (IAE) ?”, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2284>, (Erişim: 1.12.2022).

Kamu Yönetiminin genel resminin ortaya çıkarılması bakımından çeşitli kaynaklardan faydalanılarak **Şekil 2**'deki şema oluşturulmuştur. **Şekil 2**'ye göz attığımızda, Cumhurbaşkanı ve Başbakan-Hükümet'in oluşturduğu yarı başkanlık sistemi ile bakanlıklar ve mülki idarenin oluşturduğu merkezi yönetimin en tepede yer alan kurumlar olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler ise bölge yerel yönetimleri, il yerel yönetimleri, komün yönetimleri, komün grupları, özel statülü yönetimler ve denizaşırı yönetimlerden oluşmaktadır.



Şekil 2. Fransa'da Kamu Yönetimi

(Kaynak: Çiner, 2022; Insee, 2022 ve 2023; Vie-publique, 2023)

Şekil 2'de yer almayan ancak Fransa da yerel yönetimlerle doğrudan ilişkili olan ulus üstü kurumlar, Avrupa Konseyi (AK) ve Avrupa Birliğidir (AB). Birbirleriyle işbirliği içinde olan bu kurumlara bağlı alt kurul, kongre ya da komisyonlar, yapılması gereken reform kriterleri çerçevesinde yerel yönetimlerin denetimlerini yapar ve onları yönlendirir.

AK ve AB, ortak değerleri olan insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünden yararlanan uzun bir işbirliği geleneğine sahiptir. Her biri diğerinin ilgili güçlü yanlarından ve karşılaştırmalı avantajlarından, yeterliliklerinden ve uzmanlığından yararlanırken gereksiz tekrarlardan kaçınır. AB, AK'nin siyasi, hukuki ve mali açıdan ana kurumsal ortağıdır. İşbirliği, AK'nin tüm sektörlerini ve geniş bir faaliyet yelpazesini kapsamakta ve AB'ni “geniş kapsamlı” bir ortak yapmaktadır.⁷⁹

Diğer bir deyişle, AK ve AB aynı fikrin, aynı ruhun ve aynı hırsın ürünleridir. Avrupa'nın aynı kurucu babalarının enerjisini ve kararlılığını seferber etmişlerdir. AB'nin öncüsü olan Avrupa Topluluğu'nun kuruluşundan bu yana, iki kuruluş arasındaki işbirliği çok yoğun olmuştur. İki kuruluşun arasında anlaşma metni olduğu gibi doküman işbirliği de bulunmaktadır.⁸⁰

Yukardaki açıklamalardan gerek AK'ye gerekse AB'ye bağlı olan ve ülkelerin yerel yönetimleriyle ilişkili kurumların (AK Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi⁸¹ ve AB Bölgeler Komitesi⁸²) birbirleriyle işbirliği içinde oldukları ve ortak hareket ettikleri anlaşılmaktadır. Bu ortak hareket etme, ülkelerin yerel yönetimlerini

⁷⁹ Council of Europe, “The Council of Europe's Relations with the European Union”, [https://www.coe.int/en/web/der/european-union#:~:text=The%20European%20Union%20is%20the,%E2%80%9Cacross%20the%20board%E2%80%9D%20partner,\(Erişim: 22.5.2023\).](https://www.coe.int/en/web/der/european-union#:~:text=The%20European%20Union%20is%20the,%E2%80%9Cacross%20the%20board%E2%80%9D%20partner,(Erişim: 22.5.2023).)

⁸⁰ Council of Europe, “The Council of Europe's Relations with the European Union”.

⁸¹ Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, 26 février 2002, [https://rm.coe.int/090000168097c099,\(Erişim : 26.6.2020\).](https://rm.coe.int/090000168097c099,(Erişim : 26.6.2020).)

⁸² Comité européen des régions, “À propos du CdR”, [https://cor.europa.eu/fr,\(Erişim: 22.5.2023\).](https://cor.europa.eu/fr,(Erişim: 22.5.2023).)

denetlerken de devam eder ve birbirlerinin raporlarından faydalanırlar. Reform kriterleri çerçevesinde denetlenen ve raporu yayınlanan ilgili ülke yerel yönetimleri, bu raporlarda belirtilen eksiklikleri giderme konusunda büyük gayret sarfederler. Bu husus hem Avrupa ile uyum sağlamak hem de oradan gelecek finans kaynaklarına sahip olmak bakımından, yerel yönetimlerce önemlidir.

A. Senato

Fransa’da kamu yönetimini temsili olarak gösteren **Şekil 2**’deki organizasyon şemasında yer almayan ancak yerel yönetimlerle ilişkili olan ve Başkent Paris’te konuşlu bulunan en üst kurum Senatodur. Senato, Parlamenti oluşturarak iki meclisten biridir. Yerel makamları temsil eder. Senato, dolaylı genel oyla 6 yıl için, belli bir seçmenler topluluğu tarafından seçilen 348 senatörden oluşur. İmtiyazları Ulusal Meclis’inkinden daha az kapsamlıdır. 2011 yılından bu yana her üç yılda bir yarı yarıya yenilenmektedir.⁸³

Senato üyelerinin seçimi, doğrudan Fransız halkı tarafından değildir. Tüm vatandaşlar tarafından seçilmiş olan tüm illerin ve bölgelerin meclis üyeleri, belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri, mevcut senatörler, milletvekillerinden oluşan yaklaşık 162.000 kişilik bir “seçmen grubu” senato üyelerini seçmektedir.⁸⁴

Senato yasama yetkisini Ulusal Meclis ile paylaşır. Anayasa’nın 24. maddesine göre, Senato "Cumhuriyet’in teritoryal topluluklarının temsilini sağlar". Siyasi duruma

⁸³ Vie publique, “Qu’est-ce que le Sénat ?”, 2023, <https://www.vie-publique.fr/fiches/19584-quest-ce-que-le-senat>, (Erişim: 22.5.2023).

⁸⁴ Sénat Junior, “Qui sont-ils et comment sont-ils élus ?”, <http://junior.senat.fr/6-12-ans/les-senateurs/qui-sont-ils-et-comment-sont-ils-elus.html>, (Erişim: 22.5.2023); Vie publique, “Dix questions sur les élections sénatoriales”, <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/269389-10-questions-sur-les-elections-senatoriales>, (Erişim: 22.5.2023).

daha az bağı olan Meclis ile parlamento mekiği çerçevesindeki diyalogu, yasama sisteminin iyileştirilmesine katkıda bulunur.⁸⁵

Senato, Hükümetin eylemlerini halka açık oturumlarda ve sürekli olarak parlamento komiteleri ve delegasyonlarının çalışmaları aracılığıyla denetler. Senato'nun kontrol eylemleri sorular, raporlar, tartışmalar şeklinde olup kamu faaliyetinin tüm alanlarını kapsar.⁸⁶

Senato, Ulusal Meclis'inkinden daha az kapsamlı yetkilere sahiptir. Millet Meclisi'nin aksine, Senato feshedilemez, ancak Hükümet'in sorumluluğunu sorgulayamaz. Bir metni incelerken, Ulusal Meclis ile anlaşmazlık halinde, Senato son sözü söylemez. Hükümet, Ulusal Meclis'ten son çare olarak karar vermesini isteyebilir. Öte yandan, bir anayasa değişikliği taslağı söz konusu olduğunda, Hükümet Senato'nun muhalefetini geçersiz kılamaz.⁸⁷

B. Bakanlıklar

Fransa'da yerel yönetimler aslında bütün bakanlıklarla ilişkili durumdadır. Zira, valilerle yan yana çalışan yetki genişliği ile ilgili bütün bakanlıkların uzantısı birer unsurları bulunmaktadır. Yetki genişliği kavramının açıklanacağı bölümde bu ilişkilere ilişkin özet bilgi verilecektir.

Bununla birlikte yerel yönetimlerle daha çok İçişleri Bakanlığı, Teritoryal Uyum Bakanlığı ile Ekonomi, Maliye ve Endüstriyel ve Dijital Egemenlik Bakanlığı ilişkilidir.⁸⁸ Bunlardan İçişleri Bakanlığına bağlı Teritoryal Yönetimler Genel

⁸⁵ Vie publique, “Qu'est-ce que le Sénat ?”, 2023.

⁸⁶ Vie publique, “Qu'est-ce que le Sénat ?”, 2023.

⁸⁷ Vie publique, “Qu'est-ce que le Sénat ?”, 2023.

⁸⁸ Collectivités locales, “Les ministres”, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/les-ministres>, (Erişim: 22.5.2023).

MdrlĖ (Direction générale des collectivités territoriales) yerel yönetimlerle doğrudan ilgilidir.

Teritoryal Yönetimler Genel MdrlĞnn internet sitesinde belirtilen görevler kapsamında, yerel makamlar için geçerli olan yasal kurallara uyulmasını sağlamak, yerel yönetimlerin örgütlenmesi, yetkileri ve finansmanına ilişkin metinler hazırlamak, Devlet ve yerel makamlar arasında iştişare organlarını kolaylaştırmak, Devletten yerel makamlara mali yardım dağıtmak, yerel yönetimlerin bütçe ve mali kurallarını hazırlanmak, Ulusal ve Avrupa teritoryal uyum ve şehir politikası için yönergeler geliştirmek, Teritoryal Uyum Ajansı ile birlikte yönergeler önermek ve Avrupa yapısal ve yatırım fonlarının uygulanmasını izlemek gibi konular belirtilmektedir.⁸⁹ Görevlerin içeriğinden de anlaşılacağı üzere, bu genel müdürlüğün yerel yönetimlerle çok yakından ilgili olduğu görülmektedir.

C. Mülki İdare

Büyük çoğunluğu valinin otoritesi altında faaliyet gösteren yetki genişliği birimleri, yerel yönetimler dışındaki (devlet) kamu personelinin %95'ini istihdam etmektedir. Jandarma da yetki genişliğine konu olan hizmetlerdendir. Genel olarak devlet tzelkişiliğinin coğrafya üzerindeki örgütlenme ölçekleri ilçe, il, bölge olarak üç şekilde sınıflandırılrsa da yetki genişliğine konu olan devlet hizmetleri ülke çapında, dört düzeyde örgütlenmektedir:

- ✓ Belde (la commune),
- ✓ İlçe (l'arrondissement, sous-préfecture),
- ✓ İl (le département, préfecture)

⁸⁹ Direction générale des collectivités territoriales, "Les missions de la DGCL", <https://www.interieur.gouv.fr/ministere/organisation/direction-generale-des-collectivites-territoriales>, (Erişim: 22.5.2023).

✓ Bölge (la région, préfecture de région)⁹⁰

Belde (la commune): Yetki genişliğine tabi devlet hizmetlerinin var olduğu birimlerle devletin mülki taksimatı tam olarak örtüşmemektedir. Beldeler (la commune) mülki taksimat içinde sayılmaz. Ancak valinin beldenin önemli kararları üzerinde hukukilik denetimi yapabilme yetkisi nedeniyle “belde” merkezi idarenin taşra teşkilatı içerisinde hizmet gösteren birim olarak ele alınabilmektedir. Beldede (komünde) belediye başkanının ikili bir işlevi (*le dédoublement fonctionnel*) bulunur. Bir yandan beldenin yürütme organı, diğer yandan devlet görevlisi olma işlevlerini yerine getirir.⁹¹

İlçe: Fransız merkezi yönetiminin taşra uzantısının en son örgütü ilçelerdir ve ilçelerin en üst amiri İçişleri Bakanı tarafından atanan kaymakamlardır. Kaymakam bir taraftan ilçede valinin yetkilerini kullanan bir kişi, bir taraftan da ilçede devleti temsil eden bir kişidir. Fransa’da valilik merkezlerindeki ilçelerde kaymakamlık yoktur. Bu nedenle 332 ilçede 233 kaymakamlık (sous-préfectures) bulunmaktadır. 332 ilçenin 320’i anakara Fransa’da, 12’si ise denizaşırı topraklardadır.⁹²

İl: Fransa’da devrim öncesi Fransa’yı bölen bölgeciliği önlemek ve ulusal bilinç oluşturmak amacıyla 22 Aralık 1789 tarihli Yasa ile il yönetimi oluşturulmuştur. İl, kamu politikalarının hayata geçirileceği temel birimdir. Yöneticisi ilin valisidir.⁹³

Bölge: Mülki idarenin en büyük taşra birimi bölgede devlet yetkilerinin sahibi bölge valisidir ve ulusal çıkarları ve yasalara saygıyı gözetir, ayrı ayrı her bakanın ve başbakanın bölgede temsilcisidir, devletin bölgedeki yetki genişliği hizmetlerini yürütür. Yapılan reformlar kapsamında bölgede devletin stratejik hedeflerine ilişkin bölgesel projelerini hayata geçirmek amacıyla devlet hizmetlerinin örgütlenmesinde

⁹⁰ Önder Kutlu vd., “Mülki İdare Sisteminin Dünyadan Örneklerle Karşılaştırmalı Bir Analizi”, *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri (Kayfor 13 Bildiri Kitabı)*, Konya, s. 262.

⁹¹ Kutlu vd., s. 262.

⁹² Can Umut Çiner, “Fransa’da Kamu Yönetimi” *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi içinde*, Editör Koray Karasu, Atatürk Üniversitesi, Erzurum, 2022, s. 102.

⁹³ Kutlu vd., s. 262.

“Bölge Sorumluluk Merkezleri” adı altında sekiz birim (eğitim, kalkınma, konut/îmar, sosyal uyum, sağlık, tarım, kamu işletmeciliği, istihdam, kültür) oluşturulmuştur.⁹⁴

Mülki idarenin sorumluluk alanındaki hizmetler, “yetki genişliği” kavramı açıklanırken daha detaylı bir şekilde ortaya konulacaktır.

Diğer yandan, yerelde, yerel yönetimlerle ilişkili olan mülki idare kurumlarının en önemlisi **validir**. Yerel yönetimlerle ilişkili diğer bir kurum, **kantonlardır**. Bu bölümde, önce valilere ilişkin bilgi verilecek daha sonra ise kantonlara göz atılacaktır.

Vali, Başbakan ve İçişleri Bakanının teklifi üzerine, Cumhurbaşkanının kararnamesi ile Bakanlar Kurulunca atanan kıdemli memurdur. Yerelde, Devlet otoritesini kullanır, idari denetimden, ulusal çıkarlardan ve yasalara saygıdan sorumludur. İlin (il yerel yönetimi kastedilmektedir), ilde kurulan komünlerin ve kamu kuruluşlarının idari denetimini sağlar. Vali, başbakanı ve ilde bakanların her birini temsil eder. Ulusal ve topluluk politikalarını uygular. Merkezi yönetimin yetki genişliğine ilişkin hizmetlerini yönetir. Kamu düzeninden, güvenliğinden ve halkın korunmasından sorumludur. İlçe mülki idare amiri kaymakamlar da valinin yardımcısı durumundadır. Valilerin yetkileri, bölge ve illerdeki Devlet hizmetlerinin örgütlenmesi ve işleyişine ilişkin 29 Nisan 2004 tarihli kararname ile sağlanmıştır.⁹⁵

1982 yılına kadar hem Devleti temsil eden hem de ilin yürütme gücünü ellerinde tutan valiler, 1982 reformlarından sonra, yürütme işlevini il genel meclis başkanına (2015'te il meclisi başkanı oldu) ve bölge meclis başkanlarına devretmiştir. Önceden “a priori” olan yerel yönetimlerin denetimi, reformdan sonra ilgili eylemlerin idare mahkemesine havale edilerek “a posteriori” olarak uygulanmasına dönüşmüştür. Artık,

⁹⁴ Collectivites locales, “Les services déconcentrés”, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/ladministration-territoriale-de-letat>, (Erişim: 22.5.2023).

⁹⁵ Vie publique, “Quelle est la fonction d'un préfet ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20169-quelle-est-le-role-dun-prefet>, (Erişim: 21.5.2023).

iptalin "hukuka aykırı" fiiller olarak ilan edilip edilmemesi gerektiğini değerlendirecek olan idari yargıdır.⁹⁶

Valilere tanınan istisna haklara ilişkin 8 Nisan 2020 tarihli kararname, valilere yedi alanda yeni yetkiler vermiştir. Bunlar, sübvansiyonlar sağlama, mali yardım ve destek programları; mekânsal planlama ve şehir politikası; çevre, tarım ve ormanlar; inşaat, konut ve şehir planlaması; istihdam ve ekonomik faaliyet gibi istisnai haklardır.⁹⁷

Bölge valileri genel yetkilere ilave olarak bazı görevleri bulunmaktadır. Bölge valisi, yabancıların hakları, idari polis ve yasallığın kontrolü hariç, il valileri üzerinde otorite durumundadır. Bölgede devlet politikalarının yanı sıra devletin yetki alanına giren topluluk politikalarının yürütülmesinden sorumludur. Bölgedeki kamu kuruluşlarının kanunlara ve bütçe kurallarına uyulmasını denetler. Bilgi ve önerileriyle ekonomik ve sosyal kalkınma ve bölge planlama politikaları hazırlar. Bu nedenle, Devlet-bölge planı sözleşmelerinin (CPER) müzakeresinden ve ardından uygulanmasından sorumludur.⁹⁸

İl valilerini ve yetki genişliği hizmetlerinin başkanlarını bir araya getiren Bölge İdare Kuruluna (CAR) başkanlık eden bölge valisi ilgililerle koordinasyondan sonra bölgedeki Devlet Stratejik Eylem Planını (PASE) hazırlar. Bölge meclisinde devleti temsil eder, ekonomik kalkınma ve bölgesel planlama politikalarına liderlik eder. Bu nedenle, devlet-bölge projeleri için müzakere etmek ve ardından sözleşmeler hazırlamaktan sorumludur. Ayrıca bölgedeki Avrupa fonlarının bir kısmının (Avrupa Sosyal Fonu/Fonds social européen-ESF) yönetiminden sorumludur.⁹⁹

⁹⁶ Vie publique, "Quelle est la fonction d'un préfet ?", 2023.

⁹⁷ Vie publique, "Quelle est la fonction d'un préfet ?", 2023.

⁹⁸ Vie publique, "Quel est le rôle d'un préfet de région ?", <https://www.vie-publique.fr/fiches/20170-quel-est-le-role-dun-prefet-de-region>, (Erişim: 21.5.2023).

⁹⁹ Georges-François Leclerc, "Le préfet de région", 23 Novembre 2015, <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/hauts-de-france/Region-et-institutions/Organisation-administrative-de-la-region/Le-prefet-et-ses-missions/Le-prefet-de-region>, (Erişim: 30.12.2022).

Her bölgede, tek bir bölge valisi, akademik bölgenin tek bir rektörü, bölgesel sağlık kurumunun tek bir genel müdürü ve her bakanlık ağı için tek bir bölge müdürü vardır. Mesleğe göre uzmanlaşma, Devlet eyleminin etkililiğini ve kurulan kuruluşların sürdürülebilirliğini güçlendirmeyi mümkün kılar.¹⁰⁰

Valilere ilişkin diğer konular, bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı olarak incelenmiş ve açıklanmıştır.

Kantonlara gelince; **Şekil 2'**de yer almayan, aslında mülki yapılanmanın da bir parçası olmayan ancak yerel yönetimlerle doğrudan ilişkisi bulunan bir kurum da kantonlardır. Kantonların kökü Fransız ihtilaline kadar gitmektedir. İlk kez, 22 Aralık 1789 tarihli kanun kapsamında, iller ve ilçelere ilave olarak, her ilçede 8 km² alanda kantonlar, her kantonda 4 komün yönetimi olacak şekilde idari bölümlenme yapılmıştır.¹⁰¹

Tarihi süreçte kantonlar bir yönetim kademesi olarak bazen idari sistemden çıkarılmış, bazen tekrar güçlü bir şekilde yeniden teşkil edilmişler, bazen de sadece bir oy toplama merkezi olarak hizmet etmişlerdir. Ama günümüzde de varlıklarını sürdüren kantonlar halen il yerel yönetimlerine ait “il meclisinin” üyelerini seçimlerinin yapıldığı seçim bölgeleridir.

Kanton, komün ve ilçe arasında yer alan ikinci kademe bir idari bölgedir. Her kantonun seçilmiş yetkilileri, “Conseil Général” olarak da bilinen il meclisini oluşturur çünkü ilçe bir seçim bölgesi değildir. İdari işlevlerine gelince, form değişmiş olsa da işlevi özellik arz etmeye devam etmektedir. Örneğin, kanton başkentleri yoktur ama bunun yerine bu yerler artık "merkezi bürolar" olarak adlandırılmaktadır. Günümüzde, resmi seçmen sayısı ile eşit temsili sağlamak amacıyla benzer nüfus seviyelerini

¹⁰⁰ L'État en region, “Quelles sont les compétences d'une région ?”, <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/Le-savez-vous/Quelles-sont-les-competences-d-une-region>, (Erişim: 21.5.2023).

¹⁰¹ Décret du 22 décembre 1789, s. 191-195.

korumak için yeni kantonlar kurulmuştur. Ayrıca, her bir kantonun seçilmiş temsilci sayısını artırmadan bir çift (bir erkek, bir kadın) seçebilmesi için kanton sayısını yarıya indirmeye ihtiyaç hasıl olmuştur.¹⁰²

1. reform döneminde, çıkarılan yasa da kantonlardaki seçim esasları da belirlenmiştir. Buna göre, tek listeyle yapılan ve kanton¹⁰³ başına bir üyenin seçildiği seçimlerde il meclis üyeleri 6 yıl için seçilirler. İl meclisinde görev yapan üyelerin sayısı il nüfusuna göre kantonların miktarıyla (kanton sayıları Danıştay tarafından belirlenir) ilişkilidir. Her üç yılda bir seçimleri yapılan il meclisindeki üyelerin yarısı her seçimde yeniden seçilmiş olur.¹⁰⁴

Dolayısıyla, çeşitliliğin temsili için iller bugün, her biri bir il meclis üyesinin seçilmesine hizmet eden kantonlara bölünmüştür. Zamanla sayıları yarıya indirilen kantonların her birinin, 17 Mayıs 2013 tarihli yasa ile, bir çift (kadın-erkek) tarafından temsil edilmesi öngörülmüştür.¹⁰⁵ Bu nedenle, daha az kanton ancak daha fazla seçilmiş görevli vardır. Aynı yasa, o zamana kadar "genel konsey" olarak adlandırılan il müzakere meclisini "il meclisi" olarak belirlemiştir.¹⁰⁶

Yukarıdaki tartışmalardan, belli bir merkezi olmayan kantonların, büro olarak kendi kapsama alanındaki komünlerden birini kullandığı anlaşılmaktadır. Kantonlara ilişkin detaylı bilgiler bu çalışmanın sonraki bölümlerinde verilmiştir.

¹⁰² Roger Brunet, "New cantons in France: Name games", *The words of geography (L'Espace géographique)*, Volume 44, Issue 1, 2015, s. 1-2.

¹⁰³ Bu dönemde de seçim bölgeleri olan kantonlar idari yapıda yer almaktadır. Bunların idari bölünmesine ilişkin sayılar ise 2003 yılı itibarıyla anakara Fransa'da 3.859, deniz aşırı illerde (DOM) 156 ve Mayotte adasında 19'dur. Bknz. Ministère de l'intérieur, "Les Collectivités locales en chiffres 2004", s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

¹⁰⁴ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 735, 737.

¹⁰⁵ Feminist Clic, « Le binôme paritaire aux départementales : une avancée pour la parité », <https://feministoclic.olf.site/le-binome-paritaire-aux-departementales-une-avancee-pour-la-parite/>, (Erişim: 17.9.2022).

¹⁰⁶ Le ministère de l'Intérieur, « Départementales 2015, Les compétences du conseil départemental », 16 février 2015, <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Departementales-2015/Les-competences-du-conseil-departemental>, (Erişim: 17.9.2022).

D. Bölgeler (Bölge Yerel Yönetimleri)

Bu tez çalışmasında “bölge”, “bölgeler” ya da “bölge yönetimleri” olarak ifade edilen kavramlar, her zaman için “bölge yerel yönetimlerinin” karşılığı olarak kullanılmıştır. Başka bir ifadeyle, sorumluluğunu bölge valisinin yürüttüğü mülki idare teşkilatında yer alan “bölge” kastedilmemektedir.

1 Ocak 2016'dan bu yana Fransa'da, Fransa anakarasında, Korsika dahil, 13 ve denizaşırı ülkelerde 5 olmak üzere 18 bölge vardır. Her bölge, birkaç ili ve birçok komünü içerir. En büyük Fransız bölgesi Nouvelle-Aquitaine'dir (84.036 km² alan). Île-de-France en kalabalık bölgedir (2022'de nüfusu yaklaşık 12.395.100).¹⁰⁷ Denizaşırı yerlerdeki bölgeler ise aynı zamanda birer il yönetimi statüsündedir. Bunlar, Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion ve Mayotte'tür.¹⁰⁸

Bölgelerde, bir bölge meclisi ve meclis başkanı vardır. Kanunla belirlenen meclis üyesi sayısı, bölge nüfusunun büyüklüğüne ve bölgeye bağlı olarak 41'den 209'a kadar değişir. Bölgesel olarak yapılan meclis seçimleri, karışık oylama usulü (çoğunluk + orantılı) ile ve iki turludur. Bir başka deyişle, meclis üyeleri, doğrudan genel oyla seçilirler (belediye modeline göre hem çoğunluk hem de nispi karışık liste oylama). Seçilme yaşı 18'dir. Meclis başkanı, başkan yardımcıları (4-15 yardımcı) ve icra organı meclis içinden seçilir. Meclis üyelerinin, başkanın ve icra organının görev süreleri 6 yıldır.¹⁰⁹

Meclis başkanı ile devletin temsilcisi durumundaki vali arasındaki ilişkiler kanunun 79-81'inci maddeleri arasında belirtilmiştir. Buna göre, devletin bölgedeki

¹⁰⁷ Regions--departements-france, “Les régions françaises-2023”, <https://www.regions-departements-france.fr/regions-francaises.html>, (Erişim: 21.5.2023).

¹⁰⁸ Cartes France, “Carte des régions de France”, <http://www.cartesfrance.fr/carte-france-region/carte-france-regions.html>, (Erişim: 20.5.2023).

¹⁰⁹ Gregory Couturier, « Organisation et fonctionnement des collectivités territoriales », *Le CNFPT - Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, 2013, s. 36, 41.

yegâne temsilcisi durumundaki vali, ihtiyaç duyduğu her türlü bilgiyi meclis başkanından isteyebilmektedir. Aynı şekilde bölge başkanı da ihtiyaç duyulan bilgileri validen talep edebilmektedir. Ayrıca, bölge meclis başkanı, mecliste alınan kararları 2 hafta içinde valiye aktarmak zorundadır. Vali hukuksal (légalité) açıdan gördüğü eksiklikleri 2 ay içinde idari mahkemeye götürebilmektedir.¹¹⁰

1982 yılındaki teritoryal reform, Fransız bölgelerine ekonomik ve hareketlilik konularına uyarlanmış bir boyut kazandırmıştır.¹¹¹ Mesleki eğitim politikasının geliştirilmesi, istihdam, arazi kullanım planlaması, bölgesel yolcu taşımacılığı, ekonomik kalkınma, işletmelere yardım, liselerin bakımı, inşası ve öğretim dışı personelin yönetimi (teknisyenler, işçiler ve bakım servisi) gibi görevleri yerine getirmektedir.¹¹² Bölgelere ilişkin diğer konular, bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı olarak incelenmiş ve açıklanmıştır.

E. İller (İl Yerel Yönetimleri)

Bu tez çalışmasında “il”, “iller” ya da “il yönetimleri” olarak ifade edilen kavramlar, her zaman için “il yerel yönetimlerinin” karşılığı olarak kullanılmıştır. Başka bir ifadeyle, sorumluluğunu il valisinin yürüttüğü mülki idare teşkilatındaki “il” kastedilmemektedir.

Fransa'da 101 il vardır. Bunların 96'sı anakarada ve 5'i de denizaşırı topraklarda (DOM) bulunmaktadır. Aynı zamanda bölge statüsünde (DROM) olan 5 denizaşırı il: Guadeloupe, Martinik, Guyana, Réunion ve Mayotte'tur. Mayotte, 31 Mart 2011'de il (ve bölge) statüsünü almıştır.¹¹³

¹¹⁰ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 742-743.

¹¹¹ L'État en région, “Quelles sont les compétences d'une région ?”, <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/Le-savez-vous/Quelles-sont-les-competences-d-une-region>, (Erişim: 21.5.2023).

¹¹² Gregory Couturier, « Organisation et fonctionnement des collectivités territoriales », 2013, s. 36.

¹¹³ Carte de France Departement. “Carte des départements de France”, <http://www.cartesfrance.fr/carte-france-departement/carte-france-departements.html>, (Erişim: 22.5.2023).

İllerde birer il meclisi, meclis başkanı, başkan yardımcıları ve icra organı bulunmaktadır. Her ilde yaklaşık 400 komün ve 30 ila 70 kanton bulunmaktadır. Oylama kanton düzeyinde yapılır. İlin kanton sayısı kadar meclis üyesi vardır. Meclis üyeleri, doğrudan genel oyla (2 turda çoğunluk oyu) 6 yıl için seçilirler. Yedekler (2007 yasası) karşı cinstendir. Meclis her 3 yılda bir yarı yarıya yenilenir. Seçilme yaşı en az 18'dir. 16 Aralık 2010 tarihli yasa, yeni bir seçilmiş *yetkililer kategorisi* oluşturmuştur. Bunlar, bölge meclis üyeleri olacaktır. Ancak bu yasa uygulanmadan yürürlükten kaldırılmıştır. İl meclisi en az üç ayda bir kez toplanır. Olağanüstü toplantılar, başkanın isteği üzerine ya da üyelerin 1/3'ünün talebiyle yapılır. Meclis başkanı, yardımcıları ve icra organı meclis içinden seçilir. İcra organının görev süresi 3 yıldır.¹¹⁴

Görev ve yetkileri kapsamında, okul ulaşımı, kırsal belediyelere yardım, sosyal politikanın geliştirilmesi (çocuklara, engellilere yardım, kişisel yardım ödeneği, barınma dayanışması vb.), ortaokulların bakımı, inşası, il yollarının yönetimi gibi faaliyetler bulunmaktadır.¹¹⁵

İllere ilişkin diğer konular, bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı olarak incelenmiş ve açıklanmıştır.

F. Komünler (Komün Yönetimleri)

Fransa'da hem büyük yerleşim yerleri (şehirler) hem de küçük yerleşim yerleri (köyler) için kullanılan terim “commune” terimidir. Bu terim Türkçeye “belde” veya “belediye” olarak çevriliyorsa da gerçekte köyü de kapsar.¹¹⁶

Bu bağlamda, Fransız yerel yönetimleri sınıflandırılırken Türk yazarlar tarafından genellikle “komünler” yerine “belediyeler” kavramı kullanılmaktadır.

¹¹⁴ Gregory Couturier, « Organisation et fonctionnement des collectivités territoriales », 2013, s. 37-38.

¹¹⁵ Couturier, s. 37.

¹¹⁶ Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukuku*, Ekin, Bursa, 1. Baskı, 2018, s. 141.

Halbuki, il, bölge ve denizaşırı yerlerdeki yerel yönetimler de birer belediye statüsündedir. Ayrıca, özellikle 1982'den sonraki kanunlarda “commune” ya da “collectivité territoriale” kavramı kullanılmakta, “belediye” kavramının karşılığı olan “municipalité” kavramı kullanılmamaktadır. Kullanılan kavramlar kapsamında, sadece, “belediye başkanı” kavramının karşılığı olarak “maire” kavramı ile “komün konseyinin” karşılığı olarak “conseil de municipal” kavramları bulunmaktadır.

1 Ocak 2022 itibariyle, 64,2 milyon nüfusa sahip olan Fransa'da 34.955 komün bulunmaktadır. Bu komünlerin %52,5'nin nüfusu 200'ün altında, %84,5'nin nüfusu 2000'nin altında ve sadece %0,1'nin nüfusu ise 100.000'nin üzerindedir. Örneğin, Paris, Marsilya, Lyon gibi büyük şehirler de aynı zamanda birer komün statüsündedir.¹¹⁷ Yani neredeyse %90'dan fazla komün küçük yerleşim birimi veya köy durumunda iken Paris gibi çok büyük şehirler de komün statüsündedir.

Komünlerde, bir belediye meclisi ile bu meclisin içinden 6 yıl için seçilen bir belediye başkanı, başkan yardımcıları ve icra organı bulunmaktadır. Belediye meclisi üye sayısı nüfus büyüklüğüne göre 9 ile 69 arasında değişmektedir. Meclis üyeleri doğrudan genel oyla 6 yıl için seçilirler. Oylama yöntemi belediyenin büyüklüğüne göre farklılık göstermektedir. Buna göre, 3500'den az nüfuslu komünlerde 2 turlu çoğunluk listesi oylaması, nüfusu 3500'den fazla olan komünlerde 2 turda karışık oylama (çoğunluk + orantılı) yapılır. Seçilme yaşı en az 18'dir. 31/01/2007 tarihli eşitlik yasası, 3500'den fazla nüfusa sahip komünler için listelerde %50 kadın aday olmasını zorunlu kılar. AB vatandaşları komün seçimlerinde oy kullanabilir.¹¹⁸

Belediye meclisinin yetkilerine gelince, yasa gereğince komünler kendilerine verilen *genel yetkiyi* (bölge ve illerin genel yetkileri 2015'te kaldırılmıştır) kendi

¹¹⁷ Ministère Chargé Des Collectivités Territoriales, « Les chiffres-clés des collectivités locales », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/WEB-Chiffres-cle%CC%81s%20des%20CL%202022.pdf>, (Erişim: 20.5.2023).

¹¹⁸ Couturier, s. 39.

inisiyatifleriyle sorumluluk alanlarında kullanmaya yetkilidirler. Bununla birlikte, istihdam, yerel şehir planının geliştirilmesi, komün bölgesinin Uyum Planının (SCoT) hazırlanması, bazı kamu hizmetlerinin oluşturulması ve organizasyonu (yaşlılar evi vb.), belirli konular (kent planlaması, yollar, yeşil alanlar, vb.) için özel komisyonlar oluşturulması gibi konularda da yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır.¹¹⁹

Komünün belediye başkanı komünde aynı zamanda bir *Devlet görevlisidir* (bu görevinde vali veya savcının yetkisi altında hareket eder). Yasaların uygulanmasını sağlamaktan sorumludur. Nüfus sayımını ve seçimleri organize eder ve bunlara katılır. Nüfus sicil memuru sıfatıyla medeni durum belgelerini düzenler, nikahları kıyar. Aslına uygun belgeleri tasdik eder. Adli polis memuru olarak şikayetleri alır, ihlalleri kaydeder, para cezalarını düzenler.¹²⁰

Dolayısıyla, kendisine verilen bu önemli yetkiler kapsamında belediye başkanı komünde asli görevleri yanında Devlet görevlisi olarak hareket etmekte ve görevlerini *çift şapkalı* olarak icra etmektedir. Bununla birlikte, komün belediye başkanının görev yaptığı komün, bir valinin bulunduğu bir il ya da kaymakamın görev yaptığı bir ilçe ise elbette Devlet görevlisi olma sıfatını kullanamayacak sadece belediye başkanı yetkilerini kullanabilecektir.

Komünlere ilişkin diğer konular, bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı olarak incelenmiş ve açıklanmıştır.

G. Komün Grupları

Fransa'da sayıları bir hayli fazla olan komünleri azaltmaya yönelik çabalar kapsamında komünlerin daha büyük çatılar altında birleşmelerini sağlamak amacıyla komün gruplarının oluşturulması öteden beri teşvik edilmektedir. Gelineen noktada, bu

¹¹⁹ Couturier, s. 39.

¹²⁰ Couturier, s. 40.

konuda belli bir başarının yakalandığını söylemek mümkündür. Bu kapsamda, “komün grupları”, “komünler arası kamusal işbirliği kurumları (EPCI)”, “birlikler”, “topluluklar”, “metropoller” gibi çeşitli adlarda oluşturulan kurumlar teşkil edilmişlerdir.

Komünler arası işbirliği kuruluşları, 1999’da tek fonksiyonlu birlikler (SIVU), çok fonksiyonlu birlikler (SIVOM), karma birlikler (SM) şeklinde oluşuyorken 2002’de büyükşehir toplulukları (CU), kent toplulukları (CA), yeni kent birlikleri (SAN), komün toplulukları (CC) gibi oluşumlarda bu kategoride yerlerini almışlardır.¹²¹

2003’teki 2. reform döneminde, önemli anayasal değişikliklere tanıklık edilmiş olup bunlardan biri de farklı kategorideki komünler arası kamusal işbirliği kurumlarının da (Etablissement public de coopération intercommunale-EPCI) ilk kez anayasada 4 ncü yerel yönetim birimi olarak yerlerini almalarıdır. Bu ise geçmişe göre radikal bir kırılmayı ortaya koymaktadır.¹²²

3. reform döneminde özellikle kendine özgü vergi sistemine sahip olan komün grupları (EPCI) ve metropoller ön plana çıkmıştır. 1 Ocak 2021’e gelindiğinde, Fransa’da kendi vergi sistemine sahip metropol sayısı 21 olmuştur. Lyon metropolü de (özel statülü) dahil edilirse toplam 22 metropole ulaşılmıştır. Metropollerin de içinde yer aldığı komünler arası kamu işbirliği kuruluşu (EPCI) sayısı 1.253’dir. Bu EPCI topluluğunda, metropoller dışında, 14 büyükşehir topluluğu, 223 kentsel topluluk ve 995 komün topluluğu bulunmaktadır. Tüm ülkede izole kalan komün sayısı 4’tür.¹²³

¹²¹ Ministère de l’intérieur, “Les Collectivités locales en chiffres 2004”, s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

¹²² Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe, “La démocratie locale et régionale en France”, s. 9.

¹²³ Collectivités locales.gov.fr, “La cartographie des EPCI à fiscalité propre”, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/39412-carte_definitive_pour_poster.pdf, (Erişim: 20.10.2022).

Birlik sayısı ise 1 Ocak 2022 itibariyle, 8882'dir.¹²⁴ Bu demektir ki sayıları bir dönem 37.000'lerden de fazla olan Fransız komünleri bir çatı altında birleştirilerek EPCI adı altındaki komün grupları olarak sayıları 1.253'e ve birlikler olarak ise 8882'ye düşürülmüş ve teritoryal yönetimler de giderek parçalı yapılarından kurtulmuştur.

Komün grupları arasındaki önemli farklara gelince, *metropoller ve topluluklar, kendine özgü vergi sistemi olan, kendini oluşturan komünlerden yetkileri devralmış ve kalkınma ve planlama projelerini yürütmek amacıyla bir araya gelen komün grupları/EPCI'lerdir*. Birlikler ise komünlerin komün grubuna *yetki devretmediği, kendine özgü vergi sistemi olmayan* ve sadece, hizmet ve ekipman düzeyini iyileştirmek amacıyla (atık, su, sanitasyon, vb.) bir araya gelen komün gruplarıdır. Aralarındaki en önemli fark, metropollerde ve topluluklarda finansman doğrudan özel yerel vergilendirmelerden ve Devletten gelen mali tahsislerden sağlanırken, birliklerde, basit bir birliktelik olduğu için komünlerin kendi bütçelerinden yaptıkları katkılarla faaliyetler yürütülmektedir.¹²⁵

Komün grubunda, yalnızca topluluğun üye komünlerinin seçilmiş temsilcilerinden (topluluk delegeleri) oluşan bir topluluk meclisi, meclisin içinden seçilen bir başkanın yöneticiliğinde tesis edilen bir çalışma ofisi (bir veya daha fazla başkan yardımcısı ve diğer delegeler) bulunmaktadır. Önemli yetkiler kapsamında, mekânsal planlama, geliştirme bölgelerinin oluşturulması ve gerçekleştirilmesi/ulaşım organizasyonu, ekonomik gelişme, endüstriyel/ticari/turistik/liman faaliyet bölgelerinin oluşturulması, geliştirilmesi, bakımı ve yönetimi gibi konular bulunur.

Komün gruplarına ilişkin diğer konular, bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı olarak incelenmiş ve açıklanmıştır.

¹²⁴ Ministère Chargé Des Collectivités Territoriales, « Les chiffres-clés des collectivités locales », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/WEB-Chiffres-cle%CC%81s%20des%20CL%202022.pdf>, (Erişim: 20.5.2023).

¹²⁵ Couturier, s. 47.

H. Özel Statülü Yönetimler

Fransa anakarasında (denizaşırı bölgeler hariç) bazı teritoryal yönetimlere muhtelif tarihlerde özel statüler verilmiştir. Son duruma göre, anakarada; Paris, Lyon, Marsilya, Korsika ve Alsace gibi teritoryal yönetimlere özel statü verilmiştir.

Özel statüde önerilen modeller, özünde komünün yakınlık misyonlarıyla bağlantılıdır. İlk önce, Paris, Marsilya ve Lyon'un idari teşkilatını kuran ve "PML yasası" olarak bilinen 31 Aralık 1982 tarihli yasa ile bazı muafiyetler getirilmiştir. Daha sonra, Paris meclis üyeleri ile Lyon ve Marsilya belediye meclis üyelerinin seçimlerini düzenlemek için 31 Aralık 1982 tarihli yasa çıkarılmıştır. PML kanununda yer alan yeni idari teşkilatın yerel organı olan PLM meclisleri, Paris ve Lyon'da ilçeden ve Marsilya'da ilçeler grubu tarafından seçilen belediye ve ilçe meclis üyelerinin bir araya gelmesinden oluşmaktadır.¹²⁶

31 Aralık 1982 tarihli kanuna göre, Paris'te iki öge vardır: Paris komünü ve Paris İl yönetimi. Paris'te bulunan tek meclis hem Komün Meclisi hem de İl Genel Meclisidir. Paris Komününün iki organı vardır: Paris Meclisi ve Paris Belediye Başkanı. Belediye başkanı hem "komün" hem de "il" ile ilgili görevleri yapar. Paris Meclisinin üyeleri, hudutlar içindeki ilçelerden seçilirler. Paris, Marsilya ve Lyon'da komün işlerini, komün meclisi düzenler. Sınırlı olarak bazı konularda da ilçe belediyeleri yetkilidir. Paris hem komün hem de il yönetimi olmakla beraber, Lyon ve Marsilya sadece birer komündür.¹²⁷

Diğer yandan, bu komünler aynı zamanda birer metropol belediyesidir. Metropol-komün sisteminde ilçe belediye başkanı, kendi ilçe belediye meclisleri tarafından seçilir. Metropol-komün belediye başkanı ise ilçe belediye meclisi üyelerinin

¹²⁶ Collectivites Locales, "Statut de Paris - Marseille – Lyon", <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/collectivites-statuts-particuliers>, (Erişim: 20.5.2023).

¹²⁷ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, s. 3-8.

yarısından oluşan metropol-komün meclisi tarafından seçilir. Hizmetler bakımından yetkili organ ilçe belediyeleridir. Ile-de France bölgesinde, 1 bölge valisi, 7 il valisi ve Paris Polis Valisi vardır. Paris Valisi, Paris'in yerel yönetimi üzerinde idari vesayete sahipken (kamu düzeni ve yatırım bütçesi bakımından) Ile-de-France Bölge Valisi bu yetkiye sahip değildir.¹²⁸

Korsika'ya gelince, 2 Mart 1982 tarihli kanunla Korsika gerçek bir özel statü elde etmiştir. Bu Korsika için, kurumsal değişiklikler ve yeni becerilerin kazanılmasıyla sonuçlanan bir süreci başlatmıştır. Bu kapsamda Korsika, genel hukuktan farklı bir organizasyona sahiptir. Müzakere organı olarak orantılı olarak seçilmiş bir Korsika Meclisi oluşturulmuştur. Anayasa Konseyi, 25 Mart 1982'de, Korsika'ya ilişkin bu hükümlerin Cumhuriyetin bölünmezliğini sorgulamadığını ve anakara Fransa'nın diğer bölgelerinden farklı bir durumla gerekçelendirildiğini vurgulamıştır.¹²⁹

Korsika'nın teritoryal yönetimine ilişkin 1991 tasarısı, metropol olmaya ve parlamenter tipte bir örgütlenmeye yönelik kurumsal dönüşümler sağlamıştır. “Korsika halkı” kavramının reddedildiği bu süreçte, bir Yürütme Konseyi oluşturulmuştur. Meclisin seçim usulü de değiştirilmiştir. Şimdi doğrudan genel oyla seçilmektedir. Tüm bu gelişmeler, bölgelerin çok farklı bir kurumsal işleyişinin oluşmasına katkı sağlamaktadır. Gerçekten de bölgelerde, Bölgesel Konsey Başkanı, Müzakere Meclisi'nin hem yürütme organı hem de başkanıdır. 2002'de, Korsika'ya düzenleme yetkisi verilmiştir.¹³⁰

¹²⁸ *Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982*, s. 3-8.

¹²⁹ Collectivités Locales, “Statut de Paris - Marseille – Lyon”, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/collectivites-statuts-particuliers>, (Erişim: 20.5.2023).

¹³⁰ Collectivités Locales, “Statut de Paris - Marseille – Lyon”, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/collectivites-statuts-particuliers>, (Erişim: 20.5.2023).

Diğer yandan, 31 Aralık 1991 tarihli kanun ile belirlenen bölgeler arasında Korsika yer almamaktadır. Yani, bölge yerel yönetimlerinin sayısının 25 olarak belirlenmesinden Korsika'nın bölge statüsünden çıkarıldığı anlaşılmaktadır.¹³¹

Diğer bir özel yönetim, Alsace'dır. 1 Ocak 2021'den bu yana, Haut-Rhin ve Bas-Rhin illeri (meclisleriyle birlikte), “Avrupa Alsace yerel yönetimi” içinde gruplandırılmıştır. Bu yeni yerel yönetim, Alsace'ın özelliklerine uyarlanmış, herhangi bir ilden daha kapsamlı, belirli yeteneklere sahiptir. Yeni yönetim, yasal olarak iller kategorisindedir. Ama ek olarak, belirli yeteneklere sahiptir. Yönetim, kendi bölgesinde, Almanya ve İsviçre ile sınır ötesi işbirliği için gerekli organizasyona sahip olacaktır. Alsace Avrupa yerel yönetimi, Devlet ile koordineli olarak, sınır ötesindeki Strasbourg Eurometropolis ve yerel topluluklarla birlikte bir sınır ötesi işbirliği planı geliştirecektir. Yönetim, Alsace'de Almanca öğretimi için stratejik bir komite kuracak ve kendi topraklarında turizm politikasının canlandırılması ve koordinasyonunu sağlayacaktır.¹³²

I. Denizaşırı Yönetimler

Fransa'nın anakarası dışında tüm dünyaya dağılmış olan ve alanı 400.000 kilometre kare ve nüfusu yaklaşık olarak 2,6 milyon olan denizaşırı yönetimler bulunmaktadır.¹³³ Bu topraklardaki yerel yönetimlerin statüleri birbirinden farklı özelliklere sahiptir. Buna göre;

- ✓ Denizaşırı *il yönetimi* (DOM) olan: Mayotte
- ✓ Hem *il* ve hem de *bölge yönetimi* (DROM) olanlar: Guadeloupe, Reunion
- ✓ Denizaşırı *Eşsiz yerel yönetim* (collectivités uniques/CU) olanlar: Guyane et Martinique

¹³¹ Loi no 91-1384 du 31 décembre 1991, s. 19-21.

¹³² Vie publique, “La collectivité européenne d'Alsace”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/277866-la-collectivite-europeenne-dalsace>, (Erişim: 20.5.2023).

¹³³ Larousse. “France d'outre-mer”, https://www.larousse.fr/encyclopedie/autre-region/France_d_outre-mer/136636, (Erişim: 20.5.2023).

- ✓ Denizaşırı *yerel yönetimi* (COM) olanlar: Fransız Polinezyası, Saint-Barthélemy, Saint-Martin (Fransız kısmı), Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna
- ✓ Denizaşırı *teritoryal yönetim* olan: Nouvelle-Calédonie
- ✓ Denizaşırı *toprak statüsünde* olanlar: Fransız Güney ve Antarktika Toprakları (TAAF)¹³⁴

Denizaşırı *toprak statüsündeki* yerlerin (TAAF) açılımına bakılırsa, şöyledir. Fransız Güney ve Antarktika Toprakları (Adelie Land, Amsterdam Adası, Saint-Paul Adası, Crozet Adaları, Kerguelen Adaları ve Pasifik'te Hint Okyanusu'nun dağınık adaları [Bassas da India, Europa, Glorious Islands, Juan da Nova, Tromelin]), Clipperton gibi yerlerdir. Fransa'nın denizaşırı yerlerinin büyük bir kısmı tek başına Adélie topraklarından oluşmaktadır.¹³⁵

III. TÜRKÇE LİTERATÜRÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu başlık altında, Fransa'daki kamu yönetimi, yerelleşme, yerel yönetimler ve idari yapıya ilişkin 12 Türk yazar tarafından yapılan çalışmalar incelenmiştir. Çalışmaları incelenen yazarlar, Keleş, Karahanoğulları, Çiner, Nitas, Kayıkçı, Karaer, Erbay, Eliçin, Demirel, Şengül, Tuncer ve Gözler'dir. Bundan amaç, Türk yazarların Fransız yerel yönetimlerine ilişkin ortaya koyduğu hususlardan önemli olanları belirlemek ve yorumlamaktır.

Ruşen Keleş'e ait iki çalışma vardır. İlk çalışma, “Yerinden Yönetim-Fransa İspanya ve İtalya'da” adlı kitaptır.¹³⁶ Kitapta, yalnız Fransa'da değil, ama bütün

¹³⁴ Vie publique, “Quelles sont les collectivités territoriales situées outre-mer ?”, [https://www.vie-publique.fr/fiches/20142-queelles-sont-les-collectivites-territoriales-situees-outre-mer#:~:text=4%20Collectivit%C3%A9s%20d'outre%2Dmer,outre%2Dmer%20\(COM\).Erişim: 20.5.2023\).](https://www.vie-publique.fr/fiches/20142-queelles-sont-les-collectivites-territoriales-situees-outre-mer#:~:text=4%20Collectivit%C3%A9s%20d'outre%2Dmer,outre%2Dmer%20(COM).Erişim: 20.5.2023).)

¹³⁵ Larousse. “France d'outre-mer”, https://www.larousse.fr/encyclopedia/outre-region/France_d_outre-mer/136636, (Erişim: 20.5.2023).

¹³⁶ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim-Fransa İspanya ve İtalya'da*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2020.

demokratik ülkelerde, yerel yönetimlerin, ülkenin iç politikasına yön veren ve bu politikaları biçimlendiren güçlerin etkisi altında ve onların arasındaki dengelere bağlı olarak oluştuğu ve geliştiği belirtilmektedir. Mitterrand döneminde, 22 Mayıs 1981’de kurulan hükümetin Bakanı Gaston Defferre’e, yerel yönetim reformunun esaslarını belirleyen yasa taslaklarını hazırlama görevi verilmiştir. Bu tutumu, siyasal erkin, yerinden yönetimci kararlılığını yansıtan, Yerel Yönetimlerin Hak ve Özgürlükleri adlı yasa tasarısının Parlamento’daki raportörü şöyle özetlemiştir: "Sol, kendini yerinden yönetime adanmıştır. Fransa da kendini Sol’a adadığına göre, Fransa kendini yerinden yönetime adanmış demektir.”¹³⁷

Kitapta, “Belediye” başlığı altında komünler “belediyeler” olarak ele alınmakta, “belediye organları”, “belediyelerin görevleri” vb. gibi konular işlenmektedir.¹³⁸ Bu bölümlerde aslında, sayıları 36 binden fazla komünler anlatılmak istenmektedir. Halbuki, il, bölge ve denizaşırı yerlerdeki yerel yönetimler de birer belediye statüsündedir. Bu kapsamda, kavramların doğru bir şekilde ifade edilmesi bakımından “belediyeler” yerine “komünler” teriminin kullanılmasının daha doğru olacağı değerlendirilmektedir.

Yazara göre, 1982 yılında başlatılan yerinden yönetim *düzeltimi* (reform anlamında kullanılmaktadır) aralıksız sürmüştür. Bu alanda, 1982 ile 1986 yılları arasında 40 kadar yasa ile 300 kadar yasa gücünde kararname çıkarılmıştır. 10 Temmuz 1982 tarihli yasa ile Bölge Sayıştayları kurulmuş, 19 Kasım 1982’den bu yana, 3.500’den çok nüfuslu belediyelerde çoğunluk ve nispi temsil yöntemlerinin karışımı olan bir seçim yöntemi benimsenmiş, 31 Aralık 1982 tarihli bir yasa ile de Paris, Lyon ve Marsilya gibi anakentlerin yönetim modellerinde değişiklik yapılarak, ilçelerde belediye meclisleri ve belediye başkanlıkları oluşturulmuştur. Ayrıca, 19. yüzyıldan

¹³⁷ Keleş, 2020, s. 75.

¹³⁸ Keleş, 2020, s. 24-33.

beri, temsil görevinden çok, onursal konumu önemli olan Genel Meclis Başkanı, bu düzenlemelerden sonra, meclis toplantılarını yöneten, bütçeyi hazırlayan ve uygulayan, il yönetiminin başı olan asil kişi durumuna getirilmiştir. Valinin, 1982’de adı bile değiştirilerek Cumhuriyet Komiseri yapılmış ise de sonradan, valilerin baskısıyla, 1988’de, vali adi yeniden kendilerine geri verilmiştir.¹³⁹

Kitapta, 1982 sonrasında yapılan değişiklikler sonucunda ve özellikle bölge yerel yönetimlerinin oluşturulmasıyla, Fransa devlet sisteminde “federal bir yapıya geçilip geçilmediğinin” sık sık sorulduğu belirtilmektedir. Belçika ve İspanya gibi ülkelerden farklı olarak Fransa’daki bölgeselleşme etnik, kültürel ya da dil etmenlerine dayanmamaktadır. Dolayısıyla Fransız bölgeciliği siyasal olmaktan çok yönetsel ve ekonomik etmenlere dayanmaktadır. Bu bağlamda, Fransa’daki yerinden yönetim sistemi “yönetsel federalizm” olarak adlandırılmaktadır.¹⁴⁰ Bu bulgu, bu tez çalışmasında da esas alınmış ve Fransa’daki bölge yönetimlerinin tamamen yönetsel ve ekonomik olduğu çalışmada vurgulanmıştır.

Yazara göre, Fransa’da ulusal ya da yerel çapta birden çok siyasal görev (seçimle gelinen) bir kişide birleşebilmektedir (cumul des mandate). Ancak, 30 Mart 1985’te çıkarılan bir yasa, bir kişide birleşebilecek bu tür görevlerin sayısını azaltmıştır. Milletvekilliği, senatörlük, Avrupa Parlamentosu üyeliği, 20 binden çok nüfuslu bir belediyenin başkanlığı, il genel meclisi üyeliği, bölge meclisi üyeliği ve Paris Belediye Meclisi üyeliği gibi görevlerden en çok iki tanesi bir seçilmiş kişi tarafından üstlenebilmektedir. Uygulama, üzerlerinde bu tür görevlerden ikiden fazlası bulunanların, yeni düzenlemeden sonra, bölge meclisi üyeliğini bırakarak, daha prestijli saydıkları görevleri koruma eğiliminde olduklarını göstermiştir.¹⁴¹

¹³⁹ Keleş, 2020, s. 70-71.

¹⁴⁰ Keleş, 2020, s. 61-63.

¹⁴¹ Keleş, 2020, s. 77.

Yazara göre, Chirac başkanlığındaki hükûmetin göreve başlaması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi doğrultusundaki uygulamalarda bir duraksamaya yol açmıştır. Chirac, "Fransa'nın dört ayrı yönetim basamağına sahip olmasının bir lüks olduğunu" öne sürmüş ise de yapabildiği değişiklikler sınırlı ölçülerde kalmıştır. Örneğin, yerel yönetimlerdeki görevlilerin atama yöntemlerinde bir ölçüde merkeziyetçiliği geri getirerek, yerel yönetimlerin özerkliği sınırlandırılmak istenmiştir. Chirac'ın yaptığı ikinci değişiklik ise, 5 Ocak 1988 tarihli yasa ile, bir yandan yerel yönetimlerin özel kesimdeki işletmelerin etkinliklerine karışma biçimlerini sınırlaması, bir yandan da komünlerin, yerel yönetim birliklerine giriş ve çıkışlarına kolaylık getirmesidir. Amacı, komünlerin daha yumuşak kurallara bağlı kılınmasıydı.¹⁴²

Merkezileşmeye dönüş yasalarından önemli olanları burada belirtilmemiştir. Öncelikle belirtmelidir ki Chirac anılan dönemde başbakandır. Başkan olarak hala solcu lider Mitterrand görev yapmaktadır. Aslında, yeniden merkezileşmeye dönüş kapsamında daha önemli yasalar çıkarılmıştır. Örneğin, Bodineau ve Verpeaux'ya göre, 6 Şubat 1992 tarihli yasaya göre, yetki genişliği kuruluşları ile yerel yönetimler arasında yetki donatılması bakımından bir üstünlük bulunmamakla birlikte, devletin illerdeki ve bölgelerdeki, yetki genişliğine dayalı hizmetlerinin, merkez adına valilerce yürütülmesi, merkez-taşra dengesini nispeten bozmuştur.¹⁴³ Dumont'a göre, merkezileşmeyi gösteren diğer bir yasa 1995 arazi kullanım planlaması ve geliştirme yasasıdır. Bu yasa ile, daha önce yerel yönetimler tarafından kullanılan yetkiler coğrafi olarak sınırlandırılmıştır. Buna ilave olarak, vergi konularında bölgelerin ve illerin özerkliğini kısıtlayan 1993 tarihli maliye yasası ile inşa edilmiş mülkler üzerindeki emlak vergisinin bölgelere ve illere ait payları kaldırılmıştır.¹⁴⁴ Diğer taraftan, 1 Temmuz 1992'deki yetki genişliği

¹⁴² Keleş, 2020, s. 76.

¹⁴³ Pierre Bodineau et Michel Verpeaux, *Histoire de la décentralisation*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993, s. 108.

¹⁴⁴ Gérard-François Dumont, *Geopolitics of French territories: decentralization versus recentralisation*, Sorbonne Université, Paris, 2018, s. 19.

kararnamesi ile devlet idaresine yetki devri (subsidiarité) ilkesini uygulamıştır. Buna karşılık, ilan edilen yetki transferleri azaltılmıştır. Greffe'ye göre, bu yasal mevzuat, bölge valisinin yetkilerini koordinasyon açısından da genişletmekte ve bölge valilerini il valilerinin üstüne yerleştirmektedir.¹⁴⁵ Schmidt ise yerelleşme reformlarını müteakip teritoryal yönetimlere verilen sorumluluklar karşılığında yeteri kadar parasal destek sağlanamadığı için reformlardan önceki dönemlerde yaşanan bazı vesayet süreçlerinin 1990'larda da yaşandığını belirtmektedir.¹⁴⁶

Yazara göre, Fransa'nın yeni yerinden yönetim düzeni ve bu yapının işleyişi ağır eleştirilere konu olmaktan geri kalmamıştır. Merkeziyetçi yapının savunucuları, bugün, Fransa'da yalnız siyasetçiler arasında değil, aydınlar ve bilim adamları arasında da vardır. Vesayetin niteliğinin değiştirilmiş ve alanının daraltılmış olması, merkez dışında geniş ölçüde özerk güç odaklarının oluşmasına yol açtığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Belediye başkanlarına tanınan geniş yetkiler, onlara hatta, "Feodal beyler" denilmesine bile yol açmıştır. Bu yeni erk sahiplerinin, merkezle çevre arasındaki tarihsel dengeyi bozduğundan yakınmalar vardır.¹⁴⁷

Keleş'in diğer çalışması, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisinde yayınlanan makaledir.¹⁴⁸ Yukarıda incelenen kitapta belirtilen birçok konu ile örtüşen bu makalede farklı olarak öne çıkarılan konular ve makaleye ilişkin tespit edilen önemli noktalar müteakip maddelerde ortaya konulmuştur.

Makalede, Fransız yerel yönetimlerini incelemenin Türkiye için özel bir önemi olduğu, zira Türkiye'nin yönetim yapısını ele almaya karar veren herkesin, bu yapının Napolyon Fransa'ndan alındığı, merkeziyetçi bir nitelik taşıdığı gözlemini yapmakla işe

¹⁴⁵ Xavier Greffe, « L'Acte II de la décentralisation, (dans La décentralisation) », *La Découverte*, 2005, s. 114.

¹⁴⁶ Vivien A. Schmidt, « Unblocking Society by Decree: The Impact of Governmental Decentralization in France », *Comparative Politics*, City University of New York, Vol. 22, No. 4 (Jul., 1990), s. 475-477.

¹⁴⁷ Keleş, 2020, s. 78.

¹⁴⁸ Ruşen Keleş, "Fransa'da Yerinden Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 3, S: 1, Ocak 1994.

başladığı, her iki ülkenin yerinden yönetim sisteminin, devlet yapısının merkeziyetçi niteliğinden geniş ölçüde etkilendiği belirtilmektedir.¹⁴⁹ Uygun olduğu değerlendirilen Keleş'in bu görüşü çerçevesinde, benzer cümleler bu çalışmaya da dahil edilmiştir.

Keleş'e göre, valilerin çok nadir olarak mahkemelere başvurdıkları rakamlarla gösterilmektedir. 1982'den 10 yıl sonra, uygulamada, 4 milyon işlemten, yalnız 1500'ü için mahkemeye gidilmiştir. Vali, işlemi yönetim mahkemesine götürmeden önce, ilgili yerel yönetime, yasaya uygun duruma getirmesi ya da işlemi iptal etmesi için bir şans tanıyabilmektedir.¹⁵⁰

Makalede, 6 Şubat 1992 tarihli bir yasa kapsamında, yurttaşlara, yerel yönetimlere geniş bir şekilde katılma hakkının tanınmış olduğu belirtilmektedir. Katılma, gönüllü kurulların temsilcileriyle seçilmiş kimseleri bir araya getiren “danışma kurulları” yoluyla gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, "halkoylaması" yoluyla, belediye etkinlikleriyle ilgili her karar hakkında hemşerilere danışma yolu da açılmıştır. Bununla birlikte, gönüllü kuruluşlara ve halka tanınan bu yetkilere, doğrudan demokrasiyi çağrıştırmakta oldukları gerekçesiyle belediye meclisi üyelerinden tepki geldiği gibi, bu yenilik, kimi bilim adamlarınca da eleştirilmiştir. Meclis üyeleri, sahip bulundukları siyasal erkin bu biçimde paylaşılmakta olmasından hoşnut kalmamışlardır.¹⁵¹

Onur Karahanoğulları'nın 2013'teki “Fransa’da Kamu Yönetimi” çalışmasında¹⁵² tespit edilen önemli noktalar ve bunlara ilişkin değerlendirmeler müteakip maddelerde ortaya konulmuştur.

Çalışmada, Osmanlı modernleştirmesinde ve Cumhuriyet Devrimi dönüşümlerinde Fransa’nın, Türk kamu yönetiminin örgütlenmesinde belli oranda

¹⁴⁹ Keleş, 1994, s. 3.

¹⁵⁰ Keleş, 1994, s. 13.

¹⁵¹ Keleş, 1994, s. 17.

¹⁵² Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, Ed. Koray Karasu, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde Ankara, İmge Kitabevi, 2013.

örneklik ettiği belirtilmektedir. Model alma, kimi yönetsel kurumların ve devlet faaliyetlerine uygulanan idare hukuku işleyişinin ülkeye transfer edilmesi biçiminde ortaya çıkmıştır. Bu örneklikten kaynaklanan benzeşmeler günümüzde de devam etmektedir.¹⁵³

Çalışmada ayrıca, Fransa kamu yönetiminin, dünyadaki temel yönetim sistemlerinden birini oluşturduğu belirtilmektedir. Fransız Napolyoncu Devlet geleneği, devlete birlik ve bölünmezlik özellikleri isnat etmekte olup toplumsal parçalanmışlıktan kurtularak ulus inşa etme projesinin bir parçası olarak gelişmiştir. Bu nedenle benzer hedefleri olan birçok üçüncü dünya ülkesine de örneklik etmiştir. Napolyoncu yönetim anlayışı, aşırı merkezileşmiş bir yapıyı ön plana çıkarmaktadır. Özellikle illerde valiler aracılığıyla tüm ülke çapında siyasal/yönetsel birliktelik sağlanmaktadır. Fransız sisteminin önemli bir özelliği de yönetimin tüm işleyiş ve fonksiyonlarının hukuksal çerçeve içine oturtulmuş olmasıdır.¹⁵⁴

Dolayısıyla, Fransa tarihindeki bu siyasal rejim çeşitliliği, Fransızların siyasal özgünlüklerinden birini oluşturmaktadır. Bu çeşitlilik, büyük oranda Fransız tarihi boyunca dizilmiş olan devrimlerin eseridir. Bir öncekine tepkiyle belirlenen bu rejimlerin her biri, günümüz Fransız siyasal ve idari kurumlarının şekillenmesine katkıda bulunmuştur.¹⁵⁵

Çalışmada da belirtildiği gibi aşırı merkezileşmiş bir yönetim anlayışına sahip olan Fransa, bu yönetim anlayışını taşrada özellikle valiler aracılığıyla sürdürmüştür. Fransız tarihi boyunca gerçekleştirilmiş olan devrimler sayesinde elde edilen siyasal rejim çeşitliliği ise Fransızlara siyasal özgünlük kazandırmıştır. Bu bağlamda, yazarın ön plana çıkardığı bu hususlar bu çalışmanın yazarı tarafından da benimsenmiş ve bu

¹⁵³ Karahanoğulları, s. 47-48.

¹⁵⁴ Karahanoğulları, s. 47-48.

¹⁵⁵ Karahanoğulları, s. 55.

nedenle Fransız yerleşmesinin incelenmesi çok ilginç belediyeçilik örneklerinin bulunduğu Fransız Devrim dönemine kadar götürülmüştür. Ayrıca, Fransız kamu yönetiminin, Osmanlı'dan beri Türk kamu yönetiminin örgütlenmesinde örnek alınmasına ve bu model almanın, günümüzde de devam etmesine ilişkin görüşlerin de önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Çalışmada ayrıca, “yönetimsel örgütlenme” başlığı altında ortaya konulan konular dikkat çekmektedir. Bu başlık altında, öncelikle, 2003 yılında, Fransız Anayasası'nda yapılan değişikliklerle, Fransız yönetimsel yapısında önemli yeniliklerin gerçekleştirildiği belirtilmektedir. Yapılan bu anayasal değişiklik, devlet iktidar ve hizmetlerinin ülke coğrafyası üzerinde örgütlenmesine ilişkin terminolojiyi de değiştirmiştir. Bu değişiklikten önce Fransa'da merkezi idare ve mahalli idare (*collectivité locale*) ayrımı mevcuttu. Yazara göre, artık mahalli idare (*collectivité locale*) terimi yerine, hem merkezi idarenin taşra örgütlenmesini ve hem de yerel yönetimleri anlatmak üzere *ülkesel* yönetim olarak karşılayabileceğimiz (*collectivité territoriale*) terimi kullanılmaktadır.¹⁵⁶

Anayasadaki terminoloji değişikliği sonucunda ortaya çıkan duruma ilişkin çalışmada yapılan yorumun uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Birincisi, “*collectivité territoriale*” kavramı, merkezi idarenin taşra örgütlenmesi ve yerel yönetimlerin ikisini birlikte anlatmak üzere ortaya konulmuş bir kavram değildir. Devletin resmi internet sitesi *Vie publique*'de de belirtildiği gibi, yerel otorite yani “*collectivité territoriale*” Devletten ayrı bir kamu otoritesidir. Bunlar, komün, il, bölge gibi yerel birimler olup bu birimlerin her birinin genel oyla seçilen bir yürütme ve

¹⁵⁶ Karahanoğulları, s. 82.

müzakere meclisi vardır. Devletin eylemlerine ek olarak imtiyazlarını özgürce kullanırlar.¹⁵⁷

İkincisi, Insee'nin internet sitesinde de belirtildiği gibi, “collectivité locale” ve “collectivité territoriale” kavramları birbirlerinden farklı değildir. 2003'teki anayasa değişikliğine kadar, 34. maddede ve XII. başlıkta bu iki kavram ayrı ayrı yer alıyordu. Bu değişiklikten sonra artık yerel yönetimler için “collectivité territoriale” kavramı kullanılacak ve “collectivité locale” kavramı yasal olarak geçerli olmayacaktır.¹⁵⁸

Diğer yandan, bu kavramların karşılıkları Çiner tarafından doğru bir şekilde ortaya konulmaktadır. Çiner'e göre, Fransa'da Cumhuriyetin “teritoryal örgütlenmesi” denildiğinde hem yerel yönetimler hem de mülki yönetim anlaşılır ancak, Fransızcada yerel yönetimleri karşılayan iki terim bulunmakla (collectivités locales, collectivités territoriales) birlikte bunlar eşanlamlıdır.¹⁵⁹ Dolayısıyla, bu açıklamalardan, “collectivité territoriale” kavramının sadece yerel otoriteleri içerdiği, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesini kapsamadığı hem mülki idarenin taşra teşkilatını hem de yerel yönetimleri karşılayan kavramın ise *teritoryal örgütlenme* olduğu anlaşılmaktadır.

Diğer yandan, çalışmadaki “territorial” kavramının Türkçe karşılığının “ülkesel” olarak belirlemesinin uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Terimler sözlüğü CNRTL “territorial” kavramını, bölgenin (alanın) idari alt bölümü ile ilgili olan; böyle bir alt bölümü oluşturan olarak açıklamaktadır. Bir belediyenin bölgesel sınırları; seçim bölgesi, yönetim, yerel makamlar (komünler ve iller, denizaşırı bölgeler vs.) örnek

¹⁵⁷ Vie publique, « Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale ? », <https://www.vie-publique.fr/fiches/19604-quest-ce-quune-collectivite-territoriale-ou-collectivite-locale>, (Erişim: 23.4.2023).

¹⁵⁸ Insee, Définitions, « Collectivité territoriale / Collectivité locale », <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1353#:~:text=Les%20collectivit%C3%A9s%20territoriales%20sont%20des,population%20d'un%20territoire%20pr%C3%A9cis>. (Erişim: 23.4.2023).

¹⁵⁹ Can Umut Çiner, “Fransa’da Kamu Yönetimi” *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi içinde*, Editör Koray Karasu, Atatürk Üniversitesi, Erzurum, 2022, s. 104.

olarak gösterilebilir.¹⁶⁰ Çiner’e göre, *territoryal* kavramının ülkenin toprağı anlamından çok belirli-sınırlı coğrafi bir alan anlamında kullanıldığı düşünülebilir.¹⁶¹ Nitekim, bir *territoryal* yönetim (*collectivité territoriale*), Devlete karşı belirli bir idari özerkliğe sahip olan bir “bölgenin parçası” olarak tanımlanır.¹⁶²

Bu açıklamalardan, “territorial” kavramının, “ülke” yerine daha dar bir “alanı” kapsadığı ve Türkçe karşılığı olarak “ülkesel” yerine “alansal” kavrama karşılık geldiği anlaşılmaktadır. Kavramın daha iyi anlaşılması için kavramın orijinal hali bozulmadan yani “teritoryal” ya da “teritoryal yönetim” şeklinde kullanılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Diğer bir konu da çalışmada “yerelleşme” ya da “desantralizasyon (d c ntralisation)” terimi yerine kullanılan, “ zeksizleştirim” terimidir.  zeksizleştirme teriminin kökü, merkez anlamına gelen “ zek” teriminden türetilmiştir. “ zek” kelimesinin Anadolu’da merkez, bitkinin özü, dere, vadi vs gibi birçok anlamı bulunmaktadır. Kelimenin Eski Uygur Budist metinlerinde, Kırgız, Kazak, Nogay, Tatar, Başkurt,  zbek, Altay, Tuva Türkçesinde kullanıldığı bilinmektedir. Özek kelimesinin Isparta’da ‘merkez’ anlamında kullanıldığını ancak Anadolu’da farklı anlamlara da geldiği ve kasabalı birinin bu kelimenin merkez anlamına geldiğini asla bilemeyeceği belirtilmektedir.¹⁶³ Terzi ise,  zek teriminin Türkçede yaygınlaşmayan kelimeler arasında bulunduğunu ifade etmektedir.¹⁶⁴ Dolayısıyla,  zek ya da  zek teriminden türeyen  zeksizleştirim ifadesi toplumda yaygın olarak kullanılmamaktadır.

¹⁶⁰ CNRTL, Territorial, <https://www.cnrtl.fr/definition/territorial>, (Erişim: 23.4.2023).

¹⁶¹ Can Umut Çiner, “Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye’ye Karşılaştırmalı Bir Bakış”, A.Ü. SBE, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, 2010, s. 17.

¹⁶² School Mouv, « Collectivité territoriale », Définition, <https://www.schoolmouv.fr/definitions/definition-183/definition>, (Erişim: 23.4.2023).

¹⁶³ Nermin Yıldırım, “Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük’ündeki Türkçe Kökenli Kelimeler Üzerine Bir İnceleme: Ö Maddesi Örneği”, *Yüksek lisans tezi*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021, s. 128.

¹⁶⁴ Âdem Terzi, « Yabancı Sözlerin Günümüz Edebiyatındaki Görünümü-1 », s. 431.
https://www.academia.edu/32290549/Yabanc%C4%B1_S%C3%B6zlerin_G%C3%BCn%C3%BCm%C3%BCz_Edebiyat%C4%B1ndaki_G%C3%B6r%C3%BCn%C3%BCm%C3%BC_1, (Erişim: 23.4.2023).

Bu terimin yerine “yerelleşme” ya da “yerinden yönetim” teriminin tercih edilmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Yazar çalışmasında ayrıca, 2003'teki anayasal değişiklik ile Fransız yönetsel yapısının “üniter” yapıdan kurtularak “desantralize” olduğu vurgulanmaktadır. Halbuki anayasadaki maddenin geri kalan bölümü ve bu bölümde yer alan “indivisible” kavramı önemli bir belirleyiciliği ortaya koymakta, üniter yapıyı “kapalı” bir şekilde tanımlamaktadır. Dolayısıyla anayasal tanımlara bakıldığında Fransa'nın kendine özgü bir yerinden yönetim yapısı ortaya çıkmaktadır. Bu da siyasi iktidarlara büyük bir esneklik sağlamak ve gelecekte “yeniden merkezileşme” için dönüşlere kapıyı aralık bırakmaktadır. Bu hususun çalışmada vurgulanmadığı gözlenmektedir.

Can Umut Çiner'e ait ilk çalışma, “Fransa’da Kamu Yönetimi” adlı çalışma¹⁶⁵ olup karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmaları kapsamında Atatürk Üniversitesinde, 2022 yılında hazırlanmıştır. Çiner, “Fransa’da Kamu Yönetimi” adlı çalışmayı, Yönetim Tarihi ve Geleneği, Devletin Yapısı, Siyasal Sistem ve Örgütlenme Biçimi, Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi, Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler, Kamu Yönetimi Reformları, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Çalışmaları Açısından Fransa'nın Önemi gibi ana başlıklar altında incelemiştir.

Çalışmanın ilk sayfasında yer alan Fransa kamu yönetimine ilişkin organizasyon şeması, genel resmin görülmesi bakımından okuyucuya önemli kolaylık sağlamaktadır. Şema, *yarı başkanlık sistemi* (Cumhurbaşkanı, Başbakan-hükümet), *merkezi yönetim* (bakanlıklar, mülki idare), *yerel yönetimler* (belediyeler, iller, bölgeler, denizaşırı

¹⁶⁵ Can Umut Çiner, “Fransa’da Kamu Yönetimi” Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi içinde, Editör Koray Karasu, Atatürk Üniversitesi, Erzurum, 2022.

yönetimler, özel statülü yönetimler), *reform politikaları* (bölgeselleşme, yerelleşme, metropolleşme) şeklinde bölümlere ayrılmaktadır.¹⁶⁶

Organizasyon şemasındaki yerel yönetimlerin alt bölümleri olarak gösterilen “belediyeler” aslında komünlerdir. Halbuki, iller, bölgeler, denizaşırı yönetimler, özel statülü yönetimler de birer “belediye” statüsündeki yerel yönetimlerdir. Nitekim Gözler, Fransa’da büyüklük küçüklük bakımından bir ayrım olmadığını, bütün yerleşim yerlerinin birer “belediye (commune)” olarak kabul edildiğini belirtmektedir. Zaten Fransa’da büyük yerleşim yerleri (şehirler) ve küçük yerleşim yerleri (köyler) için de kullanılan terim “commune” terimidir. Bu terim Türkçeye “belde” veya “belediye” olarak çevriliyorsa da gerçekte köyü de kapsar.¹⁶⁷ Bu nedenle, karışıklığın önlenmesi bakımından “belediyeler” kavramı yerine “komünler” kavramının kullanılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Çalışmada, günümüz Fransa’sının Cumhuriyet rejiminin Fransız Devrimi’nin mirası üzerine şekillendiği, Fransız Devrimi’nin en önemli sloganlarından birinin “özgürlük, eşitlik ve kardeşlik” olduğu ve bu anlayışın da son iki yüzyıl içerisinde başta Avrupa olmak üzere bütün dünyaya yayıldığı vurgulanmaktadır.¹⁶⁸ Belirtilen bu görüş çerçevesinde, bu çalışmanın yazarı tarafından özellikle çalışmanın başlangıcı Fransız Devrimine kadar götürülmüştür.

Çalışmada, Fransız devletinin anayasal olarak üç ana sütunun var olduğu, bunların ilkinin *ulusal egemenlik* olduğu, ikincisinin, her ne kadar yerelleştirilmiş üniter bir devlet olsa da Fransız Anayasası’na göre, “*Cumhuriyetin bölünmez*” olduğu, üçüncüsünün, Anayasa’nın temelinde *kuvvetler ayrılığı* ilkesi bulunduğu

¹⁶⁶ Çiner, 2022, s. 92.

¹⁶⁷ Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukuku*, Ekin, Bursa, 1. Baskı, 2018, s. 141.

¹⁶⁸ Çiner, 2022, s. 94.

vurgulanmaktadır.¹⁶⁹ Özellikle, yönetsel yapı “yerelleşmiş” ya da “ademi merkezileşmiş” olsa bile anayasada yer alan “indivisible” kavramı üniter yapının başka bir şekilde yorumlanmasına neden olmaktadır. Çiner tarafından konunun burada vurgulanmış olması önemlidir. Bu konu, bu tez çalışmasının 2. reform döneminde (2002-2012) daha kapsamlı bir şekilde açıklanmıştır.

Mülki yönetim örgütlenmesi kapsamında Ardèche ilinin örgütlenmesi örnek olarak verilmekte, Auvergne-Rhône-Alpes Bölgesinde yer alan Ardèche'in üç ilçesinin bulunduğu, bu bağlamda il merkezi Privas'da, Largentière ve Tournon-sur-Rhône'da ise kaymakamlık örgütlenmesinin bulunduğu ifade edilmektedir.¹⁷⁰ Bunlara ilave olarak müteakip hususların da vurgulanması halinde konunun daha iyi anlaşılmasının sağlanacağı değerlendirilmektedir. Bu ilçelerden il merkezindeki Privas hariç olmak üzere Largentière ve Tournon-sur-Rhône ilçeleri aynı zamanda birer komündür. Bunun gibi ilçelerde birer kaymakam ve seçilmiş birer komün başkanı var iken ilçe olmayan yani kaymakamın olmadığı komünlerde komün başkanı çift şapkalı olup aynı zamanda mülki idare amiri olarak devletin temsilcisidir.

Çiner'in Fransa ile ilgili ikinci çalışması, 2010'da hazırlanmış olan “Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış” adlı doktora tez çalışmasıdır. Çalışmada, sık sık Fransa'daki bölgeselleşme çalışmalarına atıf yapılmakta ve yönetsel bölgeselleşme kavramına açıklık getirmektedir.

1950-1972 dönemindeki “bölgeselleşme” kavram olarak aslında “yönetsel bölgeselleşmenin” karşılığıdır. Yönetsel bölgeselleşme kavramını kapsamlı bir şekilde tanımlayan Çiner'e göre, yönetsel bölgeselleşme, devletin ön gördüğü tahditli bir yönetsel özerklikle, yerel yönetimlerin hareketlendirilmesini de içeren bölgelerdeki iktisadi gelişmeyi koordine edecek yönetsel süreç olarak tanımlanabilir. Fransa'nın bu

¹⁶⁹ Çiner, 2022, s. 96.

¹⁷⁰ Çiner, 2022, s. 103.

dönemde oluşturduğu bölgeselleşmeler yönetsel bölgeselleşme için en güzel örneklerdir. Fransa’da öncelikle yönetsel bir süreç olarak başlayan ve tanımlanan bölgeselleşme, giderek gelişmiştir. Merkezi düzeyde planlama birimlerinin kurulması (DATAR) ve bölge valilik sisteminin tesisi yönetsel bölgeselleşmenin ilk adımlarıdır.¹⁷¹

Çiner’e göre, Fransa’da idari vesayet kaldırıldıktan ve 2003 Anayasa değişikliklerinden sonra yönetsel bölgeselleşme yerleştirilmiş, siyasal bölgeselleşmeye yakınlaşmıştır. İdealize edilmiş olan bu modelin, altında bölgesel özerklik fikri yatmaktadır. Siyasal bölgeselleşmede amaç bölgesel özerkliktir. Genelde, bölgesel özerklik ile siyasal bölgeselleşme eşanlamlıdır.¹⁷²

Bölgeselleşme kavramı genellikle üzerinde uzlaşa sağlanamayan tartışmalı kavramlardandır. Çiner’e ait tez çalışmasının “bölgeselleşme” kavramının açıklanmasına büyük katkı sağladığı değerlendirilmektedir

*Koraltay Nitas’a ait “Fransa Yönetim Sistemi” adlı çalışma,*¹⁷³ Türk İdari Araştırmalar Vakfı yayınevi tarafından yayınlanan Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim kitabı içindedir. Çalışmaya ilişkin değerlendirmeler müteakip paragraflarda açıklanmıştır.

Çalışmada, Fransa yönetim sistemi kapsamlı ve objektif bir şekilde incelenmiş, okuyucuların Fransız yönetim sistemini kolayca anlamalarını sağlayacak tarzda bir doküman oluşturulmuştur. Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler ve Genel Yönetim Yapılanması başlıkları altında incelenen konular özellikle bu tez çalışmasında en çok yararlanılan bölümler olmuştur.

¹⁷¹ Can Umut Çiner, “Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye’ye Karşılaştırmalı Bir Bakış”, A.Ü. SBE, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, 2010, s. 69.

¹⁷² Çiner, 2010, s. 72.

¹⁷³ Koraltay Nitas, “Fransa Yönetim Sistemi”, Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim içinde, *Türk İdari Araştırmalar Vakfı*, Ankara, 2003.

Yerelleşmeye ilişkin 1982'deki 1. reform döneminin detaylı bir şekilde ortaya konulduğu çalışmada, reform sonucunda valinin yerel yönetimlerle ilgili fonksiyonlarını yitirdiği ama düzeni koruma, kamu harcamalarını yapma ve kamusal faaliyetlere ilişkin kontratlar yapma, devlete ait politikaları yerine getirme ve yerelde yapılan uygulamaları denetleme yetkilerini koruduğu, bu nedenle de taşrada idari yönetimin temel taşı olma konumunu devam ettirdiği belirtilmektedir.¹⁷⁴

Çalışmada ayrıca, reform düzenlemeleriyle bölge yerel yönetiminin başkanı durumundaki bölge valisinin bu görevinin sona erdirildiği, anılan görevin seçilen bölge başkanına devredildiği, böylece bölgelerin haklarının güvenceye alınmasının ve özgürce yönetilmelerinin hedeflendiği belirtilmektedir. Yazara göre, günümüzde Fransız bölge yönetimleri, mahalli idarelerle birlikte merkezi yönetimin birlikte örgütlendiği yerel birimlerdir. Ama, 2003 yılına gelindiğinde bile merkezi idareye bağlı bakanlara ait alan görevleri üzerindeki otoriteye sahip bölge valisi figürü nedeniyle merkeziyetçi gelenek etkileşiminden kurtulamamışlardır. Yazara göre, bölgelerin politika oluşturma sürecindeki rolleri küçüktür.¹⁷⁵

Yazara göre, 1982'de yerel yönetsel özgürlükler arttırılmış, 1992'de çıkarılan Cumhuriyetin Bölgesel İdaresi ile ilgili yasa ise; yerel yönetsel özgürlüklerde bir geri adım oluşturarak, merkezin yetkilerinin önemli bir bölümünün valilere devrini sağlamıştır. Fransa'nın yakın çağlarda gerçekleştirdiği evrim özellikli, ama yönetsel yapıda oluşturduğu değişimler itibariyle bir devrim olan yönetsel reformların başlangıç aşamasında ise hem tek adam yönetiminin hem devletin ve hem de bürokrasinin derin izleri mevcuttur.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Nitas, s. 234.

¹⁷⁵ Nitas, s. 238.

¹⁷⁶ Nitas, s. 212.

Nitas, 1999 yılında çıkarılan Voynet yasasının AB'ye uyum ve AB'den azami şekilde yararlanmak amacıyla çıkarıldığını belirtmektedir. Zira AB'ye üye olmasından kaynaklanan bazı hakları olduğunu düşünen Fransa'nın, AB'nin muhtelif bölgesel kalkınma ödeneklerinden faydalanmak istemesi, 1982'den sonraki yıllarda bölgesel olarak AB'ye uyumlu olacak yeni politikaların geliştirilmesini zorunlu kılmıştır.¹⁷⁷

Bu bağlamda, 1. reform döneminde Fransız merkezi yönetim anlayışının genel olarak yumuşatılmasının sağlanmış olduğu ama dönem sonunda çıkarılan kanunlar çerçevesinde valinin yerel yönetimlerle ilgili rollerinde yeniden güçlendirmeler olduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan, AB ile uyum için de yeni yasalar çıkarıldığı görülmektedir. Yazarın bu konulardaki vurguları, bu tez çalışmasının önemli dayanak noktalarını oluşturmuştur.

Yusuf Erbay'a ait "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler" adlı çalışma, Çağdaş Yerel Yönetimler dergisinde 1999'da yayınlanmıştır.¹⁷⁸ Çalışmaya ilişkin değerlendirmeler müteakip paragraflarda açıklanmıştır.

Çalışmada, Fransa Siyasi ve İdari Yönetim Yapılanması adı altında belirtilen organizasyon şemasının, genel resmin görülmesi açısından faydalı olduğu değerlendirilmektedir. Şemada, yasama, yürütme, yargı ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler açık bir şekilde ortaya konulmuş, seçimle gelenlerin getirildikleri görevlere ne kadar süreyle seçildikleri de belirtilmiştir.¹⁷⁹ Ancak, şemadaki yerel yönetimlerin alt bölümleri olarak gösterilen "belediyeler" aslında komünlerdir. Halbuki, iller, bölgeler, denizaşırı yönetimler, özel statülü yönetimler de birer "belediye" statüsündeki yerel yönetimlerdir. Bu nedenle, karışıklığın önlenmesi bakımından "belediyeler" kavramı yerine "komünler" kavramının kullanılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

¹⁷⁷ Nitas, s. 238.

¹⁷⁸ Yusuf Erbay, "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 3, (Sayı: 2), 1999.

¹⁷⁹ Erbay, s. 60.

Makalenin son bölümünde, Personel ve Yerel Kamu Hizmetleri Milli Merkezi (CNFPT)'ye ilişkin açıklamalar bulunmaktadır. CNFPT yerel memurların alımında yapılan sınavların düzenlenmesinden ve personelin hizmet içi eğitiminden sorumludur. İşe alım sınavları her yıl ülke genelinde belirlenen memur ihtiyacı göz önüne alınarak yapılmaktadır. CNFPT tarafından yapılan sınavları kazananlara bir belge verilmekte ve belediyeler istedikleri personeli bunlar içerisinde istihdam etmektedir. Bakanlıklar memur alımı için Maliye Bakanlığı'ndan izin almak zorundayken belediyelerin böyle bir izne ihtiyaçları yoktur. Ancak bütçe denkliği açısından aşırı istihdama gitmeleri oldukça zordur. Diğer yandan, yerel seçilmişlerin maaş ve ödenekleri devlet tarafından karşılanır.¹⁸⁰

Makalenin sonunda bilgi verilen diğer bir konu da Fransız Belediye Başkanları Derneği (AMF)'dir. Dernek 90 yıl önce kurulmuştur ve 34.000 belediye başkanı derneğin üyesidir. Dernek hükümet nezdinde lobi faaliyetlerinde bulunmakta ve baskı grubu olarak görev yapmaktadır.¹⁸¹

Ramazan Şengül'e ait “Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri”, “Fransa’da İl Yerel Yönetimlerinin Geleceği”, “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu” ve “Fransa’da yerinden yönetim politikalarının belediye (commune) yönetimine etkileri” adlı dört çalışma bulunmaktadır.

Önce, “Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri” konulu makale incelenmiştir.¹⁸² Makalede, yazara göre, bölge yerel yönetimlerinin ortaya çıkmasına ilişkin olarak 1982’de uygulamaya konulan reform, 1960 yılındaki coğrafi bölünme temel alınarak yapılmış, bölgelerin sınırları belirlenirken kültürel ve

¹⁸⁰ Erbay, s. 72.

¹⁸¹ Erbay, s. 73.

¹⁸² Ramazan Şengül, “Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri”, *Türkiye İdare Dergisi*, S. 445, Eylül 2005.

tarihsel kriterlere itibar edilmemiş, daha çok suni özellik kapsamında sınırlar belirlenmiştir. Bu bölünme, 1972’de, kanunla tesis edilen bölgesel kamu kuruluşlarının kurulmasında da göz önüne alınmıştır. 1982 reformu ile bölge yerel yönetimlerinin tesisi öngörülmüşse de gerçek anlamda bölge yerel yönetimlerinden söz edebilmek için bölge meclis seçimlerinin yapılacağı 16 Mart 1986 tarihini beklemek gerekmiştir.¹⁸³

Makalede, 17 Mart 2003 tarihinde Kongre’de kabul edilen anayasa değişikliği ile *yerinden yönetim* ilkesinin anayasal ilke haline geldiği belirtilmektedir. Fransa devletinin üniter devlet olduğunu belirten anayasanın 1.maddesine aynı zamanda *yerinden yönetime dayalı* olduğu ibaresi eklenmiştir. Bölgesel yerel yönetimlerin Avrupa Birliği düzeyinde aldığı öneme paralel olarak, yapılan anayasa değişikliği bölge yerel yönetimlerinin güçlendirilmesine yönelik politikaların anayasal dayanağını oluşturmaktadır.¹⁸⁴ Bu kapsamda, anayasadaki maddenin geri kalan bölümünde yer alan “indivisible” kavramının önemli bir belirleyiciliği ortaya koymakta olduğu ve üniter yapıyı “kapalı” bir şekilde tanımlamakta olduğu ve gelecekte “yeniden merkezileşme” için dönüşlere kapıyı aralık bıraktığı ifade edilmelidir. Bu hususun çalışmada vurgulanmadığı gözlenmektedir.

Yazara göre, bölge yönetimlerinin Avrupa Birliği bünyesinde kazandığı önem göz önüne alınırsa, mevcut yapısıyla Fransız bölge yönetimlerinin, birlik üyesi ülkelerin çoğundaki bölge yönetimlerine göre oldukça zayıf kaldığı görülmektedir. 2003’te gerçekleştirilen anayasa değişikliği, bu gerçeği saptamadan hareketle, uzun süre Bonapartist yönetim anlayışının hâkim olduğu Fransız idari sisteminin yerinden yönetim yönünün güçlendirilmesine yönelik, şüphesiz çok önemli bir adımdır. Mevcut değişiklik, bölge yerel yönetimlerinin güçlendirilmesine yönelik politikaların

¹⁸³ Şengül, 2005, s. 64.

¹⁸⁴ Şengül, 2005, s. 65.

uygulanmasını kolaylaştıracak ve bölge yerel yönetimlerinin işlevselliğinin arttırılmasına yönelik çabaları hızlandıracaktır.¹⁸⁵

Yazara ait ikinci çalışma, “Fransa’da İl Yerel Yönetimlerinin Geleceği” konulu makedir.¹⁸⁶ Makalede, Fransa’da il yerel yönetimlerinin 1789 Fransız Devrimi’nden sonra kurulmaya başlandığı belirtilmektedir. 22 Aralık 1789 Kanunuyla yapılan düzenlemeyle il yerel yönetimlerinin sınırları çizilirken dikkat edilen husus, il merkezinin ilin her tarafından atla en fazla bir günlük mesafede olmasıydı. 26 Şubat-4 Mart 1790 Kanunuyla il sınırları sabitlenirken içinde birçok ili barındıran Eski Rejimin (Ancien Régime) province bölümlenmesinden esinlenilmiştir. İl yerel yönetim sınırlarının tespitine yönelik bu düzenleme günümüze kadar çok fazla değişiklik geçirmemiştir.¹⁸⁷

Yazara göre, günümüzde il yerel yönetimlerinin birleştirilmesi konusu gündemdedir. Bu konuda yasa tasarıları hazırlanmıştır. Ulusal Meclis Başkanı Claude Bartolone Île-de-France bölgesindeki illerin birleşmesini savunmaktadır. Seine-Saint Denis İl Yerel Yönetim Başkanlığı süresince edindiği izlenimlere göre küçük iller, çeşitli kamu hizmetlerin görülmesinde uygun ölçek değildir. Cumhurbaşkanı Hollande ise il yerel yönetimlerinin kaldırılmasına karşı olup il yerel yönetimlerinin kaldırılmasının kırsal yaşamı olumsuz etkileyeceği kanısındadır.¹⁸⁸ Özellikle, öteden beri gerçekleştirdiği kültürel ve sosyal hizmetler, kırsal alanda yerine getirdiği görevler il yerel yönetimlerinin asıl görevleri olarak kalmalı ancak gelişimlerini sağlayacak çeşitli reformlarla desteklenmelidir.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Şengül, 2005, s. 67.

¹⁸⁶ Ramazan Şengül, “Fransa’da İl Yerel Yönetimlerinin Geleceği”, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C: 4, S: 2, 2014.

¹⁸⁷ Ramazan Şengül, “Fransa’da İl Yerel Yönetimlerinin Geleceği”, 2014, s. 51.

¹⁸⁸ Şengül, 2014, s. 51-52.

¹⁸⁹ Şengül, 2014, s. 55.

Üçüncü çalışma, “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”

adlı makaledir.¹⁹⁰ Makalede, valilik kurumunun Napoléon Bonapart döneminin ürünü olduğu belirtilmektedir. O dönemde çıkarılan 28 Pluviose Kanununun omurgası valilik kurumudur. Vali, yönetsel monopolü elinde bulunduran kamu görevlisi pozisyonundadır. Kanunun öngördüğü Fransız valisi, idari sistem içinde nispi bir yenilik teşkil eder. Zira Directoire döneminin (1795-1799) merkez komiseri valilik kurumunun bir prototipi niteliğindedir.¹⁹¹

Yazara göre, merkezi yönetimin ilde en önemli kamu görevlisi olması yanında Fransız valisi aynı zamanda il yerel yönetiminin yürütme organı olmuştur. Valinin aynı anda çift görev icra etmesi ulusal ve yerel çıkarların uyumlaştırılmasını sağlamak içindir. Vali sayesinde devlet, kendi iradesini idari vesayet yoluyla il yerel yönetimine kabul ettirmektedir. Vali geleneksel konumunu 2 Mart 1982 yerel yönetim reformuna kadar korumuştur. Yerel yönetim reformu valinin il yerel yönetimiyle ilişkisini kesmişse de reform sonrası taşradaki en yüksek mülki amir olma özelliği devam etmiştir.¹⁹²

Yazara göre, 1982 Sonrası yapılan düzenlemelerin sınırlılıklarını aşmak üzere çıkarılan 6 Şubat 1992 tarihli kanun daha kapsayıcı bir yetki genişliğini amaçlamaktadır. Söz konusu kanuni düzenleme etkileri açısından valinin yeniden dönüşü olarak yorumlanmıştır. 1 Temmuz 1992’de çıkarılan ve “yetki genişliği şartı” adını taşıyan yönetmelik ise kanunun uygulama koşullarını belirleyerek valilerin otoritelerini güçlendirmektedir. Yönetmeliğe göre bölge, ulusal politikaların, ekonomik ve sosyal gelişmenin ve alan düzenlemelerine ilişkin politikaların uygulanacağı bir mülki idari birim olarak öngörülmektedir. Devletin kültür, çevre, şehir ve kırsal alana

¹⁹⁰ Ramazan Şengül, “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: 2, S:2, 2012.

¹⁹¹ Ramazan Şengül, “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: 2, S:2, 2012, s.14.

¹⁹² Şengül, “2012, s.16.

ilişkin politikalarının ve birden fazla ilin yaptığı faaliyetlerin koordinasyonu bölge düzeyinde sağlanacaktır. Mülki kademe birimi olarak il ise ulusal politikaların uygulanmasında düzenleyici metinlerin diğer mülki kademe birimlerini yetkilendirmediği tüm faaliyetlerin yapıldığı yer haline getirilmiştir.¹⁹³

Makalede, Avrupa Birliği üyeliği sürecinde Fransız valilerin, geleneksel olarak sürdürdüğü görevlere ek olarak Topluluk Müktesebatından kaynaklanan yeni görevlere sahip olmuştur. AB'nin çeşitli alanlardaki politika ve kararları taşra yönetimi ve yerel yönetimleri ilgilendirmektedir. Yerel yönetimlerin AB kurum ve organlarının kararlarına uygun faaliyette bulunması valilerin katkısını gerektirmektedir. Ulusal nitelikteki görevler yanında AB Hukuku'nun üye ülkelerde uygulanmasıyla ortaya çıkan görevler sonucunda valiler Fransız idari yaşamında daha etkili bir konuma ulaşmışlardır.¹⁹⁴

Yazara ait diğer bir çalışma, “Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye (Commune) Yönetimine Etkileri” adlı makaledir.¹⁹⁵ Fransa’da yerinden yönetim politikalarının belediye (commune) yönetimine etkileri çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Makalede, Fransa’daki belediye modelinin Kıta Avrupa’sındaki çeşitli ülkeleri etkilediği gibi Türkiye’yi de etkilediği belirtilmektedir. İlk belediye teşkilatının İstanbul’da kurulmasında Fransız belediye modelinden esinlendiği bilinmektedir. Bu haliyle çalışma Türkiye’deki yerinden yönetim politikalarının belediye sistemine etkilerine ilişkin araştırmalara katkı sağlayacak niteliktedir. Farklı dönemlerdeki siyasal iktidarlarca yürürlüğe konulan yerinden yönetim politikalarının belediye yönetiminde

¹⁹³ Şengül, “2012, s.18.

¹⁹⁴ Şengül, 2012, s.20.

¹⁹⁵ Ramazan Şengül, “Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye (Commune) Yönetimine Etkileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2012, C: 9, S: 20.

nasıl bir değişim oluşturduğuna yönelik çalışma literatür taraması üzerinden yapılmıştır.¹⁹⁶

Yazara göre, yerinden yönetim politikaları yerel demokrasinin güçlenmesine yönelik kazanımlar sağlamıştır. Belediye komisyonlarında sivil toplum kuruluş temsilcilerine yer verilerek yerel demokrasinin süreklilik kazanması amaçlanmıştır. Demokratik açılımlar yoluyla belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları çeşitlendirilmiştir. Gerçekleştirilen reform projelerinin temel amacı belediye düzeyinde hizmette etkinlikle ile yerel demokrasi arasında uyumu sağlamaktır.¹⁹⁷

Yeşeren Eliçin (Arıkan)'ın ilk çalışması olan "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler" adlı makalede,¹⁹⁸ Türk Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT) ve Türk Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'nın (MİKT), Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkelerin yerel yönetim sistemleri ve yerelleşme dinamikleri ışığında değerlendirilmesinin hedeflendiği belirtilmektedir. Bu amaçla birinci bölümde Avrupa'nın bütünleşme süreci ve bu süreç içinde gerçekleşen dönüşümler irdelenmiş, ikinci aşamada ise Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlere ilişkin yaklaşımı ve Avrupa Yerel zerklik şartı temel alınarak reform projesinin bu çerçevede nasıl bir yere oturduğu analiz edilmiştir.¹⁹⁹

Yazara göre, 2. yerelleşme reformları döneminde Avrupa bütünleşme sürecinden etkilenen Fransız bölgeselleşmesinin AB'de daha fazla manevra alanı bulduğu ve Fransız bölgelerinin önemli ölçüde geliştiği tespit edilmiştir. Diğer yandan, mazileri Alman yerel yönetimleri kadar eskilere gitmeyen Fransız teritoryal yönetimleri her şeye rağmen, *bölgeler* ile büyük kentlerde *birlik* konularında girişimde bulunmaktan

¹⁹⁶ şengül, "Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye (Commune) Yönetimine Etkileri", s. 31.

¹⁹⁷ şengül, s. 43.

¹⁹⁸ Yeşeren Eliçin Arıkan, "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", *Görüş Dergisi*, Mart 2003.

¹⁹⁹ Eliçin Arıkan, 2003, s. 38.

çekinmemiş, "Bölgeler Avrupası" politikasının en dikkat çekici savunucuları durumuna gelmişlerdir. Bu nedenle, Fransa'da 2003 reformları yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlerine güç katılması zorunluluğu istikametinde bir görüş birliği oluşmuştur. 2003'te 2. dönem yerelleşme reformları kapsamında bölgelere verilen deneme nitelikli yasama yetkisi, idari örgütlenmede bölgeci (régionaliste) yaklaşımın güçlenmesine katkıda bulunmuş, bir bakıma İspanya, İtalya ve hatta Almanya modeline yaklaştırmıştır.²⁰⁰

Yazara göre, içinde bulunduğumuz Avrupa'nın bütünleşmesi ve küreselleşme sürecinde bir yerel yönetim reformundan beklenebilecek en önemli değişiklik, yerel çıkarların geliştirilmesi, yerel yönetimlere uluslararası ağlar üzerinde yer alma, etkin olma olanağı sağlayacak aygıtların sağlanması, yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi, kamu-özel sektör ortaklıklarını gerçekleştirebilme yeteneklerinin artırılmasıdır. Ne var ki, Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma başlığı altında sunulan yasa tasarıları, içinde bulunan sürecin dinamiklerini yakalamış görünmemektedir.²⁰¹

Yazara ait ikinci çalışma, "Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme" adlı makaledir.²⁰² Makalede, yazara göre, Fransız yerel yönetim sistemi 1980'lerden itibaren üç döneme yayılan bir yerelleşme süreci içinde bulunmaktadır. 1982'de çıkarılan yerelleşme yasalarıyla idari aynılık ilkesi terk edilmiş, düzenleyici pek çok yeni yasa çıkarılmış ve yerelleşmenin güçlendirilmesi yönündeki kararlılık farklı iktidarlar tarafından da sürdürülmüştür. Nitekim 2000'li yılların başında gerçekleşen II. Eylem Dönemi önemli Anayasa değişikliklerine şahitlik etmiş, bölge yönetimleri anayasal güvenceye kavuşturulmuş, yerel karar referandumları

²⁰⁰ Elçin Arıkan, 2003, s. 44.

²⁰¹ Elçin Arıkan, "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", s. 50.

²⁰² Elçin, "Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme", *KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 7, S: 13, Haziran 2017.

ve dilekçe hakkı, deneysel uygulama, finansal özerklik ile yerel özgürlük ve sorumluluklar ile ilgili yasal düzenlemeler gerçekleşmiştir.²⁰³

Makalede, 2010'dan beri süren III. Eylem Döneminin hayata geçtiği belirtilmektedir. Metropollere ilişkin düzenlemeler, komün birliklerinin kentsel planlamaya ilişkin yetkilendirilmesi, bölgelerin kalkınma ve istihdam konularında rol almaları, yerel-bölgesel dayanışma ve demokrasinin güçlendirilmesi bu dönemin öncelikli konuları olarak belirlenmiş bulunmaktadır. Makalede, anılan süreçler ele alınmakta, bir yandan söz konusu dönüşümün ana hatları ortaya konmaya çalışılırken bir yandan da halen sürmekte olan III. Eylem Döneminde gündeme gelen illerin geleceği, bölge yönetimleri ve metropoller üzerine tartışmalar ele alınmaktadır. Yazının son bölümünde ise Fransa'da gerçekleşen yeniden yapılanma sürecinin idari örgütlenmesinde bu ülkeyi model almış olan Türkiye'de yerelleşmenin geldiği nokta ve geleceği üzerine ne gibi izdüşümleri olabileceği sorgulanmaktadır.²⁰⁴

Fransa ile Türkiye'yi karşılaştıran yazara göre, Türk il özel idareleri, büyükşehir belediyelerine ilişkin 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi ilan edilen illerde varlıklarını kaybetmiş bulunmaktadır. Büyükşehir statüsü kazanan 14 ilin ne ölçüde bu tanıma uygun olduğu oldukça tartışmalıdır. Bu nedenle, işlevsel metropoliten alanlar olmaktan son derece uzak bu kentlerde il özel idarelerinin, küçük belediyelerin ve köylerin tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılmış olması yerel özerklik ilkesini ihlal eden il ölçeğinde bir yeniden merkezileşme olarak da vasıflandırılmaktadır.²⁰⁵

Diğer yandan, yazara göre, Türkiye'de 2012 yılında çıkarılan yasa ile sayıları 30'a ulaşan büyükşehirlerde tek tip bir modelin bütün büyükşehirlerle uygulanmaya çalışılması da tartışılması gereken bir konudur. Ülkenin bir megapol ölçeğindeki en

²⁰³ Eliçin, 2017, s. 37.

²⁰⁴ Eliçin, 2017, s. 37.

²⁰⁵ Eliçin, 2017, s. 49.

büyük kenti İstanbul'un Kahramanmaraş ile aynı modelle yönetilmek istenmesi rasyonaliteden uzak bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. 6360 sayılı yasa ile 'büyükşehir' kavramı önemli bir değişime uğramış bulunmaktadır.²⁰⁶

Eliçin'e ait bu makale bu tez çalışmasında temel alınan ve faydalanılan önemli bir çalışmadır. Ancak, makalenin başlıklarının, "I, II, III. Eylem Dönemleri" olarak isimlendirilmesi yerine ya Fransızca'da "perde", "oyun" anlamına gelen ACTE kelimesini kullanarak "ACTE I, II, III" şeklinde ya da "yerelleşme reformlarında 1, 2, 3. dönemler" olarak adlandırılması daha uygun olacaktır.

Demokaan Demirel'e ait çalışma, "Fransa'da Yerelleşmenin Bir Aracı Olarak Bölgeselleşme Hareketleri" adlı makaledir.²⁰⁷ Yazara göre, bölge, ekonomik, sosyo-kültürel ve tarihsel özellikler bakımından aralarında türdeşlik bulunan belli bir mekânı tanımlamaktadır. Bölgeselleşme ise, bir ülkenin çeşitli bölgeleri arasındaki eşitsizlikleri gidermek için benimsediği politikaları ifade etmektedir. Bölgecilik devletin ekonomik açıdan az gelişmiş bölgeleri yatırımlar ve mali sübvansiyonlar aracılığıyla desteklemesidir. Yeni bölgecilik hareketleri bölgelerin içsel ekonomik potansiyellerinin artırılması üzerinde durmaktadır.²⁰⁸

Makalede, Fransa'da desantralizasyon sürecinin bir parçası olarak bölgeselleşme hareketlerinin 1950'lerde başladığı belirtilmektedir. 1970'lerde bölgeler arası rekabetin artırılması yönünde politikalar izlenmiştir. 1982 desantralizasyonu ile bölge bir yerel yönetim birimine dönüştürülmüştür. 2003 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği bölgeleri ülkesel yönetimler arasına almıştır. 2004 sonrasında geliştirilen politikalar bölgelere yönelik yatırımları ve sermaye akışlarını arttırmayı hedeflemiştir. 2010'da gerçekleştirilen düzenlemelerle bölge ve il genel meclisleri birleştirilmiştir ve bölgelerin

²⁰⁶ Eliçin, 2017, s. 50.

²⁰⁷ Demokaan Demirel, "Fransa'da Yerelleşmenin Bir Aracı Olarak Bölgeselleşme Hareketleri", (In book: *Recent Discussions In Social Sciences*) (Edt. Mustafa Talas vd.), *Iksad Publications*, 2018.

²⁰⁸ Demirel, "Fransa'da Yerelleşmenin Bir Aracı Olarak Bölgeselleşme Hareketleri", 2018, s. 311.

kendi aralarında işbirliği yaparak birlikler kurmaları teşvik edilmiştir. Çalışmanın temel problemi, Fransa’da dönemler itibarıyla bölgeselleşme politikalarının ne gibi düzenlemeler öngördüğünün ve desantralizasyon süreci sonunda merkezi idarenin geçirdiği değişimin değerlendirilmesidir. Çalışmanın değerlendirilmesinde dönemler arası yapılan karşılaştırmalar etkili olmuştur.²⁰⁹

Yazarın “ülkesel” kavramını “teritoryal” kavramı yerine kullandığı görülmektedir. Teritoryal kavramı aslında “alansal” ya da “bölgesel” kavramına karşılık gelmekte olup konuya ilişkin detaylı açıklamalar “bölüm değerlendirilmesi” bölümünde yapılmıştır.

Yazarın açıklamalarından ayrıca, AB’nin amacına ulaşabilmek için de fonları bir manivela olarak kullanmaya başladığı anlaşılmaktadır. Zira AB, üye ülkeler arasındaki iktisadi faaliyetleri hareketlendirecek sermaye akışlarını sağlamak ve AB kurumunun demokratik yapısını kuvvetlendirmek amacıyla bölge politikalarına önem vermektedir.²¹⁰ AB’ye ilişkin yazar tarafından tespit edilen bu noktanın önemli olduğu değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, bu tespit bu tez çalışmasının temel noktalarından birisini teşkil etmektedir.

Aziz Tuncer’e ait çalışma, “Merkeziyetçiliğin Merkezinde Ademi – Merkezileşme: Fransa’da Bölgesel Politikaların Gelişmesi” adlı makaledir.²¹¹ Makalede, merkeziyetçi yönetimin anavatanı olan Fransa’da asli yönetim kademesinin 1804 yılından beri il olduğu belirtilmektedir. II. Dünya savaşı esnasında ilüstü (bölge) kademesine duyulan ihtiyaç görülmüş olmasına rağmen savaş sonrasında refah devleti yönündeki uygulamalar bu yönde somut adımlar atılmasını engellemiştir. 1974 yılında AB’nin Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonlarını ihdas etmesi içeride bölge yönündeki

²⁰⁹ Demirel, s. 311.

²¹⁰ Demirel, s. 324.

²¹¹ Aziz Tuncer, “Merkeziyetçiliğin Merkezinde Ademi – Merkezileşme: Fransa’da Bölgesel Politikaların Gelişmesi”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 2013, Cilt: VIII, Sayı: II.

taleplere önemli bir ivme kazandırmıştır ve 1982 yılında iç ve dış şartların teşvik etmesi ile Fransa radikal sayılabilecek bir bölgesel reform ile seçilmiş meclisleri olan bölge kademesini idari sisteme dahil etmiştir. Hem bu reformla elde edilen olumlu sonuçlar hem de ulusaltı ve ulusüstü (AB) faktörlerin etkisiyle Fransa 2003 yılında yaptığı anayasa değişikliği ile ademi merkeziyetçi cumhuriyet yönetim modelini kabul etmiştir.²¹²

Yazara göre, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun ihdas edilerek özellikle merkeziyetçi yönetimlere sahip ülkelere ait bölgelerde kullanılması bulunmaktadır. Anılan fon, düşüşte olan sanayi sektörü ve büyük altyapı yatırımlarının yerine yenilerini tesis etmek için varılan anlaşma üzerine 1974'te Paris'te oluşturulmuş, ilk adımda AT bütçesinin %5'i tahsis edilmiştir. Bu dönemlerde yavaş yavaş kendi kriterlerini şart koşmaya başlayan AT, daha sonraki dönemlerde, "bölge esaslı" fonların hedefine ulaşabilmesi için merkezi yönetimlerin etkisine sınırlama getirilmesi ve fonların verilmesinde AT'nin kriterlerinin uygulanması konusunda ısrarcı olmaya başlayacaktır. Dolayısıyla, bu açıdan bakıldığında bölgesellik ve bölge fonları bir anlamda yerel yönetimlere daha fazla özgürlük verilmesi için AT ve daha sonra AB tarafından merkeziyetçi yönetimlere karşı bir manivela olarak kullanılmaya başlamıştır.²¹³

Makalede, bölgesel fonların ülkelere tahsis edilmesine ilişkin kriterlerin, 1979, 1984, 1989 ve 1993 yıllarında değişikliğe uğradığı ifade edilmektedir. Bunun nedeni ise AB'nin tüm merkezi yönetimlere karşı aldığı tavırda aramak gerekmektedir. Zira AB, özellikle merkezi yönetimlerin etkisinin sınırlandırılmasına yönelik olarak bölgeler için tahsis edilen fonları, AB'ye ait kriterler çerçevesinde verilmesi konusunda ısrar etmeye başlamıştır. Hareket serbestisi olan diğer AB ülkelerine ait bölgelerin fonlardan etkin bir şekilde yararlandığını gören Paris yönetimi de Fransa'daki bölge yönetimlerinin AB fonlarından daha fazla yararlanmasının önemini kavrama yönünde güçlü temayülün

²¹² Tuncer, s. 185.

²¹³ Tuncer, s. 186.

ortaya çıktığı görülmektedir. Bölgelerle ilgili taleplere önemli bir ivme kazandıran AB bölge fonları şüphesiz Fransız bölge yönetimlerinin oluşturulmasında önemli bir faktördür.²¹⁴

Yazara göre, yerleşme reformlarının başlangıcında Fransız bölge yönetimlerini harekete geçirici güç daha çok AB'ye ilişkin politikalarda beliren önemli değişiklikler neticesinde ortaya çıkmış ve bölgelerin gelişmesi de bu politikalar ile şekillenmiştir. Merkeze ait yetkilerin bir bölümü teritoryal yönetimlere verildiği için 1982'de yapılan yerleşme reformları bölgesel yönetimler için milat olarak kabul edilmektedir. Gerçekten reformlar, “merkeziyetçi gelenekten kopuşu” temsil etmesi açısından önemli bir köşe taşıdır.²¹⁵

Makalede, seçilmiş bölge meclislerinin yönetim sisteminin içinde yer almasının Fransız yönetim sistemini derinden etkilediği belirtilmektedir. Zira bölge yönetimleri öteden beri idari sistemin içinde yer almasına rağmen ilk kez seçimle oluşturulmaktadırlar. 1986'da yapılan ilk seçimlerde AB standartlarında olmayan Fransız bölge yönetimleri yine de mahalli idareler alanı olmaktan çok genel yönetim alanı olarak görme eğilimi etkisini sürdürmüştür. 1992'deki ikinci seçimler ise eski ile yeni arasındaki sınırların çizilmesi anlamındaki Fransız siyaseti için önemli bir aşama olmuştur. Bölge yönetimlerine ait meclisler özerkliklerinin genişletilmesine ilişkin isteklerini ısrarcı bir şekilde dile getirmelerine ve hatta onları güçlü bir şekilde destekleyen AB olmasına rağmen, yerleşmeye karşı çıkanların endişe ettiği gibi ayrılıktan yana güçlü eğilimler belirgin hale gelmemiştir. Bu bulgular, 1998'de yapılan bölge meclis seçimlerinin üçüncüsü için de geçerlidir.²¹⁶

²¹⁴ Tuncer, s. 185-186.

²¹⁵ Tuncer, s. 187-188.

²¹⁶ Tuncer, s. 195-196.

Yazarın da belirttiği gibi, özellikle, bölgelerle ilgili taleplere önemli bir ivme kazandıran AB bölge fonları şüphesiz Fransız bölge yönetimlerinin oluşturulmasında önemli bir faktördür. Bu faktörün de etkisiyle Fransa, 2003'te anayasa değişikliği yaparak desantralize edilmiş cumhuriyet yönetim modeline geçiş yapmıştır. Bu bulgu, bu tez çalışmasının temelini oluşturmuştur.

Tacettin Karaer'e ait iki çalışma bulunmaktadır. İlki, “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine” adlı makaledir.²¹⁷ Makaleden amaçlanan, dünyada özelleştirme rüzgarlarının estiği, belli başlı ülkelerde tutucu politikaların yeni bir anlayışla uygulandığı bir dönemde, Fransa’da genel amacı yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirmek olan yerel yönetim (yerelleştirme) reformunu nedenleri, amacı, yapılışı ve sonuçları bakımından ana hatlarıyla ortaya koyarak, kısaca değerlendirmektir.²¹⁸

Bu kapsamda, önce genel siyasal-yönetimsel yapı ve yerel yönetimler ortaya konulmuş, sonra, 1982-1986 yerel yönetim reformu ve belediyelere ilişkin açıklamalar yapılmış ve en sonda reformun değerlendirmesi yapılmıştır. Makalede, “Belediyeler” başlığı altında aslında, sayıları 37 bin civarındaki komünler anlatılmak istenmektedir.²¹⁹ Halbuki, il, bölge ve denizaşırı yerlerdeki yerel yönetimler de birer belediye statüsündedir. Bu kapsamda, kavramların doğru bir şekilde ifade edilmesi bakımından “belediyeler” yerine “komünler” teriminin kullanılmasının daha doğru olacağı değerlendirilmektedir.

Yazara göre, Fransa’da yerel yönetimlerin gelişimine ilişkin olarak 1946-1981 dönemindeki uygulamalara bakıldığında önceki yıllarla paralellik gösterdiği, genel kanının tersine yerele verilen serbestilerin miktarında bu dönemde düşüş olduğu görülmüştür. Zira bu dönemde de devlet görevlerinin yerel düzeyi de kapsamı

²¹⁷ Tacettin Karaer, “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 23, S: 3, Eylül 1990.

²¹⁸ Karaer, s. 47.

²¹⁹ Karaer, s. 61.

nedeniyle harcamalar giderek artmış, yerel yönetimlere ait öz gelirler harcamalara yetişememiş, düzenli olarak devlet transferleri zorunlu hale gelmiş, bu da yerel yönetimlerin merkeze bağılılığını arttırmıştır. Hatta yerel özerkliklerdeki bu azalma sürecini 1981 yılına kadar uzatmak mümkündür.²²⁰

Yazara göre, temel olarak 1982-1986 yılları arasında Fransa’da yaşama geçirilen” yerel yönetim / yerelleştirme” reformu baştaki güçlü siyasal ve kitlesel desteğe karşın ön gördüklerinden kurumsal nitelikte olanlarını büyük ölçüde gerçekleştirirken yerel yönetim birimlerinin özerkliği ve işleyişiyle doğrudan ilgili olanlarda (akçal kaynaklar gibi) aynı başarıyı gösterememiştir. Bunun nedeni de 1984 yılından başlayarak iktidarın değişen ekonomi politikası olmaktadır.²²¹

*İkincisi ise Karaer’in Öktem ile birlikte yazdığı “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Vali’nin Yeni Konumu” adlı makaledir.*²²² Makalede, 1982 reformlarına ilişkin bilgiler verilmektedir. Bu bağlamda, yazara göre, yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları yeniden tanımlanarak genişletilmiş, yeni görev dağılımı çerçevesinde geleneksel kapsamdaki yerel hizmetler komünlerin, ekonomik kalkınma bölgelerin ve sosyal nitelikli hizmetler de illerin sorumluluğuna verilmiştir. Ayrıca, yerel yönetim personelinin hem statüsü geliştirilerek merkezi yönetim çalışanları statüsüne paralelliği hem de bu iki yönetsel düzey arasında personel geçişine imkân sağlanmıştır.²²³

Yazara göre, ayrıca, reformlar kapsamında yapılan düzenlemelerle, valinin hem belediyeler (komünler) hem de il yerel yönetimleri üzerindeki denetim yetkisi büyük

²²⁰ Karaer, s. 53.

²²¹ Karaer, s. 67.

²²² Tacettin Karaer ve K. Öktem, “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Vali’nin Yeni Konumu”, *Mali Hukuk Dergisi*, Ocak-Şubat 1991, S: 31.

²²³ Karaer ve Öktem, s. 20-21.

ölçüde sınırlandırılmış, bölgelerde kurulu bulunan idare mahkemelerinin hukuka uygunluk denetimi ile yeni bir Akçal denetim düzeni getirilmiştir.²²⁴

Sabrina Kayıkçı'ya ait “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa 'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı” adlı makale, 2003 yılında yayınlanmıştır.²²⁵ Makalede, Fransa denince ilk akla gelenlerin “Fransa’nın üniter yapısı” ve “1982 reformu” ile yaşadığı adem-i merkezileşme süreci olduğu belirtilmektedir. Fransa’da, 1982 yılına gelinceye kadar merkeziyetçi bir yapı varken, 1982 reformları ile yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında biraz daha güçlenmiştir. Ayrıca 1982 yılına kadar bir kamu kurumu niteliğinde olan bölge, 1982 reformu ile bir yerel yönetim birimi haline getirilmiştir. Bu tarihten itibaren Fransa yerel yönetimleri artık üçlü bir yapıya sahiptir: Belediyeler, iller ve bölgeler. İller ve bölgeler hem merkezi idarenin taşra teşkilatının örgütlendiği hem de yerel yönetim birimi olarak örgütlenen birimlerdir. Fransa’da yerel yönetimler, anayasal güvenceye sahiptir, aynı düzeydeki tüm yerel yönetimler aynı statüye sahiptirler ve tümü doğrudan genel oyla seçilen bir meclisle, bu meclis içinden seçilen bir icra organı tarafından yönetilirler.²²⁶

Makalede, Paris, Marsilya ve Lyon'daki yerel yönetim yapılanması detaylı olarak açıklanmaktadır. Bu kapsamda, Paris'te, *Yönetimden* ve belediye *kolluk* işlerinden sorumlu iki vali bulunmaktadır. Paris'te, önceki dönemlerde ne bir belediye başkanı ne de bir ilin seçilmiş bir icra organı bulunmamaktadır. 1982 reformu kapsamında yapılan değişiklikle ise Paris kenti “Paris İli” ve “Paris Komünü” şeklinde iki unsurdan oluşmaktadır. Bulunan tek meclis, bir yandan İl Genel Meclisi olarak diğer yandan da Komün Meclisi olarak toplanmaktadır. Paris komününün iki organı olan Paris Komün ve Paris Meclisi Başkanı hem "belediye" hem de "il" ile ilgili görevler yapmaktadırlar.

²²⁴ Karaer ve Öktem, s. 20-21.

²²⁵ Sabrina Kayıkçı, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa 'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 12, S: 3 Temmuz, 2003.

²²⁶ Kayıkçı, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa 'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, 2003, s. 22.

Paris Meclisi üyeleri, Paris komününün hudutları dahilindeki ilçelerden seçilerek gelmektedirler. Paris, Marsilya ve Lyon'da belediye işlerini, belediye meclisi yoluna koyar, tahditli bazı konularda da ilçe belediyeleri yetkilidir.²²⁷ Ülkede, bu üç şehir dışında “ilçe belediyesi” adı altında yerel yönetimi bulunmamaktadır. Diğer ilçelerde, komün belediyeleri vardır.

Makalede, bölge yerel yönetimlerine ilişkin bilgiler de verilmektedir. Buna göre, İtalya ve İspanya modeline yaklaşmakla birlikte Fransa'daki bölge yönetimi, bu ülkelerdeki bölge yönetimleri gibi politik niteliğe sahip değildir. Benzetilen bu modellerde, tarihsel, ekonomik, kültürel ve etnik şartlar öne çıkarken Fransız bölge yönetimlerinin tesisinde yönetsel ve ekonomik şartlar öne çıkmaktadır.²²⁸

Makalede, Paris, Marsilya ve Lyon, “Anakent Belediyeleri” olarak belirtilmektedir. Öncelikle belirtilmelidir ki bu üç şehir “özel statülü” yerel yönetimdir. Ayrıca, bunların bu statülerinden farklı olarak birer metropoldürler. Fransa'daki metropollerin yapıları ve oluşumları, Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinden farklıdır. Vie publique'e göre, metropoller, farklı komünlerin veya komün gruplarının bir araya gelmesiyle oluşurlar. Fransa'da ilk adımda 9 metropol kurulmuş, metropollerin sayısı 2018 yılında 21'e çıkmıştır.²²⁹ Örneğin, “Grand Paris Metropolü”; Paris şehrini, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis ve Val-de-Marne adlı üç ildeki 123 komünü, Essonne ve Val d'Oise'e ait 7 komünü bir araya getiren yoğun ve kentsel bir komünler arası yapıdır.²³⁰ Yani, yazarın anakent belediyeleri olarak belirttiği üç büyük kentin dışında da metropol adı altında kentler bulunmaktadır.

²²⁷ Kayıkçı, s. 29.

²²⁸ Kayıkçı, s. 41.

²²⁹ Vie publique, “Intercommunalité : un nombre stable d'EPCI à fiscalité propre en 2021”, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/279886-intercommunalite-un-nombre-stable-depci-fiscalite-propre-en-2021>, (Erişim:23.20.2022).

²³⁰ La Métropole du Grand Paris, <https://www.metropolegrandparis.fr/fr/la-metropole-du-grand-paris#:~:text=En%20tant%20que%20premier%20p%C3%B4le,et%20de%20l'attractivit%C3%A9%20internationale>, (Erişim: 23.04.2023).

Yazara göre Fransa, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ını 1985 tarihinde imzalamış olmakla beraber 2003'e gelindiğinde henüz onaylamamıştır. Halbuki Türkiye Şart'ı çekince koyarak 1992'de onaylamıştır.²³¹ Fransa'nın Şart'ı onaylamaması ilke düzeyindeki çekincelere dayanmaktadır. Bu kapsamda hükümet, iç yönetsel yapıya ilişkin bir hususta devletlerarası bir anlaşmayı imzalamayı istememe düşüncesi ileri sürülmektedir.²³²

Kemal Gözler'e ait iki çalışma vardır. Bunlardan ilki, “Osmanlı/Türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa'dan mı İktibas edilmiştir?” adlı makaledir.²³³ Bu makalede, Osmanlı/Türk köy idaresi sisteminin Fransa'dan aktarılıp aktarılmadığı incelenmektedir. Bunun için, bir yandan 1864 ve 1871 Osmanlı Vilayet Nizamnamelerinin köy idaresine ilişkin hükümleri ile 5 Mayıs 1855 tarihli Fransız Kanununun hükümleri, diğer yandan da 18 Mart 1924 tarihli Köy Kanununun hükümleri ile 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanununun hükümleri arasında mukayese yapılmıştır. Mukayese sonucunda Fransız ve Osmanlı/Türk köy idaresi sistemleri arasında, organların formasyonu, görev ve yetkileri bakımından benzerliklerin olduğu gözlemlenmiş ve Osmanlı/Türk köy idaresi sisteminin, farklı yanları olmakla birlikte, Fransız sisteminden esinlendiği sonucuna ulaşılmıştır.²³⁴

Yazara göre, Türk literatüründe Osmanlı/Türk il özel idaresi sisteminin Fransa'dan örnek alınarak oluşturulduğu yolunda yaygın görüşler vardır. Bu, birçok Türk yazar tarafından da ifade edilen bir konudur. Gözler de diğer yazarlar gibi yaptığı araştırmada, “1913 Tarihli Kanun-ı Muvakkat'ın” 10 Ağustos 1871 Tarihli Fransız

²³¹ Kayıkçı, s. 39.

²³² Kayıkçı, s. 42.

²³³ Kemal Gözler, “Osmanlı/Türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa'dan mı İktibas edilmiştir?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 68 (2), 2019.

²³⁴ Kemal Gözler, “Osmanlı/Türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi”, 2019, s.413.

Kanunundan İktibas edildiği ve ayrıca “3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunun” da Fransa’dan alındığını belirlemiştir. Dolayısıyla hem Türk il özel idarelerinin hem de Türk belediye sisteminin Fransa’dan alındığı tespit edilmiştir.²³⁵

Makalede, Türkiye’de köylere tekabül eden, yani nüfusu 2000’den az olan yerleşim yerlerinin Fransa’da birer “komün” olduğu, 100.000 nüfuslu bir şehrin de 100 nüfuslu bir köyün de komün olarak adlandırıldığı belirtilmektedir. Fransa’da 1 Ocak 2017 tarihi itibarıyla toplam 35.502 komün bulunmaktadır. Bunlardan 25.755’inin nüfusu 2000’den azdır. Yani komünlerin % 72’si bizdeki köylere tekabül eden nüfusu 2000’in altında olan komünlerdir. Yazar bundan hareketle komün kavramının Türkçeye “köy” diye çevrilmesinin % 72 oranında, “belediye” diye çevrilmesinin ise % 28 oranında doğru olduğunu belirtmektedir.²³⁶ Bu bağlamda, Fransa’da bizdeki köylerin dengi olan küçük komünler söz konusu olduğunda “maire” kavramının Türkçeye “belediye başkanı” olarak değil de “muhtar” diye çevrilebileceği belirtilmektedir.²³⁷

Diğer yandan yazar, Osmanlı/Türk köy idaresinin Fransa’da nüfusu 3000’den küçük komün idaresi ile karşılaştırılabileceğini düşünmektedir. Yani, Osmanlı/Türk köy idaresinin Fransa’da nüfusu 3000’den küçük komün idaresinin eşdeğeri olduğu genel olarak ifade edilebilir.

Sonuç olarak gerek Osmanlı gerekse Cumhuriyet dönemlerinde Türkiye’de köy idaresi sisteminin Fransız küçük komün sisteminden esinlendiği belirtilmektedir. Nasıl Osmanlı/Türk mülkî idare sistemi Fransız mülkî idare sisteminden iktibas edilmiş ise, nasıl Osmanlı/Türk il özel idaresi ve belediye sistemleri Fransız il özel idaresi ve

²³⁵ Kemal Gözler, “Osmanlı/Türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi”, 2019, s.415.

²³⁶ Gözler, s.416.

²³⁷ Gözler, s.421.

belediye sistemlerinden esinlenmiş ise, Türk köy idaresi sisteminin de Fransız sisteminden esinlenmiş olması tamamıyla beklenen bir şeydir.²³⁸

Diğer yandan makalede, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi kurulan illerde köy idarelerinin kaldırıldığı ve köylerin bağlı bulundukları ilçelerin mahallesi hâline dönüştürüldükleri belirtilmektedir. Son yıllarda Türkiye’de geri kalan 51 ilde de köylerin (ve keza il özel idarelerinin) kaldırılması yolunda düşünceler ve çalışmalar vardır. Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulan illerde köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması Fransız komün anlayışıyla bağdaşmaz. Türkiye’de köy idaresi sisteminin yakın gelecekte sona erdirileceğinden korkulmaktadır. Hâliyle bu durumda Türk ve Fransız sistemleri arasında karşılaştırılamayacak derecede bir fark ortaya çıkacaktır.²³⁹

*Kemal Gözler’e ait ikinci çalışma, “Mahallî İdareler Hukuku” adlı kitaptır.*²⁴⁰ Kitapta, Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) tanımı yapılmıştır. Buna göre, yerinden yönetim ilkesi veya adem-i merkeziyet bazı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Yerinden yönetim ilkesinin Fransızca karşılığı “décentralisation”dur. Ama Türkçedeki tam karşılığı “adem-i merkeziyet”dir.²⁴¹

Kitapta, Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) – Yetki Genişliği (Adem-i Temerküz) Karşılaştırması yapılmıştır. Buna göre, adem-i temerküz veya yetki genişliği, merkezî idarenin (devlet idaresinin) taşra teşkilâtının başındaki amirlerin yani valilerin merkeze danışmadan, merkezden emir ve talimat beklemeksizin, kendi

²³⁸ Gözler, s.437.

²³⁹ Kemal Gözler, “Osmanlı/Türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi”, 2019, s.438.

²⁴⁰ Kemal Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, Ekin, Bursa, 1. Baskı, 2018.

²⁴¹ Gözler, s. 51.

başlarına merkez adına karar alabilme yetkilerine denir. Bu ilke, valilerin yetkilerinin genişletilmesini öngörmektedir.²⁴²

Yazara göre, amaçları bakımından yerinden yönetim ve yetki genişliği ilkeleri birbirine benzer. Her ikisi de sorunların uzaktaki makamlara sormadan yerinde, hızlı bir şekilde ve daha az masrafla çözülmesini amaçlar. Ancak yerinden yönetim, yani “adem-i merkeziyet” mahallî idareler için, yetki genişliği yani “adem-i temerküz” ise merkezî idare için geçerli olan ilkelerdir. Fransızcada bu başlık altında incelenen iki kavramın isimleri *décentralisation* ve *déconcentration*’dur. Günümüz Türkçesinde ise bu kavramlardan birincisi için “**yerinden yönetim**” ikincisi için ise “**yetki genişliği**” terimi kullanılmaktadır.²⁴³

Yazara göre, mahalli idareler, belli bir toprak üzerinde yaşayan insan topluluğunun oluşturduğu ve merkezi idare (devlet) karşısında belli bir *özerkliğe* sahip ama onun *vesayetine* tabi olan kamu tüzel kişileridir. Buradaki hassas nokta, mahalli idareleri federe devletlerden ayıracak bir unsurun varlığıdır. Bu unsur da *vesayet* denetimine tabi değildir.²⁴⁴

Kitapta, bir üniter devlet olan Fransa’da ikinci meclis olan Senatoda mahalli idarelerin temsil edildiği belirtilmektedir. Bu husus, Anayasanın 24. Maddesinde yer almaktadır.²⁴⁵

Yazar, Fransa’da mahalli idareler, iç içe geçmiş halkalar halinde ve küçükten büyüğe doğru; belediyeler, iller ve bölgeler şeklinde sıralanırlar. Belediyeler illerin, iller de bölgelerini içinde yer alır.²⁴⁶ Bu yargının doğru olmadığı değerlendirilmektedir zira,

²⁴² Gözler, s. 89.

²⁴³ Gözler, s. 89-90.

²⁴⁴ Gözler, s. 86-88.

²⁴⁵ Gözler, s. 94.

²⁴⁶ Gözler, s. 110.

günümüzde kendi bölge veya il sınırları dışındaki başka komün gruplarının çatısı altında birleşen komünler bulunmakta ve bu birleşmeler teşvik edilmektedir.

Yazara göre, Fransız mahallî idareler hukukunda ise, 2015'ten beri, sadece “belediyeler (communes)” için geçerli olan “genel yetki” ilkesidir. Mahallî idarelerin yetkili olması için kendilerine kanunla ayrıca ve açıkça yetki verilmesine, yetkilerinin tek tek sayılmasına gerek yoktur. Kanunla bir mahallî idarenin kurulmuş olması veya tarihsel olarak kurulu bulunan mahallî bir insan topluluğuna kamu tüzel kişiliği tanınması, ona mahallî hizmetler alanında genel bir yetki verildiği anlamına gelir.²⁴⁷ Fransa'da, 2015'te illerin ve bölgelerin genel yetkileri kaldırılmıştır. Yani artık, komünlere ilişkin görevler tek tek sıralanmazken iller için (*sosyal yardım, konut, sağlık, ulaşım, eğitim, kültür*) ve bölgeler için (*ekonomi, arazi düzenlemesi, çevre, su yolları, limanlar ve ulaşım*) yetkiler sayılmaktadır.²⁴⁸

Kitapta, mahallî idarelerin merkezî idare karşısında özerk olabilmeleri için üç şartın birlikte gerçekleşmesi gerektiği belirtilmektedir. İlk olarak, merkezî idare ile mahallî idareler arasında *yetki paylaşımı* yapılmış olmalı ve mahallî idarelere az çok önemli yetkiler bırakılmış olmalıdır. İkinci olarak, mahallî idarelerin özerkliğe sahip olması için, *kendine has karar ve yönetim organlarının* olması gerekir. İdare hukukunda buna “*idarî özerklik (autonomie administrative)*” ismi verilir. Üçüncü olarak mahallî idarelerin özerkliğinden bahsedilebilmesi için mahallî idarelerin kendilerine has *malî kaynakları* olmalıdır. İdare hukukunda buna “*malî özerklik (autonomie financière)*” ismi verilir.²⁴⁹

Diğer yandan, yazara göre, yani mahallî idareler, bir yandan merkezî idare karşısında belli ölçüde özerk olmalı, ama diğer yandan da merkezî idarenin vesayet

²⁴⁷ Gözler, s. 108.

²⁴⁸ Gözler, s. 116.

²⁴⁹ Gözler, s. 182.

denetimine tâbi olmalıdır. “Özerklik (autonomie)” ve “vesayet (tutelle)” kavramları birbirinin karşıt kavramları gibi görünse de bunlar birbirini dengeleyen kavramlardır. Her iki kavram da mahallî idare kavramının tanımlayıcı unsurudur. Mahallî idare kavramından bahsedebilmek için bu iki unsura birlikte gerek vardır. Ancak, mahallî idarelerin merkezî idarenin denetimi altında bulunmaları gerekir. Ancak bu denetim tam olmamalı, sınırlı bir denetim olmalıdır. Aksi takdirde mahallî idarelerin özerkliği ilkesi zedelenir. İşte bu sınırlı denetim yetkisine idare hukukunda “vesayet yetkisi (pouvoir de tutelle)” denir.²⁵⁰

Kitapta belirtilen bir önemli husus da Fransız metropollerine ilişkindir. Yazara göre, metropollerde belediye kısımlarına tüzel kişilik tanınmadan da bir belediye metropol sistemi tasarlanabilir. Nitekim Paris, Lyon ve Marsilya belediyelerinde bu yapılmıştır.²⁵¹

IV. FRANSIZ YEREL YÖNETİMLERİNDEKİ DEĞİŞİMLER ÜZERİNDEN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE BAKIŞ

Tarihsel olarak, önce Osmanlı daha sonra da Türkiye Cumhuriyeti Fransa’daki yönetim modelinden etkilenmiştir. Bu etkilenme, Osmanlı döneminde önce, vilayet sisteminin ve valilik sisteminin ülkemize uyarlanması şeklinde olmuştur. Özellikle, 19. yüzyılda kurulan valilik sistemi, Fransa’nın en popüler yönetim modelleri arasında yer almış ve İmparatorluğun merkezileşmesinin bir aracı olarak görülmüştür. Aynı sistemi model alarak teşkil edilen mülki idare sistemi, yeni bir rejim kurmak amacıyla milliyetçiliğin yaratılmasında ve ülkenin kalkındırılmasında kullanılmıştır.²⁵²

²⁵⁰ Gözler, s. 210-211.

²⁵¹ Gözler, s. 255.

²⁵² Can Umut Çiner, “Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey: Public Policies and Metropolization”, *International Journal of Public Administration*, 37(8), (445-455), 2014, s. 445.

Bu nedenle Fransa ve Türkiye yerel yönetim yapıları bakımından birbirlerine 1980'lere kadar benzemektedirler. Ancak Fransa'da 1982'deki reformlardan sonra başlayan süreç sonunda, iki ülke arasında giderek farklılıklar ortaya çıkmış ve benzerlikler giderek azalmıştır. O halde günümüzde, iki ülkenin yerel sistemleri arasında ne gibi farklılıklar bulunmaktadır?

Yukardaki soruya ilişkin Kayıkçı'nın makalesindeki²⁵³ bazı önemli bulgular aşağıda özetlenmiştir.

✓ Türkiye'de il genel meclisi kararları valinin onayı ile kesinlik kazanmasına rağmen Fransa'da kararlar, onaya gerek olmadan yürürlüğe girmektedir.

✓ Türkiye'de belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilirken, Fransa'da belediye başkanı meclisin içinden seçilir.

✓ Fransa'da il genel meclisi 1982 düzenlemesinden sonra, her türlü siyasi dilek ve temenni kararları almakta serbest bırakılmıştır. Türkiye'de bu konuda serbestlik yoktur. Bu konu, İl Genel Meclisinin fesih nedenidir.

✓ Türkiye'de yerel yönetim organı olarak il daimi encümeni olmasına rağmen, Fransa'da encümene ait görevler, 1982'de oluşturulan büro vasıtasıyla yerine getirilir.

✓ Fransa belediyeleri, nüfus dikkate alınmadan büyük ve küçük belediyeleri içine almaktadır. Oysa Türkiye'de belediye kurulabilmesi için nüfusun 2000'i geçmesi gerekir.

✓ Fransa'da bir yerel yönetim birimi olan bölge yerel yönetimi varken Türkiye'de yoktur.

✓ Türkiye'de yerel yönetim seçimleri 5 yılda bir, Fransa'da 6 yılda bir yapılır.

✓ Türkiye'de belediye meclis üyeliği seçimi tek dereceli nispi temsil sistemine göre yapılırken Fransa'da çoğunluk sistemiyle genel oyla seçilir, seçimler iki turludur.

²⁵³ Sabrina Kayıkçı, "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa 'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 12, S: 3 Temmuz, 2003, s. 37.

✓ Türkiye’de yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında “birlik kurmaları” Bakanlar Kurulu iznine tabidir. Fransa’da ise serbestçe işbirliği yapma özendirilmiştir.

✓ Fransa’da belediye başkanlığı, milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği bir kişide birleşebilmektedir. Oysa Türkiye’de böyle bir şey sözkonusu değildir.

✓ Türkiye’de vali hem il genel meclisi başkanı hem de il özel idarenin yürütme organı iken, Fransa’da 1982 reformu ile valinin yürütmenin başı olmasına son verilmiştir.

Kısacası, Fransa bir yerel yönetim reform süreci geçirerek kendisi gibi üniter bir devlet olan Türkiye’nin yerel yönetim yapısından biraz farklılaşmıştır. İlerleyen zamanlarda da Fransa’nın, AB’ye üyeliğinin bir sonucu olarak, başka farklılaşmalar olabilecektir.

Öncelikle belirtmelidir ki Türkiye’de 6360 sayılı yasa kapsamında oluşan “büyükşehirler” ile Fransa’daki metropoller çok farklı oluşumlardır. Zira, Eliçin’e göre, Fransa’daki metropoller, mevcut yerel yönetimleri kendi çatısı altında toplayan bir şemsiye gibi tasarlanmıştır. Metropol sınırları içinde kalan mevcut yerel yönetim ve yerel yönetim birliklerinin tüzel kişiliklerini kaybetmeleri söz konusu değildir.²⁵⁴

6360 sayılı yasa üzerinden Fransa ile Türkiye’yi karşılaştırıldığında, anılan yasadan sonra büyükşehir belediyesi ilan edilen illerde Türk il özel idareleri, varlıklarını kaybettikleri görülmektedir. İlke olarak doğru bir karar olsa da söz konusu yasa ile büyükşehir statüsü kazanan 14 ilin ne ölçüde bu tanıma uygun olduğu oldukça tartışmalıdır. Bu nedenle, işlevsel metropoliten alanlar olmaktan son derece uzak bu kentlerde il özel idarelerinin, küçük belediyelerin ve köylerin tüzel kişiliğinin ortadan

²⁵⁴ Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 50.

kaldırılmış olması yerel özerklik ilkesini ihlal eden il ölçeğinde bir yeniden merkezileşme olarak da vasıflandırılmaktadır.²⁵⁵

Diğer yandan, Eliçin'e göre, Türkiye'de 2012'deki yasa ile sayıları 30'a ulaşan büyükşehirlerde tek tip bir modelin bütün büyükşehirlerle uygulanmaya çalışılması da tartışılması gereken bir konudur. Ülkenin bir megapol ölçeğindeki en büyük kenti İstanbul'un Kahramanmaraş ile aynı modelle yönetilmek istenmesi rasyonaliteden uzak bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. 6360 sayılı yasa ile 'büyükşehir' kavramı önemli bir değişime uğramış bulunmaktadır.²⁵⁶

Bölüm Değerlendirilmesi

Kavramsal çerçeve kapsamında önce, oluşturulan organizasyon şemasına göre, Fransa'daki yerel yönetimlerle doğrudan ilişkili kurumlar incelenmiştir. Bunlardan ulus üstü kurumlar ile Senato ve Bakanlıklar en tepedeki kurumlardır. Taşrada valilerin oluşturduğu mülki idare ise yerel yönetimlerin içli dışlı olduğu kurumlardır. Yerel yönetimler olarak, bölge, il, komün, komün grupları, özel statülü yönetimler, denizaşırı yönetimler, kavramsal çerçeveyi oluşturan ve bu çalışmanın konusunu teşkil eden kurumlardır. Yerel yönetimler, süreç içinde önemli değişimlere uğramış ve dikkatleri üzerine çekmişlerdir.

Kavramsal çerçevenin önemli unsurlarından olan reform politikaları, Fransa'da kamu yönetiminin olmazsa olmazlarıdır. Bu kapsamda, bölgeselleşme, yerelleşme ve metropolleşme reformları gerçekleştirilmiştir. Reform sürecinin sonraki dönemlerde de devam edeceği değerlendirilmektedir.

Kavramsal çerçevenin esas unsuru olan kavramların incelenmesi bölümünde ise teritoryal (territoriale), teritoryal yönetimler, yerelleşme, yerinden yönetim,

²⁵⁵ Eliçin, s. 49.

²⁵⁶ Eliçin, s. 50.

merkezileşme, merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ilişkileri, denetim-vesayet, görev ve yetki paylaşımı, gelir paylaşımı/mali özerklik, yetki genişliği (dekonsantrasyon) gibi kavramlar Fransa kamu yönetimi bağlamında incelenmiş, birbirleriyle ilişkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Kavramsal çerçevenin ikinci aşamasında ise Fransa'daki yerel yönetimleri ve kamu yönetimini inceleyen 12 Türk yazara ait çalışmalar incelenmiştir. Birkaç yazarın çalışması hariç, çalışmaların çoğu genellikle birbirlerine atıf yaparak oluşturulmuş çalışmalar olup özgün nitelikte bulunmamıştır. Ayrıca, çalışmalarda Fransa'ya ilişkin son güncel bilgiler yoktur.

Bununla birlikte, bu tez çalışmasında temel alınan ve faydalanılan bazı önemli çalışmalar da bulunmaktadır. Bu kapsamda, genellikle üzerinde uzlaşa sağlanamayan tartışmalı kavramlardan olan “bölgeselleşme” kavramını inceleyen birkaç çalışmadan, Fransa kamu yönetimi organizasyon şemasını içeren çalışmalardan, mülki yönetim örgütlenmesi kapsamında verilen il ve ilçe örneklerinden, AB'ye uyum ve AB'den azami şekilde yararlanmak amacıyla çıkarılan kanunların ortaya konulmasından, Fransa'daki yerelleşme reformlarını AB'nin yönlendirmesiyle ilişkilendiren çalışmalardan, AB'nin, merkeziyetçi yönetimlere karşı fonları bir manivela olarak kullandığını belirten çalışmalardan, Fransa ile Türkiye'yi karşılaştıran çalışmalardan, yerinden yönetim, yetki genişliği, vesayet denetimi, yetki paylaşımı, idarî özerklik, malî özerklik gibi kavramları açıklayan çalışmalardan önemli derecede faydalanılmıştır.

Ancak, çalışmalarda belli bazı farklı bakış açılarını yansıtan konular bulunmaktadır. Bu bağlamda, özellikle, Fransa'da reform dönemlerinde çıkarılan kanun, düzenleme ve kavramlara ilişkin sözlüklerdeki terminolojiye ve anlayış birliğine uyumlu olması bakımından bazı farklı noktalar tespit edilmiş olup bunlara ilişkin değerlendirmeler müteakip maddelerde açıklanmıştır.

Fransa'daki yerelleşme reformları dönemlere göre adlandırılırken genellikle, "I, II, III. Eylem Dönemleri" olarak isimlendirilmiştir. Bunun yerine, Türkçe karşılığının tam olması bakımından "Yerelleşme Reformlarında 1, 2, 3. Dönem" olarak ya da Fransızcadaki kullanıma uygun olan "ACTE I, II, III" şeklinde adlandırılması daha uygun olacaktır.

Fransız yerel yönetimleri sınıflandırılırken Türk yazarlar tarafından genellikle "komünler" yerine "belediyeler" kavramı kullanılmaktadır. Halbuki, il, bölge ve denizaşırı yerlerdeki yerel yönetimler de birer belediye statüsündedir. Ayrıca, özellikle 1982'den sonraki kanunlarda "commune" ya da "collectivité territoriale" kavramı kullanılmakta, "belediye" kavramının karşılığı olan "municipalité" kavramı kullanılmamaktadır. Kullanılan kavramlar kapsamında, sadece, "belediye başkanı" kavramının karşılığı olarak "maire" kavramı ile "komün konseyinin" karşılığı olarak "conseil de municipal" kavramları bulunmaktadır. Herhangi bir kanundaki kullanımlara örnek olarak, "komün ya da il" "commune ou département"; "belediye grup kuruluşları" kavramı için "les établissements municipaux" kavramı kullanılmaktadır. Nitekim Gözler, Fransa'da büyüklük küçüklük bakımından bir ayrım olmadığını, bütün yerleşim yerlerinin birer "belediye (commune)" olarak kabul edildiğini belirtmektedir. Zaten Fransa'da büyük yerleşim yerleri (şehirler) ve küçük yerleşim yerleri (köyler) için de kullanılan terim "commune" terimidir. Bu terim Türkçeye "belde" veya "belediye" olarak çevriliyorsa da gerçekte köyü de kapsar.²⁵⁷ Bu nedenle, karışıklığın önlenmesi bakımından "belediyeler" kavramı yerine "komünler" kavramının kullanılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

2003 anayasa değişikliğinden sonra artık Fransa'nın tamamen "yerelleşmiş" ya da "desantralize" bir yapıya kavuştuğuna ilişkin değerlendirmeler bulunmaktadır.

²⁵⁷ Gözler, s. 141.

Halbuki, anayasada yer alan “indivisible” kavramının önemli bir belirleyiciliği ortaya koymakta olduğu, üniter yapıyı “kapalı” bir şekilde tanımlamakta olduğu ve gelecekte “yeniden merkezileşme” için dönüşlere kapıyı aralık bıraktığı ifade edilmelidir. Bu hususun çalışmalarda vurgulanmadığı gözlenmektedir.

Yine, anayasadaki terminoloji değişikliği sonucunda ortaya çıkan duruma ilişkin olarak, “collectivité territoriale” kavramı, merkezi idarenin taşra örgütlenmesi ve yerel yönetimlerin ikisini birlikte anlatmak üzere ortaya konulmuş bir kavram değildir. Zira, Çiner’in de belirttiği gibi, Fransızcada yerel yönetimleri karşılayan iki terim bulunmakla (collectivités locales, collectivités territoriales) birlikte bunlar eşanlamlıdır.²⁵⁸ Başka bir argüman olarak, 2003'teki anayasa değişikliğine kadar, 34. maddede ve XII. başlıkta bu iki kavram ayrı ayrı yer alıyorken bu değişiklikten sonra artık yerel yönetimler için “collectivité territoriale” kavramı kullanılacak ve “collectivité locale” kavramı yasal olarak geçerli olmayacaktır.²⁵⁹

Yanlış kullanıldığı değerlendirilen diğer bir kavram “territorial” kavramıdır. Yapılan araştırmada, “territorial” kavramının, “ülke” yerine daha dar bir “alanı” kapsadığı ve Türkçe karşılığı olarak “ülkesel” yerine “alansal” kavrama karşılık geldiği anlaşılmaktadır. Kavramın daha iyi anlaşılması için kavramın orijinal hali bozulmadan yani “teritoryal” ya da “teritoryal yönetim” şeklinde kullanılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Diğer yandan, Fransa’da mahalli idareleri, iç içe geçmiş halkalar halinde ve küçükten büyüğe doğru; belediyeler illerin, iller de bölgelerini içinde yer aldığını belirten çalışmalar bulunmaktadır. Halbuki, günümüzde kendi bölge veya il sınırları

²⁵⁸ Can Umut Çiner, “Fransa’da Kamu Yönetimi” *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi içinde*, Editör Koray Karasu, Atatürk Üniversitesi, Erzurum, 2022, (91-116), s. 104.

²⁵⁹ Insee, Définitions, « Collectivité territoriale / Collectivité locale », <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1353#:~:text=Les%20collectivit%C3%A9s%20territoriales%20sont%20des,population%20d'un%20territoire%20pr%C3%A9cis>. (Erişim: 23.4.2023).

dışındaki başka komün gruplarının çatısı altında birleşen komünler bulunmakta ve bu oluşumlar her geçen gün teşvik edilmektedir.

Son bölümde ise “Fransız yerel yönetimlerindeki değişimler üzerinden Türk kamu yönetimine bakış” adlı başlık altında her iki ülkeye ait yönetim sistemlerinin son durumları karşılaştırılmıştır. Hem Osmanlı hem de Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk kuruluşunda örnek model kabul edilerek uygulanan Fransız yönetim modelinden, özellikle Fransa’daki yerelleşme reformları sonrasında, önemli farklılıklar olduğu görülmüştür.



İKİNCİ BÖLÜM: FRANSIZ YEREL YÖNETİMLERİNİN KISA TARİHİ

Fransa’da, “devlet benim” diyen XIV. Louis’ten sonra, “Tahtımız ve gücümüz Tanrıya dayanmaktadır” diyen XV. Louis’in ifadeleri ile tanımlanan “Eski Rejim” (Ancien Regime), defalarca uğraştan sonra ancak 1789 Fransız Devrim’i ile ortadan kaldırılabilmıştır. Eski rejimin belli başlı özellikleri; baskı ve adaletsizlikler ile ayrıcalıkların yaygın olması, parlamenter kurumların bulunmaması, bütün gücü elinde bulunduran kralın, Tanrının yeryüzündeki temsilcisi durumunda olmasıdır.²⁶⁰

O dönemde, Fransa tarihine, Devrime ve bugün uygulanan yönetim tarzına felsefi yönden etkide bulunan üç Fransız düşünürden; Rousseau, Montesquieu ve Voltaire’den söz etmeden konunun geçilmesi elbette mümkün değildir. Bu filozoflar, fikri yönden Devrimin temellerini atmışlardır. Roskin’e göre, birçok Fransız vatandaşını, çürümüş olduğuna inandıkları Eski Rejim’in yerine daha uygun bir yönetim tarzı bina etmenin mümkün olduğuna ikna etmişler²⁶¹ ve bu kapsamda, iktisadi ve sosyal reformlar bakımından Voltaire; kuvvetler ayrılığı ilkesi yönünden Montesquieu; halk egemenliğini ve kişi haklarını kapsayan “toplumsal sözleşme” bakımından Rousseau, fikri olarak 1789 Devrimini beslemişlerdir.²⁶²

1789 Fransız Devriminin başlangıcında krallık sürmüştü ancak Devrimi müteakip yayınlanan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi sonrasında kralın yetkileri kısıtlanmıştır. Müteakiben önce ulusal meclis tarafından 1791’de anayasa yapılmış, sonra Krallık sona erdirilmiş ve 21 Eylül 1792 tarihinde *cumhuriyet* ilan edilmiştir.

²⁶⁰ Emre Ekinci, "Devrimden Günümüze Fransız Siyasal Sisteminin Evrimi", *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(1), 2016, s. 151.

²⁶¹ Michael G. Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, (Çev. Bahattin Seçilmişoğlu), Adres Yayınları, Ankara, 2014, s. 110.

²⁶² Esat Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 148.

Fransa'da “Birinci Cumhuriyet” olarak adlandırılan cumhuriyet yönetimi 1792-1804 yılları arasında uygulanmıştır. Ancak cumhuriyet rejimi, devrimciler arasında uzun süre devam eden iç çatışmalar nedeniyle bir türlü yerine oturamamış; rejimin Cumhuriyet olarak adlandırılması, Napolyon Bonapart'ın kendini 1804 yılında imparator olarak ilan etmesine kadar sürmüştür; bu tarihten sonra rejim, imparatorluk adını almıştır. “İkinci Cumhuriyet” ise 1848-1852 yılları arasında uygulanan cumhuriyet yönetimidir.²⁶³

Yerel yönetimler açısından 1789 Devrimi önemli bir başlangıçtır. Komünler (belediyeler) bir yasa kapsamında ilk kez 1789 Devrimi'ni takip eden aylarda Fransa'da kurulmuştur.²⁶⁴ Kurulan komün belediyelerine bir belediye başkanı ile seçilmiş bir belediye organı eklenmiştir. Miras, yollar, kamu işleri, idari polis gibi görevler belediyelere verilirken bazı önemli görevler için merkezden doğrudan destek sağlanması prensibi dikkate alınmıştır.²⁶⁵

Ayrıca, il, ilçe ve kanton yönetimlerinin de bu dönemde ilk kez birer mülki idare kademesi olarak tesis edildiği; bu yönetimlerin ayrıca komünlerle birlikte, belediye (municipalité) kademesi olarak da yetkilendirildiği; 1830 Devrimi'nden sonra artan yasal düzenlemeler ile yerel yönetimlerin kurumsal bir kimliğe büründüğü görülmektedir.

Bununla birlikte, belediyelere ilişkin reform girişimleri daha sonraki dönemlerde de ele alınmaya başlansa da ülkedeki siyasi çekişmeler ve tartışmalar nedeniyle önemli bir sonuca ulaşamamıştır. Zira Tocqueville'nin de belirttiği gibi Devrim'in başlangıcından 1850'lere doğru uzanan süreçte, hürriyet hevesinin defalarca söndüğü, sonra yeniden belirdiği, sonra tekrar söndüğü ve daha sonra tekrar doğduğu gözlenmektedir. Deneyimden uzak, düzensiz, usandırılması, korkutulması, mağlup

²⁶³ Ekinci, s.159-163.

²⁶⁴ Roux, s. 11, 14.

²⁶⁵ Thomas Frinault, “La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes”, *Métropolitiques*, 2012, s. 1.

edilmesi zor olmayan ve yüzeysel olan bu geçici heves, hep bu şekilde devam etmiştir.²⁶⁶

Şüphesiz ki bu reform çalışmalarındaki iniş-çıkışlarda ülke içinde ve dışında yaşanan bazı önemli ayaklanma veya savaş gibi olayların da etkisi olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki bu dönemde yerelleşmeye ilişkin önemli tecrübeler edinilmiş, birçok “ilk”, Devrim ve Devrim sonrası dönemde yaşanmıştır. Örneğin, Roux’a göre, “yerelleşme” kavramına karşılık gelen “décentralisation” kavramının da ilk kez bu dönemde Martignac Hükümetinin iş başında olduğu 1829 yılında kullanılmıştır.²⁶⁷

Dolayısıyla, günümüzde “teritoryal yönetimler” olarak adlandırılan yerel yönetimlerin Fransız politik ve yönetim yaşamında uzun bir geçmişe sahip olduğu; belediyelerle ilgili ilk ciddi çalışmaların da Fransız devriminden hemen sonra gündeme geldiği bilindiğine göre dünya kamu yönetimi tarihinde Fransızların yerel yönetimlerin gelişimine önemli katkıda bulunduklarını ifade etmek mümkündür.

Diğer bir önemli husus; bu dönemde, il, ilçe ve kanton (bucak) yönetimlerinin komünlerle birlikte, belediye (municipalité) kademesi olarak da yetkilendirildiği görülmektedir. Ancak, bazı dönemlerde komünler gibi ilçe ve kantonlar için “belediye (municipalité)” kavramının (örnek: belediyeli ilçe ve belediyeli kanton) kullanıldığı halde özellikle iller için 1946 Anayasasına kadar “yerel yönetimler” veya “belediye” kavramının kullanılmadığı bunun yerine “idari yönetim” kavramının kullanılmasının tercih edildiği gözlenmektedir. Dönemin sonuna doğru, bu kez ilçeler ve kantonlar hariç olmak üzere komünlerin ve illerin birer yerel yönetim (collectivité territoriale) kademesi olarak 1946 ve 1958 anayasalarında yer aldığı gözlenmektedir.

²⁶⁶ Tocqueville, s. 319.

²⁶⁷ Roux, s. 11, 14.

Bu bölümün başlığında “yerelleşme (décentralisation)” kavramı yerine “yerel yönetimler (belediyeler)” kavramı özellikle kullanılmıştır. Zira 1789-1981 döneminde Fransa’da yerelleşme sürecinde belediyeler adına önemli değişimler yaşanmasına rağmen “yerelleşme” kavramının içinin tam anlamıyla doldurulabildiği söylenemez. Bu kapsamda, yerel demokrasinin gelişmesi adına önemli adımların atıldığı devrim ve devrim sonrası dönemde yerele ilişkin önemli serbestilerin verildiği, bir müddet sonra bu serbestilerin geri alındığı, merkezileşmeye geçildiği ve inişli çıkışlı bir yerel demokrasi sürecinin yaşandığı gözlenmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde, 190 yılı aşan bir süreyi kapsayan 1789-1981 döneminde Fransız belediyelerinin ya da yerel yönetimlerinin tarihsel gelişimi incelenecektir. Bu inceleme yapılırken özellikle anayasa, kanun ve kararname gibi önemli yasal mevzuat esas alınacaktır. Bu bölüm; “Devrim Dönemi (1789-1829)”, “Yerel Demokrasi İçin İlk Adımlar (1830-1890)”, “Yirminci Yüzyıla Giriş: Fransız Yerel Yönetimlerindeki Değişimler (1900-1981)” gibi ana başlıklar altında incelenecektir.

I. DEVRİM DÖNEMİ (1789-1829)

Devrim Dönemi, 1789-1829 tarihleri arasındaki yaklaşık otuz yılı kapsamaktadır. Bu bölüm, “Yerelde İlk Kez Seçimle Belediye Meclislerinin Oluşturulması”, “Zengin Azınlığın Oylarıyla Kurulan Meclislerin Gelişmesi”, “Binlerce Yerleşim Yerinde Yetkilendirilmiş Belediye İdarelerinin Tesisi”, “İlk Kez Kurulan İl, İlçe ve Kanton Yönetimleri”, “İl, İlçe ve Komünlerde Değişiklikler, Belediyeli Kantonların Tesisi (Kamu Güvenliği Komitesi ve 1795 Anayasası Dönemi)”, “Valiliklerin, Belediyeli İlçelerin Tesisi, Belediye Yönetimlerinin Restorasyonu ve Kantonların Kaldırılması (1800)” gibi alt başlıklar altında incelenecektir.

A. Yerelde İlk Kez Seçimle Belediye Meclislerinin Oluşturulması

Devrim döneminde kurulan ve bu dönemin büyük bir periyodunda uygulamada kalacak olan “Aktif Vatandaşlık (Citoyen Actif) Sistemi” dönemin önemli kurumlarından. Aktif vatandaşlık sisteminin esasları Millet Meclisi’nin (Assemblée Nationale) 14 Aralık 1789’da onayladığı belediye kanununda²⁶⁸ detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

Kanuna göre, seçimlerde sadece aktif vatandaşlar oy kullanabilmektedir. Aktif bir vatandaş olmak için 3 iş gününe eşit doğrudan katkı payı veya vergi ödenmesi gerekmektedir (Md. 62).²⁶⁹ Bu kıstasa göre, ülkede toplam nüfusun sadece %15-20’sini oluşturan aktif vatandaşa oy hakkı verilmektedir.²⁷⁰ Dolayısıyla, bu dönemde, her Fransız vatandaşı bir vatandaş olmakla birlikte oy kullanma hakkına sahip değildir. Kurucu Meclis, vergi eşiğine dayanan bir siyasi haklar sistemi inşa etmiştir. Bu sistem, “pasif vatandaş” statüsü verilen yoksulları dışlar ve “aktif vatandaş” statüsü verilen zengine seçme hakkı verir. Yani aktif vatandaşlık sadece burjuva ve daha üst sınıflara oy hakkı tanımaktadır.

Komünlerde, aktif vatandaşların katılımıyla “Aktif Vatandaş Meclisleri” oluşturulmuştur. Buna göre, nüfusu 4.000’den az olan yerlerde tek meclis; nüfusu 4.000-8.000 arası olan yerlerde 2 meclis; nüfusu 8.000-12.000 arası olan yerlerde 3 meclis ve daha fazla nüfusa sahip yerlerde bu kritere göre artan sayıda meclisin teşkili öngörülmektedir (Md. 6, 7).²⁷¹

Komünlerde, aktif vatandaşların oluşturduğu meclisler, yapılacak toplantıdan (asıl) 8 gün önce toplanır. Asıl toplantının maksadını açıklamak için gerçekleştirilen bu

²⁶⁸ *Décret du 14 décembre 1789*, s. 564-567.

²⁶⁹ *Décret du 14 décembre 1789*, s. 567.

²⁷⁰ Jacques Godechot, « La période révolutionnaire et impériale (suite) », *Revue Historique*, T. 277, Fasc. 1 (561), Presses Universitaires de France, 1987, (167-209), s. 170.

²⁷¹ *Décret du 14 décembre 1789*, s. 564.

(ön) toplantı, belirlenen tek bir vatandaşın da katılımıyla açık şekilde yapılır. Aynı şehir (ville) veya topluluktaki (communauté) tüm meclis toplantıları aynı gün ve aynı zamanda düzenlenir. Her meclis, oluşturulduktan hemen sonra bir başkan ve bir sekreter seçer. Bu seçim için, sadece toplanan en eski üç üye tarafından tek oylamada yalnızca nispi oy çokluğu gereklidir. Bu seçimde, sandıkları açmaktan, oyları tasnif etmekten, oyları saymaktan ve sonuçları açıklamaktan en yaşlı üç üye sorumludur (Md. 8, 9, 10, 11).²⁷²

Aktif vatandaşların oluşturduğu meclislerin toplanma yerinin komünlerde olmasında 14 Aralık 1789 kanunu bir sakınca görmemişken 22 Aralık 1789 tarihli kanun, bunları ilk kademe meclisleri olarak adlandırmış ve bu meclislerin kantonlardan daha aşağı birimlerde toplanmalarını uygun görmemiştir. Aktif vatandaşlarda aranan koşullarda ise 22 Aralık 1789 tarihli kanun bir değişiklik yapmamıştır (Section I; Md. 1, 2, 3).²⁷³

Tablo 1. Aktif Vatandaşlık Sistemi ve Yerelde İlk Kez Seçimle Belediye Meclislerinin Oluşturulması (14 Aralık 1789 ve 22 Aralık 1789 Tarihli Kanunlar)

Değişimler	Yeri	Önemli Notlar
<u>Aktif vatandaşlık sistemi</u> Kanun kapsamında tanımlanan Aktif Vatandaşlık Sistemi ile ülkede çapındaki seçimlerde oy kullanma hakkına sahip, belli özellikleri olan ve önemli rolü olan bir grup oluşturulmuştur.	- İl - Şehir - Bucak - Komün	- Aktif Vatandaşlık şartları; en az 25 yaşında olmak, yerel birimde en az 1 yıl oturmak, ulusal muhafızlık için kayıtlı olmak, 3 iş gününe (illerde 10 iş gününe) eşit doğrudan katkı payı ödemek. - Aktif Vatandaş Meclisleri: 4.000'den az nüfus: 1 meclis; 4.000-8.000 arası nüfus: 2 meclis; 8.000-12.000 arası nüfus: 3 meclis. - Seçimler ve oy sayım işlemleri bütün yerel birimlerde belediye binalarında yapılır - Yoksul vatandaş seçimlerden dışlanmaktadır

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

²⁷² a.g.k.

²⁷³ Décret du 22 décembre 1789, s. 192.

B. Zengin Azınlığın Oylarıyla Kurulan Meclislerin Gelişmesi

Devrim döneminde kurulan ve bu dönemin büyük bir periyodunda uygulamada kalacak olan “İlk Kademe Meclisleri (Assemblées Primaires)” ve “Seçiciler Meclisi (Assemblée des Electeurs)” dönemin önemli kurumlarındandır. Aktif vatandaşların oluşturduğu bu meclisler; il, ilçe, kanton ve komünlerin meclis üyelerini seçmektedirler. 22 Aralık 1789 tarihli yasa²⁷⁴ idari bölümlenmenin yanında, seçecek ve seçilecek olan bu meclislere ilişkin esasları ortaya koymaktadır.

Bu kapsamda kantonlar, “birincil/ilk kademe meclislerini (assemblées primaires)” oluşturacak en alt kademelerdir. Kantonlardan daha aşağı kademe olan komünlerde ilk kademe meclisleri oluşturulmayacaktır. Kantonlar tarafından oluşturulacak olan “birincil/ilk kademe meclisleri (assemblées primaires)” hangi hal ve şart altında olursa olsun kıstaslara uygun olan aktif vatandaşlar aralarında bir fark gözetilmeksizin bir araya geleceklerdir (Section I; Md. 2). Kantonlardaki aktif vatandaş sayısına göre ilk kademe meclislerinin miktarı değişmektedir. Buna göre, aktif vatandaş sayısı 900’ün altında olan kantonlarda 1; 900’ün üzerindekielerde 2; 1500 için 3 (daha üst sayılarda bu kıstasa göre devam edecek şekilde) ilk kademe meclisleri oluşturulacaktır (Section I; Md. 12, 13).

İllerdeki duruma gelince; aktif vatandaş sayısı 4000’nin altında olan illerde 1; 4000-8000 arasında 2; 8000-12000 için 3 (daha üst sayılarda bu kıstasa göre devam edecek şekilde) ilk kademe meclisi oluşturulacaktır. Bu meclisler; il bölgesindeki mahallelerde (quartiers) ve ilçelerde (arrondissements) bulunan aktif vatandaşlar tarafından oluşturulacaktır (Section I; Md. 14).

Her ilk kademe meclisi, öncelikle, nispi çoğunluğa göre, başkan ve sekreterini seçecek; başkan seçilinceye kadar en kıdemli üye meclisi yönetecektir (Section I; Md.

²⁷⁴ a.g.k., s. 191-195.

16). Gerek ilk meclisler ile Ulusal Meclis arasındaki seçim gerekse ilk meclisler ile il meclisleri arasındaki seçim yalnızca birinci derece ara seçim olarak yapılacaktır (Section II; Md. 1).

Her ilk meclis kendi içinden seçmenlerini (seçiciler meclisi) belirleyecektir. Bu seçmenler Ulusal Meclis ile il, ilçe ve komün meclislerinin üyelerini seçecektir. İl meclisine seçilen üyelerin 9'u aynı zamanda Ulusal Meclis temsilcilerini oluşturacaktır (Section II; Md. 2).

Dolayısıyla, Ulusal Meclis üyelerini (milletvekilleri), il meclis üyelerini ve ilçe meclis üyelerini seçmek üzere “seçici üyelerin” ya da “seçiciler meclisinin” belirlenmesi amacıyla aktif vatandaşların kendi aralarında illerde ve kantonlarda oluşturdukları meclislerin, “ilk, birincil ya da ilk kademe” meclisler olarak adlandırıldığı ortaya çıkmaktadır. Milletvekilleri ve il meclis üyelerini belirleyecek “seçiciler meclisinin” seçimi için ilk kademe aktif seçmen meclis toplantısı ilde; ilçe meclis üyelerini belirleyecekler de kantonlarda (her bir kanton 4 civarındaki komünü kapsar) toplanır. Seçiciler meclisinin üye sayısı, her 100 aktif vatandaş sayısına karşılık bir üye olacak şekilde belirlenir. Örneğin, 900 aktif vatandaşın bulunduğu bir kantonda seçilecek olan seçici meclisin üye sayısı 9 olacaktır.²⁷⁵

22 Aralık 1789 yasasıyla tanımlanan vatandaşlık, doğrudan ödenen katkı paylarına göre vatandaşların haklarını belirleyen aşamalı bir oy hakkı sistemi oluşturmaktadır. Vergi, siyasal alana girişin temel düzenleyicisi olarak vatandaşların sahip olduğu ayrıcalıkları son derece kesin bir şekilde belirleyen unsurdur. Bu bağlamda, basamağın en altında, üç iş gününe eşdeğer asgari vergiyi ödeyemeyen pasif vatandaşlar bulunmakta olup herhangi bir siyasi katılımdan mahrumdurlar. Ardından

²⁷⁵ “Instruction de l'Assemblée nationale du 8 janvier 1790, sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs, en annexe de la séance du 15 janvier 1790 [decrees, laws and orders]”, *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, 1880, s. 195-204.

seçmenlerin ve belediyelerin seçildiği ilk meclislere ilk erişimi olan aktif yurttaşlar gelir: bu yerel yaşam düzeyidir. Bu aktif vatandaşlardan, on iş gününe eşit bir meblağ ödeyemeyenler de sırayla başka bir yurttaşlık hakkından yoksundurlar: bu, işlevi milletvekillerini, yargıçları ve il meclis yöneticilerini seçmek olan seçiciler meclislerinin düzeyidir. Burada yine yeni bir bölünme bulunmaktadır: toprağa sahip olmadıkları ve çok para ödemedikleri sürece, bu seçmenler de ulaşamayacakları yüksek siyasi alanda, yani Ulusal Meclis'te pasif hale gelmektedirler. Dolayısıyla, farklı haklara sahip öznelerin geliştiği farklı alanlar olan yerel birimler, derinlemesine bölünmüştür ve hiyerarşiktir; homojen ve eşitlikçi olmaktan çok uzaktır.²⁷⁶

Daha sonraki yıllarda, 22 Ağustos 1795 tarihli anayasa²⁷⁷ kapsamında bazı değişiklikler olmuştur. Buna göre, Fransa'da doğmuş ve ikamet eden, 21 yaşında olan ve kantonunun vatandaşlık siciline kayıtlı olan ve doğrudan katkı payı ödeyen her erkek, Fransız vatandaşdır (Başlık II, Md. 8). İlk kademe meclisler aynı kantonda ikamet eden vatandaşlardan oluşmaktadır. Bu meclislerde oy kullanmak için gerekli olan ikametgâh süresi en az 1 yıldır. Bu süre kadar ikametgâh edilmezse oy hakkı kaybedilmektedir (Başlık III, Md. 17). Kanton başına en az bir ilk kademe meclisi bulunmaktadır. Birkaç meclis olduğunda, her biri en az 450, en fazla 900 vatandaştan oluşur. Bu sayılar, oy kullanma hakkına sahip olan veya olmayan vatandaşları ifade etmektedir (Başlık III, Md. 19).

22 Ağustos 1795 tarihli anayasaya göre, ilk kademe meclisleri kendilerine ait seçimleri anayasal düzenlemeye göre yapmak üzere toplanırlar (Başlık III, Md. 26). İlk kademe meclisleri “Seçici Meclis” üyelerinin, kanton yönetim başkanının veya 5000 nüfusun üzerindeki komünlerin belediye temsilcilerinin seçimlerini yapmak üzere her yıl periyodik olarak toplanırlar (komünlerde artık belediye başkanı unvanı kaldırılmakta

²⁷⁶ Le Cour Grandmaison Olivier, “Les non-citoyens dans la Révolution”. In: *L'Homme et la société*, N. 94, 1989, Dissonances dans la Révolution, s. 19-20.

²⁷⁷ *La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795)*, Élysée.

ve onun yerine belediye temsilcisi/officier seçimi yapılmaktadır) (Başlık III, Md. 27). Bu seçimlerden hemen sonra, 5000'den aşağı nüfusa sahip komünlerde, komün temsilcisini (agent) ve yardımcısını (adjoint) seçen “Komün Meclisleri” tesis edilmiştir (Başlık III, Md. 28). Gerek ilk kademe meclisleri gerekse komün meclisleri anayasa ile kendilerine seçme görevi verilenlerin dışında başka seçim yapamazlar (Başlık III, Md. 30).

1795 Anayasasına göre ayrıca, ilk kademe meclislerinde, 200-300 arasındaki vatandaş sayısına karşılık 1 seçici üye; 300-500 arasındaki vatandaş sayısına karşılık 2 seçici üye; 500-700 arasındaki vatandaş sayısına karşılık ise 3 seçici üyenin seçilmesi gerekmektedir. Seçici Meclislerin üyeleri her yıl belirlenir ancak iki yıl içinde tekrar seçilebilirler (Başlık IV, Md. 33). Seçimlerde oy kullanabilecek vatandaşlar için yine 25 yaş kistası ile birlikte belli mal varlığına sahip olma kistası (aktif-pasif tanımlaması yok ancak mal varlığı kistası var) getirilmektedir (Başlık III, Md. 35).

Tablo 2. İlk Kademe Meclisi ve Seçiciler Meclisi

Değişim	22 Aralık 1789 Tarihli Kanun	22 Ağustos 1795 Tarihli Anayasa
İlk Kademe Meclisleri (Assemblées Primaires) Aktif vatandaşların tamamından oluşur	- Seçiciler Meclisinin üyelerini seçerler - İllerdeki ve Kantonlardaki aktif vatandaş sayısı ile orantılı olarak meclis sayısı vardır - Seçme/seçilme şartları; yaş, ikamet ve ulusal muhafızlık şartı aynı, 3 iş gününe eşit doğrudan katkı payı / vergi ödemek.	- Seçme/seçilme şartları; en az 25 yaşında olmak; kantonda en az 1 yıl oturmak; belli bir mal varlığı sahibi olma - İlk kademe meclisleri “Seçici Meclis” üyelerinin, kanton yönetim başkanının veya 5000 nüfusun üzerindeki komünlerin belediye temsilcilerinin seçimlerini yapmak üzere her yıl periyodik olarak toplanırlar
Seçiciler Meclisi (assemblée des électeurs) Aktif vatandaşların içinden seçilirler	- Komün, ilçe, il ve ulusal meclis üyelerini seçerler - Seçiciler Meclisinin üye sayısı kistası; her 100 aktif vatandaşa karşılık 1 seçici üye - Seçme/seçilme şartları; aynı + 10 iş gününe eşit doğrudan katkı payı / vergi ödemek.	- İllerin ve ilçelerin merkezinde toplanır - Her yıl yeniden belirlenirler. - Seçiciler meclisinin üye sayısı kistası; her 200 aktif vatandaşa karşılık 1 seçici üye

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

C. Binlerce Yerleşim Yerinde Yetkilendirilmiş Belediye İdarelerinin Tesisi

Komün aslında doğal bir kümelenmedir. Fransa’da ülke sınırları belirlenmeden önce asırlar boyunca komün yapılanması bir “ikamet edenler birlikteliği” ve tıpkı antik kentteki aile gibi, aklın ürünü değil, bir gerçektir.²⁷⁸ Bu bağlamda, Fransa’da topluluk idaresinin temelinde, Gallo-Romen döneminden beri var olan güçlü komün yapılanması bulunmaktadır. O dönemlerde bir müzakere meclisi ile icra organı tarafından yönetilen komünler, Orta Çağ boyunca ve 18. yüzyıla kadar, krallardan belirli imtiyazlar ve otonom alınması konusunda hep mücadele içinde bulunmuşlardır.²⁷⁹

Devrim’den bir süre önce 1787’de kralın yaptığı idari reform kapsamında taşrada görevlendirilen krallık denetçisi yanında, daha sonraki aşamalarda bölgenin gerçek idarecisi haline gelecek olan taşra meclisi yerleştirilmiş; her kasabada, eski dönemin kilise çevresi meclislerinin yerini alacak olan seçilmiş bir belediye organı oluşturulmuştur. Taşra meclisleri, giderek krallık denetçisinin yerini alarak kral adına yöreyi bizzat idare etme hakkını kazanmışlardır. Ancak kilise temsilcilerini de içine dahil eden taşra meclislerinin kendilerine aşırı güvenmeleri, denetçilerle meclisler arasında yerelde oluşan çatışma ve mücadele giderek olumsuz bir durum yaratmış ve karmaşa ortaya çıkmıştır.²⁸⁰

1789 Devrimini takip eden aylarda belediyelere ilişkin önemli gelişmelerin vuku bulduğuna şahit olunmaktadır. Devrimci yasa koyucu, özellikle yerele bazı serbestliklerin verilmesini ihmal etmemiştir. Bu kapsamda, Aralık 1789 tarihli yasayla, bir yandan eşitlik ve aynılık prensipleri çerçevesinde güçlü bir merkezi yönetimin ülkede kurulması sağlanırken diğer yandan belediyelerin varlığı, kiliselerin reformu

²⁷⁸ Hérve Detton, *L'Administration Regionale et Locale de la France*, Presses Universitaires de France, Paris, 1953, s. 63.

²⁷⁹ Bernard Gournay, Jean-François Kesler ve Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Administration publique*, Presses universitaires de France, Paris, 1967, s. 115.

²⁸⁰ Tocqueville, s. 300-306.

temelinde benimsenmiş, yerel çoğulculuk vurgulanarak büyük belediyelerin merkezi gücün otoritesini tehdit edebileceği hipotezi çürütülmüştür.²⁸¹

Devrim döneminde, en küçük yerel birime bile belediye olma hakkı verilmesiyle sayıları komünlerin sayısı 44.000'e ulaşmıştır. Komünlerin görevleri kısa bir dönem, sayıları 4.500 olan "kanton belediyelerine" devredilmiş ise de sonunda merkezi yönetim küçük komünlerden yana tercihini kullanmıştır.²⁸² Sayıları 1891'de 36.144,²⁸³ 1946'da ise 37.983²⁸⁴ olan komünler günümüzde de ülkenin en küçük ve temel birimleri olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Zaman zaman azaltılma yoluna gidilmişse de komünlerin sayısı günümüzde 35.000 civarındadır. Sayılarının fazlalığı bazı olumsuzluklar yarattığı öne sürülse de ülkede yerel demokrasi açısından komünlere önem atfedilmektedir.

Fransız Devrimi sürecinde yerel yönetimlerle ilgili yapılan değişikliklerden en önemlisi bütün yerleşim yerlerinin belediyeye dönüştürülmesidir. Devrimi yapan yönetim büyük ölçekli komünlerin merkezi otoriteyi tehdit edeceğine ilişkin ön yargıyı bir kenara bırakmış ve 14 Aralık 1789 Kanunu ile yerel topluluklara büyük veya küçük olmalarına bakılmaksızın belediye olma hakkı tanınmıştır.²⁸⁵ Bu bağlamda Fransa'da, belediyelerin ve belediye başkanlarının tarihi, gerçek olarak, Devrim'den sonra yürürlüğe giren ve ilk belediye kanunu olan bu kanun ile başlar.

Millet Meclisi'nin (Assemblée nationale) 14 Aralık 1789'da onayladığı kanunun²⁸⁶ ilk maddeleri eski rejim döneminden kalma yerel yapıların kaldırılmasına ilişkindir. Buna göre, halen her şehir (ville), köy/kasaba (bourg), cemaat/kilise (paroisse) ya da toplulukta (communauté); şehir/kasaba binası (hôtel de ville), belediye

²⁸¹ Frinault, s. 1.

²⁸² Gournay vd., s. 115.

²⁸³ M. Ferdinand Dreyfus, *Les Syndicats de communes et la loi du 22 mars 1890*, Institut de France, Académie des Science Morales et Politique, Paris, 1892, s. 3.

²⁸⁴ Brian Chapman, *L'administration locale en France*, Librairie Armand Colin, Paris, 1955, s. 15.

²⁸⁵ Frinault, s. 1.

²⁸⁶ *Décret du 14 décembre 1789*, s. 564-567.

binası (mairie), konsolosluk (consulat) gibi unvanlar altında görev yapan ve hangi unvan altında olursa olsun ilgili memurlar tarafından yönetilen yerel birimler ile bu birimlere ait meclislerin ve yöneticilerin (komutan, başpiskopos veya piskopos) başkanlık hakları, atama veya onaylama yetkileri veya belirli topraklardaki mülkiyetleri ne sebeple olursa olsun ortadan kaldırılmıştır. Bunların yerine üyeleri seçimle işbaşına gelen belediyeler teşkil edilmiştir (Md. 1, 2, 3, 4).

Belediye idarelerinde görev alanlar için uygunluk koşulları da aranır. Yakın akrabalık derecesine sahip olanlar aynı belediye organının üyeleri olamazlar. Yalnızca komünün uygun vatandaşları arasında atanabilen belediye çalışanları ise tanınmış kişiler arasından seçilmektedir. Yargıda görevli olanlar aynı zamanda belediye organlarına üye olamazlar. Dolaylı vergilerin tahsil edilmesiyle suçlananlar da belediye işlevlerine kabul edilemezler (Md. 12, 13, 14, 15).

Belediye başkanları her zaman mutlak (salt çoğunluk: toplam oyların yarısından bir fazlası) çoğunluk oyu ile seçilir. İlk tur oylama bunu sağlamazsa, ikinci tur yapılır; eğer yine de sonuç alınmadıysa seçim, yalnızca önceki oylamalarda en fazla oy alan iki aday arasında yapılır. Üçüncü oylamada da adaylar arasında eşitlik varsa en yaşlı aday tercih edilir (Md. 16).

Aktif vatandaşların seçtiği genel meclisin her bir bölümü komünün veya şehrin belediye binasında bulunur. Aktif vatandaşların kullandığı oyların sayımı da belediye binasında sonuçlandırılır. Aktif vatandaşların seçtiği genel meclisin birçok bölüme ayrılacağı şehirlerde, bu bölümlerin oylarının sayımı mümkün olan en kısa sürede komün binasında yapılır. Böylece gerekmesi halinde sonraki oylama aynı gün veya en geç ertesi gün yapılabilir (Md. 18, 19, 20, 23).

Nüfusu 500'ün altında olan şehir, kasaba, köy veya yerleşim yerlerinde, belediye organında görevli olanların sayısı, belediye başkanı dâhil olmak üzere, toplam 3 üyeden oluşacaktır. Buna göre, 500-3000 nüfus için 6 üye; 3000-10000 nüfus için 9 üye; 10000-25000 nüfus için 12 üye; 25000-50000 nüfus için 15 üye; 50000-100000 nüfus için 18 üye; 100.000'den fazla nüfus için 21 üye belirlenmiştir. Paris şehrine gelince, yoğun nüfusundan dolayı, Ulusal Meclis tarafından, aynı prensip çerçevesinde ve özel bir düzenlemeyle yapılacaktır (Md. 25).

Tartışmalı bir oylama olmaması için her belediyede, belediye savcısı (merkezi yönetimin temsilcisi) bulunacaktır. Savcı, topluluğun çıkarlarını korumaktan ve işlerini sürdürmekten sorumlu olacaktır. 10.000 nüfusun üzerindeki şehirlerde ayrıca savcının yokluğunda onun görevlerini yerine getirecek olan bir de vekil savcı görevlendirilecektir. Cumhuriyet savcısı, belediye başkanının seçilmesinde olduğu gibi aktif vatandaşlar tarafından yapılacak oylama ile salt çoğunluk ile atanır. Komün savcı yardımcısının atanmasında da aynı kurallar geçerli olacaktır (Md. 26, 27, 28, 29).

Ayrıca, her topluluğun aktif vatandaşları, belediye meclisini oluşturan ve sayıları, belediye icra organı sayısının iki katı kadar olan seçkinleri tek liste ve nispi oy çokluğu ile seçerler. Seçkinler, belediye organı üyeleriyle birlikte belediyenin genel meclisini oluşturacak ve sadece önemli konular için çağrılacaktır (Md. 30, 31).

Her belediyede, komün genel kurulu tarafından atanacak bir sekreter kâtibi bulunacaktır. Kâtip, görevlerini tam anlamıyla yerine getirme konusunda yemin eder ve genel kurul, oy çokluğuyla uygun gördüğü takdirde kâtibi değiştirilebilir (Md. 32).

Komün genel meclisi, şartlara göre, topluluğun para ve mal varlıklarının güvenliği için gerekli önlemleri alacak bir sayman atayabilir. Bu sayman sekreter kâtibi olarak da görev yapabilir (Md. 33).

Üçten fazla üyeden oluşan her belediye organı, meclis ve büro olarak ikiye bölünür. Büro, belediye başkanını da içeren belediye memurlarının üçte birinden oluşacak, diğer üçte ikisi meclisi oluşturacaktır. Her yıl belediye organı tarafından seçilen büro üyeleri iki yıl üst üste seçilebilirler. Büro, yürütmenin tüm konularına özen gösterilmesinden sorumlu olacak ama sorumluluğu basit kontrolle sınırlı olacaktır. Üç üyeye indirgenmiş belediyelerde, yürütme yalnızca belediye başkanına emanet edilecektir (Md. 34, 35, 36, 37).

Belediye meclisi ayda en az bir defa toplanır; toplandığında büronun hesaplarını incelemeye başlar, müteakiben, büro üyeleri meclis üyeleri ile birlikte oturarak müzakere etmeye başlarlar. Büro hesaplarını müzakere için meclis üyelerinin en az üçte ikisinin bulunması şarttır. Diğer müzakerelerde ise nispi çoğunluk yeterli olacaktır. Nüfusu 25.000'den fazla şehirlerde, belediye yönetimi, konuların çeşitliliği nedeniyle bölümlere ayrılabilir (Md. 38, 40, 41).

Belediye görevlileri ve seçkinler (notables) iki yıllığına seçilir ve her yıl yarısı yenilenir. Belediye başkanı ise iki yıl görevde kalır; iki yıllığına tekrar seçilebilir ancak daha sonraki dönemlerde seçilebilmesi için iki yıl süre geçmesi gerekmektedir (Md. 42, 43).

Belediye başkanı, savcı veya savcı vekili makamı, ölüm, istifa veya farklı nedenlerle boş kalırsa, yeni bir seçime geçmek için olağanüstü sayıda aktif vatandaş toplantısı yapılır. Belediye meclisinin bir üyesi öldüğünde, istifa ettiğinde veya görevden alındığında ise önceki seçimde en çok oyu alan seçkinlerden birisi onun yerine geçer (Md. 46, 47).

Göreve başlamadan önce yemin etme esası getirilmiştir. Belediye başkanı ile belediye organının diğer üyeleri, komün cumhuriyeti savcısı ve varsa savcı vekili;

krallığa, millete, hukuka ve krala sadık kalarak görevlerini en iyi şekilde yerine getirmek için yemin ederler (Md. 48).

Belediye organlarının yerine getirmesi gereken iki tür işlevi vardır; belediyenin yeteneği dâhilinde olanlar ile devlet genel idaresine özgü olan ancak belediyelere devredilenler (delege edilenler) (Md. 49). Meclislerin gözetimi ve denetimi altında, belediyenin yeteneği dâhilinde olan işlevler şunlardır (Md. 50):

- ✓ İl, ilçe, kasaba, komün ve yerel topluluğun ortak mülklerini ve gelirlerini yönetmek
- ✓ Ortak paraların ödenmesi için gereken yerel harcamaları hesaplamak ve ödemek
- ✓ Topluluğun sorumluluğunda olan kamu işlerini yönlendirmek ve yürütmek
- ✓ Komüne ait özellikle vatandaşların kullanımına yönelik olan kuruluşları yönetmek
- ✓ Sokaklarda, mekânlarda ve kamu binalarında temizlik, sağlık ve sükûnet gibi zabıta görevleri yaparak halkın huzurunu sağlamak

Merkezi yönetime (administration générale) ait olan ancak meclislerin yetkisi altında belediye organlarına devredilebilecek (être déléguées) fonksiyonlar şunlardır (Md. 51):

- ✓ Doğrudan yapılan katkıların (merkezi katkı kastediliyor) vatandaşlara dağıtımı; bu katkıların ilçe veya il fonlarına aktarılması;
- ✓ Belediyenin yetki alanındaki kamu çalışmalarının ivedi yönlendirilmesi;
- ✓ Genel faydaya yönelik kamu kuruluşlarının ivedi yönetimi;
- ✓ Kamu mülklerinin korunması için gereken izleme ve ajanslık faaliyetleri;

- ✓ Kiliselerin ve dini ibadet hizmetiyle ilgili binaların onarımının veya yeniden inşasının doğrudan denetlenmesi

Belediyeler kendi yetenekleri dâhilindeki veya devredilen işlevlerin yerine getirilmesi için ulusal güvenlik güçlerinden ve diğer kamu güçlerinden gerekli yardımı isteme hakkına sahiptir (Md. 52).

Hem belediye organının üyelerinden hem de seçilmiş (notables) üyelerden oluşan komün genel meclisi, belediye yönetimi uygun gördüğü zaman toplanır; aşağıdaki konuları müzakere etmekten kaçınmaz (Md. 54):

- ✓ Gayrimenkullerin satın alınması veya elden çıkarılması,
- ✓ Yerel harcamalar için olağanüstü masraflar olması,
- ✓ Borçlanmalarda,
- ✓ Bir çalışma üstlenildiğinde,
- ✓ Satış, geri ödeme veya geri kazanım söz konusu olduğunda,
- ✓ Dava açılma süreçlerinde

Belediyenin tüm hesap işlemlerine ilişkin belediye meclisleri tarafından alınan kararlar ilçenin direktörü tarafından doğrulanır; ilin direktörünce kesin olarak onaylanır veya reddedilir. Diğer taraftan, 4.000 nüfusun üzerindeki bütün şehirlerde, belediye idaresinin gelir ve gider içindeki hesapları her yıl yayınlanır. Ayırım yapılmaksızın, bütün topluluklarda (communautés), aktif vatandaşlar, harcama yapılmadan önce belediyenin hesaplarını ne zaman isterlerse görmek isteyebilirler. Eğer bir vatandaş, belediyenin herhangi bir eylemiyle şahsen mağdur olduğuna inanıyorsa, şikâyet konularını, faaliyetlerin doğruluğunu kontrol eden il direktörüne sunabilir (Md. 57, 58, 59, 60).

İncelenmesinden de anlaşılacağı üzere, çıkarılan kanunla irili ufaklı bütün yerel yerleşim birimlerinde bu dönem için önemli sayılabilecek bir belediye sistemi

oluşturulmaktadır. Ülke çapında 44.000 civarında belediye oluşturulmuştur. Bundan böyle, önemi ne olursa olsun, tüm yerel topluluk sakinleri, başlarında seçilen bir belediye başkanı ve meclisleri ile aynı belediye örgütüne sahiptirler.

Oluşturulan bu sistemde iki önemli unsur bulunmaktadır: “belediye icra organı (encümen)” ile “belediye meclisi” (komün genel meclisi). Meclis, belediye icra organı (belediye başkanı ve belediye memurları) ile belediye icra organındaki görevlilerin iki katı kadar sayıda olan ve “seçkinler (notables)” olarak adlandırılan seçilmişleri kapsamaktadır.²⁸⁷ İki kademeye ayrılan meclis üyelerini sayıca şu şekilde ifade etmek mümkündür; komün nüfusuna göre sayıları 6 ile 42 arasında değişen seçkinler (notables) ve sayıları 3 ile 21 arasında değişen belediye memurları (belediye başkanı dâhil). Belediye memurları hem belediye organında yer almakta hem de komün genel kurulunun aktif ve kalıcı bir unsuru olarak görev yapmaktadırlar.²⁸⁸

Seçimle iş başına getirilenler arasında yerelde kanunların uygulanmasını sağlayan savcı da (büyük yerleşim yerlerinde savcı ve savcı vekili beraber) bulunmaktadır. Seçilenler (başkan, savcı ve vekili ile meclis üyeleri), “aktif vatandaşlar” olarak adlandırılan belli özelliklere sahip vatandaşlar tarafından iki yıllığına seçilmektedirler.²⁸⁹ Belediye başkanının yargılanması halinde belediye savcısı kamunun haklarını savunmak üzere bu süreçte yer almaktadır. Bunun da ötesinde belediye savcısı tüm faaliyetlerde kamunun bir danışman sesi durumundadır.²⁹⁰ Bununla birlikte belirtmek gerekir ki savcı hem kralın hem de komünlerin çıkarlarını

²⁸⁷ Zoltan-Etienne Harsany, *Metz pendant la révolution Chapitre III, L'établissement du nouveau régime à Metz (1790-1791)*, Metz: Le Lorrain, 1965, s. 23.

²⁸⁸ Thierry Tillet, “Histoire des Maires, Première époque: période révolutionnaire (1789-1800)”, 2004, <http://blisetborn.free.fr/mairie/HistoiredesMaires/premiereepoque.htm>, (Erişim: 4.5.2018).

²⁸⁹ Harsany, s. 23.

²⁹⁰ Tillet, *a.g.k.*

savunmaktadır. Diğer bir deyişle savcı, yerel birimlerde merkezi otoritenin temsilcisi durumundadır.²⁹¹

Diğer yandan, yeni belediye sistemi kapsamında ortaya konulan önlemlerle Ulusal Meclis, halkla ilişkilerin geliştirilmesinde Fransızların ilgisini çekmeyi ve eski "despotizm" in geri dönüşünü imkânsız hale getirmeyi amaçlamıştır. Şüphesiz ki bu büyük idari reformun yerel düzeyde uygulanmasında çeşitli operasyonların yapılması gerekli olmuştur.²⁹²

Yapılan belediye düzenlemesi ile ayrıca, önceki dönemlerdeki cemaat ya da topluluk yapısı ortadan kalkmış, eskinin reddedilmesinin kabulü uzun sürmüştü de artık eski alışkanlıklarıyla birlikte "yerel topluluk" ya da "komün" (communauté d'habitants)" kavramı ortaya çıkmıştır. Ayrıca, sınırlı ve kurala bağlı bir seçmen kitlesinin ön plana çıktığı yeni düzenlemede, yeni belediyelerin demokratikleşmesi kutsal hale getirilmiştir. Ama yoksul vatandaşın seçimlerden dışlanmış olması nedeniyle aktif vatandaş olmanın koşullarının yerine getirilemediği bazı yerel yerleşim birimlerinde çok az sayıda seçmen sürece katılabiliştir.²⁹³

Diğer yandan komün sayılarının ve dolayısıyla belediye meclis ve organlarının sayısındaki fazlalığın bu dönemde gündeme geldiği görülmektedir. Devrimi gerçekleştiren liderlerden bazıları komün sayısını azaltmak maksadıyla komünleri gruplandırmayı istemiş ancak köy topluluklarının temsilcileri onları eski toplulukların her birine saygı duymaya zorlamıştır. Böylece bu dönemde komünlerin gruplandırılmasının önüne geçilmiştir.²⁹⁴

²⁹¹ Collectivités Locales, "Historique", s. 6, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Historique_complet.pdf, (Erişim: 6.12.2019).

²⁹² Harsany, s. 23.

²⁹³ Tillet, *a.gk*.

²⁹⁴ Saint-Chamond, "Histoire d'un terroir", s. 7, https://www.saint-chamond.fr/wp-content/uploads/2019/05/Brochure_territoire-1-60-BD-6lhcp_14504.pdf, (Erişim: 6.12.2019).

Bu idari teşkilatın, fakir vatandaş kitlelerinin çeşitli yerel organlardan dışlanmaları başta olmak üzere çeşitli yönlerden zayıf yönleri bulunmaktadır. Buna rağmen yerel organları merkezi yönetimden bağımsız olan teşkilat 1789'un insanların isteklerini karşılıyor gibi görünmektedir.²⁹⁵

Bununla birlikte, yetenekler açısından bakıldığında hem komünler hem de iller gerçekten âdem-i merkezileşmiş belediyeler olarak görünmemektedir. Zira komünlerde, 14 Aralık 1789 tarihli yasa ile tanımlanan "belediye yeteneklerinin" yönetimi, aynı yasa ile komüne "delege edilen" merkezi yeteneklerin genel yönetimine benzerdir. İllerde ise sadece kral adına yönetim bulunmaktadır; bu nedenle yerel çıkarların gözetimi mevcut değildir. Dönemin idareleri, merkezden yerel düzeye uzanan bir zincir boyunca (kanunun amaçlarını yerine getirmek için) düzenlenmektedir; tıpkı bir idarenin daha üst bir idarenin kontrolü altında işler yapması gibi. Eğer komün devletin çıkarlarından farklı çıkarlara sahip bir belediye (collectivité) olarak görülürse, müzakere organlarının seçilmesiyle temellendirilen ve merkezden yetki genişliği ilkesi ile görev yapan il ve ilçe belediyeleri ile farklı bir konumda değerlendirilmesi gerekmektedir; hâlbuki durum böyle değildir. Bu hususlar göz önüne alındığında, görüldüğü şekliyle yerelleşme görecelidir.²⁹⁶

Bu dönemde komünlerle ilgili diğer bir kanun, 14 Aralık kanunundan bir hafta sonra çıkarılan ve bu kanununun tamamlayıcısı durumundaki 22 Aralık 1789 tarihli İl Yönetimi Kanunudur. Kanun esasen ülke çapında 83 il yönetiminin kurulmasını kapsamakla birlikte komünlerle ilgili de bazı hususları da içermektedir. Kanuna göre, her şehir, kasaba, köy veya kırsal yerleşim biriminde birer belediye bulunacaktır. Belediye organı ve meclis üyeleri de kantonlarda teşkil edilen ilk kademe meclisler tarafından 4 yıllık bir süre için seçilecektir. Kanun, belediye organlarının 2 yıllık görev

²⁹⁵ Harsany, s. 22.

²⁹⁶ Collectivités Locales, "Historique", s. 6.

süresini 4 yıla çıkarmaktadır. Belediye organının üyeleri aynı zamanda il ve ilçe yönetiminde yer alamayacaklardır. İlçe yönetimindekiler de aynı zamanda il yönetiminde yer alamayacaklardır (Md. 7, 12; Section II; Md. 8).

Tablo 3. 14 Aralık ve 22 Aralık 1789 Tarihli Kanunların Sağladığı Değişimler

Değişimler	Görev Yeri- Bulunduğu Yer	Görevlendirme Şekli ve Görev Süresi	Önemli Notlar
<u>Belediyelerin tesisi</u> <u>(ülke çapında 44.000</u> <u>belediye)</u> - Belediye icra organı (belediye başkanı ve belediye memurları- sayıları: 3-21 arası) - Belediye meclisi- Seçkinler (üye sayısı: belediye icra organının iki katı: 6-42 arası) - Belediye savcısı ve savcı yardımcısı (merkezi otoritenin temsilcileri)	- Şehir (il ve ilçe yönetimi hariç) - Kasaba - Köy	<u>14 Aralık 1789</u> - Belediye (komün) meclisleri, belediye başkanları, belediye memurları, belediye savcıları ve savcı yardımcıları aktif vatandaşlar tarafından 2 <u>yıllık</u> bir süre için seçilirler <u>22 Aralık 1789</u> - Komün genel meclisi ve belediye başkanı, Seçiciler Kurulu (assemblée des électeurs) tarafından 4 <u>yıllık</u> süre için seçilir	- Seçimler ve oy sayım işlemleri bütün yerel birimlerde belediye binalarında yapılır - Belediye meclisi ayda en az bir defa toplanır - Hesaplara ilişkin meclis kararlarını ilçe direktörü doğrular; il direktörü onaylar - Belediyenin 2 tür işlevi var; yeteneği dâhilinde olanlar ve belediyelere devredilenler - Otorite, kraldan il yönetimlerine, ilden ilçe idaresine ve ilçeden de belediyelere (komünlere) iner - Yoksul vatandaş seçimlerden dışlanmaktadır - Yerel demokrasi görecelidir

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Diğer yandan, ilk belediye seçimleri 1789-1790 kışında yapılmıştır. Gamache ve Grais'e göre, ilk defa, halk egemenliği ilkesi yerel düzeyde geçerli olmaktadır.²⁹⁷ Ancak, belirtmek gerekir ki aktif vatandaş oylarıyla sınırlı, merkezi yönetimin savcısı tarafından denetlenen bir sistemde halk egemenliğinin de çok sınırlı olarak var olacaktır. Buna rağmen oluşturulan belediye sistemine 1790'lardan itibaren itirazlar gelmeye başlamıştır. Bu konuyu ele alan Burdeau'ya göre, kralın otoritesinin yeniden tesisini, belediyelerin kontrolü için iç işleri bakanlığının güçlendirilmesini isteyen ve Sağ kanata mensup bir milletvekili olan Maximilian de Robespierre itiraz edenlerin başını çekmektedir. Aşırı Sol ise merkezileşmenin güçlendirilmesine karşı çıkmaktadır.²⁹⁸

²⁹⁷ Dominique Gamache ve Mireille Grais, "La Révolution Française: Le temps des bouleversements (1789-1791)", *les Archives de l'Essonne (le conseil général)*, 2009, s. 1.

²⁹⁸ François Burdeau, *Liberté, libertés locales chéries*, Paris: Cujas, 1983, s. 45, 48.

Belediye seçimlerini müteakip aynı yıl belediye başkanı, belediye memurları ve savcı görevdeyken, ayırt edici olması bakımından kıyafet zorunluluğu getirilmiştir. Kıyafetlerinin üzerine, ulusal bayrağın üç rengi olan mavi, kırmızı ve beyaz renkte bir fular takacaklar, fulardaki saçaklar belediye başkanında sarı, memurlarda beyaz ve savcıdaki de mor renkte olacaktır. 1791'de ise kırsal güvenlik oluşturulmuş ve o tarihten itibaren (en azından 1851'e kadar) belediye başkanları kırsal güvenlik konusunda yetkilendirilmişlerdir. Belediyelere ilişkin diğer bir konu da 20 Eylül 1792'de, medeni durum (evlenme, boşanma) yetkilerinin kiliseden devlete yani rahiplerden belediye başkanlarına devredilmesidir. Aralık 1793'te, komünlerde okulların zorunlu, ücretsiz ve laik hale getirilmesi de dikkate değer bir husustur. Ancak, küçük komünlerin okul veya belediye binası satın alma veya inşa etmek için yeterli bütçeleri yoktur.²⁹⁹

D. İlk Kez Kurulan İl, İlçe ve Kanton Yönetimleri

İl (département) tanımlaması 1789 Devrimini takip eden aylarda yapılmıştır. Kurucu Meclis'te tartışmalar yapılırken, komünlerden çok daha büyük yerler için belli bir tanımlama getirilmesi gerektiği ortaya çıkmış ve “ayırmak”, “bölmek”, “bölüştürme”, “taksim”, “paylaştırma” gibi kelimelerin karşılığı olarak “départir” kelimesinden “département” kelimesi türetilmiştir. Böylece tartışmalarda, coğrafi şartlar da göz önüne alınarak büyük yerleşim birimlerinin “il” yani “département” olarak belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Böylece ülke toprakları coğrafi olarak önce illere, iller ilçelere/districts (sonraki dönemlerde arrondissements olarak adlandırılmıştır), ilçeler bucaklara/kantonlara (cantons) ve kantonlar da komünlere ayrılmıştır. İllere isim verilirken, eski dönemlerdeki eyaletleri çağrıştırmayacak şekilde isimler bulunmuştur.³⁰⁰ İl yönetimlerinde üyeleri seçimle atanan il meclisi ve meclis başkanı

²⁹⁹ Tillet, *a.g.k.*

³⁰⁰ Detton, s. 14, 15, 19.

(directoire) ile savcı görevlendirilmiştir. Önce 83 olarak belirlenen il sayıları zamanla değişikliğe uğrayarak 97, 130, 86, 89 gibi rakamlara ulaşmıştır.³⁰¹

Bu bölümde incelenecek olan diğer idari birimler ilçeler ile bucaklar/kantonlardır. Birbirleriyle adeta rakip olan bu birimler, zaman zaman birinin diğerine tercih edilmesiyle bazen yok olmuşlar ama kısa süre sonra hem birer yönetim kademesi hem de birer yerel birim olarak yerlerini muhafaza etmeyi sürdürmüşlerdir. Bu birimlerle olan rekabete bazı dönemlerde komünler de katılmıştır.

Devrim yönetiminin ilk yasalarından olan belediyeler ile ilgili 14 Aralık 1789 tarihli yasadan 8 gün sonra çıkarılan 22 Aralık 1789 tarihli yasa³⁰² idari bölümlenme ve seçimlere ilişkin esasları ortaya koymakta ve idari yönetim bakımından ülkeyi illere ayırmaktadır. Hem temsilden hem de idari yönetimden sorumlu olacak olan illerin sayısı 75-85 arasında olacaktır. Her bir il yönetimi de 3-9 ilçeye (district) ayrılacak, her ilçe de 4 civarındaki komünü (belediyeyi) içine alan kantonlar (bucaklar) şeklinde bölünecektir. İlçeler de iller gibi devlet idaresinin birer idari yönetim kademesidir (Md. 1, 2, 3).

Fransa'da bir kanton, birkaç belediyeyi (komün) içeren bir ilçenin idari alt bölümüdür. Kantonlar, 22 Aralık 1789 tarihli yasa ile illerle aynı anda oluşturulmuştur. Kanton, il meclis üyelerinin seçimlerinde seçim bölgelerine karşılık gelmekte olup üyelerin seçilmesi için belirlenen sınırlardır.³⁰³

İller tarafından atanan Ulusal Meclis temsilcileri sadece o ilin değil ülkenin temsilcileri olarak görülecektir. İlçelerden seçilerek illere atanan il temsilcileri herhangi bir ilçenin değil bütün ilin temsilcisidirler. İlçelere atanan temsilciler de belli bir kantonun değil bütün ilçenin temsilcisidirler (Md. 8, 9, 10). Ulusal Meclis, il ve ilçelerin

³⁰¹ Gournay vd., s. 137.

³⁰² *Décret du 22 décembre 1789*.

³⁰³ Çeşitli bölge meclislerinin seçilmesine ilişkin 17 Mayıs 2013 tarihli yasadan bu yana, her kanton denge için bir erkek ve bir kadından oluşan bir çift il meclis üyesi seçer. Bkz. La Toupie, *Le dictionnaire de politique*, "Canton, cantonal", <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Canton.htm>, (Erişim: 8.12.2019).

temsilcileri hiçbir şekilde azledilemezler, görevden uzaklaştırılması sadece bir yargılama sonucunda olacaktır (Md. 11).

İl ve ilçelerde birer meclis teşkil edilecektir. Bu meclisler bir “yönetim/müzakere (administrations)” ve bir de daimî bir “icra organı (directoire)” bölümlerinden oluşmaktadır. İllerde ve ilçelerde birer yönetici (président) görevlendirilecektir. İlçeler yönetim ve icra bakımından illere bağlı olarak çalışacaktır (Section II; Md. 20, 25).

İlk kademe meclislerinin seçtiği “seçmenler (seçiciler meclisi)” Ulusal Meclis temsilcilerini, il, ilçe ve komün meclis üyelerini seçeceklerdir. Seçiciler kurulu tarafından seçilen Ulusal Meclis üyeleri aynı zamanda il temsilcilerini oluşturacak (il temsilcilerinin 9’u aynı zamanda Ulusal Meclis temsilcisi) ve il temsilcilerinin toplam sayısı 36 olacaktır. İlçe temsilcilerinin sayısı 12 olacaktır (Section II; Md. 1, 2, 3).

İl yönetiminin başlıca görevleri; anayasa ve kanunlar çerçevesinde yetkilendirilen tüm doğrudan vergiler il yönetimi tarafından kendi sorumluluk bölgesindeki ilçeler arasında dağıtılacak, ilçe yönetimi de aldığı payı kendi sorumluluk bölgesindeki belediyeler (komünler) arasında dağıtacaktır. Ayrıca, her belediyenin sorumluluk bölgesindeki vergi mükelleflerine ait defterlerin düzenlenmesinin sağlanması; her türlü katkı (gelir) payının toplanması; çeşitli ödemelerin yapılmasına ilişkin hususların düzenlenmesi, bunlardan sorumlu olan kurumların hizmet ve işlevlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi; hastanelerin, hapishanelerin, eğitim kurumlarının denetimi ve geliştirilmesi; tarım, sanayi ve kamu yararına yapılan işler için gerekli fonların kullandırılması; kamu mallarının korunması; il bölgesindeki ormanların, nehirlerin, yolların, kanalların inşası konularının yönetilmesi; ibadet yerlerinin bakımı, onarımı; halk sağlığı, güvenliği ve huzurunun korunması; özel kararnamelerle düzenlenecek olan milislerin veya ulusal muhafızların hizmet ve istihdamının sağlanması gibi görevler de il yönetimine aittir (Section III; Md. 1, 2).

Kısıtlı kaynakları itibariyle ilçe yönetimleri, il yönetimlerinden daha dar kapsamlı işleve sahiptirler. İlçe yönetimleri sadece il yönetiminin yaptığı işlerde aracılık görevleri yapar (Section III; Md. 3).

İl ve ilçe yönetimleri, herhangi bir nedenle hiçbir vergi tesis edemez, yasama organı tarafından belirlenen tutar ve sürenin ötesinde herhangi bir vergi dağıtamaz veya herhangi bir kredi veremezler (Section III; Md. 6).

Yukarıdaki tartışmalardan, 14 Aralık kanunu ile entegre bir şekilde hazırlanan 22 Aralık kanununun Fransız idari sistemine önemli yenilikler getirdiği anlaşılmaktadır. Ulusal Meclis, il, ilçe, kanton, belediyeler ve oluşturulacak meclislerle ilgili esaslar ilk kez düzenlenmektedir.

Diğer yandan, 22 Aralık kanununun öngördüğü yeni yapıda ilk kez oluşturulan idari birimler il (département) yönetimleridir. 36 üyeden oluşan bir il idari meclisine (yönetim ve icradan oluşan 2 organlı bugünkü il özel idaresi) sahip olan illerin yönetiminden meclis başkanı sorumlu olmaktadır. İllerin başlıca görevi hem il merkezindeki birimlere hem de kendi sınırları içindeki ilçelere doğrudan gönderilen katkı payını dağıtmak; kamu yararına olan işleri ve her türlü altyapı konularını yakından takip etmek ve yönetmektir.

Yine aynı kanununun öngördüğü yeni yapıda ilk kez ilçe (district) teşkilatı vücut bulmaktadır. İl teşkilatına benzer bir teşkilata sahip olan ilçe teşkilatı genel olarak 4 daimî üyeli bir yürütme organı ve ilçedeki seçmenler tarafından seçilen 12 üyeden oluşan bir idari meclisi kapsar. Büyük bir idari rolleri yoktur ve genellikle, Eski Rejim'in (Ancien Régime) alt yönetim birimi model alınarak, iller ve belediyeler arasında bir aracı olan basit bir geçiş organı olarak görevlendirilmişlerdir. Anayasal ilke olan idari gücün dağılımı çerçevesinde, otoritenin kraldan il yönetimlerine, ilden ilçe

idaresine ve ilçeden de belediyelere (komünlere) inmesidir. Hiyerarşik yapı bu şekilde düzenlenmiştir. Ortak yarar için teşkil edilen bu yapı, üst hiyerarşik organlara her zaman gerekli saygının gösterilmesini gerektirmektedir. İllere tamamen bağlı olarak çalışan ilçelerin en önemli fonksiyonlarından biri, il tarafından istenilen veya istenilmeyen bölgesine ait her türlü bilgi ve açıklamaları il yönetimine aktarmasıdır. Bu bakımdan ilçeler illerin adeta “gözü ve kolu” durumundadırlar.³⁰⁴ Bu nedenle, ilçelerin görevleri dikkate değer bir önem sahiptir.

22 Aralık kanununun yarattığı diğer bir idari birim, ilçeler ve komünler arasındaki kantonlardır (nahiye/bucak). Kanuna göre,³⁰⁵ her bir kanton, ortalama olarak 4 komünü içine alan bir sahayı kapsayacak (Md. 3) olan alandaki kümelenmedir. Oy kullanma hakkına sahip olacak tüm vatandaşlar, kilise veya cemaat meclislerinde değil, her kantondaki birincil meclislerde toplanacaktır (Section I; Md. 1). Yani kantonlar, aktif vatandaşların birincil meclisleri oluşturmak için oy kullanma ve toplanma hakkına sahip oldukları yegâne yerlerdir (Section I; Md. 2). Bu nedenle kantonlar, Ulusal meclis ve il meclislerini seçecek seçiciler kurulunu belirleyen ilk kademe (primaire) meclisleri için oluşturulmuşlardır. Her kantonda en az bir ilk kademe meclisi toplanmaktadır (Section I; Md. 11). İlk kademe meclislerinin komün, mahalle, kilise vb. alt kademeler yerler yerine kantonlarda toplanmasının nedeninin, yereldeki insanların birbirlerine daha yakın olmalarından kaynaklanan etkiyi azaltmak, daha güvenli ve özgür bir seçim yapmak amacına yönelik olduğu değerlendirilmektedir.

Mevzuat düzenleme süreci 22 Aralık kanunundan sonra da devam etmiş ve bu kanunda belirtilen genel esaslar müteakiben çıkarılan kanunlarla daha belirgin hale getirilmiştir. 8 Ocak 1790 tarihli kanun ile her ilde kurulan genel meclisin üye sayısı 36 olarak belirlenmiş; bu üyelerden 8'i, ilin idari, mali ve vergi işlerinden sorumlu “icra

³⁰⁴ Bouchard, Aline, « Entre textes parisiens et réalités locales: l'administration départementale du Jura (1790-1793) », *Doctorat d'histoire, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I*, 2011, s. 87.

³⁰⁵ *Décret du 22 décembre 1789*, s. 191-195.

komitesi/yürütme organı (günümüzün il encümeni)” olarak görevlendirilmiştir. Mecliste kral adına tek denetim elemanı seçimle görevlendirilmiş gezginci memur olan temsilcidir. Her ilçede de birer seçilmiş meclis bulunmaktadır.³⁰⁶

İl genel meclisi, il icra organı (günümüzde encümen), başkandan (günümüzde vali) oluşan, 22 Aralık 1789’da kurulan ve günümüzde il özel idaresi adıyla anılan il yönetimi tarihsel açıdan Devrimin yapay kuruluşlarından biri olma özelliğini taşımaktadır. Ancak, toplum bu idareyi kısa zamanda benimseyecektir. Aslında, il yerel yönetimleri hukuki varlıklarına tam olarak 10 Ağustos 1871 tarihli kanunla kavuşacak; 1982 ve 1983 reformları kapsamında önemli derecede değişikliğe uğrayacaklardır. Dolayısıyla, il özel idareleri yerel yönetimlerin güçlendirilmesi reformlarından en çok yararlanan unsurlar olacaktır.³⁰⁷

Diğer taraftan, her ne kadar kavram olarak “yerel idare” veya “belediye” gibi tanımlar kullanılmasa da il ve ilçe yönetimleri, komünler gibi belediye hizmetleri verecek tarzda yapılandırılmış olmaktadır. Yani il ve ilçeler, bir yandan mülki idare birimi iken diğer yandan da yerel yönetim birimidir. Kada’ya göre, zaten ilk kademe meclisleri ve idari meclislerin kurulmasına ilişkin esasları ortaya koyan 22 Aralık 1789 tarihli yasanın temel amacı, ülkeyi idari bölümlere (ve seçim bölgelerine) ayırmaktır. Komünlerden farklı olarak iller, bir grup vatandaş topluluğu olmaktan çok bir devlet idaresi seviyesi olarak sunulmaktadır. Buna ilave olarak bu dönemde ne komünler ne de iller, yetkileri bakımından "ademi merkezileşmekten" çok uzaktır.³⁰⁸

³⁰⁶ Vivien Ann Schmidt, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, New York: Cambridge University Press, 1990, s. 18.

³⁰⁷ Jean-Michel de Forges, *Droit Administratif*, PUF, Paris, 1991, s. 135

³⁰⁸ Nicolas Kada, “La Réforme de l’Etat Territorial”, *Revue française d’administration publique* n° 141, 2012, s. 111.

Tablo 4. İl, İlçe ve Kanton Yönetimlerinin Kurulması (Devrim Dönemi)

Taşra	Bulunduğu Yer	Görevlendirme Şekli, Şartı ve Görev Süresi	Önemli Notlar
<u>İl yönetimi</u> - İl meclisi - İl başkanı (président) - İl Bşk. Yrdc. - İl genel savcısı	İl (département)	- İl meclisi, Seçiciler Kurulu (assemblée des électeurs) tarafından 4 yıllık süre için seçilir - İl Başkanı, Başkan Yrdc. ve il genel savcısı Meclis içinden ve meclis tarafından 4 yıllık süre için seçilirler	• İl ve ilçe yönetimleri ile kantonlar ilk kez oluşturulmuştur • 83 il yönetimi; her ilde 3-9 ilçe (district) yönetimi; her ilçede 18 km. kare alanı kaplayan kantonlar ve her kanton alanındaki 4 civarında komün (belediye) yönetimi • İl temsilcileri 36 kişi, ilçe temsilcileri 12 kişi (il temsilcilerinin 9'u aynı zamanda Ulusal Meclis temsilcisi) • İl ve ilçe meclislerinde yönetim (administrations) ve yürütme (directoire) organı var • Otorite, kraldan il yönetimlerine, ilden ilçe idaresine ve ilçeden de belediyelere (komünlere) iner • Ulusal Meclis, il ve ilçelerin temsilcileri hiçbir şekilde azledilemezler (hukuk yolu hariç) • Yoksul vatandaş seçimlerden dışlanmaktadır • Demokratikleşme görecelidir
<u>İlçe (district) yönetimi</u> - İlçe meclisi - İlçe başkanı (président) - İlçe Bşk. Yrdc. - İlçe savcısı	İlçe (district)	- İlçe meclisi, Seçiciler Kurulu (assemblée des électeurs) tarafından 4 yıllık süre için seçilir - İlçe Başkanı, Başkan Yrdc. ve ilçe savcısı Meclis içinden ve meclis tarafından 4 yıllık süre için seçilirler	
<u>Kanton (bucak)</u> Bir yönetim kademesi olmayan kanton, 4 komünü kapsayan bir alana sahiptir.	Kanton	Ulusal Meclis ve il meclislerini seçecek olan Seçiciler Kurulunu belirleyen ilk kademe (primaire) meclislerinin toplantı yeridir. Bu meclisin yaptığı seçimler ve oy sayım işlemleri kantonlarda yapılır.	

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

E. İl, İlçe ve Komünlerde Değişiklikler, Belediyeli Kantonların Tesisi (Kamu Güvenliği Komitesi ve 1795 Anayasası Dönemi)

Bu dönemde, il, ilçe ve komün yönetimlerini yakından ilgilendiren bir gelişme, 1793'te devrimci hükümet tarafından kurulan ve olağanüstü yetkiye sahip olan Kamu Güvenliği Komitesi (Comité de Salut Public)'nin kurulmasıdır. 1793'te devrimci hükümet tarafından kurulan ve olağanüstü yetkiye sahip olan Kamu Güvenliği Komitesi (Comité de Salut Public) amacı, devrimcilerin gücünü iç ve dış tehditler karşısında korumaktır.

Gros'a göre, Ulusal Konvansiyonun dokuz üyesinden oluşan Komite, müzakerelerini gizli olarak yapacak; geçici yürütme kuruluna emanet edilen idarenin işlerini denetlemek ve hızlandırmakla görevli olacaktır. Ulusal çıkarlara aykırı olduğuna inandığında askıya bile alabileceği kararnameleri gecikmeksizin Konvansiyona bildirecektir. Komite, acil durumlarda genel dış ve iç savunma önlemleri almaya yetkilidir. Üçte ikiden az olmamak üzere müzakereci üyelerin çoğunluğunun imzaladığı kararlar, geçici yürütme kurulunca gecikmeksizin uygulanacaktır. Gizli yapılan işlerle ilgili yapılan harcamalara karşılık olarak Komiteye 100.000 liralık ödenek verilecektir.³⁰⁹

Kamu Güvenliği Komitesi, onun ajanları ve illerde görev yapan Komite temsilcileri tarafından alınan çok sayıda önlemden bahsedilebilir. Pek çok ilde, karşı-devrimcileri cezalandırmak için özel bir mahkeme kurulmamıştır; bu görev, genellikle çok acımasız olmayan ceza mahkemelerine verilmiştir. Bununla birlikte bazı illerde karşı devrimcilere kötü muamele yapıldığı gibi ölümle cezalandırıldıkları görülmüştür.³¹⁰

İlk olarak Danton'un hâkim olduğu komite, akımların (Girondins, Montagnards, Enragés, Indulgents) rekabetine katlanırken, kralcı ayaklanmalar taşrada, yayılmıştır. Robespierre iktidarı alır ve giyotinin yoğun kullanımıyla bir terör rejimi kurar. Şiddet dolu bir gecenin ardından Robespierre nihayet devrilmiştir. Komün'ün yetmiş beş üyesinin giyotinle idam edilmesinin ardından Terör rejimi nihayet sona ermiştir.³¹¹

Gros'a göre, kendi başına bir güç olduğuna inanılan Kamu Güvenliği Komitesi, had safhaya ulaşmış olan Devrim tarafından üretilen bir kurumdur. Komite gelecek için

³⁰⁹ Jean Gros ve Jules Gros, *Le comité de salut public de la convention nationale*, (Édt. E. Plon, Nourrit), Librairie Plon, Paris, 1893, s. 30.

³¹⁰ Gros ve Gros, *Le comité de salut public de la convention nationale*, s. 216, 217.

³¹¹ Gallica, "Le comité de salut public - La Terreur (1794)", <https://gallica.bnf.fr/essentiels/repere/comite-salut-public-terreur-1794>, (Erişim: 22.2.2020).

bir model değil, öğretiler ve dersler aranacak bir yapı niteliğindedir. Ama, tarih asla aynı şekilde tekrür etmeyecektir.³¹²

Bu arada, 1789'dakinden daha demokratik bir İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi niteliğinde olan ve ilham kaynağını büyük ölçüde Rousseau'nun fikirlerinden alan 24 Haziran 1793 Anayasası hazırlanmıştır. Anayasa, halkın egemenliğini, doğrudan genel oy hakkını, vatandaşların kamu işlerinin yönetimine doğrudan katılımını, referandumu getirmeyi ve kuvvetler ayrılığını ön görmüştür. Ancak bu anayasa hiçbir zaman yürürlüğe girmemiştir.³¹³

Kamu Güvenliği Komitesi döneminin sona erdirilmesinden sonra, bu yıllardaki önemli gelişmelerinden biri de 22 Ağustos 1795 tarihli anayasanın³¹⁴ çıkarılmasıdır. Bu anayasa, özellikle, özgürlükler, kişi hak ve ödevleri bakımından Fransa tarihinde önemli bir yer tutar. Çok uzun bir metin olma özelliğine sahip olan bu anayasa kapsamında il, ilçe ve kanton yönetimlerini ilgilendiren hususlar müteakip paragraflarda açıklanmıştır.

İllerin sayısı 83'ten 89'a çıkmıştır. Sınırları sadece yasama organı tarafından değiştirilebilecek olan illerin sorumluluk alanları her hâlükârda 100 miryametre kareyi (tahminen 10,000 km kare) geçmemelidir (Başlık I, Md. 3, 4). Her il kantonlara; her kanton da komünlere ayrılmıştır (ilçeler kaldırılıyor) (Başlık I, Md. 5). Fransız Kolonileri de il yönetimlerine ayrılmıştır (Başlık I, Md. 7). Yeni kurulan kantonlar (Bucaklar), belediyeli kantonlardır (Cantons Municipaux).

5 üyeye sahip olan her il yönetiminde ayrıca bir merkezi yönetim birimi de bulunmaktadır. Kantonlarda ise en az bir belediye yönetimi ile bir belediye başkanı görev yapmaktadır (Başlık VII, Md. 174, 177, 181). Ayrıca, il veya kanton idareleri

³¹² Gros ve Gros, *Le comité de salut public de la convention nationale*, s. 348.

³¹³ Vie publique, “De la démocratie de l'an I à la dictature de la Convention (1792-1795)”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/268940-convention-constitution-de-lan-i-terreur-thermidor-1792-1795>, (Erişim: 3.4.2023).

³¹⁴ *La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795)*.

yalnızca kendilerine kanunla müsaade edilen hususlar ile ilgili olarak aralarında yazışabilirler (Md. 199).

Anayasa, eğitime ilişkin bazı esasları da ortaya koymuştur. Okuma, yazma, hesap yapma gibi becerilerin çocuklara kazandırılabilmesi amacıyla ülke genelinde hizmet verecek ilkokullar için öğretmen, bina ve çeşitli masraflar devlet tarafından karşılanacaktır. (Başlık X, Md. 296). En azından 2 ilde 1 adet olmak üzere illerde ilkokuldan daha üst seviyede olan okullar (ortaokul, lise kastedilmektedir) hizmet verecektir (Başlık X, Md. 297). Ülkede, yeni keşifleri ve güzel sanatları teşvik eden bir enstitü hizmet verecektir (Başlık X, Md. 298). Bütün vatandaşlar özel eğitim kurumlarını kurma hakkına sahiptirler (Başlık X, Md. 300).

Anayasa kapsamında ayrıca, seçimlerde oy kullanma ve aday olma şartları belirlenmiş, ilk kademe meclisleri ile seçici üyelerin belirlenmesine ilişkin esaslar ortaya konulmuştur (Başlık II, Md. 10, Başlık III, 17, 19, 26, 28, 30). Konuya ilişkin detaylı açıklamalar “ilk kademe ve seçiciler meclisi” başlığı altında verilmiştir.

22 Ağustos 1795 Anayasası idari sistemi derinden değiştirmiştir. Değişikliklerin en önemlisi kanton (bucak) belediyelerinin oluşturulması ve ilçe yönetimlerinin 17 Ocak 1796'da kaldırılmasıdır.³¹⁵

³¹⁵ Commune de Veyrines de Vergt, “Histoire des Maires de 1789 à 1830”.

**Tablo 5. İlçe Yönetimlerinin Kaldırılması ve Belediyeli Kantonların Tesisi
(1795 Anayasası)**

Taşra	Görev Yeri	Görevlendirme Şekli, Şartı ve Görev Süresi	Önemli Notlar
<u>İl yönetimi</u> - Her ilde bir merkezi yönetim birimi - İl başkanı (önceki dönem tesis edildi) - İl meclisi (önceki dönem tesis edildi)	İl	- İl meclisi, Seçiciler Kurulu (assemblée des électeurs) tarafından 2 yıllık süre için seçilir - İl başkanı, 2 yıllık süre için meclis içinden seçilir	• İl yönetimi 89'a çıkarılmıştır • İl yönetimi 5 üyelidir • İlçe yönetimleri kaldırılmıştır • İlk kez kanton yönetimleri oluşturulmuştur • İlk kez her ilde bir merkezi yönetim birimi, her kantonda da bir belediye yönetimi bulunmaktadır. • Yürütme erki, denetlemek üzere il yönetimlerine komiser atayabilir • Belediye yönetimleri il yönetimlerine doğrudan bağlıdır • Direktuar, il idarelerinin düzenlemelerini iptal edebilir; yöneticilerini görevden alabilir veya yargılayabilir • İl ve kanton idareleri belirli sınırlar içinde aralarında yazışabilirler • İlde ceza, sulh ve yüksek mahkeme (Bşk. ve hâkimler) bulunmaktadır • İlde hazine komiserliği bulunmaktadır • İlde ve komünde polis şefliği bulunmaktadır • Seçimlerde yoksul vatandaşlar dışlandığı için görece demokrasi vardır.
<u>Kanton (bucak) yönetimi</u> - Kanton belediye başkanı - Kanton belediye meclisi	Kanton	- Kanton belediye meclisi ve Kanton belediye başkanı, Seçiciler Kurulu (assemblée des électeurs) tarafından 2 yıllık süre için seçilir	

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Diğer yandan, 22 Ağustos 1795 tarihli anayasa³¹⁶ komünlerle ilgili önemli değişiklikler getirmiştir. Anayasaya göre, kanton belediyeleri (Md. 174) ile kanton belediye başkanlığı tesis edilmiş, komünlerde belediye başkanı unvanı kaldırılmıştır. Komünlerde “başkan” yerine belediye “temsilcisi” unvanı getirilmiştir. 5000’den aşağı nüfusa sahip komünlerde komün temsilcisi (agent) ve yardımcısı (adjoint) yeni tesis edilen “Komün Meclisleri (Assemblées communales)” tarafından seçilmektedir. Komün meclisleri de ilk kademe meclislerinin seçtiği seçiciler kurulunca seçilmektedir (Md. 26, 28).

Her komünde kurulan komün yönetimlerine ilişkin esaslar da belirlenmiştir. Nüfusu 5000’den az komünlerde bir belediye temsilcisi (agent) ve yardımcısı (adjoint)

³¹⁶ La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795).

bulunmaktadır. 5000-10.000 arasındaki nüfus için 5; 10.000-50.000 arasındaki nüfus için 7; 50.000-100.000 arasındaki nüfus için 9 belediye görevlisi bulunmaktadır (Md. 179, 180, 182). Komünlerin yetkililerinin hep birlikte yaptıkları toplantı kanton belediyesini oluşturur (Md.180). Kantonlarda belediye yönetiminde seçilmiş birer belediye başkanı vardır (Md. 181).

Nüfusu 100.000'i aşan komünlerde en az 3 belediye idaresi vardır. Bu belediyelerde, belediyelerin bölünmesi, her bir yönetim bölgesinin nüfusunun 50.000'i geçmeyeceği ve 30.000'den az olmayacağı şekilde yapılır. Bu durumda, her bir yönetim bölgesindeki belediyede 7 üye bulunmaktadır (Md. 183).

Belediyelere bölünmüş komünlerde, yasama organı tarafından değerlendirilmesi gereken konular için bir merkez ofisi vardır. Bu ofis, il yönetimi tarafından atanan ve yürütme tarafından onaylanan 3 üyeden oluşur (Md. 184). Bütün belediyelerin idaresinde görevli üyeler 2 yıllığına atanırlar (Md. 186). İl ve belediye yöneticileri ve görevlileri aralıksız olarak bir kez yeniden seçilebilirler. Ölüm, istifa, görevden uzaklaştırma vb. gibi nedenlerle görev yeri boş kalırsa müteakip seçimlere kadar geçici olarak yerine bir başkası yürütme organı (Directoire exécutif) tarafından görevlendirilir (Md. 188).

Yöneticiler, doğrudan katkı paylarının dağıtılmasından ve kendi bölgelerindeki kamu gelirlerinin denetlenmesinden esas olarak sorumludur. Bu konuların yönetimine ilişkin esaslar yasama organı tarafından belirlenir (Md. 190).

Belediye yönetimleri il yönetimlerine doğrudan bağlı olarak görev yaparlar (Md. 193). Bu bağlamda, yürütme erki, gerekli gördüğünde denetlemek üzere il ve belediye yönetimlerine komiser atayabilir (Md. 192).

Yasalara aykırılık görüldüğünde bakanlar, il yöneticilerinin; il yöneticileri de belediye yöneticilerinin faaliyetlerini Yürütme Kurulu ya da Direktuvar³¹⁷ (Directoire, Devrim Hükümeti Beşler Heyeti) resmen onaylayıncaya kadar askıya alabilirler (Md. 194, 198). Direktuvar ayrıca, il veya belediye idarelerinin kanunlarını derhal iptal edebilir. İhtiyaç duyduğu takdirde, il veya kantonun yöneticilerini derhal görevden alabilir ve gerektiğinde onları il mahkemelerine yargılanmak üzere gönderebilir (Md. 196).

Komün belediye başkanının sorumlulukları bakımından bir değişiklik de ait olduğu komünün bir raportörü olarak kanton belediyesine katılma yükümlülüğünün bulunmasıdır. İlçe yönetimleri ise 17 Ocak 1796'da kaldırılmıştır.³¹⁸

Anayasa maddelerinin incelenmesinden de anlaşılmaktadır ki 22 Ağustos 1795 Anayasası idari sistemi derinden değiştirmiştir. Değişikliklerin en önemlisi kanton (bucak) belediyelerinin oluşturulması ve komünlerdeki seçilmiş belediye başkanının kamu görevlisi sıfatı ile hareket eden bir belediye memuruna dönüştürülmesidir. Bu kapsamda, yeni anayasa özellikle kanton belediyelerini ön plana çıkarmakta, komün belediye başkanının makam seviyesini azaltarak yeni oluşturulan kanton belediyelerine rapor veren bir makam haline getirmektedir.

Komünlere getirilen kısıtlamaların arkasında neden olarak kuşkusuz, 10 Ağustos 1792'deki olayları takiben 1793'te devrimci hükümet tarafından kurulan ve olağanüstü yetkiye sahip olan yapan Kamu Güvenliği Komitesinin (Comité de Salut Public) faaliyetleri bulunmaktadır.³¹⁹

³¹⁷ Beş kişiden oluşan ve Fransız yönetiminin en üstünde yer alan Directoire, Fransa'yı 1795–99 döneminde yönetmiştir. Bkz. Merriam Webster, “Directoire”, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/Directoire>, (Erişim: 7.12.2019).

³¹⁸ Commune de Veyrines de Vergt, “Histoire des Maires de 1789 à 1830”, <http://www.veyrines-de-vergt.fr/histoire-des-maires-de-1789-a-1830>, (Erişim: 8.12.2019).

³¹⁹ *Décret du 4 décembre 1793*, s. 629-635.

Tablo 6. Komün Yönetimlerinin Aşındırılması (22 Ağustos 1795 Tarihli Anayasa)

Değişimler	Önemli Notlar
Her bir şehirde, kasabada ve köyde;	- Komün başkanlığı yerine “temsilcilik” ihdas edilmiştir - Komün belediye meclisi ile Komün Temsilcisi ve yardımcısı (nüfus 5000’den fazla ise), Seçiciler Kurulu (assemblée des électeurs) tarafından 2 yıllık süre için seçilir - Komün temsilcisi (agent) ve yardımcısı (adjoint) (nüfus 5000’den az ise), komün belediye meclisi içinden ve meclis tarafından 2 yıllık süre için seçilir - İlk kez, komünlerde belediye başkanı unvanı yerine belediye temsilcisi unvanı tesis edilmiştir
- Komün belediye meclisi	- Yürütme erki, denetlemek üzere il ve belediye yönetimlerine komiser atayabilir
- Komün temsilcisi (agent) ve yardımcısı (adjoint)	- Belediye yönetimleri il yönetimlerine doğrudan bağlıdır - Direktuvar, il ve belediye idarelerinin düzenlemelerini iptal edebilir; yöneticilerini görevden alabilir veya yargılayabilir - Seçimlerde yoksul vatandaşlar dışlandığı için görece demokrasi vardır.

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

F. Valiliklerin, Belediyeli İlçelerin Tesisi, Belediye Yönetimlerinin Restorasyonu ve Kantonların Kaldırılması (1800)

17 Şubat 1800 Kanunu³²⁰ ile Fransız idari tarihinde önemli bir değişim olan “valilik sistemi” tesis edilmiştir. Kanunun detayına ilişkin açıklamalar ve değerlendirmeler müteakip paragraflardadır.

Kanuna göre, Fransa’nın Avrupa topraklarındaki idari bölümlenmesi “iller” ve “belediyeli ilçeler (arrondissements communaux)” şeklindedir (Md. 1). Her ilde, bir valilik meclisi (3-5 üyeli) ile bir genel meclis (13-24 üyeli) bulunacaktır. Her yıl toplanan il genel meclisi, başkan ve sekreterini kendi içinden seçecektir. Doğrudan katkıları ilçe belediyeleri arasında dağıtan il meclisi, ilin ihtiyaçları kapsamında gerekli olacak ilave vergileri belirleyecek ve valinin de görüşleri doğrultusunda İçişleri Bakanlığına bildirecektir (Md. 4, 6). İlin yönetiminden tek başına sorumlu olan vali; müteşebbisler ile ticari erbabın zorluklarını, yolların, kanalların yapımı vb. gibi her türlü kamu ihtiyaçlarını yakından takip edecektir (Md. 2, 3).

³²⁰ La loi du 28 pluviôse an VIII, (17 février 1800), Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP), PUF, 2000.

Her belediye ilçe (arrondissement communal) bir kaymakam ve 11 üyeden oluşan bir ilçe meclisi bulunacaktır. İlçenin durumu ve ihtiyaçları hakkında valiye görüş bildirmekle yükümlü olan kaymakam, öteden beri kanton komiserleri tarafından yerine getirilen işlevleri yapacaktır. Bu işlevlerden, ilçe (arrondissement) meclislerine ve belediyelere verilenler hariç tutulacaktır. Her yıl bir araya gelecek olan ilçe meclisi, il meclisi gibi başkan ve sekreterini seçecektir. Meclis, doğrudan verilen katkıları ilçeye bağlı kasabalar, köyler ve mahalleler arasında dağıtacaktır (Md. 8, 9, 10, 11).

Yukarıdaki tartışmalardan; bir önceki dönemde ön plana çıkarılan kantonların tamamen kaldırıldığı ve bunların işlevlerinin doğrudan kaymakama verildiği anlaşılmaktadır. İlçe ve komün meclislerinin öteden beri var olan fonksiyonları yine kendi bünyelerinde kalmaktadır. Bouchard’a göre, yeni yapıda ilçe yönetimleri belediye fonksiyonları ile birlikte “arrondissement” ismi altında (daha önce “district” idi) tekrar tesis edilmektedir. Arrondissement, district tanımlamasına göre daha geniş alanı kapsamakta olup yeni yapıda ilçelerin sayılarının azaltılarak kaymakamlar üzerinden kurulan bir piramidal hiyerarşik yapı en küçük birimlere kadar uzatılmaktadır.³²¹

**Tablo 7. Valiliklerin ve Belediye İlçelerin Tesisi; Kantonların Kaldırılması
(17 Şubat 1800 Kanunu)**

Taşra	Yer	Görevlendirme Şekli, Şartı ve Görev Süresi	Önemli Notlar
<u>İl yönetimi</u> - Vali - Valilik genel sekr. - İl valilik meclisi (3-5 üye) - İl genel meclisi (13-24 üye)	- İller (départements)	Vali, genel sekreter ve il meclis üyeleri, Birinci Konsül (Première Consul) tarafından 3 yıl süreli atanırlar	• İl önemli bir birim olmuş, taşradaki idari yapıdan tek başına vali sorumlu olmuştur • İlçe yönetimleri belediye fonksiyonları ile birlikte “arrondissement” ismi altında (daha önce “district” idi) tekrar tesis
<u>Belediye İlçeler (arrondissements communaux) yönetimi</u> - Kaymakam - İlçe meclisi (11 üye)	- İlçeler (arrondissements)	Kaymakam ve ilçe meclisi üyeleri, Birinci Konsül (Première Consul) tarafından 3 yıl süreli atanırlar	• Kantonların görevleri kaymakamlara devredilerek fonksiyonsuzlaştırıldı • Daha önce var olan göreceli demokrasi de ortadan kalkmıştır

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

³²¹ Laurent Bouchard, “Le préfet : un instrument de domination devenu outil de dialogue ?”, *Revue Gestion et Management Public*, Vol.4, no. 2, Décembre/Janvier 2016, s. 34.

Diğer yandan, 1795'in sonlarına doğru başlatılan belediye yönetimlerindeki aşındırma ve kantonların ön plana çıkarılarak komünlerin yaşadığı olumsuzluklar 4 yıl sonra 17 Şubat 1800 Kanunu³²² ile düzeltilerek belediye yönetimlerinin restorasyonu sağlanmıştır.

Nüfusu 2500 kişiyi geçmeyen şehirlerde, kasabalarda ve diğer yerlerde belediye başkanı ve 1 yardımcısı; 2500-5000 nüfuslu şehir veya kasabalarda belediye başkanı ve 2 yardımcısı; 5.000-10.000 arasındaki nüfusa sahip şehirlerde belediye başkanı, 2 yardımcısı ve 1 polis komiseri bulunacaktır. Nüfusu daha fazla olan yerlerde ise her 20.000 nüfus için 1 yardımcı ve her 10.000 nüfus için 1 polis komiseri ilave olacak şekilde kriter belirlenmiştir (Md. 12).

Belediye başkanları ve yardımcıları, öteden beri belediye temsilcisi ve yardımcısı tarafından yerine getirilen idari işlevleri yapacaklar; güvenlik ve medeni duruma ilişkin olarak da öteden beri kanton belediyeleri tarafından yapılan işlevleri yerine getireceklerdir (Md. 13). Ayrıca, nüfusu 100.000'nin üzerinde olan şehirlerde, her belediye idaresinde bir belediye başkanı ve yardımcısı olacak ayrıca valiye bağlı olarak görev yapan ve polis komiserlerinden oluşan gruba komuta eden bir genel polis şefi bulunacaktır. Bu polis şefi, polis kuvvetinden sorumlu bakandan alacağı emirleri hızlı bir şekilde yerine getirecektir (Md. 14).

Her şehirde, kasaba ve köyde bulunan belediyelerde, başkan ve yardımcısı dışında birer belediye meclisi de bulunacaktır. Meclisin üye sayısı, nüfusu 2500'ü geçmeyen yerlerde 10; nüfusu 5.000'i aşmayan yerlerde 20; nüfusu daha fazla olan yerlerde ise 30 olacaktır. Meclis kendiliğinden her yıl bir kez ya da olağanüstü durumlarda valinin emriyle toplanacaktır. Toplantılarda, yerelin ihtiyaçları, ihtiyaçları karşılayacak katkılar, gelir-gider hesapları, vb. hususlar görüşülecektir (Md.15).

³²² *La loi du 28 pluviôse an VIII, (17 février 1800)*, Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP), PUF, 2000.

Paris’te, belediye ilçelerinin her birinde, idari ve medeni durum ile ilgili işlevlerden bir belediye başkanı ve 2 yardımcısı sorumlu olacaktır. Paris’in güvenliği ile ilgili konulardan ise oluşturulacak olan bir “güvenlik valisi” sorumlu olacaktır. Paris civarındaki 12 belediyede bulunan polis birimleri de güvenlik valisinin komutası altında görev yapacaktır. Paris’te, belediye meclisinin görevlerini il meclisi yerine getirecektir (Md. 16, 17).

Taşrada görevli yöneticilerin ve meclis üyelerinin büyük bölümü “Birinci Konsül (Premiere Consl yani Napolyon Bonapart)” tarafından atanacaktır. Bu kapsamda atanacaklar; valiler, valilik meclis yeleri, il genel meclisi yeleri, valilik genel sekreteri, kaymakamlar, ilçe meclis yeleri, nüfusu 5000’den fazla şehirlerin belediye başkan ve yardımcıları, genel polis şefleri ve güvenlik valisidir (Md. 18). Valiler ise sadece nüfusu 5000’den az olan yerlerin meclis yeleri, belediye başkanları ve yardımcılarını atayabilecek veya görevden alabilecektir (Md. 20).

Kanun maddelerinin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 1799’da darbeyle iktidara gelen Napolyon Bonapart tarafından hiyerarşik zincir içinde oluşturulan idari yapı katı bir merkeziyetçi anlayışı yansıtmaktadır. İllerin başındaki valiler, bu katı merkeziyetçi yapının temsilcileri olarak taşradaki idari yapıdan tek başlarına sorumludurlar. Kanun kapsamında, il (dpartement) ve ilçe (arrondissement) kademelerinin özellikle ön plana çıkarıldığı, kanton ve komünlerin geri planda tutulduğu gözlenmektedir. Zira kanunun hiçbir maddesinde “komün” kavramı bulunmamakta bunun yerine “köy, kasaba ve şehirdeki belediyeler” kavramı kullanılmaktadır. Zaten kantonlar kaldırılmış görevleri kaymakamlara ve belediyelere devredilmiştir.

Kanun kapsamında belediyeler hiyerarşik yapıya dâhil edilmiş olmakla birlikte bir önceki döneme göre bazı kazanımlara sahip olmuşlardır. Zira 22 Ocak 1801

tarihinden itibaren belediye başkanı, belediye idaresinden tek başına sorumludur ve meclis ancak belediye başkanının gerekli olduğunu düşündüğü zaman danışılacak bir organ haline gelmiştir. Eylül 1802'den itibaren ise meclis üyeleri 10 yıl, belediye başkanı ve yardımcısı 5 yıl boyunca görev yapacak şekilde değişiklik yapılmıştır. Restorasyon döneminde (1815-1830) belediye başkanlarının atanması yeniden düzenlenmiştir. Başkanlar, belediye meclisleri içinden ve meclis tarafından seçilir hale gelmişlerdir. Belediye başkanının bu mutlak gücü 1867'ye kadar devam etmiştir. Yalnız başkanın seçiminde mecliste üyelerinden oy kullanacaklar için 30 yıllık vergi mükellefi olma ve 300 franklık vergi ödemiş olma kistası getirmiştir. En zengin olanlara fayda sağlayan 29 Haziran 1820 tarihli yasa (“çifte oy” yasası), en çok vergi veren seçmenlerin iki kez oy kullanmasına izin vermiştir.³²³

Tablo 8. Komün Yönetimlerinin Restorasyonu (17 Şubat 1800 Kanunu)

Taşra	Önemli Notlar
<u>Her bir şehirde (İl ve ilçe yönetimi olmayan), kasabada ve köyde;</u> - Belediye meclisi (10-30 üye) - Belediye başkanı ve yardımcısı	- Kanunda komün kavramı yoktur. Komün kavramı yerine “şehir, kasaba, köy belediyeleri” kavramı ön plana çıkmıştır. - Belediye başkanları “başkanlık” unvanlarını yeniden kazanmışlardır - Seçimler kaldırılmış yerine “atama” usulü getirilmiştir - Daha önce var olan göreceli demokrasi de ortadan kalkmıştır - Nüfusu 5000’den fazla olan yerlerin belediye başkanı, yardımcısı ve genel polis şefi Birinci Konsül (Premiere Consul) tarafından; nüfusu 5000’den az olan yerlerin belediye başkanı, yardımcısı, vali tarafından 3 yıl süreli atanırlar

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

II. YEREL DEMOKRASİ İÇİN İLK ADIMLAR (1830-1890)

Yerel Demokrasi İçin İlk Adımlar Dönemi, 1830-1890 yılları arasındaki yaklaşık altmış yılı kapsamaktadır. Bu bölüm, “Katı Merkezizetçilik Döneminde İl ve Belediye Yönetimleri (1830-1870)”, “İl Genel Meclisinin Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Konumlandırılması (1871 İl Kanunu)”, “Belediye Başkanlarının Yeniden Belediye

³²³ Commune de Veyrines de Vergt, “Histoire des Maires de 1789 à 1830”, <http://www.veyrines-de-vergt.fr/histoire-des-maires-de-1789-a-1830>, (Erişim: 13.12.2019).

Meclislerince Seçilmesi”, “Komün Birleşmelerinin Başlaması ve Yaygınlaşması (1884-1890)” gibi alt başlıklar altında incelenecektir.

A. Katı Merkeziyetçilik Döneminde İl ve Belediye Yönetimleri (1830-1870)

1830 Devrimi, Fransa’nın siyasi tarihinde önemli bir yer tutar. Önceki dönemde başlayan anayasal süreç, XVIII. Louis'den sonra tahta çıkan X. Charles’ın rejiminin baskıcı niteliklerini öne çıkaran uygulamalar ile kesilince halk ayaklanmış ve 1830'da Paris sokaklarında üç gün süren kanlı çatışmalar olmuştur. Ülkeden kaçan X. Charles'ın yerine liberal eğimli olarak tanınan Louis Philippe tahta geçmiş ve parlamenter sisteme geçişi hızlandıracak olan, sansürü kaldırarak temel hak ve özgürlükleri güçlendirecek olan, resmi din tanımlamasından vazgeçen, ulusal egemenlik ilkesini yeniden kabul eden ve kralın yetkilerini kısıtlayan 1830 Şartı uygulamaya konulmuştur.³²⁴

Temmuz Monarşisi (Monarchie de Juillet) döneminin (1830-1848) başlarında idari yapıya ilişkin bazı değişiklikler yapılmıştır. İlk olarak, 21 Mart 1831 tarihli yasa kapsamında, “hükümete” ya da “valilere” (yörenin nüfusuna bağlı olarak), belediye meclisi içinden belirlenen adaylar arasından belediye başkanlarının ve yardımcılarının atama yetkisi verilmiştir (Md. 12-15).³²⁵

İkinci olarak, 1800'den beri merkezden doğrudan atama ile görevlendirilen il genel meclisine ilişkin değişiklik 22 Haziran 1833 tarihli yasa ile yapılmıştır. Buna göre, il genel meclis üyelerinin bundan böyle seçimle görevlendirmeleri öngörülmüştür. Ayrıca, il genel meclisinin üye sayısının il yönetimine bağlı kantonların sayısı kadar (en fazla 30) olması; valinin tek başına ilin yöneticisi olarak kalmaya ve il genel meclisinde

³²⁴ Koraltay Nitas, “Fransa Yönetim Sistemi”, Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim içinde, *Türk İdari Araştırmalar Vakfı*, Ankara, 2003, s. 208.

³²⁵ *Loi du 21 Mars 1831*, s. 13-19.

toplantı müzakerelerini yürütmeye devam edecek olması hususları yürürlükte kalmaya devam edecektir (Md.1-4).³²⁶

Diğer yandan, Temmuz Monarşisi (Monarchie de Juillet) döneminin (1830-1848) başlarında belediyelere ve idari yapıya ilişkin bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda 1831’de belediyeler, 1833’te ise il idari meclislerine ilişkin kanunlar çıkarılmıştır. İlk olarak, 1800’den beri kral veya valiler (yörenin nüfusa bağlı olarak) tarafından doğrudan atanan belediye başkanlarının ve yardımcılarının görevlendirme şekli değiştirilmiştir.

21 Mart 1831 tarihli yasa kapsamında, bundan böyle, belediye başkanlarının ve yardımcılarının belediye meclisi içinden belirlenen adaylar arasından, ya “hükümet” ya da hükümet adına “valiler” (yörenin nüfusuna bağlı olarak) tarafından seçilerek atanmaları öngörülmüştür. Aynı yasa kapsamında, komün asamblesi seçmenlerinin seçimle belirlediği belediye meclisinin seçilmesinde oy kullanabilecek vatandaşlar için “komününde en yüksek vergi ödeyenler” kriteri getirilmektedir (Md. 3, 10, 11).³²⁷ Buradan da önceki dönemlerde var olan “aktif vatandaşlık” kıstasının başka bir tanımlama ile devam ettirildiği anlaşılmaktadır.

Belediyelere ilişkin diğer bir yasa 18 Temmuz 1837 tarihinde³²⁸ çıkarılmıştır. 14 Kasım ve 22 Aralık 1789 kanunlarından bu yana tüzel kişiliğe sahip olan belediyelere bu kez de 18 Temmuz 1837 tarihli yasa ile mülkiyet hakkı tanınmıştır. Yasa ayrıca, genel güvenlik önlemlerinin uygulanması konusunda görevlendirilen belediye başkanını yerel polisten, karayolları ile ilgili işlemlerden ve belediyeye ait mal ve mülkün yönetiminden sorumlu tutmaktadır (Md. 10/1, 10/2, 19, 56, 57).

³²⁶ *Loi du 22 Juin 1833 Sur L'organisation des Conseils Généraux de Département et des Conseils d'Arrondissement*, Bibliothèque nationale de France, Paris, 2010, s. 30-35.

³²⁷ *Loi du 21 Mars 1831 Sur L'organisation Municipale*, Bibliothèque nationale de France, Paris, 2010, s. 13-19.

³²⁸ *Loi du 18 Juillet 1837 Sur L'administration Municipale*, Bibliothèque nationale de France, Paris, 2010, s. 19-29.

1837 yasası sayesinde, belediye başkanları artık üst yönetimin otoritesi altında devlet görevlisi olarak sahip oldukları yetkilerin yanı sıra “belediye” işlevlerini de etkin bir şekilde yerine getirdikleri, belediye meclislerinin müzakere edecekleri konuların çoğaldığı ve "belediyenin görevlerinin" ana hatlarıyla daha da belirginleştiği görülmektedir.

Louis-Philippe Şubat 1848'de devrilmiş ve Temmuz Monarşisi dönemi de sona ermiş bununla birlikte dönem biterken mart ayının başında genel oy (suffrage universale) hakkı ilan edilmiştir. Bu bağlamda, *Fransa, genel oy hakkına dayalı seçimleri uygulayan ilk devlettir*. Oy kullanma yaşının 21 ve seçilme yaşının da 25 olduğu bu sistemde, oy pusulası gizlidir. Ancak, bu düzenlemeden 2 yıl sonra 31 Mayıs 1850, genel oy hakkını kısıtlayan yeni yasa çıkarılarak oy verebilmek için kantonda en az 3 yıl ikamet zorunluluğu getirilmiştir.³²⁹

2 Aralık 1851'de bir Hükümet darbesi gerçekleştirilmiş,³³⁰ III. Napolyon, iktidarı ele geçirmiş ve 14 Ocak 1852 tarihli anayasa ile güçlü merkezileşme yeniden tesis edilmiştir.³³¹ Anayasanın 57. maddesi belediye başkanlarının merkezi hükümet tarafından atanacağını ve belediye meclisi dışından seçilebileceğini belirtmektedir.³³²

Yeni yönetim, 25 Mart 1852'deki kararname³³³ ile valilerin yetkilerini daha da güçlendirmiştir. Bu dönemi çok güzel özetleyen ve sıklıkla atıf yapılan iki cümle bulunmaktadır. İlki, *"uzaktan yönetebilirsiniz ama hizmeti sadece yakından verebilirsiniz"* cümlesidir. İkincisi ise Odilon Barrot'a aittir; *"vuran çekiç aynı çekiç, biz yalnız sapını kısalttık"* cümlesidir.³³⁴ İlk cümle, merkezileşmeyi eleştiren; ikinci

³²⁹ Commune de Veyrines de Vergt, "Histoire des Maires de 1830 à aujourd'hui".

³³⁰ Gaston Fugier, "La Presse dans la Drôme : Mars 1852 : La centralisation décentralisée", https://1851.fr/lieux/la_presse_dans_la_drome/, (erişim: 13.11.2021).

³³¹ Conseil constitutionnel, *Constitution du 14 janvier 1852*, Second Empire.

³³² Conseil constitutionnel, *Constitution du 14 janvier 1852*, Second Empire.

³³³ *Décret sur la Décentralisation administrative du 25 Mars 1852*, AD Marne - Bulletin des lois No: 3855.

³³⁴ Sénat, "1851-1870: du rétablissement de la centralisation à une libéralisation progressive".

cümlenin ise mevcut durumu (yetki genişliği ile valilerin güçlendirilmesi) uygun bulan bir yaklaşımı sergilediği değerlendirilmektedir.

Dönemin Meclis Başkanlığı görevini yürüten Odilon Barrot'un yukarıdaki söyleminde yer alan “vuran çekiç” üniter devlet ve onun merkezi otoritesini anlatmakta “çekicin sapı” ise yetki genişliği ilkesini vurguladığı değerlendirilmektedir. Daha açık bir ifadeyle söylem, merkezileşmiş bir üniter devletin enstrümanı olan yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşrada valiye verilen yetkilerin yerelde yaşayanlara daha yakın hale getirildiğini ifade etmektedir.

Dolayısıyla, bu dönemde, belediye meclis üyeleri genel oyla seçilmesine rağmen vali tarafından atanan belediye başkanı ise belediye meclisi üyesi değildir. 29 Haziran 1865'te, belediye başkanının tercihen belediye meclisinden seçileceği resmen kabul edilmişse de valilerin belediye başkanlarını atamaları 24 Eylül 1870 tarihli düzenleme ile sürdürülmüş, 24 Mayıs 1873 tarihli düzenleme ile belediye başkanları, belediye meclisi içinden seçilme zorunluluğu olmaksızın yeniden merkezden atanmaya başlamıştır.³³⁵

Öte yandan, İmparatorluk giderek liberalleştiği için 1860'tan itibaren değişimler başlamıştır. 1863'te III. Napolyon'un aşağıdaki ifadeleri döneme damga vurmuştur;

"Merkezileşmiş sistemimiz, avantajlara rağmen, ciddi dezavantajlara da sahiptir. Biliyorsunuz bunu düzeltmeyi daha önce de denedik ancak daha yapılacak çok şey var. Geçmişte, yönetimin bir dizi şey üzerindeki sonsuz kontrolünün açıklaması vardı ama bugün sadece bir engel"

³³⁵ Commune de Veyrines de Vergt, “Histoire des Maires de 1830 à aujourd'hui”.

Bu farkındalıktan sonra, 18 Temmuz 1866 ve 24 Temmuz 1867 kanunları çıkarılarak il genel meclislerinin yetkileri genişletilmiş, belediye meclisleri için yeni yetki alanları tanımlamış ve valilik denetimine sınırlama getirilmiştir.³³⁶

Özetle, yerel demokrasi için ilk adımların atıldığı ancak yerele verilen özgürlükler açısından inişli çıkışlı olan ve 1870'lere kadar devam eden süreçte, özellikle 19. yüzyılın başlarından itibaren liberal ve demokratik fikirlerin büyümesi, daha esnek bir merkezi-yerel düzenlemelere yönelik talebi de uyandırmıştır. Demokratik meclislerin seçimi bunun ilk tezahürüdür. Ancak, yerel özgürlükler açısından süre gelen olumlu gelişmelerin III. Napolyon döneminde kesintiye uğradığı görülmektedir. “Yerel demokrasinin” iyileştirilmesi için yerel özgürlükleri ilk kez tanıyan ve demokratik seçimlere izin veren 1871 (iller) ve 1884 (belediyeler) yasalarının çıkarılması beklenecektir.

B. İl Genel Meclisinin Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Konumlandırılması (1871 İl Kanunu)

Cumhuriyetin birçok kurucu kanunu arasında sadece 1871 ve 1884 kanunlarının, yerel sistemin iki temel kurumu olan ilin (département) ve komünün (commune) örgütlenme biçimini tanımladığını vurgulamak gerekmektedir. Bu iki kanunun kurduğu hukuk rejimi, 2 Mart 1982 yasalarına kadar neredeyse bir yüzyıl boyunca geçerli kalmıştır.³³⁷

Özellikle il yönetimleri ile ilgili konulara odaklanan 10 Ağustos 1871 tarihli yasa³³⁸ bu dönemde dikkati çeken teferruatlı bir düzenlemedir. Yürürlükte kalması 1960'lara kadar uzanan yasa, valinin ilde tek yetkili yönetici ve il genel meclisinde

³³⁶ Sénat, 1851-1870: du rétablissement de la centralisation à une libéralisation progressive.

³³⁷ Sénat, “La Loi Municipale de 1884”, <https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/loi1884.html>, (Erişim : 13.12.2020).

³³⁸ *Loi du 10 août 1871.*

alınan kararların hem hazırlayıcısı hem de uygulayıcısı olduğunu vurgulamaktadır (Md. 3).

Her kanton il genel meclisinde 1 üye ile temsil edilir (Md. 4). Yaşı 23 olan, o ilin sınırları içinde oturan, seçmen listesine kayıtlı olan ve parasal katkıda bulunan her vatandaş il genel meclisinde görev almak için seçimlerde aday olabilir (Md. 6). İlçe (arrondissement) meclisine seçilebileceklerin şartları kanunun 8. maddesinde belirtilmiş olup özellikle diğer kamu kurumlarında görevli olmamaları gerekmektedir. İl ve ilçe meclislerinin üyeleri 6 yıllık bir süre için seçilirler (Md. 21). İl ve ilçe yönetimlerinin kanuna dayalı birçok özelliği aynı olmakla birlikte il genel meclisinin görev ve yetkileri her ilde farklıdır (Md. 10).

Forges, il yerel yönetimleri hukuki varlıklarına tam olarak 10 Ağustos 1871 tarihli kanunla kavuştuklarını belirtmektedir.³³⁹ Gerçekten, 10 Ağustos 1871 tarihli yasa ile genel olarak il genel meclislerine verilen görev ve yetkilere bakıldığında, il kendi başına bir yerel yönetim haline geldiği ve il genel meclisinin, ili ilgilendiren meseleleri çözmek için genel yetki aldığı görülmektedir.³⁴⁰ Birçok yönden devletin temsilcisi durumunda olan il genel meclisine verilen yetkiler kapsamında; ilin taşınır veya taşınmaz mallarının yönetimi, edinimi, değişimi, kiralanması; yol yapımı, inşaat, bakım, ziraat, şehir planlama, bağış kabulü, şirketlere veya kişilere verilecek imtiyazlar gibi hususların belirlenmesi, projelendirilmesi ve kredilerin verilmesi (Md. 46) gibi hususlar dikkat çekmektedir. Ayrıca meclis, ildeki okullarda eğitim ve öğretimin denetimi, il yönteminin fonlarından faydalandırma gibi hususlarda da yetkili kılınmaktadır. Bu işleri yapmak ve uygulamak için meclis tam yetkilidir (Md. 45).

³³⁹ Forges, s. 135.

³⁴⁰ Départements de France, “Histoire des Départements”, <https://www.departements.fr/histoire-des-departements/>, (Erişim: 11.11.2020).

Kanunun verdiği bu yetkileri kullanmak ve mecliste alınan kararları uygulamak üzere meclis tarafından “il komisyonu (commission départementale) (il encümeni)” adında 4-7 üyeli bir kurul oluşturulmuştur. Komisyon üyeleri meclis tarafından her yıl seçilecektir (Md. 2, 3, 69).

İçeriğine bakıldığında 10 Ağustos 1871 tarihli yasa, kurumsal çerçeveyi belirleyerek ve il yönetim kademesine belli bazı ayrıcalıklar vererek il kurumunu ön plana çıkarmaktadır. Böylece âdemi merkeziyet yasalarına (1982) kadar geçecek olan bir asırdan fazla süre zarfında il kademesine bu şekilde verilecek bazı imtiyazlar onun modernleşmesini sağlayacaktır. Bu dönemde ortaya çıkan Üçüncü Cumhuriyet, gerçekte, valinin etkinliğini sağlamak kadar il örgütünün etkinliğini ve özgürlüğünü de güçlendirmiştir. Bununla birlikte, ilin çıkarları ile ilgili konularda il genel meclisine bu dönemde veya daha sonraki dönemlerde verilen "genel yetkilerin" aslında, 2 Mart 1982 tarihli âdemi merkeziyet yasasına kadar hukuki düzeyde tam olarak gerçekleşmeyeceğini de bilmek gerekmektedir.³⁴¹

Paris Komünü Olayının ertesi günü kabul edilen 10 Ağustos 1871 tarihli kanun sayesinde il genel meclisi, ilin işlerini yönetmekten sorumlu varlık haline gelmiştir. Vali, yürütme işlevini elinde tutar ve il yönetiminin gerçek "patronu" olmaya devam etse de Genel Meclis Başkanı, toplantılara başkanlık eder. Seçilmiş bir il temsilcisine çok fazla yetki veren 1871 kanununun, 1982'ye kadar sürecektir olan bu *yarı ademi merkeziyetçi* rejimin kurulmasına vesile olduğu görülmektedir.³⁴²

³⁴¹ Sénat, “Une démocratie locale émancipée : des élus disponibles, légitimes et respectés”. <https://www.senat.fr/rap/r07-074/r07-0742.html>, (Erişim: 15.12.2020).

³⁴² Vie-publique, “Organisation territoriale : les apports de la IIIe République”, [https://www.vie-publique.fr/fiches/19607-organisation-territoriale-les-apports-de-la-iiiie-republique#:~:text=](https://www.vie-publique.fr/fiches/19607-organisation-territoriale-les-apports-de-la-iiiie-republique#:~:text=,), (Erişim: 11.11.2020).

Tablo 9. İl Genel Meclisinin Bir Yerel Yönetim Birimi (Collectivité Territoriale) Olarak Konumlandırılması (1871 İl Kanunu)

Taşra	Görev Yeri-Bulunduğu Yer	Görevlendirme Şekli, Şartı ve Görev Süresi	Önemli Notlar
<u>İl yönetimi</u> - Vali - İl genel meclisi - İl komisyonu (commission départementale) (4-7 üye)	- İller (départements)	- Vali merkezden atanır - İl meclis üyeleri kanton vatandaşları tarafından seçilir (6 yıllık süre) - İl komisyon üyeleri il genel meclisi tarafından seçilir (1 yıllık süre)	• İlde vali yine tek başına yetkili ve sorumludur. • İl yönetimleri daha da önemli bir birim haline gelmiştir. • Mali, idari ve teknik yönden devletin vasisi durumunda olan il genel meclisine bazı ayrıcalıklar tanınmıştır. • Kanton bir yönetim kademesi değildir. • Genel oy şartına göre oy kullanma yaşı 21'dir.
<u>İlçe (arrondissements) yönetimi</u> - Kaymakam - İlçe meclisi	- İlçeler (arrondissements)	- Kaymakam merkezden atanır - İlçe meclisi üyeleri vatandaşlar tarafından seçilir (6 yıllık süre)	
- Kantonlar - Kanton merkezi (chef-lieu)	- Kantonlar	- Komünde oyların sayılmasından sonra, imzalanan komün tutanakları, komün görevlilerince kanton merkezine getirilir. Valiye bilgi verildikten sonra sonuçlar ilan edilir	
<u>Seçimlerde il genel meclisi için uygun (éligibles) olabilecek vatandaşlar için şartlar</u> - Yaşı 23 olan, o ilin sınırları içinde oturan, seçmen listesine kayıtlı olan ve parasal katkıda bulunan her vatandaş	- İl		

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

C. Belediye Başkanlarının Yeniden Belediye Meclislerince Seçilmesi

Bu dönemde çıkarılan 10 Ağustos 1871 tarihli İl Kanunu³⁴³ ile 5 Nisan 1884 Belediye Kanunu³⁴⁴ illerde ve komünlerde önemli değişikliklere neden olmuş ve bu yasalar, birbirleriyle eşzamanlı sayılabilecek bir zaman aralığında çıkmıştır. Özellikle, nerdeyse bir asır boyunca büyük bir bölümü yürürlükte kalan 1884 yasası, hem yerel demokrasiye ilişkin daha önceki kazanımları pekiştirmesi hem de belediyelerin aşamalı

³⁴³ *Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux*, Bulletin des lois, 29 Ağustos 1871, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k210060p/f110>, (Erişim: 14.12.2020).

³⁴⁴ Charles Floquet, *Loi Municipale du 5 avril 1884*, Septième Édition, Derveaux, Éditeur, Paris, 1884, s. 1-80.

bir şekilde merkezi yönetimin gücü karşısında hak aramalarını sürdürmesi bakımından bir başlangıç noktasıdır.

1871 il yasasının³⁴⁵ komünleri ilgilendiren bir yönü, komün seçimlerinin her komünde genel oy hakkı ile yapılmasıdır (Md. 5). 1884 yasasının ön plana çıkardığı en önemli konu ise Paris hariç bütün belediye başkanlarının belediye meclisleri tarafından ilk kez serbestçe seçilmesidir. Ayrıca, bütçe ve mali meselelerini müzakere etmek üzere belediye meclisine katılan belirli sayıdaki "en çok vergi ödeyenler (seçkinler kastedilmektedir)" bu yasa ile kaldırılmıştır.³⁴⁶

1884 yasasının temel özelliği, Fransa'nın tüm belediyeleri için tek tip bir yasal yönetim biçimi oluşturmayı amaçlamasıdır. Komün organizasyonu için seçilen yapı, il düzeyi için belirlenen yapı ile aynıdır. Ancak, özellikle küçük Fransız belediyelerinin sayısı ve özellikleri göz önüne alındığında bu tek tip yapının nasıl uygulanacağı açık değildir.³⁴⁷

"Her belediyenin belediye organı belediye meclisi, belediye başkanı ve bir veya daha fazla yardımcından oluşur" (Md. 1) şeklindeki madde ile başlayan 1884 yasasının ana hükümleri şunlardır:³⁴⁸

- ✓ Genel oy hakkı ile seçilerek 4 yıllık bir süre için atanmış belediye meclisi (Md. 14, 41)
- ✓ Seçimlerde oy kullanma, seçim güvenliği, oy sayımı (Md. 18-30)

³⁴⁵ *Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux*, Bulletin des lois, 29 Ağustos 1871, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k210060p/f110>, (Erişim: 14.12.2020).

³⁴⁶ Jean-François Tanguy, "Le débat sur le gouvernement des communes et sa solution républicaine Autour de la loi municipale de 1884", *Université de Rennes 2, Cahiers du CRHQ n° 1, 2009, Conflits d'autorité*, s. 6.

³⁴⁷ Sénat, "Les Grands Principes de la Loi Municipale de 1884", <https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/principes.html>, (Erişim: 10.12.2019).

³⁴⁸ Floquet, s. 1-80.

- ✓ Belediye meclisi tarafından seçilen (Paris hariç) ve komünün tek temsilcisi olan bir belediye başkanı ve yardımcısı (Md. 73)
- ✓ Hem komün merkezinden hem de kırsal alanın güvenliğinden sorumlu belediye başkanının kontrolünde gerekli güvenlik gücünün tahsisi (Md. 91, 98, 102)
- ✓ Valinin hem belediye başkanı hem de belediyenin eylemleri üzerindeki vesayeti (Md. 86)
- ✓ Komünlere önemli bir nitelik kazandıran genel yeteneklerin delege edilmesi
- ✓ Komün meclislerinin fonksiyonları, toplantı usulü, müzakereler, karar mekanizması (Md. 46-60)

Ayrıca, "Belediye meclisi, müzakereler ile belediyenin işlerini düzenler" şeklindeki cümle ile yerel yönetimlerin özgürce yönetilmesinin şimdi yasal bir ilkeye dönüştüğünü göstermektedir (Md. 61). Diğer bir önemli değişiklik de Halévy'ye göre, belediye meclislerinin genel oy ile seçilmesi ve bu nedenle komünlerin belediye meclislerinde yer alabilmek için seçkin (notable) olma zorunluluğunun kalkmış olmasıdır.³⁴⁹

Tablo 10. Yerel Özgürlüklerde Önemli İlerlemeler (1881 ve 1884 Kanunları)

Taşra	Önemli Notlar
<u>Her bir şehirde (il ve ilçe yönetimi olmayan), kasabada ve köyde:</u> - Komün (Belediye) başkanı ve yardımcısı - Belediye meclisi	- Belediye yönetimleri ve belediye başkanı ön planda - Belediye başkanı meclis tarafından seçiliyor (4 yıl) - Belediye meclisi genel oy şartına göre seçiliyor (4 yıl) - Mecliste yer alabilmek için seçkin (notable) olmak gerekmiyor - Belediyelere genel yeteneklerin delege edilmesi - Tüm belediyeler için tek tip bir yasal yönetim biçimi oluşturma çabaları - Valinin hem belediye başkanı hem de belediyenin eylemleri üzerindeki vesayeti

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

1871 ve 1884 yasaları ayrıca yerel özgürlükler açısından önemli ilerlemeleri içermektedir. Özellikle 1884 yasasının uygulanmasından sonra özellikle küçük ve

³⁴⁹ Daniel Halévy, *La République des ducs*, Paris, Grasset, 1972, s. 343.

mütevazı bir köyde oturan vatandaşlar için kolektif yaşamın tüm unsurlarının berraklaştığı görülür. Bu yasalar bütün sorunları çözmemişse de toplumsal alanda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak, her şeyden önemlisi, âdemi merkeziyet hala siyasi tartışmaların merkezinde kalmaya devam etmektedir. Bu bağlamda, illere ve komünlere ilişkin yasalarda yapılan bazı düzeltmeler dışında, 1884-1940 yılları arasında âdemi merkeziyetçilik lehine herhangi bir gelişme sağlanamamıştır. Bu olumsuz durum, özellikle bu dönemde yaşanan ciddi ulusal ve uluslararası çatışmalar ile açıklanabilir. Bu zorlu yıllar boyunca, valiler her zamankinden daha fazla ön cephede olmuştur.³⁵⁰

Ayrıca, Vichy dönemini saymazsak, 1884 yasası, belediye başkanlarının eylemleri ve belediye meclislerinin müzakereleri konusundaki kontrollerin azaltılması bakımından sık sık "rötuşlanmış" ama neredeyse bir asır boyunca yaşamıştır.³⁵¹ Özetle yasa, komün organizasyonunun ilkelerini, niteliklerini, valilik denetiminin özelliklerini belirtmesi ve belediyeler lehine bazı değişimler sağlaması bakımından önemlidir.

D. Komün Birleşmelerinin Başlaması ve Yaygınlaşması (1884-1890)

Merkeziyetçi yönetsel yapının taşradaki uzantıları karşısında bir dengeleme işlevine sahip olan ve merkeziyetçi yönetim uygulamalarına yerel iştirakin temin edilmesi bakımından büyük önem verilen komünlerin³⁵² sayıları, ilk kez 1789 'da kurulduklarında 44.000 iken 1891'de 36.144'tür.³⁵³ Komünlerin çok fazla sayıda oluşu ve önemli miktarda mali yük getirmesi bazı teorisyenlerce zafiyet olarak değerlendirilmiştir.

Fransa, komünlerin fazla oluşuna ilişkin zafiyeti, komünleri gruplandırarak bir araya gelmeyi cazip hale getirerek çözmeye çalışmıştır. Dumont'a göre, komün

³⁵⁰ Collectivités Locales, "Historique", s. 26.

³⁵¹ Sénat, "Une démocratie locale émancipée : des élus disponibles, légitimes et respectés", <https://www.senat.fr/rap/r07-074/r07-0741.html>, (Erişim: 11.12.2020).

³⁵² Koraltay, s. 217.

³⁵³ Dreyfus, s. 3.

gruplanmaları Fransa'da çok eski bir uygulamadır.³⁵⁴ Fransız yerel yönetimlerinin yakın tarihine bakıldığında aslında 2 tür komün birlikteliği bulunmaktadır. İlki, “komünlerin birleşmesi (fusions de communes)”; ikincisi, “komünler arası kamusal kurumları (les établissements publics intercommunaux)”dır.

Forges’a göre, komünlerin birleşmesi (fusions de communes) konusunda ilk girişimler 1884’te başlamıştır. Birleşmede, komün grupları ile yeni bir komün yaratılması için komünlerin kendi kimliklerini (tüzel kişiliklerini) kaybetmesi gerekmektedir. Bu gereklilik, 1884’ten itibaren çok az sayıda komünün bir araya gelerek birlik oluşturmaya neden olmuştur. Zira hiçbir komün bir araya gelmek için kendi kimliğini (tüzel kişiliğini) kaybetmek istememiştir.³⁵⁵

1884 tarihli komün yasasıyla komünler, belli bir özerklik kazanırken, komün gruplanmasını (tek amaçlı komünler arası birlikler/SIVU) mümkün kılan ilk yasa 22 Mart 1890’da çıkmıştır. Yıllar boyunca, komünler arası işbirliği kurumları, içme suyu temini, su yönetimi, sanitasyon, elektrifikasyon, toplu yemek, spor tesislerinin inşası ve yönetimi, vb. konularda Fransa’nın temel altyapı ile donatılmasına katkıda bulunmuştur.³⁵⁶

Komünler arası işbirliği kurumları, birliğe katılan belediyelerin bölgenin sosyal ve ekonomik gelişmesi, ulaşım, çevre, planlama, su yönetimi gibi kimi alanlarda devrettikleri yetkileri üye komünler adına kullanabilmektedir.³⁵⁷ Komünler arası işbirliği kurumları kamu kuruluşu statüsüne sahiptir. Komünler, il yönetimleri veya bölge yerel yönetim kuruluşları örneğine benzer bir yerel otorite olarak kabul edilmese

³⁵⁴ Gérard-François Dumont, “France: intercommunalité ou supracommunalité ?” *Association Population & Avenir*, 2018/5, n° 740, s. 3.

³⁵⁵ Jean-Michel de Forges, *Droit Administratif*, PUF, Paris, 1991, s. 134.

³⁵⁶ Gérard-François Dumont, “France: intercommunalité ou supracommunalité ?” *Association Population & Avenir*, 2018/5, n° 740, s. 3.

³⁵⁷ Erkan Arslan, “Fransa’da ve Türkiye’de Yerelleşme Politikaları: İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 28, Sayı 3, Temmuz 2019, s. 54.

de bağımsız bir yürütme organı bulunan ve belirli vergileri toplama ve miktarını artırma yetkilerine sahip kuruluşlardır.³⁵⁸

III. YİRMİNCİ YÜZYILA GİRİŞ: FRANSIZ YEREL YÖNETİMLERİNDEKİ DEĞİŞİMLER (1900-1981)

Bu dönem, 1900-1981 yılları arasındaki seksen yıllık bir süreyi kapsar. Bu bölüm, “Katı Merkezileşmeden Demokratik Seçimlere (1900-1945)”, “Cumhuriyet Müfettişliklerinden Bölge Yerel Yönetimlerine”, “Avrupa Topluluğu (AT) Politikasında Bölgelerin Önem Kazanması (1950-1981)”, “İllerin Yerel Yönetim Birimi Olarak Anayasalarda Yer Alması”, “Komünlerde İdari Vesayetın Azalması (31 Aralık 1970 Kanunu)” ve “Komünler Arası Birliklerin Yükselişi” alt başlıkları altında incelenecektir.

A. Katı Merkezileşmeden Demokratik Seçimlere (1900-1945)

2. Dünya Savaşı öncesinde başlayan ve Savaş döneminde de (1900-1945) devam eden süreçte, özellikle bölgeselleşme hareketlerinin geliştiği görülmektedir. Brennetot’a göre, Jean Hennessy’in³⁵⁹ çevresinde veya 1926’da Poincare³⁶⁰ hükümeti altında iller arası valiliklerin kurulması vesilesiyle bazı cumhuriyetçi çevrelerde bölgeselleşme

³⁵⁸ Alistair Cole, “France: Between Centralization and Fragmentation”, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, (Ed. J. Loughlin, vd.), Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 314-315.

³⁵⁹ Jean Patrick Hennessy (1874 – 1944), bir Fransız politikacıdır. Bölgecilik ve Avrupa federalizmine dayanan reform projelerinin aktif bir savunucusu olup savunduklarının bir miktar etki kazanmasını sağlamıştır. Bknz. François Dubasque, “Jean Hennessy (1874-1944). Itinéraire militant d’un politique entre milieux réformateurs et réseaux d’influence”, *Dans Parlement[s], Revue d’histoire politique*, 2007/1 (n° 7), s. 22.

³⁶⁰ Raymond Poincare (1860-1934) Fransız devlet adamı. 1912-1929 arasında aralıklı olarak başbakanlık ve 1913-1920 arasında cumhurbaşkanlığı yapmıştır. Bknz. Sosyolojisi.com, “Raymond Poincare Kimdir”, Hayatı, Eserleri, Hakkında Bilgi, <http://sosyolojisi.com/raymond-poincare-kimdir-hayati-eserleri-hakkinda-bilgi/32553.html>, (Erişim: 15.12.2020).

üzerine düşünceler oluşurken, muhafazakâr bölgecilik, ayrılıkçılık ve faşizme doğru sürüklenmiştir.³⁶¹

İkinci Dünya Savaşı (1940-1945) döneminde ise merkezi bir otoriter devlet kurmaya istekli olan Vichy Rejimi iş başına geçmiştir. Almanya'nın kuklası durumundaki Vichy Hükümetinin devlet başkanı Mareşal Pétain 11 Temmuz 1940'ta; “valiler büyük Fransız bölgelerinin yöneticisi olarak görevlendirilecek ve idare yetki genişliğine sahip olmuş olacaktır. Ayrıca, bölgeler kendi kendine yetebilen kuruluşlar olarak yeniden teşkilatlandırılacaktır” şeklinde bir beyanat ile merkezileşmenin sinyallerini vermiştir.³⁶²

Pétain'ın yukarıdaki beyanattı doğrultusunda güçlü bir merkezileşmeye doğru yol alındığı gözlenmiştir. Hükümet seçim ilkesini ortadan kaldırmış ve yereli kontrol altında tutmayı amaçlayarak yerel yöneticileri merkezden atamıştır. Ayrıca, il yönetimlerinin yerine bölge yönetimleri tesis edilmiş ve 19 Nisan 1941 tarihli kanun ile emrine verilen emniyet güçleri yanı sıra ekonomik konularda da özel yetkilere sahip 18 bölgesel valilik oluşturulmuş ve valiler merkezden atanmıştır. Daha sonra bu valilerin yerine, Geçici Hükümet tarafından Ocak 1944'te “Cumhuriyet Komiseri” ünvanlı görevliler atanmış, bu istisnai önlem Mart 1946'da kaldırılmıştır.³⁶³

Savaş sonrası döneminin ilk safhası olan Savaşın bitimindeki yıllarda, Alman İşgali ve Vichy döneminde uygulanan katı merkezileşme sonrasında belediye yönetimlerine ilişkin bir gelişme savaşın hemen sonrasında yapılan seçimlerdir. Bouglé'ye göre, yeni kurumların tesisi, yeniden yapılanma, Fransa'nın demokratik bir Cumhuriyete dönüştürülmesi bakımından General de Gaulle, belediye seçimlerinin yeni bir çağın başlangıcını işaret etmektedir. Kadınların ödüllendirilmesinin zamanının

³⁶¹ Arnaud Brennetot, “La décentralisation en France, Ambitions et limites d'un projet inachevé”, *Université de Rouen Normandie*, 2017, s. 3.

³⁶² Roux, s. 19.

³⁶³ Collectivités Locales, “Historique de la décentralisation”.

geldiğinin ifade edildiği seçimlere ilk kez kadınlar da katılmıştır. İlk turu 29 Nisan ve ikinci turu ise 13 Mayıs 1945 tarihlerinde yapılan belediye seçimleri gerçekleştirilmiştir.³⁶⁴

Diğer taraftan, bu dönemde komünlere ilişkin bir uygulama oluşturulmuştur. 1790 yılına ait bir uygulama olan ve ait olduğu yöreyi, topluluğu ve nüfusunu tanımlayan bir kimlik kartı niteliğindeki komün yönetimlerinin haritası 2 Kasım 1945 yılında bir yasa kapsamında ait olduğu yöre ve sınırları belirlenerek yeniden tanımlanmıştır.³⁶⁵

B. Cumhuriyet Müfettişliklerinden Bölge Yerel Yönetimlerine

Fransa'da ilk bölge yönetimi, 1900'lerin başlarından itibaren tartışılmaya başlansa da Vichy rejimi (1940-1945) döneminde kurulmuştur. Dolayısıyla, bölge yönetiminin köklerinin 1941'de Vichy döneminde oluşturulan bölge valiliklerine kadar uzandığı anlaşılmaktadır.

Diğer yandan, Napolyon dönemlerinden bu dönemlere uzanan süreçte merkezi yönetimin menfaatlerinin, yerel yönetimler dahil toplumun tüm kesimlerinin çıkarlarının üzerinde olduğunu ilke olarak kabul eden ananevi Fransız yerel ve bölgesel yönetim sistemi bütün ülke sınırları içinde idari aynılık (uniformity) ilkesine dayanmaktadır.³⁶⁶

Savaş sırasında Vichy Rejimi, bir yandan çeşitli kişilikleri bir araya getiren bir Çalışma Komitesi etrafında eyaletlerin yeniden doğuşu üzerine düşünce geliştirirken diğer yandan da bölge valiliklerinin yaratılması ile devletin toplum üzerindeki gücünün

³⁶⁴ Élisabeth Bouglé, “Le Premier Vote des Femmes à Fontenay-Aux-Roses en 1945”, *Archives municipales, Fontenay-aux-Roses*, 2015, s. 2.

³⁶⁵ Michele Garry, “Les Politiques de Communication des Collectivités Locales Et Le Phénomène De Sous-Traitance”, *École Nationale Supérieure des Sciences de l'information et des Bibliothèques (ENSSIB), Université de Lyon*, 1993, s. 22.

³⁶⁶ Alistair Cole, “Decentralization in France: Central Steering”, *Capacity Building and Identity Construction French Politics*, 2006, 4, 2006, s. 33.

güçlendirilmesine yönelik idarenin yeniden merkezileştirilmesi düşüncesini ortaya koymuştur.³⁶⁷ Bu düşünce doğrultusunda, ekonomik ve asayiş görevlerine sahip 18 bölge valiliği kurularak, merkezi yönetimin hizmetlerinin bölgesel düzeyde sistemleştirilmesinin sağlanması amaçlanmıştır. Kıtlıkla mücadele ve kamu düzeninin temini için Kurtuluş (Libération) rejimi tarafından bölgelere Cumhuriyet Komiserleri tayin edilmişse de bu valilikler 1946'da ortadan kaldırılmıştır.³⁶⁸

İşgal altındaki bir ülkenin bölgeler ve hatta eyaletlere bölünmesinin tartışılması Fransa'yı işgal eden ve ülkeyi kendi milli menfaatleri doğrultusunda yönetmek isteyen Almanya'ya ait bir inisiyatif olduğu düşünülmektedir. Zira merkezi hükümet ile sıkı bağlara sahip ve güçlü yetkilerle donatılmış bölge valilikleri vasıtasıyla ülkenin savaş şartlarında en kolay bir şekilde kontrol edilmesi mümkün olacaktır. Dolayısıyla, güçlendirilmiş valilerle yönetilen bölge yönetimlerinin oluşturulması fikrinin Almanya'nın Vichy Hükümeti üzerindeki bir zorlaması olarak ortaya çıkmış olabileceği değerlendirilmektedir.

Savaş sonrası dönem (1946-1958), ülkenin yeniden inşasına eşlik eden ekonomik rasyonalizasyon bağlamında “bölgesel kalkınmadaki” eşitsizliklerin farkındalığına işaret edilen yılları kapsar. Zira uzun zamandan beri, ekonomik ve sosyal kalkınma açısından illerin baz alınmasının dar bir çerçevede kalacağı düşünülmüş ve bu nedenle kalkınmada “bölgeselleşme” faktörü ön plana çıkmıştır. Böylece faaliyetlerin ve istihdama ilişkin sorunların daha büyük ölçekte ele alınması amaçlanmıştır.³⁶⁹

Bu bağlamda, Kurtuluştan sonra, uzun bir idari bölgeselcilik dönemini başlatan Fransa Cumhuriyeti Geçici Hükümeti çeşitli illeri kapsayan alanlar üzerinde cumhuriyetçi otoriteyi yeniden tesis etmekten sorumlu olan Cumhuriyet Komiserlerini

³⁶⁷ Brennetot, s. 3.

³⁶⁸ Forges, s. 139.

³⁶⁹ Collectivités Locales, « Historique de la décentralisation », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/historique-de-la-decentralisation>, (Erişim: 2.6.2019).

oluşturmuştur.³⁷⁰ Ayrıca, 1955-1956 yıllarında çıkarılan birkaç kararname ile ekonomik kalkınmaya yönelik bölgesel eylem bölgeleri olan 21 “program bölgesi” oluşturulmuştur. Bununla birlikte, bu illerin gruplandırılmasıyla oluşturulan bu yeni yapılar ne yeni bir idari unsur ne de yeni bir yerel makamı kapsamamakta, sadece gruplandırmayı ihtiva etmektedir.³⁷¹ De Gaulle’ün iktidara dönüşünden sonra, yenilenme sürecinin unsurlarından biri olarak tasarlanan bölgeselleşmeyi işte bu temeller üzerinde başlatılmıştır.³⁷²

Ekonomik politikaların icrasında bölge yönetiminin uygun bir ölçek olarak benimsendiği 1958-1981 döneminde en önemli değişim, “bölgelerin (régions)” mahalli idareler olarak 1958 Anayasasında yer almasıdır.³⁷³ Ancak, bölgelerin önce yönetsel bir birim daha sonra da mahalli bir idare yeteneğine kavuşması için tüzel kişiliğe sahip olması gerekmektedir. Bunun için gerekli kanuni düzenlemeler daha sonraki dönemlerde yapılacaktır.

1955-1956 yıllarında teşkil edilen 21 program bölgesinde (teknokrat yapılar) görev yapacak şekilde, 14 Şubat 1963 tarihli kanunla Bölgesel Planlama ve İdare Kurulunun (DATAR) teşkil edildiği görülmektedir. Ekonomik ve kalkınma amaçlı olarak kurulan kurul başbakana bağlı olarak görev yapacak olan kurul, ekonomik ve sosyal kalkınma planının hazırlanmasında yer alacak, bölge planlaması ve bölgesel eylem ile ilgili tüm konularda, ilgili bakanlarla birlikte planın uygulanmasını izleyecek ve gerekli girişimleri yapacaktır. (Md. 1).³⁷⁴ DATAR 2005’te, DIACT (Délégation interministérielle à l’aménagement et à la compétitivité des territoires/Bölgelerin

³⁷⁰ Arnaud Brennetot, “La décentralisation en France, Ambitions et limites d'un projet inachevé”, *Université de Rouen Normandie*, 2017, s. 4.

³⁷¹ Collectivités Locales, « Historique de la décentralisation », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/historique-de-la-decentralisation>, (Erişim: 2.6.2019).

³⁷² Collectivités Locales, « Historique de la décentralisation », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/historique-de-la-decentralisation>, (Erişim: 2.6.2019).

³⁷³ *Constitution de 1958*, V. République, s. 25.

³⁷⁴ *Décret n°63-112 du 14 février 1963*, s. 1533.

kalkınması ve rekabet edebilirliği için bakanlıklar arası Kurul) olarak isim değiştirmiştir.³⁷⁵

Bölgeselleşmenin gelişmesi 1964 yılında bölge koordinatör valilerinin teşkili ile sürdürülmüştür. 14 Mart 1964 kararnamesi³⁷⁶ ile teşkil edilen bölge valiliklerle (Md. 1) birlikte üç kuruluşa yer verilmiştir: Bölge İdare Konferansı (danışma organı) (Md. 21, 22)³⁷⁷ ve Bölgesel Ekonomik Kalkınma Komisyonu (CODER) (Md. 1).³⁷⁸ Yetki genişliği ve yetki devri tekniği uygulanarak teşkil edilen bu kuruluş, bölgenin sosyal ve ekonomik gelişmesi için görevlendirilen kurumlara ait temsilcilerden oluşmaktadır.³⁷⁹

1969 yılına gelindiğinde, bir adım daha ileri gidilmesi amaçlanmış, General de Gaulle, 1960'ların ortalarında başlatılan yerelleşme politikasını tamamlamak amacıyla bir Senato ve bölgeselleşme reformu önermiştir. Ancak bu teklif, 27 Nisan 1969 halk oylamasının sonucuna göre kabul görmeyince,³⁸⁰ bu reform ilerdeki dönemlere ertelenmiştir.

Bölgesel yönetim ve ekonomik bölgeselleşme politikalarının doğuşuyla ortaya çıkan ve “İmar Dönemi” olarak adlandırılan bu dönem, devletin sıkı kontrolü altında, 1960'ta oluşturulan Bölgesel Eylem Alanları ve 1964'te oluşturulan Bölgesel Valiliklerin devletin mülki idaredeki yetki genişliği ilkesi ile uyumlaştırılması suretiyle oluşturulan “işlevsel bölgeselleşmenin” bir aşamasına da karşılık gelmektedir.³⁸¹ Dönemin bölge valilerinin rolü ekonomik alanla sınırlıdır. İl yönetimi ise idari birimi

³⁷⁵ Enseigner De Gaulle, “La création de la DATAR”, <http://charles-de-gaulle.org/enseigner-de-gaulle/la-creation-de-la-datar/>, (Erişim: 2.6.2019).

³⁷⁶ *Décret n°64-251 du 14 mars 1964*, s. 2589.

³⁷⁷ *Décret n°64-251 du 14 mars 1964*, s. 2590-2591.

³⁷⁸ *Décret n°64-252 du 14 mars 1964*, s. 2591.

³⁷⁹ Persée, “Les institutions administratives issues de la réforme du 14 Mars 1964”, *Hommes et Terres du Nord*, Year 1965/1, s. 88.

³⁸⁰ La Fondation Charles de Gaulle, “De la crise de mai 1968 au référendum d'avril 1969”, <http://www.charles-de-gaulle.org/lhomme/dossiers-thematiques/de-crise-de-mai-1968/> (Erişim: 1.3.2020).

³⁸¹ Bu kapsamda, kamu düzenini yeniden kurmak için askeri güçlerden yararlanmak amacıyla savaşın direniş bölgeleri “savunma bölgelerine” dönüştürülmüştür. Bu askeri bölgelerle uyumlu bir biçimde dokuz genel müfettişlik tesis edilmiştir. Bknz. Brennetot, s. 3-4; Murat Okçu vd., “Türkiye ve Fransa’da Yerelleşme ve Bölgeselleşme: AB Çok Düzlemlî Yönetişim Sistemi Çerçevesinde İki Üniter Devlet İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *TÜBİTAK Proje No: 107K336*, Isparta, 2009, s. 42.

olmaya devam etmektedir. Ayrıca, 1964'te çıkarılan kararnamelerde kullanılan terminolojinin hiçbir şekilde ademi merkezizyetçilik için bir adım teşkil etmediğini açıkça göstermektedir.³⁸²

Kavram olarak bu dönemdeki bölgeselleşme aslında “yönetmel bölgeselleşmenin” karşılığıdır. Yönetmel bölgeselleşme kavramını kapsamlı bir şekilde tanımlayan Çiner'e göre, yönetmel bölgeselleşme, devletin ön gördüğü tahditli bir yönetmel özerklikle, yerel yönetimlerin hareketlendirilmesini de içeren bölgelerdeki iktisadi gelişmeyi koordine edecek yönetmel süreç olarak tanımlanabilir. Fransa'nın bu dönemde oluşturduğu bölgeselleşmeler yönetmel bölgeselleşme için en güzel örneklerdir. Fransa'da öncelikle yönetmel bir süreç olarak başlayan ve tanımlanan bölgeselleşme, giderek gelişmiştir. Merkezi düzeyde planlama birimlerinin kurulması (DATAR) ve bölge valilik sisteminin tesisi yönetmel bölgeselleşmenin ilk adımlarıdır.³⁸³

1972 yılına gelindiğinde bölgelerin, var olan yapıları daha da geliştirilerek kurumsal niteliğe sahip oldukları gözlenmektedir. 5 Temmuz 1972 tarihli kanun³⁸⁴ ile bölgeye *yönetmel kamu kurumu* statüsü verilmiş (Md. 1), danışma, karar ve yürütme olmak üzere üç organ oluşturulmuştur. Yürütme organı bölge valisidir (Md. 3). Karar organı olan “Bölge Konseyi” üyelerinin sayıları, 30 ilâ 100 üye arasındadır (bölgeye göre) değişir. Bu üyeler, daha önce seçilen bölgenin *milletvekili ve senatörleri* olup doğrudan bölgede seçimle gelmezler. Kent topluluklarına ait temsilciler, komün meclisleri, il genel meclisleri ve bölgenin tüm parlamenterleri bölge konseyini oluşturmaktadır (Md. 5).

Aynı kanuna göre, danışma organı olan “ekonomik ve sosyal komite” üyeleri bölgenin sosyal, ekonomik, aile, eğitim, spor, kültürel ve bilimsel faaliyetlerde bulunan

³⁸² Kada, s. 113

³⁸³ Can Umut Çiner, “Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış”, A.Ü. SBE, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, 2010, s. 69.

³⁸⁴ *Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972*, s. 7176.

bölgedeki kurumlardaki temsilcilerden oluşmaktadır. Temsilciler, Danıştay kararnamesiyle belirlenen şartlara göre atanırlar (Md. 13). Hiç kimse aynı anda hem bölge konseyinin hem de ekonomik ve sosyal komitenin üyesi olamaz (Md. 5. IV). Kanuna göre, bölge yönetimi sosyal ve ekonomik gelişme için kendisine aktarılan yetkileri kullanmak üzere çeşitli mali gelirlerden yararlanmaktadır (sürücü ehliyetleri, araç tescilleri ve veraset intikal ilamları harçları ile konut, arazi, oturma ve meslek vergileri) (Md. 17).³⁸⁵

1972'de teşkil edilen bölge yönetimleri aslında birer *Bölgesel Kamu Kurumları* (EPR) olarak adlandırılmaktadır. Bu kurumlar aslında, kurumsal bölgeselleşmenin ilk adımını oluşturmaktadır. Bu yapı, 1981 yılına kadar ikincil bir konumda tutulmuştur.³⁸⁶ Loughlin, bu dönemin bölgelerini genel olarak Fransız yerel otoritelerinin fakir kuzenleri olarak tanımlamaktadır. Zira bölgeler ancak 1986'dan itibaren tamamen yerel yönetim birimi olarak faaliyete geçebilmişler ve yine o tarihten sonra demokratik olarak seçilmiş kurum kimliğine kavuşabilmişlerdir.³⁸⁷

Diğer taraftan, dönemin bölgesel politikaları, devlet tarafından Neo-Keynesyen teoriyi esas alan iktisadi bir *planlama vasıtası* olarak tasarlanmış ve refah devlete ait sosyal politikalar ile ilişkilendirilmiştir. Geleneksel sosyal politikanın gruplara ve bireylere özgü fonksiyonu, bölgesel politikalarla gelişmeye muhtaç bölgelere kanalize edilmiştir.³⁸⁸ Bu nedenle, dönemin bölge yönetimleri, ekonomik kalkınma, ulaştırma ve yerel planlamanın stratejik işlevlerine yardımcı olmak için Fransız devletinin başkentten uzaklarda kurulmuş teknokrat yapıları olarak kabul edilmelidir. Bölgesel kurum, daha

³⁸⁵ a.g.k.

³⁸⁶ Frinault, s. 3.

³⁸⁷ John Loughlin, "Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities", *Oxford University Press*, New York, 2001, s. 197.

³⁸⁸ John Loughlin, "Europe of the Regions and the Federalization of Europe", *Publius: The Journal of Federalism*, 26: 4, 1996, (141-162), s. 153.

uzun süreden beri var olan ve birçok yönden daha güçlü olan il yapılanmasını koruyarak kurulmuştur.³⁸⁹

Özetle, Fransız bölge yönetimlerinin tarihi Vichy Rejiminin asayiş ve ekonomik amaçla kurduğu 18 bölge valiliği ile başlamaktadır. Müteakiben süreç, 1955-1956'da 21 "program bölgesinin" (teknokrat yapılar) kurulması; 1958 Anayasasında bölgelerin mahalli idareler olarak yer alması; 1963'te Bölgesel Planlama ve İdare Kurulunun (DATAR) teşkili; 1964 yılında bölge valilerinin teşkili ile devam etmiştir. Yetki devri ve yetki genişliği tekniği uygulanan bu dönemde, bölge valilerinin rolü ekonomik alanla sınırlıdır. Kavram olarak bu bölgeselleşme aslında "yönetmel bölgeselleşmenin" karşılığı olmaktadır. 1972 yılına gelindiğinde ise karar, danışma ve yürütme organlarının oluşturulmasıyla bölgeye yönetmel kamu kurumu statüsü verilmiş ve daha güçlü bir bölge valisi ortaya çıkmıştır.

Tablo 11. Bölge Yönetimlerine İlişkin Dönemsel Etkiler ve Değişimler (1940-1981)

Dönemler	Değişimler
Vichy Dönemi (1940-1945)	- Güçlü bir merkezileşme vardır - İl yönetimlerinin yerine bölge yönetimleri tesis edilmiştir - Asayiş ve Ekonomik konularda da özel yetkilere sahip 18 bölge valiliği kuruldu - Kısa bir süre vali yerine "Cumhuriyet Komiseri" ünvanlı görevliler atanmıştır
1946-1981 dönemi	- 21 "program bölgesinin" (teknokrat yapılar) kurulması - 1958 Anayasasında bölgelerin mahalli idareler olarak yer alması - 1963'te Bölgesel Planlama ve İdare Kurulunun (DATAR) teşkili - 1964 yılında bölge valilerinin teşkili (Kurullarla destekli) - Yetki devri ve yetki genişliği tekniği uygulanması - Bölge valilerinin rolü ekonomik alanla sınırlı - Yönetmel bölgeselleşme var - 1972'de bölge valisi (karar, danışma ve yürütme organları) oluşturulması - 1972'de Bölgeye yönetmel kamu kurumu statüsü verilmesi - Daha güçlü bir bölge valisi - Bölgelere yerel yönetim statüsü verilmesi çabaları sonuçsuz kalmıştır

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

³⁸⁹ Alistair Cole, "France: Between Centralization and Fragmentation", 2011, s. 315.

C. Avrupa Topluluğunun Bölgeler Politikasının Önem Kazanması (1950-1981)

İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda, Avrupa'da kalıcı bir barışın tesisi için yıllardır çekişme içinde bulunan Fransa ve Almanya'nın içinde bulunacağı bir çatı kuruluşun kurulması fikrinden hareketle, 1951'de, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) tesis edilmiştir. AKÇT, 1957'de önce bir ortak pazar niteliğindeki Avrupa Ekonomik Topluluğuna (AET), 1965'te ise Avrupa Topluluğuna (AT) dönüşmüştür.³⁹⁰ Avrupa Topluluğu (AT), 7 Şubat 1992'de onaylanan Maastricht anlaşmasıyla Avrupa Birliğine (AB) dönüşecektir.³⁹¹

Fransa özellikle 2. Dünya savaşıdan sonra birleşmiş milletler güvenlik konseyine daimî üye olmayı başararak dünya çapında önemli bir mevki yakalamış, “Avrupa entegrasyon projesinde” de en büyük olma politikasını benimsemiştir. Fransa için Avrupa kıtası; Fransız kültürünün, politikasının, entelektüel etkisinin yansıtılabileceği bir ayna konumundadır. Bu nedenle özellikle 1970'lerden itibaren Avrupa topluluğu çalışmalarına önem vermeye ve aktif bir rol oynamaya başlamıştır.³⁹² Bu bağlamda, Fransa bu dönemde, Avrupa kalkınma politikasının tanımlanması ve uygulanmasında büyük rol oynamaktadır. Fransa bunu, Fransız çıkarlarını korumanın ve Afrika üzerindeki etkisini sürdürmenin bir yolu olarak görürken, böyle bir politikanın maliyetlerini de diğer Avrupa Birliğine üye ülkeleriyle paylaşmış olmaktadır.³⁹³

Fransa'nın başını çektiği AT'nin ortak çalışmaları özellikle 1970'lerin başından itibaren hız kazanmış, bu çalışmalarda, üye ülkelerin bölgeleri arasındaki ekonomik

³⁹⁰ Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT); Belçika, Federal Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda'dan oluşan 6 üye ile bir kuruluştur. Bknz. Dışişleri Bakanlığı, “Avrupa Birliğinin Tarihçesi”, https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, (Erişim: 26.5.2020).

³⁹¹ European Parliament, “Treaty on European Union (TEU) / Maastricht Treaty”, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>, (Erişim: 26.5.2020).

³⁹² Beyza Ç. Tekin, “France and European Integration: An Uneasy Relationship”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:7, S:13, 2008, s. 132.

³⁹³ Anne-Sophie Claeys, *Sense and sensibility: the role of France and French interests in European development policy since 1957* (in: EU development cooperation from model to symbol edited by Karin Arts and Anna K. Dickson), Manchester University Press, Manchester and New York, 2004, s. 113.

dengesizlikleri gidermesi amaçlanmıştır. O döneme ait bir AT dokümanının “içindekiler” bölümü incelendiğinde, bu çalışmalarda, enerji, bölgeselleşme, sosyal, ulaşım, ziraat, sanayi, bilim gibi alanlarda çeşitli politikalar geliştirildiği ve bu alanlara uygun çalışma komiteleri teşkil edildiği görülmektedir.³⁹⁴

Bu dönemde AT’nin çalışmalarının odak noktasında, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu’nun ihdas edilerek özellikle merkeziyetçi yönetimlere sahip ülkelere ait bölgelerde kullanılması bulunmaktadır. Anılan fon, düşüşte olan sanayi sektörü ve büyük altyapı yatırımlarının yerine yenilerini tesis etmek için varılan anlaşma üzerine 1974’te Paris’te oluşturulmuş, ilk adımda AT bütçesinin %5’i tahsis edilmiştir.³⁹⁵

10 Aralık 1974’te, dayanışmalarını göstermek için AET liderleri, Avrupa bölgesel politikası kapsamında yeni ve büyük bir fon kurma konusunda anlaştılar. Fonun amacı, altyapıyı iyileştirmek, yatırım çekmek ve istihdam yaratmak için zengin bölgelerden fakir bölgelere para aktarmaktır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun 1975’te oluşturulduğu görülmektedir.³⁹⁶

Bölgesel Politika Komitesinin hazırladığı uzun vade bölgesel gelişime ilişkin “prensip” dokümanı 1979’da onaylanmıştır. Özellikle bölgelerdeki ekonomik ve sosyal gelişmeye ilişkin periyodik raporlar hazırlanarak Topluluk onayına sunulması öngörülmüştür. 1970-1977 dönemini kapsayan ilk rapor Avrupa Konseyinin onayına 1981’de sunulmuştur. Raporda en dikkat çeken bölüm son 10 yıla bakılarak tespit edilen en fakir bölgelerdeki gelişmelerin incelenmesi ve sorunlara ilişkin değerlendirmelerdir. Raporda, başta Fransa’nın güneybatısındaki bölgeler olmak üzere bazı ülkelere (Yunanistan, İspanya, İtalya, vb. gibi) ait bölgelerdeki yüksek seviyedeki işsizlik

³⁹⁴ Secretariat of the Commission, “Bulletin of the European Communities, volume 5”, No:10-1972, Brussels, 1972, s. 3.

³⁹⁵ Aziz Tuncer, “Merkeziyetçiliğin Merkezinde Ademi – Merkezileşme: Fransa’da Bölgesel Politikaların Gelişmesi”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 2013, Cilt: VIII, Sayı: II, s. 186.

³⁹⁶ European Union, “A growing Community – the first Enlargement”, https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1970-1979_en, (Erişim: 26.5.2020).

oranının azaltılması için bu bölgelerin gelir kaynaklarının artırılması öngörülmektedir. Bu bağlamda ayrıca, bölgeler arasındaki dengesizlikleri azaltmak için bir bütçe oluşturulması önerilmektedir.³⁹⁷

Bullmann'dan aktaran Tuncer'e göre, bu dönemde yavaş yavaş kendi kriterlerini şart koşmaya başlayan AT, daha sonraki dönemlerde, "bölge esaslı" fonların hedefine ulaşabilmesi için merkezi yönetimlerin etkisine sınırlama getirilmesi ve fonların verilmesinde AT'nin kriterlerinin uygulanması konusunda ısrarcı olmaya başlayacaktır. Dolayısıyla, bu açıdan bakıldığında bölgesellik ve bölge fonları bir anlamda yerel yönetimlere daha fazla özgürlük verilmesi için AT ve daha sonra AB tarafından merkeziyetçi yönetimlere karşı bir manivela olarak kullanılmaya başlanmıştır.³⁹⁸

D. İllerin Yerel Yönetim Birimi Olarak Anayasalarda Yer Alması

Fransa'da 1946-1958 yıllarını kapsayan dönemdeki yönetim Dördüncü Cumhuriyet yönetimidir. Alman işgalinden kurtulan Fransa hemen yeni bir cumhuriyet dönemine girmiştir. Savaşta işgal döneminde mukavemet kuvvetlerinin lideri durumundaki General De Gaulle başbakanlık görevine getirilmiş ama ülkedeki partilerin kendi aralarındaki uzlaşmazlık ve hükümet bunalımları ülkeyi karmakarışık bir durumun içine sokmuştur. İkinci kez hazırlanan anayasanın kabulü ile 27 Ekim 1946'da yeni bir parlamenter düzen kurulmuştur. Partiler arası çekişmeler nedeniyle De Gaulle politikayı bırakmıştır. Ayrıca, 1946-1954 yılları arasında Vietnam (Çinhindi) yüzünden çıkan savaş Fransa kaybetmiştir.³⁹⁹

³⁹⁷ Mario Rui Martins and John Mawson, "Regional Trends in the European Community and the revision of the common regional policy", *Built Environment* (1978), Vol. 6, No. 2, *Urban Impact Analysis* (1980), Published by: Alexandrine Press, s. 145-147.

³⁹⁸ Nitekim, 1979, 1984, 1989 ve 1993 yıllarında ait bölgesel fonların verilmiş kriterlerinde değişiklik yapılacaktır. Bknz. Tuncer, s. 186.

³⁹⁹ Ekinci, s. 165, 167.

Bir önceki dönemden devralınan siyasi istikrarsızlıkların devam ettiği 1946 Anayasası dönemi yani Dördüncü Cumhuriyet döneminde hemen hemen altı aylık süreler içinde hükümet değişimleri olmuştur. Dolayısıyla, ülke çapında bunalımların tüm ağırlığıyla ortaya çıktığı dönem, Dördüncü Cumhuriyet dönemidir. II. Dünya Savaşının oluşturduğu yeni ‘dünya düzeninin’ etkileri yanında sorunlar genellikle bölgelerarası dengesizlikler, ekonomik gelişme, sanayileşme, iç göç, kentleşme gibi alanlardadır.⁴⁰⁰

İlk defa bu dönemde, 27 Ekim 1946 tarihli Fransız Anayasasında, yerel yönetimler için ayrı bir ana başlık (X. Başlık) açılmıştır. Anayasanın 85. Maddesine göre, Fransız mahalli idareleri *komünler, iller ve deniz-aşırı idarelerden* oluşmaktadır.⁴⁰¹ Böylece ilk defa iller, “yerel yönetimler” kavramı ile anılmaya başlanmıştır.

Fransa'da 4 Ekim 1958'den günümüze uzanan yıllarda devam etmekte olan Beşinci Cumhuriyet yönetimi dönemine damgasını vuran olay ise Cezayir Bağımsızlık Savaşı yüzünden 1958'de Fransa'da başlayan toplumsal olaylardır. Ortaya çıkan tehditler için tedbir olarak De Gaulle'ün tekrar göreve çağırılması konusunda toplumsal örgütler, kurumlar ve politikacılar arasında fikir birliğine varılmış, cumhurbaşkanının yetkilerini artıran yeni bir anayasanın kabul edilmesi şartıyla De Gaulle görevi kabul etmiştir. Yarı başkanlık sistemi şeklinde isimlendirilen ve günümüzde de yürürlükte olan anayasa hazırlanmış, halkoyuyla 4 Ekim 1958'de kabul edilmiştir. Halen içinde bulunulan dönem de Beşinci Cumhuriyet dönemidir.⁴⁰²

Bu dönemde ise 1946 Anayasasında yer alan yerel yönetimler bu kez 1958 Anayasasında XII. ana başlıkta daha kapsamlı bir şekilde yer almıştır. Anayasaya göre,

⁴⁰⁰ Nitas, s. 210.

⁴⁰¹ *Constitution de 1946, IV. République*, s. 14.

⁴⁰² İkinci, s. 167.

Fransız mahalli idareleri; *bölgeler, iller, komünler, özel statülü ve deniz-aşırı idarelerden* meydana gelmektedir.⁴⁰³

E. Komünlerde İdari Vesayetin Azalması (31 Aralık 1970 Kanunu)

İkinci Dünya Savaşının bitiminden başlayıp 1981 yılına doğru uzanan 35 yıllık dönemin ilk dilimi olan 1946-1957 yılları arasında, genellikle savaş sonrasında ülkenin yaralarının sarılması için kalkınmaya odaklanıldığı ve bu nedenle de yerel yönetimler açısından çok fazla inisiyatiflerin alınmadığı gözlenmektedir.

Savaş sonrası Fransa'sında komünlere ilişkin en önemli gelişme, 27 Ekim 1946'daki Fransız Anayasasında, yerel yönetimler için ayrı bir ana başlık açılması ve komünlerin bu başlık altında yer almasıdır. Anayasanın 85. Maddesine göre, Fransız mahalli idareleri *belediyeler (komünler), iller (departmanlar) ve deniz-aşırı idarelerden* oluşmaktadır.⁴⁰⁴

Yerel yönetimlere ilişkin bazı konuların anayasaya dahil edilmesini müteakip yerel yönetimler arasındaki gelişmişlik farklılıklarına ilişkin tartışmalar da 1947 yılında yeniden başlamıştır. Ancak, savaştan yeni çıkmış, harap olmuş Fransa için kalkınma ve ülkenin imarı öncelikli hedefler arasındadır. Bu nedenle yerel yönetimler konusu ikinci planda kalmıştır.

Fransa'da yerel yönetimlerin gelişimine ilişkin olarak 1946-1981 dönemindeki uygulamalara bakıldığında önceki yıllarla paralellik gösterdiği, genel kanının tersine yerele verilen serbestilerin miktarında bu dönemde düşüş olduğu görülmüştür. Zira anılan dönemde devletin yerel düzeyi de kapsama alanına dahil etmesi harcamaları giderek arttırmış ama buna paralel olarak finans kaynakları ortaya konulamamıştır. Özellikle yerel yönetimlere ait öz gelirler harcamalara yetişememiş, düzenli olarak

⁴⁰³ *Constitution de 1958, V. République, s. 25.*

⁴⁰⁴ *Constitution de 1946, IV. République, s. 14.*

devlet transferleri zorunlu hale gelmiş, bu da yerel yönetimlerin merkeze bağıllığını arttırmıştır.⁴⁰⁵

Savaş sonrası dönemin ikinci dilimi olan 1958-1981 yılları arasında ise yerelleşme (âdemi merkezîyet) tartışmaları, birçok umutlar taşıyan kurumsal bir değişimdir. De Gaulle'un "laik odaklı merkezileşme çabasının" sona ermesi üzerine yaptığı açıklama, yerel gerçeklere uygun yeni bir yaklaşımın başladığını göstermiştir. Açıklama, Fransız yerelleşmesinde önemli bir durumun ortaya çıktığını ve bu durumun daha çok "yerel bir kamu eylemi anlayışı" olduğunu duyurmuştur.⁴⁰⁶

Bu dönemde yerel yönetimler bu kez 1958 Anayasasında; *belediyeler (komünler), iller (departmanlar), bölgeler ile özel statülü idareler ve deniz-aşırı idarelerden* oluşacak şekilde yer almıştır.⁴⁰⁷ Bölgeler de yerel yönetim birimidir ancak henüz tüzel kişiliğe kavuşmamıştır. Bölgeler için tüzel kişilik 1972'de kazandırılacaktır.⁴⁰⁸

Önceki dönemlerde olduğu gibi bu dönemde de yerel serbesti de azalma olduğu gözlenmiştir. Zira bu dönemde de devlet görevlerinin yerel düzeyi de kapsamı nedeniyle harcamalar giderek artmış ama buna paralel olarak finans kaynakları yaratılamamış, bunun da yerel yönetimlerin merkeze bağıllığını arttırdığı gözlenmiştir.⁴⁰⁹

Bununla birlikte, yerel serbestiler açısından olumlu bazı gelişmeler de yaşanmıştır. Bu kapsamda, belediye yönetimi ve belediye özgürlüklerinin sağlanması bakımından 31 Aralık 1970 tarihli kanun önemlidir. Kanuna (loi n° 70-1297 du 31

⁴⁰⁵ Tacettin Karaer, "Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 23, S: 3, Eylül 1990, s. 53.

⁴⁰⁶ Christian Olivérès, "L'usure de la décentralisation, un handicap pour la France de demain ?" *Dans Hérodote* 2018/3 (N° 170), (225-231), s. 225.

⁴⁰⁷ *Constitution de 1958*, V. République, s. 25.

⁴⁰⁸ Nitas, s. 212.

⁴⁰⁹ Karaer, s. 53.

Décembre 1970) göre, komün bütçesinin ön onayı kaldırılmış ve bu onaya tabi belediye meclisi görüşme sayısı da önemli ölçüde azaltılmıştır.⁴¹⁰

Dolayısıyla, birçok Avrupa ülkesindekine benzer şekilde Fransa’da da yönetim sisteminin yeniden tanzim etme çabaları II. Dünya savaşını takip eden yıllarda ön plana çıkmış, yönetim sisteminin toplumsal değişimlere yanıt verebilecek bir organizasyon ve işleyiş biçimine kavuşturulması arzulanmıştır. Bu kapsamda, yerel yönetimler için belirlenen başat hedef ne onlara ait otonomları kuvvetlendirmek ne de demokratik erdemleri sistemleştirmek olmamış, yerel yönetimlerin işlevlerine ilişkin becerilerin geliştirilmesi olmuştur. Bu bağlamda, Fransa’da yaşanan değişimlerin yarattığı sonuçlar ile ilişkili bir şekilde, 1960’lı yıllardan başlayarak, il yerel yönetimlerine ilişkin uygulanan iktisadi politikaların uygun bir ölçekte bulunmadığı konusu sürekli olarak gündemde tutulmaya başlanmıştır. Bunun için, iktisadi stratejinin etkili bir şekilde uygulamaya konulmasında, idari bölümlenmenin daha geniş ölçekli olması zaruri hale gelmiştir. Bu zaruretin yönlendirmesine bağlı olarak bölge yerel yönetimlerinin öne çıkarılması istenmiştir.⁴¹¹

Tablo 12. Savaş Sonrası Dönem (1946-1981 Dönemi)

Önemli Notlar
- 1946 ve 1958 Anayasalarında komünlerin, yerel yönetimlere ait ayrı bir ana başlıkta yer alması - 1958 Anayasasında mahalli idareler; “komün, il, bölge, özel statülü ve deniz-aşırı idareler” şeklinde. - 1970’te komünlerin bütçe ön onayı kaldırılmıştır - Yerel yönetimleri için ekonomik politikaların uygulanmasında bölge uygun bir ölçek - Yerelleşme, yerel bir kamu eylemi anlayışı çerçevesinde ele alınmıştır - Amaç, yerel yönetimlerin iş yapma kapasitesini geliştirmek olduğu için yerel serbestide azalma var

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

⁴¹⁰ Sénat, “Une affirmation progressive”, <https://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-14.html>, (20.12.2020).

⁴¹¹ Ramazan Şengül, “Fransa’da İl Yerel Yönetimlerinin Geleceği”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: 4, S: 2, 2014, s. 51.

F. Komünler Arası Birliklerin Yükselişi

Komünlerin çıkarlarına yönelik belli bir kamu hizmetinin yönetiminden sorumlu bulunan komünler arası sendikalara ilişkin müteakip gelişme 1959 yılında olmuştur. Bu tarihte kurulan “Çok Amaçlı Komünler Arası Birlikler (SIVOM-syndicat intercommunal à vocation multiple)” ile birlikte komünler arası birliklerin miktarlarında artışlar ve çeşitlenmeler olmuştur. 1959 yılında ayrıca, kamusal kurumların bir başka türü olan, komünlerin gruplandırılmasıyla oluşan ve komün sendikalarına benzer konseptteki “ilçe (district)” adlı işbirliği kurumu tesis edilmiştir. İskân, yangınla mücadele vb. gibi durumlar “ilçe (district)” kurumu için asgari zorunlu yeteneklerdir. İdari karaktere sahip kamu kurumları olan ve kamu tüzel kişiliğine sahip sendikaların ve ilçe kurumlarının, üye komünlerin katkıda bulunduğu kendilerine özgü bütçeleri bulunmaktadır. Bu kurumlar, üye komünlerin temsilcilerinden oluşan bir komite tarafından yönetilirler. Komitenin seçtiği bir başkan yürütme organı olarak görev yapmaktadır.⁴¹²

Bu işbirliği konseptinin giderek yaygınlaştığı; 1966 yılına gelindiğinde, nüfusu 50.000’nin üzerindeki şehirler için de bir komite ve başkan ile yönetilen “kentsel topluluk (la communauté urbaine)” adlı kamusal kurumların da tesis edildikleri görülmektedir. İlçe kurumları gibi “kentsel topluluklar” da zorunlu bazı yeteneklerle donatılmak zorundadırlar. Kentsel topluluklara üye olan komünler gelirlerini kent topluluğuna otomatik olarak aktardıklarından bu komünlerin artık yetenekleri bulunmamaktadır. 1966 yılında tesis edilmiş bulunan 9 kent topluluğu bulunmaktadır. Bunlardan 4’ü kanunla tesis edilen Bordeaux, Lyon, Strasbourg ve Lille kent topluluklarıdır. Ancak, bu dönemde, komünler arası kamu kuruluşlarındaki karmaşa

⁴¹² Forges, s. 134.

giderek artmaya başlamış ve alınan bütün tedbirlere rağmen, çok parçalı yapıdaki komünlerden kaynaklanan teknik sorunlar bir türlü çözüme kavuşturulamamıştır.⁴¹³

Bununla birlikte, Lyon, Marseille, Lille gibi şehirlerde belediye görevlerine 1968 yılından beri angaje olan ‘kentsel topluluklar’ (CU), komünler arası yapıların en kompleks olanlarındandır. Bu topluluklar, bünyelerinde oluşturdukları şehir gelişme ajanslarında çalıştırdıkları şehir plancısı, ekonomist ve buna benzer uzmanlar sayesinde oldukça yüksek bir teknik uzmanlık becerisi elde etmişler ve bu sayede, teritoryal yönetimlerin genellikle merkezi yönetimlerin (Altyapı Bakanlığı gibi) elindeki uzmanlık olanaklarına duydukları gereksinim de azalmıştır.⁴¹⁴

1970 yılına gelindiğinde, özel bir tüzel kişiliğe sahip “yeni birliktelikler (agglorémations nouvelles)” adlı model kapsamında yeni kentler oluşturulmuştur. Bu kapsamda, hem 8 sendika birliği hem de sadece Le Vaundreuil kenti (Rouen yakınlarında) için kullanılan kentsel topluluk oluşturulmuştur.⁴¹⁵ Dolayısıyla bu model aslında sendika birlikleri ile kentsel toplulukların karışımı bir model gibi durmaktadır.

Komünlerin birleşmesine ilişkin diğer bir yasa, 16 Temmuz 1971 tarihinde çıkarılmıştır. Bu yasa, birleşmeleri (fusions associations) nispeten cesaretlendirmiştir. Kanuna göre, belediyelerin birleştirilmesi ile ilgili teklifler, vali tarafından ilgili belediye meclislerine sunulur. Önerilen birleşme üzerinde anlaşılırsa, valilik kararnamesi ile ilan edilir. Belediye meclisleri, valinin önerdiği belediyeler dışındaki belediyelerle birleşme yapılmasını isteyebilir. Vali ve ilgili diğer belediye meclislerinin mutabakatı halinde, birleşme valilik kararnamesi ile ilan edilir (Md. 3).⁴¹⁶ Bununla

⁴¹³ Forges, s. 135.

⁴¹⁴ Alistair Cole, “Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction”, *French Politics*, 4, 2006, s. 40.

⁴¹⁵ Jean-Bernard Auby ve Jean-françois Auby, *Droit des collectivités locales*, presses universitaires de france, PUF, Paris, 1990, s. 59.

⁴¹⁶ *Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes*, Journal officiel de la République Française (JORF), 18 juillet 1971, s. 7091.

birlikte, delege edilmiş görevlere sahip ortak bir belediye başkanının atanması, yapılacak birkaç hizmetin belirlenmesi ve daha da önemlisi bazı finansal kolaylıkların (sübvance) sağlanmasına rağmen 1990'lara kadar sadece 600 birliktelik gerçekleşmiştir.⁴¹⁷ Birleşmelerdeki en önemli engelin, komünlerin kendi kimliklerini (tüzel kişiliklerini) kaybetmesi olduğu değerlendirilmektedir.

Komün birliklerine ilişkin özet bilgiler Tablo 13'te yer almaktadır.

Tablo 13. Komün (Belediye) Birlikleri

Belediye Birlikleri	Önemli Notlar
Amaç	Belediyelerin tek başına karşılamayacakları yükümlülükleri birlikte üstlenmek
Oluşturulma şekli	Her bir birlik kanunla (Devlet Meclisi onayı) oluşturulur
Birlik komitesi	Birliğin Karar ve İcra organıdır
Komitenin üyeleri	Her komünden 2 temsilci
Komitenin toplantıları	Yılda 2 kez (olağan) veya üyelerin ve valinin talebiyle olağanüstü toplanır
Birliklerin bütçeleri	- Her komünün yaptığı katkı - Birliğe ait mal, mülk - Hizmet karşılığı elde edilen gelirler - Abonelik gelirleri - Bağışlar - Devlet katkısı

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Bölüm Değerlendirilmesi

1789'dan başlayan ve 1981'e uzanan yaklaşık 200 yıllık dönemi daha iyi anlamak ve değerlendirebilmek için illeri, ilçeleri, bucakları (kantonları) ve komünleri birlikte, "dönemler" halinde ve tablolar ile ayrı ayrı ortaya koymak uygun bir hal tarzı olacaktır.

Devrim Dönemi (1789-1829)

Devrimden hemen sonra yerel yönetimlere ilişkin çok kapsamlı bir yasal düzenlemeye gidilmiştir. 14 Aralık 1789 tarihli kanun; ülke çapında, aktif vatandaşların

⁴¹⁷ Forges, s. 134.

oylarıyla seçilen, şehir, kasaba, köy, mahalle vs. gibi irili ufaklı her yerde, ölçeğe bakılmaksızın başkan ve meclis üyeleriyle birlikte toplam 44.000 belediye idaresinin tesisini öngörmektedir.⁴¹⁸ Bu kanundan 8 gün sonra, bu kanunun adeta tamamlayıcısı olan ve genellikle taşradaki idari yapılanmanın nasıl olacağını belirleyen 22 Aralık 1789 tarihli kanun çıkarılmıştır. Kanun kapsamında, 83 il yönetimi, her ilde 3-9 ilçe (district) yönetimi, her ilçede 8 km² alanda kantonlar, her kantonda 4 komün yönetimi olacak şekilde idari bölümlenme yapılmıştır. Bunun yanında, taşradaki il, ilçe ve belediyelerin yönetici kadrosu, meclis üyelerini seçecek olan ilk kademe meclisleri ve seçiciler kurulu kanunda tanımlanmıştır.⁴¹⁹

Devrim döneminin 1789-1794 yılları arasında yapılan yasal düzenlemeler kapsamında; ilde, ilçede seçilmiş bir meclis, mecliste kralın temsilcisi savcı, belediye başkanı ve belediye meclisi belirlenmiş; belediyeye kırsal güvenlik yetkisi verilmiştir. Ayrıca, belediyede görevlilerin kıyafetlerinde belirleyici bazı işaretler tanımlanmış, en önemlisi de evlenme, boşanma yetkileri rahiplerden alınarak belediye başkanlarına devredilmiştir. 1793'te ise yerel özgürlükleri kısıtlayıcı tarzda Kamu Güvenliği Komitesinin (Comité de Salut Public) taşradaki uzantısı olan, her bir il, ilçe ve komünde oluşturulan gözetim komiteleri kurulmuştur.⁴²⁰

Devrim dönemindeki 22 Aralık 1795 tarihli Anayasa, bir kanun, kararname veya yönetmelik kadar çok teferruatlı yazılmış bir belgedir. Anayasa kapsamında, il yönetimi 89'a çıkarılmış; il başkanı seçimi, meclis içinden ve meclis tarafından olacak şekilde değiştirilmiş ve illerde birer merkezi yönetim birimi oluşturulmuştur. Anayasanın en dikkati çeken yanı, ilk kez ilçe yönetimlerinin kaldırılması ve bunların yerine belediye fonksiyonu da kazandırılmış olan kanton (bucak) yönetimlerinin oluşturulmasıdır. Anayasa kapsamında ayrıca, komünlerde belediye başkanı unvanı yerine belediye

⁴¹⁸ *Décret du 14 décembre 1789*, s. 564-567.

⁴¹⁹ *Décret du 22 décembre 1789*, s. 191-195.

⁴²⁰ *Décret du 4 décembre 1793*, s. 629-635.

temsilcisi unvanı getirilmiş ve komün belediye temsilcileri kanton başkanına sadece rapor veren yetkisiz unsurlara dönüştürülmüştür.⁴²¹

Devrim döneminin son yıllarında 17 Şubat 1800 tarihli kanun çıkarılmıştır. Kanunun en dikkat çekici yanı ilk kez valilik⁴²² sisteminin tesis edilmesidir. Napolyon'un "benim küçük imparatorlarım-les empereurs au petit pied"⁴²³ dediği valilik makamı o dönemlerde taşrada devletin "her şeyden sorumlu yegâne yöneticisi" olarak görev yapmıştır.⁴²⁴ 17 Şubat kanunu kapsamında ayrıca, ilçeler "arrondissement" adı ile tekrar kurularak ilk kez kaymakamlar atanmış, ilçe yönetimlerine belediye hüviyeti verilerek kantonların görevleri kaymakamlara devredilmiş, kantonlar fonksiyonsuz hale getirilmiştir. İlk kez, komün (commune) kavramı kaldırılmış, unvanlarını geri alan belediye başkanları ise "komün" yerine şehir, kasaba, köy belediye başkanı olmuştur. Seçimler kaldırılarak "atama" usulü getirilmiş, tamamen katı bir merkeziyetçi dönem yaşanmıştır.⁴²⁵

Şunu belirtmek gerekir ki 1789-1830 arası dönemde Fransa'da yerel yönetimlere nispi bir serbestinin verilmesi, bu yönetimlere özgü yasal düzenlemelerin uygulanması ve denetimlerine olanak sağlayacak tek tip yönetim organizasyonları tesis edilmesi yönündeki arayışlarıyla ayırt edici bir yere sahiptir. Ayrıca, diğer bir önemli nokta da

⁴²¹ Le Conseil constitutionnel, *Constitution du 5 Fructidor An III (22 Décembre 1795)*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-5-fructidor-an-iii>, (Erişim: 13.12.2016).

⁴²² "Vali veya Valilik" kavramı Latince "başa ya da tepeye yerleştirilmiş" anlamındaki "praefectus" kavramından gelmekte olup bir örgütün veya kurumun başındaki yönetici için kullanılmaktadır. Bknz. Les services de l'État, "Le rôle du préfet de région", <http://www.somme.gouv.fr/content/download/1099/8490/file/role-prefet-region.pdf>, (Erişim: 13.12.2016).

⁴²³ "Les empereurs au petit pied (küçük imparatorlar)" deyiimi Napolyon'un taşradaki milliyetçi politikalarını sürdüren ve onun bir gölgesi gibi hareket eden valiler için kullanılmıştır. Bknz. Linguee (English-French Dictionary), <http://www.linguee.com/english-french/search?source=auto&query=au+petit+pied>; Ministère de l'Interieur, "Histoire des préfets", <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Histoire/Histoire-des-prefets>, (Erişim: 13.12.2016).

⁴²⁴ Le ministère de l'Intérieur, "Préfectures", <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Prefectures/Organisation>, (Erişim: 11.1.2021).

⁴²⁵ *La loi du 28 pluviôse an VIII, (17 février 1800)*, Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP), PUF, 2000.

yerinden yönetim politikalarının Devrimin ilk yıllarında ön plana çıkması ancak daha sonraki yıllarda bu politikaların etkisini kaybetmesidir.⁴²⁶

Bunun yanında, bu dönemde yerel demokrasiyi yavaşlatan önemli toplumsal ve uluslararası olaylar da bulunmaktadır. Fakat bu dönemde “Komün Ayaklanmasından”⁴²⁷ doğan endişe, ülkeyi yöneten Cumhuriyetçileri yerel demokrasinin cazibesinden saptırmıştır.⁴²⁸ Yerel demokrasinin gelişmesini yavaşlatan Fransız merkezileşmesine ilişkin 19. yüzyılın önemli bir Fransız tarihçisi olarak tanınan Jules Michelet’in önemli ifadeleri bulunmaktadır. Michelet, "Notre France" (1886) adlı kitabında bu dönemi şöyle ifade eder:

"Fransa'yı Fransa yapan bu güzel merkezileşme aslında daha ilk bakışta üzücüdür zira yaşam merkezde ve uçlarda çok güzel; diğer yerlerde ise zayıf ve solgundur. Paris'in zengin banliyöleri ve zengin Flaman bölgesi (kuzey Fransa) arasından mutsuz Picardy'ye geçersiniz; merkezde bulunmayan ama katı şekilde merkezleştirilmiş illerin kaderidir bu. Görünüşe göre bu güçlü merkezileşme cazibesi onları zayıflatmış, soluklaştırmıştır”.

Michelet’in bu ifadesinden, yıllarca merkezileşmeyi benimseyen ve bununla halkı mutlu ettiğini zanneden Fransız merkezi yönetiminin aslında katı merkezileşmenin sadece merkezde yer alan az sayıdaki bölgeleri zenginleştirdiği ama ülkenin büyük bir bölümünün ekonomik olarak geri kalmasına sebep olduğu ve bölgeler arası dengesizliklerin ortaya çıktığı vurgulanmak istenmektedir.

Kısaca; yerelleşmedeki bütün iniş ve çıkışlara rağmen, Fransız yerel yönetim sisteminin temel olarak Fransız devrimi sürecinde Napolyon döneminde belirlenen

⁴²⁶ Michel Verpeaux, “Les Origines Historiques et Constitutionnelles”, Les Collectivités Locales en France (içinde), *La Documentation Française*, Paris, 1996, s. 5.

⁴²⁷ Paris Komünü Ayaklanması kapsamında 1864’te, 1867’de, 1869’da askerin silah kullanarak bastırdığı üç büyük grev dalgası yaşanmıştır. Özellikle 1864’te kurulan Enternasyonal’in etkisiyle işçi hareketi toparlanmış, sol basın sesini duyurmaya çalışmıştır. Ancak, gazeteler kapatılarak işçi liderleri ve sosyalist gazeteciler tutuklanmıştır. Bknz. *Gazete Duvar*, “Komünü Hatırlamak”, <https://www.gazeteduvar.com.tr/forum/2017/05/24/komunu-hatirlamak/>, (Erişim: 12.1.2021).

⁴²⁸ Collectivités Locales, “Décentralisation”, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>, (Erişim: 11.1.2021).

coğrafi yönetim birimlerini temel aldığını ifade etmek mümkündür.⁴²⁹ Zira 1800 yılında valilik sistemi Napolyon tarafından kurulurken aslında, yerel “hükümetler” kurmaktan ziyade, yerel “yönetimlerin” kurulması hedeflenmiştir. Çünkü Devrimden sonra ülkedeki yerelleşmeyle ilgili olarak idari kademelerin alacağı biçimin nasıl olacağı tartışılmaya başlanmıştır.⁴³⁰

Tablo 14. Dönemsel Etkiler ve Değişimler (Devrim Dönemi) (1789-1829)

Gelişmeler/Yasal düzenlemeler	Önemli Etkiler/Değişimler
14 Aralık 1789 Kanunu	- Komünlerin (Belediyelerin) tesisi (ülke çapında 44.000 belediye idaresi) - Aktif vatandaşlık sistemi
22 Aralık 1789 Kanunu	- 83 il yönetimi; her ilde 3-9 ilçe (district) yönetimi; her ilçede 8 km ² alanda kantonlar; her kantonda 4 komün yönetimi - İlk kademe meclisleri; seçiciler kurulu
6 Nisan 1793 Kanunu	- İlde ve ilçede seçilmiş meclis; mecliste kralın temsilcisi savcı, - 1793'te taşrada Kamu Güvenliği Komitesi (Comité de Salut Public) - Belediyede kıyafetlerde özellik; belediyenin kırsal güvenlik yetkisi - Evlenme, boşanma yetkileri rahiplerden belediye başkanlarına
22 Aralık 1795 Tarihli Anayasa	- İl yönetimi 89'a çıkarıldı; il başkanı seçimi, meclis içinden ve meclis tarafından; illerde birer merkezi yönetim birimi - İlçe yönetimleri kaldırıldı - Kantonlarda belediye yönetimleri oluşturuldu - Komün belediye başkanı kaldırıldı; belediye temsilcisi unvanı getirildi
7 Şubat 1800 Tarihli Valilik Sistemi Kanunu	- İl ve vali önemli bir hüviyete sahip olmuştur - İlçeler “arrondissement” oldu, kaymakam atandı; ilçe yönetimlerine belediye hüviyeti kazandırıldı - Görevleri kaymakamlara verilen kantonlar fonksiyonsuz hale getirildi - Komün kavramı kalktı; belediye başkanlık unvanı geri geldi - Seçimler kalktı “atama” usulü geldi

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Yerel Demokrasi İçin İlk Adımlar: 1830-1890 Dönemi

Yerel demokrasi için ilk adımların atıldığı 1830-1939 döneminin iki önemli, birbirine entegre ve kardeş sayılabilecek yasal düzenlemeleri 10 Ağustos 1871 tarihli il kanunu ile 5 Nisan 1884 tarihli belediye kanunudur. 1871 kanunu kapsamında il ve vali daha da önemli hale gelmiş, il genel meclisine bazı ayrıcalıklar verilmiştir. Ayrıca, kanton bir yönetim kademesi olmaktan çıkarılarak sadece seçimlerde oyların toplandığı

⁴²⁹ Luciano Vandelli, “Pouvoirs Locaux”, *Economica*, Paris, 1991, s. 19.

⁴³⁰ Michel Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, 3. édition, Paris: Dalloz, 2006, s. 32.

merkeze dönüştürülmüşlerdir. Diğer taraftan, genel oy şartı kabul edilmiş ve il genel meclisi için seçkinler yerine normal vatandaş adaylığı kabul edilmiştir.⁴³¹ Ayrıca, 1871 yasası, il meclisinin yetkilerinin artırılması yanında illerde konferansların yapılabilmesini ve il meclisindeki tartışmaların halka açık olmasını öngörmektedir.⁴³²

1871 kanunu ile uyum içinde olan 1884 kanunu kapsamında ise, bu kez komün yönetimleri ve başkanı ön plana çıkarılmış, komün başkanının meclis tarafından seçilme esası getirilmiş, meclisin seçimi genel oy şartına bağlanmış ve mecliste yer alabilmek için seçkin olma şartı kaldırılmıştır. Bununla birlikte, valinin belediye başkanı ve belediyenin eylemleri üzerindeki vesayeti sürdürülmüştür.⁴³³ Yine, 5 Nisan 1884 tarihli yasa ile belediyelerin tüzel kişilik kazanması gerçekleşmiştir.⁴³⁴

1871 ve 1884 yasalarının kabulü Fransa’da yerelleşmeye yönelik ilk önemli ve ciddi adımlardır. Devrimden yaklaşık yüz yıl sonra atılan bu adım ile ilk olarak komün sistemi değiştirilerek belediye başkanının atanması yerine seçimle iş başına getirilmesi esası getirilmiştir.⁴³⁵ Ancak, çıkarılan yasalar kapsamında, bütün belediyelerdeki belediye başkanı ve yardımcıları, belediye meclisi tarafından seçilmiş olsalar da onların aldıkları kararlar valinin ve başkent Paris’in vesayeti altında bulunmaya devam etmiştir. Zira Komün ayaklanmasından yaklaşık on bir yıl geçmesine rağmen başkent yerelleşmeye bakışı kuşku doludur. Dolayısıyla, 1884 kanunu ile oluşturulan Fransa’daki “belediye modeli” 1982 yılındaki reformlara kadar pek fazla değişikliğe uğramamıştır.

“Yerel Demokrasi İçin İlk Adımlar” (1830-1890) döneminin diğer bir yasal düzenlemesi 22 Mart 1890 tarihli “Tek Amaçlı Belediyeler Arası Birlikler” kanunudur.

⁴³¹ *Loi du 10 août 1871.*

⁴³² Bouet, s. 3.

⁴³³ Floquet, s. 1-80.

⁴³⁴ *a.g.k*

⁴³⁵ Bouet, s. 3.

Fransa’da günümüzde de yerel yönetimlerin önemli bir birimi olan ve belediyeler arası işbirliğini sağlamak amacıyla oluşturulan “komün (belediye) birlikleri” ilk kez 22 Mart 1890 tarihli yasa⁴³⁶ ile kurulmuştur. Kanun kapsamında belirtilen her komünden 2 temsilcinin oluşturduğu birlik, ayrı bir kanunla oluşturulur. Birliğe ait karar ve icra organı olan bir “Birlik Komisyonu” bulunmaktadır. Birlik, yılda 2 kez (olağan) ve üyelerin, vali ve kaymakamın talebiyle olağanüstü toplantı yapabilmektedir. Birliğin gelirleri kapsamında, her komünün yaptığı katkı, birliğe ait mal, mülk, hizmet karşılığı gelirler, abonelik gelirleri, bağışlar ve devlet katkısı bulunmaktadır.

Yerelleşme hareketi, 19. yüzyılın sonundan itibaren siyasal bölgeselleşmenin doğmasıyla daha da güçlenmiştir. Ancak il valilik sisteminin oluşturulması vesilesiyle ortaya çıkan “muhafazakâr bölgeciliğin” bazı durumlarda ayrılıkçılığa ve faşizme yol açtığı ve dönemin sonunda yerelleşmenin gelişimini kısıtladığı gözlenmiştir.⁴³⁷

Tablo 15. Dönemsel Etkiler ve Değişimler (1830-1939 Dönemi)

10 Ağustos 1871 İl Kanunu	- İl ve vali daha da önemli; il genel meclisine bazı ayrıcalıklar - Kanton bir yönetim kademesi değil; kantonlar oy toplama merkezi - Genel oy şartı kabul edildi - İl genel meclisi için seçkinler yerine normal vatandaş adaylığı
5 Nisan 1884 Belediye Kanunu	- Komün yönetimleri ve başkanı ön planda; komün başkanı meclis tarafından seçiliyor, meclisin seçimi genel oy şartına göre - Mecliste yer alabilmek için seçkin olmak gerekmiyor - Valinin belediye başkanı ve belediyenin eylemleri üzerinde vesayeti
22 Mart 1890 Belediye Birlikleri Kanunu	- Her komünden 2 temsilci ile ve her bir birlik kanunla oluşturulur; Birlik Komisyonu birliğin Karar ve İcra organı - Yılda 2 kez (olağan); üyeler, vali- kaymakamın talebiyle olağanüstü - Birliğin gelirleri; her komünün yaptığı katkı, birliğe ait mal, mülk, hizmet karşılığı gelirler, abonelik gelirleri, bağışlar ve devlet katkısı
1900-1939 Döneminde İdeolojik Dalgalanmalar	- Bölgesel ekonomik örgütlenme ve muhafazakâr bölgecilik düşüncesinin başlaması - İdeolojik dalgalanmalar

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

⁴³⁶ Dreyfus, s. 12-21.

⁴³⁷ Brennetot, s. 3.

Yirminci Yüzyıla Giriş: Fransız Yerel Yönetimlerindeki Değişimler (1900-1981)

Bu dönemin başlangıcındaki en önemli gelişme kuşkusuz İkinci Dünya Savaşıdır. Dönem, Alman İşgali ve Vichy Dönemini kapsamaktadır. Fransa'nın işgal altında kaldığı savaş yıllarında Vichy hükümeti görev yapmıştır. Bu dönemde, güçlü bir merkezileşme vardır; yerel yöneticiler merkezden atama ile görevlendirilmektedir. İl yönetimlerinin yerine bölge yönetimleri devreye konulmuş; ekonomik konularda özel yetkilere sahip 18 bölgesel valilik oluşturulmuştur. Kısa bir süre vali yerine “Cumhuriyet Komiseri” görev yapmıştır. Savaşın bitimini müteakip hemen belediye seçimleri yapılmış ve ilk kez kadınlar oy kullanmıştır.

Kısaca; Alman İşgalinin sürdüğü Vichy Hükümeti Döneminde (1940-1946) ise yerel yönetimlere ilişkin uygulama yok denilecek kadar azdır. Bu yıllarda sadece, 1790 yılına ait bir uygulama olan ve ait olduğu bölgeyi, topluluğu ve nüfusunu tanımlayan bir kimlik kartı niteliğindeki yerel yönetimlerin haritası 2 Kasım 1945 yılında bir yasa kapsamında ait olduğu bölge ve sınırları belirlenerek yeniden tanımlanmıştır.⁴³⁸

Tablo 16. Dönemsel Etkiler ve Değişimler (1940-1945 Dönemi)

İkinci Dünya Savaşı Dönemi	1940-1945 Dönemi: Alman İşgali ve Vichy Dönemi: Katı Merkezileşme	- Güçlü bir merkezileşme vardır; yerel yöneticiler merkezden atama - İl yönetimlerinin yerine bölge yönetimleri; ekonomik konularda özel yetkilere sahip 18 bölgesel valilik oluştu - Kısa bir süre vali yerine “Cumhuriyet Komiseri” - 1945'te belediye seçimleri; ilk kez kadınlar oy kullandı

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Savaş Sonrası Dönem (1946-1981)

Savaş sonrası dönemin ilk aşaması 1946-1958 dönemi olup döneme yerel demokrasi tartışmaları damga vurmuştur. Dönem içinde 1946 Anayasası kabul edilmiş ve anayasada ayrı bir başlık altında yer alan yerel yönetimler; “komünler”, “iller” ve

⁴³⁸ Garry, s. 22.

“deniz-aşırı idareler” şeklinde belirtilmiştir. Dönem içinde ayrıca, kalkınma için bölgesel bazda 21 adet "program bölgesi" (teknokrat yapılar) ve cumhuriyetin otoritesini tesis için “Cumhuriyet Müfettişlikleri” oluşturulmuştur.⁴³⁹

Savaş sonrası dönemin son aşaması 1958-1981 dönemi olup döneme “bölgesel çalışmalar” damga vurmuştur. Bu dönemde yerel bir kamu eylemi anlayışı çerçevesinde ele alınmıştır. 1958 Anayasasında mahalli idarelere, “bölgeler ve özel statülü idareler eklenmiştir.”⁴⁴⁰

Ekonomik politikaların icrasında bölge yönetiminin uygun bir ölçek olduğu benimsenmiştir. Dönem içinde, Ekonomik ve planlama için Bölgesel Ekonomik Kalkınma Müfettişlikleri/Valilikleri (CODER) (yönetmelik bölgeselleştirme);⁴⁴¹ merkezi düzeyde planlama birimleri (DATAR) ve Bölgesel Kamu Kurumları (kurumsal bölgeselleşmenin ilk adımı) kurulmuştur.⁴⁴² Bölgeler 1972’de tüzel kişilik kazanmıştır.⁴⁴³

Bölgesel yönetim ve ekonomik bölgeselleştirme politikalarının doğuşuyla ortaya çıkan ve “İmar Dönemi” olarak adlandırılan bu dönem, devletin sıkı kontrolü altında, 1960’ta oluşturulan Bölgesel Eylem Alanları ve 1964’te oluşturulan Bölgesel Valiliklerin devletin mülki idaredeki yetki genişliği ilkesi ile uyumlaştırılması suretiyle oluşturulan “işlevsel bölgeselleşmenin” ilk aşamasına da karşılık gelmektedir.⁴⁴⁴

Fransa’da yerel yönetimlerin gelişimine ilişkin olarak Dördüncü ve Beşinci Cumhuriyet dönemindeki uygulamalara bakıldığında önceki yıllarla paralellik gösterdiği, genel kanının aksine bu dönemde yerel yönetimlerin özerkliklerinde düşüş

⁴³⁹ Brennetot, s. 4

⁴⁴⁰ *Constitution de 1958*, V. République, s. 25.

⁴⁴¹ *Décret n°64-252 du 14 mars 1964*, s. 2591.

⁴⁴² Can Umut Çiner, “Devlet Reformunda Yerelleştirme ve Bölgeselleştirme: Türkiye’ye Karşılaştırmalı Bir Bakış”, A.Ü. SBE, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, 2010, s. 69.

⁴⁴³ Editions ellipses, « La décentralisation territoriale », s. 9., https://www.editions-ellipses.fr/PDF/9782340028821_extrait.pdf, (Erişim: 26.12.2022).

⁴⁴⁴ Brennetot, s. 3.; Okçu vd., s. 42.

olduğu görülmüştür. Hatta yerel özerkliklerdeki bu azalma sürecini 1981 yılına kadar uzatmak mümkündür. Zira bu dönemde de devlet görevlerinin yerel düzeyi de kapsamı nedeniyle harcamalar giderek artmış ama buna paralel olarak finans kaynakları yaratılamamış, bunun da yerel yönetimlerin merkeze bağlılığını arttırdığı gözlenmiştir.⁴⁴⁵

Tablo 17. Dönemsel Etkiler ve Değişimler (1946-1981 Dönemi)

Savaş Sonrası Dönem	1946-1958 Dönemi: Yerel Demokrasi Tartışmaları	- 1946 Anayasasında yerel yönetimler; “komünler”, “iller” ve “deniz-aşırı idareler” - Kalkınma için bölgesel 21 "program bölgesi" (teknokrat yapılar) - Cumhuriyetin otoritesini tesis için “Cumhuriyet Müfettişlikleri” - Yerele verilen serbestilerde azalma olmuştur
Savaş Sonrası Dönem	1958-1981 Dönemi: Bölgeselleşme Çalışmaları	- Yerel bir kamu eylemi anlayışı çerçevesinde ele alınıyor - 1958 Anayasasında mahalli idarelere, “bölgeler ve özel statülü idareler eklenmiştir - Ekonomik politikaların icrasında bölge yönetimi uygun bir ölçek - Merkezi düzeyde planlama birimleri (DATAR) - Yetki devri ve yetki genişliği tekniği uygulaması (yönetmel) - 1972’de bölge yönetimleri teşkili (kurumsal bölgeselleşmenin ilk adımı) - Yerel yönetimlerin iş yapma kapasitesini geliştirdi ama yerel serbestide azalma var

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Özetle, Fransa’da 1789 Devrimi sonrasında yönetime ilişkin sistemi tepeden aşağıya değiştiren birçok devrime tanık olunmuştur. Tocqueville’in de ifade ettiği gibi, bu devrimlerin çoğu çok ani gelmiş ve kuvvet kullanarak gerçekleştirilmiştir. Ancak, bu süreçlerin neden olduğu düzensizlik, hiçbir şekilde uzun sürmemiş ve genelleşmemiştir. Bu düzensizlikler Fransız ulusunun büyük bir bölümünce de pek az hissedilmiştir. Bunun sebebi, 1789 Devriminden başlayarak politik yapılanmaların enkazı arasında yönetim yapısının her halükârda ayakta kalmış olmasıdır. Her devrimde yönetim sisteminin kafası koparılmış olsa da bedene el sürülmemiş ve canlı kalmıştır. İşler aynı

⁴⁴⁵ Karaer, s. 53.

memurlarca yerine getirilmeye devam etmiş, ilk sarsıntı geçer geçmez, ülkede işler yoluna koyulmuştur.⁴⁴⁶

Tocqueville'in tanımladığı Fransız idaresinin önemli bir parçası olan yerel yönetimler ise 1789'dan başlayan ve 1981'e uzanan yaklaşık 200 yıllık inişli çıkışlı süreçte ilginç örnekler dolu bir değişim süreci yaşamıştır. Bu değişim sürecinde ilginç bir şekilde hem yerel demokrasi için çaba gösteren hem de zaman zaman yerel demokrasiye set çeken ve yerel demokrasiyi merkezileşmenin bir parçası olarak gören bir merkezi otorite bulunmaktadır. Bu nedenle bu süreçte, Tocqueville'in Mirabeau'dan aktardığı *“insanların ve nesnelerin yönetiminin yakınlaştırılması”*⁴⁴⁷ ifadesinde anlamını bulan “yerelleşme” kavramı da fikirsel olarak var olmakla birlikte uygulamada hayat bulamamış, daha çok belediyeçilik kavramının geliştiği gözlemlenmiştir. Böylece 200 yıllık süre boyunca yerel yönetimler, merkezi yönetimin veya onun taşradaki temsilcisi olan valinin etkin vesayeti ile varlıklarını sürdürmüşlerdir. Ayrıca, bu dönemin sonlarına doğru kurumsal bölgeselleşmenin ilk adımının atılmasıyla bölge yönetimleri yerel yönetim olma yolunda epeyce mesafe kat etmişlerdir.

Diğer dönemlere etkisi bakımından bu dönemin en önemli gelişmesi şüphesiz, BM güvenlik konseyine üyelik vasıtasıyla dünya çapında önemli bir mevki yakalayan Fransa'nın Avrupa politikasında “en büyük olma” hedefini belirlemiş olmasıdır. Bu hedef, Fransa'yı Avrupa topluluğu çalışmalarına önem vermeye ve aktif bir rol oynamaya yönlendirecektir. Oluşturulan AT bölgeler komitesi ve bölgeler fonu, bir anlamda yerel yönetimlere daha fazla özgürlük verilmesi (yerelleşme) için merkezîyetçi yönetimlere karşı bir manivela olarak kullanılmaya başlanacak ve Fransa'daki yerelleşme reformları da bu minvalde şekillenecektir.

⁴⁴⁶ Tocqueville, s. 309-310.

⁴⁴⁷ Assemblée Nationale, “Histoire”, http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/thouret_division2.asp, (Erişim: 13.1.2021).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:
YERELLEŞME REFORMLARINDA BİRİNCİ DÖNEM (1982-2002):
VESAYETİN KALDIRILMASI

Yerel yönetim bakımından merkeziyetçi bir geleneğe haiz olmasıyla ünlenen Fransa'da Birinci Cumhuriyet Döneminden başlayarak Beşinci Cumhuriyet Dönemine kadar olan tüm dönemlerde yerel yönetimlerin organizasyonlarında bazı değişimler yapılmasına karşın, esas olarak yerel yönetimlerle ilgili yönetim sistemi 1800'li yıllardan 1980'lere kadar değiştirilememiş, yerelde seçimli bir sistem getirilmesine rağmen yerelleşme tam olarak sağlanamamış, güçlü bir yapıya sahip olan merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yoğun denetimi her zaman varlığını hissettirmiştir.

Özellikle 1960-1970 arasında De Gaulle'ün öncülüğünde başlatılan bölgesel yerelleşme çabasının referandum ile engellenmesinden sonra yerelleşme faaliyetleri rafa kaldırılmıştır. Ancak, 1970'lerin sonunda ortaya çıkan petrol krizi ve Keynesyen politikaların iflası sonucu beliren küresel kriz, başta Fransa olmak üzere bütün gelişmiş Batılı ülkelerin ekonomilerini önemli derecede etkileyerek toplumda kapitalist ekonomik sisteme güveni azaltmış, özellikle Fransa'da da yeni politikalara geçiş için reform arayışları başlamıştır.

Fransa'da kamu yönetiminde yerelleşme sağlanması, 1981'de solu iktidara getiren seçim platformunun ana eksenlerinden biri olarak kabul edilir. 1981 yılında iktidara gelen François Mitterrand liderliğindeki Sosyalist Parti, yerelleşmeye önem veren ve katı merkeziyetçi yapının gevşetilmesini isteyen bir partidir. Zaten Sol Parti iktidara, toplumsal eşitsizliğin bitirilmesi, özel teşebbüsten bazılarının devletleştirilmesi,

idari yapının toplumun isteklerine göre yeniden düzenlenmesini hedefleyen bir programla gelmiştir.

Reform arayışlarına bir çare olarak 1981’de iktidara gelen Mitterrand’ın partisi 1982’den itibaren 1. Dönem reformlarını başlatmıştır. Önceki dönemlerden daha ciddi bir şekilde ele alınan ve yerel yönetimlerle merkezi hükümet arasında denge oluşturma sürecini başlatan 1982 yılındaki yerelleşme reformları Fransa için bir dönüm noktası olmuştur.

Mitterrand’ın liderliğindeki hükümetin yerelleşme açısından ortaya koyduğu reformun odağında yer alan ilk yasa, 2 Mart 1982 tarihli kanundur. Bu kanunla hayata geçirilen reform, kurumsal ve siyasi olarak, gözlemcilerin altını çizdikleri bir tarihi işaret etmektedir.⁴⁴⁸ Başlayan bu yerelleşme süreci, yüzyıllar boyunca Fransa’nın siyasi ve idari organizasyonunun güçlü bir özelliğini oluşturan merkezileştirme geleneğindeki bir kırılma olarak görülmelidir.⁴⁴⁹

2 Mart 1982 tarihli kanunla hayata geçirilen bu reform, kurumsal ve siyasi olarak, gözlemcilerin altını çizmeyi kabul ettikleri bir tarihi işaret etmektedir. Devletin resmi internet sitesine göre, 1. Dönem reformlar olarak adlandırılan ve 1982-2002 yıllarını kapsayan yirmi yıllık dönemde “yerelleşmiş” bir yapıyı tesis etmek amacıyla 1982’den 1986’ya kadar 25 yasa ve bu yasaları tamamlamak üzere yaklaşık 200 kararnamenin çıkarılması birbirini takip etmiştir.⁴⁵⁰ Yerelleşme yasaları 1990’dan 2000’lere doğru giden süreçte de devam etmiştir.

⁴⁴⁸ Jean-Claude Thoenig ve François Dupuy, “La loi du 2 Mars 1982 sur la décentralisation: De l’analyse des textes à l’observation des premiers pas”, In: *Revue française de science politique*, 33^e année, n°6, 1983, s. 962.

⁴⁴⁹ Ministère de l’Intérieur, “La décentralisation a 30 ans”, <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/2012-Dossiers/La-decentralisation-a-30-ans>, (Erişim: 31.3.2020)

⁴⁵⁰ Le portail de l’Etat au service des collectivités, “Historique de la Décentralisation”. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/historique-de-la-decentralisation>, (Erişim tarihi: 1.1.2017).

Bu bölüm; 1. Dönem Reformlarına Etki Eden Faktörler, Yerelleşmedeki Dramatik Değişimlere Genel Bir Bakış, Yeni Bir Anlayışla AB'ye Endeksli Politikalar Üzerine İnşa Edilen Bölge Yerel Yönetimleri, Çok Yönlü Değişimlerin Yaşandığı İl Yerel Yönetimlerindeki Gelişmeler, Yetkileri, Sorumlulukları ve Serbestileri Giderek Artan Komün Yönetimleri, Komünler Arası İşbirliğinde Önemli Değişimler: Kentsel Dayanışma, Gelişme Meclisleri ve Kalkınmayı Teşvik, Sayıları Giderek Artan Özel Statülü Yerel Yönetimler, İkinci Dalga Yerelleşme Reformları, Reformlarından Sonra Ortaya Çıkan Zorluklar ve Bölüm Değerlendirilmesi başlıkları altında incelenecektir.

I. 1. DÖNEM REFORMLARINA ETKİ EDEN FAKTÖRLER

Şüphesiz ki 1970'lerin sonunda ortaya çıkan ve bütün toplumlarda kapitalist ekonomik sisteme güveni azaltan ekonomik kriz, başta İngiltere ve Fransa olmak üzere bütün gelişmiş Batılı ülkelerin ekonomilerini önemli derecede etkilemiştir. Krizden sonra benimsenen Neoliberal yaklaşım, özelleştirme uygulamaları ile sonuçlanmıştır. Bu sonuç, belki de Fransız devriminden beri ilk kez, Devletin ekonomik alandan çekilerek devletin etki alanlarının daraltılması anlamına gelmektedir. Devletin çekildiği alanları bazen özel sektör bazen de yerel yönetimler doldurmuştur. Bütün bunlar, yerelleşme reformlarını destekleyen önemli kaynak olmuştur.⁴⁵¹

Ancak, Fransa'da sosyalistler tarafından 1982'de başlatılacak olan yerelleşme reformlarının nedenlerinin asıl kaynağı ekonomik değildir. Bu süreçte, Fransa'nın iç dinamikleri ile takip edilen dış politikalar, Avrupa Birliğinin (AB) çalışmaları ve özellikle, Mitterrand ve ekibinin yerelleşme konusunda aldıkları inisiyatif önemli yer tutmaktadır. Bu kapsamda bu bölüm; Yürütülen Politikalar ile AB'deki Çalışmaların Reformlardaki Rolü, AB'nin Ulusaltı Hareketlilik ve Bölgeselleşme Politikalarının

⁴⁵¹ Tuncer, s. 189.

Etkisi ve AB Karşıtı Solcu Mitterrand'ın Hızla Sağ Politikalara Dönüşü alt başlıkları altında incelenecektir.

A. Yürütülen Politikalar ile AB'deki Çalışmaların Reformlardaki Rolü

Savaş sonrası dönem (1945-1975), “Şanlı Otuz yıl” (Les Trente Glorieuses) olarak adlandırılmaktadır. Tüketici toplumunun yükselmesi, hızlı ekonomik büyüme ve modernleşme ile anılan bu dönemde, gençlik kültürüne ve üniversite öğrencilerini toplumun yeni aktörü haline getiren sosyal refah devleti modeline tanık olunmuştur.⁴⁵²

“Şanlı Otuz yıl” dönemini takip eden yıllarda, özellikle, 1973 petrol krizinin tetiklediği ekonomik kriz, savaşı takip eden yıllardaki hızlı ekonomik ve sosyal gelişmede bir kırılmaya neden olacaktır. Avrupa'nın her yerinde büyüme büyük ölçüde yavaşlamış, işsizlik patlamış, enflasyon hızla gelişmiştir. Bu dönemde, birçoğuna göre, AET krizle başa çıkma konusunda güçsüz görünmekte ve her Devletin ulusal çıkarlarına çekilme eğilimi gelişmektedir. Bir yandan da AET'yi AB'ye dönüştürme fikri 1970'lerin başından itibaren teyit edilmiş ve sırasıyla 1972 ve 1974 Paris'teki Avrupa zirveleri, AB'ye dönüştürmenin 1970'lerin sonuna kadar gerçekleştirilmesi hedefi ilan edilmiştir.⁴⁵³

Gergin geçen bu yıllardan sonra, Avrupa entegrasyon sürecinin artan etkileriyle birlikte yerel ve bölgesel dinamiklerin gelişmesi reform ihtiyacını giderek arttırmıştır. Fransa artan bu reform ihtiyacını iç ve dış politikası ile örtüştürmek arzusundadır. O halde öncelikle Fransa'nın bu dönemde yürüttüğü dış politikaya göz atmakta yarar bulunmaktadır.

⁴⁵² Emre Önkibar, “Dünya Sistemi Teorisi Üzerinden 1960-80 Yılları Arasındaki Toplumsal Hareketleri Okumak: Fransa ve Türkiye Örneği”, *Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2019, s. 54

⁴⁵³ Fondation Jean-Jaurès, “De la crise économique de 1973 à l'Acte unique de 1986”, <https://www.jean-jaures.org/ressource/union-europeenne-une-action-publique-dun-nouveau-type/>, (Erişim: 28.3.2023).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Fransız dış politikası, sömürgecilik, Avrupa'nın siyasi ve ekonomik birliğinin yeniden inşası ve Fransa'nın bir dünya gücü olarak yeniden ortaya çıkması üzerine kurulmuştur. Fransa, NATO üyeliğini de sadece Batı Avrupa'nın güvenliği için gerekli görmüş ve politikalarını buna göre geliştirmiştir.⁴⁵⁴ Ayrıca, Fransa'nın özellikle 1970'lerden itibaren benimsediği Avrupa politikasında “en büyük olma” hedefi bütün dönemleri etkileyecek mahiyettedir. Bu politika Fransa'yı, Avrupa topluluğu çalışmalarına önem vermeye ve aktif bir rol oynamaya yönlendirmiştir.⁴⁵⁵

Avrupa'nın birliği konusundaki politikalar kapsamında 1959-1981 döneminde Cumhurbaşkanlığı yapan De Gaulle, Pompidou ve Giscard d'Estaing gibi isimlere bakıldığında izlenen politikalar genellikle benzerdir. De Gaulle, yaratılacak güçlü bir Avrupa'yı, dünya süper güçlerini dengeleyecek bir unsur olarak görmüştür. Bu nedenle Avrupa sadece ekonomik olarak değil siyasi olarak da birliğini tamamlaması gerekmektedir. De Gaulle için “Birleşik Avrupa” Fransa'nın ve Üçüncü dünya blokunun (bağımsızlar) prestijini güçlendirecek ve süper güçlere karşı bir denge unsuru olacaktır. Hatta De Gaulle, ABD'nin Avrupa'daki kuvvetlerinin çekilmesini istemiş, Avrupa Ortak Pazarını 6 üye ile sınırlamaya ve İngiltere'yi birliğin dışında tutmaya çalışmıştır.⁴⁵⁶

Fransa'nın iç ve dış politika hedeflerinin gerçekleştirilmesi için Avrupa'ya çok önem veren Pompidou ise belirledikleri hedeflerin elde edilmesi için Batı Avrupa'yı temel bir vasıta olarak görmektedir. Bu nedenle Avrupa birliği genişlemeli ve güçlenmelidir. NATO da Avrupa'nın güvenliği için şarttır. De Gaulle'den farklı düşünen Pompidou, Avrupa Ortak Pazarını 9 üyeli yaparak genişletmeyi ve İngiltere'yi

⁴⁵⁴ Robert L. Lane, “The foreign policies of the Fifth Republic: A study in presidential Styles”, *Master Thesis*, The Faculty of the Department of Government The College of William and Mary in Virginia, 1981, s. 17-18.

⁴⁵⁵ Tekin, s. 132.

⁴⁵⁶ Lane, s. 28, 29, 35, 99-101.

kabul etmeyi tercih etmiştir.⁴⁵⁷ Pompidou'nun Avrupa'yı temel bir vasıta olarak gören politikasına verilebilecek örnek İsrail-Filistin sorunudur. 1949 yılından itibaren ortaya çıkan ve özellikle Pompidou döneminde çatışmaya dönüşen İsrail-Filistin sorununda Fransa'nın yürüttüğü politikalarda Avrupa birliği ortaklarını devreye sokmuştur. Hatta günümüz de bile Fransa İsrail-Filistin sorununa ilişkin politikaları Avrupa birliği üzerinden yürütmeyi tercih etmektedir.⁴⁵⁸ Gerek De Gaulle gerekse Pompidou her zaman Batı Avrupa'nın güvenliğini düşünerek ABD ve SSCB arasındaki kuvvet indirimi görüşmelerini boykot etmişlerdir.⁴⁵⁹

Kendisini hem bir Fransız hem de bir Avrupalı olarak tanımlayan Giscard, Fransa'nın Avrupa topluluğu ile entegre olması gerekliliğine inanan birisidir. Almanya ile ilişkilerin geliştirilmesini, Avrupa parlamentosunun kurulmasını, Avrupa'da ekonomik ve parasal birliğin sağlanması gerektiğini belirten Giscard, Avrupa Ortak Pazarını İspanya, Yunanistan ve Portekiz dahil ederek 12 üyeli olarak daha da genişletmeyi hedeflemiştir.⁴⁶⁰

Bu dönemde Fransa ayrıca, Avrupa birliği projesinde yürüteceği aktif rolü, Afrika üzerindeki etkisini sürdürmenin bir yolu olarak da görmekte, yürüttüğü Afrika politikasının maliyetlerini de diğer Avrupa Birliğine üye ülkelerle paylaşmayı hesaplamaktadır.⁴⁶¹ Afrika'nın Fransa için özel ilgi gösterilmesi gereken alan olduğunu ifade eden Giscard 'a göre, bu dönemde Afrika'da varlık göstermeyen ABD ve Batı Avrupa ile ilgili olarak Batı'nın ortak menfaatlerini korumak için Fransa ile birlikte Afrika'da bulunmaları gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca, Batı Avrupa, Arap ve Afrika

⁴⁵⁷ Lane, s. 52, 85, 99-101.

⁴⁵⁸ Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, "Israël / Palestine : 9 clés pour comprendre la position de la France", <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/processus-de-paix/>, (Erişim: 5.6.2020).

⁴⁵⁹ Lane, s. 72, 73, 99-101.

⁴⁶⁰ a.g.k

⁴⁶¹ Claeys, s. 113.

liderleriyle bir konferans düzenlenmesini; Avrupa Birliğinin Fransa'nın liderliğinde formüle edilmesini de önermiştir.⁴⁶²

Özetle, 1959-1981 döneminde, devlet başkanlarının Fransa'nın dış politikasını kendi kişiliklerine göre şekillendirdikleri görülmekle birlikte hepsinin ortak özelliği Afrika'daki ve Avrupa'daki aktif Fransız dış politikasının sürdürülmesi ve buralarda varlık göstermeye devam etmesi yönündedir. Aralarındaki tek fark, De Gaulle'nin dünya görüşü küresel, diğerlerinin görüşü ise Avrupa, Akdeniz ve Kuzey Afrika'nın ötesine uzanacak şekilde bölgeseldir.⁴⁶³

1981-1995 döneminde görev yapan sosyalist lider François Mitterrand ise bu dönemin yerelleşme reformlarının mimarıdır. Tiersky, Mitterrand'ın başkanlığı döneminde kendisinin eser olarak bırakmayı çok arzuladığı 3 ana temanın, *sosyalizm, meşruiyet ve Avrupa* olduğunu; onun, 1970'lerde Avrupa'nın ya sosyalist olacağını ya da hiçbir şey olamayacağını vurguladığını belirtmektedir. Yani o, bir sosyalist olarak AB projesini bir "Avrupa konfederasyonu" olarak görmektedir. Bununla birlikte, o da diğer liderler gibi Avrupa projesinde Fransa'nın lider ülke olmasını istemektedir. Gerçekten, Avrupa entegrasyon projesi onun döneminde ve onun çabalarıyla 1985'te adeta bir *rönesansa* dönüşmüş, en büyük mirası olan Avrupa'nın inşası için 1992'de *birleşik pazar* ile *tek Avrupa* sözleşmesinin fitili ateşlenmiş, Avrupa birliği doğuya doğru genişlemiş ve derinleşmiştir. Baştan beri görmek istediği "tek Avrupa'da" ekonomik ve sosyal yönden gelişmiş bir Fransa'dır.⁴⁶⁴

Mitterrand da kendinden önceki Fransız liderler gibi Afrika politikasını Avrupa birliği üzerinden yürütmek istemiştir. Troitiño ve diğerlerine göre, Afrika'ya ilişkin Avrupa ile ortak hareket etmek demek Fransa'nın liderliğini ve Afrika'ya yapılacak

⁴⁶² Lane, s. 87, 96.

⁴⁶³ a.g.k

⁴⁶⁴ Ronald Tiersky, "Mitterrand, France, and Europe", *French Politics and Society*, Vol. 9, No. 1 (Winter 1991), (9-25), s. 14, 15, 19, 23.

masraflara ortak olmayı kabul etmek demektir. Afrika politikasının bu şekilde yürütülmesi konusuna karşı çıkan Almanya ise doğu ve merkezi Avrupa ile ekonomik ilişkilerin geliştirilmesini istemiş, Fransa'nın istekleri kabul görmemiş bu nedenle Mitterrand Afrika masraflarını kısmak zorunda kalmıştır.⁴⁶⁵ Dolayısıyla, Claey's'in de belirttiği gibi, Fransa'nın kendi önceliklerinden biri olmadığı sürece Afrika'yı Avrupa için bir öncelik haline getirebileceğini veya bunu yapmak isteyebileceğini hayal etmek zor görünmektedir.⁴⁶⁶

Her şeye rağmen Mitterrand, Fransa'nın öncülüğünde Avrupa'nın entegrasyonu projesinde başarı sağlamış bir liderdir. Her ne kadar eski Sovyet Blokunun çökmesinden sonra AB'de liderliği Almanya'ya kaptırmışsa da AB ile ilişkileri her zaman en üst seviyede tutmuştur. Nitekim başta Mitterrand olmak üzere daha sonra iktidara gelen liderler benzer politikayı takip ederek ülkedeki yerleşme reformlarını AB'ye endeksli politikalar ile uyumlu bir şekilde gerçekleştirmişlerdir.

Diğer yandan, bazı yazarlar Fransa'nın Avrupa'ya ilişkin politikalarının iç dinamiklerle bağlantılı olduğunu belirtmektedirler. Delanty'e göre, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, Fransız kimliğinin Avrupa boyutu, Fransa'daki siyasi ve entelektüel elitler arasında önem kazanmış, onlarca yıl boyunca Fransız siyasetinde önemli derecede Avrupalılaşıma gözlenmiştir. Ancak Avrupalılaşıma, sıradan Fransız halkı için her zaman böyle olmamıştır. Öteden beri, Fransa Avrupalılaşımanın lehinde hareket etmeyi sürdürmüştür ancak Fransız isteklerinin karşılanması anlamına geldiği sürece Avrupa'nın anlamı Avrupalılaşmadır.⁴⁶⁷

Müteakip dönemlerde yaşanan gelişmeler gösterecektir ki Avrupa'da ortaya çıkan bu durum ve özellikle Almanya'nın ön plana çıkması, Fransa'yı AB'de yürütmek

⁴⁶⁵ David Ramiro Troitiño, Färber, Karoline ve Boiro, Anni, "Mitterrand and the great European design-from the Cold War to the European Union", *Baltic Journal of European, Studies*, 7 (2), 2018, s. 137-139.

⁴⁶⁶ Claey's, s. 129.

⁴⁶⁷ Gerard Delanty, *Inventing Europe: idea, identity, reality*, Hampshire: Macmillan 1995, s. 144.

istediği “en büyük” olma politikasından vazgeçirmeyecektir. Ayrıca Fransa, 1980’lerden 2000’lere uzanan dönemde, ülke içinde yerel ve bölgesel dinamiklerin ne çıkardığı yerelleşme isteklerinin ve Avrupa entegrasyon sürecinin artan etkilerinin ortaya çıkardığı reform ihtiyaını hissetmeye başlamıştır. Bu *reform ihtiyaı* ile benimsenen *dış politikaları Avrupa birliği üzerinden yürütme arzusu* rtşnce ister istemez Fransa, Avrupa topluluğu çalışmalarına önceki dönemlerden daha fazla bir istekle önem vermeye ve aktif bir rol oynamaya yönelmiş, 1982’den itibaren başlatılan Fransız yerel yönetimlerine ilişkin reform çalışmaları da AB normları çerçevesinde şekillenmiştir.

Dolayısıyla, Fransız dış politikasının Avrupa üzerinden yürütülmesi zorunluluğu, ülkede birçok alanda yürütülen faaliyetlerin de AB’ye endekslenmesi sonucunu doğurmaktadır. AB çalışmalarına paralel yürütülen yerel yönetimler de bu alanlardan biridir. Bu dönemde gerçekleştirilen yerelleşme reformları ile AB’de yürütülen çalışmaların ilişkisi bu süreçte önemli bir yer tutmaktadır. Tekin’e göre, genel olarak bakıldığında aslında Fransa’nın Avrupa ile bütünleşmesi çok da kolay gerçekleşmemiştir. Fransa, bu reform döneminde kadar, daha ileri seviyede bütünleşme ile kendi milli egemenliğine bazı sınırlamalar getirilmesi arasında kırılgan bir muvazene meydana getirmek için çaba gösterdiği gözlenmiştir.⁴⁶⁸ Bu kırılganlığın günümüze kadar uzanan süreçte de görmek mümkündür. Bununla birlikte Fransa i ve dış politikadaki hedeflerine ulaşabilmek için bir yandan da AB ile ilişkileri ileri seviyelere taşımak istemektedir.

Bu dönemin en önemli özelliği Avrupa’daki ulusal hükümetlerce başlatılan yerelleşme çalışmalarının AB’deki bölge çalışmaları üzerinden yürütülmesidir. AB’deki bölgelerle ilgili yapılanma konusundaki inisiyatif, “Hristiyan Demokrasinin” ve

⁴⁶⁸ Tekin, s. 131.

1950'lerden beri var olan "bölgecilik hareketinin" ortaya koyduğu bir "şirket (corporatiste)" fikrinden gelmektedir. 1970'lerde krize giren kapitalist ekonomilerde ve topluluklarda bir seri radikal reformları uygulanmasını savunan bölgeciler aynı radikal reformları bu dönemde Avrupa bölgesel politikalarda da öngörmüşlerdir.⁴⁶⁹

Geliştirilen bölgesel politikalar, savaş sonrası Avrupa için iki strateji ile ilişkilendirilmiştir. Bu stratejilerden ilki, Neo-Keynesyen düşünceden ilham alan ve devlet tarafından ekonomik bir planlama aracı olarak benimsenen bölgesel politikalardır. Bu stratejide, özellikle bölgeler için yatırım ve istihdam yaratma düşüncesi ön plandadır. İkinci strateji ise gelişmiş sosyal politikalarla ve refah devletlerinin kurulması ile ilişkili olup sosyal politikalar belirlenen bölgesel politikalarla geri kalmış bölgelere yönlendirilmiştir.⁴⁷⁰ İlk stratejiye ilişkin Fransa'nın 1950-1980 arası dönemdeki Ekonomik ve planlama için tesis ettiği Bölgesel Ekonomik Kalkınma Müfettişlikleri/Valilikleri (CODER) (yönetsel bölgeselleşme)⁴⁷¹ ile merkezi düzeyde oluşturduğu planlama birimleri (DATAR)⁴⁷² örnek olarak verilebilir. İkinci stratejiye ilişkin ise Fransa'da 1982'den sonra ekonomik, sosyal planlama ve AB projeleri ile yetkilendirilmiş yerel yönetim birimi olarak oluşturulan bölge yönetimleri örnek olarak verilebilir.

1970'lerin ortalarından itibaren başlattığı bölge çalışmalarına hız veren AB'nin özellikle 1974 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonlarını (FEDER- Fonds Européen de Développement Régional) ihdas etmesi⁴⁷³ önemli bir gelişmedir. Bölgesel fonların ülkelere tahsis edilmesine ilişkin kriterler, 1979, 1984, 1989 ve 1993 yıllarında

⁴⁶⁹ John Loughlin ve Seiler, Daniel L., "Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe", 1999, s. 763.

⁴⁷⁰ John Loughlin, "Europe of regions", 1996, s. 153.

⁴⁷¹ *Décret n°64-252 du 14 mars 1964*, s. 2591.

⁴⁷² Can Umut Çiner, "Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış", A.Ü. SBE, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, 2010, s. 69.

⁴⁷³ La Commission européenne (1973-1986), "Histoire et mémoires d'une institution", s. 346, https://www.europeenimages.net/docs/ressources/institution/HIST_COMMISS_1973_1986.pdf, (Erişim: 10.6.2020).

değişikliğe uğramıştır. Bunun nedeni ise AB'nin tüm merkezi yönetimlere karşı aldığı tavırda aramak gerekmektedir. Zira AB, özellikle merkezi yönetimlerin etkisinin sınırlandırılmasına yönelik olarak bölgeler için tahsis edilen fonları, AB'ye ait kriterler çerçevesinde verilmesi konusunda ısrar etmeye başlamıştır.⁴⁷⁴ Dolayısıyla, AB'nin amacına ulaşabilmek için de fonları bir manivela olarak kullanmaya başladığı anlaşılmaktadır. Zira AB, üye ülkeler arasındaki iktisadi faaliyetleri hareketlendirecek sermaye akışlarını sağlamak ve AB kurumunun demokratik yapısını kuvvetlendirmek amacıyla bölge politikalarına önem vermektedir.⁴⁷⁵

Bölgelere ilişkin olarak 1975 yılında Avrupa bölgesel fonlarının tesisi⁴⁷⁶ önemli bir adımdır. Bu adımla birlikte AB ülkelerindeki bölgeselleşme faaliyetlerinin canlandığı görülmektedir. İkinci önemli adım 1. Dönem reformlarda atılmıştır. Bu kapsamda, Europe Academy'nin internet sayfasında belirtildiği gibi, 1990'da AB'de, sağlık, eğitim, araştırma, çevre, enerji, ulaşım vb. alanlarda bölgelere destek vermek amacıyla proje bazlı INTERREG (Inter Région) Europe programı oluşturulmuştur.⁴⁷⁷ Üçüncü adım ise günümüzde de aktif olarak çalışan "Bölgeler Komitesi (Comité des Régions)" un 1994'te kurulmasıdır.⁴⁷⁸ Bu dönemde AB'de tesis edilenlerden INTERREG parasal destek programları, ulus altı birimlerin Avrupa seviyesindeki politika alanlarına ve karar alma süreçlerine katılımlarını motive etmiştir. Böylece kentler ve bölgeler AB değerlerine göre gelişme göstermeye başlamışlardır. Brüksel konulu AB karargahında oluşturulan "bölge büroları" ile irtibata geçen bölgeler,

⁴⁷⁴ Tuncer, s. 186.

⁴⁷⁵ Demokan Demirel, "Fransa'da Yerelleşmenin Bir Aracı Olarak Bölgeselleşme Hareketleri", (In book: *Recent Discussions In Social Sciences*) (Edt. Mustafa Talas vd.), *Iksad Publications*, 2018, s. 324.

⁴⁷⁶ Martins, Mario Rui ve John Mawson, "Regional Trends in the European Community and the revision of the common regional policy", *Built Environment* (1978), Vol. 6, No. 2, *Urban Impact Analysis* (1980), s. 145.

⁴⁷⁷ European Academy, "Interreg Europe", <https://www.europeanacademy.com/interreg-european-territorial-co-operation/>, (Erişim: 10.6.2020).

⁴⁷⁸ John Loughlin ve Seiler, Daniel L., "Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe", s. 763.

bölgeler arası işbirliği süreçlerine iştirak konusunda AB karargahında daha etken hale gelmişlerdir.⁴⁷⁹

1985-1988 arası dönemde, bölgesel altyapı fonlarının verilmesi sürecinde AB bölgesel politikaları, üye ülkelerde gerçekleştirilen reformlarda, mümkün oldukça kararların en alt kademedeki yönetim birimlerinde alınmasını zorlayan “hizmette yerellik” (subsidiarité) ve “ortaklık” prensiplerini esas almıştır. 1992’de Maastricht ve 1997’de Amsterdam sözleşmelerinin imzalanmasından sonra AB’de ekonomik entegrasyon giderek artmış, 1994’te Bölgeler Komitesinin kurulmasıyla da AB’nin federalist özellikleri güçlenmiştir.⁴⁸⁰ Bu gelişmeler, ekonomik kalkınma için yerel alanda yenilikleri hayata geçirmeyi ve girişimciliğe destek vermeyi heveslendiren politikalarını da hızlandırmış, bölgeselleşmenin gittikçe artan ihtimamla birlikte bütün AB ülkelerinde yerel, bölgesel ve ulusal seviyelerdeki demokratik pratikleri geliştirecek reformların yapılması sağlanmıştır.⁴⁸¹

B. AB’nin Ulusaltı Hareketlilik ve Bölgeselleşme Politikalarının Etkisi

Buraya kadar yapılan tartışmalardan anlaşılmaktadır ki bir anlamda yerel yönetimlere yönelik yerelleşme sağlanması için AB bölge fonları AB tarafından merkeziyetçi yönetimlere karşı bir manivela olarak kullanılmaya başlanmıştır. Antunes ve Loughlin’e göre, 1980’lerin sonlarında ve 1990’ların başında AB, özellikle merkezileşmiş yönetim yapısına sahip ülkelerdeki ulusaltı makamların (subnational authorities/SNAs) iç kısıtlamalardan kurtulmalarına izin veren bir fırsat politikası benimsemiştir. Ulusaltı hareketlilik (subnational mobilization) denilen bu politika bu dönemde Avrupa politikasının tartışılmaz bir özelliği haline gelmiştir. Yine bu bağlamda 1960’lardan bu yana Avrupa federalizminin bazı akımlarında kullanılan

⁴⁷⁹ Demirel, s. 312.

⁴⁸⁰ Loughlin ve Seiler, s. 765.

⁴⁸¹ Demirel, s. 312.

'Bölgeler Avrupa'sı' kavramı bulunmakla beraber bu kavram pek fazla karşılık bulamamıştır. Ancak Avrupa'nın çağdaş bir şekilde ortaya çıkışının başlangıç noktası 1980'lerde geliştirilen Avrupa yapısal politikası olan ulusaltı makamlar (SNA'lar) için sunulan fırsat politikasıdır. Bu politika, yapısal fonlarla gerçekleştirilen reformlar vasıtasıyla özellikle bölgelere politika yapımında gerçek bir güç kazandırmıştır.⁴⁸²

Diğer yandan, Maastricht Antlaşması ile yetki devri, ortaklık ilkelerinin uygulamaya konması ve Avrupa yönetiminin federal bir yönde gelişen kurumsallaşması bölgelerin güçlendirilmesi eğiliminin sağlamlaşmasına katkıda bulunmuştur. Bu senaryonun daha abartılı yorumlarından bazılarına göre, ulus-devletlerin yerini çeşitli türlerde bölgeler alacaktır.⁴⁸³

Şüphesiz ki Fransa'daki yerelleşmeye ve bölgeselleşmeye ilişkin gelişmeler de Avrupa'dakilerden bağımsız kalmamıştır. Ancak, Tuncer'in de belirttiği gibi, AB fonlarından faydalanmak için bölge yönetimlerinin AB nezdinde gayretli olması ve belli bir yönetim becerisine ulaşması zorunluydu. Oysa, Fransız bölgelerinin AB ile direkt olarak iletişime geçmesi mevcut yasalar çerçevesinde mümkün görülmemekteydi. Bu nedenle, merkezi yönetimin gölgesi altında bulunan Fransız bölgeleri inisiyatif kullanma konusunda pek başarı gösteremiyorlardı. Bununla birlikte, hareket serbestisi olan diğer AB ülkelerine ait bölgelerin fonlardan etkin bir şekilde yararlandığını gören Paris yönetimi, Fransa'daki bölge yönetimlerinin AB fonlarından daha fazla yararlanmasının önemini kavrama yönünde güçlü temayülün ortaya çıktığı görülmektedir.⁴⁸⁴

⁴⁸² Sandrina Antunes ve Loughlin, John, "The European Union, subnational mobilization and state rescaling in small unitary states: a comparative analysis", *Regional & Federal Studies*, Volume 30, 2020, s. 1.

⁴⁸³ a.g.k.

⁴⁸⁴ Tuncer, s. 186.

Loughlin'e göre, Fransa'da yerelleşme ve bölgeselleşme 1980'lerde başlamış ve üniter devlet de yeniden tanımlanma sürecine girilmiştir. Fransa'da başlatılan 1982 reformları bölgelerin (Fransız Sosyalist Partisi içindeki bölgeler) taleplerini karşılamak amacıyla yapılmıştır. Bununla birlikte bu reformlar, 1980'lerin ortalarında neo-liberalizmin enstrümanı haline dönüşmüştür. Ancak bu gelişmeler, Avrupa ülkelerinde kamu ve özel sektör arasında çizgilerin çizilmesine neden olmuş, özellikle kamuya yeni roller verilmesi sürecine girilmiştir. Bu senaryo dahilinde, bölgeler gerçeği artık göz ardı edilemez hale gelmişlerdir. Zira bölgeler AB faaliyetlerinde anahtar role sahiptirler. Bölgeselleşmeyle birlikte yerelleşmede giderek önem kazanan bir eğilim olmakta, eski devlet yapıları giderek kaybolmakta, yeni tip devlet yapıları ortaya çıkmaktadır.⁴⁸⁵

Bölgeselleşme ve yerelleşme sürecinde AB ile koordineli olarak yapılan çalışmalar ile Fransa'da da atılan önemli adımlar kapsamında, 1982'de dış ve iç koşulların zorlamasıyla ülkede köklü bir bölgesel reform ile seçilmiş meclislere sahip bölge kademesi yönetim sistemine dahil edilmiştir. Bölgelerle ilgili taleplere önemli bir ivme kazandıran AB bölge fonları şüphesiz Fransız bölge yönetimlerinin oluşturulmasında önemli bir faktördür. Fransa, gerek yerel yönetimler (ulusaltı) ve AB (ulusüstü) gibi faktörler gerekse yerelleşme reformuyla (1. Dönem) elde edilen olumlu sonuçların etkisiyle 2003'te anayasa değişikliği yapacak ve desantralize edilmiş cumhuriyet yönetim modeline geçiş yapacaktır.⁴⁸⁶

Bununla birlikte, yerelleşme ruhunun, Fransa'nın önemli derecede merkezi ve değişime direnen bir vafa sahip politik ve yönetim kültüründe belli bir yer edinebilmesinin uzun bir zaman dilimini kapsadığı görülmüştür. Ülkede, merkezi yönetimin kuvveti karşısında sonuçları sınırlı kalsa da yerelleşme uygulamalarının

⁴⁸⁵ John Loughlin, "Europe of regions", *The journal of federalism*, 1996, s. 160-162.

⁴⁸⁶ Tuncer, s. 185-186.

faıdacı bir idare şeklinin tesis edilmesine yönelik derin bir dönüşümü temsil ettiği de belirtilebilir.⁴⁸⁷

C. AB Karşıtı Solcu Mitterrand'ın Hızla Sağ Politikalara Dönüşü

Fransız sosyalistlerinin Avrupa entegrasyonunu desteklemeleri çok uzun süreden beri bilinen konudur. Sosyalist parti; "Enternasyonal İşçilerin Fransa Bölümü (SFIO-Section Française de l'Internationale Ouvrire)" olarak ilk kez 1905 kurulmuş, 1971'de de Sosyalist Parti (PS) adını alarak faaliyetlerine devam etmiştir. 1970'lerin sonuna doğru Avrupa entegrasyonu konusunda SFIO dönemindeki görüşlerden uzaklaşılarak farklı görüşler ortaya çıkmış, işçi sınıfının yararına hizmet ettiği sürece Avrupa kurumlarının bir anlam ifade edebileceği prensibi benimsenmiştir. Mitterrand, "ikna olmuş Avrupalı" olarak bilinir. Avrupa topluluğunun işsizliği azaltacağı, sosyal fonlar sağlayacağı ve işçi sınıfı yararına olacağı hususu ön plana çıkmış ve Mitterrand, Avrupa sosyal alanını partisindeki karşıtlara karşı bir köprü olarak kullanmıştır.⁴⁸⁸

François Mitterrand, 1971'de çeşitli solcu gruplardan Sosyalist Parti'yi kurduğunda, birkaç bölgeci ile davaya sempati duyan bazı kişiler partiye katılmıştır. Partideki blgecilerin yanı sıra daha sonra başbakan olan Lille Belediye Başkanı Pierre Mauroy ve daha sonra İşişleri ve Yerelleşme Bakanı olan Marsilya Belediye Başkanı Gaston Defferre gibi isimlerin varlığı ile seçim kampanyalarında açıkladıkları "yerelleşme reformu" programı seçimin kazanılmasında önemli faktörlerdendir.⁴⁸⁹

Aslında, yerelleşme reformları bir süredir sosyalistler tarafından tartışılmıştı ve bunların çoğu, 1981'deki cumhurbaşkanlığı seçimi kampanyasında yer alıyordu. Bu nedenle, sürpriz olmamıştır. Bununla birlikte, birçok yorumcuyu şaşırtan şey,

⁴⁸⁷ Demirel, s. 313.

⁴⁸⁸ Jae-Seung Lee, "Between Ideology and Europe: The French Socialists and the EMS Crisis, 1981-1983", *International Area Studies Review*, Volume 7, Number 2, Fall 2004, s. 117-121.

⁴⁸⁹ John Loughlin, "The slow emergence of the French regions", *Policy & Politics*, vol 36 no 4, The Policy Press, 2008, (559-571), s. 560.

sosyalistlerin programlarının merkezinde konumlandıkları konulardı. Sosyalistlerin, millileştirme ve sosyal refah konularının güçlendirilmesi gibi geleneksel sol meseleler üzerinde yoğunlaşmaları bekleniyordu. Benzer şekilde, 1945'te Fransız sol partileri, demokratik eşitliğin birincil güvencesi ve etkili ekonomik planlama için gerekli gördükleri merkeziyetçi bir hükümet sistemine verdikleri destekte birleşmişlerdi.⁴⁹⁰

Sosyalistlerin düşüncelerdeki değişim, iki sapmanın meydana geldiği 1960'larda gerçekleşmiştir. İlki, birçoğu daha sonra François Mitterrand tarafından 1971'de kurulan yeni Sosyalist Partiye katılacak olan birkaç sol görüşlü entelektüel, bölgesel yerelleşmenin sözlü destekçileri olmuştur. İkinci önemli değişim, bölgeselci grupların siyasi yelpazenin soluna kaymasıydı. Önceleri Fransa'da bölgeselcilik Sağ ile hatta Faşizm gibi otoriter fikirlerle ilişkilendirilmişti. Fransız Solunun yerelleşmeye doğru ideolojik kayması, kısmen, Sağ'ın ideolojisinden farklı bir ideoloji geliştirmelerini gerekli kılan uzun muhalefet dönemlerinin bir sonucuydu.⁴⁹¹

François Mitterrand'ın seçilmesi ve 1981'de Sosyalist Parti (PS) hükümetinin kurulmasıyla, Fransız sosyal demokrasisinin politik ve ekonomik yönelimi, hiç olmadığı kadar açık bir şekilde, Avrupa entegrasyonuna doğru olmuş ve ayrıca bu entegrasyon süreci Fransız Solunun kimliğindeki evrime de katkıda bulunmuştur.⁴⁹²

Ancak sosyalistler, iktidara geldikten bir müddet sonra Batı Avrupa ile daha yakın siyasi ve ekonomik entegrasyona yönelmişlerdir. İlk solcu cumhurbaşkanı olan Mitterrand, cumhurbaşkanlığının başlarında solcu ekonomi politikalarını terk etmiş ve genellikle “pragmatik bir merkezci” olarak iktidarını sürdürmüştür.⁴⁹³ Özellikle

⁴⁹⁰ John Loughlin ve Sonia Mazey, *The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, Typeset by Frank Cass & Co. Ltd., London 1995, s. 1.

⁴⁹¹ a.g.k.

⁴⁹² Robert Ladrech, “Europeanization and French social democracy”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 3(1), 2001, s. 37.

⁴⁹³ Britannica, “François Mitterrand”, <https://www.britannica.com/biography/Francois-Mitterrand>, (Erişim: 7.6.2020).

1984'ten itibaren, Avrupa ideali, Mitterrand'ın siyasi faaliyeti için bir ana tema ve gerekçe olmuştur. Artık AB politikası, Mitterrand'ın proaktif bir rol oynayabileceği başlıca alanı oluşturuyordu. Fransa başkanı olarak, ekonomik politikada olduğu gibi, yalnızca olaylara tepki vermekle sınırlı olmaktan çok uzak bir şekilde kendi AB gündemini başarıyla geliştirmeye başlamıştır.⁴⁹⁴

Giderek gelişen AB ile ilişkiler bu dönemde üst seviyelere çıkmıştır. Mitterrand yönetimindeki sosyalist hükümet, Fransa'nın AB içindeki rolünü artırmayı, AB'yi Fransız iç çıkarlarına uygun politikalara yönltmeyi ve sosyal bir Avrupa'nın ihtiyaçlarına hizmet etmeyi amaçlayan etkili bir Avrupa politikası izlemeye başlamıştır. Mitterrand ve ekibi sonunda, Fransız iç politikasının ve kurumlarının Avrupa entegrasyonunun gereksinimlerine uyarlanmasında da başarı sağlamışlardır.⁴⁹⁵

Özellikle, 1984 ve sonrasında, Avrupa ideası Mitterrand için yol gösterici tema ve gerekçe olmuştur. Mitterrand, Avrupa Topluluğu projesinde giderek proaktif roller almaya başlamış, Avrupa ajandasını daha üst seviyelere çıkarmış ve en önemlisi de ülkesinin geleceğinin altıgenin (hexagon; Fransa'nın 6 kenarlı coğrafik yapısı nedeniyle) ötesinde Avrupalı olmaktan geçtiğini görerek uzak görüşlü bir lider olduğunu kanıtlamıştır.⁴⁹⁶ Mitterrand bir konuşmasında; "Fransa'nın büyüklüğü ile Avrupa'nın inşasını asla birbirinden ayırmayınız. Bu bizim yeni boyutumuz ve gelecek yüzyıl için ise tutkumuzdur. Fransa geçmişte dünya çapında emperyalist bir devlettir, şimdi artık bir Avrupalıdır."⁴⁹⁷

Buradan da anlaşılmaktadır ki Fransa'nın odağında artık öncelikle Avrupa ve AB vardır; bütün politikalarını bu öncelik üzerine inşa edecektir. Nitekim Mitterrand ve

⁴⁹⁴ Alistair Cole, "The French Socialists and European Integration", *Panel: Nationalism and Supranationalism II*, Washington, May 27-29th. 1993, s. 22.

⁴⁹⁵ Ladrech, s. 37-40.

⁴⁹⁶ Cole, "The French Socialists and European Integration", s. 22.

⁴⁹⁷ Philippe Moreau Defarges, *La France dans le Monde au XXème Siècle*, Paris: Hachette, 1994, s. 70.

ondan sonraki liderler benzer politikayı takip ederek Fransa'daki yerelleşme reformlarını AB ile koordineli olarak gerçekleştireceklerdir. Dolayısıyla, yerelleşme reformlarının başlatılmasında Fransız dış politikası ve AB faktörü yanında Mitterrand ve ekibinin ortaya koydukları iradeyi de göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Ayrıca, bu ekibin içine mutlaka, 1985-1995 döneminde Avrupa Komisyon Başkanı olarak görev yapan ve reformlarda hükümetle koordineli çalışan Fransız iktisatçı ve siyasetçi Jacques Delors'u da dahil etmek gerekmektedir.

Özetle, 1970'lerden itibaren Fransa'da hem yerel dinamiklerin gelişmesini sağlayan yerelleşme istekleri hem de Avrupa entegrasyon sürecinin artan etkileri reform ihtiyacını giderek artmıştır. Bu reform ihtiyacını, benimsediği “Avrupa’da en büyük olma” ve “Afrika politikasının maliyetlerini AB ile paylaşma” hedefleri ile örtüştürmek isteyen Fransa giderek AB çalışmalarına önem vermeye ve aktif bir rol oynamaya yönelmiş, özellikle 1980'lerden itibaren politikalarını AB üzerine inşa etmiştir. Diğer yandan, bu dönemde, bölgelerle ilgili taleplere önemli bir ivme kazandıran ve merkezîyetçi yönetimlere karşı bir manivela olarak kullanılmaya başlanan AB bölge fonları şüphesiz Fransız bölge yönetimlerinin oluşturulmasında önemli bir faktör olmuş, Fransız yerelleşme reform çalışmaları da AB normları çerçevesinde şekillenmiştir. Dolayısıyla, yerelleşme sürecinde, Fransa'nın iç dinamikleri ile takip edilen dış politikalar, AB'nin çalışmaları ve özellikle, Mitterrand ve ekibinin yerelleşme konusunda aldıkları inisiyatif önemli bir yer tutmaktadır.

II. YERELLEŞMEDEKİ ÖNEMLİ DEĞİŞİMLERE GENEL BİR BAKIŞ

Döneme genel olarak bakıldığında yerelleşmeye ilişkin önemli adımların dönem başlangıcında atıldığı gözlenmektedir. İlk adımda, 2 Mart 1982’de çıkarılan yasa (Komünler, İller ve Bölgelere Ait Hak ve Özgürlükler) ve aynı yasaya eşlik eden 40 civarındaki yasal düzenleme Fransız idari yapısının “yerelleşmesinin ya da âdemi

merkezileşmesinin” başlama noktasıdır. Bu kanunla birlikte artık yerelde idari vesayete tabi olmayan seçilmişlerle temsil olunan “teritoryal yönetimler (l’administrations territoriales)” oluşmaktadır. Bu kanunlara dönemin sosyalist İçişleri Bakanı Gaston Defferre’in adına atfen “Defferre kanunları” da denilmektedir.⁴⁹⁸

“Defferre kanunları” ile başlayan bu yerelleşme sürecinde, idari yapıyı hızlı ve sert bir şekilde şekillendirmek isteyen hükümet üç aşamalı bir strateji geliştirmiştir. İlki, yetkilerin idari makamlar ve siyasi seviyeler arasındaki dağılımını analiz etmek; daha sonra yetkilerin birinden diğerine aktarılmasını sağlamak; son olarak, yeni yeteneklerini kullanmak için yeni birimlere gerekli finansal imkanlar sağlamaktır.⁴⁹⁹

Özellikle yerelleşme reformlarını devam ettirmek amacıyla 1983-1986 yılları arasında çıkarılan yasalar önemlidir. Bu yasalar ile yerel yönetimlere yetki devri, yetkilerin ortaklaşa kullanımı, mali konular ve karşılıklı yardımlaşmanın kuvvetlendirilmesi konularında yeni yasal düzenlemeler uygulamaya konulmuştur. Yetkileri arttırılan yerel birimlere ekonomik gelişme, eğitim ve sosyal faaliyetler gibi yeni siyaset sahalarında da etkin olma olanağı tanınmıştır.⁵⁰⁰ Bu bağlamda, yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları yeniden tanımlanarak genişletilmiş, yeni görev dağılımı çerçevesinde geleneksel kapsamdaki yerel hizmetler komünlerin, ekonomik kalkınma bölgelerin ve sosyal nitelikli hizmetler de illerin sorumluluğuna verilmiştir. Ayrıca, yerel yönetim personelinin hem statüsü geliştirilerek merkezi yönetim çalışanları statüsüne paralelliği hem de bu iki yönetsel düzey arasında personel geçişine imkân sağlanmıştır.⁵⁰¹

⁴⁹⁸ Vie Publique, “Qu’est-ce que l’acte I de la décentralisation ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/19608-quest-ce-que-lacte-i-de-la-decentralisation-les-lois-defferre>, (Erişim tarihi: 5.8.2018).

⁴⁹⁹ Thoenig ve Dupuy, s. 962.

⁵⁰⁰ Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 39.

⁵⁰¹ Tacettin Karaer ve Kemal Öktem, “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Vali’nin Yeni Konumu”, Mali Hukuk Dergisi, Ocak-Şubat 1991, S: 31, s. 20-21.

Reforma ilişkin 2 Mart 1982 tarihli kanun daha sonra 22 Temmuz 1982 tarihli kanunla tamamlanmıştır. Yerel yönetimlere ilişkin önemli değişiklikler getiren kanun, vali yerine il yöneticisi olarak il genel meclisi başkanını yetkilendirmiş, yerel yönetimler için valinin öteden beri sahip olduğu idari denetimin (a priori) yerine Bölgesel Sayıştay'ın adli denetimini (a posteriori) getirmiştir. Kanun kapsamında ayrıca, genel oyla seçilen bir konseye sahip bölge, tam teşekküllü bir yerel yönetim olarak belirlenmiştir. Anılan kanunlar, komünler, iller, bölgeler ve Devlet arasındaki yetki dağılımını değiştirmiştir.⁵⁰²

Bununla birlikte, valinin denetim yetkilerinin sınırlandırılmasını müteakip yerel yönetimlerin denetimine ilişkin esaslar da belirlenmiş ve yerel yönetimler mali açıdan etkin bir şekilde kontrol altına alınmışlardır. Yerel yönetimlerin hesaplarıyla ilgili işleri takip eden muhasebeciler merkezi yönetimce atanmış kişilerdir. Ayrıca, bölgelerde "Chambre Regionale des Comptes" adlı bölgesel Sayıştay'lar bulunmaktadır. Yerel Sayıştay yerel yönetimlerin ve bu yönetimlerle ilgili teşebbüslerin tüm hesaplarını incelemektedir. Gelirleri 2 milyon Fransız Frank'tan az olan ve nüfusu 200'ün altında bulunan komün ve komün birliklerine ait hesaplar, defterdarlar, mal müdürleri (Tresoriers-payeurs generaux), maliye gelir memurları tarafından yönetsel olarak incelenmesi söz konusudur.⁵⁰³

Diğer bir önemli değişim bölge yapılanmasına ilişkindir. Bilindiği üzere, 1958 Anayasasına⁵⁰⁴ göre, 1982 yılındaki yasal düzelemeden önce Fransa'da yerel

⁵⁰² Le portail de l'Etat au service des collectivités, "Historique de la Décentralisation". <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/historique-de-la-decentralisation>, (Erişim tarihi: 1.1.2017).

⁵⁰³ 1988 yılında çıkarılan 88-13 numaralı kanunun 23'üncü maddesi bu incelemeyi öngörmüştür. Defterdar veya mal müdürlerinin aklama veya zimmet ile ilgili kararları bölgesel yerel Sayıştay'a verilmekte ve kesin zimmete ancak bu yerel Sayıştay tarafından hüküm verilebilmektedir. Bknz. Nuri Tortop, "Fransa'da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, sayı 2, Mart 1995, s. 85.

⁵⁰⁴ 1958 Anayasasında; "ülkedeki yerel yönetimler ; komünler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve 74'üncü madde ile düzenlenen deniz-aşırı idarelerden oluşur. Bu fıkra da belirtilen yerel yönetimlerin biri veya birkaçı yerine, gerektiğinde, başka bir yerel yönetim kanunla tesis edilebilir" ibaresi bulunmakla

yönetimleri *il yerel yönetimleri* ve *komünlerden* oluşan iki kademeli bir organizasyona sahiptir. Bunlardan il hem merkezi yönetimin taşra örgütüdür hem de bir yerel yönetim birimidir. Çok küçük yerleşme yerlerinden büyük şehirlere kadar her bir yerleşme alanı bir komün olarak tesis edilmiş, yetkiler ve organlar bakımından her biri aynı yapı formatına sahip olmuş ve idari vesayet olarak da aynı tür vesayet altında bulunmuşlardır.

Bu bağlamda, 1982 reformları ile ilk defa, bölge bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiş ve yeni uygulamanın bölgeler açısından 1986 yılından geçerli olması öngörülmüştür.⁵⁰⁵

Dönem yerelleşme dönemi olunca “yerel yönetimler bakanlığı” da yerelleşmeyi anımsatacak ve döneme damgasını vuracak bir işlem gerçekleştirmiştir. Caron’un belirttiği gibi, 1981’den itibaren bu bakanlığın ismine “yerelleşme” kavramı eklenmiş “(Ministre des Collectivités Territoriales ou de la Décentralisation)”, bu uygulama 1986 yılına kadar sürmüştür. 1986’dan günümüze kadar ise bakanlığın ismi, “Teritoryal Yönetimler”, “Yerel Özgürlükler”, “Yerel Yönetimler” ve “Yerelleşme” kavramları arasında gidip gelecektir.⁵⁰⁶

Dolayısıyla, Deferre yasaları ile 1982’de başlatılan yerelleşme reformu kapsamında komün, il ve bölge yönetimlerinin çalışma mekanizmasına ilişkin temel prensipler belirlenerek yerel meclisler kuvvetlendirilmiş ve yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmiştir. O tarihe kadar merkezi yönetimin temsilcisi olan valinin yöneticisi olduğu il genel meclisi, il meclis başkanına devredilmiş, valinin il yerel yönetimi ile

birlikte 1980’lere kadar bölgeler, bir kanun kapsamında yerel yönetim birimi olarak teşkil edilememiştir. Bknz. *La Constitution de 1958*, s. 25.

⁵⁰⁵ European Union, Committee of the Regions, “Regional and Local Democracy in the European Union”, *COR Studies E- 1/99*, Brussels, May 1999, s. 136.

⁵⁰⁶ Matthieu Caron, “L’autonomie organisationnelle du gouvernement : recherche sur le droit gouvernemental de la Vème République”, Thèse de doctorat, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2014, s. 148.

mevcut bulunan bağlantısı kesilmiştir. Bölgelere gelince; bunların meclisleri halk tarafından seçilen birer yerel yönetim haline gelmiştir. Bu bağlamda, yürütme otoritesi validen alınarak 96 belediye meclisinin ve 36.500 komünün seçilmiş başkanlarına devredilmiş, yerel aktörlerin sorumluluk alma kararları arttırılmış, etkilerinin daha önce marjinal olduğu ya da tamamen dışlandığı politika alanlarına (sosyal ilişkiler, ekonomik gelişme ve eğitim gibi) dahil olmaları da sağlanmıştır. Fransız ulusal devlet yönetiminin üç katmanı olan bölge, il ve komünün bütçe, personel ve güç yönünden yükselişe geçmesiyle birlikte tümüyle güçlendirilmiştir. Bu dönemde artık yürütme gücü azalan valinin 1982-1988 döneminde unvanı da değiştirilmiş, “Vali” unvanı yerine “Cumhuriyet Komiseri” unvanı kullanılarak valinin sadece mülki idari amiri fonksiyonu ön plana çıkarılmıştır.⁵⁰⁷

Bununla birlikte, bu dönemde yerel yönetimlerdeki yürütmeye ilişkin fonksiyonlarını yitiren vali, yönetsel olan bazı komitelere başkanlık etme, düzeni koruma, plan yapma ve planı uygulama, taşra yöneticilerine ilişkin performans değerlendirmesi yapma, kamu harcamalarını yapma ve kamusal faaliyetlere ilişkin kontratlar yapma, devlete ait politikaları yerine getirme ve yerelde yapılan uygulamaları denetleme yetkilerini korumuş, bu nedenle de taşrada idari yönetimin temel taşı olma pozisyonunu devam ettirmiştir.⁵⁰⁸ Zira vali ilde, merkezi yönetimin doğrudan temsilcisidir. 1982-1988 yıllarını kapsayan dönemde vali unvanında bazı değişiklikler olmuştur. Buna göre, önce unvan, "Vali" yerine "Hükümet Komiseri" olmuş, 1988'den sonra ise tekrar “Vali” unvanı geri verilmiştir. Vali, devlet gücünün teslim edildiği kişi

⁵⁰⁷ Ramazan Şengül, “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: 2, S:2, 2012, (s. 13-21), s.17; Vie Publique, “Déconcentration et décentralisation : la réforme de l’administration territoriale de l’Etat”, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/deconcentration/>, (Erişim tarihi: 1.1.2017).

⁵⁰⁸ 1982 reformlarıyla tarım, bayındırlık, savunma ve haberleşme ile kendine özgü bir sıra düzenli yapıya sahip olan eğitim, fabrika denetimi gibi bazı fonksiyon alanları da valinin kontrolü dışında kalmıştır. Bu bağlamda ayrıca, 02.02.1992 tarihli Cumhuriyetin teritoryal yönetimine ilişkin yasa ise; “subsidiarite » yani “hizmetlerin en yakın birimce yapılması” kuralı gereğince, merkeze ait yetkilerin taşraya devredilmesiyle kaynakların farklı düzeylere tahsisini öngörmüştür. Bknz. Nitas, s. 234.

olarak ilde merkezi hükümete ait yetkileri kullanabilen bir kişidir. Valinin üç temel görevi, kurallara itaati sağlamak, milli menfaatleri korumak, genel ve yerel yönetim birimlerini denetlemektir.⁵⁰⁹

Buraya kadar yapılan açıklamalar, yerelleşme reformuna ve gerçekleştirilen değişimlere ilişkin genel bir bakışı yansıtmaktadır. Müteakip paragraflarda ise bu reformun ve değişimlerin komün, komünler arası işbirliği kurumları, özel statülü yerel yönetimler, il, bölge, özel statülü bölge yönetimlerinde nasıl karşılık bulduğu, hangi yasal düzenlemelerin yapıldığı detaylı olarak açıklanacaktır.

III. YENİ BİR ANLAYIŞLA AB'YE ENDEKSİLİ POLİTİKALAR ÜZERİNE İNŞA EDİLEN BÖLGE YEREL YÖNETİMLERİ

Bölge yerel yönetimleri için 1. Dönem reformları bir dönüm noktasıdır. 1982'de yapılan yerelleşme reformları ile 1789'den o güne kadar tartışılan ancak önemli kabul edilebilecek herhangi bir aşama kaydedilmeyen teritoryal yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki yetkilerin ortaklaşa kullanımı konusunda ileri bir adım atılmıştır. Merkeze ait yetkilerin bir bölümü teritoryal yönetimlere verildiği için bu reform bölgesel yönetimler için milat olarak kabul edilmektedir. Gerçekten reformlar, bir yandan teritoryal yönetimlerin kurumsal ölçekte yönetim organizasyonunun içine alınmasıyla, “merkeziyetçi gelenekten kopuşu” temsil etmesi açısından diğer yandan kendinden sonraki bütün yeni ilerlemelere temel teşkil etmesi açısından önemli bir köşe taşıdır. Geline bu noktaya da yavaş ve uzun bir süreç sonunda varılmıştır.⁵¹⁰

Bölge yönetimlerine ilişkin bu dönemde yapılan reformların daha iyi anlaşılabilmesi için tarihi gelişmelere kısaca göz atmakta yarar vardır. Fransız bölge yönetimlerinin tarihi, Vichy Rejiminin asayiş ve ekonomik amaçla kurduğu 18 bölge

⁵⁰⁹ Jean Marc Bischoff, “Fransa'da Valilerin Statüsünde Son Durum”, Çev. Ahmet Özer, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 2, S: 2, Mart 1993, s. 25-26.

⁵¹⁰ Tuncer, s. 188.

valiliği ile başlamaktadır.⁵¹¹ Müteakiben süreç, 1955-1956'da "Cumhuriyet Müfettişlikleri" ve 21 "program bölgesinin" (teknokrat yapılar) kurulması;⁵¹² 1958 Anayasasında bölgelerin mahalli idareler olarak yer alması;⁵¹³ 1963'te Bölgesel Planlama ve İdare Kurulunun (DATAR) teşkili;⁵¹⁴ 1964 yılında bölge valilerinin teşkili ile devam etmiştir.⁵¹⁵ Yetki devri ve yetki genişliği tekniği uygulanan 1950-1972 arası dönemde, bölge valilerinin rolü ekonomik alanla sınırlı kalmıştır. 1950-1972 dönemindeki bölgeselleşme aslında "yönetmel bölgeselleşmenin" karşılığı olmaktadır.⁵¹⁶ 1972 yılına gelindiğinde ise karar, danışma ve yürütme organlarının oluşturulmasıyla bölgeye yönetmel kamu kurumu statüsü verilmiş ve daha güçlü bir bölge valisi ortaya çıkmasına rağmen ⁵¹⁷ yetkileri sınırlı bir bölge yönetiminden bahsetmek daha doğru olacaktır.⁵¹⁸

1950'lerden bu yana, Fransız kamu politikası oluşturmanın bölgesel boyutu, özellikle ulusal planlama alanında, gelişigüzel gelişmiştir. 1970'lerin sonlarına doğru, sınırlı yetkilere sahip olmakla birlikte, istişari bölge konseyleri zaten kurulmuştu.⁵¹⁹ Diğer yandan, bölgelere ilişkin olarak 1975 yılında Avrupa bölgesel fonlarının tesisi⁵²⁰ önemli bir gelişmedir.

1. reform dönemine gelindiğinde, bölgeselleşme sürecinin Sosyalist Parti politikaları ile şekillenmeye başladığı görülmektedir. 1981 ile 1983 yılları arasında Sosyalist Parti tarafından planlama sürecinin 'yeni' bölgeselleşmesi, iki ana argümanla gerekçelendirilmiştir. İlki, ekonominin makroekonomik yönetiminin bir aracı olarak

⁵¹¹ Forges, s. 134.

⁵¹² Brennetot, s. 4

⁵¹³ Constitution de 1958, V. République, s. 25.

⁵¹⁴ *Décret n°63-112 du 14 février 1963*, s. 1531.

⁵¹⁵ *Décret n°64-251 du 14 mars 1964*, s. 2589.

⁵¹⁶ Çiner, s. 69; Kada, s. 113.

⁵¹⁷ *Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972*, s. 7176.

⁵¹⁸ EU, Committee of the Regions, "Devolution in France", *CoR studies*, No: 14, Brussels, 1/2005, s. 17.

⁵¹⁹ Loughlin ve Mazey, s. 2.

⁵²⁰ Martins, Mario Rui ve John Mawson, "Regional Trends in the European Community and the revision of the common regional policy", *Built Environment* (1978), Vol. 6, No. 2, *Urban Impact Analysis* (1980), s. 145.

hizmet etmesi amaçlanmıştır. İkincisi ise valinin idari vesayetinin kaldırılarak ve doğrudan seçilmiş bölgesel yönetimler kurularak yerel demokrasinin artırılması amaçlanmıştır. Ancak parti 1983-1984'te Laurent Fabius'un Başbakan olarak atanmasıyla neo-Keynesçi yaklaşımını terk edip bazı neo-liberal yaklaşımları benimsediğinde, yerelleşme reformlarının anlamı bu yeni yönelimi dikkate alacak şekilde değişmiştir. Bu tarihten itibaren yerelleşmenin temel amacı Fransız devletinin modernizasyonu olmuştur.⁵²¹

Ayrıca, birçok alanda (sağlık, eğitim, ekonomi) bölgelere destek vermek amacıyla proje bazlı AB INTERREG (Inter Region) Europe programının 1990'da oluşturulması⁵²² ve “Bölgeler Komitesinin (Comité des Régions)” 1994'te kurulması da⁵²³ önemli gelişmelerdir. Bu dönemdeki INTERREG parasal destek programları sayesinde şehirler ve bölgeler AB kriterleri bakımından gelişme göstermeye başlamışlar, Brüksel'deki “bölge büroları” ile irtibata geçen bölgeler, Avrupa'da daha aktif hale gelmişlerdir.⁵²⁴ Bu durum, yerel sahadaki girişimciliği teşvik eden politikaları da hızlandırmış, bütün AB ülkelerinde yerel seviyeden başlamak üzere bölgesel ve ulusal seviyelerdeki demokratik icraatları inkişaf ettirecek reformların yapılması sağlanmıştır.⁵²⁵

Diğer AB ülkelerindeki bölgelerin, AB bölge fonlarından azami şekilde faydalandığını gören Fransa hükümeti, Fransız bölge yönetimlerinin de AB bölgesel fonlarından faydalanması konusunda büyük bir gayret göstermiş; öncelikle bölgelerin AB ile doğrudan temas kurması için 1991'de ismini İçişleri Bakanı Joxe'dan alan bir yasa çıkarılmıştır. Joxe yasasının asıl amacı, AB fonlarının sorunsuz tahsis edilmesi

⁵²¹ Loughlin ve Mazey, s. 2.

⁵²² European Academy, "Interreg Europe", <https://www.europeanacademy.com/interreg-european-territorial-co-operation/>, (Erişim: 10.6.2020).

⁵²³ John Loughlin ve Seiler, Daniel L., “Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe”, s. 763.

⁵²⁴ Demirel, s. 312.

⁵²⁵ a.g.k.

için, merkeziyetçi anlayıştan kaynaklanan engeller de dahil olmak üzere Fransız teritoryal yönetimlerinin önünde duran setlerin önemli bir bölümünün kaldırılmasıdır. Böylece, bu ve buna benzer yasal düzenlemelerle Fransız Devriminden beri farklılıklarından arındırılmış alışlagelmiş milli anlayıştan ilk kopuş anlamına gelen “Korsika halkı” kavramı ve Korsika’nın “özel statüsü” kabul edilmiştir. Ayrıca, Fransız bölgeleri ile AB’nin ilgili birimleri arasındaki ilişkileri düzenleyecek olan bazı merkezi kurumlar da (SGAE, DATAR ve SGAR) oluşturulmuştur.⁵²⁶

Bazıları öteden beri var olan ama yeniden yapılandırılan ve bazıları ise yeni oluşturulan hükümet düzeyindeki kurumlardan; tüm etkileşimler, başbakanlık bürosuna bağlı bürokratik bir birim olan Avrupa İşleri Genel Sekreterliği (SGAE) tarafından açıklığa kavuşturulmaktadır. Başbakan'a bağlı bir başka merkezi devlet kurumu olan Bölgesel Cazibenin Yönetimine İlişkin Bakanlıklar arası Heyet (DATAR), yerele ve bölgeye ilişkin ihaleleri bölge valileri ve bölgede görev yapan Bölgesel İşler Genel Sekreterliği (SGAR) ile yakın ilişki içinde bulunarak koordine etmektedir. Uygulamada, Fransız bölgeleri bu sürecin içindedirler. Bölgesel kalkınma ve yapısal fonların ilişkilendirilmesine ilişkin AB kuralları, yerel ve bölgesel yetkililerin ve gönüllü derneklerin katılımı konusunda ısrar etmektedir. AB Komisyonu, bu kuralların yorumlanması konusunda Fransız hükümetiyle çatışma içinde bulunmuştur zira bölge valileri, AB yapısal ve uyum fonlarının tanımlanmasını ve uygulanmasını bölgelerle ilişkilendirmek istemişlerdir.⁵²⁷

AB’nin resmi muhatabı Başbakana bağlı olarak çalışan Bakanlıklar arası Avrupa İşleri Genel Sekreterliği-SGAE’dir. SAGE, Fransa’nın Avrupa Birliği ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) içinde tek sesle konuşmasını sağlamaktan

⁵²⁶ Peter Wagstaff, *Regionalism in Europe*, Intellect Books, 1999, s. 64, 68.

⁵²⁷ Alistair Cole, "Decentralisation in France between Capacity and Constraint, *Paper presented to the Political Studies Association's Annual Conference*, Cardiff, 25-27 March 2013, s. 125.

sorumludur.⁵²⁸ Fransa ayrıca, Brüksel'deki daimi temsilciliği aracılığıyla AB kurumlarıyla iletişim kurmaktadır. Fransa'nın "AB nezdindeki büyükelçiliğinin" ana görevi, ülkenin çıkarlarının ve politikalarının AB'de mümkün olduğunca etkin bir şekilde gözetilmesini sağlamaktır.⁵²⁹ Bu bağlamda, bölgesel politikalarda AB ile yapılan müzakere tarzındaki karşılıklı görüşmelerde alınan kararların bölgesel yönetimlere iletilmesinde de normal olarak büyükelçilerin yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak, asli amacı bölgeler arası eşitsizliği gidermek olan DATAR'ın ise yerelde teşkilatı bulunmadığından bilgi toplanması gibi küçük bir faaliyeti dahi güçlükle yapmakta olup süreçte etkinliğe sahip değildir.⁵³⁰ Başlangıçta Fransız hükümeti tarafından kontrol altında tutulmaya çalışılan AB bölge fonları merkezi düzeyde oluşturulan planlama birimi DATAR'ın süzgecinden geçirilmiştir. Fakat hükümet giderek bu kontrolü gevşetmeye ve bölgeler ile AB arasındaki ilişkiyi yeniden tanımlamaya başlamıştır.⁵³¹

1982 yılına gelindiğinde, AB'deki çalışmalar ile diğer ülkelerdeki çalışmaları yakından izleyen Fransa'nın yerelleşme reformlarını kapsamlı bir şekilde gerçekleştirdiği gözlenmektedir. Bu reformlar, diğer yerel yönetimlerden daha çok bölge yönetimleri açısından bir dönüm noktasıdır. Zira 2 Mart 1982 tarihli Kanun⁵³² kapsamında bölge, ilk kez yerel yönetim statüsü hakkına kavuşmuştur. Bununla birlikte, bu yasanın uygulamaya konulması, 1986 yılında bölgesel olarak ilk kez yapılacak genel seçimlere kadar ertelenmiştir.⁵³³ AB Bölgeler Asamblesinin 1985 yılında kurulması ve

⁵²⁸ SGAE, "Relations With Parliaments And Stakeholders", [https://sgae.gouv.fr/files/live/sites/SGAE/files/Contributed/documents/Triptyque\(EN\)\(20210604\).pdf](https://sgae.gouv.fr/files/live/sites/SGAE/files/Contributed/documents/Triptyque(EN)(20210604).pdf), (Erişim: 26.5.2020).

⁵²⁹ European Union, "France", https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/france_en, (Erişim: 26.5.2020).

⁵³⁰ Bernard Jouve, "Metropolitan Government and New Forms of Legitimacy in France: The Example of Lyons", *Regional and Federal Studies*, Vol.10:3, 2000, s. 49.

⁵³¹ John Loughlin, "The slow emergence of the French regions", 2008, s. 560.

⁵³² Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982, s. 730.

⁵³³ Forges, s. 134.

Fransa'ya ait 11 bölgenin bu asamble çalışmaları kapsamına alınması⁵³⁴ bölgelerin daha fazla yetkilerle yerel yönetimler arasında yer almasında kuşkusuz önemli bir dönüm noktasıdır. Dolayısıyla, 1972 yılından beri idari bir kamu kuruluşu olan bölge, 2 Mart 1982 tarihli kanun gereğince, 1986'dan itibaren tam anlamıyla bir yerel yönetim halini almıştır.

Reform yasasından sonra il ve komünden oluşan ikili kademeye “bölge” de eklenerek yerel yönetim kademe sayısı üçe çıkmıştır; *bölge, il ve komün*. Bu dönemden başlayarak, Fransız yerel yönetimleri artık üçlü bir yapıya sahiptir. Bölgeler ve iller merkezi yönetimin taşra örgütünün teşkilatlandığı birimler olmakla beraber aynı zamanda yerel yönetim birimidirler.

Bölge yerel yönetimlerinin ortaya çıkmasında iki husus önemlidir. İlki, bu dönemde uygulamaya konulan reform, 1960 yılındaki coğrafi bölünme temel alınarak yapılmış, bölgelerin sınırları belirlenirken kültürel ve tarihsel kriterlere itibar edilmemiş, daha çok suni özellik kapsamında sınırlar belirlenmiştir. Bu bölünme, 1972'de, kanunla tesis edilen kamu kuruluşlarının kurulmasında da göz önüne alınmıştır. İkincisi, kanunla bölge yerel yönetimlerinin tesisi öngörülmüş ancak, gerçek anlamda bölge yerel yönetimlerinden söz edebilmek için bölge meclis seçimlerinin yapılacağı 16 Mart 1986 tarihini beklemek gerekecektir.⁵³⁵ Bölgelere ilişkin reformların uygulanmasının 1986 seçimlerine kadar ertelenmesi Sosyalist iktidarın politik nedenlerle ortaya koyduğu bir strateji olarak değerlendirilmiştir.⁵³⁶

Bu reformla, Fransız merkezi yönetim anlayışının yumuşatılması sağlanmış, bölgeye genel oy sistemini esas alan seçimler neticesinde teşkil edilen karar ve yürütme

⁵³⁴ Assembly of European Regions, “The history of AER”, <https://aer.eu/the-history-of-aer/>, (Erişim: 26.5.2020).

⁵³⁵ Ramazan Şengül, “Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri”, *Türkiye İdare Dergisi*, S. 445, Eylül 2005, s. 64.

⁵³⁶ European Union, “Regional and Local Democracy in the European Union”, 1999, s. 140.

organları kazandırılmıştır. Bölge daha ziyade alan düzenleme, planlama ve ekonomi tarafı ağır basan, ancak özellikle otoyol inşası ve eğitim başta olmak üzere diğer görev sahalarında da muhtelif fonksiyonları bulunan bir yönetim birimi haline gelmiştir. 1982'deki yerelleşme reform düzenlemeleriyle bölge yerel yönetiminin başkanı durumundaki bölge valisinin bu görevi sona erdirilmiş, anılan görev seçilen bölge başkanına devredilmiş, böylece bölgelerin haklarının güvenceye alınması ve özgürce yönetilmeleri hedeflenmiştir. Günümüzde Fransız bölge yönetimleri, mahalli idarelerle birlikte merkezi yönetimin birlikte örgütlendiği yerel birimlerdir.⁵³⁷

Özellikle belirtmek gerekir ki yerelleşme reformlarının başlangıcında Fransız bölge yönetimlerini harekete geçirici güç daha çok AB'ye ilişkin politikalarda beliren önemli değişiklikler neticesinde ortaya çıkmış ve bölgelerin gelişmesi de bu politikalar ile şekillenmiştir.⁵³⁸ Fransız bölgeleri, daha sonraki dönemlerde de Avrupa bütünleşme sürecinden etkilenecek, yapılacak reformlarla bölgeci (régionaliste) anlayışın güçlenmesi sağlanacak, bölge yaklaşımı açısından bazı Avrupa ülkelerindeki bölge modellerine yaklaşacaktır.⁵³⁹ Benzetilen bu modellerde, tarihsel, ekonomik, kültürel ve etnik şartlar öne çıkarken Fransız bölge yönetimlerinin tesisinde yönetsel ve ekonomik şartlar öne çıkmaktadır.⁵⁴⁰

Belirtilmesi gereken diğer bir husus da daha sonraki dönemlerde de bölgeselleşme politikalarının yoğunlaştığı ve bölgeselleşmenin yerelleşmenin odağına oturduğu görülmektedir. Loughlin ve Mazey'in belirttiği gibi, Sosyalistlerin 1986'da aldıkları ilk yenilgi ardından, Jacques Chirac'ın neo-liberal hükümeti tarafından birçok sosyalist politika ya değiştirilmiş ya da tersine çevrilmiştir. Bununla birlikte, 1982

⁵³⁷ Nitas, s. 238.

⁵³⁸ Tuncer, s. 187.

⁵³⁹ Yeşeren Elçin Arıkan, "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", 2004, s. 44.

⁵⁴⁰ Sabrina Kayıkçı, "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa 'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 12, S: 3 Temmuz, 2003, s. 41.

bölgesel reformlarına büyük ölçüde dokunulmamıştır. Bunun nedeni, bölgeselleşme ve yerelleşmenin Fransa'daki tüm taraflar arasında bir fikir birliğine yol açmasıdır.⁵⁴¹

1990'ların ortalarına gelindiğinde, Fransız bölgelerinin varoluş nedeni 1982'den beri değişmiştir. Bu gelişme, kısmen Fransa'da hâkim olan neo-liberal siyasi uzlaşmayı yansıtmaktadır. Ancak, aynı zamanda Avrupa entegrasyonunun bir sonucudur. Fransız bölgeleri artık sadece AB fonları için değil aynı zamanda içe dönük yatırım için birbirleriyle ve diğer Avrupa bölgeleriyle rekabet etmektedirler. Böylece Brüksel'deki Fransız bölgeler lobisi de giderek büyümektedir. Böylece, 1982 bölgesel reformlarının temelini oluşturan bölgeselleşme mantığı, önemli bir değişikliğe uğramıştır.⁵⁴²

Bu bölüm; “Bölgelerde İdari Vesayetın Ortadan Kaldırılması”, “İlk Kez Doğrudan Seçimle Oluşturulan Bölge Yerel Yönetimi Organları”, “AB ile İşbirliği ve Ekonomi Sorumluluğu Ağır Basan Bir Bölgesel Örgütlenme” gibi alt başlıklar altında incelenecektir.

A. Bölgelerde İdari Vesayetın Ortadan Kaldırılması

Bölge yerel yönetimleri üzerindeki idari vesayetın kaldırılması ve bölge meclis başkanının devletin temsilcisi (vali) ile olan ilişkileri kanunun 69'uncu maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, bölge meclis başkanı, mecliste alınan kararları 2 hafta içinde valiye aktarmak zorundadır. Vali hukuksal (légalité) açıdan gördüğü eksiklikleri 2 ay içinde idari mahkemeye götürebilmektedir.⁵⁴³ Dolayısıyla bölge valisinin bölge yerel yönetimleri üzerindeki denetim yetkisi büyük ölçüde sınırlandırılarak bölgelerde kurulu bulunan idare mahkemelerinin hukuka uygunluk denetimine tabi yeni bir denetim düzeni getirilmektedir.

⁵⁴¹ John Loughlin ve Sonia Mazey, *The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, Typeset by Frank Cass & Co. Ltd., London 1995, s. 2.

⁵⁴² a.g.k.

⁵⁴³ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 742.

Meclis başkanı ile devletin temsilcisi durumundaki vali arasındaki ilişkiler kanunun 79-81'inci maddeleri arasında belirtilmiştir. Buna göre, devletin bölgedeki yegâne temsilcisi durumundaki vali, ihtiyaç duyduğu her türlü bilgiyi meclis başkanından isteyebilmektedir. Aynı şekilde başkan da ihtiyaç duyulan bilgileri validen talep edebilmektedir.⁵⁴⁴

Bölgelere ilişkin diğer bir önemli husus, aynı kanun kapsamında, idari vesayetin kaldırılmasına bağlı olarak her bölgede bir "bölgesel Sayıştay'ın" teşkil edilmesidir. Gerekğinde bölge, il ve komün yerel yönetimlerinin hesaplarını inceleyecek olan Bölgesel Sayıştay, en az bir başkan ve 2 üyeden oluşmaktadır. Sayıştay'ın üyeleri yargıç sınıfından olup bölgede sürekli ikamete tabidirler (Md. 84).⁵⁴⁵

Dolayısıyla, 1982 yerelleşme reformlarının uygulanmasının, Paris ve yerel yönetimler arasındaki bölgesel güç dağılımını gerçekten de belirli açılardan önemli ölçüde değiştirmiş olmasıdır. Yerel yönetimler üzerindeki önsel (apriori) idari ve mali kontrol kaldırılmış, yeni politika yapma yetkileri, kaynakları, il ve komün yetkililerine devredilmiş ve yeni bir bölgesel yönetim kademesi oluşturulmuştur.⁵⁴⁶

B. İlk Kez Doğrudan Seçimle Oluşturulan Bölge Yerel Yönetimi Organları

İller ve komünlerde olduğu gibi, bölgede de 6 yıl için seçilen bir bölge meclisi ile bu meclis üyeleri arasından 6 yıllık bir süre için seçilen bölge meclisi başkanı bulunmaktadır.⁵⁴⁷ 1998 yılına kadar bölge meclisi üyelerinin seçimleri il listelerinden yapılmış ve oranlı sistem (%5 eşiği ve "en yüksek ortalamaya" göre koltuk dağılımı) uygulanmıştır. Sistem, siyasi partilerin çok geniş bir temsilini garanti etse de bir parti

⁵⁴⁴ a.g.k., s. 743.

⁵⁴⁵ a.g.k., s. 744.

⁵⁴⁶ Loughlin ve Mazey, s. 3.

⁵⁴⁷ Bruno Rémond ve Jacques Blanc, *Les collectivités locales*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques: Dalloz, Paris, 1992, s. 151, 154.

için çoğunluğu elde etmek zor olmuştur. 1998’de ise 22 bölgeden sadece 4’ünde çoğunluk sistemine göre seçim yapılmıştır.⁵⁴⁸

Meclis karar organını, başkan ise yürütme organını oluşturmaktadır.⁵⁴⁹ Diğer bir organ da “ekonomik ve sosyal komite” olup bu komite bölgenin ekonomik, sosyal, bilimsel ve kültürel faaliyetlerine ilişkin önerilerde bulunmakla yükümlüdür. Bir danışma organı olarak bölge meclisinde görev yapan ve en önemli yardımcı organ “ekonomik ve sosyal komitedir”. Bu komiteyi oluşturan üyeler bölgeden seçilir. Bunlar, ticari kuruluşlar, sendikalar, meslek kuruluşları, ekonomik, sosyal ve kültürel kuruluşların temsilcileri ile görüşlerine ihtiyaç duyulan önemli kişi veya kişilerden meydana gelir. Üye sayısı, 40-110 arasında değişmektedir (Md. 1, 2).⁵⁵⁰

Ekonomik ve sosyal komite 6 Ocak 1986 tarihli kanun ile zorunlu olan bazı sorumluluklar getirilmiştir. Bu kapsamda komite; ulusal planın hazırlanmasında ve uygulanmasında, bölge planına ait projenin hazırlanmasında ve uygulanmasında, bölgeye ait bütçenin yönlendirilmesinde ve meclisin veya başkanın talep ettiği her konuda görüş bildirmek zorundadır. Komitenin bünyesinde ayrı bir düzenlemeyle oluşturulacak alt bölümleri olacak ve bu bölümler vasıtasıyla özellikle, bölgedeki görsel-işitsel iletişim politikasına ve yüksek eğitim ve öğretimin geliştirilmesine yönelik önerilerini yayımlayacaktır (Md. 7, 8).⁵⁵¹

⁵⁴⁸ Kronik istikrarsızlığı gidermek ve çoğunluk oluşturmak amacıyla 2004 bölgesel seçimleri için oylama sistemi yeniden düzenlenmiş ve iki türlü oylama yapılmıştır. İlk turda kullanılan oyların %50’sinden fazlasını alan listelere, belediye seçimlerinde olduğu gibi, sandalyelerin %25’i kadar ilave sandalye verilecektir. 2004’te, sağın benimsediği bu seçim reformu, 22 bölgesel konseyin 20’sinde sol koalisyonun çoğunlukta olmasıyla sonuçlanmıştır. Bknz. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe, “La démocratie locale et régionale en France”, *CG30 (2016) 06-final*, Strasbourg, 22-24 Mars 2016, s. 21.

⁵⁴⁹ Rémond ve Blanc, s. 151,154.

⁵⁵⁰ *Décret n°82-866 du 11 octobre 1982*, s. 3030.

⁵⁵¹ *Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986*, s. 368.

Ayrıca, bölge meclisine destek veren başka uzmanlaşmış danışma organları da bulunmaktadır. Bunlar; borçlar bölge komitesi,⁵⁵² ulaştırma komitesi,⁵⁵³ mesleki eğitim komitesi,⁵⁵⁴ vb. danışma organlarıdır.

Öte yandan, bölge meclislerine ilişkin seçim sistemi 10 Temmuz 1985 tarihli kanunla belirlenmiştir. Bölge meclis üyeleri, karma liste veya tercihli oylama olmaksızın, temsili en yüksek ortalamayla orantılı olarak, liste oyu ile her ilde seçilir (Bölüm II). Meclis üyeleri için seçilme yaşının 21’dir (Bölüm II).⁵⁵⁵ Nüfus oranına göre bölge meclis üyelerinin sayısı 31’den (en az nüfuslu Guyane bölgesi) 197’ye (en fazla nüfuslu Ile-de-France bölgesi) kadar değişir. 10 Temmuz 1985 tarihli kanunun XI. bölümündeki tabloda, ülke çapında bütün bölgelerin ve bu bölgelerin sorumluluk alanındaki illerin adları ile her bölge için belirlenen meclis üyelerinin sayıları verilmektedir. Buna göre, bu dönemde toplam 26 bölge yerel yönetimi (deniz aşırı dahil) bulunmakta olup illerden seçilerek gelen ve bölge meclisini oluşturacak olan meclis üyelerinin kontenjanları belirtilmektedir. Örneğin, Alsace bölge yönetiminin toplam meclis üye sayısı 47 olup bu üyelerin 27’si Bas-Rhin ilinden; 20’si ise Haut-Rhin ilinden seçilerek gelmektedir.⁵⁵⁶ Buradan da anlaşılmaktadır ki 1972 yılından beri illerden ve komün veya komün birliklerinden gelmekte olan bölge meclisini oluşturan üyeler, bu dönemde sadece illerden gelmektedir.

Seçilmiş bölge meclislerinin yönetim sisteminin içinde yer alması Fransız yönetim sistemini derinden etkilemiştir. Zira bölge yönetimleri öteden beri idari sistemin içinde yer almasına rağmen ilk kez seçimle oluşturulmaktadırlar. Bölgelere önemli bir demokratik boyut kazandıran bu gelişme bölgeselleşmenin geleceğini

⁵⁵² *Décret n°83-68 du 2 février 1983*, s. 482.

⁵⁵³ *Décret n°84-139 du 24 février 1984*, s. 722.

⁵⁵⁴ *Décret No 82-956 du 3 novembre 1982*, s. 722.

⁵⁵⁵ *Loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l’élection des conseillers régionaux*, *JORF* du 11 juillet 1985, s. 7805.

⁵⁵⁶ *Loi n° 85-692 du 10 juillet 1985*, s. 7807.

şekillendirmede büyük etki yaratmıştır. 1986'da yapılan ilk seçimlerde AB standartlarında olmayan Fransız bölge yönetimleri yine de mahalli idareler alanı olmaktan çok genel yönetim alanı olarak görme eğilimi etkisini sürdürmüştür. İlkinden çok farklı cereyan eden 1992'deki ikinci seçimler ise eski ile yeni arasındaki sınırların çizilmesi anlamındaki Fransız siyaseti için önemli bir aşama olmuştur. Farklı grupların kendilerini ilk kez bu seçimlerle göstermeye başladığı bölge meclisleri ön plana çıkmış ve bölge yönetimleri özerkliklerinin arttırılmasına yönelik isteklerini kabul ettirmek için merkezi yönetim ile karşılıklı görüşme talebinde bulunmaya başlamışlardır. Bu kapsamda, sağ partilerin oyları düşmüş, bazı deniz aşırı bölgelerde ayrılıkçılar oylar yükselişe geçmiş ve Korsika bunların başını çeken bir bölge olmuştur. Bölge yönetimlerine ait meclisler özerkliklerinin genişletilmesine ilişkin isteklerini ısrarcı bir şekilde dile getirmelerine ve hatta onları güçlü bir şekilde destekleyen AB olmasına rağmen, yerelleşmeye karşı çıkanların endişe ettiği gibi ayrılıktan yana güçlü eğilimler belirgin hale gelmemiştir. Bu bulgular, 1998'de yapılan bölge meclis seçimlerinin üçüncüsü için de geçerlidir.⁵⁵⁷

Bölgenin yürütme organına gelince; 6 yıl için meclis üyelerince seçilen ve aynı zamanda bölgenin siyasi lideri durumundaki meclis başkanı, bölge yerel yönetiminin yürütme organıdır. Bölgenin yönetiminden sorumlu, hizmet birimlerinin amiri ve icra organının başı durumundaki bölge meclis başkanı, mecliste tartışılacak konuların hazırlığını yapar, müzakere edilmesini sağlar ve karara bağlanan hususların uygulanmasını sağlar, bölgeye ait kamu mallarını yönetir, yetkili olduğu vergileri toplar, gelirleri belirler, harcamaları denetler. Başkan, devlet temsilcisiyle (vali) bölgedeki hizmetlere ilişkin sözleşme yapmaya yetkilidir. Hukuki girişimlerini bölge meclisinin kararlarına göre yapan başkan, meclise sorun olarak sunulan sorunlarla ilgili ön incelemeyi yapar. Her yıl, meclis üyelerini bilgilendirmek maksadıyla, bölgenin mali

⁵⁵⁷ Tuncer, s. 195-196.

olanaklarını, hizmetlerini ve finansmanın durumunu, meclisi kararlarının uygulanmasını içeren bir rapor oluşturur. Başkanın yokluğunda, seçilme şartları kendisi ile aynı olan meclis başkan yardımcısına görevleri devredebilmektedir (Md. 71-78).⁵⁵⁸

Buraya kadar yapılan tartışmalardan, bölge icra organın ve il genel meclisi başkanının statüleri arasında önemli benzerlikler bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu benzerliğin dışında kalan bir konu ise, Forges'un da ifade ettiği gibi, il genel meclisi başkanının özel veya genel asayiş görevi varken bölge meclis başkanının böyle bir görevi yoktur.⁵⁵⁹

C. AB ile İşbirliği ve Ekonomi Sorumluluğu Ağır Basan Bir Bölgesel Örgütlenme

Bölge yerel yönetimlerin hak ve özgürlüklerine ilişkin hususlar 2 Mart 1982 tarihli kanunun 59-83'üncü maddeleri arasında yer almaktadır.⁵⁶⁰ 59'uncu maddede bölgeler, bölgenin ekonomik, sosyal, sağlık, kültürel, bilimsel gelişimini ve kendi sorumluluk alanlarının yönetimini sağlama; illerin ve komünlerin bütünlüğüne, serbestilerine ve yetkilerine saygı duyarak, bölgenin kimliğinin korunmasını teminat altına alma yetkisine sahiptir. Bu maddede ayrıca, bölgelerin hem devlet ile hem de diğer yerel yönetimlerle veya onların grupları ile yetenek sağlama konusunda sözleşmeler imzalayabilecekleri; anakarada ve deniz aşırı yerlerde bölgelerin kurulmasının Cumhuriyetin birliğine ve toprak bütünlüğüne herhangi bir zarar vermemesi gerektiği belirtilmektedir.⁵⁶¹

Kanunun ilk maddesinde yapılan bu vurgu önemlidir. Bu maddede özellikle bölgelerin; illere ve komünlere ait yetki sahalarına girmemesi; ülkenin birlik ve bütünlüğünü sağlayacak şekilde görev yapması ve böylece büyük bir coğrafi alanı

⁵⁵⁸ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 742-743.

⁵⁵⁹ Forges, s. 141.

⁵⁶⁰ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 740-744.

⁵⁶¹ *a.g.k.*, s. 740.

kontrol eden bölge yönetimlerinin ülke bütünlüğünü parçalayacak farklı bir yönetim tarzına yönelmemesi konusunda vurgu yapılarak üniter yapıya ilişkin hassasiyetin ortaya konulduğu değerlendirilmektedir.

Bölgedeki faaliyetler konusunda *genel yetkiye* sahip olan bölge yerel yönetimleri ekonomik, sosyal, kültürel, sağlık ve bilim yönünden gelişimini sağlamakla görevlendirilmiştir.⁵⁶² Daha sonraki reformlarda görüleceği üzere, yetkilerin paylaşılması düzenlemesinde bölge özellikle, *ekonomik yönü* ön plana çıkan bir örgütlenme olarak öne çıkmaktadır. Bölgeler hem ulusal planın hazırlanmasına yardımcı olmaktadırlar hem de kendilerine ait planını yapmaktadır.

Bölgenin görev alanı içinde alan düzenlemesine ilişkin bazı işler de bulunmaktadır. Su kanallarının, doğal parkların, turistik alanların oluşturulması, nehirler üzerindeki köprülerin yapım ve bakımı gibi hizmetler bunların önemli olanlarından. Ayrıca bölge yönetimi hem bölgesindeki yerel yönetimler için hem de bu yönetimlere bağlı kuruluşların yapacakları borçlar için garanti vererek ekonomik alanda etkin bir pozisyonu bulunmaktadır. Bunlara ilave olarak, aynı kanun kapsamında bölge yönetimlerine mesleki eğitim ilke ve programları, liselerin yapımı, bilimsel araştırmaların yürütülmesi gibi kültürel hizmetlere ilişkin bazı görevler de verilmiştir.⁵⁶³

Bölgesel kalkınma, kolektif tesislerin finansmanına katılım ve ekonomik müdahaleler ile ilgili çalışmalardan sorumlu olan bölgeler, 7 Ocak 1983 tarihli kanunun 82-85'inci maddeleri kapsamında mesleki eğitim ve çıraklık konularında görevlendirilmişlerdir. Bu maksatla, bölgeler ve iller tarafından her yıl bölgesel mesleki eğitim ve çıraklık programını hazırlanacaktır. Bu yıllık program hazırlanmadan önce “bölge komitesi” ve “il komitesi” ile koordine edilerek bu komitelerin görüşleri

⁵⁶² a.g.k., s. 740.

⁵⁶³ Forges, s. 141.

alınacaktır.⁵⁶⁴ Bu kanunun uygulanması, 14 Nisan 1983 çıkarılan bir kararname ile gerçekleşmiş ve bölge yönetimleri 1 Haziran 1983 tarihinden itibaren 26 yaşın altındaki gençlerin eğitimini sağlamak için sürekli mesleki eğitim ve çıraklık konularında yetkinlik kazanmışlardır.⁵⁶⁵

Bölgelerin kazandığı bir yetenek de demiryollarına ilişkindir. Fransız milli demiryolu ağının (SNCF) bölgeselleştirilmesine ilişkin çıkarılan 1 Ocak 2002 tarihli kanun, bölgesel tren ağlarını (Bölgesel Ekspres Trenler-TER) düzenlemesi konusunda bölgelere yetki vermektedir. Bundan böyle bölgeler, bölgelerindeki tren ücretlerini kendi belirleyebilecekler, yeni hatların ve istasyonların yenilenmesinden sorumlu olacaklardır. Merkezi hükümet, yeni kanunun uygulanması için her bölgeye 2002 için 1,5 milyon Euro bütçe sağlayacaktır. İlk ademi yerelleşme yasasından 20 yıl sonra, ulaşım alanındaki bu yetki transferi Fransa'daki yerelleşme sürecinde kayda değer bir ilerleme olduğu AB Bölgeler Asamblesi tarafından duyurulmaktadır.⁵⁶⁶

Bölgelerin yeteneklerine ilişkin diğer bir husus, bölgelerin, bölge meclis başkanı emrinde olacak şekilde kendi hizmet kuruluşlarından yararlanacak olmalarıdır. Bütçe gelirlerinin kaynağı ise diğer yerel yönetimlerde olduğu gibi, yerel dört çeşit verginin yanında, taşınmaz mal satışları, sürücü ehliyet harçlarından oluşmaktadır.⁵⁶⁷ Bu gelirlerden en önemlisi arasında sürücü ehliyetlerinden alınan vergilerdir. Zorunlu bir gelir olan bu vergiler devlet tarafından tahsil edilerek bölge yerel idarelerine verilmektedir. Ayrıca, 1983 yılında yapılan yeni bir düzenleme ile, motorlu araçların kayıt belgeleri üzerinden vergi alma hakkı, bölge yerel yönetimlerine tanınmıştır. Bölge yerel yönetimleri taşınmaz mal ilanları ve kayıt harçları vergileri üzerine ek vergiler

⁵⁶⁴ *Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983*, s. 226.

⁵⁶⁵ *Décret n° 83-304 du 14 avril 1983*, s. 1185.

⁵⁶⁶ The Assembly of European Regions (AER), “A step further towards decentralization in France Twenty years after the first law on decentralization”, 19 February 2002, <https://aer.eu/step-towards-decentralisation-france-twenty-years-first-law-decentralisation/>, (Erişim: 26.6.2020).

⁵⁶⁷ Forges, s. 141.

koyabileceklerdir. Diğer komün ve il yerel yönetimlerinde olduğu gibi bölge yerel yönetimleri de çeşitli kamu ve özel kuruluşlardan borç alabileceklerdir.⁵⁶⁸

Bölge yönetimlerinin harcamalarının büyük bir bölümü yukarıda bahsedilen gelirlerden karşılanır. Bunların dışında ise devlet yardımları, AB fonları, işletme ve ekipman ödenekleri gibi dışarıdan gelen mali kaynaklar da bulunmaktadır. Bu konuda, bölgelerin diğer yerel yönetimlerden farklı olan bir tarafı ise devlet yardımları sadece özel projelere ve belli hizmetlere (mesleki eğitim, okul teçhizatı, vs.) tahsis şeklinde kullanılabilir.⁵⁶⁹

Bu dönemde, özellikle AB fonlarından azami faydalanmak için bölge valilerine AB ile ilgili bazı yetkiler verilmiştir. İl valisine karşı bölge valisinin yetkilerinde değişiklik yapan 6 Şubat 1992 tarihli kanun, bölge valisine bazı önemli yetkiler vermiştir. Bu kapsamda, bölge valilerinin il valileri üzerinde, ekonomik, insani kaynakların doğru coğrafi dağılımı, “iktisadi-toplumsal gelişimi konuları ve “milli ve AB kararlarının” gerçekleştirilmesi için yönetimle ilgili bazı yetkiler vermiştir. Bölge valisine karşı sorumlu olan il valilerinin kararları, önemli bazı konularda bölge valisinin gösterdiği istikamette olmalıdır. Bu düzenleme kapsamında, bölge valisine, AB hukuk düzenin gerçekleştirilmesi sorumluluğu verilmiştir.⁵⁷⁰ Bölge yerel yönetimleri ve dönemsel değişimlere (1982-2002) ilişkin özet bilgiler Tablo 18’de gösterilmiştir.

⁵⁶⁸ Nuri Tortop, “Fransa’da Yerel İdare Bütçeleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 5, S: 1, Ocak 1996, s. 20-21.

⁵⁶⁹ Forges, s. 141.

⁵⁷⁰ Ramazan Şengül, “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”, s.17; Vie Publique, “Déconcentration et décentralisation : la réforme de l’administration territoriale de l’Etat”.

Tablo 18. Bölge Yerel Yönetimleri ve Dönemsel Değişimler (1982-2002)

Başlıklar	Değişimler
Genel	- Bölge ilk kez yerel yönetim statüsüne kavuşmuştur - 26 bölgenin ilavesiyle Fransa yerel yönetimleri artık üç kademelidir - Bölgelerin sınırlarında tarihsel ve kültürel kriterler yerine coğrafi bölünme esastır - Bölgenin görevlerinde ekonomi, alan düzenlemesi ve planlama ön plana çıkar - <u>Başta otoyol yapımı ve eğitim olmak üzere diğer hizmet alanlarında görevleri vardır</u>
Bölgelerde İdari Vesayetin Kaldırılması	- Bölge valisinin bölge yerel yönetimleri üzerindeki denetim yetkisi sınırlandırıldı - Vali ve meclis başkanı, ihtiyaç duyulan bilgileri birbirlerinden isteyebilir - İdari vesayet kaldırılmasıyla her bölgede, bölge, il ve komün yerel yönetimlerinin hesaplarını inceleyecek olan bir “bölgesel Sayıştay” teşkil edilmiştir
Bölge Yerel Yönetiminin Organları	- Bölgede 6 yıllık bir süre için genel oyla doğrudan seçilen bir bölge meclisi vardır - Bu meclis içinden 6 yıllık bir süre için seçilen bölge meclisi başkanı vardır - Meclis karar organını, başkan ise yürütme organını oluşturmaktadır - Danışma organları kapsamında ekonomik ve sosyal komite, mesleki eğitim komitesi, ulaştırma komitesi ve ikrazlar bölge komitesi bulunmaktadır - Meclis üyeleri nispi temsil usulü ile seçilir - Meclis üyeleri kontenjana bağlı olarak illerden seçilerek gelmektedir - Bölgenin yönetiminden sorumlu olan meclis başkanı, bölgenin yürütme organıdır - Başkan, bölge hizmet birimlerinin de amiridir, kamu mallarını yönetir - Yetkili olduğu vergileri toplar, gelirleri belirler, harcamaları denetler - <u>Bölge meclis başkanının, genel/özel asayiş görevi yoktur (il meclis başkanının var).</u>
Bölge Yerel Yönetiminin Sorumlulukları, Görevleri ve Yetenekleri	- Bölge; ekonomik, sosyal, kültürel, sağlık ve bilim yönünden gelişimi sağlar - Bölge ekonomik yönü ön plana çıkan bir örgütlenmedir - Bölgeler hem ulusal kalkınma planının hazırlanmasına yardımcı olmakta hem de kendi sorumluluk alanındaki planını yapmaktadır - Bölgenin görev alanı içinde alan düzenlemesine ilişkin işler de vardır - Turistik alanların oluşturulması, su kanalları, doğal parklar, nehir köprüleri, vb. işleri yürütür. - Mesleki eğitim ilke ve programları, mesleki eğitim ve çıraklık, liselerin yapımı, bilimsel araştırmaların gerçekleştirilmesi, vb. gibi konularda görevlendirilmişlerdir
Bölge Yerel Yönetiminin Kaynakları	- Bütçe gelirleri ise yerel dört çeşit vergiden alınan paylar yanında, taşınmaz mal satışları, sürücü ehliyet harçları ile oluşmaktadır - Motorlu araçların kayıt belgeleri üzerinden vergi alma hakkı vardır - Bölgeler taşınmaz mal ilanları ve kayıt harçları vergileri üzerine ek vergiler koyabilir - Topladığı vergiler gelirlerinin yarısıdır. - Diğer yarısı, devlet desteği ve işletme, ekipman ödenekleri ile bazı AB fonlarıdır - Bu dönemde, AB fonlarından azami fayda için bölge valilerine AB ile ilgili bazı yetkiler verilmiştir. Bu hususlarda, bölge valisinin belirlemiş olduğu çerçevede kararlar almak durumunda olan il valileri, bölge valisine karşı sorumludurlar
Bölge Yerel Yönetimlerinin Sayıları (1999)	<u>Bölgeler (Régions): 26</u> - Metropoliten Fransa’da: 21 - Korsika yerel yönetiminde: 1 - Denizaşırı şehirlerde (DOM): 4

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Diğer yandan, 1982-2002 döneminde bölgelere aktarılan yetkilere ilişkin bilgiler

Tablo. 21’de verilmiştir. Bu yetkilere ilişkin olarak özellikle, 1992 yılında çıkarılan bir kanun ile hizmetler yeniden düzenlenmiş, yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin teşvik edilmesi için yetki transferi güçlendirilmiş ve 1982 yılındaki reformların bazı aksak noktaları düzeltilmiştir.

Tablo 19. Bölgelere Aktarılan Yetkiler (1982-2002)⁵⁷¹

	Bölgeler
Ekonomik ve Yerel Kalkınma	- Araştırma merkezleri - Ekonomik gelişme - Doğrudan ve dolaylı yardım - Bölgenin Geliştirilmesi - Devlet-bölge planı sözleşmesi - Bölgesel doğal park
Şehir planlama, yollar ve ulaşım	- Deniz yeteneklerinden faydalanma ve kullanım haritası - Bölgesel yararlarına ilişkin bağlantılar
Çevre	- Çevresel koruma - Miras ve sit alanları koleji
Sosyal faaliyetler ve konut	- Ek yardım - İsteğe bağlı asgari gelir (RMI) finansmanı
Eğitim-öğretim ile Mesleki ve çıraklık eğitimi	- Liseler (bina) - Özel eğitim kurumları - Gençler için mesleki eğitim - 26 yaşın altındakiler için eğitim faaliyetleri - Bölgesel çıraklık ve eğitim fonu
Kültür	- Arşivler, bölgesel müzeler

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

IV. ÇOK YÖNLÜ DEĞİŞİMLERİN YAŞANDIĞI İL YEREL YÖNETİMLERİNDEKİ GELİŞMELER

İlk kez 1789’da teşkil edilen il yönetimlerine ilişkin tarihsel süreç, 1833’te il genel meclislerinin kurulması⁵⁷², 1871’de illerin hukuki varlıklarına kavuşması⁵⁷³ ile devam etmiştir. XX. yüzyılda da gelişimini sürdüren il yönetimleri, 1946 Fransız Anayasasında ilk defa “yerel yönetimler” kavramı ile anılmaya başlanmış ve 1958 Anayasasında daha teferruatlı bir şekilde yer almıştır.⁵⁷⁴ 1982 ve 1983 desantralizasyon reformları kapsamında önemli değişikliklere maruz kalan iller, yerel yönetimlerin kuvvetlendirilmesi reformundan en çok faydalanan yönetimler olmuştur.⁵⁷⁵

⁵⁷¹ Sylviane Tabarly, “La France: des territoires en mutation, Actes I et II de la décentralisation : évolution des compétences des collectivités territoriales, la situation en 2008”, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutDoc3.htm>, (Erişim: 18.7.2020).

⁵⁷² *Loi du 22 Juin 1833*, s. 30-35.

⁵⁷³ *Loi du 10 août 1871*.

⁵⁷⁴ Constitution de 1946, IV. République, s. 14; Constitution de 1958, V. République, s. 25.

⁵⁷⁵ Forges, s. 135.

Bu bağlamda, tarihsel açıdan, il yönetimleri 1789 Devrimi'nin yapay kuruluşlarından biri olma özelliğini taşısa da toplum bu yönetim kademesini iyi ve çabuk bir biçimde özümsemiştir. Günümüzde, il yönetimleri için halkın gerçek bir sevgisi ve bağlılığının bulunduğundan hiç endişe yoktur.⁵⁷⁶

İllerin bir yerel yönetim kademesi olarak belirmesi önceki dönemlerde olduysa da önemli yetkilerin validen alınarak seçilmiş bir il genel meclis başkanına verilmesinin başlangıcı 2 Mart 1982 tarihli yasadır. İçişleri Bakanlığına ait internet sitesine göre, bu dönemin sonunda, il yönetimlerinin toplam sayısı 100'dür. Bu sayının 96'sı metropoliten Fransa'da, 4'ü ise denizaşırı illerde (Départements d'outre-mer) (DOM) bulunmaktadır.⁵⁷⁷

Bu bölüm; İllerdeki Değişimlerde Öne Çıkan Önemli Prensipler, İl Yönetimi Organlarındaki Değişim: Kenti Yönetmeye Yetkili Bir İl Meclis Başkanı, Sosyal Alandaki Sorumluluğu Ağır Basan Bir İl Örgütlenmesi, İllerin Özel Bütçeye Bağlı Artan Yerel Kaynakları gibi alt başlıklar altında incelenecektir.

A. İllerdeki Değişimlerde Öne Çıkan Önemli Prensipler

Özellikle yerelleşme açısından, 2 Mart 1982 tarihli yasa ile 3 prensibin uygulamaya konulması önemli bir adımdır. Bu prensipler; illerdeki yürütme yetkisinin valilerden seçilmiş bir genel meclise geçmesi, il yönetiminde otonom bir idareye sahip olunması ve idari vesayetin kaldırılmasıdır.⁵⁷⁸

İlk prensip olan 'yürütme yetkisinin seçilmişlere geçmesine' ilişkin olarak 1982 yasasının 25'inci maddesinde "ilin yönetilmesine ilişkin yetki genel meclisin başkanına

⁵⁷⁶ a.g.k.

⁵⁷⁷ Ministère de l'intérieur, "Les Collectivités locales en chiffres 2004", s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

⁵⁷⁸ Rémond ve Blanc, s. 97-98.

aittir; başkan icraya yönelik olarak mecliste yapılacak müzakereleri hazırlar ve yönetir” demektedir. Bu gerçekten önemli bir değişim (mutation) olarak kabul edilmelidir. Zira bir asırdan fazla bir süreden beri demokratik olmayan ve yerinden yönetime uymayan bir şekilde, atanmış bir valinin kontrolü altındaki il yönetim sistemi önemli bir değişikliğe uğramaktadır.⁵⁷⁹

İkinci prensip olan ‘otonom bir idare’ prensibine ilişkin olarak bu kendine özgü hizmetlerin yaratılması demektir. 1982 yasasının 31’inci maddesindeki “ilin yönetiminden tek başına meclis başkanı sorumludur” şeklindeki ifadeyle öteden beri uygulamada olan ‘ilin yönetiminden tek başına vali sorumludur’ ifadesi ortadan kalkmakta, yönetime ilişkin yetki ve sorumluluk yerel yönetimin başındaki meclis başkanına geçmektedir. Başkan, aldığı bu yetkiyle hem kendisine özgü hizmetler yaratabilecek hem de merkezi yönetimin yeteneklerini kullanabilecektir.⁵⁸⁰

Üçüncü prensip olan ‘idari vesayetin sonlandırılması’ prensibine ilişkin olarak valinin yerindelik denetimi tümüyle kaldırılmış sadece yasallık (légalité) ve düzenlilik (régularité) denetimi kalmıştır. Bunu yapabilmek için vali meclis başkanından gerekli gördüğü bütün bilgileri alma hakkına sahip bulunmaktadır.⁵⁸¹ Reform kanunu onaylanmadan önce, teritoryal yönetimlerin faaliyetleri üzerindeki valinin denetimi, yasallık (légalité) ve yerindelik (opportunité) bakımından yapılmakta iken reform sonrasında, valinin yerindelik denetimi tamamıyla sona erdirilmiş ve sadece yasaya uygun olup olmadığına ilişkin denetimi kalmıştır.⁵⁸² Dolayısıyla valinin hem belediyeler (komünler) hem de il yerel yönetimleri üzerindeki denetim yetkisi büyük ölçüde

⁵⁷⁹ Rémond ve Blanc, s. 97.

⁵⁸⁰ a.g.k.

⁵⁸¹ Rémond ve Blanc, s. 98.

⁵⁸² Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim-Fransa İspanya ve İtalya’da*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2020, s. 71.

sınırlandırılarak bölgelerde kurulu bulunan idare mahkemelerinin hukuka uygunluk denetimi ile yeni bir Akçal denetim düzeni getirilmektedir.⁵⁸³

Değişimin öne çıkardığı bu üç prensip, 2 Mart 1982 tarihli yasanın 26'ncı maddesine göre hayata geçmiştir. Bu kapsamda, merkezi yönetimin temsilcisi (vali ya da cumhuriyet komiseri) ile il genel meclis başkanı arasında devredilecek yetkiler ve sorumluluklara ilişkin bir sözleşmenin yapılması ön görülmüş, 15 Mart 1982 tarihli bir kararname⁵⁸⁴ ile bu sözleşmenin esasları belirlenmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde, 96 ilin genel meclis başkanı ile merkezi yönetim arasındaki sözleşmeler yapılmaya başlanmıştır. Sözleşme, yerel devlet hizmetleri ile genel meclis arasında bir envanter, paylaşım ve işbirliği anlaşması olup merkezi otoriteden ilin hizmetlerine aktarılan hizmetleri listelemekte ve bazılarının ortak kullanım olanaklarını belirlemektedir.⁵⁸⁵

Bununla birlikte belirtmek gerekir ki 1982 ve sonrasında çıkarılan kanun, kararname ve yönetmelikler ile ortaya konulan yerinden yönetime ilişkin iradenin uygulamada hemen sonuç vermediği gözlenmektedir. Thoenig'in de ifade ettiği gibi il genel meclis başkanının yürütmeye ilişkin otoritesi aniden ve havadan doğmamış; Cumhuriyet Komiseri (vali) de bir büyüyle yok olmamıştır. Bu süreçte merkez-yerel arasında yapılan sözleşmelerin de önemli katkısı vardır. Temel olarak daha önce olduğu gibi Mayıs 1982'den sonra da yereldeki bu iki otoritenin her birinin eylem alanlarındaki başarısı birbirlerine bağımlı hale gelmiştir.⁵⁸⁶

⁵⁸³ Karaer, s. 20-21.

⁵⁸⁴ *Décret n°82-243 du 15 mars 1982*, s. 859.

⁵⁸⁵ Thoenig ve Dupuy, s. 971-972.

⁵⁸⁶ Thoenig ve Dupuy, s. 980.

B. İl Yönetimi Organlarındaki Değişim: Kenti Yönetmeye Yetkili Bir İl Meclis Başkanı

1982 yerinden yönetim uygulamalarının en önemli tarafı, il yerel yönetimi icra yetkisinin seçim sonucunda seçilen heyete devredilmesidir. Halbuki yasal düzenlemeden önce yürütme görevi, bir yandan merkezi yönetimin temsilcisi diğer yandan da vesayet ya da himaye makamı olan vali tarafından asıl görevi uhdesinde kalmak üzere yerine getirilmekteydi.⁵⁸⁷

İl yönetiminin yürütme organı olan il genel meclisinin seçim, görev süresi, üye miktarı vb. konular, 2 Mart 1982 tarihli kanunun⁵⁸⁸ 26 ve 39 ve 43'üncü maddelerinde açıklanmıştır. Buna göre il genel meclisi, genel oy ile doğrudan seçilen üyelere teşkil edilen ve karşılıklı görüşme/istişare yöntemiyle il yönetimine ait hizmetleri düzenleyen bir meclistir. Tek listeyle yapılan ve kanton⁵⁸⁹ başına bir üyenin seçildiği seçimlerde genel meclis üyeleri 6 yıl için seçilirler. İl genel meclisinde görev yapan üyelerin sayısı il nüfusuna göre kantonların miktarıyla (kanton sayıları Danıştay tarafından belirlenir) ilişkilidir. Her üç yılda bir seçimleri yapılan il genel meclisindeki üyelerin yarısı her seçimde yeniden seçilmiş olur. Seçilme yaşının 21 olduğu il yönetiminde ayrıca, seçilebilme şartı olarak o ilde vergi mükellefi olmak ve ikamet etmek gerekir. Kamu görevlileri, il yerel yönetimi ile ilişkili olarak iş yapanlar ve seçilmeye ilişkin niteliği yitirenler il genel meclisine üye seçilemezler.⁵⁹⁰

⁵⁸⁷ Forges, s. 135.

⁵⁸⁸ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 735-740.

⁵⁸⁹ Bu dönemde de seçim bölgeleri olan kantonlar idari yapıda yer almaktadır. Bunların idari bölünmesine ilişkin sayılar ise 2003 yılı itibarıyla metropoliten Fransa'da 3.859, denizaşırı illerde (DOM) 156 ve Mayotte adasında 19'dur. Bknz. Ministère de l'intérieur, "Les Collectivités locales en chiffres 2004", s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

⁵⁹⁰ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 735, 737.

Öte yandan, 1982 yılında, ülke çapında il genel meclisi üyelerinin sayısı 3624'tür. İl genel meclislerinin seçimine ilişkin 1789 yılından beri var olan genel çerçeve (kanton seçim bölgeleri) değişmemiştir.⁵⁹¹

Kanunun 37 ve 38'inci maddelerine göre, il genel meclisi, meclis içinden, her üç yılda bir kendi başkanını ve başkan yardımcılarını 3 yıl süreyle seçer (başkan yardımcılarının sayısı en fazla 10'dur). Başkan ve yardımcılar meclisin kendilerine tevdi ettiği yetkilerin kullanması sürecinde bir *ofis mantığıyla* faaliyet gösterirler.⁵⁹² İllerin meclis başkanlarının görev süresi (3 yıl) komünlerin meclis başkanları veya bölgelerin meclis başkanları (6 yıl) karşılaştırıldığında yarı yarıya daha azdır.⁵⁹³ Bu husus, il genel meclis üyelerinin yarısının her 3 yılda bir yenilenmesinden ve her yenilemede oluşan yeni il genel meclisinin yeni bir başkan ile çalışma gereğinden kaynaklanmaktadır.

Kanuna göre, il genel meclisi üç ayda bir toplanır (1982'den beri). Gündeminde belirtilen konuları tartışmak için büronun veya meclis üyelerinin üçte birinin talebi üzerine toplanır. Toplantılar, belirlenen yer ve zamanda kamuya açık bir şekilde yapılır. Meclis iç tüzüğüne meclisçe düzenlenmesi 1982 kanunun öngördüğü bir gerekliliktir.⁵⁹⁴

Kanun kapsamında vali, görüşlerini bildirmek üzere il genel meclisinde konuşma yapabilir ancak bunun için meclis başkanının kabulü veya Başbakanın emri gerekmektedir.⁵⁹⁵ Diğer yandan, il genel meclisinin feshedilmesi bugüne kadar sadece bir kez 1874'te gerekçeli bir kararname gerçekleştirilmiştir.⁵⁹⁶

⁵⁹¹ Rémond ve Blanc, s. 98.

⁵⁹² *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 737.

⁵⁹³ Rémond ve Blanc, s. 100.

⁵⁹⁴ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 737.

⁵⁹⁵ a.g.k.

⁵⁹⁶ Forges, s. 136.

İl genel meclisi ile valinin ilişkileri kanunun 28, 29, 30 ve 34'üncü maddelerinde açıklanmıştır. Milli seviyedeki konular, yasaların uygulanması ve yasalara saygı gibi genel konulardan sorumlu olan vali isterse, ilçe kaymakamlarından, komün belediye başkanlarından ve il genel meclis başkanından belli konularda bilgi isteyebilir. Aynı şekilde, il genel meclisi başkanı da isterse herhangi bir konu hakkında validen bilgi isteyebilir. Gerekli gördüğünde il çapında güvenlik tedbirleri alabilen valinin en yakın yardımcısı il genel sekreteridir.⁵⁹⁷

Diğer yandan, il genel meclisi başkanı ile ilgili hususlar, kanunun⁵⁹⁸ 24, 25, 27, 38 ve 42'nci maddelerinde açıklanmıştır. Buna göre, bir komün başkanı ile birlikte aynı zamanda ve şartlarda seçimle iş başına gelen meclis başkanının görev müddeti de 3 senedir. İl yönetiminin icra organı durumundaki meclis başkanı bu niteliğiyle;

- İl genel meclisine ait kararlarını uygular, meclise başkanlık eder,
- İl yönetimine ait masrafların ita âmiridir; yerel yönetim vergi gelirlerinin tahsiline ilişkin genel vergi kanununun özel hükümlerine tabi olarak, il yönetimine ait gelirleri yürütür,
- İl yönetimine ait malları yönetir,
- İl yönetimi personelinin sıralı amirlerinin en üstünde yer alır,
- İlin konuşlandığı kenti yönetir. Bu itibarla, özellikle kent alanındaki trafikle ilgili olarak, belediye yönetmelikleri ile belediye başkanlarına ve bakanlıktaki Devlet temsilcisine devredilen yetkilere tabi olarak polis yetkilerini kullanır,
- Yargıdaki davalarda il yönetiminin temsilcisidir.

⁵⁹⁷ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, s. 735-736.

⁵⁹⁸ a.g.k., s. 735-740.

Genel meclis başkan vekilleri ile aynı koşullarda seçilen komün başkanının vekili komün meclis başkanının kendisine verdiği yetkileri yerine getirebilir.⁵⁹⁹

C. Sosyal Alandaki Sorumluluğu Ağır Basan Bir İl Örgütlenmesi

7 Ocak 1983 tarihli “yetkilerin paylaşımına” ilişkin kanuna göre,⁶⁰⁰ il yerel yönetimleri özellikle bazı konularda yetkilidir. İl genel meclisinin daha önceki dönemde yalnızca danışmanlık olan görevi bu dönemde hem miktar olarak hem de tür olarak önemli derecede artmıştır.

İl yönetiminin yetkilerinin artması ve icra görevinin validen alınarak seçimle gelen meclis başkanına devredilmesi il yönetiminde, kendilerine has hizmet kuruluşlarının gelişmesine vesile olmuştur. Bu hizmet kuruluşları, teşkilât ve personel bakımından ilde merkez organizasyonundan ayrı tutularak oluşturuldukları için kendi içlerinde çok yoğun bir koordinasyon ve yardımlaşma bulunmaktadır. Bu bağlamda, il yönetimlerinin görevlerinin özellikle, konut, bölgesel gelişme alanı düzenlemesi, sosyal yardım ve şehircilik alanında yoğunlaştığı gözlenmektedir. Ancak, diğer konularda da il yönetimi karar alma konusunda tam yetkilidir. İl yönetimi sosyal alanda önemli görevler üstlenmiştir. Kanun kapsamında mecburi duruma sokulan belli başlı hizmetler sosyal faydayı içermekte olup illerin bütçelerinin yarıdan fazlasını sosyal giderler teşkil eder. Diğer taraftan, 1955 ve 1982 tarihli yasalar, il yönetiminin ekonomik alanlara bazı hallerde müdahalede bulunmasına olanak sağlamaktadır. Bu bağlamda, bu dönemde il yönetimleri sermaye iştiraki sağlayarak bazı şirketlerle ortaklık kurmakta ve karma ekonomi modelini uygulayarak girişimcileri desteklemektedirler.⁶⁰¹

1982-1990 yılları arasında yerelleşme konusu başta olmak üzere il yönetimleri ve diğer yerel yönetimlere ilişkin yüzlerce kararnamenin çıkarıldığı görülmektedir.

⁵⁹⁹ a.g.k., s. 735-737.

⁶⁰⁰ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, s. 215.

⁶⁰¹ Forges, s. 137-138.

Çıkarılan kararnamelerin listesi Senatonun internet sitesinde görölmektedir.⁶⁰² Bu kararnamelerin büyük bir bölümü de merkezden (veya onun temsilcisi validen) alınıp yerel yönetimlere verilen birçok yetkiye ilişkindir. Aktarılan yetkiler kapsamında il yönetimleri özellikle kırsal teçhizat ve arazilerin planlaması, sağlık ve sosyal faaliyetler, limanlar ve su yolları, okul taşımacılığı, kamu okul binalarının inşa, bakım ve onarımı, kolejlerin yapımı, şehir planlama, konut yapımı, il yollarının bakımı ve onarımı, çocuk sağlığı, olağanüstü sosyal olaylarla mücadele, kanser araştırmaları, bazı mecburi aşılama faaliyetlerinden sorumludur.

İl yönetimince verilen hizmetlerin masrafları genellikle kendi bütçesinden karşılanmaktadır. Örneğin, kolejlerin yapımı, il yollarının bakımı ve onarımı, bakım ve işletme masrafları, öğrencilerin taşıma hizmetlerine ilişkin giderler, il yönetimi gelirlerine ait bütçeden karşılanmaktadır. Ayrıca, sosyal sigorta reçete bedellerinin çoğu il yönetimi tarafından karşılanmaktadır.⁶⁰³

D. İllerin Özel Bütçeye Bağlı Artan Yerel Kaynakları

İl yönetimlerinin bazı görevleri yasa ile zorunlu (sağlık ve çöp toplama, sosyal yardım), bazıları da 1983'ten itibaren zorunlu olmayan göreve dönüşmüştür. İl yönetimleri komünlerde olduğu gibi özel bir bütçeye sahip olup özel bütçenin önemli kalemlerinden olan gelirler ise komünlerinkine benzerdir.⁶⁰⁴

1 Ocak 1981 yılından beri vergi oranlarını komün belediyeleri gibi serbestçe tespit edilebilmektedirler.⁶⁰⁵ İl yönetimleri, doğrudan vergi kapsamındaki 4 yerel verginin (konut, yapısız arazi, oturma, meslek) bir kısmından yararlanırlar. İlave olarak,

⁶⁰² Sénat, “Contrôle de l'application de la loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, Loi n° 83-8 du 07/01/1983” parue au JO du 09/01/1983, <https://www.senat.fr/application-des-lois/s81820409.html> (Erişim: 25.2.2020).

⁶⁰³ Forges, s. 137.

⁶⁰⁴ Forges, s. 137-138.

⁶⁰⁵ Tortop, s. 20-21.

gayri menkul devir ve intikal vergisi ile otomobil plaka ve kayıt harçları il yönetimlerinin gelirleri arasındadır.⁶⁰⁶ Maden suları ve deniz limanları geçişinden alınan vergiler de il yerel yönetimlerine bırakılmıştır. Ayrıca iller, doğal hassas alanlar üzerine de vergi koyabilmektedirler.⁶⁰⁷

Ancak, bu dönemde, yukarıda bahsedilen bütün bu yerele ait gelirler, bütçeye ait gelirlerin yalnızca %30'unu meydana getirmektedir. Geri kalan gelirlerin büyük bölümü devlet bütçesinden ayrılan kotadan alınır. Bu yardımlar, her bir hizmete karşılık olarak olmayıp genel yerel yönetim ve işletme ekipman fonları şeklindedir. Katma değer vergisinden alınan pay ile il yönetimine ait mülk gelirlerini ve borçlanmalarını da il yönetimlerinin gelirleri içinde saymak uygun olacaktır.⁶⁰⁸ Daha açık bir ifadeyle, il yönetimlerinin dış kaynaktan gelen gelirleri, diğer yerel yönetimler gibidir. Bunlar, devlet tarafından yapılan hibeleri, tahsis edilen ödenekleri ve il yönetiminin borç olarak aldığı kredileri kapsamaktadır.⁶⁰⁹

İl yerel yönetimleri de dahil olmak üzere, yerel yönetimlere ait mali hususlara ilişkin değişimler, 2. reform döneminde şekillenerek daha somut hale gelecektir. Bu nedenle, mali hususlar daha genel bir bakış açıyla 2. Dönem reformlar bölümünde detaylı olarak açıklanacaktır.

⁶⁰⁶ Bu vergiler; konut vergisi (TFPB), yapısız arazi vergisi (TFPNB), oturma vergisi (TH) ve meslek vergisidir (TP). Bu vergilerden meslek vergisi, 1999'da kısmen, 2010'da da tamamen kaldırılacaktır. Bknz. *Loi no 75-678 du 29 juillet 1975*, s. 7763-7766 ; *Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980*, s. 72-73 ; Michel Bouvier, "Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification", *Dalloz*, "Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel", 2011/4 N° 33, s. 60-61.

⁶⁰⁷ Tortop, s. 20-21.

⁶⁰⁸ Forges, s. 138.

⁶⁰⁹ Tortop, s. 55.

Tablo 20. İl Yerel Yönetimleri ve Dönemsel Değişimler (1982-2002)

Başlıklar	Değişimler
İllerde Değişimin Öne Çıkardığı Üç Prensip	- <i>İlk prensip</i>; ‘ilin yönetilmesi yetkisi’ genel meclis başkanına aittir - <i>İkinci prensip</i>; ‘otonom bir idare’ prensibidir. Başkan, aldığı yetkiyle hem kendisine özgü hizmetler yaratabilecek hem de merkezi yönetimin yeteneklerini kullanabilecektir - <i>Üçüncü prensip</i> ‘idari vesayetın sonlandırılması’ prensibidir. Valinin yerindelik denetimi tümüyle kaldırılmış sadece yasallık (légalité) ve düzenlilik (régularité) denetimi kalmıştır. Denetim, idare mahkemelerin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır
İl Yönetiminin Organları	<i>İl Genel Meclisi</i>; - İl yerel yönetimi yürütme yani icra görevi seçimle iş başına gelen il genel meclisine verilmiştir - İl genel meclisi, doğrudan genel oy ile seçilen kişilerden oluşur - Genel meclis üyelerinin görev süreleri 6 yıldır - Her kanton için bir üyenin seçildiği meclis seçimleri tek listeyle yapılır - Meclisin toplantıları kamuya açık şekilde icra edilir - Meclis iç tüzüğünün düzenlenmesi kendisi tarafından yapılır <i>Meclis Başkanı</i>; - İlin konuşlandığı kenti yönetir - İl genel meclisi başkanı ve yardımcıları meclis içinden 3 yıl için seçilirler - İl genel meclisine ait kararlarını uygular, meclise başkanlık eder; - İle ait masrafların ita âmiridir, il yönetimine ait gelirleri yürütür - İl yönetimine ait malları yönetir - İl yönetimi personelinin sıralı amirlerinin en yükseğidir
İl Yerel Yönetiminin Görevleri, Yetenekleri ve Faaliyet Alanları	- İl yönetimleri sosyal alanda (bölgesel gelişme, şehircilik, konut, sosyal yardım, sağlık,) önemli görevler üstlenmiştir. - Ayrıca, arazi planlaması, limanlar ve su yolları, okul taşımacılığı, kamu okul binalarının inşa, bakım ve onarımı, yolların bakımı ve onarımından sorumludur - Bazı ekonomik alanlara (şirketlere sermaye katılımı gibi) müdahale de edebilmektedirler - İllerin bütçelerinin yarısından fazlasını sosyal giderler teşkil eder. - İl yönetimince verilen hizmetlerin masrafları genellikle kendi bütçesinden karşılanır
İlin Mali Kaynakları	- İl yönetimleri komünlerde olduğu gibi özel bir bütçeye sahiptir - İl yönetimleri, doğrudan vergi kapsamındaki 4 yerel verginin (konut, yapısız arazi, oturma, meslek) bir kısmından yararlanırlar - Ayrıca, intikal vergisi, gayri menkul devir vergisi, otomobil plaka ve kayıt harçları, deniz limanları geçiş ve maden suları vergileri de il yönetimlerinin gelirleri arasındadır - Bu dönemdeki yerel gelirler, bütçe gelirlerinin yalnızca %30’unu meydana getirir - Geri kalan gelirler büyük bölümü devlet tarafından tahsis edilen ödenekler, yapılan hibeler ve il yönetiminin borç olarak aldığı kredileri kapsamaktadır.
İl Yerel Yönetimlerinin Sayıları (1999)	<u>İller (Départements): 100</u> - Metropoliten Fransa’da: 96 - Denizaşırı illerde (Départements d’outre-mer) (DOM): 4

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Diğer yandan, 1982-2002 döneminde illere aktarılan yetkilere ilişkin bilgiler **Tablo. 21**’de verilmiştir. Bu yetkilere ilişkin olarak özellikle, 1992 yılında çıkarılan bir kanun ile hizmetler yeniden düzenlenmiş ve yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin

teşvik edilmesi için yetki transferi güçlendirilmiş ve 1982 yılındaki reformların bazı aksak noktaları düzeltilmiştir.

Tablo 21. İllere Aktarılan Yetkiler (1982-2002)⁶¹⁰

	İller
Ekonomik ve Yerel Kalkınma	- Dolaylı yardımlar - Tamamlayıcı doğrudan yardımlar - Kırsal teçhizat
Şehir planlama, yollar ve ulaşım	- İle ait yollar - Balıkçılık ve ticari limanlar - Kent dışı ulaşım - İl ulaşım planı - Okul taşımacılığı
Sosyal faaliyetler ve konut	- Çocuklar için yardım - Anaokulu hizmetleri - Engelliler için barınma - Yaşlılar için barınma - Sosyal Hizmet - Sağlık koruyucu tedbirleri - Konut için il meclisi - Devlet yardımı ile ilgili görüş beyanı - Yoksullar için konut planları - Asgari gelir belirleme faaliyetlerine (RMI) zorunlu katılım - Zorluk çeken gençler için yardım fonu - İl entegrasyon meclisi
Eğitim-öğretim ile Mesleki ve çıraklık eğitimi	- Kolejler (bina) - Mesleki eğitim, sosyal tanıtım ve istihdam için il komitelerinin görüş beyanı
Kültür	- Arşivler, müzeler, il merkezindeki ödünç kitap veren kütüphaneler

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

V. YETKİLERİ, SORUMLULUKLARI VE SERBESTİLERİ GİDEREK ARTAN KOMÜN YÖNETİMLERİ

Merkeziyetçi yönetimin taşraya uzanan temsilcisi olan valilik karşısında bir dengeleme işlevine sahip olan ve merkeziyetçi idare siyasasına yerel katılımın sağlanması bakımından büyük önem taşıyan yerel yönetimlerin işlevleri önemli bir konu

⁶¹⁰ Tabarly, “La France: des territoires en mutation, Actes I et II de la décentralisation : évolution des compétences des collectivités territoriales, la situation en 2008”.

olarak belirlemektedir. Reformlardan önce de ortaya çıkmış olan bu yerel yönetimlerin işlevine teorisyenlerce önem verilmektedir.⁶¹¹

Merkez-yerel ilişkilerindeki bu dengeleme mücadelesinde, komünlerin her dönem yer aldıkları ve diğer yerel yönetimlere göre daha fazla ön plana çıktıkları öteden beri bilinmektedir. Bu bağlamda, Fransız yerel yönetimleri arasında tarihi olarak en eski ve en köklü bir geçmişe sahip olan komünler ülkenin idari yapılanmasının oluşumunda tarihi misyona sahiptir.

İlk kez, 1789 Devrimini müteakip ülke çapında 44.000 şehir, kasaba, köy ve mahallede tesis edilen,⁶¹² sayıları 1891’de 36.144;⁶¹³ 1946’da ise 37.983⁶¹⁴ olan ve 1. reform döneminde de ülkenin en küçük ve temel birimleri olarak varlıklarını sürdüren komünlerin sayıları dönemlere göre değişkenlik arz etmektedir. İçişleri bakanlığı internet sitesine göre, 1. reform dönemi sonunda, belediye (komün) sayısı 36.778’dir. Bu sayının 36.564’ü anakara Fransa’da, 114’ü denizaşırı illerde (DOM), 48’i denizaşırı topraklarda (TOM) ve 52’si özel statülü yerel yönetimlerde (statut particulier) bulunmaktadır.⁶¹⁵

Fransız komünleri çok parçalı bir yapıya sahiptir. Bu dönemde, nüfuslara göre bir inceleme yapıldığında; 36.500 komünün 32.000’nin nüfusunun 2000’den az olduğu hatta 23.000 komünün nüfusunun 500’den az olduğu; komünlerin sadece 800’nün nüfusunun 10.000’nin üzerinde olduğu görülür. Dolayısıyla, nüfusa bakılmaksızın küçük veya büyük birçok yerleşim birimini kapsayan komünler, köy büyüklüğündeki

⁶¹¹ Koraltay, s. 217.

⁶¹² Gournay vd., s. 115.

⁶¹³ Dreyfus, s. 3.

⁶¹⁴ Chapman, s. 15.

⁶¹⁵ Ministère de l’intérieur, “Les Collectivités locales en chiffres 2004”, s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

yerleşim birimlerinden, büyük bir kent büyüklüğündeki yerleşim birimine kadar çok geniş bir yelpazede çeşitlilik arz ederler.⁶¹⁶

2 Mart 1982 tarihli kanunun⁶¹⁷ ilk maddesi, merkezi hükümet ile komünler, iller ve bölgeler arasındaki yetki ve kamu kaynaklarının dağılımını, merkezden yerele kredilerin transferini, yerel vergilendirmenin yeni kurallarını, yerel yönetim birimi olan bölgelerin organizasyonu, yerel ve bölgesel otoritelerin personeline verilen yasal hakları, seçim yöntemini ve seçilmiş yetkililerin statüsünü belirlemektedir. Ayrıca komünler, iller ve bölgeler arasındaki işbirliği koşulları ile yerel yaşam vatandaşların katılımının geliştirilmesini öngörmektedir (Md. 1).

Bu bölüm; Komün Yönetimleri Üzerindeki İdari Gözetimin Kaldırılması, Seçilmişlere Verilen Önemin Giderek Arttığı Komün Organları, “Çift Şapkalı” Komün Başkanının Yetkileri ve Yetenekleri, Öz Gelirleri Giderek Artan Komünlerde Mali Konular gibi alt başlıklar altında incelenecektir.

A. Komün Yönetimleri Üzerindeki İdari Gözetimin Kaldırılması

2 Mart 1982 tarihli kanunun⁶¹⁸ “Komün hakları ve özgürlükleri” başlıklı I. Bölümünde “idari gözetimin kaldırılmasına” ilişkin hususlar yer almaktadır. Bu kapsamda, komün belediye yetkililerine ait müzakereler, aldıkları kararlar ve eylemleri ile bunlara ilişkin sözleşmeler 2 hafta içinde ildeki veya ilçedeki devlet temsilcisine (vali ve kaymakam kastediliyor) iletilmek durumundadır. Devletin ildeki temsilcisi, aktarımı izleyen 2 ay içinde yasaya aykırı olduğunu düşündüğü müzakere, karar, fiil ve sözleşmeleri idare mahkemesine götürmekle görevlidir.

⁶¹⁶ Forges, s. 133.

⁶¹⁷ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 730-747.

⁶¹⁸ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 730-747.

İdari işlemlerden birinin kamu veya bireysel özgürlüğün uygulanmasını tehlikeye atması muhtemel olduğunda ise idare mahkemesi başkanı işlemi 48 saat içinde askıya alabilir. İdare mahkemesi başkanının askıya alma kararı, yerel yönetime tebliğ edilmesinden başlayarak 15 gün süre içinde Danıştay nezdinde temyize gidilebilir. Bu durumda, Danıştay, 48 saat içinde bu dava konusunu karara bağlamak zorundadır (Md. 3). Bu yargı süreci, komünün işlemi ile mağdur olmuş bir gerçek veya tüzel kişinin il/ilçedeki devlet görevlisine müracaatı ile de başlatılabilir (Md. 4).

B. Seçilmişlere Verilen Önemin Giderek Arttığı Komün Organları

Dönemin önemli kanunlarından 19 Kasım 1982 tarihli kanuna⁶¹⁹ göre, komünün karar organı olan komün meclisi, komün başkanı, başkan yardımcıları ve üyelerden oluşmaktadır. Aynı zamanda belediyenin siyasi başı durumundaki komün başkanı komünün yürütme organıdır.⁶²⁰ Komün başkanı ve yardımcısı, meclis içinden ve meclis tarafından gizli oyla ve mutlak çoğunlukla 6 yıllık bir süre için seçilir.⁶²¹

19 Kasım 1982 tarihli kanun⁶²² ayrıca, meclis üyelerinin seçim usullerini de belirlemiştir. Kanuna göre, 6 yıl için genel seçimle seçilen belediye meclis üyelerinin sayısı komünlerin nüfusuna bağlı olarak belirlenmekte olup komünler en az 9, en fazla 69 meclis üyesine sahiptir. Nüfusu 100 olan komünler için meclis üye kontenjanı 9, nüfusu 300.000'in üzerinde olan komünler için ise kontenjan 69'dur. Diğer komünlerin meclis üye kontenjanları da nüfuslarına göre detaylı bir şekilde kanunda belirtilmiştir (Md. 9).

⁶¹⁹ Loi n°82-974 du 19 novembre 1982, s. 3487-3489.

⁶²⁰ Koraltay, s. 242.

⁶²¹ Forges, s. 131.

⁶²² Loi n°82-974 du 19 novembre 1982, s. 3487-3489.

19 Kasım 1982 tarihli kanuna⁶²³ göre ayrıca, belediye meclisinin üyelerinin seçiminde 3500 nüfusu baz kabul edilmiş, nüfusu 3500'ün altında olan komünler için çoğunluk usulünü temel alan iki turlu; nüfusu 3500'ün üzerinde olan komünler için ise partilerin listelerini esas alan yine iki turlu bir usul öngörülmüştür. 3500'dan fazla nüfusa sahip komünlerde, herhangi bir listenin ikinci tura kalabilmesi için bir listenin en azından salt çoğunluğu sağlaması gerekmektedir. İkinci turda da çoğunluk usulü uygulanarak en fazla oyu alanlarla kontenjan miktarı doldurulmaktadır (Md. 3).

Bu dönemde, komün belediye meclisleri için önemli seçilme şartları kapsamında ise 18 yaşını doldurmuş olmak; zorunlu milli hizmetini (askerlik) tamamlamış olmak; komüne seçmen olarak kayıtlı olmak gibi hususlar bulunmaktadır.⁶²⁴

Diğer taraftan, belediye başkanı ve yardımcısı görev süresi bitmeden meclis tarafından istifaya zorlanamazlar ya da görevden alınamazlar.⁶²⁵ Ancak, görevini kötüye kullandığına ilişkin sağlam deliller olmak kaydıyla, işleri bakanı 1 aylık bir süre için belediye başkanının görevini askıya alabilir ya da bakanlar kurulunca bir kanun kapsamında azledilebilir.⁶²⁶ Ayrıca, belediye üyeleri, hakaret, küfür ve saldırıya karşı cezai ve hukuki açıdan korunmakta, görevlerini yerine getirirken işleyecekleri bazı suç ve cürümler için bazı hukuki bağışıklıklara sahip kılınmaktadır.⁶²⁷

C. “Çift Şapkalı” Komün Başkanının Yetkileri ve Yetenekleri

Komün yönetiminin başı olarak komün başkanının bu dönemde, “devletin temsilcisi” ve “komünün yöneticisi” olarak görevleri bulunmaktadır. Bu bakımından başkan “çift şapkalı” olarak tanımlanmaktadır. Başkan devlet görevlisi sıfatıyla; seçim listelerinin hazırlanması, nüfus, adli polis, askerlik çağına gelmiş gençler ile zorunlu

⁶²³ *Loi n°82-974 du 19 novembre 1982*, s. 3487-3489.

⁶²⁴ Rémond ve Blanc, s. 45.

⁶²⁵ Forges, s. 131.

⁶²⁶ Auby ve Auby, s. 85.

⁶²⁷ Forges, s. 131.

eğitim çağındaki çocukların listelerinin hazırlanması vb. görevleri yerine getirmektedir. Komünün yöneticisi sıfatıyla ise komünün iştiraklerini denetler, gelirleri toplar, harcamaları yapar, bütçeyi hazırlar, meclis kararlarını uygular, komünün mallarını yönetir ve korur, mahkemelerde komünü temsil eder, hediye ve vakfiye kabulü, ortaklık, ihale, satım, alım ve sözleşmeye ilişkin işlemleri yerine getirir. Bunun yanında, meclis tarafından başkana görev süresi boyunca hudutları belirlenmiş bazı durumlarda da meclis adına karar alması için yetki transferinde bulunabilir.⁶²⁸

Komünler, zorunlu kamu hizmetlerine ilişkin olarak temel görevlerle birlikte (toplu taşıma, temizlik, su ve kanalizasyon vs) itfaiye, yoksullukla mücadele, kamuya ait yolların bakımı gibi işleri yapmaktadırlar. Bunun yanında komünler, 7 Ocak ve 22 Temmuz 1983 tarihli kanunlar kapsamında, imar planlamasının gözden geçirilmesi (valinin gözetimi altında), anaokulu, çocuk yuvası ve ilkokul gibi binaların bakımı konularında yetkilendirilmiştir. Komünlerin ayrıca, müze, kütüphane, çevre programlarının belirlenmesi gibi konularda da yetkileri bulunmaktadır.⁶²⁹

Bu dönemde belediye başkanının başkanlığında asgari her 3 ayda bir toplanan komün meclislerinin toplantıları halka açık yapılmaktadır. Toplantıda müzakeresi yapılan konular, bütçe oylaması, oluşturulan bir kamu hizmeti gibi komünlerin ortak menfaatlerini ilgilendiren konulardan olmaktadır.⁶³⁰ Olağanüstü hallerde, vali, belediye başkanı ve meclisteki üyelerin en az yarısının talebiyle de toplantılar düzenlenebilmektedir.⁶³¹

⁶²⁸ Rémond ve Blanc, s. 49-50; Auby ve Auby, s. 87; Koraltay, s. 243.

⁶²⁹ Forges, s. 131-132.

⁶³⁰ Forges, s. 130.

⁶³¹ Auby ve Auby, s. 83.

D. Öz Gelirleri Giderek Artan Komünlerde Mali Konular

Mali özerklik yoksa yerel özerklikten bahsedilemez. Ancak, yerel yönetimlerin maliyesi bir bütün olan kamu maliyesinin ve yerel yönetim maliyesini kontrol altında bulunduran merkezi yönetimin bir parçasıdır. 1970'lerin sonuna kadar, Fransa'da yerel yönetimlerin maliyesi temel olarak devlet maliyesinin “parçalanması” olarak görülmüştür. 1982'den önce başlayan ve sonraki dönemlerde hızlanan yerelleşmeyle birlikte yerelde alınan vergilere ait oranlar yerel meclislerce karara bağlanır hale gelmiştir.⁶³²

Komün gelirleri bu dönemde 5 türe ayrılmaktadır. Bunlardan işletme, mali ve mülk gelirleri komünlerin öz gelirleridir. Öbür ikisi, dışarıdan gelen gelirlerdir. Bunlar: diğer yerel idare birimlerinden gelen yardımlar veya tahsisler, kesin gözü ile bakılabilen devlet veya geçici gelir sınıfına giren borçlanmalardır.⁶³³

Komünler de dahil olmak üzere yerel yönetimlerin mali gelirler üzerinde sahip oldukları yetkilerin sınırları kanunlarla belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin hak sahibi olduğu ve doğrudan vergiler olarak adlandırılan bu vergilerin oranları da her yıl ayrı ayrı belirlenmektedir.⁶³⁴ Bu dönemde, komünler ve diğer yerel yönetimler tarafından toplanan ve öteden beri bilinen 4 doğrudan vergi kalemi bulunmaktadır. Konut vergisi (TFPB), yapısız arazi vergisi (TFPNB), oturma vergisi (TH) ve meslek vergisidir (TP). Bu vergilere ilişkin esaslar önce 1975'te daha sonra da 1980'de kanunlarla belirlenmiştir.⁶³⁵ Bu vergilerden meslek vergisi, 1999'da kısmen, 2010'da da tamamen kaldırılacaktır.⁶³⁶

⁶³² Gérard Marcou, “A Report for the SIGMA Programme, State Budget Support to Local Governments”, Paris, 1994, s. 56.

⁶³³ Tortop, s. 55.

⁶³⁴ Loi no 75-678 du 29 juillet 1975, s. 7763-7766; Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980, s. 72-73.

⁶³⁵ a.g.k. ; a.g.k.

⁶³⁶ Bouvier, s. 58-59.

Bu dönemde gerek gelirler gerekse giderler açısından komünler de dahil olmak üzere yerel yönetimlerin maliyesi önemli bir yere sahiptir. Bir örnek olarak, yerel yönetimlerin 1 yıllık harcamaları Gayri Safi Yurt İçi Hasıla/GSYİH (GDP)'nın %32'si kadardır. Yerel yönetimlerin gelirleri ise 1990 yılında, vergiler %40, devlet tarafından transfer edilen %34, borçlanmalar %10,1 ve diğer gelirler %15,9 paya sahiptir.⁶³⁷ Buna ilave olarak, 2002 yılındaki OECD raporuna göre, yerel yönetimlere ait bütçeler dengededir; makro ekonomik risk meydana getirmemektedir.⁶³⁸

Komünün gelirlerini ve giderlerini içeren komünün bütçesi, 2 Mart 1982 tarihli kanuna göre⁶³⁹ uygulandığı mali yılın 1 Ocak tarihinden önce belediye meclisinde kabul edilmesi gerekmektedir. Bütçenin kabul edilme süreci bu tarihten önce sonuçlanmamışsa belediye başkanı, bütçenin kabul edilmesine kadar, giderlerini önceki yıla ait bütçe sınırları içinde yapabilmektedir (Md. 7).

Ayrıca, 2 Mart 1982 tarihli kanuna göre⁶⁴⁰ devlet; ekonomik ve sosyal politikanın yürütülmesinden ve ayrıca istihdamın sağlanmasından sorumludur. Ancak, bölgesel planlama kurallarına tabi olan komünler de ekonomik konulara bazı koşullarda müdahale edebilmektedir. Bu kapsamda, komünler, planlamanın öngördüğü koşullar altında doğrudan ve dolaylı yardım sağlayabilmekte; zorluk çeken işletmelere doğrudan ve dolaylı yardım verebilmekte; diğer yerel makamlarla anlaşmalar yaparak finans sağlayabilmektedir (Md. 5).

⁶³⁷ Marcou, s. 56, 58.

⁶³⁸ OECD, 2002: 88,102.

⁶³⁹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, s. 731.

⁶⁴⁰ a.g.k.

Tablo 22. Komün Yönetimleri ve Dönemsel Değişimler (1982-2002)

Başlıklar	Değişimler
Belediye (komün) Başkanı “Çift şapkalı”	- Devletin temsilcisi - Komünün yöneticisi <u>Devlet görevlisi sıfatıyla;</u> - Adli polis, nüfus, seçim listelerinin hazırlanması, askerlik çağına gelmiş gençler ile zorunlu eğitim çağındaki çocukların listelerinin hazırlanması <u>Komünün yöneticisi sıfatıyla</u> - Mecliste alınan kararları uygular, - Komün Bütçesini hazırlar, - Gelirleri toplar, harcama yapar, - Komün mallarını yönetir, komüne ait işbirlikleri denetler - Komünü mahkemelerde temsil eder, - İhale, ortaklık, alım, satım, hediye ve vakfiye kabulü ve kontrat işlemlerini yapar.
Komünlerin Yetenekleri ve yetkileri	- Toplu taşıma, temizlik (çöp), su ve kanalizasyon - İtfaiye, yoksullukla mücadele, kamuya ait yolların bakımı - İmar planlamasının gözden geçirilmesi (valinin kontrolünde) - Anaokulu, çocuk yuvası ve ilkokul gibi binaların bakımı - Müze, kütüphane, çevre programlarının belirlenmesi
Yerel Yönetimlerin (Komünler dahil) gelirleri (1990) ⁶⁴¹	<u>Öz gelirleri (vergi gelirleri) (mali, işletme ve mülk) (%40)</u> -Konut vergisi - Yapısız arazi vergisi - Oturma vergisi - Meslek (professionelle) vergisi <u>Devletten gelen yardımlar, tahsisler (%34)</u> <u>Borçlanmalar (%10,1)</u> <u>Diğer gelirler %15,9</u>
Yerel Yönetimlerin (Komünler dahil) giderleri (1994) ⁶⁴²	Yerel yönetimlerin 1 yıllık harcamaları Gayri Safi Yurt İçi Hasıla/GSYİH (GDP)’nin %32’si kadardır.
Komünlerin Sayıları (1999) ⁶⁴³	<u>Komünler (belediyeler): 36 778</u> - Metropolen Fransa’da: 36.564 - Denizaşırı şehirler (DOM): 114 - Denizaşırı topraklar (TOM): 48 - Özel statülü yerel yönetimler (statut particulier): 52

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Diğer yandan, 1982-2002 döneminde komünlere aktarılan yetkilere ilişkin bilgiler **Tablo 23**’te verilmiştir. Bu yetkilere ilişkin olarak özellikle, 1992 yılında çıkarılan bir kanun ile hizmetler yeniden düzenlenmiş ve yerel yönetimler arasındaki

⁶⁴¹ Marcou, s. 56, 58.

⁶⁴² a.g.k.

⁶⁴³ Ministère de l’intérieur, “Les Collectivités locales en chiffres 2004”, s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

işbirliğinin teşvik edilmesi için yetki transferi güçlendirilmiş ve 1982 yılındaki reformların bazı aksak noktaları düzeltilmiştir.

Tablo 23. Komünlere Aktarılan Yetkiler (1982-2002)⁶⁴⁴

	Komünler
Ekonomik ve Yerel Kalkınma	- Dolaylı yardımlar - Tamamlayıcı doğrudan yardımlar - Komünler arası kurumların yönetimine ilişkin kuralların belirlenmesi
Şehir planlama, yollar ve ulaşım	- Master planlar - Arazi kullanım planları - İnşaat ruhsatı - Belediye yolları - Marinalar - Kentsel Ulaşım
Çevre	- İçme suyunun dağıtımı - Çevre temizliği - Evsel atıkların toplanması ve işlenmesi
Sosyal faaliyetler ve konut	- Yardım taleplerinin oluşturulması - İsteğe bağlı hizmetler - Komün hijyen ofisleri - Yoksullar için barındırılan yerel konut programı - Yerel asgari gelir belirleme (RMI) komisyonu, isteğe bağlı finansman.
Eğitim-öğretim	- İlköğretim (bina işletme ve bakım sorumluluğu)
Kültür	- Arşivler, müzeler, kütüphaneler, komün konservatuarları

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

VI. KOMÜNLER ARASI İŞBİRLİĞİNDE ÖNEMLİ DEĞİŞİMLER: KENTSEL DAYANIŞMA, GELİŞME MECLİSLERİ VE KALKINMAYI TEŞVİK

Merkezi yönetime karşı taşrada denge görevi yapan Fransız komünlerinin sayılarının fazla miktarda oluşunun maliyet, yönetim, kaynakların etkin kullanılması vb. gibi alanlarda önemli derecede zafiyet yarattığı farklı teorisyenlerce ifade edilmektedir. Bu zafiyeti gidermek için komünlerin gruplandırılarak bir araya getirilmesinin cazip hale getirilmesi çabaları 19. yüzyıldan beri sürdürülmektedir.

⁶⁴⁴ Tabarly, “La France: des territoires en mutation, Actes I et II de la décentralisation : évolution des compétences des collectivités territoriales, la situation en 2008”.

Tarihsel olarak farklı yapılar şeklinde değişerek ve gelişerek günümüze kadar gelen (günümüzde EPCI) komün birlikleri, ilke olarak, komünlerin bir kamu kuruluşu çatısı altında bir araya gelmelerini sağlayarak işbirliğini kolaylaştırmaktadır. Birlikler, ekonomik gelişmeyi sağlamak, daha büyük projelerin içinde yer alabilmek için büyük malzeme ve donanımın veya kamu hizmetlerinin (evsel atıkların toplanması, sağlık koruma, kentsel ulaşım vb.) birlikte yönetilmesini amaçlar. Bunu sağlamak için de komünler kendi aralarında gruplandırılarak belediye birliklerini oluştururlar.

1983 öncesine ilişkin gelişmeler I. Bölümde detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Ancak, konunun bir bütünlük içinde daha iyi anlaşılabilmesi için 1884-1982 dönemine ilişkin özet bilgiler müteakip maddelerde açıklanmıştır.

Komün birleşmesi modeline ilişkin ilk girişimler 1884'te başlamış;⁶⁴⁵ 1971'de bir yasal düzenleme⁶⁴⁶ ile sürdürülmüş ancak, bazı finansal kolaylıklar (sübvans) sağlanmasına rağmen 1990'lara kadar istenen sonuç alınamamıştır.⁶⁴⁷ Birleşmelerdeki en önemli engelin, komünlerin kendi kimliklerini (tüzel kişiliklerini) kaybetmesi olduğu değerlendirilmiştir.

İkinci birliktelik modeli olan “komünler arası kamusal kurumlar (les établissements publics intercommunaux)” ile ilgili olarak 1890 yılında bir yasa⁶⁴⁸ ile “Tek Amaçlı (SIVU)”; 1959 yılında ise “Çok Amaçlı (SIVOM)” belediyeler arası sendikalar kurulmuştur. 1959 yılında ayrıca, kamusal kurumların bir başka türü olan “bölge (district)” adlı işbirliği kurumu tesis edilmiştir.⁶⁴⁹ Sendikalara göre çok daha

⁶⁴⁵ Forges, s. 134.

⁶⁴⁶ *Loi n°71-588 du 16 juillet 1971, s. 7091.*

⁶⁴⁷ Forges, s. 134.

⁶⁴⁸ Dreyfus, s. 12-21.

⁶⁴⁹ Forges, s. 134.

kuvvetle istenen bir model olan bölge modeli, “kentsel bölgeler (district urbain)” adı altında daha sonra tesis edilecek olan kentsel topluluklara örnek olmuşlardır.⁶⁵⁰

Üçüncü bir model olan “kentsel topluluk (la communauté urbaine)” adlı kamusal kurumlar 1966 yılında uygulamaya konulmuştur. Üye komünlerin gelirlerinin aktarılmasıyla oluşan kent toplulukları kapsamında Bordeaux, Lyon, Strasbourg, Lille, Cherbourg, Brest, Le Creusot-Montceau-les Mines, Le Mans, ve Dunkerque kentleri sayılabilir.⁶⁵¹ Ancak, karmaşa giderek artmaya başlamış ve çok parçalı yapıdaki komünlere ilişkin teknik sorunlar bir türlü çözüme kavuşturulamamıştır.⁶⁵² Bununla birlikte, bazı kentsel toplulukların, çalıştırdıkları ekonomist, şehir coğrafyacıları, planıcı gibi uzmanlar vasıtasıyla oldukça yüksek bir teknik uzmanlık yetenekleri kazandıkları gözlenmiştir.⁶⁵³

1983 yılına gelindiğinde, sendika birlikleri ile kentsel toplulukların karışımı bir model olan “yeni birliktelikler (agglorémations⁶⁵⁴ nouvelles)” adlı modelin statüsünde değişiklik yapılmıştır. 13 Temmuz 1983 tarihli kanuna⁶⁵⁵ göre, komünler ya sıradan belediyelere dönüşmeyi kabul edebilecekler ya da iki formüllü özel yasayı yani “yeni kentsel topluluk ve yeni kentsel birlik” (CAN et SAN)” formülünü model olarak tercih edebileceklerdir. Kentsel topluluğa nispeten daha yakın olan bu model aslında “belediye sendikalarına” da uzak durmamaktadır.⁶⁵⁶

Aslında 1983 düzenlemesi ile komünler; şehir imarı, konut yapımı, ulaşım, ekonomik gelişme ve diğer birçok alanda yatırım programlarına dahil olma konusunda

⁶⁵⁰ Auby ve Auby, s. 58.

⁶⁵¹ Auby ve Auby, s. 59.

⁶⁵² Forges, s. 135.

⁶⁵³ Cole, “Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction”, s. 40.

⁶⁵⁴ Agglomération: Bir kentin banliyöleri ile birlikte oluşturduğu grup, alan, metropol (anakent), aglomerasyon eylemi: bir araya toplama, yığılma, gruplanma, yığın, yığma, küme. Bknz. Dictionnaire français, “L'internaute.fr”, <https://www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/agglomeration/>, (Erişim : 7.7.2020).

⁶⁵⁵ Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983, s. 2179-2180.

⁶⁵⁶ Auby ve Auby, s. 59.

yetenekler kazanmak üzere diğer komünlerle (anakentler dahil) “yeni kent birliği (SAN)” adı altında aynı çatı altında bir araya gelmişlerdir.⁶⁵⁷

Bu düzenleme bir anlamda, küçük veya büyük her komünün artık kent topluluğuna doğru kaymasını, kent topluluğu olarak hareket etmesini; büyük projeleri gerçekleştirmek üzere anakentlerle bir çatı altında bir araya gelerek komünler arası işbirliği yapmasını mümkün kılmaktadır. Nitekim 1999 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile inşaat ve tasarım faaliyetlerinde “yeni kent birliklerinin (SAN)” “kent topluluğuna (CA)” dönüşmesi öngörülmektedir. Bu yapı günümüzde, 6 komün ya da kentin içinde yer aldığı bir model olarak mevcudiyetini sürdürmektedir.⁶⁵⁸

Komün birlikteliğine ilişkin dönemin önemli diğer bir düzenlemesi, 9 Ocak 1985 tarihli kanun⁶⁵⁹ kapsamında “komünlerin mal ve hakları” konusunda yapılmıştır. Kanun kapsamında teşkil edilen “birlik komisyonları (commissions syndicales)” özellikle dağlık bölgelerdeki komünlerin haklarını korumaya ve geliştirmeye yönelik kamusal kurumlardır. Kanunda, özellikle dağ nüfusunun (montagnards) kültürel kimliklerinin korunmasına; dağ komünleri tarafından başlatılan ve yönetilen, kendini geliştirme yaklaşımı adı verilen yerel kalkınma yaklaşımının teşvik edilmesine; bu yörelere başta ekonomik faaliyetler olmak üzere birçok alanda öncelik verilmesine ve destek olunmasına vurgu yapılmaktadır (Md. 1).

1992 yılına gelindiğinde, komünler arası işbirliği yapılarına 6 Şubat 1992 tarihli kanun⁶⁶⁰ ile 2 yeni kamusal işbirliği modeli daha eklenmiştir. Bu kanun kapsamında, kırsal yöreler ile yarı kentsel yöreler için “komün toplulukları (CC)” ve nüfusu 20.000’nin üzerindeki komünlerin kentsel gelişimleri için ise “şehir toplulukları (CV)”

⁶⁵⁷ Roux, s. 80.

⁶⁵⁸ a.g.k.

⁶⁵⁹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, s. 320.

⁶⁶⁰ Loi n° 92-125 du 6 février 1992, s. 2064.

tesis edilmiştir (Md. 71-73). Ancak şunu da belirtmek gerekir ki bu dönemde “şehir toplulukları” modeli bir başarısızlık örneği olmuştur.⁶⁶¹

Komünler arası işbirliği kapsamında 4 Şubat 1995’te çıkarılan “teritoryal planlanma ve gelişmeye yönelim” konulu kanun (Pasqua yasası) ile “yurt” (pays) kavramı getirilmiştir. ‘Yurt’ (pays) kavramı coğrafi, ekonomik, kültürel ve sosyal bütünlüğü olan ülke topraklarını tanımlamaktadır. Kanunun amacı, ülke topraklarının dengeli gelişmesini sağlamaktır. Bu maksatla, coğrafi duruma bağlı vatandaşların yaşam koşullarındaki eşitsizlikleri ve bunun demografik, ekonomik ve istihdam konularındaki sonuçlarının düzeltilmesi ve bölgesel engellerin kaldırılması yani ulusal ve yerel planlar arasında eşgüdüm hedeflenmektedir. Bu hedefe ulaşmak için ulusal çapta yapacağı planlamayla devlet devreye girecek ve yerel yönetimlerce yapılan planlamalar koordineli bir şekilde geliştirilecektir. Planlamalar, iller arası, bölgeler arası ve *Avrupa dayanışmasının* yanı sıra her bölgenin kendine özgü özelliklerini ve eksikliklerini dikkate alacaktır (Md. 1-2).⁶⁶² Pasqua kanunu kapsamındaki ilkeler, 1999’da çıkarılan Voynet yasası ile kuvvetlendirilmiştir. Voynet yasasında da “tutarlı ve *birleşik bir Avrupa* bütünü içinde, planlanma ve sürdürülebilir kalkınma” vurgusu vardır (Md. 1). Yasa kapsamında, yerel aktörlerin birlikte çalıştıkları bir “kalkınma meclisi” (conseil de développement) tesis edilmiştir (Md. 25).⁶⁶³ Komünler arası işbirliği kapsamında 2000 yılında da yasal düzenleme yapılmıştır. Bu kapsamda, “dayanışma ve kentsel yenileme” adlı kanun çıkarılarak plan türleri (teritoryal uyum planları ve yerel imar planları) yeniden tanımlanmıştır (Md. 1).⁶⁶⁴

⁶⁶¹ Roux, s. 81.

⁶⁶² Loi Pasqua III - Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire <https://www.doctrine.fr/l/texts/lois/JORFTEXT000000531809?initial=true>, (Erişim : 13.11.2021).

⁶⁶³ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999.

⁶⁶⁴ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000.

Bu dönemin sonuna doğru, komünler arası işbirliği ve birlikteliği konusunda uygulamaya konulan modellere ve formüllere her geçen gün bir yenisinin eklenmesi durumu giderek daha karmaşık hale getirmiştir. Bu nedenle, komünler arası işbirliğini basitleştirmeyi ve güçlendirmeyi sağlamak üzere 12 Temmuz 1999 tarihli kanun⁶⁶⁵ çıkarılmıştır. 1999 Chevènement yasası olarak da bilinen bu kanun kapsamında öncelikle komünler arası işbirliği modelleri sadeleştirilmiştir. Bu kapsamda, birer komün topluluğu olan “bölgesel (districts) birlikler”, duruma göre; ya komün topluluklarına (CC), ya kent topluluklarına (CA) ya da büyükşehir topluluklarına (CU) dönüşmüştür. “Şehir toplulukları (CV) ise komün topluluklarına (CC) dönüşmüştür.”⁶⁶⁶

Dolayısıyla, bu dönemde, komünler arası işbirliği modelleri sadeleştirilerek Chevènement yasasıyla üçe indirilmiş olmaktadır. Bunlar; kent komünleri arasında gevşek bir bağ ile birleşmeyi öngören kent toplulukları (CA) ve daha büsbütün (anakent) formül olan büyükşehir toplulukları (CU), kırsal komünler için komün topluluklarıdır (CC). Bu dönemde komünleri komünler arası kamusal işbirliği kurumları “EPCI” adı altında birleşmeyi ön gören politikalar ve bu politikalara bağlı olarak gerçekleştirilen finansal özendirmeler netice vermiş ve EPCI’lerin sayıları giderek artmıştır.⁶⁶⁷

Bu bağlamda, 1990’lardaki düzenlemeler, kent yönetimlerinin daha da güçlendirmesini öngören komünler arası işbirliği modelleri, geliştirilen önemli politika araçlarından biri olmuştur. Zira bu sayede, birlik çatısı altında bir araya gelmeye ikna edilen 36 bin civarındaki komün yönetimi birlik çatısı altında daha etkin hale getirilmektedir. EPCI’lerin meclislerini de birlik oluşturma amacıyla bir araya gelen komünlerin meclislerinden, belirlenen kontenjana göre, gelen üyeler oluşturmaktadır.

⁶⁶⁵ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, s. 10361.

⁶⁶⁶ Roux, s. 81.

⁶⁶⁷ EPCI’lerin sayıları giderek artış göstermiştir. 2003 yılı başında communautés urbaines sayısı 14, communautés d’agglomération sayısı 120, communautés de communes sayısı ise 2033 olmuştur. Bknz. Yeşeren, s. 40.

Cole'e göre, orta ölçekli ve büyük şehirlerin çoğu artık vergileri çeşitlendirme ve hizmet sunma yetkilerine sahip bu (dolaylı olarak seçilmiş) kamu kuruluşları (EPCI) tarafından yönetilmektedir.⁶⁶⁸ Yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin ortadan kaldırıldığı zorunlu birleştirmelerin⁶⁶⁹ politik bedelinin yüksek olması, gönüllülük temelli birlik modellerinin geliştirilmesini gerekli hale getirmiştir.

Şehir ve kırsal komünleri bir araya getiren, 2009'da Fransa nüfusunun %90'ını kapsayan, gelecekte il yönetimleriyle de kaynaşarak doğrudan seçimle iş başına gelecek olan ve kendisine özel statü verilen EPCI'lerin 2014 yılına kadar bütün ülkeyi kapsayacağı düşünülmektedir. Bununla birlikte, en azından kamu harcamalarının kontrol edilmesi ve demokratik şeffaflığın artırılması açısından devlete yeni zorluklar getirecektir.⁶⁷⁰

Komünler arası işbirliği kapsamında dönemin sonlarına doğru çıkarılan bazı önemli kanunlar vardır. Bunlardan, 13 Aralık 2000 tarihli kanun “kentsel dayanışma ve yenilenme” ile ilgilidir (Md. 1).⁶⁷¹ Kanun üç gereklilik etrafında geliştirilmiştir: daha çok dayanışma, sürdürülebilir kalkınmayı teşvik, demokrasinin güçlendirilmesi ve ademi merkeziyetçilik. Kentsel dayanışma ve yenilenme kanunu Fransa'da şehir planlama ve konut yasasını derinden değiştiren önemli bir metindir. Kanunun 55. maddesi belirli komünlerin asgari sayıda sosyal konut sahibi olmasını gerektirmektedir.⁶⁷²

⁶⁶⁸ Cole, “Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction”, s. 40.

⁶⁶⁹ Jean-Michel de Forges, *Droit Administratif*, PUF, Paris, 1991, s. 134.

⁶⁷⁰ Alistair Cole, “The French State and its territorial challenges”, 2010, s. 5, 8.

⁶⁷¹ *Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000*.

⁶⁷² Ecologie.gouv, « Loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) », <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru>, (Erişim: 23.02.2020).

Bu anlamda çıkarılan diğer bir kanun, “demokrasiye yakınlık” konulu 27 Şubat 2002 tarihli kanundur.⁶⁷³ Bu 2 kanun, 2013-2017 yılları arasında “sosyal konut”, “şehir planlaması”, “eşitlik ve vatandaşlık” gibi konularda çıkarılacak olan önemli kanunların hazırlayıcısı durumundadır.⁶⁷⁴

Komün birlikleri olarak anılan ve ileride özellikle büyük kentlere ilişkin düzenlemelerin temel dayanağı olacak olan EPCI’ler, 3. reform döneminde ayrıca detaylı şekilde incelenecektir. Bu dönemin komün birliklerine ait sayılar Tablo. 24’te verilmiştir.



⁶⁷³ *Loi n° 2002-276 du 27 février 2002.*

⁶⁷⁴ Bu kanunlar, 2013’te “Kamusal arazinin konut lehine seferber edilmesi ve sosyal konut inşaa yükümlülüklerinin güçlendirilmesi”, 2014’te “Konut ve yenilenmiş şehir planlamasına kavuşma” ve 2017’de “Eşitlik ve vatandaşlık” konularında çıkarılacak olan kanunların hazırlayıcısı durumundadır. Bknz. Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru>, (Erişim: 23.02.2020).

Tablo 24. Komünler Arası İşbirliği Kurumları ve Dönemsel Değişimler

Başlıklar	Değişimler
Genel	3 tür komün birlikteliği modeli vardır; - Komünlerin birleşmesi (fusions de communes) - Komünler arası kamusal kurumlar (les établissements publics intercommunaux) - Kentsel topluluk (la communauté urbaine)
1884-1982 dönemi	<u>İlk model; komün birleşmesi modeli</u> - 1884'te başladı, istenen sonuç alınmadı - En önemli engel, komünlerin kendi kimliklerini (tüzel kişiliklerini) kaybetmesi <u>İkinci model; komünler arası kamusal kurumlar modeli</u> - 1890'da "Tek Amaçlı (SIVU)" komünler arası sendikalar kuruldu - 1959'da "Çok Amaçlı (SIVOM)" komünler arası sendikalar kuruldu - 1959'da ayrıca, kamusal kurumların bir başka türü olan "bölge (district)" tesis edildi - Tercih edilen model olan bölge modeli, "kentsel bölgeler (district urbain)" için örnek oldu <u>Üçüncü model; kentsel topluluk modeli</u> - Kamusal kurumlar olan kentsel topluluklar 1966'da uygulamaya konuldu
1983-2002 dönemi	<u>1983'ten itibaren kentsel topluluklara ağırlık verildi</u> - Yeni kentsel topluluk ve yeni komün birliği (CAN/SAN) modeli 1983'te ortaya çıktı - Bu model hem kentsel topluluğa hem de belediye sendikalarına daha yakındır - Komünler "yeni kent birliği (SAN)" adı altında diğer komünlerle (anaktentler dahil) aynı çatı altında bir araya geldiler - Küçük-büyük her komün kent topluluğuna doğru kayd - Komünler anaktentlerle bir çatı altında büyük projeler içinde yer aldı - Komünler; şehir imarı, konut yapımı, ulaşım, ekonomi alanlarında gelişme gösterdiler <u>1985'te dağ köylerindeki nüfusun (montagnards) kültürel kimliklerinin korunması</u> - Kamusal kurumlar olarak birlik komisyonları (commissions syndicales) teşkil edildi - Amaç, dağlık bölgelerdeki komünlerin haklarını korumak ve geliştirmektir - Yerel kalkınma yaklaşımının teşvik edilmesi öngörülmektedir <u>1992'de 2 yeni kamusal işbirliği modeli daha eklendi</u> - Kırsal yöreler ile yarı kentsel yöreler için "komün toplulukları (communautés de communes)" tesis edildi - Nüfusu 20.000'nin üzerindeki komünlerin kentsel gelişimleri için "şehir toplulukları (communautés de villes)" tesis edildi - Şehir toplulukları modeli bir başarısızlık örneği olmuştur <u>1995'te teritoryal planlanma ve gelişmeye yönelim (Pasqua yasası)</u> - "Yurt" (pays) kavramı getirildi - Amaç, ülke topraklarının dengeli gelişmesini sağlamaktır - Bölgesel engellerin kaldırılması, ulusal ve yerel planlar arasında eşgüdüm hedeflendi - Devlet devreye girerek yerel yönetimlerce yapılan planlamalar koordineli geliştirilecek <u>1999'da 'gelişme meclisi' (conseil de développement) oluşumu (Voynet yasası)</u> - Yerel aktörlerin birlikte çalıştıkları "kalkınma meclisini" amaçlamaktadır <u>1999'da komünler arası işbirliği modelleri sadeleştirilmiştir (Chevènement yasası)</u> - Birer komün topluluğu olan "bölgesel (districts) birlikler" kaldırıldı - Yeni kent birlikleri (SAN) kaldırıldı - Şehir toplulukları (CV) kaldırıldı - Komün toplulukları (CC) kuruldu - Kent toplulukları (CA) kuruldu - Büyükşehir toplulukları (CU) kuruldu <u>2000'de komünler arası işbirliği kapsamında dayanışma ve kentsel yenilenme yasası ile 2002'de, "demokrasiye yakınlık" yasası</u> - Mekânsal uyum planları yeniden tanımlandı - Yerel imar planları yeniden tanımlandı - Bu 2 kanun, sosyal konut, şehir planlaması, eşitlik ve vatandaşlık konularının temelidir
Komünler Arası İşbirliği Kurumlarının Sayıları⁶⁷⁵	<u>2002 sonunda</u> <u>Birlikler (Syndicats): 18.504</u> - Tek fonksiyonlu birlikler (SIVU): 14.885 - Çok fonksiyonlu birlikler (SIVOM): 2.165 - Karma birlikler (SM): 1.454 <u>2002 sonunda</u> - Büyükşehir toplulukları (CU): 14 - Kent toplulukları (CA): 143 - Yeni kent birlikleri (SAN): 8 - Komün toplulukları (CC): 2.195 <u>Kantonların idari bölünmesi (découpage administratif en cantons) (2002 sonu): 4054</u> - Metropolen Fransa'da: 3.879 - Denizaşırı illerde (Départements d'outre-mer) (DOM): 156 - Mayotte adasında: 19

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

⁶⁷⁵ Ministère de l'intérieur, "Les Collectivités locales en chiffres 2004", s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

VII. SAYILARI GİDEREK ARTAN ÖZEL STATÜLÜ YEREL YÖNETİMLER

Bu bölümde; Aynı Kentte İl, Komün ve Metropol Statüsü Bir Arada; İlçe Belediyeleri Görevde (Paris, Lyon ve Marsilya), Görevler İç İç: Polis Valisi, İl Valisi, Belediye Başkanı (Ile-de-France ve Paris), Denizaşırı Topraklardaki Özel Statülü Yerel Yönetimler, Korsika Kurulunun (Assemblée) Önemli Yetkilerle Donatılması (Korsika Özel Yerel Yönetimi) gibi alt başlıklar altında özel statülü yerel yönetimler hakkında genel bilgi verilecektir.

A. Yerelde İstisnai Modeller: Aynı Kentte İl, Komün ve Metropol Statüsü ile İlçe Belediyeleri (Paris, Lyon ve Marsilya)

İlk kez bu dönemde, 31 Aralık 1982 tarihli kanun⁶⁷⁶ kapsamında özel statülü komünler (l'organisation des communes à régime spécial) olan Ile-de-France (Paris Havzası), Lyon ve Marsilya kentlerine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Bu yasa kapsamında, daha önce sadece Paris özel yönetim yapısına sahipken 1982 yasasıyla Marsilya ve Lyon kentleri de özel yönetim yapısına sahip olmuştur.

Yönetimden ve belediye *kolluk* işlerinden sorumlu iki valisi bulunan Paris'te, 1975 yılına kadarki süreçte seçilmiş bir belediye başkanı olmamıştır. Ayrıca, 1982 yılına kadarki süreçte de ilin seçilmiş bir icra organı bulunmamaktadır. 31 Aralık 1982'de çıkarılan kanun kapsamında yapılan değişikliklerle ise Paris kenti iki unsurdan oluşmaktadır: Paris İli ve Paris Komünü. Paris kentinin bir tek meclisi bulunmakta, bu meclis, bir yandan İl Genel Meclisi olarak diğer yandan da Komün Meclisi olarak toplanmaktadır. Paris komününün iki organı olan Paris Komün ve Paris Meclisi Başkanı hem "belediye" hem de "il" ile ilgili görevler yapmaktadırlar. Paris Meclisi üyeleri, Paris komününün hudutları dahilindeki ilçelerden seçilerek gelmektedirler. Paris,

⁶⁷⁶ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, s. 3-8.

Marsilya ve Lyon'da belediye işlerini, belediye meclisi yoluna koyar, tahditli bazı konularda da ilçe belediyeleri yetkilidir.⁶⁷⁷

Bu üç şehir birer komün olmakla birlikte Paris aynı zamanda bir il (département) yönetimidir. Özellikle Lyon ve Marsilya komünlerinin organizasyon yapıları arasında geleneksel olarak bir benzerlik bulunmakta ancak her üçünün de yapıları arasında bulunan benzerlik ise komün ötesi bir idari yapının mevcudiyetinden kaynaklanmaktadır.⁶⁷⁸ Bu komünler aynı zamanda birer büyükşehir (métropole) belediyesidir. Daha sonraki dönemlerde, Nice ve Toulouse kentleri de büyükşehir belediye modeline geçecektir.⁶⁷⁹

Kanunla tesis edilen modele göre, bu komünlerin sorumluluk alanlarında ilçe belediyeleri kurulmuş ve bu kapsamda, Paris'te 20, Marsilya'da 16 ve Lyon'da 9 ilçe belediyesi tesis edilmiştir (Md. 2).⁶⁸⁰ Paris ve Lyon komünlerine bağlı ilçelerin her birinde birer ilçe belediye meclisi ile birer belediye başkanı bulunduğu halde Marsilya'ya bağlı ilçelerde durum farklıdır. Marsilya'da ilçeler sektör bazında gruplandırıldıkları için bu komünde (büyükşehirde) 16 ilçe olmasına karşın ilçe belediye meclis sayısı ve belediye başkanı sayısı 6'dır.⁶⁸¹ Belediye meclis üye sayıları ise Paris'te 163, Marsilya'da 101 ve Lyon'da 73'tür (Md. 44).⁶⁸²

İlçe belediye meclisi, komünün (Paris, Marsilya ve Lyon'dan biri) meclis üyeleri ile kendi ilçe belediye meclis üyelerinin bir araya gelmesiyle oluşmaktadır. Üyelerin sayıları arasındaki kıstas ise ilçe üyelerinin sayısı, komün (büyükşehir) üye sayısının 2 katıdır (Md. 4).⁶⁸³ İlçe meclisine ilçe belediye başkanı başkanlık eder. İlçe belediye

⁶⁷⁷ Kayıkçı, s. 29.

⁶⁷⁸ Auby ve Auby, s. 90.

⁶⁷⁹ Nitas, s.243.

⁶⁸⁰ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, s. 3.

⁶⁸¹ Auby ve Auby, s. 90.

⁶⁸² Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, s. 8.

⁶⁸³ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, s. 3.

başkanı ilçe belediye meclisi üyeleri arasından seçilir. İlçe Belediye başkanı ile komün belediye başkanının görevleri birbirinden bağımsızdır. Komün (büyükşehir) meclisinin genel yenilenmesini izleyen ilçe belediye başkanı seçimi, komün başkanının seçiminden sekiz gün sonra yapılır. İlçe meclisi ayrıca kendi üyeleri arasından, belediye meclis üyeleri ve ilçe meclis üyeleri arasından bir veya daha fazla yardımcı atar. Bunların sayısı, ilçe meclisi üyelerinin toplam sayısının %30'nu geçemez. Yardımcılardan en az birinin belediye meclis üyesi olması zorunludur. İlçe belediye başkanlarının seçimi, komün (büyükşehir) başkanının seçilmesinden 8 gün sonra yapılmaktadır (Md. 5).⁶⁸⁴ Büyükşehir-komün sisteminde ilçe belediye başkanları, kendi ilçe belediye meclisleri tarafından; büyükşehir-komün belediye başkanı da ilçe belediye meclisi üyelerinin yarısından oluşan büyükşehir-komün meclisi tarafından seçilmekte ve böylece, ilçe ve büyükşehir belediye başkanlığı görevlerinin aynı kişi üzerinde birleşmesi önlenmiş olmaktadır. Bu birimlerde hizmetler açısından yetkili organ ise ilçe belediyeleridir.⁶⁸⁵

Hizmetler açısından, komün-ilçe arasında yetkili organın ilçe belediyeleri olması bazı önemli yenilikleri de beraberinde getirmektedir. Bunlardan en önemlisi, komünün (büyükşehir) bazı yetkilerini ilçe belediye başkanına devretmesidir. Ayrıca, talepler ile taleplere ilişkin yapılan müzakere sonuçları yazılı olarak teati edilmekte, istek bildirimlerinde ve yazışmalarda süreye bağlı bir sistem kurulmakta ve komün-ilçe arasındaki ilişkiler kanunun 3 ve 4 ncü sayfalarında arasında detaylı bir şekilde açıklanmaktadır (Md. 2-25).⁶⁸⁶

Yetki devrine ilişkin olarak, komün (büyükşehir) meclisi, belediyenin her türlü teçhizatının veya hizmetinin yönetimini ilçe meclisinin onayıyla ilçe meclisine devredebilir. Bu devredilen yetkiler, belediye meclisinin bir sonraki yenilemesinde

⁶⁸⁴ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, s. 3.

⁶⁸⁵ Koraltay, s. 243.

⁶⁸⁶ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, s. 3-4.

otomatik olarak sona erer. Bir ilçe meclisine böyle bir yetki devri yapıldığında, bu yetkiyi talep eden diğer ilçe meclislerine de hak olarak verilir (Md. 11).⁶⁸⁷

Diğer taraftan, ilçe meclisinin talebi üzerine, komün (büyükşehir) belediye meclisi, ilçe ile ilgili tüm konuları tartışır. Kuruluşlara sübvansiyon yapılması, şehir planının değiştirilmesi, kentsel dönüşüm projeleri, sosyal organizasyonların kurulması (kreşler, gençlik merkezleri vb.) gibi hususlarda ilçe belediyesi komün meclisine danışmaktadır.⁶⁸⁸

1982'de çıkarılan ve günümüzde de uygulanan Paris, Lyon ve Marsilya şehirleri Fransa'nın en büyük şehirleri olduğundan özel statülü yönetim biçimleri benimsenmiştir. Bu üç şehrin idari ve seçim sistemini belirleyen PLM yasası ile oluşturulan bu sistemin önemli bir avantaj sağlayıp sağlamadığı sürekli olarak bugün bile hala tartışılmaktadır. Boisseau'ya göre yasa, "belediye başkanı ve sakinleri arasında daha iyi yakınlık" sağlamak için ilçe seviyesini oluşturduysa da ilçe belediyelerine aktarılan yetkiler, bazılarının gözünde çok gülünç görünmektedir. Bazıları da kanunun verdiği belirli yetkilerin kendilerine aktarılmadığına işaret etmekte ve ilçelerin bundan daha fazla yararlanmaları gerektiğine inanmaktadır. Bu nedenle, günümüzde yasa ve çerçevesi yeniden masaya yatırılmış olup bu ilçelerin ellerinde bulundurmaları gereken polis gücünü ve bu polis gücüyle ilgili belediyelerin rollerini güçlendirmeyi amaçlayan bir kanun tasarısı üzerinde çalışmaktadır.⁶⁸⁹

B. Görevler İç İçe: Polis Valisi, İl Valisi, Belediye Başkanı (Ile-de-France ve Paris)

Eski Fransa olarak da bilinen, 15. yüzyılın ortasında yapılandırılan, Seine nehri tarafından çevrildiği için ada (Ile) olarak adlandırılan ve başkent Paris'in de üzerinde

⁶⁸⁷ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, s. 4.

⁶⁸⁸ a.g.k.

⁶⁸⁹ Prescillia Boisseau, « Loi PLM et élections 2020 : les maires d'arrondissement servent-ils à quelque chose ? », publié le 08/10/2019, Rue 89 Lyon, <https://www.rue89lyon.fr/2019/10/08/loi-plm-et-elections-2020-les-maires-arrondissement-servent-ils-a-quelque-chose/> (Erişim: 13.2.2020).

konuslandığı bölge Ile-de-France bölgesidir. Fransa'nın aynı zamanda bölge yönetimlerinden biri olan Ile-de-France ülkenin orta-kuzey kesiminde bulunur.

Merkezi Paris olan Ile-de-France 1972 reformuyla genel bölge statüsüne kavuşmuştur. Paris ise 31 Aralık 1975 tarihli kanun kapsamında il statüsüyle birlikte komün statüsüne de sahip olmuştur. 109 üyeli Paris Konseyi Paris'in karar organıdır. Bu konsey hem komün meclisi ve hem de il genel meclisi sıfatıyla toplanmaya başlamıştır.⁶⁹⁰

1982 reformları sırasında da Ile-de-France bölgesine liman ve iskele tanzimi, yeşil alan, içme suyu temini gibi istisnai görevler verilmiştir. Bu dönemde, Ile-de-France bölgesinde 9 vali bulunmakta olup bunlar; Paris Polis Valisi, 7 il valisi ve bir bölge valisidir. Belediye zabıtası görevleri yanında genel zabıta görevlerini de yapan Paris Polis Valiliği Paris'e özgü çok eski bir kurumdur. Paris'in yerel yönetim organları; kamu düzeni faaliyetleri ve yatırım bütçesi bakımından Paris Valisinin idari vesayetine tabidir. Oysaki Ile-de-France Bölge Valisinin böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Paris Komün Başkanı ise komün başkanı görevi yanında aynı zamanda il genel meclis başkanı görevlerini de icra etmektedir. Karar ve yürütme organlarındaki bu birlikteliğe karşılık, her iki yönetimin personeli, kuruluşu ve bütçeleri birbirinden ayrı tutulmuştur.⁶⁹¹

C. Denizaşırı Topraklardaki Özel Statülü Yerel Yönetimler

Bilindiği üzere, 1958 Anayasasının 72. Maddesinde “denizaşırı toprakların birer yerel yönetim olduğu” belirtilmektedir. Bu bağlamda, bu dönemde, “Martinique, Guadeloupe, Guyane ve Réunion”, “Fransız Polenezyası, Yeni Kaledonya, Wallis ve Futuna, Fransız Güney Okyanusu ve Antarktika'daki Fransız toprakları” ve “Mayotte ve

⁶⁹⁰ Loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975, 1 janvier 1976, s. 143-144.

⁶⁹¹ Koraltay, s. 243-244.

Saint- Pierre-et-Miquelon” gibi denizaşırı topraklarda bulunan komün, il ve bölgelerin de bazı yasalar kapsamında ele alındığı ve bazı uyarlamaların yapıldığı gözlenmektedir.

Bu topluluklardan; Guadeloupe, Guyana, Martinique ve Réunion hem denizaşırı il (DOM) hem de denizaşırı bölge (ROM) statüsünde birer yerel yönetimdir. Bu nedenle önceki kategorideki yerel yönetimler gibi 2 Mart 1982 tarihli kanun kapsamına girerler. Bölge meclisleri ve il meclislerine ilişkin esaslar 31 Aralık 1982 tarihli kanunda belirtilmiştir.⁶⁹²

Aynı zamanda bölge yerel yönetimleri statüsüne sahip olan Guadeloupe, Guyana, Martinique ve Réunion gibi deniz aşırı yerler 31 Aralık 1991 tarihli kanun ile belirlenen bölgeler arasında yer almaktadırlar.⁶⁹³ Anılan bölgelerin organları arasında ayrıca, danışma organı olarak kültür, eğitim ve çevre komitesi de bulunmaktadır.⁶⁹⁴

Buna ilave olarak, özel statülü kabul edilen ve denizaşırı topraklar olan ancak Mayotte ve Saint- Pierre-et-Miquelon’da da yerel yönetim özelliği ön plana çıkan ve denizaşırı ülkelere benzeyen bir yönetim modeli uygulanmaktadır. Özel statülü Mayotte ve Saint-Pierre-et-Miquelon’daki yerel yönetimlerin her biri tek unsurlu bir kategori oluşturur.⁶⁹⁵

Wallis ve Futuna, Fransız Polonezyası, Yeni Kaledonya, Antarktika ve Fransız Güney Okyanusundaki Fransız toprakları denizaşırı teritoryal yönetim statüsüne sahiptirler. Bunlardan; Wallis ve Futuna, Yeni Kaledonya, Fransız Polonezyası ve Fransız Güney Okyanusu deniz aşırı bölgelerdir. Fransız Polonezyası’nda; seçim sonucunda tesis edilen bir meclis, “yüksek komiser” ünvanlı bir genel vali ve çeşitli

⁶⁹² Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, s. 13.

⁶⁹³ Loi no 91-1384 du 31 décembre 1991, s. 19-21.

⁶⁹⁴ Auby ve Auby, s. 101.

⁶⁹⁵ Auby ve Auby, s. 56.

danışmanlık heyetlerinden kurulu bir yönetim yapısı bulunmaktadır. Özellikle yüksek komiserin kamu güvenliği alanındaki yetkileri önemli derecede geniştir.⁶⁹⁶

İkamet eden sakinleri daimî olmadığı için Antarktika'daki Fransız topraklarına temsilci (yönetici) tayin edilmemiştir. Bölgesel huzursuzlukların yoğunlaştığı Yeni Kaledonya ise birer teritoryal yönetime sahip 3 eyalete bölünmüş olup burada federalizm modeline yakın bir yönetim yapısı mevcuttur. Polonezya'da, Fransa adına görevli Cumhuriyet Yüksek Komiseri, ülkedeki makamlar tarafından alınan kararların hukuka uygunluğunu denetleyebilmektedir.⁶⁹⁷

D. Korsika Kurulunun (Assemblée) Önemli Yetkilerle Donatılması (Korsika Özel Yerel Yönetimi)

Öteden beri diğer iller gibi il yönetimi statüsünde bulunan Korsika, sadece bir ili kapsadığı için metropol bölgesi olarak oluşturulamamış; 1975'te “Corse-du-Sud” ve “Haute-Corse” olarak 2 il yönetimine ayrılmıştır.⁶⁹⁸ 1982 reformları çerçevesinde, Korsika'ya bölge yerel yönetim statüsü verilmiştir. Bu kapsamda, 2 Mart 1982 tarihli kanununa⁶⁹⁹ göre, Korsika yerel yönetim yapılanmasında, özellikle bu bölgenin coğrafi durumu ve tarihi geçmişi göz önüne alınmıştır. Korsika'ya yetenekler ile kaynaklar verilirken ileride çıkarılacak kanunlarda da bölgenin özel karakteri ortaya konulacaktır. Bölgenin altyapısı ile icraatlar Korsika Kurulunda (assemblée) yapılacak müzakereler vasıtasıyla veya kurul başkanı tarafından yapılacak icraat ile sonuçlandırılacaktır. Korsika Ekonomik ve Sosyal Meclisi (conseil) ile Korsika Kültür ve Eğitim Meclisi

⁶⁹⁶ Auby ve Auby, s. 56; Koraltay, s. 235, 241.

⁶⁹⁷ a.g.k.; a.g.k.

⁶⁹⁸ Loi n°75-356 du 15 mai 1975, s. 4947-4949.

⁶⁹⁹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, s. 748.

(conseil) tarafından getirilecek konular Korsika Kurulunda (assemblée) tartışılıp sonuçlandırılacaktır (Md. 1, 2).⁷⁰⁰

6 yıllık bir süre için genel seçimle seçilen 61 üyeye sahip Korsika Kuruluna (assemblée) ilişkin seçim esasları (Md. 3-26), görev ve yetkilere ilişkin hususlar (Md. 27-34) ve yürütmeye ilişkin esaslar (Md. 35-37) kanunda detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Danışma amaçlı olan Korsika Ekonomik ve Sosyal Meclisi (conseil) ile Korsika Kültür ve Eğitim Meclisi (conseil) ile ilgili hususlar kanunun 38-41. maddelerinde açıklanmıştır.⁷⁰¹

Ayrıca, Korsika’da bulunacak olan ve Fransa’daki her bir bakanı ayrı ayrı temsil eden “Devlet Temsilcisine” ilişkin hususlar kanunun 42-45. maddelerinde açıklanmıştır. Devlet temsilcisi, milli menfaatler, yasalara saygı ve yönetimin kontrolü konularında görevlendirilmiştir.⁷⁰² Temsilci önemli yetkilerle donatılmıştır.

Dolayısıyla, gerek devlet temsilcisi (vali) gerekse Korsika Kurulu 1982 kanunu çerçevesinde oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır. Ancak, bu kanun ile belirlenen bölgesel statü, Fransa’daki diğer büyükşehir bölgelerine ait daha büyük yeteneklere ilişkin kuralların belirlenmesiyle özgünlüğünü yitirmiştir (6 Ocak 1986 yasası). Ayrıca, Avrupa ülkelerinin özerk statüye sahip ada bölgelerinin (Sardunya, Sicilya, Balear Adaları, Kanarya Adaları ve Madeira Adaları) örneklerine dayanarak yeni talepler ortaya çıkmıştır.⁷⁰³ Bu talepler nedeniyle Korsika bölgesel yerel yönetimleri 13 Mayıs 1991 tarihli yasa⁷⁰⁴ ile özel statüye sahip bir yerel yönetim haline getirilmiştir. Artık gerçek bir bölge değilse de belirli bir hükmün bulunmadığı her durumda, bölgeler için geçerli olan yasa ile yönetilmektedir. Nitekim 31 Aralık 1991 tarihli kanun ile

⁷⁰⁰ a.g.k.

⁷⁰¹ Loi n°82-214 du 2 mars 1982, s. 748-751.

⁷⁰² a.g.k., s. 751.

⁷⁰³ Vie publique, « Quel est le statut de la Corse ? », 26 avril 2018, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20150-le-statut-de-la-corse>, (Erişim: 7.3.2020).

⁷⁰⁴ Loi n° 91-428 du 13 mai, s. 6318.

belirlenen bölgeler arasında Korsika yer almamaktadır. Bu dönemde, Korsika'nın bölge statüsünden çıkarılmasıyla bölge yerel yönetimlerinin sayısı 25 olarak belirlenmiştir.⁷⁰⁵ 22 Ocak 2002 tarihli yasa⁷⁰⁶ ile Korsika'ya yeni yetkiler verilmişse de statüsünde herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir.

Özel Statülü Yerel Yönetimler ve Dönemsel Değişimlere (1982-2002) ilişkin bilgiler Tablo 25'tedir.

Tablo 25. Özel Statülü Yerel Yönetimler ve Dönemsel Değişimler (1982-2002)

Başlıklar	Değişimler
Özel Statülü Komünler (Paris, Lyon ve Marsilya)	- Paris'te iki öge: Paris Belediyesi ve Paris İl yönetimi - Paris'te bulunan tek meclis hem Komün Meclisi hem de İl Genel Meclisidir - Paris Komününün iki organı: Paris Meclisi ve Paris Belediye Başkanı - Belediye başkanı hem "belediye" hem de "il" ile ilgili görevleri yapar - Paris Meclisinin üyeleri, hudutlar içindeki ilçelerden seçilirler - Paris, Marsilya ve Lyon'da komün işlerini, komün meclisi düzenler - Sınırlı olarak bazı konularda da ilçe belediyeleri yetkilidir - Paris, Lyon ve Marsilya birer komün olmakla birlikte Paris aynı zamanda bir il (département) yönetimidir. - Bu komünler aynı zamanda birer büyükşehir (métropole) belediyesidir - Büyükşehir-komün sisteminde ilçe belediye başkanı, kendi ilçe belediye meclisleri tarafından seçilir - Büyükşehir-komün belediye başkanı ise ilçe belediye meclisi üyelerinin yarısından oluşan büyükşehir-komün meclisi tarafından seçilir - Hizmetler bakımından yetkili organ ilçe belediyeleridir
Ile-de-France Bölgesi ve Paris'in Özel Yönetimi	- Paris merkezli Ile-de-France bölge yönetimi statüsüne sahiptir - Paris ise hem il yönetimi hem de komün statüsündedir - Paris Konseyi (109 üyeli), Paris'in karar organıdır - Paris Konseyi bir yandan komün meclisi diğer yandan il genel meclisi sıfatına sahiptir - Paris Komün Başkanı hem komün başkanı hem de il genel meclis başkanıdır - Her iki yönetimin karar ve yürütme organları müşterek ama bütçe ve kuruluş ayrıdır - Ile-de France bölgesinde, 1 bölge valisi, 7 il valisi ve Paris Polis Valisi vardır - Paris Polis Valisinin komün zabıtası ve genel zabıta görevleri var - Paris Valisi, Paris'in yerel yönetimi üzerinde idari vesayete sahiptir (kamu düzeni ve yatırım bütçesi bakımından); Ile-de-France Bölge Valisi bu yetkiye sahip değildir
Deniz aşırı Topraklardaki Özel Statülü Yerel Yönetimler	- Guadeloupe, Guyana, Martinique ve Réunion hem deniz aşırı il (DOM) hem de deniz aşırı bölge (ROM) statüsünde birer yerel yönetimdir - Mayotte ve Saint- Pierre-et-Miquelon'da da yerel yönetim özelliği öne çıkan bir yönetim modeli uygulanmaktadır - Nouvelle Calédonie, Fransız Polonezyası, Wallis ve Futuna, teritoryal yönetim statüsüne sahiptirler. - Fransız Polonezyası'nda; seçimle gelen bir meclis, bir "yüksek komiser" yani genel vali var - İkamet eden sakinleri daimi olmadığı için Antarktika'ya yönetici tayin edilmemiştir - Nouvelle Calédonie birer teritoryal yönetime sahip 3 eyalete bölünmüştür; federalizm yönetimine benzer bir yapı mevcut; Yüksek Komiser, Fransa adına görevli tam yetkili
Korsika Bölgesi Özel Yerel Yönetimi	- 1975'te "Corse-du-Sud" ve "Haute-Corse" olarak 2 il yönetimine ayrılmıştır - 1982'de, Korsika'ya bölge yerel yönetim statüsü verilmiştir - Fransa'daki her bir bakanı ayrı ayrı temsil eden "Devlet Temsilcisi (vali)" önemli yetkilerle donatılmıştır - Bölgeye ait altyapı ve icraatlar Korsika Kurulunda (assemblée) müzakere edilir - Konular kurula, Ekonomik ve Sosyal Meclisi ile Kültür ve Eğitim Meclisince getirilir - İcraatı kurul başkanı yapar - 61 üyeli Korsika Kurulu 6 yıllık bir süre için genel seçimle seçilir - 1991'de bölge statüsü yerine özel statüye sahip bir yerel yönetim haline getirilmiştir - Artık gerçek bir bölge değilse de belirli bir hükümün bulunmadığı her durumda, bölgeler için geçerli olan yasa ile yönetilmektedir - Nitekim 1991'de belirlenen bölgeler arasında Korsika yer almamaktadır - Bu dönemde, Korsika bölge statüsünden çıkarılmış; bölge sayısı 25 olarak belirlenmiştir

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

⁷⁰⁵ Loi no 91-1384 du 31 décembre 1991, s. 19-21.

⁷⁰⁶ Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002, s. 1503.

VIII. İKİNCİ DALGA YERELLEŞME REFORMLARI

Loughlin ve Mazey'e göre, 1990'ların ortalarına gelindiğinde, biçimsel olarak, Fransız devleti birçok bakımdan 1789 Devrimi'nden bu yana herhangi bir zamanda olduğundan daha az merkezileşmiş durumdadır. 1982 reformları çok önemli bir başlangıç noktasıdır ama bize bütün hikâyeyi anlatmamaktadır. Daha sonraki aşamalarda, reformların uygulanmasında ortaya çıkacak aksaklıklar da göz önünde bulundurulmalıdır. Fransız valiler, yerel konseyler üzerindeki efsanevi yetkilerinden gerçekten mahrum olmuşlar mıdır? Uygulamada, yerel ve bölgesel yönetimler farklı ekonomik ve sosyal kalkınma stratejilerini belirlemede ne kadar etkili olmuşlardır? Yerel ve bölgesel yönetimler devletten mali özerkliğe sahip midir? Ve yerelleşme yeni bir yerel siyasi elitin ortaya çıkmasına neden olmuş mudur?⁷⁰⁷

Loughlin ve Mazey'in sorduğu bu ve buna benzer sorular, bu dönemde yerelleşmeye ya da merkezileşmeye ilişkin yaşanacak gelişmelerin açıklanması bakımından önemlidir. Bu bağlamda, şimdi de yerelleşmeye ilişkin 1990'lı yıllarda yapılan diğer düzenlemelere (İkinci Dalga) göz atmakta yarar bulunmaktadır.

Fransa'da 1990'lı yıllarda başlayan, 2000'li yılların başlarına kadar süren ve yerel yönetimleri ilgilendiren bazı yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yerelleşmede "ikinci rüzgâr" vermeyi amaçlayan bu düzenlemeler genellikle planlama ve sürdürülebilir kalkınma, komünler arası işbirliği, yerel demokrasi, yetki genişliği hizmetleri, kentsel dayanışma ve kentsel dönüşüm gibi konuları kapsamaktadır.⁷⁰⁸

Bu bölüm; Yerel Demokraside Değişimler: Mahalle Konseyleri (Conseil de Quartier), Güçlendirilen Yetki Genişliğinin Yerinden Yönetimin "Temel Direği" Olarak

⁷⁰⁷ Loughlin ve Mazey, s. 3.

⁷⁰⁸ Le portail de l'Etat au service des collectivités, "Historique de la Décentralisation". <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/historique-de-la-decentralisation>, (Erişim tarihi: 1.1.2017).

Sunulması, AB'ye Uyum İçin Sürdürülebilir Kalkınma ve Kentsel Dayanışma (Voynet Yasası) gibi alt başlıklar altında incelenecektir.

A. Yerel Demokraside Değişimler: Mahalle Konseyleri (Conseil de Quartier)

6 Şubat 1992 tarihli “teritoryal idare” ile ilgili kararname⁷⁰⁹ dönemin önemli düzenlemelerinden biridir. Kararnamede genellikle yetki genişliği hizmetleri ile yerel demokrasiye ilişkin hususlar ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda, özgürce yönetimin bir parçası olarak komünlere, yapacakları işlerle ve alacakları kararlarla ilgili komün sakinlerine danışma yetkisi vermektedir. Bunun yapılabilmesi için de yerel makamların eylemlerinin yayınlanması ve idari belgelere erişim özgürlüğünün verilmesi gerektiği belirtilmektedir (Md. 10).

Fransa’da 19. yüzyılın sonlarında oldukça popüler olan yerel referandum 1970’lerde ve 1980’lerde tekrar popüler hale gelmiştir. Bu dönemde özellikle komünler tarafından organize bir şekilde bir referandum ile reddedilen “radyoaktif atık depolama projesi” iyi bir örnektir. Ocak 1991’de 67 belediyenin Sainte-Menehould hastanesinin bakımı için oy kullandığı başka bir referandum vardır.⁷¹⁰

Koraltay’a göre, Fransız yönetim sisteminde halkın, bu döneme kadar karar alma sürecine doğrudan katıldığı söylenemez. 6 Şubat 1992 tarihli kanunla komünler; komünün bütünüyle ilgili faaliyetlerde seçmenlere danışma mecbur tutulmuşlarsa da bu mecburiyet, komün meclis kararlarının, seçmenler açısından anlaşılabilir ve bilinir şekle getirilmesinden öteye gidememektedir.⁷¹¹ Dolayısıyla, kanunda belirtilen bu referandum sürecinin de sadece görüş alma amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

⁷⁰⁹ *Loi n° 92-125 du 6 février 1992, s. 2064-2083.*

⁷¹⁰ Atagün Mert Kejanlıoğlu, « Le fondement constitutionnel d’une démocratie locale participative en France : l’article 72-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 », *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/1, s. 254.

⁷¹¹ Koraltay, s. 260.

Yerel demokrasiye ilişkin 2002 yılında bir adım daha ileriye gidilerek daha somut yenilikler getirilmiştir. 27 Şubat 2002 tarihli “yerel demokrasi (démocratie de proximité)” adlı kanunun incelenmesinden özetle müteakip konular ortaya çıkmaktadır. Kanun, halkın yerel yaşama katılımını sağlamak amacıyla komünlerin (belediyelerin) sınırları içerisindeki mahalle veya daha küçük küçük yerleşim birimlerinde danışma amaçlı “mahalle konseyleri (conseil de quartier)” tesisini öngörmektedir. Belediye başkanı mahalle veya semt ile ilgili konuları mahalle konseylerine danışabilir ve mahalle konseyleri de her konuda belediye başkanına teklifte bulunabilirler. Belediye başkanı, mahalle konseylerini, özellikle şehir politikası çerçevesinde gerçekleştirilenler olmak üzere yöreye yönelik faaliyetlerin geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecine dahil edebilir. Belediye meclisleri mahalle konseylerine onların fonksiyonları için yıllık ödenek tahsis edebilir. Nüfusu 20.000 ila 79.999 arasında olan belediyeler bu kanun hükümlerini uygulayabilir (Md. 1).⁷¹²

B. Güçlendirilen Yetki Genişliğinin Yerinden Yönetimin "Temel Direği" Olarak Sunulması

1982 yılına kadar, politikaların uygulandığı yerel topluluklara devletin yakınlaşması anlamına gelen yetki genişliği, devlet idareleri tarafından yürütülen faaliyetlerin, devletin bu alanlardaki yeterliliğini sorgulamaksızın, ulusal anlayışa bağlı olarak yereldeki uygulayıcılara daha iyi dağıtılmasını ön görmüştür. Konuya ilişkin olarak Senatonun internet sayfasındaki raporun incelenmesinden genel olarak müteakip hususlar ortaya çıkmaktadır. Yerinden yönetimin uygulamaya konulduğu 1982’den itibaren ise yetki genişliği, yerinden yönetimin "temel direği" ve vazgeçilmez karşılığı olarak sunulmuştur. Gaston Defferre daha sonra "her bir yerinden yönetimin seviyesinin güçlü bir yetki genişliği seviyesine karşılık gelmesinin arzu edildiğini" ifade etmiştir.

⁷¹² Loi n° 2002-276 du 27 février 2002.

Ancak, devletin temsilcileri olan cumhuriyet komiserlerinin illerdeki ve bölgelerdeki yetkilerine ilişkin olarak çıkarılan 10 Mayıs 1982 tarihli kararname, devlet temsilcilerinin yetki genişliğine ait hizmetler üzerindeki yetkilerinin yerelde konuşlu bulunan merkezi birimlere aktarılması yerine devlet temsilcilerinin daha fazla güçlendirilmesini amaçlamıştır.⁷¹³

23 Şubat 1989'da Başbakan Michel Rocard tarafından "daha fazla yetki genişliği ile sorumlulukların geliştirilmesini ve idari yönetimin modernizasyonunu" öngören kamu hizmetinin yenilenmesi politikasına ilişkin yönetmelik çıkarılmıştır.⁷¹⁴ Ama bu yönetmelik, yerinden yönetime eşlik eden gerçek bir önlem olmamıştır. Dolayısıyla, 1992 yılına gelindiğinde hala devletin teritoryal yönetimlerle ilgili yasama tartışmaları sırasında yetki genişliği sorunu merkeze ait bir kimlik olarak kalmaya devam etmiştir. 6 Şubat 1992 tarihli yasa⁷¹⁵ aynı zamanda devletin yereldeki boyutunun tanınması bakımından da bazı hususları ortaya koymaktadır. Yetki genişliği konusundaki diğer bir düzenleme 1 Temmuz 1992 tarihli Dekonsantrasyon Kararnamesidir. Senatonun raporunda da belirtildiği gibi anılan yasal düzenlemeler, "Cumhuriyet'in teritoryal yönetiminin hem yerel makamlar hem de devlete ait yetki genişliği hizmetleri tarafından sağlanır" şeklindeki ifadesiyle devlet hizmetlerini ve yerel makamları, eşit bir zemine oturtmaktadır. Özellikle 1 Temmuz kararnamesi, devletin farklı düzeylerdeki mülki idareleri arasındaki yetki ve kaynakların dağılımına ilişkin olarak "yetki genişliğinin genel kural olduğu" ilkesini ortaya koymaktadır. Böylece yetki genişliği ortak yasa haline gelmektedir. Yetki genişliğini tasdik eden kararname, merkezi idarelerin ve ulusal yetkiye sahip hizmetlerin müdahale alanını "yalnızca ulusal nitelik taşıyan veya kanun gereği teritoryal yönetimlerce icrası mümkün olmayan misyonlar" ile sınırlayarak çok ileri gitmiştir. Buna ek olarak, illere ait seçim bölgeleri, ulusal ve topluluk

⁷¹³ Sénat, « La Complexité du Paysage Institutionnel de la Décentralisation » <https://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-125.html>, (Erişim: 10.3.2020).

⁷¹⁴ *Circulaire du 23 février 1989*, s. 2526-2529.

⁷¹⁵ *Loi n° 92-125 du 6 février 1992*, s. 2064.

politikalarının uygulanması için teritoryal düzey olacaktır.⁷¹⁶ Yerinden yönetim ile yetki genişliğini aynı düzleme oturtan bu yasal düzenlemenin yerelleşme sürecini sulandırdığını ve yerelleşmeden sapılarak merkezileşmeye temayül edildiğini ortaya koymaktadır.

Diğer bir deyişle, 1 Temmuz kararnamesi kapsamında, merkezi yönetimlerin "ulusal düzeyde konsept oluşturma, yönlendirme, değerlendirme ve kontrol rolü oynaması" ve bu amaca ulaşması için kanun ve kararname tasarıları hazırlamaları; hükümetin ve bakanların her birinin alınan kararları uygulamaları öngörülmektedir. Tek kelimeyle: merkezi yönetim unsurları doğrudan devlet çalışmalarına katılırlar.⁷¹⁷ Ayrıca, valilerin ilde güçlenmesi ve bakan yetkilerinin valilere aktarılması "yetki genişliği şartı" ile sağlanmıştır. Böylece, 1982'de yerel yönetimler yararına sağlanan kaynak ve yetki aktarımı, bu defa valilerin yararına olmuştur.⁷¹⁸

1992 yılında yayınlanan bu kararnameleri tamamlayan diğer bir kararname de 1997 yılında yayınlanmıştır. Bu kararnameye göre,⁷¹⁹ başbakan ve bakanların her birinin yetkisi dahilindeki devletin sivil idareleri hem merkezi hizmetlerden hem de merkezi olmayan hizmetlerden oluşur. Misyonların merkezi idareler, ulusal yetki seviyesindeki hizmetler ve yetki genişliği hizmetleri arasındaki görev dağılımı bu kararname ile belirlenen ilkelere göre düzenlenmektedir. Ulusal bir niteliğe sahip olan veya yasa gereğince idaresi yerel seviyeye devredilemeyen istisnai görevler merkezi idarelere ve ulusal yetkinliğe sahip hizmetlere emanet edilir. Özellikle devlet ile yerel makamlar arasındaki ilişkilerle ilgili görevler ve yetkiler, belirtilen koşullar altında yetki genişliğine ait hizmetlere (valinin yetkisine) devredilmektedir. Yetki genişliği

⁷¹⁶ Sénat, « La Complexité du Paysage Institutionnel de la Décentralisation ».

⁷¹⁷ Caron, s. 34.

⁷¹⁸ Nitas, s. 238.

⁷¹⁹ Décret n°97-463 du 9 mai 1997.

kapsamına alınan bu yetki ve görevler 1982 ve 1972 düzenlemeleri ile komün, il ve bölge yönetimlerine verilen görev ve yetkileri kapsamaktadır (Md. 3).⁷²⁰

Dumont'a göre, 1990'ların sonunda çıkarılan bu yasalar kapsamında ayrıca yeniden merkezileşmeye dönüşü sağlayan 2 husus ortaya çıkmıştır. Öncelikle, yerel yönetimlerin mali özerkliği sürekli olarak kısıtlanmıştır. Yerel otoritelere ait mesleki verginin maaş payına karşılık gelen vergi gelirlerinin kaldırılması, konut vergisinin bölge payının kaldırılması, 1984'ten beri illere tahsis edilen özel araçlardan alınan verginin kaldırılması bu kısıtlamalardan bazılarıdır. Başlangıçtaki reform kanununda belirtilen esasların dışına çıkılması anlamına gelen bu kısıtlamalar, yerel yönetimlerin serbestçe yönetilmesi ilkesini ve yerinden yönetimin ihlal edilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Halbuki devlet, yerel yönetimlerin öz kaynaklarına dokunmamalıdır. Bu dönemde, mevcut yasal mevzuat gereği, yerel otoritelerin harcama yetkilerinin azaltıldığına da şahit olunmaktadır. Ayrıca, komünler arası işbirliği (1999), dayanışma ve kentsel yenilenme (1999) yasalarının belirli hükümleri de merkezileşmeye izin vermektedir. Bu yasal düzenlemelerde, valinin güçlendirildiği gözlenmektedir.⁷²¹

Chabrot, tarihsel süreçteki gibi merkezileşmenin hala Fransız yerel örgütleri için referans model olarak öne çıkmakta olduğunu belirtmektedir. Chabrot'a göre, 1982'den itibaren başlatılan yerelleşme geleneksel merkezileşmeye yeni bir görünüm kazandırmaktadır. Zira 1982 sürecinde yerel makamlar yeni yetkilerle donatılmıştır ancak bu yönetimler, Anayasa Konseyinin içtüzüğü ile teyit edilen, hareket etme kapasitelerini daha da sınırlandıran yasal, teknik ve finansal bağımlılığa sahip kılınmışlardır. Yetki genişliği yetkilerine bağlı olarak valinin bünyesinde güçlendirilen yetkilerin ve merkezi devletin yerel yapıda yürürlüğe koyduğu teritoryal planlama politikasının eşlik ettiği mevcut ademi merkeziyetçilik, aynı üniter devlette

⁷²⁰ a.g.k.

⁷²¹ Gérard-François Dumont, *Geopolitics of French territories: decentralization versus recentralisation*, Sorbonne Université, Paris, 2018, s. 10-11.

merkezileşmenin başka bir türde devamı niteliği gibi görünmektedir. Toplumu yapılandırıyor gibi görünen "merkezileşme ilkesi" daha sonra bir "merkezileşme kompleksi" ile ikiye katlanmaktadır. Bu ikiye katlanan merkezileşme günümüzde, merkezin rehberliğinde ve yönetiminde *klasik komuta piramidi* şeklinde yerel kararlara bir etki dizisi oluşturmaktadır. Yerel kararlara etki bakımından özellikle, “bölgesel kalkınma planları” veya “daha bütünleştirici bir belediyecilik planlaması” gibi kavramlar semboller olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, bu yeni politikaları karakterize eden kelimelerin ve tanımların doğruluğu ve etkinliği konusunda pratikte birçok soru hala cevapsız olarak durmaktadır.⁷²²

Görüldüğü üzere, ikinci dalga reformlar kapsamındaki 1990’lı yıllarda (6 Şubat ve 1 Temmuz 1992’de) yapılan iki yasal düzenleme ile kesin bir *işlevsel paylaşım* tanımlanmış olmaktadır. Bu kapsamda, başbakanın ve bakanlardan her birinin yetkisi altına alınan Devletin sivil idareleri, bir yandan merkezi idareler ve ulusal yetkiye sahip hizmetlerden, diğer yandan da ademi merkeziyetçi Devlet hizmetlerinden oluşmakta olup her idari seviye belirli bir işlevsel amacı yerine getirecektir.⁷²³

Dolayısıyla, yapılan düzenlemeler merkezi idareler ile yetki genişliğine bağlı devlet hizmetlerinin imtiyazlarını karşılıklı güçlendirmektedir. Bu yasa ile yetki genişliği (dekonsantrasyon) (valilere ait) ile yerel yönetimlere ait yerelleşme süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışı ortaya çıkmaktadır. Yani, geline nokta bize yetki genişliği ve ademi merkeziyetçiliğin iç içe geçmişliğini göstermektedir. Bu anlayış, daha sonraki yıllarda da devam edecektir. 2015’te yapılan yasal düzenlemelerle yerel düzeyde modülerlik ilkesi getirilecektir. Bu düzenleme, merkezi idarelerin faaliyetlerini yerel yönetimlerin zorluklarına uyarlanmasını öngörmektedir.⁷²⁴

⁷²² M. Christophe Chabrot, « La Centralisation Territoriale Fondement et continuités en Droit public français », *Thèse de doctorat*, Université De Montpellier I Faculté De Droit, 1997, s. 559.

⁷²³ Caron, s. 34.

⁷²⁴ Vie Publique, « Qu’est-ce que la déconcentration ? ».

Bu bağlamda, il yönetimleri seviyesi, devlet-yerel kamu politikalarının uygulanması için ortak hukuksal alan olduğu teyit edilmiştir.

C. AB'ye Uyum İçin Sürdürülebilir Kalkınma ve Kentsel Dayanışma (Voynet Yasası)

Daha önce yukarıda komünler arası işbirliği kurumları bölümünde detaylı bir şekilde açıklanan ve 1995'te sağ iktidar döneminde uygulamaya konulan Pasqua kanunuyla milli ve yerel planlar arasında koordinasyon konusu düzenlenmiştir. 'Yurt' (pays) kavramı getirilen bu yasa ile yerel yönetimlere müşterek bir görev için beraberce planlama yapma imkânı getirilmiştir. Planlamalar, iller arası, bölgeler arası ve *Avrupa dayanışmasının* yanı sıra her bölgenin kendine özgü özelliklerini ve eksikliklerini dikkate alacaktır (Md. 1-2).⁷²⁵

Bölgenin planlanması ve sürdürülebilir kalkınmasına yönelik 25 Haziran 1999 tarihli kanun (Voynet yasası) ise *birleşik bir Avrupa bütünü* içinde, daha sürdürülebilir ve uyumlu bir kalkınmayı hedeflemektedir. Yukarıda komünler arası işbirliği kurumları bölümünde de açıklanan kanun; kolektif hizmet planlaması, bölgesel yönetim ve geliştirme planlaması, kentsel topluluklar ve ülke sathına odaklanmaktadır. Kanun ayrıca, devlet ve yerel yönetimler arasındaki sözleşmeyi kamu faaliyeti için bir vasıta olarak desteklemekte, belediyeler arası bölgelerde serbestçe düzenlenen kalkınma konseyleri (conseil de développement) oluşturmaktadır. Kanun kapsamında ademi merkeziyet, şehir planlaması ve çevre hukuku ile ilgili mevcut mevzuat desteklenmekte, "çevreyle ilgili kolektif hizmetler", "doğal ve kırsal alanlar (espaces naturels et ruraux)" gibi yeni kavramlar getirilmektedir (Md. 1-4).⁷²⁶ Yerel aktörlerin bir araya gelerek beraberce hareket ettikleri bir 'kalkınma meclisi' tesisini öngören Voynet yasası, Pasqua yasasını güçlendirilmiştir. Hem Pasqua

⁷²⁵ Loi Pasqua III - Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, <https://www.doctrine.fr/l/texts/lois/JORFTEXT000000531809?initial=true>, (Erişim : 13.11.2021).

⁷²⁶ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999.

hem de Voynet yasasında *Avrupa dayanışması* ve *birleşik bir Avrupa bütünü* vurguları dikkat çekmektedir.

Nitas, Voynet yasasının AB'ye uyum ve AB'den azami şekilde yararlanmak amacıyla çıkarıldığını belirtmektedir. Zira AB'ye üye olmasından kaynaklanan bazı hakları olduğunu düşünen Fransa'nın, AB'nin muhtelif bölgesel kalkınma ödeneklerinden faydalanmak istemesi, 1982'den sonraki yıllarda bölgesel olarak AB'ye uyumlu olacak yeni politikaların geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu maksatla, 1999'da “strateji, mekân, proje ve kontrat” prensibini esas alarak, yerel kaynakların harekete geçirilmesini ve devletten sağlanan destekle de yöre halkının iştirakini öngören Voynet Yasası çıkarılmıştır.⁷²⁷

1. reform döneminin son yasal düzenlemesi kentsel dayanışma ve yenileşmeye ilişkin 13 Aralık 2000 tarihli kanundur. Kentsel ve ülkesel politikaların uyumunun güçlendirilmesi, güçlendirici şehir politikası, gayrimenkul sahiplerinin korunması, sürdürülebilir kalkınma hizmetinde seyahat politikası uygulaması, çeşitli ve kaliteli konut sağlanması gibi ana başlıkları içeren ve çok detaylı hazırlanmış bulunan kanun 209 maddeden oluşmaktadır. Kanun, Fransa'da şehir planlama ve konut yasalarını derinden değiştiren karmaşık bir metindir. Kanun, sürdürülebilir kalkınma amacıyla kentsel planlama politikaları arasında daha fazla uyum sağlama ihtiyacını vurgulamaktadır.⁷²⁸ Yasa üç gereklilik etrafında geliştirilmiştir; “dayanışma şartı”, “sürdürülebilir kalkınma”, “demokrasinin güçlendirilmesi ve ademi merkeziyetçilik”. Kanun kapsamında, “teritoryal uyum planları” ve “yerel imar planları” yeniden tanımlanmıştır.⁷²⁹

⁷²⁷ Nitas, s. 238.

⁷²⁸ *Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000* ; [Ecologie.gouv, « Loi Solidarité et renouvellement urbain \(SRU\) », https://www.ecologie.gouv.fr/loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru](https://www.ecologie.gouv.fr/loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru), (Erişim: 23.02.2020).

⁷²⁹ *Ecologie.gouv, « Loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) », https://www.ecologie.gouv.fr/loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru*, (Erişim: 23.02.2020).

IX. REFORMLARDAN SONRA ORTAYA ÇIKAN ZORLUKLAR

1982 yılından itibaren gerçekleştirilen yerelleşme reformları ile yaklaşık iki yüzyıldır uygulamada bulunan yerel yönetim sistemi ve uygulamaları değişmiş, Fransız yönetim sisteminin bazı temel nitelikleri önemli derecede dönüşüm geçirmiştir. Bu bakımdan reformlar Fransa için önemli bir dönüm noktasıdır. Getirdiği yeniliklerle çok övgü alan 1. dönem yerelleşme reformları sonrasında bazı açılardan sorunlar ve zorluklar ortaya çıkmış ve eleştiriye uğramıştır.

Bu bölüm; Bölgelerin Politika Oluşturmadaki Rollerinin Kadük Kalması, Bölgelerde ve Komünlerde Azalan Parasal Kaynağa Bağlı Vesayet Sorunları, Oluşamayan Yerel Demokrasi, Giderek Karmaşıklaşan Bir Yerel Yapı gibi alt başlıklar altında incelenecektir.

A. Bölgelerin Politika Oluşturmadaki Rollerinin Kadük Kalması

1980'ler öncesindeki eski bölgesel ajanslıklarının (EPR) orijinal görevleri ekonomik kalkınmayı teşvik etmek ve ulusal planlamaya bölgesel bir boyut sağlamaktır. Bu görevler bu dönemdeki yeni bölgelerin ana odağı olmaya devam etmekle birlikte, yıllar geçtikçe, ekonomik kalkınma ve planlama ile ilgili olabilecek eğitim, ulaşım ve sağlık alanlarındaki başka görevlerin verilmesi de benimsenmiştir. Bölgeler bu işlevlerin bir kısmını merkezi devlet, iller ve komünlerle paylaşıyor da 1990'ların ortalarından 2000'lere uzanan dönemde, planlama ve ekonomik kalkınmaya yönelik genel politika yaklaşımında giderek daha merkezi bir konuma sahip olmuşlardır.⁷³⁰

1982'de başlatılan yerelleşme reformları bölgeleri; iller ve komünlerle eşit statüde olacak şekilde teritoryal yönetimlere dönüştürmüş ve bölgesel meclislerin statüsünde önemli bir değişiklik sağlamıştır. Doğrudan seçilecek olan bölge meclisi

⁷³⁰ John Loughlin, "The slow emergence of the French regions", 2008, s. 563.

böylece yeni bir demokratik meşruiyet kazanmıştır. Daha önce, bölgesel konseylerin yöneticisi olan, gündemlerini belirleme, toplantılara başkanlık etme, bütçelerini kontrol etme ve kararlarını uygulama göreviyle donatılmış olan valilerin bu 1982’de meclislerin seçilmiş başkanlarına devredilmiş, valiler görevi sadece meclis kararlarının yasallığını basit şekilde kontrol etmekle sınırlandırılmıştır. Bu, bölge başkanının yerel yönetim dünyasında yeni ve önemli bir siyasi aktör olduğu anlamına gelmektedir. Müteşebbis gruplarını temsil eden üyeler, sendikalar, sivil dernekler ile birkaç “seçkin” kişiden oluşan “Ekonomik ve Sosyal Konsey” meclise danışmanlık yapmakta ve önerilerini bildirmektedir. Ülkenin genelinde bölgesel meclislerin çoğu aynı yapıyı benimsemiş olsa da Korsika ve denizaşırı topraklardaki yapılarda (DOM-TOM) bazı önemli farklılıklar bulunmaktadır. Korsika’ya, Fransa anakarasındaki bölgelerin aksine, coğrafi ve kültürel özelliğini tanımanın bir yolu olan “özel bir statü (statut particulier)”, temsilci organına "bölgesel meclis" yerine "bölgesel asamble" adı verilmiş, kültür ve dil gibi bazı alanlarda diğer bölgelere göre biraz daha büyük yetkilere sahip kılınmıştır. Hem Fransa’ya olan büyük mesafeleri nedeniyle hem de bazılarının eski koloniler olması nedeniyle denizaşırı topraklardaki yapılara da (DOM-TOM) özel statü verilmiştir.⁷³¹

Ancak bu, yeni bölgesel meclislerin doğumunun o kadar da kolay olduğu anlamına gelmemektedir. Sosyalist hükümet, ilk doğrudan seçimleri 1986’ya kadar ertelemiştir zira Sağ’ın bölgesel meclisleri ulusal hükümete saldırmak için bir üs olarak kullanacağından korkmuştur. Nitekim 22 bölgenin 20’sinde Sağ’ın çoğunluğu kazanması, Sosyalistlerin ne kadar haklı olduğunu ortaya koymuştur. Ayrıca, kullanılan orantılı temsil oylama sistemi, seçimi güvence altına almak için yalnızca düşük bir oy barajı gerektirmiş, bu da siyasi olarak parçalanmış meclislerin doğmasına yol açmıştır.

⁷³¹ Loughlin, s. 561.

Bu da bölgesel bütçeleri onaylayabilecek istikrarlı çoğunluklar oluşturmayı zorlaştırmış ve yeni bölgesel organların itibarını zedelemiştir.⁷³²

Bununla birlikte, bu zorluklara rağmen bölgeler, kamu bilincinin oluşması için kendilerini yavaş yavaş topluma empoze etmişler ve halk tarafından başlangıçta olduğundan daha olumlu görülmeye başlamışlardır. Ekim 2002'ye gelindiğinde toplumun büyük çoğunluğu bölgelerin; küçük suçlarla mücadele, çevre koruma, işsizlik, eğitim, hastane yönetimi ve bölgesel kalkınma gibi konulardan sorumlu olmasından yana tutum sergilemişlerdir. Nitekim Fransız halkının geleceğe güvenini ölçmek için 2003'te yapılan bir ankete göre, güvenilirlikte bölgeler %63 oranına çıkarken devlet %43'te kalmıştır. Aynı anket, Fransız halkının %43'ünün gelecekte bölgenin günlük yaşam üzerinde AB'nin Fransız devletinden daha fazla etkisi olacağını düşündüğünü göstermiştir. 1980'lerin başında bölgelerin kurulmasında ortaya konulan engellere bakılırsa 2000'lere doğru giden süreçte elde edilen bu olumlu görüşler oldukça şaşırtıcıdır.⁷³³

Diğer bir zorluk, bölgelerin yaşadığı parasal kaynak sıkıntısıdır. Schmidt'e göre, 1990'ların başında bölgelerin yerine getirmekte zorunlu oldukları sorumluluklar karşılığında yeterli miktarda parasal kaynak sahibi olmadıklarını belirtmektedir. Halbuki bölgeler, kendi görevlerine ilave olarak sorumluluk alanlarındaki iller ile komünlere ekonomik gelişmelerini sağlamaları için fon desteği de sağlamak zorundadırlar.⁷³⁴ Bu nedenle, 1990'ların ortalarından itibaren bölgelere daha fazla fon sağlayabilmek için AB bağlantılı farklı çözüm yollarına başvurulacaktır.

Bölgelere ilişkin ekonomik kalkınma planı öteden beri milli plan ile birlikte “yukarıdan aşağıya doğru” yaklaşımı ile yürütülürken 1994'ten sonra bu yöntem

⁷³² a.g.k.

⁷³³ a.g.k.

⁷³⁴ Vivien A. Schmidt, « Unblocking Society by Decree: The Impact of Governmental Decentralization in France », *Comparative Politics*, City University of New York, Vol. 22, No. 4 (Jul., 1990), s. 475-477.

değiştirilmiş, milli destek fonlarına AB'den sağlanan bölgesel fonların da ilavesiyle kontrata bağlı plan (CPERs) yöntemi getirilmiştir. Bu yöntem, özellikle AB'nin yönetim modeli olan hizmette yerellik ya da yetkilerin alt birimlere devrine (subsidiarité) uygun bir usuldür. Bu kapsamda, komünlere devletten daha yakın olan bölgeler bu usul ile AB ile koordineli olarak bu faaliyeti yürütürken odak noktası haline gelmişlerse de kontrata bağlı plan usulü, birçok alanı kapsamaması, AB, devlet ve bölge üçlüsünün ortaya çıkardığı karışıklık ve hepsinden önemlisi plana katkı koyacak devletin katkısını her dönem tam olarak koyamaması (örneğin, 2003'te devlet %15 kısıntı yapmıştır) uygulamada bazı zorluklar yaratmakta, bölgeler bu açığı kendi kaynaklarından karşılamak durumunda kalmaktadır.⁷³⁵

Buradan da anlaşılmaktadır ki AB'nin bölgelere aksaksız ve eksiksiz olarak verdiği parasal katkı bölgeler için hayati önem taşımaktadır. Haliyle, bu fonları sağlayan AB, bölge ve yerelleşme politikaları konusunda da Fransa hükümetine bazı hususları dikte etmesi normal karşılanmalıdır.

Bununla birlikte, bölgelerin işlevsizliği ile ilgili olarak bazı yazarlar görüş ortaya koymaktadır. Çeşitli yazarlardan aktaran Nitas'a göre, bölgeler gerek merkezi idarenin ve gerekse yerel yönetimlerin örgütlendiği yönetsel kademelerdir. Zira 1960'larda tam olarak kamu yönetim alanı niteliği ile varlık kazanan bölgeler, 2003 yılına gelindiğinde bile merkezi idareye bağlı bakanlara ait alan görevleri üzerindeki otoriteye sahip bölge valisi figürü nedeniyle merkeziyetçi gelenek etkileşiminden kurtulamamışlardır. Yazara göre, bölgelerin politika oluşturma sürecindeki rolleri küçüktür.⁷³⁶

Diğer yandan, reformlardan en fazla kazananların büyük şehirler ve iller olduğu iddia edilerek eleştirilmektedir. Zira bu birimler yeni işlevler ile bu işlevleri

⁷³⁵ Bu zorluk, 2006 yılında bölge valilerinin yetkilerinin arttırılmasıyla çözüme kavuşturulacaktır. Bknz. Loughlin, s. 563-565.

⁷³⁶ Nitas, s. 238.

karşılayacak kaynaklar edinmişlerdir. Fransız bölgeleri ise İspanya Özerk Toplulukları veya İtalyan bölgeleri ile karşılaştırıldığında ümit ettikleri kadar kazanamamışlar ve zayıf birimler olarak kalmışlardır. Bununla birlikte bölgeler, binlerce küçük topluluğun yanı sıra idari ve politik sisteme fazladan bir karmaşıklık katmanı olarak eklenmişlerdir. Dolayısıyla, Fransız yerelleşmenin pratikte, bölgesel ve yerel demokrasiyi güçlendirmekten ziyade sadece soyluların gücünü güçlendirdiği konusunda kuşkular bulunmaktadır.⁷³⁷

Zaten Fransız devlet adamlarının çoğu bölge konusuna her zaman kuşkuyla bakmışlardır. Bu yüzdendir ki Fransa'da bölgeler, diğer ülkelerin aksine, etnik, ulusal, dil ya da kültürel etmenlerle beslenen bir bölgesel özerkleşme akımının mahsulleri olmamıştır. Bu özelliğine bakarak, kimi düşünürler, Fransa'da özellikle bölgelere ilişkin gerçekleştirilen reformun, devlet yapısının çağdaşlaştırılması ile ilgili olduğuna, bunun ise ulusu oluşturan yerel birimleri canlandırmayı zorunlu kıldığına dikkat çekmişlerdir.⁷³⁸

B. Bölgelerde ve Komünlerde Azalan Parasal Kaynağa Bağlı Vesayet Sorunları

Bu dönemde bir yandan yerelleşme derinleştirilirken diğer yandan da merkezileşmeye doğru geri dönüş sürecinin başlatıldığına ilişkin bazı eleştiriler vardır. 6 Şubat 1992 tarihli yasaya göre, yetki genişliği kapsamında yerelde bulunan merkeze ait kuruluşlar, bulundukları bölgede kamu hizmetlerini yerel halka sunmak üzere görevlendirilmiş merkezi hükümete ait unsurlardır. Bu kuruluşlar yerel yönetimlerle birlikte yöre halkına hizmet verirler. Yetki genişliği kuruluşları ile yerel yönetimler arasında yetki donatılması bakımından bir üstünlük bulunmamakla birlikte, devletin illerdeki ve bölgelerdeki, yetki genişliğine dayalı hizmetlerinin, merkez adına valilerce

⁷³⁷ European Union, “Regional and Local Democracy in the European Union”, 1999, s. 136.

⁷³⁸ Ruşen Keleş, “Fransa'da Yerinden Yönetim”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 3, S: 1, Ocak 1994, s. 11-12.

yürütülmesi, merkez-taşra dengesini nispeten bozmuştur.⁷³⁹ Bir yandan valinin birincil rolünü güçlü bir şekilde ön plana çıkaran 6 Şubat 1992 tarihli yasa varken bir de bölgesel planlama direktifinin temelini oluşturan 1995 arazi kullanım planlaması ve geliştirme yasası çıkarılmıştır. Bu yasa ile, daha önce yerel yönetimler tarafından kullanılan yetkiler coğrafi olarak sınırlandırılmıştır. Buna ilave olarak, vergi konularında bölgelerin ve illerin özerkliğini kısıtlayan 1993 tarihli maliye yasası ile inşa edilmiş mülkler üzerindeki emlak vergisinin bölgelere ve illere ait payları kaldırılmıştır.⁷⁴⁰

Schmidt, yerelleşme reformlarını müteakip teritoryal yönetimlere verilen sorumluluklar karşılığında yeteri kadar parasal destek sağlanamadığı için reformlardan önceki dönemlerde yaşanan bazı vesayet süreçlerinin 1990’larda da yaşandığını belirtmektedir. Özellikle bölgeler ve komünler bu açıdan sürekli olarak parasal kaynağına bağlı bazı vesayet sorunlarını dile getirmektedirler. Zira illerin, mevcut sorumlulukları karşılığında sahip oldukları parasal kaynakların bölgelerden fazla olduğu belirtilmektedir. Üstelik bölgeler, illerin ve komünlerin ekonomik gelişmeleri için bu birimlere fon desteği vermek zorundadırlar. Ayrıca, özellikle kırsal yörelerdeki komünlerin, parasal kaynaklar açısından yerelleşmeden sonra daha kötü duruma düştükleri, özellikle sermaye yatırım projelerinde aldıkları parasal destek konusunda hala il valilerinin vesayeti altında bulundukları ifade edilmektedir. Dolayısıyla, vesayet ve yerinden yönetimin kısıtlanması retoriğinin bir şekilde devam ettiği belirtilmektedir.⁷⁴¹

Süreci “sessiz mali yeniden merkezileşme” olarak adlandıran Greffe’ye göre, aktarılan yetkilere göre sağlanan kaynakların daha az olduğunu ve bu nedenle yerel

⁷³⁹ Pierre Bodineau et Michel Verpeaux, *Histoire de la décentralisation*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993, s. 108.

⁷⁴⁰ Dumont, s. 19.

⁷⁴¹ Schmidt, s. 475-477.

makamlara saygı gösterilmediğini ifade etmektedir. Zira aktarılan görevler için sağlanan mali kaynak görevlerin ancak yarısını karşılayabilecek durumdadır. Ayrıca, sağlanan mali kaynak da vergilendirme transferleriyle değil, Devletin yerel yönetimlere verdiği genel hibeden sağlanmıştır. Yani, yeni yetki transferleri, vergi transferleri şeklini almamıştır.⁷⁴²

Diğer yandan, valilerin yetkilerinin azalmadığı şekil değiştirdiği, valiler eskiden gücü ellerinde bulundururken şimdi, gücü elinde bulunduran teritoryal yönetimlerin başkanlarının güçlerine aracılık (power brokers) yaptıkları belirtilmektedir. Zaten valiler halen kendilerini karakterize ederken “tarafsız” olarak yerel yönetimler arasında “arabuluculuk” görevini yerine getirdiklerini belirtmektedirler.⁷⁴³

Bölge valilerinin bu dönemde yükselişe geçtiklerini belirten Greffe’e göre, yerinden yönetim iyi bir yetki genişliğinin var olduğunu farz eder. Bu anlamda, 1. dönem yerelleşme yasasını bu yöndeki tedbirler izlemiştir; en dikkat çekici olanı 1 Temmuz 1992’deki yetki genişliği kararnamesi olup devlet idaresine yetki devri (subsidiarité) ilkesini uygulamıştır. Buna karşılık, ilan edilen yetki transferleri azaltılmıştır. Düzenli olarak teyit edilen yetki genişliği nadiren yerinden yönetimin ritmini yakalar, özellikle de yetki genişliği valiye dayandırarak, vali genellikle güçlendirilmiş bir aktör yapılır. 1. reform dönemi sonlarında bölge valisinin hızla yükselmesi de bu şekilde olmuştur. Bölge valisi, devlet politikasının uygulanması için arazi kullanım planlaması, ekonomik kalkınma, kırsal kalkınma, çevre, sürdürülebilir kalkınma, kültür, istihdam, barınma, kentsel dönüşüm, halk sağlığı gibi alanlarda kurallar koyması öngörülmüştür. Dolayısıyla burada, ekonomik ve sosyal kalkınmadan sorumlu bir bölge yerel yönetimi ile sürdürülebilir kalkınma alanındaki yeteneklere yatırım yapan bölge valisi arasında potansiyel bir çatışma alanı yaratılmış olmaktadır.

⁷⁴² Xavier Greffe, « L'Acte II de la décentralisation, (dans La décentralisation) », *La Découverte*, 2005, s. 99-100.

⁷⁴³ Schmidt, s. 473-474.

Ayrıca bu yasal mevzuat, bölge valisinin yetkilerini koordinasyon açısından da genişletmekte ve bölge valilerini il valilerinin üstüne yerleştirmektedir.⁷⁴⁴

Montricher'e göre ise reformlardan 10 yıl sonra, yerelleşme devletin modernleşmesine yönelik belirleyici bir reform olarak kabul edilmiş olmasına rağmen hala valilik müessesesi sürmekte, il ve bölge düzeyinde "aynı bölgeden" sorumlu iki yetkili makam (il ve bölge valileri) kurulmaktadır. 1982 reformunun amacının, "eşitlik" ve "nitelik" kavramlarıyla birlikte "yerel talep" ifadesini onaylamak olmasına rağmen 1994 yılında Fransa'da kamu yönetimi geçiş sürecine bakıldığında merkezi yapı ve onun mantığının, eski alışkanlıkların ve ayrıcalıkların korunmasına yönelik stratejilere yol açtığı görülmektedir. Valinin rolü hala çözüme kavuşturulamamıştır. Belki daha da önemlisi, değişim sürecine ciddi kurumsal sınırlar getirilmiştir.⁷⁴⁵

Özetle, 1982'de yerel yönetsel özgürlükler arttırılmışsa da 1990'larda düzenlenen mevzuat ile yerel yönetsel özgürlüklerde bir geri adım oluşturulmuş ve merkeze ait yetkilerin önemli bir bölümünün merkezi hükümetin temsilcisi valilere devri sağlanmıştır. 1990'lı yıllarda başlayan ve 2000'li yıllara uzanan süreçte vali, yerel birimler ile merkez arasında arabulucu rolünü üstlenmekte, birinin diğeri üzerindeki istekleri konusunda uzlaştırma yolları aramaktadır. Dolayısıyla, bu ikinci dalga yasal düzenlemeler bu dönemin başlarında yapılan reformlardan bir sapma olarak görülmelidir.

C. Oluşamayan Yerel Demokrasi

Reformlarda meclis başkanlarının ve belediye başkanlarının kazandığı statü de eleştirilen konular arasındadır. AB Bölgeler Komitesine göre, yerelleşme reformları kapsamında validen yetkileri devralan bölge ve illerdeki meclis başkanları ile orta

⁷⁴⁴ Greffe, s. 114.

⁷⁴⁵ Nicole De Montricher, "Decentralization in France", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.8, No.3, 1995, (Abstract).

büyükölükteki kasabaların belediye başkanları ve yardımcıları güçlenmiş, bir bakıma kendi içinde yeni bir “kutsal seçkinler” sınıfı yaratılmıştır. Şehirlerin ve kasabaların büyüklüklerine bağılı olarak bu seçkinlerin kendi içinde de saygın bir hiyerarşik yapı bulunmaktadır. Ayrıca, bazı kazanımlara karşın Fransız siyaseti yerel düzeyde parçalanmıştır. Zira artık merkezi düzeyde daha az planlama yapan devlet bir şekilde kamu politika alanlarından uzaklaşmış hatta farklı yerel seviyeler arasında kaos oluşturacak şekilde yereli rekabet ortamına terk etmiştir.⁷⁴⁶

Eleştirilen diğier bir konu da yerel demokrasinin tam olarak gerçekleşmemesine ilişkindir. 1980'lerin yerelleşme reformlarının amaçlarından biri de bir bütün olarak hükümeti ve yönetimi halka yaklaştırmak suretiyle Fransız devletindeki demokrasiyi güçlendirmektir. Bu hedefe büyük ölçüde ulaşıldığı söylenebilir.⁷⁴⁷ Ancak, Fransız yerinden yönetim sisteminde, yurttaşların karar süreçlerine doğrudan doğruya katıldıklarını söyleyebilmek güçtür. 6 Şubat 1992'deki yasa,⁷⁴⁸ belediyeleri, görev alanlarına giren konularda, seçmenlerine danışma konusunda yetki vermiştir. Ama unutulmamalıdır ki burada sadece, bilgi edinmeye ve aydınlatılmaya yönelik bir "danışma" söz konusudur.

Fransa'daki yerel demokrasinin eksikliğine ilişkin benzer görüşler ortaya koyan Mabileau'ya göre, bu dönemde yerelleşme ile gerçek yerel demokrasiyi (temsili demokrasiden ziyade katılımcı) elde etme girişimi, diğier daha az radikal yaklaşımların getirilmesiyle sulandırılmıştır. Ayrıca, “yerel demokrasi” ille ilgili bir bölüm içeren 1992'deki yerel yönetim yasasından sonra 1995'teki Pasqua Yasası vatandaşları toplumsal girişimler formundaki planlama konusuna tam anlamıyla dahil etmeye

⁷⁴⁶ European Union, “Regional and Local Democracy in the European Union”, 1999, s. 136.

⁷⁴⁷ European Union, “Regional and Local Democracy in the European Union”, 1999, s. 147.

⁷⁴⁸ *Loi n° 92-125 du 6 février 1992.*

çalışmış ancak başka ülkelerde olduğu gibi, Fransa'da da katılımcı demokrasi inşa etme girişimi maalesef *kitlesel vatandaş kayıtsızlığı kayasının* üzerine saplanıp kalmıştır.⁷⁴⁹

D. Giderek Karmaşıklaşan Bir Yerel Yapı

1982 reformunun tenkit edilen bir başka yönü, komün, il ve bölge hudutlarını yeniden tespit edecek bir alansal biçimlendirmeye gidilmemesidir. Komünlerin birleştirilmesi, bölgesel sınırlarda değişiklik yapılması yerel yönetimler açısından önemli konulardır. Halbuki 1982 reform düzenlemeleri bu sorunları giderecek bir tedbiri kapsamamaktadır. Ayrıca, komünler arası işbirliği konusunda da (çok parçalı yapılar) önemli bir tedbir getirilmemiş, düzeyleri farklı yerel yönetim birimleri arasında hiyerarşiye bağlı sıralı ilişki kurulmamış, iller ile bölgeler arasında mevcut olan fikir ayrılıkları ve uyuşmazlıklar da bir sonuca bağlanamamıştır.⁷⁵⁰

Reformlardan en fazla kazananların büyük şehirler ve iller olduğu ifade edilmektedir. Zira bu birimler yeni işlevler ile bu işlevleri karşılayacak kaynaklar edinmişlerdir.⁷⁵¹ Bu durum göz önüne alındığında bölgeler ile kırsaldaki yerleşim birimlerinden sorumlu komünlerin kaynaklardan yoksun kaldığı anlaşılmaktadır.

Genel olarak eleştirilen bir konu da komünlerin ve komün gruplarının çeşitliliği ve sayılarıdır. Komünlerle ilgili olarak temel sorun, genellikle yerel vatandaşların güçlü bir şekilde bağlı kaldığı çok sayıda (36.000'den fazla) ve çok küçük varlıklar olmasıdır. Bunların büyük bir kısmı çok küçüktür ve görevlerini yerine getirme kapasitesinden yoksundurlar. Bu nedenle, genellikle il yönetimlerinin yardımlarına bağımlıdırlar. Mantıksal çözüm, sorumluluklarını yerine getirebilecek daha büyük kuruluşlarla

⁷⁴⁹ Albert Mabileau, "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", In: *Revue française de science politique*, 47^e année, n°3-4, 1997, s. 371-372.

⁷⁵⁰ Yves Meny, "The Socialist Decentralization", *The Mitterrand Experiment: Continuity and Change in Modern France*, George Ross, Stanley Hoffmann and Sylvia Malzacher. New York: Oxford University Press, 1987, s. 252.

⁷⁵¹ European Union, "Regional and Local Democracy in the European Union", 1999, s. 136.

birleşmeleri olacaktır. Ancak, diğer Avrupa ülkelerinin aksine, Fransız devleti, birçok kez denemesine rağmen, sayılarını yukarıdan inme bir şekilde azaltmada büyük ölçüde başarısız olmuş; bunun yerine, havuç ve sopa yaklaşımını benimsemiş, bir araya gelmeyen komünlere mali teşviklerden yoksun bırakma cezasını öngörmüş ve bu nedenle, giderek artan gruplaşmaların çeşitli biçimleri oluşturulmuştur. Örneğin bunlardan bölgelerle ilgili olan ikisi, komünler arası kamusal kuruluşlar (Établissement Public de Coopération Intercommunale-EPCI'ler) ve “yurt (pays)” oluşumlarıdır. EPCI'ler; kırsal, kentsel veya kırsal-kentsel arasında kalan farklı türlerde komünleri gruplandırmaktadır. Hepsi olmasa da bazılarının kendi mali kaynakları bulunmaktadır. 1990'lardan beri Fransa genelinde bu komünler arası kuruluşların olağanüstü genişlemesi olmuştur ve bugün Fransız halkının büyük çoğunluğu bunlardan birinin üyesi olan bir komün içinde yaşamaktadır. EPCI meclisleri dolaylı olarak seçilir zira üye komünlerden gelen meclis üyelerinden oluşur ve toplu yerel yönetim örgütleri olarak normalde tek bir komün tarafından yürütülecek işlevleri sağlarlar. Sınırları, mevcut komünlerin ve illerin sınırları ile örtüşmektedir.⁷⁵²

Bölgelerle ilişkili “yurt (pays)” komün grupları ise komünlere özgü geleneksel hizmet vermek yerine coğrafi, ekonomik, kültürel ve sosyal bütünlüğü olan ülke topraklarını ifade eden bir kavram içinde proje bazlı olarak görev yaparlar. Yurtların meclisleri yerel seçilmişler yanında seçilmemiş politika aktörlerini de içermektedir. Sınırları ise komünlerinki gibi belirli olmayıp projeye bağlı olarak daha geniş olabilmektedir. Bölgeler tarafından kontrata bağlı olarak doğrudan finanse (CPERs) edilen bu iki tür komün grupları sayesinde gelişmiş bölge örneği (Brittany) olduğu gibi başarısız örnek de (Korsika) mevcuttur.⁷⁵³

⁷⁵² Loughlin s. 566.

⁷⁵³ Loughlin, s. 567.

Bu dönemde, yerel yönetimlerin çeşitlerine ve sayılarına bakınca durumun bir hayli karmaşık olduğu gözlenmektedir. 1999'daki sayılara bakınca, komünlerin; 36.779, illerin; 100, bölgelerin; 26 ve komün birliklerinin (sendikalar) ise 18.504 olduğu görülmektedir. 2002 yılı sonuna ve 2003 yılı başına gelindiğinde ise birçok topluluğun (büyükşehir, kent, yeni kent, komün) ortaya çıktığı; sayıları 4054 olan kantonların idari sistemde yerlerini aldıkları gözlenmektedir.⁷⁵⁴ Yerel yönetimlerin çeşit ve sayılarına ilişkin durumun daha iyi anlaşılabilmesi için aşağıdaki tablo (Tablo 26) oluşturulmuştur.

Tablo 26. Fransız Yerel Yönetimleri (1999-2002 sonu)⁷⁵⁵

Yerel Yönetimlerin Sayıları (1999)	Komünler (belediyeler): 36 779 - Metropoliten Fransa'da: 36.565 - Denizaşırı şehirler (DOM): 114 - Denizaşırı topraklar (TOM): 48 - Özel statülü yerel yönetimler (statut particulier): 52 İller (Départements): 100 - Metropoliten Fransa'da: 96 - Denizaşırı illerde (DOM): 4 Bölgeler (Régions): 26 - Metropoliten Fransa'da: 21 - Korsika yerel yönetiminde: 1 - Denizaşırı illerde (DOM): 4 Denizaşırı topraklar (TOM): 3 (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises) Özel statülü yerel yönetimler: 3 (Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon)
Yerel Yönetimlerin Gruplara Göre Sayıları	01/01/1999 Birlikler (Syndicats): 18.504 - Tek fonksiyonlu birlikler (SIVU): 14.885 - Çok fonksiyonlu birlikler (SIVOM): 2.165 - Karma birlikler (SM): 1.454 01/01/2003 - Büyükşehir toplulukları (CU): 14 - Kent toplulukları (CA): 143 - Yeni kent birlikleri (SAN): 8 - Komün toplulukları (CC): 2 195 Kantonların idari bölünmesi (découpage administratif en cantons) (1.1.2003): 4054 - Metropoliten Fransa'da: 3.879 - Denizaşırı illerde (Départements d'outre-mer) (DOM): 156 - Mayotte adasında: 19

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

⁷⁵⁴ Ministère de l'intérieur, "Les Collectivités locales en chiffres 2004", s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

⁷⁵⁵ a.g.k.

Bölüm Değerlendirilmesi

Fransa’da yerelleşme politikalarının ön plana çıkışında, 1970’lerin sonunda ortaya çıkan petrol krizi ve Keynesyen politikaların iflası sonucu beliren küresel krizin de büyük rolü bulunmaktadır. Başta Fransa olmak üzere gelişmiş Batılı ülkelerin ekonomileri bu krizden önemli derecede etkilenmiş ve toplumda kapitalist ekonomik sisteme güven azaltmıştır. Ekonomik kriz, 1. dönem reformlarını tetikleyen bir unsur olmakla birlikte asıl reform ihtiyacını belirleyen nedenler farklıdır. Reformların asıl nedeni ekonomik kriz olsaydı, kriz bittikten sonra Fransa bu reformları bırakması gerekirdi. Halbuki reformlar süreklilik arz ederek 2018’lere kadar hatta daha sonraki dönemlerde de devam etmiştir.

Reformların nedenleri, Fransa’nın benimsediği “Avrupa’da en büyük olma” politikasında yatmaktadır. Zira bu politikasını gerçekleştirmek için Fransa, özellikle 1980’lerden itibaren politikalarını AB üzerine inşa etmiş, AB’nin bölgesel ve yerelleşme politikaları da bu süreçte devreye girerek Fransız yerel yönetimler üzerinde etkili olmaya başlamıştır. Bu dönemde AB’nin belirlediği belli kriterler çerçevesinde etkin bir şekilde kullanılan AB bölge fonları şüphesiz Fransız bölge yönetimlerinin oluşturulmasında önemli bir faktör olmuş, Fransız yerelleşme reform çalışmaları da AB normları çerçevesinde bölge politikaları üzerinden şekillenmiştir.

Yerelleşme sürecinde, Mitterrand ve ekibinin yerelleşme konusunda aldıkları inisiyatif önemli bir yer tutmaktadır. 1982’den 2002’lere uzanan 1. dönem yerelleşme sürecindeki reformların büyük bölümü reformist bir programla 1981’de iktidara gelen Mitterrand’ın partisi tarafından, reformların az bir bölümü de 1995’te Başkan seçilen Chirac tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, bölge bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiş, bölge meclislerinin genel oyla seçilmesi sistemi getirilmiş ve yeni

uygulamanın bölgeler açısından 1986 yılından itibaren geçerli olması öngörülmüştür.⁷⁵⁶ Ayrıca, il ve bölgelerdeki yürütmeye ilişkin yetkiler validen alınarak il ve bölge meclislerinin başkanlarına aktarılmış, valinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılarak idari mahkemelere devredilmiş, önceleri taşra ve yerel yönetim birimlerinin çalışmalarından sorumlu olan vali, yeni durumda yalnızca taşra kuruluşlarının çalışmalarına ilişkin koordinasyondan sorumlu tutularak daha çok temsili bir konuma getirilmiştir.

İlk adım olan 1983-1986 yılları arasında çıkarılan yasalar ile yerel yönetimlere ilişkin mali konuların güçlendirilmesi, yetkilerin paylaşımı, yetki aktarımı gibi konularda yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.⁷⁵⁷ Bu bağlamda, yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları yeniden tanımlanarak genişletilmiş, yeni görev dağılımı çerçevesinde ekonomik kalkınma bölgelerin, sosyal nitelikli hizmetler illerin ve geleneksel yerel hizmetler komünlerin sorumluluğuna verilmiştir.⁷⁵⁸ Döneme damgasını vurması bakımından “yerel yönetimler bakanlığı” ismine de “yerelleşme” kavramı eklenerek bakanlığın ismi “teritoryal yönetimler ve yerelleşme bakanlığı (Ministre des Collectivités Territoriales ou de la Décentralisation)” şeklinde değiştirilmiştir.⁷⁵⁹

Dolayısıyla, Defferre’in “laik merkezileşme sürecinden bir kopma” olarak nitelendirdiği yerelleşme kapsamında yapılan 1. dönem reformları Fransa için bir dönüm noktasıdır. Aslında reformların gerçekleştirilmesi “evrimleşme” ve “kopuş” kelimelerinin birlikte kullanılabileceği bir sürece de işaret etmektedir. Büyük ölçüde toplumsal kabul gören bir ideoloji ve toplumsal değişime dayanan bu reform modeli iktidar gücünün yerel ile paylaşılmasını öngörmektedir. Reformlar, yerelleşme yolunda geri dönüşü olmayan bir değişimdir. Bu değişim aynı zamanda bir evrimin dönüm

⁷⁵⁶ European Union, “Regional and Local Democracy in the European Union”, 1999, s. 136.

⁷⁵⁷ Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 39.

⁷⁵⁸ Karaer, s. 20-21.

⁷⁵⁹ Caron, s. 148.

noktasını belirleyen bir kilometre taşı olarak da görülmelidir. 1982 reformu, kendisinden önce gelen evrimsel süreci onaylamakta ve meşrulaştırmaktadır. Zira bu reformun izlerini, yerel yönetimlere ilişkin üzerinde politik uzlaşşı sağlanan Peyrefitte (1974) ve Guichard (1976) raporları ile 1978'deki “Yerel Sorumlulukların Geliştirilmesi” projesinde de görmek mümkündür.⁷⁶⁰

Buraya kadar yapılan açıklamalar ile 1982 yasaları kapsamında yapılan reformlara ve değışimlere ilişkin genel bir bakış açısının ortaya konulmasına gayret edilmiştir. Şimdi kısaca, bu reformun ve değışimlerin, bölgelerde, illerde, komünlerde, komünler arası işbirliği kurumlarında ve özel statülü yerel yönetimlerde nasıl karşılık bulduğuna bakmak gerekmektedir.

1982 yılındaki reformlar, diğer yerel yönetimlerine göre daha çok bölge yönetimleri açısından bir dönüm noktasıdır. Zira 2 Mart 1982 tarihli Kanununa⁷⁶¹ göre, bölge ilk kez yerel yönetim statüsüne sahip olmuş, reformun uygulanması ise 1986 genel seçimlerinde mümkün olabilmıştır.⁷⁶² 1982 yasası ile bölge valisinin bölge yerel yönetimleri üzerindeki denetim yetkisi büyük ölçüde sınırlandırılarak bölgelerde kurulu bulunan idare mahkemelerinin hukuka uygunluk denetimine tabi yeni bir denetim düzeni getirilmiştir.⁷⁶³

Bu dönemde toplam 26 bölge yerel yönetimi (deniz aşırı dahil) bulunmaktadır. Bölge meclis üyeleri illerden seçilerek gelmektedir.⁷⁶⁴ Bölgede, doğrudan genel oyla 6 yıl için seçimle oluşturulan bir bölge meclisi ile bu meclis üyeleri arasından 6 yıllık bir süre için seçimle oluşturulan bölge meclisi başkanı bulunmaktadır. Meclis karar

⁷⁶⁰ Mabileau, s. 341.

⁷⁶¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

⁷⁶² Forges, s. 140.

⁷⁶³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, s. 742.

⁷⁶⁴ Loi n° 85-692 du 10 juillet 1985, s. 7807.

organını, başkan ise yürütme organını oluşturmaktadır.⁷⁶⁵ Mecliste bulunan 4 danışma organının en önemlisi olan “ekonomik ve sosyal komite” bölgenin ekonomik, sosyal, bilimsel ve kültürel faaliyetlerine ilişkin önerilerde bulunmakla yükümlüdür.⁷⁶⁶

Bölgeler, ekonomik, sosyal, kültürel, sağlık ve bilim yönünden gelişim sağlamakla görevlendirilmiştir.⁷⁶⁷ Ulusal planın hazırlanmasına yardımcı olan ve kendi bölge planını da yapan bölgeler; doğal parklar, su kanalları, köprüler, turistik alanlar oluştururlar; mesleki eğitim ilke ve programları, liselerin yapımı, bilimsel araştırmaların yürütülmesi gibi hizmetleri de yaparlar. Bu hizmetleri yerine getirebilmek için bölgelerin gelir kaynakları, diğer yerel yönetimlerde olduğu gibi, yerel dört çeşit vergiden alınan payların yanında, taşınmaz mal satışları ve sürücü ehliyet harçlarından oluşmaktadır.⁷⁶⁸

AB fonlarından azami faydalanmak için bölge valilerine bazı yetkilerin verildiği bu dönemde, özellikle 1994’ten sonra devletin sağladığı milli destek fonlarına AB’den sağlanan bölgesel fonların da ilavesiyle kontrata bağlı plan (CPERs) yöntemi getirilmiştir. Loughlin’e göre, bu yöntem, özellikle AB’nin yönetim modeli olan hizmette yerellik ya da yetkilerin alt birimlere devrine (subsidiarité) uygun bir usul olarak uygulanmıştır. Yani bu usulde, kararların vatandaşa en yakın uygun düzeyde alınması gereklidir. CPERs planının hazırlanmasında ortaklar merkezi devlet ve bölge konseyleridir. Bu iki ana ortağın yanında diğer yerel yönetimler ve AB gibi diğer birçok aktör de sürece dahil olabilmektedir.⁷⁶⁹ Bu yöntem, ileride yapılacak ilave yerelleşme reformlarının şekillenmesinde de rol oynayacaktır.

⁷⁶⁵ Rémond ve Blanc, s. 154-155.

⁷⁶⁶ *Décret n°82-866 du 11 octobre 1982*, s. 3030.

⁷⁶⁷ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 740.

⁷⁶⁸ Forges, s. 141.

⁷⁶⁹ Loughlin, s. 564.

Dönemin değişim alanlarından biri de il yerel yönetimleridir. 1982 yasası kapsamında valinin idari vesayetinin kaldırılmasından sonra ildeki yönetim yetkisi ve sorumluluğu il genel meclis başkanına geçmiştir. Valinin il yönetimi üzerindeki yerindelik denetimi tümüyle kaldırılmış sadece yasallık (légalité) ve düzenlilik (régularité) denetimi kalmıştır.⁷⁷⁰ Vali/cumhuriyet komiseri ile meclis başkanı arasında kurulan ilişkide merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasında yapılan sözleşmelerin önemli katkısı vardır. Temel olarak yereldeki bu iki otoritenin her birinin eylem alanlarındaki başarısı birbirlerine bağımlı hale gelmiştir.⁷⁷¹

İl yönetiminin önemli bir organı olan il genel meclisi, 2 Mart 1982 tarihli kanuna göre, ilin hizmetlerini düzenleyen ve doğrudan genel oy ile seçilen bir meclistir. 6 yıl için seçimle oluşturulan meclis üyeleri 3 yılda bir yenilenirler. Seçimler tek listeyle yapılır ve kanton başına bir üye seçilir. Meclis tarafından seçilen başkan ve başkan yardımcısı ise 3 yıl için seçilirler.⁷⁷²

Meclis başkanı, ilin yürütme organıdır. Meclis görüşmelerini hazırlar ve yürütür. İl yönetimine ait harcamalarda yetkilidir. Genel vergi kanununun özel hükümlerine tabi olarak vergi gelirlerinin toplanmasının ve icrasının nasıl yapılacağını belirler. İle ait hizmetlerin yöneticisidir ancak denetim ve sorumluluğu altında bulundurduğu hizmetlere ilişkin yöneticilere her konuda imza yetkisi verebilir. İldeki sorumluluk alanını yönetir. Bu itibarla, Devlet temsilcisi yerine geçme yetkisi verildiği için polis yetkilerini, özellikle bu alandaki trafiğe ilişkin yetkilerini kullanır (Md. 25).⁷⁷³

⁷⁷⁰ Rémond ve Blanc, s. 98.

⁷⁷¹ Thoenig ve Dupuy, s. 980.

⁷⁷² İllerin meclis başkanlarının görev süresi (3 yıl) komünlerin meclis başkanları veya bölgelerin meclis başkanları (6 yıl) karşılaştırıldığında daha azdır. Bu husus, il genel meclis üyelerinin yarısının her 3 yılda bir yenilenmesinden ve her yenilemede oluşan yeni il genel meclisinin yeni bir başkan ile çalışma gereğinden kaynaklanmaktadır. Bknz. Rémond ve Blanc, s. 100.

⁷⁷³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, s. 735.

Alan düzenlemesi, şehircilik, konut ve sosyal yardım alanındaki görevlere yoğunlaşan il yönetimleri bu dönemde karma ekonomi modeli ile teşebbüsleri desteklemektedirler.⁷⁷⁴ Ayrıca, su kaynaklarının geliştirilmesi için merkezden ödenen yardım fonu, fon danışma komitesinin önerisi üzerine her yıl iller tarafından dağıtılır. İller, ilgili yerel yönetimlerin sunduğu önerilere dayanarak, bu fonun içme suyu temini ve sanitasyon işlerini yürüten kırsal komünler ve grupları arasında dağıtımını düzenler. Benzer şekilde, kırsal alanlardaki elektrik ve gaz geliştirme için tahsis edilen fon iller tarafından ilgili ihale makamları arasında dağıtılır (Md. 110).⁷⁷⁵ İl yönetimleri, doğrudan vergi kapsamındaki 4 yerel verginin (konut, yapısız arazi, oturma, meslek) yanında gayri menkul devir ve intikal vergisi gelirlerinden, otomobil plaka ve kayıt harçlarından yararlanırlar.⁷⁷⁶ Bu dönemdeki yerel gelirler, bütçedeki gelirlerin yalnızca %30'unu meydana getirmektedir. Geri kalan gelirlerin önemli bir bölümü devlet bütçesinden tahsis edilen kotalardan sağlanır.⁷⁷⁷

Komünlere gelince; 2 Mart 1982 tarihli kanunun ilgili maddeleri incelendiğinde özetle, merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ilişkilerdeki bu dengeleme mücadelesinde her zaman ön planda bulunan komün yönetimlerinin, bu kanun kapsamında ildeki veya ilçedeki devlet temsilcisinin (vali ve kaymakam) idari vesayetinden çıkarıldığı; yasaya aykırı olduğu düşünülen belediyeye ait fiillerin idare mahkemesine götürülmesinin öngörüldüğü⁷⁷⁸ ve böylece komünler için idari vesayet döneminin kapanmış olduğu anlaşılmaktadır. 19 Kasım 1982 tarihli kanun kapsamında ise bu dönemde 6 yıl için seçimle oluşturulan ve sayıları komünlerin nüfusu göz önüne

⁷⁷⁴ Forges, s. 137-138.

⁷⁷⁵ *Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983, s. 229.*

⁷⁷⁶ *Loi no 75-678 du 29 juillet 1975, s. 7763-7766 ; Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980, s. 72-73 ; Bouvier, s. 60-61.*

⁷⁷⁷ Forges, s. 138.

⁷⁷⁸ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, s. 730-732.*

alınarak belirlenen komün meclis üyeleri⁷⁷⁹ ve meclisin seçtiği bir komün meclis başkanı bulunmaktadır. Devlet görevlisi sıfatıyla ve komünün yöneticisi sıfatıyla çift şapkalı olarak görev yapan komün başkanı önemli görevler icra etmekte olup başkan komünün tek yöneticisidir.⁷⁸⁰ Toplu taşıma, temizlik, su, kanalizasyon, itfaiye, yoksullukla mücadele, yolların bakımı, imar planın gözden geçirilmesi, anaokulu, çocuk yuvası ve ilkokul binalarının bakımı, müze, kütüphane, çevre programlarının belirlenmesi gibi işler komünlerin yetenek ve yetkileri arasında bulunmaktadır.⁷⁸¹ Bu yeteneklere karşılık komünlere ait gelirler bu dönemde; doğrudan vergi gelirleri, devletten gelenler ve borçlanmalardır.⁷⁸² Bu dönemde, komünler gibi diğer yerel yönetimler tarafından da toplanan ve öteden beri bilinen 4 doğrudan vergi (konut, yapısız arazi, oturma ve meslek vergileri) bulunmaktadır.⁷⁸³

Komünler arası işbirliği kurumları (komün birlikleri/komünlerin gruplandırılması) kapsamında, 1982'den itibaren birçok değişiklik olmuş ve son halini 1999-2002 yılları arasında almıştır. Buna göre, 1999'da tek fonksiyonlu birlikler (SIVU), çok fonksiyonlu birlikler (SIVOM), karma birlikler (SM) oluşturulmuştur. 2002'de ise büyükşehir toplulukları (CU), kent toplulukları (CA), yeni kent birlikleri (SAN), komün toplulukları (CC) oluşturulmuştur.⁷⁸⁴ Bu kurumların türlerinde bazı sadeleştirmeler yapıldıysa da karmaşık yapı devam etmektedir.

Özel statülü yerel yönetimler kapsamındaki Paris, Lyon ve Marsilya şehirleri Fransa'nın en büyük şehirleri olduğundan bunlar için 1982'de çıkarılan ve günümüzde

⁷⁷⁹ *Loi n°82-974 du 19 novembre 1982*, s. 3487-3489.

⁷⁸⁰ Rémond ve Blanc, s. 49-50; Auby ve Auby, s. 87; Koraltay, s. 243.

⁷⁸¹ Forges, s. 131-132.

⁷⁸² Tortop, s. 55.

⁷⁸³ Konut vergisi (TFPB), yapısız arazi vergisi (TFPNB), oturma vergisi (TH) ve meslek vergisidir (TP). Bu vergilere ilişkin esaslar önce 1975'te daha sonra da 1980'de kanunlarla belirlenmiştir. Bu vergilerden meslek vergisi, 1999'da kısmen, 2010'da da tamamen kaldırılacaktır. Bknz. *Loi no 75-678 du 29 juillet 1975*, s. 7763-7766; *Loi n° 80-10 du 10 janvier*, s. 72-73.; Bouvier, s. 60-61.

⁷⁸⁴ Ministère de l'intérieur, "Les Collectivités locales en chiffres 2004", s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

de uygulanan özel statülü yönetim biçimleri benimsenmiştir.⁷⁸⁵ Bu üç şehir aynı zamanda birer komündür. Paris hem komün hem de il yönetimidir.⁷⁸⁶ Bu üç şehirde belediye faaliyetlerini, belediye meclisi yoluna koyar, tahditli bazı konularda da ilçe belediyelerine yetki verilmiştir.⁷⁸⁷ Ülkede, bu üç şehir dışında ilçe yerel yönetimi bulunmamaktadır.

Ile-de-France Bölgesi ve Paris'in Özel Yönetimine gelince; bu dönemde, Ile-de-France bölgesinde, bir bölge valisi, 7 il valisi ve Paris Polis Valisi bulunmaktadır. Paris'in yerel yönetim organları; kamu düzeni faaliyetleri ve yatırım bütçesi açısından Paris Valisinin idari vesayetine tabidir. Ancak, Ile-de-France Bölge Valisinde bu şekilde bir yetki bulunmamaktadır. 109 üyeli Paris Konseyi Paris'in karar organıdır. Bu konsey hem komün meclisi ve hem de il genel meclisi sıfatıyla toplanmaktadır.⁷⁸⁸

Deniz aşırı topraklardaki özel statülü yerel yönetimlerden; Guadeloupe, Guyana, Martinique ve Réunion hem denizaşırı il (DOM) hem de denizaşırı bölge (ROM) statüsünde birer yerel yönetimdir.⁷⁸⁹ Mayotte ve Saint- Pierre-et-Miquelon'da da yerel yönetim özelliği ön plana çıkan ve modeli, denizaşırı ülkelere benzeyen bir yönetsel sistem uygulanmaktadır.⁷⁹⁰ Yeni Kaledonya, Fransız Polenezyası, Wallis ve Futuna, Antarktika'daki ve Fransız Güney Okyanusundaki Fransız toprakları denizaşırı teritoryal yönetim statüsüne sahiptirler.⁷⁹¹ Bölgesel huzursuzlukların yoğunlaştığı Nouvelle Caledonie (Yeni Kaledonya) ise birer teritoryal yönetime sahip 3 eyalete bölünmüş olup burada federalizme yakın bir yapı mevcuttur.⁷⁹²

⁷⁸⁵ *Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982*, s. 3-8.

⁷⁸⁶ Auby ve Auby, s. 90.

⁷⁸⁷ Kayıkçı, s. 29.

⁷⁸⁸ *Loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975*, s. 143-144.

⁷⁸⁹ *Loi no 91-1384 du 31 décembre 1991*, s. 19-21.

⁷⁹⁰ Auby ve Auby, s. 56.

⁷⁹¹ a.g.k.

⁷⁹² a.g.k.

Korsika özel yönetimine gelince; Korsika'ya 1982 reformları çerçevesinde, bölge yerel yönetim statüsü verilmiştir. Yönetimin başında, “önemli yetkilerle donatılmış bir vali ile icraattan sorumlu Korsika Kurulu bulunmaktadır. 1991’de, Korsika bölge statüsünden çıkarılmış; bölge sayısı 25 olarak belirlenmiştir.⁷⁹³

İkinci dalga reformlara gelince; 1990-2002 yılları arasında yapılan ve ikinci dalga reformlar olarak adlandırılan dönemde genellikle yerel demokrasi, yetki genişliği hizmetleri, sürdürülebilir kalkınma ve kentsel dayanışmaya ilişkin konular ön plana çıkmıştır. Bu düzenlemeler kapsamında önce danışma amaçlı referandum süreci işletilmeye başlanmış “yerel demokrasi (démocratie de proximité)” adlı kanunla da (Loi n° 2002-276 du 27 février 2002) halkın yerel yaşama katılımını sağlamak amacıyla komünlerdeki mahallelerde danışma amaçlı “mahalle konseyleri (conseil de quartier)” tesis edilmiştir.⁷⁹⁴ 1997 yılındaki başka bir yasal düzenleme ise özellikle devlet ile yerel makamlar arasındaki ilişkilerle ilgili görevler ve yetkilerin, belirtilen koşullar altında yetki genişliğine ait hizmetlere (valinin yetkisine) devredilmesini öngörmektedir. Halbuki yetki genişliği kapsamına alınan bu yetki ve görevler 1982 ve 1972 düzenlemeleri ile komün, il ve bölge yönetimlerine verilen görev ve yetkileri kapsamaktadır (Md. 3).⁷⁹⁵

Bu bağlamda, bu dönemde yapılan bazı yasal düzenlemeler, 1982'den itibaren başlatılan yerelleşmenin geleneksel merkezileşmeye yeni bir görünüm kazandırdığını göstermektedir. Zira 1982 sürecinde yerel makamlar yeni yetkilerle donatılmıştır ancak bu yönetimler, Anayasa Konseyinin içtüzüğü ile teyit edilen, hareket etme kapasitelerini daha da sınırlandıran yasal, teknik ve finansal bağımlılığa sahip kılınmışlardır.⁷⁹⁶

⁷⁹³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, s. 748.

⁷⁹⁴ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002.

⁷⁹⁵ Décret n°97-463 du 9 mai 1997.

⁷⁹⁶ Chabrot, s. 559.

Görüldüğü üzere, ikinci dalga reformlar kapsamında yapılan düzenlemeler merkezi idareler ile yetki genişliğine bağlı devlet hizmetlerinin imtiyazlarını karşılıklı güçlendirmektedir. Dolayısıyla, bu yasa ile yetki genişliği (dekonsantrasyon) (valilere ait) ile yerel yönetimlere ait yerelleşme süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışı ortaya çıkmaktadır.⁷⁹⁷ Yani Fransız yerel yönetimlerine biçilen rol; ülke yönetiminde merkezi idareyle sürekli yardımlaşma ve birlikte yaşamayı ortak sorumluluk altında gerçekleştirmektir.⁷⁹⁸ Bu anlayış, daha sonraki yıllarda da devam edecektir.

Bu dönemin son yasal düzenlemesi kentsel dayanışma ve yenileşmeye ilişkin 13 Aralık 2000 tarihli kanundur. Çok detaylı hazırlanmış bulunan kanun, Fransa'da şehir planlama ve konut yasalarını derinden değiştiren bir metindir. Kanun, sürdürülebilir kalkınma amacıyla kentsel planlama politikaları arasında daha fazla uyum sağlama ihtiyacını vurgulamaktadır.⁷⁹⁹

Öte yandan, bu dönemde gerek gelirler gerekse giderler açısından yerel yönetimlerin maliyesi önemli bir yere sahiptir. Yeni vergilerin ihdas edilmesi sadece yasama organınca mümkün olmakla birlikte yerel yönetimlerin, yasayla belirlenen vergilerin oranını belirleme ve yürürlüğe koyma yetkisi bulunmaktadır. Bu dönemde, genel olarak yerel yönetimler tarafından toplanan ve öteden beri bilinen 4 doğrudan vergi kalemi bulunmaktadır. Konut, yapısız arazi, oturma vergisi ve meslek vergisidir. Bu vergilere ilişkin esaslar önce 1975'te daha sonra da 1980'de kanunlarla belirlenmiştir.⁸⁰⁰ Yerel yönetimlerin diğer gelirleri ise devletten veya diğer yerel yönetimlerinden gelen

⁷⁹⁷ 2015 ve 2016 yıllarında yapılan yasal düzenlemelerle yerel düzeyde modülerlik ilkesi getirilmekte ve merkezi idarelerin faaliyetlerini yerel yönetimlerin zorluklarına uyarlanması zorunluluğunu öngörmektedir. Bu bağlamda, il yönetimleri seviyesi, devlet-yerel kamu politikalarının uygulanması için ortak hukuksal alan olduğu teyit edilmiştir. Bknz. Vie Publique, « Qu'est-ce que la déconcentration ? ».

⁷⁹⁸ Koralay, s. 217.

⁷⁹⁹ *Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000* ; *Ecologie.gouv*, « Loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) », <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru>, (Erişim: 23.02.2020).

⁸⁰⁰ *Loi no 75-678 du 29 juillet 1975*, s. 7763-7766; *Loi n° 80-10 du 10 janvier*, s. 72-73.

yardımlar veya tahsisler ile geçici gelir kapsamındaki borçlanmalardır.⁸⁰¹ Bir örnek olarak, bu dönemde, yerel yönetimlerin 1 yıllık harcamaları Gayri Safi Yurt İçi Hasıla/GSYİH (GDP)'nın %32'si kadardır. Yerel yönetimlerin gelirleri ise 1990 yılında, vergiler %40, devlet tarafından transfer edilen %34, borçlanmalar %10,1 ve diğer gelirler %15,9 paya sahiptir.⁸⁰²

Reformlara ilişkin eleştirilere gelince; yapılan eleştirilerin genellikle dört temel noktada yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Eleştirilerin başında, komünlerin ve komün gruplarının çeşitliliği ve sayılarıdır. Loughlin'e göre, Fransız devleti, birçok kez denemesine rağmen, komünlerin sayılarını yukarıdan inme bir şekilde azaltmada büyük ölçüde başarısız olmuş; bunun yerine, havuç ve sopa yaklaşımını benimsemiş, bir araya gelmeyen komünlere mali teşviklerden yoksun bırakma cezasını öngörmüş ve bu nedenle, giderek artan komün gruplaşmalarının çeşitli biçimleri oluşturulmuştur.⁸⁰³ Gerçekten, 2000 ve 2002 yıllarına gelindiğinde birçok topluluğun (büyükşehir, kent, yeni kent, komün, kanton) ortaya çıktığı ve yerel yönetimlerin çeşitlerine ve sayılarına bakınca durumun bir hayli karmaşık olduğu gözlenmektedir.⁸⁰⁴ Dolayısıyla, çok gerekli olduğu halde bir alansal biçimlendirmeye gidilmediği, Fransa'nın reform öncesinde olduğu gibi çok sayıda bölge, il ve komünü yerel yönetimler olarak yapısında bulunduran ve merkeziyetçiliğin ön plana çıktığı bir yapılanmayı devam ettirdiği iddia edilmektedir.⁸⁰⁵

İkinci eleştiri, ilk eleştiri ile bağlantılı olan yerel yönetimlerin parasal kaynaklarına ilişkindir. Dumont'a göre, yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesine ilişkin mali koşullar, yerel seçilmiş temsilciler tarafından sıklıkla kınanmaktadır. Zira,

⁸⁰¹ Tortop, s. 55.

⁸⁰² Marcou, s. 56, 58.

⁸⁰³ Loughlin, s. 566.

⁸⁰⁴ European Union, "Regional and Local Democracy in the European Union", 1999, s. 136. ; Ministère de l'intérieur, "Les Collectivités locales en chiffres 2004", s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

⁸⁰⁵ Yves, s. 252.

onlara aktarılan vergi kaynakları geliri, yeni görevlerin masraflarından daha az olup bunu karşılayacak denkleştirme bütçesi de yetersizdir. Ayrıca Devlet, kanunla yerel yönetimlerin yetkilerini kullanma maliyetinin artmasına yol açan yeni yükümlülükler getirebilmektedir. Örneğin, minimum entegrasyon geliri (RMI) illere aktarıldıktan sonra yerel makamlar kısa sürede kendilerini beklenenden çok daha maliyetli bir politikanın başında buldular.⁸⁰⁶ Bu durum yerel yönetimleri merkeze daha fazla bağımlı hale getirerek merkezileşmiş bir yapı görüntüsünde fazla bir değişiklik olmamıştır.

Üçüncü eleştiri yerel karar alım sürecine ilişkindir. Mabileau'ya göre, reformun esas hedeflerinden biri olduğu halde, yerel ihtiyaçların ortaya konulup karara bağlanmasında yerel halkın iştirakini gerçekleştirecek usuller oluşturulamamıştır. Halk katılımı ve doğrudan demokrasinin değişik biçimleri sistemli bir şekilde dışlanmıştır.⁸⁰⁷

Dördüncü eleştiri valinin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin başka bir şekilde devam ettirilmesine ilişkindir. Valinin yerindelik kontrolü kalkmış ama hukuki denetim sürdürülmektedir. Özellikle valinin idari mahkemeye başvurusu yerel yönetimlerin icraatlarını yavaşlattığı veya engellediğine ilişkin eleştiriler yapılmaktadır.

Yukarıda tartışılan bu eleştirilere “karşı cevaplar” da öne sürülmektedir. Öncelikle, bu eleştirilerden valinin vesayetinin başka bir şekilde devam ettiğine ilişkin eleştirinin gerçeği çok fazla yansıttığı söylenemez. Zira uygulamalara bakınca, bu konudaki sıkıntıların bir şekilde aşıldığı görülmektedir. Keleş'e göre, valilerin çok nadir olarak mahkemelere başvurdıkları rakamlarla gösterilmektedir. 1982'den 10 yıl sonra, uygulamada, 4 milyon işlemde, yalnız 1500'ü için mahkemeye gidilmiştir. Vali, işlemi

⁸⁰⁶ Dumont, s. 5.

⁸⁰⁷ Mabileau, s. 371-372.

yönetim mahkemesine götürmeden önce, ilgili yerel yönetime, yasaya uygun duruma getirmesi ya da işlemi iptal etmesi için bir şans tanıyabilmektedir.⁸⁰⁸

Ancak diğer eleştiriler haklı eleştirilerdir. Özellikle yerel yönetimlerde alansal düzenlemeye gidilmemesi, parasal kaynaklar açısından yerel yönetimlerin yoksun bırakılarak her şeyi merkezden bekleyen yönetimlere dönüştürülmesi böylece ülkenin idari yapısının merkezileşmiş bir yapı görüntüsüne sokulması ve yerelde halk katılımının eksikliği önemli sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların daha sonraki dönemlerde de devam ettiği, asıl tartışmaların özellikle bu sorunlar üzerinde yoğunlaştığı görülecektir.

Özetle; bu dönemde, takip edilen politikalara bağlı iç ve dış dinamikler Fransa'yı AB ile yoğun bir ilişki içerisine girmeye yönlendirmiş ve 1980'lerden sonra yapılan 1. dönem yerelleşme reformları AB bölgesel politikaları üzerinden şekillenmiştir. Reformlar, ülkedeki 200 yıllık katı merkeziyetçi yapıda dramatik değişimler sağlamıştır. AB'nin yönlendirmesiyle, dönemin önemli aktörü olarak ortaya çıkan bölgeler, sonraki dönemlerde de odak noktası olmaya devam edecektir. Ancak, dramatik değişimlere rağmen özellikle komünlerin sayıları azaltılamamış, bunun yerine, havuç ve sopa yaklaşımı ile bir araya gelmeyen komünlere mali teşviklerden yoksun bırakma cezası öngörülerek komün gruplaşmaları modeli hususunda cesaretlendirilmiştir. Ayrıca, teritoryal yönetimlerin parasal kaynaklardan yoksun bırakılması ve dönemin sonlarına doğru yetki genişliği ile valinin yetkilerinin arttırılması yeniden merkezileşmeyi işaret etmiştir. Böylece yerelde, yetki genişliği ve yerelleşme süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış, merkez-yerel ortak sorumluluğunda kamuya verilecek hizmetlerde merkez ve yerelin sürekli yardımlaşması ve birlikte yaşamasıdır. Bu anlayışın, daha sonraki yıllarda da devam ettirildiği görülecektir.

⁸⁰⁸ Keleş, "Fransa'da Yerinden Yönetim", 1994, s. 13.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM:
YERELLEŞME REFORMLARINDA İKİNCİ DÖNEM (2002-2012):
BÖLGELERİN ÖNE ÇIKIŞI

Fransa’da 1982’den itibaren başlatılan yerelleşme reformları 2003’ten sonra daha ileri adımlar atılarak sürdürülmüştür. Yerelleşmeye ilişkin 28 Mart 2003’te anayasa değişikliği ile başlayan ve anayasa değişikliğine paralel bazı yasal düzenlemelerin yapıldığı 2004-2012 dönemini de kapsayan bu süreç 2. reform dönemi olarak adlandırılmaktadır.

2. dönem reformları, Fransa’nın siyasi tarihini önemli ölçüde etkileyen, sağın önemli iki siyasi figürlerinden Jacques Chirac ve Nicolas Sarkozy dönemine rastlar. Chirac; Mitterrand’a karşı cumhurbaşkanlığı seçimlerini 1981 ve 1988’de 2 kez kaybeden ama 1995’te ve 2002’de iki kez kazanan muhafazakâr ve merkez-sağcı bir siyasetçidir. Sarkozy ise önce Chirac’ın kabinesinde içişleri bakanı iken 2007’de cumhurbaşkanlığını kazanan merkez-sağ kanattaki bir siyasetçidir.

Chirac döneminde (2002-2007), ilk aşamada, hükümetin başbakanı Jean-Pierre Raffarin tarafından hazırlanarak uygulamaya konulan 2. dönem reformları kapsamında 1. dönem reformlarını rayına oturtan⁸⁰⁹ yerelleşme maksatlı 6 önemli yasal düzenleme gerçekleştirildiği görülmektedir. Reformlar kapsamında; anayasadaki Fransız Cumhuriyeti’nin örgütlenmesinin “desantralize edilmiş” olması,⁸¹⁰ bazı konularda yerel yönetimlere kural koyma konusunda “deneme” yetkisi verilmesi,⁸¹¹ yerel yönetimlere “yerel referandum” yetkisi verilmesi,⁸¹² yerinden yönetim için asgari gelir-asgari

⁸⁰⁹ Fondation Jean-Jaurès, « La Décentralisation, Un Processus En Mutation », <https://www.jean-jaurès.org/ressource/la-decentralisation-un-processus-en-mutation/>, (Erişim : 11.3.2023).

⁸¹⁰ *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003*, s. 1.

⁸¹¹ *Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003*.

⁸¹² *Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003*.

faaliyet,⁸¹³ yerel yönetimlerin “mali özerkliği”,⁸¹⁴ yerel özgürlük ve yerel sorumluluklar⁸¹⁵ gibi önemli konu başlıkları yer almaktadır.

Sarkozy döneminde (2007-2012) ise 2. Dönemin İkinci Dalga reformları olarak 16 Aralık 2010'da yayınlanan “teritoryal yönetimler reformu yasası” bulunmaktadır.⁸¹⁶ Sarkozy dönemi reformlarının ruhunda, 2007'den itibaren ortaya çıkan ve Fransa'yı da etkileyen ekonomik krizden çıkış yolunun yerel yönetimler üzerinden aranması bulunmaktadır. Sarkozy döneminde gerçekleştirilen 2. dönemin ikinci dalga reformları, 1. dönem ve 2. dönem birinci dalga reformlarında (Chirac dönemi) ortaya konulan yerelleşme stratejisinden belli bir kopuşa işaret etmektedir.

Bu bölüm; 2. Dönem Reformlarına Etki Eden Faktörler, İlk Dalga Yerelleşme Reformları: Chirac Dönemi (2002-2006), Bölgesel Planlama ve Kalkınmada Uyum Sağlama Rolü Verilen Bölgeler, Avrupa Sosyal Fonu ve İşsizlik Ödeneği Yönetimi Merkezli Bir İl Örgütlenmesi, Yerel Konut Programlarına Yoğunlaşan Komünler ve Komün Grupları (EPCI), Denizaşırı Topraklar ile Özel Yönetimlerde İstişareye ve Sözleşmeye Dayalı Yetki Devri, Sarkozy Dönemi (2007-2012) Reformlarına Etki Eden Faktörler, İkinci Dalga Reformları: Sarkozy Dönemi (2007-2012), Sarkozy Reformlarının Sonuçları, Dönem Sonunda Cazibesi Artan Kamusal İşbirliği Kurumlarına Yönelimlerdeki Artış, 2. Dönem Reformlarından Sonra Beliren Bazı Güçlükler gibi başlıklar altında incelenecektir.

I. 2. DÖNEM REFORMLARINA ETKİ EDEN FAKTÖRLER

2. dönem reformları bir önceki dönemde gerçekleştirilen 1. dönem reformlarına göre daha kapsamlı ve derinliklidir. Öncelikle belirtmek gerekir ki bu dönemde, 2.

⁸¹³ *Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003.*

⁸¹⁴ *Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004.*

⁸¹⁵ *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.*

⁸¹⁶ *Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.*

dönem yerelleşme reformlarının temelinde yatan nedenler arasında yine takip edilen politikalara bağlı iç ve dış dinamikler bulunmaktadır. Bu dinamikler içinde özellikle AB ile yoğun ilişkiler yine önemli bir yer tutmaktadır.

Yerelleşme reformlarının oluşmasında AB'ye endeksli politikalar yönlendirici olmuşsa da 1980'lerden beri Avrupa ile iç içe geçmiş iç dinamikler de etkilidir. Artık sert Gaullist politikalar şiddetini kaybetmiş, hangi parti tarafından olursa olsun AB ile olan ilişkiler artık kabul görmeye ve bu bağlamda da yerelleşme politikalarının daha da geliştirilmesi yönündeki arayışlar artmaya başlamıştır. Öyle ki yerelleşme reformlarını dikte eden milli raporlar ortaya çıkmıştır. 2000'de yazılan ama uygulaması 2. Dönem reformlarda gerçekleştirilen Mouroy raporu bunlardan biridir. Mouroy raporu 1. dönem reformlarının eksik yönlerini ve AB kriterlerini içerecek şekilde çok kapsamlı olarak ele alınmış bir devlet raporudur.

Yine bu dönem yerelleşme reformlarını yönlendiren unsurlardan biri de AB mevzuatı ve raporlarıdır. Fransa'daki mevcut yerelleşmeyi eleştiren bu raporlar 2. dönem reformlarının oluşturulmasında bir hayli etkili olmuştur.

Diğer bir etken de kuşkusuz iktidardaki Chirac ve partisinin dünya görüşleri ile bu parti yetkililerinin seçim propagandalarında verdikleri sözlerdir. Bu dönemde de diğer dönemlerde olduğu gibi siyasi liderlerin aldıkları inisiyatif reformların gerçekleştirilmesini hızlandırmıştır.

Dolayısıyla gerek iç ve dış dinamiklerin gerek raporların gerekse siyasilerin aldıkları inisiyatiflerin reformların gerçekleştirilmesinde rolü bulunsa da asıl etken şüphesiz AB'dir zira bütün bu unsurlar Fransa'yı AB ile yoğun bir ilişki içerisine girmeye zorlamıştır. Dolayısıyla, 2003'ten itibaren yapılan 2. dönem yerelleşme

reformlarında asıl rol yine AB'ye aittir. Yerelleşme reformları da yine 1. Dönem reformlarda olduğu gibi AB bölgesel politikaları üzerinden şekillenmiştir.

Bu bölüm; “Avrupa’da Lider Olma” Hedefinin Reformlardaki Rolü, AB Kurum, Mevzuat ve Raporlarının Rolü, AB Bütünleşmesini Esas Alan Milli Raporların Rolü, Chirac’ın AB Değerlerine Bağlı Yerele Yönelik Cumhuriyet İnşası Politikası, Sarkozy’nin “Daha Fazla Avrupa, Daha Fazla Ulus Devlet” Politikası gibi başlıklar altında incelenecektir.

A. “Avrupa’da Lider Olma” Hedefinin Reformlardaki Rolü

1. reform döneminde olduğu gibi 2. reform döneminde de Fransa’nın Avrupa’da “en büyük” olma hedeflerine bağlı olarak AB faaliyetleri yine ön plandadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki 2000’li yıllara gelindiğinde bile hala 50 yıl önceki Fransa’nın dünyadaki rolü ve varlığı üzerine iddialı bir bakış açısını yansıtan Gaullizm politikasından vazgeçilmediği gözlemlenmektedir. Çeşitli yazarlar Fransa için AB’nin vazgeçilmez önemli bir dış politika aracı olduğunu ortaya koymuşlardır.

Torreblanca’ya göre, bu dönemde Gaullizm politikasını yeniden yorumlamaya ve uyarlamaya yönelik girişimlerin var olduğu görülmektedir zira hem önceki dönemin liderleri Giscard ve Mitterrand hem de bu dönemin lideri Chirac aynı dış politikayı uygulamışlardır. Fransa’nın “varsayılan” dünya lideri olduğuna dair davranışların sergilendiği bu politika, kesinlikle etkili ama duruşlarında çoğunlukla pasif veya savunmacıdır. Ayrıca izlenen bu politika, ABD’nin Avrupa’daki ve dünyadaki rolünü dengelemeye yönelik takıntılı bir politikadır.⁸¹⁷

⁸¹⁷ José Ignacio Torreblanca, « Sarkozy’s foreign policy: where do European interests and values stand? », *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior - FRIDE, Comment*, February 2008, s. 2.

Lakomy de Fransa'nın bu dönemde "büyük olma" politikasının ana hedeflerini takip ettiğini belirtmektedir. Bu bağlamda Fransa, uluslararası güç statüsünü arttırmak için yeni yollar aramış ve ulusal potansiyeli yetersiz olduğu için AB'nin etkileme kapasitesine sahip olan yeteneklerine güvenmeye karar vermiştir. Bu nedenle, Fransa'nın olası engellere (muhtemelen AB'nin doğuya doğru genişlemesinde Almanya'nın ön plana çıkması kastediliyor) rağmen bundan sonraki dönemlerde de AB'de savunma ve dış politika entegrasyonunda önemli bir destekleyici olmaya devam edecektir.⁸¹⁸

Belkin ise Fransız dış politikasını şekillendiren çeşitli faktörlerin olduğunu, Fransız değer ve görüşlerini yayma çabalarını içeren bir öz kimliğe sahip olan Fransa'nın öteden beri uluslararası meseleleri AB aracılığıyla çok taraflı bir çerçevede ele almayı tercih ettiğini belirtmektedir. Avrupa'nın potansiyel olarak NATO'dan bağımsız bir AB güvenlik politikası oluşturma çabaları bu bağlamda ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, daha yakın zamanlarda, Fransa, Avrupa ve ABD'deki politika yapıcılar daha güçlü bir Avrupa savunma gücünü, NATO'nun alternatifi olmak yerine bir tamamlayıcı olarak görmeye başlamışlardır.⁸¹⁹ NATO/Brüksel'de askeri temsilci olarak bu konularla yakından ilgilenmiş olan bu çalışmanın yazarına göre, AB gücünün tamamlayıcı olması inisiyatifi de ilk inisiyatif kadar AB'yi ön plana çıkaran önemli bir politikadır. Bu politika, ilave masraf yapmadan mevcut NATO sistem ve teçhizatından AB operasyonlarında yararlanmayı ön görmektedir.

Lakomy de AB'nin Dış ve Güvenlik Politikasının (CFSP) geliştirilmesinin kesinlikle Fransız dış politikasının en önemli önceliklerinden biri olduğunu ifade etmektedir. İki kutuplu sistemin çöküşü sonrasında 1990'ların başında, birleşik bir

⁸¹⁸ Miron Lakomy, « French Foreign Policy and the EU's CFSP », *Central European Journal of International and Security Studies*, January 2011, s. 148.

⁸¹⁹ Paul Belkin, « France: Factors Shaping Foreign Policy, and Issues in U.S.-French Relations », *Analyst in European Affairs, Congressional Research Service*, May 20, 2009, s. 1.

Avrupa'nın tarihsel bir başlatıcısı olarak Fransa ya Avrupa entegrasyonunun desteklemesinin sürdürülmesi ya da Batı Avrupa'nın lider ülkesi konumunun kaybedilmesi ikilemi ile karşı karşıya kalmıştır. Bu nedenle Fransa, Avrupa kimliğinin gelişimi ile diğer ülkelere göre daha fazla ilgilenmeye başlamıştır. Özellikle AB'yi hem dış politikada milli hedeflere ulaşmada hem de içeride ekonomik, sosyal ve kültürel problemlerin çözümünde işe yarayacak bir kurum olarak görmüştür.⁸²⁰

1. reform dönemindeki Afrika politikasını AB üzerinden yürütmeye çalışan ama başarısız olan⁸²¹ Fransa, bu dönemde bu kez Ortadoğu politikasını aynı çerçeveye oturtmaya uğraşmıştır. Rapnouil'e göre, Ortadoğu'da önemli bir rol oynama arzusundan dolayı Fransa, bu bölgenin meselelerini Avrupa üzerinden ama kendi liderliğinde yürütülmesi konusundaki ısrar etmiştir. Böyle yaparak Ortadoğu kaldıracını güçlendirme konusunda ilave bir faydaya sahip olmayı hedeflemektedir. Ancak, Fransa'nın Avrupalı ortakları çoğunlukla bu bölgedeki politikaları onun liderliğinde takip etmek istemediklerinden Fransa kendini Ortadoğu'da sık sık yalnız hissetmektedir.⁸²²

Dolayısıyla, geçmişte Fransa, Akdeniz ve Afrika üzerinde nüfuz sahibi olan ve dünya çapında hayalleri olan emperyal bir ülkeydi. Ancak, 2000'lere gelindiğinde durum değişmiştir. Her şeyden önce, ekonomisi (ticaret, yatırımlar, endüstriyel ve bilimsel işbirliği) sayesinde artık Fransa esasen Avrupalıdır.⁸²³ Öyle ki Fransa, AB'de daha fazla siyasi birlik ve ekonomik güç elde etmenin katalizörü olmuştur.⁸²⁴

⁸²⁰ Lakomy, s. 134.

⁸²¹ Claeys, s. 129.

⁸²² Manuel Lafont Rapnouil, « Alone in the desert? How France can lead Europe in the Middle East », April 2018 – European Council on Foreign Relations (ECFR)/251, 2018, s. 4, https://www.ecfr.eu/publications/summary/alone_in_the_desert_how_france_can_lead_europe_in_the_middle_east, (Erişim: 21.6.2021).

⁸²³ Defarges, s. 70.

⁸²⁴ Belkin, s. 5.

Bu dönemde, Fransa'nın AB'de başını çektiği önemli bir inisiyatifi “iki ayrı hızda Avrupa (Europe à deux vitesses)” politikasından da bahsetmek gerekmektedir. Lefebvre'e göre bu ifade, genel olarak, tüm üye ülkelerin ortak politikaların tümüne katılmadığı bir Avrupa yapısını belirlemek için kullanılmıştır. Chirac, “iki ayrı hızda Avrupa” kavramını resmen desteklemiştir. Bu politika kapsamında, Avrupa ortak pazarı alanı dahil güçlü işbirliğinden; savunma, para ve maliye alanlarını kapsayan federasyona kadar uzanan bir yelpazede değişen farklı seviyelerde bir AB oluşumu öngörülmüştür. Chirac döneminde, savunma veya içişleri gibi seçici gerekçelerle “sert çekirdek (le noyau dur)” olarak nitelendirilen AB üyesi öncü ülkelerin oluşturduğu grubun liderliğindeki bir Avrupa “Ulus Devletler Federasyonu” öngörülmüş ve proje de Fransa'nın resmi politikası haline gelmiştir.⁸²⁵

Buraya kadar yapılan tartışmalardan, Fransa'nın 1. reform dönemindeki politikalarında olduğu gibi “Avrupa'da büyük ve lider olma” konusundaki etkenin 2. reform döneminde de ön plana çıktığı ve bu politikalarını gerçekleştirme vasıtası olarak gördüğü AB'yi de her zaman dış politikada ilk sıraya koyduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, bu dönemde de Fransa idari sisteminin tereddütte mahal bırakmadan AB kriterlerine göre şekilleneceği ortaya çıkmaktadır. Bu dönemde bu savı doğrulayan Schmidt'e göre AB en fazla Fransa'yı tesiri altına almıştır. Zira kurumsal yapıda yarı federal ve politika oluşturma süreçlerinde ise yarı çoğulcu ulusüstü bir yönetim örgütü olan AB'nin ister federal ister üniter olsun, tüm üye devletlerin kurumsal yapıları ve politika oluşturma süreçleri üzerinde önemli bir etkisi olmuştur. Ancak, üniter ve devletçi olan Fransa ve İngiltere gibi ülkeler üzerinde, AB ile uyumu daha iyi olan Almanya gibi federal, korporatist bir ülkeden daha büyük bir etkisi olmuştur. Bu nedenle, sadece AB düzeyinde değil, aynı zamanda ulusal düzeyde de ortaya çıkan

⁸²⁵ Maxime Lefebvre, “L'Europe politique est-elle encore possible?” *Le Débat*, 2004/2, No: 129, s. 84.

demokratik meşruiyet sorunları, Fransa ve İngiltere'de yine Almanya'dan daha büyük olmuştur.⁸²⁶

B. AB Kurum, Mevzuat ve Raporlarının Rolü

Avrupa Birliği hukukun üstünlüğü üzerine kuruludur. Başka bir deyişle, AB tarafından atılan herhangi bir adım, tüm AB ülkelerinin özgürce ve demokratik olarak kabul ettiği anlaşmalardan kaynaklanmaktadır. Anlaşmalar, ulusal parlamentoların her biri tarafından veya referandumla onaylanmadan önce tüm AB Üye Devletleri tarafından müzakere edilir ve kabul edilir. AB düzeyinde özellikle karar verme mekanizmasındaki Avrupa kurumları şunlardır: AB vatandaşlarını temsil eden ve üyeleri doğrudan genel oyla seçilen Avrupa Parlamentosu; AB Üye Devletlerinin Devlet veya Hükümet Başkanlarından oluşan Avrupa Konseyi; AB Üye Devletlerinin hükümetlerini temsil eden Konsey; bir bütün olarak AB'nin çıkarlarını temsil eden Avrupa Komisyonu. Avrupa Konseyi, AB'nin genel siyasi yönünü ve ana önceliklerini tanımlar, ancak herhangi bir yasama işlevi yerine getirmez. Yeni mevzuat teklifleri genellikle Avrupa Komisyonu'ndan gelir, ancak bunları kabul etmek Avrupa Parlamentosu ve Konsey'e bırakılmıştır. Daha sonra bunları uygulamak ise Üye Devletler ve Komisyon tarafından yerine getirilir.⁸²⁷

Özellikle yerelleşme reformlarıyla ilgili olarak, bazı önemli kurumların ve anlaşmaların da belirtilmesi gerekmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler ve Bölgeler Kongresi, Avrupa Bölgeler Asamblesi, Bölgeler Komitesi (Comité des Régions), Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi (Comité économique et social européen) gibi kurumların yanında Maastricht antlaşması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,

⁸²⁶ Vivien A. Schmidt, « The EU and its member-states: Institutional contrasts and their consequences », *Mig Dorking Paper*, No. 99/7, *Max Planck Institute for the Study of Societies*, Cologne, May 1999, s. 1.

⁸²⁷ Gregory Couturier, « Organisation institutionnelle et administrative de la France Influence de l'Union européenne, Programme de la formation », *Le CNFPT - Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, 2013, s. 47,48.

Avrupa bölgesel fonları, proje bazlı yerel AB programları gibi mevzuat yerelleşme açısından önem arz etmektedir. 2. reform döneminde de ön plana çıkan bu kurumlar ve mevzuata ilişkin kriterler, çalışmalar ve yayınladıkları raporlar üye ülkeler açısından bağlayıcı niteliktedir.

Bölgelere ilişkin olarak 1975 yılında Avrupa bölgesel fonlarının tesisi,⁸²⁸ 1990'da AB'de, sağlık, eğitim, araştırma, çevre, enerji, ulaşım vb. alanlarda bölgelere destek vermek amacıyla proje bazlı INTERREG (Inter Region) Europe programının oluşturulması⁸²⁹ ve 1994'te de aktif olarak çalışan "Bölgeler Komitesi (Comité des Régions)" un kurulması⁸³⁰ bölgeselleşme açısından önemli adımlardır. Bu arada, AB'nin bölgelerdeki ve yerel yönetimlerdeki reformlara olan ilgisi de artmaya başlamış, bu kurumlarla doğrudan karşılıklı ilişki içine girilmiş ve özellikle bölgelerin Brüksel'de bürolar açması sağlanmıştır.⁸³¹ Böylece bölgeler ve şehirler AB değerlerine göre ilerleme kaydetmeye başlamışlardır.⁸³²

Şüphesiz ki bu süreçte, AB'nin, bölgesel kalkınmaya ve Avrupa yapısal fonlarına dayalı bir bölgesel politika geliştirmiş olması önemli bir politika aracıdır. Verpeaux vd.'ne göre, bu fonlar, zor durumdaki bölgelerin veya nüfusların ihtiyaçlarına ve en büyük ekonomik ve sosyal etkiye sahip eylemlere öncelik verecek şekilde kullanılmaktadırlar. Avrupa bölgesel politikası aynı zamanda Avrupa Komisyonu ve Devletler arasında istişare halinde hazırlanan ve büyük ölçekli projeler (yol altyapısı,

⁸²⁸ Martins, Mario Rui ve John Mawson, "Regional Trends in the European Community and the revision of the common regional policy", *Built Environment* (1978), Vol. 6, No. 2, *Urban Impact Analysis* (1980), s. 145.

⁸²⁹ European Academy, "Interreg Europe", <https://www.europeanacademy.com/interreg-european-territorial-co-operation/>, (Erişim: 10.6.2020).

⁸³⁰ John Loughlin ve Seiler, Daniel L., "Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe", s. 763.

⁸³¹ Assemblée nationale, « Projet de loi constitutionnelle (N° 369), adopté par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la République et La proposition de loi constitutionnelle (N° 249) », (par M. Pascal Clément), 13 Novembre 2002, s. 20.

⁸³² Demirel, s. 312.

vb.) gerçekleştirmeyi amaçlayan çok yıllık kalkınma programlarına da dayanmaktadır.⁸³³

AB Bölgeler Komitesi (Committee of Regions-CoR) tarafından bu dönemde bölgeler için aktarılan kaynak azımsanmayacak miktardadır. Barnier'e göre, bu dönemde bölgeler ve yerel yönetimler için belli kriterler çerçevesinde daha önceki dönemlerde oluşturulmuş olan AB'nin altyapı fonlarının miktarı bu dönemde "kaynaşma (cohesion) konsepti" kapsamında arttırılmıştır (%33'den %47'ye). 2000-2006 yılları kapsayan periyod için altyapı fonuna 213 milyar Euro (AB tarım fonlarından sonra ikinci büyüklükte fon) tahsis edilmiştir. Ekonomik ve sosyal yönden AB ülkelerindeki bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasını sağlayacak olan bu fonun 2006'dan sonra da tahsis edilmeye devam edeceği belirtilmektedir.⁸³⁴

Diğer bir kurum, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux)'dir. Kongre, Avrupa Konseyi içinde mahalli yönetimleri temsil eden kurumdur. Kongre, bölgesel ve yerel seçilmiş temsilcilerin siyasi meclisi olup Avrupa'daki 130.000'den fazla bölge ve belediyenin sesidir. Kongrenin amacı, Avrupa Konseyi'ne üye durumundaki bütün ülkelerde bölgesel ve yerel demokrasinin kuvvetlendirilmesini özendirilmektedir.⁸³⁵ Kongrenin en önemli faaliyetlerinden olan 15 Ekim 1985'te çıkarılan *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*⁸³⁶ merkezi otoritelere karşı yerel makamların otonomlarını güvence altına alan bir anlaşmadır. Üye

⁸³³ Michel Verpeaux vd., "Les collectivités territoriales et la décentralisation - 11e édition (Découverte de la vie publique)", *La Documentation Française*, 2018, s. 38-39.

⁸³⁴ Michel Barnier, « The Future of European Regional Policy, Intereconomics », *Review of European Economic Policy*, Volume 38, November/December 2003, Number 6, s. 292.

⁸³⁵ Une Assemblée européenne d'élus locaux et régionaux, <https://www.coe.int/fr/web/congress/en-bref>, (Erişim : 26.6.2020).

⁸³⁶ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, "Une Charte pour la démocratie locale", <https://www.coe.int/fr/web/congress/european-charter-of-local-self-government>, (Erişim: 2.2.2020).

lkelerdeki bölgesel ve yerel otoritelerin izleme faaliyetlerini yerine getirmekte olan Kongre, ülkelerle ilgili olarak raporlar hazırlamaktadır.

1991’de kabul edilen Maastricht antlaşması, 1994’te kurulan Avrupa Yerel Yönetimler ve Bölgeler Kongresi ve Avrupa Konseyinde kabul edilen “Yerel Demokrasi Şartı” belgesi gibi antlaşma ve belgeler kapsamında “yerele yetki devri (subsidiarité), “yerel demokrasi” ve “azınlıkların dillerini serbestçe konuşabilmeleri” gibi prensipler onaylanmıştır.⁸³⁷ Bu bağlamda, yerelleşme sürecindeki önemli bir AB kriteri de şüphesiz 1992’den beri uygulanan Avrupa vatandaşlığı kriteridir. AB, ye devletlerin vatandaşlarını, Avrupa vatandaşlığının tanınması bağlamında, vatandaşlarla aynı şartlar altında, aday olma ve yerel seçimlerde oy kullanma hakkını tanımıştır.⁸³⁸

Fransa, zerklik Şartı’nı imzaladıktan 18 yıl sonra 2004’te Chirac döneminde Şart’ı onaylamıştır. Özerklik Şartı, yerel makamların haklarının korunması için standartlar belirlemekte ve onu onaylayan devletlerin bir dizi koşul, ilke ve uygulamaya uymasını zorunlu kılmaktadır.⁸³⁹ Şart kapsamındaki koşul ve ilkeler, Fransa’nın 2. Dönem yerelleşme reformlarının gerçekleştirilmesinde önemli faktörler olmuştur.

Özellikle, bölgelerle ilgili taleplere önemli bir ivme kazandıran AB bölge fonları şüphesiz Fransız bölge yönetimlerinin oluşturulmasında önemli bir faktördür. Fransa, gerek yerel yönetimler (ulusaltı) ve AB (ulusüstü) gibi faktörler gerekse yerelleşme reformuyla (1. dönem) elde edilen olumlu sonuçların etkisiyle 2003’te anayasa değişliği yaparak desantralize edilmiş cumhuriyet yönetim modeline geçiş yapmıştır.⁸⁴⁰ Fonların etkisi o kadar büyük olmuştur ki Fransa’nın deniz aşır topraklarda bulunan bölgeler ve iller de (DOM/TOM) AB kriterleri kapsamında

⁸³⁷ Assemblée nationale, « Projet de loi constitutionnelle (N° 369) », 13 Novembre 2002, s. 20.

⁸³⁸ Verpeaux vd., s. 39.

⁸³⁹ *La Charte europenne de l’autonomie locale (1985-2015)*, Le trait de rfrence pour les collectivits locales d’Europe, 2015, s. 2.

⁸⁴⁰ Tuncer, s. 185.

değerlendirilmesi zorunluluk haline gelmiştir.⁸⁴¹ Fransa tarafından denizaşırı toprakların AB'ye deklarasyonunda, bu bölgeler için AB'den kaynak aktarımının düşünüldüğü değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, AB'ye ait bazı kurumların hazırladığı raporlar 2. dönem reformlarının gerçekleştirilmesinde önemli rolü bulunmaktadır. Bu raporlardan biri de Avrupa Bölgeler Asamblesi (AER)'nin 19 Şubat 2002 tarihli raporudur. Raporda, Fransız ulusal demiryolu ağının (SNCF) bölgeselleştirilmesine ilişkin yasanın 1 Ocak 2002'de yürürlüğe girmesinin memnuniyetle karşılandığı belirtilmektedir. Bu yasa artık, Fransız Bölge yönetimlerinin bölgesel tren ağlarını (Bölgesel Ekspres Trenler – TER) kendi ücretlerinden, yeni hatlardan ve istasyonların yenilenmesinden sorumlu olmalarına imkan vermektedir. Raporda ayrıca, 2 Mart 1982 tarihli Defferre yasasının 21. yıldönümü arifesinde Fransa hükümetinin yerelleşme çabalarını not ettiğini ancak 1982 reform yasalarının Fransız bölgeleri için bir çare olmayabileceğini belirtmektedir. Yerelleşme açısından bir ileri adım olarak görülebilecek olan reformların uygulamalarının yakından takip edileceğini, “deneme” yetkilerinin hızla bölgelerin sorumluluğu haline gelmesinin umulduğu ayrıca, Fransız hükümetinden yeni yetkiler tam olarak uygulamaya geçmeden önce bölgelere vergilendirme yetkilerinin hemen vermesinin istendiği belirtilmektedir. Fransız bölgeleri ve tüm Avrupa vatandaşlarının gerek kendi hükümetleri nezdinde gerekse Avrupa kurumlarında seslerini duyurmak için Asamblenin girişimlerinin aynı yoğunlukta sürdürüleceği de vurgulanmaktadır.⁸⁴²

Diğer yandan, bu dönemde, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin hazırladığı raporlar da 2. dönem reformlarında belirleyici rol oynamıştır. Bu Kongre'nin “Fransa'daki yerel ve bölgesel demokrasiye ilişkin gelişmeler” konusunda 2002 yılında hazırladığı bir raporda, “merkezileşme ve Jakoben alışkanlıkların” ölmediği ve hatta

⁸⁴¹ Assemblée nationale, « Projet de loi constitutionnelle (N° 369) », 13 Novembre 2002, s. 41-43.

⁸⁴² The Assembly of European Regions (AER), 19 February 2002.

küreselleşmeyi tetikleyen endişeler bağlamında yeni bir "meşruiyetten" faydalanıldığı ve dolayısıyla, “yeniden merkezileşmenin tırmanışa geçtiği” konusunda bazı sorunlar dile getirilerek düzeltilmesi istenmektedir. Yereldeki çeşitli vergilerde yapılan indirimlerin (konut vergisi ve araba pul vergisi gibi) yerel yönetimleri etkilediği, bunlar ek devlet yardımlarıyla telafi edilse bile yerel yönetimlerin vergilere ilişkin yetkilerinin elinden alındığı belirtilmektedir. Esasen yerel makamların vergi özerkliğinin erozyona uğratan bu durumun düzeltilmesi önerilmektedir.⁸⁴³

Başka merkezileşme örnekleri yine Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin hazırladığı raporlar tarafından ortaya konulmuştur. Bunlardan ilki, daha önce merkezi düzeydeki yetkilerden bazılarının yetki genişliği (dekonsantrasyon) kapsamında valilere ve rektörlere verilerek güçlendirilmeleridir. İkincisi, sonradan uyarlanan bazı yasaların ortaya çıkardığı merkezileşmedir. Başta “Dayanışma ve Kentsel Yenileme Kanunu” olmak üzere merkezi hükümetin koordinasyon misyonlarını güçlendiren çeşitli yasaların uyarlanmasıyla; komünler arası işbirliği kurumları ve bölgelerle ilişkili “yurt (pays)” komün grupları seviyesindeki kentsel planlamaya ilişkin valilerin rolleri güçlendirilmektedir. Üçüncüsü, devlet ve yerel makamlar arasındaki sözleşmeler (bölgesel plan sözleşmeleri ve diğerleri), yerel makamları devlet düzeyinde belirlenen politikaları dikkate almaya zorlamanın bir yolu olarak görülmektedir. Bu konuların düzeltilmesi için Fransız yöneticilere büyük görevler düştüğü de vurgulanmaktadır.⁸⁴⁴

Buraya kadar yapılan tartışmalardan, AB’ye endeksli politikaların sıkı takipçisi olan Fransa’nın, gerçekleştirilen yerelleşme reformlarında AB’yi referans aldığı, 1. reform döneminde olduğu gibi bu dönemde de 2. dönem yerelleşme reformlarının daha

⁸⁴³ Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, “Derniers développements concernant la démocratie locale et régionale en France (Par Prof. Jean-Marie Woehrling)”, CG/INST (8) 46, Strasbourg, 26 février 2002, <https://rm.coe.int/090000168097c099>, (Erişim : 26.6.2020).

⁸⁴⁴ Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, 26 février 2002, <https://rm.coe.int/090000168097c099>, (Erişim : 26.6.2020).

yoğun bir şekilde AB'nin bölgesel ve yerel yönetimler politikaları üzerinden yürümeye devam ettiği anlaşılmaktadır. Yerelleşme sürecinde, AB kurumları, çeşitli antlaşmalar, mevzuat, raporlar ve bu kapsamda yürütülen çalışmalarda AB'ye olan taahhütler giderek artmış ve daha bağlayıcı hale gelmiştir.

C. AB Bütünleşmesini Esas Alan Milli Raporların Rolü

Milli rapor olarak yerelleşme sürecinde ön plana çıkan, neredeyse reformların adeta kanun taslağı niteliğinde olan ve teklifleri birebir kanuna dönüştürülen 2 önemli devlet raporu vardır. Bunlardan ilki Pierre Mauroy'un başkanlığını yaptığı komisyon raporu, ikincisi ise Delevoye-Mercier raporudur.

Senatör Pierre Mauroy başkanlığında bir komisyonun hazırladığı ve 154 öneri içeren yerleşmenin geleceğine ilişkin rapor 17 Ekim 2000'de Başbakan Lionel Jospin'e sunulmuştur. 190 sayfadan ibaret olan, sahada yapılan birçok incelemeye ilişkin çok detaylı görüşler ve yorumlar içeren rapor yaklaşık 2 yıllık bir sürede tamamlanmıştır. Rapor kapsamında özellikle; komünler arası işbirliği kurumlarının yaygınlaştırılması ve bu kurumların doğrudan genel oy ile seçimi, genel meclisler yerine il meclislerinin kurulması, bölgelerin yetkilerinin genişletilmesi, tüm yerel yönetimlerin görev süresinin tutarlı hale getirilmesi (6 yıl), yıllık yerelleşme konferanslarının yapılması, toplulukların vergi özerkliğinin güçlendirilmesi gibi hususlar yer almaktadır.⁸⁴⁵

17 Ekim 2000 tarihli Mauroy Raporunun temel argümanı, Fransa'nın siyasal-idari kurumlarının sosyoekonomik gerçeklerle ciddi şekilde uyumsuz olduğu ve bunları uyumlaştırmak için reformların yapılması gerektiğidir. Ayrıca raporda, Fransa'nın AB üyeliğinden ve giderek daha rekabetçi bir uluslararası ortamdan kaynaklanan zorluklara dikkat çekilmektedir. Aslında öneriler, bölgeleri ve komünler arası işbirliği kurumlarını

⁸⁴⁵ *Rapport au Premier ministre de M. Pierre Mauroy sur l'avenir de la décentralisation (automne 2000)*, Fondation Jean-Jaurès, « La Décentralisation, Un Processus En Mutation », <https://www.jean-jaurès.org/ressource/la-decentralisation-un-processus-en-mutation/>, (Erişim : 11.3.2023).

güçlendirerek Fransız yerel yönetimlerinin yaşadıkları zorluklarla yüzleşmesini sağlamaya yöneliktir. Mauroy raporda, il yönetimlerini desteklemeye devam etmiştir ancak illerin seçim sistemlerinde değişiklikler yapılmasını da önermiştir. Rapor, yerel yönetimlere ilişkin finansmanın tamamen revize edilmesi konusunu özellikle vurgulamıştır.⁸⁴⁶

Mauroy raporu, bölgesel ve yerel yönetim mekanizmaları ile toplumsal gerçekliklerin uyumlu olmasının zorunluluğu üstüne bina edilmiştir. Merkez-çevre ilişkilerinin değişen boyutuna, merkez ile bölgeler arasındaki uyumsuzluğa ve 1990'larda ülkedeki 5 bölge yerel yönetimi ekonomik olarak gelişmenin yarısından fazlasının yükünü üzerine almasına rağmen gerekli finansal kaynakların sağlanmamasına dikkat çekilmiştir. Daha da önemlisi, AB ile bütünleşmeye bağlı olarak belirgin hale gelen yeni yaklaşımlar Fransız yönetim sistemini zorlamaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin mali gücünü arttırarak mali otonomlarını sağlama konusuna raporda vurgulu bir şekilde yer verilmiştir. Raporda, vatandaşların yerel yönetim kademelerine katılımını sağlamak ve yürütülen çalışmaları denetleyebilmek için yeni enstrümanlar tesis edilmiştir. Bu reformların sisteme uyumlu bir biçimde dahil edilmesi için bir deneme sürecinden sonra neticelerin görülmesi anlayışı kabul edilmiştir. Raporda, hedef olarak, Fransa'daki bölgeler için AB ülkelerindeki bölgeler ile yarışabilecek bir seviyeye getirilmesi net bir şekilde ortaya konulmaktadır. Rapor, tüm bu noksanlıklara yeniden merkezileşmeye sürüklenmeden çözüm bulma çabasının bir ürünüdür. Mauroy raporuyla başlatılan bu aşama kapsamında bölgeselleşme yeni bir hız kazanmış, dönem de *ikinci bölgeselleşme dönemi* şeklinde isimlendirilmiştir.⁸⁴⁷

Raporu hazırlatan Jospin, Mauroy'nin tavsiyelerini uygulamaya zaman kalmadan Mayıs 2002 seçimlerinde yenilmiş, Chirac'ın partisi iş başına gelmiştir. Bununla

⁸⁴⁶ John Loughlin, « The slow emergence of the French regions », 2008, s. 567.

⁸⁴⁷ Tuncer, s. 201.

birlikte, başbakan olarak görevlendirilen ve Jospin'den görevi devralan Jean-Pierre Raffarin, 2003 yılında Fransız devletinin öz tanımını değiştiren ve bir dönüm noktası olan anayasa değişikliğinin kabul edilmesine yansıyan 2. dönem yerelleşme reformlarını uygulamaya koymuştur.⁸⁴⁸

Dönemin yerelleşme reformlarını etkileyen diğer bir önemli devlet raporu, Delevoye-Mercier raporudur. Rapor heyetinin başkanı Jean-Paul Delevoye, raporu sunan ise senatör Michel Mercier'dir. Bu nedenle rapor, Delevoye-Mercier raporu olarak anılmaktadır. Geniş kapsamlı olarak hazırlanmış olan rapor, 620 sayfadan oluşmaktadır.⁸⁴⁹ Rapor, adeta 2. dönem reformlarına ait bir kanun taslağı şeklindedir.

Haziran 2000'de Senatoya sunulan Delevoye-Mercier raporu hem daha önceki dönemde çıkarılan yerelleşme yasalarının bir değerlendirmesi hem de Jospin hükümeti tarafından yapılmak istendiği halde yapılamayanların eleştirisini yapmaktadır. Raporun yayınlanmasına, yerel yönetimlerin serbest idaresi ve mali sonuçları hakkında bir anayasa tasarısının derhal sunulması eşlik etmiştir. Raporun resmi olarak belirlenmiş üç amacı vardır: *yerel yönetimlerin mali özerkliğini garanti etmek; yetkilerin ve harçların transferi için tam ve eşzamanlı tazminat sağlamak; yerel makamların temsilcisi olarak Senatonun rolünü onaylamak*. Bu öneri, yerel makamların idaresine ilişkin kanun tekliflerinde Senato yasama yetkisi için Meclis'inkine eşdeğer bir güç vermeyi amaçlamaktadır.⁸⁵⁰

Delevoye-Mercier raporu ayrıca, Senato tarafından mevcut yerleşmenin (1. dönem reformları kastediliyor) düzeltilmesi amacıyla hazırlanmış ve yerel güçlere ait

⁸⁴⁸ Loughlin, s. 567.

⁸⁴⁹ *Rapport de Delevoye-Mercier, Rapport d'information Fait au nom de la mission commune d'information (1) chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Tome I, no: 447, Sénat, Session Ordinaire de 1999-2000.

⁸⁵⁰ Patrick Le Lidec, « Pourquoi une nouvelle étape de la décentralisation ? Modernisation politique et compétition politique ». In: *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, 2004, *Réforme de la décentralisation, réforme de l'État, Régions et villes en Europe*, s. 21.

yetkilerin uygulanmasının nasıl kolaylaştırılacağını analiz etmiştir. Yerel kurumsal manzaranın karmaşıklığını vurgulayan rapor, yetkilerin bloklar şeklinde düzenlenmesine rağmen, yerinden yönetimin ilk mantığının sulandırıldığını belirtmektedir. Belirsiz bir ortak yönetim mantığının bulunmamasının ve ortakların düzensiz olarak çoğalmasının yetkilerin netleştirilmesini engellediğini belirten rapor, devletin yerel yaşamın hem aktörü hem de denetleyicisi olarak ortaya çıkan yerinden yönetimin mantığını gerçekten üstlenmediğini vurgulamaktadır. Dolayısıyla, devlet ve yerel topluluklar arasında, insan gücü ve mali araçların uyarlanması için güçlendirilmiş bir yerinden yönetim doğrultusunda yetkilerin dağılımını açıklığa kavuşturmak için yeni bir güven sözleşmesi tanımlanması tavsiye edilmiştir. Rapor heyetindeki senatörler şu ifadeyi kullanmışlardır: "Jakoben devletten desantralize edilmiş bir devlete geçmeyi mümkün kılan aşamadan sonra *inisiyatif özgürlüğü, çeşitlilik, yerel yetkililer için sorumluluk* şeklindeki üçlü kavrama dayanan bir teritoryal ortak devleti anlayışı ortaya çıkmalıdır".⁸⁵¹

Delevoye-Mercier raporu, yerelleşme konusunda Avrupa ile entegrasyona da atıf yapmaktadır. Rapora göre, kamu faaliyetleri; yerel yönetimi güçlendirmek, tehdit altındaki sosyal uyumu korumak ve vatandaşların yeni beklentilerini karşılamak için uyum sağlamalıdır. Fransa'nın bütün yörelerini tüm Avrupa'ya daha iyi entegre etmek gereklidir. Ancak, daha kısıtlayıcı bir Avrupa çerçevesinde küreselleşmenin gerçeklerine uyum sağlamaya zorlanan Devlet, yerel yönetimleri politikalarının araçları haline getirme eğiliminde olup çok sık, yeniden merkezileşmenin cazibesine teslim olmaktadır.⁸⁵²

Delevoye-Mercier raporuna göre, önceki dönemlerde gerçekleştirilen yerelleşme, hızla değişen bir ekonomik ve sosyal duruma dönüşmeye daha uygun, Avrupa Birliği'ne uyum sağlamaya daha açık, daha modern bir Fransa'nın yeni yüzünü

⁸⁵¹ Greffe, s. 87-88.

⁸⁵² *Rapport de Delevoye-Mercier*, s. 18, 20.

şekillendirmeye yardımcı olmuştur. Yerelleşme sayesinde, ekonominin küreselleşmesi iddialı hale gelmiş, Avrupa bütünleşmesi güçlendirilmiş, ulusal yasalar uyarlanarak yeni standartlar oluşturulmuştur. Fransa, güçlü üniter geleneği ile ayırt edilse bile bu yerelleşme hareketinden kaçamaz. Büyük ekonomik ve mali dengeler sağlayan devletin ulusal dayanışmayı garanti eden rolü tartışılmazdır ancak Avrupa entegrasyonu ile yerelleşme arasında sıkışıp kalmadan; gücünün ve mali durumunun aşınmasına direnerek ekonomik güçlerle başa çıkmak zorundadır.⁸⁵³ Avrupa ile gümrük birliğinin sağlanması küreselleşen dünyada Fransa'yı marka yapmıştır. Bundan sonraki dönemlerde de ekonomik olarak öncelik Avrupa'yla bütünleşmeye verilmeli, dünya ile entegrasyon ikinci öncelik olmalıdır.⁸⁵⁴

Ülkenin Avrupa'nın bütünü ile entegrasyonu, ulusal ve yerel kamu eylemleri üzerinde doğrudan etkileri olan AB'ye endeksli politikaların artan rolüyle de belirgindir. Bu açıkça, Birliğin ortak tarım politikasının arkasındaki en büyük ikinci harcama kalemini temsil eden Avrupa bölgesel politikasıdır. Bununla birlikte, Fransa AB'nin bu bölgesel politikasından çeşitli nedenlerle tam olarak faydalanamamaktadır. Buna ek olarak, yerel seçilmiş temsilciler Topluluk finansmanının "sirkülasyonu" hakkında her zaman iyi bilgilendirilmemiştir. Örneğin, 12 Mayıs'ta, Auvergne'de düzenlenen etkinlikte bu bölgenin seçilmiş temsilcilerinin %49'unun Avrupa fonları açısından gerekli bilgilere sahip olmadıkları tespit edilmiştir.⁸⁵⁵

Bu raporların yanında Sarkozy döneminde (2007-2012) yapılan bazı reformların yapılmasına ışık tutmuş olan milli raporlar da bulunmaktadır. 2007'den itibaren dünyada yaşanan finansal krizden önemli derecede etkilenen Fransa'da krizi aşabilmek için alınan tedbirler teritoryal yönetimlere de yansıtılmış, bu kapsamda, 2003'ten beri yapılmakta olan yerelleşme reformlarından sapma sayılabilecek bazı yasal mevzuata

⁸⁵³ a.g.k., s. 27-28, 29.

⁸⁵⁴ a.g.k., s. 70.

⁸⁵⁵ a.g.k., s. 80.

esas olabilecek Richard, Lambert, Attali ve Balladur adlı raporlar düzenlenmiştir. Bunların içinde en önemlisi Balladur raporudur.

En eksiksiz öneriler, Mart 2009'da yayınlanan ve Fransız yerelleşmesinin bu aşamasını duyurmak amacıyla hazırlanan Balladur Komitesi'nin yerel yönetim reformu raporunda yer alan önerilerdir. Ana öneriler beş başlıkta özetlenebilir.⁸⁵⁶

1. Yapısal reformlar için teşvikler,
2. Seçimler ve seçim kuralları,
3. Yasal ilkelerin değiştirilmesi,
4. Yerel yönetim finansmanı reformu,
5. Yeni metropol yönetişimi biçimlerinin oluşturulması.

Teritoryal yönetimlere ilişkin yapısal değişimlerin yapılmasını öneren Balladur raporunda sık sık AB ülkeleri ile karşılaştırmalar yaparak Fransız yerel yönetimlerine verilen mali özerkliğin kendisini federatif olarak tanımlayan ülkelere bile daha fazla olduğunu, bunun değiştirilmesi gerektiğini vurgulamıştır. ⁸⁵⁷ Balladur raporuna ilişkin detaylı bilgiler bu bölümün ilgili kısmında verilecektir.

Buraya kadar yapılan tartışmalardan; Sarkozy dönemindeki devlet raporlarında kısmen, Chirac döneminde hazırlanan devlet raporlarında ise tamamen AB'nin odak noktası olarak belirlendiği, Avrupa ile entegrasyon sonucu ortaya çıkan yeni yaklaşımlarla ve mali özerklik gibi yeni kriterlerle Fransız yönetim mekanizmasının uyumlu çalışması gerektiği konusunun vurgulandığı görülmektedir. Fransa'daki bölgeler için AB ülkelerindeki bölgeler ile yarışabilecek bir seviyeye getirilmesi

⁸⁵⁶ *Rapport de Balladur du 5 mars 2009.*

⁸⁵⁷ *Rapport de Balladur*, s. 21.

hedefinin belirlenmesi bize bundan böyle bölge yönetimlerinin ve bölgeselleşmenin her zaman ön planda olacağının haberini vermektedir. Artık Fransa için tek rota vardır o da AB'dir. Her ne kadar Sarkozy döneminde ortaya çıkan ekonomik kriz reformların yönünde bazı sapmalara neden olmuşsa da AB'den kopmamak için yapılan yasal düzenlemelerin AB kriterleri içinde kalmaya özen gösterilmeye çalışıldığı değerlendirilmektedir. Zira özellikle, AB bölge ve yerleşme çalışmalarını yakından takip etmek ve AB'ye endeksli politikalarına sıkı sıkıya sarılmak önceki dönemlerden daha da önemli hale gelmiştir.

D. Chirac'ın AB Değerlerine Bağlı Yerele Yönelik Cumhuriyet İnşası Politikası

Bu dönemin yerleşme reformları Jacques Chirac ve Nicolas Sarkozy tarafından gerçekleştirmişti ancak 2. dönem yerleşme reformlarına asıl damgasını vuran ve Fransa'nın sağ kanadındaki en önemli siyasi figürlerinden biri olan Chirac'dır. Nicolas Sarkozy'nin, "ne bağımsızlıktan ne de Avrupa'ya bağlılığından asla taviz vermeyen bir akıl hocası" olarak nitelediği Chirac'ın⁸⁵⁸ bu dönemde, AB'ye ilişkin ilginç görüş değişiklikleri yanında en göze çarpıcı kararlarından biri, o dönemdeki ABD Başkanı Bush'un 2003'te Irak'ı ele geçirme kararına karşı tutum alması olmuştur.⁸⁵⁹ Chirac aynı zamanda, 2005'te AB'nin anayasasını onaylayacak olan referandumu kaybetmesi, AB'nin yönü ve gücü hakkında şüpheler oluşturmaları, Fransa'nın AB'deki liderlik rolünün geçici olarak azaltılması ile de hatırlanan bir liderdir.⁸⁶⁰ Diğer bir özelliği ise bu dönemde Türkiye'nin AB'ye girişini destekleyen bir Fransız lider olmasıdır.⁸⁶¹

⁸⁵⁸ Sputnik, Eski Fransa Cumhurbaşkanı Chirac hayatını kaybetti, <https://tr.sputniknews.com/avrupa/201909261040262214-eski-fransa-cumhurbaskani-jacques-chirac-hayatini-kaybetti/>, (Erişim : 19.6.2020).

⁸⁵⁹ Thomas Gomart ve Marc Hecker (eds), "Foreign Policy Challenges for the Next French President", *Institut français des relations internationales (IFRI)*, Bruxelles, April 2017, s. 7.

⁸⁶⁰ Belkin, s. 5.

⁸⁶¹ T.C. AB Başkanlığı, "Fransa Cumhurbaşkanı Chirac - Türkiye'nin AB'ye Katılım Süreci – Derleme", 2004, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=31098>, (Erişim: 27.6.2020).

Chirac, aynı zamanda önceki dönemlerde Avrupa karşıtı iken 1990’lardan sonra fikir değiştiren bir sağcı liderdir. Cumhuriyet İçin Birlik Partisi (RPR) lideri olarak 1979’da yaptığı bir konuşmada şöyle demektedir:

"Bu çaresizlik Avrupası, bu Avrupa tüm krizlere bir kevgir gibi açık. Bu Avrupa'ya Avrupa çıkarları değil Alman-Amerikan çıkarları hâkim olabilir. Bu işsizlik Avrupa'sı. Bu Avrupa yumuşakça, omurgasız ve gerçek tasarımdan yoksun. Çok uluslu şirketlerin kendi kanunlarını ülkelere dikte ettiği bu Avrupa. Fransa'nın bataklıkta gibi sıkışacağı bu Avrupa. Sakin ve kararlılıkla söylüyorum, böyle bir Avrupa'yı kabul etmiyoruz!"⁸⁶²

Chirac konuşmasında, Avrupa için yumuşakça, omurgasız gibi aşağılayıcı kavramlar kullanarak Avrupa'ya entegrasyonu kabul etmemektedir. Ancak, 1970’lerden 1990’lara gelen süreçte ise hem Chirac’ın hem de sağ kanatta yer alan siyasi partilerin Avrupa ile entegrasyon konusunda görüş değiştirdiği gözlenmektedir. Özellikle 1992’deki Maastricht referandumu süreci Fransız sağını ikiye ayırmıştır. Öteden beri Gaullist mirasını takip eden Chirac, bir zamanlar karşı olduğu Avrupa entegrasyonu konusunda fikir değiştirmiş ve solcularla benzer fikirleri paylaşarak 1992’da şöyle demiştir:

“Avrupa Topluluğu da bir kimlik meselesidir. Değerlerimizi, yaşam tarzımızı, yaşam standardımızı, dünya tarafından hesaba katılma kapasitemizi, çıkarlarımızı korumak, insancıl bir mesajın taşıyıcıları olarak kalmak istiyorsak, kesinlikle birleşik ve sağlam bir blok inşa etmek zorundayız. Fransa (Maastricht Antlaşması'na) “evet” derse bu benim Fransız ayrıcalığına olan inancımı daha iyi teyit eder...”⁸⁶³

Konuşmasında AB’ye methiyeler düzen Chirac, Fransa’nın çıkarlarını bu dönem AB’de gördüğü anlaşılmaktadır. 13 yıl önce Avrupa için “yumuşakça, omurgasız” gibi ifadeler kullanan Chirac, 1992 yılında, “U” dönüşü yaparak AB’yi oluşturan ve tek para

⁸⁶² *Ouest France*, « Jacques Chirac et l’Europe : du “mollusque” à “la grande aventure” », <https://www.ouest-france.fr/politique/jacques-chirac/jacques-chirac-et-l-europe-du-mollusque-la-grande-aventure-5488905>, (Erişim : 19.6.2020).

⁸⁶³ *Liberation*, 11 Septembre 1992, “Jacques Chirac”.

birimini başlatan Maastricht anlaşması referandumunda "evet" oyu çağrısında bulunmuştur.⁸⁶⁴ Elbette ki bu “U” dönüşünde hem Mitterrand karşısında seçim kazanabilme çabası hem de ülkesinin çıkarlarını AB’de görmesi olarak görülmelidir.

Chirac’ın başlattığı Avrupa yanlısı bu politika kendisi açısından da işe yaramış ve iki dönem (1995-2002 ve 2002-2007) cumhurbaşkanlığı yapmıştır. Belkin’e göre Chirac, Fransa’nın hem tek başına küresel bir güç olarak hareket edebileceği hem de AB’nin en önemli üyesi olabileceğine ilişkin geleneksel Gaullist görüşünü değiştirmiştir. Zira bu dönemde artık Gaullistler Fransa’nın gücünü en iyi AB aracılığıyla uygulayabileceğine, Almanya ve bazen de İngiltere ile birlikte hareket edebileceğine inanmışlardır.⁸⁶⁵

Chirac, 1995-2007 döneminde 12 yıl boyunca Avrupa’da Fransa’nın sesi olmuştur. Gaullizm’de doğan devlet adamı, ikna olmuş bir Avrupalı olmaktan çok pragmatik bir Avrupalı olarak tanımlanabilir. Devlet Başkanı olarak Chirac artık bu ılımlı Avrupa yanlısı çizgiden sapmayacaktır. Fransız-Alman ikilisinin itici güç olacağı bir Avrupa ülkesine inanan bir Fransız lider vardır artık.⁸⁶⁶

Chirac’ın ilk kez başkan olduğu 1997-2002 döneminde sosyalistlerin çoğunluğu teşkil ettiği koalisyon hükümeti (Sosyalistler, Komünistler, Radikaller, Yeşiller) görev başındadır. Fransız basınında bu dönem “ikili birlikte yaşama (cohabitation)” olarak tanımlanmıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen bazı yerelleşme reformları da Sosyalist Lionel Jospin’in başkanlığını yaptığı sol hükümete aittir.⁸⁶⁷

⁸⁶⁴ *Ouest France*.

⁸⁶⁵ Belkin, s. 5.

⁸⁶⁶ *Toute l’Europe*.

⁸⁶⁷ Jonah D. Levy vd., “From Chirac to Sarkozy: A New France?”, In: Cole, Alistair Mark, Le Galès, Patrick and Levy, Jonah eds. *Developments in French Politics 4*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, s. 10-12.

2000'lere gelindiğinde ise yerleşmenin daha da ileriye götürülmesi, seçim kampanyası sırasında Chirac tarafından açıklanan taahhütlerden biridir. 10 Nisan 2002'de Rouen'de yaptığı konuşmada özellikle şunları söylemiştir:

“...ve demokrasimize yeni bir girişim için esinti, özgürlük hamlesi ve yerele etkinlik vermek istiyorum. Eşitlik talebimizle ilgili tarihimizin aksine, Jakoben devletçiliği ve ithal edilen federalizm arasında, gerçekliklerimize sabitlenmiş, yeni bir yol icat edilmelidir. Fransa büyük bir demokrasi olarak kalmak istiyorsa, demokrasi devrimini başlatmalı ve yerele yönelik bir cumhuriyet inşa etmelidir. Bu demokratik bir gerekliliktir. Bu bir Avrupa zorunluluğudur. Bu ekonomik ve sosyal bir zorunluluktur.”⁸⁶⁸

Konuşmasında Chirac'ın, yerleşme için “bir Avrupa zorunluluğu” demesi çarpıcıdır. Ayrıca, “yerele yönelik bir cumhuriyet inşası” ifadesi ile “desantralize bir cumhuriyet” kavramını anımsatmakta ve 2003'te bu yönde yapılacak anayasal değişikliğin mesajını vermektedir.

Kısa bir süre sonra, Jean-Pierre Raffarin, 3 Temmuz 2002'de Parlamento tarafından onaylanan genel politikayı açıklarken “yerel demokrasiye yeni bir yer verilmesinin ülkesi için bir zorunluluk olduğunu, yerleşmenin, nihayetinde devletin reformu için muazzam bir kaldıraç olacağını” belirtmiştir. Dönemin İçişleri Bakanı Nicolas Sarkozy de yerleşmenin başlatılması kapsamında 26 ilin valisini toplayarak gerekli hazırlıklarla ilgili bilgi vermiştir.⁸⁶⁹

E. Sarkozy'nin “Daha Fazla Avrupa, Daha Fazla Ulus Devlet” Politikası

Sarkozy'nin rolüne gelince; Chirac'ın kabinesinde içişleri bakanı iken 2007'de cumhurbaşkanlığını kazanan Sarkozy, aslında daha önceki dönemlerde Gaullist politikaları benimsemişken bu dönemde bunları terk ettiğini (Chirac'ın yaptığı gibi) ve uluslararası arenada daha geniş politikalar takip edeceğini beyan eden iddialı bir

⁸⁶⁸ Collectivités Locales, “Historique de la décentralisation”, s. 116.

⁸⁶⁹ a.g.k.

liderdir.⁸⁷⁰ Sarkozy ayrıca, 1966'da NATO'nun askeri kanadından çekilen Fransa'yı 2009'da NATO'nun askeri kanadına geri dönüşünü sağlayan lider olarak da bilinmektedir.⁸⁷¹

Bununla birlikte, 1990'lara kadar gelen süreçte Fransa Afrika'da önemli bir güç iken 10-15 yıl sonra yani Sarkozy döneminin sonlarına doğru, Afrika'daki rolünü farklı aktörlere (Çin, ABD) kaptırmış bulunmaktadır. Orta Doğu ve Akdeniz'de de eskisi gibi etki gücü yoktur. Ayrıca, Almanya ile paylaşılan "AB'nin motor gücü" konumu daha ileri noktalara taşınamamıştır.⁸⁷²

Dolayısıyla, Sarkozy döneminde de öteden beri var olan, Avrupa politikasını ve dış politikasını belirleyen Fransız milli kimliğinde değişiklik olmamıştır. Çok kutuplu devletler Avrupası konsepti kapsamında Fransa Avrupa'da ve uluslararası alanda hala dikkate alınan bir aktördür.⁸⁷³ Bu bağlamda, Almanya ile ilişkisini daha da sağlamlaştırarak AB üzerinde yeniden ağırlığını koyan Sarkozy⁸⁷⁴ özellikle, bağımsız bir Avrupa savunma stratejisi oluşturmak isteyen bir politikacıdır.⁸⁷⁵

Gerçekten de Fransa'nın 2007 cumhurbaşkanlığı seçimleri sırasında Sarkozy, birleşik, güçlü ve aktif bir Avrupa'nın destekçisi olarak Fransa'nın rolünü yeniden oynamaya başlayacağını taahhüdünü vermiştir.⁸⁷⁶ Seçimleri kazandıktan sonra da: "Avrupa'ya inanıyorum ve bugün Fransa'nın Avrupa'ya döndüğüne inanıyorum. Fransız halkı için AB'yi koruma olarak değil de "Truva atı" olarak algılayanları görmezden

⁸⁷⁰ Holm, s. 4.

⁸⁷¹ Marcel H. Van Herpen, "The Foreign Policy Of Nicolas Sarkozy: Not Principled, Opportunistic And Amateurish", *Cicero Foundation Great Debate Paper*, No. 10/01, February 2010, s. 2.

⁸⁷² Deniz Altınbaş, "Fransa'da Yeni Yönetim ve Türkiye ile İlişkiler", *Ermeni Araştırmaları* 77, 2012, S: 42, s. 92.

⁸⁷³ Holm, s. 4.

⁸⁷⁴ Altınbaş, s. 79.

⁸⁷⁵ Elaine Sciolino, "Sarkozy Outlines Foreign Policy for France", March 1, 2007, *The New York Times*.

⁸⁷⁶ Lakomy, s. 141.

gelmeyeceğim” demiştir.⁸⁷⁷ Bununla birlikte, Sarkozy için, Fransa ve Avrupa'nın geleceği hem "daha fazla Avrupa" hem de “daha fazla ulus devlet” gerçeği şeklindedir. Bu basitçe 'Avrupa hedefleri ve ulusal hedefler arasındaki geleneksel gerilimin' bir ifadesi olarak da görülebilir.⁸⁷⁸ Dolayısıyla Sarkozy de önceki politikacılar gibi Fransız çıkarlarının bağımsız bir AB yeteneklerine bağlı olduğunu düşünmekte ayrıca milli hedefler konusundaki önceliğini daha fazla ön planda tutmakta hatta AB ile gerilimi bile göze almaktadır.

Her ne kadar iddialı bir politikacı profilini çizse de görevinin sonunda Sarkozy hem dünya politikasında hem de AB politikasında başarısız bir lider tipini sergilemiştir. Özellikle, AB politikası darmadağın hale gelmiş,⁸⁷⁹ demokrasi indeksine göre ülkesi, “tam demokrasi” kategorisinden 2011’de “kusurlu demokrasi” kategorisine düşmüştür.⁸⁸⁰ Dolayısıyla hem AB politikasındaki bu başarısızlık hem de 2007’den itibaren başlayan ekonomik kriz nedeniyle 2. dönem yerelleşme çalışmalarının Sarkozy döneminde ikinci planda kaldığı, kendinden önceki dönem kadar başarılı olamadığı ve hatta yapılan reform çalışmalarının eleştirildiği görülecektir.

II. İLK DALGA YERELLEŞME REFORMLARI: CHIRAC DÖNEMİ (2002-2006)

Reformlara ilişkin önce genel bir bakış ile göz atıldığında, ilk adımda, 28 Mart 2003’te önemli anayasal değişikliklerine tanıklık edilmiş, yerelleşmeye ilişkin en köklü değişim gerçekleştirilmiştir. Kanun kapsamında, Anayasanın 1. maddesine Fransız

⁸⁷⁷ Nicolas Sarkozy, « Discours de 6 mai 2007 », *Le Mouvement Populaire*, last modified, 06 May 2007, http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/je_serai_le_president_de_tous_les_francais, (8.7.2020).

⁸⁷⁸ Dionyssi G. Dimitrakopoulos vd., “France and the EU under Sarkozy: between European ambitions and national objectives?”, *Modern & Contemporary France* 17 (4), 2009, s. 452.

⁸⁷⁹ Herpen, s. 13.

⁸⁸⁰ Helen Drake, *French Relations with the European Union, Series: Europe and the Nation State*, Publisher: Routledge, USA, 2005, s. 231.

Cumhuriyeti'nin örgütlenmesinin “yerelleşmiş (âdemi merkezileşmiş-décentralisé)” olduğu hükmü getirilmiştir.⁸⁸¹

28 Mart 2003 tarihli kanun kapsamında,⁸⁸² teritoryal yönetimlerine referandum yetkisi ile birlikte kural koyma yetkisi (pilot uygulamalar şeklinde deneysel çalışmalar yapma hakkı) tanınmış, mali özerklikleri artırılmış, vergi toplamada yetkiler güçlendirilmiş ve yetki devriyle orantılı yeterli mali kaynağın eşlik etmesi kurala bağlanmıştır. Ayrıca, Durand’a göre, 2004’te çıkarılan bir yasa kapsamında yerel yönetim birimleri ve devlet arasındaki görev dağılımı daha belirgin bir şekilde yerel yönetimler yararına yapılmıştır.⁸⁸³

Anayasa içeriğine dâhil edilen “bölge yerel yönetimleri” anayasal statüye kavuşmuş, anayasanın 72/1 maddesi ile yerel yönetimler meclisinin gündemine alınması için seçmenlere *dilekçe hakkı* tanınmıştır.⁸⁸⁴ Anayasal olarak garanti altına alınan bir diğer konu da yerel mali otonomi ilişkindir. Yerel yönetimlerin mali otonomu, anılan anayasa değişiklikleri ile anayasal kural haline gelmiş ve yerel vergi oranlarında belirlenen hudutlar dahilinde yerel yönetimlere arttırma yapabilmelerine imkân tanınmıştır.⁸⁸⁵

Chirac döneminde yapılan yasal düzenlemeler çok çeşitli ve kapsamlıdır. Villepin ve Cope’a göre, Mart 2003'teki anayasa reformu ile başlatılan yasama mekanizması, yerel referanduma, deneme niteliğinde yasa yapmaya ve yerel toplulukların mali özerkliğine ilişkin daha geniş ve daha yerinden yönetime dayalı organik yasalarla genişletilerek tamamlanmıştır. Yerelleşmedeki bu yeni aşama, yerel

⁸⁸¹ *Journal Officiel de La République Française*, No: 5568, 29 Mars 2003, s. 1.

⁸⁸² *LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*, s. 1-2.

⁸⁸³ Emmanuel Vital-Durand, *Les collectivités territoriales en France*, 7. édition, Paris: Hachette Livre, 2008, s. 15.

⁸⁸⁴ Committee of the Regions, “Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union”, *CoR Studies I- 1/2004*, Brussels, 2004, s. 319.

⁸⁸⁵ Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 41.

makamlara benzeri görülmemiş yasal ve mali garantiler vermektedir. Yerelleşmenin bu ikinci aşamasında devletin teritoryal boyutu büyük bir yeniden yapılanmaya eşlik edecektir.⁸⁸⁶

Reformlar kapsamında 6 önemli anayasal değişiklik yapılmış, bu değişiklikler yapılan kanuni düzenlemeler ile tamamlanmıştır. Anayasal değişiklik olarak ilk önce, anayasada yapılan değişikliğe ilişkin 28 Mart 2003'te çıkarılan kanunun⁸⁸⁷ ilk maddesine Fransız Cumhuriyeti'nin örgütlenmesinin “*desantralize edilmiş (yerelleşmiş-âdemi merkezileşmiş)*” olduğu hükmü getirilerek değiştirilmiştir.⁸⁸⁸

İkinci önemli değişiklik, *deneme nitelikli kanun yapma ve kural koyma yetkisine* ilişkindir. Anayasanın 34. maddesine önemli bir ilave yapılarak yerel yönetimlere sınırlı bir amaç için ve sınırlı bir süre için deneysel nitelikte kanun yapma ve kural koyma yetkisi verilmektedir (Md. 3). Buna göre, organik yasaların öngördüğü şartlar altında ve bir kamusal özgürlüğün veya anayasal olarak garanti edilmiş bir hakkın kullanılması için gerekli durumlar hariç olmak üzere, teritoryal yönetimler veya bunların grupları, duruma göre, yetkilerinin kullanılmasını düzenleyen yasal veya düzenleyici hükümler gerekli kıldığında, sınırlı bir amaç ve süre için deneysel olarak yasa veya yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olmaktadır (Md. 5).⁸⁸⁹

Üçüncü önemli değişiklik, *referandum ve dilekçe hakkına* ilişkindir. Organik yasaların öngördüğü şartlar altında, yerel bir otoritenin yetkisi dahilindeki herhangi bir taslak müzakere veya eylemi, kendi inisiyatifiyle, referandum yoluyla yerel otorite

⁸⁸⁶ Dominique de Villepin ve Jean-François Cope, le 05/11/2004, « Libertés et responsabilités locales - Entrée en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, *Le Moniteur*, <https://www.lemoniteur.fr/article/libertes-et-responsabilites-locales-entree-en-application-de-la-loi-n-2004-809-du-13-aout-2004.438874>, (Erişim : 4.5.2020).

⁸⁸⁷ *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003*, s. 1.

⁸⁸⁸ Anayasanın 1.maddesinin yeni şekli şöyledir: “Fransa, laik, demokratik, sosyal ve bölünmez bütünlüğe sahip bir Cumhuriyettir. Bütün yurttaşların köken, ırk ya da din ayrımı gözetmeksizin yasa önünde eşitliği sağlar. Bütün inançlara saygılıdır. Teşkilatı, yerelleşme esasına göredir (Son organisation est décentralisée)”. Bknz. *Journal Officiel de La République Française*, No: 5568, 29 Mars 2003, s. 1.

⁸⁸⁹ *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003*, s. 1.

seçmenlerinin kararına sunulabilecektir (Md. 6). Dilekçe hakkına ilişkin olarak ise anayasanın 72-1. maddesine yapılan ilave ile her bir teritoryal yönetimin seçmenlerinin, dilekçe hakkını kullanarak, teritoryal yönetimin yetki ve yetenekleri dahilindeki herhangi bir konuya ilişkin olarak teritoryal yönetimin meclisinden bilgi talep edebilecektir (Md. 6).

Dördüncü önemli değişiklik, bölgelerin yerel yönetim birimleri olarak anayasaya dahil edilmeleridir. Anayasada (72. Madde) yapılan değişiklik ile “Cumhuriyetin teritoryal yönetimlerinin özel statülü yerel yönetimler, bölgeler, iller, komünler ile 74. maddedeki denizaşırı yerel yönetimlerden” oluştuğu belirtilmektedir. Bunların dışında ihtiyaç duyulacak bir veya daha fazla teritoryal yönetimlerin ise kanunla oluşturulması gerektiği belirtilmektedir (Md. 6).⁸⁹⁰ Burada dikkati çeken husus, bölgelerin ilk kez bir yerel yönetim birimi olarak anayasada yer almasıdır. 1. reform döneminde kanunla yerel yönetim birimi olan bölgeler bu unvanları ile bundan böyle anayasada da yer almış olmaktadır. Burada ayrıca, hükümet altı otoritelerin daha büyük birimlerin içine dahil olabilecekleri vurgusu da yapılmaktadır.

Diğer bir önemli değişiklik, farklı kategorideki komünler arası kamusal işbirliği kurumlarının da (Etablissement public de coopération intercommunale-EPCI) ilk kez anayasada 4 ncü yerel yönetim birimi olarak yerlerini almalarıdır. Bu ise geçmişe göre radikal bir kırılmayı ortaya koymaktadır.⁸⁹¹

Anayasal değişiklikler kapsamındaki diğer bir konu, teritoryal yönetimler için kendi yörelerinde *serbest yönetim ilkesi* de getirilmesidir. Buna göre, yerel makamlar, kendi seviyelerinde en iyi şekilde uygulayabilecekleri tüm beceriler için kararlar almaya çağırılmakta, yasaların öngördüğü şartlar altında, yerel toplulukların seçilmiş meclisler

⁸⁹⁰ a.g.k.

⁸⁹¹ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe, “La démocratie locale et régionale en France”, s. 9.

tarafından serbestçe yönetilmesi ve yetkilerini kullanmak için düzenleyici güce sahip kılındıkları belirtilmektedir (Md. 5). Bu bağlamda, hiçbir yerel otorite diğerine karşı vesayet kullanamayacağı ancak bir yeteneğin kullanılması birkaç yerel otoritenin kendi aralarında yardımlaşmasını gerektirdiğinde, yasa, ortak eylem için prosedürleri organize etmeleri için bunlardan birine veya gruplarından birine yetki verebilecektir. Teritoryal yönetimlerin bulundukları yörelerde görev yapan devlet temsilcileri (vali, kaymakam) ve hükümetin her üyesinin temsilcisi, ulusal çıkarlardan, idari kontrolden ve yasalara saygıdan sorumlu olacaktır (Md. 5).⁸⁹²

Diğer bir önemli değişiklik, yerel yönetimlerin adında yapılan değişikliktir. Anayasada ilk kez Fransız yerel yönetimlerinin adında değişiklik yapılmakta, 1946 Anayasasından beri kullanılan “collectivités locales” yerine “collectivités territoriales” yani “*teritoryal yönetimler*” kavramı getirilmektedir (Md. 2).⁸⁹³ Her ne kadar “teritoryal yönetimler” kavramı 1996’dan beri kararname ve yönetmeliklerde yer almışsa da 1946 Anayasasından beri ilk kez anayasaya girmektedir.⁸⁹⁴

Ayrıca *yeni bir teritoryal yönetim oluşturulması* veya mevcut olan bir yönetimin bünyesinde bir değişiklik yapılmasına ilişkin de anayasaya bazı hükümler dahil edilmiştir. Bu işlem için seçmenlere danışılmasının, çıkarılacak yeni bir kanun kapsamında yapılabileceği belirtilmektedir (Md.6).⁸⁹⁵

Diğer bir anayasal değişiklik yerel yönetimlerin *serbestçe düzenleyebilecekleri kaynaklardan* yararlanmasına ilişkindir. Anayasanın 72-2. maddesinde yapılan değişiklik kapsamında yasaların belirlediği koşullar altında yerel yönetimler her türlü vergilendirme gelirinin bir kısmını veya tamamını alabildikleri gibi belli bir oran

⁸⁹² Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, s. 1.

⁸⁹³ a.g.k.

⁸⁹⁴ Vie publique, « Qu’est-ce qu’une collectivité territoriale ou collectivité locale ? », <https://www.vie-publique.fr/fiches/19604-definition-dune-collectivite-territoriale-ou-locale>, (Erişim: 27.4.2020).

⁸⁹⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, s. 2.

dahilinde vergileri sabitleme yetkisine de sahiptirler. Ayrıca, merkezden yerele aktarılan her yetkinin karşılığı olarak mutlaka bu yetkiyle eşdeğer olacak bir gelir kaynağının tahsis edilmesi gerekmektedir (Md. 7).⁸⁹⁶

Denizaşırı topraklardaki yönetimlere ilişkin hususlar anayasanın 73. maddesinde ve kanunun 8-12. maddelerinde belirtilmiştir. Denizaşırı iller ve bölgelerde, yasalar ve yönetmelikler otomatik olarak uygulanacaktır. Ancak, bu toplulukların spesifik özellikleri ve kısıtlamaları ayrı bir uyarlama yapmayı gerektirebilecektir (Md. 8-12).⁸⁹⁷

Bu dönemde yapılan bir başka anayasal değişiklik bölgesel dillere ilişkindir. 23 Temmuz 2008'deki anayasa revizyonu, 75-1 sayılı yeni bir maddede "Fransa'nın mirasına ait bölgesel diller" i içermektedir.⁸⁹⁸

Bu bölüm; Anayasada Önemli Değişiklik: Desantralize Bir Devlet Örgütü, Yerel Yönetimler İçin Deneme Nitelikli Kanun Yapma ve Kural Koyma Yetkisi, Yerel Referandum Yetkisinin Verilmesi, Yerinden Yönetim İçin “Asgari Geçim Ödeneği” Şartı, Teritoryal Yönetimlerin Mali Özerkliği, Yerel Yönetimlere Verilen Serbestiler, Aktarılan Yetki ve Sorumluluklar gibi başlıklar altında incelenecektir.

A. Anayasada Önemli Değişiklik: Desantralize Bir Devlet Örgütü

Anayasada yapılan değişikliğe ilişkin 28 Mart 2003'te çıkarılan kanunun⁸⁹⁹ ilk maddesine Fransa Cumhuriyeti'nin örgütlenmesinin “*desantralize edilmiş (yerelleşmiş-âdemi merkezileşmiş)*” olduğu hükmü getirilmiştir.⁹⁰⁰ Fransız anayasasında 1958'den

⁸⁹⁶ a.g.k.

⁸⁹⁷ a.g.k., s. 2-3.

⁸⁹⁸ Verpeaux vd., s. 66.

⁸⁹⁹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, s. 1.

⁹⁰⁰ Anayasanın 1.maddesinin yeni şekli şöyledir: “Fransa, laik, demokratik, sosyal ve bölünmez bütünlüğe sahip bir Cumhuriyettir. Bütün yurttaşların köken, ırk ya da din ayrımı gözetmeksizin yasa önünde eşitliği sağlar. Bütün inançlara saygılıdır. Teşkilatı, yerelleşme esasına göredir (Son organisation est décentralisée)”. Bknz. Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, s. 1.

beri var olan ve yerelleşmenin önünde bir “engel” olarak duran bu madde şu şekilde değiştirilmiştir:

“La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée”. Yani; “Fransa bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir Cumhuriyettir. Köken, ırk veya din ayrımı yapılmaksızın tüm vatandaşlar kanun önünde eşittir. Bütün inançlara saygı duyar. Organizasyonu desantralizedir.”⁹⁰¹

Anayasaya giren “.... Organizasyonu desantralizedir” şeklindeki hüküm hukuksal dayanak açısından incelendiğinde, tartışmalı bir durum ortaya çıkmaktadır: bu değişiklik simgesel midir yoksa yerelleşmeden geri dönülemeyecek bir sürece mi girilmiştir?

Her ne kadar bu maddenin bir bölümünde 2003’te “yerelleşme” yönünde değişiklik yapılmışsa da maddenin geri kalan bölümü ve bu bölümde yer alan “*indivisible*” kavramı önemli bir belirleyiciliği ortaya koymakta, üniter yapıyı “kapalı” bir şekilde tanımlayan iki nokta ortaya çıkmaktadır:

1. “*Indivisibilité*”: Bu hem teritoryal anlamda hem de yönetim şekli anlamında bir bölünmezlik unsurudur yani “Etat unitaire” yapının bir başka açılımıdır. Üniter devlet yapısı (état unitaire), her ne kadar Avrupa entegrasyonu ile birlikte uygulamaya konulan dekolonizasyon ve yerelleşme (deneme hakkı) gibi kavramlarla yumuşatılmışsa da Cumhuriyetin ulusal egemenliğinin bölünmez olduğu ve üniter bir devlet içinde tasarlanması anlamına gelen “*indivisibilité*” yani bölünmezlik ilkesi egemenliğin farklı federe devletler arasında bölündüğü federal devletin aksine, üniter devletin egemenliğin tek sahibi olduğunu tanımlamaktadır. Bu ilkenin Fransız topraklarının ve halkının

⁹⁰¹ *Constitution du 4 Octobre 1958*, s. 7.

birliği, Fransız dilinin Cumhuriyet dili olarak kullanılması ve tüm vatandaşların hukuk önünde eşitlik ilkesi üzerinde çeşitli sonuçları vardır.⁹⁰² Dolayısıyla, “indivisibilité” kavramı “état unitaire” kavramının adeta ikamesi gibi durmaktadır.

2. Diğer nokta da "*Egalité devant la loi de tous les citoyens (bütün vatandaşlar kanun önünde eşittir)*". Bunun yerinden yönetimin hukuki boyutu ile ilişkisi bulunmaktadır yani tam bir yerinden yönetimden bahsedilseydi, kanunlar yerel düzeyde, yerel farklılaşmalar göz önünde bulundurularak farklı şekilde yorumlanabilir/uygulanabilirdi (yasa, yönetmelik). Ama Fransa yerinden yönetim anlayışının buna çok çekimser durduğu anlaşılmaktadır. Bunun nedenlerinden biri de bu vatandaşlar arasındaki eşitlik ilkesi (kanun önünde eşitlik-aynı kanuna tabi tutulma).

Bütün bunlara rağmen "*Son organisation est décentralisée*" ibaresi bulunmaktadır yani hem "*Etat unitaire*" hem "*décentralisé*". Bu yüzdendir ki yerinden yönetim Fransa'da farklı bir boyut kazanmaktadır: "*La décentralisation à la française (Fransız yerelleşmesini)*" yani “kendine özgü yerinden yönetim.”

Öte yandan anayasanın 72 ve sonrasındaki maddelerinin de önemli bir yere sahiptir. Yerelleşme sürecinde hukuki statüleri tanınan "Teritoryal yönetimleri" ilgilendiren düzenlemeler ve en önemli ilke de "*principe de libre administration (serbest yönetim prensibi)*"dir.⁹⁰³ Ama bu "özgür yönetim" onlara bir özerklik ya da dilediklerini yapma yetkisini vermemektedir. Çünkü bu ilkenin yani kanun koyucunun anayasanın 34. maddesinde sıralanan yetkileri arasında bir de şu husus bulunmaktadır:

⁹⁰² Le Politiste, « Le Principe d’indivisibilité de La République », <https://le-politiste.com/le-principe-dindivisibilite-de-la/>, (Erişim: 1.1.2021).

⁹⁰³ *Constitution de la République française, 1958, s. 31.*

"...La loi détermine les principes fondamentaux: ...de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources;" yani yerinde yönetimin organizasyonunu kanun belirlemektedir.⁹⁰⁴

Dolayısıyla anayasal tanımlara bakıldığında Fransa'nın kendine özgü bir yerinden yönetim yapısı ortaya çıkmaktadır. Bu da siyasi iktidarlara büyük bir esneklik sağlamakta, duruma göre parayı nasıl kontrol edeceklerse ona göre kanun çıkarmalarına neden olmaktadır. Bu da yerinden yönetimin aşındırılmasındaki diğer bir siyasi nedeni de beraberinde getirmektedir. Zira 2010'da yerelleşmeyi baş aşağı eden sağcı Sarkozy iktidara geldiğinde Fransa'daki hemen hemen bütün belediyeler sosyalist partiden (2004 ve 2010'daki belediye seçimlerine göre) iken solcu Hollande iktidara geldiğinde ise bu defa belediyelerin çoğunluğu sağ partilerden (2016'daki belediye seçimlerine göre) olduğu görülmektedir. Bu tabloya bakıldığında iktidarda olan partinin yereldeki bütçeyi kendi partisinden olmayan teritoryal yönetimlerle değil de hiyerarşik bir kurum olan valilikler vasıtasıyla kontrol etmeyi planlanmış olabileceği değerlendirilmektedir. Zira 2010'dan sonraki dönemlerde vali tamamen odak noktası olup bölgelerde ve illerde parayı vali yönetmektedir.

B. Yerel Yönetimler İçin Deneme Nitelikli Kanun Yapma ve Kural Koyma Yetkisi

Deneme nitelikli kanun yapma ve kural koyma yetkisine ilişkin olarak 28 Mart 2003 tarihinde anayasada yapılan değişikliği müteakip bu yetkinin nasıl kullanılacağı ve süresinin ne kadar olacağına ilişkin esaslar 1 Ağustos 2003 tarihli ve 704 no.lu kanun⁹⁰⁵ ile belirlenmiştir. Kanunda belirtilen hususlar ayrıca teritoryal yönetimlere ilişkin "LO 1113" no.lu yönetmelikte daha detaylı olarak ortaya konulmuştur (Md. 1).

⁹⁰⁴ a.g.k., s. 16.

⁹⁰⁵ Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003, s. 1.

Öncelikle belirtmek gerekir ki anayasa değişikliği ile uygulamaya konulan yerel yasama denemeleri, belirli bir süre için yasal yetkilerinin bir parçası olmayan bir kamu politikasını uygulamak için yerel bir makama kanunla verilen bir yetkidir (Anayasa değişikliği md. 4). Deneme nitelikli bu yetkinin süresi 5 yıl ile sınırlandırılmıştır. LO 1113 no.lu yönetmelik ayrıca, denemeye katılmaya yetkili yerel makamların hukuki niteliğini ve özelliklerini; denemenin uygulanabilir olduğu durumlarda denemenin gerçekleştirilebileceği durumları da belirler. Belirlediği koşulları yerine getiren yerel makamların denemeye katılmayı talep edebilecekleri son tarihi belirler (Md. 1).

Deneme yapılacak konu önce yerel mecliste tartışılacak; sonra denemeden elde edilecek menfaatin de ne olduğu belirtilerek merkezi hükümete gönderilecektir. Hükümet de belirlenen şartlar ile denemeye katılacak yerel otoritelerin kimler olduğunu bir kararname ile yayınlayacaktır. Devlet temsilcisi (vali), ortaya konulan gerekçe uyarınca yapılan bir eyleme karşı bir eylemin askıya alınması talebinde bulunabilir; daha sonra idare mahkemesi bu talebe ilişkin karar verinceye kadar bu eylem askıya alınabilir. İdare mahkemesine gönderilmesinden sonraki bir ay içinde karar verilmediyse, deneme nitelikli yasa yeniden uygulanabilir hale gelir (Md. 1).

Deneme için belirlenen sürenin sona ermesinden kısa bir süre önce hükümet, denemeye katılan yerel makamların gözlemlerini içeren bir raporu değerlendirme amacıyla Parlamento'ya iletecektir. Bu rapor, özellikle vatandaşlara sunulan hizmetlerin maliyeti ve kalitesi, yerel makamların ve devlet hizmetlerinin organizasyonu, bunların mali sonuçlarını, bu topluluklar tarafından alınan önlemlerin etkilerini açıklayacaktır. Hükümet, her yıl meclise, topluluklar tarafından kendisine gönderilen LO 1113-2 maddesi uyarınca yapılan tüm deneme teklif, talepleri açıklayan ve kendilerinin takibini düzenleyen bir rapor iletecektir (Md. 1).

Deneme için belirlenen sürenin sona ermesinden önce yasanın devamına ilişkin olarak; 3 yılı geçmeyecek bir süre için denemenin uzatılması veya değiştirilmesi için koşulların neler olduğunun ortaya konulması, deneme sürecinde alınan önlemlerin sürdürülmesi ve yaygınlaştırılması, denemenin terk edilmesi, her şeyin olumlu olması durumunda 1 yıl içinde kanunlaşması ve resmi gazetede yayınlanması gibi hususlar değerlendirilecektir Bu durumlar dışında deneme, onu düzenleyen kanunla belirlenen sürenin ötesinde sürdürülemez (Md. 1). Bu kanun, LO 1113 yönetmeliğinin 1. maddesinde belirtilen bazı ayrıntıları içermektedir (Md. 2).

Bu reformda, yasalar önünde vatandaşların eşitliğinin tartışılmaz bir garantisinin oluşturulması, deneyin geçici niteliği ile mümkün kılınmıştır. Bu bağlamda 72. madde, deneyin "sınırlı bir amaç ve süreye yönelik" olduğunu açıkça belirtmektedir. Aslında, uzun vadede reform ya genelleştirilir ya da terk edilir. Diğer bir deyişle, deney başarılı olursa, tüm bölgeye genelleştirilmeli, aksi takdirde terk edilmelidir. Bu bağlamda, tek biçimliliğin sona ermesinin, her şeyden önce eşitlik ilkesinin ihlali olacağını ve birçok temel hukuki sorunlara yol açacağını unutmamak gerekmektedir.⁹⁰⁶

Diğer taraftan, konuya ilişkin bir örnek olmak üzere, Anayasa Konseyinin, 17 Ocak 2002 tarihli Korsika ile ilgili kararında, deneysel olarak dahi olsa, hukuk alanında tedbirler almak için yerel bir makama yetki vermenin mümkün olmadığını açıklamıştır. Sorun, özünde tanınan yetki devri sayesinde egemenliğin kullanılmasıdır. Dolayısıyla, 28 Mart 2003'te kabul edilen, Cumhuriyetin desantralize teşkilatlanması ile ilgili bu anayasa değişikliği aslında, ademi merkeziyetçi üniter devletin genel yapısını sorgulamayan "geniş kapsamlı" bir reformun taşıyıcısıdır. Bu bağlamda, Defferre

⁹⁰⁶ Florence Crouzatier-Durand, « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative », Presses Universitaires de France, Revue française de droit constitutionnel, 2003/4 n° 56, s. 691-693.

yasalarından yirmi yıl sonra hükümet, yerelleşmeyi yeniden başlatmayı ve yeni temellerde yeni bir başlangıç yapmayı gerekli görmüştür.⁹⁰⁷

C. Yerel Referandum Yetkisinin Verilmesi

Yerel referandum yetkisine ilişkin olarak 28 Mart 2003 tarihinde anayasada yapılan değişikliği müteakip bu yetkinin nasıl kullanılacağına ilişkin esaslar 1 Ağustos 2003 tarihli ve 705 no.lu kanun⁹⁰⁸ ile belirlenmiştir. Kanunda belirtilen hususlar ayrıca teritoryal yönetimlere ilişkin “LO 1112” no.lu yönetmelikte daha detaylı olarak ortaya konulmuştur.

Herhangi bir teritoryal yönetim, yetkisi dahilinde olan ve taslak olarak yerel mecliste müzakere edilmekte olan bir konuyu çözmek amacıyla yerel bir referanduma sunabilir. Meclis, referandumun usulünü, tarihini (hükümete sunulma tarihinden 2 ay içinde), referanduma sunulacak konunun detaylarını belirleyecektir. Devlet temsilcisi referanduma sunulacak teklifi yasa dışı bulması halinde askıya alınması için teklifi idari yargıya taşıyabilecektir. İdare mahkemesinin başkanı askıya alma talebine normal olarak bir ay içinde karar verecektir. Ancak, referandum teklifi kamu ya da bireysel özgürlüğün kullanılmasını tehlikeye atacaksa, idare mahkemesi başkanı 48 saat içinde askıya alma kararını verecektir.⁹⁰⁹

Meclis üyelerinin, genel bir yenilemesini yapıldığı tarihi takip eden ilk 6 ay dolmadan ve seçim kampanyaları veya seçim gününde referandum organize edilemez. Ayrıca, yerel meclis üyelerinin, milletvekillerinin ve senatörlerin yenileme seçimlerinde, Avrupa Parlamentosu üyelerinin seçim günlerinde, Fransa başkanının seçildiği günde referandum planlanamaz. Referandumu daha önce müzakere eden meclisin feshi, üyelerinin tamamının görevden ayrılması veya seçimlerinin kesin olarak

⁹⁰⁷ a.g.k., s. 691-693.

⁹⁰⁸ LOI organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local.

⁹⁰⁹ Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003, relative au référendum local, s. 1-2.

iptal edilmesi durumunda da referandum gerçekleştirilmez. Bir yerel makam, bir yıldan az bir süre içinde aynı konuyla ilgili birkaç yerel referandum düzenleyemez.⁹¹⁰

Seçmenler ve seçimlere ilişkin konulara gelince; yerel referanduma sunulan konu/proje, kayıtlı seçmenlerin en az yarısının referanduma katılması ve kullanılan oyların çoğunluğunu alması durumunda kabul edilir. Referandum kampanyalarına, referandum müzakerelerine katılan yerel meclis üyeleri, referandumu düzenlemeye karar veren teritoryal yönetimin müzakere meclisinin bağlı olduğu siyasi partiler ve gruplardan bazı üyeler katılmaya yetkilidir. Bu bağlamda, 3.500'den az nüfusa sahip bir komün tarafından kararlaştırılan referandum için, belediye meclisinin son yenilemesi sırasında verilen oyların en az %5'ini alan en az üç adayın bağlı olduğu siyasi parti grupları; il yönetimlerince kararlaştırılan bir referandum için, ilk turda kanton yenileme seçimlerinde verilen oyların en az %5'ini alan en az üç adayın bağlı olduğu siyasi parti grupları; bir bölge ya da 3.500'den daha fazla nüfusa sahip komün tarafından kararlaştırılan referandum için, yerel müzakere meclisinin genel yenilenmesinin ilk turunda oyların en az %5'ini alan adayların en az yarısının bağlı olduğu siyasi parti grupları referandum kampanyasına katılmaya yetkilidirler.⁹¹¹

D. Yerinden Yönetim İçin “Asgari Geçim Ödeneği” Şartı

Yerinden yönetim için asgari gelir-asgari faaliyete ilişkin olarak 28 Mart 2003 tarihinde anayasada yapılan değişikliği müteakip bu konunun nasıl yapılacağına dair esaslar 18 Aralık 2003 tarihli ve 1200 no.lu kanun⁹¹² ile belirlenmiştir. Kanunda belirtilen hususlar ayrıca teritoryal yönetimlere ilişkin muhtelif yönetmeliklerde daha detaylı olarak ortaya konulmuştur.

⁹¹⁰ a.g.k.

⁹¹¹ a.g.k., s. 2-3.

⁹¹² Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003.

Kanunun 1-3. maddeleri hane halkının asgari geçim gelirin e ilişkindir. Asgari gelir, hane halkının yapısına ve bakmakla yükümlü olunan kişi sayısına bağı olarak yönetmelikle belirlenen koşullar altında değışmektedir. Bu miktar bir kararname ile belirlenecek ve fiyatlardaki değışikliklere göre yılda bir kez gözden geçirilecektir. Tespit edilen bu miktar üzerinden asgari geçim gelir ödeneğı verilecektir (Md. 1, 3).⁹¹³

Sosyal ve aile faaliyetleri kapsamında, 31 Aralık 2004 tarihinden önce, Ulusal Meclis ve Senato'ya hükümet tarafından tek bir sosyal pencere (mali kaynak) oluşturma nın tavsiye edilip edilemeyeceğıne ilişkin bir rapor sunulacaktır. Bu pencerenin rolü, özellikle tüm sosyal yardım ve eylemlerle ilgili idari ve teknik bilgileri merkezileştirmek ve asgari sosyal talepler ile iş taleplerine ilişkin beyanları alabilmek olacaktır (Md. 9).⁹¹⁴

Yine sosyal ve aile faaliyetleri kapsamında, illerde ihtiyaç sahibi aileler için ödenek hizmeti sistemi kurulacaktır. Bu ödenekler, her il yerel yönetimlerinde sözleşmelerle tesis edilecek olan aile ödeneğı fonlarından ve tarımsal sosyal yatırım fonlarından sağlanacaktır. Bu sözleşmelere ilişkin genel kurallar kararnamelerle belirlenecektir. Sözleşme yapılan bu kuruluşlar yerel meclis başkanı adına fon hizmeti sağlamaya başlayacaklardır. İller her ay bu kuruluşların her birine asgari entegrasyon geliri ödeneğı için kurum tarafından kaydedilen masrafların üçte birine denk bir geçici depozito ödeyecektir. Bu ödeme en geç ayın son gününde yapılacaktır. Sözleşmelere ilişkin genel kuralları belirten kararnamenin yürürlüğe girmesini takip eden ayda, ödenen taksitlerle dönem içinde fiilen kaydedilen giderler arasındaki fark düzeltme yoluna gidilecektir. (Md. 18).⁹¹⁵

⁹¹³ a.g.k., s. 1.

⁹¹⁴ a.g.k., s. 2.

⁹¹⁵ a.g.k., s. 3.

İller, yerel entegrasyon programının tamamının veya bir kısmının uygulanmasını bir komüne veya komünler arası işbirliği için yetkili bir kamu kuruluşuna devredebilir. Bu devir taraflar arasında yapılan bir sözleşme ile olacaktır (Md. 33).⁹¹⁶

Sosyal ve aile faaliyetlerine ilişkin görevler daha önce devlet görevlisine (vali/kaymakam) aittir. Ancak bu kanun kapsamında bu görevlerin teritoryal yönetimlerin meclis başkanlarına verildiği görülmektedir (Md. 6, 10, 12, 13, 14, 21, 40).⁹¹⁷

İllerde, il meclis başkanının başkanlığında teşkil edilen “il entegrasyon meclisi”; yerelde devlet hizmetlerini sunan devlet temsilcisi, yerel yetkililer, istihdam ve mesleki eğitimden sorumlu organlar ve kamu veya özel hukuk kapsamındaki diğer kişiler, özellikle entegrasyon ve dışlanma ile mücadele alanındaki derneklerden oluşmaktadır (Md. 31).⁹¹⁸

Bu vesile ile il yerel yönetimlerinde, asgari entegrasyon geliri ödeneklerinden yararlanan ancak istihdama erişimde belirli zorluklarla karşılaşan kişilerin sosyal ve mesleki entegrasyonunu kolaylaştırmayı amaçlayan entegrasyon-asgari istihdam gelir sözleşmesi ihdas edilmiştir. Bu sözleşme, sosyal faaliyetler ve aileler kanununun L. 262-38. maddesinde atıfta bulunulan entegrasyon sürecinin bir parçasıdır (Md. 43).⁹¹⁹

İl yönetimleri için bu kanunla verilen yetkilerden doğan masraflar, devlet tarafından toplanan verginin bir kısmından karşılanacaktır. Asgari eklenen giderler esas alınarak tespit edilen bir miktar gelir 2003 yılındaki gelir miktarına ilave edilerek 2004

⁹¹⁶ a.g.k., s. 5.

⁹¹⁷ a.g.k., s. 1, 2, 3, 6.

⁹¹⁸ a.g.k., s. 5.

⁹¹⁹ a.g.k., s. 7.

yılı için gelir miktarı hesaplanacaktır. Sonraki yıllarda illerin idari hesapları mali kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde hesaplanacaktır (Md. 4).⁹²⁰

E. Teritoryal Yönetimlerin Mali Özerkliği

Teritoryal yönetimlerin “mali özerkliğine” ilişkin olarak 28 Mart 2003 tarihinde anayasanın 72-2. maddesinde yapılan değişikliğin uygulanmasına dair esaslar 29 Temmuz 2004 tarihli ve 758 no.lu kanun⁹²¹ ile belirlenmiştir. Kanunda belirtilen hususlar ayrıca teritoryal yönetimlere ilişkin LO 1114 no.lu yönetmelikte daha detaylı olarak ortaya konulmuştur.

Anayasada yapılan değişikliğin teritoryal yönetimlerle ilgili yönetmeliklere (LO) yansıtılması için anayasanın 72-2. maddesinde belirtilen teritoryal yönetim kategorisindeki kurumlara ilişkin açıklamalar yapılmaktadır. Buna göre teritoryal yönetimler; *komünler* (belediyeler); Mayotte il yerel yönetimi, Saint-Pierre-et-Miquelon teritoryal yönetimi ve bir veya daha fazla komünün veya ilin birleşmesinden oluşan özel statülü yerel yönetimlerin kaynaştırılmasıyla oluşan *iller*; anayasanın 74. maddesinde belirtilen denizaşırı yerel yönetimlerin, illerin ve bölgelerin birleşmesinden oluşan özel statülü yerel yönetimlerin ve anayasanın 73. maddesinin son paragrafında belirtilen yerel yönetimlerin kaynaştırılmasıyla oluşturulan *bölgeler ve Korsika yerel yönetimleri* şeklinde kategorize edilmektedir (Md. 2).⁹²² Bu açıklamadan anlaşılmaktadır ki çok çeşitlilik arz eden yerel yönetimler, *komünler, iller, bölgeler ve Korsika yerel yönetimi* şeklinde kategorilere ayrılarak sadeleştirilecek ve böylece verilecek mali yetkilerin kolay bir şekilde belirlenmesi sağlanacaktır.

Anayasanın 72-2. maddesi çerçevesinde, teritoryal yönetimlerin öz kaynakları, kanunun kendilerine taban, oran veya tarife belirleme yetkisi verilen veya belirlenen her

⁹²⁰ a.g.k., s. 1.

⁹²¹ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004.

⁹²² a.g.k.

türlü vergiden oluşmaktadır. Ayrıca, topluluğa göre değişen, yerel pay, verilen hizmetler için alınan ücretler, bölgesel ürünler, şehir planlamasına katılımlar, finansal kazançlar, bağışlar ve miraslar gibi gelir kaynakları da bulunmaktadır. Komün kategorisindeki yerel yönetimler için öz kaynaklar ise ilk paragrafta bahsedilen miktar, komünler arası işbirliği için kamu kuruluşlarından fayda sağlanan miktar kadar artırılmaktadır (Md. 3). Teritoryal yönetimlerin öz kaynaklarına ilişkin pay belirtilen kuralları karşılamıyorsa, en geç takip eden ikinci yıl için bir finans yasası çıkarılacaktır (Md. 5).⁹²³

F. Teritoryal Yönetimlere Verilen Serbestiler, Aktarılan Yetki ve Sorumluluklar

Yerel özgürlük ve yerel sorumluluklara ilişkin olarak 28 Mart 2003 tarihinde anayasada yapılan değişikliği müteakip bu konudaki uygulamanın nasıl olacağına ilişkin esaslar 13 Ağustos 2004 tarihli ve 809 no.lu kanun⁹²⁴ ile belirlenmiştir. Yasa kapsamında yerel yönetimlere ya transfer yoluyla ya delege edilerek ya da deneme mahiyetli olarak yeni yetkiler vermiştir. Ayrıca aktarılan görevler için mali destek yöntemlerinin neler olduğu ve yeni yetkilerin kullanılması için gerekli personel transferlerinin nasıl yapılacağı detaylandırılmıştır. Bu nedenle bu yasa, 2. dönem yerelleşme reformlarının kalbi niteliğindedir.⁹²⁵

Diğer yandan, bu yasa çerçevesinde yerel yönetimlere verilen yeni sorumluluklar sistematik olarak “klasik” yetenek aktarımı şeklinde değildir. Bu sorumluluklar aynı zamanda kural koyma deneme yetkisi, yerel yönetimlerin talebi üzerine yetki aktarımı ve hatta yetkilerin delege edilmesi gibi yeni mekanizmalara da bağlıdır. Bu yöntemlerin çeşitliliği, yerel yönetimlerin serbest idaresi ilkesi çerçevesinde yapılan transferlerin

⁹²³ a.g.k.

⁹²⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

⁹²⁵ Rapport d'information de M. Alain Gest déposé sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Vie publique, 28 juin 2006, <https://www.vie-publique.fr/rapport/28500-rapport-sur-la-loi-13-aout-2004-libertes-et-responsabilites-locales>, (Erişim : 1.5.2020).

uygunluğunu garanti etmektedir. Yasa ayrıca komünlerin işleyişini modernize etmekte ve kamu eylemlerinin komünler arası boyutunu güçlendirmektedir.⁹²⁶

Yasa kapsamındaki yenilikleri daha iyi anlayabilmek için biraz geçmişe göz atmakta yarar bulunmaktadır. Yerel özgürlükler ve sorumluluklar tasarısının kabul edilmesinden önce, yerel yönetimlerin farklı düzeylerindeki yetkilerin dağılımı, 27 Şubat 2002 tarihli yerel demokrasi yasasının 102. maddesi ile değiştirilmiştir. Bu yasa, yerel yönetimlerin genel kanununun L 1511-2 maddesinin "doğrudan" yardım ile ilgili olarak bölge liderinin rolünü güçlendirmiştir. Aslında konuya ilişkin bazı düzenlemeler (*bölgesel istihdam primi-prime/PRE; müteşebbis yaratma için bölgesel primi/PRCE; sübvansiyonlu kredi ve avanslar/prêts et avances bonifiés*) bölge altı yerel yönetimleri bölge ile bir anlaşma yapmaya zorlamak amacıyla 1982'den bu yana bulunmaktadır.⁹²⁷

1982'den beri uygulanan dolaylı yardımlar (esas olarak arazi ve bina satış veya kiralamasında indirimler), finansal mühendislik programları, zor durumda olan şirketlere yardım ve kırsal alanlarda hizmetlerin sürdürülmesi, bölgeler dışındaki topluluklar tarafından yapılacak bağımsız müdahale kapasitesi korunmuştur. Aynı zamanda yerel makamların, doğrudan yardım da dahil olmak üzere yardım sağlama kapasitesi, genel kanunun L 1511-5 maddesi uyarınca devletle yapılan bir anlaşma çerçevesinde korunmuştur. Ancak, 2003-809 no.lu yasanın yürürlüğe girmesiyle devlet yardımları AB komisyonuna bildirme zorunluluğunu kaldırmış ve bu nedenle doğrudan yardımlar etkilenmiştir. Yeni kanunla birlikte artık bölgeler tarafından yapılan doğrudan yardımlar AB bağlantılı olduğu için yardımların önceden bildirilmiş bir programın parçası olması veya Komisyon tarafından kabul edilen dört bildirim muafiyetine göre düzenlemesi gerekmektedir.⁹²⁸

⁹²⁶ Villepin ve Cope.

⁹²⁷ a.g.k.

⁹²⁸ a.g.k.

Geniş bir alanda yetkilerin devri ile ilgili olan yerel özgürlükler ve sorumluluklar yasası, yasalaşmadan önce parlamentoda uzunca bir süre tartışılmıştır. Yasa, ekonomik kalkınma, turizm, mesleki eğitim, kültür, sosyal konut, inşaat, karayolları, havaalanları, limanlar gibi belirli altyapılarla ilgili yerel yönetimlere yeni yetkiler aktarmaktadır. Bazı hükümleri beş yılı aşmayan bir süre boyunca deneme niteliğindedir. Ayrıca, yüksekokullarda, liselerde ve başka devlet kurumlarında çalışan teknisyenler ve servis çalışanları da dahil olmak üzere, önemli miktarda personelin devletten yerel yönetimlere transferini içermektedir. Biraz paradoksal bir şekilde, başlangıçta bölge yerel yönetimlerini güçlendirme hedefi olan reform, parlamento tartışmaları sonrasında, özellikle sosyal alanda, illere verilen yetki ve rolleri güçlendirmiştir.⁹²⁹

Yerelleşme nedeniyle devredilen yeni yetki ve sorumluluklar, toplumu ve temel sektörleri etkilemektedir. Yapılan transferler yaklaşık 11 milyar avro değerindedir. Yasanın uygulanması, yaklaşık 130.000 devlet temsilcisinin yerel yönetimlere (95.000 temsilci, teknisyen, işçi ve milli eğitim görevlisi ve 35.000 ekipmanlarla ilgili personel dahil) devredilmesini de gerektirecektir.⁹³⁰

13 Ağustos 2004 tarihli yasa başlangıçta, bölge yerel yönetimlerinin rolünü ekonomik konularda, ön plana çıkarmışsa da Senato, başlangıçta planlandığından farklı karar almış, bölgelere ekonomi politikasının sorumluluğunu vermek yerine bir koordinasyon rolü vermeyi tercih etmiştir. Bu çerçevede, diğer yerel oyuncuların, özellikle bu alandaki kendi girişimlerinin sorgulanacağından korkan illerin hassasiyeti bu süreçte dikkate alınmıştır. Aynı zamanda, benimsenen sistem ile artık hiçbir yerel

⁹²⁹ Ministère de l'Interieur, « La décentralisation a 30 ans ».

⁹³⁰ Sénat, « La loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux Libertés et responsabilités locales », https://www.senat.fr/ct/ct04-03/ct04-03_mono.html, (Erişim : 3.5.2020).

yönetimin diğeri üzerinde vesayet kullanamayacağı (anayasada benimsenen ilke) bir durum da ortaya çıkmış bulunmaktadır.⁹³¹

Şimdi, yerleşme kapsamında yerel yönetimlere birçok alanda verilen yeteneklere ve yetkilere kısaca göz atmakta yarar vardır. Bunlar; ekonomi, turizm, mesleki eğitim, ulusal eğitim, altyapı, çevre, yapı fonları, sosyal faaliyetler ve sağlık gibi alanlardır. Bu alanlara ilişkin devredilen yetki ve yetenekler “teritoryal yönetimler” başlığı altında etraflıca incelenecektir.

*Ekonomik faaliyetlere ilişkin olarak yasa, bölgelerdeki diğer yerel yönetimler ve yerel gruplar da dahil olmak üzere bölgesel ekonomik faaliyetlerin koordine edilmesi yetkisini bölge yerel yönetimlerine vermektedir. Özellikle yerel yönetimlere yapılan Avrupa Birliği yardımları bölgelerin koordinatörlüğünde yürütülmektedir (Md. 1).*⁹³²

*Turizm başlığı altındaki önlemlerin amacı turizm ile ilgili yetkilerin kullanılmasına ilişkin koşulları açıklığa kavuşturmadır. Bu dönemde iki ofis kategorisi bulunmaktadır: tatil beldelerinde turizmi teşvik etmekle sorumlu turizm ofisleri ve komünlerde turizmi tanıtmak için turist danışma büroları. Böylece bugüne kadar var olan ve çeşitleri bir hayli fazla olan turizm büroları sadeleştirilmiştir (Md. 5). Yasa, komünlere ve komünler arası işbirliği kamu kuruluşlarının da bir turizm ofisi kurmasına izin vermektedir (Md. 3).*⁹³³

Mesleki eğitim ile ilgili olarak yasa, yerleşmeyi tam olarak oluşturmayı öngörmektedir. Bu kapsamda, devlet ile bölgeler arasındaki güç dağılımını netleştirmeyi

⁹³¹ Sénat, « La loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux Libertés et responsabilités locales », https://www.senat.fr/ct/ct04-03/ct04-03_mono.html, (Erişim : 3.5.2020).

⁹³² *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.*

⁹³³ *a.g.k.*

ve bölgelere 1983'ten beri prensipte verilen yetkilere karşılık gelen araçları da vermeyi amaçlamaktadır.⁹³⁴

Ulusal eğitimde yasalar genellikle yerel makamların eğitim sisteminin işleyişine katılımını pekiştirmeyi amaçlamaktadır. Yasa iki ana önlem kategorisi önermektedir. İlki, yerel yönetimleri, özellikle bir yerel meclis kararı çerçevesinde, ulusal eğitim konularına daha kapsamlı bir şekilde dahil etmeyi amaçlamaktadır. İkincisi, özellikle 20 yıldır zaten ademi merkezi durumdaki gayrimenkuldeki yetkisine karşılık gelen insan kaynaklarının yönetimine yerel yönetimlerin daha fazla katılımını teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Sonuç itibariyle, yasanın sadeleştirilmesi ve daha açık bir hale getirilmesi bakış açısıyla, eğitim kanununun belli sayıda hükmünü mevcut ortama uyarlamakta ve böylece ademi merkeziyetçiliği tamamlamış olmaktadır. Yasa ayrıca, şeffaflığı sağlamak için, hükümetin, ademi merkezi hale getirilmiş bulunan yetkilerin kullanılmasının eğitim sisteminin işleyişi ve sunulan hizmetin kalitesi üzerindeki etkilerini değerlendiren 2 yıllık bir hükümet raporunun meclise iletilmesini öngörmektedir (Md. 75).

Ulusal eğitime ilişkin ayrıca, devlet temsilcisi (vali veya diğer bir temsilci) ile bölgeler, iller, komünler ve komün grupları temsilcilerinden yerel seviyede oluşan bir “teritoryal ulusal eğitim meclisi” kurulmaktadır. Meclis, yereldeki ulusal eğitimin her türlü sorununu tartışarak tavsiye niteliğinde kararlar almaktadır (Md. 76). Bu meclisin de önerileri doğrultusunda, bir komün, birkaç komün veya EPCI'lar tarafından, ilgili makamların görüşü alındıktan sonra, en fazla 5 yıllık bir deneme süresi boyunca kamusal *ilköğretim kurumları* oluşturabileceklerdir (Md. 86).⁹³⁵

Karayolları konusunda 13 Ağustos 2004 tarihli yasa, ulusal karayolu ağının bir bütün olarak kendi içinde uyumunun ve verimliliğinin sağlanmasında devletin rolünün

⁹³⁴ Villepin ve Cope.

⁹³⁵ *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.*

devamını öngörmektedir (Md. 18).⁹³⁶ Bölgesel ulaşım altyapılarının bölgeler arası uyumuna önem veren yasa, otoyollar ve bazı ulusal veya Avrupa ile ilgili olanlar hariç olmak üzere daha önce kamuya ait olan ulusal karayolu alanında sınıflandırılmış olan yolların illere transfer edilmesini öngörmektedir.⁹³⁷ Yasa, karayollarının denizaşırı illere ve bölgelere aktarılması için özel bir mekanizma öngörmektedir (Md. 19). Korsika’da ise karayollarının yerel yönetimlere transferi konusunda topluluk komisyon başkanları (devlet temsilcisi) yetkilidir (Md. 21).

Havaalanlarına ilişkin olarak yasa, devlete ait sivil havaalanların, sivil heliport ve özerk olmayan limanların yerel yönetimlere ve onun gruplarına (komünler arası işbirliği kurumları vs.) devredilmesi; geliştirme, sürdürme ve yönetme yetkisinin verilmesi öngörülmektedir. Bu transferin gerçekleşmesindeki yöntemler ile uygulanabilir kanunların harmonizasyonu da yasada ortaya konulmaktadır. Yasa devirden önce belli bir süre için deneme yetkisi de vermektedir (Md. 28).

İç su yolları ve iç limanlar konusunda yasa, 22 Temmuz 1983 tarihli yasa ile başlatılan ademi merkeziyetçiliği derinleştirmektedir. Yasa, devletin yetkisi altındaki özerk olmayan limanların tamamının veya bir kısmının mülkiyet, geliştirme, bakım ve yönetim yetkisini yerel yönetimlere veya onun gruplarına bırakmaktadır. Yetkilerin devriyle ilgili anlaşma olmaması durumunda, devlet temsilcisi (vali) limanlardan yararlanacak olan birimi tayin edecektir (Md. 30). Korsika’daki limanlar da Korsika bölgesine veya teritoryal yönetimlerine aktarılabilir. Bununla birlikte bazı denizaşırı limanlar transfer dışı bırakılacaktır (Md. 30).

Demiryolu taşımacılığına (tramvay dahil) ilişkin olarak yasa esasları ortaya koymakta, bu sorumluluğu illere vermektedir. İl yönetimleri bu sorumluluğu vali,

⁹³⁶ a.g.k.

⁹³⁷ Sénat, « La loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux Libertés et responsabilités locales », https://www.senat.fr/ct/ct04-03/ct04-03_mono.html, (Erişim : 3.5.2020).

demiryolları kurumları vd. gibi makamlarla koordineli bir şekilde yürütmektedir (Md. 33).⁹³⁸

Okul taşımacılığı konusunda yasa, illerin sorumluluğuna bırakmaktadır. Yasa bu işin, *il yönetimleri* ile taşıma şirketleri arasında yapılacak sözleşmelerle yapılacağını belirtmektedir (Md.34). Ayrıca, yerel yönetimlerin (komün, gruplar) oluşturduğu ehil gruplara da okul taşımacılığı yetkisinin verilmesinin mümkün olabileceği belirtilmektedir (Md. 88).⁹³⁹

Yasa, bir özel yönetim olan Ile-de-France’a *taşımacılık* konusunda önemli yetki ve yetenekler vermiştir. Ile de France ulaştırma birliği (STIF), bölge yönetiminin başat rol oynayacağı gerçek bir teritoryal kamu kurumu haline gelmektedir (Md.37-43).⁹⁴⁰

Avrupa yapısal fonlarına ilişkin programların yönetimi ve ödemesi talep ederse bir anlaşma çerçevesinde ve deneme nitelikli olarak, 2000-2006 dönemi için isterlerse bölge yönetimlerine verilecektir. Bölgeler istemediği takdirde bu fonlar, diğer teritoryal yönetimlerine, gruplarına veya kamu yararı gruplarına (groupements d’intérêts publics/GIP) devredilebilecektir (Md. 44).

Sağlık (santé), *sosyal ve mediko-sosyal faaliyetler* (action sociale et médico-sociale) yetenekleri ile ilgili olarak iller güçlendirilmiştir. Yetenekleri güçlendirilen iller, sağlık, sosyal ve mediko-sosyal faaliyet alanında lider konuma gelmiştir. İller, sosyal ve mediko-sosyal organizasyon programından sorumludur ve devlet ile gerekli istişareleri yürütürler (Md. 49-56).

Genel halk sağlığı konularında yasa, belli büyük hastalıkları önlemede ve mücadelede “merkezileşmeyi” yani devletin tek başına sorumluluğunu vurgulamaktadır

⁹³⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

⁹³⁹ a.g.k.

⁹⁴⁰ a.g.k.

(Md. 71). Bununla birlikte, *halk sağlığı* konusunda yasa bölgeler için bölgesel sorumluluk vermektedir. Bölgeler halk sağlığı faaliyetlerini yürütürken devletle sıkı bir koordinasyon içindedirler (Md. 69-73).

Sosyal konut ve inşaat konusu yasanın 60-65. maddelerinde açıklanmaktadır. Kanun, yerel makamlara, özellikle de komünler arası kamusal işbirliği (EPCI) kuruluşlarına, yerel konut politikalarını yürütmek için ek sorumluluklar vermektedir. Aynı zamanda, barınma hakkındaki ulusal dayanışmayı garanti eden devletin rolünü de korumaktadır. Yasa ayrıca, sosyal konuta ilişkin *valilik kotasının* tamamını veya bir kısmını yerel makamlara devretme imkânı vermektedir. Vali, sistemi izlemekle yükümlüdür. Böylece komün başkanını veya EPCI başkanına delege edilen konutlarla ilgili yükümlülöklere uygun hareket etmesini bildirebilir. Resmi bildirimin 6 ay içinde yapılmaması durumunda, temerrüt delegesinin yerini alabilir ve konutları kendi rezervasyonuna alma kararı verebilir. Süresi içinde delege edilen makamın yükümlölüklerine uymaması durumunda yetkilendirmeyi feshedebilir (Md. 60-65).

III. BÖLGESEL PLANLAMA VE KALKINMADA UYUMU SAğLAMA ROLÜ VERİLEN BÖLGELER

Fransa'da 1. dönem reformlarında olduğu gibi 2. reform döneminin de ön plana çıkardığı en önemli kurum bölge yerel yönetimleridir. Ancak bu kez bölge, diğer teritoryal yönetimlerden farklı bir yerel otorite seviyesi olarak konumlandırılmıştır. Özellikle, bölgesel planlama ve kalkınma politikalarında uyum rolü üstlenmiştir.⁹⁴¹

Bu bölüm; Bölgelere Aktarılan Yetkiler, Bölgelere İlişkin Gelişmeler ve Çıkarılan Diğer Yasalar alt başlıkları altında incelenecektir.

⁹⁴¹ Christiane Marzelier, *Décentralisation Acte II : Chronique des assises des libertés locales (Administration et Aménagement du Territoire)*, le Harmattan, Paris, 2004, s. 98.

A. Bölgelere İlişkin Genel Hususlar

2. dönem yerelleşme reformları kapsamındaki bölgelere ilişkin gelişmelere geçmeden önce 1. reform döneminin sonuna doğru çıkarılan yasalar kapsamında yapılan değişikliklere göz atmakta yarar bulunmaktadır.

Devletin yetki genişliğine ilişkin hizmet veren makamları (eski adıyla dış hizmetler) ile yerel yönetimleri (desantralize edilmiş) eşit bir temel üzerine oturtan 6 Şubat 1992 tarihli yasa ile bölge valilerinin rolü güçlendirilmiş bölge yerel yönetimlerinin yetkileri aşındırılmış, özellikle AB fonlarından azami faydalanmak için bölge valilerine AB ile ilgili bazı yetkiler verilmiştir. İl valisine karşı bölge valisinin yetkilerinde değişiklik yapan bu kanun, bölge valisine il valileri üstünde önemli yönetsel yetkiler sağlamıştır. Bu yetkiler, AB'ne ait kararlar ile ekonomik gelişim konularındaki ulusal kararların uygulanması amacıyla verilmiştir. Anılan kanuni düzenleme, bölge valisini, AB hukuk düzenin yürütülmesinden de mesul duruma getirmiştir.⁹⁴²

Bölge valilerinin hem il valilerinden hem de bölge yerel yönetimlerinden daha güçlü bir duruma geldiği 1. reform döneminin sonunda, bölgelerin gelirlerinin önemli bir bölümünü AB fonları teşkil etmektedir. Sübvansiyonlar bölgelerde, diğer teritoryal otoritelerden ayrı bir şekilde sadece özel projeler ve belli hizmetler (mesleki eğitim, okul teçhizatı, vs.) için tahsis şeklinde yapılmaktadır.⁹⁴³ Yani 1. reform döneminin ilk dönemlerinde teritoryal yönetimlere önemli yetkiler aktarılmışken son döneme doğru bu yetkilerde, valiler lehine bozularak yerel yönetimler için bazı kısıtlamalara neden olmuştur. Dolayısıyla bu dönemin ilk yılları ile son yılları yerelleşme açısından farklılık göstermektedir.

⁹⁴² Şengül, s.17; “Déconcentration et décentralisation : la réforme de l’administration territoriale de l’Etat ».

⁹⁴³ Forges, s. 141.

2. reform döneminde bütün teritoryal yönetimlere çok önemli yetkiler aktarılmıştır ancak esasen ön plana çıkan en önemli kurum bölge yerel yönetimleridir. Zira bölgeler Fransa için o kadar öncelikli olmayabilir ancak bölgeler konsepti ve bölgeler AB için öncelikli politikalardan biridir. Hatta üye ülkeler arasındaki entegrasyonun temel taşıdır denilebilir. Avrupa entegrasyonunun önde gelen bilim adamlarından Ernst Haas'dan aktaran Fligstein'e göre, AB mimarları başından beri ekonomik entegrasyon sürecinin bir kez kurulduktan sonra siyasi entegrasyonun arkadan geleceğini düşünüyorlardı ancak Haas bu fikri, bölgesel entegrasyon teorisine dönüştürmüştür. Haas'a göre, uluslarüstü kural koyma mekanizması AB karargahının bulunduğu Brüksel'e kayacak ve daha fazla aktör AB üyeliği sürecine girecektir. Böylece firmalar, hükümetler, siyasi partiler, vatandaşlar beklentilerini ve siyasi davranışlarını AB'ye yöneltmeye başlayacaklardır.⁹⁴⁴ AB'deki bölgesel organizasyonun Haas'ın teorisine göre teşkil edildiği gözlenmektedir. Zira Loughlin'e göre, AB bölgeler komitesinde, ülkelerin devlet temsilcileri yanında her bölgeden hem özel hem de kamu sektöründen temsilciler bulunmaktadır. Bu duruma “bölge içi hareketlilik (intraregional mobilization)” denilmektedir.⁹⁴⁵ Buradan anlaşılmaktadır ki Haas'ın ortaya koyduğu AB bölgecilik teorisi gerçekten, entegrasyon sürecindeki ülkelere ait bazen katı olan milli yapılara ilişkin prensipleri aşabilmenin bir yöntemi olarak akıllıca keşfedilmiş bir yoldur.

Önceki dönemlerde “subsidiarité (hizmette yerellik)” ve “ortaklık” prensiplerini temel alan Bölgeler Komitesinin kurulması, Maastricht ve Amsterdam sözleşmelerinin imzalanmasından sonra AB'de ekonomik entegrasyon giderek artmış,⁹⁴⁶ bölgeselleşmenin giderek önemli hale gelmesiyle birlikte bütün AB ülkelerinde yerel, bölgesel ve ulusal seviyelerdeki demokratik pratikler gelişecek şekilde reformların

⁹⁴⁴ Neil Fligstein, vd., “European Integration, Nationalism and European Identity”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 50, Number S1, 2012, s. 106.

⁹⁴⁵ Loughlin, *Europe of regions*, 1996, s. 157.

⁹⁴⁶ Loughlin ve Seiler, s. 765.

yapılması sağlanmıştır.⁹⁴⁷ Ayrıca, 2. Reform dönemi arifesindeki AB raporları, AB fonlarıyla ekonomik zenginleşmenin artışına vurgu yapmaktadır. AB'nin bölgelere ilişkin raporuna göre, 1986-1996 yılları arasında, ortalamanın düşük olduğu 10 bölgede kişi başına düşen GSYİH AB ortalamasının %41'inden %50'ye, 25 bölgede ise %52'den %59'a yükselmiştir.⁹⁴⁸ Buradan, AB ülkelerindeki 35 bölgenin 10 yıl içinde ortalama %8'lik bir artışla ekonomik zenginliğe kavuştuğu anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda, Fransız bölge yönetimlerinin AB bölgeler komitesi ile irtibatı ve AB bölge fonlarının kullanılması, 1. reform döneminde olduğu gibi 2. reform döneminde de yoğun olarak sürdürülmüştür. Her birinin Brüksel'de birer ofisi bulunan ve diğer ülkelerin bölge yöneticileri ya da Avrupa Parlamentosu yetkilileri ile doğrudan irtibata geçebilen bu dönemin bölgeleri, AB tarafından daha fazla korumaya alınan kurumlardır. Arıkan'a göre, zaten AB'nin, bölgesel ve yerel yönetsel politikalar üstünde dikkat çekici bir etkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda, önceki dönemlerde olduğu gibi 2. reform döneminde de Fransız bölgeselleşmesi yine Avrupa bütünleşme sürecinden etkilenmiş, AB'de daha fazla manevra alanı bulmuş ve daha görünür olmuştur.⁹⁴⁹ Fransa'nın bölgeselleşmeye ilişkin politikalara atfettiği ihtimama bakıldığında, yerelleşme politikalarının daha sonraki yıllarda teritoryal yönetimlerin kuvvet ve etkinliğini daha da arttıracak bir tarzda geliştirileceği değerlendirilmektedir.⁹⁵⁰

2. reform döneminde de bütünleşme sürecindeki ülkeler üzerindeki etki AB bölge fonları üzerinden sağlanmaktadır. Üstelik, bu dönemde AB bölge fonlarının kullanılmasına ilişkin AB denetiminin arttığı gözlenmektedir. Avrupa Konseyi yerel ve

⁹⁴⁷ Demirel, s. 312.

⁹⁴⁸ *Sixth Periodic Report on the socio-economic situation and development of the regions of the European Union*, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, s. 7.

⁹⁴⁹ Yeşeren Eliçin Arıkan, "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", s. 44.

⁹⁵⁰ Demirel, s. 326.

bölgesel yönetimler kongresine ait bir rapor, 2004'ten itibaren belirlenen kriterlere göre kullanılan AB bölgesel yapısal ve kalkınma fonlarının tahsisine ilişkin AB kuralları, yerel, bölgesel otoritelerin ve gönüllü sektörün katılımının gerekli olduğunu vurgulamaktadır. İzleme Komisyonu, bu kuralları yanlış yorumlayan Fransız Hükümetine itiraz edildiğini zira bölge yapısal ve uyum fonlarının tanımlanması ve uygulanması ile ilgili olarak bölge valilerinin ilişkilendirildiği halbuki asıl adresin bölge yerel yönetiminin olması gerektiği ifade edilmektedir.⁹⁵¹

Diğer yandan, mazileri Alman yerel yönetimleri kadar eskilere gitmeyen Fransız teritoryal yönetimleri her şeye rağmen, *bölgeler* ile büyük kentlerde *birlik* konularında girişimde bulunmaktan çekinmemiş, "Bölgeler Avrupası" politikasının en dikkat çekici savunucuları durumuna gelmişlerdir. Bu nedenle, Fransa'da 2003 reformları yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlerine güç katılması zorunluluğu istikametinde bir görüş birliği oluşmuştur. 2003'te 2. dönem reformları kapsamında bölgelere verilen deneme nitelikli yasama yetkisi, idari örgütlenmede bölgeci (régionaliste) yaklaşımın güçlenmesine katkıda bulunmuş, bir bakıma İspanya, İtalya ve hatta Almanya modeline yaklaştırmıştır.⁹⁵² İtalya ve İspanya modeline yaklaşmakla birlikte Fransa'daki bölge yönetimi, bu ülkelerdeki bölge yönetimleri gibi politik niteliğe sahip değildir. Benzetilen bu modellerde, tarihsel, ekonomik, kültürel ve etnik şartlar öne çıkarken Fransız bölge yönetimlerinin tesisinde yönetsel ve ekonomik şartlar öne çıkmaktadır.⁹⁵³ Diğer bir deyişle, federal sistemlerin aksine, Fransız bölge yönetimleri diğer yerel yönetimler üzerinde liderlik yapmaz; var olan şey, Fransız bölgelerinin kendi politikalarının başarılı bir şekilde uygulanması, daha düşük seviyeli otoriteler, özellikle il yönetimleri ile işbirliğine bağlıdır.⁹⁵⁴

⁹⁵¹ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, 22-24 Mars 2016, s. 22.

⁹⁵² Arıkan, s. 44.

⁹⁵³ Kayıkçı, s. 41.

⁹⁵⁴ Alistair Cole, "Decentralization in France: Central Steering", 2006, s. 35

B. Bölgelerin Temel Yetkileri: Ekonomi, AB Fonları, Eğitim, Altyapı ve Ulaşım Planı

Bölgelere aktarılan yetkilere geçmeden önce hem bölgelere hem de diğer teritoryal yönetimlere aktarılan yetkilerle doğrudan alakalı olan ulus (devlet) seviyesindeki yetkilere göz atmak da yarar bulunmaktadır. Ulus seviyesindeki devletin sorumlulukları; sosyal, sağlık, ulusal eğitim, mesleki eğitim, ekonomik yardım, şehir planlama ve çevre alanlarındadır.

Sosyal faaliyet ve sağlıkla ilgili olarak devletin; ulusal dayanışmayı içeren yardımlar, devlet tarafından işletilen sağlık kuruluşlarının gözetimi ve denetimi, evrensel hastalık anlaşmasının sağlanması ve kamu hijyeninin kontrolü gibi görevleri bulunmaktadır. Mesleki eğitim ve çıraklık eğitimine ilişkin olarak genel faaliyetlerin seçimini yapar. Ulusal eğitim kapsamında, programların geliştirilmesi, personel ödemeleri, çalışmaların düzenlenmesi ve üniversitelerin sorumluluğunu üzerine almıştır. Ekonomik yardımla ilgili olarak genel ekonomik kalkınma sorumluluğu bulunmaktadır. Şehir planlamaya ilişkin olarak devlet kontrolü, teritoryal yönergeler, ulusal şehir planlama kuralları, mimari mirasın korunması ve ulusal parklar gibi konulara odaklanmaktadır. Çevre konusunda, ulusal rezervler devletin ilgi alanında iken kültürel işler konusunda ise devletin genel kontrolü söz konusudur.⁹⁵⁵

Bölge yönetimlerinde önceki dönemlerden beri mevcut olan ve özellikle bu dönemde aktarılan yetkilere gelince; bu yetkiler, Ekonomik faaliyetler, büyük altyapı (havaalanı, liman, iç liman, su alanı, karayolları, taşımacılık, çevre, Avrupa yapı fonları, sağlık, ulusal eğitim, mesleki ve çıraklık eğitimi, kültürel miras gibi alanlardadır.

Ekonomik faaliyetler bölge yönetimlerine verilen temel görevlerden biridir. Aslında bütün teritoryal yönetimler kendi sorumluluk alanlarında ekonomik faaliyetlere

⁹⁵⁵ EU Committee of the Regions, “Devolution in France”, s. 18.

katılmaktadırlar ancak bölgeler 2004 yasası kapsamında bölgesindeki bütün teritoryal yönetimleri de kapsayacak şekilde ekonomik gelişmeyi sağlamak bakımından koordinasyon yetkisine sahiptirler. Bu koordinasyon görevi özellikle müteşebbislere yardım yönetimini ve yardımın onayına ilişkin kararı kapsamaktadır.⁹⁵⁶

Bölgelere yasanın özellikle önemli yetkiler verdiği alan *ekonomik faaliyetlerdir*. Ekonomik faaliyetlerin yaratılması veya genişletilmesi amacıyla yönelik olarak bölgedeki *işletmelere yardım* verilmesine ilişkin karar bölge meclisine aittir. Ancak konuya ilişkin olarak bunun doğrudan bir yardım, imar için sübvansiyon veya indirim olup olmayacağına ilişkin kuralları devlet konseyi tarafından bir kararname ile belirlenecektir. Zira yerel yönetimlere yapılan bu yardımlar Avrupa kalkınma projeleri veya yardım programları kapsamında olduğu için yardımların kullanılmalarına, genel stratejiye uyumluluklarına bağlı olarak, Avrupa Komisyonu bakanlıklar arası planlama ve geliştirme komitesi tarafından onay verilmesi gerekmektedir. Ayrıca, AB topluluk kuralları ile ilgili olarak yerel yönetimlerin sorumluluğu açıklığa kavuşturulmuştur. Bu nedenle yasa, AB tarafından yerel yönetimlere verilecek yardımın AB ortak pazarını geliştirmesi ve üye devletlerle işbirliği sağlaması konusunda AB'nin sürekli incelemesini ve "topluluk kurallarının" uygulanmasını gerektiren bir süreci açıkça ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, anılan projelerin yer aldığı ve bütün yerel aktörlerin uygun bulunduğu 5 yıl süre ile deneme amaçlı "bölgesel ekonomik kalkınma planları" hazırlanır. Bölgesel kalkınma planı onaylandığı zaman devlet tarafından delege edilen yetkiler çerçevesinde bölge yerel yönetimi "yerinden yönetim kredisini" almaya ve bu krediyi yönetmeye hak kazanacaktır. 5 yıllık süre sonunda planın uygulanmasıyla ilgili rapor parlamentoya sunulacaktır (Md. 1).⁹⁵⁷ Bölgedeki bölgesel kalkınma ve bölgesel

⁹⁵⁶ *Le Figaro*, 17 Septembre 2009, « Quelles sont les compétences de la région ? » <https://www.lefigaro.fr/politique/2009/09/17/01002-20090917ARTFIG00518-queelles-sont-les-competences-de-la-region-.php>, (Erişim : 24.5.2020).

⁹⁵⁷ *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004*.

finansman şirketleri ile paydaş durumunda olan bölgeler için AB ekonomik yardımları, AB kurallarına göre doğrudan, şirketlere yapılan yardımlar ise dolaylıdır.⁹⁵⁸

Büyük Altyapı ile ilgili olarak; bölgeler öncelikle, diğer teritoryal yönetimlerin sorumluluğu altında bulunanlar da dahil olmak üzere bölgelerindeki bütün büyük altyapıların (hava/deniz limanları, yollar vs) yönetimi ve planlamasından sorumludurlar. Otonom limanların sorumluluğu 2007'den beri bölgelerde bulunmaktadır. Ayrıca bölgeler, kentler ve Ile-de-France hariç olmak üzere kara ve demiryolu taşımacılığını da organize etmektedirler.⁹⁵⁹

Altyapıya ilişkin olarak; diğer teritoryal yönetimler gibi bölgeler de kendi coğrafi alanlarında bulunan devletin ilgi alanı dışındaki yine devlete ait *sivil havaalanları* ve devlete ait ama özerk olmayan *limanları*, sahiplik, geliştirme, bakım ve yönetim bakımından en geç 1 Ocak 2007'ye kadar devralabileceklerdir. Bölgeler de dahil olmak üzere, teritoryal yönetimleri veya grupları bu büyük altyapıları almaya istekli iseler istekler havaalanları için 1 Temmuz 2006'ya kadar, limanlar için ise 31 Aralık 2006'ya kadar yapılabilir (Md. 28-29).⁹⁶⁰

Ayrıca, diğer teritoryal yönetimler (iller, komünler, komün grupları) gibi bölgeler de devletin ilgi alanı dışında kalan limanlar hariç olmak üzere, *iç limanları oluşturma, geliştirme ve işletme* yetkisine sahip olacaktır. Bölgeler ayrıca, *deniz ve ticaret limanları* için yetkili olacaktır (Md. 30). Bu bağlamda, yasanın 32. maddesinde, diğer teritoryal yönetimler (iller, komünler, komün grupları) gibi bölgeler de *kamuya açık bir su alanı* (su yolları, kanallar, göller ve su kütleleri) oluşturmaya ve bu alanın yerel yönetimlere aktarılması için koşullar tanımlanmıştır. Bu bağlamda yasa, yerel makamların veya gruplarının sabit bir listede kayıtlı ulusal limanlar dışındaki iç

⁹⁵⁸ EU Committee of the Regions, "Devolution in France", s. 18.

⁹⁵⁹ *Le Figaro*.

⁹⁶⁰ *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004*.

limanlar oluşturmasına, geliştirmesine ve işletmesine izin vermektedir. Sonuçta izni alınan bu yerler, Devlet Konseyi kararına ekli bir listede yer alacaktır (Md. 32).⁹⁶¹

Karayolları (voirie) ile ilgili olarak bölge, devlet ile birlikte, bölgesel altyapı ve ulaşım planının geliştirilmesindeki sorumluluğunu yerine getirecektir. Bölgeler, bu faaliyeti yürütürken bir yandan illerin yetkilerine riayet edecek diğer yandan ilgili komünlere ve gruplara danışacaktır. Yasa kapsamında ayrıca, işlek bir *yol* kavramı ve bu yola ilişkin uygulanabilir yasal yönetim (régime) yeniden tanımlanmaktadır. Bir yolun yüksek trafikli bir yol olarak nitelendirilmesi, özel bir trafik polisi yönetiminin uygulanmasını gerektirir. Yolların sorumluluğu ait olan yerel yönetimlere danıştıktan sonra bu kriterleri karşılayan yolların listesi bir kararname ile belirlenecektir. İkincisi, bu yolların teknik özelliklerinin değiştirilmesinin planlanması halinde illerdeki devlet temsilcisiyle iletişim kurulmalıdır. Böylece bu projeler kamu yolu hizmetinin sürekliliğine zarar vermemelidir. Bununla birlikte 17. madde, bölgesel altyapıların ve ulaşım şebekelerin orta ve uzun vade öncelikleriyle ilgili konularda koordine görevini *bölgelere* vermektedir (Md. 17, 22).⁹⁶²

Çevreye ilişkin de bölgelere bazı yetkiler verilmiştir. Çevre koruma, miras ve siteler kurulu, tarihi eserlerin listesi, bölgesel hava kalitesi planı gibi yetkiler de bölgelere aittir. Bölgelerin *şehir planlamasına* ilişkin görevi de bulunmaktadır. Bu kapsamda, bölgesel doğal rezervlerinin sınıflandırılması görevini yürütürler.⁹⁶³

Avrupa yapı fonları konusunda yasa, talep eden bölgelerin, bölgelerine tahsis edilen Avrupa yapısal fonları doğrudan yönetebilmelerini veya fonlardan faydalanmak istemedikleri takdirde ise bölgelerindeki diğer yerel yönetimlere verilen fonların yönetebilmelerini öngörmektedir. Fona ilişkin kasiyerlik işlevi, bölgenin bir anlaşma

⁹⁶¹ a.g.k.

⁹⁶² Villepin ve Cope.

⁹⁶³ EU Committee of the Regions, “Devolution in France”, s. 18.

yapacağı bir kuruluşa devredilebilir (özellikle, Tarımsal Yapıları Geliştirme Ulusal Merkezi-CNASEA). Asıl yetki illere ait olup iller Avrupa Sosyal Fonu'ndan (ESF) yapılan tahsisleri yönetmekle sorumludur (Md. 44).⁹⁶⁴

Aslen illere verilmiş bulunan *sağlık* (santé) konusunda yasa öncelikle bir yandan bölgeler için *bölgesel sorumluluk* vermekte diğer yandan devlet ile iller arasında sağlık tedbirleri konusunda daha iyi bir eklemlenme olması gerektiğini belirtmektedir. Acil yapılacak konular arasında, *bölgesel hastane ajansı yürütme komitesinin* yapısının değiştirmesini göstermektedir. Bu komiteye, bölge meclisinin önerdiği meclis içinden seçilmiş iki üyenin katılımı sağlanmıştır. Ayrıca, kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde, bölgeler sağlık tesisleri inşaatının finansmanına katılmak amacıyla 4 yıllık bir deneme için başvurabileceklerdir. Diğer yandan, devletle imzalanan bir anlaşma çerçevesinde, bölgelerin de dahil olduğu teritoryal yönetimler *aşılama* konularında faaliyetlerde bulanabileceklerdir (Md. 69-73).⁹⁶⁵

Dolayısıyla, bölgeler sağlık alanında güçlü kılınmışlardır. Bölgeler bir yandan sağlık teçhizatının finansmanı için teşvik edilmişler bir yandan da *sağlık teknisyeni eğitimi* veren okulların yönetiminden ve sağlık burslarından sorumlu tutulmuşlardır (Md. 49-58).⁹⁶⁶

Ulusal eğitim konusunda, diğer teritoryal yönetimlerde olduğu bölgelere de önemli yetkiler verilmiştir. Teritoryal yönetimlere ait ulusal eğitim yetkilerinin kullanılmasını teşvik etmek amacıyla kurulan “teritoryal ulusal eğitim meclisi” önemli bir danışma organı durumundadır. Eğitim alanındaki yerel makamların ilgilendiği herhangi bir konuda bu meclise danışılabilecektir (Md. 76). Ulusal eğitim kapsamında ayrıca, ulusal esaslar göz önünde bulundurularak hazırlanan; kolejler, liseler, özel

⁹⁶⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

⁹⁶⁵ a.g.k.

⁹⁶⁶ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

eğitim, denizcilik meslek liseleri ve tarımsal eğitim kurumları ile ilgili geçici eğitim planı, yetkili kuruluşların (komün, komün grupları, il) genel meclislerinde kabulünden sonra bölge meclisi tarafından onaylanıp bölgedeki devlet temsilcisine (vali) iletilecektir (Md. 77).⁹⁶⁷

Ulusal eğitim (enseignement) başlığı altında ayrıca, bölgeler liselerde: *öğrencileri karşılama, binaları yenileme* (restauration), *barınma* (l'hébergement), genel ve teknik *bakım*, işçilerin *işe alımı ve yönetimi* gibi konulardan sorumludur (Md. 82). Bu bağlamda, 13 Ağustos 2004 tarihli yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, bölgelerin kendi yetki alanlarındaki *liselerin, Font-Romeu devlet lisesinin ve ulusal tarımsal* kamu kuruluşlarının sahibi olacaklar ve işletilmesinden de sorumlu duruma geleceklerdir (Md. 84). Ayrıca, ilgili bölge yönetimleri devlet tarafından ödenen eğitim giderleri haricinde, deniz ticaret okullarının işletilmesinin finansmanından da sorumlu olacaklardır (Md. 94).⁹⁶⁸ Bölgeler, eğitim uzmanı yetiştirilmesi konusunda da yetki sahibidirler.⁹⁶⁹

Kanun, bölge yerel yönetimlerinin *mesleki ve çıraklık eğitimi* konularındaki yetki ve yeteneklerini güçlendirmektedir. Bu amaca uygun olarak daha önce mesleki eğitim kanununda, iş kanununda ve yerel yönetimlerin genel kanununda hükümler konulmuş olsa da çok fazla yarar sağlamamıştır. Bölgeler artık, iş veya yeni bir mesleki yönelim arayan gençler ve yetişkinler için bölgesel çıraklık ve mesleki eğitim politikasının tanımlanmasından ve uygulanmasından tamamen sorumlu olacaklardır. Bu nedenle mesleki eğitim ve çıraklık konularında güçlü bir devlet varlığının sürdürülmesini sağlayan eğitim kanununun hükümleri ortadan kaldırılmıştır. Bununla birlikte Senato, mesleki eğitim ve çıraklık alanında yurtdışında kurulan Fransız

⁹⁶⁷ a.g.k.

⁹⁶⁸ a.g.k.

⁹⁶⁹ EU Committee of the Regions, "Devolution in France", s. 18.

uyrukluların lehine yapılacak faaliyetlerin devletin yetkisinde kalmasını tercih etmiştir (Md. 8-9).⁹⁷⁰

Yeni sorumluluklarının bir parçası olarak bölgeler, yetişkinlerin yanı sıra gençlerin öğrenme ve eğitim ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik eylemler düzenlemekten açıkça sorumludur. Özellikle, nitelikli eğitim denilen organizasyonlar düzenlemeye ve geleneksel yollarla, coğrafi köken ayrımı yapılmaksızın eğitim kurslarına erişimi karşılıklı olarak garanti etmeye özen göstereceklerdir.⁹⁷¹

Mesleki eğitimin geliştirilmesi için bölgesel planla ilgili olarak Senato, bu belgenin ilgili yerel makamlara danışılarak bölge meclisi tarafından hazırlanacağını belirtmiştir. Bununla birlikte, bir eğitim programını benimseyerek karar alan iller, komünler veya komün grupları bu programın bölgesel programa dahil edilmesini bölge yönetiminden talep edebileceklerdir. Senato ayrıca, çeşitli mesleki eğitim yollarının koordineli gelişimi için bölgeler arası sözleşmeler yapma imkânını vermiştir (Md. 11).⁹⁷²

Bölge tarafından hazırlanan meslek eğitim planı; il genel meclisi, bölge ekonomik ve sosyal konseyi, bölge ticaret ve sanayi odaları, bölge meslek odaları, bölge ziraat odaları, bölge tarım eğitim komitesi, bölge milli eğitim akademik konseyi ve bölge iş ve meslek eğitim koordinasyon komitesi ile koordine edildikten sonra bölge meclisince onaylanır (Md. 12).⁹⁷³

Tamamlayıcı bir şekilde, 13. Maddeye göre, “yetişkinlerin mesleki eğitimi için ulusal birlik” tarafından verilmekte olan eğitim kurslarına ait yetkiler bölgelere aktarılacak; bunun için gerekli olan mali kaynak ve organizasyon yeteneği de bölgelere

⁹⁷⁰ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

⁹⁷¹ Villepin ve Cope.

⁹⁷² Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

⁹⁷³ a.g.k.

kazandırılacaktır. Buna uygun olarak, bu eğitim faaliyetlerine tahsis edilen devlet ödeneklerinin 31 Aralık 2008 tarihine kadar kademeli olarak devredilmesi öngörülmektedir (Md. 13).⁹⁷⁴

Sosyal hizmet uzmanlarının eğitimi konusunda da bölgeler yetkilendirilmiştir. Bölgeler, *bölgesel sosyal gelişim* planının bir parçası olarak, il yönetimleriyle koordineli olarak sosyal ve mediko-sosyal eğitimleri kapsamındaki ihtiyaçları da belirleyeceklerdir. Bununla birlikte, bölgeler, sosyal ve mediko-sosyal eğitimlerle ilgili yetkilerini il yönetimlerine delege edebileceklerdir (Md. 53).⁹⁷⁵

Sahne sanatlarına ilişkin eğitimler (Les enseignements artistiques du spectacle vivant) esasen iller, komünler ve onların grupları önemli görevlere sahiptir. Bölgeler ise sanatlara ilişkin genel *mesleki eğitim* programını finanse edecektir (Md. 101-102).

Bölgeler, bazı taşımacılık faaliyetlerine ilişkin yetkilere de sahiptir. *Okul taşımacılığı* yetkisi aslen illere verilmiştir. Ancak, bölgeler de okul taşımacılığı konusunda “bölgesel plan” yaparlar. *Demiryolu taşımacılığı* konusu da bölgelerin giderek artan yetkileri arasındadır 2004 yasası ile bölgelere “bölgesel demiryolu taşımacılığı” yetkisi verilmiştir.⁹⁷⁶

Kültürel miras (patrimoine) ile ilgili olarak da bölgelere sorumluluklar verilmiştir. Kültürel mirasa ilişkin listelenmiş veya sınıflandırılmış yapıların mülkiyeti ve içerdikleri hareketli nesnelerin mülkiyeti, Devlet veya Ulusal Anıtlar Merkezi tarafından yayınlanmasını takiben 12 ay içinde bölgeler de dahil olmak üzere isteyen teritoryal yönetimlere veya onların gruplarına kararname ile teslim edilecektir. Kültürel

⁹⁷⁴ a.g.k.

⁹⁷⁵ a.g.k.

⁹⁷⁶ EU Committee of the Regions, “Devolution in France”, s. 18.

mirasa ilişkin bölgesel arşiv ve tarihi anıtlara ilişkin listeler bölgelerin sorumluluğundadır (Md. 95-98).⁹⁷⁷

Ayrıca, kültürel miras kapsamında, 13 Ağustos 2004 tarihli yasanın yürürlüğe girmesini izleyen 6 ay içinde talep eden bölgeler için, bakım için tahsis edilen ödenekleri yönetmesine ve sınıflandırılmış veya tescilli binaların, organların ve taşınabilir nesnelerin restorasyonuna 4 yıllık bir deneme için izin verilmektedir. Bu süre geçtiğinde bölgeler hala talepte bulunmadılarsa, kendi yetkisi dahilindeki herhangi bir il yönetimi 6 ay içinde seçilebilmektedir (Md. 99).⁹⁷⁸ Diğer yandan, bölgeler kendi bölgelerindeki müzelerin yönetiminden de sorumludurlar.⁹⁷⁹

2003-2004 reformları kapsamında bölgelere aktarılan yetkilere ilişkin bilgiler Tablo. 27’de verilmiştir.

⁹⁷⁷ a.g.k.

⁹⁷⁸ a.g.k.

⁹⁷⁹ *Le Figaro*.

Tablo 27. Bölgelere Aktarılan Yetkiler (2003-2004 Reformları)

	Bölgeler
Ekonomik Faaliyetler	- Temel görevlerinden biridir - Bütün teritoryal yönetimleri kapsayan ekonomik koordinasyon yetkisine sahiptir - İşletmelere dolaylı yardım verilmesine ilişkin karar bölge meclisinde alınır - AB kurallarına göre doğrudan verilen AB ekonomik yardımlarını koordine eder - Kalkınma projelerinin yer aldığı ve bütün yerel aktörlerin uygun bulunduğu 5 yıl süre ile deneme amaçlı “bölgesel ekonomik kalkınma planlarını” hazırlar - AB kalkınma projeleri veya yardım programları genel stratejiye uyumlu olmalıdır
Büyük Altyapı (Hava/deniz limanları, yollar vs)	- Altyapının yönetimi ve planlamasından sorumludur - Devletin ilgi alanı dışındaki sivil havaalanlarını isterse devralır - Devlete ait ama özerk olmayan limanlarını isterse devralır - Devletin ilgi alanı dışında kalan limanlar hariç olmak üzere, iç limanları işletme yetkisi - Ayrıca, deniz ve ticaret limanları için yetkilidir - Kamuya açık bir su alanlarını (su yolları, kanallar, göller) işletme yetkisine sahiptir - Bütün işletme yetkileri Devlet Konseyi kararı ile olur
Karayolları (voirie)	- Bölgesel altyapı ve ulaşım planını geliştirir (devlet, il, komün, K/grupları koordineli) - Ulaşım şebekelerinin orta ve uzun vade önceliklerini koordine görevi - Tüm yolların sorumluluğu bir karamame ile belirleniyor - Karayollarına ilişkin asıl yetki illere aittir
Çevre	- Çevre koruma yetkisine sahiptir - Miras, sit alanları, tarihi eserlerin listesini tutar - Bölgesel hava kalitesi planından sorumludur
Şehir planlama	- Bölgesel doğal rezervlerinin sınıflandırılmasından sorumludur
Avrupa yapısal fonları	- Fon kasiyerlik işlevi, bölgenin bir anlaşma yapacağı bir kuruluşa devredilebilir - Tahsis edilen AB yapısal fonlarını isterlerse doğrudan yönetir ve faydalanırlar - Avrupa Sosyal Fonunda asıl yetki illere aittir
Sağlık ve halk sağlığı	- Genel halk sağlığı alanında asıl sorumlu devlet, bölgeler ise bölgesel sorumlu - Sağlık alanında asıl yetki illerde olup bölgeler için bölgesel sorumluluk var - Sağlık tedbirleri konusunda bölgeler, devlet ile iller arasında iyi bir köprüdürler - Bölgesel hastane ajansı yürütme komitesine bölge meclisinden 2 üye verir - Bölgeler isterlerse sağlık tesisleri inşaatının finansmanına katılır - Bölgeler, devletle imzalanan anlaşma çerçevesinde aşılama faaliyeti yürütürler - Sağlık teçhizatının finansmanı için teşvik edilirler - Sağlık teknisyeni okulların yönetiminden ve sağlık burslarından sorumludurlar
Ulusal eğitim	- Teritoryal ulusal eğitim meclisi bu süreçte önemli bir danışma organıdır - Kolejler, liseler, özel eğitim, denizcilik meslek liseleri ve tarımsal eğitim kurumları ile ilgili geçici eğitim planı bu süreçte önemlidir - Plan önce komün, komün grupları, il genel meclislerinde kabul edilir - Plan sonra bölge meclisi tarafından onaylanır ve bölge valisine iletilir - Bölgeler liseler, Font-Romeu devlet lisesi ve tarımsal kamu kuruluşlarının binalarının işletme ve bakımından sorumlu - Deniz ticaret okullarının işletilmesinin finansmanından da sorumlu - Bölgeler, eğitim uzmanı yetiştirilmesi konusunda da yetki sahibi
Mesleki ve çıraklık eğitimi	- Temel sorumluluk alanıdır - Gençler ve yetişkinler için Bölgesel çıraklık ve mesleki eğitim politikasını belirler - Mesleki eğitim bölgesel planını yerel makamlara danışarak bölge meclisi hazırlar - İller, komünler, komün grupları kendi ihtiyaçlarını bölgesel plana dahil ettirebilirler - Nitelikli eğitim kursları ve organizasyonları düzenler - Eğitim faaliyetleri için devlet ödenekleri devredilir - Sosyal hizmet uzmanlarının eğitimi konusunda da bölgeler yetkili - Sahne sanatlarına ilişkin genel mesleki eğitim programının finanse edilmesi - Sosyal ve mediko-sosyal eğitimlerle ilgili yetkilerini illere delege edebilir
Taşımacılık	- Okul taşımacılığı konusunda “bölgesel plan” yaparlar (taşımacılıkta asıl sorumlu iller) - Kara ve demiryolu taşımacılığını da organize etmektedirler - Bölgesel demiryolu taşımacılığı yetkisi verilmiştir
Kültürel miras (patrimoine)	- Kültürel miras ait yapıların mülkiyeti (bölge isterse) - Kültürel mirasa ait yapıların içerdikleri hareketli nesnelerin mülkiyeti (bölge isterse) - Bakım için tahsis edilen ödenekleri yönetmesi (bölge isterse) - Kültürel mirasla ilgili bölgesel arşiv - Tarihi anıtlara ilişkin listeler - Kendi bölgesindeki müzelerin yönetimi

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

C. Bölgelere İlişkin Gelişmeler: Bölge Valilerinin Yetkilerinin Arttırılması

Bu dönem ayrıca, 21 ve 28 Mart 2004 seçimlerinde bölgeselleşme için bir başka önemli yeniliği daha işaret etmektedir. Daha önce illerin listelerinden seçilen bölge meclis üyeleri ilk kez, çoğunluk esasına dayalı iki turlu bir seçim sistemi ile tek bir bölgesel listeden seçilmeye başlamışlar, seçmen ilk kez bölge başkanını doğrudan seçmiştir.⁹⁸⁰ Yapılan iki turlu oylamada ilk turda kullanılan oyların %50'sinden fazlasını alan listelere, belediye seçimlerinde olduğu gibi tüm koltuk sayısının %25'i kadar ilave “çoğunluk primi” verilmeye başlanmıştır. 2004 yılında, sağ tarafından kabul edilen bu seçim reformu, 22 bölge konseyinin 20'sinde sol koalisyonun kazanması ile sonuçlanmıştır.⁹⁸¹

2004 yılında ayrıca, “yeniden merkezileşmeye” işaret eden iki yasa çıkarılmıştır. Bu yasalardan ilki, 2004 yılının başlarında çıkarılmıştır. Önce, 29 Nisan 2004 tarihli yasa⁹⁸² çıkarılmış daha sonra bu yasanın uygulamasına ilişkin 16 Haziran 2004'te bir genelge yayınlanmıştır.⁹⁸³

29 Nisan 2004 tarihli yasa, bölge valisini güçlendirmiştir. İlin valisi gibi, bölge valisi de bölgede devletin birliğinin teminatıdır. Aynı zamanda bölge valiliğinin konuşlu olduğu il merkezinin de valisidir. Bölge üzerindeki devlet otoritesinin temsilcisi olarak Başbakanı ve her bir bakanı temsil eder; ulusal çıkarlardan ve kanunların uygulanmasından sorumludur. Rollerini teritoryal yönetim reformu çerçevesinde

⁹⁸⁰ Gérard-François Dumont, « Les régions d'Europe: une extrême diversité institutionnelle », Diploweb (2014), s. 10, <https://ssrn.com/abstract=2381488>, (Erişim : 1.7.2020).

⁹⁸¹ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, 22-24 Mars 2016, s. 21.

⁹⁸² Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

⁹⁸³ Circulaire du 16 juin 2004 relative à l'application du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

güçlendirilen bölge valilerinin hem valilik yetkileri hem de bölgesel hizmetlere (yetki genişliği) ilişkin yetkileri 29 Nisan 2004 tarihli kararname ile tanımlanmıştır.⁹⁸⁴

29 Nisan 2004 tarihli kararname, reformun temel ilkelerini yasal olarak belirlemek için 16 Şubat 2010 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından değiştirilmiştir. Bölge valisi artık bölgedeki ulusal ve topluluk politikalarının uygulanmasından sorumludur (bazı istisnalar dışında). Bunu yapmak için, devletin yetki genişliği hizmetlerine başkanlık eder ve kamu politikalarının yürütülmesinde il valisi üzerinde yetkiye sahiptir. İl valilerini ve yetki genişliği hizmetlerinin başkanlarını bir araya getiren Bölge İdare Kuruluna (CAR) başkanlık eden bölge valisi ilgililerle koordinasyondan sonra bölgedeki Devlet Stratejik Eylem Planını (PASE) hazırlar. Bölge Konseyinde devleti temsil eder, ekonomik kalkınma ve bölgesel planlama politikalarına liderlik eder. Bu nedenle, devlet-bölge projeleri için müzakere etmek ve ardından sözleşmeler hazırlamaktan sorumludur. Ayrıca bölgedeki Avrupa fonlarının bir kısmının (Avrupa Sosyal Fonu/Fonds social européen-ESF) yönetiminden sorumludur.⁹⁸⁵

İkinci yasa da 2004 yılının sonlarına doğru çıkarılmış olup yasal düzenleme doğrudan valilerin yetkilerini arttırmaya yöneliktir. 5 Ekim 2004 tarihli genelgeye (Md. 10),⁹⁸⁶ bakıldığında, daha önceki kazanımlarda bazı değişiklikler yapıldığı ve öncelikle, yerel seviyedeki yetki genişliği ilkesinin vali lehine değiştirildiği görülmektedir. Bir yıl sonra, 28 Temmuz 2005 tarihli genelge⁹⁸⁷ ile konu biraz daha geliştirilmiştir.

Bütün bu değişiklikler kapsamında, özellikle, bölgesel düzeyin stratejik niteliği güçlendirilmiş bu nedenle, bölge valisinin yetkileri yeni alanlarda genişletilmiştir.

⁹⁸⁴ Georges-François Leclerc, “Le préfet de région”, 23 Novembre 2015, <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/hauts-de-france/Region-et-institutions/Organisation-administrative-de-la-region/Le-prefet-et-ses-missions/Le-prefet-de-region>, (Erişim: 30.12.2022).

⁹⁸⁵ a.g.k.

⁹⁸⁶ Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004.

⁹⁸⁷ Circulaire du 28 juillet 2005.

Devlet hizmetleri artık başlıca sekiz kamu politikası etrafında gruplandırılmıştır. Bunlar; eğitim ve öğretim, kamu yönetimi ve ekonomik kalkınma, ulaşım, barınma ve planlama, halk sağlığı ve sosyal uyum, tarım ekonomisi ve kırsal alan, çevre ve sürdürülebilir kalkınma, istihdam geliştirme ve mesleki entegrasyon, kültür gibi alanlardır. Devlet eylemlerinin koordinasyonu ve uyumluluğu rolü de bölge valisine verilmiştir. Bölge için genel yönergeleri belirleyen bölge valisi, il valilerinin eylemlerini de koordine eder.⁹⁸⁸

Diğer yandan, 2003-2004 yerelleşme yasaları, maliye kanunun (LOLF) hedefleri ve programları yönünden bölgesel düzeyi güçlendirmiştir. Bu kapsamda, 2007-2013 projeleri için yapılan müzakerelerde bölge valileri, iller ve komünler arası gruplar ile sözleşme yapmak yerine sadece bölge yönetimleriyle müzakere yapmıştır. Böylece, bölgesel devlet (vali) ve seçilmiş bölge yönetimi (bölge başkanı) birbirlerinin bölgesel üstünlük iddialarını desteklediler. Bölge bağlamında, Fransa'nın AB öncelikleri (rekabetçilik, sürdürülebilir kalkınma ve sosyal/bölgesel uyum) dayanmakta olup hedefler de merkezi hükümet tarafından tanımlanan bu üç ana önceliğe göre belirlenecektir.⁹⁸⁹

IV. AVRUPA SOSYAL FONU VE İŞSİZLİK ÖDENEĞİ YÖNETİMİ MERKEZLİ BİR İL ÖRGÜTLENMESİ

Tarihsel açıdan, 1789 Devrimi'nin yapay kuruluşlarından biri olma özelliğini taşıyan ancak zamanla toplum tarafından benimsenen il yönetimleri, 1946 Fransız Anayasasında ilk defa “yerel yönetimler” olarak, 1958 Anayasasında⁹⁹⁰ ise daha teferruatlı bir şekilde yer almıştır. İllerde, yerinden yönetim açısından önemli yetkilerin

⁹⁸⁸ Vie Publique, “Déconcentration : les choix de l'Etat en région pour 2005-2006”, le 27.04.2005, <https://web.archive.org/web/20160513170422/http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/etat-region-2005-2006/deconcentration-choix-etat-region-pour-2005-2006.html>, (Erişim : 19.12.2016).

⁹⁸⁹ Alistair Cole, “The French State and its territorial challenges”, 2010, s. 16.

⁹⁹⁰ *Constitution de 1946, IV. République*, s. 14 ; *Constitution de 1958, V. République*, s. 25.

validen alınarak seçilmiş bir il genel meclis başkanına verilmesinin başlangıcı 2 Mart 1982 tarihli yasadır.⁹⁹¹ 1. reform dönemi sonunda 100 (4'ü denizaşırı) il vardır.⁹⁹²

2. reform döneminin başlarında il sayısı değişmezken dönemin sonuna doğru il sayısında artış olmuştur. 7 Aralık 2010 tarihli kanuna göre, 2010 yılında deniz aşırı topraklardaki Mayotte'in bir il genel meclis ile yönetilecek şekilde, bölge ve il yeteneklerinin gruplandırılması ile özel statülü teritoryal yönetimi olarak kabul edilmiş ve il olarak adlandırılmıştır.⁹⁹³ Böylece toplam il sayısı 101'e çıkmıştır.

İl yönetimlerinin kaldırılması veya birleştirilmesine ilişkin olarak 2. reform dönemi sonunda olduğu gibi, önceki dönemlerde de bazı raporların hazırlandığı bilinmektedir. Aslında, 1980'lerden başlayarak reformlar kapsamında uygulamaya geçirilen kanunlara rağmen kimlik krizi içerisinde bulunan il yerel yönetimleri siyasetin gündeminde bulunmaktadır. Sosyal ve ekonomik gelişmeye hız kazandırılmasını hızlandırılmasını müdafaa eden çevreler il yerel yönetimlerinin birleştirilmesi veya kaldırılması fikrini savunmakta, bu durumuyla il yönetimlerinin hem kaynak savurganlığına sebebiyet verdiklerini hem de durağanlık içinde olduğunu düşünmektedirler. İl yerel yönetimlerinin sürmesini müdafaa edenler ise bu yapıların merkezi hükümet ile taşra arasında aracı rollerinin öne çıktığını belirtmekte ve sosyal hizmetlerde halka verdikleri desteğin hayati olduğu konusunda uyarı yapmaktadırlar.⁹⁹⁴ Bununla birlikte, Avrupa Birliği bağlamında fonksiyonel açıdan bölge yönetimleri giderek güçlenmektedirler. Bölge yönetimleri, AB Bölgeler Komitesi kurumsal kimliği

⁹⁹¹ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982.*

⁹⁹² Ministère de l'intérieur, "Les Collectivités locales en chiffres 2004", s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

⁹⁹³ *Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010.*

⁹⁹⁴ Ramazan Şengül, "Fransa'da İl Yerel Yönetimlerinin Geleceği", s. 55.

vasıtasıyla AB seviyesinde resmi temsil olanağına erişmiş ve AB ödeneklerinden faydalanma konusunda üstün duruma geçmişlerdir.⁹⁹⁵

2. reform dönemi sonunda, Sarkozy başkan olduğunda illerin tamamen ortadan kaldırılmasına ilişkin bazı raporlar hazırlanacaksa da Chirac'ın yönetimin başında olduğu 2002-2005 yılları arasında illere nerdeyse bölgeler kadar önem verilmiştir. Bu dönemde 2004 reform kanunun kapsamında Fransız il yerel yönetimlerine transfer edilen önemli yetkiler müteakip paragraflarda açıklanmıştır.

Altyapıya ilişkin olarak; diğer teritoryal yönetimler (bölgeler, komünler, komün grupları) gibi iller de kendi coğrafi alanlarında bulunan devletin ilgi alanı dışındaki yine devlete ait *sivil havaalanları* ve devlete ait ama özerk olmayan *limanları*, sahiplik, geliştirme, bakım ve yönetim bakımından en geç 1 Ocak 2007'ye kadar devralabileceklerdir. Teritoryal yönetimleri veya grupları bu büyük altyapıları almaya istekli iseler istekler havaalanları için 1 Temmuz 2006'ya kadar, limanlar için ise 31 Aralık 2006'ya kadar yapılabilecektir (Md. 28-29). Ayrıca, diğer teritoryal yönetimler (bölgeler, komünler, komün grupları) gibi iller de devletin ilgi alanındaki limanlar hariç olmak üzere, *iç limanları oluşturma, geliştirme ve işletme* yetkisine sahip olacaktır (Md. 30).⁹⁹⁶

Ayrıca, yasa, diğer teritoryal yönetimler gibi iller için de *kamuya açık bir su alanı* (su yolları, kanallar, göller ve su kütleleri) oluşturmaları ve bu alanın yerel yönetimlere aktarılması için koşullar tanımlamıştır. Bu bağlamda yasa, il yerel yönetimlerinin sabit bir listede kayıtlı ulusal limanlar dışındaki iç limanlar oluşturmalarına, geliştirmesine ve işletmesine izin vermektedir. Sonuçta izni alınan bu yerler, Konsey kararına ekli bir listede yer alacaktır (Md. 32).

⁹⁹⁵ a.g.k.

⁹⁹⁶ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Yasa kapsamında, bölgesel ulaşım altyapılarının bölgeler arası uyumu ve çok trafikli yollar ile bunların işlevlerini sağlamak için çok yönlü bir yaklaşımla, 1982 tarihli İç Ulaştırma Yönlendirme Kanunu'nun (LOTI) belirli hükümleri yeniden ele alınmıştır. Yasa, devletin karayolu ağının bir bütün olarak tutarlılığını ve verimliliğini sağlamadaki rolünü teyit etmekte ve otoyollar ve bazı ulusal veya Avrupa ile ilgili olanlar hariç olmak üzere daha önce kamuya ait olan ulusal karayolu alanında *sınıflandırılmış olan yolların illere transfer edilmesini öngörmektedir.*⁹⁹⁷

Yasa, ulusal *karayolu ağının bir bütün olarak* kendi içinde uyumunun ve verimliliğinin sağlanmasında *devletin rolünün* devamını öngörmektedir. Gelecekte ulusal karayolları ağı, kendi içinde uyumlu olacak şekilde otoyollar ve milli veya Avrupa ile ilgili yollar ile sınırlı olacaktır. Her on yılda bir güncellenecek olan Konsey kararnameleleri ile devletin yetkisi altında kalacak yollar belirlenecektir. Bu tanımın kapsamına girmeyen ve kararnamelerde yer almayan tüm yollar, ilgili illerin görüşünün alınmasının ardından, illerin sorumluluklarına verilecektir. Bu yolların sorumluluklarının illere aktarılması, söz konusu ilde ulusal kamu yollarını tanımlayan kararnamenin yayınlanmasından sonraki 18 ay içinde ildeki devlet temsilcisi (vali) tarafından değerlendirilecektir (Md. 18).⁹⁹⁸

Bu bağlamda yasa, sadece imtiyazlı otoyollarda ise *geçiş ücreti* oluşturma imkanını getirmektedir. Bu bağlamda, temel olarak yenilemek için belirli bir finansman çerçevesi sağlayarak milli olan yollarda ya da illerin/komünlerin sorumluluğundaki otoyollarda geçiş ücretlerini oluşturma sistemini kapsamaktadır. Ücretli olacak olan imtiyazsız otoyollardan elde edilecek geçiş ücretleriyle yine bu yolların ihtiyaçlarının karşılanması öngörülmektedir (Md. 20).

⁹⁹⁷ Sénat, « La loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux Libertés et responsabilités locales », https://www.senat.fr/ct/ct04-03/ct04-03_mono.html, (Erişim : 3.5.2020).

⁹⁹⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Demiryolu taşımacılığı konusunda yasa, kamu kuruluşunun görevlendirdiği görevlere tabi olarak, şehir dışı demiryolu veya raylı sistemle çalışan ulaşım altyapısının (tramvay, demiryolu hattı) oluşturulması ve işletilmesi için *illerin* yetkisini tanımaktadır. Ancak bu faaliyetin ilgili makamlarla (vali, demiryolları kurumları vs.) koordineli bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir (Md. 33).⁹⁹⁹

Okul taşımacılığı konusunda yasa, il yönetimleri ile taşıma şirketleri arasında yapılacak sözleşmelerle bu işin yapılacağını belirtmektedir. İller ile taşıma şirketleri arasında özellikle şartlarda ve finansmanda çıkacak anlaşmazlıklarda valinin devreye gireceğini öngörmektedir (Md. 34). Yasa ayrıca, okul taşımacılığı faaliyetini sadece iller için değil yerel yönetimlerin oluşturduğu ehil gruplara da bu yetkinin delege edilebilmesi olasılığını ortaya koymaktadır (Md. 88). Kasabalar arası *yolcu taşımacılığı* konusunda illerin yetkileri vardır. İller *il ulaşım planı* hazırlar ve ayrıca, kasabalar arasındaki yolcu taşımacılığı sorumluluğunu yüklenir. Kasaba dışı taşımacılık, okul taşımacılığı konusunda da geçerli olup bu faaliyetin organizasyonu ve finansmanı illerin sorumluluğundadır.¹⁰⁰⁰

Ekonomik kalkınmaya ilişkin planlama faaliyetleri aslen bölgelere aittir. Bununla birlikte iller, bölgelere doğrudan yapılan AB ekonomik yardımlarının il sorumluluk sınırları içindeki tamamlayıcı unsurunu ve şirketlere yapılan endirekt ekonomik yardımları yönetir. Ayrıca, *kırsal ekipman* yardım programını ve devlet-bölge planlama sözleşmelerini yönetme görevi illere aittir.¹⁰⁰¹

İllerin *Avrupa yapısal fonlarına* ilişkin de bazı yetkileri bulunmaktadır. Eğer faaliyetler Avrupa Sosyal Fonu kapsamına girmişse bu durumda devlet Avrupa yapısal fonlarını il genel meclislerine devredebilecektir. Diğer taraftan, Avrupa yapısal fonları

⁹⁹⁹ a.g.k.

¹⁰⁰⁰ EU Committee of the Regions, “Devolution in France”, s. 18.

¹⁰⁰¹ a.g.k.

istekli olma durumuna göre teritoryal yönetimler tarafından sahiplenilebilecektir. Aslında öncelikle bölge yönetimlerine verilecek olan bu fonlar, bölgelerce istenmez ise istekli olan iller, komünler veya onların gruplarının da dahil olduğu teritoryal yönetimlere verilebilecektir (Md. 44).

Yasa *genel halk sağlığı* konularında, belli büyük hastalıkları önlemede ve mücadelede “merkezileşmeyi” yani devletin tek başına sorumluluğunu vurgulamaktadır. Bununla birlikte, teritoryal yönetimler, istedikleri takdirde, devlet ile akdedilen sözleşmeler çerçevesinde bu alanda faaliyetler yürütebilecek; özellikle iller bu konudaki uygulamaya isterlerse devam edebilecektir (Md. 71). Halk sağlığı kuruluşlarının yönetim kurulu başkanı il genel meclis başkanıdır (Md. 50).

Sağlık, sosyal ve mediko-sosyal faaliyetler (action sociale et médico-sociale) konusunda yasa, özellikle illerin rolünü ve sorumluluklarını güçlendirmiştir. Çocuk ve aile sağlığını koruma (anne ve çocuk koruma merkezleri), toplumsal bütün hastalıklara, özellikle sıtmaya karşı kontroller ve uygulamalar yapmaktan sorumludur (Md. 72).

Sosyal ve mediko-sosyal faaliyetlere gelince; il sosyal yardım yönetmeliklerini hazırlanması, sosyal ve mediko-sosyal kurum ve hizmetlerin il şemasının geliştirilmesi, sosyal yardım alanlarında sosyal ve profesyonel entegrasyonunun yönetimi gibi görevleri de yerine getirir (Md. 51-56). Başlangıçta “dışlama” ile mücadele ve önleme eylemleriyle sınırlı olan illerin rolü sosyal alanda yapılan tüm eylemler için genişletilmiştir. İller; yasalara, diğer teritoryal yönetimlere ve sosyal güvenlik kurumlarına verilen yetkilere de tabi olarak *sosyal eylem politikasını* belirler ve uygulamaya koyar, kendi sorumluluk alanında yürütülen kamu veya özel faaliyetlerini koordine eder. Ayrıca, zor durumdaki çocuklara, gençlere, ailelere sosyal yardım etmek için *yardım fonunu* yönetmek ayrıca engelliler ve yaşlılar için konaklama, yaşlıların lehine sosyal eylem için sorumluluk almak illere aittir. Yaşlıların ve çevresindekilerin

ihtiyaçlarını daha iyi karşılamayı amaçlayan *yerel bilgi ve koordinasyon merkezleri* doğrudan illerin sorumluluğu altına girmiştir. İldeki sosyal kuruluşların denetimi de il yönetimlerine aittir. İller *sosyal politikayı* belirlerken, tutarlılık bakımından, devletin bu alandaki faaliyetlerini, illerin sorumluluk alanındaki yerel yönetimlerin faaliyetlerini ile sosyal güvenlik kurumları tarafından üstlenilen faaliyetleri dikkate almak zorundadır (Md. 49-58).

Sosyal konut ve inşaat konusunda, *yoksullar için konut* yardım planı devlet ve il yönetimleri tarafından birlikte yönetilecektir. Yerel bir konut programı çerçevesinde devlet, sosyal konut programının bir parçası olan inşaat ile ilgili yardımları da EPCI'lere ve il yönetimlerine devredebilecektir. Bu da bir sözleşme ile 6 yıllık deneme çerçevesinde uygulamaya konulacaktır (Md. 60-65).

Ayrıca yasa, konut (ücretsiz su, enerji, telefon) için *dayanışma fonlarının* yetkilerini artırmakta, faydalanacak olanların alanlarını genişletmekte ve bu fonların yönetimini illere aktarmaktadır. Bu da yine bir sözleşme kapsamında uygulanmaktadır (Md. 65). Yine, il valisinin ve il belediye başkanının uygun görmesiyle bir sözleşme kapsamında *sosyal konut rezervasyonlarının* tamamı veya bir kısmı evsizler ve yoksullar yararına olmak üzere EPCI başkanına devredilebilmektedir (Md. 60).

Ulusal Eğitim (enseignement) başlığı altında, iller ortaokullarda ve kolejlerde: *binaların inşası, binaları yenileme* (restauration), *işletme, barınma* (l'hébergement), genel ve teknik *bakım*, işçilerin *işe alımı* ve *yönetimi* gibi konulardan sorumludur (Md. 82). Bu bağlamda, 13 Ağustos 2004 tarihli yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, iller kendi yetki alanlarındaki uluslararası bölümleri bulunan *kolejlerin* ve *Font-Romeu devlet kolejinin* sahibi olacaklar ve işletilmesinden de sorumlu duruma geleceklerdir (Md. 84).

Ulusal eğitim konusunda da illerin de dahil olduğu teritoryal yönetimlere önemli yetkiler verilmiştir. Teritoryal yönetimlere ait ulusal eğitim yetkilerinin kullanılmasını teşvik etmek amacıyla devlet temsilcisi (vali veya diğer bir temsilci) ile bölgeler, iller, komünler ve komün grupları temsilcilerinden yerel seviyede oluşan bir “teritoryal ulusal eğitim meclisi” kurulmaktadır. Meclis, yereldeki ulusal eğitimin her türlü sorununu tartışarak tavsiye niteliğinde kararlar almaktadır. Meclis, çalışmalarında eğitim personeli ve kullanıcıların temsilcilerini de içerecektir. Eğitim alanındaki yerel makamların ilgilendiği herhangi bir konuda bu meclise danışılabilir. Yerel makamlar bu alanda yapılan tüm girişimler konusunda onu bilgilendirecek ve eğitim hizmetlerinde eşitliği teşvik etmek için önerilerde bulunabilecektir (Md. 76).

Sahne sanatlarına ilişkin eğitimler (Les enseignements artistiques du spectacle vivant) esasen sanatsal halk eğitim kurumlarının (müzik, dans ve tiyatro sanatı) misyonlarını organize ve finanse eden komünler ve onların gruplarıdır. İl yönetimleri ise 13 Ağustos 2004 tarihli yasanın yürürlüğe girmesinden itibaren 2 yıl içinde *sanatsal eğitimin geliştirilmesine* ilişkin bir planı belirleyecektir.

Çevreye ilişkin yetkiler kapsamında, il meclis başkanı tarafından evsel atıklar ile diğer atıkların birbirinden ayırt edilmesi için *atık tasfiye planı* hazırlanacaktır (Md. 45). Atık planının geliştirilmesi ise atıkların tasfiye edilmesi veya işlenmesi yeteneğine sahip olan teritoryal yönetimler ile birlikte gerçekleştirilecektir. Bu atıklar, belirli teknik kısıtlamalar olmaksızın toplanabilen ve işlenebilen atık türündendir (Md. 47).

İllerin ayrıca şehir planlaması ile ilgili görevleri de bulunmaktadır. Bu kapsamda, şehir içindeki *yaya yollarının* da belirlenmesi görevini yürütürler.¹⁰⁰²

Kültürel mirasa ilişkin listelenmiş veya sınıflandırılmış binaların mülkiyeti ve içindeki hareketli nesnelerin mülkiyeti (il arşivi), Devlet veya Ulusal Anıtlar Merkezi

¹⁰⁰² a.g.k.

tarafından yayınlanmasını takiben 12 ay içinde il yönetimleri de dahil olmak üzere isteyen teritoryal yönetimlere veya onların gruplarına kararname ile teslim edilecektir. Aynı kapsamda, ildeki *müzelerin* yönetimi ve *kütüphanelerin* sorumluluğu illere bırakılacaktır.¹⁰⁰³

Dolayısıyla, zaman zaman kaldırılmaları gündeme gelen illere 2003-2004 reformları kapsamında önemli yetkiler aktarıldığı görülmektedir. İl yerel yönetimlerine önceki dönemlerde verilenlerle birlikte bu dönemde aktarılan yetkilere ilişkin bilgiler Tablo. 28’de verilmiştir.

¹⁰⁰³ a.g.k.

Tablo 28. İllere Aktarılan Yetkiler (2003-2004 Reformları)

	İller
Büyük Altyapı (Hava/deniz limanları, yollar vs)	- Devletin ilgi alanı dışındaki sivil havaalanlarını isterse devralır - Devlete ait ama özerk olmayan limanlarını isterse devralır - Devletin ilgi alanındaki limanlar hariç olmak üzere, iç limanları işletme yetkisi - Kamuya açık bir su alanı (su yolları, kanallar, göller) işletme yetkisi - Bütün işletme yetkileri Devlet Konseyi kararı ile
Karayolları (voirie)	- Karayolları temel yetki alanı - Sınıflandırılmış olan yollar illere transfer - Tüm yolların sorumluluğu bir karamame ile belirleniyor - Ayrıca, karamamelerde yer almayan tüm yollar, illerin sorumluluklarına - Sorumluluğundaki otoyollarda (imtiyazlı) geçiş ücretlerini oluşturma yetkisi - İmtiyazsız otoyollardan elde edilecek geçiş ücretleriyle yine bu yolların bakımı
Taşımacılık (karayolu, raylı sistem ve okul)	- Şehir dışı demiryolu/raylı sistem (tramvay, demiryolu) işletilmesi (vali ile koordine) - İl karayolu ulaşım planı hazırlar - Kasabalar arasındaki yolcu taşımacılığı sorumluluğu - Okul taşımacılığı konusunda taşıma şirketleri sözleşmeler
Ekonomik kalkınma	- Asıl yetki bölgelerde - Bölgelere yapılan doğrudan AB yardımlarının illere ait tamamlayıcı unsurunu yönetir - Şirketlere yapılan endirekt ekonomik yardımları yönetir - Kırsal ekipman yardım programını ve devlet-bölge planlama sözleşmelerini yönetir
Avrupa yapısal fonları	- Avrupa Sosyal Fonunda asıl yetki illere ait - Tahsis edilen AB yapısal fonlarını isterlerse doğrudan yönetir ve faydalanırlar
Genel halk sağlığı	- İller isterlerse halk sağlığı konusunda sorumluluk alabilecek (asıl sorumlu devlet)
Sağlık, Sosyal ve mediko-sosyal faaliyetler	- Temel yetki alanı - Çocuk ve aile sağlığını koruma - Toplumsal bütün hastalıklara karşı mücadele - Sosyal eylem politikasını belirler ve uygulamaya koyar (koordineli) - İl sosyal yardım yönetmeliklerini hazırlanması - Sosyal ve mediko-sosyal kurum ve hizmetlerin il şemasının geliştirilmesi - Sosyal yardım alanlarında sosyal ve profesyonel entegrasyonunun yönetimi - Sosyal yardım fonunun (işsizlik fonu) yönetimi - Kamu veya özel sosyal faaliyetlerinin koordine edilmesi - Çocuklara, gençlere, aileler için verilen sosyal yardım fonunu yönetir - Engelliler ve yaşlılar için konaklama, sosyal eylem - Yaşlılara ilişkin yerel bilgi ve koordinasyon merkezlerinin yönetimi
Sosyal konut, inşaat ve dayanışma fonu	- Yoksullar için konut yardım planının yönetimi (devletle koordineli) - Sosyal konut programının parçası olan inşaat ile ilgili yardım görevi verilebilir - Dayanışma fonlarının (konut için ücretsiz su, enerji, telefon) yönetimi - İl uygun görürse, sosyal konut rezervasyonları (evsizler ve yoksullara) EPCI'lere devir
Ulusal Eğitim (enseignement)	- Ortaokullar ve kolejler için binaların inşası, yenileme, işletme, barınma görevleri - Binalar için teknik personelin, işçilerin işe alım ve yönetimi - Teritoryal ulusal eğitim meclisine katılma
Sahne sanatlarına ilişkin eğitimler	- İl yönetimleri sanatsal eğitimin geliştirilmesine ilişkin planı belirleyecek
Çevre	- İl meclis başkanı atık tasfiye planını hazırlıyor (teritoryal yönetimler ile birlikte)
Şehir planlama	- Şehir içindeki yaya yollarının da belirlenmesi görevi
Kültürel miras (patrimoine)	- Kültürel mirasa ait yapıların mülkiyeti - Kültürel mirasa ait yapıların içerdikleri hareketli nesnelerin mülkiyeti - Kültürel mirasla ilgili il arşivi - İl sınırları içindeki müzelerin ve kütüphanelerin yönetimi

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere il yönetimleri önemli yetkilerle donatılmışlardır. Bu bağlamda Eliçin, 2. reform döneminde il yerel yönetimlerine ilişkin en önemli düzenlemenin, özellikle, işsizlerin iş hayatına kazandırılması ve minimum

işsizlik ödeneğinin yönetimi konularında daha önceki dönemde belirlenmiş olan rollerinin teyit edilmesi olduğunu belirtmektedir.¹⁰⁰⁴

Kuhlmann ise yerelleşmenin bir sonucu olarak, illerin yerel refah politikalarını yürütme görevlerinin gittikçe sınırlandırıldığını ve ağırlıklı olarak sosyal faaliyetlerden sorumlu tutulduklarını ifade etmektedir. Bu konudaki endişe ise illerin çok amaçlı portföyünün, kendilerine verilen görevlerden sorumlu olacak büyük sosyal yardım ajanslarına indirgeneceği ve özerkliklerini kaybedecekleridir. Aslında, iller tarafından gerçekleştirilen görevlerin büyük bir kısmı sosyal politika ile ilgili olup yerel makamların şikayetlerine göre, özellikle sosyal politika alanındaki görevlerin hacmindeki artışın mevcut kaynaklarla karşılanamamasıdır. Bu nedenle il yönetimleri sürekli olarak devletten ilave tazminat talebinde bulunmaktadır.¹⁰⁰⁵

Dolayısıyla, her ne olursa olsun illerin yerel aktör olarak rollerinin devam edeceği anlaşılmaktadır. Böylece ilk kez 1990’larda ve ikinci kez de 2008’de de Attali raporu kapsamında yerel yönetim kademesi olarak varlıklarını sürdürmeleri tartışma konusu yapılan iller işlevsel olarak bu dönemde (Chirac dönemi) daha da güçlenmişlerdir. Bu bağlamda, illerin kurumsal düzeyi, en azından öngörülebilir gelecek için güvenli görünmektedir.¹⁰⁰⁶

Bununla birlikte, yerel yönetim sistemi içerisinde il yerel yönetimlerinin varlıklarını sürdürmesi halinde yerel yaşam içinde bulunacakları durumun yenilenmesi ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, her yerel yönetim birimine en etkili olarak yerine getirebileceği görevlerin verilmesi ve buna bağlı olarak yerel yönetimler arasında açık olarak görev bölümünün yapılması gerekmektedir. Özellikle, öteden beri

¹⁰⁰⁴ Yeşeren Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, *KTÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 7, S: 13, Haziran 2017, s. 43.

¹⁰⁰⁵ Sabine Kuhlmann, “Decentralisation in France: The ‘Jacobin’ State Stuck between Continuity and Transformation”, *Hrvatska I Komparativna Javna Uprava, god. 11. (2011), br. 2., s. 323.*

¹⁰⁰⁶ Nicolas Portier, « Les “gagnants” et les “perdants” de “l’Acte II” », *Pouvoirs Locaux* 59(4), 2003, s. 62.

gerçekleştirdiği kültürel ve sosyal hizmetler, kırsal alanda yerine getirdiği görevler il yerel yönetimlerinin asıl görevleri olarak kalmalı ancak gelişimlerini sağlayacak çeşitli reformlarla desteklenmelidir.¹⁰⁰⁷

V. YEREL KONUT PROGRAMLARINA YOĞUNLAŞAN KOMÜNLER VE KOMÜN GRUPLARI (EPCI)

Tarihsel olarak, 1789 Devriminde kurulan, yıllarca ülkenin en küçük ve temel birimleri olarak varlıklarını sürdüren ve Fransız idari sisteminin vazgeçilmez unsurları olan komünlerin 1. reform dönemindeki sayıları 36.779 iken sayıları giderek artmış ve 1. reform döneminin sonlarında (2005 yılında) sayıları 36.784 olmuştur.¹⁰⁰⁸

Geleneksel olarak yerel demokrasi açısından vazgeçilmez görülen komünlerin sayılarını azaltmadaki güçlük Fransa'yı, komünleri bir çatı altında toplayan komünler arası işbirliği kuruluşları ya da gruplanmaları şeklindeki oluşumların giderek arttırılmasının teşvik edilmesine yönlendirmiş bunda da başarılı olunmuştur. Bu nedenle, bu bölümde, komünler ayrı bir yapı olarak incelenmeyecek komünler arası işbirliği kuruluşları ile birlikte ele alınacaktır.

Birliğe katılan belediyelerin bölgenin sosyal ve ekonomik gelişmesi, ulaşım, çevre, planlama, su yönetimi gibi kimi alanlarda devrettikleri yetkileri üye komünler adına kullanabilen komünler arası işbirliği kurumları,¹⁰⁰⁹ yerel kamu kuruluşu statüsüne sahiptir.¹⁰¹⁰ Komünler arası işbirliği kuruluşları, 1999'da tek fonksiyonlu birlikler (SIVU), çok fonksiyonlu birlikler (SIVOM), karma birlikler (SM) şeklinde oluşuyorken 2002'de büyükşehir toplulukları (CU), kent toplulukları (CA), yeni kent birlikleri

¹⁰⁰⁷ Şengül, s. 55.

¹⁰⁰⁸ Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire/DGCL, "Les Collectivités locales en chiffres 2006", *Direction générale des collectivités locales/DESL*, Janvier 2006, s. 8.

¹⁰⁰⁹ Arslan, s. 54.

¹⁰¹⁰ Alistair Cole, "France: Between Centralization and Fragmentation", *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, (Ed. J. Loughlin, vd.), *Oxford: Oxford University Press*, 2011, s. 314.

(SAN), komün toplulukları (CC) gibi oluşumlarda bu kategoride yerlerini almışlardır.¹⁰¹¹ Bu kurumların türlerinde bazı sadeleştirmeler yapıldıysa da karmaşık yapı devam ederek 2. reform dönemine kadar gelmiş ve bunlar genellikle EPCI olarak adlandırılmaya başlanmıştır.

EPCI'ler, kendine ait “vergi sistemi olmayan” ve “vergi sistemi olan şeklinde 2 ana kategoriye ayrılırlar. Önceki dönemde de var olan ve kamu hizmetlerinin (evsel atıkların toplanması, sağlık koruma, kentsel ulaşım vb.) birlikte yönetilmesini amaçlayan komün birlikleri (SIVOM/SIVU) ile faaliyetleri sona erdirilen karma birlikler (SM), kendine özgü vergi sistemi olmayan ve üye komünlerin bütçeleriyle oluşturulan komün gruplarına örnek olarak gösterilebilir. Birlik oluşumlarında, komünler birden fazla komün grubuna dahil olabilir. Kendine özgü vergi sistemi olan” EPCI’lerde ise her bir komün sadece bir EPCI’ye katılabilir.

2. reform ve 3. reform dönemlerinde incelenecek olanlar kendi vergi sistemi olan EPCI’lerdir (kısaltması: EPCI à FP). Bunlar; *büyükşehir toplulukları* (CU), *kent toplulukları* (CA), *komün toplulukları* (CC) gibi oluşumlar¹⁰¹² ile bu dönemin sonunda 16 Aralık 2010 tarihli yasa¹⁰¹³ kapsamında oluşturulan *metropollerdir* (Métropoles).

Bu dönemde EPCI’ler için en önemli gelişme, 28 Mart 2003 tarihli anayasal değişiklik kapsamında EPCI’lerin ilk kez anayasaya 4’üncü yerel yönetim kademesi (özel statülü) olarak girmesidir.¹⁰¹⁴ Bu dönemde artık nerdeyse bütün komünler herhangi bir EPCI çatısı altında toplanmaya başlamış, bağımsız olarak varlığını sürdüren komün sayısı ise çok azalmıştır. Örneğin, devletin resmi internet sitesine göre, 1999’da EPCI çatısı altındaki komün sayısı 19.128 iken 2005’te bu rakam 32.308’e

¹⁰¹¹ Ministère de l'intérieur, “Les Collectivités locales en chiffres 2004”, s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

¹⁰¹² Couturier, s. 30.

¹⁰¹³ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

¹⁰¹⁴ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, s. 5568-5570.

ulaşmıştır.¹⁰¹⁵ İleride çatı altına giren komünlerin sayılarının ve oranlarının daha da arttığı görülecektir.¹⁰¹⁶

2. reform döneminde 2003-2004 yılında yapılan reformlar kapsamında komün ve komün gruplarına da bazı önemli yetkiler devredilmiştir. Ekonomik kalkınma, turizm, altyapı, Avrupa yapısal fonları, sağlık, sosyal konut, ulusal eğitim, çevre ve kültürel miras gibi alanları kapsayan bu yetkilere ilişkin detaylı açıklamalar müteakip paragraflarda açıklanmıştır.

Ekonomik kalkınmaya ilişkin planlama faaliyetleri aslen bölgelere aittir. Bununla birlikte komünler ve komün grupları, bölgelere doğrudan yapılan AB ekonomik yardımlarının komünlerin sorumluluk sınırları içindeki tamamlayıcı unsurunu ve şirketlere yapılan endirekt ekonomik yardımları (borç verme dahil) yönetirler.¹⁰¹⁷

Komün ve komün grupları bazı planlama faaliyetlerinde de yetkilendirilmişlerdir. Bir planlama faaliyeti olarak, şehrin ya da kasabanın “teritoryal uyumluluk şemalarının (SCOT)” hazırlanması, yerel şehir planlaması, arazi işgali ile ilgili yapı ruhsatları ve diğer yetkilendirmelere ilişkin sorumluluk komün ve komün gruplarına aittir.¹⁰¹⁸

Turizmle ilgili yetkilere bakıldığında, komünler veya komünler arası kamusal işbirliği kurumlarının (EPCI) *turizm* konusundaki yetkilerinin sınırlı olduğu görülmektedir. Komün ve komün grupları, turizmi teşvik etmek için sadece *turizm ofisi*

¹⁰¹⁵ Collectivites-locales.gouv.fr, “stat complète”, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QTg3O2qdN_sJ:https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/Statistiques/BilanStat_Epci_A_FP_Janv2005.xls&cd=2&hl=tr&ct=clnk&gl=tr, (Erişim : 17.5.2020).

¹⁰¹⁶ 2012 yılına gelindiğinde, EPCI çatısı altında olmayan sadece 1380 komün kalmıştır (2012’deki toplam komün sayısının 35.303 olduğuna göre, çatı altına giren komün oranının %96’ya ulaştığı anlaşılmaktadır). Bkz. Collectivités Locales, « Les Collectivités Locales En Chiffres 2012 », Les collectivités locales et leur population, s. 14, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>, (Erişim : 30.7.2020).

¹⁰¹⁷ EU Committee of the Regions, “Devolution in France”, s. 18.

¹⁰¹⁸ a.g.k.

açabileceklerdir (Md. 3). Ayrıca komünler, istedikleri takdirde bir bahis oyunu tesisine ilişkin brüt hasılatından elde ettikleri doğrudan verginin bir kısmını komün gruplarına veya komün birliklerine transfer edebilirler. 7. madde aynı zamanda kamusal komün grupları için bu tür turizm vergilerinin kendilerine ait öz kaynakları olma olasılığını da açmaktadır (Md. 7).¹⁰¹⁹

Turizm açısından, her projenin sorumlulukları, projenin başlangıcında planlanan hususlar, proje sona erdiğinde tam olarak sorgulanmamıştır. Devlet böylece turistik tesislerin sınıflandırılmasına devam etme yetkisini elinde tutacaktır. Ancak yasa, turizm ofislerinin durumunu düzenlemekte ve açıklamaktadır. Turizm kuruluşunun yasal statüsünü ve organizasyon yöntemlerini belirleme yetkisine sahip olacak komün meclisi veya komünler arası işbirliği kurumlarının müzakere organlarıdır. Turizm ofisi bir kamu sanayi ve ticaret kuruluşu biçiminde olduğunda, bu ofis toplu turizm tesisleri için geliştirilen projelere başvurmalıdır (Md. 3-5).¹⁰²⁰

Altyapıya ilişkin olarak; diğer teritoryal yönetimler (iller ve bölgeler) gibi komünler ve komün grupları da kendi coğrafi alanlarında bulunan devletin ilgi alanı dışındaki yine devlete ait *sivil havaalanları* ve devlete ait ama özerk olmayan *limanları*, sahiplik, geliştirme, bakım ve yönetim bakımından en geç 1 Ocak 2007'ye kadar devralabileceklerdir. Teritoryal yönetimleri veya grupları bu büyük altyapıları almaya istekli iseler istekler havaalanları için 1 Temmuz 2006'ya kadar, limanlar için ise 31 Aralık 2006'ya kadar yapılabilecektir (Md. 28-29).

Ayrıca, yasa, diğer teritoryal yönetimler gibi komünler ve grupları için de *kamuya açık bir su alanı* (su yolları, kanallar, göller ve su kütleleri) oluşturması ve bu alanın yerel yönetimlere aktarılması için koşullar tanımlamıştır. Bu bağlamda yasa, yerel makamların veya gruplarının sabit bir listede kayıtlı ulusal limanlar dışındaki iç

¹⁰¹⁹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

¹⁰²⁰ a.g.k., s. 14545.

limanlar oluşturmasına, geliştirmesine ve işletmesine izin vermektedir. Sonuçta izni alınan bu yerler, Konsey kararına ekli bir listede yer alacaktır. Diğer yandan, komünler veya uygun olan durumlarda komün toplulukları, büyük kentler veya şehir toplulukları *marinalar (yatlar)* için yetkili olacaktır. Yerel makamlar ve grupları, devletin ilgi alanı dışında kalan *limanlar, iç limanları* oluşturma, geliştirme ve işletme yetkisine sahip olacaktır (Md. 32).

Yasa kapsamında karayollarına ilişkin yetkiler genellikle illere aittir. Ancak, yasa kapsamında ayrıca, komünlerin (iller de dahil) sorumluluğundaki milli otoyollarda *geçiş ücretlerini* oluşturma sistemi de ortaya konulmaktadır. İmtiyazsız otoyollardan elde edilecek geçiş ücretleriyle yine bu yolların ihtiyaçlarının karşılanması öngörülmektedir. Yerel yönetimler tarafından her yıl otoyolların finans durumuna ilişkin bir rapor ile kamu hizmeti olarak katkısına ilişkin bir de analiz yapılacaktır (Md. 20).

Karayolu taşımacılığına ilişkin yasa, bir komünler arası kamusal işbirliği kurumunun oluşturulmasını takiben iller ile organizasyonu yapan firma arasındaki sözleşmenin devamına izin vermektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimler genel kanununun öngördüğü üzere, bir komünden bir komünler arası kamusal işbirliği kurumuna yetkilerin aktarılması durumunda olduğu gibi sözleşmeler de kentsel ulaşım için organizasyon otoritesine devredilecektir (Md. 35).

Avrupa yapısal fonları (fonds structurels européens) istekli olma durumuna göre teritoryal yönetimler tarafından sahiplenilebilecektir. Aslında öncelikle bölge yönetimlerine verilecek olan bu fonlar, bölgelerce istenmez ise istekli olan komünler veya onların gruplarının da dahil olduğu teritoryal yönetimlere verilebilecektir (Md. 44).

Sağlık (santé) konusuna gelince; devletle imzalanan bir anlaşma çerçevesinde, teritoryal yönetimler *aşılama* konularında faaliyetlerde bulanabileceklerdir. Ayrıca, bu yasanın yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde, komünler, yasada belirtilen politikanın sorumluluğunu yerine getirmek amacıyla sağlıksız yaşam koşulları ile mücadele için 4 yıllık bir deneme konusunda başvurabileceklerdir (Md. 69-73).

Sosyal konut ve inşaat konusunda, yoksullar için konut yardım planı esasen devlet ve il yönetimleri tarafından birlikte yönetilecektir. Ancak, kapsamı yeniden tanımlanan *yerel konut programları* ise komünler arası kamusal işbirliği kurumları olan EPCI'lerin (Établissement public de coopération intercommunale) sorumluluğunda, 6 yıllık bir deneme süre için uygulamaya konulacaktır. Yerel bir konut programı çerçevesinde devlet, sosyal konut programının bir parçası olan inşaat ile ilgili yardımları da EPCI'lere ve il yönetimlerine devredebilecektir. Ayrıca, bir ilde devlet temsilcisinin (vali) yetkisiyle, belediye başkanının da uygun görmesiyle bir sözleşme kapsamında *sosyal konut rezervasyonlarının* tamamı veya bir kısmı evsizlere ve yoksullar yararına olmak üzere EPCI başkanına devredilebilmektedir (Md. 60-65).

Diğer yandan, *yerel sosyal konut* (inşaat, devralma, rehabilitasyon, yıkım), *özel konut* (yenileme) ve *konaklama alanlarının* oluşturulması ile ilgili kamu yardımlarının tahsisi teritoryal yönetimlere veya gruplarına verilebilir. *Öğrenci konaklaması* için tasarlanan ve komünlere ya da talep eden komün gruplarına emanet edilen binaların donatılmasından da yine bu yönetimler sorumludur. Yasanın 66. maddesi eğitimin geliştirilmesine ve öğrenci hareketliliğinin geliştirilmesine uyarlanmış bir *öğrenci konaklama* kaynağı düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bu yetki, öğrenci konaklama yerlerine tahsis edilen binaların inşaat, yeniden yapılanma, büyük onarım ve teçhizatının işletilmesinden sorumlu olan komünlere veya komünler arası kamusal işbirliği kuruluşlarına (EPCI) aktarılmaktadır. Öğrenci konutlarındaki devlete ait olan ve bu

konutlara tahsis edilen *taşınır ve taşınmaz mallar* da bu yetkiyi üstlenmeyi talep eden komünlere/EPCI'ya devredilir. Bu mülkiyet transferleri, il valiliği kararıyla ücretsiz olarak yapılacak ve herhangi bir tazminatın (görev, vergi, ücret veya harç) ödenmesine neden olamayacaktır (Md. 66).

Ulusal Eğitim konusunda da teritoryal yönetimlere önemli yetkiler verilmiştir. Teritoryal yönetimlere ait ulusal eğitimle ilgili yetkilerin kullanılmasını teşvik etmek amacıyla komünlerin de katıldığı bir teritoryal meclis oluşturulacaktır.¹⁰²¹ Diğer bir önemli değişiklik 86. maddede belirtilen yerel yönetimlerce bir *ilköğretim kurumu* kurulabilmesine ilişkindir. Komünler arası kamu işbirliği kuruluşları veya ortak anlaşma sağlamış birçok komün veya bir komün tarafından, ilgili okulların konseylerinin tavsiyesinden ve akademik otoritenin uygun bulmasından sonra deneme nitelikli en fazla 5 yıl süreyle *kamusal ilköğretim kurumları* oluşturulabilmektedir. Bu kurumların tüzükleri devlet temsilcisinin mutabakatından sonra müzakere yoluyla kabul edilir. Okulun yönetim kurulunda yerel yönetimlerin temsilcileri, öğretmenler ve veliler bulunur. Bu kuruluşun organizasyon ve işleyiş kurallarını ve deneme sonuçlarının değerlendirmesine ilişkin yöntemleri içeren bir Devlet Konseyi kararnamesi çıkarılır (Md. 86).¹⁰²²

Sahne sanatlarına ilişkin eğitimler (Les enseignements artistiques du spectacle vivant) konusunda da teritoryal yönetimlerin yetkileri bulunmaktadır. Komünler ve onların grupları sanatsal halk eğitim kurumlarının ve akademilerinin (müzik, dans ve tiyatro sanatı) misyonlarını organize ve finanse edeceklerdir (Md. 101-102).

¹⁰²¹ Devletin ve söz konusu teritoryal yönetimlerin eğitime ilişkin yetkilerinin kullanılmasını teşvik etmek için milli eğitim bakanının başkanlığında ilgili yerel yöneticilerin (bölge, il, komün) ve milli eğitim ile ilgili yereldaki personelin (rektörler) katılımıyla “ulusal eğitim için bir teritoryal meclis” oluşturulacaktır. Bknz. Codes et lois.fr, « Code de l'éducation », <http://www.codes-et-lois.fr/code-de-l-education/toc-administration-education-organismes-collegiaux-nationaux-lo-8c9ec7f-texte-integral>, (Erişim : 17.5.2020).

¹⁰²² *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.*

Çevreye ilişkin yetkiler kapsamında komünlerin ve grupların atıklarla ilgili bazı yetenekleri vardır. Bazı teritoryal yönetimler *atıkların tasfiye edilmesi* veya işlenmesi yeteneğine sahiptirler. Drenaj, içme suyunun dağıtımı, evsel atıkların toplanması ve işlenmesi görevi komün ve komün gruplarına aittir. Ayrıca, bölgelerin hazırladığı atık planının geliştirilmesi komünler veya onların gruplarının da dahil olduğu bu teritoryal yönetimler ile birlikte gerçekleştirilecektir (Md. 45).

Kültürel mirasa ilişkin listelenmiş veya sınıflandırılmış binaların mülkiyeti ve içindeki hareketli nesnelerin mülkiyeti (arşiv), Devlet veya Ulusal Anıtlar Merkezi tarafından yayınlanmasını takiben 12 ay içinde komünler veya onların grupları da dahil olmak üzere isteyen teritoryal yönetimlere kararname ile teslim edilecektir. Aynı kapsamda, komünlerdeki *müzelerin* yönetimi, komün ve komün gruplarına aittir (Md. 95-98).

2003-2004 reformları kapsamında komün ve komün gruplarına aktarılan yetkilere ilişkin bilgiler Tablo. 29'da verilmiştir.

**Tablo 29. Komün ve Komün Gruplarına Aktarılan Yetkiler
(2003-2004 Reformları)**

	Komün ve komün grupları
Ekonomik kalkınma	- Ekonomik planlama faaliyetleri aslen bölgelere aittir - Komünler ve komün grupları, bölgelere doğrudan yapılan AB ekonomik yardımlarının kendi sorumluluk sınırları içindeki tamamlayıcı unsurunu yönetirler - Şirketlere yapılan endirekt ekonomik yardımları (borç verme dahil) yönetirler
Şehir planlama faaliyetleri	- Teritoryal tutarlılık şemalarının hazırlanması - Yerel şehir planlaması - Arazi işgali ile ilgili yapı ruhsatları ve diğer yetkilendirmeler
Turizm	- Turizm ofisi açabilirler - Bahis oyunu tesisine ilişkin hasılatın bir kısmı komün gruplarına devredilebilir - Turizm vergilerinin kendilerine ait öz kaynakları olma olasılığı belirmiştir - Turizm kuruluşunun yasal statüsünü komün/komün grupları meclisi belirler
Büyük Altyapı (Hava/deniz limanları, yollar vs)	- Devletin ilgi alanı dışındaki sivil havaalanlarını isterse devralır - Devlete ait ama özerk olmayan limanlarını isterse devralır - İç limanları işletme yetkisi (koşullu) - Kamuya açık bir su alanı (su yolları, kanallar, göller) işletme yetkisi (koşullu) - Büyük kentler veya şehir toplulukları marinalar (yatlar) için yetkili - Bütün işletme yetkileri Devlet Konseyi kararı ile (listede kayıtlı)
Karayolları (voirie)	- Ayrıca, kararnamelerde yer almayan tüm yollar, illerin sorumluluklarına - Sorumluluğundaki otoyollarda (imtiyazlı) geçiş ücretlerini oluşturma yetkisi - İmtiyazsız otoyollardan elde edilecek geçiş ücretleriyle yine bu yolların bakımı - Tüm yolların sorumluluğu bir kararname ile belirleniyor
Karayolu taşımacılığı	- Komünler arası kamusal işbirliği kurumunun oluşturulması halinde karayolu taşımacılığı için illerden yetki devri (sözleşmenin devamı) mümkün
Ekonomik kalkınma	- Asıl yetki bölgelerde - Bölgelere yapılan doğrudan AB yardımlarının illere ait tamamlayıcı unsurunu yönetir - Şirketlere yapılan endirekt ekonomik yardımları yönetir - Kırsal ekipman yardım programını ve devlet-bölge planlama sözleşmelerini yönetir
Avrupa yapısal fonları	- Avrupa Sosyal Fonunda asıl yetki illere ait ama bölgeler isterse öncelikle verilebilir - Bölgelerce istenmez ise istekli olan komünler veya onların gruplarına verilebilecek
Sağlık	- Devletle imzalanan bir anlaşma çerçevesinde, teritoryal yönetimler aşılama konularında faaliyetlerde bulunabilecekler - Komünler, sağlıklı yaşam koşulları ile mücadele konusunda 4 yıllık bir deneme için başvurabileceklerdir
Sosyal konut, inşaat ve dayanışma fonu	- Yoksullar için konut yardım planının yönetimi illere aittir (devletle koordineli) - Yerel konut programları ise EPCI'lerin sorumluluğunda, 6 yıllık bir deneme süre için uygulamaya konulacaktır - İnşaat ile ilgili yardımları da devlet EPCI'lere devredebilir - İl uygun görürse, sosyal konut rezervasyonları (evsizler ve yoksullara) EPCI'lere devir - Öğrenci konaklaması için gerekli bina ve ödenek komün/komün gruplarına verilebilir
Ulusal Eğitim (enseignement)	- Teritoryal ulusal eğitim meclisine katılma yetkisi - İlköğretim kurabilme yetkisi (5 yıllık deneme yetkisi) - Bu kurumların tüzükleri devlet temsilcisinin mutabakatından sonra
Sahne sanatlarına ilişkin eğitimler	- Komün/komün grupları sanatsal halk eğitim kurumlarının ve akademilerinin (müzik, dans ve tiyatro sanatı) misyonlarını organize ve finanse edeceklerdir
Çevre	- Atıkların tasfiye edilmesi veya işlenmesi yeteneğine sahiptirler - Drenaj, içme suyunun dağıtımı, evsel atıkların toplanması ve işlenmesi görevi - Bölgelerin hazırladığı atık planının geliştirilmesine destek
Kültürel miras (patrimoine)	- Kültürel mirasa ait yapıların mülkiyeti - Kültürel mirasa ait yapıların içerdikleri hareketli nesnelerin mülkiyeti - Kültürel mirasla ilgili arşiv - Kendi sınırları içindeki müzelerin yönetimi

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

VI. DENİZAŞIRI TOPRAKLAR İLE ÖZEL YÖNETİMLERDE İSTİŞAREYE VE SÖZLEŞMEYE DAYALI YETKİ DEVRİ

Yasa, *karayollarının* denizaşırı illere ve bölgelere aktarılması için özel bir mekanizma öngörmektedir. Her bölgedeki denizaşırı bölgenin valisi, il ile bölge arasında istişareler düzenleyecektir. İstişarelerde, bundan sonra devralacak il veya bölgeden hangisinin daha fazla yarar sağlayacağı tespit edilecektir. Bölgenin bu görüşü, çıkarılacak bir kararname ile onaylanacaktır. Kararnamenin yürürlüğe girmesinden itibaren 9 aylık sürenin sonunda ve toplulukların mutabakatının olmaması durumunda, bahse konu ulusal karayolunun transferi bölgeye yapılacaktır (Md. 19).

Özel yönetim statüsündeki yönetimlere gelince; bu dönemde özel yönetim statüsündeki Korsika teritoryal yönetimine verilen bazı yetki ve yetenekler bulunmaktadır. Karayollarının yerel yönetimlere transferi konusunda topluluk komisyon başkanları (devletin temsilcisi) yetkilidir (Md. 219). Korsika bölge, il ve altyapıyı almaya istekli teritoryal yönetim ile karşılıklı bir sözleşme kapsamında olacak şekilde *Balıkçılık ve ticaret limanlarına* ilişkin yetki bu yerel yönetime devredilecektir (Md. 30). *Avrupa yapısal fonlarına* (fonds structurels européens) ilişkin programların yönetimi ve ödemesi talep ederse bir anlaşma çerçevesinde ve deneme nitelikli olarak, 2000-2006 dönemi için Korsika'nın teritoryal yönetimlerine verilecektir (Md. 44). *Kültürel mirasa* (patrimoine) ilişkin olarak Korsika teritoryal yönetimi genel envanterden sorumlu olacaktır (Md. 95).

Korsika'ya ilişkin bu dönemde önemli bir gelişme, adanın statüsünün belirlenmesine ilişkin yapılan referandumdur. Yapılmakta olan reformlar ve aktarılan yetkiler kapsamında adanın statüsünün belirlenmesi ve ek bir özerklik için 6 Temmuz 2003 referandumu yapılmış ve %50,98 oyla özerklik talebi reddedilmiştir. Bundan da

anlaşılmalıdır ki bölgeselleşme esas olarak merkezi güçten geldiğinden Fransa genel özerklik (federasyon) mantığına uymamaktadır.¹⁰²³

Diğer bir özel yönetim statüsüne sahip olan Ile-de-France bölgesinde *ulaşım* konusunda yasa, bu yerel yönetimin ulaşım ve altyapı açısından rolünü belirterek bölgenin ulaşım açısından yerelleşmeyi tamamlamaktadır. Ile-de-France’a kendi bölgesindeki *ulaşımın* sağlanmasına ilişkin önemli yetki ve yetenekler verilmiştir. Bölge; ulaşım altyapısı kapasitesi, kentsel ulaşım planını hazırlama ve gözden geçirme becerisi bakımından daha geniş yeteneklere sahip olacaktır. Bölge yönetimi, şehir ulaşım planı ve mastır planının bir parçasını oluşturan bölgesel ulaşım politikasını belirlemektedir. Yasa, bölge ve il yönetimlerini, “Ile-de-France taşımacılık birliği (STIF)” adı altında teritoryal kamu kurumu olarak gruplandırmakta ve finansman olarak yaratılan *krediler, götürü usulü ödemeler ve götürü usulü tahsisler* adlı 3 yeni kaynak ortaya koymaktadır. Ayrıca, şartları kararname ile belirlenen, STIF yönetiminin üstlendiği emeklilik masrafları karşılığında devletin verdiği mali yardım da diğer bir finans kaynağıdır (Md. 37-43).¹⁰²⁴

Bu bağlamda ayrıca, Ile-de-France bölge yönetimi *bölgesel seyahat politikasını* tanımlayacaktır. Bu amaçla STIF ile birlikte bölgesel altyapı ve ulaştırma planını oluşturacaktır (Md. 2). Buna ek olarak, bölge yönetimi Ile-de-France bölgesindeki özerk olamayan *otoyollarda* güvenlik iyileştirmelerinin finansmanına katılabilecektir (Md. 37).

Çevreye ilişkin yetkiler kapsamında, Ile-de-France bölgesinde bölge konseyi başkanı tarafından *atık tasfiye planı* hazırlanacaktır. Atık planının geliştirilmesi ise atıkların tasfiye edilmesi veya işlenmesi yeteneğine sahip olan teritoryal yönetimler ile birlikte gerçekleştirilecektir. Bu başlık altında ayrıca, ihale makamının illere emanet

¹⁰²³ Dumont, « Les régions d’Europe: une extrême diversité institutionnelle », s. 27.

¹⁰²⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

ettiği atıkların arıtılması, depolanması, taşınması, ayrıştırılması veya depolanmasını sağlayan ekipmana ilişkin de açıklamalar bulunmaktadır (Md. 45-46).

Öğrenci konaklama faaliyetleri kapsamında yasa, eğitimin geliştirilmesine ve öğrenci hareketliliğinin geliştirilmesine uyarlanmış bir *öğrenci konaklama* kaynağı düzenlemeyi amaçlamaktadır. Ile-de-France bölgesi için, ilgili komün veya ilgili EPCI bu yetkiyi kullanmaya davet edildikten sonra bir yıl içinde bölgeyi terk etmişse, bu yetki, eğer talep ederse bölgeye aktarılır. Bu nedenle transfer zorunlu değildir (Md. 66).

VII. SARKOZY DÖNEMİ (2007-2012) REFORMLARINA ETKİ EDEN FAKTÖRLER

Avrupa yanlısı bir sağ lider olan Nicolas Sarkozy'nin 2007'de Fransız Cumhurbaşkanı olarak seçilmesi elbette Fransız başkanlarının geleneksel Avrupa yanlısı duruşunun bir devamı niteliğindedir.¹⁰²⁵

Sarkozy dönemi reformlarının ruhunda aslında, 2007'den itibaren ortaya çıkan ve Fransa'yı da etkileyen ekonomik krizden çıkış yolunun yerel yönetimler üzerinden aranması bulunmaktadır. Sarkozy yönetimi, 2007'den itibaren ortaya çıkan ekonomik olumsuzluklar için 2003-2004 döneminde yapılan yerelleşme reformları kapsamında yerel yönetimlere, başta mali yetkiler olmak üzere önemli derecede yetkilerin verilmesinin neden olduğuna inanmaktadır.

Ayrıca, iki yüz yıla yakın bir süreden beri merkezi yönetimin ağırlığı ile yönetilen ülkede, 1980'lerden başlayarak yapılan hızlı ve köklü bir yerinden yönetim ve giderek yetkileri azalan mülki idare sisteminin oluşması da bazı tepkilerin ortaya çıkmasına neden olmuş olabilir. Özellikle 2003 yılında gerçekleştirilen ve teritoryal yönetimlere yasa çıkarma yetkisi (deneme) bile veren önemli değişiklik, en fazla dikkat

¹⁰²⁵ Tekin, s. 144.

eken konular arasındadır. Dolayısıyla, 2007’den itibaren ülkede dile getirilen endişeler çoğunlukla Chirac Dönemi (2003-2006) reformlarına ilişkin endişelerdir. Önce bu endişelere, sonra ise raporlara ve Sarkozy reformlarına kısaca göz atmakta yarar bulunmaktadır.

Bu bölüm; Reformlara İlişkin Siyasi Tartışmalar, Reformlarla Bağlantılı Ekonomik Kriz Tartışmaları, Yerel Finansman Kısıtlamasını Öngören Milli Raporlar ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Konulan Çekince (17 Ocak 2007) başlıkları altında incelenecektir.

A. Reformlara İlişkin Siyasi Tartışmalar

Siyasi endişeler kapsamında, Fransız kamuoyunda birçok örnek bulunmakla birlikte önemli olanlardan birkaçına göz atmakta yarar bulunmaktadır. Eski bakanlardan ve o dönemde bir üniversitede profesör olan Philippe Gazagnes, yerelleşme yasasının çıkarılmasından önce, 2000 yılında yazdığı bir makalesinde; “valilerin Fransız merkezileşmenin vektörü durumunda olduklarını; Fransa’nın ekonomik ve sosyal gelişmesini güçlendiren faktörün merkezileşme olduğunu; yerelleşmenin federalizme ve parçalanmaya götüreceğinin unutulmaması gerektiğini belirtmektedir.¹⁰²⁶

Azınlıklarla ilgili önemli araştırmaları bulunan Profesör Ortino’ya göre ise 2003 yılında yapılan yerelleşmeyle ilgili anayasal değişiklik kapsamında teritoryal yönetimlere verilen otonomi aslında federalizme ve daha sonra da ülkenin özölmesine götüreceği korkusunun sürekli olarak muhafaza edilmesine neden olmuştur. Bununla

¹⁰²⁶ Philippe Gazagnes, “Préfet de région, préfet de département: dilution de l'autorité de l'Etat?”, *Centre Universitaire de Recherches sur l'Action publique et le Politique (CURAPP), La loi du 28 pluviôse an VIII*, PUF, Amiens, 2000, s. 170.

birlikte, bütün Fransız aydınları ve politikacılar bunun farkında olup 2003'te bu korkuyu fazla ciddiye almamışlardır.¹⁰²⁷

Diğer bir örnek de Fransız yazar Nadège Damoiseau'nun yazdığı makaledir. Makalede, 2003'te yapılan anayasal değişikliğin Fransız denizaşırı toprakları için önemli bir evre olduğunu zira bu yeni yönelimin, özellikle politik statü konusundaki belirleyici atılımlar üretmesinden korkulduğunu; bunun ileride başka süreçleri de tetikleyebilme imkânının olabileceğini; Fransa'nın geçmiş tarihine bakıldığında bu korkulardan sıyrılmanın zor olduğunu belirtmektedir.¹⁰²⁸

Dünyadaki rejimlere bakıldığında yerelleşme düzenlemelerinin demokrasiyi güçlendirmekte başarısız olacağı ve federalizmin üniter devlet yapısını sulandıracağı; özellikle çok kültürlü devletlerde kırılğan bir durum yaratacağı da ifade edilen görüşler arasındadır.¹⁰²⁹ Fransız kamuoyunda da benzer çekincelerin bulunduğu görülmektedir. Bir de buna federalizmi kabul etmiş olan veya federalizme doğru giden Avrupa ülkelerinin mevcudiyeti de eklenince bu çekinceler artmaktadır.¹⁰³⁰

Fransa'da konuya ilişkin toplumsal hassasiyetlerden biri de bölgesel diller meselesidir. Ülkede on tane bölgesel dil ile altı tane bölgesel olmayan dil mevcuttur. Bütün bu dillerin konuşulması, yazılması ve yayınlanması aslında serbesttir.¹⁰³¹

¹⁰²⁷ Sergio Ortino vd., *The Changing Faces of Federalism: Institutional Reconfiguration in Europe from east to West*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2005, s. 235.

¹⁰²⁸ Nadège Damoiseau, « Les avancées et les revers de la révision constitutionnelle en outre-mer », <https://plc.revues.org/115#tocfrom1n3>, (Erişim: 1.1.2017).

¹⁰²⁹ Harvard Kennedy School, "Federalism and decentralization (in Driving Democracy – Chapter 7)", 2007, s. 22.) <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Driving%20Democracy/Chapter%207.pdf>, (Erişim: 1.1.2017).

¹⁰³⁰ Kuzey İtalya, Belçika'daki Valon bölgesi ve İspanya'daki Katalonya bölgeleri mevcut etnik yapıları itibarıyla artan bir bölgeselleşme süreci yaşadıkları ve giderek federalizme doğru gittikleri hatta daha önce âdemi merkezi bir idari yapıya sahip olan Belçika'nın, 1988 yılında anayasa değişikliği yaparak federalizme geçtiği bilinmektedir. (Bknz. Pierre Salmon, « Vertical competition in a unitary state », *Centre National de La Recherche Scientifique, Pôle d'Économie et de Gestion*, 1999, s. 5-7.) (Bknz. Le Blog Pour l'Autonomie En Pays Basque Nord, "Decentralisation, Federalisme?" <http://www.autonomiahazi.eu/decentralisation-federalisme/>) (Erişim: 1.1.2017).

¹⁰³¹ "Bölgesel" Fransa dilleri; Alsas, Bask, Breton, Katalan, Korsika, Batı Flamanca, Mosel Fransik, Frankoprovensal, Oy ve Ok (Oksitan) dilleri olmak üzere on tanedir. Ayrıca, "Teritoryal Olmayan" diller de vardır. Bunlar: Diyalektal Arapça, Batı Ermenicesi, Berberce, Judeo-İspanyol, Romani (Çingene),

Bununla birlikte, yakın zamana kadar Fransa sorunu görmezden gelmiş; önemsememiştir. Bu konuda Fransa, Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Sözleşmesi'nde belirtilen ve diğer ülkelerde uygulanan politikaların çok gerisinde kalmıştır. Dolayısıyla, dönem dönem müzakereye açılan bu ilginç dilsel ve sosyal meselenin ucunun hala açık olduğu söylenebilir.¹⁰³²

Teritoryal yönetimlerin durumunun gözden geçirilmesine neden olan bir etken de AB'de gelişen ve birbirleriyle sürekli rekabet eden bölgecilik politikasıdır. AB'nin belli başlı ülkelerinin son yıllarda turist çekebilmek, ticareti arttırmak, ekonomiyi canlandırmak ve rekabeti sağlamak üzere muhtelif bölgelerde birçok cazibe merkezi oluşturmuş; Fransa ise bu konuda geç kalmıştır. Nitekim bu konu, 2010 reformlarının açıklanması öncesinde Balladur komisyonunun raportörü Frédéric Puigserver ile yapılan söyleşide de dile getirilmektedir.¹⁰³³

B. Reformlarla Bağlantılı Ekonomik Kriz Tartışmaları

Aslında bu dönemde siyasi endişeler ikinci planda kalmaktadır. Zira 2003-2006 dönemindeki yerelleşme reformlarına yönelik endişeler genellikle ekonomi ağırlıklı olup bu konu politikacılar tarafından dile getirilen önemli bir konu başlığı olmuştur. Cumhurbaşkanı Sarkozy 2009'un sonlarına doğru Toulon kentinde yaptığı bir konuşmada; “ülkedeki ekonomik krizin kaynağında teritoryal yönetimlerin bulunduğunu, teritoryal yönetimlerin almakta olduğu işletme (ticari) vergisinin kaldırılması gerektiği, AB normlarına göre her seviyede konulan yerel vergilerin

Yidiş (Yahudi) olmak üzere altı tanedir. Bknz. Baskın Oran, “Fransa’da ve Türkiye’de Üniter Devlet Sorunu”,

<http://www.baskinoran.com/makale/FransadaveTurkiyedeUniterDevletSorunu.pdf>, (Erişim: 1.1.2017).

¹⁰³² Kerstin Mendel, “Regional Languages in France: The Case of Breton”, *University of Wisconsin–Milwaukee* http://vanhise.lss.wisc.edu/ling/files/ling_old_web/lso/wpl/4.1/LSOWP4.1-09-Mendel.pdf, (Erişim: 7.1.2017).

¹⁰³³ Over Bloc, « Interview de M. Frédéric Puigserver, rapporteur du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Édouard Balladur », 17 Mai 2009, <http://adf.dci.over-blog.com/article-31547750.html>, (Erişim: 1.1.2017).

vatandaşın sırtına büyük bir yük olduğunu, teritoryal yönetimlerin masraflarının çok fazla olduğunu ve bunun böyle devam edemeyeceğini” belirtmiştir.¹⁰³⁴

Bu dönemin reformlarının mimarı olan ve aynı zamanda reform komisyonunun başkanı olan ve ekonomik endişelerini sık sık dile getiren Balladur’a göre, önceki dönemlerde belediye sayılarında Almanya %41 ve İngiltere %79 azaltma yaparken Fransa sadece %5’lik bir azaltmaya gidebilmiş; bu nedenle de Fransız halkı hep ekonomik çıkmazların içerisine girmiştir. Ayrıca, kırsaldaki yerel birimler çok fazladır halbuki halkın %80’ninin yaşadığı büyük şehirlere daha fazla önem verilmesi gerekmektedir. Balladur, büyük şehirlerdeki iş imkanlarının arttırılacağını, çok seviyeli yerel yönetim yapılanmasından daha az seviyeli bir yapıya geçiş yapmanın ihtiyaç olduğunu, yereldeki doğrudan vergilendirmenin çağdaştırılacağını, bütün bu olumlu gelişmelerin, ülkede güçlü anakentler yaratılmasına ve bölgesel yönetim düzeyinin arttırılmasına katkıda bulunacağını ifade etmiştir.¹⁰³⁵

¹⁰³⁴ Sarkozy’nin konuşmasının özeti şu şekildedir: “... Biliyorum ki ticari vergiyle ilgili yapılan oylamada bazı seçilmişlerde endişeler oldu. Benim sevgili vatandaşlarım, bir şeyi öğrenmenizi istiyorum. Teritoryal yönetimler yeniden konumlandırılamaz (artık eski noktada olamazlar anlamında) ama fabrikalar evet. Ticari vergi Avrupa’da yokken bizde vardı ve Mitterrand’ın 20 yıl önce koyduğu (kullanma hakkını belediyelere verilen) bu vergi aptalca bir iştir... Düşünün ki ticari yatırımdan vergi alan tek ülke biziz. Yatırım açtığınız varken ticari yatırımlara zarar vermenin nasıl bir yararı var, bana söyler misiniz? Fabrikalardan alınan ve teritoryal yönetimlere verilen ticari verginin kaldırılmasından şikâyet etmenin bir gereği yok, yeniden geriye dönüş olmayacak. Ben üretim ekonomisi istiyorum, yönetim ekonomisi değil... Teritoryal yönetimlerdeki değişikliklerle ilgili reform aslında sizin işinizle ve ekonomik krizle yakından ilgili bir konu. Komünde, ilde, bölgede, devlette, hatta Avrupa’da (AB kastediliyor); her seviyede kabiliyetli olmak isteniyor ama siz vergi ödeyenler her seviyede vergi ödemek zorunda kalıyorsunuz. Bu böyle devam etmez; ben bunu durdurmak istiyorum. Vergi ödeyenler herkesin süt ineği olamazlar... Bu yıl 35.000 sivil kadroyu kapattık ama 38.000 kadroyu da teritoryal yönetimlere açtık... Yıllık sadece il ve bölge (belediyeler) bazında 20 milyar euro harcama var... Otuz beş yıldır politikacıyım ne ben ne de diğer politikacılar bunu anlayamıyoruz. Bunları değiştirmenin zamanı geldi. Para biriktirmeye ihtiyacımız var...” (Bknz. *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur la politique menée face à la crise économique et financière, à Toulon le 1er décembre 2009*. <http://discours.vie-publique.fr/notices/097003488.html>, (Erişim: 1.1.2017).

¹⁰³⁵ Balladur özetle şunları ifade etmiştir: “Yıllardan beri karmaşık hale gelmiş olan teritoryal yönetimlere ait yapılanma giderek daha da hantal hale gelmiş; sonuçta vatandaşlara verilen kamu hizmetlerine ilişkin etkinlik kaybı olmuş ve vergi ödeyenlerin sırtına yüksek vergiler binmiştir. 1950-2007 döneminde belediye sayılarında Almanya %41 ve İngiltere %79 azaltma yaparken Fransa sadece %5’lik bir azaltmaya gidebilmiş; bu nedenle de Fransız halkı hep ekonomik çıkmazların içerisine girmiştir. ... Halkın %80’i büyük şehirlerde yaşamaktadır ama buralardaki iş imkânı sadece %60 civarındadır. Dolayısıyla büyük şehirler, altyapı, ulaşım, iletişim, kültür vb. gibi ihtiyaçlar bakımından geliştirilmelidir. Teritoryal idareler bu gelişmeler karşısında momentumlarını kaybetmektedirler. Kırsalda ‘aşırı temsiliyet’ varken kentlerde sosyal ve çevresel problemler ortaya çıkmaktadır. Elleriindeki imkânlar bakımından belediye başkanları kırsalda maalesef bu karmaşık problemleri çözmekte zorlanmakta; seçilmiş belediye

Ekonomik endişelerini dile getiren Başbakan Fillon da 2009'un sonlarında hükümet ve taşra yetkilileri ile yerel yöneticilere hitaben yaptığı bir konuşmada konuya ilişkin tasarladıkları reformları iletmiş; bir temel reformla bölge valilerinin yönetiminde merkezi idareye ait üst seviye kamu kuruluşlarının kurulması gerektiğini belirtmiştir.¹⁰³⁶ Fillon'a göre, yıllar geçtikçe başta komünler olmak üzere bütün teritoryal yönetimlerin karmaşıklığı; maliyetleri; birbirleri arasındaki yetersiz dayanışma; yereldeki vatandaşın ihtiyaçlarının karşılanmasındaki zorluklar mevcut yapının artık daha fazla sürdürülebilir olmadığını ortaya koymuştur.¹⁰³⁷

Fransız kamu harcamalarına ve teritoryal yönetimlerin bu genel kamu harcamaları içerisindeki yüksek harcamalara bakılınca, özellikle 2007'den sonra giderek artan kamuya ait dış borç açıkları AB İstikrar Paketi (EU Stability Pact) kriterlerinin bir hayli üstüne çıktığı görülmektedir. Bu kötü mali ortam başta yerel yönetimler olmak üzere kamu sektörü üzerinde tasarrufa yönelme baskılarını arttırmıştır.¹⁰³⁸ Zira 2012

konseyleri de kentlerde veya banliyölerde kimliklerini kaybetmektedirler... Çok seviyeli yerel yönetim yapılanmasından daha az seviyeli bir yapıya geçiş aşamalı olarak gerçekleştirilecek; yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına göre uyarlanmış kaynaklar vermeye ve harcamalarının daha iyi kontrolü için araçlar oluşturmaya özen gösterilecektir. Yereldeki doğrudan vergilendirme çağdaştırılacak; doğrudan seçim, eşitlik ve yerel demokrasinin giderek genişlemesi gözetilecektir... Her şeyden de önemlisi, bütün bu olumlu gelişmelerin, ülkede güçlü anakentler yaratmasına ve bölgesel yönetim düzeyini arttırmasına katkıda bulunması sağlanacaktır." (Bknz. *Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009*, Déclaration de Balladur, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020347348>), (Erişim: 1.1.2017).

¹⁰³⁶ Fillon konuşmasında, aksaklıkların ortaya çıktığı mevcut sistemde kamu politikalarının etkin bir şekilde ortaya konulamadığı dolayısıyla insan kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılabildiği elastiki ve yeni model bir yapılanmaya ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır. Bunun için de teritoryal idarelerin organizasyon yapılarında değişiklik yapılmasına ihtiyaç olmamakla birlikte yereldeki ihtiyaçların karşılanması için yapılacak bir temel reformla bölge valilerinin yönetiminde merkezi idareye ait üst seviye kamu kuruluşlarının kurulması gerektiği belirtilmektedir. (Bknz. Portail du Gouvernement, *Discours de François Fillon sur la réforme de l'administration territoriale de l'État*, http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/premier-ministre/discours-de-francois-fillon-sur-la-reforme-de-l-administration-territoriale-de-l-et.html) (Erişim tarihi: 7.12.2016).

¹⁰³⁷ *Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009*, Déclaration de Balladur.

¹⁰³⁸ Alistair Cole, « Not saying, not doing: Convergences, contingencies and causal mechanisms of state reform and decentralisation in Hollande's France », 2014, s. 110; André Laignel ve Charles Guené, « Les finances des collectivités locales en 2013 », *l'Observatoire des Finances Local*, Paris, 2013, s. 56.

yılında Fransız yerel yönetimlerinin toplam kamu harcamalarının %20'sinden fazlasını; kamu yatırımlarının da %71'ini teşkil ettiği belirtilmektedir.¹⁰³⁹

Ayrıca, 2003-2011 döneminde yerel merkezi yönetim harcamalarındaki ortalama artışın yılda %4,8 olarak gerçekleştiği göz önüne alınırsa yerel yönetim harcamalarının karşılanmasının sürdürülebilir olmadığı anlaşılmaktadır. Yine 2003-2011 döneminde merkezi hükümetten sağlanan belirli ek fonlar dışında yerel yönetimlere yapılan devlet transferlerinin %31 oranında arttığı ve 2012'de yerel yönetim sektörünün, Fransa'daki kamu sektörü çalışanlarının %34'ünü ve ülkedeki toplam istihdamın %7'sini temsil ettiği de dikkat çekmektedir.¹⁰⁴⁰

Bu süreçte ayrıca, AB rekabet politikasının baskısı altında kalan ve rekabetçi bir ortam sağlayamayan yerel makamlar, AB kamu hizmetleri mevzuatına uymada büyük sıkıntılar yaşamışlar; kamu hizmet sunumunu ihale etmek ve kamu alım kurallarına uymak için pahalı araçları tasarlamak zorunda kalmışlardır. Bu da temel kamu hizmetlerini sunmada özellikle en küçük komünler için büyük pratik zorluklar yaratmıştır. Bu nedenle ortaya çıkan kamu finans krizini önlemek için hızlı bir şekilde kamu politikalarını uygulayan idari yapının gözden geçirilmesi ve komün birliklerinde “teritoryal meclislerin” oluşturulması bir ihtiyaç haline gelmiştir. Ayrıca, Fransız teritoryal yönetimlerinin parçalanmışlık halinin ortadan kaldırılması özellikle AB fonlarından yararlanmayı daha da kolaylaştıracak ve hem küreselleşme hem de Avrupa’da gelişen bölgeselleşmeye katkıda bulunacağı düşünülmüştür.¹⁰⁴¹

Teritoryal yönetimlere ilişkin ortaya çıkan diğer bir olumsuzluk da yereldeki seçilmişlerin sayısının bir hayli fazla (500.000’den fazla) olmasıdır. Sadece seçilmişlere verilen maaşlar bile göz önüne alınırsa çok fazla masrafa yol açması ve sonuçta vergi

¹⁰³⁹ Alistair Cole, « Not saying, not doing: Convergences, contingencies and causal mechanisms of state reform and decentralisation in Hollande’s France », 2014, s. 112.

¹⁰⁴⁰ a.g.k.

¹⁰⁴¹ Cole, “Not saying, not doing”, s. 112.

ödeyenlerin sırtına daha fazla yük binmesidir.¹⁰⁴² Teritoryal yönetimlerdeki bu ekonomik olmayan durumun daha sonraki yıllarda da sürdüğü Sayıştay raporundan anlaşılmaktadır.¹⁰⁴³

Devletin en üst yöneticileri kısaca, sayılarına ve yeteneklerine bakılınca sadece “yetersizliği” ve “ilave harcamayı” temsil eden teritoryal yönetimlerin artık sorgulanmasının zamanı geldiğini ifade edilmektedir.¹⁰⁴⁴ Dolayısıyla, yapılacak olan reformlarda kurumsal yapının sadeleştirileceği, ekonomik kriz karşısında harcamaları kısmak amacıyla bir yerel-bölgesel örgütlenmenin rasyonalizasyona tabi tutulacağı anlaşılmaktadır.

C. Yerel Finansman Kısıtlamasını Öngören Milli Raporlar

Sarkozy döneminde (2007-2012) yapılan bazı reformların yapılmasına ışık tutmuş olan milli raporların önemli bir yeri bulunmaktadır. 2007’den itibaren dünyada yaşanan finansal krizden önemli derecede etkilenen Fransa’da krizi aşabilmek için alınan tedbirler teritoryal yönetimlere de yansıtılmış bu kapsamda, 2003’ten beri yapılmakta olan yerelleşme reformlarından sapma sayılabilecek bazı yasal mevzuata esas olabilecek Richard, Lambert, Attali ve Balladur adlı raporlar düzenlenmiştir.

Richard raporuna (2006) göre, yerel yönetim maliyesinin kontrol edilmesi gerektiği, işe alımların durdurulması gerektiği ve bazı temel işlevlerin yürütme ajanslarına (merkezi idareye bağlı yereldeki birimler kastedilmektedir) aktarılması

¹⁰⁴² Thomas Frinault, “La réforme territoriale de 2010: un remodelage compromis ?”, Métro Politiques.eu, le 24.10.2012, <http://www.metropolitiques.eu/La-reforme-territoriale-de-2010-un.html>, (Erişim:10.12.2016).

¹⁰⁴³ Teritoryal yönetimlerdeki bu ekonomik olmayan durumun ayrıca 2015 yılında da sürdüğü; düzeltici önlemlerin alınmasına devam edilmesi gerektiği Fransız Sayıştay’ının raporunda belirtilmektedir. Bknz. *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, Cour de Compte, Octobre 2015, <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-finances-publiques-locales3>, (Erişim : 16.1.2017).

¹⁰⁴⁴ La Documentation Française, “Pourquoi une nouvelle Réform ?”, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000511-la-reforme-des-collectivites-territoriales/pourquoi-une-nouvelle-reforme>, (Erişim : 1.1.2017).

gerekmektedir.¹⁰⁴⁵ Lambert raporuna (2007) göre, yerel otorite seviyeleri arasındaki yetkinliklerin açıklığa kavuşturulması, 'genel yönetim' maddesinin kaldırılması, kamu politikasının tüm alanlarında lider makamların belirlenmesi, yerel harcamaları kontrol etmek için yeni finansal araçların ortaya konulması, yerel ve bölgesel otoritelerin AB politikalarına daha yakın katılımı sağlanmalıdır.¹⁰⁴⁶ Attali raporu (2008) ise Fransa'nın rekabetçiliğine zarar veren illerin tamamen kaldırılmasını önermiştir.¹⁰⁴⁷

Bunların içinde en dikkate değer olan Balladur raporudur. Zira en isabetli öneriler, Mart 2009'da yayınlanan ve Fransız yerelleşmenin bu aşamasını duyurmak amacıyla hazırlanan Balladur Komitesi'nin yerel yönetim reformu raporunda yer alan önerilerdir. Ana öneriler beş başlıkta özetlenebilir:¹⁰⁴⁸

1. Yapısal reformlar için teşvikler,
2. Seçimler ve seçim kuralları,
3. Yasal ilkelerin değiştirilmesi,
4. Yerel yönetim finansmanı reformu,
5. Yeni metropol yönetişimi biçimlerinin oluşturulması.

Teritoryal yönetimlere ilişkin yapısal değişimlerin yapılmasını öneren Balladur raporunda sık sık AB ülkeleri ile karşılaştırmalar yaparak Fransız yerel yönetimlerine verilen mali özerkliğin kendisini federatif olarak tanımlayan ülkelere daha fazla olduğunu, bunun değiştirilmesi gerektiğini vurgulamıştır.¹⁰⁴⁹

¹⁰⁴⁵ Pierre Richard, « Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales, Ministère du budget et de la réforme de l'État, ministère des collectivités territoriales », *La documentation française*, Paris, décembre 2006.

¹⁰⁴⁶ *Rapport de Lambert*, Vie Publique, Décembre 2007.

¹⁰⁴⁷ *Rapport d'Attali pour la libération de la croissance française*, Vie Publique, Janvier 2008, s. 1-245.

¹⁰⁴⁸ *Rapport de Balladur*.

¹⁰⁴⁹ *a.g.k.*, s. 21.

Balladur raporunda daha net öneriler de bulunmaktadır:

1. Belediyeler arası işbirliği kurumlarının haritasının tamamlanması,
2. Miktarları 2014'e kadar 11 olacak şekilde büyükşehirlerin (metropol) oluşturulması,
3. Kendi aralarında gruplandırılmasıyla bölgelerin miktarının 22'den 15'e düşürülmesi,
4. Yerel kamu maliyesinin geliştirilmesi için yıllık hedefin belirlenmesi.¹⁰⁵⁰

Sonunda hükümet tarafından seçilen projeler arasında, büyük Paris'in, teritoryal yönetimlerin yeniden düzenlenmesi hatta il yönetimlerinin reformunun, mevcut hükümetin hedeflerinin değerlendirilmesi ve nihayetinde teritoryal yönetimlere ilişkin yeni bir reformun başlatılması uygun olacaktır. Balladur raporu kapsamında, hükümet tarafından 21 Ekim 2009'da sunulan reform projesi 4 yasa içermektedir: *yerel yönetimler reformu* için bir yasa, *teritoryal meclis (bölge ve il meclislerinin birleştirilmesi) üyelerinin seçilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi* ile ilgili bir yasa, *il genel meclisleri ve bölge meclis seçimlerinin eş zamanlı olarak yenilenmesi* ile ilgili bir yasa ve *komün meclis üyeleri ile komünler arası işbirliği kurumlarına ait meclislerin üyelerinin seçilmesi* ile ilgili bir yasa.¹⁰⁵¹

D. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Konulan Çekince (17 Ocak 2007)

Dikkat edilirse yukarıda ortaya konulan endişeler ve bu endişelerin yansıtıldığı milli raporlar genellikle ekonomik odaklıdır. Zira bu dönemdeki ekonomik krizi aşmanın Fransa için önemli bir husus olduğu değerlendirilmektedir. Bu nedenle, yerel

¹⁰⁵⁰ a.g.k., s. 57-78.

¹⁰⁵¹ Fondation Jean-Jaurès, « La Décentralisation, Un Processus En Mutation », <https://www.jean-jaurès.org/ressource/la-decentralisation-un-processus-en-mutation/>, (Erişim : 11.3.2023).

yönetimlerle ilgili olarak yeni bazı düzenlemelere gideceği anlaşılmakta olup bunun ilk tezahürü olarak da 17 Ocak 2007’de Şart’a, çekince konulmuştur.

Fransa’nın Şart’ı onaylamaması ilke düzeyindeki çekincelere dayanmaktadır. Bu kapsamda hükümet, iç yönetsel yapıya ilişkin bir hususta devletlerarası bir anlaşmayı imzalamayı istememe düşüncesi ileri sürülmektedir.¹⁰⁵² Bu kapsamda, Avrupa Konseyi’ne ait 17 Ocak 2007 tarihli belgenin incelenmesinden de anlaşılabacağı üzere Fransa, 3. maddenin 2. fıkrasının hükümlerinin, devletlere, yürütme organını bir yerel otoritenin müzakere organına karşı sorumlu kılma imkânı verdiği şeklinde yorumlanması gerektiğini düşünmekte olduğunu belirtmektedir. Ayrıca, 13. madde uyarınca, Şart’ın uygulandığı yerel ve bölgesel yönetimler, Anayasanın 72., 73. ve 74. maddelerinde ve Başlık XIII’de adı geçen veya bunlar temelinde oluşturulan yerel yetkililerdir. Bu nedenle Fransa, yerel otoriteler olmayan komünler arası kamusal işbirliği kuruluşlarının Şart’ın uygulama kapsamı dışında kaldığını düşünmektedir.¹⁰⁵³

AB nezdinde 2007’de konulan Fransız çekincesi, aslında ülkede daha sonra teritoryal yönetimlere ilişkin alınacak tedbirlerin ve yapılacak reformların habercisi durumundadır. Zira Şart kapsamı dışında tutulmak istenen kamu kurumları, yerelde görev yapacak olan EPCI’lerdir. Yani Fransa, yerelde merkezi idarenin kontrolü altında görev yapacak olan kamu kurumu niteliğindeki EPCI’leri finansal yönden cazip hale getirmeyi ve harcamaları nispeten kılmaya yönelik bazı tedbirleri almayı, bu nedenle de AB’ye endeksli politikalar dışında tutmayı düşündüğü değerlendirilmektedir.

¹⁰⁵² Kayıkçı, s. 42.

¹⁰⁵³ Conseil de l’Europe, « Réserves et Déclarations pour le traité n°122 - Charte européenne de l’autonomie locale », https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/declarations?p_auth=nKQaes9V, (Erişim: 10.1.2021).

VIII. İKİNCİ DALGA REFORMLAR: SARKOZY DÖNEMİ (2007-2012)

Genellikle Balladur raporunu referans alan ve 16 Aralık 2010'da yayınlanan “teritoryal yönetimler reformu yasası”,¹⁰⁵⁴ “yerel demokrasi uygulamasının yenilenmesi”, “yapıların territoryal çeşitliğe uyumu”, “komünler arası işbirliğinin gelişimi ve basitleştirilmesi” ve “teritoryal yönetimlere ait yetkilerin açıklığa kavuşturulması adlı 4 ana başlıktan oluşmaktadır. Ayrıca, “yerel demokrasi uygulamasının yenilenmesi” ana başlığın altında; ‘teritoryal meclisler’ ile ‘topluluk meclislerinin kompozisyonu ve seçimi’ bölümleri yer alırken; “yapıların territoryal çeşitliğe uyumu” başlığı altında ise ‘metropoller’, ‘pol-metropolitan (pôle métropolitain-metropolitan merkezi)’ ile ‘yeni komünler’ bölümleri yer almaktadır.

Bu kanunun asıl amacı, territoryal yönetimlerin sayılarını azaltarak yapıları basitleştirmek; yetkilerini ve finansman durumunu açıklığa kavuşturmadır. Gönüllülük esasına dayalı olarak illerin ve bölgelerin bir araya gelmesi de dahil olmak üzere her türlü birleşme teşvik edilmektedir. Örneğin, AB Yerel Yönetimler ve Bölgeler Komitesi raporuna göre, rekabet gücünü arttırmak maksadıyla 500.000'den fazla nüfus söz konusu olduğunda (Ile de France hariç) bir metropol (métropole) oluşturulabilecektir.¹⁰⁵⁵

Oluşturulacak olan yeni metropollerin, geleneksel olarak iller tarafından sunulan sosyal ve moral hizmetler de dahil olmak üzere şehir çapında hizmetler sunması öngörülmüş, ilk 11 metropol grubunun 2014 yılına kadar oluşturulması hedeflenmiştir.¹⁰⁵⁶ Komünler arası kamusal işbirliği kurumları arasında ve mutabakat

¹⁰⁵⁴ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

¹⁰⁵⁵ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, “La démocratie locale et régionale en France”, s. 11.

¹⁰⁵⁶ Önerilen büyükşehirler: Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon, ve Rennes, (Balladur Report, Proposal No. 8).

yluyla bir kamu organı olarak oluşturulan metropol (métropole) için ayrıca vergilendirme yetkisi de verilmiştir.¹⁰⁵⁷

Yeni bir “komünler arası kamu kurumu-EPCI” olarak metropollerin yaratılmasıyla belediyelerin ekonomik, ekolojik, eğitimsel, kültürel ve sosyal kalkınmayı kapsayan gelişmeleri üstlenecek bir organ olarak tasarlanması öngörülmüştür. Metropoller, büyük şehirleşmiş alanlara hitap etmek, onları Avrupa ve küresel bazda ekonomik olarak rekabetçi kılmak maksadıyla yaratıldığı için mevcut komünler arası kurumların ötesinde bir adım olarak tasarlanmıştır. Özellikle planlama, metropollerin kapısının önüne atılmış olan bir konudur. Bu kapsamda metropoller; ekonomik kalkınma, yenilikçilik, ulaşım, çevre, yüksek öğretim için planlama diyagramları, belgelerinin hazırlanması, revizyonu ve değiştirilmesi ile doğrudan ilişkilidirler. Metropoller; ekonomik kalkınma, turizm, kültür, yüksek öğretim, araştırma kurumları, araştırma programları, turizm, limanlar da dahil olmak üzere bir dizi tesisin geliştirilmesi ve yönetimi alanlarında kendisine üye olan belediyeler yerine yetkiler kullanmaktadır.¹⁰⁵⁸

Aslında bir metropol, içinde birçok komün, EPCI veya diğer komün gruplarını barındıran ve kendi vergi sistemine sahip büyük bir EPCI'dir. Başka bir deyişle metropol, birkaç komünü tek parça halinde, eklentisiz bir şekilde ekonomik ve ekolojik bir kalkınma projesini yürütmek üzere, süre sınırlaması olmaksızın ve gönüllü olarak bir dayanışma alanında bir araya getiren bir kamu kurumu durumundadır. Metropol, büyükşehir sınırları içinde, komünler yerine belirli sayıda yetkileri otomatik olarak uygular (ekonomik kalkınma, yerel konut politikası, su ve sanitasyon, mezarlıklar, mezbahalar, vb.). Buna ek olarak, il veya bölge ile anlaşarak, okul taşımacılığı, yollar,

¹⁰⁵⁷ Stéphane Cadiou, “The Métropole as a Contested and Partisan Institution: Reflections on the Case of the French City of Nice”, In *Cities As Political Objects: Historical Evolution, Analytical Categorizations And Institutional Challenges Of Metropolitanisation* (Alistair Cole & Renaud Payre eds.), 2016.

¹⁰⁵⁸ Griffith, s. 24.

sosyal yardım, kolejler ve liseler veya ekonomik kalkınma konularında yetkiler kazanabilirler. Devlet aynı zamanda büyük ekipman ve altyapının mülkiyetini ve yönetimini metropollere verebilmektedir. Finansal açıdan metropoller, bina emlak vergisinin birleştirilmesi ilkesine dayanır ve tüm üye komünlerin kabul etmesi şartıyla küresel işletme tahsisi alırlar. Nice-Côte d’Azur metropolü, 2010 yasalarına göre oluşturulan ilk metropoldür (17 Ekim 2011 tarihli kararname).¹⁰⁵⁹

Metropoller (métropoles), kent toplulukları (CA), ve komün toplulukları (CC); belediye seçimi bağlamında doğrudan genel oy ile komünlerde seçilen ve komünlerden gelen delegelerden oluşan icracı bir heyet tarafından yönetileceklerdir (Md. 8).¹⁰⁶⁰

Benzer şekilde, 300.000'den fazla nüfusun söz konusu olduğu durumlarda, komünler arası işbirliği kurumu vasıtasıyla bir “metropol cazibe merkezinin (pôle métropolitain)” oluşturulması ve ayrıca, birçok komünün birleşmesiyle yeni komünlerin (CN) oluşturulması mümkün olabilecektir. Kanun kapsamında mevcudiyetlerini koruyan iller ve bölgelerin mevcut genel yetkilerinin yerine 1 Ocak 2015'ten sonra özel yetkilerin verilmesi öngörülmüştür.¹⁰⁶¹

Metropol cazibe merkezi, bütçesi kendine ait olan vergilendirme yetkisine sahip olan komünler arası işbirliği kamu kurumları ile bir anlaşma kapsamında oluşturulan bir sendikal birliktir. Bu birlik, büyükşehirlerin ekonomik kalkınma, inovasyonun teşvik edilmesi, araştırma, yüksek öğrenim, kültür, mekânsal planlama, altyapı geliştirme, metropol alanı için sürdürülebilir bir kalkınma modeli geliştirme, bulunduğu bölgenin rekabet edebilirliğini ve çekiciliğini artırmak amacını gütmektedir. Bir alt-il veya alt-

¹⁰⁵⁹ Verpeaux vd., s. 119-120.

¹⁰⁶⁰ *Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.*

¹⁰⁶¹ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, “La démocratie locale et régionale en France”, s. 11.

bölge kuruluşu olan büyükşehir merkezi, geniş, karmaşık kentsel bölgelerde veya kalkınma “koridorlarında” oluşturulmuşlardır (Md. 20).¹⁰⁶²

Kanun, 2014 yılına kadar illerdeki genel meclis ile bölgelerdeki bölge meclislerinin yerini almak üzere bölgelerde “teritoryal meclislerin” teşkilini de öngörmektedir. Teritoryal meclis üyeleri, genel oy ve çoğunluk sistemine göre iki turda seçilecek ve her 6 yılda bir tamamen yenilenecektir (Md. 5). Bu kanun maddesi, Mart 2014'te yapılması planlanan ilk bölgesel meclis üyeleri seçiminde yürürlüğe girecektir (Md. 82).¹⁰⁶³ Ancak öngörülen bu husus, 2012 yılında iktidara gelen Hollande tarafından uygulanmayıp yürürlükten kaldırılacaktır.

Kanun kapsamında, Mitterrand döneminden beri uygulanan ve yerel yönetimlerin önemli bir gelir kaynağı olan "ticari işletme vergisi" kaldırılmıştır. Bu vergi yerine "ticari ana katkı" adı altında bir tahsis ihdas edilmiştir (Md. 15).¹⁰⁶⁴ Aslında bu katkı, kendisi bir ticari emlak vergisi (CFE) ve bir ticari katma değer vergisinden (CVAE) oluşan bölgesel ekonomik katkı (CET) olmaktadır. Bu ise kategorisine göre yerel yönetimler için yeni bir yerel vergi tahsis kaynağı olmaktadır. "Vergi sepeti" ile kaynakların bu şekilde özelleştirilmesi, iller ve bölgelerden ziyade sadece komünlerin yararlanması için daha fazla sayıda kaynak ayırmayı mümkün kılmıştır. Bu çok çeşitli kaynaklar nihayetinde, kendi vergilendirmeleri olan farklı EPCI'lerin finansman ihtiyaçlarına göre artan vergi entegrasyonu elde etmelerine izin verecektir.¹⁰⁶⁵ Böylece kendi vergilendirme sistemleri olan EPCI'ler önemli derecede vergi geliri elde ettikleri için komünlerin EPCI çatısı altında birleşmeleri teşvik edilmiş olmaktadır.

¹⁰⁶² *Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.*

¹⁰⁶³ *a.g.k.*

¹⁰⁶⁴ *a.g.k.*

¹⁰⁶⁵ Patrice Raymond, « De l'Acte I de la décentralisation à l'Acte III: chronologie d'un environnement territorial administratif et institutionnel en mutation », *Centre National de la Fonction Publique Territoriale-CNFPT*, octobre 2015, s. 8.

Kanunda ayrıca, her bir komünün içinde yer aldığı “Kendi Vergisini Toplayan Komünler Arası Kamu Kurumu (EPCI à FP) tarafından teşkil edilen EPCI meclisine gönderecekleri üye sayıları da belirlenmiştir (Md. 9).¹⁰⁶⁶ Konuya ilişkin bilgiler Tablo 30’da verilmiştir.

Tablo 30. EPCI Meclisindeki Komünlerin Nüfuslarına Göre Sandalye Sayıları

Kendi Vergisini Toplayan Komünler Arası Kamu Kurumu (EPCI à FP) İçindeki Komünün Nüfusu	ECPI Meclisindeki Sandalye Sayısı
Nüfusu 3.500’den az	16
Nüfusu 3.500-4.999	18
Nüfusu 5.000-9.999	22
Nüfusu 10.000-19.999	26
Nüfusu 20.000-29.999	30
Nüfusu 30.000-39.999	34
Nüfusu 40.000-49.999	38
Nüfusu 50.000-74.999	40
Nüfusu 75.000-99.999	42
Nüfusu 100.000-149.999	48
Nüfusu 150.000-199.999	56
Nüfusu 200.000-249.999	64
Nüfusu 250.000-349.999	72
Nüfusu 350.000-499.999	80
Nüfusu 500.000-699.999	90
Nüfusu 700.000-100.000	100
Nüfusu 100.000’den fazla	130

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

IX. SARKOZY REFORMLARININ SONUÇLARI

1. reform dönemi ile 2. reform dönemindeki Chirac yönetimine ait reform düzenlemeleri merkezden yerel yönetimlere yetki aktarımı üzerine yoğunlaşmıştır. Sarkozy dönemi reformlarının odağa aldığı temel problematik ise kurumsal organizasyonun sadeleştirilmesidir. Yönetmelik yapıların yerel çeşitliliğe uyum sağlaması

¹⁰⁶⁶ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve başka bir deyişle yerelleşmenin kökleşmesi hedeflenmiştir.¹⁰⁶⁷

Hedeflenen tüm noktalara ulaşıp ulaşılmadığının görülmesi daha uzun vadeli bir süreyi kapsamakla birlikte reformun ilk etkileri kısa zamanda görülmeye başlamıştır. Reform kapsamında, metropollerin ve metropol cazibe merkezlerinin oluşturulması, illerin ve bölgelerin yeniden gruplanmaları, illerin ve bölgelerin tek bir yerel yönetime doğru evrilmesi ve “yeni komünler” olarak komünlerin birleşmeleri mümkün olabilmiş, yerel kurumların teritoryal çeşitliliğe uyarlanmasını sağlamıştır. Ayrıca, kamu maliyesinin artan kontrolü bağlamında, artık yerel yönetimlerin kaynakları daha fazla baskı altına alınmıştır. İlk olarak, hükümet 3 yıl boyunca (2011-2013) devletin yerel makamlara mali yardımını dondurmaya karar vermiştir.¹⁰⁶⁸

Daha sonra hükümet tarafından bütün yöreler arasında, emsali bulunmayan bir biçimde eşitleme mekanizmalarının kuvvetlendirilmesine karar verilmiş böylelikle dikey eşitleme (yerel makamlara devlet tarafından ödenen hibelerin dağıtımıyla ilgilidir) keskin bir şekilde artmaya başlamıştır. Bu hibe payı (küresel işletme tahsisatı), 2004’te 4,5 milyar avro iken 2011 yılında 7,1 milyar avroya ulaşmıştır. Buna paralel olarak, yerel yönetimlerin kendi aralarında yatay eşitleme mekanizmasını güçlendirmesi için belirleyici bir itici güç verilmiştir. Bu kapsamda 4 yeni ulusal yatay dengeleme fonu kurulmuş ve yatay eşitleme mekanizması da yavaş yavaş ivme kazanmıştır.¹⁰⁶⁹

“Yerel yönetimler reformu” olarak bilinen 16 Aralık 2010 tarihli kanunla hayata geçirilen yasanın bazı olumsuzlukları da ortaya çıkardığı ifade edilmektedir. Başlangıçta yasa kapsamında, teritoryal yönetimlerin “çok katmanlı (mille-feuilles)” yapısında

¹⁰⁶⁷ Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 44.

¹⁰⁶⁸ *Respublica*, « De la différenciation locale entre collectivités locales et de l’aménagement du territoire », <http://respublica999.blogspot.com/2019/04/de-la-differenciation-entre.html>, (Erişim : 12.7.2020).

¹⁰⁶⁹ *Respublica*.

azaltmaya gidilerek önemli yönetim tasarrufları sağlanmış ancak aynı zamanda önceki reform dönemlerinde illerin ve bölgelerin kazandıkları yetkiler sınırlandırılmıştır. Bu ise yeni bir “yeniden merkezileştirme” durumudur.¹⁰⁷⁰

Pariente de bu dönemde “yeniden merkezileşmeye” yönelmenin olduğunu belirtmektedir. Pariente’e göre, 2007’den sonra ortaya çıkan ekonomiğe ilişkin krize karşı devletin masraflarını azaltmak için başlattığı rasyonalizasyon sürecinde kamu politikaları yeniden gözden geçirilmiş, yerel ve bölgesel örgütlenmenin yeniden yapılandırılması gündeme gelmiş ve dolayısıyla paradoksal bir biçimde devletin yerel yönetimler üzerindeki denetimi artmıştır. Öteden beri gelen bakış açısında bir değişikliği karakterize eden bu reform yasası kapsamında, özellikle, illerin ve bölgelerin genel yetkilerinin kaldırılması, il genel meclislerinin ve bölge meclislerinin birleştirilmesiyle teritoryal meclislerin kurulması talebi, komün gruplarının teşkiline ilişkin parametreleri belirleme yetkisinin valilere verilmesi “yeniden merkezileşmeye” gidiş sürecine işaret etmektedir. Yeniden merkezileşmeye işaret eden diğer bir konu da işletme vergisinin kaldırılması ve çeşitli vergilerle değiştirilmesi dolayısıyla büyük bir gelir kaybı yaşayan yerel makamların sahip oldukları mali özerkliği kaybetmesine yol açmasıdır.¹⁰⁷¹

Dolayısıyla, Sarkozy döneminde gerçekleştirilen 2. reform döneminin ikinci dalga reformları, 1. dönem reformlarında ve 2. dönemdeki birinci dalga reformlarında (Chirac dönemi) ortaya konulan yerelleşme stratejisinden belli bir kopuşa işaret etmektedir. Önceki reform dalgalarında her şeyden önce yetkilerin devletten yerel yönetimlere aktarılması odak noktası iken Sarkozy dönemi reformlarında kabul edilen amaç yerel kurumsal manzaranın sadeleştirilmesi, yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve yapıların uyarlanmasıdır. Ayrıca reformlar, 2007 yılından itibaren başlayan mali ve

¹⁰⁷⁰ Fondation Jean-Jaurès « La réforme de 2010 », <https://www.jean-jaures.org/ressource/la-decentralisation-un-processus-en-mutation/>, (Erişim : 20.2.2023).

¹⁰⁷¹ Pariente, s. 2-3.

ekonomik kriz bağlamında kamu maliyesi üzerindeki güçlü kısıtlamayla bütünleşmektedir. Bu dönemden sonra artık birçok yönden, Fransız yerel makamları, 1982 yerelleşme yasalarından bu yana hem kurumsal hem de mali düzenleme açısından yeni bir döneme girmiştir.¹⁰⁷²

Diğer taraftan Marcou'ya göre, büyük şehirler her zamankinden daha fazla ekonomik kalkınma ve istihdam yaratma açısından yenilikçi merkezler olduğundan, kentsel yetenekler kaçınılmaz olarak bölge yönetimlerine ait yeteneklerle rekabet etmektedir. Bir tür “süper kentsel topluluk” olan ve yeni bir EPCI kategorisinde bulunan metropoller, bulundukları yörede bölgelerin kullandığı bütün hakları kullanabilecek durumdadır. Halen geleneksel yetkiler henüz metropollere aktarılmamışsa da gelecekte ne olacağı bilinmemektedir. Bu da giderek bazı önemli çekinceler yaratmaktadır. Bu çekincelerden en dikkat çeken, metropollerin kurulması ile bölgelerin değerini ve önemini yitireceği kaygısıdır.¹⁰⁷³

Sarkozy dönemi reformların merkezileşmeye yol açan olumsuz tarafı yanında ilk aşamada hedeflenen tasarruflara ulaşıldığı, yerel yapının nispeten sadeleştirilmesinin sağlanabildiği görülmektedir. Reformlar sonucunda ortaya çıkan en önemli yerel yönetim birimi şüphesiz yeni oluşturulan metropoller, metropol cazibe merkezleri ve gittikçe gelişen EPCI'lerdir. Özellikle, küresel rekabet ortamında cazibe merkezi olma yolunda birbirleriyle yarış içerisine girecek olan ve bölgeleri geri plana düşüren metropollere yetki aktarılması da tartışılan konular arasındadır. Gerek metropoller gerekse EPCI'ler, 3. reform döneminde ağırlıklı olarak incelenmesi gereken unsurlar olacaktır.

¹⁰⁷² Collectivités Locales, « Décentralisation », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>, (Erişim : 13.7.2020).

¹⁰⁷³ Gérard Marcou, “Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale”, *Revue française d'administration publique*, 2012/1 (n° 141), s. 10.

X. DÖNEM SONUNDA CAZİBESİ ARTAN KAMUSAL İŞBİRLİĞİ KURUMLARINA YÖNELİMLERDEKİ ARTIŞ

2. reform döneminin sonuna gelindiğinde, teritoryal yönetimlerin yetkilerinde ve sayılarında bazı değişiklikler olmuştur. Bu değişiklikler çoğunlukla Sarkozy dönemi (2007-2012) reformları ile ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, Chirac dönemi reformları kapsamında teritoryal yönetimlere ilişkin daha önce açıklanan bilgilerde bazı değişiklikler yapılması ya da bazı ilave açıklamalar yapılması gerekmektedir.

1 Ocak 2012 itibariyle, ülkedeki toplam komün sayısı 36,786 olup bu komünlerin 36,700'ünde 65,1 milyonluk nüfusun 64,5 milyonu yaşamaktadır. 31 Mart 2011'de deniz aşırı topraklardaki Mayotte'un da katılımıyla ülkedeki il yerel yönetim sayısı 100'den 101'e çıkmıştır.¹⁰⁷⁴ Deniz aşırı topraklardaki Mayotte'in bir il genel meclis ile yönetilecek şekilde, bölge ve il yeteneklerinin gruplandırılması ile özel statülü teritoryal yönetimi olarak kabul edilmiş ve il olarak adlandırılmıştır.¹⁰⁷⁵ Bölgelerin toplam sayısı 26 olup anakaradaki bölge sayısı 21, Korsika bölgesi 1, denizaşırı topraklardaki bölge (ROM) sayısı ise 4'tür. Teritoryal yönetimlere ilişkin 2012 yılına ait bilgiler **Tablo. 31**'de gösterilmiştir.

¹⁰⁷⁴ Collectivités Locales, « Les Collectivités Locales En Chiffres 2012 », Les collectivités locales et leur population, s. 14, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>, (Erişim : 30.7.2020).

¹⁰⁷⁵ Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010.

Tablo 31. Teritoryal Yönetimler (2012 yılında) ¹⁰⁷⁶

Teritoryal yönetimler	Sayıları
Komünler	<u>Toplam sayı: 36.786</u> - Anakarada: 36.571 - DOM: 129 - Denizaşırı komünler- (Communes d'outre-mer-COM) ve Nouvelle-Calédonie: 86
İller	<u>Toplam sayı: 101</u> - Anakarada: 96 - Denizaşırı İller (Départements d'outre-mer-DOM): 5
Bölgeler	<u>Toplam sayı: 26</u> - Anakarada: 21 - Korsika teritoryal yönetimi: 1 - Denizaşırı bölgeler (Régions d'outre-mer- ROM): 4
Deniz aşırı yerel yönetimler (Collectivités d'outre-mer)	<u>Toplam sayı: 5</u> - Polynésie française, - Wallis et Futuna, - Saint-Pierre-et-Miquelon, - Saint-Barthélemy, - Saint-Martin
Özel statülü yerel yönetim (Collectivité à statut particulier)	<u>Toplam sayı: 1</u> - Nouvelle-Calédonie

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Diğer yandan, 2011’de, kendi vergilendirme sistemine sahip komünler arası kurumların giderek yaygınlaşması ve kullanılmayan komün birliği/komün sendikasının azalması dikkat çekmektedir. 2012’de, komünler arası kurumların (EPCI) çatısı altında olmayan sadece 1380 komün (izole) kalmıştır.¹⁰⁷⁷ İleride çatı altına giren komünlerin sayılarının ve oranlarının daha da arttığı görülecektir.

İkinci dalga reformları kapsamında çerçevesi belirlenerek ve önemli imtiyazlar sağlanarak kurulan 3 önemli kurum daha vardır; *metropoller*, *metropol merkezleri* ve *yeni komünler*. Reform kapsamında, 500.000’den fazla nüfusun olduğu yerlerde metropoller (métropoles), 300.000’den fazla nüfusun söz konusu olduğu durumlarda bir “metropol merkezinin (pôle métropolitain)” ve ayrıca, birden fazla komünün birleşmesiyle “yeni komünlerin (communes nouvelles)” oluşturulması mümkün hale

¹⁰⁷⁶ Collectivités Locales, « Les Collectivités Locales En Chiffres 2012 », Les collectivités locales et leur population, s. 14, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>, (Erişim : 30.7.2020).

¹⁰⁷⁷ a.g.k.

gelmiştir. Kanun kapsamında mevcudiyetlerini koruyan iller ve bölgelerin mevcut genel yetkilerinin yerine 1 Ocak 2015'ten sonra özel yetkilerin verilmesi öngörülmüştür.¹⁰⁷⁸ Ayrıca, “yeni komünler” ilk kez 2011 sonunda kurulmuştur. Eure-et-Loir ve Seine-Maritime illerindeki bitişik komünlerin yerini almak üzere 2 “yeni komün” kurulmuştur.¹⁰⁷⁹

1 Ocak 2012 itibariyle (Mayotte hariç) komünler arası kamusal işbirliği kurumlarının (EPCI) sayısı 2.581’dir. Bu sayının içinde 1 metropol (Nice Côte d’Azur Metropolü), 15 büyükşehir topluluğu (CU), 202 kentsel topluluk (CA), 2.358 komün topluluğu (CC) ve 5 yeni kent birliği (sendika) bulunmaktadır. Bu 2.581 EPCI sayısı bu dönemde, 59,3 milyon nüfusu bir araya getirmekte ve 35.303 komünü kapsamaktadır. 2012’de toplam izole (EPCI çatısı altında olmayan) komün sayısı 1.380’dir.¹⁰⁸⁰ Komünler arası kamusal işbirliği kurumlarına (EPCI) ilişkin 2012 yılına ait bilgiler **Tablo. 32’de** gösterilmiştir.

Tablo 32. Komünler Arası Kamusal İşbirliği Kurumları (EPCI’ler)
(2012 yılında)¹⁰⁸¹

Komün Grupları	Sayıları
EPCI’ler (kendi vergi sistemine sahip)	<u>Toplam sayı: 2.581</u> - Metropoller (métropoles): 1 (Alsace) - Büyükşehir topluluğu (communautés urbaines-CU): 15 - Kentsel topluluk (communautés d’agglomération-CA): 202 - Komün toplulukları (communautés de communes-CC): 2.358 - Yeni kent birlikleri/sendikalar (syndicats d’agglomération nouvelle) 5
Birlikler (sendikalar)	<u>Toplam sayı: 14.787</u> - Tek maksatlı komün birlikleri (syndicats intercommunaux à vocation unique): 10.184 - Çok maksatlı komünler arası birlikler (syndicats intercommunaux à vocation multiple): 1.345 - Karma birlikler (syndicats mixtes): 3.257 - Metropol cazibe merkezi (pôles métropolitains): 1

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

¹⁰⁷⁸ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, “La démocratie locale et régionale en France”, s. 11.

¹⁰⁷⁹ Collectivités Locales, « Les Collectivités Locales En Chiffres 2012 », Les collectivités locales et leur population, s. 14, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>, (Erişim : 30.7.2020).

¹⁰⁸⁰ a.g.k.

¹⁰⁸¹ a.g.k.

Kantonlara gelince; kantonların kökü Fransız ihtilaline kadar gitmektedir. Brunet'e göre kanton, komün ve ilçe arasında yer alan ikinci kademe bir idari bölgedir. Her kantonun seçilmiş yetkilileri, "Conseil Général" olarak da bilinen il meclisini oluşturur çünkü ilçe bir seçim bölgesi değildir. İller korunduğu için meclislerini de seçmek gerekmektedir. Dolayısıyla yeni kantonların seçim işlevi vardır. İdari işlevlerine gelince, form değişmiş olsa da işlevi özellik arz etmeye devam etmektedir. Örneğin, kanton başkentleri yoktur ama bunun yerine bu yerler artık "merkezi bürolar" olarak adlandırılmaktadır. Günümüzde, resmi seçmen sayısı ile eşit temsili sağlamak amacıyla benzer nüfus seviyelerini korumak için yeni kantonlar kurulmuştur. Ayrıca, her bir kantonun seçilmiş temsilci sayısını artırmadan bir çift (bir erkek, bir kadın) seçebilmesi için kanton sayısını yarıya indirmeye ihtiyaç hasıl olmuştur.¹⁰⁸² Bu dönemde ülkedeki toplam kanton sayısı 4.056 olup bu sayının 3.883'ü Fransız anakarasındaki kantonlardan, 153'ü deniz aşırı illerdeki kantonlardan ve 20'si de 2010 yılında il statüsü verilen Mayotte'deki kantonlardan oluşmaktadır. Kantonlara 2012 yılına ait bilgiler aşağıda **Tablo. 33**'te gösterilmiştir.

Tablo 33. Kantonlar (2012 yılında) ¹⁰⁸³

Seçim çevresi	Sayılar
Kantonlar	<u>Toplam kanton sayısı: 4.056</u> - Anakarada: 3.883 - Denizaşırı İller (Départements d'outre-mer-DOM): 153 - Mayotte il yerel yönetiminde: 20

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Teritoryal yönetimlere 2003-2004 yerelleşme yasaları ile aktarılan yetkilere ilişkin detaylı bilgiler önceki bölümlerde verilmişti. Dönem sonunda ise teritoryal yönetimlere önceki dönemde aktarılan yetkilerde önemli bir değişiklik olmamasına

¹⁰⁸² Roger Brunet, "New cantons in France: Name games", *The words of geography (L'Espace géographique)*, Volume 44, Issue 1, 2015, s. 1-2.

¹⁰⁸³ Collectivités Locales, « Les Collectivités Locales En Chiffres 2012 », s. 18, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>, (Erişim : 30.7.2020).

karşın yetkilerin mukayesesi bakımından güncel yetkilerin özetinin bir çizelgede toplanması uygun değerlendirilmiştir. Özet yetkilere ilişkin bilgiler Tablo. 34'tedir.

Tablo 34. Teritoryal Yönetimlerin Yetkileri (2011 yılında)¹⁰⁸⁴

Teritoryal yönetimler	Yetkiler (2011 yılı)
Komünler	- Yerel planlar dahil çeşitli hizmetler - İnşaat izinleri - İlkokulların inşası ve bakımı - Atık imhası - İdari açıdan ilk müracaat makamı - Bazı sosyal refah hizmetleri dahil olmak üzere çeşitli hizmetler
EPCI'ler (kendi vergi sistemine sahip)	- Komünler arası hizmetlerden sorumlu kalıcı kuruluşlar - Yangınla mücadele - Atık imhası - Ulaşım - Ekonomik kalkınma
İller	- Sosyal işler - Orta dereceli öğretim (collèges) ile ilgili bazı hizmetler - Yol yapımı ve bakımı - İşsizlik ücreti faaliyeti (asgari gelir) (Revenu de solidarité active-RSA)
Bölgeler	- Ekonomik kalkınma - Bazı ulaşım hizmetleri - Altyapı - Devlet-Bölge planları - Orta dereceli öğretim (lycées) ile ilgili bazı hizmetler - Mesleki eğitim - Bazı sağlık hizmetleri

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Bu dönemin sonunda yapılan diğer bir değişiklik deniz aşırı topraklardaki Guyana ve Martinik yerel yönetimlerine ilişkindir. 31 Aralık 1991 kanununa göre, deniz aşırı topraklardaki özel statülü yerel yönetimlerden Guyana ve Martinik hem denizaşırı il (DOM) hem de denizaşırı bölge (ROM) statüsünde birer yerel yönetim¹⁰⁸⁵ iken 24 Ocak 2010'da (Sarkozy döneminde) yapılan referandumda, Guyanalı ve Martinikli seçmenlerin çoğunluğu, anayasanın 73. maddesiyle yönetilmeye devam ederken, illere ve bölgelere devredilen yetkileri kullanan tek bir topluluk oluşturulması lehinde oy

¹⁰⁸⁴ Alistair Cole and Romain Pasquier, "Decentralisation in France between Capacity and Constraint", *Paper presented to the Political Studies Association's Annual Conference*, Cardiff, 25-27 March 2013, s. 109-110.

¹⁰⁸⁵ *Loi no 91-1384 du 31 décembre 1991*, s. 19-21.

kullanmıştır.¹⁰⁸⁶ 26 Ocak 2011'de Bakanlar Kuruluna sunulan organik bir yasa ile bu iki deniz aşırı toprakların statüleri değiştirilmiş, sadece bu iki yönetim için “kendine özgü” bir yerel yönetim statüsü verilmiştir. Bu statü, tek illi bölgeler yaratmak için bölge ve il yönetimlerinin birleşmesinden kaynaklanan yeni bir yerel otorite kategorisidir (Md. 2, 3).¹⁰⁸⁷

XI. 2. DÖNEM REFORMLARINDAN SONRA BELİREN BAZI GÜÇLÜKLER

2. dönem reformları, birçok yönden olumlu sonuçlar doğurmuştur. Bununla birlikte gerek ilk dalga gerekse ikinci dalga reformlarından sonra bazı güçlük ortaya çıkmıştır. Bu bölüm, teritoryal yönetimlere ilişkin öne çıkan hususlar, yeniden merkezileşmeye yöneliş ve AB ile ilişkiler alt başlıkları altında incelenecektir.

A. Teritoryal Yönetimlere İlişkin Öne Çıkan Hususlar

İki dalga şeklinde gerçekleştirilen 2. dönem reformlarının ilkinde (2003-2004), komünler ve komün grupları ikinci planda bırakılırken, bölgeler ve illere önemli yetkiler ve kaynaklar tahsis edilmiştir. Kuhlmann'a göre, Sarkozy döneminde (2007-2010) bu kez bölge ve iller ikinci planda kalırken komünler ve komün grupları ön plana çıkarılmıştır. Hatta Sarkozy döneminde, il yerel yönetimlerinin kaldırılması gündeme gelmişse de önemli fonksiyonlar icra ettikleri için sistemde kalmaları uygun bulunmuştur. İller, gelecekte ne olacakları bilinmemekle birlikte bu dönem için güvende gibi gözükmektedirler.¹⁰⁸⁸

Diğer taraftan, reformlar ile oluşturulan çok kademeli idari yapının çok masraflı olmasına rağmen yarı-merkezi bir görünüm arz ettiği de ileri sürülmektedir. Sistemin verimsizliğinin diğer bir nedeninin de devlet idaresinin güçlü kurumsal ağırlığının

¹⁰⁸⁶ Sénat, “Guyane et Martinique”, <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl10-265.html>, (Erişim : 30.7.2020).

¹⁰⁸⁷ *Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011.*

¹⁰⁸⁸ Kuhlmann, s. 317.

olabileceğine ilişkin değerlendirmelerdir. Buna karşın, 2007/08'de başlatılan son Sarkozy reformları (RGPP), paradan tasarruf etmek ve önemli maliyet indirimleri elde etmek için devlet idaresinin düzene sokulmasını öngörmüştür.¹⁰⁸⁹

Özellikle hem 1. dönem reformlarıyla hem de 2. dönem ilk dalga reformlarıyla ön plana çıkan bölgelerdeki ekonomik gelişmenin bariz bir şekilde hissedildiği görülmektedir. Bu gelişme, zengin bölgelerin daha da zenginleşmesi şeklinde ortaya çıkmıştır. Örneğin, Pasquier ve Kernalegenn'e göre, Île-de-France'ın ulusal büyümeye katkısı 1980'de %27 iken 2010 yılında %29'a yükselmiştir. Fransa'nın en büyükleri olan *la Bretagne* ve *les Pays de la Loire* bölgelerinde de aynı dönemde kişi başına düşen GSYİH'nın %30 arttığı gözlemlenmiştir. Kaybedenler ise Nord-Pas-de-Calais, Picardy, Lorraine bölgeleri ve daha geniş olarak Fransa'nın kuzey-doğu bölgesindeki bölge yönetimleri olmuştur. Bununla birlikte, birkaç "tarihi" bölge haricinde, bölgesel alanın sosyal, kültürel veya medya gerçekleri açısından hala sorunlu olduğu görülmektedir.¹⁰⁹⁰

2. dönem reformlarının özellikle ikinci dalgasında ön plana çıkan kurumlar EPCI'ler ile EPCI çatısı altında teşkil edilen metropollerdir. Diğer bir yeni kurum da metropol cazibe merkezleridir. Griffith'e göre cazibe merkezleri büyük kentleşmiş alanlara hitap etmek, onları Avrupa ve küresel bazda ekonomik olarak rekabetçi kılmak için yaratılmıştır. Bu nedenle cazibe merkezleri mevcut komünler arası kurumların ötesinde bir adım olarak tasarlanmıştır.¹⁰⁹¹

Bu dönemde gerek EPCI'ler (EPCI à FP) gerekse metropoller kendi vergi sistemine sahip imtiyazlı kurumlardır. Bazı yazarlar özellikle EPCI'lerdeki ayrıcalığa dikkat çekmektedirler. Örneğin Cole'a göre, Fransız anayasası, bölgeler de dahil olmak

¹⁰⁸⁹ Kuhlmann, s. 320.

¹⁰⁹⁰ Romain Pasquier et Tudi Kernalegenn, « Les régions à petits pas, Retour sur 30 ans de démocratie régionale », In book: *30 ans de démocratie régionale. Des régions pour quoi faire?* Publié in: Berger-Levrault, 2018, s. 5, 7.

¹⁰⁹¹ Griffith, s. 24.

üzere üç yerel yönetimi anayasal olarak kabul etmekte ve ilave olarak komünler arası yapıları (EPCI) kapsayan 'özel statülü' kurumlar olarak tanımaktadır. Bununla birlikte, mevcut ulus altı otoritelerin (iller ve bölgeler kastedilmektedir) daha büyük birimler haline dönüşmesine de imkân vermektedir. Bu ise geçmişle radikal bir kırılmaya dönüşmesini ifade etmektedir.¹⁰⁹²

Diğer yandan, EPCI'ler kamu ajansı (kamu kurumu) olarak yasal statüsünü korumuş ama tam teşekküllü bir yerel otorite (collectivité locale) statüsüne sahip olamamıştır. Zira “normal” yerel yönetimlerin aksine komünler arası meclislerin (ortak meclis) temsilcileri kendi komünlerinde seçilmiş olup EPCI meclisinde dolaylı olarak seçilmiş üyeler olarak bulunmaktadır. Bu nedenle, sıklıkla “ikinci derece meclis üyeleri” olarak adlandırılırlar. Günümüzde, bir EPCI başkanı genellikle en büyük üye komünün komün başkanıdır. Komünler arası yönetimlerin kendi vergilerini tahsil etmek için mali özerkliğe sahip oldukları ve giderek daha geniş bir yelpazede görevlerini yerine getirdikleri göz önüne alındığında, bu ulus altı kurumların meşruiyeti ve demokratik kontrolü ile ilgili tartışmalar siyasi gündemde büyük rol oynamaktadır.¹⁰⁹³ Bu bağlamda, doğrudan seçilmeyen dolayısıyla demokratik olmayan, en hızlı artan yerel harcamalara sahip ama demokratik bir incelemeye tabi olmayan EPCI'ler ve benzeri yapılar temel demokratik bakış açısıyla eleştirilmektedir.¹⁰⁹⁴

Yerelde ortaya çıkan bir başka olgu da “kontrat-sözleşme (contractualisation)” sistemidir. Zira çeşitli aktörler ve hükümet düzeyi arasında uzlaşma ve müzakere ihtiyacı yerelde önemli ölçüde artmıştır. Günümüzde yerel politika oluşturma artık merkezi ve yerel aktörler arasında ve aynı zamanda ulus altı düzeydeki çeşitli “aktörler” arasında pazarlık ve sözleşmenin başarısına veya başarısızlığına bağlıdır. Bu nedenle,

¹⁰⁹² Alistair Cole, “The French State and its territorial challenges”, 2010, s. 5-6.

¹⁰⁹³ David Guéranger, “French Intermunicipal Institutions as Political Levels? Institutionalization and Governance in the Greater Chambéry”, *Discussion paper for the ECPR-Joint Session, Workshop 23 Governing the Metropolis – The Impact of Global Trends on Urban Governance*, Uppsala, 2004, s. 6.

¹⁰⁹⁴ Cole, “The French State and its territorial challenges”, s. 5-6.

bu son derece parçalanmış ve aşırı kurumsallaşmış karar alma sistemi içindeki ciddi kontrol ve koordinasyon problemlerini aşmak için sözleşmeye dayalı sistem, ortaklıklar ve diğer hiyerarşik olmayan yatay yönetim araçları uygulamaya konulmuştur. Kentsel planlama ve kalkınma politikası (şehir politikası/politique de la ville) farklı kademeler arasındaki müzakere zorunluluğu için iyi bir örnek teşkil etmektedir. Şehir politikası/politique de la ville, yerel sözleşme politikası için klasik bir alan olarak kabul edilir ve birçok yerel aktör tarafından makul bir süre içinde etkili politika sonuçları üretmede başarısız olarak görülmüştür. Gerçekten de karmaşık müzakereler ve çok seviyeli sözleşme prosedürleri nedeniyle karar verme süreçlerinin süresini uzatmaya neden olduğu için eleştirilir.¹⁰⁹⁵

B. Yeniden Merkezileşmeye Doğru Yöneliş mi?

Önce ilk dalga (Chirac dönemi) daha sonra da ikinci dalga (Sarkozy dönemi) reformlarını müteakip yapılan yasal düzenlemelerle yeniden merkezileşmeye yönelmelerin başladığına ilişkin tartışmalar başlamıştır. Öncelikle 2003 anayasal değişikliklere ilişkin bazı eleştirilere göz atmak gerekmektedir.

Dumont, 2. Dönem reformları kapsamında 2003 yılı anayasal reformların önemli kazanımlar (yetki devri ve deneme yetkisi) getirdiğini, Jacobin isteksizliği “subsidiarité” teriminin resmi olarak kullanılmasına izin vermese bile Fransa'nın işleyişinin “yetki ikamesi (subsidiarité)” ilkesine tabi olması gerektiğinin zımnen kabul edildiğini belirtmektedir. Bununla birlikte, Dumont’a göre, yerel otoriteler için 2. dönem reformu özellikle, "merkeziyetçi yerinden yönetim" denilen durumun uygulanmasıyla ilgili şüphelere yol açacak yasal kısıtlamaları içermektedir. Örnek olarak, ulusal eğitimden transfer edilen personelin yönetiminin yani insan kaynaklarının gerçek yönetiminin yerel makamlarca uygulanması ulusal düzenlemelerle ya kısıtlanmış ya da

¹⁰⁹⁵ Kuhlmann, s. 329.

engellenmiştir. Vali, il itfaiye ve kurtarma hizmetlerinin ihtiyaçlarına karar vermektedir. Üniversiteler hala devletin münhasır yetki alanına girmektedir. Başka bir deyişle, Dumont, 2. dönem yerelleşme yasası, "devlet bölgelerin cüzdanlarında pazar oluşturdu" şeklindeki Michel Delebarre'nun kavramına uygun bir durumun ortaya çıktığını belirterek "devlet söylüyor yerel yönetimler ödüyor" mantığı ile teritoryal yönetimlerin bütçelerinin düşünülmediğini belirtmektedir. Küçük bir komüne ülkenin kültür mirasının korunmasının ve yenilenmesinin finansman görevi verilmesi, bir başka yerde ise ulusal yolun bakımına ilişkin mali yükün karşılıksız bırakacak şekilde yerel makamlara verilmesi bu mantığa uygun örneklerdir. Kısacası devlet, yerel otoritelere transfer ettiği yetkiler karşılığında yerel vergilerin bir bölümünü kamulaştırmış dolayısıyla yerelde mali özerkliği düşünmeyerek "iyi bir baba" rolünü oynayamamıştır.¹⁰⁹⁶

Diğer yandan, 30 Nisan 2004 ve 16 Şubat 2010 kararnameleri ile bölge valisi ön plana çıkarılmıştır. Bu adımdan önce 2004 yılında, 5 Ekim 2004 tarihli sayılı kararname ile bölge valilerinin sorumluluğunda sekiz bölgesel kutup belirlenmiştir. Bu sekiz bölgesel kutup şunlardır: eğitim ve öğretim; kamu yönetimi ve ekonomik kalkınma; toplu taşıma; barınma ve planlama; halk sağlığı ve sosyal uyum; tarım ekonomisi ve kırsal alan; çevre ve sürdürülebilir kalkınma; kültür. Müteakiben bunu, oldukça düzenli bir şekilde yetki genişliği süreci izlemiştir.¹⁰⁹⁷

Yapılan değişikliklerle daha güçlü hala gelen bölge valisi, Devlet hizmetlerinin bölgedeki eylemlerinin tutarlılığının garantörüdür ve ekonomik kalkınma ve bölgesel planlama ile ilgili hükümet politikasını uygular. Bölge valisi, il valilerinin hiyerarşik amiri olmaksızın, 2004 kararnamesinden bu yana, eskisinden çok daha fazla güçlendirilmiş koordinasyon yetkilerine sahiptir. Bölgedeki yetki genişliği kapsamında,

¹⁰⁹⁶ Gérard-François Dumont, "Géopolitique des territoires français : décentralisation versus recentralisation", *Sorbonne Université*, Paris, 2018, s. 11-12.

¹⁰⁹⁷ Kada, s. 114.

il valilerine verilen sorumluluklarla aynı sorumluluklara sahiptir. Bölgesel veya iller arası yetkinliğe sahip tüm hizmetler için, hizmetin organizasyonu, personel, konut ve teçhizatın yönetimi bölge valisinin sorumluluğundadır. Stratejik yönelimleri tanımlar, etkin uygulamalarını inceler ve ulusal kamu politikalarının takibi için gerekli araçları belirler.¹⁰⁹⁸

Ayrıca, 2007’de uygulamaya konulan kamu politikalarının genel gözden geçirilmesi (RGPP) yasası kapsamında ise Devletin teritoryal idaresinin örgütlenmesinin yeniden düşünülmesine karar verilmiştir. Yasa, yereldeki mülki idari teşkilatına bağlı bakanlıkların hizmet grupları (valinin yetkileri dahilinde) yeniden yapılandırılmıştır.¹⁰⁹⁹ 2009 yılında teritoryal yönetimler reformunun başlatılmasının arifesinde, bölge valilerinin sorumluluğunda sekiz bölgesel kutup belirlenmiştir. Bu sekiz bölgesel kutup şunlardır: eğitim ve öğretim; kamu yönetimi ve ekonomik kalkınma; toplu taşıma; barınma ve planlama; halk sağlığı ve sosyal uyum; tarım ekonomisi ve kırsal alan; çevre ve sürdürülebilir kalkınma; kültür. Müteakiben bunu, oldukça düzenli bir şekilde yetki genişliği süreci izlemiştir.¹¹⁰⁰

Diğer bir merkezileşme örneği de bölge ve il yerel yönetimlerinin yetkilerine ilişkindir. Baumard’a göre Devlet, yereldeki yetki dağılımı gerçeği üzerine daha zor bir yol olan derinlemesine düşünme çalışmasından ziyade, 2010 teritoryal yönetimler yasası ile bölgelere ve illere ait genel yetkileri kaldırmayı tercih etmiştir.¹¹⁰¹ Dolayısıyla, valinin yerel yönetimler üzerindeki rolünün artması yeniden merkezileşmenin bir örneğini teşkil etmektedir.

¹⁰⁹⁸ Couturier, s. 35.

¹⁰⁹⁹ Couturier, s. 36.

¹¹⁰⁰ Kada, s. 114.

¹¹⁰¹ Albéric Baumard, « L'action commune entre collectivités territoriales : la collectivité territoriale chef de file », *thèse en droit public, Université d'Angers*, 2012, s. 447-448.

Bu döneme ilişkin yapılan eleştirilerden biri de uygulanan reformların sistemin karmaşıklığını gideremediğine ve vatandaş denetimini pekiştirmeyi başaramamış olduğuna ilişkindir. Farklı yerel yönetim birimleri arasındaki rekabet ve yetki dağılımı yeterli derecede netlik getirilememiş olması da önemli bir problem olarak ortaya konulmaktadır.¹¹⁰²

C. Brüksel'in Endişeleri

Diğer dönemlerde olduğu gibi bu dönemde de AB ile ilişkiler Fransa açısından önem arz etmektedir. AB'nin özellikle dönemin başlarında gerçekleştirilen yerleşme reformlarındaki etkisi de büyük bir yere sahiptir. Gerek AB ve gerekse Fransa "Région (bölgeselleşme)" yapılanmasına daha çok önem vermekte, özellikle Fransa, diğer AB üye devletlerindeki bölgelerle boy ölçüşebilir (compétitive) kapasitede yerel birimler yaratmak istemektedir. Fransa, bunun da AB'ye endeksli politikalara sıkı sıkıya bağlı kalmaktan geçtiğini çok iyi bilmektedir.

AB fonlarından yararlanma konusunda Fransa önceden başlattığı yasal prosedürleri 2. reform döneminde de geliştirmiştir. Avrupa Birliği ve Avrupa Komisyonu ile ilişkiler konusu, 13 Ağustos 2004 tarihli kanunun¹¹⁰³ 1, 44, 187 maddelerinde açıklanmıştır. Buna göre, yardım projelerinin veya yardım planlarının bildirilmesi prosedürü çerçevesinde, yasanın 1. maddesi açıkça bu prosedürden devletin sorumlu olduğunu belirtmektedir. Projenin devletin kalkınma stratejileri ile uyumsuz olması durumunda projeye karşı çıkabileceğini bildirilerek konunun bakanlıklar arası planlama ve kalkınma komitesinde karara bağlanacağı belirtilmektedir. Ayrıca, AB topluluk kuralları ile ilgili olarak yerel yönetimlerin sorumluluğu açıklığa kavuşturulmuştur. Bu nedenle yasa, AB tarafından yerel yönetimlere verilecek yardımın AB ortak pazarını geliştirmesi ve üye devletlerle işbirliği sağlaması konusunda AB'nin

¹¹⁰² Eliçin, "Fransa'da Yerleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme", s. 43.

¹¹⁰³ *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.*

sürekli incelemesini ve “Topluluk kurallarının” uygulanmasını gerektiren bir süreci açıkça ortaya koymaktadır. Bu nedenle yasada, mevcut sistemin Topluluk kurallarındaki değişikliklere uyarlanması ön plana çıkan en önemli konu olarak belirmektedir. Bu bakımdan, muafiyetler yönünden topluluk bildirimleri de önemlidir. Özellikle bu düzenlemeler kapsamındaki programları uygularken bu programlar hakkında Komisyon tarafından gerekli bilgilerin kaydının tutulması, sürekli bilgilendirmelerin yapılması ve devlet tarafından da Komisyon tarafından yapılacak kontrollere izin verilmesi zorunlu olmaktadır.

Öteden beri AB ile entegrasyonda ve AB fonlarından yararlanmada AB, sürekli olarak “Bölgeler Avrupası” kriterlerine atıf yapmaktadır. Özellikle, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımlarının başlamasıyla AB kriterleri konusu Fransa da dahil olmak üzere bütün üye ülkeler için zorlaştırılmaya başlanmıştır. Bu nedenle, Fransız yerel makamları, kamu hizmet sunumunu ihale etmek ve kamu alım kurallarına uymak için pahalı araçlar tasarlamak zorunda kalmıştır. Avrupa Adalet Divanı, küçük komünler için bile kamu alım ve ihale kurallarının uygulanması gerektiğinde ısrar ederek Komisyona sürekli olarak taraf olmuştur. Özellikle, komünler arası hizmetlerin sağlanmasına yönelik özel kurallar (sübvansiyon, devlet yardımları), temel kamu hizmetlerinin sağlanmasında en küçük komünler için büyük zorluklar yaratmıştır.¹¹⁰⁴ Burada, pahalı projelere belli oranda milli katkıda bulunmak zorunda olan Fransa’nın arzu etmediği konu, pahalı ihaleler sürecinin kendi milli bütçesine yük getiriyor olmasıdır.

Ayrıca, bölgesel kalkınma ve yapısal fonların bölgelere tahsis edilmesine ilişkin kurallar gereği AB, yerel ve bölgesel yetkililer ile gönüllü kuruluşların sürece dahil olması konusunda ısrar etmektedir. 2004 yerelleşme yasasının kabul edilmesinden

¹¹⁰⁴ Alistair Cole, “France: Between Centralization and Fragmentation”, 2011, s. 325.

sonra, Fransız bölgelerinin yapısal fonların yönetimi üzerinde deneysel bir temelde (ilk aday Alsace bölgesidir) tam kontrol kullanmalarına izin verilmiştir.¹¹⁰⁵ Bununla birlikte Fransa, resmi olarak bölge valilerinin yönetim otoriteleri olarak kaldığı, devlet merkezli yapısal fonları yönetme biçimini korumaktadır. Uygulamada, AB uyum fonlarının müzakere edilmesi ve uygulanması zorunlu olarak Paris'ten bir ölçüde özerklik getirmektedir. Proje seçim aşamasında, bölge valileri, bölge meclisleri ve Avrupa Komisyonu temsilcileri arasındaki toplantılarda temel müzakereler yürütülmektedir.¹¹⁰⁶

2004 reformundan sonra, Fransız idari ve siyasi elitleri, yerleşme alanında direndikleri için bölgeler ile AB yetkililerinin doğrudan temasları konusunda da direnmeye devam ettikleri görülmektedir. Zira karşılaştırmalı olarak, yerel ve bölgesel makamlar tarafından AB konularında uygulanan resmi kurumsal etki sınırlandırılmış olup Fransız Devleti, tüm etkileşimleri kontrol edemese de güçlü bir gözetimci olmaya devam etmektedir.¹¹⁰⁷

Diğer yandan, 2008 ekonomik krizini takip eden süreçte, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin vergi sisteminde ve bütçelerinde yapılan kısıtlamalar, mali özerkliğin sınırlandırılması ve dolayısıyla oluşan yeniden merkezileşmeyle ilgili olarak AB ile olan ilişkileri de etkilemiştir. Bu bağlamda, merkezileşmeye getirilen eleştiriler yanında merkezileşmenin, büyük bir ortak pazar olan AB'nin çatısı altında bulunmaktan kaynaklandığını ve bu nedenle merkezileşmeyi doğal kabul eden görüşler de bulunmaktadır.

Patrick, devletlerin yerel bileşenler karşısında uyguladığı mali yönden yeniden merkezileşmenin, yeniden dağıtım ve sigorta mantığının bir parçası olduğunu ve ulus altı bölgeleri (yerel yönetimleri) daha açık bir pazardaki ekonomik şok risklerinden

¹¹⁰⁵ *a.g.k.*

¹¹⁰⁶ Alistair Cole, "Prefects in Search of a Role in a Europeanized France, Volume 31, Issue 3", *Cambridge University Press*, 2011, s. 391.

¹¹⁰⁷ Cole, "France: Between Centralization and Fragmentation", s. 325.

korumayı amaçladığını belirtmektedir. Bu sorun, büyük bir küresel pazara entegrasyonun yol açtığı şokları ve asimetrikleri hafifletebilecek mali merkezileşme ve yeniden dağıtım sistemi olmadığı sürece Avrupa Birliği düzeyinde ortaya çıkmaktadır. Mali yönden merkezileşme eksikliği, Birliğin mevcut zorluklarını açıklamaktadır.¹¹⁰⁸

Patrick'in ortaya koyduğu bu mantık çerçevesinde hareket edilmiş olacak ki Sarkozy döneminde ortaya çıkan ekonomik krizin atlatılabilmesi için yerel yönetimlere ilişkin mali kısıtlama uygulamaya konulmuş, merkezi hükümet tarafından AB imkanlarının kullanılması dahil olmak üzere her türlü tedbire başvurulmuştur. Nitekim Dumont, Fransa'nın 2010'lar boyunca Avrupa Birliği standartlarını "merkezileştirmek" için kullandığını belirtmektedir. Bu dönemde, AB ile Fransa maliye bakanlığı ilişkilerine de değinen Dumont, mali hususlara ilişkin AB ile yapılan görüşmelerin AB açısından tatmin edici olmadığını kanıtlandığını, çok fazla kamu borcuna sahip olan ve reform yapmayan Fransa için Brüksel'in endişelendiğini belirtmektedir.¹¹⁰⁹

Merkezileşmeyi gündeme getiren diğer bir kurum da OECD'dir. OECD'nin 2010 yılında yayınladığı rapor Fransa'da yapılan yerelleşme reformlarına ilişkin sonuçları ortaya koymaktadır. Rapora göre, denetim hizmetleri esas olarak Bakanlıklara bağlı olup 1982, 1983 ve 2004'teki yerelleşme reformları ile merkezi yönetimin yetkileri yerel makamlara devredilmiş ancak düzenleyici normların uygulanmasına ilişkin sorumluluk çoğunlukla merkezi hükümette kalmıştır. Çoğu durumda, ilgili görevler, yetki verilen devlet hizmetleri yetkilileri tarafından, bakanlıklar ve valilerin yetkisi altında bölge ve iller düzeyinde gerçekleştirilmektedir. Örneğin, işletmelerin rekabete aykırı bazı uygulamalarıyla mücadele etmek, tüketicileri korumak, gıda maddelerinin, mal ve hizmetlerin kalite ve güvenliğinin izlenmesi faaliyetlerinden Ekonomi Bakanlığı

¹¹⁰⁸ Le Lidec Patrick, « Chapitre 2 / La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in *Philippe Bezes et Alexandre Siné , Gouverner (par) les finances publiques Presses de Sciences Po « Académique »*, 2011, s. 187.

¹¹⁰⁹ Dumont, s. 12-13.

bünyesindeki Rekabet, Tüketim ve Yolsuzluğun Önlenmesi Genel Müdürlüğü sorumludur.¹¹¹⁰ Halbuki bu ve buna benzer faaliyetler normal olarak yerel yönetimler tarafından icra edilebilecek işlerdir.

Bölüm Değerlendirilmesi

1. dönem reformlara göre daha kapsamlı ve derinlikli olan 2. dönem yerelleşme reformlarının yapılmasındaki asıl etken, önceki dönemde olduğu gibi Fransa'nın "Avrupa'da en büyük ve lider olma" hedefine bağlı olarak AB'yi her zaman dış politikada ilk sıraya koyması, dönemin Avrupa yanlısı liderleri olan Chirac ve Sarkozy'nin aldıkları inisiyatifle AB'nin bölgesel ve yerel yönetimler politikalarına sıkı sıkıya sarılmasıdır. Bu dönemde Fransa için artık tek rota vardır o da AB'dir.

Chirac dönemi (2002-2006) yerelleşme reformlarına (ilk dalga) göz atıldığında, ilk adımda, 28 Mart 2003'te anayasaya "örgütlenmenin desantralize edilmiş" olduğu hükmü getirilmiş, ilk kez, bölge yerel yönetimleri ile özel statülü yerel yönetimler (EPCI'ler) anayasaya girmiş,¹¹¹¹ dilekçe verme hakkı tanınmış (Md. 6),¹¹¹² teritoryal yönetimlerine referandum yetkisi ve kural koyma yetkisi verilmiş, yetki devriyle orantılı mali kaynağın eşlik etmesi kurala bağlanmıştır.¹¹¹³

Anayasanın 1. maddesinde "örgütlenmenin desantralize edilmiş" olduğuna ilişkin yeni kavram Fransız devriminde inşa edilen merkezîyetçi yönetim anlayışından kopmanın resmileştirilmesi anlamına gelmektedir.¹¹¹⁴ Ancak, bu maddenin geri kalan bölümünde yer alan ve "bölünmezlik" anlamına gelen "indivisible"¹¹¹⁵ kavramı ile

¹¹¹⁰ OECD report, France, 2010, s. 143, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706765.pdf>, (Erişim : 1.8.2020).

¹¹¹¹ Journal Officiel de La République Française, No: 5568, 29 Mars 2003, s. 1.

¹¹¹² Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, s. 5568.

¹¹¹³ LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, s. 1-2.

¹¹¹⁴ Tuncer, s. 202.

¹¹¹⁵ Her ne kadar bu maddenin bir bölümünde 2003'te "yerelleşme" yönünde değişiklik yapılmışsa da maddenin geri kalan bölümünde yer alan ve "bölünmezlik" anlamına gelen "indivisible" kavramı ile

üniter yapı tanımının tam olarak ortadan kalkmamış olduğu dolayısıyla anayasal tanımlara bakıldığında Fransa'nın kendine özgü bir yerinden yönetim yapısının ortaya çıktığı, bu durumun, zaman zaman yeniden merkezileşmeye dönüş bakımından siyasi iktidarlara büyük bir esneklik sağladığı değerlendirilmektedir.

Anayasal değişiklikleri müteakip uygulamanın nasıl olacağına ilişkin esaslar 13 Ağustos 2004 tarihli ve 809 no.lu kanun¹¹¹⁶ ile belirlenmiştir. Uygulaması 2005-2008 yılları arasında tamamlanacak olan 13 Ağustos 2004 tarihli reform yasasının 10 kilit noktasını; ekonomik kalkınmanın ve mesleki eğitimin bölgeler tarafından yönlendirilmesi, ulaştırma altyapılarının yerel karar vericilere bırakılması, yeni sosyal dayanışma görevlerinin illere bırakılması, sosyal konut projelerinin Devlet tarafından komünler arası yapılara ve illere delege edilmesi, 8 alanda yasa çıkarma denemelerinin yapılabilecek olması (ekonomik müdahaleler, Avrupa yapısal fonlarının yönetimi, havaalanlarının transferi, adaletsizliğin azaltılması, sıhhi teçhizatın finansmanı, adli makamın illere delege ettiği eğitim yardım önlemleri, ilkokulların organizasyonu, kültürel mirasın korunması), kolej ve lise kaynaklarına ilişkin yerinden yönetimin tamamlanması, komünler arası işbirliğinin güçlendirilmesi ve kuralların esnetilmesi, yerele geçiş yapacak 133.000 devlet memuru için kesin teminatların verilmesi, eş görülmemiş finansal garantilerin temin edilmesi ve ülkeyi modernize etmek için Devletin kaldıraç görevi görmesi şeklinde özetlemek mümkündür.¹¹¹⁷

2. reform döneminde ön plana çıkan en önemli kurumlardan biri bölge yerel yönetimleridir. AB'nin bölgesel entegrasyon teorisine¹¹¹⁸ göre, entegrasyonun temel taşı olan bölgeler AB için öncelikli politikalardan biridir. Fonksiyonel açıdan giderek güçlenen bölge yönetimleri, AB Bölgeler Komitesi kurumsal kimliği vasıtasıyla AB

üniter yapı yeniden tanımlanmış olmaktadır. Bknz. *Journal Officiel de La République Française*, No: 5568, 29 Mars 2003, s. 1.

¹¹¹⁶ *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004*.

¹¹¹⁷ *Collectivités-Locales.Gouv.fr*, "Historique de la décentralisation", s. 121.

¹¹¹⁸ Fligstein vd, s. 106.

seviyesinde resmi temsil olanağına erişmiş ve AB ödeneklerinden faydalanma konusunda üstün duruma geçmişlerdir. AB'nin bölgelere ilişkin raporuna göre, 1986-1996 yılları arasında, ortalamanın düşük olduğu 10 bölgede kişi başına düşen GSYİH AB ortalamasının %41'inden %50'ye, 25 bölgede ise %52'den %59'a yükselmiştir.¹¹¹⁹ Buradan, AB ülkelerindeki 35 bölgenin 10 yıl içinde ortalama %8'lik bir artışla ekonomik zenginliğe kavuştuğu anlaşılmaktadır.

Önceki dönemlerde olduğu gibi 2. reform döneminde de Fransız bölgeselleşmesi yine Avrupa bütünleşme sürecinden etkilenmiş, AB'de daha fazla manevra alanı bulmuş ve daha görünür olmuştur.¹¹²⁰ Yerel yönetimlere yapılan AB yardımlarının bu dönemde bölgelerin koordinatörlüğünde yürütülecek olması ve bunun esaslarının yasa (Md. 1)¹¹²¹ ile belirlenmesi bunun açık bir göstergesi olmaktadır. Bununla birlikte, AB Yerel Yönetimler ve Bölgeler Konseyinin raporuna göre,¹¹²² AB kurallarına uymayan merkezi yönetimin zaman zaman AB İzleme Komisyonu tarafından ikaz edildiği, bir örnek olarak, fonlarının tanımlanması ve uygulanması ile ilgili olarak bölge valilerinin ilişkilendirildiği halbuki asıl adresin bölge yerel yönetiminin olması gerektiği ifade edilmektedir.

Önceki dönemlerde olduğu gibi bu dönemde de kaynak savurganlığı yapıldığı gerekçesiyle il yönetimlerinin kaldırılması veya birleştirilmesine ilişkin raporlar hazırlanmıştır. Sarkozy döneminde yeniden gündeme alınan bu konu, illerin lehine sonuçlanmıştır. Zira illerin kırsal kesim ile devlet arasında üstlendikleri önemli aracılık rolleri ile sosyal hizmetler alanındaki faaliyetleri onları vazgeçilmez kılmıştır.¹¹²³

¹¹¹⁹ *Sixth Periodic Report*, European Commission, s. 7.

¹¹²⁰ Yeşeren Elçin Arıkan, "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", 2004, s. 44.

¹¹²¹ *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004*.

¹¹²² *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe*, 22-24 Mars 2016, s. 22.

¹¹²³ Şengül, s. 55.

Geleneksel olarak yerel demokrasi açısından vazgeçilmez görülen ve sayıları dönem başlarında (2005 yılında) 36.784 olan komünlerin¹¹²⁴ sayılarını azaltmadaki güçlük Fransa'yı başka formüllere yöneltmiştir. Bunlardan en önemlisi, komünleri bir çatı altında toplayan komünler arası işbirliği kuruluşları ya da gruplanmaları şeklindeki oluşumların arttırılmasının teşvik edilmesidir. Bu teşvikte de başarılı olunmuş komünler, kendine ait vergi sistemi olan komünler arası kurumların (EPCI sans fiscalité propre) çatısı altında toplanma hızı giderek artmıştır. 2012'de toplam izole (EPCI çatısı altında olmayan) komün sayısı 1.380; giderek artan EPCI sayısı ise (Mayotte hariç) 2.581'dir.¹¹²⁵ İleride çatı altına girmeyen komünlerin sayılarının giderek azaldığı, EPCI'lerin sayılarının da giderek arttığı görülecektir.

Sarkozy döneminde uygulamaya konulan ikinci dalga reformları kapsamında, metropollerin ve metropol cazibe merkezlerinin oluşturulması, illerin ve bölgelerin yeniden gruplanmaları, illerin ve bölgelerin tek bir yerel yönetime doğru evrilmesi ve “yeni komünler” olarak komünlerin birleşmeleri mümkün olabilmıştır. Ayrıca, kamu maliyesinin artan kontrolü bağlamında, artık yerel yönetimlerin kaynakları daha fazla baskı altına alınmıştır. İlk olarak, hükümet 3 yıl boyunca (2011-2013) devletin yerel makamlara mali yardımını dondurmaya karar vermiştir.¹¹²⁶

Sarkozy reformları, yerelleşme açısından önceki dönemlere göre bir sapma olarak görülmektedir. Zira devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin paradoksal bir biçimde artması, illerin ve bölgelerin genel yetkilerinin kaldırılması, il ve bölge meclislerinin birleştirilmesi talebi, komün gruplarının teşkili yetkisinin valilere verilmesi “yeniden merkezileşmeye” gidiş sürecine işaret etmektedir. Yeniden merkezileşmeye işaret eden diğer bir konu da işletme vergisinin kaldırılması ve çeşitli

¹¹²⁴ Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire/DGCL, Janvier 2006, s. 8.

¹¹²⁵ Collectivités Locales, « Les Collectivités Locales En Chiffres 2012 », Les collectivités locales et leur population, s. 14, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>, (Erişim : 30.7.2020).

¹¹²⁶ *Respublica*.

vergilerle değiştirilmesi dolayısıyla büyük bir gelir kaybı yaşayan yerel makamların sahip oldukları mali özerkliği kaybetmesine yol açmasıdır.¹¹²⁷

Bununla birlikte, Sarkozy reformları teritoryal yönetim sistemine yapısal olarak bazı yenilikler getirmesi açısından da olumlu bakılmaktadır. Özellikle öne çıkarılan metropoller, büyük şehirleşmiş alanlara hitap etmek, onları Avrupa ve küresel bazda ekonomik olarak rekabetçi kılmak maksadıyla yaratıldığı için mevcut komünler arası kurumların ötesinde bir adım olarak tasarlanmıştır.¹¹²⁸ Ancak, EPCI kategorisinde bir tür “süper kentsel topluluk” olan metropoller, bulundukları yörede bölgelerin kullandığı bütün hakları kullanabilecek durumdadır. Halen geleneksel yetkiler henüz metropollere aktarılmamışsa da gelecekte ne olacağı bilinmemektedir. Bu da giderek bazı önemli çekinceler yaratmaktadır. Bu çekincelerden en dikkat çeken, metropollerin kurulması ile bölgelerin değerini ve önemini yitireceği kaygısıdır.¹¹²⁹

Bu dönemde gerek EPCI’ler (EPCI à FP) gerekse metropoller kendi vergi sistemine sahip imtiyazlı kurumlar olup özellikle EPCI’lerdeki ayrıcalığa dikkat çekilmektedir. Örneğin Cole’e göre, EPCI’ler anayasaya yerel yönetim olarak dahil edilmiş, mevcut ulus altı otoritelerin (iller ve bölgeler kastedilmektedir) daha büyük birimler haline (EPCI’lere) dönüşmesine de imkân verilmiştir. Komünler arası yapılarıdaki bu büyüme radikal bir kırılmayı ifade etmektedir.¹¹³⁰ Bu bağlamda, doğrudan seçilmeyen dolayısıyla demokratik olmayan, en hızlı artan yerel harcamalara sahip ama demokratik bir incelemeye tabi olmayan EPCI’ler ve benzeri yapılar temel demokratik bakış açısıyla eleştirilmektedir.¹¹³¹

¹¹²⁷ Pariente, s. 2-3.

¹¹²⁸ Griffith, s. 24.

¹¹²⁹ Marcou, s. 10.

¹¹³⁰ Alistair Cole, “The French State and its territorial challenges”, 2010, s. 5-6.

¹¹³¹ a.g.k.

Bu dönemde yerelde ortaya çıkan bir başka olgu da “kontrat-sözleşme (contractualisation)” sistemidir. Günümüzde yerel politika oluşturma artık merkezi ve yerel aktörler arasında aynı zamanda ulus altı düzeydeki çeşitli “aktörler” arasında pazarlık ve sözleşmenin başarısına veya başarısızlığına bağlıdır.¹¹³² Gerek sözleşme sistemi gerekse EPCI’ler (metropoller dahil) 3. reform döneminde üzerinde en fazla inceleme ve tartışma yapılacak konular olacaktır.

Diğer dönemlerde olduğu gibi bu dönemde de AB ile ilişkiler Fransa açısından önem arz etmektedir. AB’nin özellikle dönemin başlarında gerçekleştirilen yerelleşme reformlarındaki etkisinin de büyük bir yere sahiptir. Zira AB ve dolayısıyla Fransa "Région (bölgeselleşme)" yapılanmasına daha çok önem vermektedirler. Nedeni de diğer AB üye devletlerindeki bölgelerle boy ölçüşebilir (compétitive) kapasitede yerel birimler yaratmak istemektedirler.

Ancak, 2008 ekonomik krizini takip eden süreçte, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin vergi sisteminde ve bütçelerinde yapılan kısıtlamalar, mali özerkliğin sınırlandırılması ve dolayısıyla oluşan yeniden merkezileşmeyle ilgili olarak AB ile olan ilişkileri de etkilemiştir. Dumont, Fransa’nın 2010’lar boyunca Avrupa Birliği standartlarını “merkezileştirmek” için kullandığını belirtmektedir. Bu dönemde, AB ile Fransa maliye bakanlığı ilişkilerine de değinen Dumont, mali hususlara ilişkin AB ile yapılan görüşmelerin AB açısından tatmin edici olmadığını kanıtlandığını, çok fazla kamu borcuna sahip olan ve reform yapmayan Fransa için Brüksel’in endişelendiğini belirtmektedir.¹¹³³

Merkezileşmeyi gündeme getiren diğer bir kurum da OECD’dir. 2010 yılında yayınladığı raporda OECD, düzenleyici normların uygulanmasına ilişkin sorumluluğun çoğunlukla merkezi hükümette kaldığını, çoğu durumda, ilgili görevler, yetki verilen

¹¹³² Kuhlmann, s. 329.

¹¹³³ Dumont, s. 12-13.

devlet hizmetleri yetkilileri tarafından, bakanlıklar ve valilerin yetkisi altında bölge ve iller düzeyinde gerçekleştirildiğini belirtmektedir.¹¹³⁴

Özetle; önceki dönemde, “Avrupa’da en büyük ve lider olma” hedefine bağlı olarak AB’yi dış politikada ilk sıraya koyan ve yerleşme reformlarını da AB bölgesel politikalar üzerinden yürüten Fransa, 2. reform döneminde de aynı politikayı izlemiş ve reformların yönlendirilmesindeki en önemli faktör yine AB’ye endeksli politikalar olmuştur. Yapılan anayasal (loi constitutionnelle) değişikliklerle daha derin ve kapsamlı gerçekleşen yerleşmede, “örgütlenme desantralize edilmiş”, teritoryal yönetimlerine referandum yetkisi ve kural koyma yetkisi verilmiş, yetki devriyle orantılı mali kaynağın eşlik etmesi kurala bağlanmıştır.¹¹³⁵ Uygulamaya yönelik yasa kapsamında ise yerel otoritelere çok detaylı bir yetki devri yapılmış, devletin sadece kaldıraç görevi görmesi öngörülmüştür.¹¹³⁶ Bu arada, Fransız bölgeselleşmesi yine Avrupa bütünleşme sürecinden etkilenmiş, AB’de daha fazla manevra alanı bulmuştur.¹¹³⁷ Dönemin diğer bir özelliği de Avrupa ve küresel bazda ekonomik olarak rekabetçi kılmak maksadıyla kendi vergi sistemine sahip EPCI’lerin yaygınlaştırılması ve metropollerin geliştirilmesidir.¹¹³⁸ Komünler arası yapılarıdaki bu büyüme radikal bir kırılmayı ifade etmektedir.¹¹³⁹ Dönemin sonunda ise devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin artması, yerelde valilere önemli yetkiler verilmesi, mali özerkliğin kaybedilmesi “yeniden merkezileşmeye” yönelişe işaret etmiştir.¹¹⁴⁰ Ekonomik krizi aşmanın bir yolu olarak benimsenen bu merkezileşmeye yöneliş, AB’yi de endişelendirmiştir.¹¹⁴¹ Bu döneme ilişkin eleştirilerden en önemlisi de uygulamaya konulan yerleşme

¹¹³⁴ OECD report, France, 2010, a.g.k, s. 143.

¹¹³⁵ LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, s. 1-2.

¹¹³⁶ Collectivités-Locales.Gouv.fr, “Historique de la décentralisation”, s. 121.

¹¹³⁷ Yeşeren Eliçin, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, s. 44.

¹¹³⁸ Griffith, s. 24.

¹¹³⁹ Cole, “The French State and its territorial challenges”, 2010, s. 6.

¹¹⁴⁰ Pariente, s. 2-3.

¹¹⁴¹ Dumont, s. 13.

reformlarının sistemin kompleksliğini ortadan kaldırılamaması ve vatandaş denetimini kuvvetlendirmeyi başaramamış olmasıdır.¹¹⁴²

Sonuç itibarıyla; önceki dönemde olduğu gibi 2. dönem yerelleşme reformları da AB bölgesel politikaları üzerinden şekillenmiştir. Diğer taraftan, yine önceki dönemde yaşandığı gibi yerel otoritelerin mali özerkliği kısıtlanmış, valilerin yetkileri arttırılmış ve yeniden merkezileşmeye doğru bir temayül belirlenmiştir. Böylece yerelde, yetki genişliği ve yerinden yönetim süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış, merkez-yerel ortak sorumluluğunda kamuya verilecek hizmetlerde merkez ve yerelin sürekli yardımlaşması ve birlikte yaşaması şeklinde açıklanmaktadır. Bu anlayışın, daha sonraki yıllarda da devam edip etmediği 3. reform döneminde incelenecektir.

¹¹⁴² Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 43.

BEŞİNCİ BÖLÜM:
YERELLEŞME REFORMLARINDA ÜÇÜNCÜ DÖNEM (2012-2017):
METROPOLLERİN YÜKSELİŞİ

Fransa’da önceki dönemlerde gerçekleştirilen yerelleşme reformları 2012’den sonra da sürdürülmüştür. François Hollande’ın Mayıs 2012’de cumhurbaşkanı olarak seçilmesi ile başlayan ve 2017 yılına kadar devam eden bu reform süreci 3. reform dönemi olarak adlandırılmaktadır. Ancak, reform yasalarının yansımaları, ön görülen süreyi aştığı için tezde, 2018’lere ve hatta daha ötedeki yıllara ait bilgiler de verilmiştir.

3. dönem reformlar kapsamında, François Hollande Hükümeti, yerelleşmenin derinleştirilmesi, yerel kamu eyleminin modernleştirilmesi, yerel kamu yetkililerinin kurumsal yapısının gözden geçirilmesi, daha da fazlasını içeren değişimleri daha geniş bir sürecin parçası haline getirmeyi amaçlayan ve genellikle devlet reformu olarak adlandırılan yeni bir reform aşamasını başlatmıştır. Pragmatik bir şekilde belirme riski nedeniyle reformlar kademeli olarak tanımlanmış ve inşa edilmiştir.¹¹⁴³

3. reform döneminin öncelikleri arasında, yerel-bölgesel işbirliği ve demokrasinin kuvvetlendirilmesi, metropollerle ilgili yasal düzenlemeler, bölgelerin ekonomik büyüme ve istihdam konularında görevlendirilmeleri, komün birliklerinin kent planlamasında yetkilendirilmesi gibi önemli konular bulunmaktadır.¹¹⁴⁴

I. 3. DÖNEM REFORMLARINA ETKİ EDEN FAKTÖRLER

Bu bölüm, “Elitlerin, Yönetmel Yapının ve AB Müktesebatının Etkisi”, “Avrupa’da Lider Olma Hedefi Yine Ön Planda” ve “Hollande’ın Reformlara İlişkin Aldığı İnisiyatif” alt başlıkları altında incelenecektir.

¹¹⁴³ Fondation Jean-Jaurès, « La Décentralisation, Un Processus En Mutation », <https://www.jean-jaurès.org/ressource/la-decentralisation-un-processus-en-mutation/>, (Erişim : 11.3.2023).

¹¹⁴⁴ Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 43.

A. Baskı unsuru olarak elitler, Yönetmel Yapı ve AB Müktesebatı

Diğer reform dönemlerinde olduğu gibi bu dönemde de yerelleşme reformları AB üzerinden şekillenmiştir. Bu süreçte, bir baskı unsuru olarak Fransız siyasi ve idari elitlerin rolleri, yönetmel yapıda yapılan değişikliklerin ve AB'ye uyarlanan yasaların önemli bir yer teşkil ettiği görülmektedir.

Parsons'dan aktaran Lequesne'e göre, Fransa'nın Avrupa entegrasyon projesine dahil olması tarihsel olarak çoğunlukla siyasi ve idari elitlerin baskısı ile gerçekleştirilmiştir. Altmış yıldan beri bu elitler, AB'ye olan ilgide dile getirdikleri üç temel unsur bulunduğunu belirtmektedir. Bunların ilki, AB, birliği oluşturan diğer ülkeler üzerinde liderlik yapan başlıca üye devletlerden oluşan bir “çekirdek” yapı olmalı ve Fransa ile Almanya motor veya itici güç rolünü paylaşmalıdır. İkincisi, AB sadece bir “pazar” olmakla sınırlı kalmamalı, dış politika ve güvenlik politikasını içeren politik bir proje (l'Europe puissance) olarak gelişmelidir. Üçüncüsü, AB'deki yönetim, uluslararası ve hükümetler arası kurumların bir kombinasyonu olmalıdır. Ancak, Fransız elitleri tarafından AB'ye empoze edilmek istenen bu temel unsurlar ile 1989'da Avrupa'da yaşanan dramatik değişimlerin çatıştığı görülmektedir. Zira Sovyet bloğunun çökmesi, Almanya'nın yeniden birleşmesi ve AB'nin doğuya doğru hızla genişleme ihtiyacı sonucunda yeni sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu ise Fransa'nın öteden beri benimsediği AB politik projesinden “piyasa odaklı” projeye kaymayı yani derin bir çelişkiyi işaret etmektedir.¹¹⁴⁵

Bu bağlamda, AB ile bütünleşme sürecinde baskı unsuru olarak öne çıkan Fransız bürokratlarının bütünleşmeyi kolayca kabul ettikleri söylenemez. Tarihsel süreçte, Avrupalılaşmaya ve AB ile entegrasyona karşı çıkan Fransa'nın tecrübeli bürokratları AB yetkililerince uzun zaman ikna edilmeye çalışılmıştır. Bu bürokratların

¹¹⁴⁵ Lequesne, s. 1.

bu süreçte gösterdikleri zorlanmanın asıl nedeni ülkede yaygın olan “milli egemenlik” ideolojisinin varlığıdır.¹¹⁴⁶

Aslında, Avrupalılaştırmanın en bağlayıcı unsuru daha çok AB düzenlemeleridir. Çoğu zaman AB ve Fransız mevzuatı arasında önceden bir uyum olmasına rağmen AB'nin ulusal siyasi sistemle eklemlenmesi sürecinde AB, bir veto oyuncusu gibi davranmakta, Avrupa standartları haline gelen ve giderek artan bir dizi Fransız yasasının değiştirilmesini de zorlamaktadır. Dolayısıyla AB giderek ulusal siyasette veto oyuncusu haline gelmektedir.¹¹⁴⁷

Bununla birlikte, yerelleştirme reformları sürecinde, özellikle, 2005'ten sonra, yönetsel yapıdaki değişiklikler AB ile entegrasyonu giderek kolaylaştırmıştır. Özellikle yeni bir “Bakanlıklararası Koordinasyon Birimi” oluşturulması önemli bir adımdır.¹¹⁴⁸ Müteakiben oluşturulan Avrupa İşlerinden Sorumlu Genel Sekreterlik (SGAE), yönergelere uygun olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanan, Avrupa işlerinin bakanlıklar arası koordinasyonundan Başbakanın yetkisi altında sorumludur. Rolü, Fransa'nın Avrupa Birliği ve OECD içindeki konumunun tutarlılığını ve birliğini garanti altına almaktır.¹¹⁴⁹ 17 Ekim 2005'te teşkil edilen, Fransa'nın AB'de tek sesle konuşmasını sağlamaktan sorumlu olan SGAE'nin oluşturulması bu süreçte önemli bir köşe taşıdır.

Diğer yandan, AB'ye ilişkin kanunların gerektirdiği zorunluluklar kapsamında daha önceki reform dönemlerinde düzenlenen yasalardan 3. reform dönemine yansıyanlara bakıldığında, AB ile ilgili konularda bu yasaların öngördüğü zorunluluklar

¹¹⁴⁶ Christian Lequesne, “French Central Government and the European Political System, By Change and adaptation since the Single Act, Adjusting to Europe”, *London: Routledge*, 1996, s. 111.

¹¹⁴⁷ Sylvain Brouard vd., «Les lois françaises sont-elles écrites à Bruxelles? L'eupéanisation limitée de l'activité législative en France et ses significations», *Revue de l'Union Européenne*, n°561, septembre 2012, s. 26.

¹¹⁴⁸ 2005'te DATAR, DIACT olarak isim değiştirmiştir. Bknz. Enseigner De Gaulle, “La création de la DATAR”.

¹¹⁴⁹ Secrétariat général des affaires européennes, “Bienvenue sur le site du SGAE”, <https://sgae.gouv.fr/sites/SGAE/accueil.html>, (Erişim : 19.2.2023).

bulunmaktadır. Örnek olarak, 1999 Voynet yasasının 1 ve 2. Maddesinde; “Tutarlı ve birleşik bir Avrupa bütünü içinde gelişmek”, “Avrupa Birliği'nin inşasına yetki ikamesi ilkesine uygun olarak katılmak”, “Avrupa ekonomik ve sosyal uyum politikasına dahil edilmeyi teşvik etmek”, “Avrupa ve uluslararası bir mesleğe sahip kalkınma merkezlerini güçlendirilmek”, “Avrupa düzeyinde uygulanan politikalarla tutarlılığının yanı sıra yerel kamu politikalarının tamamlayıcılıklarını güçlendirilmek” ve buna benzer ifadeler yer almaktadır (Md. 1, 2).¹¹⁵⁰

Dolayısıyla gerek AB'ye uyarlanan yasalar gerekse hükümet içindeki AB'ye uyumlu yapılanmalar ve bütün bunlarla birlikte ikna edilen Fransız bürokratları AB ile işlerin yürütülmesinde önemli rolleri bulunmaktadır. Bu çerçevede, ilk bakışta, tarihsel süreçte yaşandığı gibi, bu dönemde de 3. dönem yerelleşme reformlarının da AB'ye endeksli politikalar üzerinden şekillenmesinde bu elitlerin rolünün bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, 3. reform dönemine kadar çıkarılan birçok kanun AB ile entegrasyonu tercih olmaktan çıkarmış ve ilişkileri zorunlu hale getirmiştir.

Diğer yandan, AB müktesebatı kapsamında, AB kurum ve mevzuatına ilişkin zorunluluklar da bu dönemdeki reformları önemli derecede etkilemiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki AB fonları sayesinde yerel yönetimlerin geliştiğini gören Fransa için AB artık vazgeçilmez bir reform aracı olmuştur. Nitekim 2012 yılında senatoya sunulan bir raporda, Devlet kontrollerinin, yerel yönetimler tarafından Avrupa Birliği hukukundan kaynaklanan yasal ve bütçe standartlarının gerekli uygulanmasına katkıda bulunması gerektiği belirtilmektedir. AB'ye karşı, tüm kamu idarelerinin yönetiminden (başta yerel yönetimler olmak üzere) mali açıdan sorumlu olması nedeniyle Devletin kontrolünün daha da önemli olduğu ifade edilmektedir.¹¹⁵¹ Görüldüğü gibi artık Devlet,

¹¹⁵⁰ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999.

¹¹⁵¹ Rapport de Mézard, Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales, N° 300 Session Ordinaire de 2011-2012, Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 janvier 2012.

AB ile ilgili konularda teşvik edici ve sorumluluğu artırıcı yönde yerel yönetimler üzerinde denetim sağlamaktadır.

Dolayısıyla, AB kurumları ve mevzuatı da yerelleşme reformları açısından 3. reform döneminde de önemli bir yere sahiptir. Bunlar: Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler ve Bölgeler Kongresi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Bölgeler Asamblesi, Bölgeler Komitesi (Comité des Régions), Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi (Comité économique et social européen) gibi kurumların yanında Maastricht antlaşması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa bölgesel fonları, proje bazlı yerel AB programları gibi mevzuatlardır. Bu kurumlara ve mevzuata ilişkin olarak daha önceki bölümde detaylı bilgi verilmiştir. 3. reform döneminde de ön plana çıkan bu kurumlar ve mevzuata ilişkin kriterler, çalışmalar ve yayınladıkları raporlar üye ülkeler açısından bağlayıcı nitelikte olmaya devam etmiştir.

Özellikle, bölgelerin gelişmesinde önemli bir rolü olan ve Avrupa Yerel Yönetimler ve Bölgeler Kongresinin sorumluluğunda üye ülkelere dağıtılan AB bölge fonları şüphesiz Fransız bölge yönetimlerinin gelişmesinde de önemli bir faktördür. Bölgelerin Brüksel’de bürolar açmasından sonra, AB’nin yerel yönetimlerdeki reformlara ilgisi daha da artmaya başlamış ve bu kurumlarla doğrudan karşılıklı ilişki içine girilmiştir.¹¹⁵² AB’den alınan bu fonlar en büyük ekonomik ve sosyal etkiye sahip faaliyetlere öncelik verecek şekilde kullanılmaktadırlar. Fonlar, AB ile koordineli olarak hazırlanan büyük ölçekli alt yapı projeleri için yıllara sâri bir şekilde dilimlere ayrılmış olarak kullanılmaktadır.¹¹⁵³ Böylece bölgeler ve şehirler AB değerlerine göre gelişme göstermeye başlamışlardır.¹¹⁵⁴

¹¹⁵² Assemblée nationale, « Projet de loi constitutionnelle (N° 369) », 13 Novembre 2002, s. 20.

¹¹⁵³ Verpeaux vd., s. 39.

¹¹⁵⁴ Demirel, s. 312.

Örneğin, program ve projeler kapsamında, 2014-2020 dönemi için AB'den Fransa'ya tahsis edilen fon miktarı 703 milyon Euro civarındadır. Fonlar, nispeten daha az gelişmiş olan yerlerden Bourgogne, Alpes, Atlantic, Caribbean, Guiana gibi bölgeler ile bazı sosyal projeleri kapsamaktadır.¹¹⁵⁵ Bu meblağa, tarım ve ziraatı geliştirmek, KOBİ'lere, Ar-Ge'ye ve işgücü piyasalarına yatırım yapmak, yeniliği ve istihdam yaratılmasını desteklemek gibi alanlardaki fonların dahil olmadığı göz önüne alınırsa, AB fonlarının reformlardaki rolü daha iyi anlaşılabacaktır.

B. “Avrupa’da Lider Olma” Hedefi Yine Ön Planda

Fransa'nın AB ile olan ilişkilerinde altyapı fonlarını sağlamanın yanında öteden beri var olan Avrupa liderliği hedefi de önemli bir yer tutar. Yerelleşme reformlarını AB kriterlerine göre gerçekleştirmede dolaylı olarak etkisi bulunan bu hedef, AB ile işbirliğini canlı tutmada önemli bir rolü bulunmaktadır. Bu bağlamda, Fransa'nın kendi güvenliği için geliştirdiği strateji ortaya konulursa AB'ye bakış açısı da kolayca anlaşılabacaktır.

Fransa'nın milli güvenlik stratejisini açıklayan güvenlik strateji belgesi “beyaz kitap (livre blanc) olarak adlandırılmaktadır. Fransa'nın beyaz kitabı, 1972, 1994, 2008 ve son olarak da 2013'te yayınlanmıştır.¹¹⁵⁶ Hollande 2012 seçimlerinden hemen sonra verdiği bir talimatla hazırlattığı ve 2013 yılında bizzat Hollande'ın imzasıyla yayınlanan beyaz kitap,¹¹⁵⁷ Fransa'nın Avrupa'da lider olma hedefini büyük bir hevesle devam ettirdiğine ilişkin önemli ifadeler içermektedir. Çoğunlukla AB ile olan ilişkileri kapsayan kitaptaki görüşler müteakip maddelerde özet olarak belirtilmiştir.

¹¹⁵⁵ EU regional and urban development, « France », https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/france/, (Erişim: 6.5.2022).

¹¹⁵⁶ Raif Akbaş, *Fransa'nın Güvenlik Stratejisi ve Afrika: Post-Modern Sömürgecilik ve Askeri Müdahaleler*, Sonçağ Yayıncılık, 2021, s. 2-6.

¹¹⁵⁷ François Hollande, “French White Paper On Defence and National Security, 2013”, <https://www.defense.gouv.fr/content/download/215253/2394121/White%20paper%20on%20defense%20%202013.pdf>, (Erişim: 21.2.2022).

Avrupa Birliği'nin kurucu üyesi olan ve küresel erişime sahip bir Avrupa gücüne sahip Fransa kendisini, ortak demokrasi, adalet ve barış değerleriyle birleşmiş 500 milyon vatandaştan oluşan AB topluluğuna ait olarak görmekte, üye Devletler ile yarım yüzyıldan fazla bir süredir ortak kaderi paylaştığını ifade etmektedir (s. 11). Stratejik boyutta, Avrupa'nın kendi güvenliği için daha fazla sorumluluk üstlenmesinin beklendiği ve daha kolektif bir AB hareketi için kaynakların bir havuzda toplanmasının uygun olacağı, Fransa'nın kendi adına, inisiyatif ve liderlik kapasitesini kullanabileceği belirtilmektedir (s. 16).

Fransa; Avrupa'nın dışında Akdeniz, Afrika, Arap-Basra Körfezi, Balkanlar, Kafkasya ve hatta Asya'yı da Avrupalıların ilgi alanında görmekte ve buralardaki güvenlik boşluklarını Avrupalı ortaklarıyla birlikte doldurmaları gerektiğini belirtmektedir (s. 29, 32, 55, 63). Bu nedenle Fransa, savunma ve ulusal güvenlik stratejisi çerçevesinde, savunma ve güvenliğe yönelik bir Avrupa yaklaşımı oluşturmanın bir öncelik olduğunu düşünmektedir (s. 62).

Beyaz kitapta ortaya konulan AB'ye endeksli politikanın, devlet başkanlarının konuşmalarında da dile getirildiği gözlenmektedir. Avrupalılaşmayı ön plana çıkarma ve Avrupa'nın lideri olma amaçlarını sık sık dile getiren Fransa devlet başkanları, bu geleneği Hollande döneminde de sürdürmüştür. Konuya ilişkin olarak Hollande'ın, 2. Dünya Savaşı zaferinin 69. Yıldönümünde yaptığı konuşmada, Avrupa'nın Fransa'ya ihtiyacı olduğunu belirtmektedir.¹¹⁵⁸ Hollande, benzer bir konuşmayı, 30 Ağustos

¹¹⁵⁸ "Avrupa artık büyüdü, dünyanın en büyük demokratik devletler grubu ve en büyük ekonomisi haline geldi. ... Bu inanılmaz dirilişi, bu olağanüstü yeniden doğuşu neye borçluyuz? Birliğe! Vatandaşların birliğine, ekonomilerin birliğine, ulusların birliğine. François Mitterrand'ın Avrupa Parlamentosu'ndaki son konuşmasında yaptığı ciddi uyarıyı hatırlamalıyız: 'Milliyetçilik savaştır!'. Bunu, yetmiş yıl önce, uygarlığın neredeyse yenik düştüğü zaman gördük. Avrupa, dünyadaki ilk ekonomik varlıktır. Siyasi düzeyde böyle olmaktan uzaktır. Bedelini ödüyor. ... Fransa'nın Avrupa'ya ihtiyacı olduğu gibi, Avrupa'nın da Fransa'ya ihtiyacı var. Kısa ya da uzun vadede her şey birleşmemizi emrediyor, siyasi gerçekçilik, demokratik ideali kendi çıkarımız olarak! Dünyanın kaderini etkilemek için birleşin". Bknz. Elysee, « Tribune de M. François Hollande », Président de la République, dans "Le Monde" du 8 mai 2014, sur la construction européenne, intitulée "L'Europe que je veux", <https://www.elysee.fr/francois-hollande/2014/05/08/tribune-de-m-francois-hollande-president-de-la->

2016'da Büyükelçiler Haftası münasebetiyle düzenlenen toplantıda yapmıştır. Bu konuşmada da Avrupa'da lider olma vurgusu vardır.¹¹⁵⁹

Konuşmalarında, Avrupa Birliği'nin "ekonomik" bir ortaklık olmanın yanında "siyasi" bir birlik olması gerektiğini sık sık vurgulayan Hollande, bu birliğin, havuza konulacak donanımlarla birlikte kendi kontrolünde oluşturulması gerektiğini, böyle yapıldığı takdirde Avrupa'nın dünyada hem ekonomik hem de siyasi açıdan söz sahibi olacağını ifade etmektedir. Hollande, savunma ve ulusal güvenlik stratejisi çerçevesinde, savunma ve güvenliğe yönelik bir Avrupa yaklaşımı oluşturmanın bir öncelik olduğunu düşünmekte, Fransız çıkarlarına ve Avrupa'nın çıkarlarına hizmet eden güçlü ve etkili bir ittifakı teşvik etmektedir.

Diğer taraftan, Rein'in yaptığı bir çalışma kapsamında, Dış Politika Analizi (Theory as a Foreign Policy Analysis-FPA) aracı olarak kullanılan Rol Teorisi çerçevesinde, 2012-2016 döneminde Başkan François Hollande tarafından sunulan yirmiden fazla dış ve güvenlik politikası söylemi kapsamlı bir şekilde analiz edilmiş ve geleneksel Fransız Ulusal Rol Anlayışları (French National Role Conceptions-NRCs) ile karşılaştırılmıştır.¹¹⁶⁰

Çalışmanın sonunda, "Yeni bir Avrupa Mimarisinin Savunucusu" olarak adlandırılan Ulusal Rol Anlayışlarının (NRC), bugün hala mevcut olduğu ve "Savunma Avrupası (Europe de la Défense)" kavramıyla vücut bulan ortak bir Avrupa güvenlik ve

republique-dans-le-monde-du-8-mai-2014-sur-la-construction-europeenne-intitulee-leurope-que-je-veux, (Erişim : 22.2.2022).

¹¹⁵⁹ "Avrupa savunması konusu Avrupa kadar eskidir ancak görünüme göre tarihsel olarak, savunmayı değil, ekonomiyi ve ardından para birimimizi ele alarak başladık. Şimdi, Fransa'nın yaptığı gibi hem kendi kaderimiz hem de dünyanın kaderi için eylemlerimizi kontrol etmek için harekete geçme zamanıdır. Dolayısıyla Avrupa, stratejik bağımsızlığını yaratmak için gerekli askeri yetenekleri ve endüstriyel kaynakları inşa etmelidir ve ben bir Avrupa güvenlik ve savunma fonunun oluşturulmasını öneriyorum. Ve sonunda, daha iddialı hedefler belirlemek isteyen devletler, anlaşmalarda öngörüldüğü gibi kalıcı yapılandırılmış işbirliği kurabilirler". Bknz. « Discours à l'occasion de la Semaine des Ambassadeurs by Présidence de la République », Paris, 30 August 2016. <https://uk.ambafrance.org/President-Hollande-outlines-French-foreign-policy-26084>, (Erişim : 22.2.2022).

¹¹⁶⁰ Hampus Rein, "French Foreign and Security Policy Roles under François Hollande: A Role Theory Foreign Policy Analysis", *Bachelor's Thesis*, Swedish Defence University, 2016/17, s. 36.

savunma kimliği inşa etme yönündeki Fransız hedefi tarafından temsil edildiği belirlenmiştir. Retorik biraz değişmiş gibi görünse de Fransızların Avrupa güvenlik ve savunma işbirliğinin entegrasyonunu sürdürme konusundaki temel iradesi değişmemiştir. Bu nedenle, bugün daha uygun bir NRC'nin tartışması, "Bir Avrupa Konfederasyonunun Savunucusu" olacağını ifade etmek mümkündür. Aynı çalışmada, Rieker'in ilginç bir yorumu olan Fransa'nın tıpkı ABD gibi kendisini dünya için vazgeçilmez olarak gördüğüne ilişkin tespitin de kanıtlandığı ifade edilmektedir.¹¹⁶¹

Buraya kadar yapılan tartışmalardan, Fransa'nın gerek Avrupa'da gerekse Avrupa dışında kalan diğer kıtalarda lider bir devlet olmayı arzuladığı anlaşılmaktadır. Özellikle, sahip olduğu bazı yetenekleri (nükleer güç ve BM Güvenlik Konseyinin beş daimî üyesinden birisi) öne sürerek liderliğe ilişkin görüşlerini dikte etmektedir. Üstelik, kendisinin menfaat alanı olan Ortadoğu, Akdeniz ve Afrika'da yapılacak olan hareketlerde Avrupa Birliğinin diğer üyelerinin de müdahil olmasını istemekte ve bunları yapabilmek için de kendisinin kontrolünde bir yetenek havuzunun oluşturulmasını önermektedir. Fransa'nın sıkı sıkıya sarıldığı bu Avrupa politikası, daha sonra inceleyeceğimiz yerleşme reformlarının AB'nin güdümünde ve onunla işbirliği içinde yapılmasında dolaylı olarak rol oynayacaktır.

C. Hollande'ın Reformlara İlişkin Aldığı İnisiyatif

Francois Hollande'ın 2012 seçim kampanyası, Sarkozy'nin gösterişli kampanyası yerine, bilinçli olarak benimsenen bir tarz olan, "normal" bir aday ve "potansiyel başkan" konumlandırmasına dayanıyordu. Anti-Sarkozizm, erken Hollande döneminin temel bir dinamiği idi, daha önceki dönemde gerçekleştirilen devlet reformu ve

¹¹⁶¹ a.g.k.

yerelleşme alanlarında oldukça farklı şekillerde örneklenen olumsuz bir çerçeve çizilmekteydi.¹¹⁶²

Hollande, yerelleşme reformlarına ilişkin görüşlerini seçimlerden önceki propaganda faaliyetleri sırasında ifade etmeye başlamıştır. 30 Ocak 2012’de yaptığı konuşmada, yereldeki seçilmiş yetkilileri dahil ederek yeni bir yerelleşme aşamasını başlatacağını, bunun için demokrasinin ve yerel özgürlüklerin güçlendirilmesine ilişkin bir yasa çıkaracağını, özellikle, bölge ile il meclis üyelerinin birleştirilmesiyle oluşturulan (Sarkozy döneminde) teritoryal meclis üyeliğine son verileceğini ve yetkilerin netleştirilmesinin sağlanacağını ifade etmiştir. Ayrıca, devlet ile yerel yönetimler arasında hibelerin mevcut seviyelerini garanti eden bir güven ve dayanışma anlaşmasının imzalanacağını, daha fazla sorumluluk karşılığında komünlere, illere ve bölgelere daha fazla özerklik vererek yerel vergilendirmede reform yapacağını belirtmiştir.¹¹⁶³

Yine Hollande, 3 Mart 2012’de yerelleşmeye ilişkin yaptığı konuşmasının başında, Mitterrand’ın bir ifadesi olan “Fransa’nın ilk inşasında merkezileşmeye ihtiyacı vardı, şimdi de çözülmemesi için yerelleşmeye ihtiyacı vardır” söylemini tekrarlamıştır. Hollande, aynı zamanda, "Fransa bölünmez demokratik ve sosyal bir cumhuriyettir" ifadesini defalarca tekrar etmiştir.¹¹⁶⁴ Hollande’ın bir sosyalist başkan adayı olarak burada, bir sosyalistin yapacağı yerelleşme reformlarının önceki dönemlerden farklı olarak federatif bir yapıya sürüklenme endişesi olan bazı toplum kesimleri için olumsuz

¹¹⁶² Alistair Cole, “Not saying, not doing: Convergences, contingencies and causal mechanisms of state reform and decentralisation in Hollande’s France”, 2014, s. 115.

¹¹⁶³ « Programme électoral de M. François Hollande », député PS et candidat à l’élection présidentielle Prononcé le 30 janvier 2012, <https://www.vie-publique.fr/discours/184662-programme-electoral-de-m-francois-hollande-depute-ps-et-candidat-le>, (Erişim : 22.2.2022).

¹¹⁶⁴ Agence Bretagne Presss, « Hollande : La France a besoin de la décentralisation pour ne pas se défaire », Publié le 3/03/12, <https://abp.bzh/hollande-la-france-a-besoin-de-la-decentralisation-pour-ne-pas-se-defaire-25056>, (Erişim : 22.2.2022).

bir tepki yaratacağını düşünmüş olabileceği ve bu nedenle sık sık “bölünmezlik” vurgusu yaptığı değerlendirilmektedir.

4 Nisan 2012’deki konuşmasında ise amaçlarının teritoryal yönetimlere tüm gücü vermek olduğunu belirtmiştir. Bunun için özellikle, hızlı bir şekilde kalkınma, istihdam, barınma (konut yapımı) konularında bölgelere daha fazla sorumluluk vermek istediklerini beyan etmiştir.¹¹⁶⁵

Hollande Cumhurbaşkanı olarak seçildikten sonra da yerelleşme reformlarına ilişkin görüşlerini bildirmeye devam etmiştir. 20 Kasım 2012’de Belediye Başkanları 95. Kongresinde, çok yakında uygulamaya koyacakları yerelleşme reformlarına ilişkin olarak yaptığı konuşmada öncelikle, yapılacak olan yerelleşme reformları ile teritoryal yönetimlerde yeni bir çerçeve oluşturulacağını ifade etmiştir.¹¹⁶⁶

Hollande’a göre, getirecekleri bir yeniliğin de açıklığı ve tutarlılığı sağlamak, yetki dağılımlarını yeniden belirlemek ve devlet ile teritoryal yönetimler arasında *sözleşmeler* düzenlemek olacaktır. Ayrıca, daha önce yapılan vergi reformundaki karışıklıkları ortadan kaldırmak için de yeni bir *vergi düzenlemesi* yapılacaktır.¹¹⁶⁷

¹¹⁶⁵ Vie publique, « Déclaration de M. François Hollande, sur ses priorités gouvernementales s'il est élu président de la République, Rennes le 4 avril 2012 », <https://www.vie-publique.fr/discours/184783-declaration-de-m-francois-hollande-depute-ps-et-candidat-lelection>, (Erişim : 22.2.2022).

¹¹⁶⁶ Hollande’ın konuşması özetle şöyledir: “Öncelikle, yapılacak olan yerelleşme aracılığıyla teritoryal yönetimlere yeni bir çerçeve vermenin zamanı gelmiştir. Cumhuriyetin büyük bir kanunu olan Deferre kanunundan otuz yıl sonra devlet hiç şüphesiz değişmiş ve yerelleşme reformları teritoryal yönetimleri dönüştürülmüştür. Ancak zamanla, devredilen yetkileri sorgulayan yeni denetim biçimleri yeniden ortaya çıkmış ve hepsinden öte, sinsice bir yolla, kuralları çoğaltarak yerel yönetimlerin serbest yönetimi ilkesinin biçimi bozulmuştur. Bildiğiniz üzere, merkezi devlet dönemlerinde devlet zengindi. Bugün devlet daha yoksul ve belediyeler yönünde karar vermek uygun bir yol olacaktır.” Bknz. Vie publique, « Circonstances : Ouverture du 95ème Congrès des Maires et présidents de communautés de France, à Paris le 20 novembre 2012 », <https://www.vie-publique.fr/discours/186431-declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-la>, (Erişim : 22.2.2022).

¹¹⁶⁷ Hollande şunları ifade etmiştir: “... Yerelleşmeye açıklığın ve tutarlılığın yeniden kazandırılması gerekmektedir. Hemşerilerimiz tarafından bizden istenen açıklık, devlet ile belediyeler arasında ve kendi yönetim kademeleri arasındaki yetki dağılımında basit ve anlaşılır olmasıdır. Bu bağlamda, bir sonraki yerelleşme yasasında yer alacak olan bu kamu eylemi, yetki bütünlüğü fikrini ele alacak, aynı zamanda belediye liderliğinin rolünü tanımlayacak, teker teker teritoryal yönetimler arasında her alanda mümkün olduğu kadar iyi şekilde harekete geçme tarzını ortaya koyacaktır. Tutarlılık ise işletme vergisi reformunun görülen bazı ters etkilere son vermek amacıyla bir vergi reformunu başlatmaktan geçmektedir. Çünkü ticari emlak vergisi (işletme vergisi yerine geçen), bazı kasabalarda tüccarların

Bunlara ilave olarak, Hollande’a göre, hükümetin üstleneceği yeni yerleşme aşaması, devlet ile komünler arasında “iyi davranış kurallarının” temellerini de atmalıdır. Bu bağlamda, devlet, teritoryal yönetimlere ait sorumluluk alanında her türlü mahalli komisyonlar oluşturmaktan vazgeçmelidir. Örnek olarak, illerdeki belediyelerle ilgili derneklerin sayıları o kadar artmıştır ki bu kuruluşlara belediyelerden gönderilecek seçilmiş personel bulmakta sıkıntı yaşanmaktadır. Sayıları çok artan bu komisyonların o kadar da çok işe yaradıkları söylenememektedir.¹¹⁶⁸

Dile getirilen diğer bir konu da kendilerine belirli statüler verilen komünler arası işbirliği kuruluşlarının büyüklüklerine ilişkindir. Hepsi kentsel olmayan, ancak bugün teritoryal yönetimler arasında rekabetin gerektirdiği büyüklükte olan büyük komünler arası işbirliği toplulukları bulunmaktadır. Ancak, Avrupa ölçeğinde olabilmek için bu statü, yeni yerleşme reformu kapsamında komünlerin temsilini engellemeden Fransa’nın büyük metropollerine getirilmesi gereken bir statü ile tanınacaktır.¹¹⁶⁹

Dolayısıyla, Hollande’ın hem seçimlerden önce hem de başkan seçildikten sonra yaptığı konuşmaların ağırlık merkezini, daha sonra yapacağı yerleşme reformları teşkil etmektedir. Konuşmalarda, düzenlenecek olan reform yasasının ana başlıkları verilmektedir. Reformlar ile amaçlananların genellikle, teritoryal yönetimlere tüm gücü vermek, devlet ile teritoryal yönetimler arasında sözleşmeler düzenleyerek açıklığı ve tutarlılığı sağlamak, yetki dağılımlarını yeniden belirlemek olacaktır. Ayrıca, daha önce yapılan vergi reformundaki karışıklıkları ortadan kaldırmak için yeni bir düzenleme yapılacağı, hızlı bir şekilde kalkınma, istihdam, barınma (konut yapımı) için bölgelere daha fazla sorumluluklar verileceği ve özellikle büyük metropollerin gelişmesinin teşvik

anlamadıkları bazı öngörülme yen ücretlerin oluşmasına neden olmuştur.” Bknz. « Circonstances : Ouverture du 95ème Congrès des Maires et présidents de communautés de France, à Paris le 20 novembre 2012 ».

¹¹⁶⁸ Vie publique, « Circonstances : Ouverture du 95ème Congrès des Maires et présidents de communautés de France, à Paris le 20 novembre 2012 ».

¹¹⁶⁹ Vie publique, « Circonstances : Ouverture du 95ème Congrès des Maires et présidents de communautés de France, à Paris le 20 novembre 2012 ».

edileceği anlaşılmaktadır. Reformların asıl amacının Avrupa ölçeğinde ve Avrupa'dakilerle rekabet edebilecek metropoller yaratmak olduğu da vurgulanmaktadır.

Buraya kadar yapılan tartışmalardan, daha önceki dönemlerde AB'ye endeksli politikaların sıkı takipçisi olan Fransa'nın, 3. reform dönemi kapsamında gerçekleştirilecek olan yerleşme reformlarında da AB'yi referans alacağı anlaşılmaktadır. Bunun izleri, Fransa'nın takip edeceği dış politika, birlik müktesebatının gerekleri ve Hollande'ın yaptığı "Avrupa" vurgusunda görülmektedir.

II. TERİTORYAL YÖNETİMLERDEKİ DEĞİŞİMLERE GENEL BİR BAKIŞ

3. reform dönemi reformları genellikle, Sarkozy'nin merkezileştirme eğilimine yönelik çıkarılan kanunların tersini yapmaya yönelik olduğu söylene de reformlara bakıldığında, reformların bir bölümünün önceki dönemin devamı niteliğinde olduğu görülmektedir. Örneğin, metropollerin ön plana çıkarılması ve sayılarının arttırılması bir önceki politikaların sürdürülmesi olarak görülmelidir.

Dönemin başlangıcında (2014-15), Başkan Hollande'ın hükümetleri üç yerel reform başlatmıştır. Bunların ilki MAPTAM kanunu, esas olarak 13 Fransız şehrinde yeni metropoliten yetkililerin getirilmesiyle ilgilidir. İkincisi, NOTRe kanunu, başlangıçta bölgeleri güçlendirmek ve Fransa'nın karmaşık ulus altı yönetim modelinde kimin ne yaptığıyla ilgili olarak daha fazla açıklık getirmek için tasarlanmıştır. Üçüncüsü, 2015 reformu ile bölgeler haritasındaki bölge sayısının 22'den 13'e düşürülerek alanca daha büyük ama sayıca daha az bölge belirlemeyi ve bölgelerin her zaman merkezde yer alan stratejik işlevleri resmen yerine getirmesine izin vermeyi amaçlamıştır.¹¹⁷⁰

¹¹⁷⁰ Alistair Cole, Jeanne Chauvel ve Romain Pasquier, "Trust and Transparency in multi-level governance: new findings from the French regions", *ECPR General Conference Paper Oslo*, 06 - 09 September 2017, s. 2.

Bu yasalardan, Cumhuriyetin yeni toprak örgütlenmesine ilişkin 7 Ağustos 2015 tarihli NOTRe yasası,¹¹⁷¹ komünler arası gruplaşmaların oluşturulması için asgari eşiğin artmasıyla birlikte bağlayıcı bir bileşen de içermekte olup Sarkozy döneminde onaylanan yerel yönetimler reformuna ilişkin 16 Aralık 2010 tarihli kanunun (RCT) devamı niteliğindedir.¹¹⁷²

İller ve bölgeler için (Sarkozy döneminde kaldırıldıktan sonra Hollande tarafından tekrar ihdas edilen) genel yetki ilkesi yeniden iptal edilmiştir. Bu kapsamda, bir yerel yönetim otoritesi için yetkilerinin teker teker açıklanmasına lüzum göstermeden genel manada bir konuya el atma olanağına sahip olması anlamına gelen genel yetki sadece komünlere tanınmış bulunmaktadır.¹¹⁷³

Bu reformlar içinde metropollerle ilgili proje önemli bir adımdır. Çeşitli yazarlardan aktaran Eliçin'e göre, metropoller, farklı yerel birimler arasında görünmez bir zenginlik dolaşımına olanak vermekte, böylece metropollerin sağladığı ekonomik büyüme yakın çevrelerine de yayılmaktadır.¹¹⁷⁴

A. Sarkozy'ye Ait Projenin İptali: Delege Seçimlerindeki Değişiklik

İl/komün meclis üyeleri ile topluluk delegelerinin seçiminde ve seçimin yapılacağı tarihte değişiklik yapılmasına ilişkin 17 Mayıs 2013 tarihli kanun¹¹⁷⁵ bir önceki dönemde kabul edilen ancak uygulanması 2014 yılında yapılacak olan yerel seçimlere ertelenen bir Sarkozy projesidir.

¹¹⁷¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé) portant nouvelle organisation territoriale de la République (1), <https://www.vie-publique.fr/Loi/20721-Loi-notre-Loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la>, (Erişim: 4.6.2022).

¹¹⁷² Rapport d'Information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRe), s. 5.

¹¹⁷³ a.g.k.

¹¹⁷⁴ Eliçin, "Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme", s. 46.

¹¹⁷⁵ Loi no 2013-403 du 17 mai 2013.

17 Mayıs 2013 tarihli kanun, yerel yönetimlerin reformuna ilişkin 16 Aralık 2010 tarihli kanunla oluşturulmuş olan bölgesel meclis üyeliğini (conseillers territorial) ortadan kaldırmaktadır (Md. 1). Bölge meclis üyeliğini yürürlükten kaldırıldığında, halen genel meclis üyeliği olarak adlandırılan il meclis üyeliği için yeni bir seçim usulünü tanımlanmakta ve kanton seçimleri il seçimleri haline gelmektedir.

İl meclis üyeleri kanton başına iki kişi olacak ve bu çiftler, bir kadın ve bir erkekten oluşacaktır (Md. 3). Her kantonda bu ikili iki türlü seçimle ve çoğunluk oyuyla seçilecektir. Seçilen görevlilerin sayısı değişmeyecek ancak daha iyi demografik temsile izin vermek için her ilin kanton haritasının değiştirilmesi gerekecektir (Md. 4). Bu kapsamda, Ulusal Meclis, kantonların sayısının yarıya indirilmesini öngören bir hükmü de kabul etmiştir.

Kanun, aynı zamanda komünler ve komünler arası işbirliği kurumlarına ilişkin seçimleri de kapsamaktadır. Bu kapsamda, seçilen listelerin ilkinin komünler arası işbirliği kurumlarının üyeliklerine ait olması ön görülmüştür. Ayrıca, bu hükümlerin daha fazla sayıda komün ve komünler arası kamu kuruluşunu kapsayacak şekilde genişletilmesi amacıyla, belediye meclis üyeliklerinin seçimi 3.500'den fazla nüfus için yapılmıyorken bu kanunla nüfus kriterinde değişiklik yapılmış ve 1.000 ve üzeri nüfus için seçim kriteri olarak kabul edilmiştir. Kanun, başlangıçta Mart 2014'te yapılması planlanan il ve bölge seçimlerini Mart 2015'e ertelemektedir zira 2014'teki seçim takvimi halihazırda üç seçimle (belediye, Avrupa ve senatör seçimleri) dolu durumdadır.¹¹⁷⁶

Ön görülen seçim sistemi çoğunluğu teşvik etmeye yöneliktir. İki türlü seçimin ilkinde, doldurulacak sandalye sayısının yarısı, kullanılan oyların salt çoğunluğunu alan listeye ayrılır. Bu tahsis yapıldıktan sonra, diğer koltuklar, en yüksek ortalama kuralına

¹¹⁷⁶ Vie Publique, « Loi organique et loi du 17 mai 2013 ».

göre nispi temsil yoluyla tüm listeler arasında dağıtılır. İlk turda oyların salt çoğunluğunu hiçbir liste toplayamamışsa ikinci tura geçilir. Sadece ilk turda kullanılan oyların %10'unu alan listeler ikinci tura katılabilirler. Doldurulacak sandalye sayısının yarısı, en çok oyu alan listeye tahsis edilir. Bu tahsis yapıldıktan sonra, diğer koltuklar, en yüksek ortalama kuralına göre nispi temsil yoluyla tüm listeler arasında dağıtılır. Kullanılan oyların en az %5'ini alamayan listeler ne birinci turda ne de ikinci turda sandalye dağılımına dahil edilmez.¹¹⁷⁷

B. MAPTAM Yasası: Teritoryal Kamu Faaliyetlerine ve Metropollere İlişkin Yeni Anlayış

Teritoryal kamu faaliyetlerine ve metropollere ilişkin yeni anlayışı ortaya koyan “Teritoryal Kamu Faaliyetlerinin Modernizasyonu ve Metropollerin Teyidi/Onayı (MAPTAM)” projesi, Hollande’ın 2012’de Senato’da “yerel demokrasi her şeyden önce vatandaşlığın bir gereğidir ancak aynı zamanda büyüme için bir kaldıraçtır” söylemiyle başlatılan önemli bir reform olup reforma ilişkin Senatoda bazı esaslar ortaya konulmuştur.¹¹⁷⁸

Bu yaklaşım, ne 13 Ağustos 2004 tarihli yasaya benzerdir, ne devletten yerel yönetimlere yetki devri yapan bir metindir, ne de 16 Ağustos 2010’daki yerel yönetimlerin yetkilerini tek tip bir şekilde uzmanlaştırma girişimidir. Bu reform, yerel yönetimlere güvenerek ve yetkilerinin kullanımını netleştirerek, ulusal veya yerel kamu gücünün etkinliğini güçlendirmeyi ve kamu hizmetinin kalitesini iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Önceki reformlar kapsamında yapılan kamu müdahalesi yöntemleri özellikle bütçe kısıtlamalarını güçlendirmiş, son yıllardaki zorluklara cevap verememiş ve yerel ile Devlet arasında bir güvensizlik duygusu gelişmiştir. Teritoryal yönetimlerden, metropollerden, işletmelere ve onların yaratıcılığına yerel destek yoluyla

¹¹⁷⁷ *Loi n°2013-403 du 17 mai 2013*, Association des Maires de France, 7 Octobre 2013.

¹¹⁷⁸ Sénat, « *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (MAPTAM)* ».

yeni ekonomik büyüme sağlamalı ve zayıflamış yerlerde kamu hizmetlerine erişimi güçlendirilmelidir.¹¹⁷⁹

Genel olarak bakıldığında, MAPTAM reformu kapsamında önemli değişimler sağlanmıştır. “Teritoryal kamu faaliyetlerinin modernizasyonu ve metropollerin teyidi”, “büyüme ve istihdam için bölgeleri harekete geçirmek ve bölgesel eşitliği teşvik etmek” ve “bölgesel dayanışma ve yerel demokrasinin geliştirilmesi” olmak üzere üç proje halinde düzenlenmiş olan bu reform, önceki hükümetler tarafından yürütülen girişimlerden farklıdır.¹¹⁸⁰

Yasa¹¹⁸¹ kapsamında gerçekleştirilen ilk değişim, teritoryal yönetimler arasında bir *liderlik mekanizmasının* kurulmasıdır (Md. 2). Amaç, faaliyetlerin daha kolay yürütülmesini sağlamak amacıyla faaliyetlerin koordinesini teritoryal yönetimler arasında paylaştırarak belirli uzmanlık alanları oluşturmaktır.

Liderlik mekanizmasında *bölgeler*, ekonomik kalkınma ve ulaşım organizasyonu ile ilgili yetkilerin kullanılması için teritoryal yönetimler ve onların kamu kuruluşları tarafından ortak eylem prosedürlerini düzenlemekten sorumlu olup bu konularda liderlik yapacaktır (Md. 2). Ayrıca, bölgeleri mesleki eğitim ve çıraklık konularında tam yetkin hale getirerek ve hizmetin koordinasyonu ve canlandırılması rolü vererek, istihdam ve gençlik lehine yürütülen politikada bölgeleri önemli aktörler haline getirecektir.¹¹⁸²

Liderlik mekanizmasında *İller*, sosyal eylem ve sosyal kalkınma, bireylerin kendi kendini idare etme hakkı, turizm, dijital kalkınma ve teritoryal dayanışma ile ilgili yetkilerin kullanılması için teritoryal yönetimler ve onların kamu kuruluşları tarafından ortak eylem prosedürlerini organize etmekten sorumlu olacaktır (Md. 2).

¹¹⁷⁹ a.g.k.

¹¹⁸⁰ a.g.k.

¹¹⁸¹ Loi no 2014-58 du 27 janvier 2014.

¹¹⁸² Légifrance, « Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ».

Liderlik mekanizmasında *komünler veya komünlerin yetkilerini devrettiği “kendi vergisini toplayan komünler arası kamu kurumları (EPCI à FP)”* tarafından hava kalitesi ve sürdürülebilir hareketlilik ile ilgili becerilerin uygulanmasına yönelik ortak eylem prosedürlerini düzenlemekten sorumlu olacaktır. (Md. 2).

Diğer bir değişim, *bölgesel yönetişimin* tesisidir. Yasada,¹¹⁸³ Devlet ve teritoryal yönetimleri bir araya getiren bir oluşum olarak tanımlanan *bölgesel kamu eylemi konferansı* özellikle, teritoryal yönetimler ile kendine özgü vergi sistemine sahip komünler arası kamusal işbirliği kurumları arasında danışma ve görüş alış verişine yöneliktir (Md. 4).

Yerel yönetimlerin müdahalelerinin serbest koordinasyonu ilkesi getirilerek oluşturulan teritoryal yönetim paktının ön gördüğü bölge yönetimlerine ait alanlarda yetki kullanma yöntemlerinin organizasyonu için oluşturulan¹¹⁸⁴ bölgesel kamu eylemi konferansları, yetkilerin uyumlu kullanımı için yerel yönetimler arasında bölgesel düzeyde koordinasyonun çerçevesini oluşturur. Konferans, teritoryal yönetimler tarafından yetkilerin uyumlu bir şekilde kullanılmasını teşvik edecek ve buna yönelik olarak teritoryal anlaşmaları inceleme görevine sahip olacaktır. Bölgesel kamu eylemi konferansları bölgesel yönetişim paktını oluşturacaktır.¹¹⁸⁵

Konferans, bölge konsey başkanı, bölgedeki illerin genel meclis başkanları, genel merkezi bölgede bulunan 50.000'den fazla nüfuslu “kendi vergisini toplayan komünler arası kamu kurumlarının” müzakere organlarının başkanları yanı sıra belediye başkanları, komün topluluklarından delegeleri ve Devletin bir temsilcisini (vali) bir araya getirecektir (Md. 4).

¹¹⁸³ Loi no 2014-58 du 27 janvier 2014.

¹¹⁸⁴ Vie Publique, « Loi du 27 janvier 2014 », <https://www.vie-publique.fr/loi/20674-loi-maptam-action-publique-territoriale-et-daffirmation-des-metropoles>, (Erişim: 16.5.2022).

¹¹⁸⁵ Cup Rural, « La gouvernance territoriale (loi MAPTAM), Publié le 5 février 2014 », <http://www.caprural.org/agriculture-2/2806-la-gouvernance-territoriale-loi-maptam>, (Erişim : 21.5.2022).

Devlet ve teritoryal yönetimleri içeren oluşumunda bölgesel kamu eylemi konferansında, toplantılarının gündemini *Devletin temsilcisi ve bölge konseyi başkanı* ortaklaşa belirleyeceklerdir. Her üye, yetkisi dahilindeki ek maddelerin bu gündeme dahil edilmesini önerebilir (Md. 4). Kısacası konferans, bölge konseyi başkanının başkanlığında, tüm yerel yöneticilerin temsilcilerini, belediye örgütlerinin delegelerini ve Devletin yerel temsilcisini, yani valiyi bir araya getirir. Misyonu, “düzenlenmiş teritoryal anlaşmalarını (Conventions Territoriales Concertées/CTEC)” incelemektir. Bunlar, yerel yönetimlerin, özellikle ortak yetkilerini kullanırken işbirliğini organize ettikleri geleneksel araçlardır. İşbirliği ve finansman yöntemlerini tanımlarlar.¹¹⁸⁶

Bölgesel konferanslar aslında bölgedeki *teritoryal yönetim* paktının gerçekleştirilmesine vasıta olmaktadır. Yönetişim paktı, hazırlanan teşkilatlanma planlarından oluşur. Bu planlar, kamu müdahalelerinin rasyonelleştirilmesine yönelik hedefleri içerir. Bölgesel kamu eylemi konferansında tartışılan planlar, bölge konseyi başkanı tarafından Devletin bölgedeki temsilcisine, teritoryal yönetimlere ve kendi vergi sistemine sahip komünler arası kamusal işbirliği kurumlarına iletilir. Bölgesel Sayıştay, teritoryal yönetim paktın belirlenen hedeflerle ilgili olarak elde edilen sonuçları, özellikle kamu müdahalelerinin rasyonelleştirilmesi açısından değerlendirir (Md. 5, 8).

Yasanın getirdiği yeniliklerden biri de yeni oluşacak olan *komün gruplarının haritalarının* belirlenmesine ilişkindir. Bu kapsamda, merkezleri Paris'in kent sınırlarında bulunan kendi vergi sistemine sahip komünler arası işbirliği kamu kurumları, 200.000'den fazla nüfuslu bir yerleşim bölgesi olmasalar bile tek parça halinde bir bütün oluşturacaklardır. Bununla birlikte, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis ve Val de Marne illerinde, kendi vergi sistemine sahip komünler arası işbirliği kamu kurumları, nüfusu toplam 300.000'den fazla bir yerleşim bölgesi olmasalar bile birçok

¹¹⁸⁶ Sandrine Cesbron, « Modernisation de l'action publique : retour sur la loi MAPTAM » *Le Petit Juriste, Brèves Droit Public, Dalloz*, 2021.

komünü tek parça halinde bir araya getirecektir (Md. 10). Kendi vergilendirme sistemine sahip komünler arası işbirliği kamu kurumunun oluşturulması, ilgili komünlerin belediye meclislerinin mutabakatı sonrasında ilgili il veya illerin Devlet temsilcisi veya temsilcilerinin (vali) emriyle ilan edilecektir. Bu düzenlemelere ilişkin kararlar ilgili komünlerin meclislerinde alınacaktır (Md. 11).

Yasa¹¹⁸⁷ kapsamında gerçekleştirilen önemli değişimlerden biri de *metropollerin onaylanması* projesidir. Yasa kapsamında, büyük bir kentsel alan içinde 400.000'den fazla nüfuslu toplulukları/birleşik kentleri (agglomérations) bir araya getiren 9 metropol kurulmuştur.¹¹⁸⁸ Amaç, bu toplulukların ekonomik kalkınma, yenilik, enerji geçişi ve kentsel politika açısından rollerini tam olarak yerine getirmelerine izin vermek ve ihtiyaç duydukları varlıkları almaları için metropoller için yeni bir statü yaratmaktır. Paris, Lyon ve Marsilya metropollerinin özel bir statüsü olacaktır. Anılan kentlerin etrafındaki komünler arası işbirliği kuruluşları kendi vergileriyle birlikte ortak bir proje etrafında bir araya getirilerek rekabet edebilecek şekilde bir çatı altında toplanacak ve büyük metropoller oluşturulacaktır.¹¹⁸⁹ Metropollere ilişkin detaylı bilgiler sonraki bölümlerde verilecektir.

Kısaca, MAPTAM yasasının getirdiği en önemli yenilikler arasında bölgelerin ekonomik kalkınması için yeni kurulan ve kendilerine özel statü verilen metropollerdir. Metropollere ilişkin bilgi daha sonraki bölümlerde detaylı olarak verilecektir. Bunun yanında, teritoryal faaliyetlerin daha iyi yürütülmesi için farklı konularda her yerel yönetime “liderlik” ya da “önderlik” görevlerinin verilmesi, teritoryal yönetim anlaşması için Devlet temsilcisinin ve yerel yöneticileri bir araya getiren bölgesel yönetim kamu eylemi konferansının tesisi gibi yenilikler de MAPTAM yasasının getirdiği önemli değişimlerdendir.

¹¹⁸⁷ Loi no 2014-58 du 27 janvier 2014.

¹¹⁸⁸ Cesbron.

¹¹⁸⁹ Légifrance, « Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ».

C. NOTRé Yasası: Güvenin Sağlanması ve Yerel Özgürlüğün Güçlendirilmesi

Cumhuriyetin yeni toprak örgütlenmesine ilişkin 7 Ağustos 2015 tarihli NOTRé yasası,¹¹⁹⁰ bölge ve il seçimleri ve seçimin yapılacağı tarihin değiştirilmesine ilişkin 16 Ocak 2015 tarihli yasadaki sonradan, yasama organı tarafından başlatılan bölgesel reformların son bölümüdür. Esas olarak, farklı yerel yönetim kategorilerinin ve bunların gruplaşmalarının yetkilerinin yeniden düzenlenmesine odaklanmıştır. Yasa aynı zamanda, Sarkozy döneminde onaylanan yerel yönetimler reformuna ilişkin 16 Aralık 2010 tarihli kanunun (RCT) devamı niteliğinde olup komünlerin arası gruplaşmaların oluşturulması için asgari eşiğin artmasıyla birlikte bağlayıcı bir bileşen de içermektedir.¹¹⁹¹

NOTRe yasasına ilişkin “vie publique” sitesinde yer alan bilgilere göre¹¹⁹², yasanın en önemli özelliği bölgelere yeni yetkiler verilmesi ve bölge yönetiminin bölgenin sürdürülebilir kalkınmasından sorumlu tutulmasıdır. Yasanın diğer bir önemi de komünler arası kurumları güçlendirmeyi amaçlamasıdır. Yasa ile birlikte çıkarılan diğer yasal düzenlemeler kapsamında, bölgelerin bölünmesi değiştirilmiş, bölge ve il seçimlerinin seçim takvimi yeniden belirlenmiştir. NOTRe yasası ayrıca, iller ve bölgeler için “genel sorumluluk” maddesini kaldırmıştır.

Teritoryal yönetimlerin, yasaların Devlete veya başka bir yerel otoriteye verdiği yetkileri ihlal etmediği sürece yerel kamu yararına olan tüm konulara müdahale edebileceği anlamına gelen *genel sorumluluk* maddesi¹¹⁹³ Sarkozy döneminde RCT yasasıyla kısmen kaldırılmış ancak 3. reform döneminin başlangıcında MAPTAM yasasıyla eski haline getirilmiştir. Şimdi ise bu maddenin NOTRe yasası kapsamında

¹¹⁹⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé).

¹¹⁹¹ Rapport d'Information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, s. 5.

¹¹⁹² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé), <https://www.vie-publique.fr/Loi/20721-Loi-notre-Loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la>, (Erişim: 4.6.2022).

¹¹⁹³ Vie publique, “Qu'est-ce que la clause générale de compétence ?”.

yeniden kaldırıldığı görülmektedir. Bölgelerin ve illerin genel yetki şartını kaldıran NOTRe yasası her ikisinin de artık yalnızca kendilerine atanan yetki alanlarına müdahale edebileceğini belirtmiştir. Bu yaklaşımla Hükümet, yerel yönetimler arasındaki yetkilerin tekrarına ve birbirine karışmasına son vermek istemiştir.¹¹⁹⁴

Yasa kapsamında, ekonomik kalkınmadaki rolü güçlenmekte olan bölge, özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler için destek politikasından sorumlu tutulmaktadır. Bölge yönetimleri, beş yıllık bir dönem için bölgesel yönelimleri belirleyen *ekonomik kalkınma, yenilik ve uluslararasılaşma* (SRDEII) için bölgesel bir plan sunacaklardır.¹¹⁹⁵

Diğer yandan, bölgenin sürdürülebilir kalkınmasından da sorumlu olan bölge yönetimi, arazi kullanım planlaması, hareketlilik, hava kirliliği ile mücadele, enerjinin kontrolü ve geri kazanımı, barınma ve atık yönetimi açısından stratejik yönelimlerin ortaya konulduğu *sürdürülebilir arazi kullanım planlaması* (SRADDT) için bir bölgesel plan hazırlayacaktır.¹¹⁹⁶

O zamana kadar illerin sorumluluğunda olan ortaokulların yönetimi bölgelere devredilmiştir. İllere ait ortaokulların mülkiyeti bölgeye zorunlu olarak devredilirken, komünlere veya komünler arası kuruluşlara ait mülkiyet devri isteğe bağlı olacaktır. Ayrıca, ulaştırma konularındaki illerin yetkilerinin kanunun yayımlanmasından 18 ay sonra bölgeye devredilmesi, il karayolu ulaşım hizmetleri müdürlüğü ve okul ulaşımının bölgeye verilmesi öngörülmektedir. Bununla birlikte iller, *dayanışma* yeterliliklerinden sorumlu olmaya devam edeceklerdir.¹¹⁹⁷

¹¹⁹⁴ *Rapport d'Information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015*, s. 25.

¹¹⁹⁵ *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRe)*, <https://www.vie-publique.fr/Loi/20721-Loi-notre-Loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la>, (Erişim: 4.6.2022).

¹¹⁹⁶ a.g.k.

¹¹⁹⁷ a.g.k.

Yasanın diğerk bir özelliğı de komünler arası kurumları güçlendirmeyi amaçlamasıdır. Komünler arası nüfus 5.000 ile 15.000 arasında değışmekte olup yaşam alanları etrafında organize edilmektedir. Dağılık alanlar ve seyrek nüfuslu bölgeler için istisnalar, minimum 5.000 nüfus eşığı ile mümkündür.¹¹⁹⁸

D. Sözleşmeler Yaygınlaşıyor

3. reform döneminin önemli değışimlerinden biri de devlet ve teritoryal yönetimler arasında imzalanan *sözleşmeler* sürecidir. Sözleşmeler, yerel harcamaların düzenlenmesi için bir ortaklık yaklaşımı geliştirmeyi ve yerel yetkilileri kamu harcamalarını kontrol etmeye yani tasarruf sağlamaya zorlamayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda, teritoryal yönetimler, idareler tarafından kamu harcamalarının büyümesini yavaşlatma amacına dahil edilerek beş yıllık (2014-2017) dönem için, işletme giderlerinde toplam 13 milyar Euro'ya kadar tasarruf etmeleri istenmektedir. Mali rotanın sözleşmeye bağlanması, ana bütçesi 60 milyon Euro'yu aşan 322 yerel makamı (bölgeler, iller, EPCI'ler ve komünler) ilgilendirmektedir.¹¹⁹⁹

Sözleşmelere ilişkin düzenlemeye göre, yerel yönetimler ve EPCI'ler fiili işletme harcamalarındaki değışiklikler için bir hedefe tabidir ve bu harcamadaki artışı yılda %1,2'dir. Bu hesaplama enflasyon da dahil edilecektir. Başka bir deyişle, enflasyon yılda %1,2'yi aşarsa, ilgili yerel yönetimler belirlenen kurallar içinde kalabilmek için işletme giderlerini azaltmak zorunda kalacaklardır. Sözleşmeyi imzalayan yerel yönetimlerin başkanları, bu sözleşmede, işletme giderlerinin yıllık artış oranını en fazla %1,2 olarak belirlemeyi taahhüt edecektir. Ancak %1,2'lik bu oran biraz yukarı veya aşağı yönde modifiye edilebilir. Her biri %0,15'lik bir ikramiye veya cezaya yol

¹¹⁹⁸ a.g.k.

¹¹⁹⁹ Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, « La contractualisation entre l'Etat et les collectivités », Le 29/01/2020, <https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/articles/la-contractualisation-entre-letat-et-les-collectivites>, (Erişim: 6.10.2022).

açabilecek üç kriter seçilmiştir: demografik durum, kişi başına ortalama gelir ve önceki yıllarda işletme giderlerini kontrol etmek için yapılan çabalar.¹²⁰⁰

Sözleşmenin amaçlarına ulaşılması halinde komünler ve komünler arası kuruluşlar, yerel yatırım destek ödeneği ikramiyesinden yararlanabilecektir. Tersine, sözleşmelerine uymayan ve imzalamayı reddeden yerel yönetimler için cezalar öngörülmüştür. Halihazırda, birkaç büyük yerel yönetim bu sözleşmeye karşı olduklarını da açıklamışlardır.¹²⁰¹ Sözleşmeye uymama durumunda devlet, yerel yönetimlere aylık olarak ödenen avans hesabına karşılık gelen tutarı ödemeyecektir. Sözleşmeye uyanlara ise ödül olarak, yerel yatırım destek hibesinden (DSIL) yararlanan operasyonlar için sübvansiyon oranında bir artış verilecektir.¹²⁰²

Sözleşmeler aracılığıyla, 2022 yılına kadar büyük yerel yönetimlerin işletme giderlerinde 13 milyar avroluk bir tasarruf sağlamasını hedeflenmektedir. Devlet adına valiler, sözleşmelerin imzalanmasının müzakere edilmesinden sorumlu tutulmuştur. Yerel harcamaların üçte ikisini temsil eden 322 yerel yönetim bu anlaşmadan etkilenmektedir. Bunlar, işletme giderleri 60 milyon avroyu aşan bölgeler, iller, metropoller ve büyük komünler arası kurumlardır. İlgili 322 yerel yönetimden 229'u, yani %71'i Devlet ile bir sözleşme imzalamıştır. 17 yerel yönetim de gönüllü olarak bir sözleşme imzalamıştır. Bu sonuçlar, yerel yönetimlerin bu sözleşme sürecine bağlılığını göstermektedir. Teritoryal yönetimlerin mali durumunun iyileştirilmesine katkıda

¹²⁰⁰ Association des Maires de France (AMF), « Le dispositif de contractualisation État-collectivités adopté à l'Assemblée (Édition du lundi 18 décembre 2017) », <https://www.maire-info.com/finances/le-dispositif-de-contractualisation-%C3%89tat-collectivites-adopt%C3%A0-l'assemblee-article-21399>, (Erişim: 7.10.2022).

¹²⁰¹ Vie publique, « Dépenses des collectivités : une circulaire fixe le contrat type avec l'État », Publié le 23 mars 2018, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/38585-contrat-type-avec-letat-pour-les-depenses-des-collectivites>, (Erişim: 7.10.2022).

¹²⁰² AMF, « Le dispositif de contractualisation État-collectivités adopté à l'Assemblée ».

bulunan sözleşmeler, işletme giderlerindeki sınırlamayı mümkün kılmış gibi görünmektedir.¹²⁰³

III. BÖLGELERİN YÜKSELİŞİ: AB FONLARI İÇİN TAM YETKİ VE KALKINMADA ÖNCÜ ROLÜ

Fransa'daki bölgeselleşmenin genellikle AB tarafından yönlendirilen bölgesel politikalar çerçevesinde şekillendiği daha önceki bölümlerde açıklanmıştır. Önceki dönemlerde Fransa'nın bu politikalara genellikle çekinceyle yaklaştığı da bilinen bir gerçektir. Nitekim bölgesellik ilgili ilk önemli gelişme 1999'da Avrupa Şartı'na onay verilme sürecinde yaşanmıştır. *Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şartı'nın* onaylanmasına izin verecek şekilde 1999'da Anayasayı değiştirmek için bir anayasa kanunu taslağı hazırlanmış ancak bu Danıştay'ın olumsuz görüşü nedeniyle durdurulmuştur. Daha sonra Avrupa Şartı'na şartlı onay verilmiştir. Bu bağlamda Marcou, Devletin eylem kapasitesi Avrupa çerçevesi içinde zaten zayıflamışken, İskoç, Bask veya Katalan bölgelilikleri tarafından cesaret bulan bu hareketlerin zararlı etkilerine Hükümetin Avrupa Birliği nezdinde dikkat çekmesi gerektiğini belirtmektedir.¹²⁰⁴

Bölge, 2 Mart 1982 tarihli yasa ile anayasanın 72. maddesinde güvence altına alınan ve serbest yönetim ilkesinden yararlanan komünlerle ve illerle aynı nitelikte bir teritoryal yönetim olarak kurulmuştur. 2003'teki anayasa değişikliği ile bu anlayış tartışmaya açılmamış, bölge, komünler ve illerden sonra sadece 72. madde sıralamasına bir “teritoryal yönetim” olarak eklenmiş ve böylece bir teritoryal yönetimin diğeri üzerindeki herhangi bir denetiminin yasaklanması ilkesi anayasallaştırılmıştır.¹²⁰⁵

¹²⁰³ Ministère de l'Économie, « La contractualisation entre l'Etat et les collectivités ».

¹²⁰⁴ Gérard Marcou, “L'État, la décentralisation et les régions, Institut national du service public”, *Revue française d'administration publique*, 2015/4 N° 156, s. 898.

¹²⁰⁵ Marcou, s. 896.

2003'ten bu yana uygulamaya konan bazı anayasal ve yasal hükümler, “toprak” söylemine de yansıyan, ayrımcı bir bölgesel örgütlenme vizyonu tarafından yönlendirilmiştir. Gerçekten de “toprak” kavramının özel olarak anılması, Fransız kamu hukukunun Devrim'den bu yana dayattığı “tek biçimliliğe” karşı farklı muamele iddiasını haklı çıkarmıştır. Bu yönelim, varoluş nedenini “toprağın özelliklerinde” bulan bölgeler için “normatif bir güç” iddiası üzerinden kurumsal bir çıkış aramıştır. O zaman “bölgesel çıkarıcılık” yasa önünde eşitlik ilkesine aykırı olarak siyasi özerkliğin gerekçesi haline gelecektir.¹²⁰⁶

Diğer yandan, 16 Ocak 2015 tarihli bölgelerin sınırlandırılmasına ilişkin kanunla ilgili mecliste yapılan tartışmalar sırasında “siyasi özerklik” konusunun da gündeme getirildiği gözlenmiştir. Bölgelerin sınırlarının yeniden belirlenmesine ilişkin tartışmalar, şimdiye kadar sınırlandırılmış ve izole edilmiş, efsanevi kimlikleri ve hayali bir geçmişi çağrıştırmıştır. Siyasi güçler veya baskı grupları tarafından kolayca sömürülen bu tartışma, 2013'te Britanya'daki "kırmızı bereliler" gösterilerinde gösterildiği gibi, etnik bölgecilikleri yeniden canlandırmıştır.¹²⁰⁷

Ancak, gelinen noktada, 2015 yılındaki 3. dönem reform yasaları bu perspektiften uzaklaşmaktadır. Bu yasalar, bölgelerin güç doğasını değiştirmeden sadece yetkilerini pekiştirmiştir. Hatta bu kanunlar, metropollere ve diğer büyük komünler arası kurumlara kıyasla bölgesel düzeyi zayıflatabilecek niteliktedir.¹²⁰⁸

3. reform dönemi reformları, bölgeleri Devlet ile komünler arası kurumlar ağı arasındaki teritoryal örgütlenmenin ana merkezi haline getirmiştir. 16 Ocak 2015 tarihli yasa¹²⁰⁹ kapsamında ilk olarak, bölgelere *Avrupa boyutu* vermek, onlara daha fazla *nüfuz alanı* sağlamak için birleştirme işlemi başlatılmış ve bölge sayısında anakara

¹²⁰⁶ a.g.k.

¹²⁰⁷ a.g.k., s. 898.

¹²⁰⁸ a.g.k., s. 896.

¹²⁰⁹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015.

Fransa'sında azaltmaya gidilmiştir.¹²¹⁰ Daha önce başlayan bu süreçte önce, Ulusal Mecliste hararetli tartışmaların ardından 18 Temmuz 2014'te bölgelere ilişkin yeni bir harita oluşturulmuştur. Bu bağlamda, 1 Ocak 2016'dan başlayarak uygulamaya konulacak şekilde bölgelerin sayısı anakarada 22'den 13'e düşürülmüştür. Denizaşırı bölgelerdeki durum değişmeyerek sayı 5 olarak kalmıştır.¹²¹¹ Şimdi, aşağıdaki paragraflarda, bu dönemde çıkarılan yasaların bölgelere kazandırdığı yeteneklere ilişkin detaylı bilgiler verilecektir.

Diğer yandan, 2004 yerleşme reformlarından beri Fransız bölge yönetimlerinin deneysel bir temelde AB yapısal fonların yönetimi üzerinde tam kontrol uygulamak için ihaleye yapmasına izin verilmiştir (ilk aday Alsace Bölge yönetimidir).¹²¹² Bu dönemde de bölgeler öncelikle, kendi sorumluluk alanlarında *AB fonlarının* kullanılmasına ilişkin yetkili makam olarak yer almaktadırlar. Bu bağlamda, Avrupa Bölgesel Gelişme Fonları (Fonds européen de développement régional/FEDER) tarafından finanse edilen projelerde ihale makamının asgari katkısı, kamu kurumları tarafından sağlanan toplam finansman miktarının %15'inden fazla olmalıdır. Bu nedenle, bir yerel makamın FEDER'den bir tahsis aldığında, toplam kamu finansmanının en az %15'ini sağlaması gerekmektedir (Md. 1).¹²¹³

7 Ağustos 2015 tarihli NOTRe yasası¹²¹⁴ ile bölgeler yeni yetkiler almışlardır. Artık bölgeler, kendi bölgelerinde "*ekonomik kalkınmayı yönlendirmekten*" sorumlu yerel makamlardır. Bu bağlamda bölgeler, hem şirketlere yardım sağlama konusunda münhasır yetkiye sahip olacaklar hem de ekonomik kalkınma, yenilik,

¹²¹⁰ Jean-Marc Sauvé, Régionalisation et métropolisation : retour sur la réforme territoriale, Discours 18 Mai 2018, au Conseil d'État, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/regionalisation-et-metropolisation-retour-sur-la-reforme-territoriale>, (Erişim: 22.6.2022).

¹²¹¹ Carte de France Région, « Carte des régions de France », <http://www.cartesfrance.fr/carte-france-region/carte-france-regions.html#ixzz7WwfHdO5I>, (Erişim: 22.6.2022).

¹²¹² Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, 22-24 Mars 2016, s. 22.

¹²¹³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRe), <https://www.vie-publique.fr/Loi/20721-Loi-notre-Loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la>, (Erişim: 4.6.2022).

¹²¹⁴ a.g.k.

uluslararasılaşma, sürdürülebilir kalkınma ve bölgesel denge için bölgelerin hazırlayacağı bölgesel plan ile stratejik bir yönlendirme misyonunu yerine getireceklerdir.¹²¹⁵

Ekonomik gelişme kapsamında, illerin, komünlerin ve komün gruplarının bölgesel çıkarlarına yönelik operasyonlar açısından, bölgeler için çapraz finansman sona ermektedir. Birkaç kamu kuruluşunun aynı kamu operasyonuna yönelik kümülatif mali müdahalelerini (sübvansiyonları) ifade eden ve genel yetki olarak da adlandırılan çapraz finansman (örnek: aynı projede bölgenin ve ilin mali müdahaleleri)¹²¹⁶ iller için 2016'nın sonuna kadar devam edecektir (Md. 1).¹²¹⁷

Bu dönemde, bölgelerin genel yetki şartı sona ermekle birlikte onlara aynı zamanda yeni yetkiler de verilmektedir. Bölgeler ayrıca, konut yapımına ve konut iyileştirmeye erişim, şehir politikası ve kentsel yenileme, eğitim politikası gibi konularda destek için yetkilendirilmişlerdir.¹²¹⁸

Bölgeler (bir veya daha fazla bölge), yetkilerinin modifikasyonlarını veya uyarlanmalarını önerme olanağına sahip olmaktadır. Bu modifikasyon ihtiyacı ortaya çıktığında, birkaç bölgenin uyumlu müzakereler yaparak bu önermeyi yapmaları gerekmektedir. Dolayısıyla bölge, artık ekonomik kalkınma açısından sadece lider bir yerel otorite değil, doğrudan yetkiye sahip bir aktör olmaktadır. Böylece, rolü pekiştirilen bölge şimdi kendi vergi sistemlerine sahip EPCI'lere danışarak kalkınma,

¹²¹⁵ Sauv  , « R  gionalisation et m  tropolisation : retour sur la r  forme territoriale ».

¹²¹⁶ Club Finances, « Les financements crois  s apr  s la loi du 16 d  cembre 2010 – Analyse juridique », <https://www.lagazettedescommunes.com/87292/les-financements-croises-apres-la-loi-du-16-decembre-2010-%E2%80%93-analyse-juridique/>, (Erişim: 13.6.2022).

¹²¹⁷ Loi n   2015-991 du 7 ao  t 2015 (NOTR  ), <https://www.vie-publique.fr/Loi/20721-Loi-notre-Loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la>, (Erişim: 4.6.2022).

¹²¹⁸ a.g.k.

yenilik ve uluslararasılaşma için bir *bölgesel kalkınma planı* geliştirme yetkisine sahip olmaktadır.¹²¹⁹

Diğer yerel yönetimlerle de koordine edilerek hazırlanan bölgesel kalkınma planı; işyerlerine yardım, gayrimenkul yatırımı, yenilik, bölgenin çekiciliği gibi konuları içermektedir. Planda öngörülen hükümlerin uygulanması, kendi vergi sistemlerine sahip EPCI'ler tarafından bölge ile bu konuda mutabık kalınarak gerçekleştirilebilir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin ve EPCI'lerin ekonomik kalkınmaya ilişkin eylemleri de yeni programla uyumlu olmalıdır.¹²²⁰

Bölge, iş yerlerine yardım konusunda ekonomik faaliyetlerin oluşturulması ve genişletilmesi için (komünler veya komün grupları ile yetki delegasyonuna ilişkin yapılan anlaşmalar hariç) yegâne kademe olmaktadır. Yardım kapsamında bölge ile komünler veya grupları arasında anlaşmalar yapılabilecektir. Ticari gayrimenkullere/arazi veya bina kiralamaya yönelik yardımlar komünlerin ve gruplarının sorumluluğunda olup bölge anlaşma yoluyla katılabilecektir. Komünler ve gruplar bu yetkiyi illere (anlaşma yoluyla) devredebilmekle birlikte bu dönemde artık illerin ekonomik yardım konularındaki doğrudan yetkisi sona ermiştir. Bölge artık özel sermaye şirketlerinin, halka yarı açık şirketlerin ve amacı “teknoloji transferini hızlandırmak”, rekabet kümelerini desteklemek vb. olan şirketlerin sermayesine katılabilecektir.¹²²¹

Şirketlere yardım konusu biraz daha açılacak olursa, kanun 3. maddesine göre, toplumun ekonomik ve sosyal çıkarlarının korunması gerektirdiğinde, bölge konseyinin zor durumdaki şirketlere yardım edebileceğini öngörmektedir. Yardımın ödeme şekilleri

¹²¹⁹ Agence Publique de Gestion Locale, « Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) », 2015, (1-15), s. 1.

¹²²⁰ Agence Publique de Gestion Locale, « Loi n°2015-991 du 7 août 2015 », s. 1.

¹²²¹ Agence Publique de Gestion Locale, « Loi n°2015-991 du 7 août 2015 », s. 2 ; Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (Md.1).

ve benzeri tedbirler bölge ile şirket arasında yapılacak anlaşmaya tabidir. Şirketin faaliyetinin yeniden başlaması veya daha iyi bir servete dönüşmesi durumunda anlaşma, bölgeden yapılan yardımın tamamının veya bir kısmının geri ödenmesini sağlayabilir. Komünler ve komün grupları, bölge ile bir anlaşma çerçevesinde yardımın finansmanına katılabilirler.¹²²²

Çevreye ilişkin olarak, şantiyelerden ve bayındırlık işlerinden kaynaklanan atıkların önlenmesi ve yönetimine yönelik iller veya iller arası planın ortadan kalktığı ve il atık planının, bölgesel atık önleme ve yönetim planı haline geldiği görülmektedir. Yüzey veya yeraltı suyunun durumu, farklı hidrografik alt havzaların koordineli yönetimini haklı kılan sağlık ve çevre sorunları ortaya çıkardığında, koordinasyon görevi açısından bölge müdahale edebilecektir.¹²²³

Su kaynaklarının yönetiminde, NOTRe yasasının 12. maddesi, yüzey suyu veya yeraltı suyunun durumu, bölgenin farklı hidrografik alt havzalarının koordineli yönetimini haklı kılan sağlık ve çevre sorunları ortaya çıktığında, bölge konseyinin atanabileceğini belirtmektedir. Bu kapsamda, su kaynaklarının, su ortamlarının yönetimi ve korunması alanındaki faaliyet ve danışma görevlerinin tamamı veya bir kısmı, talebi üzerine ve bölgesel kamu eylemi konferansının görüşünden sonra, kararname ile, bölge yönetimine verilebilmektedir.¹²²⁴

Bu dönemde, bölgelerin yetenekleri kapsamında, NOTRe yasasının 10. maddesine göre, yeni bir araç oluşturulmaktadır; *bölgesel düzen, sürdürülebilir kalkınma ve bölgesel denge planı* (SRADDET). Ile-de-France bölgesi, denizaşırı bölgeler ve bir bölgenin yetkilerini kullanan özel statülü yerel yönetimler dışında kalan

¹²²² Agence Départementale d'Aide aux Collectivités Locales, « Synthèse de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) », Tours, 2014, s. 3.

¹²²³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRe), (Md.8).

¹²²⁴ Agence Départementale d'Aide aux Collectivités Locales, « Synthèse de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 », s. 4.

bütün bölgeler SRADDET’i hazırlamakla yükümlüdür. SRADDET kapsamında, bölgelerin dengesi ve eşitliği, bölgesel yarar için çeşitli altyapılarının kurulması, kırsal bölgelerin dışa açılması, konut, verimli alan yönetimi açısından bölge topraklarında orta ve uzun vadeli ulaştırmanın intermodelitesi¹²²⁵ ve geliştirilmesi, enerjinin kontrolü ve geri kazanılması, iklim değişikliği ile mücadele, hava kirliliği, biyolojik çeşitliliğin korunması ve restorasyonu, atık önleme ve yönetimi gibi hedefler belirlenmektedir. Ulaştırma yetenekleri ve altyapısı açısından plan, özelliklerine göre bölgesel ilgi güzergâhlarını oluşturan yolları ve ana yolları tanımlar. Bu rotalar, karayolu ağının tutarlılığını, verimliliğini ve kullanıcıların güvenliğini garanti etmek için müdahalelerinin bir parçası olarak iller tarafından dikkate alınır.¹²²⁶

SRADDET planı, genel planlama ve şehir planlama kurallarına ve ayrıca arazi kullanımını etkileyen kamu hizmetleri irtifak hakkı kullanımlarına uygun olmalıdır. Su ve sel risk yönetim planları ile uyumlu olmalıdır. SRADDET, toplu imar planlarını göz önünde bulundurarak, genel fayda projelerini, su kaynaklarının dengeli yönetimini, altyapı ve ekipmanları ve ekonomik faaliyetleri, milli parkların tüzüklerini dikkate almalıdır.¹²²⁷

Ulaştırma yetenekleri ve altyapısı konusuna gelince; şehir dışı hizmetler, düzenli veya talep üzerine, (engelli öğrenciler için okullara özel ulaşım hizmetleri hariç), illerden bölgelere aktarılmaktadır. Ancak, kentsel ve kentsel olmayan alanlarda örgütlenme yetkisine sahip karma bir ulaşım birliğinde halen ulaşım hizmeti veriliyorsa bu durum hariç tutulmaktadır. Ayrıca, okul taşımacılığı yetkisinin tamamı veya bir kısmı, bir anlaşma kapsamında, bölgelerden alınarak illere, komünlere, komün

¹²²⁵ Intermodelite: Kamyon ve demiryolu veya kamyon, gemi ve demiryolu gibi birden fazla taşıyıcı türünü içeren taşıma ile ilgili veya taşımaya uygun. Bknz. Dictionary.com, “Intermodal”, <https://www.dictionary.com/browse/intermodal>, (Erişim: 14.6.2022).

¹²²⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé), (Md.10).

¹²²⁷ Agence Départementale d’Aide aux Collectivités Locales, « Synthèse de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 », s. 4.

gruplarına (EPCI), karma birliklere, eğitim kurumlarına, öğrenci ebeveyn birliklerine veya ve aile birliklerine verilebilmektedir.¹²²⁸

Önceki dönemlerde sadece bölgelerin yetkisinde olan demiryolu altyapı mülkiyeti, ekonomik kalkınma konularında yetkili bir teritoryal yönetime veya bir teritoryal yönetim gruplarına devredilebilecektir. Bu devir işlemi, bu yönetimlerin bağlı oldukları teritoryal grupların meclislerinde alınacak karara bağlı talep üzerine yapılabilir.¹²²⁹

Şehir içi ve şehir dışı taşımacılığa gelince; şehir içi ve dışı insan ve mal taşımacılığına ilişkin mülkiyet, geliştirme, bakım ve yönetim alt yapı illerden alınıp bölgelere aktarılmaktadır. “Kentsel ulaşım” ise “hareketlilik” haline gelmektedir. Bu bağlamda, bölgesel yöntem (intermodalité) planı: 100.000'den fazla nüfuslu kentsel alanlarda çeşitli ulaşım otoriteleri tarafından organize edilen ulaşım hizmetlerinin koordinasyonunu sağlayacaktır.¹²³⁰ Zira kentleşmenin önemli bir dinamiği olan hareketlilik, gidilmesi gereken yere götürmek için güvenilebilecek birçok ulaşım seçeneklerine sahip olmayı gerektirmektedir. Hareketlilik olmadan ulaşım anlamsızdır. İnsanların hareketliliğini geliştirmek, herhangi bir ulaşım projesinin hedefi olmalıdır.¹²³¹ Kentte sorunsuz hareketlilik, kentsel seyahat planlarının giderek daha önemli bir bileşeni olmaktadır. Birçok yerel makam, şehirde sorunsuz trafiği geliştirmek için proaktif politikalar uygulamaktadır. Bu yeni eğilimleri anlamak ve analiz etmek için ölçüm verileri önemli bilgiler olmaktadır.¹²³²

¹²²⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé), (Md.15).

¹²²⁹ a.g.k., (Md.18).

¹²³⁰ a.g.k.

¹²³¹ Jenna Fortunati, “Mobility doesn’t mean the same thing as transportation”, 26 July 2018, *Mobility Lab*, <https://mobilitylab.org/2018/07/26/what-is-mobility/>, (Erişim:20.6.2022).

¹²³² Eco compteur, « Mobilité Douce », <https://www.eco-compteur.com/application/mobilite-douce-fr>, (Erişim: 20.6.2022).

Otogarlara gelince, yasanın 15. maddesine göre, il yönetimlerine bağlı halka açık yolcu otogarlari bölge yönetimlerine aktarılacaktır. Aktarılan her otogar için, otogarın durumu ve özellikle finansal olmak üzere aktarım koşullarının teşhisi, il ile bölge arasında imzalanan anlaşma ile veya bu anlaşmanın yapılmaması durumunda, takip eden altı ay içinde bölgedeki Devlet temsilcisinin emriyle yetki devri yapılacaktır.¹²³³

Dolayısıyla, NOTRe yasasının belirtilen amacı, bölgesel güçleri *ulaşım alanında* önemli ölçüde güçlendirmektir. Böylece bölgelerin, hareketlilik politikalarının belirlenmesinde ana aktör olmaları gerekiyordu. Özellikle karayolu taşımacılığı alanındaki yeni yeteneklerin yanı sıra Bölgesel Planlama, Sürdürülebilir Kalkınma ve Bölgesel Eşitlik Planı (SRADDET) aracılığıyla güçlendirilmiş bir planlama ve koordinasyon rolünden etkin bir şekilde yararlandılar. Bununla birlikte, bir yandan SRADDET'in gelişiminin işbirlikçi doğası, diğer yandan yetenek transferlerinin örgütlenme olanakları yoluyla, diğer teritoryal yönetimlere bir eylem ve elastikiyet kapasitesi bırakmak için garantiler verilmesi gerekiyordu.¹²³⁴

Eğitimle ilgili yetkilere gelince; yasanın 26. maddesi, mevcut eğitim yasasını değiştirmiştir. Buna göre, ulusal stratejilere uygun olarak, bölgenin yerel makamlar ve onların yetkili gruplarıyla istişare içinde, yüksek öğrenim, araştırma ve yenilik için bölgesel bir plan geliştirmesini şart koşturur. Bu plan, bölge ile diğer yerel yönetimler arasında paylaşılan kılavuz ilkeleri ve eylem önceliklerini tanımlamayı amaçlamaktadır. Bölgenin destekleyeceği faaliyetleri belirten plan ayrıca, kendi vergi

¹²³³ Agence Départementale d'Aide aux Collectivités Locales, « Synthèse de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 », s. 4.

¹²³⁴ Jean-Luc Pissaloux et Didier Supplisson, « La Loi Notre ou Une Occasion Manquée de Faire de La Région La 'Collectivité De La Mobilité' », *Institut national du service public, Revue française d'administration publique*, 2015/4 N° 156, s. 1085.

sistemine sahip komünler arası işbirliği kuruluşlarının, metropoliten merkezlerinin, illerin ve komünlerin yönelimlerini dikkate alındığını teyit edecektir.¹²³⁵

Yasa kapsamında önemli yetkiler verilen bölgenin ekonomik kalkınma ve arazi kullanım planlaması açısından mesleği kutsal sayılmakla birlikte, bu alandaki önceliği tam olarak açık değildir. Diğer alanlarda faaliyet gösterebilmesi de kanunun vereceği yoruma ve mali kaynaklara bağlı olacaktır. Ancak, mali kaynaklarla ilgili olarak, 2016 yılı finansman kanun taslağının bölgelere önemli bir hareket alanı vermeyeceği görülmektedir. Bununla birlikte, MAPTAM ve NOTRe yasaları tarafından bölgelere yapılan yetenek transferleri kapsamındaki tahmini miktarı 5,9 milyon Euro olan *Avrupa yapısal fonlarının yönetimi* kaynak eksikliğinin telafi edilmesini sağlayacak gibi gözükmemektedir.¹²³⁶

Özetle, ekonomik kalkınmaya destek açısından bölgelerin yeni yasal yetkilerine ek kaynaklar eşlik etmemektedir. Bölgelerin görevlerini yerine getirilebilmesi için kamu harcamalarını azaltması ve cari gelirlerden finanse edilmesi gerekecektir. Kısacası, bazılarının istediği bazılarının da korktuğu güçlü bölgeler ortaya çıkmamıştır. Hatta “geniş bölgeler”, bölgesel güçleri güçlendirmek şöyle dursun, onları zayıflatabilecektir.¹²³⁷ 6 ve 13 Aralık 2015'te yapılan bölgesel seçimlerin alternatif partiler için feci sonuçlar doğurması,¹²³⁸ hükümetin ve parlamentonun yetki devrinin kapsamını daraltmasına ve Devletin varlığını güçlendirmesine yol açabilecektir. 2015 yılının sonunda belirlenen reformun yörüngesine bakılınca, teritoryal yönetimlerin

¹²³⁵ Agence Départementale d'Aide aux Collectivités Locales, « Synthèse de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 », s. 5.

¹²³⁶ Marcou, s. 903.

¹²³⁷ a.g.k.

¹²³⁸ Bölgesel seçimleri ikinci turda kaybetmesine rağmen ilk turda 13 bölgenin 6'sında aşırı sağ parti kazanmış ve bu ülkede büyük bir endişe yaratmıştır. Bknz. *Bianet*, Paris - BİA Haber Merkezi, 07 Aralık 2015, “Fransa'da Bölgesel Seçimlerin İlk Turunu Le Pen Kazandı”, <https://bianet.org/kadin/siyaset/169938-fransa-da-bolgesel-secimlerin-ilk-turunu-le-pen-kazandi>; *Hürriyet*, « Le Pen », 13 Aralık 2022, <https://www.hurriyet.com.tr/dunya/fransadan-le-pene-sok-40026589>, (Erişim: 14.7.2022).

reformları, çeşitli düzeylerdeki yerel seçilmiş temsilcilerin kendi aralarında ve ulusal kamu yetkilileriyle ilişkilerinde uygulayacakları siyasi stratejilere bağlı kalacaktır.¹²³⁹

Bu bağlamda, bölgelerin mali kaynaklar açısından sıkıntılarının bir dereceye kadar azaltılabilmesinin AB fonları ile mümkün olabileceğinin belirtilmesi, yerelleşme reformlarında ve özellikle bölgelere verilen yetkilerde AB'nin bölgesel politikalarının da rolünün bulunduğunu ortaya koymaktadır. Ancak, bu konularda AB ile ilişkiler de tam rayında gitmediği, AB'nin 26-29 Mayıs 2015 tarihleri arasında Fransa'da yaptığı denetimden anlaşılmaktadır. Bu denetimde, bölgesel kalkınma ve yapısal fonların tahsisine ilişkin AB kuralları hatırlatılarak, yerel ve bölgesel makamların ve gönüllü birliklerin katılımında ısrar edilmiştir. Halbuki, bölge valileri, bölgelerin AB yapısal ve uyum fonlarının tahsisi ile görevlendirilmiştir. Bu kapsamda AB denetleme ekibi bu kuralların yorumlanması konusunda Fransız hükümetine karşı çıkmıştır. AB denetim ekibine göre, Fransız idari ve siyasi elitleri, diğer birçok yerelleşme alanında olduğu gibi direnmeye devam etmektedir. AB'ye göre, Avrupa Birliği meselelerinde, merkezi ve yerel otoritelerin etkileri karşılaştırıldığında, yerel ve bölgesel makamların etkisi nispeten küçüktür.¹²⁴⁰

Bölgelerin mevcut konumunun daha iyi anlaşılması için bölgelerin kazandığı yeteneklerin bir tabloda gösterilmesi uygun olacaktır. 3. dönem reformları kapsamında bölgelere aktarılan yetkilere ilişkin bilgiler Tablo 35'te verilmiştir.

¹²³⁹ Marcou, s. 903.

¹²⁴⁰ Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, 22-24 Mars 2016, s. 21.

Tablo 35. Bölgelere Aktarılan Yetkiler (3. Dönem Reformları)¹²⁴¹

Bölgelerin Yetkileri
- AB kurallarına göre doğrudan bölgelere verilen AB Avrupa Bölgesel Gelişme Fonlarının (Fonds européen de développement régional/FEDER) kullanılmasına ilişkin tam yetki - Çeşitliliğin (kimlik, dil) korunması - Bölgenin (territoire) ekonomik, sosyal, kültürel, sağlık ve bilimsel bakımından yönetimi ve bölgenin dengeli olarak geliştirilmesi - Bütün teritoryal yönetimleri kapsayan ekonomik koordinasyon yetkisi (SRDEII ve SRADDET) - Konut ve konut iyileştirmeye erişim için destek, şehir politikası ve kentsel yenileme için destek - İşletmelere yardım ve bağışların sağlanmasında; şirketlerin sermayesine katılabilmesinde münhasır yetki - Enerjinin kontrolü, iklim değişikliği ile mücadele, hava kirliliği, biyolojik çeşitliliğin korunması ve restorasyonu, atık önleme ve yönetimi - Su kaynaklarının, su ve deniz ortamının korunması - Şehir içi/dışı okul, insan ve mal taşımacılığı (kara, deniz ve demir yolu) yönetimi (altyapı, yöntem belirleme) - Otogarlar, anlaşmaya bağlı olarak bölgelere aktarılıyor - Eğitim politikalarına destek, yükseköğretime ve araştırmalara destek - Yüksek öğretim, araştırma ve yenilik için bölgesel bir plan hazırlar - Liselerin altyapı, bakım ve yönetimi - Mesleki eğitim, çıraklık, istihdam ve gençlik lehine yürütülen politikalarda tam yetki - Bir veya daha fazla bölge, yetkilerinin modifikasyonları için “gruplandırma” yapma olanağına sahiptir *NOT: Bölgesel dillerin geliştirilmesi, kültür, spor, turizm, ortaokulların altyapı yönetimi gibi konulardaki yetkiler sözleşmeler kapsamında diğer teritoryal yönetimlerle bölge arasında paylaşılmaktadır.

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Diğer yandan, 3. dönem yerleşme reformları ile teritoryal örgütlenmenin ana merkezi haline getirilen bölgelere hem Avrupa boyutu vermek hem de daha fazla nüfus alanı sağlamak için birleştirme işlemi başlatılarak anakaradaki sayıları 22'den 13'e düşürülmüştür.¹²⁴² Birleştirilen ve birleştirme işlemi yapılmadan sınırları korunan bölgelere ilişkin bilgiler Tablo 36'da verilmiştir.

¹²⁴¹ *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé)*; Dominique Grandguillot, « Collectivités Territoriales en France (2017-2018) », *Gualino éditeur, Lextenso éditions*, 2017, s. 40-41; Agence Publique de Gestion Locale, « *Loi n°2015-991 du 7 août 2015* », s. 1-15; *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé)*.

¹²⁴² Sauv  , « R  gionalisation et m  tropolisation : retour sur la r  forme territoriale ».

Tablo 36. Sayıları Azaltılan Bölgeler (3. Dönem Reformları)¹²⁴³

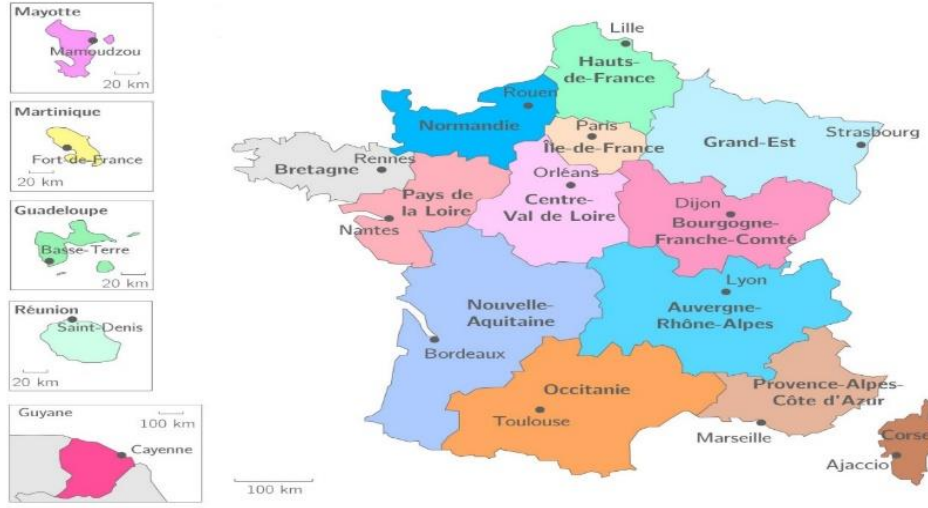
Bölgenin adı	Bölgenin Merkezi	Anakarada Birleştirilen bölgeler
Grand Est	Strasbourg	Alsace – Champagne – Ardenne - Lorraine (Strasbourg) - 3 bölgenin birleşmesi
Nouvelle - Aquitaine	Bordeaux	Aquitaine – Limousin – Poitou - Charentes (Bordeaux) - 3 bölgenin birleşmesi
Auvergne – Rhône - Alpes	Lyon	Auvergne – Rhône - Alpes (Lyon) - 2 bölgenin birleşmesi
Bourgogne – Franche - Comté	Dijon	Bourgogne - Franche - Comté (Dijon) - 2 bölgenin birleşmesi
Bretagne	Rennes	Brittany (Rennes) - Bölge değişmedi
Centre - Val de Loire	Orléans	Centre - Val de Loire (Orléans) - Ünlü bölge (2015)
Corse (Korsika)	Ajaccio	Korsika (Ajaccio) - Bölge değişmedi
Île – de - France	Paris	Île – de - France (Paris) - Bölge değişmedi
Occitanie	Toulouse	Languedoc – Roussillon – Midi - Pyrénées (Toulouse) - 2 bölgenin birleşmesi
Hauts de France	Lille	Nord – Pas – de – Calais - Picardie (Lille) - 2 bölgenin birleşmesi
Normandie	Rouen	Normandiya (Rouen) - 2 bölgenin birleşmesi
Pays de la Loire	Nantes	Pays de la Loire (Nantes) - Bölge değişmedi
Provence-Alpes - Côte d'Azur	Marsilya	Provence-Alpes-Côte d'Azur (Marsilya) - Bölge değişmedi
<i>Denizaşırı bölgeler:</i> Guadeloupe (Basse-Terre) - Bölge değişmedi Martinik (Fort-de-France) - Bölge değişmedi Fransız Guyanası (Cayenne) - Bölge değişmedi Reunion (Saint-Denis) - Bölge değişmedi Mayotte (Mamoudzou) - Bölge değişmedi		

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Bölgelerin haritada gösterilmesi konuyu daha anlaşılır hale gelecektir. Bu bağlamda, bölgelerin son durumunu gösteren harita Şekil 3'te verilmiştir.¹²⁴⁴

¹²⁴³ Buna göre, 1 Ocak 2016'dan itibaren geçerli olacak şekilde bölgelerin sayısı anakarada 22'den 13'e düşürülmüş, denizaşırı bölgelerdeki durum değişmeyerek sayı 5 olarak kalmıştır. Bknz. Carte de France Région.

¹²⁴⁴ Les régions de la France, <https://www.regions-et-departements.fr/regions-francaises>, (Erişim: 22.6.2022).



Şekil 3. Bölgelerin Son Durumunu Gösteren Harita

(Kaynak: Carte des Régions françaises, 2023)

IV. VARLIKLARI TARTIŞILAN İL YEREL YÖNETİMLERİ YİNE KAZANIYOR

Devrim Kurucu Meclisi tarafından kabul edilen 22 Aralık 1789 tarihli yasa ile kurulan iller 10 Ağustos 1871’de birer teritoryal yönetim olmuştur.¹²⁴⁵ O dönemde, sorumluluk alanları, en uzak noktadan şehir merkezine ulaşmak için at sırtında bir günden fazla zaman almaması kriterine göre belirlenen iller,¹²⁴⁶ Devrimin sembolü olarak verilen bir önemle idari yapıdaki yerlerini yıllarca muhafaza etmişlerdir.

Ancak, illerin sayısının azaltılmasına yönelik 1940’ların sonundan itibaren başlayan tartışmalar, 1990’lardan sonra “bir adım daha ileri gidilerek” il yerel yönetimlerinin kaldırılmasına dönüşmüştür. Daha sonraki yıllarda aynı politikayı benimseyen Sarkozy dönemindeki (2007-2012) Fillon Hükümeti ise on yıl içinde il

¹²⁴⁵ Ministère de L’intérieur, « Les Collectivités Locales En Chiffres, 2018 », *Direction Éditeur : DGCL – 2, place des Saussaies – 75800 Paris Cedex 08*, s. 15.

¹²⁴⁶ Moriceau Aurélie, « La réforme territoriale a-t-elle sauvé le Département ? » *In: Revue juridique de l’Ouest*, 2012-1, s. 21.

yerel yönetim düzeyinin kaldırılmasını hedeflemiştir.¹²⁴⁷ Fillon döneminde hazırlanan ve tamamen kaldırılmasını öneren Attali raporu (2008) illerin Fransa'nın rekabetçiliğine zarar verdiğini öne sürmektedir.¹²⁴⁸

Aynı amaç, il genel konseylerinin 2017'de kaldırılmasını çok açık bir şekilde öngören 21 Ocak 2009 tarihli teritoryal haritasının sadeleştirilmesine ilişkin yasa tasarısı ile de ortaya konulmuştur. Ayrıca, Ballardur 2009, Warsmann 2008, Yerel Yönetimler Reform Komitesi 2009, gibi çalışmalar da aynı amaca yöneliktir.¹²⁴⁹

Özellikle, 2. reform döneminde kaldırılmaları ciddi bir şekilde düşünülen illerin durumunun dönem sonunda farklı bir boyuta evrildiği görülmektedir. Yeşeren'in de belirttiği gibi, bu dönemin illere ilişkin en önemli düzenlemesi ise işsizlerin iş hayatına kazandırılması ve minimum işsizlik ödeneği konularında illerin rolünün teyit edilmesidir.¹²⁵⁰

İl yerel yönetimlerinin gelecekleri ile ilgili çeşitli görüşlerin ortaya atılması 3. dönem reform yıllarında da sürmüştür. Önce, illerin kaldırılmasının gelecek için bir plan olduğu Başbakan Valls tarafından 2014 başlarında açıklanmış, bunun 2020 yılında gerçekleşmesinin bir hedef olduğu konusu da Cumhurbaşkanı Hollande tarafından belirtilmiştir.¹²⁵¹

Bununla birlikte, 3. reform döneminde, yerel yönetim birimlerinin yetki alanlarını yeniden belirleyen 7 Ağustos 2015 tarihli NOTRe yasası ile öncelikle komün birlikleri ve bölgeler güçlendirilmiş, ancak dönemin başlangıcında düşünülenin aksine iller güç kaybetmemiştir. İller, sosyal yardım ve ortaokullara ilişkin yetkilerini

¹²⁴⁷ Olivier Thomas, « Peut-on justifier la suppression des Départements français ? », *Revue française d'administration publique* n° 154, 2015, s. 506.

¹²⁴⁸ *Rapport d'Attali pour la libération de la croissance française*, s. 1-245.

¹²⁴⁹ Thomas, s. 506.

¹²⁵⁰ Eliçin, "Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme", s. 43.

¹²⁵¹ a.g.k.

korumuşlardır. , Turizm, spor, kültür, bölgesel diller ve halk eğitimi gibi yetkiler komünler, komün grupları, bölgeler ve iller arasında paylaştırılmıştır.¹²⁵²

İl yönetimleri, NOTRe yasasının 94. maddesine göre, proje yönetimi komünler veya komün grupları tarafından sağlanan projelerin finansmanına, talepleri halinde katkıda bulunabilecektir. Bölgesel dayanışma kapsamında, kırsal alanın bakımı ve geliştirilmesi için ticari hizmet şirketleri lehine yatırım operasyonlarının finansmanına katılabilecektir. Ayrıca, sosyal alandaki zafiyet durumlarının önlenmesi veya yönetimi, sosyal gelişme, genç çocukların kabulü ve bireylerin özerkliği ile ilgili her türlü yardımı veya eylemi uygulamaya yetkili olacaktır. Diğer yandan iller, sorumlu olduğu kamunun hak ve hizmetlerine erişimini kolaylaştırmaya yetkilidir. İllerin sağladığı yardımların amacı, kuruluşların ve şirketlerin, ürünlerinin üretimi, işlenmesi, depolanması veya pazarlanması için gerekli ekipmanı edinmelerini, modernleştirmelerini veya geliştirmelerini veya çevre lehine önlemler almalarını sağlamaktır. Bu yardım, Avrupa hukuku anlamında bir kırsal ve bölgesel kalkınma programının veya mevcut bir yardım planının bir parçasıdır. İl konseyi, yasanın kendisine atfettiği yetki alanlarında ilin işlerini müzakere ederek düzenleyecektir.¹²⁵³

Yasanın 98. Maddesine göre, il yönetimlerinin sorumluluk alanlarında, Devlet ve il yönetimi, kendi vergilendirme sistemine sahip komünler arası işbirliği için kamu kurumlarını koordineli olarak hizmetlerin halka erişilebilirliğini iyileştirmek için 6 yıllık bir süreyi kapsayan ortak bir il planı hazırlayacaktır. Plan, hazırlandığı veya revize edildiği tarihte, il bölgesinde mevcut olan halka yönelik hizmetlerin bir listesini, bunların yerini ve erişim yöntemlerini içerecektir. Devletin ildeki temsilcisi (vali) ve il konseyi, planın halka tanıtımı ve teşhiri için her türlü kolaylığı sağlayacaklardır.¹²⁵⁴

¹²⁵² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé), Md. 104.

¹²⁵³ a.g.k., Md. 94.

¹²⁵⁴ a.g.k., Md. 98.

Böylece ilk kez 1990’larda ve ikinci kez de 2008’de de Attali raporu kapsamında yerel yönetim kademesi olarak varlıklarını sürdürmeleri tartışma konusu yapılan iller, kaldırılmalarının teklif edildiği her dönemin sonunda işlevsel olarak daha da güçlenmişlerdir. İllerin kurumsal düzeyi, en azından öngörülebilir gelecek için güvenli görünmektedir.¹²⁵⁵ 3. reform döneminde de illere ait yetkilerin komün birliklerine ve bölgelere devredilmesi tartışılmıştır. İl düzeyinde yerel yönetim olmaması ve il meclislerinin ise 2020 yılından itibaren kaldırılmaları da öne sürülen teklifler içindedir.¹²⁵⁶ Bu bağlamda, iller, 1 Ocak 2016 tarihinden itibaren, farklı bir bölgeye katılma seçeneğine sahip olacaktır. Ancak, il yönetiminin kendisi böyle bir kararı alması ve her iki bölge konseylerinin 3/5 çoğunluğuyla bunu kabul etmesi şart olacaktır.¹²⁵⁷

Öte yandan, Marcou’dan (Marcou, 2012)¹²⁵⁸ aktaran Yeşeren’e göre, Fransa’da metropollere ilişkin yapılan yasal düzenlemelerin bazı çekinceler yarattığı görülmektedir. Bunların içinde en dikkat çeken, bölgelere ait yetkilerin artırılması suretiyle yerel yönetimlerle devlet arasında bir ara kademe durumuna sokulmaları planının, metropollerin tesisiyle geçersiz duruma düşeceği kaygısıdır. Böylece, bölgelerin altyapıdan ve kırsal alandan sorumlu birer süper il olmanın ötesinde bir sonuç çıkmayacağı, bunun da ayrıca illerin varlığını lüzumsuz hale getirecek başka bir konu olduğu iddia edilmektedir.¹²⁵⁹

Bununla birlikte, 2013’ten 2016’nın sonuna kadar çıkarılan yasaların açtığı umutlar aydınlanmaya başlıyor. İller söz konusu olduğunda, kaldırılmalarının yarın için mümkün olmadığı açıkça ortaya çıkıyor. Lyon modelinin bir benzeri metropoller için

¹²⁵⁵ Portier, s. 62.

¹²⁵⁶ Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 49.

¹²⁵⁷ Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, 22-24 Mars 2016, s. 22.

¹²⁵⁸ Gérard Marcou, “Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale”, 2012, s. 5-17.

¹²⁵⁹ Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 51.

dışlanmayacaksa, il konseylerinin devam edeceği ve devletin il düzeyindeki varlığının pekiştirilmesinin onların lehine olacağı ortaya çıkmaktadır.¹²⁶⁰

İllere ilişkin farklı görüşler de ortaya konulmaktadır. Buna göre, 3. dönem reformlarıyla sınırları bir hayli genişletilen bölgelerin sorumluluk alanlarının büyümesi bir ara kademeye olan gereksinimi ortaya çıkardığı ve bu gereksinimi de kuşkusuz illerin karşılayacağıdır. Bu görüşü öne sürenler illerin hiçbir zaman ortadan kaldırılamayacağını belirtmektedirler.¹²⁶¹

Dolayısıyla, Fransa’da illerin kaldırılmasının tartışılması her zaman süregelen bir konu olsa da paradoksal bir şekilde, her reform döneminden güçlenerek çıkan iller olmuştur. Bu demektir ki, her ne olursa olsun illerin yerel aktör olarak rolleri devam edecektir. Ancak, Thomas’ın da belirttiği gibi, durum ne olursa olsun, Anayasanın 72. maddesinde illerden açıkça “teritoryal yönetimler” olarak bahsedildiği sürece, illerden kurtulmak için bir Anayasa reformu gerekli olacaktır.¹²⁶²

1982 ve 1983’ün yerelleşme yasaları ile tam teşekküllü bir yerel otorite haline gelen illerin genel meclis başkanı, ilin yürütme yetkisini elinde bulundurur ve ilin bütçesinin hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlar. Anakara Fransa’da 96 ve denizaşırı yerlerde 5 (Guadeloupe, Guyana, Martinique, Reunion ve Mayotte) olmak üzere toplam 101 il bulunmaktadır. 27 Temmuz 2011 tarihli yasayla, Fransız Guyanası ve Martinik hem il hem de bölge olarak iki tek yerel yönetimi halinde kurulmuştur.¹²⁶³

Çeşitliliğin temsili için iller bugün, her biri bir genel meclis üyesinin seçilmesine hizmet eden kantonlara bölünmüştür. Zamanla sayıları yarıya indirilen kantonların her

¹²⁶⁰ Gérard Marcou, “Le système français d’administration territoriale après la Réforme”. In: *Droit et gestion des collectivités territoriales*. Tome 36, 2016. Les élections locales françaises 2014-2015, s. 66.

¹²⁶¹ Hugues Hourdin, « Réforme territoriale: du bon usage des leurres », *Commentaires*, 2015/2, (Numéro 150), s. 341.

¹²⁶² Thomas, s. 518.

¹²⁶³ Le ministère de l’Intérieur, Départementales 2015, Les compétences du conseil départemental, 16 février 2015, <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Departementales-2015/Les-competences-du-conseil-departemental>, (Erişim: 17.9.2022).

birinin, 17 Mayıs 2013 tarihli yasa ile, bir çift (kadın-erkek) tarafından temsil edilmesi öngörülmüştür.¹²⁶⁴ Bu nedenle, daha az kanton ancak daha fazla seçilmiş görevli vardır. Aynı yasa, o zamana kadar "genel konsey" olarak adlandırılan müzakere meclisini "il konseyi" adı altında belirlemiştir.¹²⁶⁵

3. dönem yerelleşme reform çalışmaları kapsamında, daha önce illere verilen birçok sorumluluk illerden alınıp bölgelere verilmiştir. Ulaştırma yetenekleri ve altyapısı konusunda; şehir dışı hizmetler, düzenli veya talep üzerine, (engelli öğrenciler için okullara özel ulaşım hizmetleri hariç), illerden bölgelere aktarılmaktadır. Bununla birlikte, okul taşımacılığı yetkisinin tamamı veya bir kısmı, bir anlaşma kapsamında, bölgelerden alınarak illere, komünlere, komün gruplarına (EPCI), karma birliklere, eğitim kurumlarına, öğrenci ebeveyn birliklerine veya ve aile birliklerine verilebilmektedir.¹²⁶⁶

Ayrıca, şehir içi ve dışı insan ve mal taşımacılığına ilişkin mülkiyet, geliştirme, bakım ve yönetim alt yapı illerden alınıp bölgelere aktarılmaktadır.¹²⁶⁷ Çevreye ilişkin olarak, şantiyelerden ve bayındırlık işlerinden kaynaklanan atıkların önlenmesi ve yönetimine yönelik iller veya iller arası planın ortadan kalktığı ve il atık planının, bölgesel atık önleme ve yönetim planı haline geldiği görülmektedir.¹²⁶⁸

Bununla birlikte, NOTRe yasası illeri, sosyal yardım, kişisel özerklik ve bölgesel dayanışma açısından "lider" olarak tanımlamaktadır. Bu kapsamdaki müdahalelerinin

¹²⁶⁴ Feminist Clic, Le binôme paritaire aux départementales : une avancée pour la parité, <https://feministoclic.olf.site/le-binome-paritaire-aux-departementales-une-avancee-pour-la-parite/>, (Erişim: 17.9.2022).

¹²⁶⁵ Le ministère de l'Intérieur, Départementales 2015, Les compétences du conseil départemental, 16 février 2015, <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Departementales-2015/Les-competences-du-conseil-departemental>, (Erişim: 17.9.2022).

¹²⁶⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRe), (Article 15).

¹²⁶⁷ a.g.k., (Article 18).

¹²⁶⁸ a.g.k., (Article 8).

maliyeti, işleyen bütçesinin yarısından fazlasını tekabül etmektedir.¹²⁶⁹ İllerin bu dönemde belirlenen yetkileri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 37. İllerin Yetkileri (3. Dönem Reformları)¹²⁷⁰

Zorunlu Sorumluluklar
Sağlık ve sosyal faaliyetler (harcamaların %50'sinden fazlası) - İllerin öncelikli sorumluluğudur. - Aktif dayanışma geliri (revenu de solidarité active/RSA) - Yaşlı kişiler için kişisel özerklik ödeneği (APA) - Anne ve çocuk sağlığını koruma hizmetleri (PMI) - Engellilere yardım vb. (aide aux personnes handicapées...) - Sosyal gelişme, genç çocukların kabulü ve bireylerin özerkliği ile ilgili her türlü yardımın veya eylemin uygulanması
Yolların ve seyahatlerin yönetimi (harcamaların %8'i) - İl meclisi, büyük tesisleri (limanlar, hava limanları) ve birçok yolu yönetir. İlın yollarının bakımını, yönetimini ve yapımını sağlar. - İl meclisi ayrıca araç ortak alanlarından, bisiklet yollarından, bisiklet pistlerinden ve ekspres karayolu taşımacılığından da sorumludur.
Eğitim (harcamaların %8'i) - Ortaokulların inşaatı, bakımı ve donanımı (özellikle bilgisayar) il konseyinin sorumluluğundadır. - Anaokulundan liseye kadar öğrencileri taşımaktan sorumludur.
Kültür (harcamaların %3'ünden fazlası) - İl konseyi kültür mirasının geliştirilmesini ve korunmasını sağlar. İldeki arşivleri, kütüphaneleri ve müzeleri yönetir. - Kültürel yaşamı destekler (özellikle okullarda)
Sürdürülebilir arazi kullanım planlaması (harcamaların %6'sından fazlası) - Bu kalem, kırsal ekipman, su yönetimi, arazileri tek elde birleştirme ve arazi geliştirmeyi içerir. - Turizm gelişimi de önemli bir eksendir.
Yangın Güvenliği (harcamanın yaklaşık %4'ü) - İl konseyi, İl Yangın ve Kurtarma Hizmetini yönetir. - Masraflar, yangınla mücadele ve afet yardımı organizasyonunu içerir.
Gönüllü kamu politikaları - İller, zorunlu sorumlulukların yanında, kendi bölgesi için zorluk teşkil eden alanlara da müdahale edebilir. Bu, komünler veya dernekler için yardımı; tarım, belirli bölgesel kültürler veya zanaat alanlarında yerel istihdama yönelik desteği içerebilir. - Ayrıca 2014 yasası, 2014-2020 dönemi için Danıştay kararnamesiyle belirlenen koşullar altında, Avrupa Sosyal Fonu ile ilgili işlemlerin tamamı veya bir kısmının talep eden illere verilmesini öngörmektedir.

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Diğer yandan, ekonomik faaliyetler kapsamında, illerin, komünlerin ve komün gruplarının bölgesel çıkarlarına yönelik operasyonlar açısından, bölgelerde olduğu gibi iller için de çapraz finansman sona ermektedir. Birkaç kamu kuruluşunun aynı kamu operasyonuna yönelik kümülatif mali müdahalelerini (sübvansiyonları) ifade eden ve

¹²⁶⁹ Vie publique, “L'essentiel de la loi”, <https://www.vie-publique.fr/loi/20721-loi-notre-loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la>, (Erişim: 12.7.2022).

¹²⁷⁰ Le ministère de l'Intérieur, Départementales 2015, Les compétences du conseil départemental, 16 février 2015, <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Departementales-2015/Les-competences-du-conseil-departemental>, (Erişim: 17.9.2022).

genel yetki olarak da adlandırılan çapraz finansman (örnek: aynı projede bölgenin ve ilin mali müdahaleleri)¹²⁷¹ iller için 2016’nın sonuna kadar devam edecektir.¹²⁷²

Diğer yandan, iller, sosyal refah, yol ve eğitim maliyetlerinin artmasıyla mali açıdan zor durumdadırlar. Önemli bir kaynağı olan gayrimenkul işlemlerinden alınan vergi ya krizden etkileniyor ya da artık vergiler esnek değil zira vergiler oran belirlenmeden devletle paylaşılmaktadır. Bununla birlikte, ulusal bütçeden sağlanan hibeler vasıtasıyla istikrara kavuşmuştur. Sonuç olarak, iller yatırımları ve isteğe bağlı harcamaları (kültür, belediyelere destek vb.) azaltsa da borçları artmaktadır.¹²⁷³

Netice itibariyle, günümüzde, Fransa anakarasında 96, denizaşırı yerlerde 5 olmak üzere toplam 101 il yerel yönetimi bulunmaktadır. Konunun daha iyi anlaşılması bakımından illeri, bölgelerle birlikte aynı haritada göstermek uygun olacaktır. Konuya ilişkin harita Şekil 4’te yer almaktadır.¹²⁷⁴



Şekil 4. Fransa’daki İl yönetimleri (bölgelerle birlikte)

(Kaynak: Régions et départements français, 2023)

¹²⁷¹ Vie publique, “Quelles sont les compétences des départements ?” Dernière modification : 13 décembre 2020, <https://www.vie-publique.fr/fiches/19620-quelles-sont-les-competences-exercees-par-les-departements>, (Erişim: 17.9.2022); Club Finances, Les financements croisés après la loi du 16 décembre 2010 – Analyse juridique, <https://www.lagazettedescommunes.com/87292/les-financements-croises-apres-la-loi-du-16-decembre-2010-%E2%80%93-analyse-juridique/>, (Erişim: 13.6.2022).

¹²⁷² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé), (Article 1).

¹²⁷³ Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, 22-24 Mars 2016, s. 22.

¹²⁷⁴ Regions-departements-france.fr, <https://www.regions-departements-france.fr/>, (Erişim: 18.10.2022)

Örneğin, haritadaki “Auvergne-Rhone-Alpes” bölge yönetimi (yeşil renk) sınırları içinde 13 il yönetimi bulunmaktadır. Haritada, il yönetimlerinin üzerinde yazılan numaralar illerin posta kodlarını göstermektedir.¹²⁷⁵

V. KOMÜNLERİN DÜŞÜŞÜ KOMÜN GRUPLARININ YÜKSELİŞİ

Fransa’da yerelleşme çalışmalarının başlatılması için 1976’da Olivier Guichard tarafından hazırlanan ve devlet başkanı Giscard d’Estaing’e sunulan "Birlikte Yaşamak" raporu yerelleşme açısından özel bir öneme sahiptir. Zira rapor, kurumları sarmış olan katı merkeziyetçiliği suçlamakta ve yerel sorumlulukların gelişimini yavaşlattığını belirtmektedir. Rapor, yerel yönetimlerin, özellikle komünlerin görev, yetki ve kaynaklarını önemli ölçüde arttırılmasını; yerel kurumlardan oluşan ulusal bir konferansın oluşturulmasını önermektedir. Ancak, 1978’de bir yasa tasarısına da dönüşen rapor, o dönemde hiçbir zaman kabul görmemiştir.¹²⁷⁶

Marcou’nun 2011 yılında yazdığı bir makalede de belirttiği gibi, yerel sorumluluklar konusunda “Birlikte Yaşamak” adlı Guichard Raporu’nu bir ölçüt olarak alırsak, yerelleşme reformu Fransa’da 35 yıldır gündemde bulunmaktadır. Bu süre içinde Fransa her alanda çok değişiklikler olmuş, yerel yönetimlerin ekonomide olduğu kadar yönetimdeki yeri de önemli ölçüde artmıştır. Yine de hiçbir şey değişmemiş gibi görünmektedir zira Fransa’nın hala 36.000 komünü, valileri ve illeri bulunmaktadır. Son on yıllık dönemdeki yerelleşme serüvenin, reform ve değişim arasındaki ilişkiyi yansıtmak için iyi bir vaka çalışması olacağını belirten Marcou, 16 Aralık 2010 yasasının bu değişmezlerin sonunun, komün topluluklarının genelleştirilmesiyle *tarihi*

¹²⁷⁵ Bu bölgedeki, posta kodu 43 olan “Haute-Loire” isimli il yönetimine bağlı olan yerleşim birimlerinin (3 ilçe, 35 kanton ve 260 komün) posta kodu da 43 ile başlar. Örnek olarak, bu ile bağlı Aiguilhe şehrinin posta kodu 43000’dir. Bkz. World postal codes, Haute-Loire Post Codes: France, <https://worldpostalcode.com/france/auvergne-rhone-alpes/haute-loire/>, (Erişim: 20.10.2022).

¹²⁷⁶ Unadel, « Décentralisation, 30 ans pour ça... », publié le 30 avril 2004, <https://unadel.org/decentralisation-30-ans-pour-ca/>, (Erişim: 22.9.2022).

komünün sonunun ve teritoryal meclis kurumu ile illerin sonunun önünü açacağına ilişkin endişeleri dile getirmektedir.¹²⁷⁷

Aslında, Marcou'nun önemle üzerinde durduğu 2. reform döneminde komünlere ve komün gruplarına ilişkin gerçekleştirilen reformlar, 3. reform döneminde yapılanların hazırlayıcısı durumundadır. 2. reform döneminde Fransa, Avrupa bütünleşmesinden etkilenecek hem bölgeselleşmeye hem de komünler arası yapılarla önem veren bir tutum belirlemiş, ekonomik olarak rekabetçi olmak maksadıyla komünler arası gruplar olan EPCI'ler yaygınlaştırılmış ve metropoller için ilk adımlar atılmıştır.¹²⁷⁸ Dolayısıyla, komünler arası yapılardaki bu büyüme radikal bir kırılmayı ifade etmektedir.¹²⁷⁹

Tarihsel olarak, 1789 Devriminde kurulan, asırlarca Fransa'nın en küçük ve temel birimleri olan, Fransız idari sisteminin ve yerel demokrasinin vazgeçilmez unsurları olarak görülen komünlerin 1. reform dönemindeki sayıları 36.779 iken sayıları giderek artmış ve 1. reform döneminin sonlarında (2005 yılında) sayıları 36.784 olmuştur.¹²⁸⁰ Ancak, 2. reform döneminden itibaren başlayan azalma 3. reform döneminde de devam etmiştir. Buna göre, 3. reform dönemini kapsayan yıllardaki komün sayılarına bakılırsa, 2014'te 36.767; 2015'te 36.744; 2016'da 35.971; 2017'de 35.502 ve 2018'de 35.443 komün bulunmaktadır.¹²⁸¹ Komün sayısının düşüşü takip eden yıllarda da devam etmiş, 2019'da 34.970; 2020'de 34.969; 2021'de 34.965 ve 2022'de 34.955'e inmiştir.¹²⁸²

¹²⁷⁷ Gérard Marcou, "Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale", 2012, s. 5-17.

¹²⁷⁸ Griffith, s. 24.

¹²⁷⁹ Alistair Cole, "The French State and its territorial challenges", 2011, s. 5-6.

¹²⁸⁰ Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire/DGCL, Janvier 2006, s. 8.

¹²⁸¹ Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, Les Collectivités Locales En Chiffres 2018, ISBN : 978-2-11-138897-0, Cursives, Paris, s. 18.

¹²⁸² Lionel Sebbane, « Bulletin d'Information Statistique (BIS) de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) », N° 152 – Mai 2021, *Département des études et des statistiques locales*, s. 1.

Bu komünlerden, 31.022'sinin nüfusu 3000'den az iken sadece 4206'sının nüfusu 3000-299.999 arasındadır. 300.000'den fazla nüfusa sahip komün sayısı ise sadece altıdır.¹²⁸³ 2015 yılı itibariyle, bu altı komünden en kalabalık komün, 2.206.488 nüfus ile Paris komünüdür. Paris'i takip edenler sırasıyla, Marseille, Lyon, Toulouse, Nice ve Nantes komünleri ise 300.000-800.000 arasında bir nüfusa sahiptirler.¹²⁸⁴ Paris, aynı zamanda hem bir komün hem de bir il olduğu için benzersiz bir örnektir. Meclis ve komün başkanı, İçişleri Bakanlığına doğrudan bağlı bir emniyet müdürünün yetkisi altındaki güvenlik ve polis teşkilatı ile önemli yetkilere sahiptir. Lyon ve Marsilya gibi Paris de her birinin kendi konseyi ve komün başkanı, personeli ve güncel idari, sosyal, kültürel ve eğitimsel konular için bütçesi olan ilçe komünlerine bölünmüştür.¹²⁸⁵

Komünler son derece çeşitlidir. Ortak bir statüleri vardır, ancak artan teknik farklılıkları vardır (seçimler, bütçe yapısı, hibe yöntemleri, insan kaynakları yönetimi, maaşlar ve personel pozisyonları vb.). Komünler hala «genel yetki maddesinden» yararlanmaktadır.¹²⁸⁶

Bir komün için olumlu olan faktör, büyük bir kentsel alan merkezinin etrafında yer almak ve onun zincirleme etkisinden yararlanmaktır. Dolayısıyla, büyük istihdam merkezlerinin çevresinde yer alan komünler, genellikle şehir merkezlerinden daha güçlü bir nüfus artışı kaydetmektedir. Son elli yılda, büyük şehir merkezlerinin eteklerindeki bu komünler, güçlü demografik büyümeden yararlanmışlardır. Bu çerçevede, büyük şehirlerin çekiciliğinin nüfus artışlarına etkisine bakıldığında, 1990'dan 2018'e kadar olan dönemde, anakara Fransa'daki kentsel alanların nüfusu %12'den fazla artmıştır. Bu durum, şehirlerin büyümesini ve nüfusun yoğunlaşmasını sağlamıştır. Paris'in hâkim olduğu bir kentsel alan ile kıyıda, nehirler boyunca ve sınırların yakınında bulunan

¹²⁸³ Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, « Les Collectivités Locales En Chiffres 2018 », ISBN : 978-2-11-138897-0, Cursives, Paris, s. 20.

¹²⁸⁴ Insee, « Statistique publique, Collection Insee Références Édition 2018, Tableaux de l'économie française », Institut national de la statistique et des études économiques, Montrouge Cedex, s. 17.

¹²⁸⁵ Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, 22-24 Mars 2016 ; a.g.k., s. 25.

¹²⁸⁶ a.g.k.

400.000 veya daha fazla nüfuslu 14 kentsel alan, büyük şehirlerin çekiciliğini ön plana çıkaran yerlerdir. Paris'in kentsel alanı bugün, 1990'da olduğu gibi, Fransız kentsel nüfusunun %20'sinden fazlasını (denizaşırı departmanlar dahil) bir araya getirmektedir.¹²⁸⁷ Etrafında bulunduğu komünlerin gelişimini sağlayan ve haritalara bakınca açıkça fark edilen bu kentsel alanların daha sonra metropollere dönüştürüleceği görülecektir.

Diğer yandan, komünlere ilişkin AB ülkeleri ile yapılan karşılaştırmada ilginç sonuçlar ortaya çıkmaktadır. 1 Ocak 2017'deki konfigürasyonda, Fransız komünlerinin sayısı Avrupa Birliği'ndeki toplam komün sayısının %30,16'sına denk gelmektedir. Ancak, komünlerin sayılarına odaklanırken aynı zamanda komünlere verilen yetkiler bakımından farklılıkları ve hatta bu ülkelerin her birinin ademi merkeziyetçiliğinin aldığı farklı biçimlerin özelliğini de hesaba katmak gerekmektedir. Fransa'da komünlerin %49,3'ünün nüfusu 500'den az olup ülke nüfusunun da ancak %5,71'ine denk gelmektedir. Ülke, böyle bir komün dokusuna sahiptir. Bununla birlikte, komün örgütlenmesi açısından Fransız özelliği dikkate alınmalıdır. Avrupalı komşularının Fransa'dan daha az sayıda komünü varsa bu, 1950'lerin başından beri uygulanan komün haritasının rasyonelleştirilmesinden kaynaklanmaktadır. Komün sayılarının rasyonelleştirilmesi eski bir endişe olsa bile, Fransa bunu hiçbir zaman başaramamıştır. Zira, Fransız komünleri hep 1789 Devriminin temel bir yapısı olarak sunulmuştur.¹²⁸⁸

Bununla birlikte, komünlerin sayıları, bazı yetkilerle bir araya getirilerek oluşturulan komün grupları vasıtasıyla giderek rasyonelleştirilmiş ve parçalı idari yapı giderek düzeltilmeye çalışılmıştır. 2018'e gelindiğinde, komün grupları dışında kalan *izole komün* sayısının sadece dört olduğu görülecektir.¹²⁸⁹

¹²⁸⁷ Insee, Statistique publique, « Collection Insee Références Édition 2018 », s. 16.

¹²⁸⁸ Vincent Aubelle, “Panorama des Communes Nouvelles”, AMF Association des Maires de France (AMF) et des Présidents d'intercommunalité, 2017, s. 11.

¹²⁸⁹ Sebbane, s. 1.

Bu dönemde komünler, anaokulları ve ilkokulların yapım ve bakımından sorumludur. Spor tesislerinin ve kültürel hizmetlerin (müzik okulu, müze ve tiyatro) yanı sıra yolların, park alanlarının, umumi bahçelerin, kamu hizmetlerinin (su dağıtımı, atık toplama ve bertarafı, ısıtma tesisleri, otobüs veya tramvay taşımacılığı gibi) inşasına ve işleyişine karar verirler. Ancak bu hizmetler genellikle işbirliği organları tarafından yönetilir veya özel şirketlere devredilir.¹²⁹⁰

Gönüllü itfaiyecilerle yangından korunma, küçük komünlerde geleneksel bir işlev olmaya devam etmektedir ancak daha profesyonel hale gelen bu hizmet, esas olarak komünler arası ve iller düzeyinde organize edilmektedir. Komün polisinin yetkileri sınırlı olup trafik ihlalleri, kırsal alanların denetimi ve çevre düzenlemeleri gibi alanlarda para cezası verebilirler. Komün sosyal hizmetleri yaşlılar, kreşler ve yoksullarla ilgili yetkilere sahiptir. Sosyal konut başka bir komün sorumluluğu olabilir. Tüm bu hizmetler, birlikler veya topluluklar gibi işbirliği organlarına aktarılabilir.¹²⁹¹

Komünlerin sayılarını azaltmadaki güçlük Fransa'yı, komünleri bir çatı altında toplayan komünler arası işbirliği kuruluşları ya da gruplanmaları şeklindeki oluşumların giderek arttırılmasına yönlendirmiştir. Bu nedenle, 2. reform döneminde olduğu gibi 3. reform döneminde de komünler ayrı bir yapı olarak incelenmeyecek ve komünler arası işbirliği kuruluşları ile birlikte ele alınacaktır. Yine bu kategoride yer alan Metropoller ise ayrı bir bölüm içinde incelenecektir.

3. reform dönemine kadar gelen süreçte, komünler arası işbirliği kuruluşları çeşitli isimler altında bir araya gelerek yeni oluşumlar haline gelmişlerdir. Bunlar; *tek fonksiyonlu birlikler* (SIVU), *çok fonksiyonlu birlikler* (SIVOM), *karma birlikler* (SM),

¹²⁹⁰ Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, 22-24 Mars 2016, s. 25.

¹²⁹¹ a.g.k.

*büyükşehir toplulukları (CU), kent toplulukları (CA), yeni kent birlikleri (SAN), komün toplulukları (CC) gibi oluşumlarda bu kategoride yerlerini almışlardır.*¹²⁹²

Toplulukların bütçesi, komünlerin bütçesi ile aynı kuralları izler. Kaynakları; yerel işletme vergisi, atık toplama için mülk vergisi, toplu taşıma için ücretlerden alınan vergidir. «Communautés de communes» komün vergilerine ek vergilere sahiptir, ancak işletme vergisinin münhasırlığını seçebilirler. Topluluk konseyleri, vergi gelirinin bir kısmını konsey tarafından belirlenen kriterlere göre katılımcı komünlere yeniden dağıtan bir denkleştirme fonu oluşturabilir. Ayrıca, topluluklar devletten genel hibeler alırlar, ticari hizmetler için ücretler belirleyebilir ve serbestçe kredi sözleşmesi yapabilirler (s. 24).¹²⁹³

Komün topluluklarına ilişkin oluşumlar daha sonraki aşamada, EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) olarak adlandırılmaya başlanmıştır. EPCI'ler, kendine ait “vergi sistemi olmayan (EPCI sans fiscalité propre)” ve “kendine özgü vergi sistemine sahip olan (EPCI à fiscalité propre-kısaltması: EPCI à FP)” şeklinde 2 ana kategoriye ayrılırlar. Birlik oluşumlarında, komünler birden fazla komün grubuna dahil olabilir. Kendine özgü vergi sistemi olan” EPCI’lerde ise her bir komün sadece bir EPCI’ye katılabilir.

EPCI’lerin 2003’te ilk kez anayasaya 4’üncü yerel yönetim kademesi (özel statülü) olarak girmesi önemli bir gelişmedir.¹²⁹⁴ Birçok yönden avantajlı durumda olan EPCI’lere katılmak teşvik edildiğinden artık komünler herhangi bir EPCI çatısı altında toplanmaya başlamış, bağımsız olarak varlığını sürdüren komün sayısı ise çok azalmıştır.

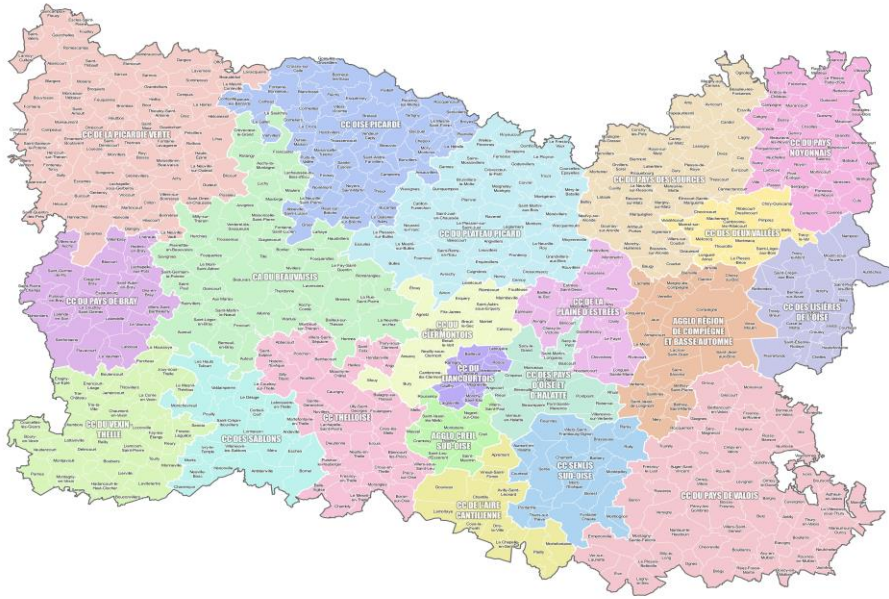
¹²⁹² Ministère de l'intérieur, “Les Collectivités locales en chiffres 2004”, s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

¹²⁹³ Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, 22-24 Mars 2016, s. 24.

¹²⁹⁴ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, s. 5568-5570.

2012 yılına gelindiğinde, EPCI çatısı altında olmayan sadece 1380 komün kalmıştır. 2012'deki toplam komün sayısı 35.303 olduğuna göre, çatı altına giren komün oranının %96'ya ulaştığı anlaşılmaktadır.¹²⁹⁵ 1 Ocak 2018 itibariyle, 21 metropol de dahil olmak üzere kendi vergilerine sahip 1.263 EPCI bulunmaktadır.¹²⁹⁶

Konunun daha iyi anlaşılması için sadece bir il yönetim bölgesi örnek alınarak harita üzerinde gösterilecektir. 1 Ocak 2017'de, Oise il yönetimi sınırları içinde yer alan birçok komün topluluğu (communautés de communes) ve kent topluluğu (communautés d'agglomérations), komünler arası işbirliği için birleşmişlerdir. O zamandan beri, Oise il yönetimi kendi vergi sistemine sahip 21 EPCI'den oluşmaktadır. Şekil 5'teki haritada Oise il yönetimindeki EPCI'ler ve bu EPCI'lerin çatısı altındaki komün toplulukları görülmektedir.



Şekil 5. Oise İli Yönetimindeki 21 EPCI ve Çatısı Altındaki Komün Toplulukları

(Kaynak: Carte des communes de l'Oise, 2015)

¹²⁹⁵ Collectivités Locales, « Les Collectivités Locales En Chiffres 2012 », Les collectivités locales et leur population, s. 14, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>, (Erişim : 30.7.2020).

¹²⁹⁶ Ministère de L'intérieur, « Les Collectivités Locales En Chiffres, 2018 », s. 14.

Son dönemlerde, komün grupları kapsamında ortaya çıkan yeni kuruluşlardan biri de *yeni komünler (CN)* 'dir. 16 Aralık 2010 tarihli yasa, komünler arası kuruluşlar ve “tarihi” komün yerine “yeni komünü” önermiştir. Bu kapsamda yasa, bölge ile onu oluşturan iller arasında birleşmelere izin vermektedir.¹²⁹⁷ Yeni komünlerin oluşturulmasına ilişkin 16 Aralık 2010 tarihli teritoryal reformu (yeni pencere) yasası aslında, komünlerin daha *basit bir şekilde birleştirilmesine* izin vermeyi ve *komün bölünmesine* karşı daha iyi mücadele etmeyi amaçlamıştır. Kanunun uygulanmasının ilk dört yılında sadece 13 “yeni komün” kurulmuştur.¹²⁹⁸

“Yeni komünlerin” kurulmasını teşvik etmek için 16 Mart 2015 tarihli yasası (yeni pencere) çıkarılmıştır. Yasa kapsamında, eski komünlerden gelen komün meclis üyelerine daha fazla yer verilerek 2010 yasasıyla uygulanan sisteme destek verilmiştir. Özellikle, bir mali sözleşme ile ilk yıllarda devlet hibelerinin seviyesi de garanti edilmiştir.¹²⁹⁹

“Yeni komün” rejiminin iyileştirilmesine ilişkin 16 Mart 2015 tarih ve 2015-292 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinin ardından, güçlü ve işlek komünler için 1,1 milyondan fazla nüfusu bir araya getiren 317 yeni komün kurulmuştur. Bu kapsamda, 1 Ocak 2016'da 1.090 komünün birleşmesi mümkün olmuştur.¹³⁰⁰ 1 Ocak 2018'de 96 komünün birleşmesi sonucu 37 “yeni komün” kurulmuştur. Bu rakam, sırasıyla 317 ve 200 yeni komünün kurulduğu 2016 ve 2017 yıllarına kıyasla düşük kalmaktadır.¹³⁰¹

Prosedürel olarak, bir *yeni komünün* oluşturması için komün meclislerinin kararları gerekmektedir. Bununla birlikte, ilgili tüm komün meclislerinin olumlu görüşünü almamış, ancak nüfusun üçte ikisinden fazlasını temsil eden komünlerin

¹²⁹⁷ Marcou, s. 9.

¹²⁹⁸ Vie publique, “Que sont les communes nouvelles ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20184-que-sont-les-communes-nouvelles>, (Erişim: 17.10.2022).

¹²⁹⁹ a.g.k.

¹³⁰⁰ a.g.k.

¹³⁰¹ Ministère de L'intérieur, « Les Collectivités Locales En Chiffres, 2018 », s. 14.

meclislerinin en az üçte ikisi tarafından olumlu müzakerelere konu olmuşsa, bu komünlerin seçmenleri ile istişarelere başlanabilmektedir. Komünlerin her birinde, oylamaya katılanların salt çoğunluğunun mutabakatını alması halinde oluşturma işlemine vali tarafından karar verilebilir. Vali, karar vermeden önce komünün adı hakkında komün meclislerinin görüşünü alır.¹³⁰²

Kendi vergi sistemine sahip bir EPCI'nin tüm üye komünlerinin birleşmesi sonucu oluşan bir “yeni komün”, tüm işlem ve müzakerelerde EPCI'nin yerine geçecek şekilde yetkiye sahip olmaktadır. EPCI'nin tüm personeli yeni komünün personeli olur. Benzer şekilde, bir “yeni komün”, daha önce bir metropolün veya kentsel topluluğun üyesi olan bir veya daha fazla komünü içeriyorsa, “yeni komün” otomatik olarak bu metropole veya bu kentsel topluluğa bağlanır.¹³⁰³

Teritoryal yönetim statüsüne sadece yaratılan *yeni komün* sahiptir. Onu oluşturan eski komünler, delege edilen komünleri oluşturur. Temsil edilen her komün başkanı bir nüfus memuru ve bir adli polis memuru olup yeni komünün belediye başkanından başka heyetler de alabilir. Temsil edilen her komün, medeni durum kayıtlarının düzenlendiği bir belediye binasına sahiptir. Ancak yeni komünün belediye meclisi, devredilen komünlerin kaldırılmasına karar verebilir.¹³⁰⁴

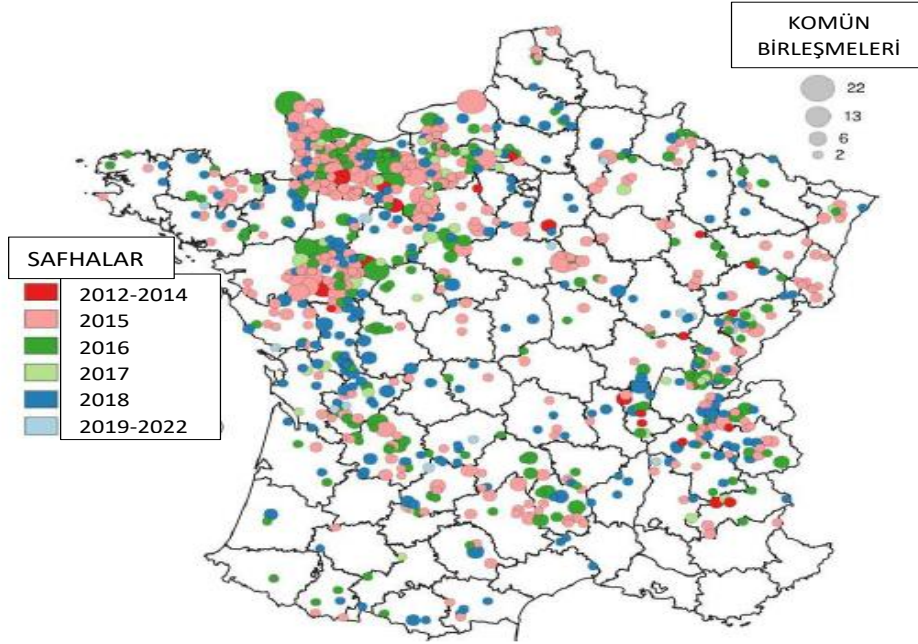
Yeni komünlerin oluşturulması, büyük ölçüde, çok karmaşık olduğu düşünülen teritoryal yapının rasyonelleştirilmesi çerçevesinde komün sayısını azaltma amacına yöneliktir. Günümüzde, 34.955 komünü ile Fransa, aslında düzenli olarak Avrupa Birliği ve hatta Avrupa içinde komünlerin çok sayıda olduğu parçalı bir yapıya sahip bir ülke olarak sunulmaktadır. Bu gözlemi örneklemek için de genellikle, Fransız

¹³⁰² Le ministère de l'Intérieur, <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Infos-collectivites/Decentralisation-et-reforme-territoriale>, (Erişim : 29.9.2022).

¹³⁰³ a.g.k.

¹³⁰⁴ Vie publique, “Que sont les communes nouvelles ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20184-que-sont-les-communes-nouvelles>, (Erişim: 17.10.2022).

komünlerinin %40'ının Avrupa Birliği nüfusunun yaklaşık %15'ne karşılık geldiğine ilişkin bir rakam öne sürülmektedir. Ancak, yeni komün, bugüne kadar, komün bölünmesinin yarattığı zorluklara cevap verememiştir. Zira yeni komünlerin kurulması nispeten sınırlı kalmıştır.¹³⁰⁵ Yeni komünlerin ülke içerisinde dağılımını gösteren harita Şekil 6'da gösterilmiştir.



Şekil 6. Yeni Komünlerin Ülkedeki Dağılımı

(Kaynak: Gabriel Bideau, INSEE, IGN, 2022)

Şekil 6'daki haritada, “yeni komünlerin” ülkedeki dağılımları görülmektedir. Oluşturulan yeni komünlerin, 2012-2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019-2022 yıllarında altı safhayı kapsayan on yıllık dönemdeki sayılarına bakıldığında başlangıçta fazla olduğu halde, son dönemde azaldığı ve en fazla komün gruplaşmasının ülkenin kuzeyinde ve batısında olduğu görülmektedir.

¹³⁰⁵ Örneğin, 2010 ve 2022 arasında, 2500'den fazla belediye bir araya gelerek Fransız komünlerinin %2,25'ini temsil eden 787 yeni komün oluşturmuş, dolayısıyla toplam komün sayısını 34.955'e düşürmesini sağlayabilmiştir. 1 Ocak 2022'de Fransa, Avrupa'daki muadillerine kıyasla hala önemli sayıda komüne sahiptir. Bkz. République Française, “Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines”, *Inspection Generale de L'administration* N° 22014-R, 2022, s. 28.

Diğer yandan, 3. reform döneminin (2012-2017) önemli bir yasası olan 7 Ağustos 2015 tarihli NOTRe yasası¹³⁰⁶ kapsamında komün ve komün gruplarına ilişkin bazı önemli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, komünler arası kamusal işbirliği kurumları minimum büyüklükte olmalı ve bazı istisnalar dışında 15.000 nüfusa sahip olmalıdır. Ancak bu eşik, kendi vergi sistemine sahip komünler arası işbirliği kamu kuruluşlarının projelerine katılacak komünler için 5.000 nüfustan aşağı olmamak kaydıyla uyarlanabilmektedir. İlave olarak, yakın zamanda oluşturulmuş 12.000 nüfuslu komünler arası kurumlar korunabilmektedir (Md. 33).

Yasanın¹³⁰⁷ 64. Maddesine göre, yasanın yayımından itibaren, aşağıdaki yetkileri üye komünler yerine komün toplulukları kullanacaktır:

- Topluluk çıkarına yönelik eylemlerin yürütülmesi için; bölgesel uyum şeması ve sektör şeması, şehir planlama belgesi ve ortak harita
- Ekonomik kalkınma eylemleri kapsamında; endüstriyel, ticari, hizmet sektörü, zanaatkar, turistik, liman veya havaalanı faaliyet bölgelerinin tesisi, yönetimi, geliştirilmesi ve bakımı; toplum yararına ticari faaliyetler için destek ve yerel ticaret politikası; turizm ofislerinin tesisi de dahil olmak üzere turizmin tanıtımı
- Su kaynaklarının yönetimi ve taşkın önleme
- Yolcu karşılama alanlarının geliştirilmesi, bakımı ve yönetimi
- Evsel ve benzeri atıklarla ilgili işlemler
- İl yönetim planları ve enerji talebi yönetimi eylemlerinin desteklenmesi çerçevesinde uygulanabilir olduğunda çevrenin korunması ve geliştirilmesi

¹³⁰⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé).

¹³⁰⁷ a.g.k., article 64.

- Konut ve yaşam ortamı politikası

- Şehir politikası açısından: bölgenin teşhisinin geliştirilmesi ve yerel kalkınma, kentsel gelişim, sosyal ve ekonomik entegrasyon için sözleşmeye dayalı işleyişlerin yanı sıra suçluluğu önlemeye yönelik yerel mekanizmaların canlandırılması ve koordinasyonu; şehir sözleşmesinde tanımlanan eylem programları

- Yolları tesis, geliştirilme ve bakım

- Kamusal spor ve kültür tesisleri ile ilköğretim öncesi ve ilköğretim tesislerinin inşası, işletilmesi ve bakımı

- Toplum yararına sosyal eylem

- Su ve Sanitasyon

- Halka hizmet evlerinin oluşturulması ve yönetimi

NOTRe yasasının 64. Maddesine göre, *su ve sanitasyon* yetkileri 1 Ocak 2020'de zorunlu olarak komünler arası idareye devredilecektir. Ancak 2017'den itibaren isteğe bağlı olarak da alınabilecektir (Md. 64). Büyük Paris metropolünün oluşturulması ise 1 Ocak 2016 için onaylanmıştır. 1 Ocak 2018'den itibaren, Korsika yerel yönetimi, Korsika'nın teritoryal yönetimi, Corse du Sud ve Haute-Corse il yönetimleri yerine özel statüye sahip bir yerel yönetim haline gelecektir.¹³⁰⁸

Yasanın 83. maddesine göre, belediye muhalefedinin komün bülteninde veya komün enformasyon medyasında *forum kurabilmesi* için gerekli olan baraj 3500'den 1000'e düşürülmüştür. Ancak, barajın bu şekilde düşürülmesinin belediye meclislerinin

¹³⁰⁸ a.g.k.

bir sonraki genel yenilemesine kadar yürürlüğe girmeyeceğini belirtmek gerekmektedir.¹³⁰⁹

Yasanın 88. maddesi, nüfusu 20.000'den fazla olan kendi vergi sistemine sahip komünler arası kamu kuruluşlarında bir *kalkınma konseyi* oluşturulmasını öngörmektedir. Bu kurul, kamu kurumlarından belirlenmek üzere, ekonomik, sosyal, kültürel, eğitim, bilim, çevre temsilcilerden oluşur. Kalkınma konseyinin oluşumu, komünler arası işbirliği için kamu kuruluşunun müzakere organının müzakeresiyle belirlenir. Topluluk veya metropol meclis üyeleri kalkınma konseyi üyesi olamazlar. Kalkınma konseyine, bölge projesinin geliştirilmesi, bu projeden kaynaklanan ileriye dönük planlama ve ayrıca sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek için yerel politikaların tasarımı ve değerlendirilmesi konusunda danışılır. Kalkınma konseyi üyelerinin görevleri ücretlendirilmez. Kalkınma konseyi, komünler arası işbirliği için kamu kurumunun müzakere organı tarafından incelenen ve tartışılan bir faaliyet raporu hazırlar.¹³¹⁰

VI. KALKINMANIN YENİ LOKOMOTİFİ: METROPOLLER

Metropoller (métropoles) ve onların parçası olan *metropol cazibe merkezleri (pôles métropolitains)* 16 Aralık 2010 tarihli “teritoryal yönetimler reformu yasası”¹³¹¹ kapsamında 2. reform döneminde, kurulmuştur. Yerelleşme reformlarının önemli köşe taşlarından birini oluşturulan metropoller,¹³¹² 3. reform döneminde hem geliştirilmiş hem de sayıları arttırılmıştır. Metropol, büyük kentsel alanlar için yeni bir yönetim aracıdır. Önemli ve entegre yetkinlikler ile donatılmış metropol, kentsel alanın

¹³⁰⁹ a.g.k., article 83.

¹³¹⁰ a.g.k., article 88.

¹³¹¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

¹³¹² Griffith, s. 24.

ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimini kolaylaştıracak ve rekabetçiliğini ve çekiciliğini artıracaktır.¹³¹³

Metropoller, Avrupa ölçeğinde etki yaratmak için daha iyi uyarlanmış ve daha entegre bir statüyü hedefleyen büyük toplulukları bir araya getirmeyi amaçlamaktadır. İllerden ve bölgelerden bazı önemli yetkiler (ekonomik kalkınma, ulaşım, eğitim vb.); devletten de büyük ekipman, altyapı alan ve aynı zamanda bir komün grubu ya da EPCI olan metropoller, ülke kalkınmasında ve ekonomik gelişmede önemli roller üstlenmişlerdir. Metropoller, mali düzeyde, tüm üye komünlerin kabul etmesi şartıyla, yerel vergi transferlerinden veya devlet hibelerinden yararlanabileceklerdir.¹³¹⁴

Komünler arası kamu işbirliği kurumu-EPCI olarak metropollerin, rekabet gücünü arttırmak maksadıyla 500.000 fazla nüfusa sahip büyük şehirlerde (Ile de France hariç) oluşturulmaları amaçlanmıştır.¹³¹⁵ Metropollerin, doğrudan genel oy ile komünlerde seçilen ve komünlerden gelen delegelerden oluşan icracı bir heyet tarafından yönetilmeleri öngörülmüştür (Md. 8).¹³¹⁶

Şehirleşmiş büyük alanları Avrupa ve küresel bazda ekonomik olarak rekabetçi kılmak maksadıyla tasarlanan metropoller, ekonomik kalkınma, turizm, kültür, yüksek öğretim, araştırma kurumları, limanlar gibi tesislerin geliştirilmesi ve yönetimi alanlarında kendisine üye olan komünlerin yerine yetkiler kullanmaktadır.¹³¹⁷ İl veya bölge ile anlaşarak, ek bazı yetkiler (okul taşımacılığı, yollar, sosyal yardım, yerel konut politikası, su ve sanitasyon, ortaokullar ve liselerle ilgili konular, vs.) kazanabilmekte;

¹³¹³ Le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, "Qu'est-ce qu'une métropole ?" <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-sous-sites/Reforme-des-collectivites-territoriales/La-reforme/Qu-est-ce-qu-une-metropole>, (Erişim: 22.10.2022).

¹³¹⁴ Le Gouvernement, "La Réforme des Collectivités Territoriales: une nouvelle impulsion pour les territoires" https://www.interieur.gouv.fr/content/download/10148/95565/file/brochure_-_reforme_des_collectivites_territoriales.pdf, (Erişim:24.10.2022).

¹³¹⁵ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, "La démocratie locale et régionale en France", s. 11.

¹³¹⁶ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

¹³¹⁷ Griffith, s. 24.

büyük ekipman ve altyapı mülkiyetinin yönetimi de Devlet tarafından devredilebilmektedir.¹³¹⁸

2. reform döneminde Nice metropolünün kurulması ile ilk temelleri atılan metropoller için 3. reform döneminde daha da önemli adımlar atılmıştır. Metropollere özgü çıkarılmış olan 27 Ocak 2014 tarihli MAPTAM yasası ile, Rennes, Bordeaux, Nantes, Toulouse, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg, Montpellier, Brest ve Nancy gibi büyük kentsel alanlarda ortak hak ve menfaate dayanan 11 metropol oluşturulmuştur. Bunlara daha önce teşkil edilen Nice metropolü de eklenirse, 3. reform döneminin başlarında sayı 12 olmuştur. Yine aynı yasa kapsamında ancak bu kez *özel statülü* olarak Paris, Lyon ve d'Aix-Marseille-Provence (Marsilya) metropolleri kurulmuş ve sayı 15'e çıkmıştır. Devlet ile metropoller arasında düzenlenen sözleşmeler, metropollerin işlevlerini belirleyen önemli araçlardır.¹³¹⁹

Ülkenin sınırlarında konuşlu bulunan metropoller sınır ötesi işbirliği yapılarına katılabileceklerdir. Lille metropolü böylece statüsünü ulusal sınırların ötesinde güçlendirilmiş bir Avrupa metropolü olarak görebilecektir.¹³²⁰ Ayrıca, yasaya göre, Avrupa kurumlarının merkezi olan Strasbourg metropolüne “Strasbourg Eurometropolis” adı verilecektir. Devlet ile Strasbourg Eurometropolis arasında imzalanacak sözleşmede Avrupa ve uluslararası kurumların varlığı dikkate alınacaktır (Md. 31).¹³²¹

Metropollerin onaylanması yasası kapsamındaki diğer bir değişim *Paris metropolünün teşkiline* ilişkindir. 1 Ocak 2016 itibarıyla, Paris şehrinden ve Paris'in kent sınırlarında bulunan kendi vergi sistemine sahip komünler arası işbirliği kamu

¹³¹⁸ Verpeaux vd., s. 119-120.

¹³¹⁹ Gouvernement.fr, “Les métropoles”, Mis à jour le 29 septembre 2021, <https://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles>, (Erişim : 22.6.2022).

¹³²⁰ Gouvernement.fr, “Les métropoles”, Mis à jour le 29 septembre 2021.

¹³²¹ Loi no 2014-58 du 27 janvier 2014.

kurumlarından oluşan “Paris Metropolü” adlı bir kamu kurumu kurulacaktır. Paris Metropolü, sürdürülebilir kalkınma modelini teşvik etmek, bölgesinin rekabetçiliğini, çekiciliğini geliştirmek için büyük kentle (metropoliten) ilgili yarar eylemlerini tanımlamak ve uygulamak amacıyla kurulmuştur (Md. 12).¹³²²

Paris Metropolünü oluşturan üyeler (iller, komünler, komün grupları, vs. kastedilmektedir) yetkileri çerçevesinde Paris Metropolüne aktardıkları, metropoliten çıkarlarıyla ilgili kendi eylemleri konusunda *uyumlu müzakerelerle* bir sonuca varacaklardır. Metropolün üyeleri yetkin olduğu alanlarda işbirliği eylemleri uygulayacaktır (Md. 12).¹³²³

Paris Metropolü, büyük kentle (metropoliten) ilgili projeler geliştirecektir. Bu projelerden en önemlisi, metropoldeki bütün binaların enerji verimliliğini sağlamak, hava kalitesini iyileştirmek ve ayrıca enerji kaynaklarının üretim, dağıtım ve kullanımının optimizasyonu için eylem programlarını tanımlayan bir metropoliten *enerji iklim planını* içermektedir. Ayrıca, *kalkınma ve konut* programlarının uygulanması, *enerji geçişi, sosyal acil* durumlara daha iyi yanıt vermek için eylem programlarının uygulanması gibi konular Paris Metropolünün ilgi alanında olup Devlet ve Danıştay ile koordine ederek, kalkınma operasyonlarını uygulamaya karar verip uygulayabilecektir. Bunun için Devlet, kamu kurumlarını Paris Metropolünün *emrine* verebilecektir (Md. 12).¹³²⁴

Paris Metropolü, kuruluşundan itibaren bir yıl içinde, Ile-de-France bölgesi için master plan hükümlerine uygun olarak bölgesel *konut ve inşaat* planlarına ilişkin hedefleri ortaya koyacak ve bir taslak proje planı hazırlayacaktır. Bu plan, bölgesel konut komitesine, bölge konseyine ve Ile de France’a bağlı illere görüş alınmak üzere

¹³²² a.g.k.

¹³²³ a.g.k.

¹³²⁴ a.g.k.

gönderilecektir. Daha sonra proje planı Devlet temsilcisine (Vali) ve Danıştay'a onaylanmak üzere gönderilecektir (Md. 12).¹³²⁵

Paris Metropolü, yeni konutların inşası, eski konutların güçlendirilmesi, uygun olmayan konutların yıkılması ve iskân teklifinin geliştirilmesinin teşvik edilmesi için konut alanında *Devletten tüm yetkileri* alabilecek ve yetkileri devlet adına kullanabilecektir. Yetkilerin metropole delege edilmesi, yenilenebilir altı yıllık bir süre için imzalanan bir anlaşmaya tabi olacaktır. Üç yıllık bir sürenin sonunda, yürütme sonuçlarının anlaşmada belirtilen amaçlara göre yetersiz kalması durumunda, ildeki Devlet temsilcisi (vali) tarafından sözleşme feshedilebilecektir (Md. 12).¹³²⁶

Bu yetkileri kullanan Paris Metropolünün mali kaynağı ise üyeleri tarafından kendisine tahsis edilen kaynaklardan, işletme ödeneğinden ve maliye kanunu ile belirlenecek hükümlere göre metropoliten yatırım fonundan oluşacaktır. Metropol, kendisine delege edilen yetkilerin tamamını veya bir kısmını tarafsız anlaşmalar çerçevesinde üyelerine devredebilecektir (Md. 12).¹³²⁷

Paris Metropolü, Paris belediye başkanı ve metropolün üyesi olan komünler arası işbirliği için kamu kuruluşlarının başkanlarından oluşan bir metropol konseyi tarafından yönetilir. Her üyenin bir koltuğu vardır. Ayrıca, nüfusu 300.000'den fazla olan metropol üyeleri için, her ilave 300.000 için bir ilave koltuk tahsis edilir. Metropolün başkanı, metropol konseyi tarafından ve konseyin kendi üyeleri arasından seçilir (Md. 12).¹³²⁸

Yasada, Ile-de-France bölge yönetiminin konut yapımına ilişkin ayrı bir bölüm ayrılmıştır. Bu bölgenin konut yapım görevi Paris Metropolüne verilmişse de hazırlanan

¹³²⁵ a.g.k.

¹³²⁶ a.g.k.

¹³²⁷ a.g.k.

¹³²⁸ a.g.k.

planlar için bölge yönetimi her aşamada devreye girer ve planlar bölge konseyinin onayına sunulacaktır. Bu bağlamda, Devletin bölgedeki temsilcisi (vali), Ile-de-France bölgesindeki konut yardımının programlanması hakkında yıllık bir rapor hazırlayacak ve bu değerlendirme temelinde, Devlet, Ile-de-France bölgesi, iller, Paris Metropolü ve yerel konut programı açısından yetkili kamu kurumları, bölgesel konut ve konaklama planının son hale getirilmesinde aşamalar halinde müdahil olacaklardır. Bu yasa öncesinde başlatılan bölgesel kalkınma ve konut yapım sözleşmelerinin devamına ilişkin karar ise bölge valisi tarafından verilecektir (Md. 13).¹³²⁹

Yasa kapsamında ayrıca, Ile-de-France bölgesindeki iller için bir dayanışma fonu kurulmaktadır. Fonun kaynakları 60 milyon avro olarak belirlenmiş olup bu meblağ belirlenen vergi ve harçlardan elde edilecektir. Bu kaynak özellikle, sosyal yardım ve aile yasası çerçevesinde kullanılacaktır (Md. 14).¹³³⁰

Yasanın getirdiği değişimlerden biri de Lyon Metropolüdür. Yasa kapsamında, Lyon kentsel topluluğu yerine ve önceden tanınan bölgesel sınırlar içinde Rhône ili yerine, Anayasa'daki manasında özel bir statüye sahip olan ve "Métropole de Lyon" adı verilen bir yerel yönetim oluşturulmaktadır. Lyon Metropolü, rekabetçiliğini ve birliğini geliştirmek amacıyla bölgesinin planlanması, ekonomik, ekolojik, eğitimsel, kültürel, sosyal gelişimi için bir proje hazırlamak ve yürütmek için bir dayanışma alanı oluşturacaktır. Metropol, düzenlemelerde belirtilen koşullar altında özgürce yönetim hakkına sahip olacaktır. Rhône iline gelince; mevcut mevzuat hükümlerine aykırı olsa da Rhône genel konseyi, ilgili belediye meclisi ile görüştüktan sonra metropolün merkezi olan Lyon'da toplanabilecektir (Md. 20).¹³³¹

¹³²⁹ a.g.k.

¹³³⁰ a.g.k.

¹³³¹ a.g.k.

Lyon Metropolü, kendi bölgesindeki komünlerin adına otomatik olarak bazı yetkiler kullanır. *Ekonomik, sosyal, kültürel kalkınma ve planlama* açısından; sanayi, ticari, liman, havalimanı yönetimi, ekonomik kalkınma, kültürel, eğitim ve spor tesislerinin inşası ve işletilmesi, turizmi teşvik gibi yetkileri kullanacaktır. *Metropol bölgesinin gelişimi* ile ilgili olarak; teritoryal ve sektör şemaları, yerel şehir planları, şehir planlama belgeleri; uyumlu kalkınma bölgelerinin oluşturulması, arazi rezervlerinin oluşumu gibi konulardan sorumlu olacaktır. *Yerel konut politikası açısından*; yerel konut programı, sosyal konut için mali yardım, muhtaç insanlar için konut faaliyetleri, yapıli konutların iyileştirilmesi, sağlıksız konutların rehabilitasyonu ve azaltılması gibi yetkilere sahip olacaktır. *Şehir politikası* açısından; kentsel kalkınma, yerel kalkınma, sosyal ve ekonomik entegrasyon amaçlı kontrata dayalı düzenlemeler, yerel suç önleme gibi konulardan sorumlu olacaktır. *Kolektif hizmetlerle* ilgili olarak; temizlik, su, mezarlıklar, mezbahalar, pazar yerleri, yangın ve kurtarma hizmetleri gibi görevleri yerine getirecektir. *Çevrenin korunması* ile ilgili olarak; evsel atık, hava ve gürültü kirliliği ile mücadele, enerjiye ilişkin eylemler, yerel enerji iklim planı, kamuya elektrik dağıtımı imtiyazı, elektrikli ve hibrit araçların kullanımı için gerekli şarj altyapısının oluşturulması, hijyen ve sağlık hizmetleri gibi faaliyetlerden sorumlu olacaktır (Md. 20).¹³³²

Lyon Metropolü, tüm illere yasanın verdiği yetkileri otomatik olarak kullanabileceği gibi sosyal eylem alanında illere verilen yetkilerin yönetimini anlaşıma ile kendi topraklarında bulunan komünlere devredebilecektir. Ayrıca, Rhône-Alpes bölge yönetimi, yetkilerinin bir kısmını yasada belirtilen koşullar altında Lyon Metropolüne devredebilecek, kendi bölgesine özgü bir bölümü içeren Devlet-bölge planı sözleşmesinin geliştirilmesiyle otomatik olarak ilişkilendirilecektir (Md. 20).¹³³³

¹³³² a.g.k.

¹³³³ a.g.k.

Devlet de bazı yetkilerini 6 yılda bir yenilenebilir sözleşme kapsamında Lyon Metropolüne devredebilecektir. Bu yetkiler; konut yapımı, konut yardımı, evsizler için sosyal izleme, kabul, konaklama ve barınma gibi ihtiyaçları ile büyük ekipman ve altyapıların mülkiyetini, geliştirilmesini, bakımını ve yönetimini kapsamaktadır. Yetki transferleri kararnameler ile devredilecektir. Devlet adına ve namına kullanılan bu yetkiler, üç yıllık bir sürenin sonunda, uygulama sonuçlarının sözleşmede belirlenen amaçlara göre yetersiz kalması durumunda, Devlet temsilcisi tarafından feshedilebilecektir (Md. 20).¹³³⁴

Lyon Metropolü konsey başkanı da bazı yetkilere sahip olacaktır. Bunlar, halk sağlığı ve atık sularla ilgili düzenleme yapma, trafik ve park yerlerini denetleme (Vali ile koordineli), yangından korunma gibi yetkilerdir (Md. 20).¹³³⁵ Metropol, yerel yönetimler genel kanununda tanımlanan çevre ile ilgili belirtilen vergi ve harçları toplar. İller tarafından alınan tapu sicil kayıt ücretleri ve tapu vergisine ilişkin olarak ise Lyon Metropolü kurulmadan önce Rhône ili tarafından kayıt ücretleri ve tapu vergisi açısından alınmış olan kararlar geçerli olacaktır (Md. 22).¹³³⁶

Bir risk analizi ve risk önleme planı, Rhône ili ve Lyon Metropolü topraklarında karşılaşılması muhtemel her türlü insan ve mal güvenliği risklerini listeler ve bu risklerin kapsamının amaçlarını belirler. Analiz ve plan il-metropol itfaiye ve kurtarma servisi tarafından hazırlanır ancak valinin yetkisindedir. İtfaiye ve kurtarma servisinde, metropolün, Rhône ilinin, komün gruplarının ve komünlerin temsilcileri bulunmaktadır (Md. 24).¹³³⁷

Yasa kapsamında 1 Ocak 2015 tarihinde oluşturulan Aix-Marseille-Provence metropolü, kentsel komünleri ve toplulukları bir araya getiren bir metropoldür. Bu

¹³³⁴ a.g.k.

¹³³⁵ a.g.k.

¹³³⁶ a.g.k.

¹³³⁷ a.g.k.

metropol, kendini oluşturan komünlerin ve komün gruplarının yeteneklerini devralır ve onlara devretme durumunda da metropol konseyinde karar alınır (Md. 30).¹³³⁸

Özetle, yasa ile özel statü verilen Paris-Lyon-Marsilya metropolleri özellikli hale gelmiştir. Buna göre, o zamana kadar komün ve il arasında melez bir statüye dayanan Paris şehri, o zamandan itibaren özel bir statüye sahip yerel bir otorite haline gelmiştir. Benzer şekilde, Lyon metropolü, yerel bir otorite statüsü ile komünler arası yapıların yerini almaktadır. Böylece, Lyon metropolü artık bir ili içermemektedir. Ancak, metropolit konferansları gibi ikincil irtibat organları kurulmuştur.¹³³⁹ Yani, Lyon metropolü metropol yetkilerine ek olarak, şu anda iller tarafından kullanılan tüm yetkileri kendi bölgesinde uygulayacak olan, başlı başına bir yerel yönetim haline gelecektir.¹³⁴⁰

Kuşkusuz, metropollerin gelişimi ve sayılarının artması 3. dönem reform süreci ile bitmeyecektir. Nitekim, 2018'den itibaren metropollerin sayısının artarak 21 olduğu, komün sayısının da 34.965'e, izole komün sayısının da 4'e düştüğü görülmektedir.¹³⁴¹ Bu bağlamda, kendine özgü vergi sistemine sahip olan metropollerin ve diğer komün gruplarının bir haritada gösterilmesi (Şekil 7), konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

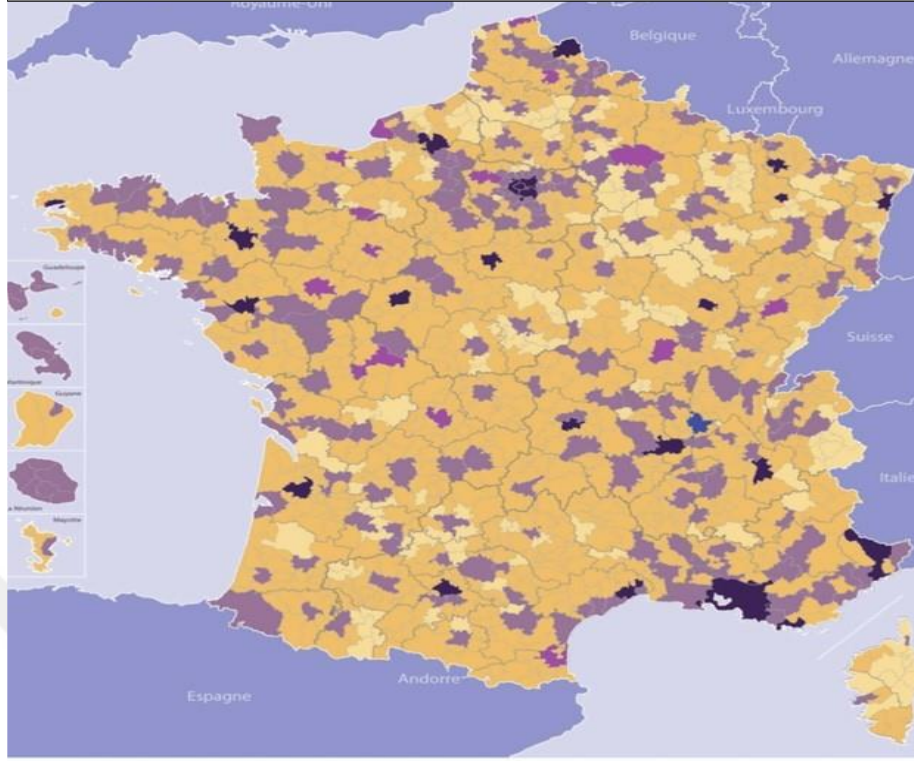
¹³³⁸ *a.g.k.*

¹³³⁹ Cesbron, *a.g.k.*

¹³⁴⁰ Sénat, « Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ».

¹³⁴¹ Vie publique, “Intercommunalité : un nombre stable d'EPCI à fiscalité propre en 2021”, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/279886-intercommunalite-un-nombre-stable-depci-fiscalite-propre-en-2021>, (Erişim:23.20.2022).

1 Ocak 2021'de Kendine Özgü Vergi Sistemine Sahip Olan Komünler Arası Gruplar



Şekil 7. Kendine Özgü Vergi Sistemine Sahip Olan Komün Grupları ve Metropoller

(Kaynak: Direction Générale des Collectivités Locales, INSEE (Population totale en vigueur en 2021))

Haritadaki Bilgilerin Açıklanması

Metropoller 21 Komün sayısı 903 Nüfus 18.031.028	Kent toplulukları (CA) 222 Komün sayısı 7.461 Nüfus 23.370.289	İlave vergi sistemi olan komün toplulukları (fiscalité additionnelle) 179 Komün sayısı 5.040 Nüfus 2.790.726
Büyükşehir toplulukları (CU), 14 Komün sayısı 658 Nüfus 3.119.780	Emsalsiz işletme vergisi olan komün toplulukları (fiscalité professionnelle unique) 818 Komün sayısı 20.843 Nüfus 19.303.456	Lyon metropolü 1 Komün sayısı 59 Nüfus 1.402.326
		İzole komünler 4 Nüfus 6.382

Yukarıdaki haritanın incelenmesinden de anlaşılağı üzere, 1 Ocak 2021'e gelindiğinde, Fransa'da kendi vergi sistemine sahip metropol sayısı 21 olmuştur. Metropollerin de içinde yer aldığı komünler arası kamu işbirliği kuruluşu (EPCI) sayısı

1.253'dir. Bu EPCI topluluğunda, metropoller dışında, 14 büyükşehir topluluğu, 223 kentsel topluluk ve 995 komün topluluğu bulunmaktadır. Tüm ülkede izole kalan komün sayısı 4'tür. İzole kalan komünlerin barındırdığı nüfus ise sadece 6.032'dir.¹³⁴² Bu demektir ki sayıları 37.000'lerden de fazla olan Fransız komünleri bir çatı altında birleştirilerek 1.253'e düşmüş ve teritoryal yönetimler de giderek parçalı yapılarından kurtulmuştur.

Metropollerin oluşumuna benzer şekilde, nüfusu 300.000'den fazla olan şehirlerde, komünler arası işbirliği kurumu vasıtasıyla bir *metropol cazibe merkezinin* (*pôle métropolitain*) oluşturulması da öngörülmüştür.¹³⁴³ Bütçesi kendine ait olan ve vergilendirme yetkisine sahip olan komünler arası işbirliği kamu kurumları ile bir anlaşma kapsamında oluşturulan metropol cazibe merkezleri, metropollerinkine benzer yetkilere sahiptir. Metropol alanı için rekabet edebilirliğini ve çekiciliğini artırmak amacını güden metropol cazibe merkezleri, metropol merkezinde, geniş, karmaşık kentsel bölgelerde veya kalkınma “koridorlarında” oluşturulmuşlardır (Md. 20).¹³⁴⁴ Metropol cazibe merkezleri, ilgili bölgenin cazibesini artırmak için geniş bir alanda ortak çıkara yönelik eylemler gerçekleştirmek isteyen kendi vergi sistemine sahip EPCI'ler arasında güçlü bir işbirliği sağlayacaktır.¹³⁴⁵

Komünler arası ortaklıklar geliştirmek için yeni bir kurumsal araç olan metropol cazibe merkezleri, önemli başarılar elde etmiştir. Projelerin dinamikleri kapsamında oluşturulan ağlar, günümüzde kentsel bölgelere kritik bir kitle kazandırmanın en iyi yolu olarak ortaya çıkmıştır.¹³⁴⁶ EPCI'ler arasındaki işbirliğini de güçlendiren metropol

¹³⁴² Collectivités locales.gov.fr, “La cartographie des EPCI à fiscalité propre”, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/39412-carte_definitive_pour_poster.pdf, (Erişim: 20.10.2022).

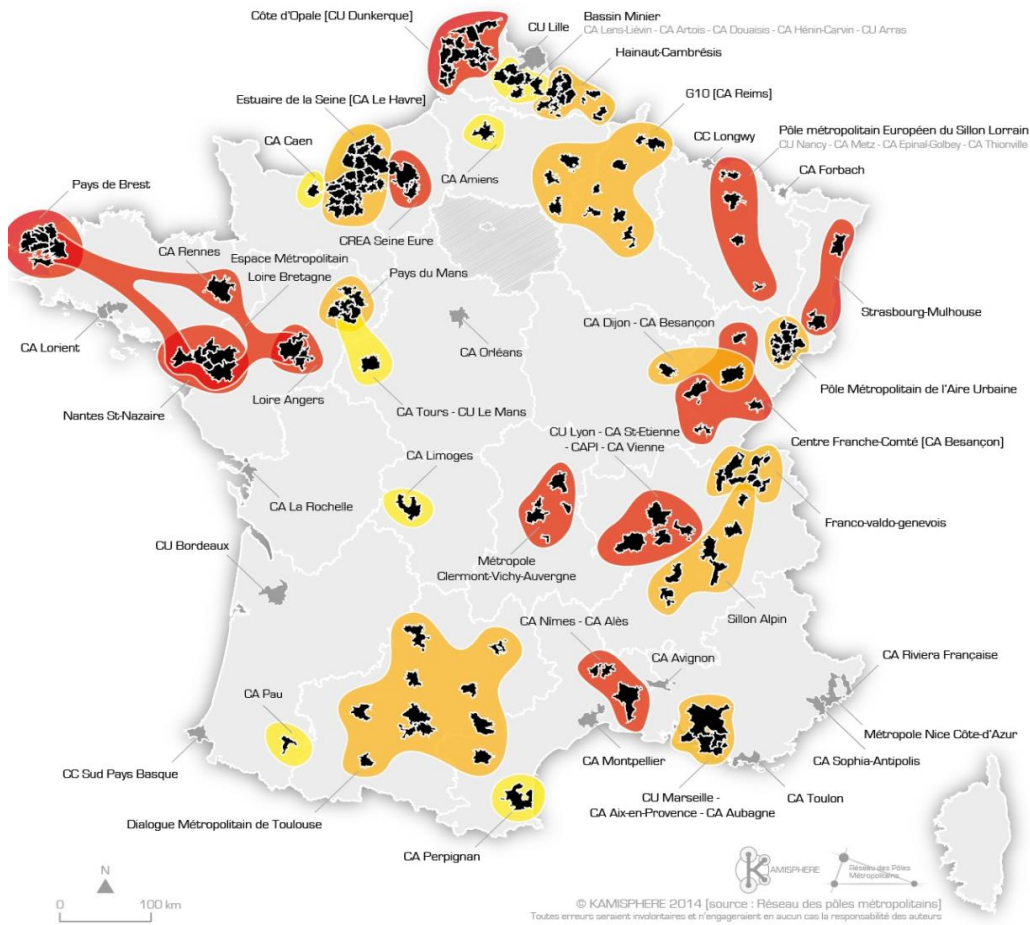
¹³⁴³ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, “La démocratie locale et régionale en France”, s. 11.

¹³⁴⁴ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

¹³⁴⁵ Le Gouvernement, “La Réforme des Collectivités Territoriales: une nouvelle impulsion pour les territoires”.

¹³⁴⁶ Réseau des poles métropolitains, “Carte des Pôles Métropolitains”, <http://poles-metropolitains.fr/actualites/carte-des-p%C3%B4les-m%C3%A9tropolitains>, (Erişim: 22.10.2022).

cazibe merkezlerinin sayısı 2014 yılında 9’dur. Metropol cazibe merkezlerini gösteren harita Şekil 8’dedir.¹³⁴⁷



Şekil 8. Metropol Cazibe Merkezleri (2014 yılı)

(Kaynak: Carte des pôles métropolitains, 2014)

Yukarıdaki 2014 yılına ait haritanın incelenmesinden de anlaşılabacağı üzere, 2014 yılında, 9 metropol cazibe merkezi (kırmızı renk) oluşturulmuştur. Diğer renkler ise oluşturulma aşamasında veya oluşturulması düşünülen metropol cazibe merkezlerini göstermektedir. Görüldüğü üzere, cazibe merkezleri, oluşturulan metropoller arasındaki ekonomik gelişme koridorlarını birleştirerek metropolleri genişletmekte ve sonuçta büyük bir cazibe odağı oluşmaktadır. Metropol cazibe merkezlerinin, bünyesine

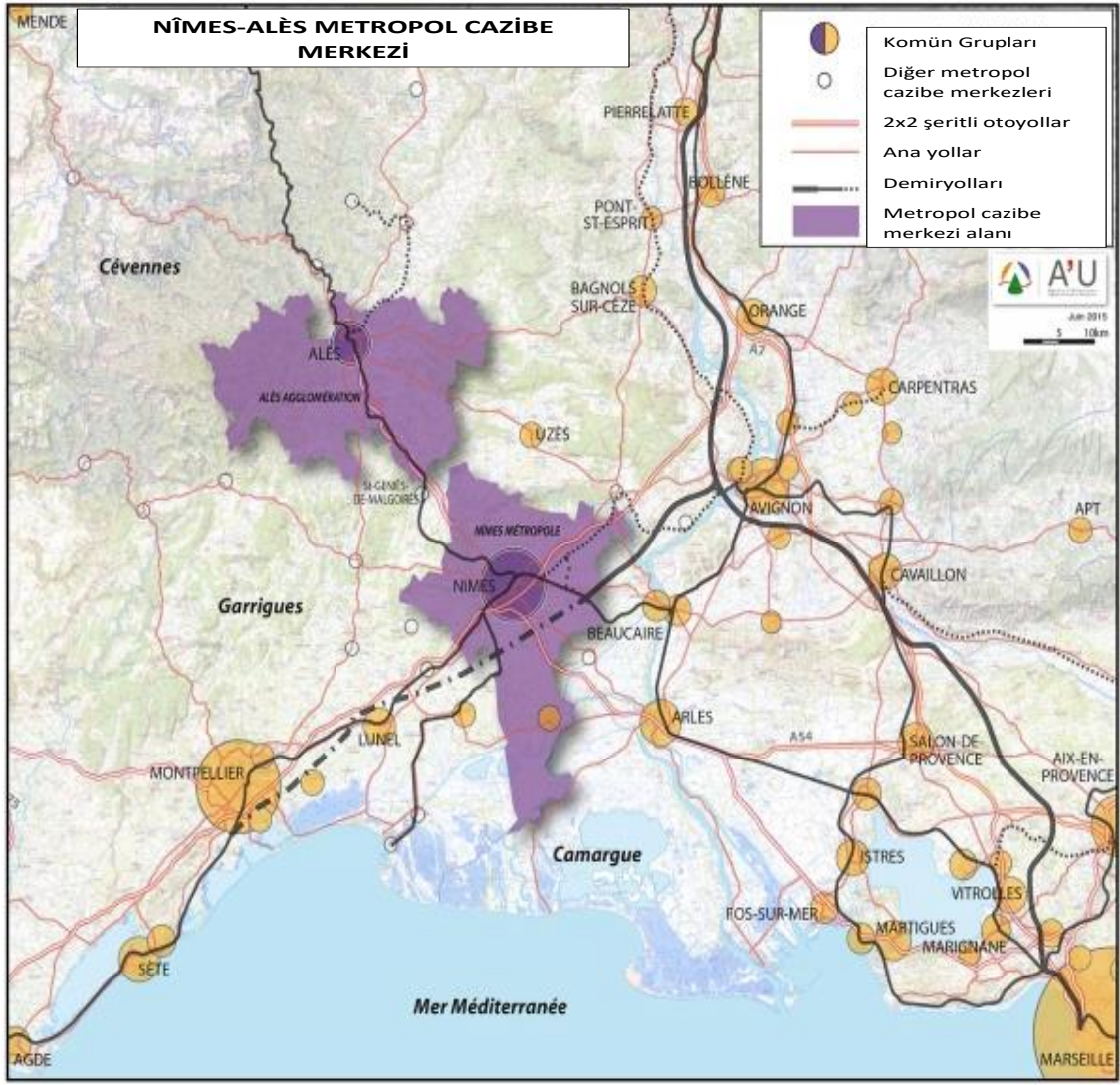
¹³⁴⁷ Mireille Vuilleumier, “La décentralisation : répartition des compétences”, <http://www.maires90.asso.fr/ADMF/fichiers1/formations/2014/Decentralisation.pdf>, (Erişim: 22.10.2022).

metropolleri de alan ve daha büyük alanları kapsayan büyük merkezler olduğu anlaşılmaktadır.

Vie publique sitesinde belirtildiğine göre, metropol cazibe merkezleri, metropol olma iddiasında bulunamayan kentsel bölgeleri güçlendirmek için oluşturulmuştur. Amacı, metropol merkezinin sürdürülebilir kalkınma modelini teşvik etmek ve bölgesinin rekabet edebilirliğini ve çekiciliğini arttırmaktır. Ayrıca, il-altı ve bölge-altı alanların da (kırsal alan) gelişimini sağlamaktır. Geniş coğrafi alanlarda birçok EPCI'yi birlikte gruplandırmayı mümkün kılmaktadır. Metropol cazibe merkezi, ekonomik kalkınma, yeniliğin teşviki, araştırma, yüksek öğrenim, kültür, mekânsal planlama, altyapı ve ulaşım hizmetlerinin geliştirilmesi açısından metropoliten çıkarlara yönelik eylemler açısından yetkin olup yüksek büyüme potansiyeline sahip teknolojilerle ilgili projeler geliştiren şirketleri, araştırma merkezlerini ve eğitim organizasyonlarını bir araya getiren bir kurumdur. Sillon Lorraine'in ilk metropol cazibe merkezi olarak Ocak 2012'de kurulmuştur. 1 Ocak 2021 itibarıyla Fransa'da 25 metropol cazibe merkezi bulunmaktadır.¹³⁴⁸

Metropol cazibe merkezinin daha iyi anlaşılması için sadece bir metropol cazibe merkezine ait bir örnek verilecektir. Bu kapsamda, “Nîmes-Ales” metropol cazibe merkezine ait harita Şekil 9'dadır.

¹³⁴⁸ Vie publique, “Qu'est-ce qu'un pôle métropolitain ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20131-quest-ce-quun-pole-metropolitain>, (Erişim: 20.10.2022).



Şekil 9. “Nîmes-Ales” Metropol Cazibe Merkezinin Kapsadığı Alan ve Projeler

(Kaynak: Pôle métropolitain Alès Nîmes, Carte du territoire, 2012)

Yukarıdaki haritadan, “Nîmes-Ales” metropol cazibe merkezi, “Nîmes” metropolü ile “Ales” kentsel topluluğunu kapsama alanı içine almakta, metropolün ve kentsel topluluğun bünyesindeki birimleri de sayarsak bünyesinde 2 EPCI ve 77 komün bulunmaktadır. Kapsama alanında ayrıca, otoyollar, tren yolları ve buna benzer yüksek teknolojiye sahip projeler bulunmaktadır.¹³⁴⁹ Ayrıca, il-altı ve bölge-altı alanların da

¹³⁴⁹ Le Réseau des pôles métropolitains, “4ème Journée nationale des pôles métropolitains”, 08 juillet 2014, https://www.adcf.org/files/Presentation_Poles_metropolitains_08072014.pdf, (Erişim: 20.10.2022).

(kırsal alan) gelişimini sağlamak amacıyla geniş bir coğrafi alanda birçok EPCI'yi birlikte gruplandığı görülmektedir.¹³⁵⁰

Yukarıda verilen bilgiler çerçevesinde, metropollerin ve komünler arası kurumların yükselişi senaryosunun en olası hale gelmekte olduğu anlaşılmaktadır. Bu yükselişin, ekonomik bir gerçekliğe tekabül ettiğini kabul etmek gerekmektedir. Zira, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme merkezleri, yenilik merkezleri, büyük kentsel alanlarda yoğunlaşmaktadır. Metropol kurumu 27 Ocak 2014 tarihli kanunla bu sosyo-ekonomik gelişmeye kurumsal bir cevap vermiştir. Metropol, kent için üreten, bu nedenle kentin evrimi ve ekonomik kalkınma üzerinde hareket etmeyi mümkün kılan işlevlerle ilgili tüm yetkinliklere (şehir planlaması, iş yardımı, enerji, ulaşım ağı ve konut hizmetleri) sahip olacak, bölgenin zenginliğine ve en önemli gelişme kapasitelerine yoğunlaşacaktır.¹³⁵¹

Dolayısıyla, 3. dönem reformları içinde önemli bir proje olan metropollerin, farklı yerel birimler arasında görünmez bir zenginlik dolaşımına imkân verdiği, böylece metropollerin sağladığı ekonomik büyümenin yakın çevrelerine de yayıldığı düşünülmektedir.¹³⁵² Avrupa bütünleşme sürecinde Avrupa ve küresel bazda ekonomik olarak rekabetçi kılmak maksadıyla kendi vergi sistemine sahip EPCI'ler ile metropoller yaygınlaşmış ve gelişmiştir.¹³⁵³ Özellikle, 3. reform döneminde giderek geliştirilen komünler arası yapılarıdaki büyüme radikal bir kırılmayı ifade etmektedir.¹³⁵⁴

Diğer yandan, büyük bölgelerin, politikaları yeniden düzenlemek ve tanımlamak için zamana ihtiyacı olacağı için metropoller artan yetkiler ve mevcut finansmanlarla önceden var olan kentsel birimlerin yerine geçecektir. Toprak sınırları değişmeyen

¹³⁵⁰ Vie publique, “Qu'est-ce qu'un pôle métropolitain ?”.

¹³⁵¹ Gérard Marcou, “L'État, la décentralisation et les régions, Institut national du service public”, s. 903.

¹³⁵² Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 46

¹³⁵³ Griffith, s. 24.

¹³⁵⁴ Alistair Cole, “The French State and its territorial challenges”, 2011, s. 5-6.

bölgelerde durum farklı olabilir ancak bölgelerin yeni güçlerinin önceki durumu lehlerine değiştirmesi olası değildir. Bu durumda, güçlü siyasi meşruiyetle desteklenen kurumlara sahipse, bu yetkileri devralacak olan metropollerdir.¹³⁵⁵

Cotten'a göre metropollerin oluşturulması önemli bir reformdur çünkü ülkenin demografik gerçeklerine ve ekonomik ihtiyaçlarına karşılık gelmektedir. Aslında bu oluşum, 50 yıl önce 31 Aralık 1966 tarihli yasayla güçlkle başlatılan ve otomatik olarak Bordeaux, Lyon, Strasbourg ve Lille-Roubaix-Tourcoing'de dört kentsel topluluk yaratan bir reformun devamı niteliğindedir. O tarihte, sadece kırsal komünlerle ilgilenen Senato için böyle bir konu ilginç değildir. Sorun ancak bu reform döneminde çözülebilmiş ve en büyük üç kent olan Paris, Lyon ve Marsilya için özel çözümler benimsenmiştir. Yarım asırlık bir varoluştan sonra, "Lyon Kentsel Topluluğu" 1 Ocak 2015'te "Lyon metropolü" olarak, kentsel ulaşım, ekonomik kalkınma, şehir planlaması, konut, çevre ve sosyal eylem yönetimi açısından tam yetkin gerçek bir "yerel otorite" olmuştur.¹³⁵⁶

Lyon metropolü, kentsel alanlardaki il yönetimlerinin kaldırılmasının sadece arzu edilen değil, aynı zamanda mümkün olduğunu gösterecektir. Nitekim, 2020'de "Büyük Lyon Topluluk Konseyi", teritoryal yönetim statüsünden kaynaklanan genel oy hakkı ile etkin bir şekilde seçilecektir. Metropolün çevresinde konuşlu olan Rhône il yönetiminin bu alandaki yetenekleri metropole aktarılmış ve diğer yeteneklerle bütünleştirilmiştir. Zaten, demokratik ve etkili bir şehir politikası, seçilmiş yöneticilerin yetkisi altında, ulaşım, planlama, şehir planlaması, konut ve sosyal eylem politikalarının bir araya getirilmesini gerektirmektedir.¹³⁵⁷

¹³⁵⁵ Marcou, s. 903.

¹³⁵⁶ Michel Cotten, La Réforme Territoriale : Une Réforme Qui Avance, « Gestion & Finances Publiques », Lavoisier, 2017/1, (36 - 47), s. 38.

¹³⁵⁷ Cotten, s. 38.

Cotten ayrıca, Lyon metropolünün, Avrupa metropolleri olan Manchester veya Milan ile aynı sahada oynayabilecek nitelikte olduğunu halbuki “Paris-Lyon- Marsilya (PLM)” üçlüsünden Marsilya ve Büyük Paris’in, özellikle kurumsal açığı nedeniyle Avrupalı rakipleri olan Londra ve Berlin'e göre gerilemeye devam edeceğini ve "dünya şehirleri" kategorisinden çıkarak Roma gibi "şehirler-müzeler" kategorisine gireceğini iddia etmektedir.¹³⁵⁸

Hedeflenen tüm noktalara ulaşıp ulaşılmadığının görülmesi daha uzun vadeli bir süreyi kapsamakla birlikte reformun ilk etkileri kısa zamanda görülmeye başlamıştır. Reform kapsamında, metropollerin ve metropol cazibe merkezlerinin oluşturulması, illerin ve bölgelerin yeniden gruplanmaları, illerin ve bölgelerin tek bir yerel yönetime doğru evrilmesi gerçekleşmeye başlamıştır.¹³⁵⁹

Diğer taraftan Marcou'ya göre, büyük şehirler her zamankinden daha fazla ekonomik kalkınma ve istihdam yaratma açısından yenilikçi merkezler olduğundan, kentsel yetenekler kaçınılmaz olarak bölge yönetimlerine ait yeteneklerle rekabet etmektedir. Bir tür “süper kentsel topluluk” olan metropoller, bulundukları yörede bölgelerin kullandığı bütün hakları kullanabilecek durumdadır. Halen geleneksel yetkiler henüz metropollere aktarılmamışsa da gelecekte ne olacağı bilinmemektedir. Oluşan çekincelerden en dikkat çeken, metropollerin kurulması ile bölgelerin değerini ve önemini yitireceği kaygısıdır.¹³⁶⁰

Buraya kadar yapılan tartışmalardan, komünlerin sayılarının azaltılması ve bunun yanında komünlerin izole bırakılmaması için büyük bir çabanın gösterildiğine tanık olunmaktadır. Yerel alanda, hizmetlerin verilmesine yönelik belirlenen projelerin daha uygun maliyetlerle gerçekleştirilmesi için komünlerin, bir nevi ortaklık olan

¹³⁵⁸ a.g.k.

¹³⁵⁹ *Respublica*, a.g.k.

¹³⁶⁰ Gérard Marcou, « Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », s. 10.

komünler arası kurumlar ile aynı çatı altında birleşmeleri teşvik edilmiş, bunda da başarı sağlandığı ve komünler arası işbirliği kuruluşlarının yükselişe geçtiği gözlenmiştir. Hem yerleşmenin sağlanması hem de teritoryal yönetimlerdeki parçalı yapının düzeltilmesi amacıyla başlatılan reform çalışmalarında önce küçük komün grupları (syndicats - komün birlikleri) ile işe başlanmıştır. Bu birleşmeler yeterli görülmeyle orta büyüklükteki komün toplulukları (communautés d'agglomération - kentsel topluluklar) oluşturulmaya başlanmış ve nihai olarak, daha büyük komün grubu olan metropollerin ve metropol cazibe merkezlerinin tesisi hedef olarak belirlenmiştir. Metropoller ve cazibe merkezleri sadece yereldeki küçük birimleri bir araya getirmekle kalmamış, aynı zamanda, Avrupa ile daha fazla entegre olmak hem Avrupa'da hem küresel çapta söz sahibi olmak için ekonomik kalkınmada ve sosyal gelişmede önemli rolleri yerine getirdikleri gözlenmiştir.

VII. AB KURUMLARI İLE İLİŞKİLERDEKİ DALGALI SEYİR

Diğer dönemlerde olduğu gibi, 3.reform döneminde de AB kurumları ile olan ilişkilere önem veren Fransa'nın bu konudaki faaliyetleri incelenmeye değer bir konu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu dönemde, özellikle, yerleşme reformları ile yakından ilişkili olan AB kurumları ile olan ilişkilere göz atmanın yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

AB kurumlarından Bölgesel ve Yerel Yönetimler Asamblesi yerleşme reformlarıyla doğrudan ilgili önemli bir yapıdır. Bu kapsamda, Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonları, ülkeler genelinde programlar biçiminde tahsis edilmektedir. Fransa, 2014-2020 programlama dönemi için 83 alt programa sahiptir. Bu programları finanse eden fonlar ise Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF), Sosyal Fon (ESF), Gençlik İstihdam

Girişimi (YEI) ve Denizcilik ve Balıkçılık Fonu (EMFF) olup ulusal, bölgesel, bölgeler arası, sınır ötesi veya ulusötesi alanları kapsamaktadır.¹³⁶¹

Yerelleşmenin sağlanması bakımından, yerel konseylerce yönetilmesi öngörülen Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF), Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Uyum Politikasının bir parçası olarak faaliyet göstermektedir. Bölgelerin kendi içindeki gelişmişlikle ilgili dengesizlikleri gidererek AB'deki sosyal ve ekonomik ahengi güçlendirmeyi hedeflemektedir. Fransa için ERDF'den fon tahsisi, 2014-2020 programlama dönemi için 9,5 milyar avrodur.¹³⁶²

Yerelleşmenin sağlanması kapsamında bölgesel konseylere tahsis edilen Avrupa Sosyal Fonu (ESF), istihdam fırsatlarının iyileştirilmesi, sosyal durumun güçlendirilmesi, yoksullukla mücadele, eğitimin teşvik edilmesi, beceri geliştirme ve yaşam boyu öğrenme ve idari kapasitenin artırılması maksadıyla tahsisi edilen fondur. 2014-2020 dönemi için Fransa'ya tahsis edilen ESF, 5,5 milyar avrodur.¹³⁶³

25 yaş altı genç işsizliğiyle mücadele etmek için oluşturulan Gençlik İstihdam Girişimi (YEI) eğitim veya öğretimden ayrıldıktan sonraki dört ay içinde her gence kaliteli bir çözüm (iş, eğitim, staj, çalışma-eğitim programı) sunmayı amaçlamaktadır. 2014-2020 dönemi için Fransa'ya tahsis edilen YEI fonu 310 milyon avrodur.¹³⁶⁴

Sürdürülebilir, yenilikçi ve rekabetçi balıkçılığın ve sürdürülebilir, yenilikçi ve rekabetçi su ürünleri yetiştiriciliğinin teşvik edilmesi, istihdamın iyileştirilmesi ve bölgesel uyumun güçlendirilmesi, balıkçılık ve su ürünleri ürünlerinin pazarlanması ve işlenmesinin teşvik edilmesi vb. konuları destekleyen Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık

¹³⁶¹ The EU's Assembly of Regional and Local Representatives, "Programmes for France", <https://www.europe-en-france.gouv.fr/en/european-programmes-2014-2020>, (Erişim: 2.12.2022).

¹³⁶² European Regional Development Fund, "Europe en France" <https://www.europe-en-france.gouv.fr/en/european-funds/european-regional-development-fund-ERDF>, (Erişim: 2.12.2022).

¹³⁶³ European Social Fund, "Europe en France" <https://www.europe-en-france.gouv.fr/en/european-funds/european-social-fund-ESF>, (Erişim: 2.12.2022).

¹³⁶⁴ Youth Employment Initiative, "Europe en France" <https://www.europe-en-france.gouv.fr/en/european-funds/youth-employment-initiative-YEI>, (Erişim: 2.12.2022).

Fonu EMFF'nin bir kısmının yönetimi, kıyı bölge konseylerine emanet edilebilmektedir. 2014-2020 dönemi için Fransa, EMFF bütçesinden toplam 588 milyon avroluk bir tahsisat alacaktır.¹³⁶⁵

Fransa'nın önem verdiği AB kurumlarından biri de 1962'de başlatılan AB'nin Ortak Tarım Politikasıdır (PAC). Uygun fiyata istikrarlı bir gıda arzı sağlayarak çiftçileri desteklemek ve tarımsal üretkenliği artırmak PAC'ın en önemli hedefidir. PAC, tüm AB ülkeleri için ortak bir politika olup AB bütçesinden kaynaklar kullanılarak Avrupa düzeyinde yönetilir ve finanse edilir. PAC, bu politikasını üye devletlere, doğrudan ödemeler yoluyla tahsis edilen gelir desteği, piyasa önlemleri ve kırsal kalkınma önlemleri olarak bu politikasını uygulamaktadır. Bu kapsamda iki fon kullanılmaktadır. Avrupa Tarımsal Garanti Fonu (FEAGA) ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu (FEADER).¹³⁶⁶ 2006 yılında, Fransa'nın FEAGA fonundan kullandığı 10 milyar Euro'nun üzerindeki fon dikkat çekici bir veri olarak ortaya çıkmaktadır. Fransa'nın, büyük bir farkla FEAGA fonundan en çok yararlanan ülke olduğu görülmektedir.¹³⁶⁷

Diğer yandan, AB kurumlarının Fransa'da yaptığı denetimlere göz atmak, ilişkilerle ilgili daha anlamlı ipuçları verebilecektir. Bu kapsamda, Fransa'nın da kurucu üyesi olduğu Avrupa Konseyine bağlı olarak görev yapan, yerel ve bölgesel demokrasiyi güçlendirmekten sorumlu olan “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi”¹³⁶⁸ heyeti, 26-29 Mayıs 2015 tarihleri arasında, Fransa'daki teritoryal

¹³⁶⁵ European Maritime and Fisheries Fund, “Europe en France”, <https://www.europe-en-france.gouv.fr/en/european-funds/european-maritime-and-fisheries-fund-EMFF>, (Erişim: 2.12.2022).

¹³⁶⁶ Union Européenne, « La politique agricole commune en bref », https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_fr, (Erişim: 18.11.2022).

¹³⁶⁷ Çağdaş Cengiz, « Avrupa Birliği Tarım Politikalarında Reformlar ve Sonuçları », *Yüksek Lisans Tezi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, 2010, s. 185.

¹³⁶⁸ Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 46 üye devletinde yerel ve bölgesel demokrasiyi güçlendirmekten sorumlu bir Avrupa Konseyi kurumudur. Şehirlerin ve bölgelerin sözcüsü olarak hükümetler ve yerel makamlar arasında istişare ve siyasi diyalogu teşvik eder. Bu bağlamda, özellikle Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi ile işbirliği yapmaktadır. Kongre, Yerel Yönetimler Dairesi ve

yönetimlerine ait “Şart”¹³⁶⁹ ışığında izlemek üzere bir denetim yapmıştır. Denetimin raporu 2016’da yayınlanmış olup denetim tarihinden daha sonraki gelişmelerin de rapora dahil edildiği görülmektedir. Denetim sonrasında, “Fransa’da Yerel ve Bölgesel Demokrasi” adı altında yayınlanan raporda¹³⁷⁰ yapılan bazı eleştiriler dikkat çekmektedir. Rapordaki konulardan önemli olanlar özet olarak müteakip maddelerde açıklanmıştır.

Bu rapor, Fransa'nın 2007'de Şartı onaylamasından bu yana, Fransa'daki yerel ve bölgesel demokrasinin durumuna ilişkin ilk rapordur. Heyet üyeleri, her şeyden önce, Fransa'daki yerelleşme sürecinde genel olarak olumlu ilerlemeler kaydedildiğini belirtmektedirler. Fransa'nın yerel ve bölgesel makamları arasında, özellikle de sınır ötesi işbirliği konusundaki çabalarının altını çizen rapor ayrıca, yerel makamların bütçelerinde artan öz kaynakların payının bir sonucu olarak daha fazla mali özerkliğe sahip oldukları görülmektedir. Bununla birlikte, teritoryal reformu söz konusu olduğunda, raportörler, 1 Ocak 2016'da yürürlüğe giren mevzuatın kabul edilmesinden önce yerel yönetimlerle gerçek bir istişarenin yapılmamasından, yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki mali dengesizlik nedeniyle endişelerini dile getirmektedirler. Zira, uygun olmayan bir denkleştirme (equalisation) sistemi tesis edilmiş ve yerel vergilendirme kararları ulusal düzeyde yeniden merkezileştirilmiştir (s. 1).

Bu nedenle, Fransız makamlarının, yereli ilgilendiren tüm kararlarda, özellikle sınırlarıyla ilgili olanlarda yerel makamların doğrudan temsilcilerine danışma sürecini gözden geçirmeleri tavsiye edilmektedir. Ayrıca Fransa'nın, daha adil hale getirmek için

Bölgeler Dairesi olmak üzere 2 daireden oluşmaktadır. Avrupa Konseyi'nin 46 üye devletinden 130.000'den fazla yerel ve bölgesel yönetimi temsil eden, tümü 5 yıl için seçilen ve atanan 306 temsilci ve 306 yedek üyeden oluşur. Kongrenin çalışmaları, İzleme Komitesi, Yönetim Komitesi ve Güncel Olaylar Komitesi adlı 3 yasal komite tarafından yürütülmektedir. Bkz. Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, “Une Assemblée européenne d'élus locaux et régionaux”, *a.g.k.*

¹³⁶⁹ Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, “Suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale”, <https://www.coe.int/fr/web/congress/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government>, (Erişim : 29.10.2022).

¹³⁷⁰ Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, 22-24 Mars 2016.

denkleştirme sistemini gözden geçirmesi, yerel vergi oranlarına karar verme sorumluluğunu yerel düzeye geri devretmesi ve yerel makamların mali kaynaklarını netleştirmesi tavsiye edilmektedir. Rapor, Fransız makamlarını, tüm çakışmaları önlemek ve yerel yönetimlerin bütçelerindeki öz kaynakların oranını artırmak için yerel yönetimin farklı kademeleri arasındaki sorumluluk dağılımını netleştirmeye davet etmektedir (s. 1).

Kongre, aşağıdaki konularla ilgili olarak kaygısını dile getirmekte ve bu kaygıların giderilmesi için, Fransız makamlarını belirtilen hususları yapmaya davet etmektedir (s. 3):

- Bölge sınırları, bölge ve il seçimleri ile seçim takvimindeki değişiklikler hakkındaki 16 Ocak 2015 tarih ve 2015-29 sayılı Kanun¹³⁷¹, bölgelerle önceden etkili bir istişare yapılmamıştır (s. 3). Ayrıca, yerel ve bölgesel yönetim temsilcilerini doğrudan ilgilendiren kararlarda, kendileri ile yapılan istişareler yeterli değildir. Özellikle mali konularda yerel yönetim temsilcilerinin katılımı yetersiz kalmıştır (s. 3). Bunun için, mali sorunlar da dahil olmak üzere doğrudan bu makamları ilgilendiren tüm sorunlarda ve daha ziyade sınırlarına ilişkin değişikliklerle ilgili olarak, zamanında ve uygun bir şekilde, yerel ve bölgesel otorite temsilcileriyle etkili bir şekilde istişare edilmesini sağlamak için danışma prosedürlerini belirleyen mevzuat hazırlamak gerekmektedir (s. 3).

- Büyük ölçüde yerel yönetim düzeylerinin karmaşık yapısından kaynaklanan sorumluluklar çakışmaktadır zira özellikle, kırsal alanlardaki birçok küçük komün belirli görevleri yerine getirememekte ve sorumluluğu komünler arası düzeye devretmek zorunda kalmaktadır (s. 3). Bu bağlamda, Cumhuriyetin yeni toprak

¹³⁷¹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015.

organizasyonuna ilişkin 7 Ağustos 2015 tarihli kanunda¹³⁷² halihazırda sağlanan düzenlemeleri güçlendirerek sorumlulukların çakışmasını önlemek için hükümetin, 4 yerel yönetim düzeyi (bölge, il, komün ve komün grupları) arasındaki sorumlulukların dağılımını gözden geçirmesi gerekmektedir (s. 3).

- 15 Ağustos 2015 tarihinde Senato tarafından onaylanan “genel yetki şartının kaldırılması” konusu yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlamaktadır (s. 3). Bu nedenle, yerel yönetimlerin, kanunla kendi yetki alanlarının dışında bırakılmayan herhangi bir konuda inisiyatiflerini kullanırken tam takdir hakkına saygı göstermek için “genel yetki” maddesinin yeniden getirilmesi değerlendirilmelidir (s. 4).

- Vergi politikası alanında başlangıçta yerel yönetimlere devredilen sorumluluklar ulusal düzeye geri devredilmiş, bu da kademeli bir yeniden merkezileşmeye ve sorumluluklarıyla ilgili olarak yerel yönetim kaynaklarında önemli bir eksikliğe yol açmıştır (s. 3). Bu nedenle, yerel yetkililere kendi kaynakları konusunda daha fazla hareket özgürlüğü vermek ve böylece bu konuda herhangi bir yeniden merkezileşme eğiliminden kaçınmak için özellikle yerel yönetimler tarafından vergi oranlarının belirlenmesi konusunda yürürlükte olan mevzuatın gözden geçirilmesi gerekmektedir (s. 3).

- Yerel yönetimler arasındaki mali eşitsizlikleri telafi etmek için kaynakların yetkililer arasında yeniden dağıtılması şeklinde oluşan “mali dengeleme sistemi”, bir dengeleme mekanizmasından beklenen hedefleri karşılamamaktadır (s. 3). Bu nedenle, mali dengeleme sistemi, yerel yönetimler arasındaki mali dengesizlikleri azaltma amacına hizmet edecek ve şeffaflığın gerekliliklerini karşılayacak şekilde gözden geçirilmelidir (s. 4).

¹³⁷² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé).

Diğer taraftan, Fransa'nın bugüne kadar onaylamadığı “Şart'ın” ilgili maddelerini onaylaması ve Fransa'da yürürlükte olan ilgili yasal hükümleri bu maddelerin gerekleriyle uyumlu hale getirmesi istenmektedir. Kongre, Fransa'daki yerel ve bölgesel demokrasi hakkındaki bu tavsiyeleri ve bu üye devletle ilgili faaliyetlerinde eşlik eden açıklayıcı muhtırayı da dikkate almasını Bakanlar Komitesinden talep etmektedir (s. 4).

Açıklayıcı muhtırada dikkat çeken konular özetle müteakip maddelerde açıklanmıştır. Fransa'nın kabul ettiği Avrupa sözleşmeleri kapsamında şu bilgiler yer almaktadır.

- Fransa, "Şart" olarak anılan 15 Ekim 1985'te Avrupa Yerel Özyönetim Sözleşmesi'ni Fransız hukuk geleneğiyle bağdaşmayan kavramlar getirdiğini öne sürerek uzun bir süre onaylamamış, 1 Mayıs 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

- Şart'a ait bir ek protokol olan “yerel bir yönetimin işlerine katılma hakkı” 16 Kasım 2009'da imzalanmış, ancak henüz onaylanmamıştır.

- Fransa'nın 10 Kasım 1982'de imzaladığı “Bölgesel Topluluklar veya Otoriteler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği ile İlgili Avrupa Anahat Anlaşması” 15 Mayıs 1984'te yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşmeye ilişkin bir protokol, 5 Ocak 2000'de, diğer bir protokol ise 1 Mayıs 2013'te yürürlüğe girmiştir.

- Fransa, “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılımına İlişkin Sözleşmeyi” henüz imzalamamıştır.

Denetimle ilgili açıklamalara bakıldığında, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi heyetinin önemli hususlara vurgu yaptığı görülmektedir. Bu kapsamda özetle, Fransa'daki yerelleşme sürecinde genel olarak olumlu ilerlemeler kaydedildiği halde, yerel ile ilgili mevzuat düzenlemelerinde yerel yönetimlerle gerçek bir istişarenin

yapılmamasından, yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki mali dengesizliklerden endişe duyulmaktadır. Yapılan değişikliklerle, yerel vergilendirme sistemi ulusal düzeyde yeniden merkezileştirilmiştir. Kendi kaynaklarından yoksun bırakılan yerel yönetimlerin hareket özgürlüğü kısıtlanmıştır. Özellikle, yerel vergi oranlarına karar verme sorumluluğunun yerel düzeye geri devredilmesi, yerel makamların mali kaynaklarını netleştirilmesi, yerel yönetimlerin bütçelerindeki öz kaynakların oranının artırılması, “genel yetki” maddesinin yeniden getirilmesi ve şeffaflığın sağlanması tavsiye edilmektedir. Ayrıca, Fransa’nın bugüne kadar onaylamadığı “Şart’ın” ilgili maddelerini onaylaması ve Fransa’da yürürlükte olan ilgili yasal hükümleri bu maddelerin gerekleriyle uyumlu hale getirmesi istenmektedir.

Yukarıdaki tartışmalardan, Fransa’nın, bir yandan güttüğü Avrupa’da lider olma stratejisi diğer yandan kendisine sağlanan mali destekler nedeniyle AB kurumları ile sıkı bir işbirliğine girdiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bu süreç bize, gerçekleştirilen yerelleşme reformlarında AB kurumlarının etkilerinin olduğuna ilişkin bazı ipuçları verilmektedir. Öncelikle, diğer üye ülkelere kıyasla, ülkenin yüzölçümünün ve nüfusunun büyük olması avantajına sahip olan Fransa’nın, AB kurumlarından önemli ölçüde mali destek aldığı ve bu mali desteğin yedi yıllık bir dönem için toplam 25 milyar avro civarında olduğu görülmektedir. Buradan, AB’nin gerek yapısal ve yatırım fonlarından gerekse ortak tarım politikası fonlarından önemli miktarda mali destek aldığı ve açık bir farkla fondan en çok faydalanan ülke konumunda olduğu ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan, Fransa’yı merkezileşme yönünden eleştiren AB, kendi kaynaklarından yoksun bırakılan yerel yönetimlerin hareket özgürlüğünün kısıtlandığını, bu nedenle, yerel yönetimlerin bütçelerindeki öz kaynakların oranının artırılmasını, “genel yetki” maddesinin yeniden getirilmesini ve şeffaflığın sağlanmasını istemektedir. Fransa, büyük olasılıkla, bir sonraki denetime kadar bu eksiklerin çoğunu tamamlayacaktır. Dolayısıyla, AB tarafından yapılan her denetim sonrasında

Fransa'nın, kendisine verilen ev ödevlerini yerine getirdiği göz önüne alındığında, kendisine önemli miktarda kaynaklar verilen Fransa'ya yerelleşme reformlarının da AB'nin gösterdiği şartlarda yapılmasının empoze edildiği sonucuna varılmaktadır.

VIII. MERKEZDEN YÖNETİM – YERİNDEN YÖNETİM İLİŞKİLERİNDE GELİNER SON DURUM

Fransa'da 1982 yılından itibaren başlayarak bütün reform dönemlerinde gerçekleştirilen yerelleşme reformlarını iyi anlayabilmek için merkez-yerel ilişkilerini de etraflıca ortaya koymak gerekmektedir. Bu süreçte gerçekleştirilen reformlarda bazen ortaya çıkan bazı merkezileşme eğilimlerinin neler olduğu AB denetim raporlarında da açıkça belirtilmekte ve eleştirilmektedir. Süreçteki AB'nin zorlayıcı müdahalelerinin önemli bir konu olduğu değerlendirilmektedir.

Fransa'daki merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkilerinin etraflıca inceleyebilmek için belli kriterlerin bilinmesi gerekmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki bir ülkenin yerele ilişkin politikalarının ortaya konulmasında, yerel ile merkez arasındaki ilişkinin modeli, tarihsel süreç içinde nasıl değişimlere uğradığı, yasal güvencelerinin neler olduğu önemli bir göstergedir. Diğer bir politika belirleyici de yerel yönetimlerin, merkezi idare ile görev ve yetki paylaşımı ve karar alma yetkisidir. Özerklik derecesinin bir göstergesi olan yerel yönetimlerin parasal olanakları ve mali bağımsızlıkları önemli belirleyici unsurlardandır. Bunun yanında, yerellik düzeyinin belirlenmesinde, merkezle yerel arasındaki *denetim ve vesayet* ilişkisi önemli bir göstergedir.¹³⁷³

AB'de ilkeler de yukarıdaki kriter ile paralellik arz etmektedir. Ökmen ve Parlak'tan aktaran Arıbaş'a göre, yerellik ilkesi gereği, AB'de alınan kararların

¹³⁷³ Nazlı Nalcı Arıbaş, « İngiltere ve Fransa'da Merkez – Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak », *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, cilt.6, S.1, 2015, s. 11.

uygulanmasında yereldeki farklılıklar gözetilmektedir. Kararlar, her ülkenin kendi gelenekleri çerçevesinde hayata geçirilmektedir. Bu nedenle, AB ülkelerindeki merkez-yerel ilişkisi incelendiğinde, denetim-vesayet, görev ve yetki paylaşımı ile gelir paylaşımı konularında çok farklı uygulamalarla karşılaşılır.¹³⁷⁴

Diğer yandan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen “özerkliğin kapsamı” olan 4. maddeye bakıldığında da yukarıdaki kriterlere benzer prensiplerin ortaya konulduğu görülmektedir. Buna göre, öncelikle, yereldeki kamusal sorumluluklar, verimlilik ve ekonomiklik esasına uygunsa tercihen, vatandaşa en yakın makamlar tarafından yerine getirilmelidir. Ayrıca, yerel makamlara devredilen yetkilerin uygulamalarını yerel koşullara uyarlamada mümkün olduğu ölçüde takdir yetkisi verilmeli; kanunun sınırları dahilinde ise yetkilerinin dışında tutulmayan herhangi bir konuda inisiyatif kullanma konusunda yerel makamlar tam takdir yetkisine sahip olmalıdır. İlave olarak, planlama ve karar alma süreçlerinde, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm konularda, mümkün olduğu ölçüde, zamanında ve uygun bir şekilde yerel yönetimlere danışılmalıdır.¹³⁷⁵

Şart'ta belirtilen mali kaynaklarla ilgili olarak, yerel yönetimler, yetkileri kapsamında serbestçe kullanabilecekleri, kendilerine ait yeterli mali kaynaklara sahip olacaklardır. Bu yönetimlerin mali kaynakları, yasayla öngörülen görevlerle mütenasip olmalı, finansal kaynaklarının bir kısmı, kanunun öngördüğü çerçeve içinde miktarını tayin etme otoritesine sahip oldukları yerel vergi ve harçlardan elde edilmelidir. İlave olarak, görevin yerine getirilmesi sırasında yapılan harcamalar için uygun mali tazminat ödenmesine izin verilmelidir.¹³⁷⁶

¹³⁷⁴ Arıbaş, s. 9.

¹³⁷⁵ *Charte européenne de l'autonomie locale*, Strasbourg, 15.10.1985, s. 2.

¹³⁷⁶ a.g.k. s. 3.

Dolayısıyla gerek yukarıda belirtilen kriterler gerekse Şart'ın getirdiği zorunluluklar çerçevesinde, Fransız merkezi yöntemi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi etraflıca ortaya koyabilmek için konuyu; “denetim-vesayet, görev ve yetki paylaşımı”, “yetki genişliği (dekonsantrasyon)” ve “gelir paylaşımı” başlıkları altında incelemenin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

A. Vesayetin Kaldırılması; Görev ve Yetki Paylaşımının Artması

Yerelleşme reformları çerçevesinde, özellikle 1982'den sonraki yasalar ile komünler, iller ve bölgelerden oluşan üç teritoryal seviyesi oluşturulmuştur. Üç topluluk seviyesi vardır: belediyeler, departmanlar ve bölgeler. Bazı teritoryal yönetimler hem anakara Fransa'da (Korsika topluluğu) hem de denizaşırı ülkelerde özel bir statüye sahiptir. Teritoryal makamlar, devletten farklı olarak kamu hukuku tarafından yönetilen tüzel kişiliğe sahiptirler.¹³⁷⁷ Denetim ve vesayet konusunu incelerken, bütün kademelerdeki teritoryal yönetimlere (bölge, il, komün) sıra ile bakılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

1982 yasası ile bölge valisinin bölge yerel yönetimleri üzerindeki denetim yetkisi büyük ölçüde sınırlandırılarak bölgelerde kurulu bulunan idare mahkemelerinin hukuka uygunluk denetimine tabi yeni bir denetim düzeni getirilmiştir.¹³⁷⁸ Buna ek olarak, 7 Temmuz 1983 tarihli kanun valiye, yerel karma ekonomik işletmelerin faaliyetleri üzerinde özel kontrol yetkisi vermiştir. Valilik müdahalesi, yalnızca yerel makamların mali çıkarlarının korunması amacına yöneliktir ve bu nedenle vali garantör olarak hareket etmektedir. Ayrıca, kamu sözleşmelerine ilişkin bakanlıklar arası soruşturma komisyonu, teritoryal yönetimlerin yetkilileri tarafından akdedilen belirli

¹³⁷⁷ Le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Compétences des collectivités locales ».

¹³⁷⁸ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, s. 742.

kamu sözleşmelerinin müzakere, yetki devri ve uygulama koşullarını kontrol etmek için ya valinin ya da başkanının talebi üzerine müdahale etmektedir.¹³⁷⁹

AB fonlarından azami faydalanmak için bölge valilerine bazı yetkiler bu dönemde verilmiştir. Özellikle, 1994'ten sonra devletin sağladığı milli destek fonlarına AB'den sağlanan bölgesel fonların da ilavesiyle kontrata bağlı plan (CPERs) yöntemi getirilmiştir.¹³⁸⁰

1982 yasası kapsamında valinin idari vesayetinin kaldırılmasından sonra ildeki yönetim yetkisi ve sorumluluğu il genel meclis başkanına geçmiştir. Valinin il yönetimi üzerindeki yerindelik denetimi tümüyle kaldırılmış sadece yasallık (légalité) ve düzenlilik (régularité) denetimi kalmıştır.¹³⁸¹ Bu kapsamda, vali, yerel ve bölgesel meclislerin ve yöneticilerin kararlarının yasallığını denetleme konusunda anayasal bir göreve sahiptir. Kanunda, bilgi için valiye gönderilmesi gereken eylemlerin bir listesi bulunmakta ve bunların yürürlüğe girme koşulları belirtilmektedir. Vali, kararın yasa dışı olduğunu düşünürse, yerel veya bölgesel bir kararın değiştirilmesini talep edebilir. Alternatif olarak, vali iptal için derhal idare mahkemesine gidebilir.¹³⁸²

Teritoryal yönetimler için ikinci denetim mekanizması mali kontrollerdir. Bu amaçla, ulusal Sayıştayın (Cour des Comptes) gözetiminde her bölgede bir mali kontrol kurulu (Chambre régionale des comptes) oluşturulmuştur. Üyeleri hâkim statüsüne sahiptir ancak faaliyetlerinin çoğu dava değil, kontrol ve denetimdir. Üç tür güçleri vardır. İlk olarak, devlet çalışanı olan yerel ve bölgesel muhasebecilerin hesaplarını yargırlarlar. İkinci olarak, vali veya diğer yetkili makamlar bütçenin zamanında kabul edilmediğini, denkleştirilemediğini veya zorunlu harcamalar için kredi içermediğini

¹³⁷⁹ Council of Europe, "Structure and operation of local and regional democracy, France, Situation in 1997", *Council of Europe Publishing, Strasbourg*, 1998, s. 40.

¹³⁸⁰ John Loughlin, "The slow emergence of the French regions", 2008, s. 563-565.

¹³⁸¹ Rémond ve Blanc, s. 98.

¹³⁸² *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, « Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales », Conseil de L'Europe, 2016, s. 33.

beyan ettiklerinde tavsiyede bulunurlar. Bu durumlarda, yerel meclis yasal gerekliliklere uymazsa bütçe için vali karar verebilir. Öte yandan, bütçe uygulaması açık verirse (belirli bir oranı aşarsa), sorumlu yerel veya bölgesel yönetim, mahkeme ve valinin özel denetimi altına alınır. Üçüncü olarak, bölge mali kontrol kurulları periyodik olarak tüm yerel ve bölgesel yönetimleri (Maliye Bakanlığı'nın bölgesel bir şubesi tarafından yürütülen çok küçük belediyeler hariç) ve hatta kamu parası alan özel kuruluşları denetler. Raporları halka açıktır ve bir sonraki yerel meclis toplantısında tartışılmalıdır. Bölge mali kontrol kurulların rolü, politikacılar ve yerel ve bölgesel personel tarafından eleştirilmiştir, ancak yine de iyi bir şekilde kabul görmektedir.¹³⁸³

Vali/cumhuriyet komiseri ile meclis başkanı arasında kurulan ilişkide merkez-yerel arasında yapılan sözleşmelerin önemli katkısı vardır. Temel olarak yereldeki bu iki otoritenin her birinin eylem alanlarındaki başarısı birbirlerine bağımlı hale gelmiştir.¹³⁸⁴ Vali artık yerel inisiyatifleri, projeleri kolaylaştırması ve kamu makamlarını, dekonsantrasyon hizmetlerini, işletmeleri, hatta dernekleri ve vatandaşları desteklemesi gereken yerel aktörlerden biridir.¹³⁸⁵

Merkez-yerel ilişkilerindeki dengeleme mücadelesinde her zaman ön planda bulunan komün yönetimleri, 2 Mart 1982 tarihli kanun kapsamında ildeki veya ilçedeki devlet temsilcisinin (vali ve kaymakam) idari vesayetinden çıkarılmış; yasaya aykırı olduğu düşünülen komüne ait fiillerin idare mahkemesine götürülmesi öngörülmüştür.¹³⁸⁶ Böylece komünler için idari vesayet dönemi kapanmış olmaktadır. Bu dönemde 6 yıl için seçilen ve sayıları komünlerin nüfusuna bağlı bir şekilde

¹³⁸³ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 33.

¹³⁸⁴ Thoenig ve Dupuy, s. 980.

¹³⁸⁵ Vie publique, « L'évolution de la fonction de préfet en raison de la réorganisation des administrations étatiques », <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38686-la-deconcentration-corollaire-de-la-decentralisation>, (Erişim: 25.11.2022).

¹³⁸⁶ *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982*, s. 730-747.

belirlenen belediye meclis üyeleri¹³⁸⁷ ve meclisin seçtiği bir komün meclis başkanı bulunmaktadır. Devlet görevlisi sıfatıyla ve komünün yöneticisi sıfatıyla çift şapkalı olarak görev yapan komün başkanı önemli görevler icra etmekte olup başkan komünün tek yöneticisidir.¹³⁸⁸

Böylece, yerel makamlara birçok yetkisini devreden valinin misyonu da yeniden tanımlanmıştır. Anayasanın 72. maddesi valiye "ulusal çıkarlar, idari denetim ve hukuka saygı" sorumluluğu vermektedir. 16 Şubat 2010 tarih ve 2010-146 sayılı Kararnameye göre, valilik işlevinin özü bazı ana konular etrafında yoğunlaşmaktadır. Buna göre, hükümeti temsil eden vali, yerel düzeyde ulusal çıkarlardan sorumludur. Bu itibarla, ulusal güvenlik ve yabancılar polisini de kapsayacak şekilde genişletilen kamu güvenliğinden sorumludur. Yasalara uyumu sağlar. 1982'den sonra vali, artık yerel bir eylemi kendisi iptal edemez veya yeniden düzenleyemez. Bir fiilin hukuka uygunluğu konusunda şüphe olması durumunda, artık idari yargı el koyar. Devletin mülki idarelerinin "yetki genişliği (dekonsantrasyon)" hizmetlerini bakanların yetkisi çerçevesinde yönetir. İdari eylemi yerel düzeyde koordine eder ve tutarlılığını garanti eder.¹³⁸⁹

Yerelde dekonsantrasyonun uygulayıcısı valilerin yetkileri ile ilgili olarak zamanla bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden ilki, 6 Şubat 2010 tarihli kararnameden bu yana, bölge valilerinin, il valileri üzerinde "yetki sahibi" olmasıdır. Bölge valisi, kamu politikalarının uygulanması için il valileri üzerinde yetkiye sahiptir (kamu düzeninin sağlanması ve yabancıların hakları ile ilgili sorunlar dışında).¹³⁹⁰

¹³⁸⁷ *Loi n°82-974 du 19 novembre 1982*, s. 3487-3489.

¹³⁸⁸ Rémond ve Blanc, s. 49-50; Auby ve Auby, s. 87; Koraltay, s. 243.

¹³⁸⁹ Vie publique, « Le préfet : quel nouveau rôle dans l'organisation administrative française? », <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/277854-le-prefet-quel-nouveau-role-dans-lorganisation-administrative>, (Erişim: 25.11.2022).

¹³⁹⁰ Collectivites Locales, « L'Administration Territoriale de L'État, Les services déconcentrés », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/ladministration-territoriale-de-letat>, (Erişim: 25.11.2022).

İkincisi ise yereldeki dekonsantrasyonun, belirli konularda, valiye istisna hakkı tanıyan 8 Nisan 2020 tarih ve 2020-412 sayılı kararname ile güçlendirilmesidir. Vali, ulusal amaçlara ve AB angajmanlarına zarar vermeden, genel çıkar amacıyla ve yerel koşullar nedeniyle ulusal standartlarda bireysel istisnalara izin verebilir.¹³⁹¹ Amaç, idari prosedürleri hafifletmek, usule ilişkin gecikmeleri azaltmak veya kamu yardımına erişimi teşvik etmektir. Buna göre vali, bireyleri, şirketleri veya dernekleri belirli idari yükümlülüklerden muaf tutabilir. Ancak, valinin hükümetin temsilcisi olduğu göz önüne alınırsa, valinin manevra alanının da yalnızca hükümet politikaları tarafından tanımlanan çerçeve içinde gelişeceğini unutmamak gerekir.¹³⁹² Valinin yereldeki dekonsantrasyon hizmetlerine ilişkin yetki ve görevleri “dekonsantrasyon” bölümünde açıklanacaktır.

Görev ve yetki devrine gelince, merkezi yönetim tarafından teritoryal yönetimlere esaslı görev ve yetki devri ilk kez, köklü değişimlerin gerçekleştirildiği 1. yerelleşme reformları döneminde yapılmıştır. İlk adım olan 1983-1986 yılları arasında çıkarılan yasalar ile teritoryal yönetimlerle yetkilerin paylaşımı, yetki aktarımı, mali konular da dahil olmak üzere her alanda işbirliğinin kuvvetlendirilmesi konularında yeni düzenlemeler yapılmıştır.¹³⁹³ Yapılan düzenlemelerle, teritoryal yönetimlerin yetki ve sorumlulukları yeniden tanımlanarak genişletilmiş, yeni görev dağılımı çerçevesinde ananevi yerel hizmetler komünlerin, sosyal nitelikli hizmetler illerin, ekonomik gelişme de bölgelerin sorumluluğuna verilmiştir.¹³⁹⁴ İlerleyen yıllarda yapılan reformlar neticesinde teritoryal yönetimlere yapılan yetki devri giderek artmış, teritoryal yönetimlerin her biri, yereldeki Devletin yetki genişliği hizmetlerini tamamlayacak şekilde, farklı idari yetkilere sahip olmuşlardır.

¹³⁹¹ *Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020.*

¹³⁹² *Vie publique, « L'évolution de la fonction de préfet en raison de la réorganisation des administrations étatiques ».*

¹³⁹³ Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 39.

¹³⁹⁴ Karaer, s. 20-21.

Komünler, kendi düzeylerine ilişkin tüm meselelerde genel yetki maddesinden yararlanma hakkına sahiptir. Komünlerin kullandığı ana yetkiler kapsamında, şehir planlaması, barınma, ilkokul öncesi ve ilkokulların yönetimi bulunmaktadır. Ayrıca, 7 Ağustos 2015 tarihli NOTré yasası, komünlerden komünler topluluğuna devredilen isteğe bağlı ve zorunlu yetkileri güçlendirmiştir.¹³⁹⁵ İlave olarak komünlerin, okul taşımacılığı, yat limanları, sivil havaalanları, otonom olmayan limanlar dahil komün taşımacılığı; arşivler, müzeler, kütüphaneler dahil olmak üzere kültür; halk sağlığı (aşılama); ekonomik kalkınma (bölgeninkini tamamlayıcı); çevre, özellikle su/atık ve konut edindirme gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır. Komün başkanı ise, Devletin bir temsilcisi olarak, kayıt, seçim konuları, sosyal refah (illerinkini tamamlayıcı eylem), yerel yollar ve kamu düzeninin korunması gibi yetkilere sahiptir.¹³⁹⁶

Komünlerin sahip olduğu ana yetkiler ile bu yetkilere ilişkin mevzuat, düzenleme, finansman ve hizmet sunumuna ait bilgiler Tablo 38’de gösterilmiştir.

Tablo 38. Komün Yönetiminin Yetkileri, Mevzuat, Finansman ve Hizmet Sunma Durumu

Yetkiler	Mevzuat	Düzenleme	Finansman	Hizmet sunumu
Yerel Kamu hizmetleri (su, elektrik)	Yalnız devlet	Yalnız devlet		
Komün polisi	Yalnız devlet	Yalnız devlet		
Eğitim (kreş, okul ve eğlence merkezlerinin inşası)	Yalnız devlet	Yalnız devlet		
Ulaşım: şehir içi ulaşım, yerel yol	Yalnız devlet	Yalnız devlet		
Finans/vergi (ortak)	Yalnız devlet	Yalnız devlet	Yerel vergiler	Yalnız devlet

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

İller, sosyal eylem (çocuklar, engelliler, yaşlılar, aktif dayanışma geliri), altyapı (limanlar, hava alanları, ilin yolları), ortaokulların yönetimi, komünlere yardım gibi

¹³⁹⁵ Le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Compétences des collectivités locales ».

¹³⁹⁶ European committee of the regions, “France”, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>, (Erişim: 27.11.2022).

görev ve yetkilere sahiptir.¹³⁹⁷ Bunun yanında, okul taşımacılığı, şehirlerarası taşımacılık, il taşımacılığı; müzik, dans ve drama alanında mesleki eğitim; tüm sosyal yardımlara ilişkin sorumluluk; sıhhi koruma, aşılama dahil olmak üzere halk sağlığı; bölgelerle işbirliği içinde planlama; ekonomik kalkınma (bölgeninkini tamamlayıcı); çevre koruma, kırsal kalkınma ve tarım yardımı, turizm, iş geliştirme gibi yetkileri bulunmaktadır.¹³⁹⁸ İllerin sahip olduğu ana yetkiler ile bu yetkilere ilişkin mevzuat, düzenleme, finansman ve hizmet sunumuna ait bilgiler Tablo 39’da gösterilmiştir.

Tablo 39. İl Yönetiminin Yetkileri, Mevzuat, Finansman ve Hizmet Sunma Durumu

Yetkiler	Mevzuat	Düzenleme	Finansman	Hizmet sunumu
Sosyal yardım (sosyal hizmet, RMI/garantili asgari gelir)	Yalnız devlet	Yalnız devlet		
Ortaokullar (binaların inşası ve bakımı, okul yemek hizmetleri),	Yalnız devlet	Yalnız devlet		
Ulaşım: ilin yolları	Yalnız devlet	Yalnız devlet		

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Bölgeler ise, ekonomik kalkınma, bölgesel planlama, bölgesel ulaşım, liselerin yönetimi, mesleki eğitim gibi ana yetkilere sahip olmuşlardır.¹³⁹⁹ İlave olarak bölgelerin, bölgesel ulaşım planları, okul taşımacılığı, yollar, çevre ve bilimsel gelişme gibi yetkileri bulunmaktadır.¹⁴⁰⁰ Spor, turizm, kültür, bölgesel dillerin tanıtımı, halkın eğitimi gibi konular da üç teritoryal yönetim arasında paylaşılacaktır.¹⁴⁰¹ Bölge yönetimlerinin sahip olduğu ana yetkiler ile bu yetkilere ilişkin mevzuat, düzenleme, finansman ve hizmet sunumuna ait bilgiler Tablo 40’da gösterilmiştir.

¹³⁹⁷ Le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Compétences des collectivités locales ».

¹³⁹⁸ European committee of the regions, “France”.

¹³⁹⁹ Le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Compétences des collectivités locales ».

¹⁴⁰⁰ European committee of the regions, “France”.

¹⁴⁰¹ Le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Compétences des collectivités locales ».

Tablo 40. Bölge Yönetiminin Yetkileri, Mevzuat, Finansman ve Hizmet Sunma Durumu

Yetkiler	Mevzuat	Düzenleme	Finansman	Hizmet sunumu
Ekonomik İşler	Yalnız devlet	Yalnız devlet		
Eğitim: Liseler (binaların inşası ve bakımı, okul yemek servisi), öğrenci ulaşımı, mesleki eğitim.	Yalnız devlet	Yalnız devlet		
Ulaşım: bölgesel demiryolu, ulaşım altyapısı, şehir dışı ulaşım	Yalnız devlet	Yalnız devlet		

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

Merkezi hükümet, ulusal politikayı belirlemek ve uygulamaktan sorumludur. Merkezi hükümet, ulusal egemenlik ile ilgili tüm konularda (savunma, dış ilişkiler, adalet ve güvenlik) kendine özgü sorumluluğu bulunmaktadır.¹⁴⁰² Bu kapsamda, merkezi yönetimin sahip olduğu ana yetkiler ile bu yetkilere ilişkin mevzuat, düzenleme, finansman ve hizmet sunumuna ait bilgiler Tablo 41’de gösterilmiştir.

Tablo 41. Merkezi Yönetimin Yetkileri, Mevzuat, Finansman ve Hizmet Sunma Durumu

Merkezi hükümet

Yetkiler	Mevzuat	Düzenleme	Finansman	Hizmet sunumu
Savunma				
Dış ilişkiler				
İçişleri				
Bilim ve araştırma			Bölge, il ve yerel makamlarla paylaşılır	
Adalet (Mahkemeler ve hapisaneler dahil)				
Ulaşım: demiryolu (yüksek hızlı dahil ulusal hatlar), hava taşımacılığı,				
Sağlık			Bölge ve komünlerle paylaşılır	Komünlerle paylaşılır
Çevresel koruma			Tüm düzeylerle paylaşılır	Tüm düzeylerle paylaşılır

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

¹⁴⁰² European committee of the regions, “France”.

Teritoryal yönetimlere 1982 yılından itibaren verilen yetkiler, kuşkusuz, zaman içinde değişime uğramıştır. Bu kapsamda, bazı yetkiler teritoryal yönetimler arasında el değiştirmiştir. Merkezi yönetime ait yetkiler de dahil olmak üzere, tüm yetkilere ilişkin detaylı bilgiler ile aşağıda Tablo 42’de açıklanmıştır. Ayrıca, teritoryal yönetimlere ait görev ve yetkiler, dipnotta verilen linkteki tablodan da detaylı olarak görülebilmektedir. Anılan tablo, 2019 yılında güncellenmiştir.¹⁴⁰³

Tablo 42. Teritoryal Yönetimlerin Detaylı Yetkileri (Merkez dahil)¹⁴⁰⁴

Yetkiler
- 1996’dan bu yana, ilköğretim okullarının ve sınıfların kurulması, inşası ve bakımından komünler sorumludur.
- Liseler ve özel eğitim kurumları bölgesel bir sorumluluk iken, iller ortaokulların (kolejler) kurulmasından, inşa edilmesinden ve bakımından sorumludur.
- Müfredatların hazırlanmasından, personele yapılan ödemelerden, çalışmaların düzenlenmesinden ve üniversite tesislerinin coğrafi dağılımından ve bunlara ilişkin yönetmeliklerden devlet sorumludur.
- 1993 yılından bu yana, hizmet içi ve çıraklık eğitim faaliyetlerinden bölgeler sorumluyken, genel kapsamdaki faaliyetlere devlet karar verebilmektedir.
- 1994’ten bu yana komünler, iller tarafından sağlık alanında yapılan harcamalara finansal katkıda bulunmaktadır. İl yönetimleri, sağlık taramalarından, kanser ve tüberkülozla mücadele ile görevlidir. Ruh sağlığı devletin sorumluluğundadır. Devlet denetim uygulasa da iller, komünler ve bölgeler halk sağlığından sorumludur.
- Anne ve bebek hizmetleri, çocuk bakımı, ailelere sosyal yardım ve engellilere yardım illerin sorumlulukları arasındadır.
- İller yaşlılara yardım etmekten de sorumludur.
- Devlet, millî dayanışma ilkesinden doğan mali yardımları ve asgari geçimi sağlayacak yardımları sağlar.
- 1984’ten bu yana, komünler, sosyal yardım alanındaki illerin harcamalarına mali olarak katkıda bulunmaktadır. Ayrıca belirli acil durum yardımı biçimleri de sağlayabilirler. İller, belirli sosyal yardım kuruluşlarından sorumludur.
- 1983-84’ten başlayarak bölgeler, iller ve komünler, strateji planları ve arazi kullanım planlarının hazırlanmasına hep birlikte dahil olmuştur. Devlet bu alanda denetim yapar ve mimari yapılara ait mirasın ve millî parkların korunmasından sorumludur. İller tabelalı yürüyüş yolları hazırlar ve bölgeler bölgesel tabiat parklarını yönetir. Ekonomik planlama ve kalkınma bağlamında, 1983’ten bu yana komünler arası kalkınma sözleşmelerinden komünler, iller altyapı yardım programlarından, bölgeler ve devlet bölge planlarından sorumludur.
- 1986 yılından bu yana, komünler, iller ve bölgeler, kütüphaneler ve müzeler de dahil olmak üzere kültürel faaliyetleri sağlama ve geliştirme yetkisine sahiptir. Ancak devlet bu alanda denetim yapmaktadır.
- 1984’ten bu yana, kentsel alanlardaki okul taşımacılığı komünler tarafından ve bu alanların dışındakiler ise iller tarafından finanse edilmektedir.
- 1984’ten bu yana, komünler yelkenli limanları ve iller ticari ve balıkçı limanları yönetirken, bölgeler nehir limanları ve seyrüsefere elverişli su yollarının bakımından ve geliştirilmesinden sorumlu olmuştur; devlet ulusal öneme sahip limanlarla ilgilenir ve polis yetkilerine sahiptir.

(Not: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur)

¹⁴⁰³ Collectivites Locales, « Repartition des Compétences (Tableau synthétique novembre 2019) », https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Comp%C3%A9tences/1.%20les%20comp%C3%A9tences/tableau_de_competences-novembre2019.pdf, (Erişim: 24.11.2022).

¹⁴⁰⁴ Council of Europe, “Structure and operation of local and regional democracy, France, Situation in 1997”, s. 26.

Teritoryal yönetimler, yasaların öngördüğü koşullar altında kendilerini özgürce yönetirler. Kendilerine verilen idari yetkilere sahip olan teritoryal yönetimlerin, yasa ve yönetmelikler çıkarmak, yargı yetkilerini kullanmak, uluslararası ilişkileri yürütmek gibi Devlet düzeyindeki yetkilere sahip olmaları yasaklanmıştır.¹⁴⁰⁵

Teritoryal yönetimlerin yetkileri bazı ilkelere tabidir. Bu kapsamda, bir teritoryal makam diğeri üzerinde denetim uygulayamaz. Yetkiler, yasa koyucu tarafından belirlenir. Genel yetki maddesinden yararlanan komünler, yasanın yetkilerini sıralamasına gerek olmaksızın genel bir müdahale yetkisine sahiptirler. İller ve bölgeler ise kendi paylarına, belirli yetki blokları halinde örgütlenmiş özel yetkiler kullanırlar. Belirli alanlarda ortak yetkinlik ilkesi korunur. Bu durumda, yerel bir otoriteye, ilgili bölgede kamu eylemlerini koordine ederek lider rolünü yerine getirme imkânı verilir. Teritoryal makamlar, yetkilerinin kullanılmasını düzenleyen yasama veya düzenleyici hükümlerden deneysel olarak ve sınırlı bir amaç ve süre için sapabilir.¹⁴⁰⁶

B. Yetki Genişliği Yeniden Tanımlanıyor

Teritoryal yönetimlere görev ve yetki devri, yerelleşme ya da yerinden yönetim, yetki genişliği ile birlikte yürütülen bir konudur. Yetki genişliği, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına yerleştirilmiş merkezi gücün temsilcilerine bazı görevlerin emanet edilmesinden oluşur. Bakanlıkların çoğu iller ve bölgeler düzeyinde dağıtılmış hizmetlere sahiptir ve bu dağıtılmış hizmetler, merkezi düzeyde tasarlanan politikaların yerel düzeyde uygulanmasıdır. Yereldeki merkezi unsurlara yetkilerin devredilmesi hem idari mevzuatta yavaşlık kaynağı olan merkezi gücün sıkışıklığına karşı mücadele edilmesine hem de idarenin genel çıkarlar doğrultusunda yerel gerçeklere yaklaştırılmasına olanak sağlar. Dekonsantrasyon ile ilgili yetkililer (valiler, rektörler,

¹⁴⁰⁵ Le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Compétences des collectivités locales ».

¹⁴⁰⁶ a.g.k.

kamu maliyesi müdürleri vb.) Devlet tarafından atanır ve görevlerini Devletin adına yerelde yürütürler.¹⁴⁰⁷

1982'den itibaren, yerinden yönetimin tüm aşamalarına yeni bir yetki genişliği dalgası eşlik etmeye başlamıştır. Mesele, önemli yetkilere sahip yerel yönetimlerin yanında merkezi otoritenin gerçekten operasyonel bir temsilcisinin mevcudiyeti yoluyla devlet eyleminin tutarlılığının korunmasıdır. Vie publique'e göre, Devlet hizmetlerinde paralel bir yetki genişliği olmadan iyi bir yerinden yönetim yoktur. Yeni yetkilerle donatılmış yerel seçilmiş temsilciler, sistematik olarak merkezi düzeye atıfta bulunmadan, yerel düzeyde bir Devlet temsilcisine müracaat edebilmelidir.¹⁴⁰⁸ Halbuki, Avrupa Konseyinin bakış açısı biraz farklıdır. Konseye bağlı Yerel Yönetimler ve Bölgeler Kongresi raporuna göre, yetki genişliği hizmetleri, yerel işler olarak doğrudan devlet kurumları tarafından yönetildiğinden, bu hizmetler *merkezileşmenin etkili araçları* olmuştur. Bunların köklü dönüşümü, 1982'de başlayan yerelleşme devriminin mihveridir. Bölgesel sınır değişikliğine ilişkin mevzuattan sonra yetki genişliği hizmetleri, bölgesel düzeyde yoğunlaşan bir rasyonalizasyon sürecinden geçmiştir.¹⁴⁰⁹

Sobacı'dan aktaran Çapar'a göre, 6 Şubat 1992 tarihli yasa ve diğer düzenlemeler kapsamında, merkezi yönetimin taşrada görev yapan organizasyonuna, yetki genişliği prensipleri kapsamında “yetki aktarımı” gerçekleştirilmiştir. Amaç, merkezde oluşan yığılmaların önlenmesidir.¹⁴¹⁰ Anılan yasadan bu yana, yetkilerin dağıtılması ilkesi tersine çevrilmiş ve yetki genişliği kural haline gelmiştir. Merkezi idareler, yalnızca doğası gereği ulusal olan veya icrası yerel bir düzeye devredilemeyen

¹⁴⁰⁷ La Gazette des Communes, “L’administration déconcentrée – Fiche concours n°3”, Publié le 13/10/2019, <https://www.lagazettedescommunes.com/31240/ladministration-deconcentree-fiche-concours-n3/>, (Erişim: 20.11.2022)

¹⁴⁰⁸ Vie publique, « La déconcentration, corollaire de la décentralisation », <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38686-la-deconcentration-corollaire-de-la-decentralisation>, (Erişim: 25.11.2022).

¹⁴⁰⁹ Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, 22-24 Mars 2016, s. 19.

¹⁴¹⁰ Selim Çapar, *Türkiye ve Fransa'da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare*, TİAV Yayınları, Ankara, 2015, s. 87.

misyonlardan sorumludur. Bu nedenle, yetki genişliğine ait hizmetler uygulamada dijital araçlar müdahalelerini kolaylaştırır ve çoğaltsa bile, merkezi yetkililerin hareket etmesi yalnızca istisnadır.¹⁴¹¹

Merkezi yönetimin yetki genişliğine ilişkin sivil idareleri (services déconcentrés), 1998 yılındaki duruma göre, üç mülki idare birimlerinde örgütlenmiştir. Buna göre, bölgelerde 26, illerde 100 ve ilçelerde ise 336 olmak üzere toplam 462 yetki genişliği hizmet unsuru konuşlanmıştır.¹⁴¹² Merkezi yönetimin temsilcilerine (vali, kaymakam) aktarılan merkezi yetkilerin kullanılması için hükümetin bazı bakanlıklarına karşılık gelecek şekilde oluşturulan yereldeki bu örgütlenme biçimi daha sonraki dönemlerde birkaç kez değişikliğe uğramıştır.

Özellikle, 2007'den itibaren uygulanan kamu politikalarının gözden geçirilmesinin bir parçası olarak başlatılan “Devletin bölgesel idaresi reformu (RéATE)”, yetki genişliği hizmetlerinin organizasyonunu derinden değiştirmiştir. Bakanlıkların bölge, il ve ilçe seviyelerinin her birinde mutlaka teşkilatı olması gerekmemektedir. Yerelleştirilmiş hizmetlerden sorumlu valilik organının her seçim bölgesinde (bölgenin valisi, il valisi, ilçenin kaymakamı) bir temsilcisi varsa, bazı bakanlıklar için, yetki genişliği hizmetleri yalnızca tek bir düzeyde mevcuttur.¹⁴¹³ Yani tüm bölgesel hizmetler ve il hizmetleri birlikte gruplandırılmıştır ve daha önce olduğu gibi artık bakanlık bölümünü yansıtmamaktadır.¹⁴¹⁴

Fransa'nın *yetki genişliği* deneyimini özetlemek için, tam adı “yetki genişliği kararnamesi” olan 7 Mayıs 2015 tarih ve 2015-510 sayılı kararnamenin başlangıcını okumak yeterlidir. Kararnamenin 1. maddesinde yapılan yetki genişliğinin tanımı;

¹⁴¹¹ Vie publique, « La déconcentration, corollaire de la décentralisation ».

¹⁴¹² Council of Europe, “Structure and operation of local and regional democracy, France, Situation in 1997”, s. 9.

¹⁴¹³ Vie publique, “Dans quelles circonscriptions administratives s’insèrent les services déconcentrés?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20231-les-circonscriptions-administratives>, (Erişim: 25.11.2022).

¹⁴¹⁴ Collectivites Locales, « L'Administration Territoriale de L'État, Les services déconcentrés ».

“etkinlik, modernizasyon, basitleştirme amacıyla ulusal ve Avrupa düzeyinde tanımlanan kamu politikalarını canlandırmak, koordine etmek ve uygulamak için, yerel aktörlere yakın olacak şekilde, teritoryal düzeyde, Devlete ait araç ve kapasitesinin verilmesinden oluşur” şeklindedir. 19. yüzyıldan bu yana uzun bir idari deneyimin sonucu olan bu tanım, yetki genişliğinin hem devletin bir idari örgütlenme biçimi olduğunu hem de yönetsel bir amacı olduğunu göstermektedir. Örgütsel ve yönetsel olan bu iki boyutun kalbi teritoryal alandır. İçişleri Bakanı Persigny’nin 1852’de ifade ettiği gibi: "Uzaktan yönetebiliriz ama en iyi yalnızca yakından hizmet edebiliriz".¹⁴¹⁵ Persigny, yerinden yönetimin henüz uygulamada olmadığı o dönemde, devlet tarafından yerele verilen hizmetin halka yakın alanda olması gerektiğine yani yetki genişliğine vurgu yapmaktadır.

1992’den beri Devlet idaresi için teorik olarak genel hukuk haline gelen bir eylem tarzı olan yetki genişliği ilkesi, 2010’da RéATE ile başlatılan reform hareketi ile devam ettirilmiş, yerelleşme reformu kapsamındaki yeni bölgeler haritasına uyum için, "modülerlik" ilkesi çerçevesinde, 2015’te yeni bir tüzüğün ilan edilmesiyle güçlendirilmiştir. Bu değişim, aynı zamanda, süreklilik ve tutarlılık açısından Devlet hizmetleri reformunda yeni bir aşamaya yol açmıştır.¹⁴¹⁶

Yetki genişliği hizmetlerini yürüten valiler, İçişleri Bakanına doğrudan bağlıdırlar ve bakanların her birinin kişisel temsilcileridir. Cumhurbaşkanı kararnamesi ile atanırlar ve hükümete sıkı bir bağla bağlıdırlar. Hükümetin temsilcileri olarak, bakanlıkların her birinin yetki genişliği hizmetlerine güvenerek kararlarını uygulamalıdırlar. Ayrıca, çeşitli yetki genişliği hizmetlerine ilişkin bakanlıklar arası eylemleri organize etmeyi amaçlayan çok sayıda toplantıya öncülük ederler. Bununla

¹⁴¹⁵ Jean Michel Lemoyne de Forges, “La déconcentration administrative”, (Résumé de l'article par Zbornik radova Pravnog), *fakulteta u Splitu, god.* 56, 1/2019., (59-67), s. 59-60.

¹⁴¹⁶ *Rapport public thématique, Les Services Déconcentrés de l’État*, Cour des comptes, le 5 décembre 2017, s. 183, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171211-rapport-services-deconcentres-Etat_0.pdf, (Erişim : 17.7.2022).

birlikte, valilerin bu hiyerarşik konumu hala biraz tartışmalıdır. Gerçekten de modern iletişim araçları, yetki genişliği hizmetlerinin, valinin direktiflerini beklemek yerine merkezi idarelerinin tavsiyelerini almasına izin verir.¹⁴¹⁷

Merkezi yeteneklerin bir yerde oluşturulması ve verilecek emre göre o alan içinde farklı ihtiyaç noktalarında kullanılacaktır. Bu kullanım şekli, “yetenek paketleri” ya da “yetenek havuzları” konseptini hatırlatmaktadır. Bu bağlamda, bu yetenekler, il ve bölge bazında konuşlandırılmıştır.

3 Aralık 2009 tarihli kararnameden bu yana, ilke olarak, illerde, yalnızca üç bakanlıklar arası müdürlük bulunmaktadır. Bu kapsamda, “nüfusun korunması müdürlüğü” (DDPP), “sosyal uyum müdürlüğü” (DDCS) ve “sorumluluk alanının kalkınması müdürlüğü” (DDT) bulunmaktadır.¹⁴¹⁸

Bölgelerde ise dekonsantrasyon müdürlüklerinin önceki sayısı otuzdur. 2010 reformlarından sonra, devlet daha “stratejik” bir görüş benimsediğini iddia ederek ve devlet merkezini bu çekirdek yeteneklerle uyumlu hale getireceğini bildirerek bunların sayısını bölgelerde sekize indirmiştir.¹⁴¹⁹ Dolayısıyla, bölgelerde, 16 Şubat 2010’da yayınlanan kararnameye göre, bölgelerdeki müdürlüklerin sayısı yalnızca sekizdir. Bu kapsamda, “işletmeler, tüketim, rekabet, istihdam ve çalışma bölge müdürlüğü” (DIRECCTE), “çevre, iskân ve planlama bölge müdürlüğü” (DREAL), “gençlik, spor ve sosyal uyum bölge müdürlüğü” (DRJSCS), “gıda, tarım ve ormancılık bölge müdürlüğü” (DRAAF), “kültürel işler bölge müdürlüğü (DRAC)”, “kamu maliyesi bölge müdürlüğü”, “akademi rektörlüğü” (rectorat d’académie), “bölgesel sağlık kurumları” (ARS) gibi birimlerden oluşan bölgesel bir organizasyon bulunmaktadır. Özellikleri önemli olan bazı hizmetler için ilgili bakanlığa bağlı özel bir bölüm

¹⁴¹⁷ Collectivités Locales, L’Administration Territoriale de L’État, Les services déconcentrés.

¹⁴¹⁸ Vie publique, « Que sont les services déconcentrés ? », <https://www.vie-publique.fr/fiches/20230-que-sont-les-services-deconcentres>, (Erişim: 1.12.2022).

¹⁴¹⁹ Alistair Cole, “Prefects in Search of a Role in a Europeanised France”, 2011, s. 393.

müdürlüğü de bulunmaktadır. Bu, savunma bölgeleri valileri tarafından yönetilen Savunma Bakanlığı'nın dekonsantrasyon hizmetleri veya rektörler tarafından yönetilen Milli Eğitim (akademiler) hizmetleri için geçerlidir.¹⁴²⁰

Her müdürlüğün, bakanlıklara göre isimleri değişen alt bölümleri vardır. Bunlar alt müdürlükler ve bölümler olabilir. Onların başında, müdür yardımcıları, bölüm amirleri kanuni kurallar çerçevesinde atanır. Çeşitli bakanlıklar içindeki temel birim, bir ofis başkanı tarafından yönetilen ofistir.¹⁴²¹ Dekonsantrasyon hizmetlerini “valiler müfrezesi (Le corps des préfets)” adlı bir ekip yönetir.¹⁴²²

Bu müdürlüklerden bazılarına ilişkin verilecek örnekler, konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Örneğin; Çevre, Planlama ve İskân Bölge Müdürlüğü (DREAL)”, bölge valisinin yetkisi altında, çevre politikaları, kalkınma ve sürdürülebilir planlama; konut politikaları, konut arzı, standart altı konutla mücadele, kentsel dönüşüm vb. konuları geliştirmek ve uygulamaktan sorumludurlar. Ayrıca, Devlet tarafından gerçekleştirilen eylemlerin uygulanmasında sürdürülebilir kalkınma ilke ve hedeflerinin entegrasyonunu sağlamak; planlar, programlar ve projeler üzerinde çevresel otorite olarak idari makamlara yardımcı olmak; çevre veya bölgenin gelişimi üzerinde etkisi olan bakanlık projelerinin geliştirilmesine vatandaşların katılımını teşvik etmek; vatandaşları sürdürülebilir kalkınmanın zorlukları hakkında bilgilendirmeye, eğitmeye katkıda bulunmak gibi görevleri bulunmaktadır.¹⁴²³

Benzer yapılanma olan illerdeki “sorumluluk alanının kalkınması müdürlüğünün” (DDT)¹⁴²⁴ çalışmalarında Devletin rolü, tarım, ormancılık, şehir

¹⁴²⁰ Vie publique, « Que sont les services déconcentrés ? ».

¹⁴²¹ Vie publique, « Comment s'organise l'administration centrale ? », <https://www.vie-publique.fr/fiches/20229-comment-sorganise-ladministration-centrale>, (Erişim: 1.12.2022).

¹⁴²² Collectivites Locales, L'Administration Territoriale de L'État, Les services déconcentrés.

¹⁴²³ Les services déconcentrés de l'État, Publié le 26/10/2021, <https://www.associationmodeemploi.fr/article/les-services-deconcentres-de-l-etat.73662>, (Erişim: 27.11.2022).

¹⁴²⁴ Vie publique, « Que sont les services déconcentrés ? ».

planlaması, konut, riskler, kamu inşaatı, ulaşım, denizcilik yoluyla hem kentsel hem de kırsal alanların kalkınmasını ve dengesini sağlamaktır. Bu alanda yerel makamlarla ortaklık içinde birlikte çalışma, Devletin bu genel misyonu olan sürdürülebilir kalkınma yaklaşımlarına yeni bir yönelim kazandırmaktadır.¹⁴²⁵

Diğer örnek, gençlik, spor ve sosyal uyum bölge müdürlükleri (DRJSCS) veya gençlik, spor ve sosyal uyum bölge ve il müdürlüklerine (DRDJSCS) ilişkindir. Bu müdürlük, 1 Ocak 2010'da anakara Fransa'da kurulmuştur. DRJSCS, “bölge sağlık ve sosyal işler müdürlüklerinin (DRASS)”, “gençlik ve spor bölge müdürlüklerinin (DRJS)” ve “sosyal uyum ve eşit fırsatlar için ulusal ajansın (ACSE)” bölge müdürlüklerini bir araya getirir. "Gençlik ve Spor", "Sosyal İşler", “Ulusal Sosyal Uyum ve Eşit Fırsatlar Ajansı” adlı üç ağı bir arada gruplandırılmasıyla hem devlet kaynaklarının rasyonelleştirilmesi hem de sosyal konularda, toplumsal yaşamda, gençlik ve sporda daha büyük bir dayanışmanın taşıyıcılığı sağlanmıştır.¹⁴²⁶

DRJSCS, yerel makamlar, dernekler ve bu eylem alanlarıyla ilgili tüm ortaklarla ortaklaşa çalışır. DRJSCS, valinin yetkisi altında, en zor durumdaki insanlara ve bölgelere özel önem vererek, tüm toplumun yararına enerjileri birleştirmeyi amaçlamaktadır. Bölgesel düzey, esas olarak sosyal mühendislik, uzmanlık ve destek merkezli müdahale biçimlerini güçlendirir. DRJSCS, üç ana alan olan, “sosyal”, “spor” ve “gençlik” politikaları alanlarında faaliyet göstermektedir. Sosyal politikalar kapsamında, dışlanmayı önleme ve mücadele, savunmasız toplulukların korunması, engellilerin sosyal entegrasyonu, şehir politikasına ilişkin sosyal eylemler, ayrımcılıkla mücadele ve fırsat eşitliğinin teşvik edilmesi, tıp dışındaki sosyal ve sağlık alanındaki

¹⁴²⁵ Discours du Premier ministre François Fillon, « La Réforme de L'administration Territoriale de L'état; L'État en mouvement », 16 novembre 2009, s. 1. https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20111012/IMG/pdf/Reforme_administration_territoriale_Etat_PM_16112009.pdf, (Erişim : 12.12.2022).

¹⁴²⁶ Mon Parcours Handicap, « DRJSCS », <https://www.monparcourshandicap.gouv.fr/glossaire/drjscs>, (Erişim: 28.11.2022).

mesleklere ait eğitim ve sertifika verilmesi gibi görevleri vardır. Spor politikaları kapsamında, spora, üst düzey spora ve profesyonel spora erişim, fiziksel veya sportif faaliyetler alanında eğitim ve sertifikalandırma, açık hava sporlarının kontrollü gelişimi, gibi görevlere sahiptir. Gençlik politikaları kapsamında, ortak yaşam ve popüler eğitim, gençlerin topluma katılımları, entegrasyonları ve özerkliklerinin gelişimi, uluslararası hareketlilikleri, çocuklar ve gençler için toplu boş zaman etkinlikleri, bu alanlarda eğitim ve sertifikasyon, gönüllülüğün teşvik edilmesi gibi görevleri bulunmaktadır.¹⁴²⁷

Bölgelerde görevli dekonsantrasyon hizmetlerinden biri de akademik rektörlüktür. Her akademik bölgeye bir akademik bölge rektörü atanır. Birden fazla akademinin bulunduğu akademik bölgelerde akademik bölge rektörü, akademi rektörleri arasından atanır; özel yetkilere sahiptir ve birkaç akademi bulunan bölgeler için, diğer akademi rektörlerinin desteğiyle, bölge teritoryal yönetimi ve bölge valisi ile paylaşılan yetki alanlarında Devletin sözünün birliğini ve tutarlılığını garanti eder. Bölge konseyi ve bölge valisi için tek irtibat noktasıdır.¹⁴²⁸ Bölge seviyesinde, 96 Akademik Müfettiş vasıtasıyla, ilköğretim ve bazı orta öğretim sistemi kontrol edilmektedir.¹⁴²⁹

Okul eğitimi ve yüksek öğretim konusu, Devletin ve teritoryal yönetimlerin her düzeyinin müdahalelerinin ya örtüştüğü ya da toplandığı, paylaşılan yetkinin tipik bir örneğidir. Karşılıklı ilişkilere bakıldığında, yeni bir okulun tesisi ya da iptal edilmesi yetkisi teritoryal yönetimlere ait iken bu okulda yeni bir sınıf oluşturma ya da iptal etme yetkisi ise Devlete aittir. Okullarda görev yapacak personel ile kullanılacak tesisata ilişkin ise teritoryal yönetimlerle Devlet arasında masraf paylaşımı yapılmaktadır.¹⁴³⁰

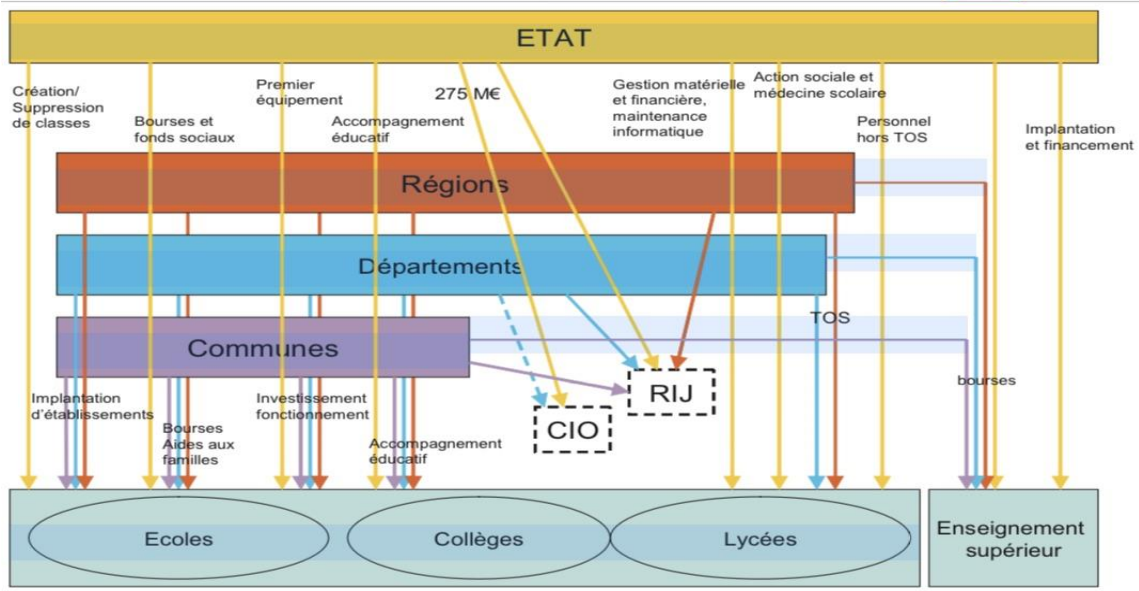
¹⁴²⁷ Rhone.gouv, « Direction Régionale De La Jeunesse, Des Sports Et De La Cohésion Sociale ».

¹⁴²⁸ Vie publique, “Comment s'organise l'administration centrale ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20229-comment-sorganise-ladministration-centrale>, (Erişim: 1.12.2022).

¹⁴²⁹ Cole, s. 394.

¹⁴³⁰ *Rapport de Lambert*, Vie Publique, Décembre 2007, s. 41.

Yüksek öğretim ve okul eğitimlerine ilişkin teritoryal yönetimlere ait yerinden yönetim hizmetleri ile Devlete ait yetki genişliği hizmetlerinin koordinasyonu, bir şema üzerinden açıklanırsa konunun daha iyi anlaşılacaktır. Bu kapsamda, **Şekil 10**, okul eğitimi ve yüksek öğretim alanında yapılan koordinasyonu göstermektedir.



Şekil 10. Yüksek Öğretim ve Okul Eğitime İlişkin Yetki Genişliği ve Yerinden Yönetim Hizmetlerinin Koordinasyonu

(Kaynak: Rapport de Lambert, Vie Publique, Décembre 2007, s. 41)

Yukarıdaki şekle bakıldığında, fiziksel ve sportif aktivite uzmanları (APS), teknisyenler, işçiler ve servis elemanları (TOS) hariç olmak üzere geriye kalan tüm personelin finansman sorumluluğu Devlete aittir. İlk alınan teçhizatın satın alınması ve bakım sorumluluğu da devlete aittir. Eğitim desteği, burslar ve sosyal fonlar, danışma ve rehberlik ise yerel yönetimlerin ve Devletin müşterek sorumluluğudur.

Yüksek öğretime ilişkin olarak, danışmanlık ve rehberlik (CIO), üniversite bilgi ve rehberlik ortak hizmetleri (SCUIO), yerel misyonlar, gençlik bilgi (CIDJ) gibi merkezler tüm üniversitelerde mevcuttur. Bu kuruluşlar, ortaokul ve lise öğrencileri ile

16 ila 25 yaş arası genç öğrenciler gibi belirli kitlelere karşılık gelmektedir.¹⁴³¹ Devlet, ulusal düzeyde, danışmanlık ve rehberlik merkezleri (CIO), gençlik bilgi ağı (RIJ), ulusal eğitim ve meslekler bilgi ofisi, yüksek öğretim kurumlarının oryantasyonu ve profesyonel entegrasyonu gibi tüm özel yapıların desteğiyle öğrenciler ve öğrenciler için rehberlik politikasını tanımlar.¹⁴³² Şekildeki ilişkilere bakıldığında, devletin ve her seviyedeki teritoryal yönetimin ilkokullar, ortaokullar, liseler, üniversiteler, CIO ve RIJ ile ilgili bir görevi bulunduğu anlaşılmaktadır.

Teritoryal yönetimlerin sorumluluk alanlarında dekonsantrasyon hizmeti veren müdürlüklerin görevleri, çalışma usulleri ayrı ayrı belirlenmiş ve yetenekler, ihtiyaç halinde yerel yöneticilerle koordineli olarak kullanılmaktadır. Bir örnek olarak, sosyal dışlanmayı önlemek için Devlet ile yerel makamlar arasındaki “Kent Sözleşmeleri” (CDV) düzenlenmektedir. Kent sözleşmeleri, özellikle, işsizlik, barınma ve suçluluk sorunları nedeniyle sosyal dışlanma tehdidi altındaki kentsel mahalleleri hedeflemektedir. Ardından, güvenlik sorunlarını çözmek için birlikte çalışmak isteyen yerel makamlar arasında imzalanan “Yerel Güvenlik Sözleşmeleri” (CLS) bulunmaktadır.¹⁴³³

Dolayısıyla yetki genişliği ve yerinden yönetim hizmetlerinin bir işbirliği halinde koordineli olarak yerel halkın yararına olacak şekilde kullanılmasında esasen Devlet ile yerel makamlar arasında imzalanan sözleşmelerin önemli bir yer tuttuğu anlaşılmaktadır. Huglo’ya göre, Devlet ile teritoryal yönetimler arasındaki ilişkinin teritoryal sözleşmeye dayalı hale getirilmesi, Jakoben bir model ile ortak yönetim

¹⁴³¹ Le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, « Les lieux d'information de l'orientation », <https://www.education.gouv.fr/reussir-au-lycee/les-lieux-d-information-de-l-orientation-4274>, (Erişim: 1.12.2022).

¹⁴³² *Rapport de Pascal Charvet, Refonder l'orientation, Un enjeu État-régions*, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) (France) 2019, s. 94.

¹⁴³³ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 44.

fikrine dayalı bir model arasında, yarı yolda, tamamlanmamış bir yerleşmenin simgesi haline gelmiştir.¹⁴³⁴

Diğer yandan, yetki genişliği hizmetlerinin daha etkin hale getirilmesi için bazı önemli görüşler ortaya konulmuştur. Dönemin başbakanı Édouard Philippe'in bakanlara yazdığı yazıya göre, yetki genişliği hizmetleri kapsamında, 2019'da yaklaşık 1.200 ajans ve işletmeci, bakanlıklara bağlı olarak görev yapmaktadır. Bunlara doğrudan bağlı çok sayıdaki kuruluşları da (heyetler, komisyonlar vb.) eklemek gerekmektedir. Bazılarının çok az sayıda temsilcisi bulunan bu yapıların çokluğu, merkezi idarelerin misyonlarının netliği ve tutarlılığı açısından zararlıdır. Bu bağlamda, merkezi idareyi yeniden organize etme çalışması, kamu eylemlerinin daha fazla yakınlaşmasını ve daha verimli olmasını amaçlamalıdır. Bu amaçla, öncelikli projeler için kaynakları serbest bırakmak amacıyla, Devletin teritoryal örgütlenmesinde gelecekte olabilecek gelişmeleri belirlemek, hiyerarşik seviyeleri azaltmak, tekrar eden faaliyetleri azaltmak (özellikle uygulama koşullarının rasyonalizasyonu) için çok yönlü çalışmalar gerçekleştirilmelidir.¹⁴³⁵

2004-2010 yılları arasında senatörlük yapmış olan Lambert'in 2007'de hazırladığı rapora göre, yerelde dekonsantrasyon hizmetlerinin maksimum olarak dağıtılması önem arz etmektedir. Unutulmamalıdır ki, Devlet memurlarının büyük çoğunluğu, verimliliğin ve sunulan hizmetlerin iyileştirilmesi için gerçek manevra alanı olan dekonsantrasyon hizmetlerinde çalışmaktadır. Yerel makamlar, hızlı bir şekilde yanıt veren tek bir irtibat noktası beklemektedir. Diğer yandan, Devlet ile yerel

¹⁴³⁴ Benjamin Huglo, « La contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales », *Thèse de doctorat*, l'Université PanthéonAssas (Paris II), 2014, s.4.

¹⁴³⁵ Edouard Philippe, « transformation des administrations centrales et nouvelles méthodes de travail », 2019, https://www.cfdt-ufetam.org/download.php?file=wp-content/uploads/2019/05/projet_circulaire_transformation_admi_centrales_mai-2019.pdf, (Erişim: 4.12.2022).

yönetimler arasındaki ilişkilerin pasifleştirilmesi, üstesinden gelinmesi gereken temel bir sorundur.¹⁴³⁶

C. Gelir Paylaşımında İnişler Çıkışlar ve Merkezileşmeye Yöneliş

Yerinden yönetim kapsamında kendilerine önemli yetkiler aktarılan teritoryal yönetimlerin bu yetkilerini kullanabilmesine olanak sağlayan gelirlerinin miktarı, öz gelirlerine ilişkin matrah ve oran belirleyebilme yetkileri yani mali bağımsızlık ilkesi merkez-yerel ilişkilerinde kuşkusuz en belirleyici unsurdur. Dolayısıyla, yerel yönetimlere yerinden yönetim kapsamında verilen yetkiler kadar önemli olan mali özerklik, Fransız teritoryal yönetimleri ile merkezi yönetim arasındaki ilişkinin hangi ölçüde desantralize ya da ne kadar merkezi olduğunu gösteren bir ölçü olacaktır.

Bu çerçevede, Avrupa Konseyine göre, mali bağımsızlık ilkesi, yerel makamların özerkliğini karakterize eden yetki ve sorumlulukları yerine getirmek için yeterli gelire sahip olmasını sağlar.¹⁴³⁷ Yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin başka bir değerlendirme, yerel yönetimlerin vergilendirmeye ilişkin yetkileri baz kabul edilerek yapılabilir. Vergilendirme yetkisi kavramı, bir anlamda, yerel yönetimlere merkezi yönetimden bağımsız olarak oran belirleyebilme ve vergi koyma yetkisinin benimsendiği bir sistemi hatırlatmaktadır. Ancak, bu bağımsızlık daha çok; bir veya birkaç vergi, yerel sınırlar, idari etkinlik gibi unsurlarla sınırlı tutulmaktadır. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine ilişkin uygulamalarda sıkça karşılaşılan yöntem, merkezi hükümet tarafından vergi matrahının belirlendiği, buna mukabil, yerel yönetimlere vergi oranının oluşturulmasında özerkliğin tanındığı sistemdir.¹⁴³⁸

¹⁴³⁶ *Rapport de Lambert*, s. 23.

¹⁴³⁷ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 22.

¹⁴³⁸ Özellikle, Belçika, Danimarka, Hollanda, İngiltere İsveç, İsviçre gibi ülkelerde uygulanan bu sistemde, yerel yönetimler genellikle merkezi yönetimin belirlediği sınırlar çerçevesinde vergi oranlarını belirlemekte ve bu oranların dışına çıkamamaktadır. Bkz. Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, « Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi », *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 12, S: 21, 2009, s. 274.

Avrupa Konseyinin mali özerklik ilkesine istinaden Fransa, 2003 anayasal reformuna ve Mayıs 2004 tarihli kanuna, teritoryal makamlar için *mali özerklik* ilkesini yerleştirmiştir. Anayasa, yerel vergilendirmede “ağırlıklı arttırım” yapmakta yerel yönetimlerin yetkili olmasını onaylamakta ve bunu da *serbest yönetim* ilkesi (Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nın 93. maddesi) olarak açıklamaktadır. Anayasaya tazminat ilkesi de dahil edilmiştir. Yani, yetkiler merkezi hükümetten bölgesel topluluklara dağıldığında, bu yetkileri yerine getirmek için gerekli kaynaklara eşdeğer gelir aktarılacaktır (Madde. 72-2).¹⁴³⁹

Yerel yönetimlere aktarılabacak olan meblağın değerlendirilmesinden Yerel Finans Komitesi ve devlet temsilcileri sorumlu olacaktır. Yerel yönetimlerin mali çıkarlarını savunmak ve devletin konumunu yerel yönetimlerinkiyle uyumlu hale getirmek amacıyla 1979 yılında kanunla (Loi du 3 janvier 1979) kurulan “Yerel Maliye Komitesi” (CFL), yerelde önemli bir fonksiyonu yerine getirmektedir. CFL; görevdeki seçilmiş 32 üyeden (parlamento meclislerinin temsilcileri ile bölge, il ve komünlerin veya EPCI'lerin seçilmiş temsilcileri) ve listesi kararname ile tanımlanan devletin görevdeki 11 temsilcisinden oluşmaktadır.¹⁴⁴⁰ Yerel yönetim birlikleri, teritoryal toplulukların farklı katmanları arasında komün sektörünün CFL'de en güçlü etkiye sahip olduğu görülmektedir.

Komiteler ve örgütlenmeyle ilgili olarak Avrupa Konseyi raportörleri bazı önerilerde bulunmaktadır. Buna göre, teritoryal yönetimlerin temsilcilerinin, doğrudan kendilerini etkileyen karar alma süreçlerine katılımı için görünür (Senato, Yerel Maliye Komitesi, çeşitli diğer Komiteler) ve görünmez mekanizmalar bulunmaktadır. Ancak, sadece yerel/bölgesel yetkilere sahip olanları değil, diğer yerel yönetim kurumlarının temsilcilerini de içerecek ve onların sesini duyuracak başka mekanizmalara da ihtiyaç

¹⁴³⁹ Collectivités Locales, “Comité des finances locales (CFL)”, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/comite-des-finances-locales-cfl>, (Erişim: 10.12.2022)

¹⁴⁴⁰ Colléctivités-locales gouv.fr, « Comité des Finances locales ».

duyulmaktadır. Bu nedenle, yerel/bölgesel yönetimlerin kolektif örgütlenmesini ve aynı zamanda bir noktaya varmadan *karar verme sürecine katılımlarını* sağlayacak değişikliklerin Fransız mevzuatında yapılması gerekmektedir.¹⁴⁴¹

Görüldüğü gibi, mali özerklik kapsamında hem teritoryal yönetimlerin harcama serbestileri ve yetkileri Anayasa kapsamında garantiye alınmış hem de komitede mali çıkarları güvence altına alınmıştır. Okçu ve diğerlerine göre, kanunun belirlediği çerçeve içinde kalmak koşuluyla yerel yönetimler vergilerin oranlarını ve matrahlarını belirleyebileceklerdir. Ayrıca, devletle teritoryal yönetimler arasında hiçbir yetkinin aktarılmasının denk oranda mali kaynak aktarımı yapılmadan uygulamaya geçilemeyecek olmasıdır. Bu hükme göre, devlet tarafından kaynak temin etmeden teritoryal yönetimlere ilave görevler verilmesinin önü kesilmiştir. Bunun yanında, “mali eşitlik” ilkesi de anayasal olarak garanti altına alınmıştır.¹⁴⁴²

Anayasal güvencelerin sağlanmasından sonra ilk uygulamalar 2. dönem yerelleşme reformları kapsamında görülmeye başlamıştır. Yeni mali hükümlerin uygulanmaya başladığı ilk iki yılda (2004 ve 2005) yerel vergilendirmenin bölgesel unsurunda %30'a varan artışlar olmuştur. Ayrıca bölge meclisleri yasal olarak hakları olan azami yakıt vergisini de (litre başına 1,75 avro) uyguluyorlardı. Ancak, 2007'ye doğru, genel kamu harcamalarını kontrol etmek adına, yerel vergilerdeki artışları eleştiren ve yerel makamlar tarafından yapılan vergi artışlarının yakından izlenmesi gerektiğini tavsiye eden Richard raporu hazırlanmıştır. Hemen arkasından, 2007'de iktidara gelen Sarkozy/Fillon Yönetimi ise kamu harcamalarını kıstak için yeni stratejiler getirmiş, yerel ve bölgesel makamlar, personel alımları üzerinde 2007 öncesi döneme göre çok daha sıkı kontrollerle karşı karşıya kalmıştır.¹⁴⁴³

¹⁴⁴¹ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 54.

¹⁴⁴² Okçu vd., s. 51-52.

¹⁴⁴³ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 27.

Mali özerklikle ilgili resmi tam görebilmek için öncelikle, teritoryal yönetimlerin gelir ve gider durumlarını ortaya koymak gerektiği değerlendirilmektedir. Avrupa Konseyi raporuna göre, Fransız yerel yönetimlerinin kaynakları çeşitlidir, karmaşıktır, her kademe için kısmen farklıdır ve sürekli bir gelişim içindedir.¹⁴⁴⁴ Kaynakları vergi gelirlerinden, Devletten, Avrupa Birliğinden, diğer yerel yönetimlerden yapılan transferlerden, tarifeler ve varlıklardan elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Yerel makamların borçlanma özerkliği vardır ancak borçlanmayı yalnızca yeni yatırımlara tahsis edebilirler (bütçeler dengelenmelidir; bu “altın kural” olarak adlandırılır). Yetkilerin iç içe geçmesinden, aynı projenin birkaç yerel makam tarafından aynı anda ve bazen de Devlet tarafından finanse edilmesi olasılığı çıkar.¹⁴⁴⁵

Yerel vergiler, kendi vergi toplama mekanizmalarına *sahip olmayan* komünler tarafından *toplanmamaktadır*. Bu yerel vergiler, Ekonomi ve Maliye Bakanlığına bağlı olan Kamu Maliyesi İl Müdürlükleri (DDFiP) tarafından toplanır.¹⁴⁴⁶

Vergiler ve harçlar, yerel yönetimlerin kaynaklarının yarısından biraz fazlasını oluşturmaktadır (bunun dörtte üçü doğrudan vergilerdir). Birden fazla *vergi oranı karar vericisi* vardır (çoğunlukla her düzey, ortak vergiye bir oran ekler); bunlara, tavanlar koyan Devlet, "oranların birleşmesi" ilkesi çerçevesinde, oran artışlarını kontrol eder. Devlet ayrıca belirli hane halkı veya işyeri kategorilerine vergi muafiyetleri tanıyarak ve bunları mali transferlerle tazmin ederek *yerel vergilendirmeye müdahale* eder. Transferler ve bağışlar, kaynakların yaklaşık %35'ini temsil eder ve büyük çoğunluğun kullanımı ücretsizdir. En önemlisi, çeşitli hibeleri entegre eden *genel işletme*

¹⁴⁴⁴ a.g.k., s.27-28.

¹⁴⁴⁵ OCDE, « Chapitre 8 : Relations Entre L'administration Centrales et Les Administration Infranationales », *Mieux Légiférer En Europe* : France, 2010, s. 174.

¹⁴⁴⁶ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 27-28.

*hibesidir.*¹⁴⁴⁷ Devlet tarafından işletme geliri olarak sunulan Küresel işletme hibesinin (DGF) miktarı 2013 yılında 52 milyar avroya ulaşmıştır.¹⁴⁴⁸

Küresel işletme hibesinin (DGF) hükümetin çeşitli kademeleri arasındaki dağılımı 2005 yılından 2016'ya giden süreçte sabit kalmıştır: komün sektörü (komünler ve komünler arası kuruluşlar) toplam DGF miktarının ortalama %57'sini, iller %30'unu ve bölgeler ise %13'ünü almaktadır. Denkleştirme hibeleri (Equalisation grants), 2013'te %4,3'lük bir artışla 7,5 milyar avroya ulaşmıştır.¹⁴⁴⁹ Bu bağlamda, Wollmann'dan aktaran Arıbaş'a göre, transferlerde asıl olarak miktarı fazla olan sabit kaynak aktarımları (transferler) öne çıkmaktadır. Bu da *merkezi hükümetin müdahale yetkisini* fazlalaştırmaktadır. İlave olarak, devlette çalışanların %30'u yerel yönetimlerde görev yapmaktadır. Bu tespit, Fransa'nın *merkeziyetçi* olmayı sürdürdüğünün bir işaretidir.¹⁴⁵⁰

Avrupa Konseyi raportörleri de “mali dengeleme sisteminin”, bir dengeleme mekanizmasından beklenen hedefleri karşılamadığını belirtmektedir. Bu dengesizlikleri azaltma amacına hizmet edecek ve şeffaflığın gerekliliklerini karşılayacak şekilde mekanizmanın gözden geçirilmesi gerekmektedir.¹⁴⁵¹

Yerel yönetimlerin mali gelirler üzerinde sahip oldukları yetkilerin sınırları kanunlarla belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin hak sahibi olduğu ve doğrudan vergiler olarak adlandırılan bu vergilerin oranları da her yıl ayrı ayrı belirlenmektedir.¹⁴⁵² Yerel yönetimler tarafından toplanan ve 1975'ten beri bilinen 4 doğrudan vergi kalemi bulunmaktadır. Konut vergisi (TFPB), yapısız arazi vergisi (TFPNB), oturma vergisi

¹⁴⁴⁷ OCDE, « Chapitre 8 : Relations Entre L'administration Centrales et Les Administration Infranationales », s. 174.

¹⁴⁴⁸ Küresel işletme hibesi (DGF) ana bileşeni 41,3 milyar avroya oluştururken, denkleştirme hibeleri ve tazminat miktarı (meslek vergisi reformu için tazminatı da içerir-dotation de tazminat pour la réforme de la taxe professionnelle – DCRTP), 6,9 milyar avro tutarındadır ve diğer bağışların seviyesi 3,7 milyar avrodur. Bkz. *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 30.

¹⁴⁴⁹ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 29-30.

¹⁴⁵⁰ Arıbaş, s. 10.

¹⁴⁵¹ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 3-4.

¹⁴⁵² *Loi no 75-678 du 29 juillet 1975*, s. 7763-7766; *Loi n° 80-10 du 10 janvier*, s. 72-73.

(TH) ve meslek vergisidir (TP). Bu vergilere ilişkin esaslar önce 1975'te daha sonra da 1980'de kanunlarla belirlenmiştir.¹⁴⁵³ Bu vergilerden, ağırlıklı olarak ekipman değerine dayalı olan ve bu dört vergiden elde edilen toplam gelirin yaklaşık %50'sine ulaşan meslek vergisi (TP) önemli bir gelir kaynağı iken¹⁴⁵⁴1999'da kısmen, 2010'da da tamamen kaldırılmıştır.¹⁴⁵⁵

2009 yılında, işletmelere konulan vergilerden biri olan meslek vergisini (TP) kaldırdığı için “dört eski”nin üzerinde önemli etkisi olan bir yerel finans sistemi reformu başlatılmıştır. Meslek vergisi birkaç eleştirinin hedefi olmuştur. Bu vergi, işletmelerin katma değerini esas almak yerine teçhizatı vergilendiriyor ve böylece işletmelerin yatırım yapılmasına bir ceza olarak görülüyordu. Meslek vergisinin yerini Teritoryal Ekonomik Katkı (CET) adlı yeni bir vergi almıştır.¹⁴⁵⁶

Yerel yönetimlerin gelirleri arasında bir dizi başka doğrudan veya dolaylı vergiler de bulunmaktadır. Bunlar; “transfer vergisi” (DMTO), “hane halkı tasarruf vergisi” (TEOM), “menkul kıymet sözleşmelerinden alınan özel vergi” (TSCA), “enerji ürünlerinin tüketimine ilişkin ülke içi vergi” (TICPE), “motorlu taşıtların tesciline ilişkin vergiler” (ruhsatlar üzerinden alınan vergi), “demiryolu ağı vergisi” (IFER), “ticari yüzey vergisi (TASCOM), gibi vergilerdir.¹⁴⁵⁷

Ayrıca, Bakanlığın bir politika stratejisi, yerel yönetim gelirlerinin yapısını basitleştirmek için şu anda 100'den fazla gelir içeren “küçük” vergileri (yılda 300.000

¹⁴⁵³ a.g.k.; a.g.k.

¹⁴⁵⁴ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 28.

¹⁴⁵⁵ Bouvier, s. 58-61.

¹⁴⁵⁶ CET (contribution économique territoriale); “İşletmelerin mülkiyet katkısı” (la cotisation foncière des Entreprises-CFE) ve “İşletmelerin katma değeri üzerinden katkı” (la cotisation sur la valeur ajoutée des Entreprises-CVAE) adlı iki vergiyi içermektedir. CFE, gerçek ve tüzel kişileri ilgilendirir ve emlak vergisine tabi mülkün (arazi, binalar ve tesisler) kira değeri üzerinden hesaplanır. CVAE, yalnızca cirosu 152.500 €'dan fazla olan girişimciler için geçerlidir. Şirketin katma değeri üzerinden hesaplanır. Bkz. *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 28.

¹⁴⁵⁷ DMTO (droits de mutation à titre onéreux) vergisi, iller ve komünler tarafından uygulanan mülkiyet işlemleri üzerinden alınır. Özellikle ekonomik gelişme ve emlak piyasasına duyarlıdır. Kriz, iller için %8,3 ve komünler için %6,9'luk bir düşüşe yol açmıştır; TEOM; TSCA; TICPE; IFER; TASCOM. Bkz. *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 29-30; Direction générale des collectivités locales, *Les Collectivités Locales En Chiffres*, DGCL, Paris, 2018, s. 59.

avrodan fazla getirmeyen) ihdas etmiştir. Bu ise yerel yönetimlerde sadece “mali göz boyama” etkisi yaratmıştır. Zira vatandaş artık vergilerin ve bu vergilerle finanse edilen hizmetlerin farkındadır. Bununla birlikte, Fransız Anayasasına göre teritoryal otoriteler mali özerkliğe sahiptirler ancak *özerk mali güce sahip olmadıkları* için, ana politika karar yetkisi merkezi hükümetin elindedir.¹⁴⁵⁸

Bu çerçevede, teritoryal yönetimlerinin toplam işletme geliri (yatırım hariç) 2013'te, 191,8 milyar avroya ulaşmıştır. Komünler aslan payına (79,1 milyar avro) sahipken, kendi mali yetkileri olan komünler arası gruplar (Groupements des Communes a fiscalité propre) 34,5 milyar avroya ulaşmıştır. Böylece, komün sektörü toplam yerel gelirin yaklaşık %60'ını oluşturan 113,6 milyar avroyu bulmuştur. İller 64,7 milyar avro alırken, bölgeler yalnızca 22,9 milyar avro almıştır.¹⁴⁵⁹

Şimdi de yerel kamu harcamalarının boyutuna ve istihdam durumuna göz atalım. Fransız kamu sektörünün büyüklüğü, 2015'te Gayri Safi Yurt İçi Hasılanın (GSYİH) (%56,98'ini oluşturan toplam harcamalarla AB'deki en yüksek sektörlerden biridir. Bu pay, son yıllarda sabit kalmıştır. Ancak, kamu harcamaları açısından, merkezi hükümet harcamaları %40,31'i temsil etmekte olup bu, AB üye devletlerinin çoğuna kıyasla oldukça düşük bir ortalama. Devlet istihdamı açısından, 2015'te, merkezi hükümetin genel devlet istihdamındaki payı %50'nin altında olup bu, son 30 yıldaki yerelleşme dalgasını yansıtmaktadır. Yerel yönetimler için çalışan kamu görevlilerinin payı, genel devlet istihdamının %35'ini temsil etmektedir.¹⁴⁶⁰

Fransa'da yapılan denetleme sonrasında hazırlanan Avrupa Konseyi raporuna baktığımızda önemli noktalarda eleştiriler yapılmaya devam edilmektedir. Raporda belirtilen bazı konulara ilişkin açıklamalar daha önce, “AB Kurumları ile ilişkilerdeki

¹⁴⁵⁸ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 30.

¹⁴⁵⁹ *a.g.k.*, s. 30.

¹⁴⁶⁰ European Commission, “Public administration characteristics and performance in EU28: France”, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, s. 324-326.

Dalgalı Seyir” bölümünde yapılmıştır. Raporun diğer bölümlerinde de önemli eleştiriler bulunmaktadır. Rapora göre, yerinden yönetimin geleneksel bir unsuru, uygun bir bütçeye, kaynaklara, mülklere ve bunlar üzerinde belirli bir karar verme özgürlüğüne sahip olmayı içerir. Fransız Anayasa Mahkemesi bunu serbest yönetimin bir parçası olarak değerlendirmiştir. Dolayısıyla, mali özerklik ilkesi, yerel yönetim vergilerini kesmekten kaçınmayı ve bunların yerine devlet ödeneklerini koymayı amaçlıyordu. Bu nedenle, vergiler ve "diğer öz gelirler", yerel yönetimin her kategorisindeki tüm kaynakların "belirleyici bir parçası" olacaktır. Bu kapsamda, 2004 yılında çıkarılan yasa, hibe ve kredileri hariç tutan, ancak yerel yönetimlerin karar verme yetkisine sahip olmadığı vergilerden elde edilen gelirleri içeren bir öz gelir tanımı vermektedir. Ancak, “belirleyici kısmın” genel tanımı Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir.¹⁴⁶¹

Halbuki, Avrupa Konseyi Şart’ı, yerel yönetimler için “yeterli öz kaynaklara sahip olmayı ve “mali kaynakların en azından bir kısmının” “yerel vergi ve harçlardan elde edilmesini” öngörmektedir. Şart'a göre, yerel yönetimler aynı zamanda, kanunla belirlenen sınırlar dahilinde, bu yerel vergi ve harçların "oranını belirleme" yetkisine sahip olmalıdır. Açıktır ki, Fransız hukukunun “mali özerklik oranı” (2003 yılı itibarıyla), “öz kaynakların” önemini sürdürmesi ve önceliklendirmeyi sağlaması kesinlikle olumlu bir çerçevedir. Bu nedenle, yerel vergilendirmeye ilişkin yerel siyasi kararlar yoluyla gelir elde edilmesine devam edilmesi önemlidir. Ancak, mevcut duruma bakıldığında, karşılık gelen gelirin "öz gelir" olmasından şüphe duyulmaktadır. Zira, “öz kaynaklar” kavramı kapsamlı bir şekilde yorumlanmakta, vergi oranı bazen *ulusal kararlarla tanımlanmakta* ve bu oran her yerel yönetim için ayrı ayrı belirlenmektedir. Bu tür durumlarda, Şart'ta belirtilen *kendi mali kaynaklarını ve yerel vergilerin oranını* yerel yetkiye göre belirleme mantığına uygun olup olmadığı açıklığa kavuşturmak ve hizmetlerin faydasını vergi mükellefinin maliyetine karşı ağırlıklandırmak için *hesap*

¹⁴⁶¹ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 31-32.

verebilirliği sağlamak gerekmektedir. Fransa'da Avrupa Konseyi raportörleri tarafından yapılan toplantılar sırasında heyette hâkim olan eğilime göre, ne yazık ki *vergi oranları* ve *tabanlarına* ilişkin karar alma sürecinin yeniden *merkezileştirilmesi* niyeti açıkça ortaya çıkmıştır.¹⁴⁶²

Bununla birlikte, Fransa'daki “öz gelirler” oranı, Avrupa Konseyi üyelerinin veya OECD üyelerinin ortalamasından daha yüksek olup bu memnuniyet vericidir. Ancak, “öz gelir” kavramının kapsamlı bir şekilde yorumlanması, “öz gelir” ile “paylaşılan” gelir arasındaki veya hatta “öz gelir” ile bazı “hibe” türleri arasındaki ayrımı bulanıklaştırabilir. Bu nedenle, yerel/bölgesel yönetimler için tanımlanamayan gelirlerin “öz gelir” kategorisine dahil edilmemesi tavsiye edilmektedir.¹⁴⁶³

Bu çerçevede, teritoryal yönetimlerin vergi oranları ve tabanları üzerindeki takdir yetkisini azaltma ve hatta fiilen ortadan kaldırma eğilimi yoluyla, Fransa'daki yerel yönetimlerin *mali özerkliği için yeni bir risk* ortaya çıkmaktadır. Vergi oranları üzerindeki yerel/bölgesel takdir yetkisinin kaldırılması, Şart'ı ihlal etmekte ve yerel demokrasinin işleyişi için kilit bir unsur olan yerel vergilendirmeye yönelik *yerel siyasi sorumluluğu* ortadan kaldırmaktadır. Buna ek olarak, oranları tanımsal olarak *kendi kendine “yerelleştiren”* ve her teritoryal otorite için ayrı bir vergi oranı tanıımı yapan devlet kararının, Şart'ın yerel takdir yetkisine ilişkin gereklerini kesinlikle karşılamadığına işaret edilmelidir. Bu nedenle Avrupa Konseyi raportörleri, vergi oranlarına ilişkin kararların daha fazla *merkezileştirilmesinden kaçınılmasını* ve halihazırda kaldırılmış olduğu durumlarda *yerel takdir yetkisinin* yeniden tesis edilmesini tavsiye etmektedirler.¹⁴⁶⁴

¹⁴⁶² a.g.k., s. 51.

¹⁴⁶³ a.g.k., s. 54.

¹⁴⁶⁴ a.g.k.,

Fransız yerel yönetimlerine ilişkin olarak Avrupa Konseyi raportörleri önemli birkaç konuda daha görüş bildirmişlerdir. Bunlardan ilki, bölge ve il yönetimleri için genel yetki maddesinin kaldırılmasına ilişkindir. Bu konunun tekrar gözden geçirilmesi önerilerek yerel yönetimlere, Şart'ın öngördüğü şekilde, başka bir makama verilen yetkinin dışında tutulan konularda inisiyatif kullanma yetkisinin verilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. İkincisi, doğrudan seçilmiş politikacıları olan, yasal ve politik olarak tamamen özerk çok sayıdaki küçük komünlerin bazı temel belediye görevlerini bile yerine getirecek durumda olmadığı ve bu nedenle bunları komünler arası kurumlara devretmek zorunda oldukları gerçeği vardır. Bu şekilde, yerel siyasi yetki, yerel kamu işlerinin büyük bölümünün idaresinden koparılmaktadır.¹⁴⁶⁵

Yine Avrupa Konseyi raportörlerine göre, bölge sınırları, bölge ve il seçimleri ile seçim takvimindeki değişiklikler, bölgelerle önceden etkili bir *istişare* yapılmamıştır. Yerel ve bölgesel yönetim temsilcilerini doğrudan ilgilendiren kararlarda, özellikle mali konularda istişareler yeterli olmayıp prosedürleri belirleyen mevzuat hazırlamak gerekmektedir. *Vergi politikası* alanında ise başlangıçta yerel yönetimlere devredilen sorumluluklar ulusal düzeye geri verilmiş, bu da kademeli bir *yeniden merkezileşmeye* ve sorumluluklarıyla ilgili olarak yerel yönetim kaynaklarında önemli bir eksikliğe yol açmıştır. Bu nedenle, yerel yetkililere kendi kaynakları konusunda daha fazla hareket özgürlüğü vermek ve böylece bu konuda herhangi bir yeniden merkezileşme eğiliminden kaçınmak gerekmektedir.¹⁴⁶⁶

Fransız yerel yönetimlerine ilişkin olarak AB'ye bağlı Avrupa Komisyonu da 2018 yılında bir rapor yayınlarak önemli görüşler bildirmiştir. Rapor; “anayasadaki ‘bölünmezlik’ (indivisibility) ilkesinin yorumu”, “merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı denetim”, “ortaklığa dayalı bir yaklaşımın geliştirilmesi”,

¹⁴⁶⁵ a.g.k.,

¹⁴⁶⁶ a.g.k., s. 3.

“reformların kesin sonucunun belirsizliği”, “dekonsantrasyona ilişkin bazı eksiklikler” gibi konuları içermektedir. Komisyon raporunda ayrıca, geçmişten kalan bir miras olan Fransız kamu yönetiminin iyi organize edilmiş, güçlü ve merkezi bir yönetim olduğu vurgulanmaktadır.¹⁴⁶⁷ Detaylar müteakip paragraflarda yer almaktadır.

Anayasal bir hak olarak, üç teritoryal yönetim, kendi personelini *istihdam* etmelerine, kendi *bütçelerini* yönetmelerine, kamu *politikalarını* ve kamu *hizmetlerini* yürütmelerine olanak tanıyan bir tüzel kişiliğe sahiptirler. Fransız Anayasası'nın 34. ve 72. maddelerinde teritoryal yönetimler anayasal olarak kurumsal bir güvenceye sahiptir. Teritoryal yönetimlerin anayasal statüsü, Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'ndaki yerel özerklik kavramına karşılık gelen serbest yönetim ilkesiyle (Madde 34) tanımlanır. Cumhuriyetin “*bölünmezlik*” (indivisibility) ilkesi *yerinden yönetimin* ya da *yerelleşmenin sınırlarını belirler* ve teritoryal yönetimlerini, *yasama yetkilerini* kullanmaktan dışlar. Anayasa Konseyi bu iki ilke arasındaki dengeyi gözetir. Anayasa madde 72'ye göre, Devlet temsilcisi, “ulusal çıkarlar, idari kontrol ve yasaya uyulmasını sağlama” konularından sorumludur (Md. 2.1.1).

Yerel yönetimlerin gücünü artırmak için yerinden yönetim kapsamında gösterilen önemli *çabalara rağmen*, yerel yönetimler merkezi *hükümetin tam teşekküllü ortakları olarak kabul edilemezler*. Yalnızca *sınırlı mali özerkliğe* sahiptirler. Merkezi hükümet, yerel vergi oranlarını belirlemekten hala sorumludur ve merkezi hükümet tarafından yerel yönetimlere devredilen işletme maliyetleri için genel ödenekler, büyüme yerine enflasyona endekslidir. Fransa'da merkezi hükümet ile yerel yönetim arasındaki ilişkiler, yerinden yönetimin kutsadığı özerklik ve özgür yönetim ilkelerine rağmen, merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı denetim gücü tarafından hâlâ güçlü bir şekilde belirlenmektedir (Md. 2.1.4).

¹⁴⁶⁷ European Commission, “Public administration characteristics and performance in EU28: France”, s. 324-352.

AB yasaları veya yönergeleri yerel düzeyde doğrudan bir etkiye sahip olduğunda, Fransız merkezi hükümeti yerel yönetimi sürece dahil etmekte hâlâ yavaş kalmaktadır. Haliyle, yerel makamlar genellikle merkezi hükümetin “tanımlı enflasyonunun” kurbanları olmaktadır. Bazı yabancı yerel yönetim otoritelerinin (Almanya veya İtalya'daki) aksine, Fransız yerel yönetimlerinin kendi kamu politikalarını deneme temelinde formüle etme ve uygulama yetkisi dışında kural koyucu yetkileri yoktur. Ortaklığa dayalı bir yaklaşımın geliştirilmesini teşvik etmenin bir yolu olarak ulusal kamu hizmeti (yetki genişliği) ile yerel yönetim kamu hizmeti (yerinden yönetim) arasındaki hareketlilik konusu oldukça sınırlı kalmaktadır (Md. 2.1.4).

Ancak unutulmamalıdır ki Fransız kamu yönetimi, Devlet fikrinin tam kalbine kilit bir unsur olarak yerleştiren yüzyıllarca süren bir tarihin ürünüdür. İyi organize edilmiş, güçlü ve merkezi bir yönetim geçmişten kalan bir mirastır. Danıştay Başkan Yardımcısı ve Devlet aygıtındaki en kıdemli memur olan Jean-Marc Sauvé'nin vurguladığı gibi, «Fransız idari sistemi, uzun bir süreden beri değişmez gibi görünen kurallara göre, Devletin gelişimine paralel olarak inşa edildi. Kariyer sistemi, memurların işe alınması, eğitimi ve kamu hizmetinin değerleri gibi pek çok kural hala geçerli olan ve değişmeyen şeylerdir» (Md. 5).

“Genel hükümet performansına” gelince, son 10 yılda Fransız Devleti'nin kamu idaresi yönetimini ve genel organizasyonunu etkileyen çok çeşitli reformların başlatıldığı belirtilmelidir. Yetkilerin dağılımı, mevcut personel sayısı, organizasyon ve yönetim açısından bakıldığında, bu olumlu gelişmeler, Fransız kamu idaresinin kapasitelerini ve genel olarak politika oluşturma sürecinin ve özel olarak da kamu hizmetlerinin sunumunun genel performansını gelecek yıllarda önemli ölçüde etkileyecektir. Ancak bu reformların kesin sonucu belirsizliğini korumaktadır (Md. 5.6).

Kamu Hizmeti sistemine gelince, kamu hizmeti son derece profesyoneldir ve memurlar görevlerine karşı yüksek düzeyde tarafsızlığa, motivasyona ve özveriye sahiptir. İnsan Kaynakları Yönetiminde ise hala iyileştirmeye gerek duyulan alanlar bulunmaktadır. Özellikle, teritoryal kamu hizmeti yani dekonsantrasyona ilişkin bazı eksiklikler ve memurları koruyan yasal çerçeve, esnekliğin önünde bir engel olarak görülebilir (Md. 5.6).

Hükümetin organizasyonu ve yönetimi açısından, son yıllarda birbirini izleyen önemli reformların (RGPP, REATE, MAP, NOTRé) bir sonucu olarak, hükümet organları ve devlet kamu idaresinin genel yapısı kapsamlı bir yeniden yapılanma ve modernizasyondan geçmiştir. Hizmet sunumu ve dijitalleşme, devletin öncelikleri arasında yer almakta olup bu alanda büyük gelişmeler yaşanmaktadır. (Md. 5.6).

Politika oluşturma, koordinasyon ve düzenleme konusuna gelince, hükümet koordinasyonu iyi organize edilmiş olsa da çapraz politikaların uygulanması koordinasyon açısından bir zorluk olmaya devam etmektedir. Kamu eylemlerini ve vatandaşlar ile kamu idareleri arasındaki ilişkiyi basitleştirmek için yapılan önemli çabalara rağmen, Danıştay'ın yakın tarihli bir raporunda altı çizildiği gibi, daha iyi kanun yapma anlamında hala katedilmesi gereken mesafeler vardır (Md. 5.6).

Genel performans konusunda, Fransız vatandaşları, kamu hizmetlerinde yüksek standartlardan yararlanmaya alışkındır ve aynı zamanda yüksek düzeyde beklentileri vardır. Çok sayıda ekonomik ve sosyal zorlukla birlikte sınırlı kamu finansmanı, önceliklerin daha iyi belirlenmesini ve verimliliğin artırılmasını gerekli kılmaktadır (Md. 5.6).

Buraya kadar yapılan tartışmalarda genellikle, Avrupa Konseyi raportörlerinin hazırladığı rapor ile Avrupa Komisyonunun yayınladığı raporlardaki görüş ve yorumlar

değerlendirilmiştir. Şimdi de Gérard-François Dumont, M. Christophe Chabrot, Matthieu Caron, Jean-Michel de Forges, Gérard Marcou ve Gilles Pinson gibi önde gelen Fransız yazarların, merkez-yerel ilişkileri bağlamındaki yerel yönetimlerin özerkliği, yerelleşme ve merkezileşme konusundaki görüşlerine göz atalım.

Dumont'a göre, 1990'ların sonunda çıkarılan yasalar kapsamında yeniden merkezileşmeye dönüşü sağlayan 2 husus ortaya çıkmıştır. Öncelikle, yerel yönetimlerin mali özerkliği sürekli olarak kısıtlanmıştır. Yerel otoritelere ait mesleki verginin maaş payına karşılık gelen vergi gelirlerinin kaldırılması, konut vergisinin bölge payının kaldırılması, 1984'ten beri illere tahsis edilen özel araçlardan alınan ruhsat vergisinin kaldırılması bu kısıtlamalardan bazılarıdır. Başlangıçtaki reform kanununda belirtilen esasların dışına çıkılması anlamına gelen bu kısıtlamalar, yerel yönetimlerin serbestçe yönetilmesi ilkesini ve yerinden yönetimin ihlal edilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Halbuki devlet, yerel yönetimlerin öz kaynaklarına dokunmamalıdır. Ayrıca, komünler arası işbirliği (1999), kentsel dayanışma ve dönüşüm (1999) yasaları kapsamında yeniden merkezileşmeye izin verildiği görülmektedir. Zira, komünler arası işbirliğine ilişkin 1999 yasasının uygulanmasında, komün gruplarının oluşturulması ve örgütlenmesi için kendisine temel yetki verilen vali güçlendirilmiştir.¹⁴⁶⁸

Chabrot, tarihsel süreçteki gibi merkezileşmenin hala Fransız yerel örgütleri için referans model olarak öne çıkmakta olduğunu belirtmektedir. Chabrot'a göre, 1982'den itibaren başlatılan yerelleşme geleneksel merkezileşmeye yeni bir görünüm kazandırmaktadır. Zira 1982 sürecinde yerel makamlar yeni yetkilerle donatılmıştır ancak bu yönetimler, Anayasa Konseyinin içtüzüğü ile teyit edilen, hareket etme kapasitelerini daha da sınırlandıran yasal, teknik ve finansal bağımlılığa sahip kılınmışlardır. Yetki genişliği yetkilerine bağlı olarak valinin bünyesinde güçlendirilen

¹⁴⁶⁸ Dumont, s. 10-11.

yetkilerin ve merkezi devletin yerel yapıda yürürlüğe koyduğu teritoryal planlama politikasının eşlik ettiği mevcut yerinden yönetim, aynı üniter devlette merkezileşmenin başka bir türde devamı niteliği gibi görünmektedir. Bütün toplumu yapılandırıyor gibi görünen "merkezileşme ilkesi" o zaman bir "merkezileşme kompleksi" ile birleştirilerek ikiye katlanmaktadır. Bu ikiye katlanan merkezileşme günümüzde, merkezin rehberliğinde ve yönetiminde klasik komuta piramidi şeklinde yerel kararlara bir etki dizisi oluşturmaktadır. Yerel kararlara etki bakımından özellikle, “bölgesel kalkınma planları” veya “daha bütünleştirici bir belediyeçilik planlaması” gibi kavramlar semboller olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, bu yeni politikaları karakterize eden kelimelerin, tanımların doğruluğu ve etkinliği konusunda pratikte birçok soru hala cevapsız olarak durmaktadır.¹⁴⁶⁹

Yapılan düzenlemeler merkezi idareler ile yetki genişliğine bağlı devlet hizmetlerinin imtiyazlarını karşılıklı güçlendirmektedir. Bu yasa ile yetki genişliği (dekonsantrasyon) (valilere ait) ile yerel yönetimlere ait yerelleşme süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışı ortaya çıkmaktadır. Bu anlayış, daha sonraki yıllarda da devam etmiştir. Örneğin, 2015 ve 2016 yıllarında yapılacak olan yasal düzenlemelerle, merkezi idarelerin faaliyetlerini yerel yönetimlerin zorluklarına uyarlanmasını öngören yerel düzeyde *modülerlik* ilkesi getirilecektir. Bu bağlamda, il yönetimleri seviyesi, devlet-yerel kamu politikalarının uygulanması için ortak hukuksal alan olacaktır.¹⁴⁷⁰

Diğer bir eleştiri konusu da bölge valilerinin hem il valilerinden hem de bölge yerel yönetimlerinden daha güçlü bir duruma gelmesidir.¹⁴⁷¹ Bununla birlikte, ekonomik kalkınmaya destek açısından bölgelerin yeni yasal yetkilerine ek kaynaklar eşlik

¹⁴⁶⁹ Chabrot, s. 559.

¹⁴⁷⁰ Vie Publique, « Qu'est-ce que la déconcentration ? ».

¹⁴⁷¹ Jean-Michel de Forges, *Droit Administratif*, PUF, Paris, 1991, s. 141.

etmemektedir. Bölgelerin görevlerini yerine getirilebilmesi için kamu harcamalarını azaltması ve cari gelirlerden finanse edilmesi gerekecektir.¹⁴⁷²

Fransa’da merkez-yerel ilişkilerine ilişkin önemli görüşler ortaya koyan yazar Pinson, makalesinde daha net ifadeler kullanarak konuya açıklık getirmiştir. Pinson genellikle, yeniden merkezileşmeye vurgu yaparak yereldeki yerelleşme reformlarından giderek uzaklaşıldığını belirtmektedir. Konuya ilişkin görüşleri müteakip paragraflarda açıklanmıştır.

Pinson’a göre, 2000 yılında, bölgelere tahsis edilen "taxe d'habitation" vergisi ile tüm araçlardan yıllık olarak alınan ve geliri illere aktarılan ""vignette", " vergisinin kaldırılması, eşitlik açısından haklı olursa bile, yerel ve bölgesel yönetimlerin *mali özerkliğinin ihlaline* yol açmıştır. Bu gelir kaybı, Devlet transferleri ile telafi edilmiş olsa da bu transferler, özellikleri itibariyle yerel yönetimlerin kendileri tarafından kontrol edilemeyen bir kaynak durumundadır. Ayrıca bu tazminatlar, Devletin yerel ve bölgesel yönetimlere yaptığı transferlerin yarısından fazlasını temsil etmektedir. Yani, yerel yönetimler artık merkezi Devletin bütçesine giderek artan bir *bağımlılığa* sahiptir. Yerel kaynakların *yeniden merkezileştirilmesi*, mali güçlerinde, harcamalarını belirlemede ve özerklik kapasitelerinde kademeli bir düşüşe yol açmıştır.¹⁴⁷³

Pinson’a göre, yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliğini riske atma eğiliminde olan bir diğer merkezi yönetim uygulaması, görevlerin devredilmesi ve bunları finanse etmek için yetersiz paraların transfer edilmesidir. Fransa'da yerelleşmenin, kamuya duyurmadan kamu harcamalarını kısmanın *kurnazca* bir yol olarak kullanıldığını

¹⁴⁷² Gérard Marcou, “L’État, la décentralisation et les régions, Institut national du service public”, s. 903.

¹⁴⁷³ Gilles Pinson, “Sub-national governments and central-local relationships in France”, Senior Lecturer of Political Science, CERAPSE – TemiS, Université Jean Monnet de Saint-Etienne, s. 28. <https://public.wsu.edu/~frg/Research/Pinson-subnational-gov.pdf>, (12.12.2022).

belirten Pinson, yerel yönetimlerin merkezi hükümetlerin ortakları yerine *taşeronlarına* dönüşmesinden duyduğu korkuyu dile getirmektedir.¹⁴⁷⁴

Pinson'a göre, reformlardan sonra, bir yandan *güçlü komünler arası yapılar* artan bir özerklik ve siyasi kapasite kazanımıyla yoğunlaşırken, diğer yandan *kırsal komünler*, üst kademelere giderek daha fazla bağımlı hale gelmiştir. Artık, güçlü kolektif aktörler olarak kentsel komünler arası işbirliği yapılarının yükselişi izlenmektedir. Devlet saha hizmetlerinin yerel yönetimlere yönelik stratejisi, “böl ve yönet” şeklinde olup özellikle kırsal alanlarda devam etmektedir. Pinson'a göre ayrıca, merkezi Devletin teritoryal politikalarının *sözleşmeye* dayalı hale getirilmesi, bir belirsizlik kaynağı olmuştur.¹⁴⁷⁵

Buraya kadar yapılan tartışmalarda, merkez-yerel ilişkilerinde önemli bir unsur olan mali özerklik konusunun incelenmesiyle önemli bulgulara ulaşılmıştır. Özellikle, Avrupa Konseyi raportörlerinin ve AB Komisyonunun raporları ile önemli yazarların görüş ve yorumlarına odaklanılarak, Fransa'da merkez-yerel ilişkisinin ne kadar desantralize ya da merkezi olduğu da belirlenmeye çalışılmış ve aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- Eleştirilen konuların başında, istişare için, yerel yönetimlerin karar verme sürecine katılımlarının sağlanmadığı konusu gelmektedir.

- İkinci önemli konu, vergilendirmedir. Devlet, vergilemede oran belirleyerek, uygun olmayan bir mali dengeleme sistemi uygulayarak ve bazı vergileri merkeze alarak yerel vergilendirmeye müdahale etmekte ve bu da kademeli bir yeniden merkezileşmeye götürmektedir. Fransız Anayasasına göre, mali özerkliğe sahip olan teritoryal otoriteler *özerk mali güce* sahip olmadıkları için, ana politika karar yetkisi merkezi hükümetin elindedir. Gelecek için de ne yazık ki vergi oranları ve tabanlarına

¹⁴⁷⁴ a.g.k.

¹⁴⁷⁵ a.g.k.

ilişkin karar alma sürecinin yeniden *merkezileştirilmesi niyeti* açıkça ortaya konulmaktadır. Bu bağlamda, Devletin bütçesine giderek artan bir bağımlılığa sahip olan yerel yönetimler merkezi hükümetin *ortakları* yerine *taşeronlarına* dönüşmesi endişesi bulunmaktadır. Merkezin rehberliğinde ve yönetiminde klasik *komuta piramidi* şeklinde yerel kararlara bir etki dizisi oluşturmaktadır. Yerel kararlara etki bakımından özellikle, *bölgesel kalkınma planları* veya *daha bütünleştirici bir belediyeçilik planlaması* gibi kavramlar ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, yerelleşme, kamuya duyurmadan kamu harcamalarını kısmanın *kurnazca* bir yolu durumundadır.

- Üçüncüsü, bölge ve il yönetimleri için önemli bir yetki olan *genel yetki* maddesi kaldırılmıştır. Ayrıca, bölgelerin yeni yasal yetkilerine ek kaynaklar eşlik etmemektedir.

- Dördüncüsü, çok sayıdaki küçük komün, bazı temel belediye görevlerini bile yerine getirecek durumda değildir. Kırsal komünler, üst kademelere giderek daha fazla bağımlı hale gelmiştir. Artık, güçlü aktörler olarak kentsel komünler arası işbirliği yapıları yükseliştir.

- Beşincisi, yerinden yönetimin sınırlarını belirleyen anayasadaki *bölünmezlik* (indivisibility) ilkesi, teritoryal yönetimlerin yasama yetkilerini kullanmasını engel olmaktadır.

- Altıncısı, komünler arası işbirliğine ilişkin 1999 yasasının uygulanmasında, komün gruplarının oluşturulması ve örgütlenmesi için kendisine temel yetki verilen *vali* güçlendirilmiştir. Yetki genişliğine bağlı olarak valinin bünyesinde güçlendirilen yetkilerin eşlik ettiği mevcut yerinden yönetim, aynı üniter devlette *merkezleşmenin* başka bir türde devamı niteliği gibi görünmektedir. Yetki genişliği ile yerel yönetimlere ait yerinden yönetim süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışı ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamdaki diğer bir eleştiri konusu da bölge valilerinin hem il

valilerinden hem de bölge yerel yönetimlerinden daha güçlü bir duruma gelmiş olmasıdır.

Bölüm Değerlendirilmesi

Tıpkı 1980’lerde Mitterrand’ın yaptığı gibi Başkan adayı Hollande da 2011’deki seçim propagandalarında, yapacakları 3. dönem yerelleşme reformlarını sık sık dile getirmiş, detaylarına ilişkin topluma bilgiler vererek reformları seçimlerin teması haline getirmiştir. Önceki dönemlerde olduğu gibi, bu dönemde de Fransa’nın, “Avrupa’da en büyük ve lider olma” hedefine bağlı olarak AB’yi dış politikada ilk sıraya koyduğu, bizzat Hollande’ın beyanatlarında sık sık Avrupa liderliği vurgusu yaptığı, daha kolektif bir AB hareketi için Fransa’nın liderlik kapasitesini kullanabileceğinin belirtildiği (s. 16)¹⁴⁷⁶ gözlenmiştir.

Bu bağlamda, Hollande’ın aldığı inisiyatifin, elitlerin, yönetsel yapının ve AB müktesebatının büyük etkisinin bulunduğu 3. dönem reformları, AB’nin bölgesel ve yerel yönetimler politikalarına uygun bir çizgide gerçekleştirilmiştir. Bunun yanında, belirtmek gerekir ki AB fonları sayesinde yerel yönetimlerin geliştiğini gören Fransa için AB artık vazgeçilmez bir reform aracı olmuştur. Hatta, Senato Raporundan da anlaşılacağı üzere Devlet, AB ile ilgili konularda teşvik edici ve sorumluluğu arttırıcı yönde yerel yönetimler üzerinde denetim sağlamaya başlamıştır.¹⁴⁷⁷ Program ve projeler kapsamında, 2014-2020 dönemi için AB’den Fransa’ya tahsis edilen fon miktarının 703 milyon Euro civarında olduğu göz önüne alınırsa, AB’nin reformlardaki önemi daha iyi anlaşılabacaktır.

İlave olarak, Avrupa bütünleşme sürecinden etkilenen Fransız bölgeselleşmesinin AB’de daha fazla manevra alanı bulduğu ve Fransız bölgelerinin

¹⁴⁷⁶ Akbaş, s. 2-6.

¹⁴⁷⁷ *Rapport de Mézard*.

önemli ölçüde geliştiği¹⁴⁷⁸ gerçeğinden hareketle yerelde, Avrupa ve küresel bazda ekonomik olarak rekabetçi kılmak maksadıyla metropollerin geliştirildiği gözlenmiştir.¹⁴⁷⁹ Bunun yanında, kendi vergi sistemine sahip EPCI'lerin de yaygınlaştırıldığı geliştirildiği görülmektedir. Bu dönemde, giderek geliştirilen komünler arası yapılarıdaki bu büyüme Cole'e göre, radikal bir kırılmayı ifade etmektedir.¹⁴⁸⁰

Bu dönemde, yerelleşmenin derinleştirilmesi, yerel kamu eyleminin modernleştirilmesi, yerel kamu yetkililerinin kurumsal yapısının gözden geçirilmesi ve değişimleri daha geniş bir sürecin parçası haline getirmeyi amaçlayan MAPTAM ve NOTRe yasaları çıkarılmıştır.¹⁴⁸¹ Yasalar kapsamında, ekonomik dinamiklerin sonucu olarak ortaya çıkan metropollerin modernleştirilmesi ve sayılarının artırılması, komün birliklerinin şehir planlamasında yetki sahibi kılınması, bölgelerin yetkilerinin artırılması, yerel-bölgesel dayanışma ve demokrasinin güçlendirilmesi gibi yerel yönetim reformu projeleri uygulamaya konulmuştur.¹⁴⁸²

NOTRe yasası¹⁴⁸³ kapsamında bölgeler ve komün birliklerinin yetkileri (atık yönetimi, çöp toplama, yolcu terminalleri, turizmi destekleme, su/su arıtma vb.) artırılarak güçlendirilmiştir. Dağlık yöreler haricinde, komün birlikleri için nüfus sınırlaması 15.000 nüfus olarak belirlenmiştir.¹⁴⁸⁴

¹⁴⁷⁸ Yeşeren Eliçin Arıkan, "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", s. 44.

¹⁴⁷⁹ Griffith, s. 24.

¹⁴⁸⁰ Cole, "The French State and its territorial challenges", 2010, s. 5-6.

¹⁴⁸¹ Fondation Jean-Jaurès, « La Décentralisation, Un Processus En Mutation », <https://www.jean-jaurès.org/ressource/la-decentralisation-un-processus-en-mutation/>, (Erişim : 11.3.2023).

¹⁴⁸² Alistair Cole, "Not saying, not doing: Convergences, contingencies and causal mechanisms of state reform and decentralisation in Hollande's France", 2014, s. 119.; Eliçin, "Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme", s. 45.

¹⁴⁸³ *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRe)*.

¹⁴⁸⁴ Cole, s. 46.

MAPTAM yasası¹⁴⁸⁵ ile gerçekleştirilen önemli değişimler kapsamında ise; faaliyetleri paylaştırarak belirli uzmanlık alanları oluşturmak amacıyla, teritoryal yönetimler arasında bir *liderlik mekanizması* kurulmuş (Md. 2),¹⁴⁸⁶ Devlet ve teritoryal yönetimleri bir araya getiren bir oluşum olan *bölgesel kamu eylemi konferansı* kurumu tesis edilmiş (Md. 4),¹⁴⁸⁷ büyük bir kentsel alan içinde *metropoller* kurulmaya başlanmış,¹⁴⁸⁸ bölgelerin; *ekonomik kalkınma, yenilik ve uluslararasılaşma* (SRDEII) isimli bölgesel bir plan ile *sürdürülebilir arazi kullanım planlaması* (SRADDT) yapımları öngörülmüştür.

3. reform döneminin önemli değişimlerinden biri de devlet ve teritoryal yönetimler arasında imzalanan *sözleşmeler* sürecidir. Sözleşmeler, yerel harcamaların düzenlenmesi için bir ortaklık yaklaşımı geliştirmeyi ve yerel yetkilileri kamu harcamalarını kontrol etmeye yani tasarruf sağlamaya zorlamayı amaçlamaktadır.¹⁴⁸⁹ Sözleşmenin amacına ulaşan yönetimler yerel yatırım destek ödeneği ikramiyesinden yararlanabilmesi ama sözleşmelerine uymayan ve imzalamayı reddedenler için ise cezalar uygulanması öngörülmüştür.¹⁴⁹⁰ Teritoryal yönetimlerin mali durumunun iyileştirilmesine katkıda bulunan sözleşmeler, işletme giderlerindeki sınırlamayı da mümkün kılmıştır.¹⁴⁹¹

3. dönem reformlarının yükselen kurumu bölgeler, Devlet ile komünler arası kurumlar ağı arasındaki teritoryal örgütlenmenin ana merkezi haline gelmiştir.

¹⁴⁸⁵ Loi no 2014-58 du 27 janvier 2014.

¹⁴⁸⁶ Bölgeler, ekonomik kalkınma, ulaşım, mesleki eğitim, çıraklık, istihdam ve gençlik konularında; iller, sosyal eylem, sosyal kalkınma, bireylerin kendi kendini idare etme hakkı, turizm, dijital kalkınma ve teritoryal dayanışma konularında; komünler veya komün grupları (EPCI), hava kalitesi ve sürdürülebilir hareketlilik konularında liderlik yapacaklardır.

¹⁴⁸⁷ Bölge konsey başkanı, illerin genel meclis başkanları, komünler arası kamu kurumlarının başkanları, belediye başkanları, komün topluluklarından delegeler ve validen oluşan bölgesel konferanslar, bölgedeki teşkilatlanma planlarının görüşülmesi için teritoryal yönetim paktının gerçekleştirilmesine vasıta olmaktadır.

¹⁴⁸⁸ İlk adımda 9 metropol kurulmuş, metropollerin sayısı 2018 yılında 21'e çıkmıştır.

¹⁴⁸⁹ Ministère de l'Économie, « La contractualisation entre l'Etat et les collectivités ».

¹⁴⁹⁰ Vie publique, Dépenses des collectivités.

¹⁴⁹¹ Ministère de l'Économie, « La contractualisation entre l'Etat et les collectivités ».

Bölgelere *Avrupa boyutu* vermek, onlara daha fazla *nüfuz alanı* sağlamak için ilk kez bölge sayısında azaltmaya gidilmiş,¹⁴⁹² 1 Ocak 2016'dan itibaren, bölgelerin sayısı anakarada 22'den 13'e düşürülmüştür.¹⁴⁹³ Bu dönemde bölgeler öncelikle, kendi sorumluluk alanlarında *AB fonlarının* kullanılmasına ilişkin yetkili makam olarak yer almaktadırlar.¹⁴⁹⁴

Bu dönemde, kendi bölgelerinde "*ekonomik kalkınmayı yönlendirmekten*" sorumlu yerel makamlar olan bölgeler, hem şirketlere yardım sağlama konusunda münhasır yetkiye sahip olacaklar hem de ekonomik kalkınma, yenilik, uluslararasılaşma, sürdürülebilir kalkınma ve bölgesel denge için hazırlayacakları bölgesel plan ile stratejik bir yönlendirme misyonunu yerine getireceklerdir.¹⁴⁹⁵

Bölgeler ayrıca, konut yapımına ve konut iyileştirmeye erişim, şehir politikası ve kentsel yenileme, eğitim politikası gibi konularda destek için yetkilendirilmişlerdir.¹⁴⁹⁶ Çevreye ilişkin olarak ise, atıkların önlenmesi için bölgesel atık önleme ve yönetim planının hazırlanması, yüzey veya yeraltı suyunun durumu sağlık ve çevre sorunları ortaya çıkardığında, koordinasyonun sağlanması gibi görevleri bölgeler yerine getireceklerdir.¹⁴⁹⁷

Ulaştırma yetenekleri ve altyapısına ilişkin olarak, şehir dışı hizmetler, düzenli veya talep üzerine, illerden bölgelere aktarılmaktadır.¹⁴⁹⁸ İl yönetimlerine bağlı, halka açık yolcu otogarıları da bölgelere aktarılmaktadır.¹⁴⁹⁹ Şehir içi ve dışı insan ve mal taşımacılığına ilişkin mülkiyet, geliştirme, bakım ve yönetim alt yapı illerden alınıp

¹⁴⁹² Sauvé, « Régionalisation et métropolisation : retour sur la réforme territoriale ».

¹⁴⁹³ Carte de France Région.

¹⁴⁹⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé), (Article 1).

¹⁴⁹⁵ Sauvé, « Régionalisation et métropolisation : retour sur la réforme territoriale ».

¹⁴⁹⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé), (Article 1).

¹⁴⁹⁷ a.g.k., (Article 8).

¹⁴⁹⁸ a.g.k., (Article 15).

¹⁴⁹⁹ Agence Départementale d'Aide aux Collectivités Locales, « Synthèse de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 », s. 4.

bölgelere aktarılmakta olup bölgeler ulaşım hizmetlerinin koordinasyonunu sağlayacaktır.¹⁵⁰⁰

Eğitimle ilgili yetkiler kapsamında bölgeler, diğer teritoryal yönetimlerle koordineli olarak yüksek öğrenim, araştırma ve yenilik için bölgesel bir plan geliştirecektir. Bu plan, bölge ile diğer yerel yönetimler arasında paylaşılan kılavuz ilkeleri ve eylem önceliklerini tanımlamayı amaçlamaktadır.¹⁵⁰¹

Bu dönemde önemli yetkilerle donatılan bölgelerin faaliyet gösterebilmesi özellikle mali kaynaklara bağlı olacaktır. Ancak, 2016 yılı finansman kanun taslağının bölgelere önemli bir hareket alanı vermeyeceği görülmektedir. Bununla birlikte, bölgelere yapılan yetenek transferleri kapsamındaki tahmini miktarı 5,9 milyon Euro olan *Avrupa yapısal fonlarının yönetimi* kaynak eksikliğinin telafi edilmesini sağlayacak gibi gözükmemektedir. Dolayısıyla, bölgelerin yeni yasal yetkilerine ek kaynaklar eşlik etmemektedir. Kısacası, bazılarının istediği bazılarının da korktuğu güçlü bölgeler ortaya çıkmamıştır. Hatta “geniş bölgeler”, bölgesel güçleri güçlendirmek şöyle dursun, onları zayıflatabilecektir.¹⁵⁰² Bölgelerin mali kaynaklar açısından sıkıntılarının bir dereceye kadar azaltılabilmesinin AB fonları ile mümkün olabileceğinin belirtilmesi, yerelleşme reformlarında ve özellikle bölgelere verilen yetkilerde AB’nin bölgesel politikalarının da rolünün bulunduğunu ortaya koymaktadır.

İl yönetimlerine gelince; il yerel yönetimlerinin gelecekteki statüleriyle ilgili çeşitli görüşlerin öne sürülmesi 3. reform döneminde de sürmüştü ancak başta düşünülenin aksine ancak dönemin başlangıcında düşünülenin aksine iller güç kaybetmemiştir. İller, sosyal yardım ve ortaokullar konularındaki yetkilerini muhafaza etmişlerdir. Bölgesel diller, kültür, halk eğitimi, spor, turizm gibi konular komünler,

¹⁵⁰⁰ *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé)*, (Article 18).

¹⁵⁰¹ Agence Départementale d’Aide aux Collectivités Locales, « Synthèse de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 », s. 5.

¹⁵⁰² Gérard Marcou, “L’État, la décentralisation et les régions, Institut national du service public”, s. 903.

komün grupları, bölgeler ve iller arasında paylaştırılmıştır.¹⁵⁰³ NOTRe yasası illeri, sosyal yardım, kişisel özerklik ve bölgesel dayanışma açısından "lider" olarak tanımlamaktadır. Bu kapsamdaki müdahalelerinin maliyeti, işleyen bütçesinin yarısından fazlasını tekabül etmektedir.¹⁵⁰⁴

İller, kırsal alanın bakımı ve geliştirilmesi için ticari hizmet şirketleri lehine yatırım operasyonlarının finansmanına katılabilecektir. Ayrıca, sosyal alandaki zafiyet durumlarının önlenmesi veya yönetimi, sosyal gelişme, gençlerin kabulü ve bireylerin özerkliği ile ilgili her türlü yardımı veya eylemi uygulamaya yetkili olacaktır. Bu yardım, Avrupa hukuku anlamında bir kırsal ve bölgesel kalkınma programının veya mevcut bir yardım planının bir parçasıdır.¹⁵⁰⁵ Ayrıca, il yönetimlerinin sorumluluk alanlarında, Devlet ve il yönetimi, komün gruplarıyla koordineli olarak hizmetlerin halka erişilebilirliğini iyileştirmek için ortak bir il planı hazırlayacaktır. Devletin ildeki temsilcisi (vali) ve il konseyi, planın halka tanıtımı ve teşhiri için her türlü kolaylığı sağlayacaklardır.¹⁵⁰⁶

Varlıklarına ilişkin 1990'lardan beri farklı görüşler ortaya konulan iller, kaldırılmalarının teklif edildiği her dönemin sonunda işlevsel olarak daha da güçlenmişlerdir.¹⁵⁰⁷ 3. reform döneminde de bu konu tekrar ele alınmış, illere ait yetkilerin komün birliklerine ve bölgelere devredilmesi konusu görüşülmüştür. İl düzeyinde yerel yönetim olmaması ve il meclislerinin ise 2020 yılından itibaren ortadan kalkması da üzerinde durulan teklifler içindedir.¹⁵⁰⁸ Bununla birlikte, sınırları bir hayli genişletilen bölgelerin sorumluluk alanlarının büyümesi bir ara kademeye olan gereksinimi ortaya çıkardığı ve bu gereksinimi de kuşkusuz illerin karşılayacağıdır. Bu

¹⁵⁰³ *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRe)*, article 104.

¹⁵⁰⁴ Vie publique, "L'essentiel de la loi", <https://www.vie-publique.fr/loi/20721-loi-notre-loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la>, (Erişim: 12.7.2022).

¹⁵⁰⁵ *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRe)*, article 94.

¹⁵⁰⁶ *a.g.k.*, article 98.

¹⁵⁰⁷ Portier, s. 62.

¹⁵⁰⁸ Eliçin, "Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme", s. 49.

görüşü öne sürenler illerin hiçbir zaman ortadan kaldırılamayacağını belirtmektedirler.¹⁵⁰⁹ Günümüzde, Fransa anakarasında 96, denizaşırı yerlerde 5 olmak üzere toplam 101 il yerel yönetimi bulunmaktadır.¹⁵¹⁰

Komün ve komün gruplarına gelince; 3. reform döneminde de komünlerin sayılarının azaltılması,¹⁵¹¹ bir çatı altında birleşecekleri komün gruplarının büyümesi ve güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Diğer bir deyişle, komünlerin sayıları, bazı yetkilerle bir araya getirilerek oluşturulan komün grupları vasıtasıyla giderek rasyonelleştirilmiş ve parçalı idari yapı giderek düzeltilmeye çalışılmıştır. 2018'e gelindiğinde, komün grupları dışında kalan *izole komün* sayısının sadece *dört* olduğu görülecektir.¹⁵¹² Dolayısıyla, metropollerin de dahil olduğu komünler arası yapılardaki bu büyüme radikal bir kırılmayı ifade etmektedir.¹⁵¹³

Önceki reformlardan günümüze kadar gelen süreçte, komünler arası işbirliği kuruluşları çeşitli isimler altında bir araya gelerek yeni oluşumlar haline gelmişlerdir.¹⁵¹⁴ Komün gruplarına ilişkin oluşumlar daha sonraki aşamada, EPCI olarak adlandırılmaya başlanmıştır. EPCI'lerin 2003'te ilk kez anayasaya 4'üncü yerel yönetim kademesi (özel statülü) olarak girmesi önemli bir gelişmedir.¹⁵¹⁵ Birçok yönden avantajlı durumda olan EPCI'lere katılmak teşvik edildiğinden artık komünler herhangi

¹⁵⁰⁹ Hourdin, s. 341.

¹⁵¹⁰ Regions-departements-france.fr, <https://www.regions-departements-france.fr/>, (Erişim: 18.10.2022)

¹⁵¹¹ Act III dönemini kapsayan yıllardaki komün sayılarına bakılırsa, 2014'te 36.767; 2015'te 36.744; 2016'da 35.971; 2017'de 35.502 ve 2018'de 35.443 komün bulunmaktadır. Komün sayısının düşüşü takip eden yıllarda da devam etmiş, 2019'da 34.970; 2020'de 34.969; 2021'de 34.965 ve 2022'de 34.955'e inmiştir. Bkz. Ministère de L'intérieur, « Les Collectivités Locales En Chiffres, 2018 », s. 18; Lionel Sebbane, Bulletin d'Information Statistique (BIS) de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), N° 152 – Mai 2021, Département des études et des statistiques locales, s. 1.

¹⁵¹² Sebbane, s. 1.

¹⁵¹³ Alistair Cole, "The French State and its territorial challenges", 2010, s. 5-6.

¹⁵¹⁴ Bunlar; tek fonksiyonlu birlikler, çok fonksiyonlu birlikler, karma birlikler, büyükşehir toplulukları, kent toplulukları, yeni kent birlikleri, komün toplulukları gibi oluşumlarda bu kategoride yerlerini almışlardır. Bkz. Ministère de l'intérieur, "Les Collectivités locales en chiffres 2004", s. 3, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

¹⁵¹⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, s. 5568-5570.

bir EPCI çatısı altında toplanmaya başlamış, bağımsız olarak varlığını sürdüren komün sayısı ise çok azalmıştır.¹⁵¹⁶

Son dönemlerde, komün grupları kapsamında ortaya çıkan yeni kuruluşlardan biri de *yeni komünler (CN)*'dir. Yeni komünlerin oluşturulması, büyük ölçüde, çok karmaşık olduğu düşünülen teritoryal yapının rasyonelleştirilmesi çerçevesinde komün sayısını azaltma amacına yöneliktir. Ancak, *yeni komün*, bugüne kadar, komün bölünmesinin yarattığı zorluklara cevap verememiştir. Zira yeni komünlerin kurulması nispeten sınırlı kalmıştır.¹⁵¹⁷

3. reform döneminde, genellikle, komünlerden komün gruplarına devredilen önemli yetkiler bulunmaktadır. Bu kapsamda; bölgesel uyum şeması, sektör şeması, şehir planlama belgesi ve ortak harita; endüstriyel, ticari, hizmet sektörü, zanaatkar, turistik, liman veya havaalanı çalışma bölgelerinin tesisi, yönetimi, geliştirilmesi ve bakımı; toplum yararına ticari faaliyetler için destek ve yerel ticaret politikası; turizmin tanıtımı; su ve sanitasyon; yolcu karşılama alanlarının bakımı ve yönetimi; evsel atıkların toplanması ve işlenmesi; çevrenin korunması ve geliştirilmesi; konut ve yaşam ortamı politikası; yerel kalkınma, ekonomik ve sosyal entegrasyon için sözleşmeye dayalı faaliyetler; suçları önleme; yolların geliştirilmesi ve bakımı; kamusal spor ve kültür tesisleri ile ilköğretim öncesi ve ilköğretim tesislerinin inşası, işletilmesi ve bakımı; toplum faydasına sosyal eylem; halka hizmet evlerinin oluşturulması ve yönetimi gibi önemli yetkiler, üye komünler yerine komün toplulukları tarafından kullanılacaktır.

¹⁵¹⁶ 2012 yılına gelindiğinde, EPCI çatısı altında olmayan sadece 1908 komün kalmıştır. Bu ise çatı altına giren komün oranının %94,8'e ulaştığını ve EPCI'lerin kapsadığı ülke nüfus oranının da %89,1'e vardığını göstermektedir. 1 Ocak 2018 itibarıyla, 21 metropol de dahil olmak üzere kendi vergilerine sahip 1.263 EPCI bulunmaktadır. Bkz. Ministère de L'intérieur, « Les Collectivités Locales En Chiffres, 2018 », s. 14.

¹⁵¹⁷ Örneğin, 2010 ve 2022 arasında, 2500'den fazla belediye bir araya gelerek Fransız komünlerinin %2,25'ini temsil eden 787 yeni komün oluşturmuş, dolayısıyla toplam komün sayısını 34.955'e düşürmesini sağlayabilmiştir. 1 Ocak 2022'de Fransa, Avrupa'daki muadillerine kıyasla hala önemli sayıda komüne sahiptir. Bkz. République Française, “Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines”, s. 5.

Yasa kapsamında, maddesi, nüfusu 20.000'den fazla olan kendi vergi sistemine sahip komünler arası kamu kuruluşlarında bir *kalkınma konseyi* oluşturulması öngörülmektedir. Bu kurul, kamu kurumlarından belirlenmek üzere, ekonomik, sosyal, kültürel, eğitim, bilim, çevre temsilcilerden oluşur. Kalkınma konseyine, bölge projesinin geliştirilmesi, bu projeden kaynaklanan ileriye dönük planlama ve ayrıca sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek için yerel politikaların tasarımı ve değerlendirilmesi konusunda danışılır.¹⁵¹⁸

3. dönem yerleşme reformları projelerinin önemlilerinden biri de metropollerdir. Büyük toplulukları (400.000'den fazla nüfuslu) bir araya getirmeyi amaçlayan ve aynı zamanda bir komün grubu ya da EPCI olan metropol, büyük kentsel alanlar için yeni bir yönetim aracıdır. Önemli ve entegre yetkinlikler ile donatılmış metropoller, kentsel alanın ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimini kolaylaştıracak, rekabetçiliğini ve çekiciliğini artıracaktır.¹⁵¹⁹ Sözleşmeye bağlı olarak, illerden ve bölgelerden bazı önemli yetkiler (ekonomik kalkınma, ulaşım, eğitim, turizm, kültür, yüksek öğretim, araştırma kurumları, limanlar gibi tesislerin yönetimi, okul taşımacılığı, yollar, sosyal yardım, yerel konut politikası, su ve sanitasyon, ortaokullar ve liselerle ilgili konular vb.); devletten de büyük ekipman, altyapı alan metropoller, ülke kalkınmasında önemli roller üstlenmişlerdir. Metropoller, mali düzeyde, tüm üye komünlerin kabul etmesi şartıyla, yerel vergi transferlerinden veya devlet hibelerinden yararlanabilmektedirler.¹⁵²⁰ Metropoller, komünlerde seçilen ve komünlerden gelen delegelerden oluşan icracı bir heyet tarafından yönetilirler.¹⁵²¹

¹⁵¹⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé), article 88.

¹⁵¹⁹ Le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, "Qu'est-ce qu'une métropole ?".

¹⁵²⁰ Le Gouvernement, "La Réforme des Collectivités Territoriales : une nouvelle impulsion pour les territoires.

¹⁵²¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, article 8.

Kendine özgü vergi sistemine sahip olan metropollerin gelişimi ve sayılarının artması 3. dönem reform süreci ile hızlanmış; 2018'den itibaren sayıları 21 olmuştur.¹⁵²² Ayrıca, yasa ile özel statü verilen Paris-Lyon-Marsilya metropolleri özellikli hale gelmiştir. Buna göre, o zamana kadar komün ve il arasında melez bir statüye dayanan Paris şehri, o zamandan itibaren özel bir statüye sahip yerel bir otorite haline gelmiştir. Benzer şekilde, Lyon metropolü, yerel bir otorite statüsü ile komünler arası yapıların yerini almaktadır. Böylece, Lyon metropolü artık bir ili içermemektedir. Ancak, metropolit konferansları gibi ikincil irtibat organları kurulmuştur.¹⁵²³ Yani, Lyon metropolü metropol yetkilerine ek olarak, şu anda iller tarafından kullanılan tüm yetkileri kendi bölgesinde uygulayacak olan, başlı başına bir yerel yönetim haline gelecektir.¹⁵²⁴

Komünler arası ortaklıklar geliştirmek için yeni bir kurumsal araç olan *metropol cazibe merkezleri* de önemli başarılar elde etmiştir.¹⁵²⁵ Metropol cazibe merkezleri, metropol olma iddiasında bulunamayan kentsel bölgeleri güçlendirmek için oluşturulmuştur. Amacı, metropol merkezinin rekabet edebilirliğini ve çekiciliğini arttırmaktır. Ayrıca, il-altı ve bölge-altı alanların da (kırsal alan) gelişimini sağlamaktır. Geniş coğrafi alanlarda birçok EPCI'yi birlikte gruplandırmayı mümkün kılmaktadır.¹⁵²⁶

Metropol cazibe merkezi, ekonomik kalkınma, yeniliğin teşviki, araştırma, yüksek öğrenim, kültür, mekânsal planlama, altyapı ve ulaşım hizmetlerinin geliştirilmesi açısından metropoliten çıkarılara yönelik eylemler açısından yetkin olup yüksek büyüme potansiyeline sahip teknolojilerle ilgili projeler geliştiren şirketleri, araştırma merkezlerini ve eğitim organizasyonlarını bir araya getiren bir kurumdur.¹⁵²⁷

¹⁵²² Vie publique, “Intercommunalité : un nombre stable d'EPCI à fiscalité propre en 2021”.

¹⁵²³ Cesbron.

¹⁵²⁴ Sénat, « Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ».

¹⁵²⁵ Réseau des poles métropolitains, “Carte des Pôles Métropolitains”.

¹⁵²⁶ Vie publique, “Qu'est-ce qu'un pôle métropolitain ?”.

¹⁵²⁷ a.g.k.

EPCI'ler arasındaki işbirliğini de güçlendiren metropol cazibe merkezlerinin sayısı 2014'te 9,¹⁵²⁸ 2021'de 25'tir.¹⁵²⁹

Bu dönemde AB kurumlarıyla ilişkilere gelince, Fransa'nın, bir yandan güttüğü Avrupa'da lider olma stratejisi diğer yandan kendisine sağlanan mali destekler nedeniyle AB kurumları ile sıkı bir işbirliğine girdiği görülmektedir. Öncelikle, Fransa, yerleşme sağlanması şartıyla, gerek AB yapısal ve yatırım fonlarından gerekse AB ortak tarım politikası fonlarından açık bir farkla en çok faydalanan ülke konumunda bulunmaktadır. Diğer yandan, bu dönemde, yerel yönetimlerin mali kaynaklarından yoksun bırakılması nedeniyle merkezileşen Fransa, AB tarafından eleştirilmekte ve yerleşme açısından yapılması gerekenler sıralanmaktadır. Dolayısıyla, kendisine önemli miktarda kaynaklar verilen Fransa'ya, yerleşme reformlarının AB'nin gösterdiği şartlarda yapılması istenmektedir. AB kurumları tarafından denetlemeye tabi tutulan Fransa'daki yerleşme ve merkez-yerel ilişkileri de aynı gerekçelerle eleştirilmektedir.

Özetle; diğer dönemlerde olduğu gibi bu dönemde de AB kurumlarıyla ilişkilere önem veren Fransa'nın, bir yandan güttüğü Avrupa'da lider olma stratejisi, diğer yandan yerleşme şartıyla kendisine sağlanan büyük mali destekler nedeniyle AB kurumları ile sıkı bir işbirliğine girdiği görülmektedir. Metropollerin, bölgelerin ve komün gruplarının ön plana çıktığı bu dönemde, komünlerin hem sayılarının azaltılması hem de izole bırakılmamaları için büyük bir çabanın gösterildiğine tanık olunmaktadır. Yerel alanda, hizmetlerin birleştirilmesi için komünlerin, bir nevi ortaklık olan komünler arası kurumlar ile aynı çatı altında birleşmelerinin teşvik edildiği, bunda da başarı sağlandığı ve komünler arası işbirliği kuruluşlarının yükselişe geçtiği gözlenmiştir. Hem yerleşmenin sağlanması hem de teritoryal yönetimlerdeki parçalı

¹⁵²⁸ Mireille Vuilleumier, "La décentralisation : répartition des compétences".

¹⁵²⁹ Vie publique, "Qu'est-ce qu'un pôle métropolitain ?".

yapının düzeltilmesi amacıyla başlatılan 40 yıllık reform sürecinde, önce küçük, sonra orta ve daha sonra da büyük komün toplulukları oluşturulmaya başlanmış, nihai olarak, daha büyük komün grubu olan metropollerin ve metropol cazibe merkezlerinin tesisi hedef olarak belirlenmiştir. Önemli yetkilerle donatılan metropoller ve cazibe merkezleri sadece yereldeki küçük birimleri bir araya getirmekle kalmamış, aynı zamanda, Avrupa ile daha fazla entegre olmak hem Avrupa’da hem küresel çapta söz sahibi olmak için ekonomik kalkınmada ve sosyal gelişmede önemli rolleri yerine getirdikleri gözlenmiştir. Bir tür “süper kentsel topluluk” olan metropoller, bulundukları yörede bölgelerin kullandığı bütün hakları kullanabilecek durumdadır. Halen geleneksel yetkiler henüz metropollere aktarılmamışsa da gelecekte ne olacağı bilinmemektedir. Yarattığı en önemli çekince, metropollerin kurulması ile bölgelerin değerini ve önemini yitireceği kaygısıdır.¹⁵³⁰ Büyük kentleşmiş alanlara hitap etmek, onları Avrupa ve küresel bazda ekonomik olarak rekabetçi kılmak için yaratılan cazibe merkezleri ise ¹⁵³¹ geniş coğrafi alanlarda birçok EPCI’yi gruplandırarak kırsal alanın da gelişimini sağlamaktadırlar.¹⁵³² Bütün bu olumlu gelişmelerin yanında, Fransa’daki yerelleşme ve merkez-yerel ilişkilerini inceleyen AB kurumları, merkezileşmeye yöneldiği için Fransa’yı eleştirmektedir.

¹⁵³⁰ Gérard Marcou, « Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 (n° 141), (5-17), s. 10.

¹⁵³¹ Griffith, s. 24.

¹⁵³² Vie publique, “Qu'est-ce qu'un pôle métropolitain ?”.

GENEL DEĞERLENDİRME

Bu çalışma, Fransa'daki yerelleşmenin gelişimini anlamak için 1789 Devrimi ile başlayıp 2018'lere uzanan yaklaşık 230 yıllık dönemin incelenmesinden oluşmaktadır. Özellikle, yerinden yönetim uygulamalarının henüz başlamadığı ama ilginç belediyeçilik deneyimlerinin kazanıldığı 1980'lere kadarki 200 yıllık dönemin incelenmesiyle çalışmaya zenginlik katılması amaçlanmıştır.

Yönetimin yapısını baştan aşağı değiştiren çeşitli devrimlere ve savaşlara tanıklık edilmiş olan 1789'dan sonraki yıllarda, Tocqueville'in Mirabeau'dan aktardığı “*insanların ve nesnelerin yönetiminin yakınlaştırılması*” ifadesinde anlamını bulan *yerelleşme* kavramı fikrinsel olarak var olmakla birlikte uygulamada hayat bulamamış, daha çok belediyeçilik kavramının geliştiği gözlemlenmiştir. Böylece, 200 yıllık süre boyunca yerel yönetimler, *vuran çekiş aynı çekiş, biz yalnız sapını kısalttık* cümlesi¹⁵³³ ile tanımlanan merkezi yönetimin veya onun taşradaki temsilcisi olan valinin etkin vesayeti ile varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Devrimden hemen sonra, ülke çapında, aktif vatandaşların oylarıyla seçilen, şehir, kasaba, köy, mahalle vs. gibi irili ufaklı her yerde, ölçeğe bakılmaksızın başkan ve meclis üyeleriyle birlikte toplam 44.000 belediye idaresinin tesisi¹⁵³⁴ önemli köşe taşlarından biridir. Aynı dönemde, idari bölümlenme kapsamında, komün, kanton ve ilçelerden oluşan 83 il yönetimi oluşturulmuş, il, ilçe ve komünlerin yönetici kadrosu, meclis üyelerini seçecek olan ilk kademe meclisleri ve seçiciler kurulu da bir kanunla tanımlanmıştır.¹⁵³⁵

İl, ilçede seçilmiş bir meclis, mecliste kralın temsilcisi savcı, belediye başkanı ve belediye meclisi belirlenmiş; belediyeye kırsal güvenlik yetkisi verilmiştir. Ayrıca,

¹⁵³³ Söz Odilon Barrot'a aittir. Bkz. Sénat, « 1851-1870: du rétablissement de la centralisation à une libéralisation progressive ».

¹⁵³⁴ *Décret du 14 décembre 1789*, s. 564-567.

¹⁵³⁵ *Décret du 22 décembre 1789*, s. 191-195.

belediyede görevlilerin kıyafetlerinde belirleyici bazı işaretler tanımlanmış, en önemlisi de evlenme, boşanma yetkileri rahiplerden alınarak belediye başkanlarına devredilmiştir.¹⁵³⁶ Devrim döneminde çıkarılan Anayasa, bir kanun, kararname veya yönetmelik kadar çok teferruatlı yazılmış bir belgedir.

1800 yılı, Napolyon'un *benim küçük imparatorlarım* (les empereurs au petit pied) dediği valilik¹⁵³⁷ makamının ilk kez tesis edildiği yıldır. Bu dönemde, seçimler kaldırılmış, belediye başkanları “atama” ile getirilmiş ve tamamen katı bir merkeziyetçi yönetim süreci yaşanmıştır.¹⁵³⁸ Devrimin ilk dönemlerinde yerinden yönetime ilişkin politikalar öne çıkmışken takip eden dönemlerde bu politikalar hükmünü yitirmiştir.¹⁵³⁹ Bölgeler arası dengesizlikleri yaratan dönemin merkeziyetçiliği anlamını, Fransız tarihçi Jules Michelet'nin "*Fransa'yı Fransa yapan bu güzel merkezileşme aslında daha ilk bakışta üzücüdür zira yaşam merkezde ve uçlarda çok güzel; diğer yerlerde ise zayıf ve solgundur...*" şeklindeki sözlerinde bulmaktadır.

İki kardeş kanun olan il ve belediye kanunlarının çıkarıldığı ve yerel demokrasi için ilk adımların atıldığı 1871 ve 1884 yıllarını da kapsayan dönemde, genel oy şartı benimsenmiş ve il genel meclisi için seçkinler yerine normal vatandaş adaylığı kabul edilmiştir.¹⁵⁴⁰ Yine, belediyelerin tüzel kişilik kazanması 1884 yılında gerçekleşmiş¹⁵⁴¹ ve valinin vesayeti altında da olsa, belediye başkanının atanması yerine seçimle iş başına getirilmesi esası getirilmiştir.¹⁵⁴² Yine bu dönemde, her komünden 2 temsilcinin

¹⁵³⁶ *Décret du 4 décembre 1793*, s. 629-635.

¹⁵³⁷ “Vali veya Valilik” kavramı Latince “başa ya da tepeye yerleştirilmiş” anlamındaki “*praefectus*” kavramından gelmekte olup bir örgütün veya kurumun başındaki yönetici için kullanılmaktadır. Bknz. *Les services de l'État, “Le rôle du préfet de région”*.

¹⁵³⁸ *La loi du 28 pluviôse an VIII, (17 février 1800)*, Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP), PUF, 2000.

¹⁵³⁹ Verpeaux, s. 5.

¹⁵⁴⁰ *Loi du 10 août 1871*.

¹⁵⁴¹ Floquet, s. 1-80.

¹⁵⁴² Bouet, s. 3.

oluşturduğu, karar ve icra organı olan “komün (belediye) birlikleri” ilk kez 1890 yılında ile kurulmuştur.¹⁵⁴³

Fransa’nın işgal altında kaldığı İkinci Dünya Savaşı Döneminde, güçlü bir merkezileşme vardır; yerel yöneticiler merkezden atama ile görevlendirilmektedir. Bu dönem, il yönetimlerinin yerine bölge yönetimleri devreye konulmuş; ekonomik konularda özel yetkilere sahip 18 bölgesel valilik oluşturulmuştur. Savaş sonrasında, kabul edilen 1946 Anayasasında yerel yönetimler; “belediyeler (communes)”, “iller” ve “deniz-aşırı idareler (territoires d'outre-mer)” şeklinde belirtilmiştir. Dönem içinde ayrıca, kalkınma için bölgesel bazda 21 "program bölgesi" (teknokrat yapılar) ve cumhuriyetin otoritesini tesis için “Cumhuriyet Müfettişlikleri” oluşturulmuştur.¹⁵⁴⁴

Diğer dönemlere etkisi bakımından bu dönemin en önemli gelişmesi şüphesiz, BM güvenlik konseyine üyelik vasıtasıyla dünya çapında önemli bir mevki yakalayan Fransa’nın Avrupa politikasında “en büyük olma” hedefini belirlemiş olmasıdır. Bu hedef, Fransa’yı Avrupa Topluluğu (AT) çalışmalarına önem vermeye ve aktif bir rol oynamaya yönlendirecektir. Bu dönemde kurulan AT’nin bölgeler komitesi ve bölgeler fonu, yerelleşme için merkeziyetçi yönetimlere karşı bir manivela olarak kullanılmaya başlanacak ve Fransa’daki yerelleşme reformları da bu minvalde şekillenecektir.

1982’den 2002’lere uzanan **1. reform dönemine** gelince, Fransız yerel yönetimleri ilk kez yerelleşmeyle bu dönemde tanışmıştır. Yerelleşme reformları, ülkede 200 yıldan beri var olan katı merkeziyetçi yapıda dramatik değişimler sağlamıştır. Reformların nedenleri, Fransa’nın benimsediği “Avrupa’da en büyük olma” politikasında yatmaktadır. Fransa, özellikle 1980’lerden itibaren politikalarını AB üzerine inşa etmiş, AB’nin bölgesel ve yerelleşme politikaları da bu süreçte devreye girerek Fransız yerel yönetimler üzerinde etkili olmaya başlamıştır. Bu dönemde

¹⁵⁴³ Dreyfus, s. 12-21.

¹⁵⁴⁴ Brennetot, s. 4

AB'nin belirlediği belli kriterler çerçevesinde etkin bir şekilde kullanılan AB bölge fonları şüphesiz Fransız bölge yönetimlerinin oluşturulmasında önemli bir faktör olmuş, Fransız yerelleşme reform çalışmaları da AB normları çerçevesinde bölge politikaları üzerinden şekillenmiştir. Yerelleşme sürecinde, Mitterrand ve ekibinin yerelleşme konusunda aldıkları inisiyatif de önemli bir yer tutmaktadır.

Reformların mimarlarından olan içişleri bakanı Defferre'in "laik merkezileşme sürecinden bir kopma" olarak nitelendirdiği yerelleşme kapsamında yapılan 1. dönem reformları Fransa için bir dönüm noktasıdır. Reformlar, yerelleşme yolunda geri dönüşü olmayan bir değişimdir. Bu değişim aynı zamanda bir evrimin dönüm noktasını belirleyen bir kilometre taşı olarak da görülmelidir.

Reformlar kapsamında, bölge bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiş, bölge meclislerinin genel oyla seçilmesi sistemi getirilmiştir.¹⁵⁴⁵ Ayrıca, il ve bölgelerdeki yürütmeye ilişkin yetkiler validen alınarak il ve bölge meclislerinin başkanlarına aktarılmış, valinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılarak idari mahkemelere devredilmiş, önceleri taşra ve yerel yönetim birimlerinin çalışmalarından sorumlu olan vali, yeni durumda yalnızca taşra kuruluşlarının çalışmalarına ilişkin koordinasyondan sorumlu tutularak daha çok temsili bir konuma getirilmiştir.

Bu süreçte ayrıca, merkezi yönetimden yerel yönetimlere önemli yetkiler (limanlar, su yolları, toplu taşıma, temizlik, su, kanalizasyon, itfaiye, yoksullukla mücadele, yolların bakımı, imar planları, anaokulu, çocuk yuvası, okul binalarının bakımı, müze, kütüphane, çevre vs.) aktarılmış ve bu yetkilere karşılık gelecek şekilde, başta vergiler (konut, yapısız arazi, oturma, meslek) olmak üzere gerekli gelir kaynakları sağlanmıştır.

¹⁵⁴⁵ European Union, "Regional and Local Democracy in the European Union", 1999, s. 136.

AB fonlarından azami faydalanmak için bölge valilerine bazı yetkilerin verildiği bu dönemde, özellikle 1994'ten sonra devletin sağladığı milli destek fonlarına AB'den sağlanan bölgesel fonların da ilavesiyle kontrata bağlı plan (CPERs) yöntemi getirilmiştir. Bu yöntem, özellikle AB'nin yönetim modeli olan hizmette yerellik ya da yetkilerin alt birimlere devrine (subsidiarité) uygun bir usul olarak uygulanmıştır.¹⁵⁴⁶

Buraya kadar yapılan tartışmalardan, yerelde, bölge, il ve komün meclislerinin seçtiği bir meclis başkanı bulunmaktadır. Bu başkanlar görev yaptıkları şehir veya kasabanın en yetkili kişileridir. Komünlerde, devlet görevlisi sıfatıyla ve komünün yöneticisi sıfatıyla çift şapkalı olarak önemli görevler icra eden komün başkanı komünün tek yöneticisidir.

Ayrıca, komünler arası işbirliği kurumları, birlikler, kent toplulukları, özel statülü yerel yönetimler, vs. bu dönemden itibaren oluşturulmaya başlamıştır. Öte yandan, yeni vergilerin ihdas edilmesi sadece yasama organınca mümkün olmakla birlikte yerel yönetimlerin, yasayla belirlenen vergilerin oranını belirleme ve yürürlüğe koyma yetkisi bulunmaktadır.¹⁵⁴⁷

1990-2002 yılları arasında yapılan ikinci dalga reformları kapsamında, yerel demokrasi, yetki genişliği (dekonsantrasyon) hizmetleri, sürdürülebilir kalkınma ve kentsel dayanışmaya ilişkin konular ön plana çıkmıştır. Yapılan düzenlemeler merkezi idareler ile yetki genişliğine bağlı devlet hizmetlerinin imtiyazlarını karşılıklı güçlendirmektedir. Dolayısıyla, bu yasa ile yetki genişliği (valilere ait) ile yerel yönetimlere ait yerinden yönetim süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışı ortaya çıkmaktadır.¹⁵⁴⁸ Yani Fransız yerel yönetimlerine biçilen rol; ülke yönetiminde

¹⁵⁴⁶ Loughlin, s. 563-565.

¹⁵⁴⁷ *Loi no 75-678 du 29 juillet 1975*, s. 7763-7766; *Loi n° 80-10 du 10 janvier*, s. 72-73.

¹⁵⁴⁸ 2015 ve 2016 yıllarında yapılan yasal düzenlemelerle yerel düzeyde modülerlik ilkesi getirilmekte ve merkezi idarelerin faaliyetlerini yerel yönetimlerin zorluklarına uyarlanması zorunluluğunu

merkezi idareyle sürekli yardımlaşma ve birlikte yaşamayı ortak sorumluluk altında gerçekleştirmektedir.¹⁵⁴⁹ Bu anlayış, daha sonraki yıllarda da devam edecektir.

AB'nin zorlaması nedeniyle, 1. reform döneminin önemli aktörü olarak ortaya çıkan bölgeler, sonraki dönemlerde de odak noktası olmaya devam edecektir. Ancak, dramatik değişimlere rağmen özellikle komünlerin sayılarının azaltılmasında başarı sağlanamamış, bunun yerine, havuç ve sopa yaklaşımı ile bir araya gelmeyen komünlere mali teşviklerden yoksun bırakma cezası öngörülerek giderek artan komün gruplaşmaları modeli hususunda cesaretlendirilmiştir. Gruplaşmaların sonucunda da karmaşık bir idari yapı ortaya çıkmıştır. Ayrıca, gerek teritoryal yönetimlerin parasal kaynaklardan yoksun bırakılmasıyla gerekse dönemin sonlarına doğru çıkarılan bazı yasalarla valinin yetkilerinin artırılmasıyla *yeniden merkezileşmeye* doğru bir temayül belirlenmiştir.

2003-2012 yıllarını kapsayan **2. dönem** yerleşme reformlarına gelince, 1. döneme göre daha kapsamlı ve derinlikli olan 2. dönem yerleşme reformlarının yapılmasındaki asıl etken, önceki dönemde olduğu gibi Fransa'nın "Avrupa'da en büyük ve lider olma" hedefine bağlı olarak AB'yi her zaman dış politikada ilk sıraya koyması, dönemin Avrupa yanlısı liderleri olan Chirac¹⁵⁵⁰ ve Sarkozy'nin¹⁵⁵¹ aldıkları inisiyatifle AB'nin bölgesel ve yerel yönetimler politikalarına sıkı sıkıya sarılmasıdır.

Chirac dönemi (2002-2006) yerleşme reformları (ilk dalga) ile ilk adımda, 28 Mart 2003'te anayasaya "*örgütlenmenin desantralize edilmiş*" olduğu hükmü getirilmiş, ilk kez, *bölge* yerel yönetimleri ile *özel statülü* yerel yönetimler (EPCI'ler) anayasaya

öngörmektedir. Bu bağlamda, il yönetimleri seviyesi, devlet-yerel kamu politikalarının uygulanması için ortak hukuksal alan olduğu teyit edilmiştir. Bknz. Vie Publique, « Qu'est-ce que la déconcentration ? ».

¹⁵⁴⁹ Koraltay, s. 217.

¹⁵⁵⁰ *Toute l'Europe*.

¹⁵⁵¹ Holm, s. 4.

girmiş,¹⁵⁵² *dilekçe verme* hakkı tanınmış (Md. 6),¹⁵⁵³ teritoryal yönetimlerine referandum yetkisi ve kural koyma yetkisi verilmiş, yetki devriyle orantılı mali kaynağın eşlik etmesi kurala bağlanmıştır.¹⁵⁵⁴

Anayasada yer alan ve “bölünmezlik” anlamına gelen “indivisible”¹⁵⁵⁵ kavramı ile üniter yapı tanımı tam olarak ortadan kalkmamıştır. Anayasal tanımlara bakıldığında Fransa’nın kendine özgü bir yerinden yönetim yapısının ortaya çıktığı, bu durumun, zaman zaman yeniden merkezileşmeye dönüş bakımından siyasi iktidarlara büyük bir esneklik sağladığı değerlendirilmektedir.

1. reform döneminde olduğu gibi 2. dönemde de yeniden görev ve yetki dağılımı yapılmıştır. Buna göre, ana konularda yetki dağılımı şöyle olacaktır: ekonomik kalkınma ve mesleki eğitim bölgeler tarafından yönlendirilecek, ulaştırma altyapılarının yerel karar vericilere bırakılacak, yeni sosyal dayanışma görevleri illere bırakılacak, sosyal konut projeleri Devlet tarafından komünler arası yapılara ve illere delege edilecektir.

AB’nin bölgesel entegrasyon teorisine göre, entegrasyonun temel taşı olan bölgeler AB için öncelikli politikalardan biridir.¹⁵⁵⁶ Fonksiyonel açıdan giderek güçlenen bölge yönetimleri, AB Bölgeler Komitesi kurumsal kimliği vasıtasıyla AB seviyesinde resmi temsil olanağına erişmiş ve AB ödeneklerinden faydalanma konusunda üstün duruma geçmişlerdir.¹⁵⁵⁷ Yerel yönetimlere yapılan AB yardımlarının

¹⁵⁵² *Journal Officiel de La République Française*, No: 5568, 29 Mars 2003, s. 1.

¹⁵⁵³ *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003*, s. 5568.

¹⁵⁵⁴ *LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*, s. 1-2.

¹⁵⁵⁵ Her ne kadar bu maddenin bir bölümünde 2003’te “yerelleşme” yönünde değişiklik yapılmışsa da maddenin geri kalan bölümünde yer alan ve “bölünmezlik” anlamına gelen “indivisible” kavramı ile üniter yapı yeniden tanımlanmış olmaktadır. Bknz. *Journal Officiel de La République Française*, No: 5568, 29 Mars 2003, s. 1.

¹⁵⁵⁶ Fligstein vd, s. 106.

¹⁵⁵⁷ Şengül, s. 55.

bu dönemde bölgelerin koordinatörlüğünde yürütülecek, esasları da yasa (Md. 1)¹⁵⁵⁸ ile belirlenecektir.

Sarkozy döneminde uygulamaya konulan ikinci dalga reformları kapsamında, metropollerin ve metropol cazibe merkezlerinin oluşturulması, illerin ve bölgelerin yeniden gruplanmaları, illerin ve bölgelerin tek bir yerel yönetime doğru evrilmesi ve “yeni komünler” olarak komünlerin birleşmeleri mümkün olabilmıştır. Ayrıca, kamu maliyesinin artan kontrolü bağlamında, artık yerel yönetimlerin kaynakları daha fazla baskı altına alınmıştır. İlk olarak, hükümet 3 yıl boyunca (2011-2013) devletin yerel makamlara mali yardımını dondurmaya karar vermiştir.¹⁵⁵⁹

Sarkozy reformları, yerelleşme açısından önceki dönemlere göre bir sapma olarak görülmektedir. Zira çelişkili bir biçimde yerel yönetimler üzerinde devletin denetiminin artması, illerin ve bölgelerin genel yetkilerinin kaldırılması, il ve bölge meclislerinin birleştirilmesi, komün gruplarının teşkili yetkisinin valilere verilmesi, işletme vergisinin kaldırılarak çeşitli vergilerle değiştirilmesi ve büyük bir gelir kaybı yaşayan yerel makamların sahip oldukları mali özerkliği kaybetmesi “yeniden merkezileşmeye” gidiş sürecine işaret etmektedir.¹⁵⁶⁰

Bu dönemde gerek EPCI’ler gerekse metropoller kendi vergi sistemine sahip imtiyazlı kurumlardır. Cole’e göre, EPCI’ler anayasaya yerel yönetim olarak dahil edilmiş, mevcut ulus altı otoritelerin (iller ve bölgeler kastedilmektedir) daha büyük birimler haline dönüşmesine de imkân verilmiştir. Komünler arası yapılardaki bu büyüme radikal bir kırılmayı ifade etmektedir. Bu bağlamda, doğrudan seçilmeyen dolayısıyla demokratik olmayan, en hızlı artan yerel harcamalara sahip ama demokratik

¹⁵⁵⁸ *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.*

¹⁵⁵⁹ *Repubblica.*

¹⁵⁶⁰ *Pariente, s. 2-3.*

bir incelemeye tabi olmayan EPCI'ler ve benzeri yapılar temel demokratik bakış açısıyla eleştirilmektedir.¹⁵⁶¹

Diğer dönemlerde olduğu gibi bu dönemde de AB ile ilişkiler Fransa açısından önem arz etmektedir. AB'nin özellikle dönemin başlarında gerçekleştirilen yerelleşme reformlarındaki etkisinin de büyük bir yere sahiptir. Zira AB ve dolayısıyla Fransa "bölgeselleşme" yapılanmasına önem vermektedirler. Nedeni de diğer AB üye devletlerindeki bölgelerle boy ölçüşebilir (compétitive) kapasitede yerel birimler yaratmak istemektedirler.

Ancak, 2008 ekonomik krizini takip eden süreçte, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin vergi sisteminde ve bütçelerinde yapılan kısıtlamalar, mali özerkliğin sınırlandırılması ve oluşan yeniden merkezileşme, AB ile olan ilişkileri de etkilemiştir. Dumont, Fransa'nın 2010'lar boyunca Avrupa Birliği standartlarını "merkezileştirmek" için kullandığını belirtmektedir. Dumont'a göre, bu dönemde, mali hususlara ilişkin AB ile yapılan görüşmelerin AB açısından tatmin edici olmadığına kanıtlandığını, çok fazla kamu borcuna sahip olan ve reform yapmayan Fransa için Brüksel'in endişelendiğini belirtmektedir.¹⁵⁶²

Merkezileşmeyi gündeme getiren diğer bir kurum da OECD'dir. 2010 yılında yayınladığı raporda OECD, düzenleyici normların uygulanmasına ilişkin sorumluluğun çoğunlukla merkezi hükümette kaldığını, çoğu durumda görevlerin, yetki genişliği çerçevesinde valilerin yetkisi altında bölge ve iller düzeyinde gerçekleştirildiğini belirtmektedir.¹⁵⁶³

2012-2017 yıllarını kapsayan **3. dönem reformlarına** gelince, tıpkı 1980'lerde Mitterrand'ın yaptığı gibi Başkan adayı Hollande da 2011'deki seçim

¹⁵⁶¹ Alistair Cole, "The French State and its territorial challenges", 2010, s. 5-6.

¹⁵⁶² Dumont, s. 12-13.

¹⁵⁶³ OECD report, France, 2010, s. 143.

propagandalarında, yapacakları 3. dönem yerelleşme reformlarını seçimlerin teması haline getirmiştir. Önceki dönemlerde olduğu gibi, bu dönemde de Fransa, AB'yi dış politikada ilk sıraya koymuş, bizzat Hollande sık sık Avrupa liderliği vurgusu yapmış, bir AB hareketi için Fransa'nın liderlik kapasitesini kullanabileceğini belirtmiştir.¹⁵⁶⁴

AB'nin bölgesel ve yerel yönetimler politikalarına uygun bir çizgide gerçekleştirilen 3. dönem reformlarının başlatılmasında, Hollande'ın aldığı inisiyatifin, elitlerin, yönetsel yapının ve AB müktesebatının büyük etkisi bulunmaktadır. Zira, AB fonları¹⁵⁶⁵ sayesinde yerel yönetimlerin geliştiğini gören Fransa için AB artık vazgeçilmez bir reform aracı olmuştur. Hatta Devlet, AB ile ilgili konularda teşvik edici ve sorumluluğu arttırıcı yönde yerel yönetimler üzerinde denetim sağlamaya başlamıştır.¹⁵⁶⁶

Bu dönemde, MAPTAM ve NOTRe yasaları¹⁵⁶⁷ kapsamında, metropollerin modernleştirilmesi, sayılarının arttırılması, bölgelerin yetkilerinin arttırılması, komün birliklerinin yerel şehir planlaması konusunda yetkilendirilmesi, yerel-bölgesel dayanışma ve demokrasinin güçlendirilmesi gibi yerel yönetim reformu projeleri uygulamaya konulmuştur.¹⁵⁶⁸ Avrupa ve küresel bazda ekonomide rekabetçi olmak amacıyla kendi vergi sistemine sahip EPCI'ler ile metropollerin yaygınlaştırılması,¹⁵⁶⁹ radikal bir kırılmayı ifade etmektedir.¹⁵⁷⁰

¹⁵⁶⁴ Akbaş, s. 2-6.

¹⁵⁶⁵ Program ve projeler kapsamında, 2014-2020 dönemi için AB'den Fransa'ya tahsis edilen fon miktarının 703 milyon Euro civarında olduğu göz önüne alınırsa, AB'nin reformlardaki önemi daha iyi anlaşılacaktır.

¹⁵⁶⁶ *Rapport de Mézard*.

¹⁵⁶⁷ Fondation Jean-Jaurès, « La Décentralisation, Un Processus En Mutation », <https://www.jean-jaurès.org/ressource/la-decentralisation-un-processus-en-mutation/>, (Erişim : 11.3.2023).

¹⁵⁶⁸ Alistair Cole, “Not saying, not doing: Convergences, contingencies and causal mechanisms of state reform and decentralisation in Hollande's France”, 2014, s. 119.; Eliçin, “Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 45.

¹⁵⁶⁹ Griffith, s. 24.

¹⁵⁷⁰ Alistair Cole, “The French State and its territorial challenges”, 2011, s. 6.

Faaliyetler, uzmanlık alanlarına göre paylaştırarak teritoryal yönetimler arasında bir *liderlik mekanizması* kurulmuş,¹⁵⁷¹ Devlet ve teritoryal yönetimleri bir araya getiren bir oluşum olan *bölgesel kamu eylemi konferansı* kurumu tesis edilmiş,¹⁵⁷² büyük bir kentsel alan içinde *metropoller* kurulmaya başlanmış,¹⁵⁷³ bölgelerin; *ekonomik kalkınma, yenilik ve uluslararasılaşma* (SRDEII) isimli bölgesel bir plan ile *sürdürülebilir arazi kullanım planlaması* (SRADDT) yapmaları öngörülmüştür.

Bölgeler, hem şirketlere yardım sağlama konusunda münhasır yetkiye sahip olacaklar hem de ekonomik kalkınma, yenilik, uluslararasılaşma, sürdürülebilir kalkınma ve bölgesel denge için hazırlayacakları bölgesel plan ile stratejik bir yönlendirme misyonunu yerine getireceklerdir.¹⁵⁷⁴ Ayrıca, konut yapımına ve konut iyileştirmeye erişim, şehir politikası ve kentsel yenileme, eğitim politikası gibi konularda destek için de bölgeler yetkilendirilmiştir.¹⁵⁷⁵

Bu dönemde, sayıları 22'den 13'e düşürülen bölgeler,¹⁵⁷⁶ kendi sorumluluk alanlarında *AB fonlarının* kullanılmasında yetkili makamdır.¹⁵⁷⁷ Mali kaynaklar açısından sıkıntı çeken bölgeler için, *Avrupa yapısal fonlarından* gelecek olan 5,9 milyon avronun kaynak eksikliğini telafi edebileceği belirtilmektedir. Zira, bölgelerin yeni yasal yetkilerine ek milli kaynaklar eşlik etmemektedir. Dolayısıyla, korkulduğu

¹⁵⁷¹ Bölgeler, ekonomik kalkınma, ulaşım, mesleki eğitim, çıraklık, istihdam ve gençlik konularında; iller, sosyal eylem, sosyal kalkınma, bireylerin kendi kendini idare etme hakkı, turizm, dijital kalkınma ve teritoryal dayanışma konularında; komünler veya komün grupları (EPCI), hava kalitesi ve sürdürülebilir hareketlilik konularında liderlik yapacaklardır.

¹⁵⁷² Bölge konsey başkanı, illerin genel meclis başkanları, komünler arası kamu kurumlarının başkanları, belediye başkanları, komün topluluklarından delegeler ve validen oluşan bölgesel konferanslar, bölgedeki teşkilatlanma planlarının görüşülmesi için teritoryal yönetim paktının gerçekleştirilmesine vasıta olmaktadır.

¹⁵⁷³ İlk adımda 9 metropol kurulmuş, metropollerin sayısı 2018 yılında 21'e çıkmıştır.

¹⁵⁷⁴ Sauvé, « Régionalisation et métropolisation : retour sur la réforme territoriale ».

¹⁵⁷⁵ *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé)*, (Article 1).

¹⁵⁷⁶ Carte de France Région.

¹⁵⁷⁷ *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé)*, (Article 1).

gibi güçlü bölgeler ortaya çıkmamıştır. Hatta bölgelerin “geniş sorumluluk alanları” onları zayıflatabilecektir.¹⁵⁷⁸

Varlıklarına ilişkin 1990’lardan beri farklı görüşler ortaya konulan iller, kaldırılmalarının teklif edildiği her dönemin sonunda işlevsel olarak daha da güçlenmişlerdir.¹⁵⁷⁹ 3. reform döneminde de bu konu tekrar ele alınmış, illere ait yetkilerin komün birliklerine ve bölgelere devredilmesi gündeme gelmiştir. İl düzeyinde yerel yönetim olmaması ve 2020 yılından itibaren ise il meclislerinin varlıklarına son verilmesi de teklif edilen konular içindedir.¹⁵⁸⁰ Bununla birlikte, sınırları bir hayli genişletilen bölgelerin sorumluluk alanlarının büyümesi bir ara kademeye olan gereksinimi ortaya çıkardığı ve bu gereksinimi de kuşkusuz illerin karşılayacağıdır. Bu görüşü öne sürenler illerin hiçbir zaman ortadan kaldırılamayacağını belirtmektedirler.¹⁵⁸¹

Komün ve komün gruplarına gelince; 3. reform döneminde de komünlerin sayılarının azaltılması, bir çatı altında birleşecekleri komün gruplarının büyümesi ve güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Birçok yönden avantajlı durumda olan EPCI'lere katılmak teşvik edildiğinden artık komünler bir EPCI çatısı altında toplanmaya başlamış, bağımsız olarak varlığını sürdüren komün sayısı ise çok azalmıştır. İçişleri Bakanlığının internet sitesi incelendiğinde bu durum açık bir şekilde görülmektedir.¹⁵⁸²

3. reform döneminde, komün gruplarına devredilen önemli yetkiler (bölgesel uyum şeması, liman veya havaalanı faaliyet bölgelerinin oluşturulması, turizmin tanıtımı; su ve sanitasyon; ilköğretim öncesi ve sonrası tesislerinin işletilmesi, inşası ve bakımı; toplum faydasına sosyal eylem, vb.) bulunmaktadır.

¹⁵⁷⁸ Marcou, s. 903.

¹⁵⁷⁹ Portier, s. 62.

¹⁵⁸⁰ Eliçin, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, s. 49.

¹⁵⁸¹ Hourdin, s. 341.

¹⁵⁸² Ministère de L’intérieur, « Les Collectivités Locales En Chiffres, 2018 », s. 14.

3. dönem yerelleşme reformlarının önemli projelerinden biri de metropollerdir. Büyük toplulukları (400.000’den fazla nüfus) bir araya getirmeyi amaçlayan ve aynı zamanda bir komün grubu ya da EPCI olan metropol, büyük kentsel alanlar için yeni bir yönetim aracıdır. Önemli ve entegre yetkinlikler ile donatılmış metropoller, kentsel alanın ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimini kolaylaştıracak, rekabetçiliğini ve çekiciliğini artıracaktır.¹⁵⁸³ Sözleşmeye bağlı olarak, illerden ve bölgelerden bazı önemli yetkiler (ekonomik kalkınma, ulaşım, eğitim, turizm, kültür, yüksek öğretim, araştırma kurumları, limanlar, vb.) alan metropoller, mali düzeyde, tüm üye komünlerin kabul etmesi şartıyla, yerel vergi transferlerinden veya devlet hibelerinden yararlanabilmektedirler.¹⁵⁸⁴

Metropoller, komünlerde seçilen ve komünlerden gelen delegelerden oluşan icracı bir heyet tarafından yönetilirler.¹⁵⁸⁵ Kendine özgü vergi sistemine sahip olan metropollerin gelişimi ve sayılarının artması 3. dönem reform süreci ile hızlanmış; 2018’den itibaren sayıları 21 olmuştur.¹⁵⁸⁶ Ayrıca, yasa ile özel statü verilen Paris-Lyon-Marsilya metropolleri özellikli hale gelmiştir.¹⁵⁸⁷

Bir tür “süper kentsel topluluk” olan metropoller, bulundukları yörede bölgelerin kullandığı bütün hakları kullanabilecek durumdadır. Halen geleneksel yetkiler henüz metropollere aktarılmamışsa da gelecekte ne olacağı bilinmemektedir. Yarattığı en önemli çekince, metropollerin kurulması ile bölgelerin değerini ve önemini yitireceği kaygısıdır.¹⁵⁸⁸

¹⁵⁸³ Le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, “Qu'est-ce qu'une métropole ?”.

¹⁵⁸⁴ Le Gouvernement, “La Réforme des Collectivités Territoriales : une nouvelle impulsion pour les territoires”.

¹⁵⁸⁵ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, article 8.

¹⁵⁸⁶ Vie publique, “Intercommunalité : un nombre stable d'EPCI à fiscalité propre en 2021”.

¹⁵⁸⁷ Cesbron.

¹⁵⁸⁸ Gérard Marcou, “Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale”, s. 10.

Komünler arası ortaklıklar geliştirmek için yeni bir kurumsal araç olan ve önemli başarılar elde etmiş olan *metropol cazibe merkezleri de*¹⁵⁸⁹ metropol olma iddiasında bulunamayan kentsel bölgeleri ve kırsal alanı güçlendirmek için oluşturulmuştur. Amacı, metropol merkezinin rekabet edebilirliğini ve çekiciliğini arttırmaktır. Geniş coğrafi alanlarda birçok EPCI'yi birlikte gruplandırmayı mümkün kılmaktadır.¹⁵⁹⁰ 1 Ocak 2021 itibariyle Fransa'da 25 metropol cazibe merkezi bulunmaktadır.¹⁵⁹¹

3. reform döneminin önemli değişimlerinden biri de teritoryal yönetimlerin kendi aralarında veya Devlet ile imzalanan *sözleşmeler* sürecidir. Sözleşmeler, yerel harcamaların düzenlenmesi için bir ortaklık yaklaşımı geliştirmeyi ve yerel yetkilileri kamu harcamalarını kontrol etmeye yani tasarruf sağlamaya zorlamayı amaçlamaktadır.¹⁵⁹²

3. reform döneminde AB kurumlarıyla ilişkilere gelince, Fransa'nın, bir yandan güttüğü Avrupa'da lider olma stratejisi diğer yandan kendisine sağlanan mali destekler nedeniyle AB kurumları ile sıkı bir işbirliğine girdiği görülmektedir. Öncelikle, Fransa, yerelleşme sağlanması şartıyla, gerek AB yapısal ve yatırım fonlarından gerekse AB ortak tarım politikası fonlarından açık bir farkla en çok faydalanan ülke konumunda bulunmaktadır. Diğer yandan, bu dönemde, yerel yönetimlerin mali kaynaklarından yoksun bırakılması nedeniyle merkezileşen Fransa, AB tarafından eleştirilmekte ve yerelleşme açısından yapılması gerekenler sıralanmaktadır.

Fransa'da 1982 yılından itibaren başlayarak bütün reform dönemlerinde gerçekleştirilen yerelleşme reformlarını daha iyi anlayabilmek için ***merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkilerini*** de etraflıca ortaya koymak gerekmektedir. Özellikle, Avrupa

¹⁵⁸⁹ Réseau des poles métropolitains, "Carte des Pôles Métropolitains".

¹⁵⁹⁰ Vie publique, "Qu'est-ce qu'un pôle métropolitain ?".

¹⁵⁹¹ a.g.k.

¹⁵⁹² Ministère de l'Économie, « La contractualisation entre l'Etat et les collectivités ».

Şartı'nın getirdiği zorunluluklar çerçevesinde, merkez-yerel ilişkisi incelenirken, “denetim-vesayet, görev ve yetki paylaşımı”, “yetki genişliği (dekonsantrasyon)” ve “gelir paylaşımı” unsurları dikkate alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkilerini belirleyen unsurlardan ilki, **denetim-vesayettir**. Önceki bölümlerde açıklandığı üzere, 1982'den sonra vali, artık yerel bir eylemi kendisi iptal edemez veya yeniden düzenleyemez. Bir fiilin hukuka uygunluğu konusunda şüphe olması durumunda, artık idari yargı el koyar. Devletin mülki idarelerinin “yetki genişliği” hizmetlerini bakanların yetkisi çerçevesinde yönetir. İdari eylemi yerel düzeyde koordine eder ve tutarlılığını garanti eder.¹⁵⁹³ Bölge valisi, kamu politikalarının uygulanması için il valileri üzerinde yetkiye sahiptir (kamu düzeninin sağlanması ve yabancıların hakları ile ilgili sorunlar dışında).¹⁵⁹⁴ İlave olarak, vali yetkiler bakımından 2020 yılında güçlendirilmiştir. Buna göre vali, bireyleri, şirketleri veya dernekleri belirli idari yükümlülüklerden muaf tutabilir.¹⁵⁹⁵

Merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkilerini belirleyen unsurlardan ikincisi, **görev ve yetki paylaşımıdır**. Merkezden teritoryal yönetimlere aktarılan yetkiler, yasa koyucu tarafından belirlenir. Genel yetki maddesinden yararlanan komünler, yasanın yetkilerini sıralamasına gerek olmaksızın genel bir müdahale yetkisine sahiptirler. İller ve bölgeler ise kendi paylarına, belirli yetki blokları halinde örgütlenmiş özel yetkiler kullanırlar. Teritoryal makamlar, yetkilerinin kullanılmasını düzenleyen yasama veya düzenleyici hükümlerden deneysel olarak ve sınırlı bir amaç ve süre için sapabilir.¹⁵⁹⁶

Merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkilerini belirleyen unsurlardan üçüncüsü, **yetki genişliğidir**. Teritoryal yönetimlere görev ve yetki devri, yerelleşme ya

¹⁵⁹³ « Le préfet : quel nouveau rôle dans l'organisation administrative française? ».

¹⁵⁹⁴ Collectivités Locales, L'Administration Territoriale de L'État, Les services déconcentrés.

¹⁵⁹⁵ Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020.

¹⁵⁹⁶ Le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Compétences des collectivités locales ».

da yerinden yönetim, yetki genişliği ile birlikte yürütülen bir konudur. Yetki genişliği yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına yerleştirilmiş merkezi gücün temsilcilerine bazı görevlerin emanet edilmesinden oluşur. Yetki genişliği ile ilgili yetkililer (valiler, rektörler, kamu maliyesi müdürleri vb.) Devlet tarafından atanır ve görevlerini Devletin adına yerelde yürütürler.¹⁵⁹⁷

İçişleri Bakanı Persigny'nin 1852'de ifade ettiği gibi: "Uzaktan yönetebiliriz ama en iyi yalnızca yakından hizmet edebiliriz".¹⁵⁹⁸ Persigny, yerinden yönetimin henüz uygulamada olmadığı o dönemde, devlet tarafından yerele verilen hizmetin halka yakın alanda olması gerektiğine yani yetki genişliğine vurgu yapmaktadır. Yetki genişliği hizmetleri, özellikle 1992'den sonra merkezden kendi taşra teşkilatına aktarılmıştır. 2009'den itibaren illerde yalnızca üç bakanlıklar arası müdürlük bulunmaktadır. Bölgelerde ise yetki genişliği müdürlüklerinin önceki sayısı otuz iken 2010'dan sonra bu sayı sekize düşmüştür.¹⁵⁹⁹

Teritoryal yönetimlerin sorumluluk alanlarında yetki genişliği hizmeti veren müdürlüklerin görevleri, çalışma usulleri ayrı ayrı belirlenmiş ve yetenekler, ihtiyaç halinde yerel yöneticilerle koordineli ve sözleşmeye dayalı olarak kullanılmaktadır. Huglo'ya göre, Devlet ile teritoryal yönetimler arasındaki ilişkinin teritoryal sözleşmeye dayalı hale getirilmesi, Jakoben bir model ile ortak yönetim fikrine dayalı bir model arasında, yarı yolda, tamamlanmamış bir yerinden yönetimin simgesi haline gelmiştir.¹⁶⁰⁰

Merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkilerini belirleyen unsurlardan dördüncüsü, *gelir paylaşımıdır*. Bu konunun alt başlıkları ise *mali özerklik* ve

¹⁵⁹⁷ La Gazette des Communes, "L'administration déconcentrée – Fiche concours n°3".

¹⁵⁹⁸ Jean Michel Lemoyne de Forges, "La déconcentration administrative", (Résumé de l'article par Zbornik radova Pravnog), fakulteta u Splitu, god. 56, 1/2019., (59-67), s. 59-60.

¹⁵⁹⁹ Vie publique, « Que sont les services déconcentrés ? ».

¹⁶⁰⁰ Huglo, s.4.

yerelleşme veya merkezileşmedir. Özellikle, yerel yönetimlere yerelleşme kapsamında verilen yetkiler kadar önemli olan mali özerklik, Fransız teritoryal yönetimleri ile merkezi yönetim arasındaki ilişkinin hangi ölçüde desantralize ya da ne kadar merkezi olduğunu gösteren önemli bir ölçüdür. Avrupa Konseyine göre, mali bağımsızlık ilkesi, yerel makamların özerkliğini karakterize eden yetki ve sorumlulukları yerine getirmek için yeterli gelire sahip olmasını sağlar.¹⁶⁰¹

Fransa'daki duruma bakıldığında, mali özerklik kapsamında hem teritoryal yönetimlerin özgürlükleri ve harcama yetkileri Anayasal garanti altına alınmış hem de Yerel Finans Komitesinde¹⁶⁰² mali çıkarları garanti altına alınmıştır. Yani “mali eşitlik” ilkesi anayasal güvence altındadır.¹⁶⁰³

Anayasal güvencelerin sağlanmasından sonra ilk uygulamalar 2. dönem yerelleşme reformları kapsamında görülmeye başlamıştır. Mali serbesti anayasal güvenceler altına alınsa da uygulamada sıkıntılar çıkmaya başlamıştır. Önce, 2007'ye doğru, yerel makamlar tarafından yapılan vergi artışlarının yakından izlenmesi gerektiğini tavsiye eden Richard raporu hazırlanmıştır. Hemen arkasından, Sarkozy/Fillon Yönetimi, kamu harcamalarını kısmak için yeni stratejiler getirmiştir.¹⁶⁰⁴

Merkez-yerel ilişkileri kapsamında, başta mali özerklik olmak üzere yerel yönetimlere uygulanan çeşitli kısıtlamalar 2017'ye uzanan süreçte de devam etmiştir. Özellikle, Avrupa Konseyi raportörlerinin, AB Komisyonunun raporlarının ve önemli yazarların görüş ve yorumlarına bakıldığında, yapılan eleştiriler benzer noktalarda toplanmaktadır. Buna göre, yerel vergi gelirlerine müdahale, özerk mali gücün azaltılması, hibelerin arttırılmasıyla Devlete bağımlı hale gelme, hesap verebilirliğin ortadan kaldırılması, yerelin takdir yetkisinin elinden alınması, yereli doğrudan

¹⁶⁰¹ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 22.

¹⁶⁰² Colléctivités-locales gouv.fr, Comité des Finances locales.

¹⁶⁰³ Okçu vd., s. 51-52.

¹⁶⁰⁴ *Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*, 2016, s. 27.

ilgilendiren konularda yerelle istişare yapılmaması ve yerelin karar verme sürecinin dışında bırakılması, kendi kendine istihdamın ve bütçe yönetiminin engellenmesi, bölge ve iller için genel yetkinin kaldırılması, valinin güçlendirilmesi, yereldeki yetki genişliği hizmetlerinin yerinden yönetime karşı güçlendirilmesi, yerelleşme reformlarından uzaklaşarak yeniden merkezileşmeye yönelinmesi, vb. gibi konularda eleştiriler yapılmakta ve düzeltilmesi için gerekli tedbirlerin alınması istenmektedir.



SONUÇ

Bu çalışmanın amacı, Fransa’da 1980’lerden sonra başlatılan ve 2017’ye kadar uzanan dönemde teritoryal yönetimlere ilişkin yerelleşme reformlarının incelenmesi ve reformların, AB’ye endeksli politikalar üzerinden şekillendiğinin ortaya konulmasıdır. Tezin diğer bir amacı da yerelleşme sürecinde yerel yönetimlere verilen yetkiler artmasına rağmen, dönemsel olarak merkezi otoritenin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin arttığı, mali özerkliklerin kısıtlandığı ve yerelde valilere önemli yetkiler verildiği ve dolayısıyla “yeniden merkezileşmeye” yönelişin başladığının belirlenmesidir.

Üçüncü reform dönemine ait yasaların yansımaları, ön görülen süreyi aştığı için, tezde, 2018’lere ve hatta daha ilerideki yıllara ait bilgiler de verilmiştir. Ayrıca, çalışmaya zenginlik katılması bakımından, çalışmanın başlangıcı, 230 yıl geriye götürülmüş ve yerinden yönetim uygulamalarının henüz başlamadığı ama ilginç belediyecilik deneyimlerinin kazanıldığı 1789-1980 arası dönem de incelenmiştir. Böylece, önceki dönemlerden bugünlere yerelleşme konusunda devletin hafızasında kalanlarla günümüzdeki uygulamaların karşılaştırılması olanağı elde edilerek günümüze tutulan ışık konusunda bazı ipuçları aranmıştır.

Fransız yerel yönetimlerine ilişkin olarak, 1789’dan başlayan ve 1981’e uzanan yaklaşık 200 yıllık değişim sürecinde ilginç belediyecilik örnekleri bulunmaktadır. Bu süreçte, “yerelleşme” kavramı fikirsel olarak var olmakla birlikte uygulamada, valinin vesayeti altında hayat bulamamış, daha çok belediyecilik kavramının geliştiği gözlemlenmiştir. Böylece 200 yıllık süre boyunca yerel yönetimler, merkezi yönetimin veya onun taşradaki temsilcisi olan valinin etkin vesayeti ile varlıklarını sürdürmüşlerdir. Bu dönemin 1945-1980 safhasındaki en önemli gelişme, Fransa’nın, BM daimî üyeliğinden sonra, Avrupa politikasında “en büyük olma” hedefini belirlemiş

olmasıdır. Bu hedef, Fransa'yı Avrupa Topluluğu (AT) çalışmalarına önem vermeye yönlendirecek ve yerelleşme reformları da AT minvalinde şekillenecektir.

Ülkede 200 yıldan beri var olan katı merkeziyetçi yapıdaki önemli değişimler ilk kez, **1. reform döneminde** (1982-2002) yapılmış ve Fransız yerel yönetimleri ilk kez yerelleşmeyle bu dönemde tanışmıştır. Reformların nedenleri, Fransa'nın benimsediği “Avrupa’da en büyük olma” politikasında yatmaktadır. Fransa, özellikle 1980’lerden itibaren politikalarını AB üzerine inşa etmiş, AB’nin bölgesel ve yerelleşme politikaları bu süreçte, AB fonlarıyla birlikte devreye girerek Fransız yerel yönetimler üzerinde etkili olmaya başlamıştır. 1. dönem reformları ile teritoryal yönetimlere merkezden önemli yetkiler aktarılmış, yerel demokrasi, yetki genişliği (dekonsantrasyon) hizmetlerine ilişkin konular ön plana çıkmıştır. AB’nin zorlaması nedeniyle, bölgeler dönemin önemli aktörü olarak ortaya çıkmıştır. Nitas’a göre, dönemin Voynet yasası, tamamen AB’ye uyum ve AB’den azami şekilde yararlanmak amacıyla çıkarılmıştır.¹⁶⁰⁵ Dönemin sonlarında, teritoryal yönetimlerin parasal kaynaklardan yoksun bırakılmasıyla ve valinin yetkilerinin arttırılmasıyla *yeniden merkezileşmeye* doğru bir temayül belirlenmiştir. Böylece yerelde, yetki genişliği (dekonsantrasyon) ve yerelleşme süreçlerinin birlikte yürütüldüğü *Fransız anlayışı* ortaya çıkmıştır.

Kapsamlı ve derinlikli yerelleşme reformlarının yapıldığı **2. dönem** (2002-2012) yerelleşme reformlarının yapılmasındaki asıl etken, önceki dönemde olduğu gibi AB’yi dış politikada ilk sıraya koymasısıdır. Reformlarla yerelleşmeye ilişkin önemli bazı anayasal değişiklikler yapılmıştır. Arıkan’a göre, uygulamaya yönelik yasa kapsamında ise yerel otoritelere çok detaylı bir yetki devri yapılmış ve Fransız bölgeselleşmesi AB’de daha fazla manevra alanı bulmuştur.¹⁶⁰⁶ Rekabetçi olmak maksadıyla kendi vergi sistemine sahip EPCI’lerin yaygınlaştırılması ve metropollerin geliştirilmesi önemli

¹⁶⁰⁵ Nitas, s. 238.

¹⁶⁰⁶ Yeşeren Elçin Arıkan, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, 2004, s. 44.

köşe taşıdır.¹⁶⁰⁷ Dönemin sonunda ise devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin artması, yerelde valilere önemli yetkiler verilmesi, mali özerkliğin kaybedilmesi “yeniden merkezileşmeye” yönelişe işaret etmiştir.¹⁶⁰⁸ Böylece yerelde, yetki genişliği ve yerinden yönetim süreçlerinin birlikte yürütüldüğü *Fransız anlayışı* tekrar ortaya çıkmıştır. Ekonomik krizi aşmanın bir yolu olarak benimsenen bu merkezileşmeye yöneliş, AB’yi de endişelendirmiştir.

2012-2017 yıllarını kapsayan **3. dönem** yerelleşme reformlarında da önceki dönemlerde olduğu gibi, Fransa, AB’yi dış politikada ilk sıraya koymuş, bizzat Başkan Hollande, bir AB hareketi için Fransa’nın liderlik kapasitesini kullanabileceğini belirtmiştir.¹⁶⁰⁹ Bu dönemde de AB kurumlarıyla ilişkilere önem veren Fransa’nın, bir yandan güttüğü Avrupa’da lider olma stratejisi, diğer yandan yerelleşme şartıyla kendisine sağlanan büyük mali destekler nedeniyle AB kurumları ile sıkı bir işbirliğine girdiği görülmektedir. Bu dönemde, metropoller, metropol cazibe merkezleri, bölgeler ve komün grupları ön plandadır.¹⁶¹⁰

Bütün reform dönemlerine bakıldığında genellikle benzer yaklaşımların ortaya çıktığı gözlenmektedir. İlk olarak, komünlerin hem sayılarının azaltılması hem de izole bırakılmamaları için büyük bir çabanın gösterildiğine tanık olunmaktadır. Yerel alanda, hizmetlerin birleştirilmesine yönelik olarak komünlerin, bir nevi ortaklık olan komünler arası kurumlar ile aynı çatı altında birleşmelerinin teşvik edildiği, bunda da başarı sağlandığı ve komünler arası işbirliği kuruluşlarının yükselişe geçtiği gözlenmiştir. Bu bağlamda, yerelleşmenin sağlanarak teritoryal yönetimlerdeki parçalı yapının düzeltilmesi amacıyla başlatılan 35 yıllık reform sürecinde, önce küçük, sonra orta ve daha sonra da büyük komün toplulukları oluşturulmaya başlanmıştır. Bu çerçevede,

¹⁶⁰⁷ Griffith, s. 24.

¹⁶⁰⁸ Pariente, s. 2-3.

¹⁶⁰⁹ Akbaş, s. 2-6.

¹⁶¹⁰ Vie publique, “Qu'est-ce qu'un pôle métropolitain ?”.

Avrupa ve küresel bazda ekonomik olarak rekabetçi olmak maksadıyla kendi vergi sistemine sahip EPCI'lerin yani komünler arası grupların yaygınlaştırılması önemli bir gelişmedir. Cole'e göre, komünler arası yapılarıdaki bu büyüme radikal bir kırılmadır.¹⁶¹¹

Son iki reform döneminde, kendisi de bir komün grubu ya da EPCI'ler topluluğu olan metropollerin ve metropol cazibe merkezlerinin geliştirilmesine ağırlık verildiği gözlenmektedir. Önemli yetkilerle donatılan metropoller ve cazibe merkezleri sadece yereldeki küçük birimleri bir araya getirmekle kalmamış, aynı zamanda, Avrupa ile daha fazla entegre olmak hem Avrupa'da hem küresel çapta söz sahibi olmak için ekonomik kalkınmada ve sosyal gelişmede önemli rolleri yerine getirecekleri düşünülmüştür. Bir tür "süper kentsel topluluk" olan metropoller, bulundukları yörede bölgelerin kullandığı bütün hakları kullanabilecek durumdadır. Halen geleneksel yetkiler henüz metropollere aktarılmamışsa da gelecekte ne olacağı bilinmemektedir. Yarattığı en önemli çekince, metropollerin kurulması ile bölgelerin değerini ve önemini yitireceği kaygısıdır.¹⁶¹² Büyük kentleşmiş alanlara hitap etmek, onları Avrupa ve küresel bazda ekonomik olarak rekabetçi kılmak için yaratılan cazibe merkezlerinin ise¹⁶¹³ geniş coğrafi alanlarda birçok EPCI'yi gruplandırarak kırsal alanın da gelişimini sağlayacağı düşünülmektedir.¹⁶¹⁴

Özellikle, son dönemde geliştirilen ve yetkileri arttırılan metropollerin, ülkenin kalkınmasında, gelişmesinde önemli roller oynayacağı ve giderek yaygınlaştırılacağı değerlendirilmektedir. Metropoller, halen büyük yerleşim alanlarında önemli katkılar sunarak ekonomik gelişmeyi sağlamaktadır. Bunların kırsal alanları da içerecek şekilde

¹⁶¹¹ Cole, "The French State and its territorial challenges", 2010, s. 6.

¹⁶¹² Marcou, s. 10.

¹⁶¹³ Griffith, s. 24.

¹⁶¹⁴ Vie publique, "Qu'est-ce qu'un pôle métropolitain ?".

genişlemesi ve gelişmesi zor görünmekle birlikte çabaların o yönde arttırılacağı tahmin edilmektedir.

Her dönemin sonundaki ortak özellik ise devletin yerel yönetimler üzerindeki “denetiminin artması”, yerelde “valilere önemli yetkiler” verilmesi, “mali özerkliğin kaybedilmesi” ve dolayısıyla “yeniden merkezileşmeye” yönelmek olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yöneliş özellikle, yetki genişliği ve yerelleşme süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışının her defasında ortaya çıkması olarak değerlendirilmektedir. Forges’a göre, geleneksel olarak, yetki genişliği, yerinden yönetime karşıdır. Teritoryal boyut, bu iki idari organizasyon modelini yani yetki genişliği ve yerinden yönetim modellerini bir araya getirmektedir. Aslında bu, Fransız geleneği ile çok iyi örtüşmektedir.¹⁶¹⁵ Merkezileşmeye yönelişin bir başka şekli olan yereldeki bu ikilinin vücut bulması, ekonomik krizleri aşmanın bir yolu olarak da benimsenmektedir. AB’yi endişelendiren bu durumun ilerideki yıllarda da devam edeceği tahmin edilmektedir.

Bütün reform dönemlerine bakıldığında, genellikle AB ile ilişkilerin giderek geliştiği ve AB etkisinin daha fazla hissedildiği görülmektedir. Benzer görüşleri dile getiren Cole de reformlar ilerledikçe, yerelleşme süreçlerinin daha fazla Avrupalılaştırılmış politika alanı bulmaya ve “ağ bağlantılı” olmaya başladığını ifade etmektedir. Bu durum giderek, farklı idari ve siyasi yerelleşme süreçlerinin, içinde çok sayıda örgütün etkileşimde bulunduğu bir alanı ifade eden teritoryal bir kamusal alanın ortaya çıkmasını kolaylaştırmaktadır. Artık yeni rollerin ve aktörlerin ortaya çıktığı teritoryal alanda; yerel ve bölgesel otoriteler, bölgesel valilikler, AB Komisyonu temsilcileri,

¹⁶¹⁵ Forges, s. 59-60.

bakanlıkların saha hizmet unsurları, bölgesel bazda örgütlenmiş dernekler, firmalar ve bazen sosyal ortaklar bulunmaktadır.¹⁶¹⁶

Özellikle, AB yapısal fonlarını müzakere etme süreci ağ bağlantılı ortamı güçlendirmiş, AB yapısal fonlarının kuralları, bölgelerdeki Devlet-Bölge ortaklığını kurumsallaştırmıştır. 1988'den itibaren, mekânsal gelişmeleri teşvik etmenin geleneksel yöntemleri, AB'nin finansman kurallarına uyacak şekilde uyarlanmıştır (ortaklık, konsantrasyon vb.). Özellikle, kalkınma hedeflerinin ve finansman mekanizmalarının yıllara sâri şekilde planlaması, genellikle ilgili farklı kamu yetkilileri ve sosyal aktörler (dernekler, ticaret odaları) arasında daha ayrıntılı müzakerelere yol açmıştır.¹⁶¹⁷ Proje seçim aşamasında, bölge valileri, bölge konseyleri ve Avrupa Komisyonu temsilcileri arasındaki toplantılarda temel müzakereler yürütülmüştür. Bu ise uygulamada, AB uyum fonlarının müzakere edilmesi ve uygulanması zorunlu olarak Paris'ten bir dereceye kadar özerklik getirmiştir.¹⁶¹⁸

Bütün reform dönemlerindeki **merkezden yönetim-yerinden yönetim ilişkilerine** gelince; özellikle, Avrupa Şartı'nın getirdiği zorunluluklar çerçevesinde, merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ilişki, “denetim-vesayet, görev - yetki paylaşımı”, “yetki genişliği” ve “gelir paylaşımı” gibi unsurları dikkate alarak incelendiğinde, Avrupa Konseyi raportörlerinin, AB Komisyonunun raporlarının ve önemli yazarların görüş, yorumları ve yapılan eleştiriler benzer noktalarda toplanmaktadır. Buna göre; istişare için, yerel yönetimlerin karar verme sürecine katılmaları önlenmektedir; bunu sağlayacak yasal mevzuat geliştirilmelidir. İkinci önemli konu, vergilendirmedir. Devlet, vergilemede oran belirleyerek, uygun olmayan bir mali dengeleme sistemi uygulayarak ve bazı vergileri merkeze alarak yerel vergilendirmeye müdahale etmekte ve bu da kademeli bir yeniden merkezileşmeye

¹⁶¹⁶ Alistair Cole, “Prefects in Search of a Role in a Europeanised France”, 2011, s. 389.

¹⁶¹⁷ Cole, s. 390.

¹⁶¹⁸ Cole, s. 391.

götürmektedir. Üçüncüsü, bölge ve il yönetimleri için önemli bir yetki olan *genel yetki* maddesi kaldırılmıştır. Ayrıca, bölgelerin yeni yasal yetkilerine ek kaynaklar eşlik etmemektedir. Bunların sağlanması gerekmektedir. Dördüncüsü, komünler arası işbirliğine ilişkin 1999 yasasının uygulanmasında, komün gruplarının oluşturulması ve örgütlenmesi için kendisine temel yetki verilen *vali* güçlendirilmiştir. Bu kapsamdaki diğer bir eleştiri konusu da bölge valilerinin hem il valilerinden hem de bölge yerel yönetimlerinden daha güçlü bir duruma gelmiş olmasıdır. Yetki genişliğine bağlı olarak valinin bünyesinde güçlendirilen yetkilerin eşlik ettiği mevcut yerelleşme, aynı üniter devlette *merkezileşmenin* başka bir türde devamı niteliği gibi görünmektedir. Yetki genişliği ile yerel yönetimlere ait yerinden yönetim süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışı ortaya çıkmaktadır.

Eleştirilere bakıldığında, genellikle belli ortak noktalar belirmektedir. Buna göre, yerel vergi gelirlerine müdahale, hibelerin arttırılmasıyla Devlete bağımlı hale gelme, yerelin karar verme sürecinin dışında bırakılması, yerel bütçe yönetiminin engellenmesi, bölge ve iller için genel yetkinin kaldırılması, valinin güçlendirilmesi, yereldeki yetki genişliği hizmetlerinin yerinden yönetime karşı güçlendirilmesi, yerelleşme reformlarından uzaklaşılarak yeniden merkezileşmeye yönelinmesi, vb. gibi konularda eleştiriler yapılmakta ve düzeltilmesi için gerekli tedbirlerin alınması istenmektedir.

Grefe'e göre, düzenli olarak yenilenen yetki genişliği nadiren yerelleşmenin ritmini yakalar, özellikle de yetki genişliği valiye dayandırarak, vali genellikle güçlendirilmiş bir aktör yapılıdır. Fransız yerelleşmesindeki yetki genişliğinin seyri hep bu şekilde olmuştur.¹⁶¹⁹ Buna paralel olarak gelişen merkezileşme sürecinde de benzer durum bulunmaktadır. Chabrot'a göre, toplumu yapılandırıyor gibi görünen "merkezileşme ilkesi" daha sonra bir "merkezileşme kompleksi" ile ikiye

¹⁶¹⁹ Xavier Grefe, « L'Acte II de la décentralisation, (dans La décentralisation) », *La Découverte*, 2005, (86-117), s. 114.

katlanmaktadır. Bu ikiye katlanan merkezileşme günümüzde, merkezin rehberliğinde ve yönetiminde klasik *komuta piramidi* şeklinde yerel kararlara bir etki dizisi oluşturmaktadır.¹⁶²⁰

Sonuç itibariyle; Fransız teritoryal yönetimlerine yönelik yerelleşme reformlarına bakıldığında, özellikle 1982'den itibaren AB ile ilişkilerin giderek geliştiği, AB etkisinin daha fazla hissedildiği ve reformların da AB üzerinden gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Bu süreçte, AB'nin etkisiyle en fazla bölgeler ve komün grupları gelişmiş, küçük komünler geri kalmıştır. Bir tür “süper kentsel topluluk” olan metropollerin, cazibe merkezleri vasıtasıyla kırsal kesime de yaygınlaşacağı, ülkenin kalkınmasında, gelişmesinde önemli roller oynayacağı ve AB ülkelerinin büyük kentleri ile rekabet edebilmek için giderek yaygınlaştırılacağı gözlenmektedir. Diğer taraftan, devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin artması, vergi oranları ve tabanlarına müdahale etmesi, yerelde valilere önemli yetkiler verilmesi, mali özerkliğin kaybedilmesi ve dolayısıyla *komuta piramidi* şeklinde “yeniden merkezileşmeye” yönelmek olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yöneliş özellikle, genellikle *yerinden yönetimin ritmini* yakalayamayan yetki genişliği ve yerinden yönetim süreçlerinin birlikte yürütüldüğü Fransız anlayışının ortaya çıkması olarak değerlendirilmektedir.

Pinson'ın görüşleri, yukarıdaki eleştirilerin ve Fransız yerelleşme reformlarının özeti niteliğindedir. Pinson'a göre, ilk yerelleşme eyleminden neredeyse 25 yıl sonra çok farklılaşmış bir kurumsal manzara ortaya çıkmaktadır. Gelişen büyük şehirler, doğrudan çevrelerinden, merkezi Devletin vesayetinden daha özerk hale gelmekte ve iddialı politikaları uygulamalarını sağlayan önemli miktarda kaynak biriktirmektedirler. Kırsal alanlarda komünler, kaynakların gelişmesi için Devlete ve giderek artan bir

¹⁶²⁰ M. Christophe Chabrot, « La Centralisation Territoriale Fondement et continuités en Droit public français », *Thèse de doctorat*, Université De Montpellier I Faculté De Droit, 1997, s. 559.

şekilde illere çok daha bağımlı hale gelmektedirler. Fransa artık açıkça farklı iki yerel yönetim sistemine sahip bir şehir ülkesi haline gelmiştir.¹⁶²¹ Başka bir deyişle, çok sayıdaki küçük komün, bazı temel belediye görevlerini (çöp toplama, su, vb.) bile yerine getirecek durumda değildir. Bu nedenle, kırsal kesimdeki komünler, üst kademelere giderek daha fazla bağımlı hale gelmiştir. Artık, güçlü aktörler olarak kentsel komünler arası işbirliği yapıları yükseliştir.

Ama Fransızlar sembollere çok bağlıdırlar. Unutulmamalıdır ki Fransız toplumu ve demokrasisinin iki temel taşı hâlâ *Devlet ve komünlerdir*. Bu iki ölçek fiili politika oluşturma düzeyinde giderek zayıflasa bile, kamuoyunun gözü hâlâ üzerlerinde bulunmakta, siyasi rekabet hâlâ bu düzeyler etrafında yapılanmaktadır. Temel politika oluşturma alanları ile siyasetin alanları arasındaki bu artan ve sorunlu çelişki, genellikle kamu denetiminden kaçmak isteyen her düzeydeki politikacılar tarafından kullanılır. Bu boşluk, siyasi ve kurumsal reformların sonraki aşamalarında ele alınmalıdır.¹⁶²²

¹⁶²¹ Gilles Pinson, “Sub-national governments and central-local relationships in France”, *Senior Lecturer of Political Science, CERAPSE – TemiS, Université Jean Monnet de Saint-Etienne*, s. 34. <https://public.wsu.edu/~frg/Research/Pinson-subnational-gov.pdf>, (Erişim: 12.12.2022).

¹⁶²² Pinson, s. 35.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Akbaş, Raif, *Fransa'nın Güvenlik Stratejisi ve Afrika: Post-Modern Sömürgecilik ve Askeri Müdahaleler*, Sonçağ Yayıncılık, 2021.
- Auby, Jean-Bernard ve Jean-françois Auby, *Droit des collectivités locales*, presses universitaires de france – puf, Paris, 1990.
- Bodineau, Pierre et Michel Verpeaux, *Histoire de la décentralisation*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993.
- Burdeau, François, *Liberté, libertés locales chéries*, Paris: Cujas, 1983.
- Chapman, Brian, *L'administration locale en France*, Librairie Armand Colin, Paris, 1955.
- Çam, Esat, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul, 2000.
- Çapar, Selim, *Türkiye ve Fransa'da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare*, TİAV Yayınları, Ankara, 2015.
- Defarges, Philippe Moreau, *La France dans le Monde au XXème Siècle*, Hachette, Paris, 1994.
- Delanty, Gerard, *Inventing Europe: idea, identity, reality*, Hampshire: Macmillan, 1995.
- Detton, Herve, *L'Administration Regionale et Locale de la France*, Presses Universitaires de France, Paris, 1953.
- Drake, Helen, *French Relations with the European Union, Series: Europe and the Nation State*, Publisher: Routledge, USA, 2005.
- Dumont, Gérard-François, *Geopolitics of French territories: decentralization versus recentralisation*, Sorbonne Université, Paris, 2018.
- Forges, Jean Michel Lemoyne de, *Droit Administratif*, PUF, 1991.
- Gournay, Bernard, vd., *Administration publique*, Presses universitaires de France, Paris, 1967.
- Gros, Jean ve Jules Gros, *Le comité de salut public de la convention nationale*, (Édt. E. Plon, Nourrit), Librairie Plon, Paris, 1893.
- Gözler, Kemal, *Mahallî İdareler Hukuku*, Ekin, Bursa, 1. Baskı, 2018.

- Halévy, Daniel, *La République des ducs*, Paris, Grasset, 1972.
- Karahanoğulları, Onur, *Fransa'da Kamu Yönetimi*, Ed. Koray Karasu, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri içinde Ankara, İmge Kitabevi, (45-156), 2013.
- Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim-Fransa İspanya ve İtalya'da*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2020.
- Laignel, André et Charles Guené, *Les finances des collectivités locales en 2013*, État des lieux, France: l'Observatoire des Finances Local, Paris, 2013.
- Loughlin, John ve Sonia Mazey, *The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, published by Frank Cass & Co. Ltd., London, 1995.
- Marzelier, Christiane, *Décentralisation Acte II: Chronique des assises des libertés locales (Administration et Aménagement du Territoire)*, l'Harmattan, Paris, 2004.
- Nitas, Koraltay, "*Fransa Yönetim Sistemi; Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim*", Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2003.
- Pariante, Alain, *L'État, la décentralisation et la crise économique: concilier l'inconciliable?* Métropolitiques, Paris, 2012.
- Roskin, Michael G., *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Adres Yayınları, Ankara, 2014.
- Roux, André, *La décentralisation: Droit des collectivités territoriales*, Editeur: L.G.D.J, 2016.
- Schmidt, Vivien Ann, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, New York: Cambridge University Press, 1990.
- Tocqueville, Alexis de, *L'Ancien Régime et la Révolution*, (Édition revue et corrigée, Première parution en 1964, Édition de J.-P. Mayer), Gallimard, Paris.
- Vandelli, Luciano, *Pouvoirs Locaux*, Economica, Paris, 1991.
- Verpeaux, Michel, vd., *Les collectivités territoriales et la décentralisation - 11e édition* (Découverte de la vie publique), La Documentation Française, 2018.
- Verpeaux, Michel, *Les collectivités territoriales en France*, 3. édition, Paris: Dalloz, 2006.
- Vital-Durand, Emmanuel, *Les collectivités territoriales en France*, 7. édition, Paris: Hachette Livre, 2008.
- Wagstaff, Peter, *Regionalism in Europe*, Intellect Ltd., 1999.

Makaleler

- Agence Départementale d'Aide aux Collectivités Locales, « Synthèse de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) », *Tours*, 2014, (1-17).
- Agence Publique de Gestion Locale, « Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) », 2015, (1-15).
- Altınbaş, Deniz, « Fransa'da Yeni Yönetim ve Türkiye ile İlişkiler », *Ermeni Araştırmaları* 77, 2012, S: 42, (77-124).
- Antunes, Sandrina and John Loughlin, "The European Union, subnational mobilization and state rescaling in small unitary states: a comparative analysis", *Regional & Federal Studies*, Volume 30, 2020, (121-136).
- Arıbaş, Nazlı Nalcı, « İngiltere ve Fransa'da Merkez – Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak », *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, cilt.6, sa.1, (1-17).
- Arslan, Erkan, "Fransa'da ve Türkiye'de Yerelleşme Politikaları: İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 28, Sayı 3, Temmuz 2019, (43-71).
- Aurélié, Moriceau, « La réforme territoriale a-t-elle sauvé le Département ? » *In: Revue juridique de l'Ouest*, 2012-1, (21-45).
- Barnier, Michel, "The Future of European Regional Policy, Intereconomics", *Review of European Economic Policy*, Volume 38, November/December 2003, Number 6, (292-295).
- Baumard, Albéric, « L'action commune entre collectivités territoriales : la collectivité territoriale chef de file », *thèse en droit public*, Université d'Angers, 2012.
- Belkin, Paul, "France: Factors Shaping Foreign Policy, and Issues in U.S.-French Relations," *Analyst in European Affairs, Congressional Research Service*, May 20, 2009, (1-22).
- Bischoff, Jean Marc, "Fransa'da Valilerin Statüsünde Son Durum", *Çev. Ahmet Özer, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 2, S: 2, Mart 1993, (21-25).
- Bouchard, Aline, « Entre textes parisiens et réalités locales: l'administration départementale du Jura (1790-1793) », *Doctorat d'histoire, Université Panthéon-Sorbonne*, Paris I, 2011.
- Bouchard, Laurent, « Le préfet: un instrument de domination devenu outil de dialogue? » *Revue Gestion et Management Public*, Vol.4, no. 2, Décembre/Janvier 2016, (31-44).

- Bouet, Jean-Baptiste, “L’administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République”, *These de Doctorat, l’Université d’Angers*, Angers, 2006.
- Bouglé, Élisabeth, « Le Premier Vote des Femmes à Fontenay-Aux-Roses en 1945 », *Archives municipales, Fontenay-aux-Roses*, 2015.
- Bouvier, Michel, « Le Conseil constitutionnel et l’autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification », *Dalloz*, 2011/4 N° 33.
- Brennetot, Arnaud, “La décentralisation en France. Ambitions et limites d'un projet inachevé”, *Université de Rouen Normandie*, 2017.
- Brouard, Sylvain, et. Al., « Les lois françaises sont-elles écrites à Bruxelles? L’européanisation limitée de l’activité législative en France et ses significations », *Revue de l’Union Européenne*, n°561, septembre 2012.
- Brunet, Roger, “New cantons in France: Name games”, *The words of geography (L’Espace géographique)*, Volume 44, Issue 1, 2015, (73-80).
- Bulletin of the European Communities*, volume 5, No:10-1972, Brussels, 1972.
- Cadiou, Stéphane, “The Métropole as a Contested and Partisan Institution: Reflections on the Case of the French City of Nice”, *In Cities As Political Objects: Historical Evolution, Analytical Categorizations And Institutional Challenges Of Metropolisation* (Alistair Cole & Renaud Payre eds.), 2016.
- Caron, Matthieu, « L’autonomie organisationnelle du gouvernement : recherche sur le droit gouvernemental de la Vème République », *Thèse de doctorat*, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2014.
- Cengiz, Çağdaş, “Avrupa Birliği Tarım Politikalarında Reformlar ve Sonuçları”, *Yüksek Lisans Tezi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, 2010.
- Cesbron, Sandrine, “Modernisation de l’action publique: retour sur la loi MAPTAM”, *Brèves Droit Public, Le Petit Juriste*, 30 Mars 2021.
- Chabrot, M. Christophe, « La Centralisation Territoriale Fondement et continuités en Droit public français », *Thèse de doctorat*, Université De Montpellier I Faculté De Droit, 1997.
- Claeys, Anne-Sophie, “Sense and sensibility’: the role of France and French interests in European development policy since 1957” (*in: EU development cooperation From model to symbol edited by Karin Arts and Anna K. Dickson*), Manchester University Press, Manchester and New York, 2004.

- Cole, Alistair and Romain Pasquier, "Decentralisation in France between Capacity and Constraint", *Paper presented to the Political Studies Association's Annual Conference*, Cardiff, 25-27 March 2013, (101-130).
- Cole, Alistair, "France: Between Centralization and Fragmentation", *Oxford University Press*, New York, 2011, (308-330).
- Cole, Alistair, "Decentralization in France: Central Steering", *Capacity Building and Identity Construction French Politics*, 2006, (31-57).
- Cole, Alistair, "Not saying, not doing: Convergences, contingencies and causal mechanisms of state reform and decentralization in Hollande's France", *Macmillan Publishers Ltd.*, 1476-3419, *French Politics* Vol. 12, 2, Wales, 2014, (104-135).
- Cole, Alistair, "Prefects in Search of a Role in a Europeanized France", *Journal of Public Policy*, December 2011, (385-407).
- Cole, Alistair, "The French Socialists and European Integration", *Panel: Nationalism and Supranationalism II*, Washington, May 27-29th. 1993, (1-27).
- Cole, Alistair, "The French State and its territorial challenges", *Cardiff University, Copyright PSA*, 2010, (1-25).
- Cole, Alistair, Jeanne Chauvel ve Romain Pasquier, "Trust and Transparency in multi-level governance: new findings from the French regions", *ECPR General Conference Paper Oslo*, 06 - 09 September 2017, (1-20).
- Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, « La démocratie locale et régionale en France », *CG30(2016)06-final*, Strasbourg, 22-24 Mars 2016.
- Committee of the Regions, "Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union", *CoR Studies I- 1/2004*, Brussels, 2004.
- Cotten, Michel, « La Réforme Territoriale : Une Réforme Qui Avance, Gestion & Finances Publiques », *Lavoisier*, 2017/1, (36 - 47).
- Council of Europe, "Structure and operation of local and regional democracy, France, Situation in 1997", *Council of Europe Publishing*, Strasbourg, 1998.
- Couturier, Gregory, « Organisation institutionnelle et administrative de la France Influence de l'Union européenne, Programme de la formation », *Le CNFPT - Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, 2013.
- Crouzatier-Durand, Florence, « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative », *Presses Universitaires de France, Revue française de droit constitutionnel*, 2003/4 n° 56, (675-695).

- Çepni, Salih, “Proje, Tez ve Araştırma Makalelerinin Kavramsal ve Kuramsal Çerçevesi Nasıl Yapılandırılmalı?”, *Fen, Matematik, Girişimcilik ve Teknoloji Eğitimi Dergisi*, 2021, 4(3), (203-216).
- Çiner, Can Umut. “Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey: Public Policies and Metropolization”, *International Journal of Public Administration*, 37(8), 2014, (445-455).
- Çiner, Can Umut, “Fransa’da Kamu Yönetimi” Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi içinde, Editör Koray Karasu, *Atatürk Üniversitesi, Erzurum*, 2022, (91-116).
- Çiner, Can Umut, “Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye’ye Karşılaştırmalı Bir Bakış”, A.Ü. SBE, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, 2010.
- Demirel, Demokan, “Fransa’da Desantralizasyonun Bir Aracı Olarak Bölgeselleşme Hareketleri”, (In book: Recent Discussions In Social Sciences) (Edt. Mustafa Talas ve diğerleri), *Iksad Publications*, 2018.
- Dimitrakopoulos, Dionyssis G. et. Al., “France and the EU under Sarkozy: between European ambitions and national objectives?”, *Modern & Contemporary France* 17 (4), 2009, (451-465).
- Direction générale des collectivités locales du ministère de l’intérieur, « Les Collectivités Locales En Chiffres 2018 », *ISBN : 978-2-11-138897-0*, Cursives, Paris.
- Dreyfus, M. Ferdinand, « Les Syndicats de communes et la loi du 22 mars 1890 », *Institut de France, Académie des Science Morales et Politique*, Paris, 1892.
- Dumont, Gérard-François, « France : intercommunalité ou supracommunalité? » *Association Population & Avenir*, 2018/5, n° 740.
- Ekinci, Emre, "Devrimden Günümüze Fransız Siyasal Sisteminin Evrimi", *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(1), 2016, (149-171).
- Eliçin, Yeşeren Arıkan, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, *Görüş Dergisi*, Mart 2003, (38-51).
- Eliçin, Yeşeren, “Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, *KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 7, S: 13, Haziran 2017, (37-54).
- Erbay, Yusuf, “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 3, (Sayı: 2), 1999, (58-74).
- EU Committee of the Regions, “Devolution in France”, *CoR-Studies I-1/2005-14*, Brussels, January 2005.

- European Commission, “Public administration characteristics and performance in EU28: France”, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2018.
- European Union, Committee of the Regions, “Regional and Local Democracy in the European Union”, *COR Studies E- 1/99*, Brussels, May 1999.
- Fligstein, Neil, vd., “European Integration, Nationalism and European Identity”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 50, Number S1, 2012, (106–122).
- Floquet, Charles, « Loi Municipale du 5 avril 1884 », *Septième Édition*, Derveaux, Éditeur, Paris, 1884.
- Forges, Jean Michel Lemoyne de, « La déconcentration administrative », (Résumé de l'article par Zbornik radova Pravnog), *fakulteta u Splitu, god.* 56, 1/2019., (59-67).
- Frinault, Thomas, “La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes”, *Metropolitiques*, 2012.
- Gamache, Dominique et Mireille Grais, « La Révolution Française: Le temps des bouleversements (1789-1791) », *les Archives de l'Essonne (le conseil général)*, 2009.
- Garry, Michele, « Les Politiques de Communication des Collectivités Locales Et Le Phénomène De Sous-Traitance », *École Nationale Supérieure des Sciences de l'information et des Bibliothèques (ENSSIB)*, Université de Lyon, 1993.
- Gazagnes, Philippe, “Préfet de région, préfet de département : dilution de l'autorité de l'Etat?”, *Centre Universitaire de Recherches sur l'Action publique et le Politique (CURAPP)*, *La loi du 28 pluviôse an VIII*, PUF, Amiens, 2000, (155-170).
- Gérard, Marcou, « Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 141, 2012, (5-17).
- Gérard, Marcou, « Le système français d'administration territoriale après la Réforme ». *In: Droit et gestion des collectivités territoriales*. Tome 36, 2016. Les élections locales françaises 2014-2015, (55-67).
- Godechot, Jacques, « La période révolutionnaire et impériale (suite) », *Revue Historique*, T. 277, Fasc. 1 (561), *Presses Universitaires de France*, 1987, (167-209).
- Gomart, Thomas and Marc Hecker (eds), “Foreign Policy Challenges for the Next French President”, *Études de l'Ifri*, Foreign Policy Challenges for the Next French President, *Institut français des relations internationales (IFRI)*, Bruxelles, April 2017.

- Gözler, Kemal, “Osmanlı/Türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa’dan mı İktibas edilmiştir?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 68 (2) 2019, (413-443).
- Grandguillot, Dominique, « Collectivités Territoriales en France (2017-2018) », *Gualino éditeur*, Lextenso éditions, 2017.
- Griffith, Janice, “The French Metropole: How it Gained Legal Status as a Metropolis”, *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, France Article 3, Volume 2, Issue 1, Study Space X, Marseille 2017.
- Guéranger, David, “French Intermunicipal Institutions as Political Levels? Institutionalization and Governance in the Greater Chambéry”, *Discussion paper for the ECPR-Joint Session, Workshop 23 Governing the Metropolis*, The Impact of Global Trends on Urban Governance, (13–18), Uppsala, 2004.
- Harsany, Zoltan-Etienne, « Metz pendant la révolution Chapitre III, L'établissement du nouveau régime à Metz (1790-1791) », *Metz : Le Lorrain*, 1965.
- Herpen, Marcel H. Van, “The Foreign Policy of Nicolas Sarkozy: Not Principled, Opportunistic And Amateurish”, *Cicero Foundation Great Debate Paper*, No. 10/01, February 2010.
- Holm, Ulla, “Sarkozysm: New European and Foreign Policy into Old French Bootles?”, *Danish Institute for International Studies (DIIS), Working paper no: 30*, Copenhagen, 2009.
- Hourdin, Hugues, « Réforme territoriale : du bon usage des leurres », *Commentaires*, 2015/2, (Numéro 150), (339-342).
- Huglo, Benjamin, « La contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales », *Thèse de doctorat*, l'Université PanthéonAssas (Paris II), 2014.
- Insee, Statistique publique, « Collection Insee Références Édition 2018, Tableaux de l'économie française », *Institut national de la statistique et des études économiques*, Montrouge Cedex.
- Jouve, Bernard, “Metropolitan Government and New Forms of Legitimacy in France: The Example of Lyons”, *Regional and Federal Studies*, Vol.10:3, 2000, (45-60).
- Kada, Nicolas, « La Réforme de l'Etat Territorial », *Revue française d'administration publique n° 141*, 2012, (109-120).
- Karaer, Tacettin ve K. Öktem, “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Vali’nin Yeni Konumu”, *Mali Hukuk Dergisi*, Ocak-Şubat 1991, S: 31, (18-24).

- Karaer, Tacettin, “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 23, S: 3, Eylül 1990, (47–67).
- Kayıkçı, Sabrina, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa 'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 12, S: 3 Temmuz, 2003, (22-47).
- Kejanlıoğlu, Atagün Mert, « Le fondement constitutionnel d’une démocratie locale participative en France : l’article 72-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 », *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/1, (247-282).
- Keleş, Ruşen, “Fransa'da Yerinden Yönetim”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 3, S: 1, Ocak 1994, (3-18).
- Kuhlmann, Sabine, “decentralization in France: The “Jacobin” State Stuck between Continuity and Transformation”, *Hrvatska I Komparativna Javna Uprava*, god. 11. (2011.), br. 2., str. (311–336).
- Kutlu, Önder vd., “Mülki İdare Sisteminin Dünyadan Örneklerle Karşılaştırmalı Bir Analizi”, *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri (Kayfor 13 Bildiri Kitabı)*, Konya, (256-269).
- Ladrech, Robert, “Europeanization and French social democracy”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 3(1), 2001, (37-47).
- Lakomy, Miron, “French Foreign Policy and the EU's CFSP”, *Central European Journal of International and Security Studies*, January 2011, (134-152).
- Lane, Robert L., “The foreign policies of the Fifth Republic: A study in presidential Styles”, *Master Thesis*, The Faculty of the Department of Government The College of William and Mary in Virginia, 1981.
- Le Cour Grandmaison, Olivier, « Les non-citoyens dans la Révolution », In: *L'Homme et la société*, N. 94, 1989, *Dissonances dans la Révolution*, (19-32).
- Le Lidec, Patrick, « Chapitre 2 / La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Philippe Bezes et Alexandre Siné , *Gouverner (par) les finances publiques Presses de Sciences Po « Académique »*, 2011, (149-192).
- Lee, Jae-Seung, “Between Ideology and Europe: The French Socialists and the EMS Crisis, 1981-1983”, *International Area Studies Review*, Volume 7, Number 2, Fall 2004, (109-132).
- Lefebvre, Maxime, “L’Europe politique est-elle encore possible ?” *Le Débat*, 2004/2, No: 129, (76-88).

- Lequesne, Christian, “French Central Government and the European Political System”, *By Change and adaptation since the Single Act, Adjusting to Europe*. London: Routledge, 1996, (110–120).
- République Française, “Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines”, *Inspection Generale de L’administration* N° 22014-R, 2022.
- Lequesne, Christian, “France and the European Union: a story of reason rather than love”, *Norwegian Institute of International Affairs*, 5/2015.
- Levy, Jonah D., “Alistair Cole and Patrick Le Galès, From Chirac to Sarkozy: A New France?”, In: Cole, Alistair Mark, Le Galès, Patrick and Levy, Jonah eds. *Developments in French Politics 4*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, (1-21).
- Liberation*, 11 Septembre 1992, “Jacques Chirac”.
- Lidec, Patrick Le, « Pourquoi une nouvelle étape de la décentralisation ? Modernisation politique et compétition politique ». In : *Annuaire des collectivités locales, Tome 24, 2004, Réforme de la décentralisation, réforme de l’État*, Régions et villes en Europe, (15-24).
- Loughlin, John and Daniel L. Seiler, « Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe », *Revue Études internationales*, Volume 30, Number 4, 1999, (763-780).
- Loughlin, John, “Europe of the Regions and the Federalization of Europe”, *Publius: The Journal of Federalism*, 26: 4, 1996, (141-162).
- Loughlin, John, “Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities”, *Oxford University Press*, New York, 2001.
- Loughlin, John, “The slow emergence of the French regions”, *Policy & Politics* vol 36 no 4, The Policy Press, 2008, (559-571).
- Mabileau, Albert, “Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation”, In: *Revue française de science politique*, 47^e année, n°3-4, 1997, (340-376).
- Marcou, Gérard, “A Report for the SIGMA Programme”, *State Budget Support to Local Governments*, Paris, 1994.
- Marcou, Gérard, « Changements et permanences dans le système français d’administration territoriale », *Revue française d’administration publique*, 2012/1 (n° 141), (5-17).
- Marcou, Gérard, L’État, « la décentralisation et les régions, Institut national du service public », *Revue française d’administration publique*, 2015/4 N° 156, (887-906).

- Martins, Mario Rui ve John Mawson, "Regional Trends in the European Community and the revision of the common regional policy", *Built Environment* (1978), Vol. 6, No. 2, *Urban Impact Analysis*, 1980, (145-152).
- Meny, Yves, ed., "The Socialist Decentralization. The Mitterrand Experiment: Continuity and Change in Modern France", *George Ross, Stanley Hoffmann and Sylvia Malzacher*, New York: Oxford University Press, 1987, (248- 262).
- Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire/DGCL, « Le dénombrement des collectivités locales », Publications: "*Les Collectivités locales en chiffres 2006*", Janvier 2006.
- Ministère de L'intérieur, « Les Collectivités Locales En Chiffres, 2018 », *Direction Éditeur : DGCL – 2, place des Saussaies – 75800 Paris Cedex 08*.
- Montricher, Nicole De, "Decentralization in France", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.8, No.3, 1995.
- OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques), « Chapitre 8 : Relations Entre L'administration Centrales et Les Administration Infranationales », *Mieux Légiférer En Europe : France*, 2010, (169-179).
- OECD, « Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States », Paris, 2002.
- Okçu, Murat ve diğerleri, "Türkiye ve Fransa'da Yerelleşme ve Bölgeselleşme: AB Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi Çerçevesinde İki Üniter Devlet İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz", *TÜBİTAK Proje No: 107K336*, Isparta, 2009.
- Olivérès, Christian, « L'usure de la décentralisation, un handicap pour la France de demain? » *Dans Hérodote 2018/3 (N°170), Éditions La Découverte* (225-231).
- Ortino, Sergerio et. Al., "The Changing Faces of Federalism: Institutional Reconfiguration in Europe from east to West", *Manchester University Press*, Manchester and New York, 2005.
- Ouellet, Simon, "Quand un peuple juge un roi: La représentation de l'opinion publique et l'image du roi Louis XVI dans les Révolutions de Paris", *Mémoire présenté à la faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de Maîtriseès arts (M.A.)*, Université de Montréal, 2004.
- Pasquier, Romain ve Tudi Kernalegenn, « Les régions à petits pas, Retour sur 30 ans de démocratie régionale », In book: *30 ans de démocratie régionale. Des régions pour quoi faire?* Publié in: Berger-Levrault, 2018, (1-7).
- Persee, « Les institutions administratives issues de la réforme du 14 Mars 1964 », *Hommes et Terres du Nord*, Year 1965/1, (86-89).

- Pissaloux, Jean-Luc et Didier Supplisson, « La Loi Notre ou Une Occasion Manquée de Faire de La Région La ‘Collectivité De La Mobilité’ », *Institut national du service public, Revue française d'administration publique*, 2015/4 N° 156, (1085-1092).
- Portier, Nicolas, « Les “gagnants” et les “perdants” de “l’Acte II” ». *Pouvoirs Locaux* 59(4), 2003, (62–68).
- Première Ministre, « La Réforme de L’administration Territoriale de L’état », *L’État en mouvement*, 16 novembre 2009.
- Raymond, Patrice, « De l’Acte I’ de la décentralisation à l’Acte III’: chronologie d’un environnement territorial administratif et institutionnel en mutation », *Centre National de la Fonction Publique Territoriale-CNFPT*, octobre 2015.
- Rein, Hampus, “French Foreign and Security Policy Roles under François Hollande: A Role Theory Foreign Policy Analysis”, *Bachelor’s Thesis*, Swedish Defence University, 2016/17.
- Rémond, Bruno et Jacques Blanc, « Les collectivités locales », *Presses de la Fondation nationale des sciences politiques: Dalloz*, Paris, 1992.
- Richard, Pierre, « Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales, Ministère du budget et de la réforme de l’État », *ministère des collectivités territoriales, Paris, La documentation française*, décembre 2006, (1-170).
- Schmidt, Vivien A., “The EU and its member-states: Institutional contrasts and their consequences”, *MPIfG Working Paper*, No. 99/7, *Max Planck Institute for the Study of Societies*, Cologne, May 1999.
- Schmidt, Vivien A., « Unblocking Society by Decree: The Impact of Governmental Decentralization in France », *Comparative Politics, City University of New York*, Vol. 22, No. 4, 1990, (459-481).
- Sciolino, Elaine, “Sarkozy Outlines Foreign Policy for France”, March 1, 2007, *The New York Times*.
- Sebbane, Lionel, « Bulletin d’Information Statistique (BIS) de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) », N° 152 – Mai 2021, *Département des études et des statistiques locales*.
- Secretariat of the Commission, “Bulletin of the European Communities”, *Volume 5, No:10-1972*, Brussels, 1972.
- Sylvain Brouard, vd., « Les lois françaises sont-elles écrites à Bruxelles? L’européanisation limitée de l’activité législative en France et ses significations », *Revue de l’Union Européenne*, n°561, septembre 2012.

- Şengül, Ramazan, “Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri”, *Türkiye İdare Dergisi*, S. 445, Eylül 2005.
- Şengül, Ramazan, “Fransa’da İl Yerel Yönetimlerinin Geleceği”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: 4, S: 2, 2014, (49-56).
- Şengül, Ramazan, “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C: 2, S:2, 2012, (13-21).
- Şengül, Ramazan, “Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye (Commune) Yönetimine Etkileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2012, C: 9, S: 20, (31-44).
- Tanguy, Jean-François, « Le débat sur le gouvernement des communes et sa solution républicaine Autour de la loi municipale de 1884 », *Université de Rennes 2, Cahiers du CRHQ n° 1*, 2009.
- Tekin, Beyza Ç., “France and European Integration: An Uneasy Relationship”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* Yıl:7 Sayı:13 Bahar 2008, (131-146).
- Thoenig, Jean-Claude ve François Dupuy, « La loi du 2 Mars 1982 sur la décentralisation: De l'analyse des textes à l'observation des premiers pas », In: *Revue française de science politique*, 33^e année, n°6, 1983, (962-986).
- Thomas, Olivier, “Peut-on justifier la suppression des Départements français ? Une revue de la littérature”, *Revue française d’administration publique*, n° 154, 2015, (505-522).
- Tiersky, Ronald, “Mitterrand, France, and Europe”, *French Politics and Society*, Vol. 9, No. 1 (Winter 1991), (9-25).
- Torreblanca, José Ignacio, “Sarkozy’s foreign policy: where do European interests and values stand?”, (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior - FRIDE), *Comment*, February 2008.
- Tortop, Nuri, “Fransa'da Komünlerin (Belediyelerin) Bütçeleri, Giderleri ve Gelirleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 17, S: 3, Eylül 1999.
- Tortop, Nuri, “Fransa'da Yerel İdare Bütçeleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C: 5, S: 1, Ocak 1996, (15-22).
- Tortop, Nuri, “Fransa'da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, sayı 2, Mart 1995, (81-87).

- Troitiño, David Ramiro, et. Al., “Mitterrand and the great European design-from the Cold War to the European Union”, *Baltic Journal of European, Studies*, 7 (2), 2018, (132-147).
- Tuncer, Aziz, “Merkeziyetçiliğin Merkezinde Ademi – Merkezileşme: Fransa’da Bölgesel Politikaların Gelişmesi”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi* / 2013 Cilt: VIII Sayı: II, (185-203).
- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 12, S: 21, 2009, (259-287).
- Verpeaux, Michel, “Les Origines Historiques et Constitutionnelles”, *Les Collectivités Locales en France (içinde)*, *La Documentation Française*, Paris, 1996.
- Vie publique, “Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines”, *Inspection Generale de L’administration* N° 22014-R, 2022.
- Vincent Aubelle, “Panorama des Communes Nouvelles”, *AMF Association des Maires de France (AMF) et des Présidents d’intercommunalité*, Mars 2017.
- Virmani, Arundhati, “Regionalism in France” *Proceedings of the Indian History Congress*, 1987, Vol. 48 (1987), (675-685).
- Xavier Greffe, « L’Acte II de la décentralisation, (dans La décentralisation) », *La Découverte*, 2005, (86-117).
- Yıldırım, Nermin, “Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük’ündeki Türkçe Kökenli Kelimeler Üzerine Bir İnceleme: Ö Maddesi Örneği”, Yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021.

İnternet Siteleri

- Acteurs publics, « L’État n’a pas été pingre avec les collectivités sur la période 2003-2011 », <http://www.acteurspublics.com/2012/10/19/l-etat-n-a-pas-ete-pingre-avec-les-collectivites-sur-la-periode-2003-2011>, (Erişim: 29.12.2016).
- Agence Bretagne Presse, “Hollande : La France a besoin de la décentralisation pour ne pas se défaire”, Publié le 3/03/12, <https://abp.bzh/hollande-la-france-a-besoin-de-la-decentralisation-pour-ne-pas-se-defaire-25056>, (Erişim : 22.2.2022).
- Assemblée Nationale, « Histoire » http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/thouret_division2.asp, (Erişim : 2.3.2020)
- Assembly of European Regions, “The history of AER”, <https://aer.eu/the-history-of-aer/>, (Erişim: 26.5.2020).
- Association des Maires de France (AMF), « Le dispositif de contractualisation État-collectivités adopté à l’Assemblée (Édition du lundi 18 décembre 2017) »,

<https://www.maire-info.com/finances/le-dispositif-de-contractualisation-%C3%89tat-collectivites-adopte%C3%A0-l'assemblee-article-21399>, (Erişim: 7.10.2022).

Associations Mode d'Emploi, « Les services déconcentrés de l'État », Publié le 26/10/2021, <https://www.associationmodeemploi.fr/article/les-services-deconcentres-de-l-etat.73662>, (Erişim: 27.11.2022).

Bianet, Paris - BİA Haber Merkezi, 07 Aralık 2015, “Fransa'da Bölgesel Seçimlerin İlk Turunu Le Pen Kazandı”, <https://bianet.org/kadin/siyaset/169938-fransa-da-bolgesel-secimlerin-ilk-turunu-le-pen-kazandi>, (Erişim: 7.6.2020).

Boisseau, Prescillia, “Loi PLM et élections 2020: les maires d'arrondissement servent-ils à quelque chose ?” publié le 08/10/2019, Rue89Lyon, <https://www.rue89lyon.fr/2019/10/08/loi-plm-et-elections-2020-les-maires-arrondissement-servent-ils-a-quelque-chose/> (Erişim: 13.2.2020).

Britannica, « François Mitterrand », <https://www.britannica.com/biography/Francois-Mitterrand>, (Erişim : 7.6.2020).

Carte de France Département. “Carte des départements de France”, <http://www.cartesfrance.fr/carte-france-departement/carte-france-departements.html>, (Erişim: 22.5.2023).

Carte de France, “Région”, <http://www.cartesfrance.fr/carte-france-region/carte-france-regions.html#ixzz7WwfHdO5I>, (Erişim: 22.6.2022).

CNRTL, “Territorial”, <https://www.cnrtl.fr/definition/territorial>, (Erişim: 23.4.2023).

Club Finances, “Les financements croisés après la loi du 16 décembre 2010 – Analyse juridique”, <https://www.lagazettedescommunes.com/87292/les-financements-croises-apres-la-loi-du-16-decembre-2010-%E2%80%93-analyse-juridique/>, (Erişim: 13.6.2022).

Collectivites Locales, « L'Administration Territoriale de L'État, Les services déconcentrés », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/ladministration-territoriale-de-letat>, (Erişim: 25.11.2022).

Commune de Veyrines de Vergt, “Histoire des Maires de 1789 à 1830”, <http://www.veyrines-de-vergt.fr/histoire-des-maires-de-1789-a-1830>, (Erişim : 1.1.2017).

Codes et lois.fr, “Code de l'éducation”, <http://www.codes-et-lois.fr/code-de-l-education/toc-administration-education-organismes-collegiaux-nationaux-lo-8c9ec7f-texte-integral>, (Erişim : 17.5.2020).

- Collectivités Locales, “Historique”, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Historique_complet.pdf, ((Erişim : 6.12.2019).
- Collectivites Locales, « Repartition des Compétences” (Tableau synthétique novembre 2019) », https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Comp%C3%A9tences/1.%20les%20comp%C3%A9tences/tableau_de_compences-novembre2019.pdf, (Erişim: 24.11.2022).
- Collectivités locales.gouv.fr, “La cartographie des EPCI à fiscalité propre”, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/39412-carte_definitive_pour_poster.pdf, (Erişim: 20.10.2022).
- Colléctivités-locales gouv.fr, “Comité des Finances locales” <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/comite-des-finances-locales-cfl>, (Erişim: 9.12.2022).
- Collectivites-Locales.Gouv.fr, “Historique de la décentralisation”, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Historique_complet.pdf, (Erişim : 20.6.2020).
- Collectivites-locales.gouv.fr, “stat complète”, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QTg3O2qdN_sJ:https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/Statistiques/BilanStat_Epci_A_FP_Janv2005.xls&cd=2&hl=tr&ct=clnk&gl=tr, (Erişim : 17.5.2020).
- Collectivités Locales, « Les Collectivités Locales En Chiffres 2012 », Les collectivités locales et leur population, s. 14, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>, (Erişim : 30.7.2020).
- Collectivites Locales, “Statut de Paris - Marseille – Lyon”, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/collectivites-statuts-particuliers>, (Erişim: 20.5.2023).
- Collectivites locales, “Les services déconcentrés”, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/ladministration-territoriale-de-letat>, (Erişim: 22.5.2023).
- Collectivites locales, “Les ministres”, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/les-ministres>, (Erişim: 22.5.2023).
- Comité européen des région, “À propos du CdR”, <https://cor.europa.eu/fr>, (Erişim: 22.5.2023).
- Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, “Derniers développements concernant la démocratie locale et régionale en France (Par Prof. Jean-Marie Woehrling)”, CG/INST (8) 46, Strasbourg, 26 février 2002, <https://rm.coe.int/090000168097c099>, (Erişim :26.6.2020).

- Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, “Une Charte pour la démocratie locale”, <https://www.coe.int/fr/web/congress/european-charter-of-local-self-government>, (Erişim: 2.2.2020).
- Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, “Suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale”, <https://www.coe.int/fr/web/congress/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government>, (Erişim : 29.10.2022).
- Congrès des Pouvoirs Locaux Et Régionaux, “Une Assemblée européenne d'élus locaux et régionaux”, <https://www.coe.int/fr/web/congress/en-bref>, (Erişim : 29.10.2022).
- Conseil de l'Europe, “Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Une Assemblée européenne d'élus locaux et régionaux”, <https://www.coe.int/fr/web/congress/en-bref>, (Erişim : 26.6.2020).
- Conseil de l'Europe, “Réserves et Déclarations pour le traité n°122 - Charte européenne de l'autonomie locale”, https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/declarations?p_auth=nKQaes9V, (Erişim: 10.1.2021).
- Council of Europe, “The Council of Europe's Relations with the European Union”, <https://www.coe.int/en/web/der/european-union#:~:text=The%20European%20Union%20is%20the,%E2%80%9Cacross%20the%20board%E2%80%9D%20partner>, (Erişim: 22.5.2023).
- Cour de Compte, “Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics”, Octobre 2015, <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-finances-publiques-locales3>, (Erişim : 16.1.2017).
- Cup Rural, “La gouvernance territoriale (loi MAPTAM)”, Publié le 5 février 2014, <http://www.caprural.org/agriculture-2/2806-la-gouvernance-territoriale-loi-maptam>, (Erişim : 21.5.2022).
- Damoiseau, Nadège, « Les avancées et les revers de la révision constitutionnelle en outre-mer », <https://plc.revues.org/115#tocfrom1n3>, (Erişim: 1.1.2017).
- Déclaration de Balladur, “Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009”, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020347348>, (Erişim: 1.1.2017).
- Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, “Président de la République, sur la politique menée face à la crise économique et financière”, à Toulon le 1er décembre 2009. <http://discours.vie-publique.fr/notices/097003488.html>, (Erişim: 1.1.2017).
- Dışişleri Bakanlığı, “Avrupa Birliğinin Tarihçesi”, https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, (Erişim : 26.5.2020).

Dictionary.com, “Intermodal”, <https://www.dictionary.com/browse/intermodal>, (Erişim: 14.6.2022).

Dictionnaire français, “L’internaute.fr”,
<https://www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/agglomeration/>, (Erişim : 12.12.2020).

Direction générale des collectivités territoriales, “Les missions de la DGCL”,
<https://www.interieur.gouv.fr/ministere/organisation/direction-generale-des-collectivites-territoriales>, (Erişim: 22.5.2023).

Discours du Premier ministre François Fillon, « La Réforme de L’administration Territoriale de L’état; L’État en mouvement », 16 novembre 2009,
https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20111012/IMG/pdf/Reforme_administration_territoriale_Etat_PM_16112009.pdf, (Erişim : 12.12.2022).

Discours à l’occasion de la Semaine des Ambassadeurs by Présidence de la République, Paris, 30 August 2016. <https://uk.ambafrance.org/President-Hollande-outlines-French-foreign-policy-26084>, (Erişim : 2.2.2022).

Dumont, Gérard-François, “Les régions d’Europe: une extrême diversité institutionnelle”, Diploweb (2014), <https://ssrn.com/abstract=2381488>, (Erişim : 1.7.2020).

Eco compteur, “Mobilité Douce”, <https://www.eco-compteur.com/application/mobilite-douce-fr>, (Erişim :20.6.2022).

Editions ellipses, « La décentralisation territoriale », s. 9., https://www.editions-ellipses.fr/PDF/9782340028821_extrait.pdf, (Erişim: 26.12.2022).

Elysee, Tribune de M. François Hollande, “Président de la République, dans "Le Monde" du 8 mai 2014, sur la construction européenne, intitulée "L’Europe que je veux”. <https://www.elysee.fr/francois-hollande/2014/05/08/tribune-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-dans-le-monde-du-8-mai-2014-sur-la-construction-europeenne-intitulee-leurope-que-je-veux>, (Erişim : 22.2.2022).

Enseigner De Gaulle, “La création de la DATAR”, <http://charles-de-gaulle.org/enseigner-de-gaulle/la-creation-de-la-datar/>, (Erişim: 2.6.2019).

European Academy, "Interreg Europe", <https://www.europeanacademy.com/interreg-european-territorial-co-operation/>, (Erişim: 10.6.2020).

EU regional and urban development, “France”,
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/france/, (Erişim: 6.5.2022).

- European committee of the regions, “France”,
<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>,
(Erişim: 22.11.2022).
- European Maritime and Fisheries Fund, “Europe en France”, <https://www.europe-en-france.gouv.fr/en/european-funds/european-maritime-and-fisheries-fund-EMFF>,
(Erişim: 6.5.2022).
- European Parliament, “Treaty on European Union (TEU) / Maastricht Treaty”,
<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>, (Erişim: 26.5.2020).
- European Regional Development Fund, “Europe en France”, <https://www.europe-en-france.gouv.fr/en/european-funds/european-regional-development-fund-ERDF>,
(Erişim: 6.5.2022).
- European Social Fund, “France”, <https://www.europe-en-france.gouv.fr/en/european-funds/european-social-fund-ESF>, (Erişim: 6.5.2022).
- European Union, “A growing Community – the first Enlargement”, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1970-79_en, (Erişim: 26.5.2020).
- European Union, “France”, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/france_en, (Erişim: 26.5.2020).
- Feminist Clic, “Le binôme paritaire aux départementales : une avancée pour la parité”,
<https://feministoclic.olf.site/le-binome-paritaire-aux-departementales-une-avancee-pour-la-parite/>, (Erişim: 17.9.2022).
- Fondation Jean-Jaurès, “Rapport au Premier ministre de M. Pierre Mauroy sur l’avenir de la décentralisation (automne 2000)”, <https://www.jean-jaures.org/ressource/la-decentralisation-un-processus-en-mutation/>, (Erişim : 22.6.2023).
- Fondation Jean-Jaurès, « La réforme de 2010 », <https://www.jean-jaures.org/ressource/la-decentralisation-un-processus-en-mutation/>, (Erişim : 20.2.2023).
- Fondation Jean-Jaurès, « La Décentralisation, Un Processus En Mutation », <https://www.jean-jaures.org/ressource/la-decentralisation-un-processus-en-mutation/>, (Erişim : 11.3.2023).
- Fondation Jean-Jaurès, “De la crise économique de 1973 à l’Acte unique de 1986”,
<https://www.jean-jaures.org/ressource/union-europeenne-une-action-publique-dun-nouveau-type/>, (Erişim: 28.3.2023).

- Fortunati, Jenna, “Mobility doesn’t mean the same thing as transportation”, 26 July 2018, Mobility Lab, <https://mobilitylab.org/2018/07/26/what-is-mobility/>, (Erişim: 20.6.2022).
- Frinault, Thomas, “La réforme territoriale de 2010: un remodelage compromis ?”, Métro Politiques.eu, le 24.10.2012, <http://www.metropolitiques.eu/La-reforme-territoriale-de-2010-un.html>, (Erişim: 10.12.2016).
- Fugier, Gaston, “La Presse dans la Drôme : Mars 1852 : La centralisation décentralisée”, https://1851.fr/lieux/la_presse_dans_la_drome/, (Erişim: 13.11.2021).
- Gallica, “Le comité de salut public - La Terreur (1794)”, <https://gallica.bnf.fr/essentiels/repere/comite-salut-public-terreur-1794>, (Erişim: 22.2.2020).
- Gazete Duvar*, « Komünü Hatırlamak » , <https://www.gazeteduvar.com.tr/forum/2017/05/24/komunu-hatirlamak/>, (Erişim : 1.5.2020).
- Gouv.fr, “Collectivités locales”, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/ladministration-territoriale-de-letat>, (Erişim: 25.11.2022).
- Gouvernement.fr, “Les m tropol s”, Mis   jour le 29 septembre 2021, <https://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles>, (Erişim: 20.11.2020).
- Harvard Kennedy School, “Federalism and decentralization (in Driving Democracy – Chapter 7)”, 2007. <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Driving%20Democracy/Chapter%207.pdf>, (Erişim: 1.1.2017).
- Hennessy, Jean, “Itinéraire militant d'un politique entre milieux réformateurs et réseaux d'influence”, <https://www.cairn.info/revue-parlements1-2007-1-page-21.htm>, (Erişim : 20.2.2022).
- Hollande, François, “French White Paper On Defence and National Security”, 2013, <https://www.defense.gouv.fr/content/download/215253/2394121/White%20paper%20on%20defense%20%202013.pdf>, (Erişim: 21.2.2022).
- H rriyet*, « Le Pen », 13 Aralık 2022, <https://www.hurriyet.com.tr/dunya/fransadan-le-pene-sok-40026589>, (Erişim: 14.7.2022).
- Insee, Définitions, « Collectivité territoriale / Collectivité locale », <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1353#:~:text=Les%20collectivit %C3%A9s%20territoriales%20sont%20des,population%20d'un%20territoire%20pr %C3%A9cis>. (Erişim: 23.4.2023).

- Larousse. “France d'outre-mer”, https://www.larousse.fr/encyclopedie/autre-region/France_d_outre-mer/136636, (Erişim: 20.5.2023).
- Larousse. “France d'outre-mer”, https://www.larousse.fr/encyclopedie/autre-region/France_d_outre-mer/136636, (Erişim: 20.5.2023).
- Larousse, “Régionalisme”,
<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9gionalisme/67640>,
 (Erişim: 20.5.2023).
- Larousse, “metropole”,
<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/m%C3%A9tropole/51037>, (Erişim: 20.5.2023).
- La Commission européenne (1973-1986), “Histoire et mémoires d’une institution, s. 346”,
https://www.europeenimages.net/docs/ressources/institution/HIST_COMMISS_1973_1986.pdf, (Erişim: 10.6.2020).
- La Documentation Française, “Pourquoi une nouvelle Réform ?”,
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000511-la-reforme-des-collectivites-territoriales/pourquoi-une-nouvelle-reforme>, (Erişim : 1.1.2017).
- La Fondation Charles de Gaulle, “De la crise de mai 1968 au référendum d'avril 1969”,
<http://www.charles-de-gaulle.org/lhomme/dossiers-thematiques/de-crise-de-mai-1968/> (Erişim: 1.3.2020).
- La Gazette des Communes*, “L’administration déconcentrée – Fiche concours n°3”,
 Publié le 13/10/2019,
<https://www.lagazettedescommunes.com/31240/ladministration-deconcentree-fiche-concours-n3/>, (Erişim: 20.11.2022)
- La Toupie*, “Canton”, <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Canton.htm>) (Erişim : 8.12.2019).
- Leclerc, Georges-François, “Le préfet de région”, 23 Novembre 2015,
<http://www.prefectures-regions.gouv.fr/hautes-de-france/Region-et-institutions/Organisation-administrative-de-la-region/Le-prefet-et-ses-missions/Le-prefet-de-region>, (Erişim: 30.12.2022).
- Le Conseil constitutionnel, “Constitution du 5 Fructidor An III” (22 Décembre 1795),
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-5-fructidor-an-iii>, (Erişim : 24.5.2017).

Le Figaro, 17 Septembre 2009, “Quelles sont les compétences de la région?”
<https://www.lefigaro.fr/politique/2009/09/17/01002-20090917ARTFIG00518-quelles-sont-les-competences-de-la-region-.php>, (Erişim : 24.5.2020).

Le Gouvernement, “La Réforme des Collectivités Territoriales: une nouvelle impulsion pour les territoires”
https://www.interieur.gouv.fr/content/download/10148/95565/file/brochure_-_reforme_des_collectivites_territoriales.pdf, (Erişim: 24.10.2022).

L’État en region, “Quelles sont les compétences d’une région ?”,
<https://www.prefectures-regions.gouv.fr/Le-savez-vous/Quelles-sont-les-competences-d-une-region>, (Erişim: 21.5.2023).

L’État en region, “Quelles sont les compétences d’une région ?”,
<https://www.prefectures-regions.gouv.fr/Le-savez-vous/Quelles-sont-les-competences-d-une-region>, (Erişim: 21.5.2023).

La Métropole du Grand Paris, <https://www.metropolegrandparis.fr/fr/la-metropole-du-grand-paris#:~:text=En%20tant%20que%20premier%20p%C3%B4le,et%20de%20l'attractivit%C3%A9%20internationale>, (Erişim: 23.04.2023).

Le ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, “Israël / Palestine : 9 clés pour comprendre la position de la France”, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/processus-de-paix/>, (Erişim : 5.6.2020).

Le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Compétences des collectivités locales », Le Vendredi 12 août 2022, <https://www.ecologie.gouv.fr/competences-des-collectivites-locales>, (Erişim: 24.11.2022).

Le ministère de l’Éducation nationale et de la Jeunesse, « Les lieux d’information de l’orientation », <https://www.education.gouv.fr/reussir-au-lycee/les-lieux-d-information-de-l-orientation-4274>, (Erişim: 1.12.2022).

Le ministère de l’Intérieur et des Outre-mer, “Qu’est-ce qu’une métropole ?”
<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-sous-sites/Reforme-des-collectivites-territoriales/La-reforme/Qu-est-ce-qu-une-metropole>, (Erişim: 22.10.2022).

Le ministère de l’Intérieur, « Décentralisation »,
<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Infos-collectivites/Decentralisation-et-reforme-territoriale>, (Erişim : 29.9.2022).

Le ministère de l’Intérieur, « Départementales 2015, Les compétences du conseil départemental », 16 février 2015,
<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Departementales-2015/Les-competences-du-conseil-departemental>, (Erişim: 17.9.2022).

- Le ministère de l'Intérieur, « Préfectures », <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Prefectures/Organisation>, (Erişim : 11.1.2021).
- Le Politiste, « Le Principe d'indivisibilité de La République », <https://le-politiste.com/le-principe-dindivisibilite-de-la/>, (Erişim: 1.1.2021).
- Le portail de l'État au service des collectivités, « Historique de la décentralisation », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>, (Erişim: 5.6.2019).
- Le Réseau des pôles métropolitains, “4ème Journée nationale des pôles métropolitains”, 08 juillet 2014, https://www.adcf.org/files/Presentation_Poles_metropolitains_08072014.pdf, (Erişim: 20.10.2022).
- Les services de l'État, “Le rôle du préfet de région”, <http://www.somme.gouv.fr/content/download/1099/8490/file/role-prefet-region.pdf>, (Erişim: 13.12.2016).
- Linguee* (English-French Dictionary), « Au Petit Pied » <http://www.linguee.com/english-french/search?source=auto&query=au+petit+pied>, (Erişim: 13.12.2016).
- Merriam Webster*, « Directoire », <https://www.merriam-webster.com/dictionary/Directoire> (Erişim : 13.12.2020).
- Mendel, Kerstin, “Regional Languages in France: The Case of Breton”, University of Wisconsin–Milwaukee http://vanhise.lss.wisc.edu/ling/files/ling_old_web/lso/wpl/4.1/LSOWP4.1-09-Mendel.pdf, (Erişim: 7.1.2017).
- Ministère Chargé Des Collectivités Territoriales, « Les chiffres-clés des collectivités locales », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/WEB-Chiffres-cle%CC%81s%20des%20CL%202022.pdf>, (Erişim: 20.5.2023).
- Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, « Loi-Solidarité et Renouvellement Urbain », <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru>, (Erişim: 23.02.2020).
- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, « La contractualisation entre l'Etat et les collectivités », <https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/articles/la-contractualisation-entre-letat-et-les-collectivites>, (Erişim: 6.10.2022).
- Ministère de l'Intérieur, « La décentralisation a 30 ans », <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/2012-Dossiers/La-decentralisation-a-30-ans>, (Erişim : 3.5.2020).

Ministère de l'Intérieur, “Histoire des préfets”, <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Histoire/Histoire-des-prefets>, (Erişim: 13.12.2016).

Ministère de l'intérieur, “Les Collectivités locales en chiffres 2004”, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/colloc_chiffres_2004.pdf, (Erişim: 18.7.2020).

Mon Parcours Handicap, « DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale », <https://www.monparcourshandicap.gouv.fr/glossaire/drjscs>, (Erişim: 28.11.2022).

Oran, Baskın, “Fransa’da ve Türkiye’de Üniter Devlet Sorunu”, <http://www.baskinoran.com/makale/FransadaveTurkiyedeUniterDevletSorunu.pdf> (Erişim : 1.1.2017).

Ouest France, “Jacques Chirac et l’Europe : du “mollusque” à “la grande aventure”, <https://www.ouest-france.fr/politique/jacques-chirac/jacques-chirac-et-l-europe-du-mollusque-la-grande-aventure-5488905>, (Erişim : 19.6.2020).

Over Bloc, “Interview de M. Frédéric Puigserver, rapporteur du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Édouard Balladur”, 17 Mai 2009, <http://adf.dci.over-blog.com/article-31547750.html>, (Erişim: 1.1.2017).

Philippe, Edouard, “transformation des administrations centrales et nouvelles méthodes de travail”, 2019, https://www.cfdt-ufetam.org/download.php?file=wp-content/uploads/2019/05/projet_circulaire_transformation_admi_centrales_mai-2019.pdf, (Erişim: 4.12.2022).

Portail du Gouvernement, “Discours de François Fillon sur la réforme de l’administration territoriale de l’État”, http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/premier-ministre/discours-de-francois-fillon-sur-la-reforme-de-l-administration-territoriale-de-l-et.html (Erişim: 7.12.2016).

Pinson, Gilles, “Sub-national governments and central-local relationships in France”, Senior Lecturer of Political Science, CERAPSE – TemiS, Université Jean Monnet de Saint-Etienne, s. 28. <https://public.wsu.edu/~frg/Research/Pinson-subnational-gov.pdf>, (Erişim : 12.12.2022).

Regions-departements-france.fr, “Régions et Départements-2023”, <https://www.regions-departements-france.fr/>, (Erişim: 18.10.2022)

Régions et Départements, Les régions de la France, <https://www.regions-et-departements.fr/regions-francaises>, (Erişim: 22.6.2022).

Rapnouil, Manuel Lafont, “Alone in the desert? How France can lead Europe in the Middle East” – April 2018 – ECFR/251, 2018,

https://www.ecfr.eu/publications/summary/alone_in_the_desert_how_france_can_lead_europe_in_the_middle_east, (Erişim: 7.12.2016).

Réseau des poles métropolitains, “Carte des Pôles Métropolitains”, <http://poles-metropolitains.fr/actualites/carte-des-p%C3%B4les-m%C3%A9tropolitains>, (Erişim: 22.10.2022).

Respublica, 17 Avril 2019, “De la différenciation locale entre collectivités locales et de l’aménagement du territoire”, <http://respublica999.blogspot.com/2019/04/de-la-differenciation-entre.html>, (Erişim : 12.7.2020).

Rhone.gouv, “Direction Régionale De La Jeunesse, Des Sports Et De La Cohésion Sociale”, <https://www.rhone.gouv.fr/content/download/5291/31151>, (Erişim: 28.11.2022).

School Mouv, « Collectivité territoriale, Définition », <https://www.schoolmouv.fr/definitions/definition-183/definition>, (Erişim: 23.4.2023).

SGAE, “Relations With Parliaments And Stakeholders”, [https://sgae.gouv.fr/files/live/sites/SGAE/files/Contributed/documents/Triptyque\(EN\)\(20210604\).pdf](https://sgae.gouv.fr/files/live/sites/SGAE/files/Contributed/documents/Triptyque(EN)(20210604).pdf), (Erişim: 26.5.2020).

Salmon, Pierre, « Vertical competition in a unitary state », Centre National de La Recherche Scientifique, Pôle d’Économie et de Gestion, 1999, s. 5-7., (Bknz. Le Blog Pour l’Autonomy En Pays Basque Nord, “Decentralisation, Federalisme?” <http://www.autonomiahazi.eu/decentralisation-federalisme/>) (Erişim: 1.1.2017).

Sarkozy, Nicolas, “Discours de 6 mai 2007”, Le Mouvement Populaire, last modified, 06 May 2007, available at: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/je_serai_le_president_de_tous_les_francais, (Erişim : 8.7.2020).

Sauvé, Jean-Marc, « Régionalisation et métropolisation : retour sur la réforme territoriale », Discours 18 Mai 2018, au Conseil d’État, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/regionalisation-et-metropolisation-retour-sur-la-reforme-territoriale>, (Erişim: 22.6.2022).

Secrétariat général des affaires européennes, “Bienvenue sur le site du SGAE”, <https://sgae.gouv.fr/sites/SGAE/accueil.html>, (Erişim: 19.2.2023).

Sénat, “Contrôle de l'application de la loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat”, Loi n° 83-8 du 07/01/1983 parue au JO du 09/01/1983, <https://www.senat.fr/application-des-lois/s81820409.html> (Erişim: 25.2.2020).

- Sénat, “Les Grands Principes de la Loi Municipale de 1884”,
<https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/principes.html>, (Erişim:
10.12.2019).
- Sénat, « La loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux Libertés et responsabilités
locales », https://www.senat.fr/ct/ct04-03/ct04-03_mono.html, (Erişim : 3.5.2020).
- Sénat, “Guyane et Martinique”, <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl10-265.html>,
(Erişim : 30.7.2020).
- Sénat, “Une affirmation progressive”, <https://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-14.html>, (Erişim : 20.12.2020).
- Sénat Junior, “Qui sont-ils et comment sont-ils élus ?”, <http://junior.senat.fr/6-12-ans/les-senateurs/qui-sont-ils-et-comment-sont-ils-elus.html>, (Erişim: 22.5.2023);
- Service-Public, “En quoi consiste l'insertion par l'activité économique (IAE) ?”,
<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2284>, (Erişim: 1.12.2022).
- Sosyolojisi.com, “Raymond Poincare Kimdir, Hayatı, Eserleri, Hakkında Bilgi”,
<http://sosyolojisi.com/raymond-poincare-kimdir-hayati-eserleri-hakkinda-bilgi/32553.html>, (Erişim: 1.12.2019).
- Sputnik, “Eski Fransa Cumhurbaşkanı Chirac hayatını kaybetti”,
<https://tr.sputniknews.com/avrupa/201909261040262214-eski-fransa-cumhurbaskani-jacques-chirac-hayatini-kaybetti/>, (Erişim : 19.6.2020).
- Saint-Chamond, “Histoire d'un terroir”, s. 7, https://www.saint-chamond.fr/wp-content/uploads/2019/05/Brochure_territoire-1-60-BD-6lhcp_14504.pdf, (Erişim : 6.12.2019).
- T.C. AB Başkanlığı, “Fransa Cumhurbaşkanı Chirac Türkiye'nin AB'ye Katılım Süreci Derleme”, 2004, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=31098>, (Erişim : 27.6.2020).
- Tabarly, Sylviane, « La France: des territoires en mutation, Actes I et II de la décentralisation : évolution des compétences des collectivités territoriales, la situation en 2008 », <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutDoc3.htm>, (Erişim : 18.7.2020).
- Techno-Science.net, “Insertion sociale et professionnelle Définition et Explications”,
<https://www.techno-science.net/glossaire-definition/Insertion-sociale-et-professionnelle.html>, (Erişim: 1.12.2022).
- Terzi, Âdem, Yabancı Sözlerin Günümüz Edebiyatındaki Görünümü-1.
https://www.academia.edu/32290549/Yabanc%C4%B1_S%C3%B6zlerin_G%C3%BCn%C3%BCm%C3%BCn_Edebiyat%C4%B1ndaki_G%C3%B6r%C3%BCn%C3%BCm%C3%BCn_1, (Erişim: 23.4.2023).

- The Assembly of European Regions (AER), “A step further towards decentralisation in France Twenty years after the first law on decentralisation”, 19 February 2002, <https://aer.eu/step-towards-decentralisation-france-twenty-years-first-law-decentralisation/>, (Erişim: 26.6.2020).
- The EU's Assembly of Regional and Local Representatives, “Programmes for France”, <https://www.europe-en-france.gouv.fr/en/european-programmes-2014-2020>, (Erişim: 13.12.2018).
- Tillet, Thierry, “Histoire des Maires, Première époque: période révolutionnaire (1789-1800)”, 2004, <http://blisetborn.free.fr/mairie/HistoiredesMaires/premiereepoque.htm>, (Erişim: 18.11.2022).
- Toute l'Europe*, “Jacques Chirac, une Europe de raison”, 15.11.2019, <https://www.touteleurope.eu/actualite/jacques-chirac-une-europe-de-raison.html>, (Erişim: 20.6.2020).
- Unadel, “Décentralisation, 30 ans pour ça...”, publié le 30 avril 2004, <https://unadel.org/decentralisation-30-ans-pour-ca/>, (Erişim: 22.9.2022).
- Union Europeen, “La politique agricole commune en bref”, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_fr, (Erişim: 18.11.2022).
- Vie publique, « Déclaration de M. François Hollande sur ses priorités gouvernementales s'il est élu président de la République, Rennes le 4 avril 2012 », <https://www.vie-publique.fr/discours/184783-declaration-de-m-francois-hollande-depute-ps-et-candidat-lelection>, (Erişim: 22.2.2022).
- Vie publique, “Comment s'organise l'administration centrale ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20229-comment-sorganise-ladministration-centrale>, (Erişim: 1.12.2022).
- Vie publique, “Dans quelles circonscriptions administratives s'insèrent les services déconcentrés?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20231-les-circonscriptions-administratives>, (Erişim: 25.11.2022).
- Vie Publique, “Déconcentration et décentralisation : la réforme de l'administration territoriale de l'Etat”, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/deconcentration/>, (Erişim: 1.1.2017).
- Vie Publique, “Déconcentration: les choix de l'Etat en région pour 2005-2006”, le 27.04.2005, <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/etat-region-2005-2006/deconcentration-choix-etat-region-pour-2005-2006.html>, (Erişim: 19.12.2016);

- Vie Publique, “Qu'est-ce que l'acte I de la décentralisation ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/19608-quest-ce-que-lacte-i-de-la-decentralisation-les-lois-defferre>, (Erişim: 5.8.2018).
- Vie publique, “Intercommunalité : un nombre stable d'EPCI à fiscalité propre en 2021”, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/279886-intercommunalite-un-nombre-stable-depci-fiscalite-propre-en-2021>, (Erişim : 23.20.2022).
- Vie publique, “L'essentiel de la loi”, <https://www.vie-publique.fr/loi/20721-loi-notre-loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la>, (Erişim: 12.7.2022).
- Vie publique, “Que sont les communes nouvelles ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20184-que-sont-les-communes-nouvelles>, (Erişim: 17.10.2022).
- Vie publique, “Quelles sont les compétences des départements ?” Dernière modification : 13 décembre 2020, <https://www.vie-publique.fr/fiches/19620-quelles-sont-les-compences-exercees-par-les-departements>, (Erişim: 17.9.2022);
- Vie publique, “Qu'est-ce que la clause générale de compétence?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20105-quest-ce-que-la-clause-generale-de-competence>, (Erişim: 4.6.2022).
- Vie publique, “Qu'est-ce qu'un pôle métropolitain ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20131-quest-ce-quun-pole-metropolitain>, (Erişim: 20.10.2022).
- Vie publique, “Circonstances : Ouverture du 95ème Congrès des Maires et présidents de communautés de France, à Paris le 20 novembre 2012”, <https://www.vie-publique.fr/discours/186431-declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-la>, (Erişim : 22.2.2022).
- Vie publique, “Comment s'organise l'administration centrale ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20229-comment-sorganise-ladministration-centrale>, (Erişim: 1.12.2022).
- Vie publique, “Dépenses des collectivités : une circulaire fixe le contrat type avec l'État”, Publié le 23 mars 2018, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/38585-contrat-type-avec-letat-pour-les-depenses-des-collectivites>, (Erişim: 7.10.2022).
- Vie publique, “L'évolution de la fonction de préfet en raison de la réorganisation des administrations étatiques”, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38686-la-deconcentration-corollaire-de-la-decentralisation>, (Erişim: 25.11.2022).
- Vie publique, “La déconcentration, corollaire de la décentralisation”, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38686-la-deconcentration-corollaire-de-la-decentralisation>, (Erişim: 25.11.2022).

- Vie publique, “Le préfet : quel nouveau rôle dans l'organisation administrative française?”, <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/277854-le-prefet-quel-nouveau-role-dans-lorganisation-administrative>, (Erişim: 25.11.2022).
- Vie Publique, “Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles”, <https://www.vie-publique.fr/loi/20674-loi-maptam-action-publique-territoriale-et-daffirmation-des-metropoles>, (Erişim: 16.5.2022).
- Vie Publique, “Loi organique et loi du 17 mai 2013 relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral”, https://www.vie-publique.fr.translate.google/loi/20657-election-conseillers-departementaux-conseillers-municipaux-delegues-c?_x_tr_sl=fr&_x_tr_tl=tr&_x_tr_hl=tr&_x_tr_pto=sc, (Erişim: 15.5.2022).
- Vie publique, “Programme électoral de M. François Hollande”, <https://www.vie-publique.fr/discours/184662-programme-electoral-de-m-francois-hollande-depute-ps-et-candidat-le>, (Erişim : 22.2.2022).
- Vie publique, “Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/19604-definition-dune-collectivite-territoriale-ou-locale>, (Erişim: 27.4.2020).
- Vie Publique, “Qu'est-ce que la déconcentration?” <https://www.vie-publique.fr/fiches/20167-la-deconcentration-definition>, (Erişim: 26.3.2020).
- Vie publique, “Quel est le statut de la Corse?”, 26 avril 2018, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20150-le-statut-de-la-corse>, (Erişim: 7.3.2020).
- Vie publique, “Que sont les services déconcentrés ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20230-que-sont-les-services-deconcentres>, (Erişim: 1.12.2022).
- Vie publique, “De la démocratie de l'an I à la dictature de la Convention (1792-1795)”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/268940-convention-constitution-de-lan-i-terreur-thermidor-1792-1795>, (Erişim: 3.4.2023).
- Vie publique, “Dix questions sur les élections sénatoriales”, <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/269389-10-questions-sur-les-elections-senatoriales>, (Erişim: 22.5.2023).
- Vie publique, “Qu'est-ce que le Sénat ?”, 2023, <https://www.vie-publique.fr/fiches/19584-quest-ce-que-le-Senat>, (Erişim: 22.5.2023).
- Vie publique, “Quelle est la fonction d'un préfet ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20169-quelle-est-le-role-dun-prefet>, (Erişim: 21.5.2023).

- Vie publique, “Quel est le rôle d'un préfet de région ?”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20170-quel-est-le-role-dun-prefet-de-region>, (Erişim: 21.5.2023).
- Vie publique, “La collectivité européenne d'Alsace”, <https://www.vie-publique.fr/fiches/277866-la-collectivite-europeenne-dalsace>, (Erişim: 20.5.2023).
- Vie publique, “Quelles sont les collectivités territoriales situées outre-mer ?”, [https://www.vie-publique.fr/fiches/20142-quelles-sont-les-collectivites-territoriales-situees-outre-mer#:~:text=4%20Collectivit%C3%A9s%20d'outre%2Dmer,outre%2Dmer%20\(COM\).,](https://www.vie-publique.fr/fiches/20142-quelles-sont-les-collectivites-territoriales-situees-outre-mer#:~:text=4%20Collectivit%C3%A9s%20d'outre%2Dmer,outre%2Dmer%20(COM).,) (Erişim: 20.5.2023).
- Vie publique, Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale ?, <https://www.vie-publique.fr/fiches/19604-quest-ce-quune-collectivite-territoriale-ou-collectivite-locale>, (Erişim: 23.4.2023).
- Vie publique, Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale ?, <https://www.vie-publique.fr/fiches/19604-quest-ce-quune-collectivite-territoriale-ou-collectivite-locale>, (Erişim: 23.4.2023).
- Villepin, Dominique de ve Jean-François Cope, le 05/11/2004, “Libertés et responsabilités locales - Entrée en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004”, Le Moniteur, <https://www.lemoniteur.fr/article/libertes-et-responsabilites-locales-entree-en-application-de-la-loi-n-2004-809-du-13-aout-2004.438874>, (Erişim : 4.5.2020).
- Vuilleumier, Mireille, “La décentralisation : répartition des compétences”, <http://www.maires90.asso.fr/ADMF/fichiers1/formations/2014/Decentralisation.pdf>, (Erişim: 22.10.2022).
- World postal codes, “Haute-Loire Post Codes: France”, <https://worldpostalcode.com/france/auvergne-rhone-alpes/haute-loire>, (Erişim: 20.10.2022).

Yasal Mevzuat

Charte européenne de l'autonomie locale, Strasbourg, 15.10.1985.

Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), Élysée.

Constitution du 14 janvier 1852, Second Empire.

Constitution de la République française, 1946, IV. République.

Constitution de la République française, 1958, V. République.

Circulaire du 16 juin 2004 relative à l'application du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

Décret du 14 décembre 1789, Archives Parlementaires de la Révolution Française, Année 1878, 10.

Décret du 22 décembre 1789, Archives Parlementaires de la Révolution Française, Année 1880, 11.

Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions, JORF n°233 du 6 octobre 2004 page 17080, texte n° 26.

Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041789766>, (Erişim: 25.11.2022).

Décret n° 83-304 du 14 avril 1983 relatif au transfert de compétences aux régions en matière de formation professionnelle, JO 15-04-1983.

Décret n°63-112 du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué, JORF du 15 février 1963.

Décret n°64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale, JORF du 20 mars 1964.

Décret n°64-252 du 14 mars 1964 Portant Création Des Commissions De Développement Economique Régional, JORF du 20 mars 1964.

Décret n°82-243 du 15 mars 1982 portant approbation de la convention type départementale prévue à l'article 26 de la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 17 mars 1982.

Décret n°82-866 du 11 octobre 1982 relatif à la composition et au fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux, JORF du 12 octobre 1982.

Décret n°83-68 du 2 février 1983 relatif au comité régional des prêts institué par l'article 68 de la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 4 février 1983.

Décret n°84-139 du 24 février 1984 relatif au Conseil national des transports, aux comités régionaux des transports, et aux commissions régionales des sanctions administratives, JORF du 26 février 1984.

Décret n°92-604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration, JORF n°0154 du 4 juillet 1992.

Décret n°97-463 du 9 mai 1997 modifiant la Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

Decret No 82-956 du 3 novembre 1982 relatif a la composition du Comite interministeriel de la formation professionnelle et de la promotion sociale, JORF du 26 février 1984.

Décret sur la Décentralisation administrative du 25 Mars 1852, AD Marne - Bulletin des Lois No: 3855, <http://www.cndp.fr/crdp-reims/ressources/dossiers/prefets/decret1852.htm>

La Loi du 28 pluviôse an VIII, (17 février 1800), Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP), PUF, 2000.

Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n°75 du 29 mars 2003.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité (1), JORF n°293 du 19 décembre 2003.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004.

Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique (1), JORF n°0173 du 28 juillet 2011.

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (1), <https://www.vie-publique.fr/Loi/20721-Loi-notre-Loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la>, (Erişim: 4.6.2022).

Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, JORF du 14 juillet 1983.

Loi Pasqua III - Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire,

<https://www.doctrine.fr/l/texts/lois/JORFTEXT000000531809?initial=true>,
(Erişim : 13.11.2021).

Loi no 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (1), Journal Officiel de la République Française, 18 Mai 2013.

Loi no 91-1384 du 31 décembre 1991 modifiant le tableau no 7 annexé au code électoral relatif à l'effectif des conseils régionaux et à la répartition des sièges entre les départements (1), JORF n°1 du 1 janvier 1992.

Loi no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la Loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales (1).

Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (1).

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (1), JORF n°0182 du 8 août 2015.

Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République JORF n°33 du 8 février 1992.

Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, Bulletin des Lois, 29 Ağustos 1871, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k210060p/f110>, (Erişim: 14.12.2020).

Loi du 18 Juillet 1837 Sur L'administration Municipale, Bibliothèque nationale de France, Paris, 2010.

Loi du 21 Mars 1831 Sur L'organisation Municipale, Bibliothèque nationale de France, Paris, 2010.

Loi du 22 Juin 1833 Sur L'organisation des Conseils Généraux de Département et des Conseils d'Arrondissement, Bibliothèque nationale de France, Paris, 2010.

Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse (1), JORF du 23 janvier 2002.

Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte (1), JORF n°0284 du 8 décembre 2010, texte n° 2.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, Journal officiel publiée au Journal Officiel du 17 décembre 2010.

Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0014 du 17 janvier 2015.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Loi n° 70-1297 du 31 Décembre 1970, journal officiel de la république française.

Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, JORF du 9 juillet 1972.

Loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris, Journal officiel de la République Française (JORF), 1 Janvier 1976.

Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, Journal officiel de la République Française (JORF), 11 Février 1980.

Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, Journal officiel de la République Française (JORF), 1 Janvier 1983.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983.

Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, Journal officiel de la République Française (JORF), 10 janvier 1985.

Loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux, JORF du 11 juillet 1985.

Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux, JORF du 8 janvier 1986.

Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse (1), JORF n°111 du 14 mai 1991.

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF n°160 du 13 juillet 1999.

Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Journal officiel de la République Française (JORF), 18 juillet 1971.

Loi n°75-356 du 15 mai 1975 Portant Reorganisation de La Corse, JORF, 16 Mai 1975.

Loi n°82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative, Journal officiel de la République Française (JORF), 3 Mars 1982.

Loi n°82-974 du 19 novembre 1982 Modifiant Le Code Electoral et Le Code des Communes Relative A L'election des Conseillers Municipaux et Aux Conditions D'inscription des Francais Etablis Hors de France Sur Les Listes Electorales, 20 Novembre 1982.

Loi no 75-678 du 29 juillet 1975 qui supprime la patente et institue une taxe professionnelle, Journal officiel de la République Française (JORF), 31 juillet 1975.

Loi n°2013-403 du 17 mai 2013, Association des Maires de France, 7 octobre 2013.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, TBMM Basımevi, Ağustos 2020 – Ankara.

Raporlar

Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales, Conseil de L'Europe, 2016.

Rapport d'Information sur l'évaluation de l'impact de la Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRe), Assemblée Nationale, N° 2539, 18 décembre 2019.

Rapport d'Attali pour la libération de la croissance française, Vie Publique, Janvier 2008, (1-245).

Rapport de Balladur pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009, JORF n°0055 du 6 mars 2009, Texte n°1.

Rapport de Pascal Charvet, Refonder l'orientation, Un enjeu État-régions, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) (France) 2019.

Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, Cour de Compte, Octobre 2015, <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-finances-publiques-locales3>, (Erişim : 16.1.2017).

Rapport public thématique, Les Services Déconcentrés de l'État, Cour des comptes, le 5 décembre 2017, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171211-rapport-services-deconcentres-Etat_0.pdf, (Erişim : 17.7.2022).

Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009, Déclaration de Balladur, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020347348>, (Erişim: 1.1.2017).

Rapport au Premier ministre de M. Pierre Mauroy sur l'avenir de la décentralisation (automne 2000), Fondation Jean-Jaures, <https://www.jean-jaures.org/ressource/la-decentralisation-un-processus-en-mutation/>, (Erişim : 22.6.2020).

Rapport d'information de M. Alain Gest déposé sur la mise en application de la Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Vie publique, 28 juin 2006, <https://www.vie-publique.fr/rapport/28500-rapport-sur-la-Loi-13-aout-2004-libertes-et-responsabilites-locales>, (Erişim : 1.5.2020).

Rapport de Lambert, Vie Publique, Décembre 2007, s. 1-42.

OECD report, 'France', 2010, s. 143, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706765.pdf>, (1.8.2020).

Rapport de Delevoye-Mercier, Rapport d'information Fait au nom de la mission commune d'information (1) chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Tome I, no: 447, Session Ordinaire de 1999-2000.

Rapport de Mézard, Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales, N° 300 Session Ordinaire de 2011-2012, Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 janvier 2012.

Sixth Periodic Report on the socio-economic situation and development of the regions of the European Union, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

ÖZET

Fransa’da yerelleşme reformları 1982 yılında başlamış, “Acte serisi” olarak üç dönem halinde otuz beş yıl devam ederek 2018 yılında tamamlanmıştır. Önemli değişim ve dönüşümlerin yaşandığı reformlarda teritoryal yönetimler önemli yetkiler elde etmiş ancak her reform döneminin sonuna doğru özellikle mali özerkliğe ilişkin elde edilen kazanımlar merkezi yönetim tarafından geri alınmış ve merkezileşme eğilimleri artmıştır. Reformlarda, özellikle AB bölgesel fonları, AB kriter ve normları reformlarda etkili olmuş ve dolayısıyla reformlar Fransa’nın AB’ye endeksli politikaları üzerinden şekillenmiştir. Bu çalışmanın asıl amacı, Fransa’da teritoryal yönetimlere ilişkin yerelleşme reformlarının incelenmesi ve reformların, AB’ye endeksli politikalar üzerinden şekillendiğinin ortaya konulmasıdır. Diğer bir amaç da yerelleşme sürecinde yerel yönetimlere verilen yetkiler artmasına rağmen merkezi otoritenin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin arttığı, mali özerkliklerin kısıtlandığı ve yerelde valilere önemli yetkiler verildiği ve dolayısıyla “yeniden merkezileşmeye” yönelişin başladığının belirlenmesidir. Ayrıca, ülkemiz de dahil olmak üzere dünya ülkelerine örnek olan Fransız yerelleşmesine ilişkin olarak güncel bilgilerle alan yazınına katkı sunmak da hedeflenmektedir. Bu kapsamda, Fransız yerelleşmesiyle ilgili alan yazınında sınırlı çalışmanın olduğu; dolayısıyla, bu çalışmanın önemi de ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan, çalışmaya zenginlik katmak için, çalışmanın başlangıcı, 230 yıl geriye götürülmüş ve yerelleşme uygulamalarının henüz başlamadığı ama ilginç belediyeçilik deneyimlerinin kazanıldığı 1789-1980 arası dönem de incelenmiştir. Çalışmanın *yöntemine* gelince; çalışma, niteliksel araştırma yöntemlerine ve metodolojik açıdan ulusal ve uluslararası alanda yayınlanan akademik makalelere, uluslararası kitap bölümlerine ve literatür taramasına dayalıdır. *Kapsam* olarak çalışma beş bölümden oluşmaktadır. *Birinci* bölümde, “kavramsal çerçeve ve literatür tarama”; *ikinci* bölümde “Fransız yerel yönetimlerinin kısa tarihi” incelenmiştir. “Yerelleşme reformlarında 1. dönem (1982-2002): vesayetin kaldırılması”, *üçüncü* bölümde; “yerelleşme reformlarında 2. dönem (2002-2012): bölgeler ön planda”, *dördüncü* bölümde; “yerelleşme reformlarında 3. dönem (2012-2017): metropoller yükselişte”, *beşinci* bölümde incelenmiştir.

Anahtar kelimeler: *Yerelleşme, Dekonsantrasyon, Merkezileşme, AB, Reform*

ABSTRACT

Decentralization reforms in France started in 1982 and were completed in 2018, continuing for thirty-five years in three terms as the "Acte series". In the reforms in which important changes and transformations were experienced, the territorial governments gained important powers, but towards the end of each reform period, especially financial autonomy were taken back by the central government and centralization tendencies increased. Especially the EU regional funds, EU criteria and norms have been influential in the reforms, and therefore the reforms have been shaped by France's EU policies. The main purpose of this study is to examine the decentralization reforms, and to reveal that the reforms are shaped through EU policies. Another aim is to determine that although the powers given to local governments, the central authority's control over local governments has increased, financial autonomy has been restricted and local governors, and thus the tendency towards "recentralization" has begun. In addition, it is also aimed to contribute to the literature with up-to-date information on French decentralization, which is an example for the world's countries, including our country. In this context, there is limited work in the literature on French localization; therefore, the importance of this study also emerges. On the other hand, in order to enrich the study, the beginning of the study was taken back 230 years and the period between 1789 and 1980 was also examined. In this period, decentralization practices had not yet started but interesting municipal management experiences were gained. As for the method of the study, the study is based on qualitative research methodologically, and national and international academic articles, international book chapters and literature review. The scope of the study consists of five parts. In the first part, "conceptual framework, and literature review"; in the second part, "the short history of French local governments" are examined. "1st period in decentralization reforms (1982-2002): abolition of tutelage", in the third part; "2nd period (2002-2012) in decentralization reforms: regions at the forefront", in the fourth part; "3rd period in decentralization reforms (2012-2017): rising of metropolises", in the fifth chapter, are examined.

Key words: *Decentralization, Deconcentration, Centralization, EU, Reform*