

Fransa'da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı

Murat AKÇAKAYA*

ABSTRACT

In this article, we will examine the local governments in France where there are three types of local governments. These are municipalites, departments and regions. The local governments in France are autonomous establishments that are governed by organs chosen by themselves.

GİRİŞ

Bir siyasal-yönetimsel örgütlenme biçimi olan, yerel bir topluluktaki halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayan, yerel halkın seçtiği organlarca yönetilen yerel yönetimler, merkezi yönetimin gerekleri çerçevesinde genel toplumsal örgütlenmeye paralel biçimde yapılandırılmaktadır. Bu yüzden, ülkelerin tarihsel geçmişi, otoriter, totaliter ya da demokratik olarak ifade edilebilecek siyasal rejimi, ekonomik düzeni ve iktidarların genel olarak dünyayı algılayışı, yerel yönetimlerin oluşturulmasında, yeniden düzenlenmesinde etkili olmaktadır.

Üniter bir devlet yapısına sahip olan Fransa'da özellikle 1981-1983 arasında gerçekleştirilen bir dizi reform ile yerel yönetimlerin yetkileri artırılmış, yerel yönetim birimleri arasındaki ve bunların merkezi yönetimin taşra örgütleriyle olan ilişkileri yeniden düzenlenmiştir.

Fransa'da üç tür yerel yönetim birimi vardır. Bunlardan en büyüğü, bölgesel yerel idarelerdir. İkinci kademedede, bizdeki il özel idarelerine benzeyen il yerel yönetimleri vardır. Üçüncü olarak, "komün" denilen, bizdeki belediyelere tekabül eden, fakat en küçük yerleşme biriminden en büyüğüne kadar aynı mevzuata tabi olan birimler vardır. Fransa'da köy yoktur. Köy durumunda olan küçük yerleşme birimleri de "komün" denilen belediye statüsüne tabidir.

Yürürlükte bulunan Fransız Anayasası yerel yönetimleri 72. maddesinde düzenlemektedir. Yukarıda belirttiğimiz yerel yönetimler, kendi seçtikleri organlarca yönetilen özerk kuruluşlardır. Madde uyarınca yeni yerel yönetim birimleri yasayla oluşturulabilecektir. Anayasa aynı maddeyle merkezden yönetimin temsilcilerine yerel yönetimler üzerinde denetim (ilke olarak hukuka uygunluk) yetkisi tanırken; 34. maddeyle de çıkarılacak bir yasa ile yerel yönetimlerin özerklik, yetki ve akçal durumlarına ilişkin genel ilkeleri belirlemesini öngörmüştür.

(*) Araş. Gör. Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü.

Fransız yerel yönetimlerinin incelendiği çalışma üç kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda Fransız yerel yönetimleri genel olarak ele alınmış, ikinci kısımda yerel yönetim organları ile yetki ve görev bölüşümü incelenmiştir. Son kısımda yerel yönetimler üzerinde denetim ve halkın karar alma sürecine katılımı değerlendirilmiştir.

I- FRANSA'DA GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLER

A- Fransa'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Fransa'da yerel yönetimlerin tarihsel kökeni Fransız Devrimi ve Napolyon dönemine kadar uzanmaktadır. Ancak, güçlü bir merkezîyetçi yapının olmasıyla, yerel yönetimler arka planda kalmış ve merkezin yoğun denetimine tabi kılınmıştır (Eke,1982:69-70). Bu güçlü merkezîyetçilik anlayışı yaklaşık ikiyüz yıl kadar sürmüş ve 1970'lerden sonra başlayan girişimlerle katı merkezîyetçiliğin yumuşatılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amaçlanmıştır (Çitçi,1989:28). 1982 yılındaki yasal düzelemeye kadar iki kademeli bir yerel yönetim yapısı mevcut idi. Bunlar, il özel idareleri ve belediyeler (komünler) dir. Merkezi yönetimin taşra örgütü olan il, aynı zamanda birer yerel yönetim birimidir. En küçük yerleşme biriminden büyük kentsel yerleşmelere kadar her bir yerleşme birimi bir belediye (komün) olarak kurulmuştur ve her biri yetkiler ve organlar olarak aynı yapıya sahip olmuşlar ve aynı tür idari vesayet altında bulunmuşlardır (Mabileau,1989:18).Fransa'da yerel yönetimler tüzelkişiliği ve özerkliği mevcut kurumlar olarak kurulmuş olmasıyla birlikte, gelişmesi, yetki ve görevleriyle güçlenmesi, dönem olarak özellikle 1980'li yıllara, gelişmenin niteliği olarak da taşra örgütlerinden yerel yönetimlere yetki, sorumluluk ve görev aktarılması ile oluştuğu görülmektedir. Bölge yerel yönetimi de aynı düzeyde taşra teşkilatı olan yapıya yerel bir yapının eklenmesiyle 1982'de oluşturulmuş ve 1986 yılında ilk bölge yerel meclisi seçilmiştir. Dolayısıyla Fransız yerel yönetimlerinin gelişimini, merkezîyetçi yapının taşra örgütünden ayrı ele almak yanlış sonuçlar verebilir. Yerel yönetim yapısında gelişme seyri genel olarak, tarihsel süreç içerisinde yapılan düzenlemeler ile her iki yönetim (merkezi yönetimin taşra örgütü ve yerel yönetimler) arasında yetki ve görev dengesinde ayarlamalar yapılması ve özellikle, 1980'den sonra bu dengenin yerel yönetimler lehine düzenlenmesi şeklinde görmek mümkündür (Kavruk,1999:128-129).

Fransa'nın yeni yerel yönetim düzeni ve bu yapının işleyişi ağır eleştirilere uğramıştır. Siyasetçiler, aydınlar ve bilim adamları arasında geleneksel olarak uzun yıllardır süregelen merkezîyetçi yapıyı savunanlar tarafından, vesayetin niteliğinin değişmesi ve alanının daraltılması, merkez dışında yeni ve geniş yetkili güç odaklarının oluşmasına yol açtığı, bu durumun feodalleşme olarak yorumlandığı da belirtilmektedir (Keleş,1994:54-56-Bozkurt,1990:150).

Özellikle 1981-1983 arasında gerçekleştirilen bir dizi reform ile yerel yönetimlerin yetkileri artırılmış, yerel yönetim birimleri arasındaki ve bunların merkezi yönetimin taşra birileriyle olan ilişkileri yeniden düzenlenmiştir. Bu tarihlerde Sosyalist Cumhurbaşkanı Mitterand yönetimi döneminde yapılan bu reform, yerel yönetimlere yönelme ve uygulanabilirlik açısından önceki reformlardan ayrılmaktadır (Meny,1988:275).

1789 Fransız Devrimi dönemine kadar dayandırılan yerel yönetim sisteminde ilk başta merkezden atanan belediye başkanları ile yönetim sözkonusu olmuş, bu açıdan 1830'lu yılların başında ilk kez yerel meclisler halkça seçilen temsilcilerden kurulmaya başlamıştır. 1871 ve 1884 yıllarında il ve belediye yerel yönetim birimleri özerk ilkeler çerçevesinde yeniden düzenlenmiş, ancak İkinci Dünya Savaşı'na kadar yerel yönetimler merkezi yönetimin yoğun vesayet denetimi altında kalmıştır(Karaer,1990:65-66).

İkinci Dünya Savaşı'nda 1980'li yıllara kadar benzeri uygulamalar devam etmekle birlikte, özellikle mali açıdan yerel yönetimler özerkliğinde bir gerileme olduğu belirtilmektedir(Karaer,1990:53). 1981 yılında François Mitterand'ın Cumhurbaşkanlığına seçilmesi ile birlikte, 1982 - 1986 yılları arasında yapılan yasal düzenlemeler ile hem yeni bir yerel yönetim birimi olan bölge kurulmuş, hem de yerel yönetim yetki ve görevleri artırılmıştır. Bu temel düzenlemeler sonrasında bazı düzenlemeler daha yapılarak, oluşturulan sistemin eksiklikleri giderilmeye çalışılmış ve bugünkü yerel yönetim birimlerinin yapıları sağlamlaştırılmıştır.

Şubat 1992 tarihinde merkezi yönetimin taşra örgütü yeniden düzenlenmiş, taşrada yönetimin yetki genişliğine sahip bölge, il ve ilçeden oluşan üç kademeli mülki idare yapısıyla sağlanacağı hüküm altına alınmış, bundan ayrı olarak kanunla veya Danıştay kararı ile çeşitli coğrafi bölgelerde yetki genişliğine dayalı diğer ayrıcalıklı birimlerin kurulabileceği ifade edilmiştir (Gohin, 1994:31). Taşra teşkilatındaki bu düzenleme yerel yönetim birimlerini doğrudan etkileyen bir düzenleme olmayıp, hizmet bölüşümünde taşra idaresinin yeri ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarıyla ve yerel idarelerle ilişkileri netleştirmiştir.

Batının önde gelen ülkelerinde tutucu politikaların gündemde olduğu bir dönemde, yerel yönetim birimlerine yeni görev-yetkiler aktarma, akçal kaynaklar yaratma, organ ve işleyişlerini daha demokratik yapacak önlemler getirmek genel amacına dönük bir reform Fransa'da olduğu kadar dünya kamuoyunda da ilgiyle izlenmiştir (Karaer,1990:54).

B- Fransa'da Bugünkü Yerel Yönetim Yapısı

1- Hukukî Çerçeve

Anayasanın 72. maddesine göre, Fransız Cumhuriyetinin mahalli idareleri şunlardır : belediyeler (commune), iller (departmentler) ve deniz aşırı bölge idareleri. Bunların dışında herhangi bir idari birim ancak kanunla konulabilir. Bu

idareler, kanunla düzenlenen şartlar çerçevesinde ve seçilmiş meclisler aracılığıyla kendilerini serbest bir şekilde yönetirler.

Fransız Anayasası'nın 74. maddesi, denizaşırı bölge idarelerinin Cumhuriyetin genel çıkarlarına uygun, ancak kendi bölgelerinin çıkarlarını da hesaba katan özel bir yapılanmaya sahip olabileceklerini belirtir. Anayasanın 34. maddesi gereğince mahalli meclislerinin seçim sistemiyle ilgili kurallar kanun ile konulur. Kanun, aynı zamanda mahalli idarelerin bağımsız yönetilmelerinin temel ilkelerini, tasarruf edecekleri yetkileri sınırlarını ve kaynaklarını da belirler (İçişleri Bakanlığı, 1999:259).

Belediyelerin yönetimiyle ilgili yasal düzenlemeler belediye mevzuatı adı altında birçok kanundan oluşmaktadır. Bu mevzuat 1884'den beri yapılan ve en son 6 Şubat 1992 Kanunuyla belediyeler arası işbirliğini sağlamak açısından tekrar düzenlenen kanunlardan oluşmaktadır.

İllerin yönetimiyle ilgili yasal düzenlemeler büyük bölümüyle 10 Ağustos 1871 tarihli Kanun, 2 Mart 1982 tarihli Kanun ve (7 Ocak 1983, 22 Temmuz 1983 ve 10 Haziran 1985 tarihli) yetkilerin aktarılması hakkındaki kanunlardan oluşmaktadır (Ünüsün, 1996:3).

Bölgeler için temel referanslar da 5 Temmuz 1972, 2 Mart 1982 kanunları ile (7 Ocak 1983, 22 Temmuz 1983 ve 10 Haziran 1985 tarihli) yetkilerin aktarılması hakkındaki kanunlarda yer almaktadır.

2- Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı ve Bunların Yerel Yönetimlerle İlişkileri

Merkezi idarenin taşra teşkilatı üç birim şeklinde teşkilatlanmıştır : bölgeler (region) (26), iller (department) (100) ve ilçeler (arrondissement) (336). Bölgeler ve iller hem merkezi idarenin hem de mahalli idarelerin teşkilatlandığı idari birimlerdir. Bakanlar Kurulu kararıyla atanan vali (prefect) bölge ve illerde merkezi hükümeti temsil eder. İlçeler ise illere bağlı yerlerdir ve bir kaymakam tarafından yönetilir. Vali, kendi bölge ya da ilinde merkezi hükümetin yerinden yapılması gereken (polis, tarım, bayındırlık, sağlık, dayanıma, çevre, istihdam vb.) görevlerini yerine getirmekle görevlidir. Bununla birlikte, yürütmeye bağlı olmayan (yargı gibi), ya da özel bir hiyerarşik yapıya sahip olan hizmetler (eğitim, fabrika denetimi gibi) valinin idaresi altına alınmaz (İçişleri Bakanlığı, 1999:263).

2 Şubat 1992 tarihli Cumhuriyetin Bölgesel İdaresiyle İlgili Kanun, genel kural olarak, yetkilerin merkezden dağıtılmasını ve kaynakların farklı seviyelere göre tahsis edilmesini kabul etmiştir. Bu, subsidiyarite (hizmetlerin en yakın birimce yerine getirilmesi) prensibinin tüm kamu yönetimlerine ve hizmetlere uygulanması anlamına gelmektedir.

Merkezi hükümetin temsilcileri ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler konusunda 2 Mart 1982 tarihli kanun ile belediye, il ve bölgelerin bağımsız

yönetilmeleri ve haklarının teminat altına alınması sağlanmıştır. Valiler ve kaymakamlar diğer görevlerinin yanında yerel yönetimlerin kararları üzerinde idari denetimde (kanunilik denetimi, bütçe denetimi) bulunurlar.

Devlet, (ziraat ve altyapı yatırımları gibi) belirli teknik hizmetlerde yerel yönetimlere, özellikle belediyelere, belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için yardımcı olabilir.

3- Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler

1982 yılındaki Reformun önemli özelliği, üst düzeydeki yönetimlerin alt düzeydeki yönetimlerin işlerine kesinlikle karışmamasıdır. Yerel yönetimler arasında astlık üstlük ilişkisi bulunmamaktadır. 1982 yılında çıkarılan yasada, Bölge Meclislerinin, yetkilerini, illerin ve komünlerin bütünlüğüne, özerkliğine ve görev alanlarına saygılı olarak kullanılacakları belirtilmektedir. Ancak istisnai bazı durumlar için bağımlılık ilişkisi bulunmaktadır. Birincisi; Bölge Yönetiminin izin vermesi durumunda il yönetimi, ekonomik gelişme konularında Bölge Yönetimine karışabilmektedir. Ekonomik gelişmeye katkısı olabilecek yardımların yapılması Bölge Yönetimlerinin görevidir. Öteki birimler ancak Bölge Yerel Yönetiminin yaptığı yardımları tamamlamak üzere devreye girebilirler. İkincisi de; Bölgenin, yasaların kendisine tanıdığı yetkileri kullanıp tüketmesinden sonra iller işe karışabilirler.

İkincil ilişki, il yönetimlerinin bölge etkinliklerine katılmasıyla ilgilidir. Bölge Planlarının hazırlanması sürecinde olduğu gibi Bölgenin il'e danışması durumunda zorunlu katılmadan, eğitim planlarının hazırlanmasında il'in olurunun alınması durumunda il yönetiminin uygun görmesi zorunluluğundan, yasaların il ve bölge çalışmalarının uyum içinde yürütülmesini zorunlu tuttuğu durumlar, yapılan komisyon çalışmalarında da zorunlu eşgüdümden söz edilir.

Fransa'da il yerel yönetimi belediyelerin ağabeyidir. Onun yardımına koşar ve ona destek olur. Ancak her iki yönetim arasındaki ilişkinin vesayet ilişkisine dönüşmesinin önüne geçmek için ilişkiler "yardım" ve "işbirliği" çerçevesinde düzenlenmiştir.

Yardımlaşma : İller, belediyeler ve çeşitli kamu kuruluşları kendi aralarında yardımlaşma kuruluşları oluşturabilirler. Bu kuruluşların görevi, belediyelere ve birliklere teknik, hukuki ve parasal yardım sağlamaktır. İller, belediyelere ve daha çok kırsal nitelikli belediyelere karşılıksız parasal yardımlar da yapmaktadırlar.

İşbirliği : Bu ilişki, birçok komünün yerel halka bazı kamu hizmetlerini sunmada maddi güçlük çekmesi nedeniyle ve bu sorunun aşılmasında işbirliğinin çıkar yol olarak görülmesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır (Keleş, 1994:36-37).

II- YEREL YÖNETİM ORGANLARI VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV VE YETKİ BÖLÜŞÜMÜ

A- Yerel Yönetim Organları

158

Fransa'da yerel yönetimler; belediyeler (komünler), iller (department) ve yeni oluşturulan bölge (region) yerel yönetimlerinden oluşmaktadır. Paris'in anakent yönetimi, tarihsel gelişimi ve başkent statüsünden dolayı özel bir konumu vardır. Paris'ten başka Lyon, Marsilya, Toulouse ve Nice'de iki kademeli anakent yönetimi mevcuttur (Çitçi,1989:32). Ayrıca belediye birlikleri ve yerel karma ekonomi şirketleri de kurulmuştur (Tortop,1995:81). 1990 yılında Fransa'da temel yerel yönetim birimleri olarak 36 binden çok komün, 100 department ve 27 region yerel yönetimi vardır. 9 anakent belediyesi ve 18 binden fazla belediye birliği olduğu ifade edilmektedir(Keleş,1994:4).

1- Belediyeler

Temel yerel yönetim birimi olarak belediye, en küçük yerleşim yerinden en büyüğüne kadar bütün yerleşim mekanlarında kuruludur. En küçük yerleşim yerleri de köy değil, birer belediye yerel yönetim birimi olarak kurulmaktadır. Bu nedenle Fransa'da belediye sayısı yüksektir. Toplam 36.551 adet belediye mevcut olup, bunların 28 binden fazla bir kısmının nüfusu binin altındadır. Nüfusu 50 kişiden az olan belediye sayısı 1.087, nüfusu 700 kişiden az belediye sayısı ise 25.255'dir(Erbay,1999:62). Nüfusu 100 binin üzerinde belediye sayısı ise 36'dır.

Belediyelerin organları belediye meclisi ve belediye başkanıdır. Karar organı belediye meclisi, yürütme organı ise belediye başkanıdır. Meclis üye sayısı nüfusa göre tespit edilmekte; nüfusu 100'den az olan belediyelerde 9, nüfusu 300 binden çok yerlerde 69'a kadar yükselmektedir. Üyelerin seçim usulü belediyeden belediyeye nüfuslarına göre değişmektedir. Nüfusun 3.500'den az olduğu belediyelerde iki türlü çoğunluk yönetimi, nüfusu 3.500'den çok olan belediyelerde ise iki türlü liste yönetimi uygulanmaktadır(Keleş,1994:6).

Belediye meclis üyelikleri için seçimler 6 yılda bir yapılmaktadır. belediye başkanı, başkan vekilleri meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilir. Yürütme organı olarak belediye başkanı, meclis kararlarını uygular ve belediyeyi ve ayrıca devletin o yöredeki görevlisi olarak devleti ve adli kolluk gücünü temsil eder. Ayrıca belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğini temsilen meclis kararlarını uygular, bütçeyi hazırlayıp meclise sunar, ita amiridir, belediye gelirlerini toplar, belediye mallarını yönetir ve alım-satım sözleşmelerini imzalar.

Fransa'da 36 binden fazla belediyenin çoğunda nüfus ikibinin altındadır. Küçük belediyelerin görevleri arasında, ikinci derecedeki yolların yapımı ve bakımı, çöp toplama, ilkokulların yapımı ve bakımı gelmektedir.

Belediyelerin görev alanları kolluk işlerine ilişkin olan genel görevler, geleneksel kamu hizmetleri ve yeni görev alanları şeklinde sınıflandırılabilir. Bu sınıflamaya göre belediye kolluk gücü, kamu düzenini, halkın güvenlik, esenlik ve sağlığını korumakla görevlidir. Trafik zabıtası da belediyenin buyruğu altındadır. Kolluk yetkisini belediye başkanı, illerde devletin temsilcisi olan valinin denetimi altında kullanır.

Geleneksel hizmetler olarak, nüfus ve seçmen kayıtlarının tutulması, mezarlık alanlarının kuruluş ve bakımı, hal ve pazar yerlerinin açılması, yangın hizmetleri, yolların yapım ve bakımı, kentsel atıkların toplanması ve imhası, su, gaz, elektrik dağıtımını gibi hizmetlerle belediyeler görevlidir. belediyelerin yeni görev alanları olarak, çağdaş hizmetler şeklinde sayılabilecek konut, çevre ve kentsel planlama başta gelmektedir. bölge gelişme planlarına katılmak, kentiçi ulaşımı düzenlemek, eğitim hizmetleri ve çevrenin korunması için gerekli tedbirleri almak ve yapı izni vermek, belediyelerin görevleri olarak belirlenmiştir.

2- İller

İl özel idareleri (department), tarihsel gelişim sürecinin özelliklerinden, organların oluşumundaki demokratik yöntemden ve yetkilerinden dolayı güçlü ve köklü yerel yönetim birimidir. Bu gücü 1982 düzenlemesi ile daha da artmıştır.

İlk özel idaresinin genel karar organı, üyeleri seçimle oluşan İl Genel Meclisi'dir. Seçim 6 yılda bir yapılır. İl Genel Meclisi, kendi üyeleri arasından üç yıl için bir meclis başkanı, başkan vekilleri ve yönetim kurulunun diğer üyelerini seçerek oluşturur. Bu seçilen kişiler il daimi encümenini teşkil eder(Ünusan,1996:50).

İl Genel Meclisi üyeleri 6 yıl için seçilmekle beraber her üç yılda bir meclis üyelerinin yarısı seçimle yenilenmektedir. İl Genel Meclisi başkanı, yürütme organı olarak 1982 tarihindeki düzenlemeyle meclisin aldığı kararları uygular ve tüzel kişiliği temsil eder. 1982 düzenlemesinden önce bu görev valiler tarafından yürütülmekte idi. Bu düzenleme ile belediyelere paralel bir yapı oluşturulmuş, il meclisi başkanının konumu hem mecliste hem de valiye karşı güçlendirilmiştir.

Meclis başkanı il özel idaresinin bütçesini hazırlar ve meclise sunar, harcamaları onaylar, ilin gelirlerini toplar, ödeme emrini imzalar. İldeki hizmet birimlerinin başı İl Genel Meclis başkanıdır. Bu birimlere bazı görevlerini devredebilir; ilin mallarını yönetir, il adına sözleşmeler imzalar, kolluk yetkilerini kullanır (Keleş,1994:8). Ayrıca sağlık, sosyal yardım, eğitim, okul taşıtları, yollar, altyapı, ekonomik gelişme, istihdam, turizm ve çevrenin korunması, köy kalkınması görevler il yönetimlerinin başlıca görevleri olmaktadır.

1980'li yılların başında yapılan düzenlemelerden en karlı çıkan birim il yerel yönetimleri olmuştur. İl Genel Meclisleri, hem belediye meclislerinden, hem de bölge meclislerinden ve bu meclislerin bakanlarından önce gelmektedir. Sayıları ülke genelinde 100 adet olan il özel idarelerinin 96'sı Fransa topraklarında, 4'ü de denizaşırı ülkelerinde bulunmaktadır.

3- Bölgeler

Bölge bir yerel yönetim birimi olarak Fransa'da ilk kez 2 Mart 1982 tarihli yasa ile oluşturulmuştur. Bugün Fransa'da bir yerel yönetim birimi olarak 26 bölge (region) vardır. Bunlardan 22'si Fransa içinde, 4'ü denizaşırı topraklardaki bölgelerdedir (Ünüsün,1996:17). Bu tarihten önce bölge örgütlenmesi vardı, ancak bu örgütlenme merkezi yönetimin bir taşra örgütlenmesidir.

Fransız Anayasası'nın 72. maddesi yerel yönetimleri düzenlemiştir. Buna göre; belediyeler, iller ve denizaşırı bölgelerden oluşan yerel yönetimler, kendi seçtikleri organlarca yönetilen özerk kuruluşlardır. Aynı madde uyarınca; "başka herhangi bir yerel yönetim birimi kurulması yasa ile olur" hükmü gereği, bölgenin kurulması için anayasa değişikliği gerekmemiş, yasal düzenleme yeterli olmuştur (Karaer,1990:52). Bu doğrultuda 2 Mart 1982 tarihli yasa, bölgenin ekonomik gelişmesi, toplumsal, kültürel ve bilimsel alanlarda geliştirilmesi, arazi düzenlemesi ve kimliğinin korunması gibi konularda bölge meclisinin yetkili olduğunu ve bölgelerin de bölge meclisi kararıyla yönetileceği hükmünü getirmiş ve bölge yerel yönetimini böylece oluşturmuştur.

Bölge yerel yönetiminin organları Bölge Meclisi ve Bölge Meclis Başkanıdır. Meclis doğrudan doğruya o bölge içindeki illerde yaşayan seçmenler tarafından doğrudan ve 6 yılda bir yapılan seçimler ile liste ve nisbi usul yöntemleri ile seçilerek oluşturulur. Bölge Meclis Başkanı bölgenin yürütme organıdır. Meclis üyeleri arasından salt çoğunluk usulü ile üç yıl için seçilir. Görevleri belediye ve il yerel yönetim birimlerindeki meclis başkanlarının görevleri ile paraleldir; bölge yönetiminin harcamalarını yapar, gelirlerini toplar, bölgedeki hizmet birimlerinin başı durumundadır, bölgenin taşınmaz mallarını yönetir, sözleşmeler imzalar, bölge tüzel kişiliğini temsil eder.

B- Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Yetki Bölüşümü

1983'de kabul edilen Yetkilerin Transferi Kanunu şu prensibe dayandırılmıştır: Merkez ve yerel yönetimler arasında yetki, merkezin sorumlulukları ile belediye, il ve bölgelerin sorumlulukları mümkün olduğunca göz önüne alınarak net ve açık bir şekilde dağıtılmalıdır, böylece her alanın geliri ve diğer kaynakları tamamen ya merkeze, ya da belediyeye, il veya bölgeye tahsis edilebilir. Fakat, bir bütün halinde yetkinin tek bir idareye verilmesi prensibinin birçok istisnası da vardır (İçişleri Bakanlığı,1999:276).

Fransız Anayasası'na göre merkezi devlet ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımında olduğu gibi, yerel yönetimlerin kullanacağı yetkilerin tanımlanması da kanun meselesidir. Aşağıdaki tabloda geniş olarak Fransa'da yerel yönetimlerin yetkileri yer almaktadır.

Tablo 1 - Yerel Yönetimlerin Yetkileri

Görev	Yetkili idare				Yetki şekli				Yetkinin kullanımı				Açıklamalar
	Devlet	Ara Kademe	Belediye		Tam	Ortak	Mecburi	İhtiyari	Doğrudan	Dolaylı	Kendi adına	Başka bir idare için	
Genel Yönetim													
Güvenlik, Polis			•	•			•				•	•	
İtfaiye			•	•			•				•	•	
Sivil Savunma	•						•	•			•	•	
Adalet	•		•			•	•	•	•		•	•	
Nüfus İşlemleri	•				•			•					
İstatistik Dairesi	•				•			•					
Seçmen Kayıt İşlemleri			•	•			•	•					
Eğitim													1
Okul Öncesi Eğitim	•(S)		•(1)			•	•	•					1
İlköğretim	•(S)		•(1)			•	•	•					2
Orta Öğretim	•(S)	bölge (1)				•	•	•					2
Mesleki ve Teknik Eğitim	•(S)	bölge (1)					•						3
Yüksek Öğrenim	•(S)				•		•	•					4
Yetişkin Eğitimi		bölge (1)					•						
Diğer													
Kamu Sağlığı													
Hastaneler	•					•				•			5
koruyucu Sağlık Hizmetleri	•	dép.											
Sosyal Refah													
Kreşler ve Bakımevleri			•	•				•					
Aile Refahı Hizmetleri		dép.				•	•	•					6
Huzurevleri	•	dép.				•				•	•		7
Sosyal Güvenlik	•				•			•					8
Diğer		dép.											9
Konut ve Şehir Planlaması													
Konut	•				•	•		•					
Şehir Planlaması			•			•	•				•		
Bölgesel/Büyük Ölçekli Planlama	•	dép.	•			•	•			•	•		10
Çevre, Kamu Sağlığı													
Su ve Kanalizasyon	•		•			•	•	•					
Atık Toplama ve Arıtma			•	•		•		•					
Mezarlıklar ve Krematoryumlar			•	•		•		•					
Mezbahalar													
Çevre Koruma	•		•			•	•	•					
Tüketicinin Korunması	•				•		•	•					
Kültür, Eğlence ve Spor													11
Tiyatro ve Konserler	•	dép.	•	•									
Müze ve Kütüphaneler	•	dép.	•			•							

Parklar ve Açık Alanlar			•	•				•		
Spor ve Eğlence	•		•					•		
Din Hizmetleri										
Diğer Kültür Hizmetleri										
Trafik, Ulaşım**										
Yollar	•		•		•			•		
Ulaşım	•	dép.	•		•			•		12
Şehir İçi Ulaşım			•		•			•		
Şehir İçi Demiryolu Ulaşımı		bölge						•		
Limanlar	•	dép.	•							13
Havaalanları	•			•				•	•	
Diğer Trafik ve Ulaşım										
Ekonomik Hizmetler										
Gaz			•	•				•		
Merkezi Isıtma			•	•				•		
Su Tedariki			•	•						
Tarım, Orman ve Balıkçılık										
Elektrik	•	•			•			•		14
Ekonomik Teşvik	•		•		•				•	
Ticaret ve Sanayi										
Turizm	•		•		•				•	
Diğer Ekonomik Hizmetler										
Diğer Görevler										
İstihdam										

Kaynak : İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü : a.g.e., s. 276-278.

Yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü ile ilgili olarak özetle şunlar söylenebilir : Bölge yönetimleri, ekonomik planlama ve ekonomik hizmetlerin izlenmesi gibi geleceğe yönelik görevleri yerine getirirler. Mesleki öğretim, çıraklık eğitimi ve liselerle, tarım öğretimi konuları bölgelere bırakılmıştır. İl yerel yönetimleri, daha çok, dayanışma yardım ve hizmetleriyle görevlidirler. Köy hizmetleri, kent dışı ulaşım ve kolejlerin yönetimiyle ilgili görevler bunlar arasındadır. Belediyeler ise, gerçekten yerel sayılabilecek, halka en yakın, günlük hizmetleri yerine getirirler. Kentiçi ulaşımın yanı sıra şehircilik, kitaplık ve müze hizmetleri bunlara örnek gösterilebilir (Keleş,1994: 13).

C- Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Fransa'da yerel yönetimlerin gelirlerinin %30-40'ı yerel vergilerden, % 30 kadarı devlet yardımından gelmektedir. Geriye kalan harcamaların kaynağı ise borçlanma ve yerel gelirlerdir.

Fransa'da belediyelerin gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturan yerel vergiler dört ana başlık altında toplanabilir (Erbay,1999:67) :

1- Meslek - Kurumlar vergisi belediye sınırları içerisinde ticari faaliyette bulunanlardan alınır. yerel vergilerin %40'ını oluşturur.

- 2- Arazi vergisi (arazi sahiplerinden alınır).
- 3- Emlak vergisi (ev sahiplerinden alınır).
- 4- Kira vergisi (kiracılardan alınır).

İlin gelirleri arasında yerel vergiler, harç ve resimler ile devletin katkısı sayılabilir. Yerel vergiler mesken vergisi, kazanç vergisi, emlak ve arazi vergileridir (Tortop, 1994:56).

Bölgenin gelirleri ildeki vergilere paralel olarak düzenlenmiş yerel vergilerden, otomobil ruhsat ve ehliyetlerinden, bina alım - satım harçlarından ve diğer gelir ve borçlarından elde edilmektedir (Tortop, 1996:18). Yasalara göre, bölgeler 1974'den önce vergi toplayamazlardı. Bugün bütçeleri 13-14 kat artmıştır.

Diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak Fransız yerel yönetimleri borçlanma konusunda oldukça özgürdürler. Devlet hiçbir şekilde yerel yönetimlerin borçlarını ödememektedir. Yerel yönetimler borçlanırken de hiçbir devlet garantisi söz konusu değildir (İçişleri Bakanlığı, 1999:290).

Belediyelere yapılan özel yardımlar ise şunlardır (İçişleri Bakanlığı, 1999: 286) :

- Bölgelerin doğal merkezi olup, komşu belediyelerde yaşayanların şehir imkanlarını kullanmalarından doğan özel masrafları karşılamak amacıyla yapılan şehir merkezi yardımı,
- Mevsimlik olarak nüfusları çok artan ve bu yüzden ek masraflara katlanmak durumunda kalan belediyelere yapılan turizm yardımı,
- Çok avantajlı belediyelere ödenen paylardan kesilerek avantajsız belediyelere aktarılan şehir dayanışma yardımı,
- Belediyeler arası refah farkını gidermek için zengin belediye vergi gelirlerinden kesintilerle oluşturulan dayanışma fonu,
- Katma değer telafi fonu,
- Diğer tür yardımlar.

III- YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE DENETİM VE HALKIN KARAR ALMA SÜRECİNE KATILIMI

A- Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim

Fransız Anayasası'nın 72. maddesinde, belediyelerin, illerin ve bölgelerin hak ve serbestlikleri ildeki ve bölgedeki Devlet temsilcisine, yani valilere

birakılmıştır ve bunlar işlemler üzerinde "a posteriori" bir kontrol yetkisine sahiptir. (kararlar yürürlüğe girdikte sonra yapılan kontrol) 2 Mart 1982 tarihli yasa "a priori" kontrol yetkisini kaldırmıştır. Bugün sadece kararların hukuka uygunluğunun denetimi yapılmaktadır (Ünüsan,1996:155-Keleş,1994:13).

164

Meclisin müzakere ederek verdiği tüm kararlar, yetkili olarak verdikleri kararlar, zabıta yetkilerinin kullanılması çerçevesinde kişilerle ilgili verilen düzenleyici kararlar, yasaların uygulanması çerçevesinde alınan kararlar, ticari veya endüstriyel nitelikte kiralama, ihale, borçlanma veya satın alma ile ilgili kararlar, yerel memurların atanması, derece yükselmesi ve görevlerine son verilmesi kararları Valiye sunulması zorunlu olan kararlardır.

Valiler kendilerine ulaşan kararların, uygulanan hukuk ve kurallara aykırı olup olmadığına bakarlar. Hukuka aykırılığı bünyesinde taşıyan kararlar vali tarafından idare mahkemesine götürülmek zorundadır. İdare mahkemesine başvurudan önce vali, kararın bir kez daha gözden geçirilmesi ve hukuka uygun hale getirilmesini, yerel yönetimden isteyebilir. Sadece idari mahkemeler kararları iptal edebilmektedirler.

Fransa'da yerel yönetimler mali yönden etkin denetim altındadırlar. Yerel yönetimlerin hesap işlerini yürüten muhasepler merkezi idare tarafından atanırlar. Yerel Hesap Bürosu, yerel yönetimlerin tüm hesaplarını inceler. Sayıştay bunların ikinci derecede inceleme makamıdır. Nüfusu ve geliri belli büyüklüğün altında olan belediyelerin hesapları mal müdürlükleri veya defterdarlar tarafından aklanır. Aklama veya zimmetle ilgili kararlar daha sonra Yerel Hesap Bürosuna gelir, kesin zimmete ancak burası altı ay içinde karar verir (Tortop,1995:81-85).

Yerel Hesap Bürolarının faaliyeti oldukça anlamlıdır; yıllık başvuru sayısı 90'lı yıllardan beri ortalama 300 bin işlem üzerinden 30 bin civarındadır. Dolayısıyla Fransa'da, yerel yönetimlerin hesaplarının yargısal denetiminin hukuki yapısının ve uygulamasının bütünüyle memnuniyet verici olduğu söylenebilir (Belanger,1996:57-58).

B- Yerel Yönetimlerde Özerklik Anlayışı

Fransa'da yerel yönetimlerin "hak ve hürriyetleri" ile ilgili Kanun; Bölgelerin, İllerin ve Belediyelerin hak ve hürriyetleri başlığını taşımaktadır. Kanuna göre, il bölge ve belediyelerin yetkileri, gelirleri, örgütleri, güvenceleri, halkın katılımı biçimleri, seçim usulleri kanunla belirlenecektir (Tortop, 1999:31).

Belediyelerin kararları kendiliğinden, onaya gerek kalmaksızın yürütmeye konulacaktır. Bu kanunla, daha önce hükümet veya merkezi idare temsilcileri

tarafından iptale veya onaylanmaya yer veren tüm kanun hükümleri kaldırılmaktadır.

İl işlerinin İl Genel Meclislerinin kararları ile belirlenmesi ve meclisin başkanı ile büro üyelerinin İl Genel Meclisi tarafından seçilmesi, büronun başkan ve dört başkan yardımcısından oluşması öngörülmektedir.

Bölge kuruluşları da, diğerleri gibi seçilmiş bir bölge meclisine sahiptir. Bölge meclisi, ilgili olduğu bölge ile ilgili kararları alır. Bu kararlar hiçbir onaya tabi değildir.

Fransa'da 1982 reformunun özel sonuçları şöyle sıralanabilir (Tortop, 1999:33) :

- 1) Seçilmiş temsilcilere daha çok yetki tanınması ilkesi benimsenmiştir.
- 2) Yerel yönetim organlarının aldıkları kararlar üzerinde ön denetim kaldırılmaktadır.
- 3) Yerel yönetimlerin yaptıkları işlemlerin kanunlara uygunluk denetimi sonradan yapılacaktır.
- 4) Yerel yönetimler, belediye meclisleri beldenin sosyal ve ekonomik menfaatlerini koruyucu doğrultuda faaliyetler yapabileceklerdir.
- 5) Valilerin bütçeleri onaylama yetkileri kaldırılmıştır. Bütçenin denk olmaması halinde Devlet temsilcisinin Bölgesel Hesaplar odasına itiraz etme yetkisi vardır. İtiraz halinde konu tekrar müzakere edilecek, denklik sağlanamazsa illerde Devlet temsilcisi tarafından bütçe düzenlenecektir.

C- Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı

Fransız idari sistemi halkın karar almaya direkt katılımına müsaade etmemektedir. Yerel yönetimler kendi yetki alanlarında karar alan seçilmiş meclislerce yönetilmektedir. Başka bir deyişle, genel ve direkt seçimle gelmiş üyelerin dolaylı katılımı vardır(Ünüsân,1996:143-Keleş,1994:12).

Bununla beraber 6 Şubat 1992 tarihli yasa, belediye yetkilerine ait işleri de seçmenlere danışma müessesesini getirmiştir. Burada söz konusu olan sadece danışmadır ve belediye meclisi kararının aydınlatılmasına yöneliktir.

D- Yerel Temsilin Nitelikleri

Fransa'da yerel seçimlerin siyasal nitelik taşıdığı ve seçmenlerin, bu seçimleri merkezi yönetime ilişkin hoşnutsuzlukları belirtmek için bir dönem ortası olarak değerlendirdikleri öne sürülmektedir. Gözlemciler bu bağlamda Fransa'da yerel yönetimlerde giderek güçlenen bir ulusallaşma sürecine değinmektedirler.

İkibinin altında nüfusu olan topluluklarda bağımsızların seçim şansı olmakla birlikte, daha büyük yerleşimler ulusal siyasetteki kutuplaşmanın minyatür bir örneği olmaktadır. 1884 Yasası ile benimsenen, belediye başkanının meclis üyeleri içinden seçilmesi uygulaması günümüzde de yürürlüktedir (Çitçi, 1989:32-33).

Fransa'da temsil sisteminin önemli bir özelliği de görevlerin birleşebilmesi uygulamasıdır. Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki denetimini zayıflatabileceği gibi, merkezle yerel yönetim arasında eşgüdüm sağlama açısından işlevsel olabileceği de ileri sürülen bu uygulamanın en yaygın örneği, milletvekilliği ve belediye meclisi üyeliğinin aynı kişide birleşebilmesidir (Ünlü, 1993:30). Yine Fransız sisteminin önemli özelliklerinden birisini üst düzey kamu görevlilerinin yerel yönetimler için aday olabilmesi oluşturmaktadır. Bu uygulamanın Fransa'da yerel çıkarların ağırlık kazanmasına engel olduğu ve aynı zamanda genel yönetimin yerel gereksinme ve istemleri algılamasına olanak sağladığı vurgulanmaktadır.

Fransa'da yerel yönetim sistemine ilişkin tartışmalarda önceliği alan konulardan birisi, yerel düzeyde demokrasi ve temsil sorunudur. Yerel demokrasi ve temsil konusunda, başka ülkelerden farklı olarak seçimlere katılmaya ilişkin bir yakınma sözkonusu değildir. Yerel seçimlerde oy kullananların oranı %70 olarak belirlenmektedir. Buna karşılık, temsil konusunda yapılan değerlendirmeler Fransa'nın yüzyüze olduğu sorunlardan birisinin yerel seçkinlerin temsil niteliği olduğunu göstermektedir. Genel kabul gören bir görüşe göre, yerel temsilciler nüfusun genel nitelikleriyle orantısız bir biçimde görece olarak daha iyi eğitim görmüş, orta sınıf kökenli kişilerden oluşmaktadır. Yerel esnafların toprak sahiplerinin, küçük işletme sahiplerinin ve avukatların yerel meclislerde egemenliği varlığını sürdürmektedir (Çitçi,1989:34).

Beşyüzbin belediye meclisi üyesinin bulunduğu Fransa'da meclis üyelerinin kendi içlerinden seçtiği belediye başkanlarının mesleksel dağılımı genel olarak temsil kalıbının niteliğine ilişkin bir fikir verebilir. Ulusal ve yerel düzeyde temsil görevlerinin aynı kişide birleşebilmesine karşılık, yerel temsil kalıbının belediye başkanları düzeyinde ulusla temsil kalıbından bütünüyle farklılaştığı görülmektedir. Beşte üçünden fazlası beşbinden daha az nüfuslu komünleri temsil eden belediye başkanlarının yüzde 44.9'u çiftçi, yüzde 12.1'i emekli, yüzde 8.3'ü esnaf iken, Üçüncü Cumhuriyetten bu yana parlamentoda ileri derecede temsil edilen uzman meslekler temsili son derece sınırlı kalmaktadır. Belediye meclisi üyelerinin bütününe ilişkin olarak da çiftçi ve esnafın hemen hemen kapsayıcı egemenliği dile getirilmektedir (Çitçi,1989:34)

Belediye başkanlarının genel niteliklerinin ulusla temsilcilerden bütünüyle farklılaşmasına karşılık, nüfusu otuzbinin üzerinde olan yerleşim birimlerinde farklı bir görünüm ortaya çıkmaktadır. Çiftçiler yüzde 1.6 ile temsil edilirken esnaflar yüzde 2, emekliler yüzde 2,5 sanayiciler yüzde 10,2, özel kesim yöneticileri yüzde 23, üst düzey kamu görevlileri yüzde 9 ile temsil edilmektedir. Bunlar ulusal siyasal kadroya yakın özellikler sergilemektedirler. Böylece yerleşim yerinin nüfus ve niteliğinin temsil kalıbı üzerindeki etkisi kesin bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Ek olarak, temsilcilerin temsil ettikleri nüfustan büyük ölçüde farklılaştıkları görülmektedir.

E- Fransa'da Kent Hizmetlerinin Görülmesini Kolaylaştıran Uygulamalar

- Fransız yerel yönetimlerinden çekim merkezi durumunda olanlara çevre kentlerden gelen vatandaşların kullandıkları hizmetin bedeli olarak yardım yapılmaktadır.

- Fransız yerel yönetimlerinden yazlık nüfusu artanlara bu dönemdeki hizmetleri karşılamaları için yardım yapılmaktadır.

- Fransız yerel yönetimlerinden göreceli olarak az gelişmiş olanlara gelişmiş yerlerin paylarından kesilerek yardım yapılmakta ve bu tür yerel yönetimler desteklenmektedir.

- Fransız yerel yönetimleri herhangi bir üst makamdan izin almadan borçlanabilmektedirler.

- Fransız yerel yönetimleri halkın taleplerini daha iyi anlayabilmek için çeşitli kişi ve kurumların katıldığı danışma niteliği olan kurulları yasal olarak toplayabilmekte, herhangi bir konu için referandum yapabilmektedirler.

- Fransız yerel yönetimleri üzerindeki denetim, tamamen yargı yerleri aracılığı ile kullanılabilir.

- Fransız yerel yönetimleri arasında astlık üstlük ilişkisi bulunmamakla beraber, il yönetimleri komünlere yardım yapabilmekte, onları her şekilde destekleyebilmektedir.

- Fransız yerel yönetimleri Türkiye'deki gibi Bakanlar Kurulu izni olmadan kendi aralarında birlik kurabilmektedirler.

- Yerel meclisler Senato'da temsil edildikleri için yerel halkın isteklerini ulusal bazda daha fazla dile getirebilmektedirler.

- Seçimle gelen görevlerden iki tanesi bir kişide birleşilmektedir.

- Fransız yerel yönetimleri yerel nitelikli bazı vergileri toplayabilmekte, merkezi olarak toplanabilen vergiler üzerinde de oranlarını kendileri belirleyecekleri miktarda ek yapabilmektedirler. Bununla birlikte yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük bir kısmı merkezi yönetimce karşılanmaktadır.

- Fransız yerel yönetimlerinin hesapları etkin bir şekilde denetlenmekte, böylece kaynak kaybının önüne geçilmekte ve hizmette kullanılabilecek kaynak miktarı artmaktadır.

F- Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesi ve Fransız Yerel Yönetimleri

Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında kabul ettiği "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" Türkiye tarafından 8-5-1991 tarihinde, bazı maddelerine çekince konularak onaylanmıştır. özerklik şartının "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi" olarak ifade edilen (Subsidiyarite) bu ilkeye göre : "Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttaşın en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır (Keleş,1995:7) anlayışı ifade edilmek istenmektedir. "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi", yerel ve ortak hizmetlerin, merkezi yönetimin dışında bir yönetim tarafından; yani yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerektiği anlayışını yansıtmaktadır. Başka bir ifadeyle "Kamu Hizmetini Kamunun Hizmetine Sunmak" şeklinde anlatılmaktadır (Aykaç,1999:7).

Fransa'da 70'li yılların ortalarında başlayan yerinden yönetim süreci, 19. uncu yüzyılın liberal yasalarında ısrarla sözü edilen ve yerel konuların bu "tanımlanamayan" ögesine kesin bir karşı koymaydı (1871 ve 1884 tarihli Fransız belediyeler ve iller yasaları).

1977'deki belediye seçimlerinden sonra belediye başkanlarının dahil edildiği bir çalışma ile yerel yönetimlerin yetersiz finansman ve devletin gittikçe daha fazla "masraf yükleme" probleminin, yeniden yetki dağılımı yapılmadan çözülemeyeceği açıkça ortaya çıkmıştır.

Bu konu, 1976'da oluşturulan ve önce "kim ne yapıyor? Yetkiler kimde?" sorularını cevaplamaya gerek duyan yerel yönetimlerin geliştirilmesi için Komisyon tarafından yürütülen çalışmanın kalbiydi. Yetkilerin paylaşılması şeklinde bir yol arayan Komisyon, açıkça subsidiyarite ilkesine atıf yaparak, raporunda bu ilkeyi şöyle tanımlamıştır : "Subsidiyarite ilkesi, yetkilerin uygulanması yolunda ısrarla uygun düzeyi aramak ve ancak alt düzeydeki yönetimler ilgili yetkileri kendileri uygulayamadıkları zaman bir üst düzeyi seçmek anlamına gelir. Dolayısıyla devlet, uygulayabilecekleri her türlü yetkiyi yerel yönetimlere devretmelidir." (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995:19)

Fransız yasal gelenekleri açısından bu yenilik birkaç yönden önemlidir :

- Sübsidiyarite terimi anlatım, hukuk yazımında tamamen yok değildir. Ancak yalnızca "teknik" ve yönetsel alanlarda olduğu kadar da yasal olan ve yasal sistemin örgütü ile ilgili bir usul çerçevesinde anılmaktadır. "Sübsidiyarite hareketi, asıl hareketin kabul edilmediği hallerde var olan bir olanaktır". Örneğin uygulamaları, idari sorumlulukta ilgili idari yöntemlerde görülmektedir. Böylece bir zarardan sorumlu olan ayrıcalık sahibi ile ilgili konu çözümsüz olduğu takdirde, mağdur kişi devlete veya ayrıcalığı veren yönetime bir üçüncü taraf olarak ihbarda bulunabilir. Bu durumda sübsidiyarite, bir haksızlığın onarılması olanağını sağlayan bütünleyici imkanlar görüşünü çağırıştırır. Yetki dağılımı konusundaki yeni görüşlerle ilk kez sübsidiyarite "belli bir kurumun normatif anlatım olarak" belirtilmiştir. Ayrıca sübsidiyarite, ulusu oluşturan tüm yurttaşlar arasında yasalar önünde eşitliği zorlamak amacıyla her türlü şirketleşmeyi yasa dışı kılan Fransız Jakobin Geleneğine ve devrimine de karşıdır.

O tarihten bu yana pek de popüler bir kavram halinde gelmemesine karşın, sübsidiyarite kelimesi yerinden yönetim tartışmalarında da kullanılmıştır :

- Akademik hukuk metinlerinde sözü edildiğinde sübsidiyarite, yerinden yönetimin tersine bir kuruluşu öneren yabancı bir gelenek gibi algılanma eğilimi görülmüştür. "Çözüm kaynakta aranmalıdır. Burada yerel yetkilerin paylaşılması için başlıca iki ilke ortaya çıkar ve bunlar olumsuzdur. Ancak bu olumsuzluk, gerçek olmaktan çok öyle gibi görünür : Bir yanda, kelimenin tam anlamıyla yerinden yönetim; diğer andan ise, sübsidiyarite. Bazı ülkelerde yerinden yönetim gerçekten merkezden merkeze dışına yönelmekte ve merkezi hükümet bazen yaptırım olarak ve bazı durumlarda yeniden yaratarak bir dizi yetkiyi yerel yönetimlere yani aşağı doğru devretmektedir. Bunun tersine bir çözüm ise yukarı doğrudur. Yetki devridir ki, bunda yerel yönetimler resmi metinlerle açıkça üst düzeylere verilmiş olanlar dışındaki bazı iç yetkilerin kendilerine verildiği kurumlar olarak kabul edilir. Avusturya, İsviçre ve Hollanda'daki durum budur ve kuşkusuz başka örnekler de vardır. Her halde, tam yetki temeldedir, tersinde ise yetki zirvededir. Sübsidiyarite durumunda üst düzeylerde tutulanlar dışındaki yetkiler alt düzeylerde uygulanmaktadır. Diğer durumda ise, tüm yetkiler yukarıda toplanır ve ancak alt düzeylere verilmiş olan yetkiler o düzeyde uygulanır."

Uygulaması, yetki paylaşımı yönetiminde büyük bir değişiklik anlamına gelir. Yasal bir tanım özelliği olan ve Anayasa Mahkemesinin denetimi altına koyulan bir sistem, bir genel yetki beyanı ile takdir marjı ve devletin temsilcisi tarafından kullanılan iptal yetkisinin karışımı sonucunda ortaya çıkan belirsiz bir tanımın yerini alır.

7 Ocak ve 22 Temmuz 1983 tarihli yasalarla belirlenen yetki paylaşımı ise, yalnız sübseydiyarite ilkesine yollama yapmakla kalmaz. Aynı zamanda her sektör için hangi düzeyin daha üstün bir rol oynadığını belirlemeyi amaçlayan işlevsel bir çözümlmeye de dayanır. Basitleştirmek amacıyla, her düzeye, ola-bildiği kadar homojen bir dizi yetki tahsis etmeyi önerir.

"Temel ilkeler" ve "yetki dağılımının şekilleri" konularını kapsayan ilk bölümde, 7 Ocak 1983 tarihli yasa şunu belirler (Madde 3) : "Devlet ile bölgesel yönetimler arasında yetki paylaşımı mümkün olduğu ölçüde devlete düşen yetkiler ile belediyelere ve bölgelere ait yetkileri ayırmaktır. Bunu yaparken herbir yetki alanı ile ilgili kaynakların tümüyle ya devlete veya belediyeler ile bölgelere verilmesi gözetilir".

Yetkilerin bu şekilde dağılması, "genel yetki" maddesinin yerel yönetimin özgürlüğünden ayrılmaz oluşunu ortadan kaldırma etkisini yaratmaz. Tersine, her bir düzeyin üstün olduğu "görev alanını" belirleme esasına dayanır.

- Belediyelere "arazi-kullanımının denetimi, yani kent-plancılığı ana yetkisi ve yerel tesislerin sorumluluğu" şeklinde yetki verilir;

- İl Özel Yönetimlerine "sosyal hizmetlerin yönetimi ve belediyeler arasında yeniden düzenleme yoluyla bir dayanışma ve eşitlik görevi" verilir;

- Bölgelerin ise "bölgesel-alansal planlamayı tasarımı, geliştirme ve özendirme rolü ile daha genelde ekonomik faaliyet ve gelişmeleri oluşturma rolü güçlendirilir. Dolayısıyla mesleki eğitim konusunda da genel bir sorumluluğu vardır".

Devlet kendi açısından egemenlikle ilgili başlıca konuları elinde tutar : Dış işleri, savunma ve genel ekonomiden sorumlu olmak. Pratikte yargı sisteminin tüm sorumluluğunu taşıırken, daha az bir sorumluluğu da iç güvenliktir. Bunlar, 1981 öncesi yerel yönetimlerle finansmanı kısmen paylaşılan alanlardır.

Her ne kadar genelde bu niyetler yerine getirildiyse de, yetki dağılımı kapsadığı sektörler yönünden birden daha geniş ve daha ayrıntılı hale gelir. Sosyal yardım dışındaki yetkilerin çoğu aslında paylaşılmamıştır. Bu durum özellikle eğitim yönünden geçerlidir. Zira devlet öğretim, istihdam, yönetim ve öğretmen kadrosunun maaş sorumluluğunu elinde tutar ve her yönetim düzeyi ilke olarak bir eğitim düzeyi için sorumluluk alır. Bu sorumluluk hem yatırım hem de faaliyet yönündendir : İlk okullar belediyelere, Orta okullar İl Yönetimlerine, Liseler Bölgelere ve Üniversiteler Devlete aittir. Şehir planlama alanında ise bu paylaşma şekli bununla ilgili bölümün daha başında belirtilmiştir.

Yeni yasalar, yasal bir dönüm noktasına işaret ediyor ve bu olay Fransız Anayasa Hukukunda mahkemelerin rolünün artırılması ile aynı zamana rastladığı için daha da önem kazanıyor. Böylece 1979 gibi erken bir tarihte Anayasa Konseyi "özgür yönetim ilkesinin", anayasal bir ilke olmasını öngörmüştür. Konsey, bu ilkeye yavaş yavaş somut bir anlam vermeye çalışmaktadır.

Yerel ve bölgesel devlet kurumlarının "etkin yetkileri" korumak (85-196 DC no ve 8 Ağustos 1987 tarih ile 87-241 no ve 19 Ocak 1988 tarihli) ve bunların herhangi bir "önemli" ihlalini önlemek amacıyla bu konuda kararlar alınmıştır. Aynı şekilde yasa koyucu, "amaç ve kapsam açısından açıkça tanımlanmış" olan mali yükümlülükleri onlara bağlayarak "bölgesel yönetimlerin yetkilerini gözardı edemez" (90-274 DC no ve 29 Mayıs 1990 tarihli). Böylece 1982-1983'deki yetki dağılımı, hakkında görüş birliği olan kurumsal ilkelere dayalı rasyonel bir yapı gibi görünmektedir. Ancak pratikteki uygulaması, bazen birşeylerin daha yapılması isteğini doğuruyor ve bu da farklı düzeyler arasındaki ilişkiyi değiştiriyor.

Sayısal anlatımlarla, yetki devirleri il özel yönetimlerini (devredilen toplamın %72'si), bölgelerin (toplamın %21'i) ve en az da belediyelerin yararına olmuştur. Fransa'nın deneyimleri, yetkilerin genelde yeniden dağılımını sağlayacak bir istek olmasına karşın, değişik düzeyler arasında kesin bir yetki dağılımına erişmekteki zorlukları sergilemektedir. Bunun yanındaki işbirliği öğelerinin gelişmesi, yine de pragmatik değişimler için yolu açmış olur. O zaman örneğin komünler sadece etkinlik amacıyla ve kimliklerini bırakmak gerekmeden bazı işlevleri ortaklaşa yürütmeyi kabul edebilirler.

1982 ve 1983 yasalarıyla Fransa'da bölgesel yönetimlere verilen çeşitli projeler, il özel yönetimleri ve belediyelerle işbirliği halinde geliştirilmelidir. Bölgesel Konsey, "İl Özel Yönetimleri ile belediyelerin bütünlüğüne, özerkliğine ve niteliklerine" saygı göstermelidir (2 Mart 1982 tarihli yasanın 59. Maddesi).

1979-1982 yıllarında yerinden yönetim konusundaki görüş birliği sırasında ilkenin Fransız yasalarına girmesi ise, hayli farklı nedenlerden kaynaklanıyordu;" Yoğun düşüncelerden sonra Komisyon, bu ilkeyi belirten ve hiçbir normatif değeri olmayan bir maddeyi yasaya koymanın uygun olmadığına karar verdi. Böylece seçenek, iki çerçeve yasasından gerekli olmayanları ve ayrıntılı bir yetki dağılımının çıkarılması şeklindeydi. Ancak bunu izleyen olaylar böyle bir seçimin yetersizliklerini ortaya çıkardı. Nitekim bu yasalar devamlı olarak değişmiş ve o kadar fazla metin yaratmıştı ki, Fransa'da yerinden yönetimin yasa fazlalığından yakındığı bile söylenebilirdi.

Sübsidiyarite ilkesi, merkez ve çevresi arasında yetki ilişkileri yönünden gerekli olan tartışmaya yeni bir hayat getirebilecek güçtedir. Varolan tek sosyal kurum ilkesi olup, yurttaşlardan veya sosyal gruplardan bazı görevleri devretirir. Ancak daha üst düzeydeki bir grup, bu görevleri daha etkin ve daha uygun yapabilecekse devredilmemeyi öngörür. Yerel, bölgesel ve ulusal yönetimler arasında yetki dağılımı yönünden teknik bir ilkedir. Devletin müdahale biçimini, karara yol açacak ve yerel yönetimin birşeyleri kendi yapması yerine, uygun düzeylerde yapılmasını destekleyen şeklide değişime bir çağrıdır.

Avrupa Konseyi ve ona bağlı bir organ olan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Komitesi bu ilkedeki söz etmek için en büyük gerekçeye sahip kuruluşlardır. Ancak bunun için 15 Ekim 1985'de imzaya açılan ve 1 Eylül 1988'den buyana uygulamaya konan Avrupa Yerel Özerklik Şartının hem Giriş Bölümünde hem de 4. Maddesinde açıkça belirlenmiş olması gerekir : "Kamu sorumlulukları genelde ve tercihan, yurttaşa en yakın olan yönetimler tarafından yürütülecektir".

Yine de Fransa, tartışılmaz inancını dile getirmek arzusundadır. Şöyle ki, yurttaşların günlük yaşamını etkileyen kamu yetkilerinin yürütülmesi için yerel veya Bölgesel düzeydeki yönetimlere sorumluluk verilmesi, kuruluşun belkemiğini oluşturan demokratik görüşler ile Avrupa Konseyinin iletilerine uymaktadır. Ayrıca bu inanç hernekadar başka görüşlerle desteklenebilirse de yararı pek acil bir gereksinim olarak gözükmediği için, daha fazla vurgulanmak zorundadır.

Sonuç

Fransa'da belediyeler, iller ve bölgeler olmak üzere üç tür yerel yönetim birimi vardır. Bunların yanı sıra denizaşırı topraklar ve özel statülü topluluklar Fransa anakarası dışında yönetim birimleridir ve aynı sistemle yönetilirler. Türkiye'den farklı olarak, Fransa'da belediye başkanları doğrudan halk tarafından değil, Türkiye'de 1960 öncesinde olduğu gibi belediye meclislerince seçilir. İl özel idarelerinde meclislerin başkanı olan bizdeki Vali yerine Fransa'da hizmet gören başkanı da, il meclisleri seçer. Aynı şekilde, bölgesel yerel idarenin meclis başkanı, aynı zamanda yürütme organı olan kişi de, bölge meclisi tarafından seçilir.

Türkiye'nin yönetim yapısını incelemeye başlayan herkes, bu yapının Napolyon Fransa'sından alındığı ve merkezîyetçi bir nitelik taşıdığı gözlemi ile işe başlar. Fransa, 3 Mart 1982 tarihinde, "Bölgelerin, İllerin ve Komünlerin Hakları ve Özgürlüklerine İlişkin" olarak çıkardığı bir dizi yasayla yerinden yönetim yapısında önemli değişiklikler gerçekleştirmeyi başarmıştır.

6 Şubat 1992 tarihli bir yasa, yurttaşlara, yerel yönetimlere geniş ölçüde katılma hakkı tanımış bulunmaktadır. Katılıma, gönüllü kuruluşların temsilcileriyle seçilmiş kimseleri biraraya getiren "danışma kurulları" yoluyla gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, "halkoylaması" yoluyla, belediye etkinlikleriyle ilgili her karar hakkında vatandaşlara danışma yoluda 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 oldukları siyasal gücün bu biçimde paylaşılmakta olmasından hoşnut kalmamışlardır.

Fransa'nın yeni yerinden yönetim düzeni ve bu yapının işleyişi ağır eleştirilere konu olmuştur. Belediye başkanlarına tanınan geniş yetkiler, onlara "Feodal beyler" denilmesine bile yol açmıştır. Bu yeni güç sahiplerinin, merkezle çevre arasındaki tarihsel dengeyi bozduğundan yakınmalar vardır.

KAYNAKÇA

- AYKAÇ, Burhan, 1999, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi S. 1 C. 1.
- BALANGER, Michel, 1996, "Fransız Yerel Yönetimleri Hesaplarının Yargısal Denetimi : Bölge Hesap Mahkemeleri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, Ocak.
- BOZKURT, Ömer, 1990, "Fransa'da Ademi Merkezileştirmenin Beklenmeyen Bir Sonucu : Feodalleşme", (Kitap İncelemesi - Thierry COUDERT : La Republique Feodale), Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 4, Aralık.
- ÇİTCİ, Oya, 1989, Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye Örneği, TODAİE Yayını, Ankara.
- EKE, Ali Erkan, 1982, Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, AÜ SBF Yayını, Ankara.
- ERBAY, Yusuf, 1999, "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 2, Nisan
- GOHIN, Oliver, 1994, "Fransa'da Devlet Yönetiminin Merkez Dışında Örgütlenmesi", (Çev. : Ahmet ÖZER), Türk İdare Dergisi, Y. 66, S. 402, Mart.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1999, Dünyada Mahalli İdareler, (Ed. Muammer TÜRKER), Ankara, Şubat.

- KARAER, Tecettin, 1990, "Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı 3, Eylül.
- KAVRUK, Hikmet, 1999, "Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi - Yabancı Ülke Örnekleriyle Karşılaştırma ve Bir Model Önerisi", GÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen, 1994, "Fransa'da Yerinden Yönetim", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Ocak.
- KELEŞ, Ruşen, 1994, Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim, TBD ve Konrad Adenaver Vakfı Ortak Yayını, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen, 1995, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity)" Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi C. 4 S. 1, Ocak.
- MABILEAU, Albert, 1989, "Local Government in Britain and Local Politics and Administration in Franse", Local Politics and Participation in Britain and France, (Ed. Albert MABILEAU and Others), Cambridge University Press, Cambridge.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995, Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi, Ankara.
- MENY, Yves, 1988, "France", Public Administration in Developed Democracies, (Ed. Donald C. ROWAT), Marcell Dekker Inc., New York.
- PICQ, Jean, 1996, "Fransa'da Devlet Yönetimi ve Çözüm Önerileri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 29, Sayı 2, Haziran.
- TORTOP, Nuri, 1994, "Fransa'da Komünlerin (Belediyelerin) Bütçeleri, Giderleri ve Gelirleri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 27, Sayı 3, Eylül.
- TORTOP, Nuri, 1995, "Fransa'da Yerel Yönetimlerin Devlet Tarafından Denetimi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, Mart.
- TORTOP, Nuri, 1996, "Fransa'da Yerel İdare Bütçeleri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, Ocak.
- TORTOP, Nuri, 1999, Mahalli İdareler, 6. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara.
- ÜNLÜ, Halil, 1993, Yönetimler Arası İlişkiler, Başbakanlık TKİB ve Lula-Emme Yayını, İstanbul.
- ÜNÜSAN, Teoman, 1996, Avrupa'da Yerel Yönetimler, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.