

FRANSA'DA YERELLEŞME REFORMLARI: TÜRKİYE ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME*

REFORM AND DECENTRALIZATION IN FRANCE: AN EVALUATION THROUGH THE LENS OF TURKISH SYSTEM

Yeşeren ELİÇİN**

Öz:

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, bu tarihten günümüze dek tamamlayıcı ya da yeniden 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 tanıklık etmiş, bölge yönetimleri anayasal güvenceye kavuşturulmuş, yerel karar referandumları ve dilekçe hakkı, deneysel uygulama, finansal özerklik ile yerel özgürlük ve sorumluluklar ile ilgili yasal düzenlemeler gerçekleşmiştir. Ardından 2010'dan beri süren III. Eylem Dönemi hayata geçmiş bulunmaktadır. Metropollere ilişkin düzenlemeler, komün birliklerinin kentsel planlama konusunda yetkilendirilmesi, bölgelerin büyüme ve istihdam konularında rol almaları, yerel-bölgesel dayanışma ve demokrasinin güçlendirilmesi bu dönemin öncelikli konuları olarak belirlenmiş bulunmaktadır. Bu yazı kapsamında bu süreç 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.

Anahtar Kelimeler: Fransa, Yerel Yönetimler, Yerelleşme, Reform, Türkiye.

Abstract:

France undergoes a decentralization process since the early 1980s. French local administrations experienced significant transformations during this process, embracing three action periods. The decentralization acts enacted in 1982 mark disengagement with administrative uniformity. The second period of decentralization starting the first years of 2000s witnessed important constitutional modifications. Regional administrations gained Constitutional recognition, local referendum has been established, the amendments concerning right to petition, experimentation, local finance and local autonomy has been passed. The third phase of decentralization started since 2010s. The reorganization of metropolitan governance, the transfer of competence to inter-communal cooperation structures concerning urban planification, roles assigned to regions in economic development and employment (economical issues, apprenticeship, European aides and aides destined to private sector), territorial solidarity and reinforcement of democracy were the main themes of this phase. The present article tries to analyze the foremost futures of French decentralization and to underline the main discussions emerged during the ongoing third phase of decentralization process concerning future of departments, regional administration and newly created metropolitan cities. In the last part of the article, the probable influences of French reforms on Turkey are discussed taking into account that Turkey has taken this country as a model in its administrative organization.

Keywords: France, Local Administrations, Decentralization, Reform, Turkey.

* Makale Gönderim Tarihi: 23.01.2017

Makale Kabul Tarihi: 02.06.2017

** Doç. Dr., Galatasaray Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi Bölümü, yelicin@gsu.edu.tr.

GİRİŞ

Fransız yerel yönetim sistemi esas olarak Fransız devrimi ve Napolyon döneminde ortaya çıkan coğrafi yönetim birimlerine dayanmaktadır (Vandelli, 1991:19). O dönemde oluşturulan komün ve il haritası çok az değişiklikle günümüze kadar gelmiştir. Bölge yönetiminin kökleri ise 1941’de Vichy döneminde oluşturulan bölge valiliklerine dek gitmektedir. Merkezi devletin çıkarlarının tüm birimlerin, çıkar gruplarının ve yerel birimlerin çıkarlarının üstünde olduğunu ilke olarak benimseyen geleneksel Fransız yerel ve bölgesel yönetim sistemi ise tüm ulusal sınırlar içinde idari aynılık (*uniformity*) ilkesine dayanmaktaydı (Sadran, 1992; Cole, 2006: 33). Ancak 1970’lerden itibaren yerelleşmeyi tartışmaya başlayan Fransa, 1982’de çıkarılan yerelleşme yasalarıyla birlikte idari aynılık ilkesini terk etmiş bulunmaktadır. Bu tarihten günümüze dek tamamlayıcı ya da yeniden düzenleyici pek çok yeni yasa çıkarılmış ve yerelleşmenin güçlendirilmesi yönündeki kararlılık farklı iktidarlar tarafından da sürdürülmüştür. Nitekim 2000’li yılların başında gerçekleşen II. Eylem Döneminin ardından 2010’dan beri süren III. Eylem Dönemi hayata geçmiş bulunmaktadır.

Fransız idari ve yerel-bölgesel örgütlenme modeli pek çok ülkeyi etkilemiştir. Türkiye de bu modelin temel alındığı ülkelerden birisidir. Özellikle belediye örgütü ve il özel idarelerinin oluşturulduğu 19. yüzyılda bu etki son derece açıktır. Bu çalışma kapsamında, bu noktadan hareketle bir yandan Fransa’nın üç ana aşamadan oluşan bu süreç içinde yerelleşmede aldığı yol irdelenmekte, diğer taraftan da bu örneğin Türkiye açısından ne tür açılımlar sunduğu tartışmaya açılmaktadır.

1. BİRİNCİ EYLEM DÖNEMİ: 1982-1983 YASALARI

Fransa, Avrupa ülkeleri içinde merkeziyetçi sistemin güçlü, yerelleşmenin ise görece sınırlı olduğu bir model olarak tanımlanmaktaydı. Ancak gerek küreselleşme, gerekse Avrupa Birliği’nin yerel ve bölgesel politikaları bu ülkede yerelleşme reformlarını kaçınılmaz kılmıştır. Esasen, Fransa’da yerelleşme reformu 1970’lerden beri üzerinde tartışılan ve fikir üretilen bir konudur. Son derece merkezileşmiş, kamu yararını tek başına belirleyen, karar yetkisini tümüyle elinde tutan bir iktidar yapısı ile, ekonomik ve teknolojik olarak hızlı bir dönüşüm içinde olan uluslararası topluma uyum sağlamanın mümkün olmadığı siyasi yelpazenin tümünün paylaştığı bir görüştü. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde merkez, yetkilerin ve mali kaynakların denetimini tümüyle elinde tutuyor, güçlü bir vesayet denetimi uyguluyordu. Ulusal ölçekte tüm politikaların tek bir merkezden üretildiği, son derece ağır işleyen, maliyetli olduğu kadar da katı bir bürokrasiye dayanan bu model sürdürülemez olduğu gibi etkinlikten de uzaktı. Öte yandan, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi demokrasinin güçlendirilmesi yolunda kaçınılmaz bir adım haline gelmişti. 1970’lerin ikinci yarısından itibaren yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle de devletin küçülmesi gerektiği düşüncesi yaygın biçimde kabul görmeye başlamıştı.

Nitekim, Mitterand’ın 1981’de cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından hükümetin gündemine giren reform sürecinin en önemli konularından biri yerelleşme olmuştur. 1982-1983

yıllarında çıkarılan yerelleşme yasaları¹ merkeziyetçi yapıyı kayda değer ölçüde zayıflatarak yerelleşme sürecinin önünü açmıştır. I. Eylem Dönemi olarak adlandırılan 80'lerin başında yerelleşme yönündeki ilk adımlar kararlılıkla atılmış, yerelleşme politikası yönetime gelen farklı iktidarlar tarafından da benimsenmiştir. 1982 ve 1983 yıllarında çıkarılan ve adını sosyalist İçişleri Bakanı Gaston Deferre'den alan Deferre yasaları ile bölge, il ve komünlerin² işleyişine ilişkin temel ilkeler oluşturularak yerel yönetimlere daha fazla yetki aktarılmış ve yerel meclisler güçlendirilmiştir. Valiler eliyle yürütülen idari vesayet yerini yasallık denetimine bırakmış, o güne dek valinin yürüttüğü il genel meclisi başkanlığı görevi il meclis başkanına aktarılmış, valinin il yönetimi ile olan bağı kopartılmıştır. Bölgeler de seçilmiş meclisleri olan birer yerel yönetim haline gelmiştir.

Alistair Cole (2006: 35), 1982 reformlarının birbiriyle çelişen iki ilkeye dayandığını öne sürer: Bir yandan bölge, il ve komünlere 'yetki blokları' şeklinde belli yetkiler verilirken, diğer taraftan da bu yönetimlere gerekli gördükleri alanlarda politika geliştirebilme fırsatı tanınmıştır (Fonrojet, 2004; Cole, 2006). Sosyal yardım, imar izinleri çöp toplama gibi yetkiler komünler ve komün birliklerine aktarılmış, il meclisleri sosyal yardım, eğitim, sosyal hizmetler ve yollar ile minimum işsizlik ödeneği gibi daha geniş bütçeli temel hizmetlerden sorumlu hale gelmiştir. Ekonomik gelişme, meslek eğitimi, altyapının yanı sıra orta eğitim ve ulaşım için bazı yetkileri (ki bunlara 2002'den itibaren demiryolları eklendi) de içeren stratejik konular ise bölge meclislerinin yetkileri olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, kültür, çevre ve sağlıkla ilgili bazı ek hizmetler de bölgelere verilmiştir. Sonuç olarak uygulamada aralarında formel bir hiyerarşi bulunmayan farklı yerel yönetimlerin birbiriyle çakışan yetkiler ve gevşekçe tanımlanmış yetki alanlarına sahip oldukları bir yapının ortaya çıktığını söylemek mümkündür.

1983-1986 yılları arasında yerelleşme reformlarını sürdürmek amacıyla dört yasa daha çıkarılmış ve yerel yönetimlere yetki aktarımı, yetkilerin paylaşımı, mali konular ve işbirliğinin güçlendirilmesi konularında yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Yetkileri artırılan ulusaltı birimlere sosyal işler, ekonomik gelişme ve eğitim gibi yeni politika alanlarında da etkili olma imkânı tanınmıştır.

1992'de ise komünlerarası işbirliğine ilişkin yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeler kent yönetimlerini söz konusu komün birlikleri eliyle daha da güçlendirmeyi hedeflemekteydi (Boeuf, 2004; Cole, 2006: 40). Komünlerarası işbirliği Fransa'da sayıları 36 bin civarında olan komün yönetimlerini, birlik çatısı altında bir araya gelmeye ikna ederek daha etkin hale getirmek amacıyla geliştirilen önemli politika araçlarından biridir. Zorunlu birleştirmeler ya da yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin ortadan kaldırılması gibi kararların siyasi maliyetinin çok yüksek olması, gönüllülük üzerine dayalı birlik modellerinin geliştirilmesini getirmektedir. 'Komünlerarası işbirliği için kamu kurumları' (*Etablissements publics*

¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MCEAA.htm>.

² Komünü belediye olarak Türkçeye çevirmek mümkündür, ancak Fransa'da en küçük yerleşim birimi bile komün statüsüne sahiptir.

de co-operation inter-communale (EPCI) adı altında toplanan komün birliklerinin meclisleri de birliği oluşturan komünlerin meclislerinden gelen üyelere dayanmaktadır. Komünlerarası yapıların en karmaşık olanı 1968 yılından beri Lyon, Marseille, Lille gibi kentlerde belediye işlevlerini üstlenen ‘kentsel topluluklardır’ (*communauté urbaine*). Orta ve büyük kentlerin önemli bir bölümü de söz konusu kamu kurumları eliyle yönetilmektedirler. Bu kentler, bünyelerinde oluşturdukları kentsel gelişme ajanslarında istihdam ettikleri planıcı, ekonomist ve kent coğrafyacıları gibi uzmanlar sayesinde oldukça yüksek bir teknik uzmanlık kapasitesi kazanmışlardır. Böylece yerel yönetimlerin Altyapı Bakanlığı gibi bazı merkezi yönetim kurumlarının uzmanlığına duydukları ihtiyaç da azalmıştır (Cole, 2006: 40).

Komünlerarası işbirliği formülleri 1999 Chevènement yasası ile üçe indirilmiştir; kırsal komünler için *communauté de communes*, kentsel komünler arasında daha gevşek bir birleşme öngören *communauté d'agglomération* ve daha bütünleşik bir formül olan *communauté urbaine*. Bu dönemde komünleri *EPCI* formülü altında birleşmeye yönlendiren politikalar ve mali teşvikler sonuç vermiş, 2003 yılı başında *communautés urbaines* sayısı 14, *communautés d'agglomération* sayısı 120, *communautés de communes* sayısı ise 2033 olmuştur (Pinson ve Le Gales, 2005: 7). Komün birlikleri olarak anacağımız bu yapılar, ileride tekrar üzerinde duracağımız gibi III. Eylem Döneminde de önemli bir reform başlığı olmaya devam edecek ve özellikle büyük kentlere ilişkin düzenlemelerin temel dayanağı olacaktır.

Sağın iktidarda olduğu 1995’de çıkarılan Pasqua yasası ile ulusal ve yerel planlar arasında eşgüdüm konusu düzenlenmiştir. Bu yasa ile coğrafi, ekonomik, kültürel ve sosyal bütünlüğü olan alanları tanımlayan ‘yurt’ (*pays*) kavramı getirilmiştir. Böylece o yurdu oluşturan bir ya da daha fazla yerel yönetime ortak bir misyon çerçevesinde birlikte planlama yapma imkânı sağlanmıştır. Yasa ayrıca yerel aktörlerin bir araya gelip birlikte hareket ettikleri bir ‘gelişme meclisi’ (*conseil de développement*) oluşumunu öngörmekteydi. Bu ilkeler 1999’da çıkarılan Voynet yasası ile güçlendirilmiştir. 2000 yılında ise ‘dayanışma ve kentsel yenileme yasası’ çıkarılarak plan türleri (*les schémas de cohérence territoriale*: mekânsal uyum planları; ve *les plans locaux d'urbanisme*: yerel imar planları) yeniden tanımlanmıştır.

2. İKİNCİ EYLEM DÖNEMİ: 2003-2004

2000’li yılların başı yerel yönetimlerin giderek artan sorumlulukları ile orantılı mali kaynak ve özerklik taleplerinin arttığı bir dönemdir. Bunlara ilaveten, 1990’lı yıllar boyunca gözlemlenen yerel yönetim sisteminin karmaşıklığı ile yerel demokrasi ve yerel yönetimler maliyesine ilişkin sıkıntılar II. Eylem Dönemini gündeme getirmiştir. Yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin olarak ‘kendine ait mali kaynak’ kavramı Anayasada yer almıştır (Anayasanın 72-2 maddesi). Yerel yönetimler kendilerine ait mali kaynaklar konusunda ilke olarak özerkliğe kavuşmuşlarsa da gelirleri kendilerine bırakılan ulusal vergilerin oranlarını belirleme konusunda herhangi bir yetkiye sahip bulunmamaktadırlar.

Ne var ki, bazı yazarlar bu dönemde gerçekleştirilen düzenlemelerin ne sistemin karmaşıklığını giderme ne de seçmenlerin demokratik denetimini sağlama konularında yeterli

olmadığını savunmaktadırlar (Cadiou, 2010; Kuhlmann, 2011: 320). II. Eylem Dönemi'nin en önemli reformları anayasa değişiklikleridir. Aslında zaten hayata geçmiş bulunan bazı ilkeler böylece anayasal güvenceye kavuşmuş oldular. Yerelleşmeyi daha operasyonel hale getirmek isteyen Jean-Pierre Raffarin hükümeti 2002-2004 yılları arasında Anayasanın birinci maddesine '[i]dari yapısı yerinden yönetim esasına dayanır' ifadesini ekleyerek yerleşmenin ulusal öncelikler arasına alındığını göstermiştir. Öte yandan, 'bölge' bir yerel yönetim olarak anayasada yer almış ve böylece bölge yönetimleri de anayasal dayanağa kavuşturulmuştur. Nitekim bölge yönetimlerinin artan rolleri ve önemleri de reformların vurgulanması gereken sonuçlarından birisidir. Yine de, Fransız bölge yönetimlerinin komşu ülkelerdeki bölgelere oranla güçsüz kaldığı, yasama ve düzenleyici eylemlerde bulunma yetkilerinin bulunmadığının altı çizilmelidir. 2003 anayasa reformu ile güvence altına alınan bir diğer husus yerel mali özerkliğe ilişkindir. Anılan anayasa değişiklikleri ile yerel yönetimlerin mali özerkliği anayasal ilke haline gelmiş ve yerel yönetimlerin belli sınırlar içinde yerel vergilerin oranını arttırabilmelerine olanak tanınmıştır.

Yerelleşmeye kavramsal düzeyde daha fazla açıklık getirmek ve desteklemek amacıyla bu dönemde yerel yaşamın çeşitli yönlerini düzenleyen yasalar da çıkarılmıştır. Yerel karar referandumları ve dilekçe hakkı (2003), deneysel uygulama kuralları (2003), finansal özerklik (2004) ve yerel özgürlük ve sorumluluklar (2004) hakkında çıkan yasaları bu çerçevede anmak mümkündür. Yine 2004-2005 döneminde yapılan düzenlemelerle bölgelere liselerin eğitimci olmayan personelinin yönetimi, mesleki eğitim, bölgesel demiryolu ulaşımının organizasyonu görevleri verilmiştir. Yerel yönetimlere yetki aktarılırken bu yetkilerin finansmanının da yerel yönetimlere aktarılan vergi gelirlerinden sağlanması öngörülmüştür ki bunun da 11 ila 13 milyar Euro tutarında bir kaynağa karşılık geldiği hesaplanmaktadır (Arsenault, 2005: 6). Yerel yönetimlere mali kaynak transferinden en kazançlı çıkanın il yönetimleri olması da sürecin paradoksal sonuçlarından birisidir.

Bu düzenlemelerin yerel hayat üzerindeki etkilerini daha yakından incelemek gerekirse, Fransa'da, küreselleşme ve ekonomik rekabet, AB'nin bütünleşme süreci (Pinson ve Le Gales, 2005:3) gibi faktörlerin yanı sıra *cumul des mandats* olarak adlandırılan, yerel ve ulusal düzeylerde seçime konu olan birden fazla farklı görevin aynı kişinin şahsında birleştirilmesi imkânının da yerleşme doğrultusunda baskı yaratan unsurlardan birisi olduğu izlenmektedir. 'Görev yığılması' olarak türkçeleştirmeye çalışacağımız bu olgu esasen sıkça tartışma konusu olmakta ve yerel demokrasinin yerel bir elitin tekeline geçmesine neden olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. Ancak aksini savunanlar da bulunmakta, bu yolla yerel seçilmişlerin daha üst yönetim kademelerinde ve ulusal düzeyde etkili olma olanağı buldukları dile getirilmektedir. Ulusal parlamentonun %50'sinin aynı zamanda belediye başkanı olduğu düşünüldüğünde bu oldukça anlaşılır bir durumdur (Hoffmann-Martinot, 2003: 166; Kuhlmann, 2011: 315). Bu nedenle ülkede yerel yönetimlerin isteğine aykırı yasa çıkarmanın da oldukça zor olduğunu söylemek yanlış olmaz. Ayrıca, yerel düzeydeki politika uygulamaları merkezi yönetimin temsilcisi olan vali ve yerel yönetimlerin yakın işbirliği ile gerçekleşmektedir. Kararlar hiyerarşik bir emir komuta zinciri içinde değil, daha çok

uzlaşma ve müzakere ile alınmaktadır. Bu da yerel yönetimlerin ulusal siyaset üzerindeki etkilerini açıklamaktadır. Sabine Kuhlman (2011: 316) II. Eylem Döneminde yapılan reformların özellikle il ve bölgelerin yetkilerini arttırdığını, komünler ve komün birliklerinin ise bu anlamda ihmal edildiğini iddia etmektedir. Öte yandan işlevsel rolleri ve sorumlulukları sürekli arttırıldığı halde illerin gereksiz bir düzey olduğu ve kaldırılması gerektiğine ilişkin tartışmaların da devam ettiği dikkat çekmektedir (Attali, 2008).

İlk iki eylem döneminde gerçekleştirilen reformlar mali açıdan devlet denetimini azaltarak, yasal ve siyasal inovasyon çerçevelerini genişleterek kent belediye başkanlarının gücünü arttırmıştır (Cole, 2006: 41). Başarılı belediye başkanları daha girişimci hale gelirken, kentler ve kentsel bölgeler (*agglomerations*) de artık birçok alanda devletin idari yardımına ihtiyaç duymayan birimler haline gelmişlerdir (Kuhlmann, 2009: 81). Genel olarak yerel ve bölgesel yönetimlerin daha girişimci bir nitelik kazandıkları, karma-ekonomi şirketlerinin de yerel yönetimleri, bir kısmı özel sektör tarafından finanse edilen daha iddialı gelişme projelerine teşvik ettikleri gözlenmektedir.

Reform süreçlerinin bir diğer sonucu olarak, Fransa'da yerel ve bölgesel yönetimlerin en önemli özelliklerinden birisi asimetrik çeşitlilik haline gelmiştir. Esasen 2003 anayasa reformundan önce bile bu sonuca götüren yollar mevcuttu. Özerk yönetim ilkesi şunu öngörmektedir: Yerel ve bölgesel yönetimler yasal yetki alanları içinde kendi politika belirleme alanlarını seçebilirler, iç örgütlenmelerine, yerel vergilerin oranına, hizmetleri hangi yöntemle vereceklerine karar verebilirler. 1999 sonrasında güçlenen komün birlikleri de yerel pratiklerin çeşitliliğini 'özerklik' ilkesinin izin verdiğinin de ötesine taşımıştır (Boeuf, 2004).

2003 anayasa reformu ve 2004 yerelleşme yasının buna ilişkin iki önemli getirisi deneysel uygulama (*experimentation*) ve özel statüdür. Deneysel uygulama bir yerel yönetime ya da yerel yönetimler grubuna, belirli bir süre için, yetki alanları içinde kalmayan bir alanda politika geliştirme olanağı getirmektedir (Canatan, 2006:310). Örneğin 2004 yasıyla bölgeler yapısal fonların kontrolünü üstlenmiştir. III. Eylem Döneminde çıkarılan yerelleşmeye ilişkin yasa da bölgelerin bu görevi 2014-2020 döneminde de sürdürmelerini öngörmektedir. Özel statü ise çeşitli tiplerdeki komün birliklerini içerdiği gibi daha büyük birimler oluşturmak üzere mevcut ulusaltı otoritelerin birleşmesiyle oluşacak yeni yapıları da içine alır. Bu da yerel bölgesel örgütlenmede idari aynılık ilkesinin temel alındığı geçmiş dönemlerden önemli bir kopma anlamına gelmektedir. Bu birleşmeler iki ya da daha fazla sayıdaki yönetimin (seçilmiş) meclis temsilcileri arasında anlaşma ya da yerel referandumlar yoluyla olabilmektedir (Connétable, 2004; Cole, 2006: 42). Bu sayede Fransa Parlamentosu tarafından da onaylanmak kaydıyla gelecekte resmîyet kazanacak yeni ve farklı kurumsal yapıların ortaya çıkması olanaklı hale gelmiştir. Ancak 2003'de Korsika'da mevcut iki ilin yerine bir bölgesel otorite kurulmasına ilişkin düzenleme ile Aralık 2003'te Guadeloupe ve Martinique'de daha fazla özerkliğe ilişkin düzenlemelerin yöre halklarının desteğini alamayarak referandumlarda reddedilmeleri yeni özel statü uygulamalarının önünü kesmiş görünmektedir.

II. Eylem Döneminin illere ilişkin en önemli düzenlemesi ise minimum işsizlik ödeneğinin ve iş yaşamına ilişkin önemli bir tasarruf olan işsizlerin iş hayatına kazandırılması konularında illerin rolünün teyit edilmesidir. Böylece 1990'larda varlıklarını sürdürmeleri tartışma konusu olan iller önemli bir işlevsel güçlenme yaşadılar. Bu bazı kent ve kent birliklerinin sözcüleri tarafından il ve bölge düzeyinde bir yeniden merkezileşme olarak değerlendirilmiştir (Portier, 2003: 62; Kuhlmann, 2009: 81). Öte yandan, yerel yönetimlere gerekli ve yeterli kaynak aktarılmadan sosyal alanda önemli yetki aktarımları yapılması da eleştirilere neden olmuştur. Örneğin, ekonomik olarak zayıf, küçük ve sosyal olarak sorunlu iller, sınırlı kaynaklarına karşın çok sayıda işsizlik ödeneğinden yararlanma talebi ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu durum söz konusu illeri minimum işsizlik ödeneğinden yararlanma konusunda yeni kriterler getirerek talepleri sınırlamaya itmekte; bu da bölgelerarası fark ve eşitsizlikleri güçlendirmektedir (ODAS, 2006: 6; Kuhlmann, 2009: 82).

Fransa'da yerelleşme komünlerin, yürütme ve siyaset anlamında güçlenmesine neden olurken, yerel meclisler bundan çok fazla yararlanamamıştır. Aksine, bu meclisler belediye başkanları ve il meclis başkanlarının artan güçlerinin altında kalmışlardır ki Kuhlmann (2009: 84-85) bunu özerk yerel yönetimin meclissizleşmesi (*dé-parlementarisation*) olarak adlandırmaktadır.

II. Eylem Dönemine ilişkin eleştirilerden bir diğeri de gerçekleştirilen reformların ne sistemin karmaşıklığını gidermiş ne de vatandaş denetimini güçlendirmeyi başarmış olduğudur (Cadiou, 2010). Farklı yerel yönetim birimleri arasındaki yetki dağılımı ve rekabete yeterince açıklık getirilememiş olması da önemli bir sorun olarak tanımlanmaktadır. Bu konuya ilişkin olarak hazırlanan çeşitli raporlarda bütün yerel aktörlere açık bir müzakere süreci ile ortak finansman ve işbirliğine vurgu yapılsa da güç ilişkileri ve rekabeti ortadan kaldıracak öneriler getirmekte zorlandıkları gözlemlenmektedir.

3. ÜÇÜNCÜ EYLEM DÖNEMİ

Nicolas Sarkozy'nin cumhurbaşkanlığı sırasında hazırlanan ve 16 Aralık 2010'da onaylanan yasa III. Eylem Döneminin de başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Bu yasayla komünlerarası ilişkiler ve metropol statüleri tanımlanmış, il ve bölgelerin yönetimine açıklık getirilmiştir. Yasayla bölge meclisleri ortak strateji geliştirme, il meclisleri de yerel yönetimlerarası ilişkileri inşa etmekle görevlendirilmiştir. Bu dönemde öngörülen en önemli değişikliklerden biri ise bölge ve il meclislerini yakınlaştırmak amacıyla söz konusu meclislere ayrı ayrı üye seçmek yerine tek bir '*territorial*' meclis üyesi seçme önerisidir. Ancak 2012'de cumhurbaşkanı seçilen François Hollande'ın seçim vaatleri arasında '*territorial*' meclise ilişkin düzenlemelerin iptal edilmesi de yer almaktaydı. Nitekim bu düzenleme Hollande'ın Cumhurbaşkanı seçilmesini izleyen dönemde iptal edilmiş ve bölge meclisi seçimleri 2015 Aralık ayına ertelenmiştir. Bu süreçte hem mega bölgeler oluşturularak bölge sayısı 22'den 13'e indirilmiş hem de bölgelerin yetkilerinin artırılmasına ilişkin düzenlemeler meclisin gündemine alınmıştır (IGA vd., 2015: 12)

Şekil 1: 2016 Reformu Sonrası Fransız Bölge Yönetimleri

Kaynak: Réforme territoriale. http://www.huffingtonpost.fr/2014/11/25/reforme-territoriale-assemblee-vote-carte-13-region-bientot-la-fin_n_6219030.html.

İlk iki reform döneminin düzenlemeleri merkezden yerel yönetimlere yetki aktarımı üzerine yoğunlaşmıştı. Üçüncü reform döneminin merkeze aldığı temel sorunsal ise kurumsal yapının sadeleştirilmesidir. Yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve yönetsel yapıların yerel çeşitliliğe uyum sağlaması, bir diğer söylemle yerleşmenin köklendirilmesi hedeflenmektedir. Öte yandan, bu düzenlemelerin devletin 2007'den itibaren karşılaştığı ekonomik kriz karşısında harcamalarını kısmak amacıyla giriştiği bir yerel-bölgesel örgütlenmenin rasyonalizasyonu süreci olduğu da ileri sürülmektedir. Kamu politikalarının yeniden gözden geçirildiği bu süreçte, yerel ve bölgesel örgütlenmenin yeniden yapılandırılması da gündeme gelmiştir. Bunun sonucu olarak da, paradoksal bir biçimde devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin arttığı ve yeniden merkezileştiğini iddia etmek mümkündür (Pariente, 2012:2). İl ve bölge yönetimlerinin görevlerinin 'genel yetki' çerçevesinde tanımlanmasından vazgeçilmesi, il ve bölge meclis üyeliğinin birleştirilmesine ilişkin düzenlemenin iptal edilmesi ve yeni oluşturulacak komünlerarası birimlerin sınırlarının belirlenmesi konusunda valilere verilen yetkilerin artırılması da merkezleşmenin göstergeleri olarak öne sürülmektedir. Öte yandan yerel yönetim gelirleri içinde yer alan meslek vergisinin kaldırılması da bu yönetimler açısından gelir kaybına yol açmış bulunmaktadır.

Hollande'ın seçim kampanyası sırasında III. Eylem Dönemine ilişkin olarak verdiği sözlerden en önemlisi yerel yönetim reformunun merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yapılacak sözleşmeler (*contractualisation*) yoluyla gerçekleşmesidir. 2013'de bu konuya ilişkin bir rapor hazırlanmış ve söz konusu reformun üç farklı alanda yapılacak düzenlemeler yoluyla gerçekleşmesi öngörülmüştür:

1. Metropollere ilişkin düzenleme; Komün birliklerinin yerel kentsel planlama konusunda yetkilendirilmesi;
2. Bölgelerin büyüme ve istihdam konularında rol almaları (ekonomik sorunlar, çıraklık eğitimi, Avrupa yardımları ve şirketlere yardım);
3. Yerel-bölgesel dayanışma ve demokrasinin güçlendirilmesi.

Metropollere ilişkin düzenleme ekonomik dinamiklerin sonucu olarak ortaya çıkan metropolleşme olgusuna hukuki bir çerçeve getirme çabası olarak tanımlanabilir (Négrier, 2012: 74). Metropolleri düzenleyen MAPAM (*Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des metropoles*, Yerel kamusal eylemin modernleştirilmesi ve metropollerin teyidi) isimli yasa 27 Ocak 2014'te çıkarılmıştır. Nice Cote d'Azur Metropolü 2010 tarihli yasa ile kurulmuş bulunuyordu. Yeni yasayla kurulan Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpellier ve Breast metropolleri 2015 başında hayata geçmiş, Aix-Marseille-Provence, Büyük Paris ve Nancy metropolleri ise 2016'dan itibaren işlev kazanmışlardır.

Düzenleme ile Paris, Lyon ve Marseille'in eskiden olduğu gibi farklı statüye tâbi olmaya devam etmeleri öngörülmüştür. Lyon'da yeni kurulan 'metropol' il meclisinin yerini almıştır. Ancak Lyon, adında metropol ifadesi bulunsa da metropol değil bir özel statülü yerel yönetimdir. Büyük Paris Metropolü ile birlikte 2016 yılında hayata geçen Aix-Marseille-Provence metropolü ise 6 komün birliğini (EPCI) sınırları içinde toplamaktadır.

Büyük Paris Metropolü, Paris kenti ile birlikte iç çemberde yer alan üç ilin (Haute-de-Seine, Seine-Saint Denis, Val-de-Marne) sınırları içinde bulunan 123 komünü ve büyük çemberde yer alan 7 komünü kapsamaktadır. Yedi milyon nüfusa ulaşan Büyük Paris Metropolü toplam 212 yerel yönetimi (bölge, il, komün ve komün birliği) temsil etmektedir. Büyük Paris Metropolünün yetki alanları kentsel planlama, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme, konut, kent politikası, çevre ve yaşam alanlarının korunmasını içermektedir³. Öte yandan, Büyük Paris Metropolünün kuruluşu bazı tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Büyüklüğü nedeniyle eleştirilen metropolün gerek demokrasi gerekse cinsiyet eşitliği açısından bir gerileme olduğu iddia edilmiştir. Nitekim 209 üyeli meclisin sadece 59 üyesi kadındır. Bir diğer eleştiri görev yığılmasını teşvik eden bir oluşum olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin Büyük Paris Metropolünün meclisinde yer alan 77 belediye başkanı (meclis üyelerinin %66'sı), aynı zamanda komün birliklerinin yürütme organlarında görev almaktadırlar. Bu üç görevi üzerinde toplayan belediye başkanlarının %11'i ayrıca ulusal

³ Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des metropoles. <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-495.html>.

meclisin de üyesidir. Diğerlerinin önemli bir bölümü de bölge ya da il meclislerinde görev almaktadırlar (Cocq, 2016).

Yukarda da altı çizildiği üzere, metropoller ilke olarak birer EPCI, yani komün birliğidir. Amaçları öncelikle imar, ekonomi, çevre, ekoloji, eğitim, kültür ve sosyal gelişme projeleri yürütmektir. Buna karşılık genel yetki ile donatılmamışlardır. Metropollere ekonomik gelişme konusunda yetki aktarılması da tartışılan konular arasındadır. Öte yandan 2009 yılında Edouard Balladur başkanlığındaki kurul tarafından hazırlanan yerel yönetim reformuna ilişkin raporda da metropoller oluşturulması önerilmiş ancak bu öneri özellikle küçük kentlerin muhalefeti karşısında gündemden düşmüştü. Bu muhalefet bugün de mevcut olmakla birlikte, Philippe Estèbe'in (2015) de belirttiği gibi küçük kentler bir metropolün etki alanında olmanın nimetlerini de fark etmiş görünmektedirler.

Metropollere ilişkin düzenlemeleri savunan Büyük Lyon Belediye Başkanı Gérard Collomb, metropollerin üniversiteler, araştırma merkezleri, üst düzey hizmetler, büyük gruplar ve Richard Florida'nın sözünü ettiği yaratıcı sınıfın bir araya gelmesinden doğan yeni bir ekonomiye ev sahipliği yaptığını ve bu sayede Fransa'nın yüzünü derinlemesine değiştireceğini savunmaktadır. Buna karşılık metropollerin bütün olanakları kendilerinde toplayarak çevrelerini ezme riski ve bunun da farklı gelişme hızlarının bir arada olduğu bir Fransa oluşmasına neden olma olasılıkları da sorgulanmaktadır. Bu soruları dile getirenler, özellikle bu kentlerin giderek gettolaşan banliyöleri, kırsal alanlar ve izole dağlık bölgelerin unutulup ihmal edilmesinden endişe etmektedirler (Cordélier, 2015: 37-38). Bu görüşe katılmayan Collomb, Laurent Davezies'in çalışmalarına gönderme yaparak metropollerin diğer alanları gölgelemediğini, aksine farklı yerel birimler arasında görünmez bir zenginlik dolaşımına olanak verdiğini, böylece metropollerin sağladığı ekonomik büyümenin yakın çevrelerine de yayıldığını savunmaktadır. Estèbe (2015) de bu fikri desteklemekte ve kırsal kent arasında ortaklık sistemlerinin ortaya çıktığını söylemektedir.

İkinci ve üçüncü maddelere ilişkin düzenleme ise 7 Ağustos 2015'te yasalaşmış bulunmaktadır. NOTRe (*Nouvelle organisation territoriale de la République*, Cumhuriyetin yeni yerel-bölgesel organizasyonu) olarak adlandırılan düzenleme ile yerel yönetim birimlerinin yetki alanları yeniden belirlenmiştir⁴. Yasa ile öncelikle bölgeler ve komün birlikleri güçlendirilmiş, ancak başta düşünülenin aksine illerin güç kaybetmesi söz konusu olmamıştır. Ekonomi ve büyük ölçekli stratejik kararlardan sorumlu olan bölgeler aynı zamanda bölgesel planlama ile yükümlü kılınmışlardır. Ulaşım ve okullara öğrenci taşınması da bölgelerin sorumluluğuna verilmiştir. İller ise ortaokullar, yollar ve sosyal yardım konularındaki yetkilerini muhafaza etmişlerdir. Kültür, spor, turizm, halk eğitimi ve bölgesel diller hem bölgelerin hem de illerin yetkisine bırakılırken, limanlardan sorumlu yönetimin hangisi olduğunun her liman için ayrıca belirlenmesi öngörülmüştür.

⁴ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-portant-nouvelle-organisation-territoriale-republique.html>; La loi NOTRe pour les collectivités territoriales définitivement adoptée. http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/07/16/la-loi-notre-pour-les-collectivites-territoriales-definitivement-adoptee_4686095_823448.html.

Komün birlikleri için dağlık yöreler haricinde 15.000 nüfus sınırı getirilmiştir. Çöp toplama ve atık yönetimi, turizmi destekleme, yolcu terminalleri ve 2020'den başlamak üzere su ve arıtma da bu birliklerin yetkileri arasında bulunmaktadır. Bölgeler ve iller için (Sarkozy döneminde kaldırılan ancak Hollande'ın göreve gelmesiyle yeniden getirilmiş olan) genel yetki ilkesi kaldırılmıştır. Dolayısıyla, bir yerel yönetim biriminin yetkilerinin tek tek belirtilmesine gerek duyulmadan genel bir müdahale imkanına sahip olmasını ifade eden genel yetki sadece komünlere tanınmış bulunmaktadır. III. Eylem Döneminin bir diğer öngörüsü de 1 Ocak 2018'den itibaren Korsika'da mevcut iki il ve bölge yönetimlerinin birleştirilerek tek bir yönetim oluşturulmasıdır.

Fransa'da sayılarının çokluğu ve çok katmanlılığı nedeniyle '*millefeuille territorial*' olarak adlandırılan yerel yönetim yapısının işlevsel ölçüklere uygun olmayan, bu nedenle de maliyetli bir yapı olduğu ve yeniden düzenlenmesi gerektiğine dair bir genel kabul olsa da, III. Eylem Döneminde gerçekleştirilen reformlar çok sayıda eleştiri ve tartışmaya da neden olmuştur. Bu eleştiri ve tartışmaların öncelikle, bölgeler, iller ve metropollere ilişkin düzenlemeler üzerinde yoğunlaştığı izlenmektedir. (Cordélier, 2015: 32-33). Öncelikle bölge haritasının yeniden düzenlenerek, bölge sayısının 22'den 13'e indirilmesi sürecinin katılımdan uzak ve tepeden inme gerçekleşmiş olması, sert eleştirilere konu olmaktadır. Öte yandan, yeni bölgeler oluşturmak üzere yapılan birleştirmelerin yerindeliği de sorgulanmaktadır. İlgili yerel aktörlerin görüşlerinin alınmamış, danışma süreçlerinin işletilmemiş olması yönetimdeki Sosyalist Parti içinde bile eleştirilere neden olmuştur (Hourdin, 2015; Cordélier, 2015: 34). Örneğin Lille belediye başkanı ve Hollande'ın parti içindeki rakibi Martin Aubry, Nord-Pas-de-Calais ve Picardie gibi kriz içindeki iki bölgenin birleştirilmesinin isabetsiz olduğunu, bu birleşmenin onları daha da aşağıya çekeceğini öne sürmektedir. Alsace bölgesinde yaşayanların Champagne-Ardenne ile birleştirilmelerine olan itirazlarında olduğu gibi tarihsel bağlar ve kültürel topluluklarının ihmal edilmesi de eleştirilerin kaynağında yer almaktadır. Öte yandan, bölgelere ilişkin düzenlemelerin AB bütünleşmesi ve küresel endişeler nedeniyle zaten keskinleşen yerel aidiyetleri güçlendirdiği ve hemen her yerde bölgesel duyguları uyandırdığı da öne sürülmektedir.

Bir başka görüş de yeni oluşturulan bölgelerin coğrafi olarak çok büyük olmasının bir ara birime olan ihtiyacı öne çıkardığı ve bu boşluğu doğal olarak illerin dolduracağıdır. Bu görüşü savunanlar reformlardan en kazançlı çıkanların iller olduğunu ve hiçbir zaman da ortadan kalkmayacaklarını iddia etmektedirler (Hourdin, 2015: 341). 2015 seçimlerinden itibaren meclisleri (il) genel meclis(i) (*conseil général*) yerine il meclisi (*conseil départemental*) olarak adlandırılmaya başlanan il yerel yönetimlerinin geleceğine dair tartışma III. Eylem Döneminde de devam ederken, 2014 baharında Başbakan Valls gelecekte illerin kaldırılmasının planlandığını açıklamış. Cumhurbaşkanı Hollande da bunun 2020 yılında gerçekleşmesini öngördükleri bir hedef olduğunu belirtmiştir.

Gerçekten de illerin sayısının azaltılması daha 1940'ların sonundan itibaren gündeme gelmiştir (Thomas, 2015: 506; Hertzog, 2012). 1990'lardan beri de il yerel yönetimlerinin gereksiz bir düzey olduğu sıklıkla dile getirilmektedir. 2009'da meclise sunulan bir yasa

tasarısında da il genel meclislerinin 2017'den itibaren kaldırılması önerilmekteydi (Thomas, 2015: 506). İl genel meclislerine yöneltilen en önemli eleştirilerden birisi önemli bir bütçeleri olmasına karşın yerel ekonomik gelişmeye ilişkin politikalar ortaya koyabilmek için gerekli büyüklüğe sahip olmamalarıdır (Thomas, 2015: 506). Nitekim Lyon metropolünün il meclisinin yerini almış olması bazı yazarlar tarafından topraksal örgütlenmede darvizmin kaçınılmaz sonucu ve illerin giderek ortadan kalkacaklarının bir işareti olarak değerlendirilmektedir (Pinson ve Galimberti, 2013; Pasquier, 2013). Öte yandan, Thomas (2015: 506) ve Le Lidec (2009: 479) yürütmenin yıllardır konuyla ilgili olarak sipariş ettiği tüm uzman raporlarının yerel yönetimlerin mimarisinde köklü bir yeniden yapılanma önermiş olmalarına karşın, parlamenterlerin kariyerlerini vergi verenlerin çıkarlarının önünde tutan iktidarların bu konuda adım atmakta çekingen davranmasına dikkat çekmektedirler.

Bir yandan kaldırılmaları yönündeki tartışmalar sürerken, iller bir yandan da demokratikleşme yönünde atılan önemli adımlara sahne olmaktadır. Nitekim, 2013'te çıkarılan yerel seçimlere ilişkin yasa ile il meclisi seçimlerinde adayların bir erkek ve bir kadından oluşan aday çiftleri olarak seçimlere katılmaları öngörülmüştür. Böylece 2015 seçimlerinden itibaren il meclislerinde kadın ve erkek meclis üyesi sayısının eşit olması hedeflenmiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME: FRANSIZ YERELLEŞMESİNİ TÜRKİYE ÜZERİNDEN TARTIŞMAK

Türk yerel yönetim sisteminin Fransa'da 19. yüzyılda şekillenen modelden esinlenmiş olmasından yola çıkarak, iki ülke arasında paralellikler kurmak mümkün görünmektedir (Çiner, 2014: 446). Fransa'da olduğu gibi Türkiye'de de yerelleşme önemli gündem maddelerinden biri olmayı sürdürmektedir. Bu bölümde iki ülkede süregelen reform süreçleri ve yerelleşmede hiç kuşkusuz Türkiye'den çok daha hızlı yol alan Fransa örneğinden neler öğrenilebileceği sorgulanmaktadır.

Bu çerçevede ilk olarak yerel yönetimlerin en önemli yetki alanlarından imar planlamasını ele almak yerinde olacaktır. Türkiye'de kentsel planlamanın giderek daha da kaotik bir hal almasını bir yana bırakırsak, iki ülkenin kentsel planlamaya yaklaşımı oldukça farklıdır. Türkiye'de olduğu gibi Fransa'da da kentsel planlamaya ilişkin yetkiler 1980'li yılların ortalarından itibaren 'yerelleşmiş' olmakla birlikte kentsel planlama anlayışı ve yerelleşmenin parametreleri tamamen farklı temellere dayanmaktadır. Fransa'da devlet halen planlama eyleminin başlıca paydaşı ve hakemidir; gerçekleştirilen eylemlerin yasallığını denetlemekle yükümlüdür. Temel planlama ilkelerini, öncelikleri belirlemek ve ulusal önemde konular hakkında görüş oluşturmak da merkezi yönetimin görevidir. Türkiye'de ise, imar planlama konusundaki yetkiler yerel yönetimlere devredilirken denetim konusu ihmal edilmiş, merkezi yönetim ne paydaş, ne de denetleyici olarak sürecin içinde yer almamıştır. Nitekim, merkezi yönetim bir süre sonra planlama alanına geri dönmek istemiş, bunu da yukardan aşağıya müdahalelerle, kendisine yeniden yetki alanları tanımlayarak gerçekleştirmiştir. Merkezi ve yerel aktörlerin paydaşı olduğu katılımcı bir planlama Türkiye'deki planlama geleneğine son derece uzaktır.

Fransa'da planlama sınırlarını idari sınırlar belirlemez. Planlama alanını tanımlamak üzere yukarıda da söz edildiği üzere 'pays' yani yurt kavramı kullanılmaktadır. Yurt, coğrafi, ekonomik, kültürel ve sosyal anlamda bütünlük gösteren bir alandır ve birden fazla yerel yönetimi ve bunların oluşturdukları birlikleri içine almaktadır. Bu nedenle de, planlama eylemi devlet de dahil olmak üzere kamusal ve özel pek çok aktörü içine almaktadır. Dolayısıyla hazırlanan imar planı da bu aktörler arasında gerçekleşen görüşmeler ve müzakereler sonucu ortaya çıkan bir uzlaşma niteliği taşımaktadır.

Planlama çalışmalarının sınırları işlevsel alanlarla belirlenmelidir. Zira ekonomik, alt-yapısal hatta sosyal bazı işlevler tek bir yerel yönetimin sınırları içinde kalmazlar; süreklilik ve bütünlük gösterirler. Oysa, Türkiye'de plan sınırları idari sınırlar ile belirlenir ve yerel yönetimler kendi sınırları içinde il çevre düzeni, nazım plan, uygulama imar planı gibi plan belgelerini geniş bir özgürlük içinde hazırlarlar. Bugün kentlerimizde planlamanın, kentsel rantın üretimi ve dağıtımını belirleyen bir süreç olarak işlev görmesinin nedenlerinden birisi de budur. Üst ölçekli planla uyum ilke olarak planlama mevzuatında yer almakla birlikte, bunun denetimi yeterince açık biçimde tanımlanmış değildir. Bu denetimi bugün meslek odalarının yapmaya çalıştıkları gözlemlenmektedir. Öte yandan, gerek plan türleri, gerekse plan yapmaya yetkili otoritelerinin sayısı açısından son derece karmaşık bir sistem söz konusudur. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir kurulan illerde il özel idarelerinin kaldırılmaları ile illerin planlama görevi de ortadan kalkmış bulunmaktadır. Bu anlamda büyükşehir belediye sınırları içinde bir sadeleştirilmeye gidildiği düşünülebilir.

Fransız örneği ile paralellik kurmanın mümkün görüldüğü ikinci bir alan il özel idarelerine ilişkin politikaları kapsamaktadır. Fransa'da illerin kaldırılması her reform döneminde tartışılan bir konu olagelse de, paradoksal bir biçimde, iller her reform döneminden güçlenerek çıkmışlardır. Son reform döneminde de bu konu tekrar tartışılmış ve illerin yetkilerinin bölgelere ve komün birliklerine aktarılması gündeme gelmiştir. 2020'den sonra il meclislerinin ortadan kalkması ve o düzeyde yerel yönetim olmaması da üzerinde durulan öneriler arasında bulunmaktadır. Fransa'da bir yandan bölgeselleşmenin gittikçe güçlendiği, diğer yandan da komün birliklerinin teşvik edildiği düşünülürse, gelecekte il yönetimlerinin kaldırılmasının kuvvetle muhtemel olduğu öne sürülebilir.

Ülkemizde ise il özel idareleri, büyükşehir belediyelerine ilişkin 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi ilan edilen illerde varlıklarını kaybetmiş bulunmaktadırlar. İlke olarak büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması aynı sınırları paylaşan iki farklı yerel yönetimin anlamsız olması nedeniyle doğru bir karar olsa da, söz konusu yasa ile büyükşehir statüsü kazanan 14 ilin ne ölçüde bu tanıma uygun olduğu oldukça tartışmalı bir konudur (Gözler, 2013; Gürbüz vd., 2013). 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 (Gözler, 2013) il ölçeğinde bir yeniden merkezileşme olarak da tanımlanmaktadır (Çiner, 2014: 452).

Diğer taraftan, Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili reformlar yukarıdan aşağıya yöntemlerle ve yerel yönetimlerin katılım ve daha da önemlisi rızası aranmadan gerçekleştirildi.

ılmaktadır. Büyükşehirlere ilişkin olarak 6360 sayılı yasa ile yapılan düzenleme ile birçok belde belediyesi ve köy tüzel kişiliklerini kaybederek yeni oluşturulan büyükşehir belediyesinin mahallesi haline gelmeleri yerel özerklik açısından oldukça sert ve katı bir müdahale olarak nitelendirilebilir (Gözler, 2013). Yasa, bağımsız bir belediye iken, büyükşehir ilçe belediyesi haline gelen yerel yönetimler açısından da radikal bir dönüşüme neden olmuş ve bu belediye yönetimlerinden bir kısmının tepkisini çekmiştir. Nitekim 5393 sayılı belediye yasasına tabi müstakil bir belediye iken yeni düzenleme ile Muğla büyükşehir belediyesine bağlı bir ilçe belediyesine dönüşen Datça kentinin belediye başkanı bu durumu protesto etmek amacıyla 2015 Mayıs'ında görevinden istifa etmiştir⁵. Yine de ülkemizde yerel yönetimlerin artık 150 yılı aşkın bir tarihsel birikimleri olduğu düşünülürse, varlıklarını ve özerkliklerini savunmak için çok daha güçlü bir muhalefet göstermeleri ve mücadele etmeleri beklenebilirdi. Nitekim, Fransa'da komünlerin Fransız devriminden gelen statülerine bağlı o kadar güçlüdür ki tüzel kişiliklerini ortadan kaldıracak bir müdahaleyi düşünmek çok zordur. Bu nedenle sayıları 36 bine yakın olan komünler, komün birlikleri altında birleşmeye teşvik edilmektedirler. Bunun sonucu olarak, metropol gibi yeni yönetim modelleri, Türkiye'de olduğu gibi mevcut yönetimlerin tüzel kişiliğini sonlandırarak değil, onları yeni bir çatı altında işbirliğine yönlendirerek oluşturulmaktadır.

Her iki ülkede yakın dönemde gerçekleştirilen metropollere ilişkin düzenlemelere gelince; Fransa'da 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. Metropol yönetimin yetki alanları yasayla sınırlanmıştır ve meclisi mevcut yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşur. Ancak, reform süreçleri içinde yeni yapılar ortaya çıkarılırken, mevcut kademelerin korunması '*millefeuille territorial*' adı verilen durumun da nedeni olarak değerlendirilmektedir. Bu da Büyük Paris Metropolü örneğinde de tartışıldığı gibi çok katmanlı, yer yer birbiriyle örtüşen çok sayıda yerel yönetimden oluşan bir yerel mimari ile sonuçlanmaktadır.

Öte yandan, Türkiye'de 2012 yılında çıkan yasa ile sayıları 30'a ulaşan büyükşehirlerde ise tek tip bir modelin bütün büyükşehirlere uygulanmaya çalışılması da tartışılması gereken bir konudur (Keleş, 2012: 11). 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. 'Metropol' kavramının eş anlamlısı olarak kullanageldiğimiz 'büyükşehir' artık kentsel bir nüfus ile değil, kentsel ve kırsal nüfusu birlikte ifade eden 'il nüfusu' ile tanımlanmaktadır. Üstelik nüfus eşiği olarak belirlenen 750 binin hangi kriterlere dayandığı konusunda bilgi bulunmamaktadır. Bu illerin bazılarında, merkez kentin gelişme motoru görevini üstlenecek hakim bir kent olduğunu söylemek bile olanaklı değildir. Örneğin Muğla ilinde Fethiye ilçesinin, Mardin ilinde ise Kızıltepe ne Nusaybin ilçelerinin nüfusları merkez kentin nüfusundan fazladır. Fransa'da ise yerel yönetimlere ilişkin mev-

⁵ Hürriyet gazetesi. <http://www.hurriyet.com.tr/datca-belediye-baskani-sener-tokcan-gorevi-birakacagini-acikladi-29336832>.

zuar metropolü, imar ile ekonomik, ekolojik, eğitimsel, kültürel ve sosyal gelişim alanlarında rekabet güçlerini ve uyumlarını güçlendirmeyi hedefleyen bir projeyi birlikte yürütmek amacıyla bir araya gelen birden fazla komünün oluşturduğu bir birlik olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu metropolün uluslararası planda tanıtılmasının yanı sıra ekonomik işlevleri, ulaşım ağlarını, yüksek öğretim, araştırma ve inovasyon kaynaklarını değerlendirmek ve güçlendirmek de amaçları arasında sayılmaktadır (madde L5217-1).

Fransa'da Paris için öngörülen yönetim modelinin yerel çıkarları (kent halkının refahı ve yaşam kalitesi) küresel çıkarlarla (kentün küresel kent hiyerarşisindeki yerini sağlamlaştırma ve küresel bir cazibe merkezi olarak güçlendirmek) uzlaştırmak gibi esasen oldukça zor bir hedefi olduğu gözlenmektedir. Paris bir anlamda ülkenin küresel ekonomi ile bağımlıyı sağlamak görevini üstlenmektedir. Buna karşın, benimsenen modelin farklı çıkarlara (yerel, bölgesel, ulusal) sahip farklı aktörleri bir araya getirmesi nedeniyle çok hassas bir zeminde durduğu, bu nedenle uzlaşma sağlamanın güç olacağı da öne sürülmektedir (Bourdeau-Lepage, 2013). İstanbul da bu anlamda Paris'e benzer bir işlev üstlenmekte; gerek yerel gerekse ulusal otoriteler kentün, ülkenin küresel ekonomiye eklenmesindeki rolü ve önemine vurgu yapmaktadırlar. Buna karşın İstanbul'da kente ilişkin temel stratejik kararların merkezi yönetim tarafından alındığı, yerel aktörleri kentün yönetimine ortak etmek gibi bir kaygının ise bulunmadığı görülmektedir (Elicin, 2014). Yerel düzeyde iktidarda olan siyasi partinin merkezde de iktidarı elinde tutması karar süreçlerinin merkezileşmesine karşı yerelden gelmesi beklenebilecek bir muhalefete de imkân tanımamaktadır.

Öte yandan, Fransa'da da metropollere ilişkin düzenlemelerin bazı tereddütler doğurduğu izlenmektedir. Bunlardan en önemlisi, bölgelerin yetkilerinin genişletilerek devletle yerel yönetimler arasında bir ara kademe haline getirilmeleri düşüncesinin metropollerin kurulması ile kadük hale geleceği endişesidir. Bu durumda bölgelerin kırsal alan ve altyapıdan sorumlu birer süper il olmaktan öteye gidemeyeceği, bunun da ayrıca illerin varlığını gereksiz kılacak bir başka dinamik olduğu öne sürülmektedir (Marcou, 2012: 10).

Fransa'da yerelleşmenin önemli sonuçlarından biri eşgüdüm modellerinin yaygınlaşması ve çok düzeyli sistem içindeki fiili veto gücüne sahip aktörlerin sayısının artmasıdır. Sözleşme (*contractualisation*) ve danışma (*concertation*) süreçlerini öne çıkaran sistem, aktörleri de eşgüdüm içinde çalışmaya ve ait oldukları farklı kurumsal düzeylerin kaynaklarını, işlevsel mevzuatlarını bir araya getirmeye yönlendirmektedir. Bu da etkin etkili ve hızlı yerel politika oluşturma imkânı yaratmaktadır (Kuhlmann, 2011: 331). Sonuç olarak Fransa'da yerel yönetimler reform süreçlerinde de söz sahibi ve etkin aktörler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bölgelerin yeniden düzenlenmesi örneğinde olduğu gibi yerel aktörlerin karar süreçlerinin dışında bırakıldığı durumlar ise tepki toplamakta ve eleştirilmektedir.

Öte yandan, komün birliklerinin üyelerinin doğrudan seçilmek yerine ilgili belediye meclisleri tarafından belirleniyor olması bir demokrasi açığı olarak değerlendirilmektedir. Buna karşın bu yapılar stratejik politika alanlarına sahiptir ve sorumlulukları altında geniş kaynaklar bulunur. Yetki alanları kentsel planlama, toplu taşıma, altyapı, ekonomik gelişme, sosyal konut, çevre koruma, atık toplama ve işlemeyi kapsamaktadır. Özellikle yeni

oluşturulan komün birlikleri sadece bölgesel yönetimler ve iller değil merkezi yönetimin teknik uzmanlığıyla yarışabilecek uzmanlık kapasitesine ulaşmışlardır. Bütünleşik kentsel alanlarda (*conurbation*) genellikle en büyük kentin belediye başkanı olan birlik başkanı gücünü yerelden alan güçlü bir kişiliktir ve büyük projelerin arkasında yerel elitleri ve kurumları mobilize etme kapasitesine sahiptir. 2000 yılında çıkan Voynet yasası ile oluşturulan Gelişme Konseyleri de yerel kentsel toplumlar için bir forum işlevi görmekte, büyük kentsel koalisyonların oluşturulması için kurumsal alan açmakta, sosyal, kültürel ve ekonomik yerel elitlerle ulusal düzeydeki politikacıları bir araya getirmektedir (Pinson ve Le Galès, 2005: 8). İşlevleri açısından ülkemizde oluşturulan Kalkınma ajanslarına benzetilebilecek bu kurumlar anılan ajanslara oranla çok daha demokratik ve yerel inisiyatiflere dayalı bir yapı sergilemektedirler.

Fransa'da 1980'lerin başından beri izlenen reform sürecinin en önemli sonuçlarından biri de bölgeselleşme yönünde atılan kararlı adımlardır. Bölgesel yönetimler son 30 yılda her reform döneminden daha da güçlenerek çıkmışlar ve işlev kazanmışlardır. AB'nin bölgesel politikalarının da önemli bir ivme kazandırdığı bölgesel yönetimler II. Eylem Döneminde anayasal güvenceye kavuşmuş bulunmaktadır. Yerelleşmenin merkezinde artık onların olduğunu iddia etmek çok da yanlış olmaz. Özellikle planlama ve konut alanındaki yeni yetkileri bölgelerin önemini arttırmaktadır. Öte yandan, bölgelerin giderek güçlenmesinin taşıdığı risklere de işaret edilmektedir. Marcou⁶ bu riskleri bölgesel merkezileşme ve bölgesel milliyetçiliklerin tekrar ortaya çıkması olarak tanımlamaktadır. Türkiye'de de AB ile bütünleşme sürecinin 2000'lerin başında yerel yönetim reformlarına ivme kazandıran bir etkisi olduğu gözlenmiştir. Bölgesel ölçekte Kalkınma ajanslarının oluşturulmasında Birliğin bölgesel politikalarının etkisi oldukça açıktır (Elicin, 2011). Ancak, öncelikle kalkınma hedefli olan ajanslar sıkı bir merkezi denetim altında yapılandırılmış ve yerel aktörlerin etkinliği sınırlanmıştır. Esasen, bir yandan sosyal, ekonomik ve siyasi açılardan bölgesel yaklaşımlara ihtiyaç hissedilirken bir yandan da bölgesel yerel yönetimler oluşturulmasının önünde çok ciddi engeller bulunmaktadır.

⁶ Le Nord Institution (10/10/2014). Entretiens avec Gerard Marcou. https://lenord.fr/jcms/prd2_235986/entretien-avec-gerard-marcou.

KAYNAKÇA

- Arsenault, L. (2005). Les grandes étapes de la décentralisation en France. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/observatoire_municipal/veille/decentralisation_france.pdf.
- Attali, J. (2008). Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française. 300 décisions pour changer la France, Paris: La Documentation française.
- Bœuf, J.-L. (2004). L'Intercommunalité depuis 1999: la révolution tranquille, *Les Cahiers français*, 1-2 (318), 35-43.
- Bourdeau-Lepage, L. (2013). Introduction. Grand Paris: projet pour une métropole globale, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 3, 403-436.
- Cadiou, S. (2010). Le pouvoir local en France. <http://www.clio-cr.clionautes.org/le-pouvoir-local-en-france.html>.
- Canatan, B. (2006). Fransa'da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Ünitè Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması. H. Özgür ve B. Parlak (Ed.), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler* (s. 295-315). Bursa: Alfa Aktüel.
- Cocq, F. (2016). Parité, cumul des mandats... La Métropole du Grand Paris est un énorme recul démocratique. <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/1477030-parite-cumul-des-mandats-la-metropole-du-grand-paris-est-un-enerme-recul-democratique.html>.
- Cole, A. (2006). Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction, *French Politics*, 4, 31-57.
- Connétable, F. (2004). Acte II de la décentralisation, scène 3 (1): le référendum local, *Revue de la recherche juridique*, 29(104), 1861-1875.
- Cordélier, J (2015). Le nouveau puzzle des régions de France, *Etudes*, 12, 31-40.
- Çiner, C. U. (2014). Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey: Public Policies and Metropolization, *International Journal of Public Administration*, 37(8), 445-455.
- Elicin, Y. (2011). The Europeanization of Turkey: Reform in Local Governments, *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 7, 103-126.
- _____ (2014). Neoliberal transformation of the Turkish city through the Urban Transformation Act, *Habitat International*, 41, 150-155.
- Estébe, P. (2015). Les grandes villes sont en train de prendre le pouvoir sur le territoire, *Libération*, 8 mayıs, <http://www.liberation.fr/auteur/1963-sibylle-vincendon>.
- Fonrojet, S. (2004). L'Organisation territoriale: quelle répartition des compétences?, *Les Cahiers français* 1-2 (318), 22-29.
- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?, *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), 37-82.
- Gürbüz, M., Yıldırım, U. & Belli, A. (2013). Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi, *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1, 102-135.
- Hertzog, R. (2012). La réforme des collectivités territoriales: une ambition financière. *Revue française d'administration publique*, 141, 121-137.
- Hoffmann-Martinot, V. (2003). The French Republic, One yet Divisible? N. Kersting, A. Vetter (Ed.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency?* (s. 157-182). Opladen: Leske & Budrich.

- Hourdin, H. (2015). Réforme territoriale: du bon usage des leurres, *Commentaires*, 2 (no: 150): 339-342.
- IGA (Inspection générale de l'administration, IGF (Inspection générale des finances), IGAS (Inspection générale des affaires sociales) (2015). L'évolution de l'organisation régionale de l'Etat consécutive à la nouvelle délimitation des régions, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000304/>.
- Keleş, R. (2012). Yeni Anakent (Büyükşehir) Belediyeleri Oluşturulmalı Mı ? *Yerel Politikalar*, 1(2), 7-12.
- Kuhlmann, S. (2009). Une convergence des modèles administratifs locaux? Étude comparée de la décentralisation en France et en Allemagne, *Pouvoirs Locaux*, 81, 81-85.
- _____ (2011). Decentralisation in France: The »Jacobin« State Stuck between Continuity and Transformation, *Hrvatska I Kompatativna Javna UpravaPRAVA*, 11(2), 311-336.
- Le Lidec, P. (2007). Le jeu du compromis: l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France, *Revue française d'administration publique*, 121-122, 111-130.
- Marcou, G. (2012). Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale, *Revue française d'administration publique*, 141, 5-17.
- Négrier, E. (2012). Métropolisation et réforme territoriale, *Revue française d'administration publique*, 141, 73-86.
- ODAS, (2006). Action sociale 2005: la décentralisation à l'épreuve des faits, *La lettre de l'Odas*, Juin 2006.
- Pariante, A. (2012). L'État, la décentralisation et la crise économique: concilier l'inconciliable ? *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/L-Etat-ladecentralisation-et-la.html>.
- Pasquier, R. (2013). Gouvernance territoriale: quelles articulations entre régions et Métropoles ?, *Pouvoirs locaux*, 96, 34-41.
- Pinson, G. ve Galimberti, D. (2013). Métropoles franches et régions agencifiées, *Pouvoirs locaux*, 96, 48-55.
- Pinson, G. ve Le Galès, P. (2005). State restructuring and decentralization dynamics in France: politics is the driving force, *Cahiers/Working Papers du pôle Ville/Métropolis/Cosmopolis*, 07/05.
- Portier, N. (2003). Les "gagnants" et les "perdants" de "l'Acte II", *Pouvoirs Locaux*, 59, 62-68.
- Sadran, P. (1992). *Le système administratif français*, Paris: Montchrestien.
- Thomas, O. (2015). Peut-on justifier la suppression des départements français ? Une revue de la littérature, *Revue française d'administration publique*, 154, 505-522.
- Vandelli, L. (1991). *Pouvoirs Locaux*, Paris: Economica.