



Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Yıl: 2020/2, Sayı: 37, s. 280-301
Journal of Süleyman Demirel University Institute of Social Sciences Year: 2020/2, Number: 37, p. 280-301
Alınış /Received:19.07.2020 Kabul/Accepted: 23.07.2020 Online Yayın/ Online Published: 31.08.2020

KAYNAK GÖSTER: Dur, İ. İ. & Parlak, B. (2020). "1980 Sonrası Fransa ve Türkiye'de Gerçekleşen Yerel Yönetim Reformlarının Karşılaştırmalı Analizi", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (37), 280-301.

1980 SONRASI FRANSA VE TÜRKİYE'DE GERÇEKLEŞEN YEREL YÖNETİM REFORMLARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

İzzet İsmail DUR¹
Bekir PARLAK²

ÖZET

"Karşılaştırmalı" bilimsel çalışmalar hemen her disiplinde giderek yaygınlaşmaktadır. "Karşılaştırmalı kamu yönetimi" de bunlardan birisidir. Bu temel alanın içinde "karşılaştırmalı yerel yönetimler" ise günden güne gelişen disiplinlerdendir. Kamu yönetiminde politika transferinin sürekli yaşandığı bir dünyada ülkelerin yönetim sistemlerinin karşılaştırılması, önemli bilgiler sağlamaktadır. Yönetim sistemine ilişkin karşılaştırmalar, birçok yolla yapılabilmektedir. Yerel yönetimlerin karşılaştırılması bağlamında reform başlığının ele alınması da bunun gibidir. Bu çalışmada 1980'den sonra Fransa ve Türkiye'nin yerel yönetim reformları karşılaştırılmaktadır. Bu analiz betimsel bir yöntemle ve literatür taraması yapılarak gerçekleştirilmektedir. Çalışmanın ana amacı, yönetim ve hukuk sistemleri olarak birbiriyle ilişkilendirilebilen bu iki ülkenin yerel yönetim sistemlerindeki reform hareketlerinin süreçsel bir analiz çerçevesinde incelenmesidir. Türkiye, yönetim hukukunu ve yönetsel kurumlarının birçoğunu Fransa'dan örnek almıştır. Bu çalışma Türkiye'nin bu alanda geldiği aşama hakkında bilgi verecektir. Yapılan analiz, Türkiye'de yerel yönetim reformlarının hangi ölçüde Fransa örnek alınarak gerçekleştirildiğini de gösterecektir. Sonuçlar, iki ülkenin bu alandaki kazanımlarını sergileyecektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Reform, Fransa, Türkiye, Karşılaştırmalı Analiz

THE COMPARATIVE ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT REFORMS IN AFTER YEAR 1980 IN FRANCE AND TURKEY

ABSTRACT

Comparison of the administrations systems of countries provides important information in a world where policy transfer is constantly experienced in public administration. Comparisons to the administration system can be made in many ways. In the context of comparing local governments, the issue of reform is similar. In this study are compared in France and Turkey after 1980 local government reforms. This analysis is carried out with a descriptive method and a literature review. The main purpose of the study is to examine the reform movements of these two countries, which can be associated with each other as management and legal systems, in the framework of a process analysis. Turkey, many of the administrative law and administrative institutions took samples from

¹ Öğr. Gör. İzzet İsmail Dur, Yalova Üniversitesi Çınarcık Meslek Yüksekokulu, ismaildur@yalova.edu.tr, orcid: 0000-0001-8069-9517

² Prof. Dr. Bekir Parlak, Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, bparlak21@gmail.com, orcid: 0000-0002-9173-7563

France. This study will provide information on the stage reached in Turkey in this field. The analysis will also show that the local government reform in Turkey conducted on the extent to which France samples. The results will show the achievements of the two countries in this area.

Keywords: *Local Governments, Reform, France, Turkey, Comparative Analysis.*

1. GİRİŞ

Osmanlı modernleşmesinden Cumhuriyetin kuruluşuna kadar ki çeşitli idari yapılanma süreçlerinde Fransa’nın idari yapısının örnek alındığı bir gerçektir (Karahanoğulları, 2013: 43). Fransa’nın yönetsel yapıya model teşkil etmesine 1864 Vilayet Nizamnamesi örnek gösterilebilir. “1864’te yeni bir Vilayet Nizamnamesiyle, vilayetten (eyalet) sancak (il), kaza (ilçe), nahiye ve kariyeye (kırsal topluluk) doğru inen tam bir hiyerarşik sistem getirilmiştir (Karahanoğulları, 2013: 46).

28 Aralık 1857 tarihli "6. Daire-i Belediye Nizamı" ve 7 Haziran 1858 tarihli "Devair-i Belediyeden 6. Daire İtibar olunan Beyoğlu ve Galata Dairesinin Nizam-ı Umumisi" nizamnameleriyle İstanbul, 14 belediye dairesine ayrıldı. Beyoğlu, ilk uygulama olmasına rağmen buraya "6. Daire" adı verildi. Bu adın verilmesinin nedeni, Paris’in "Sixeme arrondissement" (6. Bölge) olarak adlandırılmış olmasıdır (www.beyoglu.bel.tr, 2018).

İdari yargı teşkilatlanması noktasında da Fransa örnek alınmıştır. Cumhuriyet Danıştay’ının tarihsel kökeninde yer alan Şurayı Devlet, Fransa Conseil d’État örneği göre oluşturulmuştur (Anatar ve Baş, 2015: 114). Tüm bunlara karşın Fransız idare hukukunun tam anlamıyla kopya edildiği iddia etmek yanlış olacaktır. İdare hukukumuz ile alakalı birçok kurum ve kavram Fransız kökenli olsa da Türk idare hukuku kendi toplumsal ve hukuksal yaşamına uygun olarak şekillenmektedir (Karahanoğulları, 2013: 47).

Fransa, 1792’den beri cumhuriyet ile yönetilen bir ülkedir. 1792’den günümüze kadar beş farklı Cumhuriyet anayasasının kabul edildiği Fransa’da şu an 4 Ekim 1958 yılında kabul edilen beşinci Cumhuriyet Anayasası yürürlüktedir. 5. Cumhuriyet anayasasının oluşmasında genel manada üçüncü ve dördüncü cumhuriyetlerde yaşanan istikrarsızlıkların etkili olduğu söylenebilir. (Parlak ve Caner, 2009: 30-31). Ortaylı, beşinci Cumhuriyet Anayasası’nın kabul edilmesinin Beşinci Cumhuriyet olarak ilanı olarak ifade edilmesinin hukuken yanlış olduğunu ifade etmiştir (Ortaylı, 2012).

Türkiye, 1921 Anayasası yönetim sistemi olarak “meclis hükümeti” modelini belirlemiştir (TBMM, 2018). 29 Ekim 1923 tarihinde yaptığı anayasa değişikliği sonrası Türkiye cumhuriyet ile yönetilen bir ülke konumuna gelmiştir (Teşkilât-ı Esasiye Kanunu’nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun, 2018). Türkiye’nin diğer anayasalarında da (1924, 1960 ve 1982) ülkenin yönetim modeli olarak cumhuriyet kabul edilmiştir.

Fransa, Batı Avrupa devleti olmakla birlikte, ülke toprakları çok geniş bir coğrafyaya yayılmıştır. Bu geniş coğrafyanın, emperyalist Fransa tarihinin mirası olarak görmek mümkündür. Bununla beraber kuruluşundan günümüze kadar Avrupa medeniyetinin bir parçası olan Fransa, emperyalist dönemi dahil Avrupa

merkezli bir ülke olmuştur. Türkiye ise topraklarının bir kısmı Avrupa bir kısmı da Asya kıtasında olması sebebiyle bir kıtaya ait olduğunu söylemek güçtür. Türkiye'nin coğrafi konumunu ifade etmek için "Avrasya" tabirinin kullanıldığını söyleyebiliriz.

Fransa topraklarını Metropolitan Fransa ve ana kıta dışı toprakları da içine alan tüm Fransa olarak iki grupta incelemek mümkündür. Metropolitan Fransa'nın yüz ölçümü 551.500 km² iken ana kıta dışı topraklarla beraber Fransa'nın toplam yüz ölçümü 643,801 km²'dir (www.cia.gov, 2018). Bu bağlamda coğrafi olarak dünyanın en büyük 44. ülkesi olan Fransa, 783,562 km² yüz ölçümüne sahip Türkiye'den daha küçük bir yüz ölçümüne sahiptir. (www.cia.gov, 2018).

Metropolitan (anakıta) Fransa bölgesinin nüfusu 65.018.096 kişidir. Ana kıta dışı nüfusu da dahil ettiğimizde 2018 yılı Fransa'nın toplam nüfusu 67,364,357'dir (www.insee.fr, 2018). Türkiye'nin 2018 yılı nüfusu ise 81,257,239'dir (www.tuik.gov.tr, 2018).

Fransa'da kentsel nüfus, toplam nüfusun %80,4'ünü oluştururken, Türkiye'de kentsel nüfus, toplam nüfusun %92,5'ini oluşturmaktadır (www.cia.gov, 2018) (www.tuik.gov.tr, 2018). Türkiye'nin kentsel nüfusunun Fransa'ya göre fazla çıkmasında reformlar kısmında değineceğimiz 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanun değişikliğinin etkisi büyüktür. 6360 sayılı yasa ile beraber büyükşehir olan illerin tamamında köy idareleri kapatılarak mahalleye dönüştürmüş dolayısıyla büyükşehirde yaşayan herkes yaşama alanına bakılmaksızın hukuki olarak şehirli olmuştur. Bu değişiklik ilerleyen bölümde daha detaylı olarak incelenecektir.

Fransa gelişmiş bir ülke olarak Avrupa Birliği'nin en önemli ülkelerinden biri konumundadır (Parlak ve Caner, 2009: 26). Avrupa Birliği'ndeki siyasi güce sahip olmasında güçlü ekonomisinin şüphesiz önemli bir payı vardır. Fransa 2019 GSYH'ya göre dünyanın en büyük 7. büyük ekonomisi iken Türkiye dünyanın en büyük 19. ekonomisidir. Fransa GSYİH ile Türkiye GSYİH rakamlarını birbirine oranladığımızda Fransa ekonomisi, Türkiye ekonomisinin üç katını aşkın bir büyüklüğe sahiptir (Dünya Bankası, 2020).

2. FRANSA VE TÜRKİYE'NİN İDARİ YAPISI

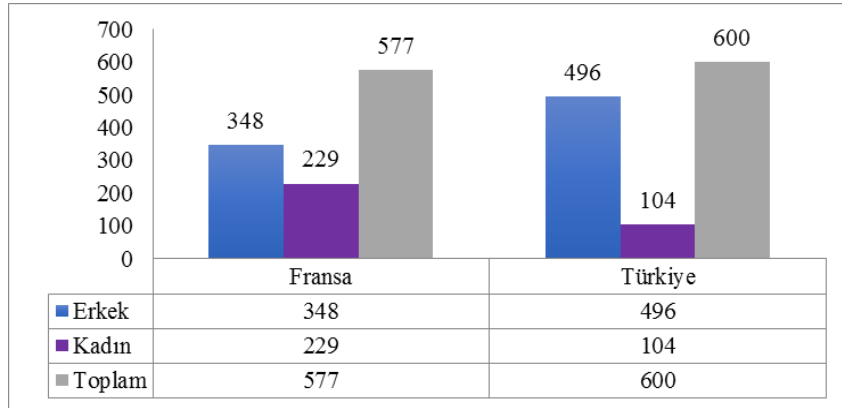
Fransa ve Türkiye anayasal bir cumhuriyet rejimi ile yönetilmektedir (Parlak ve Caner, 2009: 29). Fransa 3. Cumhuriyet'ten (1870-1940) bu yana yasama organı iki meclisli bir yapıya sahiptir. Bu meclislerden Millet Meclisinde halkın, Senato'da ise yerel yönetimlerin temsili esastır (Parlak ve Caner, 2009: 33). Türkiye ise iki meclisli yapıyı sadece 1961 ile 1980 arasında tercih etmiştir. Türkiye 1982 anayasasından bu yana tek meclisli yapıya sahiptir.

2.1. Yasama Yapıları

Fransa Millet Meclisi ve Senato olmak üzere iki meclisli bir yapıya sahiptir. Fransa Millet Meclisi 577 milletvekilinden oluşmaktadır. Fransa Millet Meclisi'ndeki 577 vekilin 229'u kadın iken 348'i erkektir (<http://www.assemblee-nationale.fr/>, 2018). Türkiye 2017 yılında yaptığı anayasa değişikliği ile beraber 550 olan milletvekili sayısını 600'e çıkarmıştır. Türkiye'de 24 Haziran 2018

seçimleri sonrası 600 vekilin 104’ü kadın, 496’sı erkektir. 2018 Aralık ayı itibariyle 600 vekilden 1 kişi vefat, 4 milletvekili ise bakan olması sebebiyle istifa etmek zorunda kalmış dolayısıyla 2018 Aralık ayı itibariyle Türkiye Büyük Millet Meclisinde 595 milletvekili vardır. Vefat ve istifa edenleri de dikkate aldığımızda Türkiye ve Fransa’nın Milletvekili seçim sonrası cinsiyete göre dağılışı şu şekildedir (www.tbmm.gov.tr, 2018):

Şekil 1: Fransa ve Türkiye Millet Meclisi Üyelerinin Cinsiyetleri



Kaynak: <http://www.assemblee-nationale.fr> ve www.tbmm.gov.tr

Fransa’nın bir diğer meclisi olan Senato’da ki senatör sayısı 2004 yenilenmesinde 331, 2008 yenilenmesinde 343, 2011 yılından bu yana ise 348’dir. 30 Temmuz 2003 tarihinden itibaren senatörlerin görev süreleri 9 yıldan 6 yıla düşürülmüştür. Senato yarısı her üç yılda bir yenilenmektedir (<http://senatoriales2017.senat.fr>, 2018).

Senatörler, her ilde oluşturulan seçilmişler zümresi tarafından dolaylı genel seçim yöntemiyle seçilirler. Seçim zümresi şu şekildedir (www.senat.fr, 2018):

- “Milletvekilleri, genel müşavirler³ ve bölgesel müşavirler⁴;
- Belediye meclislerinin delegeleri, ki seçmen zümresinin %95’ini oluşturur. Kısaca, senatörler esas olarak belediye meclislerinin delegelerince seçilirler. Delegelerin sayısı her beldenin nüfusuna göre değişir:
- 9 000’in altında nüfusa sahip beldelerin delege sayısı 1-15 arasındadır;
- Nüfusu 9 000’i aşan beldelerde tüm belediye meclisi (29-69 delege);
- Nüfusu 30 000’i aşan beldelerde her 1 000 kişi başına bir delege hesap edildiğinden, yukarıdaki delege sayısına eklemeye yapılır.”

³ Bir kantondaki genel seçimlerde iki turda çoğunluk oylarıyla seçilen kişi.

⁴ Genel seçimle seçilen bölgesel meclis üyesi.

Senato temsilcilerin seçim bölgelerine sayıları şu şekildedir;

Tablo 1 Fransa Senatosunun Temsilci Dağılımı

Temsil Ettiği	Sayı
Metropolitan Fransa ve Yurtdışı Bölümleri	326
Fransız Polinezyası	2
Wallis ve Futuna Adaları	2
Barthelemy	1
Saint Martin	1
Yeni Kaledonya	2
Mayotte	2
Saint Pierre ve Miquelon	1
Yurtdışı Fransızları Temsilen	12
Toplam	348

Aralık 2018 yılı itibariyle Fransa'daki senatörlerin 112'si kadın iken, 236'sı erkektir (www.senat.fr, 2018). 2017 seçimleri sonrası Fransa Senatosu'ndaki yerel yönetim temsilcileri şöyledir: 126 senatör Belediye başkanıdır bu senatonun %36'sına tekabül etmektedir. 15 senatör ilçe meclis başkanıdır bu senatonun %4 üne tekabül etmektedir. 1 senatör ise bölge konseyi başkanıdır. (<http://senatoriales2017.senat.fr>, 2018)

Fransa'da Senato feshedilemediği için kurumsal istikrarın teminatı olarak kabul edilir. Cumhurbaşkanı'nın ölmesi, istifa etmesi veya herhangi bir şekilde boşalması durumunda yerine Senato Başkanı bakar (www.senat.fr, 2018).

İki Meclisli yapıya sahip Fransa Millet Meclisinde seçilme yaşı 18 iken (www.ipu.org, 2019), 14 Nisan 2011 tarihli yasadaki bu yana, Senato seçimlerinde asgari yaş sınırı 24'dür (<http://senatoriales2017.senat.fr>, 2018). Tek meclisli yapıya sahip Türkiye'de ise milletvekili seçilme yaşı 2017 anayasa değişikliği ile beraber 18 olmuştur. Bunun dışında her iki ülkede seçimlerde oy kullanmak zorunludur.

2.2. Yargı Yapıları

Her iki ülkede yargı gücü bağımsız mahkemeler tarafından yürütülür. Fransa ve Türkiye'nin yargı sistemi adli yargı ve idari yargı olmak üzere dualist bir yapıdadır. Bu yargı modelinde kişiler ve kamu yönetimi arasındaki uyuşmazlıklar idari yargı düzeninde karara bağlanır (Parlak ve Caner, 2009: 15). Üst mahkemeler noktasında Fransa ve Türkiye'nin yargı yapılanması, genel işleyiş manasında benzerdir.

Tablo 2 Fransa ve Türkiye'nin Üst Mahkemeleri

Fransa Üst Mahkemesi	Türkiye Üst Mahkemesi	Görevi
Anayasa Mahkemesi (Le Conseil Constitutionnel)	Anayasa Mahkemesi	Kanunların anayasa uygunluğunu denetler
Danıştay (Le Conseil d'Etat)	Danıştay	İdari işlemlerle ilgili üst mahkemedir.

Sayıştay (La Cour des Comptes)	Sayıştay	Kamu harcamalarının denetlendiği üst mahkemedir.
Yargıtay (Le Conseil Supérieur de la Magistrature)	Yargıtay	Bağımsız mahkemelerin üst mahkemesi konumundadır.
Ekonomik, Sosyal ve Çevre Konseyi (Le Conseil Économique, Social Et Environnemental)	Ekonomik ve Sosyal Konsey	Görüş sunar. Kamu, özel sektör, sendikalar, yöneticiler, tarım üreticileri gibi kurumların temsilcilerinden oluşur.
Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu	Hâkimler ve Savcılar Kurulu	Hâkimlerin disiplin kurulu olarak kararlar verir

Kaynak: (Erbay, 1999: 59), Fransa Cumhuriyeti Anayasası ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

2.3. Yürütme ve İdare Yapısı

Fransa çift başlı yürütmenin olduğu yarı başkanlık sistemi ile yönetilirken, Türkiye 2017 yılında yaptığı anayasa değişikliği ile Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine) sistemine geçmiştir. Türkiye’de yaşanan sistem değişikliği idarenin yapılanmasını önemli değiştirmiştir.

Fransa’da yürütme gücü, Cumhurbaşkanı ile başbakan ve bakanlar kurulu arasında paylaşılmıştır. Cumhurbaşkanı beş yıllık süreliğine halk tarafından doğrudan seçilir (Fransa Anayasası md. 6). Seçilen Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Hükümetin başı olan Başbakanı Cumhurbaşkanı atar. Hükümeti oluşturan bakanları ise başbakan teklif eder, yine Cumhurbaşkanı atar. (Erbay, 1999: 58-59).

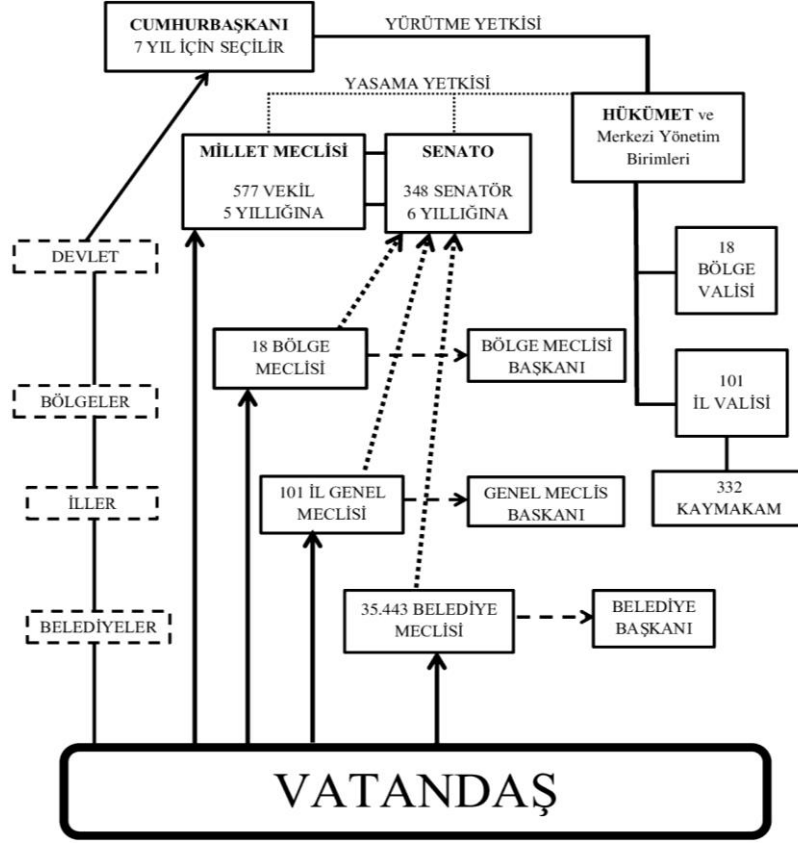
Fransa’da merkezi yönetimin taşra teşkilatı bölgeler, iller ve ilçeler şeklinde üç birim olarak örgütlenmiştir. Bölgeler ve iller, hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin teşkilatlandığı idari birimlerdir (Kayıkçı, 2003: 23). Türkiye’de bölge yönetim sistemi, merkezi ve yerel yönetimlerde yoktur. Fransa’da 26 olan bölge sayısı 2016 yılında 18’e indirilmiştir.

Fransa’da Bakanlar Kurulu tarafından atanan vali, bölge veya illerde merkezi hükümeti temsil eder. İlçeler de kaymakam tarafından yönetilir ve illere bağlıdır. Türkiye’de de durum benzerdir. Bu noktada önemli farklılık başkanlık sistemi ile yönetilen Türkiye’de Valiler Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi).

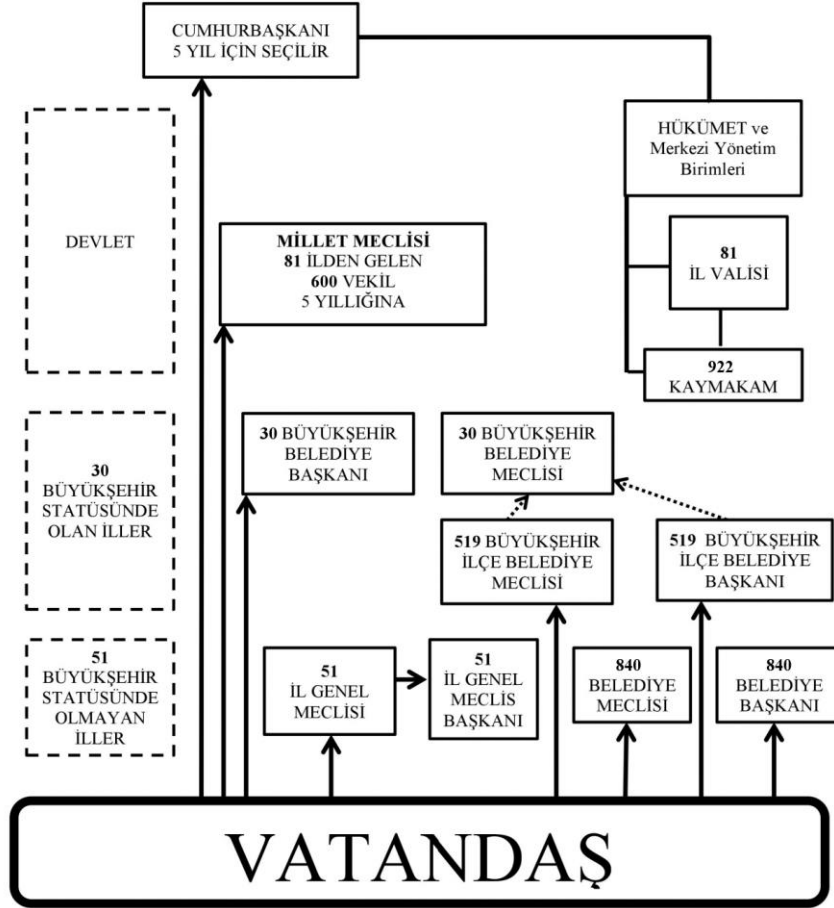
Fransa’da merkezi yönetimin taşra teşkilatı bölgeler, iller ve ilçeler şeklinde üç birim olarak örgütlenmiştir. Bölgeler ve iller, hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin teşkilatlandığı idari birimlerdir (Kayıkçı, 2003: 23). Türkiye’nin taşra teşkilatını il ve ilçeler oluşturmaktadır. İlin başında vali, ilçenin başında ise kaymakam bulunmaktadır.

Erbay’ın oluşturduğu şekle bağlı kalarak (Erbay, 1999: 60). Fransa’nın siyasi ve idari yönetim yapısını güncel bilgiler ışığında (Ministère De L’intérieur, 2018) şu şekilde düzenlemek mümkündür:

Şekil 2: Fransa Siyasi ve İdari Yönetim Yapılanması



Fransa için yapılan şemayı Türkiye'ye aşağıdaki şekilde uyarlamak mümkündür. Şemada kesik çizgi dolaylı seçimi ifade ederken düz çizgiler doğrudan seçimi ifade etmektedir.

Şekil 3: Türkiye Siyasi ve İdari Yönetim Yapılanması

Kaynak: www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx sitesinde yer alan sayısal bilgiler kullanılarak oluşturulmuştur.

Her iki ülkenin yaptığı yerel yönetim reformlarını açıklamadan önce Fransa ve Türkiye’nin yerel yönetim yapıları açıklamak faydalı olacaktır.

3. FRANSA VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER

Üniter yapıya sahip Fransa’da yönetsel örgütlenmede yerelleşme ve yetki genişliği ilkeleri esas alınmıştır (Kayıkcı, 2003: 23). Genel olarak merkezi devlet görüntüsü çizen Fransa’da yerel yönetim sistemine ilişkin ilk köklü girişimler 5.Cumhuriyetten sonra görülmeye başlanmıştır (Şengül, 2012: 32).

Fransa Anayasası’nın 72,73,74 ve 75. Maddesinde yerel yönetimler düzenlenmiştir. Buna göre yerel yönetimler; belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve deniz-aşırı idarelerden oluşur. Türkiye Anayasası’nın 127. Maddesinde yerel yönetimler il(il özel idaresi), belediye ve köy olarak düzenlenmiştir.

Fransa'da köy idarelerinin olmaması nedeniyle küçük yerleşim birimlerine de belediyeler kurulmuştur. Bu durum hizmetlerin maliyetini arttırmanın dışında kalitesinin de düşmesine yol açmıştır. Bu noktada belediyelerin birleşmesine yönelik en önemli düzenleme 16 Temmuz 1971 Kanunuyla yapılmıştır. Ancak kanunla umulan hedeflere ulaşılamamış, sadece 2 000 civarı belediyenin birleşmesi sağlanabilmiştir. (Şengül, 2012: 34).

Fransa'da belediye sayısının yüksekliği sorunu güncelliğini kaybetmeyen bir tartışma konusudur. Belediyelerin nüfus, coğrafi konumu ve gelişmişlik düzeyleri göz önüne alınmaksızın aynı hukuksal yapıya tabi tutulması optimal ölçek sorununu doğurmaktadır (Şengül, 2012: 34-35). Türkiye de belediyelerin sayısı azaltmak için çeşitli zamanlar yasal düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler reformların anlatıldığı başlıkta detaylandırılacaktır.

Tablo 3: 2014-2018 Arası Sayılarla Fransa'nın İdari Bölgeleri

İdari Yapılanma	2014	2015	2016	2017	2018
Belediyeler (fr. Communes)	36 767	36 744	35 971	35 502	35 443
Metropoliten Fransa	36 552	36 529	35 756	35 287	35 228
Denizaşırı topraklar (DAT)	129	129	129	129	129
Yeni Kaledonya (Nouvelle-Caledonie)	86	86	86	86	86
İlçeler(Arrondissements)	342	335	334	333	332
Metropoliten Fransa	330	323	322	321	320
Denizaşırı topraklar (DAT)	12	12	12	12	12
İller (fr. Departements)	101	101	101	101	101
Metropoliten Fransa	96	96	96	96	96
Denizaşırı topraklar (DAT)	5	5	5	5	5
Bölgeler (fr. Regions)	27	27	18	18	18
Metropoliten Fransa	22	22	13	13	13
Denizaşırı topraklar (DAT)	5	5	5	5	5
Denizaşırı Kolektivite/Topluluklar (fr. Collectivites d'outre-mer)	5	5	5	5	5
Polynesie française, Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et- Miquelon, Saint-Barthelemy, Saint-Martin					
Nevi Şahsına Münhasır Topluluk (fr. Collectivite sui generis)	1	1	1	1	1
Yeni Kaledonya (Nouvelle-Caledonie)					

Kaynak: (Ministère De L'intérieur, 2018)

Tablo 4: 2016 ve 2019 Yıllarında Türkiye’de Yerel Yönetimler

Tür	2016	2017	2018	2019
İl Özel İdaresi	51	51	51	51
Büyükşehir Belediyesi	30	30	30	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519	519	519	519
İl Belediyesi	51	51	51	51
İlçe Belediyesi	400	402	403	403
Belde Belediyesi	397	396	396	386
Köy	18.329	18.380	18.195	18.292

Kaynak: 2017 ve 2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu verilerine ile www.e-icisleri.gov.tr sitesinde yer alan bilgiler kullanılarak hazırlanmıştır.

Fransa’da belediyenin karar organı olan meclis kendi üyeleri arasından yürütme organı olan belediye başkanını seçer (Erbay, 1999: 62). Türkiye’de ise belediye başkanını halk doğrudan seçer. Fransa’da yirmi bir; Türkiye’de ise otuz belediye genel belediye yapılanmasından farklı bir örgütlenme modeline sahiptir (Ministère De L’intérieur, 2018) (<https://www.e-icisleri.gov.tr>) .

Türkiye’de bir ilin büyükşehir olması için nüfusunun 750.000 ve üzeri olması gereklidir. Nüfus ilin statüsünü otomatik değiştiren bir etken değildir. İl nüfus şartını sağladıktan sonra kanun düzenlemesi gereklidir. Aynı şekilde büyükşehir olan bir ilin nüfusu 750.000’in altına düştüğünde ilgili büyükşehir belediyesi kendiliğinden il belediyesine dönüşmez. Büyükşehir belediyesinin il belediyesine dönüşmesi için de karar gereklidir.

Önceki kısımlarda bahsettiğimiz üzere Fransa’da, Türkiye’de köy idaresini karşılığı yoktur bu sebeple Fransa’da az nüfuslu çok fazla belediye vardır. Belediyelerin az nüfuslu olması ölçek ekonomileri noktasında tartışılan bir husustur. Türkiye’de de az nüfuslu belediyeler mevcuttur. Bunun temel sebebi Türkiye’de belediye olmanın şartları farklılık arz etmektedir. Türkiye’de eğer bir yer idari olarak ilçe statüsünde ise ilçenin nüfusuna bakılmaksızın orada belediye kurulur. İlçe kurulması ve kaldırılması kanunla olmaktadır(5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu).

Tablo 5: Nüfus Aralıklarına Göre Fransa'da Belediyelerin Dağılımı

Nüfus Aralığı	Metropolitan Fransa	Denizaşırı Topraklar (DAT)	Metropolitan Fransa + Denizaşırı Topraklar (DAT)
	Belediye Sayısı	Belediye Sayısı	Toplam Belediye Sayısı
50’den az	888	0	888
50 ile 99 arası	2 451	1	2 452
100 ile 199 arası	5 552	2	5 554
200 ile 299 arası	4 327	0	4 327
300 ile 399 arası	3 180	0	3 180
400 ile 499 arası	2 316	0	2 316
500 ile 699 arası	3 617	1	3 618

700 ile 999 arası	3 151	2	3 153
1 000 ile 1 499 arası	2 940	5	2 945
1 500 ile 1 999 arası	1 597	7	1 604
2 000 ile 2 499 arası	1 003	2	1 005
2 500 ile 2 999 arası	683	1	684
3 000 ile 3 499 arası	522	3	525
3 500 ile 3 999 arası	371	3	374
4 000 ile 4 999 arası	559	6	565
5 000 ile 5 999 arası	389	9	398
6 000 ile 7 999 arası	466	17	483
8 000 ile 9 999 arası	283	9	292
10 000 ile 19 999 arası	500	32	532
20 000 ile 29 999 arası	183	8	191
30 000 ile 49 999 arası	135	11	146
50 000 ile 79 999 arası	60	6	66
80 000 ile 99 999 arası	15	2	17
100 000 ile 199 999 arası	29	2	31
200 000 ile 299 999 arası	5	0	5
300 000'den fazla	6	0	6
TOPLAM	35 228	129	35 357

Kaynak: Ministère De L'intérieur, 2018

Türkiye’de büyükşehir olmayan yerlerde belde belediyesi kurmanın nüfus şartı 5.000’dir. Türkiye’de belde belediyesi, Cumhurbaşkanlığı kararı ile kurulur. Belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi de 5393 sayılı Kanununda (md. 11) belirtilen şartlarda aynı şekilde Cumhurbaşkanlığı kararı ile olur. Nüfus şartını sağlayan belde belediyelerinin kendiliğinden kurulması, aynı şekilde nüfusu azalan belde belediyelerinin kendiliğinden ortadan kalkması söz konusu değildir. Dolayısıyla nüfus şartını taşımayan belediyeler Cumhurbaşkanlığı kararı ile kaldırılmadığı sürece tüzel kişiliği devam eder. Daha önce bahsettiğimiz üzere ilçelerin nüfusuna bakılmaksızın her ilçede belediye kurulması kanuni zorunluluktur (5393 Sayılı Belediye Kanunu).

Tablo 6: Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Türkiye’de Belediyelerin Dağılımı

Nüfus Aralığı	Büyükşehir	İl Merkezi	Büyükşehir İlçe	İlçe Merkezi	Belde	Toplam
0-2.000			1	37	57	95
2.001-5.000			9	134	295	438
5.001-10.000			36	94	41	171
10.001-20.000			80	71	2	153
20.001-50.000		5	144	47	1	197
50.001-75.000		6	50	13		69
75.001-100.000		6	25	4		35
100.001-250.000		29	88	3		120
250.001-500.000		5	64			69
500.001-750.000			14			14
750.001-1.000.000	7		8			15
1.000.001-	14					14

2.000.000						
2.000.001- 3.000.000	6					6
3.000.001- 5.000.000	1					1
5.000.001 +	2					2
TOPLAM	30	51	519	403	396	1.399

Kaynak: (2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2019)

Fransa’da iller (Départements) Türkiye’deki il özel idarelerine karşılık gelmektedir. Fransa’da İl’in karar alma organı olan genel meclis, il sınırları içindeki seçim bölgesi olarak belirlenen her kantondan bir üye seçilerek oluşur. Genel meclis kendi üyeleri arasından yürütme organı olan genel meclis başkanını seçer (Erbay, 1999: 65). Türkiye’de de il özel idaresinin karar organı olan il genel meclis üyelerini halk doğrudan seçer. İl genel meclisi üyelerinin seçim çevresi ilgili ilin ilçeleridir. İlçelerin il genel meclisine göndereceği üye sayısında ilçenin nüfusu etkilidir (2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun). Türkiye’de il özel idareleri büyükşehir olmayan toplam 51 ilde mevcuttur. Türkiye’de il özel idaresinin yürütme organı olan Vali merkezi idare tarafından atanmaktadır.

Fransa’da bölge yönetimi 1982 reformuyla gelmiştir. İl yönetimine benzer bir yapılanmaya sahip bölge yönetiminin karar organı bölgeye bağlı illerden seçilerek gelir ve bölge meclisi oluşur. Bölge meclisi kendi içinde bölge meclis başkanını seçer (Erbay, 1999: 66). Türkiye’de yerel yönetimler manasında bölge yönetimi yoktur.

Yukarıda genel olarak bahsettiğimiz Fransa ve Türkiye’nin yerel yönetimleri zaman içerisinde yasal değişikliklerle değişimler sergilemiştir. Bir sonraki başlığımızda bu reformlar kronolojik ve karşılaştırmalı bir şekilde verilmeye çalışılacaktır.

4. FRANSA VE TÜRKİYE’NİN İDARİ YAPISI

Fransa ve Türkiye’nin yerel yönetim reformlarının karşılaştırmasını kolaylaştırmak için karşılaştırma 1980 sonrası gerçekleşen yasal düzenlemeler üzerinden yapılacaktır. Diğer kısımlardan farklı olarak bu bölümde Fransa ve Türkiye’nin reformları ayrı alt başlıklarda incelenecektir.

4.1. Fransa’da Yerel Yönetim Reformları

Fransa’nın yerel topluluklarına ilişkin kurumsal sitesinde (www.collectivites-locales.gouv.fr, 2018) Fransa’nın yerel yönetim reformlarını üç eylem dönemi olarak ayırmıştır. Eliçin de bu ayırma benzer bir dönemselleştirme yapmıştır (Eliçin, 2017). Bunun dışında 1982 sonrası reformları Erbay iki aşamada incelemiştir. Ve ikinci aşamayı “Cumhuriyetin Taşra Yönetimi Hakkındaki 6 Şubat 1992 tarihli Yasa” ile başlatmıştır. Çalışmamızda bu dönem ayrımlarını bir

bütünlük içerisinde sunmaya çalışacağız. Eliçin'in tasnifini merkeze alarak reform dönemlerini şu şekilde tasnif etmek mümkündür:

- I. Birinci Eylem Dönemi: 1982-1983 Yasaları ile 1992 Tarihli Yasa
- II. İkinci Eylem Dönemi: 2003-2004
- III. Üçüncü Eylem Dönemi

4.1.1. Birinci Eylem Dönemi: 1982-1983 Yasaları ile 1992 Tarihli Yasa

Bu dönemde François Mitterand ve Gasson Defferre yerel yönetim reformlarında iki etkili kişidir (www.collectivites-locales.gouv.fr, 2018). Mitterand'ın 1981'de cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından hükümetin gündemine giren reform sürecinde yerelleşme önemli bir başlık olmuştur (Eliçin, 2017: 38-39). Meclise sunulan ilk yasa tasarısı yerel yönetimlerin hak ve özgürlükleriyle ilgilidir (www.collectivites-locales.gouv.fr, 2018). 1982-1983 yıllarında çıkarılan yerelleşme yasaları merkeziyetçi yapıyı zayıflatarak yerelleşme sürecinin önünü açmıştır (Eliçin, 2017: 38-39).

Fransa'da 1982 yılında başlatılan idari reform süreci iki temel yönetsel ilke etrafında odaklanmaktadır. Bunlar “décentralisation(adem-imerkeziyet)” ve “déconcentration(yetki genişliği)”dir (Erbay, 1999: 68). Erbay birinci eylem dönemi diye tanımladığımız dönemi iki aşamalı incelemiştir. Eylem döneminin birinci aşamasını “Belediyeler İller ve Bölgelerin Hakları ve Özgürlükleri Hakkındaki 2 Mart 1982 tarihli Yasa” ile başlatırken, ikinci aşama “Cumhuriyetin Taşra Yönetimi Hakkındaki 6 Şubat 1992 tarihli Yasa” ile başlatılmıştır (Erbay, 1999: 68).

Bu yasa ile valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkileri kaldırılmış, bölgelere yerel yönetim birimi payesi verilmiş ve valinin il yönetiminin yürütme organı olması yetkisi il genel meclisinin başkanına devredilmiştir (Erbay, 1999: 68).

Valilerin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi yerini yasallık denetimine bırakmış, o güne kadar il genel meclisi başkanlığı görevini yürüten valinin bu yetkisi il meclis başkanına aktarılmış böylece valinin il yönetimi ile olan bağı kopartılmıştır. (Eliçin, 2017: 39). Yerelleşme sürecinin devamı olarak daha sonra çıkarılan yasalarla birçok önemli yetki yerel yönetimlere, özellikle de illere aktarılmıştır (Erbay, 1999: 68).

“Cumhuriyetin Taşra Yönetimi Hakkındaki 6 Şubat 1992 tarihli Yasa” ile başlayan ikinci aşamada ise déconcentration (yetki genişliği) ilkesini daha etkin hale getirmeyi amaçlamaktadır. Yetkiler mümkün olduğunca devletin taşradaki görevlilerine aktarılarak merkezi yönetimdeki görev yığılmaları önlenmeye çalışılmıştır (Erbay, 1999: 68).

1982 reformu öncesi illerde seçilmiş bir meclis olmasına rağmen ilin en yetkili organı valiydi. Hükümet tarafından atanan vali, il genel meclisinin gündemini belirlemenin yanında politika uygulayıcısıydı (Erbay, 1999: 68).

1983-1986 yılları arasında yerelleşme reformlarını sürdürmek amacıyla dört yasa daha çıkarılmış ve yerel yönetimlere yetki aktarımı, yetkilerin paylaşımı, mali konular ve iş birliğinin güçlendirilmesi konularında yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Eliçin, 2017: 39).

Yukarıda genel olarak bahsettiğimiz Fransa ve Türkiye’nin yerel yönetimleri zaman içerisinde yasal değişikliklerle değişimler sergilemiştir. Bir sonraki başlığımızda bu reformlar kronolojik ve karşılaştırmalı bir şekilde verilmeye çalışılacaktır.

4.1.2. İkinci Eylem Dönemi: 2003-2004

2000’li yılların başı yerel yönetimlerin giderek artan sorumlulukları ile orantılı mali kaynak ve özerklik taleplerinin arttığı bir dönemdir (Eliçin, 2017: 40). Jacques CHIRAC’ın da Cumhurbaşkanı olarak görev yaptığı 2002-2005 yılları arasında Başbakanlık yapan Jean-Pierre RAFFARIN, 2003 yılında "Ademi Merkezileşme Yasası II (l’Acte II de la décentralisation)"nı başlattı. 28 Mart 2003 tarihinde Cumhuriyetin ademi merkezizetçi örgütlenmesine ilişkin önemli yasal düzenlemeler yapıldı. (www.collectivites-locales.gouv.fr, 2018).

Yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin olarak ‘kendine ait mali kaynak’ kavramı Anayasada bu dönemde yer almıştır. II. Eylem Dönemi’nde önceden kabul edilmiş bazı ilkeler böylece anayasal güvenceye kavuşmuştur (Eliçin, 2017: 40-41). Bu bağlamda 1982 reformu ile tüzel kişilik kazanan “Bölge” (Şengül, 2005: 62) II. Eylem Dönemi’nde dönemde bir yerel yönetim olarak anayasada yer almış ve böylece bölge yönetimleri de anayasal dayanağa kavuşturulmuştur (Eliçin, 2017: 41)

2003 Anayasa değişikliğiyle merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev ayrımında subsidiarite(hizmette yerellik) prensibinin esas alınması gerekmektedir. Böylece vatandaşa en yakın birim kamu hizmetleri görmesi ilke olarak kabul edilmiştir (Şengül, 2012: 36).

2003 anayasa reformu ile yerel yönetimlerin mali özerkliği anayasal ilke haline gelmesinin yanı sıra yerel yönetimlerin belli sınırlar içinde yerel vergi oranlarını arttırabilme yetkisi verilmiştir (Eliçin, 2017: 41). II. Eylem Dönemi’nde 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) bu çerçevede çıkan yasalardır (Eliçin, 2017: 41).

II. Eylem Döneminin illere ilişkin önemli bir düzenlemesi de minimum işsizlik ödeneği ile işsizlerin iş hayatına kazandırılması konularında illerin rolünün teyit edilmesidir (Eliçin, 2017: 43). Son olarak 27 Şubat 2002 yılında çıkan “démocratie de proximité” kanunu ile beraber mahalle konseyleri, danışma komiteleri ve yerel kamu hizmetleri danışma komisyonlarının güçlendirilmesine ilişkin geliştirici hükümler getirilmiştir. 1982 yılında Paris, Marseille ve Lyon’da kurulan mahalle konseyleri 80 binin üzerindeki tüm kentlerde zorunlu hale getirildi (Şinik, 2009: 15).

4.1.3. Üçüncü Eylem Dönemi

Bu dönem Fransa Cumhurbaşkanı Sarkozy'nin beş yıllık döneminde başlatılan reformlar ile anılmaktadır (www.collectivites-locales.gouv.fr, 2018).

Eski Başbakan Edouard BALLADUR'UN başkanlık ettiği yerel yönetimlerin reformu Komitesinin çalışmaları 16 Aralık 2010'da ilan edildi (www.collectivites-locales.gouv.fr, 2018).

Bu yasayla komünler arası ilişkiler ve metropol statüleri tanımlanmış, il ve bölgelerin yönetim yapılanmasına açıklık getirilmiştir. Yasayla bölge meclisleri ortak strateji geliştirme, il meclisleri de yerel yönetimler arası ilişkileri inşa etmekle görevlendirilmiştir (Eliçin, 2017: 43).

İlk iki reform dönemi merkezden yerel yönetimlere yetki aktarımı üzerine yoğunlaşmışken üçüncü reform dönemi kurumsal yapının sadeleştirilmesi üzerine yoğunlaşmıştır (Eliçin, 2017: 44). Bu sadeleştirme çalışmalarını 2016 yılı sonrası yapılan bölge sayısı azalmasında da görmekteyiz. 2016 yılında yapılan düzenleme ile 27 olan bölge sayısı 16'ya indirilmiştir.

Daha sonra bölgeler arasındaki eşitleme mekanizmalarının benzeri görülmemiş bir şekilde güçlendirilmesine karar verilmiştir. Böylece, dikey dengeleme (devletin yerel ve bölgesel makamlara ödediği tahsisatların dağılımını ilgilendiriyor) güçlü bir şekilde büyüyor: 2004'te 4.5 milyar € eşitlemeye ayrılmış payı, 2011 yılında 7.1 milyar € olarak gerçekleşti (www.collectivites-locales.gouv.fr, 2018).

4.2. Türkiye'de Yerel Yönetim Reformları

Türkiye idari yapılanmasında özellikle kuruluş döneminde Fransa'yı örnek alsa da sonraki dönemlerde Fransa'nın idari yapısına benzerlikler azalmıştır. Türkiye'nin yerel yönetim reformlarını sürekli bir demokratikleşme şeklinde gerçekleştirmemiştir. İnişli çıkışlı bir seyir izleyen yerel yönetim kanun değişikliklerine ilişkin tartışmalar halen devam etmektedir. Çalışmamızın bu kısmında Türkiye'nin yerel yönetiminde kırılma olarak gördüğümüz hususlara yer verilecektir.

İsmet İnönü Başvekil sıfatıyla 18 Haziran 1936 tarihinde yayınladığı bildiri ile parti ve devlet idaresini aynı kişiler üzerinden yürütme kararı almıştır. Bu dönemde ili valisi aynı zamanda partinin il sorumlusudur (İlhan, 2003: 207)

Fransa reformlarıyla tarihsel bütünlüğü sağlamak noktasında Türkiye'nin yerel yönetim çalışmalarını 1982 Anayasası ile başlayacak şekilde devam ettirmek doğru olacaktır. 11 Eylül 1980 darbesi sonrası 18 Ekim 1982 tarihinde kabul edilen 20 Ekim 1982 tarihinde de resmî gazetede yayınlanan anayasa içerik itibarıyla merkezîyetçi ve vesayetçi bir görünümündedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası bu yapısını önemli ölçüde korumaya devam etmektedir.

1983 yılında Başbakan olan Turgut Özal sonrası yerel yönetimlere yönelik birçok reform yapılmıştır. Bunlardan en önemlileri, 3030 sayılı Büyükşehir

Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu olmuştur. Bununla beraber Özal döneminde yerel yönetimlere yönelik reformlar yapılmış olsa da merkezîyetçi düşünceden vazgeçilememiş ve merkezîyetçi düşüncenin uzantıları kendini göstermiştir (Yay ve Akteş, 2015: 8). 3194 sayılı İmar Kanunu ile imar planının yapılması ve uygulanmasında belediyeler ile valiliklerin yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Fakat kanun ilk haliyle belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kalan yerlere ilişkin imar planı yetkisini valiliklere vermiştir. İl özel idarelerine bu yetkinin verilmesi ise 2005 yılında 5302 sayılı Kanun ile olmuştur.

Türkiye’de yerel yönetimler bağlamında önemli kırılmanın 2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti) döneminde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Kurucu başkanı olan Recep Tayyip ERDOĞAN eski belediye başkanı olmasının da etkisiyle yerel yönetimlerin güçlenmesine ayrı bir önem vermiştir. Şunu belirtmek gerekir ki bu güçlendirme sürekli olmamıştır. Özellikle 20 Temmuz 2016 tarihinde ilan edilen OHAL sonrası Türkiye’de yerel yönetimler demokrasi noktasında gerilemiştir. Dolayısıyla Ak Parti dönemini yerelleşme ve merkezileşme başlıkları altında ikiye ayırmak mümkündür.

Ak Parti döneminin yerelleşme çabaları 2004 yılı sonrasında kendini göstermeye başlamıştır. 1930 tarihinde kabul edilen 1580 sayılı Belediye Yasası, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’na kadar yürürlükte kalmıştır. 5393 sayılı yasadaki önceki yerel yönetimler noktasında devrim niteliğinde yasal değişiklik girişimleri olmuştur. 9 Temmuz 2004 tarihinde TBMM’nin kabul ettiği 5215 sayılı Belediye Kanunu, Cumhurbaşkanlığı’nca geri gönderilmiştir. TBMM, geri gönderilen 5215 yerine 5272 sayılı Belediye Kanunu’nu kabul etmiş ancak bu kanun da Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilmiştir. Hem 5215 sayılı yasa hem de 5227 sayılı yasa belediyeleri kendi hizmet alanında esas yetkili kılan maddeleri içermektedir.

Bu girişimlerden sonra 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu yerel yönetimler alanında önemli değişiklikler yapmıştır. Bu bağlamda en önemli değişiklik belediye sayılarının azaltılmasıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu önceki kanunda belde belediyesi kurmak için gerekli olan 2000 olan nüfus şartını, 5000’e çıkarmıştır. Yine 5393 sayılı kanun ile köylerin birleşerek belediye kurmasında azami şart olan 500 metre (bazı durumlarda 2500 metre) 5000 metreye çıkarılmıştır.

5393 sayılı kanunla “yerindelik” ilkesi vurgulanmıştır. Kanununun 14. maddesinde “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” cümlesi yer almaktadır.

5393 sayılı belediye kanunu 3. Maddede Belediyeyi tanımlarken “idari ve mali özerkliğe sahip” ifadesini kullanmıştır. Mali özerklik vurgusu her ne kadar kanunda yer alsa da uygulamada belediyeler öz gelir olarak hiçbir zaman istenilen seviyeye gelmemiştir. Bu durum aşağıdaki tabloda daha net olarak görülecektir:

Tablo 1: Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler (1.000 TL)

Türü	2017			2018		
	G.B.V.G.* ⁵ Alınan Paylar	Toplam Gelir	%	G.B.V.G.* Alınan Paylar	Toplam Gelir	%
Büyükşehir Belediyeleri	33.309.105	46.170.934	72,14	40.206.298	54.659.026	73,56
İl Belediyeleri	3.902.463	7.213.268	54,10	4.618.859	8.057.035	57,33
İlçe ve Belde Belediyeleri	17.896.241	43.922.940	40,74	20.842.248	48.369.045	43,09
Toplam	55.107.809	97.148.981	56,73	65.667.405	110.933.045	59,20

Kaynak: (2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2019)

5393 sayılı kanun belediyenin görev ve işlevleri ile ilgili olarak kent bilgi sistemi, şehir içi trafik, ticaretin geliştirilmesi, nüfusu 50.000'in (bu nüfus miktarı daha sonra 100.000'e çıkarılmıştır) üzerinde olan belediyelerde zorunlu olmak üzere kadın ve çocuk koruma evlerinin kurulması gibi yeni görevler eklenmiştir (Alıcı, 2007: 9).

Yerel yönetimler alanında bir diğer kırılma 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı "**On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**" dur⁶. Kanun öncesi büyükşehir ilçelerinde belde belediyesi kurulabiliyordu, yasa değişikliği ile beraber büyükşehir ilçelerindeki ilçe belediyesinin görev alanı ilçenin mülki sınırları olarak kabul edilmiştir. 2008 yılında "5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" la büyükşehirlerdeki ilk kademe belediyelerinin varlığı son bulsa da (Kanunun fiili uygulaması 2009 yılında olmuştur.) "ilk kademe" ifadesinin büyükşehir kanunundan metin olarak kaldırılması ise 6360 sayılı kanun ile olmuştur. Bu yasal değişiklikle beraber büyükşehir yönetiminin olduğu 30 ilde il özel idaresi ile köy idarelerinin tüzel kişiliğine de son verilmiştir.

6360 sayılı yasayı büyükşehir belediyelerinin güçlendirilmesi yasası olarak özetlemek mümkündür. Hizmetlerde yerellik ve yerel demokrasi noktasında birçok eleştirici alan kanun daha sonralarda çeşitli şekilde revize edilmiştir.

Kaldırılan il özel idareleriyle beraber kurulan Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) kamu tüzel kişiliği ve özel bütçesinin olmaması nedeniyle çeşitli sorunlara neden olmuştur. Bu sorunları giderme adına 1 Eylül 2016 Tarihli 674 nolu KHK ile YİKOB'lara "*kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli*" ibaresi eklenmiştir. Valiliğe bağlı olarak çalışan YİKOB'lar yerel

⁵ Yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirleri

⁶ 2013 yılında yapılan yasal değişiklikle Ordu ili de büyükşehir yapılmıştır. Böylece Türkiye'de büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkarılmıştır.

hizmet noktasında hizmet verirken seçimle oluşan bir karar organı/meclisi olmadığı için yerel yönetim olarak nitelendirmek mümkün değildir.

15 Temmuz 2016 yılında gerçekleşen darbe teşebbüsü sonrası 20 Temmuz 2016 tarihinde ilan edilen Olağanüstü Hal, 19 Temmuz 2018 tarihine kadar sürmüştür. Olağanüstü Hal döneminde devletin güvenliği merkeze alınarak ülkenin yönetim yapısında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerden yoğun olarak yerel yönetimler, özellikle de belediyeler etkilenmiştir.

1 Eylül 2016 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 674 sayılı OHAL KHK’sı ile merkezi idare yetkililerine seçilmiş belediye organları dışından belediye başkanı atama yetkisi tanınmıştır.

Belediyelere görevli atanma şartını 674 sayılı OHAL KHK’sı 38. Maddede (5393 sayılı Belediye Kanunu 45. Madde) şu şekilde düzenlemiştir. *“Belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde uygulanan....”* çıkan 674 sayılı OHAL KHK’sının merkezi idarenin var olan vesayet yetkisini daha da güçlendirdiği hatta yerel yönetimlerin özerkliğini zedelediği noktasında görüşler ortaya çıkmıştır. Bu itirazın nedeni düzenlemenin seçilmiş kişinin yerine atanmış kişilerin getirebilmesine olanak sağlamasıdır. 10 Kasım 2016 tarihinde “6758 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun” ile ilgili metin, belediye kanuna (45.madde) aynen kabul edilerek eklenmiştir.

Maddeden anlaşılacağı üzere belediyelere kayyum atanabilmesi için uzaklaştırma, tutuklama, kamu hizmetinden yasaklama, başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin son bulmasının terör ile ilgili olacak şekilde gerçekleşmesi gereklidir.

5. DEĞERLENDİRME

Çalışmamızın ilk kısmında görüleceği üzere Fransa ve Türkiye birçok konuda farklı iki ülkedir. Birinci kısımdaki verilere bakıldığında Fransa gelişmiş bir ülke özellikleri sunarken, Türkiye gelişmekte olan ülke görüntüsü vermektedir.

Türkiye idari yapı noktasında Fransa’yı her ne kadar model olarak alsa da günümüzde her iki ülke farklı gerekçelerle idari yapılarında değişikliklere girmiş ve benzerlikler her geçen gün azalmıştır. Özellikle Türkiye’nin başkanlık sitemine geçmesi Fransa ve Türkiye’nin idari sistem ayrışmasında son dönemin en önemli kırılma noktasıdır.

Fransa 5. Cumhuriyet Anayasasının kabulünden günümüzü kapsayan süreçte yerel yönetimleri özellikle de bölge yönetimlerini güçlendirirken, Türkiye büyükşehir belediyelerini güçlendirme yoluna gitmiştir.

Fransa bu süreçte her geçen gün yerel yönetimlere yetki devri yaparken, Türkiye'deki 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimlere ilişkin yapılan yasal düzenlemeler devrim niteliğinde olsa da 6360 sayılı yasal düzenleme büyükşehirlere yetki devri yapmasına karşın hizmette yerellik (subsidiarite) noktasında birçok eleştiriye maruz kalmıştır. Buna ek olarak 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe teşebbüsü Türkiye'nin güvenlik gerekçeli yasal düzenlemelerini arttırmıştır. Bu bağlamda Türkiye'nin kendine özgü koşullarını göz ardı etmemek gerekir. 2011 yılından beri Türkiye'nin komşusu Suriye'de yaşanan iç savaş ve bunun bölgeye yansımaları Türkiye'nin ulusal politikasını etkilemiştir.

Türkiye'nin bölge bazlı farklılaşan yerel yönetim yapısı olmadığı için yasalar daha kapsayıcı şekilde çıkmaktadır. Bu durumun çeşitli sorunlara yol açtığını söylemek mümkündür. Örneğin Büyükşehir belediyesinin sınırları 6360 sayılı yasayla, "Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır (Büyükşehir Belediye Kanunu madde 5)." şeklinde düzenlenmiştir. İlin tamamında hizmet yürüten büyükşehir belediye uygulaması Türkiye'nin tüm büyükşehirlerinde uygulanmadan önce İstanbul ve Kocaeli'nde uygulanmış, bu iki ilde başarılı olduğu görülünce tüm ülkeye uygulanmıştı. Fakat bu uygulama Türkiye'nin tamamındaki büyükşehirlerde istenilen sonucu vermemiştir. Özellikle büyükşehirdeki köylerin mahalleye dönüştürülmesi çeşitli sorunlara yol açmıştır. Fransa'da ise köy idare biriminin olmaması nedeniyle belediyelerde yaşanan ölçek sorunu devam etmektedir. Uzun vadede Fransa'nın bu minvalde anayasal değişiklikler yapması olası görünmektedir. Aynı şekilde Türkiye'nin de 6360 sayılı yasa sonrası ortaya çıkan sorunları gözeterek yeni yerel yönetim yasalarını gündemine getirmesi olasıdır.

KAYNAKÇA

2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, T.C. İçişleri Bakanlığı:
http://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2017_m-gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf, 13.07.2020.

2018 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı:
https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2018_faal-yet_raporu_kapakl--20191205075619.pdf

- ALICI, O. V. (2007). Türkiye’de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(4), 1-19.
- ANATAR, M., ve BAŞ, Y. (2015, Ocak). Şura-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi. *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, s. 111-148.
- BAYIN, G. (2016). Doğuşta ve ileri yaşta beklenen yaşam sürelerine etki eden faktörlerin belirlenmesi. *Türkiye Aile Hekimliği Dergisi*, 93-106.
- Dünya Bankası, <http://databank.worldbank.org> , 13.07.2020.
- ELİÇİN, Y. (2017). Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 37-54.
- ERBAY, Y. (1999, Nisan). Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8(2), 58-74.
- Fransa Senato Seçimleri, Sonuçları, <http://senatoriales2017.senat.fr>, 13.07.2020.
- Assemblée nationale- Liste des députés répartis par sexe, www2.assemblee-nationale.fr/deputes/liste/homme-femme, 13.07.2020.
- <https://nl.ambafrance.org>, Frankrijk in Nederland:
<https://nl.ambafrance.org/local/cache-vignettes/L945xH1000/4441c69763df6abc-1892f.jpg?1534423783>, 13.07.2020.
- <https://www.e-icisleri.gov.tr>.<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, 13.07.2020.
- İLHAN, T. (2003). İnönü Konuşma, Demeç, Makale, Mesaj ve Söyleşiler 1933-1938. Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No: 98.
- KARAHANOGULLARI, O. (2013). Fransa’da Kamu Yönetimi. K. Karasu içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: İmke Kitapevi.
- KAYIKÇI, S. (2003, Temmuz). 1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(3), 22-47.
- Ministère De L’intérieur. (2018). *Les Collectivités Locales En Chiffres*. Paris: Ministère De L’intérieur.
- ORTAYLI, İ. (2012, Ekim 7). *Milliyet Gazetesi*. 12 13, 2018 tarihinde *Milliyet Gazetesi Web sitesi*: <http://www.milliyet.com.tr/fransa-nin-besinci-cumhuriyet-anayasasi/ilber-ortayli/pazar/yazardetay/07.10.2012/1607869/default.htm>, 13.07.2020.
- PARLAK, B., ve CANER, C. (2009). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*. Bursa: Alfa Aktüel.

- Resmi Gazete (20 Ekim 1982), Türkiye Cumhuriyeti Anayasası:
<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17844.pdf>, 13.07.2020.
- ŞENGÜL, R. (2005). Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri. *Türk İdare Dergisi*(448), 61-68.
- ŞENGÜL, R. (2012). Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(20), 31-44.
- ŞİNİK, B. (2009). Türkiye'de Yerel Katılım: Fransa ile Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1-22.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Anayasa ve İçtüzük Sitesi:
<https://anayasa.tbmm.gov.tr/1921.aspx> , 13.07.2020.
- Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tâdiline Dair Kanun,
<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1921/1921-2/1921-2.pdf> , 13.07.2020.
- www.beyoglu.bel.tr, Beyoğlu Belediyesi Tarihçesi:
<http://www.beyoglu.bel.tr/beyoglu-belediyesi/detay/Belediye-Tarihcesi/10/2/0>, 13.07.2020.
- www.cia.gov, The World Factbook: France:
<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/fr.html>, 13.07.2020.
- www.cia.gov, The World Factbook (Country Comparison :Life Expectancy At Birth): <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/355rank.html#TU>, 13.07.2020.
- www.collectivites-locales.gouv.fr, Le portail de l'Etat au service des collectivités: Historique de la décentralisation: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>, 13.07.2020.
- www.insee.fr. Population by sex and age on 1st January 2018, France:
<https://www.insee.fr/en/statistiques/2382597?sommaire=2382613>, 13.07.2020.
- www.insee.fr, Code officiel géographique au 1er janvier 2016:
<https://www.insee.fr/fr/information/2114819> , 13.07.2020.
- www.ipu.org, Inter-Parliamentary Union / France Assemblée nationale (National Assembly): http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2113_B.htm adresinden alınmıştır
- www.senat.fr, Sénat (Vos Sénateurs): <http://www.senat.fr/elus.html> , 13.07.2020.
- www.senat.fr, Senat (Liste des Sénatrices):
<http://www.senat.fr/senateurs/femen.html>, 13.07.2020.
- www.senat.fr, Senat (Senatörler): <http://www.senat.fr/lng/tr/senateurs.html>, 13.07.2020.

www.senat.fr, Senat (Neden iki siyasi meclis?):

<http://www.senat.fr/lng/tr/index.html>, 13.07.2020.

www.tbmm.gov.tr, www.tbmm.gov.tr:

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.dagilim,
13.07.2020.

www.tuik.gov.tr, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2017:

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27587> , 13.07.2020.

www.tuik.gov.tr, Türkiye İstatistik Kurumu:

<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr> , 13.07.2020.

YAY, E., ve AKTEŞ, M. (2015). 1980 Sonrası Dönemde Türk Kamu Yönetiminde Zihinsel Dönüşüm. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 7(2), 1-15.

KULLANILAN GÜNCEL YASALAR

Fransa Cumhuriyeti Anayasası

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu

2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun