

**FRANSA'DA YERİNDEN YÖNETİM\***  
(adem-i merkeziyet)  
**Genel Görünümü ve Bilançosu**

**Michel FRANC\*\***  
Trc. : Aydın GÜLAN\*\*\*

Fransa'da, yerinden yönetim kavramı, üniter bir devlet yapısı içinde belli bir özerkliğin dağıtılması; daha önce Devlette olan kimi kaynakların ve yetkilerin, seçilmiş kişiler tarafından özgürce yönetilen mahallî idarelere verilmesi şeklinde ele alınmaktadır.

Üç karakteristik unsuru vardır:

- 1/ Üniter bir devlet, yani federal olmayan bir organizasyon modeli
- 2/ Kanun ile, Devlete ait yetkilerden mahallî idarelere yapılan devir
- 3/ Seçimle gelmiş yetkililerce yönetim

Bildiğiniz gibi Fransız geleneği adem-i merkeziyetçi değildir. Aksine devlet, merkezileştirmeci bir devlet olarak Milleti meydana çıkarmış ve Fransa'yı kurmuştur. Sınırlarını çizmiş, dilini kararlaştırmış ve bugün Fransa'ya ait, bütün bilinenleri oluşturmuştur.

1789'dan önceki Monarşi, otoritesini katı bir merkezîyetçilik sayesinde yavaş yavaş kurdu. Monarşi, taşrada, kral tarafından atanan ve görevden alınan idare ajanları/intendant tarafından temsil ediliyordu. Bunların görevleri arasında o bölgelerin özerkliklerini azaltmak da vardı. 1789 Devrimi, Cumhuriyeti bir ve bölünmez ilan ederek bu (merkezleşme) süreci(ni) pekiştirdi. Merkeziyetçi olan Jakobinler de, kimi yerel veya bölgesel özerkliklerin taraftarı olan Girondinlere karşı galip gelmişti.

---

\* 19 Şubat 1993 tarihinde İstanbul Hukuk Fakültesinde verilen konferans metninin tercümesidir.

\*\* Conseillers d'Etat- Institut international d'administration publique Müdürü.

\*\*\* İ.Ü. Hukuk Fakültesi Araştırma Görevlisi.



Birinci Napoléon kuvvetli bir merkezîyetçiliği kanunların içine sokmuş ve idarî geleneklere de empoze etmişti. Fransız devriminde kararlaştırıldığı biçimde ülke, départements şeklinde bölgelere ayrılmış, başlarına “préfet”ler yerleştirilmişti. “Préfet”ler, merkezi iktidarın temsilcileri ve eski rejimin intendant ismi verilen ajanlarının mirasçılarıydı.

Départementlara gerçek anlamda özerklik, ancak Üçüncü Cumhuriyet sırasında, önce 10 Ağustos 1871 tarihli kanun, daha sonra da “Commune”ler için 5 Nisan 1884 tarihli kanun ile, yavaş yavaş tanınmaya başlandı. Fakat bu tanıyan özerklik de, Devletin “préfet” ve “sous-préfet”ler ile yürüttüğü idarî vesayet uygulamasıyla dengelendirilmişti.

Sol partilerin 1981 de iktidara gelmesiyle önemli bir yerel yönetim reformuna girişildi. M. François MITTERRAND’ın ilk yedi yılının en önemli işlerinden biri olarak kabul edilen bu reform temelini, şaşkırtıcı çoklukta kanunlar ve kararnameler (48 Kanun, 269 Kararname) oluşturdu. Bunlar arasında en önemlileri 2 Mart 1982, 7 Ocak 1983 ve 22 Temmuz 1983 tarihli kanunlardır.

Size ilk olarak bu reformun ortaya çıkardığı teşkilatın yeni görünümünü keşfe çıkmayı teklif ediyorum. Ardından, karşılaşılan güçlükleri (sınırları) reformun getirdiği düzenlemeler ile ülkemizin gündeminden eksik olmayan sorular ve sorunları inceliyelim.

## I- YENİ TEŞKİLAT ŞEMASI/GÖRÜNÜMÜ

Bu görünümün temel karakterini üç dereceli mahallî idareler oluşturmaktadır: Commune, département, région.

### 1- LA COMMUNE:

Fransada 36.500 commune vardır ve bunların 32.000’den fazlasının nüfus 2.000’den azdır. “Commune”lerin bu çeşitliliği, büyüklük farkları ve ekonomik zenginlik farkları birçok hukukî problemi de ortaya çıkarmaktadır. Yüzbinlerce oturanı olan bir şehir ile bir düzine aileyi barındıranın yönetim biçimini aynı şekilde yürütmek akılcı olabilir mi? Bununla birlikte, Fransa; Paris, Lyon ve Marsilya dışında, communlerin hepsi için nispeten aynı teşkilat düzenini sürdürmektedir. Bu üç büyük yerleşim için ise özel bir statü vardır.

31 Aralık 1982 tarihli bir kanun bu statüyü belirlemiştir. Ayrıntılara girmeden sadece belirtelim ki, bu şehirlerde conseil municipal (belde meclisi) dışında, başlarında belediye başkanlarının bulunduğu arrondissement (ilçe) meclisleri bulunmaktadır (Paris’te 20, Marsilya’da 16, Lyon’da 9 tanedir).

Kimi konularda (şehircilik ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi gibi) conseil municipal/belde meclisince kararlaştırılmış raporlar ve projeler hakkın-



da görüşleri için arrondissement /ilçe meclislerine başvurulur. Bu ilçe/arrondissement meclisleri kendi bölgelerinde bulunan araç-gerecin işletilme programları ve devirleri hakkında karar verir. Commune'ün (/Büyükşehirin Belediye) Başkanına yazılı soru yöneltebilirler ve conseil municipal de /Büyükşehir Meclisinde özel görüşme isteyebilirler.

Commune'ler yasaının terimleriyle, Conseil Municipal'ler, commune'e ait işleri kararlarıyla düzenlerler. Üyeleri 6 yıl için genel oyla seçilirler. Yerleşimin nüfusuna göre 9 ila 69 üye bulunur. Commune'ün hem kamusal malları hem de özel mallarının yönetimi ile görevlidir. Commune hesabına yürütülecek bayındırlık işleri konusunda karar verir.

Beldeye ilişkin kamu hizmetlerini kurar ve yönetir. (Bu bakış açısıyla 2 Mart 1982 tarihli kanun hatırlatmıştır ki hem Devletin politik ekonomik ve sosyal sorumluluğu vardır ve hem de commune lerin, ticaret özgürlüğüne, eşitlik ilkesine saygı göstermek ve millî düzeyde hazırlanan ekonomik ve sosyal kalkınma planına uygun olmak şartıyla bu alanda girişim imkanları vardır). Şehircilik alanında, 7 Ocak 1983 tarihli kanun conseil municipallere plan notlarının(/schéma directeur) hazırlanmasına müdahale imkanı vermiş ve toprak kullanımına ait planları durdurma yetkisi de tanımıştır. Ayrıca commune'ün bütçesini oylar. Bu muhakkakki, commune'lerin hayatı için çok temel bir karardır ve bu yüzden conseil municipal ler Chambre Régionale des Comptes adı verilen bölgesel hesap mahkemelerinin (Bölge Sayıştaylarının) denetimi altındadır. Özellikle bütçe dengesi, zorunlu harcamalarının onay süresini inceler. Belediye Başkanı, conseil municipal in kendi üyeleri arasından seçtiği commune ün yürütme organıdır. Genel olarak başkanlığını yaptığı conseil municipal kararlarının ön hazırlığını yapmak ve onları uygulamakla görevlidir. Belediye Başkanlarının ayrıca kendilerine ait yetkileri de vardır. Özellikle idarî kolluk görevi ve yetkisi vardır, bu sıfatıyla kamu düzenini, dirlik ve esenliği, güvenliği sağlamak durumundadır.

1982 kanunu açık bir şekilde commune kararları üzerindeki idarî vesayet rejimini karşısında yerel yönetimleri kuvvetlendirmiştir. Bu vesayet kaldırılmış ve esas olarak yerine yargısal kontroller getirilmiştir. Bundan böyle ilke olarak conseil municipal kararları ile bu kararların yürütülmesi bakımından Belediye Başkanı tarafından alınan kararların denetimi kurallara uygunluk denetimi şeklinde a posteriori yapılacaktır. Yerel kararların kanunlara uygunluğu şeklindedir. Bu denetimler yargı organlarına verilmiştir. Bilhassa idare mahkemeleri ve bölge sayıştaylarına aittir.

## 2- LE DÉPARTEMENT:

Burada özel rejimi olan denizaşırı topraklar ve département lar ile Korsika départmanı dışında kalanlardan bahsedeceğim.



10 Ağustos 1871 kanunu ile kurulan département birimi Fransız yerel yönetim teşkilatının temel bir birimidir. aynı anda hem Devlet hizmetlerinin idari temel birimi hem de yerinden yönetimin geniş yetkilerle donatılmış bir birimi olarak görünür. Kanun, département ların ekonomik ve sosyal konulara müdahale edebileceğini ve dolaylı ve dolaysız yardımlarla zorda olan işletmelere yardıma karar verebileceğini öngörmüştür.

1982'den beri, département lar collège lerin, yerini ve kapasitesini belirleme, yapımını sağlama, araç gerecini ve bakımını sağlama gibi idari yükümlülüğünü almıştır. Département lar sosyal yardımların tümünden olduğu gibi, okul taşımacılığından da sorumludur. Departmanların yönetimi Genel Meclis/Conseil Général adı verilen bir meclisten oluşuyor. Meclis 6 yıl için tek dereceli olarak genel oyla seçilir. Kendi içinden başkanını ve başkanın bürosunu seçer. 2 Mart 1982 tarihli kanundan beri, Conseil Généralin başkanı, daha önce Préfet/Valilerin yaptığı, Conseil General kararlarının icrası görevini yerine getirmektedir. Département giderlerinin İta amirliği ile gelirlerinin toplanması görevlerini yerine getirir. Department daki servislerin başkanı, département mallarının yöneticisi ve bu sıfatı ile mallar üzerindeki trafik hususunda kolluk yetkisi kullanıcısıdır. Hukukî alanda département nın temsilcisi olup sözleşmelerin hazırlanıp imzalanması, davaların açılması v.d. ..işleri yerine getirir. Bu yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi için kanun Conseil General in emri altına daha önce merkezi idarede bulunan kimi hizmet birimlerini devretmiştir. Prefet, département düzeyinde devleti temsil etmeye devam etmektedir. (1982 kanununun Commissaire de la Republique ismini vermiştir). Commissaire de la Republique (1988'de tekrar Prefet terimine dönülmüştür) département da Devletin temsilcisi olarak, yetki genişliğine sahip, Devlet gücünü haiz olup, ulusal çıkarları gözetmek, kanuna ve kamu düzenine saygıyı sağlamakla yükümlüdür. Başbakanı ve bakanların herbirini temsil eder, yetki alanı içindeki sivil idarenin üstüdür. Genel olarak Commissaire de la Republique (1988'den sonra Prefet) merkezî idare, seçimle gelenler ve özellikle yurttaşlar arasında aracı durumundadır.

Devletin Département lar üzerindeki denetimi, commune ler üzerinde olduğu gibidir, yani, esas olarak idare mahkemeleri ve Bölge Sayıştayları aracılığıdır.

### 3- LA REGION:

Région bazında ademi merkeziyet iki aşamada gerçekleştirilmiştir: 1972 de regional kamu kurumları kurulmuş ve 1982 de ise régionlar mahallî idare statüsünü kazanmışlardır.

Region lara mahalli idare statüsünü tanıyan, 1982 tarihli kanundur. Tek dereceli genel seçimle 6 yıl için seçilenlerden oluşan meclisin adı Conseil Regi-



onal dir. 1982'den önce region daki prefetlere ait olan bu meclisin kararlarını yerine getirme görevi, artık, Conseil Regional tarafından seçilen Başkanına aittir. Dolayısıyla artık Conseil Regional Başkanı yürütme organıdır ve böyle olduğu içindir ki, meclis görüşmelerinin hazırlanması ve alınan kararların yerine getirilmesi, harcamalarda ita amirliği, malvarlığının yönetimi ona aittir. Region daki hizmet birimlerinin de amiridir.

Bu son nokta önemlidir. Çünkü yeni regionlar artık temel bir idare birimidir. Department larda olduğu gibi region içinde merkezi idareye ait kimi personel ve hizmet birimleri, devlet temsilcisi ve Conseil Regional Başkanının anlaşması ile bu mahalli idareye devredilmiştir.

Devlet tüzel kişiliğini Dep. olduğu gibi Prefet temsil eder. Prefet, Başkanın emri veya Cons. Reg. Başkanının kabulü ile conseil de konuşabilir. Cons. Reg yanında Sosyal ve Ekonomik İşler Komitesi vardır. Üyeleri 5 yıl için değişik çıkarları temsil eden kuruluşlar arasından seçilen ve regiondaki değişik sosyal ve mesleki kategorileri temsil eder. Ancak istişari yetkileri vardır. 2 Mart 1982 tarihli kanun ile Conseil Regional e planlama yapmak ve ekonomik, sosyal, kültürel, bilimsel ve sağlığa ilişkin hizmetler konusunda yetki vermiştir.

Regionun bir araç gereç bütçesi, bir de faaliyet bütçesi bulunmaktadır. Devlet tarafından kararlaştırılmış mali yardımların işletmelere dağıtımı ve yeni iş alanlarının açılması konularında regionlara önemli görevler verilmiştir. Aynı zamanda kamu iktisadi teşebbüslerine ortak olabilecekleri gibi finans şirketlerine ve regionun gelişmesini sağlayacak şirketlerin sermayelerine de katılabilir. Kanun, regionun ulusal planın hazırlık aşamasında görüş bildirmesini öngördüğü gibi, daha önemlisi regional planının hazırlanması ve onaylanması regiona aittir. Elbette ki, ulusal plandaki kurallar ve hedefler doğrultusunda, özellikle merkezi idare ile regionlar arasında anlaşma ile hazırlanan öncelikle programlara riayet ederek regionlar bu planları hazırlayacaklardır. Bunun dışında 7 Ocak 1983 tarihli yetkilerin yenilenmesi hakkındaki kanun ile regionlara, mesleki eğitim ve çıraklık eğitimi ve lojmanlar konusunda, önemli yetkiler devredilmiştir. Bu kanun liselerin ve orta öğretim kurumlarının yükümlülüğünü bırakmıştır. Diğer yandan, artık regionların taşıma alanında ve yol altyapılarının finansmanında önemli görevleri vardır.

Regionlar üzerinde de commune ler ve departementlar üzerinde bulunan denetim mekanizmasının benzeri bulunmaktadır.

Regionun rolü ve önemi devrim niteliğindedir. Ancak Regionlara verilen sorumlulukların genişliği, özellikle iş bulma ve endüstriyel gelişme sağlama alanlarında mali imkanların kısıtlılığı nedeniyle sınırlı kalmaktadır: Mali imkanlar, borçlanma imkanları gibi mecburen sınırlıdır. Ancak Devlet ile mahalli idareler arasında yapılacak bir genel mali reform gerekli çözümlere ulaşılabilir. Aksi takdirde yerelleşme reformu tamamlanamaz, güçlükler devam eder.



Sonuçta, on senenin tecrübesi bir bilanço yapılmasını mümkün kılmaktadır. Tespiti gereken, hukuktan ve vakıyalardan kaynaklanan güçlükler, ilk haline getirilmesi gereken kimi düzenlemeler, sayısız problemler ile cevabı alınmamış sorular, vardır.

## II- GÖZLEMLENEN SINIRLAR (GÜÇLÜKLER), GETİRİLEN DÜZENLEMELER VE SORULAN SORULAR

### A) İnsan ve Finans Kaynaklarına Bağlı Sınırlar (Güçlükler)

#### - Finans Kaynakları:

Yerel Yönetimlerin harcamalarının toplamı, kamu harcamalarının %25'inden fazlasını oluşturmaktadır. Yerel Yönetimler Fransanın en büyük kamu yatırımcılarından biridir./

/Kamu yatırım harcamalarının % 60 ından fazlası yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir.

Bu yerel yönetimlerin belli başlı gelirleri nelerdir?

1- Vergilendirme: Yerel bütçelerin % 45 ila 50 sini sağlamaktadır. Doğrudan ve dolaylı vergilendirme bulunmaktadır.

Doğrudan vergilendirme dört vergi çeşidine dayanmaktadır: Konut harcı, işlenmiş arazi vergisi, işlenmemiş arazi vergisi, meslek harcı. Bu sonuncusu işletmelerin verdiği ücretler üzerinden alınır.

Dolaylı vergiler çok çeşitlidir. Otomobil dolayısıyla olanlar (ehliyetname, carte grise-sigorta-...) vardır. Arazilerin ve binaların intikali dolayısıyla alınan, gösteri sanatlarından alınan, içki satışlarından alınan, reklamlardan alınan ve (temizleme giderleri, atık sular gibi) sunulan hizmetlerden alınan çeşitleri vardır.

#### 2- Devlet Yardımları :

Devlet bütçesinin %16'sına yakını yerel yönetimlere aktarmaktadır. Üç çeşit devlet yardımı bulunmaktadır: Çeşitli yardımları içeren ve "İşletme Genel Tahsisatı" başlığı altında toplanan çeşitli yardımlar; "Araç gereç Tahsisatı" ismi verilen malzeme yardımları; ve nihayet "Yerel Yönetim Tahsisatı" denilen ve (personel giderleri, sosyal yardımlar, okulların araç ve gereçlerinin temini, v.b ... gibi) daha önce devletin üzerinde olan işlerin yerel yönetimlere devrinin bir karşılığı olarak yapılan yardımlar sayılabilir.



### 3- Borçlanmalar :

Yerel Yönetimler öz kaynaklar oluşturmak ve borçlanma yapmak hususunda bir seçim özgürlüğüne sahiptir. Yerel vergilerin artma eğilimi gösterdiği gibi borçlanmalarında artma eğilimi gösterdiği belirtilmektedir.

Devlet yardımlarının düzenlenmiş olması bir gelişmedir, ancak, bu yardımlar nasıl olursa olsun yerel yönetimlerin özerkliklerinin sınırlarıdır. Yerel yönetimlere devlet yardımları bu yerel bütçelerin gelirlerinin ortalama %22'sini oluşturmaktadır.

#### - İnsan Kaynakları :

Bu alanda da, 26 Ocak 1984 tarihli kanunla yerel kamu görevi kadrolarının kabulü ile bir reform yapıldı. Bundan böyle yerel yönetim personeli, departement ve region personeli ayrı bir statüye sahiptirler. Yerel kamu görevleri aynı statüdeki personeli içeren kadrolardan oluşur (INSEE, 1987, yaklaşık 1.777.000).

Yerel görevliler kendilerini istihdam edecek yerel yönetimler tarafından işe alınırlar ve yönetilirler. Kamu görevine ilişkin yarışma şartı, ilerleme usulleri ve çalışanların temsil edildiği organlar oluşturulması gibi gelenekselleşmiş düzenlemeler ile önemli bir güvence sayılan bir kamu görevinden diğerine geçiş de, bu reformda yer almıştır.

Aynı zamanda, yerel kamu görevlerine ilişkin her hususta görüş bildirmek üzere; seçilmişlerden, memurlardan ve sendika temsilcilerinden oluşan bir Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale / Yerel Kamu Görevi Yüksek Şûrası da oluşturulmuştur. Bunun yanında 1987'den beri yerel personelin yetiştirilmesi ile görevli Centre National de la Fonction Publique Territoriale (C.N.F.P.T) / Yerel Kamu Görevi Ulusal Merkezi de bulunmaktadır.

Karşılaşılan güçlükler, uygulamada bu kuruluşların yeni olması ve yerel personelin önceki çeşitliliğine oranla bir gelişme sayılmasına rağmen tam anlamıyla yerel personel rejiminin oturmuş olmamasındandır.

### **B- Tecrübelerin Zorladığı Düzenlemeler:**

1) 1982'de yapılan Yerel Yönetim reformunun önemli özelliklerinden biri, merkezi idarenin taşra organları tarafından yapılan idarî vesayet denetimini kaldırması ve yerine, hukuka uygunluk bakımından idare mahkemeleri tarafından, malî alanda ise bu reform vesilesiyle kurulmuş bulunan<sup>1</sup> chambre regionale des

1 10 Temmuz 1982 kanunu ile 24 mahkeme ile Nouvelle-Calédonie ve Polynésie française için ayrıca bir tane.



comptes / Bölge Sayıştayları tarafından yapılan bir yargısal denetimin konmasıdır.

Uygulama aşamasında, bu durum tamamiyle tatmin edici görünmüyor. Yargısal kontrolün görkemli ve etkileyici niteliği, küçük commune lerin Belediye Başkanları arasında kimi zaman tedirginlik yaratıyor. Çünkü bunlar, bütçe problemlerini doğrudan sous-préfetler ile halletme alışkanlığındaydılar: İdarî vesayet, gerçekte, idarî teknikleri tam olarak bilmeyen ve zamanının bir kısmını ayırabilen bu belediye başkanları ile devlet ajanlarının beraber (işbirliği içinde) çalışmasına dönmüş idi. Şimdi faaliyetlerine ilişkin olarak bir mahkeme önünde cevap vermek durumunda kalmak kimilerinin kendilerini kötü hissetmelerine yolaçıyor. Üstelik Chambres Regionales des Comptes /Bölge Sayıştayları işyü-kü sebebiyle tıkanı.

İşte bu sebeple, 2000 den az nüfusu bulunanlar (ki sayılarının Fransa'da 32000 dir) ile olağan gelirleri 2 milyon frankdan az olan communeler için, 5 Ocak 1988 tarihli kanun ile, eski sisteme dönüldü; yani genel saymanlar ve tahsil-darlar tarafından yürütülen bir kontrol söz konusu olup, sadece bazı konularda yargı yerlerine müracaat tekrar yürürlüğe konuldu.

Tamamen sembolik niteliği olan bir terminoloji değişikliğini de belirtmek gerekir. 1982 de Prefet terimi commissaire de la Republique, sous-prefet terimi ise Commissaire de la Republique adjoint yapılmıştı. 29 Şubat 1988 tarihinde tekrar eski terimlere dönüldü.

2) 1982 tarihli önemli kanunlardan on yıl sonra, 6 Şubat 1992 tarihli bir kanun ile teşkilata ilişkin önemli düzenlemeler yapıldı. Bu kanun Cumhuriyetin taşra yönetimine ilişkindir.

#### Dört önemli hedef amaçlanıyordu:

##### 2. 1. Devlet teşkilatında yetki genişliği (dağıtılması) ilkesi

Üniter bir devlette, yerinden yönetim uygulaması, beraberinde yetki genişliği aynı ölçüde sağlanmıyor ve merkezi idareye ait yetkiler taşradaki ilgili birimlere dağıtılmıyorsa, sağlam kalıcı nitelikte olamaz.

Şubat 1992 kanunu yetki dağılımı / déconcentration ilkesini Merkezi idare teşkilatı için genel geçerli bir ilke haline getirmektedir. İkinci derecedeki ilke ise yerel ölçekteki idare birimlerine devredilmesi mümkün olmayan görevlerin, merkezdeki idare birimleri tarafından görülmesidir.

Böylelikle genel yetki, "yetki genişliği"ne sahip merkezi idarenin "dış birimler"ine verilmiştir.

Bu durum departementlarda ve regionlarda bulunan ve Devleti temsil eden Prefetlerin yetkilerinin güçlenmesini sağlamıştır.



Bu yönde daha öncede, özellikle 1986 da düzenlemeler olmuştu. Kanun, Regionlarda Prefet nin etkisini kuvvetlendirmiş, toprak kullanımının, köy alanlarının, şehrin siyasi hayatının, çevresinin, kültürel faaliyetlerinin planlanması ve özellikle departement prefetlerinin yönlendirme yetkilerini belirlemiştir. Bu uygulamada varolan hiyerarşik bir ilişkinin hukuki bir kabulüdür.

2. 2. İkinci olarak kanun mahalli idarelerin işlemlerinin denetiminde değişiklikler getirmiştir.

On yıllık uygulama mevcut denetimin yetersizliğini göstermiştir. Pek hukuka uygun olmayan ve tartışmalı devlet gelirleri gözlenmiştir. İşte bu yüzden devlet ihaleleri gibi kimi hassas konularda, kanun koyucunun iradesi denetimin daha kuvvetli olması yönündedir.

İdare yargıcına acil olarak başvurulabilir ve bir aylık süre içinde karar vermek zorundadır. İhaleler hususunda ise prefet nin denetimi ve Chambre Regionale des Comptes tarafından yapılanı kuvvetlendirilmiştir.

2. 3. Üçüncü amaç yerel demokrasiyi kuvvetlendirmeye yöneliktir. Bunun iki yönü vardır.

- Seçimle gelen üyelerin yerel meclislerdeki haklarını kuvvetlendirmek. Meclislerin içtüzükleri mecburi olduğu gibi komisyonların oluşumu da oranlı temsil ilkesine göre yapılacaktır.

- Yurttaşların haklarının kuvvetlendirilmesi. Yerelleşme seçimle gelen kimselerin yetkilerini arttırdıysa da yurttaşlar bakımından gözle görülür bir kuvvetlendirme getirmedi. Bu yüzden halka danışma oluşumlarının ve bilgi akımının yerel yönetimler tarafından kolaylaştırılması görüşü ortaya çıktı.

Bu yaklaşımda olan 6 Şubat 1992 tarihli kanun yerel referandum uygulamalarını meşru ve mümkün kıldı.

2. 4. Dördüncü amaç yerel yönetimler arası işbirliğini geliştirmeye yöneliktir.

Regionlararası kamu kurumu niteliğinde kuruluşlar kurmak mümkündür. Commune ler arası işbirliği communeler birliği veya şehirler topluluğu şeklinde olabilir (20000den fazla nüfusu olan beldelerde).

Kanun koyucu, commune ler arası birlikler için, seçimle departement düzeyinde kurulan bir komisyon aracılığıyla, departement modeli öngörmüştür.

Bu toplulukların toprak kullanımı, ekonomik gelişme ve kırsal alana ilişkin düzenleme yetkileri vardır.

Bu birleşmeleri teşvik için meslek vergilerini kademeli olarak topluluklara devretmek gerekir.



Fakat gönüllü olma ilkesi (2/3 - %50) bu birleşme amaçlarının pratik geçerliliğini sınırlamaktadır.

## **C- SORULAR ve SORUNLAR**

### **1) Teşkilatın Karmaşık Yapısı**

Fransa gibi bir ülke, üst üste binmiş dört dereceli bir idari yapıya sahip olmak zorunda mıdır? Devlet, region, departement ve commune. Bir de bunların üzerine Avrupa kurumları özellikle Topluluk organları eklenmektedir. Üstelik bunlar, iç hukukta da uygulanan normlar ve düzenleyici işlemler üretmektedir.

### **2) Yetki ve Görev Karmaşası**

İdareler arasında yetkilerin bölüşümü istendiği kadar berrak değildir.

İki örnek alalım:

- Yaşlılara yardım: Departement huzurevlerinde kalan sağlıklıları konusunda yetkili iken, Devlet departementlardaki hastanelerde bulunan yaşlıların bakımı ile yükümlüdür.

- Eğitim alanında, departementlar kollejlerin gayrimenkullerinin yönetimi ile yükümlü iken, regionlar liselerin gayrimenkullerinin yönetimi ile yükümlüdür.

Bu mantıklı mıdır?

### **3) Ek Bürokrasiler Tehlikesi**

- Yerel seçilmişler yetkilerini tamamiyle kullanmaktadırlar. Bu aynı zamanda yerel yönetim fikri bakımından sevindiricidir. Ama tehlikesiz demek de değildir. Fransız politik hayatını izleyen kimi gözlemciler kuvvetli yerel iktidar odaklarının belirlediğine dikkat çekmekten geri kalmıyorlar. Aralarında, "yerel feodalite" yi tartışanlar ve adem-i merkeziyetin sonuçta yurttaşdan çok büyük eşrafın iktidarı ele geçirmesi ile sonuçlandığını gözlemleyenler dahi bulunmaktadır. (Bkz. Revue Pouvoirs, La Décentralisation, no.60, 1992)

Üstelik bazı yeni masraflara da yolaçılmıştır. Bunlar genellikle departement ve region binaları inşaatları gibi sembolik temsil masrafları niteliğindedir.

- Yerel kamu görevlisi kadrolarının oluşturulması ve yerel yönetimler için kendi memurlarını işe alma ve önemli kamu hizmetleri kurma imkanının tanınması, yeni ve ek bürokrasi tehlikesini de doğurmakta ve yöneten - yönetilen ilişkilerinde arzu edilen yakınlaşmayı da sağlamıyabilecektir.

Sonuçta, departement ve region sayılarını yeniden gözden geçirmek gerekmez mi? Bu soru son zamanlarda bir çok Fransız siyaset adamı tarafından sorulmuştur.



Altı çizilmesi gereken husus organik olarak gerçekleştirilen yerinden yönetimin tam anlamıyla etkili olabilmesi ancak beraberinde ekonomik ve finansal yerelleşme sağlandığında mümkündür. Oysa büyük işletmelerin eğilimi ekonomik ve finansal merkezlerini başkentte toplamak yönündedir.

Belirtmek gerekir ki, verilen yetkilere, yerel referandumlar gibi katılımcı demokrasi usulleri tam anlamıyla eşlik ediyor sayılamaz.

Bir bilanço yapılabilir mi? Şüphesiz bunun için henüz çok erken. Ama şimdiden olumlu denebilir. Yerinden yönetim, gelişmiş demokrasilerde, yönetim ve yönetilen yakınlaşmasını sağlama amacıyla ve doğru yönde gelişen, geri döndürülemez bir evrimdir.

Yerinden yönetim bir günde gerçekleşmiyor. Fransız idaresi için bu operasyonun bütünüyle "hazmedilmesi" önemlidir. Aynı şekilde teşkilat ve prosedürlerin çoğalmasına ve karmaşıklaşmasına yerel yönetim akımının yol açmaması önemlidir. Kimileri tarafından arzulanan "daha az devlet" in daha çok yerel bürokrasiye dönüşmemesi gereklidir. Yerelleşme yurttaşların sorumluluklarının artmasına yolaçıyorsa oluşumuna aykırı düşer.

Kısaca, bu, sürekli, uzun ve yoğun bir çaba gerektirir.