

FRANSA'DA YERİNDEN YÖNETİM POLİTİKALARININ BELEDİYE YÖNETİMİNE ETKİLERİ

Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL

Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fak.
Siyaset Bil. ve Kamu Yönetimi Böl. rsengul@yahoo.com

Özet

Fransa'da yerinden yönetim politikalarının belediye (commune) yönetimine etkileri çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Fransa'daki belediye modeli Kıta Avrupasındaki çeşitli ülkeleri etkilediği gibi Türkiye'yi de etkilemiştir. İlk belediye teşkilatının İstanbul'da kurulmasında Fransız belediye modelinin esin kaynağı olduğu bilinmektedir. Bu haliyle çalışma Türkiye'deki yerinden yönetim politikalarının belediye sistemine etkilerine yönelik araştırmalara katkı sağlayacak niteliktedir. Farklı dönemlerdeki siyasal iktidarlarca yürürlüğe konulan yerinden yönetim politikalarının belediye yönetiminde nasıl bir değişim meydana getirdiğine yönelik çalışma literatür taraması üzerinden yapılmıştır. Öncelikle belediyelerin tarihsel süreçte ortaya çıkışı ve kurumsallaşması ortaya konulmuştur. Daha sonra yerinden yönetim politikalarının belediyenin idari ve mali kapasitesine yönelik sonuçları analiz edilmiş ve elde edilen bulgular tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Fransa, Yerinden Yönetim, Belediye*

EFFECTS OF DECENTRALIZATION POLICIES ON MUNICIPALITY ADMINISTRATIONS IN FRANCE

Abstract

Effects of decentralization policies on municipality (commune) administrations in France, are the subjects for this research. Municipality model in France, has affected Turkey just like various other countries in Continental Europe. It has known that the French municipality model is the source of inspiration in establishing the first communal organization in Istanbul. The study as is, has qualification to help the researches about effects of decentralization policies in Turkey on municipality system. Studies about what kind of an evolution was occurred with the decentralization policies implemented by political authorities in different periods, were made by reviewing literature. First, emergence and institutionalization of municipalities in historical process was introduced. Then, results of administrative and financial capacity oriented decentralization policies, were analyzed and the findings were argued.

Key Words: *France, decentralization, municipality*

Giriş

Fransız yerel yönetim sistemi, tekçi bir devlet yapısı içinde oluşturulmuştur. Fransız Devriminden sonra şekillenen ve merkezîyetçiliğin esas alındığı kamu yönetimi modelinde yerel yönetimler merkezi yönetimin sıkı denetimi altında yönetilmişlerdir. İdari vesayet bizzat merkezi yönetim tarafından uygulandığı gibi taşradaki merkezi yönetimin temsilcilerine de kimi vesayet yetkileri tanınmıştır. Bonapartist model olarak bilinen sözkonusu yönetim anlayışında kontrollü yerinden yönetim politikaları izlendiğinden yerel yönetimler tedrici ve yavaş bir gelişme göstermişlerdir.

Fransa'da yerel yönetim sisteminin değişimine ilişkin ilk köklü girişimler 5.Cumhuriyetten (1958-) sonra görülmeye başlanmıştır. 1980'li yılların başında uygulamaya konulan yerinden yönetim politikaları merkezîyetçi kamu yönetiminin değişimi açısından önem taşır. İdari sistemin yerleşmesi doğrultusunda gerek kanunlarla gerekse de anayasa değişiklikleriyle açılımlar yapılmıştır. Bölge yerel yönetimlerinin kurulması, idare vesayetinin kaldırılması, devlet ile yerel yönetimler arasında yeniden görev ve kaynak bölüşümü yapılması bu dönemin çıktıkları olmuştur. 2000'li yıllarda ise Fransa yerel yönetim sisteminde yapılan değişiklikler anayasal düzeyde gerçekleştirilmiştir. 2003 Anayasa değişikliğiyle beraber yerel yönetimlerin anayasal konumları güçlendirilmiştir. Anayasa değişiklikleri sonucunda diğer yerel yönetimler gibi belediyelerin idari ve mali kapasitelerinde olumlu yönde değişiklikler yaşanmıştır. Fransız yönetim örgütlenmesinin yerinden yönetim esasına göre yapılacağına anayasal ilke haline gelmesiyle yerel yönetimlerin hukuki anlamda merkezi yönetim karşısında daha özerk hale gelmesinin yolu açılmıştır. İdari ve mali özerkliğin güçlendirilmesine yönelik yeni anayasal ilkelerle Fransız kamu yönetimi sistemi Bonapartist yapılanmasından kopuş sergilemektedir.

Fransa'daki yerinden yönetim politikaları belediye yönetimini yapısal ve işlevsel anlamda etkilemiştir. Bu politikalar, daha etkin bir belediye yönetimi inşa etmek üzere belediyelerin birleştirilmelerine odaklanmıştır. Ayrıca belediye yönetimi zaman içinde geleneksel görevlerine ilave olarak yeni görev ve yetkilerle idari açıdan güçlendirilmeye çalışılmıştır. Devletten belediyeye aktarılan görevler ve yeni üstlendiği görevlere orantılı şekilde tahsis edilen kaynaklarla mali sorunlarının çözümlenmesi hedeflenmiştir. Belediye organları arasındaki ilişkilerin dönüşümüne yönelik demokratik açılımlar benimsenmiş ve yerel halkın yönetime katılımını güçlendirmek üzere yeni mekanizmalar uygulamaya konulmuştur. Uygulanan yerinden yönetim politikalarının temel amacı belediye yönetiminin değişen kentsel yaşamın koşullarına uygun bir yapıya kavuşturulması olmuştur.

Tarihsel Gelişim

Belediyeler, Fransız siyasi ve idari yaşamında uzun bir geçmişe sahiptir. 1789 Fransız Devriminden yaklaşık yüzyıl sonra belediyeler bugünkü kimliğini kazanmışlardır. Fransız Devrimi sonrası yerel yönetim sistemiyle ilgili yapılan değişikliklerden birisi Eski Rejim'in (*Ancien Régim*) küçük yerleşim yerlerinin (*paroiss*) belediyeye dönüştürülmesi oldu. 14 Aralık 1789 Kanunu ile yerel topluluklara ölçek kriteri aranmaksızın belediye olma hakkı tanındı (Moreau, 1995 :50).

13. Yüzyıldan 15.yüzyıla kadar belediyelerin özerkliği güçlenme yönünde seyir izlemiştir (Blanc ve Rémond, 1994 :55). Belediyeler, feodal beylerden elde ettikleri hak ve ayrıcalıklar karşılığında çeşitli mali yükümlülükleri kabul etmişlerdir. Feodal beylerle komün halkı arasındaki ilişkiler Şartlarla belirlenmiştir. Bu Şartlar sayesinde yerel toplulukların özerkliği artmıştır. Ancak 15.yüzyıldan itibaren merkezi krallıkların, feodalite ve yerel toplulukların statüleri aleyhine güçlendiği görülmektedir. Yerel kurumların mali yapılarının yetersiz kalması merkezi yönetimin güçlenmesini kolaylaştırmıştır. 1789 Fransız Devriminin öncesinde çıkarılan 1764 ve 1765 fermanlarıyla bütün belediyeler için aynı hukuki rejim anlayışına geçilmiştir. Merkezi yönetimin otoritesi güçlendirilirken yerel organların yetkileri sınırlandırılmıştır (Auby, vd., 2008 :3).

Fransız Devrimiyle beraber yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması yönünde eğilim oluşmuştu. 1789-1792 Dönemindeki kurucu iktidar, güçlü yerinden yönetim anlayışı taraftarıydı. 14 Aralık ve 22 Aralık 1789 Kararları ile yerel yönetimler açısından tek tip örgütlenme esas alınmıştı. Bu örgütlenmede yerel yönetimler belediye ve illerden oluşmaktaydı. Yeni yapıda belediyeler yerel iktidardan kaynaklanan kendilerine ait yetkilere sahip olmaktaydı. Seçim kriteri genelleştirilerek bütün yerel otoritelerin seçilmesi amaçlanmıştı. Belediyenin organları karar, yürütme organı ve kralın temsilcisi olmak üzere üç organdan oluşmaktaydı. Ancak daha sonraki dönemlerde kurucu iktidarın yerelleşme anlayışı devam ettirilmemiştir. (Auby vd., 2008 :6-7).

Fransa'da belediyelerin tüzel kişilik kazanması 5 Nisan 1884 Kanunu ile olmuştur. Bu kanunun iki temel özelliği bulunmaktadır. Birincisi, kanun belediyeleri genel yetkili kuruluşlar olarak düzenlemiştir. İkincisi, belediyeler serbestçe yönetilme ve tüzel kişiliğinin sonucu olarak hak ve ehliyetlere sahip olma imkanına kavuşmuştur. Merkezi yönetim, belediyeler üzerinde vesayet denetimi uygulayabilecekti (Blanc ve Rémond, 1994 :58). Belediyelerin tabi olduğu hukuki rejimi ortak hale getiren 1884 kanununa göre belediyenin kurumsal yapısı, altı yıllığına seçilen ve karar organı olan belediye meclisi ile belediye meclisinin kendi içinden seçtiği ve yürütme organı olan belediye başkanından oluşmaktaydı. Belediyeler, merkezi yönetim temsilcileri olan vali ve kaymakamların uyguladığı sıkı bir vesayete rejimine tabi kılınmışlardır (Auby, Auby ve Noguette, 2008 :10). 1884 Kanunu ile oluşan belediye modeli

1982'ye kadar pek fazla değişiklik geçirmemiştir. 2 Mart 1982 Kanunu yerel yönetimlere ilişkin idari ve mali vesayeti kaldırmış, belediyeler lehine önemli kazanımlar getirmiştir. Belediyelerin hak ve özgürlüklerine ilişkin vurgu teyid edilmiştir.

Belediye Sayısı Problemi

Fransa'da belediyeler anayasal kuruluşlardır. Anayasanın 72.maddesinde il yerel yönetimi, bölge yönetimi ile beraber belediyeler sayılmıştır. Belediyeler, tek bir hukuki statüye tabidir. Eşitlik prensibi gereğince büyüklüklerine bakılmaksızın belediyeler aynı kanun tarafından yönetilmektedir. Günümüzde belediye yönetimine hakim olan teklik ve eşitlik anlayışı tartışılmaktadır. Eşitliğin görünüşte kaldığı, coğrafi alan, sanayileşme, çalışma yaşamı gibi değişkenlerden dolayı belediyeler arasında aslında birçok farklılık bulunduğu dikkat çekilmiştir (Debbasch, ve Colin, 2011 :185).

Fransa'da 36 700 civarında belediye olup, belediyelerin % 90'nın nüfusu 2 000'nin altındadır. Belediyelerin % 2'nin nüfusu 10 000'nin üzerindedir. Fransa nüfusunun yarısı % 2'lik dilimde yaşamaktadır. Belediye sayısı Fransa tarihinde istikrarlı bir seyir izlemiştir. 1.İmparatorluk Döneminde (1804-1814) belediye sayısı 40 000 idi (Auby vd., 2008 :50,56 ; Dreyfus ve D'Arcy, 1993 :298). Fransa'daki belediye sayısı Avrupa Birliği'ndeki belediye sayısının 1/3'nü temsil etmektedir ve demografik dağılımıyla diğer ülkelerden farklılık göstermektedir (Verpeaux, 2011 :7 ; Delcamp, 1990 :16).

Belediyelerin birleşmesine yönelik en önemli düzenleme 16 Temmuz 1971 Kanunuyla yapılmıştır. Ancak kanunla umulan hedeflere ulaşılamamış, sadece 2 000 civarı belediyenin birleşmesi sağlanabilmiştir. 13 Ağustos 2004 Kanunu ile belediyelerin birleşmesine yönelik hukuki rejim değiştirilmiştir. Belediyelerin birleşmeleri öncesi belde halkına yönelik referandum yapılması zorunlu hale getirilmiştir (Auby vd., 2008 :56).

Fransa'da belediye sayısının yüksek olması yerel yönetim sisteminde belediyeden küçük yerel yönetim birimlerinin olmayışıyla ilgilidir. Köy yönetimlerinin olmaması nedeniyle kırsal küçük yerleşim birimlerinde belediyeler kurulmuştur (Keleş, 1994 :4). Ayrıca belediyelerin halka yakınlık anlamında yeri doldurulmaz kuruluşlar olmasının belediye sayısının yüksek olmasındaki etkisi ihmal edilmemelidir (Verpeaux, 2011 :7).

Hukuken kaldırılan vesayet küçük belediyelerde teknik vesayet olarak ortaya çıkmaktadır. Kapasite yetersizliği sorununu aşmak üzere uygulamada küçük belediyeler merkezi yönetimin il müdürlükleriyle hizmet anlaşmaları yapmaktadırlar. Sözkonusu durum ise merkezi yönetimin küçük belediyeler üzerinde teknik vesayet kurmasına sebep olmaktadır (Capitant ve Schnapauff, 2007 :208).

Fransa'da belediye sayısının yüksekliği güncelliğini kaybetmeyen tartışma konusudur. Bütün belediyelerin nüfus, coğrafi konumu ve gelişmişlik

düzeyleri gözönüne alınmaksızın aynı hukuksal yapıya tabi tutulması optimal ölçek sorununu doğurmaktadır. Çok sayıda belediyenin varlığı kamu hizmet verimliliğini düşürmekte ve kamu kaynaklarının rasyonel kullanımını engellemektedir. Mevcut sorunları çözmeye yönelik reform çabalarına rağmen belediye sayısını azaltacak sonuçlar alınamamıştır. Reformların başarısızlığında yerel toplulukların belediyelerine duydukları bağlılık, belediyenin tarihselliği yanında reformları gerçekleştiren siyasal kadroda yer alan belediye meclis üyelerinin ve belediye başkanlarının belediye sayısında yapılacak düzenlemenin kendi siyasal güçlerine zarar vereceği endişesi etken olmuştur. Yerel ve ulusal düzeyde birden çok temsili göreve seçilebilme (*cumul des mandats*) olanağından yararlanarak parlamentoya girmiş bulunan çok sayıda belediye meclis üyesi ve belediye başkanı birleşmeye yönelik endişeleri parlamentoya yansıtmışlar ve köktenci bir reforma gereken desteği sağlamamışlardır. Belediye reformunun yasalaşma ve uygulama aşamasında yerel siyasetçilerin desteğine gereksinim duyan reformcular, bu kesimin tepkisini çekecek köklü yapısal değişikliklerden kaçınmışlardır.

Belediyenin Görevleri

Belediyeler diğer yerel yönetimler gibi yerel çıkar içeren görevleri icra edebilirler. Yerel çıkar, görev alanının belirlenmesinde kullanılan temel ölçüttür. Bu ölçüt gereğince yerel yönetimler uluslararası veya ulusal nitelikte faaliyette bulunamaz. Örneğin bir belediye ulusal referandumda "hayır" oyu kullanılması yönünde çağrıda bulunamayacağı gibi, kendi sınırları içerisindeki bir grev komitesine destek olamaz (Verpeaux, 2011 :119).

1884 Kanununa göre genel yetki tanınan belediyeler prensip olarak belde halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılarlar. 1983 ve 1985'de çıkarılan kanunlarla merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında görev bölüşümü yeniden düzenlendi. Diğer bir ifadeyle sözkonusu kanunlar dikey ve yatay görev bölüşümünün ilkelerini tespit etmişlerdir.

7 Ocak 1983 Kanununa göre devlet ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde devlete ait olan görevlerle yerel yönetimlere ait olan görevler ayrışmakta ve görevler kaynaklarıyla beraber ilgili idarelere bırakılmaktaydı. Ayrıca yerel yönetimler arasında yetki blokları anlayışı hakim kılınarak bir alandaki yetkileri tek bir yerel yönetim kuruluşu üstlenecekti. Sözkonusu prensip uygulamaya geçirilemedi. Zira farklı yerel yönetim kuruluşları birçok alanda birbirini tamamlayan yetkiler kullanılmaktaydı. Daha önce varolan görevlerine ek görevler üstlenen belediyeler görev bölüşümü sonrası halkın temel ve günlük gereksinimlerini karşılayan kuruluşlar haline geldi (Verpeaux, 2011 :120 ; Baguenard, 1996 :31-35 ; Becet, 1995 :486 ; Keleş, 1994 :12-13).

Belediyelerin geleneksel olarak yerine getirdiği görevler bulunmaktadır. Bu kapsama giren görevlere örnek olarak medeni durumla ilgili

görevler (demografik kayıtların hazırlanması ve saklanması, doğum, evlenme, ölüm işlemleri), seçimlere ilişkin görevler (seçmen listelerinin düzenlenmesi), mesleki örgüt seçimlerine ilişkin görevler, askerlik yükümlülüklerine ilişkin görevler, yerel kolluk görevleri, sosyal yardım görevleri, belediye sınırlarındaki yolların bakımına ilişkin görevler, eğitime ilişkin görevler ve kültüre ilişkin görevler verilebilir (Blanc ve Rémond, 1994 :71). Şehircilik ve çevreyle ilgili görevler belediyelerin görevleri arasında önemli yer tutar. Çeşitli kanunlarla verilen yetkilere istinaden su ve atık yönetimi, gürültüyle mücadele ve kırların korunması konusunda belediyelere kimi sorumluluklar düşmektedir. Sosyal konutların yapılması, endüstriyel gelişme kapsamındaki bölgelerin belirlenmesi, işletmelere yer tahsisi belediyeler tarafından yapılmaktadır. 7 Ocak ve 22 Temmuz 1983 Kanunları ile 25 Ocak 1985 Kanunu özellikle şehircilik, kültür ve eğitim alanında belediyelere ek görevler yüklemiştir (Blanc ve Rémond, 1994 :75-76).

2003 Anayasa değişikliğiyle beraber merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev ayırımında subsidiarite prensibinin esas alınması gerekmektedir. Anayasanın 72.maddesindeki değişiklikle artık kamu hizmetleri halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmelidir. Anayasal prensip ışığında kanunlarla merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında görev bölüşümü çeşitli ölçütler esas alınarak yapılacaktır. Görev bölüşümü, bir yerel yönetimin diğeri üzerinde vesayet denetimine imkan vermemelidir. Bununla birlikte uygulamada devlet ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde karışıklıklar meydana gelmektedir (Auby vd., 2008 :212-213). 2003 Anayasa değişikliğine uyum sağlamak üzere çıkarılan 13 Ağustos 2004 Kanunu il yerel yönetimi ve bölge yönetimine kıyasla belediyelere daha az yeni görev aktarmıştır. Bu kapsamda belediyeler sosyal lojman ve öğrenci yurtlarının yönetiminde söz sahibi oldular (Auby vd., 2008 :223). 2003 ve sonrasında yerel yönetimler alanında yapılan reformlar 1982 reformuyla aynı çizgide görüldüğünden ikinci adım olarak isimlendirilmektedir (Canatan, 2006 :296).

Belediyenin İdari Yapısı

Fransa Anayasası'nın 72.maddesi yerel yönetimlerin seçilmiş meclisler tarafından özgürce yönetilmesini öngörmektedir. Fransız Devriminden itibaren karar organlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi gerçek bir yerinden yönetimin şartı olarak görülmüştür (Auby vd., 2008 :111). Belediye meclislerinin seçim sistemi nüfuslarıyla ilişkilendirilmiştir. Nüfusu 3 500'ün altında olan belediyeler ile 3 500'ün üstündeki belediyeler için farklı seçim sistemi uygulanmaktadır. Nüfusu 3 500'ün altında olan belediyeler, iki turlu çoğunluk esasına dayalı seçim sistemine tabidir. Nüfusu 3 500'ün üstündeki belediyelerde ise listeye dayalı, iki turlu, çoğunluk ve oranlı dizgeleri birleştiren seçim sistemi uygulanmaktadır (Moreau, 1995 :52). Yerel seçimlerin iki turlu yapılması Fransız siyasal hayatında kurumsallaşmıştır.

Seçim sistemiyle tüm eğilimlerin belediyede temsilinin sağlanması ve çoğunluğun desteğine sahip bir yönetimin kurulması ilkelerinin birlikteliği amaçlanmıştır (Blanc ve Rémond, 1994 :62).

Belediye Meclisi

Fransa'da 519 417 belediye meclis üyesi bulunmaktadır. Meclis üyelerinin çoğunluğu nüfusu 3 500'in altındaki belediyelerde görev yapmaktadır. Belediye meclis üye sayısı orantılı şekilde tespit edilmemiştir. Oylamalarda eşitlik çıkmasını engellemek üzere meclis üye sayıları tek sayılar şeklinde belirlenmiştir (Verpeaux, 2011: 90-95).

Tablo 1 - Fransa'da Belediye Meclis Üye Sayısı

Belediye Nüfusu	Meclis Üye Sayısı
100'den az	9
100'den 499'a kadar	11
500'den 1 499'a kadar	15
1 500'den 2 499'a kadar	19
2 500'den 3 499'a kadar	23
3 500'den 4 999'a kadar	27
5 000'den 9 999'a kadar	29
10 000'den 19 999'a kadar	33
20 000'den 29 999'a kadar	35
30 000'den 39 999'a kadar	39
40 000'den 49 999'a kadar	43
50 000'den 59 999'a kadar	45
60 000'den 79 999'a kadar	49
80 000'den 99 999'a kadar	53
100 000'den 149 999'a kadar	55
150 000'den 199 999'a kadar	59
200 000'den 249 999'a kadar	61
250 000'den 299 999'a kadar	65
300 000 ve üstü	69

Kaynak: Auby, J.B. Auby, J.F. Noguette, R. (2008: 126)

Belediye meclis üyeleri doğrudan yerel halk tarafından seçilmektedir. Görev süreleri 6 yıldır. Üç ayda en az bir kere toplanmak zorunda olan belediye meclisini, belediye başkanı gerek duyduğu hallerde toplantıya çağırabilir. Belediye meclisinin daha etkin çalışması amacıyla komisyonlar kurulabilir. Komisyonlar, belediye meclis üyeleriyle beraber sivil toplum

kuruluşları temsilcilerinden oluşur. Belediye meclisi, komisyonların görüşleriyle bağlı değildir, ilgili alanda kurulan komisyon kararları danışma niteliğindedir (Auby vd., 2008 :138-139). Büyük belediyelerde komisyonların oluşturulması uygulaması daha yaygındır (Moreau, 1995 :57). Bütün belediyelerde yaygın şekilde görülen komisyonlar mali ve şehircilik komisyonlarıdır (Blanc ve Rémond, 1994 :62).

Belediye meclisi belediye ile ilgili işleri görüşerek karara bağlayan organdır. Genel yetki kuralı gereğince belediye meclisi belediyeyi ilgilendiren her konuda görüş bildirebilir. Prensip olarak belediye meclisinin yerel çıkara ilişkin konularda karar almasında kanunlarda açıkça öngörülmüş olsun veya olmasın herhangi bir sınırlama yoktur (Becet, 1995 :474). Bütçenin ve kesin hesabın kabulü, yerel vergi oranlarının belirlenmesi, borçlanmaya karar verme, belediyenin malvarlığının yönetilmesi, belediye birimlerinin kurulması, belediye personel kadrolarının ihdası ve iptali, ilkokullarının yapılması, özel işletmelere yardıma karar verme meclise bırakılmış görevlerdir (Auby vd., 2008 :131 ; Moreau, 1995 :61).

Belediye teşkilat birimlerin kurulmasında belediye meclisinin mutlak yetkisi bulunmamaktadır. Belediye Kanununda sayılan itfaiye, temizlik işleri gibi birimlerin kurulması zorunlu tutulmuştur. Kanunda kurulamayacak birimler de sayılmıştır. Diğer kamu kurumlarının faaliyet alanlarına ilişkin birimlerin kurulması yasaklanmıştır (Becet, 1995 :473).

1982 Reformu sonrası belediye meclisinin işleyişinde, meclis üyelerinin bilgiye ulaşma hakkını güçlendirecek ve meclisteki farklı siyasal görüşlere yönetimin çeşitli kademelerinde temsil olanağı verecek düzenlemeler yapılmıştır. Yerel demokrasiyi güçlendirmeye yönelik olarak 31 Mart 1992 tarihli kanun önemli yenilikler getirmiştir. Kanun ile getirilen düzenlemeyle, 3 500 nüfus sınırı gözönünde bulundurulmaksızın bütün belediyelerde meclis üyelerine belediye başkanına sözlü soru yöneltme olanağı tanınmış, belediye başkanının meclis üyelerini toplantıda görüşülecek konularla ilgili olarak önceden bilgilendirmesi zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca üyelerin üçte birinin çağrısıyla meclisin toplanması olanağı tanınmıştır. Nüfusu 3 500'ü aşan belediyeler için getirilen yenilikler arasında tartışmaların sıklığı ve sözlü soruların sunulmuş ve inceleme koşullarını belirleyen iç düzenleme yapma zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca bütçenin görüşülmesinden iki ay önce bütçe amaçları ve öncelikleri üzerinde bir tartışma zorunluluğu getirilmiştir. Diğer önemli yenilik ise, belediye meclisinin kendi bünyesinde ya da yurttaşların da katılımına açık olarak oluşturacağı bütün komisyon ve komitelerde, mecliste yer alan siyasal grupların orantılı olarak temsiline olanak tanınmasıdır. Bu düzenlemelerin amacı, meclis üyelerinin özellikle de muhalefetin bilgiye ulaşma hakkını güvenceye almak ve çoğulcu temsile her düzeyde fırsat vermektir (Moreau, 1995 :58).

Belediye meclis üyeliğinin kanuni süresinden önce sona ermesi çeşitli şekillerde olabilir. Meclis seçiminin yargı tarafından iptal edilmesi, seçilme şartlarının taşınmadığının sonradan anlaşılması, kanunlarla verilen görevlerin geçerli mazeret olmaksızın yerine getirilmemesi durumunda meclis üyeliği sona erer (Auby vd., 2008 :127).

Belediye meclisinin feshi ise Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleşir. Fesih, özellikle iç çekişmeler nedeniyle belediye meclisinin görevini yapamayacak hale gelmesinde işletilir. Fesih kararı gerekçeli olmalı ve resmi gazetede yayınlanmalıdır. Fesih sebepleri kanunda sayılmamıştır. Meclisin feshedilmesi durumunda ildeki merkezi yönetim temsilcisi tarafından bir komisyon atanır. 3 ila 7 kişiden oluşan bu komisyon belediyenin cari işlerini yürütür. Feshedilen meclis yerine iki ay içerisinde yenisi seçilir (Moreau, 1995 :59-60 ; Auby vd., 2008 :127).

Belediye Başkanı

1884 Kanununun felsefesinde belediye başkanı, belediyenin somutlaştığı kişi ve cumhuriyetin sembollerinden birisidir (Marcou, 2010 :25). Belediye başkanının konumu, 1982 reformu ile birlikte daha da güçlenmiştir. Belediye yönetiminin yürütme organı olan belediye başkanı, belediye meclisi tarafından kendi içinden 6 yıllığına seçilir. Bununla birlikte pratikteki durumu gözardı etmemek gerekir. Seçimleri kazanan listenin başındaki meclis üyesi aslında çoğunluk listesinin belediye başkanı adaydır. Seçmenler bunu dikkate alarak oy kullanır. En çok oyu alan belediye meclisi listesi, uygulamada listebaşı olan kişiyi belediye başkanı olarak seçmektedir.

Belediye başkanı, belediye meclisinin kararlarını hazırlar ve yürütür. Belediyenin yürütme organı olarak belediye başkanı hukuki, mali ve belediye malvarlığının yönetimine ilişkin görevlere sahiptir. Belediye meclisinin kimi görevlerini başkana delege etmesi mümkündür. Meclise ait yetkileri kullanması durumunda başkan, meclisi bilgilendirmektedir. Belediye başkanı, kendisine bırakılan yetkiler (*pouvoirs propres*) gereği belediye personelinin en yüksek amiridir. Bu bağlamda belediye personelinin işe alınmasında, disiplin işlemleri uygulanmasında ve personelin görevine son verilmesinde yetkilidir. Belediye başkanı, yerel kolluğun en üst amiri olarak yerel kamu düzenine ilişkin gerekli gördüğü önlemleri alır. Bu görevlerin icrasında merkezi yönetimle işbirliği halinde çalışır. Belediye başkanı aynı zamanda merkezi yönetim adına kimi görevleri yerine getirir. Adli polise yardımcı olma, medeni hukuk işlemleri yapma, kanunların belediye sınırları içerisinde duyurulması bu kapsamda yapılan görevlerdir. Devlet adına yerine getirdiği görevleri ildeki merkezi yönetim temsilcisinin gözetiminde yapar. Devlet adına yaptığı görevler sırasında valinin hiyerarşik astı gibi hareket eder (Debbasch ve Colin, 2011 : 191-192 ; Auby vd., 2008 :144-146 ; Moreau, 1995 :68).

1884 Kanununda belediye başkanı, belediye meclisinin kararlarını yürüten organ olarak tasarlanmıştır. Kanunun felsefesinde başkan ile meclis

arasında parlamenter ilişki modeli esas alınmıştır. Başlangıçta kurgulanan bu model değişiklikler geçirmiş ve başkan belediye yönetiminde en etkili kişi durumuna gelmiştir. Belediye sisteminin başkanlık sistemini çağrıştıran nitelik kazanmasında iki faktör etkili olmuştur. Birincisi, seçilmiş kişi olması belediye başkanını güçlendirmiştir. Belediye başkanı seçilebilmek için ilk turda belediye meclisi üyelerinin salt çoğunluğunu almak gerekir. Salt çoğunlukla seçilen belediye başkanı mecliste istikrarlı bir çoğunluğun desteğine sahiptir. Seçmenler liste başındaki adayın muhtemel belediye başkanı olduğunu bildiklerinden seçmenlerle belediye başkanı arasında dolaylı meşruiyet ilişkisi kurulmaktadır. İkincisi, belediye faaliyetlerinin artması ve karmaşık hale gelmesi belediye başkanının otoritesini güçlendirmiştir. Belediye meclisi belediye faaliyetleri konusunda genel nitelikte bilgi sahibidir, ayrıntılı şekilde bilgilere vakıf olan belediye başkanıdır. Sözkonusu iki temel faktöre belediye başkanının sahip olduğu prestiji ilave etmek gerekir. Seçimlik görev birikteliğinin mümkün olduğu Fransız siyasi yaşamında özellikle büyük belediyelerin başkanlarının milletvekili veya senatör gibi ulusal temsili görevleri bulunmaktadır. Ulusal seçimlik göreve sahip olan belediye başkanlarının gücü pekişmektedir. Kırsal belediyelerde başkanın pozisyonunu güçlendiren olgu ise yerel halkın ilk muhatabı olmasıdır. Başkanın halkla ilk elden ve doğrudan kurduğu ilişki başkana moral otorite sağlamaktadır (Dreyfus ve D'Arcy, 1993 :303).

Belediye başkanının belediye meclisine karşı siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır. Belediye meclisi, gensoru veya güvensizlik yollarıyla belediye başkanını düşüremez. Belediye başkanı ile belediye meclisi arasında sürekli anlaşmazlığın olması belediye faaliyetlerini aksatabilir. Bu durumda belediye başkanının istifası gerekebilir. İstifa etmemesi durumunda belediye meclis üyelerinin 1/3'nün istifası ile yeni seçim yapılır. Her iki seçenek gerçekleşmemişse belediye meclisi Danıştay kararı ile feshedilir (Dreyfus ve D'Arcy, 1993 :303).

Belediye başkan yardımcılarının sayısını kanunun gösterdiği sınırlar içerisinde belediye meclisi belirler. Belediye başkan yardımcısı sayısında alt sınır bir iken üst sınır belediye meclisi üye sayısının % 30'unu aşamaz. Belediye başkan yardımcılığı görevi belediye başkanlığı göreviyle ilişkilendirilmiştir. Herhangi bir şekilde belediye başkanlığı görevinin son bulması durumunda belediye başkan yardımcılığı görevi sona erer (Auby vd., 2008 :149-150).

Görevini aksatması durumunda belediye başkanı azami 1 ay sürecek şekilde İçişleri Bakanı tarafından görevinden uzaklaştırılabilir. Belediye başkanının görevinden alınması ise Bakanlar Kurulu kararı ile olur (Auby vd., 2008 :143). Görevden alınmaları durumunda belediye başkanı ve yardımcılarını aynı göreve bir yıl geçmeden tekrar seçilemezler. (Becet, 1995 :473).

Belediyelerin Mali Yapısı

2003 Yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği sonrası yerel yönetimlerin mali özerkliği garanti altına alınmıştır. 2003 Anayasa değişikliğiyle beraber yerel yönetimlerin gelirleri arasında vergi gelirleri ve diğer öz gelirlerin önemli yer tutması öngörülmektedir. Bu anayasal hükmün gereği olarak 29 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen kanunla öz kaynakların gelirlerin tamamı içinde önemli bir bölüm oluşturmasına yönelik ölçüt benimsenmiştir. Yerel yönetimlerin öz kaynaklarının toplam gelirler içindeki oranı 2003 yıl başlangıç alınarak önceki yılın altına düşmeyecek şekilde düzenlendi (Canatan, 2006 :304-305). Yerel yönetimler bütçelerini denk şekilde oluşturmalıdır. Yerel bütçelerin denkliği a posteriori yapılan denetimlerde dikkate alınmaktadır (Auby vd., 2008 :295).

Gelir Yapısı

Yerel yönetimlerin gelirleri vergi gelirleri, transfer gelirleri ve diğer gelirler şeklinde ayrıma tabi tutulabilir. Vergi gelirleri içinde ise dört temel vergi bulunur. Bina vergisi, arazi vergisi, oturma vergisi ve meslek vergisidir¹. Bu vergilerle ilgili çok sayıda istisna ve muafiyet bulunmaktadır. Vergi oranları kanunlarda belirlenen çerçevede yerel yönetimler tarafından belirlenmektedir. Doğrudan alınan vergilere ek olarak belediyeler çevre temizlik vergisi gibi çeşitli vergiler de almaktadır (Auby vd., 2008 :289-290).

Belediyelerin de dahil olduğu yerel yönetimler devlet yardımlarından yararlanmaktadır. Yerel yönetimlere yapılan merkezi yönetim transferleri iki başlıkta toplanır. Birincisi, 1979 kanunuyla oluşturulan yerel yönetim faaliyet yardımları kapsamında gönderilen yardımlardır. İkincisi, 7 Ocak 1983 kanunuyla belirlenen yerinden yönetim yardımlarıdır. Bu yardımlar, 1982 yerel yönetim reformu sonucunda yerel yönetimlere aktarılan görevlere bağlı olarak devletin yerel yönetimlere yaptığı yardımlardır. Özellikle bölge ve il yerel yönetimleri için düşünülmüşse de belediyeler de bu kalemde yardım almaktadır. Belediyeler yerinden yönetim transferlerini okul taşımacılığı, kentleşme görevleri, belediye kütüphane hizmetleri, hijyen ve sağlık hizmetleri için kullanmaktadır (Auby vd., 2008 :291).

Belediyelerin ayrıca yatırım gelirleri ve diğer gelirleri bulunmaktadır. Belediyeler, yatırım harcamalarının finansmanında borçlanma yoluna başvurabilmektedir. Borçlanma, özellikle 1982 reformu sonrası daha da kolaylaşmış olup, kamu ya da özel kredi kuruluşlarından gerçekleşmektedir. Yerel yönetimlere kredi veren kuruluşlar arasında DEXIA² önemli bir yere sahiptir (Auby vd., 2008 :292).

¹ 2010 Yılında çıkarılan kanunla meslek vergisi yerine yerel ekonomik vergi getirilmiştir

² DEXIA, Fransız Yerel Kredi Sandığı ve Belçika Belediye Sandığı'nın birleşmesinden oluşan yerel kamu yatırımlarının finansmanına kredi sağlayan bankadır.

Son dönem verilerine göre belediyelerin işleyiş (*fonctionnement*) gelirleri 74,5 Milyar Euro'dur. Bu gelir kaleminin dağılımında devlet yardımları 19,5 Milyar Euro, yerel vergiler 29,5 Milyar Euro, diğer vergiler 6 Milyar Euro'luk paya sahiptir. Yatırım gelirleri ise 17,9 Milyar Euro olup 6,4 Milyar Euro borçlanma geliridir. 2011 Yılı itibariyle belediyelerin yerleşim/oturma vergisi, emlak ve arazi vergilerinden elde ettiği toplam gelir 34,78 Milyar Euro'dur (DGCL, 2012:9-10).

Diğer yerel yönetim türleri gibi belediyelerin gelir yönetimi mutlak olmayıp iki açıdan sınırlandırılmıştır. Birincisi, zorunlu görevlere uygun kaynak aktarmaları gerekmektedir. İkincisi, yerel yönetimler prensip olarak gelir fonlarını hazinede tutmak durumundadır. Hazinede yerel yönetimlerin kendi fonları oluşturulmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerini yönetmek üzere yerel yönetim bünyesinde hazine görevlisi bulunmakta ve yerel yönetim adına gelir yönetiminden sorumlu olmaktadır. Yerel yönetim gelirleri bankalara yatırılmamaktadır. Yerel yönetim gelirlerinin hazine üzerinden yönetiminde mali kanunlarla istisnalar getirilebilmektedir (Auby vd., 2008 :294-295).

Harcama Yapısı

Fransız idari sisteminde yerel yönetimlerin harcamalar konusunda oldukça geniş bir inisiyatif bulunmakta. Harcamaların bir kısmı zorunlu harcamalardır. Zorunlu harcamalar cari ve yatırım harcamaları şeklinde ayrılmaktadır. Cari harcamalar içinde personel harcamaları, belediye mallarının korunması ve işletilmesine ilişkin harcamalar bulunmaktadır. Zorunlu yatırım harcamaları ise daha azdır. Bu kapsamda ilkokul binalarının yapımı, borç ödemeleri örnek verilebilir (Auby vd., 2008 :287-288). 2010 Yılı itibariyle belediyelerin yapmış oldukları harcama tutarı 91,1 Milyar Euro olup bu miktarın 62,4 Milyar Eurosu cari harcamalardır. Cari harcamalar içinde personel harcamalarının tutarı 32,6 Milyar Euro'dur. Belediyelerin yatırım harcamaları tutarı ise 28,7 Milyar Euro'dur. Yatırım harcamaları başlığı altında en yüksek harcama kalemi 20,3 Milyar Euro ile ekipman harcamalarıdır. Belediyelerin toplam borçları ise 59,3 Milyar Euro'dur (DGCL, 2012:9). Belediyelerin harcamaları sosyal yardım, yolların bakımı, eğitim, kültürel ve sportif faaliyetlerde yoğunlaşmaktadır (Bœuf, 1999 :55).

Sonuç

İlk nüvesi Eski Rejim Döneminde görülen belediyeler Fransız Devrimi sonrasında reorganize edilmiş ve bugünkü statülerine sahip olmuşlardır. Yerel yönetim sisteminde diğer yerel yönetim kuruluşlarıyla karşılaştırıldığında halka en yakın kuruluşlar olması ve halkla bütünleşmesi belediyelerin kökleşmesini sağlayan temel faktördür. İl yerel yönetimleri ve bölge yönetimleri idari ve ekonomik ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulmuş kuruluşlar iken belediyeler

yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılayan, ortak şuur ve bilincin tezahürü olan doğal birliklerdir.

Fransa'da özellikle 1980'li yıllardan sonra uygulamaya konulan yerinden yönetim politikalarıyla belediyelerin idari ve mali kapasiteleri güçlendirilmiştir. Bu politikalar neticesinde belediyelerin gelir ve görevlerinde artış ve çeşitlenme olmuştur. Yerel yönetim sisteminde temel düzeyi teşkil eden ve geleneksel bir birim belediye, yerel halkın temel ve yaygın ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Halka en yakın birimler olarak belediyeler günlük yaşamın her alanında hizmet üretmektedirler.

Yerinden yönetim politikaları yerel demokrasinin güçlenmesine yönelik kazanımlar sağlamıştır. Belediye komisyonlarında sivil toplum kuruluş temsilcilerine yer verilerek yerel demokrasinin süreklilik kazanması amaçlanmıştır. Demokratik açılımlar yoluyla belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları çeşitlendirilmiştir.

Yerinden yönetim politikalarının belediyelerle ilgili öngörüp de çözemediği temel sorunlardan birisi ölçek sorunudur. Etkin hizmet sunumu için gerekli olan optimal büyüklüğe birçok belediye sahip değildir. Yerel hizmetleri sunacak teknik imkan ve personel yetersizliği, kişi başına düşen hizmet maliyetleri nedeniyle kaynak savurganlığına, hizmet mahrumiyetine ve teknik vesayete sebebiyet vermektedir. Avrupa Birliği içinde en fazla belediyeye sahip ülke olan Fransa, optimal belediye büyüklüğüne yönelik belediye birleştirme reformlarını gerçekleştirememiştir. Son dönemde hazırlanan yerel yönetimlere ilişkin reform projeleri belediyeleri de hedef almaktadır. Optimal ölçek sorununu çözmek üzere belediyelerin birleşmesine yönelik teşvik edici düzenlemeler yapılmakta ve belediyelerarası yeni işbirliği modelleri gündeme gelmektedir. Reform projelerinin temel amacı belediye düzeyinde hizmette etkinlikle yerel demokrasi arasında uyumu sağlamaktır.

Kaynakça

- Auby, J.B., Auby, J.F. & Noguette, R. (2008). *Droit des Collectivités Locales*. Paris: PUF.
- Baguenard, J. (1996). *La Décentralisation*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Becet, J.M. (1995). "La Commune". (Edit: J. Moreau), *Droit Public* (3. Edition). Paris: Economica, 461-518.
- Blanc, J. & Rémond, B. (1994). *Les Collectivités Locales*. Paris : Dalloz.
- Bœuf, J.L. (1999). "Les Finances Locales". (Edit:La Documentation Française), *Les Collectivités Locales en Mutation*. Paris: 47-58.
- Canatan, B. (2006). "Fransa'da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği :Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması". (Edit: H. Özgür ve B. ParlaK), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Bursa: Alfa Aktüel, 295-315.
- Capitant, D. & Schnapauff, K. (2007). *L'Administration Publique De La France et De L'Allemagne*. Paris: ENA-BAKÖV, La Documentation Française.
- Debbasch, C. & Colin, F. (2011). *Droit Administratif*. Paris: Economica.
- Delcamp, A. (1990). *Les Institutions Locales En Europe*. Paris: Presses Universitaires de France.
- DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales), (2012). *Les Collectivités Locales en Chiffres*, http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/collectivites_locale/copy_of_les_collectivites_l/view, (Erişim Tarihi: 24.04.2012).
- Dreyfus, F. & D'Arcy, F. (1993). *Les Institutions Politiques et Administratives de la France*. Paris: Economica.
- Marcou, G. (2010). "La Réforme Territoriale. Analyse du Nouveau Projet de Réforme des Collectivités Locales". (Edit: J.C. Nemery), *Quelle Nouvelle Réforme Pour Les Collectivités Territoriales Françaises?*. Paris: L'Harmattan, 21-79.
- Moreau, J. (1995). *Administration Régionale, Départementale et Municipale*. Paris: Mémentos.
- Keleş, R. (1994). "Fransa'da Yerinden Yönetim". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 3 (1), 3-18.
- Verpeaux, M. (2011). *Les Collectivités Territoriales en France*. Paris: Dalloz.