

## **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Türkiye ve Fransa Yerel Yönetim Sistemlerinin Değerlendirilmesi**

### **The Evaluation of Local Government Systems of Turkey And France in the Context of European Charter of Local Self-Government**

**Hasan YAYLI\* Salih POLAT\*\***

---

Makale Geliş Tarihi / Received :19/12/2019  
Makale Kabul Tarihi / Accepted : 30/12/2019

---

#### **ÖZET**

Avrupa Konseyi, insan haklarından çevrenin korunmasına, insanlığa tehdit oluşturan sosyal sorunlardan Avrupa kültürel benliğinin oluşturulup korunmasına kadar çok geniş bir yelpazede çeşitli hedefleri gözeten, günümüzün önde gelen ulus-üstü kuruluşlarından biridir. Konsey, amaçları içerisinde yerel yönetimlerin ve yerel demokrasinin geliştirilmesi idealini somutlaştıran Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı, üyelerinin gündemine getirmiştir. Konseyin kurucu iki üyesi, Türkiye ve Fransa, sosyo-ekonomik ve siyasi diplomatik ilişkileri yüzyıllara dayanan ülkelerdir. İdare, yoğun diplomatik ilişkilerin cereyan etmesi ile ülkelerin idari açıdan benzeştiği bir alana karşılık gelir. Fransa, merkezi idarenin yapılanması ve yerel yönetim ile ilişkileri yönünden Türkiye'yi etkilemiştir. Bununla birlikte, her iki ülke de idari yapılanmasını çağın gereği ve vatandaşlarının talepleri doğrultusunda değiştirmek zorunda kalmıştır. Özerklik Şartı, söz konusu değişime yerelleşme bazında ivme kazandıran hukuki bir düzenlemedir.

---

**Anahtar Kavramlar:** *Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Yerel yönetimler, Türkiye, Fransa*

---

#### **ABSTRACT**

Council of Europe is one of the leading supranational organizations of today, taking into account a wide range of objectives, from human resources to environmental protection, from social problems that pose a threat to humanity to the creation and protection of the European cultural self. The Council put the European Charter Local Self-Government into the agenda of its members, embodying the ideal of developing local governments and local democracy for its purposes. Turkey and France, the two founding members of the Council, are the countries which socio-economic and political diplomatic relations based on centuries. The administration corresponds to an area in which the countries are administratively similar due to intense diplomatic relations. France has affected Turkey in terms of the structuring of the central government and relations with the local government. However, both countries had to change their administrative structures according to the requirements of the time and the demands of the citizens. The Charter of Autonomy is a legal arrangement that accelerates this change on the localization basis.

---

**Keywords:** Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Local Administrations, Turkey, France

---

---

\* Prof. Dr., Kırıkkale Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [hyayli@hotmail.com](mailto:hyayli@hotmail.com), **ORCID NO:** 0000-0002-9567-6382

\*\* Doktora öğrencisi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, [polatsalih1983@gmail.com](mailto:polatsalih1983@gmail.com), **ORCID NO:** 0000-0002-1505-6555

## GİRİŞ

Türkiye ve Fransa, tarihsel süreç içerisinde pek çok açıdan etkileşim içerisinde olmuş iki devlettir. Osmanlı Devleti'nin güçlü olduğu dönemlerde idari, mali alanlarda Fransızlara sağlanan kapitülasyonlar, Fransa'nın sonraki yüzyıllarda göstermiş olduğu ilerleme ile tersine işleyen bir sürece dönüşmüş; Osmanlı Devleti, duraklama ve gerileme içerisinde olduğu dönemlerde Fransa'dan pek çok alanda hukuki, idari, mali ve teknik yardım almak durumunda kalmıştır. İdari yapılanma, Türkiye'nin, Fransa ile yoğun etkileşim içerisinde olduğu alanlardan biridir. Fransa, merkeziyetçi yönetim yapısıyla başta Osmanlı Devleti ve devamında Türkiye Cumhuriyeti olmak üzere pek çok ülkeyi etkilemiştir. Bu sebeple merkezi idare-yerel idare yapılanması, her iki ülke açısından büyük benzerlikler gösterir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (bundan sonra metinde kısaca “Şart” olarak belirtilecektir), Batı'nın II. Dünya Savaşından sonra sosyo-ekonomik, kültürel alanlarda meydana getirdiği pek çok oluşum içerisinde, yerel demokrasiyi, katılımı, otonomiye, yerel güçlü mali yapıyı öne çıkaran bir düzenlemedir. Türkiye ve Fransa, Avrupa Konseyi'ne üye devletler sıfatıyla farklı tarihlerde Şart'ı, belli çekinceleriyle onaylayarak uygulamaya koymuşlardır. Bu süreçte her iki ülke de idari yapılanmalarında zamanın koşullarına uyarlama, reform, yenileme gibi yasal, yapısal uygulamalar gerçekleştirmişlerdir. Bu tarz düzenlemeler, ülkeler açısından, Şart'ın çekince konulan maddeleri hakkında yeniden bir değerlendirme yapma ihtiyacını beraberinde getirmiştir.

Bu kapsamda makalenin konusunu, Türkiye ve Fransa'nın geleneksel yönetim yapılarının, Şart'ın hükümleri karşısındaki durumu ile ilişkilendirilmesi oluşturmaktadır. Bu kapsamda, öncelikle, Avrupa Konseyi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hakkında bilgi verilmiştir. Ülkelerin yerel yönetim geçmişleri incelendikten sonra Şart'ın sadece ilk bölümünde yer alan 10 madde, Fransa ve Türkiye açısından ele alınmıştır. Nitekim Şart'ın esas unsurunu, Birinci Bölümdeki hükümler teşkil etmektedir.

### 1. AVRUPA KONSEYİ VE AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi'nin ileri sürdüğü bir düzenlemedir. Avrupa Konseyi, II. Dünya Savaşından büyük bir yıkım ile çıkan Avrupa'da halklar arasında kin, düşmanlık ve çatışmayı ortadan kaldırıp güven ve işbirliğini sağlamak için 1949 yılında 10 Avrupa ülkesinin Londra Antlaşmasını imzalamasıyla kurulmuştur. Türkiye, Yunanistan ve İzlanda ile birlikte 3 ay sonra oluşuma dâhil edilmiştir ([http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi\\_.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi_.tr.mfa), Erişim Tarihi: 30.09.2019). Konsey, demokrasinin, kişisel bir hak kullanımından öte bir anlayışla, ülkenin tamamında varlığı hissedilen bir özgürlük alanı olarak görülmesi, yerel ve bölgesel düzeyde demokrasinin devamlılığı ilkelerinden hareketle yerel yönetimleri demokrasinin ilk basamağı olarak değerlendirmektedir (Karaman, 2018: 11-12). Konsey'in, yerel yönetimler haricinde insan hakları, Avrupa kültürü, hukuki sorunlar, mülteciler gibi konuların yanı sıra genel sağlık ve ekonomik sorunlar üzerinde de çalışmaları vardır (Öztaş ve Zengin, 2008:47-48).

Yerel yönetimlerin, demokratik rejimin temel öğelerinden biri olduğu yaygın bir şekilde kabul gören bir düşüncedir. Halka en yakın kuruluşlar olarak yerel yönetimleri geliştirmek ve daha otonom bir statüye kavuşturmak Batılı gelişmiş ülkelerin öncelikli hedeflerinin başında gelmektedir. Bu açıdan yerelleşme, ulus-devlete bir tehdit değil bütünleşmeye destek olan bir

unsur olarak görülmektedir. Yerel özgürlükler, Batı'da vazgeçilmez bir değer atfedilen insan haklarının ve demokrasi ilkelerinin ayrılmaz bir parçasını oluşturur (Keleş, 1995:4).

Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1988 tarihinde yürürlüğe giren Şart, önsöz ve üç ana bölümden oluşmaktadır. Önsöz'de Avrupa Konseyi'nin, üyeleri arasında ortak değerleri korumak, geliştirmek ve birliği sağlamlaştırmak amacına dayandığı, bunun temini için idari yönden anlaşmaların oluşturulması gerektiği belirtilmiştir; yerel otoritelerin demokratik rejimin temellerinden biri olduğundan ve üye devletlerce vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkını ve bu hakkın gerçek yetkilere sahip yerel makamların varlığına bağlı olduğundan bahisle, vatandaşa yakın, etkili bir yerel yönetim mekanizmasının oluşturulmasının önemine değinilmiştir. Önsöz'de, ayrıca, demokratik değerlere ve adem-i merkeziyetçi bir Avrupa'nın tesisine katkı sağlaması açısından farklı Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunup güçlendirilmesi, bunun da ancak, karar organları demokratik şekilde oluşturulmuş, sorumlulukları ile orantılı mali kaynaklara ve geniş özerkliğe sahip yerel makamların varlığı ile sağlanacağı vurgulanmıştır (Resmi Gazete, 3 Ekim 1992, Sayı: 21364).

Şart'ın bölümlerine baktığımızda, birinci bölümde; yerel makamların yetki ve sorumluluklarına yasal mevzuatta yer verilmesi, yetkilerinin sınırları ve bu sınırların korunması, yerel idarelerin üstlendiği görevlere dair idari örgütlenmelerine, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşullarına, yerel makamların idari denetimine, mali kaynaklarına, kendi aralarında birlik kurma ve birliklere katılma, yasal düzeyde yerel yönetimlerin korunmalarına ilişkin hususlara değinilmiştir. İkinci bölümde; Şart'ı onaylayan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarına, Şart'ın kapsayacağı makamlara, taraf ülkelerin Avrupa Konseyi'ne yükümlülükleri ve buna ilişkin gerçekleştirdiği işlemleri ile ilgili bilgi sağlama yükümlülüğüne yer verilmiştir. Şart'ın son bölümünde ise imza, onay, yürürlüğe girme gibi uygulama ve yürürlüğe ilişkin kurallara yer verilmiştir.

Şart'ın 12'nci maddesi, "Her Akit Taraf, bu Şart'ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesi aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir" ibaresine yer vermiştir. Buna göre akit tarafı olan devletler Şart'ın en az 20 paragrafını kabul etmek durumundadır. Bu 20 paragrafın içerisinde de Şart'ın aşağıda belirtilen madde paragraflarından (fıkralarından) en az 10 tanesi seçilmiş olacaktır. Bu madde ve fıkralar şunlardır: Madde 2, Madde 3'ün birinci ve ikinci fıkraları, Madde 4'ün birinci, ikinci ve dördüncü fıkraları, Madde 5, Madde 7'nin birinci fıkrası, Madde 8'in ikinci fıkrası, Madde 9'un birinci, ikinci ve üçüncü fıkrası, Madde 10'un birinci fıkrası ve Madde 11.

### **1.1. Üye Ülkelerin Şart'a Tepkileri**

1985'de imzaya açılan ve 1988 tarihinde yürürlüğe giren Şart'ı, o dönemde üye devlet sayısı 36 olan Konsey'in 21 üyesi hemen imzalamıştır. Aralarında İsviçre ve İngiltere'nin de olduğu 8 ülke ise imzalamaktan ilk anda imtina etmiş, süreç içerisinde hem imzalayıp hem de yürürlüğe koymuşlardır (Keleş, 1995:5).

Şart, hâlihazırda, Konsey'e üye olan 47 devletin tümü tarafından imzalanmış ve onaylanmış durumdadır. Şart'a taraf olan Avrupa Konseyi ülkelerinden aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 34 ülke, bazı maddelere çekince koymuştur. Nitekim, Şart'ın 12'nci maddesi gereğince üye devletlere açıkça çekince koyma hakkı tanımıştır. Türkiye,

Şart'ı, 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamıştır. Şart, 9 Aralık 1992 tarihinde TBMM tarafından kanunla uygun bulunmasından sonra 15'inci madde gereğince ülkemiz açısından 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Fransa ise 15.10.1985'de Şart'ı imzalamış, 17.01.2007 tarihinde parlamentosundan onay almış, 01.05.2007 tarihinde de yürürlüğe koymuştur. Şart, taraf devletleri, yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali yönlerden bağımsızlığını güvence altına almaya yönelik zorlayıcı ve bağlayıcı kurallar içerdiğinden yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi adına önemli bir güvence sağlamaktadır (Avrupa Konseyi Resmi İnternet Sitesi, Erişim Tarihi: 05.10.2019).

Yerelleşme konusunda, 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'ye göre çok daha radikal kararlar alıp uygulamasına rağmen Fransa'nın, Şart'ı, Türkiye'den çok sonra yürürlüğe koyması durumu söz konusudur. Fransa açısından Şart'ı imzalamakta aceleci olunmaması, ilke düzeyinde çekincelerin varlığı, hükümetin iç idari örgütlenmeyi ilgilendiren bir konuda uluslararası bir anlaşmayı imzalamak istememesi, bu durumun nedenlerindedir (Kayıkçı, 2003: 39). Aşağıdaki tabloda Türkiye ve Fransa'nın Şart'a koydukları çekinceler gösterilmiştir.

**Tablo 1:** Şart'a çekince konulan maddeler (Türkiye ve Fransa)

Ülke	Çekince Konulan Madde/Fıkra
Türkiye	Madde 4/6, Madde 6/1, Madde 7/ 3, Madde 8/3, Madde 9/4-6-7, Madde 10/2-3, Madde 11
Fransa	Madde 7/2

Şart'ın Madde 12'sine göre Türkiye, toplam 30 madde ve fıkranın 10 tanesine çekince koymuş ve 20'sini kabul etmiştir. Fransa ise sadece 1 fıkraya çekince koyarak kalan 29 madde ve fıkrayı kabul etmiştir.

## 2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Osmanlı Devletinde kamusal nitelikteki hizmetler, merkezi bütçe haricinde tımar ve vakıf adı verilen sistemler yoluyla karşılanmıştır. Tımar sistemi, taşranın özerk ve mahalli yapısını temsil ederken vakıfların görevi, yerleşimlerdeki halkın eğitim, sağlık, bayındırlık gibi ihtiyaçlarını temin etmek noktasında olmuştur (Özsoy, 2000:625). Batı'da yerel yönetimlerin ve yerel katılımın ortaya çıkışı, sosyo-ekonomik gelişmelerle aynı düzlemde gerçekleşirken, Osmanlılarda 19. yüzyılda dış dünyaya açılma, kentlerin büyümesi ve özellikle azınlıkların yönetime katılma talepleri sonucunda ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 1995:340). Osmanlı İmparatorluğu'nun İngiltere ve Fransa'nın yanında Rus Çarlığı ile savaştığı yıllarda bu devletlerin vatandaşlarının yaşadığı payitaht İstanbul'da, ecebi nüfusun daha temiz ve nezih bir kent ortamında yaşamalarını sağlamak için bir belediye teşkilatının oluşturulması yönünde tavsiye ve telkinleri, İstanbul'da, Paris benzeri belediye örgütünün kurulmasına ön ayak olmuştur. Bu bağlamda, Osmanlı Devletinde ilk belediye teşkilatının oluşumunda Batı ile imparatorluk arasındaki siyasi ve diplomatik ilişkilerin etkili olduğu söylenebilir (Türe, 2000:38). Bu ilk yerel oluşumun akabinde yine yabancıların yoğun olduğu

İstanbul'un Galata bölgesinde 1857'de Paris komünü örnek alınarak Altıncı Daire-i Belediye idaresi teşkil ettirilmiştir (Alada, 1988:137-138). Türk idare tarihi içerisinde il özel idareleri ve belediyeler, Tanzimat dönemi reformları sonrası Fransız yönetim sisteminden ülkemize aktarılırken Tanzimat öncesinde mevcut olup günümüzde de varlığını sürdüren ilk yerel yönetim birimi konumundaki köy yönetimleri, Türk toplumunun siyasi, sosyal ve idari ihtiyaçlarının doğal bir süreci sonucunda oluşmuştur (Ünal, 2011:245).

1789 Fransız Devrimi ve devrimin öne çıkardığı özgürlük, eşitlik, adalet, egemenlik, akılcılık, laiklik gibi ilkeler tüm dünyayı olduğu gibi Osmanlı Devletini ve devamında Türkiye Cumhuriyetinin ideolojisini de derinden etkilemiştir. Türk Anayasa tarihinde Fransız devriminin yukarıda sayılan ilkeleri, anayasal metinlerde kendine yer bulmuştur (Öktem, 2011:272). Türkiye'nin yönetim yapısı, Napolyon Fransa'sından devralınan merkeziyetçi bir yapıyı işaret eder ve yerel yönetimler, Fransa'da olduğu gibi Türkiye'de de merkeziyetçilikten yoğun şekilde etkilenmiştir (Keleş, 1994:3). Hukuki rejim, taşra örgütlenmesi, belediye yapılanması, eğitim sistemi, yasama faaliyeti gibi birbirinden farklı pek çok alanda Türk yönetim yapısı üzerindeki Fransız etkisi içerik ve kavram bazında net şekilde görülebilir (Karahanoğulları, 2004(a): 2-5). Osmanlı devrinde merkezi yönetimin taşra teşkilatlanması, 19'uncu yüzyıl'da oluşturulan Fransız idare hukuku kökenli "Vilayet Nizamnameleri"ne dayanmıştır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle İmparatorluk, eyalet, sancak liva, kaza ve köy olmak üzere idari birimlere ayrılmış, süreç içerisinde "Eyalet" adı "vilayet" olmuş, "sancak" yerine "liva" denilmekle birlikte iki ad eş anlamda kullanılmıştır (Çadırcı, 1991:258). 22 Ocak 1871 tarihinde ise İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılarak, ülke idari yönden yeni baştan düzenlenmiştir. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-Vilayet Kanun-u Muvakkatı ile de il özel idaresi kurulmuştur. 1876 Kanun-u Esasisi'nde yetki genişliği ve görevler ayrımı anayasal ilkelerden sayılmıştır. Gerçekleştirilmeye çalışılan yasal düzenlemelere rağmen, İmparatorluk devrindeki yerel yönetimler için, merkezin yoğun baskı ve denetimi altında yeterli düzeyde kurumsallaşamamış bir yerel yönetim sisteminden bahsetmek mümkündür. Bu anlayış, daha sonraları, bir gelenek haline dönüşmüştür (Ortaylı ve Tekeli, 1978:22-23). Bunda şüphesiz, İmparatorluğun çok uluslu yapısı yanında peyder pey kaybedilen toprakların etkisi ile oluşan bölünme ve devletin zayıflama korkusu etkili olmuştur (Şahin, 2017: 28).

Ülkemizin yerel yönetim tarihi içerisinde, Cumhuriyet rejimine geçiş sürecinin Anayasası olarak kabul edebileceğimiz ilk Anayasalardan 10 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, merkez-taşra örgütlenmesine ilişkin önemli hükümleri içerir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye'si idari taksimatı vilayet, kaza ve nahiye şeklinde belirlerken vilayeti, "mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haiz" olarak nitelendirmiş, "Vilayet şuraları"ndan bahsetmiştir. Anayasa, kazalara tüzel kişilik tanımazken nahiyelere kendi iç işleyişinde özerklik ve tüzel kişilik tanımıştır (1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Düstur:196). 1924 Anayasası ise 1921 Anayasası'nın adem-i merkeziyetçi anlayışından merkeziyetçiliğe kayan bir yaklaşımı benimsemiştir. Nitekim 1924 Anayasası'nda il yerel yönetiminin yetkileri anayasada sayılmamış, il ve bucak meclislerinden söz edilmemiştir (Uygun, 2015:7). Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimlere yönelik yapılan yasal düzenlemelere baktığımızda, 1924 tarihli 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanununun Cumhuriyetin başkentine özel bir düzenleme olarak yasalaştırıldığı görülür. Yine, nüfusun büyük ölçüde kırsalda yaşıyor olmasının da etkisiyle öncelikli olarak çıkarılan kanunlardan bir diğeri de,

aynı tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'dur. Belediyelere yönelik kapsamlı bir düzenleme ise 1930'da çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Kanunda Ankara ve İstanbul için ayrı maddeler göze çarpar iken, tüm belediyeler için ortak husus, bunların, merkezi yönetimin ağır denetimi altında olmalarıdır. Kanun, belediyelere, görevlerini yapacakları bir hareket alanı ve yetkiyi vermiştir fakat durum, bu görevlerin çoğunun bir süre sonra merkezi idarece üstlenildiği bir sürece evrilmiştir (Görmez, 2000:83). Cumhuriyetin kuruluş yıllarının güç koşulları, yenilikleri tüm ülkeye benimsetme ve kalıcı kılma zorunluluğu, devletin teşkilatlanma, görev üstlenme ve hizmet ifa etme çabaları nedeniyle yönetimde merkezîyetçiliğe ağırlık veren bir anlayış idari sisteme hâkim olmuş; çıkarılan kanunlar ve oluşturulan kurum ve kuruluşlarla bir yandan yerel yönetimlerin görevleri peyder pey merkezi idare kuruluşlarına aktarılırken, diğer yandan mali kaynakların yetersizliği, ilk yıllarda, yerel yönetimleri oldukça güç durumda bırakmıştır (Aytaç, 1994:8). 1961 ve 1982 Anayasa'ları, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları dâhilinde, idarenin kuruluş ve görevlerini açıklarken her iki Anayasa'da da mahalli idare tanımına yer verilmiştir. 1961 Anayasası'nın hüküm sürdüğü planlı ekonomi dönemi boyunca merkezi idarenin yoğun denetimi ve yerel makamların sınırlı mali kaynaklara bağlı gelir yetersizlikleri klasikleşmiş sorunlar olarak varlığını sürdürmüştür. İç göç hareketlerinin hızlandığı, kentlerdeki nüfusun hızla arttığı, gecekondulaşma ve çarpık kentleşmeye bağlı altyapı eksikliklerinin somut şekilde ortaya çıktığı bu dönemde belediye, il özel idare ve köyler ile ilgili kapsamlı bir değişikliğe gidilmemiştir.

1980'li yıllar, merkezi idarenin dünya genelinde etkili olan neo-liberal ve yeni sağ politikalarından etkilendiği, merkez-yerel ilişkilerinin yeni dünya gündemi doğrultusunda yeni baştan şekillendiği, Türkiye'de de benzer düzlemde adem-i merkezileşme yönünde gelişmelerin yaşandığı yıllardır. Bu süreçte, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerin Yönetimi Hakkında Kanun, 3194 sayılı İmar Kanunu, Toplu Konut Kanunu ve Gecekondu Kanunu gibi yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiş, belediye gelirlerinde önceki dönemlere göre artışlar gözlenmiştir (Görmez, 2000:84-85). 1980 sonrası yerelleşme politikalarında sosyo-ekonomik değişimler, teknolojik ilerlemeler, yeni kamu yönetimi anlayışı, Avrupa Birliği (AB) benzeri uluslararası oluşumlar gibi dış kaynaklı dinamiklerin yanı sıra Türk kamu yönetimindeki aşırı merkezi yapılaşma, merkez ile yerel arasındaki orantısız yetki ve görev paylaşımının yarattığı sorunlar, yerel düzeyde katılımın istenilen düzeyde olmaması, yetersiz mali kaynak, kamu sektöründeki verimsizlik, bürokrasinin ağır ve yavaş işlemesi gibi tespit ve sorun alanlarına çözüm bulma arayışlarının yer aldığı iç dinamikler etkili olmuştur (Arslan vd..2016:45). Özellikle 2000'li yıllarda genelde kamu yönetiminde, özeldede ise yerel yönetim politikalarında kayda değer değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda, 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlanmış, güncelliği kalmayan belediye ve il özel idare kanunları kaldırılarak 5302, 5393, 5216 sayılı kanunlar kabul edilmiştir. Mahalli İdarelerin birlik kurabilmelerine ilişkin usul ve esasların yer aldığı 2005 tarihli 5355 sayılı Kanun, yürürlüğe konulmuştur. 2008 yılında kabul edilen 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar yasası ile merkez-yerel arasındaki gelir dağılımı yeniden düzenlenmiş ve yerel makamların mali gücü, önceki dönemlere göre iyileştirilmeye çalışılmıştır.

### **3. FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER**

Fransa ülkesi, adını, ülkenin ilk siyasi birliğinin kurucusu olan Franklardan alırken 16'ncı yüzyıldan itibaren ülke yönetimi Bourbon hanedanına geçmiştir. Bourbon hanedanı zamanında Fransa, mutlak monarşiye dayalı, güçlü merkezîyetçiliği ile öne çıkan ülke durumuna gelmiştir (Eroğul, 2001:143). 1789 Fransız Devriminden sonra, Napolyon Bonapart, yönetimi devralmıştır (Demir, 2013:135). Napolyoncu devlet geleneğinde, devlet, birliğin ve bölünmezliğin simgesi; toplumsal bölünmeyi ortadan kaldırarak ulus oluşturma faaliyetinin esas unsurudur. Bu yönüyle Fransa, tarihin farklı dönemlerinde pek çok ülkeye örnek teşkil etmiştir. Napolyoncu yönetim anlayışı, aşırı merkezileşmiş bir yapıyı sergiler. Özellikle illerdeki valiler bu yapının önemli bir parçasıdır. İdare hukuku, Fransız yönetim yapısının hukuksal çerçevesini oluşturur (Karahanoğulları, 2004(a):3). Devrim ile beraber yoğun merkezîyetçiliğin hüküm sürdüğü ülkede 1800'lü yılların ortalarından itibaren yerel demokrasinin başlangıcına yönelik yasal düzenlemeler göze çarpar. 5 Nisan 1884'te Belediye Yasası çıkarılmıştır. 1958 Anayasasında yerel yönetimler, ayrı bir başlık altında yer almıştır (Turan, 2013:6-7). Anayasa'ya göre, yerel yönetim birimleri belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve deniz-aşırı idarelerden oluşmaktadır.

Fransa'da 1958'de ilan edilen V. Cumhuriyet, merkezîyetçiliğin cumhurbaşkanında temerküz ettiği bir yapılanma ile cumhuriyetçi, liberal ve parlamenter geleneğe bağlılık gibi iki önemli motivasyon kaynağı üzerine inşa edilmiştir (Karahanoğulları, 2004(a):8). Merkezi yönetimde yapılan değişiklik ile yürütme gücünün Cumhurbaşkanı ile Başbakan ve hükümeti arasında paylaştırıldığı, hükümet sistemi içerisinde Bakanların, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının ataması ile görev yaptığı bir sistem benimsenmiştir (Erbay, 1999:58-59). Merkezi yönetimin taşra teşkilatı bölgeler, iller ve ilçeler şeklinde üçlü bir yapılanma ile örgütlenmiştir. Bölgeler ve iller aynı zamanda yerel yönetimlerin de teşkilatlandığı idari birimlerdir. Bakanlar Kurulu tarafından atanan vali, bölge veya illerde merkezi hükümeti temsil eder ve kendi sorumluluk alanındaki polis, tarım, bayındırlık, sağlık, çevre, istihdam gibi hizmetleri yerine getirir (Kayıkçı, 2003:2-3).

I. Cumhuriyet Döneminden V. Cumhuriyet Dönemi'ne kadar olan süreçte Fransa'nın yerel yönetimlerinin yapısında esasen köklü değişiklikler olmamıştır. Bu süreçte, yerel yönetimler üzerindeki güçlü merkezi hegemonyanın varlığı tüm dönemler için ortak bir özelliktir (Türkoğlu, 2009:31-33). Katı merkezîyetçi yapının, hızla dönüşen dünyaya uyum sağlamada sorun yaratması, küresel ölçekte devletin yeri ve konumunun sorgulanmaya başlaması ile birlikte Fransa'da, 1970'lerden itibaren merkez-yerel ilişkisinin yeniden düzenlenmesi fikri olgunlaşmaya başlamıştır (Eliçin, 2017:38). 1982-1986 döneminde yapılan yerel yönetim reformları ile merkezin yerel birimler üzerindeki baskısı önemli oranda kaldırılmıştır. Sosyalist François Mitterand'ın cumhurbaşkanlığında gerçekleştirilen 1982 reformu, yerel idarelere, merkezi idareye ait birtakım yetki ve görevlerin aktarımını, kendi mali kaynaklarını yaratma, organ ve işleyişlerini daha demokratik hale getirmeye yönelik bir dizi düzenlemeyi içerir (Karaer, 1990:54). 1983'den itibaren yetkilerin transferine ilişkin yasalarla yetkilerin devlet ile yerel yönetimler arasında paylaştırılmasında, devletin, belediyelerin, illerin ve bölgelerin yetkilerinin mümkün olduğu ölçüde birbirinden ayrılması ve her yetki alanı ve buna karşılık gelen kaynakların devlete, belediyelere, illere ve bölgelere tahsis edilmesi ilkeleri gözetilmiştir (Ünusan, 1996:103). 2 Mart 1982 tarihli Komünler, İller ve Bölgelerin Hakları ve Özgürlükleri Hakkındaki Kanun, merkez-yerel arasındaki ilişkileri

yeniden belirlerken, vesayet noktasında merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki tahakkümünü sınırlandırmıştır. Kanun ile bölgeler, birer yerel yönetim birimi hüviyetini kazanırken, valinin, il özel idarenin icra organı olma sıfatı, il genel meclisi başkanına geçmiştir. 6 Şubat 1992 tarihli Cumhuriyetin Taşra Yönetimi Hakkında Kanun ile merkezi yönetimin taşra birimlerine, yetki genişliği ilkesi kapsamında yetki aktarımı sağlanarak, merkezin iş yükü hafifletilmeye çalışılmıştır. Valiye ise merkezin taşra birimleri ile yerel yönetimler arasında bir hiyerarşinin bulunmadığı düşüncesiyle arabuluculuk görevi verilmiştir (Sobacı, 2009:152). 1990’lar boyunca yerel yönetimlerin, sorumlulukları oranında mali kaynak ve daha fazla özerklik talebi 2000’li yıllarda yapılacak yeni reformlara zemin hazırlamıştır. Fransa Anayasasında 2003 yılında yapılan değişikliklerle yerelin bu yöndeki talepleri büyük ölçüde karşılanmıştır. 2003 yılında yapılan değişikliklerle bir yerel yönetim birimi olan “Bölge yönetimi” Anayasa’ya girmiş, yerel birimler, Anayasal statüye kavuşturulmuş, idarenin merkezsizleştirilmesi, gözetilen hedeflerden birini oluşturmuştur (Karahanoğulları, 2004(b): 1-3). 2010 yılında yapılan yasal düzenlemede ise yerel yönetim birimlerinin yetki ve görevleri düzenlenmiştir (Eliçin, 2017:40-43).

#### 4. ÖZERKLİK ŞARTI BAĞLAMINDA TÜRKİYE VE FRANSA’NIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Avrupa Konseyinin iki üyesi, Türkiye ve Fransa, Şart’ı imzalayarak yürürlüğe koymuşlardır. Her iki ülkenin de Şart’ı imza tarihleri ve yürürlüğe koyma tarihleri birbirinden farklıdır. Türkiye’nin şartı imzalaması ile yürürlüğe koyması arasında yaklaşık beş yıl gibi bir süre olmasına karşın Fransa’da bu süre yaklaşık yirmi iki senedir. Türkiye açısından Şart’ın gerekleri, yürürlüğe girmesinden sonraki süreçte yapılan düzenlemelerle yerine getirilmeye çalışılırken, Fransa, yürürlüğe koymadan önce gerçekleştirdiği reform ve düzenlemelerle büyük ölçüde Şart’ın gereklerini yerine getirmiştir. Birinci Bölümünün 2’nci ve 11’inci maddeler arasında yer alan hükümleri ışığında her iki ülkenin durumuna bakacak olursak;

“Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı” başlığı altında Madde 2’de, özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda Anayasa ile tanınacağı belirtilmiştir. Türkiye ve Fransa bu maddeye herhangi bir çekince koymamıştır. Zira her iki ülkenin Anayasa’sında da yerel yönetimlere yer verilmiştir.

“Özerk Yerel Yönetim Kavramı” başlığı altında toplam iki fıkradan oluşan Madde 3’de, özerk yerel yönetimin tanımı ve niteliği belirtilmiştir. Buna göre, özerk yerel yönetim, yerel makamların yasal sınırlar içinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumluluklarında ve yerel halkın çıkarları yönünde düzenleme ve yönetme hak ve imkânı demek olup, (ikinci fıkroda) söz konusu hakkın, genel, eşit oya dayanan, gizli seçim ile serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendine karşı sorumlu bir yürütme organına sahip meclisler tarafından kullanılacağı; ayrıca bu hükmün vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara, vatandaşların doğrudan katılımına imkân veren başka yöntemlere başvurulabilmesini engellemeyeceği ifade edilmiştir.

Her iki ülke de Madde 3 fıkralarına bir çekince koymamıştır. Dahası, Türkiye için Şart’ın 3’üncü maddesine uygun bir şekilde, il özel idarelerinin, belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin karar organı olan meclisleri, seçimle iş başına gelmiş üyelerden oluşmaktadır. 5393 ve 5216 sayılı Kanun’lar ile meclis kararlarının yürürlüğe girme usulü değiştirilmiş, belediye ve büyükşehir belediyeler için mülki idare amirinin; il özel idareleri için valinin



kararları onama yetkisi kaldırılmıştır. Yeni durumda alınan kararların yürürlüğe girmesi, kararların mülki idare amirine/valiye gönderilmesi ile olmaktadır. Belediye meclisi ve il genel meclisinin fesih gerekçelerinin daraltılması ve feshin zorlaştırılmış şartlara bağlanması, belediye ve büyükşehir belediye bütçelerinin onaylanmasında mahallin en büyük mülki amiri; il özel idare bütçesinin onaylanmasında İç İşleri Bakanlığı'nın onama yetkisinin kaldırılarak bu yetkinin meclislere verilmesi belediye, büyükşehir belediye ve il özel idarelerinin özerkliğini arttırmıştır. Benzer şekilde, 5302 sayılı yasa, il genel meclisine valinin başkanlık etmesine dair hükmü kaldırmış ve meclisin kendi üyeleri arasından meclis başkanı seçme usulünü getirmiştir. Bu durum, il özel idarelerinin özerkliğini güçlendirmiştir (Sobacı, 2015: 19-22).

Şart'ın hükümleri, Fransa Anayasası'nda 72'nci maddede karşılanmıştır. Madde hükmünde, mahalli idarelerin, kendi düzeylerinde en iyi şekilde yerine getirilebilecek yetkilerinin tamamı için gereken kararları alabileceği belirtilmiş, yasada öngörülen şartlar çerçevesinde, seçilmiş meclislerince serbest biçimde yönetileceklerine ve görevleri icabı düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip oldukları vurgulanmıştır. 2 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa, yerel yönetimler üzerinde valinin sahip olduğu vesayet yetkilerini kaldırmış; ilde, valinin sahip olduğu yürütme gücünü genel meclise vermiştir (Kayıkcı, 2003: 1).

Şart'ın Madde 4'ü "Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı" ile ilgilidir ve altı fıkradan oluşmaktadır. İlk fıkrada yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının Anayasa ve kanunla belirleneceği ancak bu şekilde belirlenmesinin yerel yönetimlere kanuna uygun başka yetki ve sorumluluklar verilmesini engellemeyeceği; ikinci fıkrada, yerel yönetimlerin yasal sınırlar içinde, yetki alanı dışında bırakılmayan ya da başka bir makamın görevlendirilmediği tüm konularda faaliyette bulunmak adına tam takdir hakkına sahip olacağı; üçüncü fıkrada, bir görevin kapsam ve mahiyeti ile ekonomi gereği ile başka bir makama gördürülmesi durumu hariç olmak üzere genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın makamlarca yerine getirilmesi; dördüncü fıkrada, yerel makamların yetkilerinin tam ve münhasır olduğu ve merkezi ya da bölgesel başka makamlarca zayıflatılamayacağı; beşinci fıkrada, yerel makamın merkezi ya da bölgesel makamca yetkilendirildiğinde bu yetkinin yerel şartlara uyumlu kullanılması için yerel makama takdir hakkı tanınması; altıncı fıkrada, yerel makamı ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma sürecinde kendilerine imkân dâhilinde danışılması hususlarına yer verilmiştir. Birinci, ikinci ve dördüncü fıkralar yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarını belirten hükümlerdir. Üçüncü fıkra, hizmette yerellik ilkesini ifade etmektedir (Keleş, 1995: 12). 5393, 5216 ve 5302 sayılı Kanunlar ile yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. 5302 sayılı Kanun'un 6'ncı, 5393 sayılı Kanun'un ise 14'üncü maddesinde hizmetlerin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağına yer verilmiştir. Türkiye, altıncı fıkraya şerh koyarken Fransa açısından madde 4'ün fıkraları hakkında herhangi bir çekince söz konusu değildir. Nitekim, Fransa Anayasa'nın 34'üncü maddesinde yerel yönetimlerin yetkilerinin yasa ile düzenleneceği ifade edilmiş ve bu kapsamda yerel yönetimlerin yetkileri 1983 tarihli Yetkilerin Transferi Yasası'nda belirtilmiştir (Bulgan, 2008: 120).

Şart'ın Madde 5'i, "Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması" ile ilgili olup, sınırlarda mümkünse referandum yoluyla ilgili yerel topluluğa danışılmadan değişiklik yapılamayacağı vurgulanır. 5302 sayılı Kanun'da, il özel idarelerinin görev alanı, belli görevler için belediye

sınırı, belli görevler içinse il sınırı olarak belirlenirken; büyükşehir belediyeleri için 6360 sayılı Kanun ile il özel idareleri kaldırıldığından, buralarda görev bölgeleri, il mülki sınırları olarak tespit edilmiştir. 5393 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi, "Sınır uyuşmazlıklarının çözümü", 8'inci maddesi ise "Birleşme ve katılma" konusunu düzenler. Kanun'a göre, sınır uyuşmazlıklarının çözümünde her ne kadar yerel meclisler görüş beyan etse de nihai karar valinin tasarrufundadır. Birleşme ve katılmalar da belediyelerin mevcut sınırlarında değişikliğe sebep olabilecektir. Kanun'un (Madde 8),

"Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalarda arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır." Hükmü, sınırlar konusunda referandum yoluyla yerel topluluğa başvuru yolunu ifade etmektedir.

Fransa açısından maddenin gereği, Anayasa'nın 72-1 Maddesinde yer alan,

" (...) Yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi, yasayla belirlenen şartlar dâhilinde, seçmenlerin görüşüne başvurularak gerçekleştirilebilir." İbaresini ile yerine getirilmiştir.

Şart'ın 6'ncı maddesi, "Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenmeler ve Kaynaklar" ile ilgili olup iki fıkradan oluşmaktadır. Türkiye tarafından çekince konulan ilk fıkra, yerel makamların kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendilerinin kararlaştırabileceği ile ilgilidir. 5393 sayılı Kanun'un 48'inci ve 5302 sayılı Kanun'un 35'inci maddesinde, sırasıyla beldenin ve ilin nüfusunun, fizikî ve coğrafî yapısının, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyelinin dikkate alınması suretiyle ihtiyaca göre diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinde belediye meclisi ve il genel meclisinin yetkili kılınması durumu belirtilmiştir. Böylece, Türkiye açısından, çekinceli durum ortadan kalkmıştır.

Fransa açısından Anayasa'nın 34'üncü ve 72'nci maddeleri bu fıkra hükmünü karşılamaktadır (Kayıkçı, 2003: 40). İkinci fıkra, yerel idarelerde çalışan personelin çalışma koşullarının liyakat ve yeteneğe göre ayarlanması ile ilgilidir ve her iki ülke açısından bu fıkra hükmü herhangi bir şerhe tabi değildir.

Şart'ın Madde 7'si, "Yerel Düzeydeki Sorumluluğun Kullanılma Koşulları" ile ilgili olup, üç fıkradan oluşmaktadır. İlk fıkra, yerel görevlilerin, görevlerini özgürce yerine getirebilme imkânı ile ilgilidir. Fransa'nın Şart'a dair koyduğu tek çekince olan ikinci fıkra, yerel görevin ifası ile ilgili harcamaların, görevlilerin ücret ve sigorta primlerinin ödenmesi ile ilgilidir. Üçüncü fıkra, yerel seçilmişlerin görevleri ile bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanunla ya da temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi ile alakalıdır. Bu fıkra hükmüne de Türkiye çekince koymuştur. 5393 sayılı Kanun'un "Başkan ve meclis üyelerinin yükümlülükleri" başlıklı 28'inci maddesi ve 5302 sayılı Kanun'un "Meclis üyelerinin yükümlülükleri" başlıklı 20'nci maddesindeki hükümler ile konulan çekince büyük ölçüde ortadan kalkmıştır.

Madde 8, "Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi" ile ilgilidir ve toplam üç fıkradan oluşur. Birinci fıkra, yerel makamların idari denetiminin kanun ve Anayasa hükümleri doğrultusunda olması ile ilgilidir. İkinci fıkra, yerel makamların yetkili kılındıkları

işleri gereği gibi yapıp yapmadıklarının üst makamlarca idari denetime tabi tutulabilmesi ile ilgilidir. Türkiye'nin çekince koyduğu üçüncü fıkra ise, idari denetimde denetleyen makamın müdahalesinin, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını içerir. 5393 sayılı Kanun'un 55'inci maddesinde belediyelerin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İç İşleri Bakanlığı tarafından da denetlenebileceğine hükmeder. Madde 57'de ise beledi hizmetlerin aksaması durumunda takip edilecek iş ve işlemler belirtilmiştir. Maddenin kapsamı 2016 yılında eklenen fıkralar ile genişletilmiştir. 5302 sayılı Kanun'un Madde 37'sinde ise il özel idarelerinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunlukları açısından İç İşleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenebileceği belirtilmiştir. Belediye başkanlarının merkezi idare tarafından çeşitli nedenlerle görevden alınması, uygulamada, Türkiye açısından çekince konulan üçüncü fıkranın örneklerini oluşturur.

Fransa'da son yıllarda yapılan reformlarla valilerin yerel yönetimler üzerindeki “a priori” denetim yetkisi kaldırılarak “a posteriori” denetim şekline geçilmiş ve böylece yerel özerkliğin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. 1982'den önce vesayet denetimi, kararların hukuka uygunluğu ve kamu yararı ölçütü doğrultusunda yapılmakta iken yapılan düzenleme ile denetimin sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması sağlanmıştır (Bulgan, 2008:116).

Madde 9, “Yerel Makamların Mali Kaynakları” ile ilgili olup toplam sekiz fıkradan oluşmaktadır. Birinci fıkra, yerel makamlara yeterli mali kaynak sağlanması; ikinci fıkra, mali kaynağın sorumlulukla orantılı olması; üçüncü fıkra, mali kaynağın bir kısmının oranlarını yasal sınırlar içinde yerel makamın belirleyeceği yerel vergi ve harçlardan olması; dördüncü fıkra, mali kaynağın dayandığı mali sistemin çeşitliliği ve esnekliği; beşinci fıkra, zayıf mali yapıdaki yerel birimlerin korunması; altıncı fıkra, yeniden dağıtılan kaynakların yerel birimlere tahsisinde kendilerine danışılması; yedinci fıkra, hibelerin kullanımında yerel makamlara takdir hakkının tanınması; sekizinci fıkra ise, sermaye finansmanı için yerel birimin sermaye piyasasına girebilmesi ile ilgilidir. Türkiye 4, 6. ve 7. fıkralara çekince koymuştur. Mali yetersizlikler, Türkiye'de yerel idarelerin en önemli sorununu teşkil etmektedir. Yeterli mali kaynağın yerel yönetim birimlerine aktarılamaması, kanunlarla verilen görevlerin etkin şekilde yerine getirilmesinin önündeki en önemli engel olarak görülmektedir. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece, uygulamada olamasa bile en azından yasal düzeyde Şart'ın ilk iki maddesi karşılanmıştır. 5779 sayılı Kanun ile il özel idarelerine ve Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin yerel gelir kaynaklarının oranlarını belirleme yetkisi bulunmamakta, yeni yerel kaynakların oluşturulmasında da görüşleri alınmamaktadır (Çevikbaş, 2012:56).

Fransa Anayasası'nın 72-2 maddesinde, mahalli idarelerin, yasayla belirlenen şartlar çerçevesinde, serbestçe tasarruf edebilecekleri gelirlere sahip olduğu, her türlü vergi gelirlerinin tamamını veya bir kısmını alabilecekleri, yasanın belirlediği sınırlar içinde, mahalli idarelere, vergilerin matrah ve oranının tespitine yasayla izin verilebileceği, vergi gelirleri ve öz kaynakların, her yerel yönetim kategorisi için, gelirlerinin tamamı içinde önemli bir bölümünü teşkil edeceği vurgulanmıştır. 1982-1986 yılları arasında gerçekleştirilen

reformlarda, yerel yönetimleri malî yönden rahatlatacak birçok düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Öncesinde yerel yönetimlerin yerel vergi oranlarını belirleme yetkileri bulunmazken, reformlar neticesinde, yerel yönetimlere, yerel vergi oranlarını belirleme yetkisi verilmiştir. Böylece, yerel yönetimlerin kendi gelirlerinin toplam gelirleri içindeki oranı % 50’yi geçmiştir (Yüksel, 2005:290).

Madde 10, “Yerel Makamların Birlik Kurma Ve Birliklere Katılma Hakkı” ile ilişkilidir ve üç fıkradan oluşur. Birinci fıkrada, yerel makamların yetkilerini kullanırken başka yerel makamlarla iş birliği yapabileceklerini ve birlik kurabileceklerini; ikinci fıkrada, devletlerin birliklere üye olma ve birliklere katılma hakkını tanıyacağını; üçüncü fıkra ise yerel makamların başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabileceklerini içerir. Türkiye, maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarına çekince koymuştur. Ülkemizde yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmaları, Anayasa’nın 127’nci maddesi gereğince Cumhurbaşkanı’nın iznine tabi kılınmıştır. 5393 sayılı Kanun’un “Yurt dışı ilişkileri” başlıklı Madde 74’ünde belediyelerin, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın izniyle, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabileceği, bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebileceği veya kardeş kent ilişkisi kurabileceğini kabul etmiştir. 5302 sayılı Kanun ise, yine aynı başlıklı Madde 62’sinde, il özel idarelerinin, faaliyetlerinin dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığı’nın izninin alınması şartıyla ve il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabileceğini, bu teşekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebileceğini hüküm altına almıştır.

Fransa’da yerel yönetimlerin birlik kurması önünde herhangi bir yasal engel bulunmamakta olup, devlet yerel yönetimler arasındaki işbirliğini teşvik etmektedir. Fransa’da yirmi bin civarında belediye çok amaçlı bir birliğin üyesidir (Kayıkçı, 2003:41).

Son olarak, Madde 11, “Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması” ile ilgilidir. Buna göre, yerel yönetimler anayasa ve kanunlarla kendilerine tanınan hak ve yetkileri serbestçe kullanmalarına matuf tedbirlerin alınması amacıyla yargı yoluna başvurabileceklerdir. Bu madde, Türkiye’nin çekince koyduğu bir başka maddedir. Anayasa’nın 127’nci maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 3’üncü maddelerinde mahallî idarelerin kamu tüzel kişiliğe haiz olduklarına hükmedilmiştir. Kamu tüzel kişileri, hukuken kişi sayılmalarından dolayı, hak elde etme ve borçlanma, malvarlığı edinebilme ve üzerinde tasarrufta bulunma, mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla hak arama hakkına sahip olma, hukuki işlemlerde bulunabilme gibi birçok hak ve yetkiye hukuk nazarında haizdirler (Çağlayan, 2016:395). Nitekim, belediyeler için belediye başkanının; il özel idareleri için valinin, davacı veya davalı olarak belediyeleri ve il özel idarelerini temsil görev ve yetkileri vardır.

Fransa’da, vali tarafından hakları kısıtlanan yerel yönetim birimlerinin idari mahkemeye başvurarak bundan dolayı bir zarar oluşmuşsa zararın tazminini talep etme hakları vardır. Ayrıca belediye meclis üyelerinin, kendilerini ilgilendiren kararlara karşı dava açma hakları da bulunmaktadır (Kayıkçı, 2003:41).

## **SONUÇ**

Avrupa Konseyi'nin Adem-i merkeziyetçi bir Avrupa idealiyle üyelerinin imzasına sunduğu Şart'a üye devletlerin tepkileri farklı düzeyde olmuştur. Yönetim yapıları hâlihazırda Şart'ın hükümlerine yakın olan ya da esnek idari yapıya sahip olan ülkeler Şart'ı benimsemekte ve uygulamaya koymakta zorlanmamışlardır. Fakat Fransa gibi yüzyıllar boyunca merkeziyetçi yönetim yapısıyla nam salmış ülkelerin Şart'ı benimsemeleri, onaylayarak yürürlüğe koymaları kolay olmamıştır. Fransa, 1980'lerin başında başlatmış olduğu yerel yönetimi güçlendirme hareketi ile merkeziyetçi yapısından adem-i merkeziyetçi yapıya dönmeye başlamıştır. 1980'lerin Cumhurbaşkanı, François Mitterand'ın "Fransa kurulabilmesi için geçmişte, güçlü ve merkeziyetçi bir iktidara gereksinme duyulmuştur. Bugün ise, dağılmaması için, siyasal erkin ağırlıklı olarak yerel yönetimlere bırakılması (desantralize edilmesi) zorunlu duruma gelmiştir." (Şinik, 2007:91) Sözüleri, Fransa açısından dönüşümün kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. Fransa, Şart'ı imzaladığı 1985'te yerel reform hareketini yeni başlatmış durumda idi. Yürürlüğe koyduğu tarihe kadarki süreçte özellikle 80'ler ve 90'lar boyunca-gerçekleştirdiği yetki devri gibi uygulamaları ile zaten Şart'ın büyük bir kısmının gereğini yerine getirmiştir. Özellikle 2003 tarihli Anayasa değişiklikleri, bunun en önemli kanıtı durumundadır.

Yönetim yapısı Fransa'dan büyük ölçüde etkilenmiş Türkiye ise adem-i merkeziyetçilik konusuna hep şüphe ile yaklaşmıştır. Bunun, Fransa'nın gelenekselcilik gerekçesinden farklı olarak siyasi, sosyolojik gerekçeleri vardır. Toplumsal yapısı çeşitlilik arz eden Türkiye'nin yönetim yapısındaki hassasiyetler daha ziyade ülkenin bütünlüğü gibi idari olmaktan çok siyasi meselelere odaklanmayı gerektirmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'nin yönünü Batı'ya çevirdiği 1950'li yıllardan bu yana Batı'nın çeşitli oluşumlarına dâhil olma çabası, yine bu oluşumların en önemlilerinden Avrupa Birliğine girme ideali, çeşitli şekillerde idari, siyasi belirli kriterleri yerine getirme zorunluluğunu doğurmuştur. Özellikle Avrupa Birliği süreci bu açıdan dikkat çekicidir. Pek çok AB ilerleme raporunda Türkiye'nin eleştirildiği pek çok noktanın yanında idari yapılanması hep dile getirilir olmuştur. Bu nedenle de Türkiye, özellikle 2000'li yıllardan itibaren yerel yönetim reformuna yönelik önemli adımlar atmıştır. Türkiye, Şart'ı 1988'de çekinceleri ile beraber imzalamış ve 1993'te aynı çekincelerin varlığı ile yürürlüğe koymuştur. Yerel yönetime dair 2000'li yıllardan sonra oluşturduğu 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gibi mevzuatsal çalışmaları ile çekinceler konusunda önemli mesafeler kat etmiştir.

## **KAYNAKÇA**

- Alada A.B., (1988), "Bir Erken Büyükşehir Yönetimi Denemesi", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 43, Sayı: 3, Ocak 1988
- Aytaç F., (1994), Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara

- Bulgan E., (2008), Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, Temmuz-2008
- Çadırcı M., (1991), Tanzimat Dönemi'nde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara
- Çağlayan R., (2016), “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı 7 , Oca 2016 2016
- Çevikbaş, R., (2012), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Türk İdare Dergisi, Sayı:475, Aralık-2012
- Demir Y., (2013), “XIX. Asır Türk-Fransız İlişkilerinde Dönüm Noktası: Napoyon’un Mısır’ı İşgali ve Sonrası Oluşan Diplomatik Durum”, 21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum, c.3, s.5
- Eliçin Y., (2017), “Fransa’da Yerelleşme Reformları:Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme”, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl:7, Sayı:13
- Erbay Y.,(1999), “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 8, Sayı:2
- Eroğul C., (2001) Çağdaş Devlet Düzenleri, İmaj Yayınları, Ankara
- Eryılmaz B., (1995) “Yerel Yönetim Sendromu”, Yeni Türkiye Dergisi, Sayı:4, Mayıs-Haziran 1995
- Görmez K., (2000), “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, 4/2000, (81-88)
- Karaer T., (1990), “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 23/3, TODAİE
- Karahanoğulları O., (2004), “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersleri: Fransa Cumhuriyeti”, SBF Matbaası
- Karahanoğulları O., (2004), “2003 Fransız Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet”,<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/makaleler.htm> Erişim Tarihi: 02.11.2019
- Karaman, Z. T., (2018), “Avrupa Konseyi (Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi) Felsefesinde: Yerel Yönetimler ve Türkiye’de İl Yönetiminde Yapılanmanın Dağlık Alan Yönetimi İlişkisi” Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Yıl: 2018, Cilt: 1, Sayı: 1

- Karatepe S., ve Akyol, E. ,(2016), Yerelleşme-Merkezileşme Tartışmaları, 9.Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı içinde Arslan E., Gürses F., Baykal Ö.N., “Cumhuriyetten Günümüze Hükümet Programlarında Yerelleşme Vurgusu: Vaatler, Gerçekleşenler”, ss.42-53, TODAİE, Ankara
- Kayıkçı S.,(2003), “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Temmuz-2003
- Keleş, R., (1994), “Fransa’da Yerinden Yönetim”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 1994
- Keleş, R., (1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:4, Sayı:6, Kasım-1995
- Köseçik M., Özgür, H., (2005), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1/Reform (İçinde Yüksel F., “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”) Nobel Yayın Dağıtım, Ankara-2005
- Okçu M. ve Özgür, H., (2013), “Dünyada Yerel Yönetimler” (İçinde Turan, H.T., “ Bölgeler Avrupasında Fransız Yerel Yönetimleri” Seçkin Yayınevi
- Ortaylı İ ve Tekeli İ., (1978) İmparatorluk Döneminde Mahalli İdareler ve Belediyeciliğin Evrimi, Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi 1.Kitap, Editör: Ergun Türkcan, Türk İdareciler Derneği, Ankara
- Öktem, N . (2011), “Fransız Devrimi'nin Felsefesi Ve Türkiye”, Journal of Istanbul University Law Faculty , 53 (1-4) , 267-272
- Özsoy, İ., (2000), “Süleyman Sudi’nin Osmanlı Maliyesi ve Vergi Sistemi ile İlgili Görüş ve Tespitleri (1881)”, Akademik Araştırmalar Dergisi (Osmanlı Özel Sayısı) , Şubat-Temmuz 2000, Yıl:2, Sayı:4-5, (611-656)
- Öztaş, C. , Zengin, E. (2008), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Azerbaycan”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:17, Sayı:2
- Sobacı M.Z., (2009), İdari Reform ve Politika Transferi, Turhan Kitabevi, Ankara
- Sobacı M.Z., (2015), Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Uyumu Özerklik Miti, SETA Siyaset,Ekonomi ve Toplum Araştırma Vakfı, Nisan-2015, Sayı:120
- Şahin Y., (2017), Yerel Yönetimler, 3.Baskı, Ekin Yayınevi, 2017

- Şinik, B., (2007), Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Ekseninde Örgütlenme Modelleri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi A.B.D., İstanbul
- Türe C.F.,(2000), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler”, Yerel Gündem, 2000, Yıl:2, Sayı:5
- Türkoğlu İ.,(2009), “Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması”, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara
- Uygun O., (2015), “Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler” Strategic Public Management Journal (SPMJ), Issue No: 2, December 2015, ISSN 2149-9543
- Ünal F., (2011), “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:30, Ağustos-2011
- Ünüsan T., (1996), Avrupa’da Yerel Yönetimler, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No.9, Ankara
- “Avrupa Konseyi Uluslararası Örgüt Künyesi”, T.C. Dışişleri Bakanlığı, [http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi\\_.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi_.tr.mfa), Erişim Tarihi: 30.09.2019
- “Avrupa Konseyi Resmi İnternet Sitesi”, Council of Europe [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures?p\\_auth=qOP77Lu1](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=qOP77Lu1), Erişim Tarihi: (05.10.2019)
- “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, Resmi Gazete, 3 Ekim 1992, Sayı: 21364, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21364.pdf>, Erişim Tarihi: 29.09.2019
- TBMM Külliyyatı, 10 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 3. Tertip Düstur, Cilt: 1, s. 196, Kanun No: 85