**FRANSIZ YEREL YÖNETİM SİSTEMİ**

**Ar. Gör. Hayrettin Yıldız [[1]](#footnote-1)\***

*“Yerel yönetim kuruluşları özgür halkların gerçek gücünü oluşturur, İlkokulların bilime katkısı ne ise yerel meclislerin de özgürlüğe katkısı odur…*

*Bir halk özgür bir yönetim kurabilir, ancak yerel yönetim olmadan özgürlüğün ruhuna sahip olamaz.”*

Alexis De Tocqueville[[2]](#footnote-2)

***Genel Olarak***

Günümüz Türkiye hukuku, cumhuriyetin kurulusundan bu yana Avrupa hukukundan beslenerek gerçekleştirilen kodifikasyon hareketleri sonucu oluştu. Kodifiye edilen kanunlar zamanla Türkiye kültür ve sosyal yaşamına adapte edilip evrimleştilerse de köklerini aldıkları hukuk sistemlerinden kopmadılar. Kodifikasyon hareketleri sırasında idare hukukunun kısmetine de Fransa düştü. Neden sorusu bu makalenin konusu değil lakin yönetim sistemi dönemin Türk yönetimi için en çok “bütünlük” arz eden sistem, demek yeterli olur. Türkiye yönetimi kurulduğu günden bu yana tekçi ve üniter, federal ya da bölgesel olmayan, bir devlet sistemi oluşturmaya çalıştı, dolayısıyla kendisine gelişmiş ülkeler arasından başka bir üniter yapıyla yönetilen Fransa'dan başka bir devleti örnek alması konjonktürel politikalarına uygun düşmezdi. Aksi halde Türkiye, popüler-demokratik yönetim biçimlerinin neredeyse tümünü bünyesinde barındıran Avrupa devletlerinin çoğunluğu federal yapılarını göz ardı edip uniter Fransa’yı - ki kendisi günümüz Türkiye'siyle karşılaştırıldığında yumuşatılmış bir ünitere dönüşmüştür – tercih etmezdi. Bu tercihte ülkenin kendi iç dinamiğinin ve sosyal yapısının da etkisi yadsınamaz.

Bu yazının amacı esasında Fransız ademi-merkeziyet sistemi başka bir deyişle Fransız “desatralizasyonu”nu irdelemek ve desantralisazyon reformları ile oluşmuş günümüz Fransız mahalli yönetimine dair genel bir bakış ortaya koymaktır. Devletin kendisine ait olan yetkileri kademeli olarak yerel yönetimlere devri anlamında kullanılan **desantralizasyon** (adem-i merkeziyetçilik), Fransız devrimi sonrası yeni yönetimin, kendisini o dönemin parlamenterlerinden Mirabeau'nun sözlerinde bulan *“insanların ve nesnelerin yönetiminin yakınlaştırılması”* fikrinden gelmektedir. Dönemin bir diğer Fransız politikacısı Odilon ise, desentralizasyon hareketlerini ve devletin bu yerele inme faaliyetini değerlendirirken *“ çekiç ayni çekiç, yalnız biz sapını kısalttık”* açıklamasında bulunacaktı. Desantralizasyondan bahsetmek zorunlu olarak bu reformların hem özneleri hem de süjeleri olan yerel yönetimleri analize dahil etmeyi gerektirir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin organizasyon şekilleri ve türleri, yerel demokrasi teknikleri, yetkileri ve son olarak da gelirlerinden bahsedilecektir.

Fransız anayasasının birinci maddesi Fransa devletini «bölünmez», laik, demokratik ve sosyal bir cumhuriyet olarak tanımlamaktadır. Lakin ayni maddenin devamında katı üniter devlet biçimi yumuşatılmış ve idari yapısının yerinden yönetim (ademi merkeziyet) ilkesine dayandığı belirtilmiştir[[3]](#footnote-3). Bunun dışında yerel yönetimlerin serbest yönetimi ve mali özerklik ilkeleri de Anayasa’nin sırasıyla 72‘inci ve 72-2‘inci maddelerinde tanınmıştır.

Fransa’da desantralisazyon hareketleri her ne kadar Fransız ihtilalinden itibaren başlatılabilirse de, esasen doktrinin önemli saydığı ve yoğun bir yasama trafiğiyle desteklenen reformlar 1980‘den itibaren başlatılmaktadır. Sosyalist devlet başkanı François Mitterrand’ın aynı dönemde göreve gelişiyle beraber, yerel yönetim reformları geriye döndürülemez bir ivme kazandı ki mahalli idarelerin kazanımlarının çoğu için bu tarihi bir başlangıç/milat olarak yorumlamak yanlış olmayacaktır. Zira bu tarihten itibaren, departmanlar ve bölge yönetimlerinin kararları üzerindeki vesayet kalkacak, bölge yönetimleri sade idari birimler olmaktan çıkıp gerçek yerel yönetimlere dönüşecekler, Bölge Meclisleri ve Departman Genel Meclislerinin yürütme organları artık devletin temsilcileri olan ‘‘préfet’’ler (valiler) tarafından değil, bu meclislerin kendi içlerinden seçecekleri üyelerden biri aracılığıyla yerine getirilecektir. 1980 sonrası bu gelişmeler, yerel yönetimlerin özerkliklerinin artırılmasına ve diğer gelişmelerle pekiştirilmesine yardımcı oldukları gibi, sonrasında gelen iktidarlar bu kazanımları almaya çalışmamışlar aksine, üstüne ekleme yapmışlardır.

**I. YEREL YÖNETİMLERİN TÜRLERİ VE YETKİLERİ**

Fransız anayasasının 72‘inci maddesinde belirtildiği üzere ülke yerel yönetimleri commune, departman ve bölge yerel yönetimleri olmak üzere üç ayrı birimden oluşmaktadır. Bu üç genel mahalli yönetimin yanında ayrıca ekonomik, demografik ve coğrafik farklılıklar gereği özel statü ile yönetilen yerel yönetimler de bulunmaktadır. Commune'ler bizdeki belediyelere, departmanlar ise il özel idarelerine denk gelmektedirler. Bu yerel yönetimlerin en küçük birimi commune (komün)‘dür. Commune’ler devletin idari birimleri olarak yerine getirdikleri çeşitleri hizmetlerin yanında, ayrıca halka olan yakınlıklarından dolayı onların temel ihtiyaçlarının çoğunu hizmetleri aracılığıyla görmektedirler. Örnek vermek gerekirse şehircilik alanında, şehirleşme planının oluşturulması, cevre ile ilgili konularda çöplerin toplanması, suyun dağıtımı, eğitim konusunda da ilk öğretim seviyesindeki okulların yapım ve inşası ve hizmetli personelinin temini commune'lerin yetki alanına girmektedir.

***1. Commune'ler***

Sayıları günümüz itibariyle otuz beş binin üzerinde olan commune’ler, Fransız yönetimi için demografik açıdan önemli bir problem oluşturmaktadırlar. Çünkü Fransız devriminden itibaren edinilen prensip gereği, tüm yerel yönetimler eşit statüdedir, yönetim biçimleri aynidir ve herhangi bir yerel yönetimin başka bir yerel yönetim üzerinde tasarrufta bulunması ya da “vesayet” kurması söz konusu olamaz. Örneğin, buyuk commune küçük commune’e, ya da bölge departman’a, departman commune’e kendi rızası dışında is yüklettiremez, yönetimine katılamaz[[4]](#footnote-4). Commune’lerin başında ayrıca belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilen ve hem devletin yerel temsilcisi hem de yerel yönetimin başı olarak görev yapan bir belediye başkanı *(le maire)* bulunmaktadır. Belediye başkanı bir taraftan belediye meclisinin yürütme organı olmanın gerektirdiği yetkilere sahipken diğer taraftan devletin temsilcisi olması sıfatıyla idari kolluk görev ve yetkisi ile donatılmıştır.[[5]](#footnote-5) Belediye başkanı bu niteliğiyle kamu düzenini ve salahiyetini de sağlamakla görevlendirilmiştir.

Commune sayısının çokluğu hizmetlerin görülmesinde büyük bir dağınıklığa yol açmakta, ayrıca küçük ve güçsüz commune’ler yöre halkının ihtiyaçlarını yeterince karşılayamama riski yaşamaktadırlar. Ancak bu fenomen Fransa’da commune’ler arası ittifakları güçlendirmiş, ve bu ülkeye özgü olan commune’ler arası organizasyonlar (commune birlikleri) yasa ile oluşturulmuş ve desteklenmişlerdir. Bu tür organizasyonlar uzun vadede Fransa’daki commune’lerin sayılarını azaltma, kısa vadede ise tek bir commune tarafından gerçekleştirilmesi zor hizmetlerin birden fazla commune tarafından dayanışma içerisinde yerine getirilmesini amaç edinmektedirler.

***2. Departmanlar (Le Départment)***

10 Ağustos 1871 tarihli kanunla Fransız yerel yönetim teşkilatının temel bir birimi olarak kurulan Departmanlar, yüzeysel olarak olarak commune’lerden daha büyüklerdir ve deniz aşırı departmanlarla beraber sayıları 2011 Mart ayından bu yana 101‘dir. Departmanların yetkileri konut, aile, yaşlılık, çocuk ve ihtiyaç kategorilerine göre sosyal yardım ve hizmetlerin etrafında toplanmışlardır. Departmanlar sosyal yardımlarla zorda olan işletmelere de yardımda bulunabilmektedirler. Ayrıca eğitim alanında kolej olarak adlandırılan orta öğretim kurumlarının bina yapımı, bakımı, inşası ve bu binalara araç gereç, teknik işçi ve hizmetlilerin temininden sorumludurlar. Departmanlara ayrıca ulusal yollar ve avlanma amaçlı kullanılan limanların da yönetimi bırakılmıştır. Ara birim olarak departmanın varlığı ve gerekliliği sorgulansa da, süregelen reformlar bu kategoriyi zayıflatmak ya da etkinliğini azaltmak yerine sürekli güçlendirmiştir.

***3. Bölgeler (La Région)***

Sayıları bugün itibariyle 21’i bulan bölge yerinden yönetimleri, 1972’de kamu kurumları (idari birim) olarak kurulmuşlar ve 1982‘den bu yana yerel yönetim birimi olarak faaliyet göstermektedirler. Bölgeler daha ziyade ekonomik gelişme ve toprak-arazi planlamasından sorumlu olarak hizmet vermektedirler. Dolayısıyla özel şirketlere ekonomik yardımda bulunma, bu işin koordinasyonu için ”ekonomik gelişmeye dair bölge şemaları” düzenleme ve arazi planlaması için ayrı olarak “arazinin düzenlenmesi ve gelişimine dair bölge şemaları” hazırlama yetkilerine sahiptirler. Bölgeler eğitim alanında lise ve dengi okullarının bina yapım ve inşası ve teknik ve personel hizmetlisinin istihdamı ile iş aramakta olan genç ve yetişkinlerin tabi tutulacakları mesleki eğitimin düzenlenmesinden de sorumludurlar. Avrupa’daki hemcinslerine göre yüz ölçümleri açısından daha dar bir alanda faaliyet görmelerine rağmen, bölge yerinden yönetimleri kendilerine bırakılan yetkileri başarıyla yerine getirmişler ve kuruldukları günden itibaren de planlama ve düzenleme alanında sürekli ilerleme göstermektedirler.

Bölge meclislerinin yanında, 1972 tarihli kanunla “komite” olarak kurulan, 1992 tarihli kanunla “konsey”e dönüştürülen ve en son 2010 tarihli çevrenin korunmasına dair kanunla da “Bölgesel Ekonomik ve Sosyal ve çevresel Konsey” olarak adlandırılan ve değişik meslek örgütü ve kurumdan beş yıl için seçilen üyelerden oluşan bir danışma organı bulunmaktadır. Konsey’e ekonomik sosyal ve çevresel tüm konularda görüş için meclis tarafından başvurulabilmekte, kendisi bu yönüyle bir fikir ve proje geliştirme noktası oluşturmaktadır[[6]](#footnote-6).

***4. Özel Statüye Sahip Yerel Yönetimler***

Genel kamu hukukuna tabi yerel yönetim birimlerinin yanında, Fransa’da ayrıca kendilerine has kanunlarla kurulmuş özel statüye sahip yerel yönetimler de bulunmaktadır. Denizaşırı departman ve bölgeler ayrı tutulacak olursa, Fransiz anakarasında özel statüye sahip yerel yönetimler ülkenin en büyük üç şehrini oluşturan Paris, Lyon ve Marsilya’dir. Özellikle Paris kenti sahip olduğu nüfus yoğunluğu ve başkent olması dolayısıyla yönetim biçimi açısından diğer iki büyük şehirden de ayrılmaktadır. Zira Paris kenti, departman ve commune kimliğini ayni toprak parçası üzerinde barındırmakta, her iki yerel yönetim türü Paris konseyi olarak adlandırılan tek bir meclis tarafından yönetilmektedir.

Bir diğer açıdan, Paris, Lyon ve Marsilya şehirleri sayıları sırasıyla 20, 16 ve 9 mahalli birim olan ve kendi seçilmiş meclisleri bulunan ancak yerel yönetim statüsünden yoksun olan arrondismanlara (ilçe-mahalle) ayrılmışlardır. Arrondismanlar belirli konularda, şehircilik ve planlama gibi, ana belediyeye rapor ve projeler sunmakta, halka yakınlıklarından dolayı mahalli sorunları görüşülmek üzere merkez belediyeye aktarmaktadırlar.

Yönetim ve organisazyonlarinin kalan kısmı için diğer yerel yönetimlerin tabi olduğu genel kamu hukukuna tabi özel statülü yerel yönetimler, ayni zamanda ülkenin en büyük ekonomi kentlerini oluşturmaktadırlar.

***5. Fransız desantralizasyon hukukunda yetki paylaşımına hakim prensipler***

Tüm üniter devletlerde olduğu gibi Fransa’da da, yetki devri ve paylaşımının öznesi devlettir, çünkü yerel yönetimler devletten bağımsız olarak egemenlik ilkesinin bir ifadesi olan «kendi yetkilerini belirleme» yetkisine sahip değildirler. Fransız desantralizasyon hukukunda yetki ve görevlerin yerel yönetimlere devri ve yerel yönetim birimleri arasında paylaşımına dair birden çok prensip bulunmaktadır. Öncelikle tüm yerel yönetim birimleri kendilerine geniş bir alanda faaliyet yürütmelerine olanak sağlayan ve «clause generale de competence» olarak adlandırılan **«genel yetki ilkesi»** ile donatılmışlardır. Genel yetki ilkesine uygun olarak, desantralisazyon yasalarıyla her üç yerel yönetim birimi için belirtildiği üzere « yerel yönetimler kendi yörelerine ilişkin işleri kararlarıyla» yerine getirirler. Lakin söz konusu ilkeden kaynaklanan yetki kullanırken diğer yerel yönetimlerin ve merkez yönetimin yetki alanlarına saygı gösterilmelidir. Zira bu ilke mahalli idarelere, kanunların açık bir şekilde bir görev ya da yetkiyi başka bir yerel yönetim ya da idari birime devretmediği alanlarda ilgili yerel birime bu alanda faaliyet ve müdahale kapasitesi sunmaktadır.

Genel yetki ilkesinin yanında, ayrıca 1980’li yılların başından itibaren uygulanmaya çalışılan **«yetkilerin blok halinde devri»** ilkesi geçerliydi. Söz konusu hukuki prensibe göre belli hizmetlerden tek bir yerel yönetim türünün sorumlu olması öngörülüyordu. Örneğin, sosyal yardımları ilgilendiren tüm hizmetler departmanlara, şehir içindeki ulaşımla ilgili tüm hizmetler commune'lere ve nihai olarak planlamayı ilgilendiren tüm işler bölge yerel yönetimlerine devredilecekti. Lakin süreç içerisinde meydana gelen reformlar sonucu oluşan somut durum ilkenin istenilen düzeyde gerçekleşmediğine işaret ediyor, zira birçok alanda ayni yetkiler farklı yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmekte ve bunlar arasında paylaşılmaktadır. Yetki paylaşımına ilişkin bir diğer ilke olan ve kendisine anayasada da yer bulan **subsidiarité** (ikincillik, yedek olma) prensibine göre bir yetki ya da görev bu isi en iyi şekilde icra edebilecek yerel yönetim birimine devredilmelidir. Yerel yönetimlerinin birbirleri üzerinde vesayet kurmalarının yasak olduğu daha önce belirtilmişti. Lakin bir hizmetin görülmesi için birden fazla yerel yönetimin birlikte hareket etmesi gerekiyorsa bu yerel yönetimler aralarından birini işin koordinasyonunu gerçekleştirmek üzere **“işin başı”** olarak seçebilirler.

Fransa’da küçük ölçekte, az nüfusa sahip ve ekonomik açıdan sıkıntılar yasayan commune'lerin fazlalığı, yerel yönetimleri 19. yüzyılın sonlarından itibaren tek bir commune'nün yerine getirmekte zorlanacağı hizmetleri yerine getirmek için commune birlikleri kurmaya yönlendirmiştir. başlangıçta yörenin tek bir ihtiyacını yerine getirmek için bir araya gelen commune’ler 20. yüzyılın ortalarından itibaren çıkarılan yasalarla birden fazla ihtiyacı karşılamak amacıyla birlikler kurdular. Zamanla commune dayanışmasıyla oluşturulan birliklerin hizmetleri yerine getirmedeki etkinliği görülünce, yapılacak is ve görevler belirli bir düzene bağlandı. Bu çerçevede commune birliklerinin zorunlu ve ihtiyari görevleri belirlendi ve en son 2010’da yerel yönetimlerin bu birliklerdeki temsilcilerinin doğrudan genel secimle işbaşına gelmeleri kararlaştırıldı. Günümüz itibariyle kurulmaları yüzölçüm, yerel nüfus sayısı ve commune'lerin bu yöndeki açık ihtiyarına bağlı olan commune birliklerinin dört çeşidi bulunmaktadır ve bu dört birlik tipi Fransız nüfusunun altmış milyona yakinini kapsamaktadır. 2010’da öngörülen reform gereği, Fransız anakarasındaki tüm commune'ler 1 Ocak 2013 tarihine kadar bir commune birliğine üye olmak zorundadırlar.

**II. FRANSA’DA YEREL DEMOKRASİ ARACLARI**

***1. Yerel Yönetimlerin Organlarına Dair Hükümler (Temsili Demokrasi)***

Tüm yerel yönetimlerde, kararlarıyla yerelin yönetimini gerçekleştiren bir meclis ve bu meclisin kararlarını uygulamakla yükümlü bir yürütme organı bulunmaktadır. Ayrıca meclis çatısı altında, meclisin ağır is yükünü azaltmak için bu organın hakkında karar vereceği isleri önceden inceleyen ve düzenleyen özel komisyonlar öngörülmüştür. Komisyon üyeleri meclisin kendi içinden farklı görüşlerin komisyon nezdinde temsiline olanak sağlayan liste usulüyle seçeceği üyelerden oluşurlar. Komisyonların sayısı söz konusu yerel yönetimin ihtiyacına göre değişebilmekte ise de her meclis çatısı altında genelde bir bütçe ve finans komisyonu bir de sentez komisyonu bulunmaktadır. Mecliste görev yürütmekte olan tüm üyelerin, mecliste görüşülecek konulardan toplantı gününden en az 5 is günü önce **« açıklayıcı sentez notu»** adi verilen bir ihbarname ile haberdar edilmesi gerekir. Üyeler meclis toplantıları sırasında görüşülen işle ilgili soru sorma hakkına da sahiptirler. Farklı görüşteki meclis üyeleri ayrıca kendilerine bir lokal tahsis edilmesini sağlamak ve çalışmalarını kanalize edebilmek için «seçilmişler grubu» adi altında gruplar kurabilirler. Yine parlamento hukuku ile yerel yönetim hukuku arasında bir paralellik kurulması adına meclis üyelerinin beşte birinin talebi üzerine, yerel kamu yararına ilişkin bir konuda inceleme ve araştırma yapmak üzere «inceleme ve değerlendirme komisyonları» kurulmasına imkan verilmiştir. Son olarak 2002 yılından bu yana, çoğunluk görüşünden olmayan meclis üyelerine yerel yönetimin aylık bastığı yayın aracı “bilgilendirme bülteni”nde kendilerini ifade edebilecekleri belirli bir alanın ayrılması imkanı getirilmiştir.

Meclis üyelerinin tamamı 6 yılda bir yapılan secimle işbaşına gelirler. Seçilme usulü yerel yönetim kategorisine göre farklılık gösterse de, organların görevlerini yerine getirme bicimi, çalışma sekil ve usulleri ayni düzene tabidir.

Fransa’da temsili demokrasi, azınlık oylara sahip partilerin yerel mecliste sandalye sahibi olabilecekleri şekilde düzenlenmiştir. Temsili demokrasiden kasıt, tüm yönetim biçimlerinde olduğu gibi yerel düzeyde de aynidir; yerel halkın yerel yöneticilerinin seçimi aracılığıyla yerelin politik yönetimine katılması. Belli bir secim alanında tek kişinin seçildiği departmanlara ilişkin çoğunlukçu secim usulü bir tarafa bırakılırsa, commune ve bölge meclislerinin üyelerinin seçiminde küçük ölçeklerdeki siyasi partilerin temsil edilmesine özen gösterilmiştir. Zira bu iki yerel yönetim biriminde departmandan farklı olarak iki tur içinde gerçekleşen liste usulü secim yöntemi benimsenmiştir. İkinci tura katılabilmek için seçim çevresi içinde bir partinin en az % 10 oranında oy almış olması gerekir, ayrıca en az % 5 oy oranına sahip partiler liste birleşimi yoluyla birlikte ikinci tura katılabilme olanağına sahiptirler. Ayrıca 2000 ve 2007 yılında çıkarılan kadın ve erkeklerin seçimlerde eşitliğine dair kanunlarla da kadınların temsil oranının artırılması sağlanmıştır. Belirtilen yasalara göre, liste usulu secim yönteminin uygulandığı yerlerde her liste iki cinsiyetten eşit sayıda kadın ve erkek aday göstermek zorundadır. Hatta listenin sırasıyla «bir kadın, bir erkek, bir kadın, bir erkek» yada tersi seklinde düzenlenmesi zorunludur.

Yerel yönetimlerin yürütme organları, belediye başkanı ve meclis başkanları, halkın genel ve doğrudan seçimiyle değil, genel secim sonrası meclisin kendi içinden yaptığı ikinci bir seçimle basa gelmektedirler. Sistem her ne kadar organların görev ve yetkilerinin birbirinden ayrıştırılmasını öngörmüşse de, her iki organın birlikte ve uyumlu hareket etmemesi yerel yönetimin işleyişinin bloke olmasına neden olabilir. Bu açıdan sözkonusu secim sistemleri belirlenirken yerel meclisin çoğunlukçu bir görünüme sahip olmasına da ayrıca dikkat edilmiştir, esasında bu durum devletin esas kaygısının yerel düzeyde etkin bir demokrasiden ziyade hizmet etkinliği ve verimliliği olduğunu ortaya koymaktadır.

* 1. ***Katılımcı Yerel Demokrasiye İlişkin Hükümler***

Fransa da temsili demokrasinin gün geçtikçe daha fazla güçlenmesinin yanında, yerel halkın yerel yönetime aktif katılımının sağlanması için **“katılımcı demokrasi”** araçları da gelişme göstermektedir. 1992 de yürürlüğe giren kanunla yerel yönetim sınırları içerisinde yasayan vatandaşların yerel işlemler hakkında “bilgi edinme hakları” demokrasinin temel unsurlarından biri olarak tanımlanmıştı. 2002’de çıkan bir diğer yasayla mahallelerden daha küçük ve bir kaç sokaktan oluşan küçük birimlerde yönetimin yerel halka daha çok yakınlaştırılması ve ihtiyaçların daha somut bicimde belirlenmesi için «semt meclisleri» kurulmasına karar verildi. Bunun yanında aynı yasayla nüfusu on binin üzerinde olan yerlerde, meclis üyeleri ile yerel esnaf ve sanatkarların organizasyonlarının temsilcilerinden oluşan «yerel kamu hizmetlerine ilişkin danışma komisyonları»nın kurulması zorunluluğu getirildi. Son olarak yerel halkın «dilekçe» yoluyla yerel yönetimin yetki alanına giren bir konuyu yerel meclisin gündeme almasını talep etme hakki bulunmaktadır.

Yerel demokrasinin en önemli araçlarından katılımcı ve temsili demokrasiyi bünyesinde barındıran **yerel referandumlar** da Fransa’da kurala bağlanmışlardır. Bu referandumlar yerel halkın sadece görüşüne başvuran bu konuda fikir sunan ve bağlayıcılığı olmayan «konsültasyon» olarak adlandırılan referandumlar ile yerel meclisin nihai karar yetkisinin yerel halka devredildiği ve bu yerel halkın fikrine başvuru sonucunda oluşan kamuoyunun bağlayıcı olduğu referandum tipleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadırlar. Yalnız, her iki referandum tipinde de meclis ya da yürütme organının yetki alanına giren konuyu halkın önüne götürmeye karar verecek olan yerel meclistir. İlk basta sadece commune'lere tanınan bu yetki daha sonra departman ve bölgelere de tanınmış hatta commune birliklerinin de bu yetkiyi kullanmasına olanak tanınmıştır.

**III. FRANSIZ YEREL YONETİMLERİNİN GELİRLERİ**

Yerel yönetim birimleri, harcamalarını karşılayabilecek ve kendilerine devredilen yetki ve görevleri yerine getirmelerine imkân sağlayacak gelirlerden yoksun olsalardı yerel yönetimlerin serbest yönetimi ilkesi” kuşkusuz içi boş bir ilke olurdu[[7]](#footnote-7). Fransız yerel yönetimlerinin belirgin özelliklerinden biri de bu birimlerin ekonomik yönden önemli bir bicimde güçlendirilmiş olmalarıdır. Her şeyden önce kamu harcamalarının yüzde ellisinden fazlası yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirilmektedir. Yetki ve gelir transferiyle Fransız yerel yönetimleri zaman içerisinde küçümsenmeyecek bir mali güce sahip olarak yerel ve ulusal düzeyde politik hayatin etkin aktörlerine dönüştüler.

Fransa'da aynen devlet gibi yerel yönetimler de harcamalarını karşılamak için vergi toplama yolunu tercih edebilirler. Lakin yerel yönetimlerin bu alanda normatif güçleri yani düzenleme yetkileri sinirlidir. Bundan dolayı yeni vergi oluşturamazlar ya da var olan bir verginin yapısını değiştiremezler, yürürlükten kaldıramazlar veya vergi yükümlülerinin kapsamını belirleyemezler. Zira son tahlilde bu tür yetkilerin kullanımı devletin yani merkezi yönetimin tekelindedir.

Yine de yerel organlar kendi hesaplarına vergi toplama ve verginin miktarı ile oranını kanunu çizdiği sınırlar içerisinde belirleme yetkisiyle donatılmışlardır. Yerel yönetimlerin doğrudan topladıkları vergiler arasında en önemlileri ekonomiye katkı vergisi, konut vergisi, yapısız arazi vergisi ve yapılı arazi vergisi sayılabilir. Doğrudan vergiler yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin yüzde seksenini oluşturmaktadır, arta kalan vergi gelirlerini ise dolaylı vergiler oluşturmaktadır. Vergilerin yanında bir de devletin yerel yönetimler arası eşitlik ilkesini sağlama, yoksun durumdaki yerel yönetimlerin mali durumlarını iyileştirme, yetki devirlerinden kaynaklanan masrafların giderilmesini sağlama amaçlı «dotation» olarak adlandırılan devlet yardımları da bulunmaktadır. Devletin 2011 yılında yerel yönetimlere aktardıkları bu yardımlar 75 milyar euro civarında gerçekleşti. Yerinden yönetimlerin merkeze bağlılığını artırdıkları, devletin bu yolla kendi politikalarını yerele empoze etmesine mahal verdikleri türünden eleştirilere uğrasalar da, bu tür yardımların değeri küçümsenmeyecek derecede yüksektir, özellikle gelirleri az olan yerel yönetimlerin hizmetlerinin devamı için *sine qua non* (olmazsa olmaz) ‘durlar. Yerel yönetimlerin ayrıca tüm kurum ve bireyler gibi borçlanma imkanları vardır, yalnız borçlanma yoluyla elde edilen gelirler yerel meclislerin isleyiş harcamaları için kullanılamaz. Son olarak yerel yönetimler tüm idari birimler gibi sundukları hizmetin bedelini almakta, bu yolla ek bir gelir kalemine sahip olmaktadırlar.

Anayasanın 72-2. Maddesi üçüncü fıkrasına göre yerel yönetimlerin vergi gelirleri ve diğer öz gelirleri her yerel yönetim kategorisi için tüm gelirlerinin ‘‘belirleyici’’ bir bölümünü oluşturur. 2004 yılında bu maddenin uygulanması için çıkarılan yasa gereği bu belirleyici oranlar commune'ler için % 60,8, departmanlar için % 58 ve en son bölgeler için % 39,5‘tir. Bu oranların önemi yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin tüm gelirlerin içerisinde bu oranların altına indirilememesidir. 90’li yıllardan itibaren Fransız Anayasa konseyinin birçok kararında belirttiği üzere, kanunlar yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını kendilerinin serbest yönetimi ilkesine zarar verecek biçimde düzenleyemezler[[8]](#footnote-8). Dolayısıyla bu yollarla yerel yönetimlerin mali özerklikleri merkezi otoritenin müdahalesinden uzaklaştırılarak garanti altına alınmaya çalışılmıştır.

Lakin yerel yönetimlerin gelirlerinin çokluğu sinirsiz özgürlüklere sahip oldukları seklinde anlaşılmamalıdır, zira bu gelirlerin kullanımı devlet tarafından sıkı bir kontrol sistemi altına alınmıştır. Öncelikle yerel yönetimlerin bütçeleri Bölgesel Hesap Mahkemeleri *(Chambre Régionale des Comptes)* adı verilen kurumlar tarafından kanuni denetime tabi tutulmaktadır. Ayrıca devletin lokaldeki temsilcisi “*préfet*” (vali), yerel organlar tarafından verilen kararları - harcamalara ve gelirlerin kullanımına ilişkin olanlar doğal olarak dahil - yasaya aykırı olduğu gerekçesiyle hakim önüne götürme ve yürürlüğün durdurulması kararı verilmesi talebinde bulunma yetkisine sahiptir.

**Bitirirken**

1980 yıllarından itibaren süregelen reformlarla ve bu reformlara 2002 yılından sonra yapılan eklentilerle, Fransız yerel yönetim hukuku ciddi bir değişime uğradı. Şurası kesin ki anayasal ve yasal değişikliklerle meydana gelen yerel yönetimlerin günümüzdeki durumu önemli bir ilerlemeye işaret etmektedir ve sistemin handikaplarına rağmen artık kimse geriye doğru bir adım bile gitmeyi tasavvur dahi etmemektedir[[9]](#footnote-9). Lakin Fransız yerel yönetimleri incelendiğinde en çok göze çarpan aksaklık süregelen reformlar sonucu her alanda belirgin bir “karmaşıklığın” meydana gelmiş olmasıdır. Buna “Fransız usulü karmaşıklık” demek de yanlış olmaz. Zira, Fransız devletinin yönetim organizasyonu - Avrupa, devlet, bölge, departman, commune ve commune birlikleri olmak üzere - beş farklı yönetim düzeyiyle sözün yalın haliyle yönetilmesi ve dizaynı zor duruma gelmiştir.

Belirgin bir yetki ve görev paylaşımının olmayışı ve şu anki paylaşımın vatandaşlar tarafından açık bir biçimde okunulamaz oluşu ise ayrı bir karmaşıklığa yol açmaktadır. Gelir ve yetki paylaşımı her yerel yönetim birimi için özel olarak belirlenmeli, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının yasalarla açıkça birbirinden ayırt edilebilecek şekilde gösterilmesi bir ihtiyaçtan öte karmaşıklığın minimuma indirilmesi için bir zorunluluk haline gelmiştir. Nihayet birey ve yönetim ilişkisi üzerine kurulu devletin, gücünü yönetimin her aşamasına yayma çabası, birbirleri arasında eşitlik ilkesine dayalı olarak faaliyet gösteren yerel yönetimlere az bir faaliyet alanı tanımaktadır. Oysaki Fransız hukukçusu Hauriou'nun dediği gibi *“modern devletlerin tek ihtiyacı sadece iyi bir yönetim değil”*, ayni zamanda yerel yönetimlerin kendilerini gerektiği gibi ifade edebilecekleri yeterli düzeyde bir *“kamusal özgürlüktür”[[10]](#footnote-10).*

1. \* Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi, hayildiz@ymail.com [↑](#footnote-ref-1)
2. FAURE Bertrand*, Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 1. baski, 2009 s. 5 [↑](#footnote-ref-2)
3. Maddenin lafzı su şekildedir : “La France est une République indivisible, laïc, démocratique... Son organisation est décentralisée” yani “Fransa bölünmez, laik, demokratik… bir cumhuriyettir... Organizasyonu ademimerkeziyetleştirilmiştir”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Yerel yönetimler arası eşitlik ilkesini bütünleştirmek ve her yerel yönetim kategorisinin otonom yapısını korumak amacıyla vesayet kurumu, Fransız anayasası 72. maddesiyle yasaklanmıştır. [↑](#footnote-ref-4)
5. Fransız doktrini belediye başkanının bu iki yönlülüğünü “çift kasket”li *(double casquette)* olma olarak isimlendirmektedir. [↑](#footnote-ref-5)
6. GIRARDON Jean, Les collectivités térritoriales, Ellipses, 2. Baskı, 2011 s. 80 [↑](#footnote-ref-6)
7. VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, 2. Baskı, 2008 s. 253 [↑](#footnote-ref-7)
8. Kararlardan birine örnek olarak 25 haziran 1990 tarihli 277 dosya numaralı Anayasa konseyi kararı: DC n° 90-277 du 25 juillet 1990, DC n° 98-402 du 25 juin 1998, DC n° 2000-432 du 12 juillet 2000. [↑](#footnote-ref-8)
9. MONTAIN-DOMENACH Jacqueline-BREMOND Christine, *Droit des collectivités territoriales*, PUG, 3. Baskı., 2007, s. 235 [↑](#footnote-ref-9)
10. HAURIOU Maurice*, Précis de droit administratif et de droit public,* 12. baskı (1933), Dalloz, 2002, s. 84-90 [↑](#footnote-ref-10)