Fransa'da ve Türkiye'de Yerelleşme Politikaları: İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme

Erkan ARSLAN[*]

***Öz**: Türkiye'de merkeziyetçi yönetim geleneğinin hakimiyeti yanında yerelleşme çabaları tarihsel olarak Tanzimat dönemine kadar uzanmaktadır. Ancak yerelleşme politikaları çeşitli iç ve dış dinamiklerin etkisi ile 1980 sonrası dönemde tartışılmaya başlanmıştır. Bu politikaların yoğun biçimde uygulamaya geçmesi ise 2000'lerin başında olmuştur. Türkiye ile kıyaslandığında Fransa'nın yerelleşme sürecini erken bir zamanda başlattığı görülmektedir. Bu süreçte Fransa'da il yönetimleri, büyükşehir yapıları ve diğer belediyeleri (communes) konu alan düzenlemeler yapılmış ve en üst düzeyde çeşitli tartışmalar yürütülmüştür. Çalışmada, Türkiye ile Fransa'nın yerelleşme bağlamında aldığı yol değerlendirilmekte, büyükşehir ile il özel idarelerinde ortaya çıkan değişim ve tartışmalar üzerinden bir analiz sunulması amaçlanmaktadır.*

***Anahtar Kelime:** Yerelleşme, büyükşehir belediyesi, il özel idaresi, Fransa, Türkiye*

Decentralization Policy in France and Turkey: A Comparative Evaluation on Special Provincial Administrations and Metropolitan Municipalities

***Abstract:** Even though the centralist administrative structure has been traditionally dominant in Turkey, decentralization efforts extend back to the Tanzimat period. However, decentralization policies began to be discussed in the post-1980 period due to the influence of various internal and external dynamics. The intensive implementation of these policies started at the beginning of the 2000s. When compared to Turkey, the decentralization process in France seems to start earlier. Regulations on the provincial special administrations, metropolitan municipalities and other municipalities (communes) were made in the decentralization process and various discussions were held at highest level. This study aims to present an evaluation on the decentralization processes in Turkey and France and an analysis of the changes and debates in the French and Turkish metropolitan municipalities and provincial special administrations.*

***Keywords:** Decentralization, metropolitan municipality, provincial special administration, France, Turkey*

[*] Dr. Öğr. Üyesi, Cumhuriyet Üniversitesi, Yıldızeli Meslek Yüksek Okulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü.

Makale Geliş Tarihi: 30.04.2018
Makale Kabul Tarihi: 14.06.2019

Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 28, Sayı 3, Temmuz 2019, s.43-71

Giriş

Günümüzde çeşitli dinamiklerin etkisi ile kamu yönetimi sistemi merkeziyetçi yönetim ilkesinden uzaklaşmakta ve yerelleşme eğilimi içerisine girmektedir. Bu süreçte merkezi yönetimin görev, yetki ve sorumlulukları ile kaynaklarının büyük bir kısmı yerel yönetimlere ve çeşitli yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmek suretiyle yerelleşme politikaları öne geçmiş durumdadır.

Yerelleşme politikaları, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile yakından ilişkilidir. Özellikle yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin merkezi yönetimin taşra kuruluşları eliyle sunulması yerine; yerel yönetimlere devredilmesi, bu kuruluşlara yetki aktarılması, idari ve mali yönden güçlendirilmesi, yerel halkın katılımının sağlanması yerelleşme politikalarının hedefleri arasındadır.

Türkiye Cumhuriyeti; kuruluşundan itibaren güçlü yerinden yönetim esaslarından ve yapılarından yoksun bir şekilde Osmanlı'dan intikal eden otoriter, katı merkeziyetçi yönetim geleneklerine sahip siyasal kültürü ile modernleşme faaliyetlerine başladı. Bu yıllardan itibaren yerel yönetimler alanında başta anayasa olmak üzere oluşturulan diğer yasal düzenlemelerde de Osmanlı dönemine benzer biçimde merkeziyetçi yönetim anlayışını sürdürdü.

Türkiye'de yerel yönetim mevzuatının yeniden yapılandırıldığı 2004'e gelindiğinde, dünyadaki genel eğilime paralel olarak, öne çıkan yerelleşme eğilimleri ve yerel yönetimlerin artan önemi, yerel yönetimlere ilişkin temel yasalarda kendini gösterdi. Böylece yerel yönetimlerin yeniden yapılandırıldığı bir dönem başlamış oldu. Döneme damgasını vuran yeniden yapılanma çalışmaları çeşitli unsurlar üzerinden on yılı aşan bir zaman dilimine yayılmıştır. Bu süreçte, belediye ve il özel idareleri yeniden tanımlanmış, belediye ve il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları artmıştır.

Türkiye'de yönetim geleneği merkeziyetçi bir eksende süreklilik göstermektedir. Ancak yerel yönetimlerin tarihi gelişim süreci içerisinde 2000 sonrası düzenlemeler ile bu seyrin önemli oranda değişime uğradığı söylenebilir.

Yerelleşme çabalarında ülkelerin gelenekleri ve iç dinamikleri belirleyici bir etkendir. Fransa ve Türkiye birlikte değerlendirildiğinde yerelleşme sürecini daha erken bir zamanda başlatan Fransa'da 20. yüzyılın ikinci yarısında başlayan ve 1980'lerde hız kazanan yerelleşme politikaları, ülkedeki yerel yönetim kuruluşlarının idari ve mali kapasitelerinin güçlendirilmesi sürecine önemli bir ivme katmıştır. Fransa'da yerelleşme çabalarının bir sonucu olarak gelinen noktada hizmette yerellik ilkesi esaslarında merkezi yönetimin elindeki birçok görev ve yetkilerin yerel yönetimlere aktarıldığı görülmektedir.

Fransa'da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerelleşme eğilimli dönüşümlerin II. Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde başladığı ve 20. yüzyılın

son çeyreğinde hız kazandığı görülürken; Türkiye'de yerelleşme politikalarının gündeme gelmesinin 2000'lerin başlarına kadar sarktığı değerlendirmesini yapmak mümkündür. Çalışma, Türkiye ile Fransa'da hayata geçirilen yerelleşme politikalarını karşılaştırmalı bir perspektifte ele almakta ve büyükşehir yapıları ve il özel idarelerinde ortaya çıkan benzerlik ve farklılıklara odaklanmaktadır.

Yerelleşme Üzerine Kavramsal Bir Analiz

Yerelleşme ya da yerinden yönetimin kavramsal karşılığı olarak Fransızlar *décentralisation*, İngilizler *self-government*, Almanlar *selbstverwaltung*, Hollandalılar ise *zelfbestuur* terimini kullanmaktadırlar. Ancak *self-government, selbstverwaltung, zelfbestuur* kavramları yerel yönetimlerin kendi kendilerini yönetme ilkelerine vurgu yaparken merkezi yönetimin tezatlığına vurgu yapan *décentralisation* kavramından farklılaşmaktadırlar (Şengül, 2011: 4). Çok sayıda ülkede çeşitli biçimlerde uygulama bulan ve yaygın bir kavram olarak yerinden yönetim, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, yönetim gibi kimi yetkilerini yerinden yönetim kuruluşlarına devri ile ortaya çıkmış yönetsel uygulamayı anlatan bir kavramdır (Yuliani, 2004).

Literatürdeki yaygın adıyla desantralizasyon veya Türkçe karşılığı ile yerinden yönetim veya yerelleşme kavramı, yönetim fonksiyonuna ilişkin planlama, karar verme, yönetme, gelir elde etme ve harcama konularında kimi yetkilerin merkezi yönetim dışında örgütlenen yerel birimlere dağıtılmasını anlatmaktadır. Kavramın ilk kullanımından bugüne bir bucuk asır geçmiş olmasına rağmen halen popülerlik özelliğini kaybetmemiştir. Yerelleşme tek seferde karar verilip geçen sürede bir daha değiştirilemeyecek bir mesele değil; toplumsal, siyasal ve ekonomik koşullara kendini uyarlayabilen yeni düzenlemelere reaksiyon geliştiren dinamik bir çabanın ürünüdür (Arıkboğa, 2018: 3-4).

Kamu hizmetlerinin bir bütün olarak ve verimli bir şekilde topluma sunulması gerekliliği bulunmaktadır. Ancak diğer yandan değişik coğrafi alanlarda yaşayan yerel halkın farklılaşan taleplerinin de dikkate alınması önemli bir konudur. Merkezi yönetim eli ile yerel birtakım dinamiklere göre farklılaşan kamusal hizmet taleplerinin karşılanmasında çeşitli zorluklar söz konusudur (Şengül, 2011: 4). Ülkenin değişik coğrafyalarında yaşayan halkın farklılık gösteren mahalli nitelikteki ortak taleplerinin karşılanması, hizmetlerin üretilmesi, sorunların çözülmesi için özerk konuma sahip karar organları seçimle iş başına gelen, yerel katılımı ve denetimini esas alan yerel örgütsel yapıların (Gül vd., 2014: 34-35) oluşturulması bu ihtiyaç ve zorunluluğun bir sonucudur. Farklı yerel nitelikte motifler taşıyan, merkezi yönetimin karşıtı ve aynı zamanda tamamlayıcısı olan özerk yapılı kuruluşlara yerinden yönetim kuruluşları denilmektedir. Bu kuruluşlara merkezi yönetimden yetki, kaynak ve sorumluluk

aktarılması özerklik kapasitelerinin güçlendirilmesini amaçlayan politikalara da yerelleşme politikası adı verilmektedir.

Siyasi, idari ve ekonomik birtakım mecburiyetler belli kamu hizmetlerini merkezi yönetim dışında ve kendilerine ait kamu tüzel kişilikleri bulunan yerinden yönetim kuruluşları eliyle yerine getirilmesini zorunlu kılmıştır (Gözübüyük, 2015: 37). Yerelleşme bir zorunluluğun sonucu olduğu gibi sınırları önceden belirlenen bir alanı da kapsamaktadır. Yerelleşme, gücün ve kaynakların yönetim yapısı içinde (*within goverment*) veya kamusal yönetişim sınırları dâhilinde (*within public governance*) dağıtımıdır. Dağıtımı yapılan güç ve yetki daha önce merkezi yönetime ait olan siyasal, idari, mali otorite ve sorumlulukları kapsamaktadır. İşte bu otorite ve sorumlulukların yasal sınırları işaretlenerek dağıtılması, yerel ve bölgesel ölçekte idari, mali ve siyasal özerkliğin geliştirilmesi durumu için yerelleşme kavramı kullanılmaktadır (Gül vd., 2014: 36).

Yerelleşme kavramı klasik manada; merkezi idareden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımı olarak tarif edilirken; modern anlamda merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme, uygulama ve gelirin toplanması gibi idari birtakım yetki ve görevlerin, yerel yönetimler yanında kimi çeşitli taşra kuruluşlarına, federe birimlere, yarı özerk nitelikteki kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve gönüllü örgütlere (dernek ve vakıf gibi) aktarılması ve merkezi yönetimin böylece küçültülmesi olarak da tarif edilmektedir (Eryılmaz, 2012: 123).

Yerelleşmenin temelde birbiri ile örtüşen mali, ekonomik, idari ve siyasi olmak üzere dört farklı boyutu bulunmaktadır. İlk olarak mali yerelleşme (*fiscal decentralization*); vergi koymadan, harcama yapmaya bir dizi finansal yetkilerin yerel yönetimlere devri olarak tanımlanabilir. Bu durum, yerel yönetim kuruluşları için yeterli oranda gelir kaynağı ve harcama yapma konularında serbestlik anlamına gelmektedir (Rondinelli, 2004: 2-3). Ekonomik yerelleşme (*economic or market decentralization*); merkezi yönetim dışındaki aktörlere (sivil, piyasa, yerel piyasa) harcama yapma yetkisi yanında mali güç ve sorumluluk aktarımını anlatan bir kavramdır (Gül vd., 2014: 8). Siyasi yerelleşme (*political decentralization*); merkezi yönetim düzeyinde ya da merkezi yönetim kurumlarında bulunan devlet işlevlerinin yerel yönetim kuruluşlarına aktarılması olarak tanımlanabilir. Siyasi yerelleşme sayesinde yerel yönetimler, sahip oldukları yürütme işlevlerinin planlanması, finanse edilmesi ve yönetimi konusunda özerk bir statüde karar vermeye yetkin hale gelebilmektedir. Son olarak idari yerelleşme (*administrative decentralization*); çeşitli yürütme işlevlerinin merkezi yönetimden; yerel yönetimlerin imtiyazına geçmesi olarak tanımlanabilir. Böylece idari yerelleşme sayesinde yerel seçilmiş organlar, amaçlarını gerçekleştirmek için özerk bir şekilde karar verebilme imkanı elde etmiştir. İdari yerelleşme boyutunda yerel

yönetimler, merkezi hükümetlerin veya devlet dairelerinin yereldeki temsilcileri olarak hareket eder. İdari yerelleşme boyutuyla yerel makamlar, eylemleri ve işlevleri ile sadece yasal sınırlar içerisinde kalan makamlar değil aynı zamanda merkezi hükümetin kontrolü altında faaliyetler yürüten kuruluşlardır (Reiter vd., 2010: 169-170).

Yerelleşme; son dönem siyaset ve akademi alanlarının çok tartışılan konularından biridir. Son birkaç on yılda Batı Avrupa ülkelerinin gerçekleştirmiş oldukları idari ve siyasi reform çabalarının odağında yerelleşme olduğu görülmektedir (Arslan, 2018: 2870). Ülkelerin siyasi ve idari reformlarında ortaya çıkan yerelleşme politikaları uluslararası bir eğilimi kazanmıştır. Yerelleşme düzeyi düşük olan, hem genç demokrasilere sahip ülkelerde hem de uzun dönemdir demokratik geleneklere sahip ülkelerin modernleşme çabalarında bunu görebilmek mümkündür (Kuhlmann, 2011: 312).

Yerelleşme reformları, yakın dönem politika yapıcıları arasında çok tercih edilen politika önceliği haline gelmesine rağmen, ülkeler arasında yerelleşme düzeyi önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir. Dünya genelinde yerelleşme anlayışı çeşitlilik gösterirken 'hangi ülke daha fazla yerelleşmiştir?' gibi sorular üzerinde literatürde henüz bir oybirliği oluşmadığı da bir gerçekliktir. Bu da yerelleşme kavramının çok boyutluluğundan ve değişik çalışmalarda farklı tanımlanmasından dolayıdır. Aslında ülkenin yerelleşme düzeyi konusunda doğru bir değerlendirme; basitleştirilmiş tek boyutlu özerklik karakteri yerine, yerelleşmenin farklı boyutlardaki ilişkileri dikkate alınarak daha kapsamlı bir yaklaşımın benimsenmesi ile yapılabilir (Sharma, 2006: 49).

Yerelleşme, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına yetki aktarılarak; yetki genişliğinin güçlendirilmesi ve yetkilerin merkezi yönetim kuruluşlardan, artan oranda yerel yönetim örgütleri, özel sektör kuruluşları, sivil toplum kuruluşlarına doğru yetki devri süreçlerini anlatmaktadır. Yerelleşme politikaları beraberinde yetki, görev, kaynak ve sorumluluk kapasiteleri artan, özerklik statüleri güçlenen çok sayıda farklı aktörü ön plana taşımaktadır. Bu aktörlerin en önemlilerinden biri de yerel yönetim kuruluşlarıdır. Yönetimde merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşma ve yerelleşeme eğilimlerinin ön plana taşındığı günümüzde yerel yönetimlerde reform çalışmaları ayrı bir önem kazanmıştır.

Fransa'da Yerelleşme Süreci ve Yerel Yönetimlerin Artan Önemi

Fransız kamu yönetimi Jacoben Devlet geleneğine bağlı üniter karakteri nedeniyle, yerel makamların oldukça zayıf konumda olduğu, merkeziyetçi görünüme sahip kamu yönetimi modelinin tipik bir örneğini oluşturmaktadır (Reiter vd., 2010:

173). Fransa'da geleneksel olarak üniter devlet paradigması hakimdir. 1789 Fransız Devrimi ve Napolyon sonrası dönemde gerçekleştirilen reformlar ile Fransız toprakları boyunca çok karmaşık bir yönetsel alt yapı oluşturuldu. Merkezi yönetimin çıkarları, yerel ve çıkar gurubu taraflarının üzerinde olduğu kabul edildi. Bugün dahi devletin sivil toplum içindeki nüfuzu oldukça görünür durumdadır (Cole, 2006: 33).

Fransız Devrimi sonrasında gerçekleştirilen reformlarla ülkede idari birliğin kurulduğu bir döneme geçilmiş oldu. 1789'da yürürlüğe giren bir düzenleme ile yerel yönetim sisteminin temelini oluşturan komünler ve il idareleri kurulmuş oldu. Bu düzenleme ile tüm yerleşim birimleri idari bir birim olarak kabul edildi. En az nüfusa sahip yerleşim alanları bile bu gelişme ile komün konumu elde etti. Paris'in özel konumu hariç tüm komünler benzer yetki ve idari özerkliğe sahip oldu. Komünlerin yönetiminde seçilmiş meclisler görev almaktaydı. Düzenlemenin yerelleşme anlamında ortaya çıkardığı önemli bir gelişme, ülke tarihinde yerelleşme adına atılan en ciddi adım olarak değerlendirilmesidir (Şinik, 2009: 250).

Fransa'da günümüzde de geçerli olan yerel yönetim sistemi 1789-1915 döneminde Napolyon Bonaparte'un başlattığı reformlar etrafında şekillenmiştir. Bugünkü belediye teşkilatlarının 19. yüzyılda Bonaparte Reformları ile oluşturulan komün idarelerinin günümüze adapte edilmiş biçimi olduğu söylenebilir. Belediyelerle (*commune*) ilgili yasal düzenlemeler 1884'den beri, illere (d*épartement*) ait yasal düzenlemeler ise 1871'den başlayarak, daha sonra 7 Ocak 1983, 22 Temmuz 1983, 10 Haziran 1985 yıllarında bir dizi düzenlemeler ile günümüze kadar gelmiştir (Ökmen ve Parlak, 2015: 292).

Fransa'da yerelleşme hareketi esas itibari ile 1960'tan sonra hız kazandı. Daha sonra 1982-1983 ve 2003-2004'lü yıllarda aşamalı olarak devam eden reformlar sayesinde önemli değişimler ortaya çıktı (Cole, 2006: 31). Ancak Fransa'da yerelleşme reformlarını dört aşamalı bir süreç üzerinden izah edebilmek de mümkündür. II. Dünya Savaşı sonundan 1982'ye kadar olan birinci dönem, 1982'ten 1999'a kadar olan ikinci dönem, 1999'dan 2003'e kadar olan kısa süreli olan üçüncü dönem ve son olarak 2004'ten başlayarak devam eden nihai dönem. İlk dönemin karakteristik özelliği yerel yönetimler üzerinde güçlü merkeziyetçi uygulamaların hissedildiği ve buna rağmen baskının çok başarılı olmadığı bir dönemdir. Bu dönemde 1969 ve 1972'de iki önemli reform adımının atıldığı ve bölge yönetim birimlerinin kurulduğu bir dönemdir. Bu dönemde atılan ilk adım olarak yerelleşme adına yeni bir çağın başlangıcı olarak kabul edilen ve Senato tarafından desteklenen 1969 reform girişimi başarılı olmadı. Girişim sonunda yapılan referandumda değişimin reddedilmesi ilk dönem yerelleşme süreci ile

ilgili olarak yerel reformlar konusunda sonun başlangıcı olarak kabul edilir. 1972'ye gelindiğinde Fransa'da belediye sayılarının azaltılmasını düzenleyen en iddialı birleşme planından (*ambitiousam ambitious plan of amalgamation in France*) umulan hedeflere ulaşılamadı (Kerrouche, 2010: 96).

Fransız kamu yönetimi, örgütlenme ve işleyiş açısından klasik Weberyan ideal tip kamu bürokrasisine oldukça yakındır (Cole, 2010: 343). Fransa'da kamu politikaları aracı ile devlet daireleri veya idari birimler yukarıdan aşağı doğru hiyerarşik yapıda örgütlenmiştir. Vali bulunduğu bölgede devletin temsilcisi konumundadır. Yerel düzeyde politikalar vali koordinesinde yerel yönetimlerce uygulanmaktadır (Cole, 2006: 33).

Fransa, diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, geleneksel olarak en merkeziyetçi kamu yönetimine sahip ülkelerden biri olarak kabul edilir. Fransa'da merkeziyetçi yönetim anlayışının kökleri 19. yüzyıl öncesi Napolyon'cu Jakoben geleneğine dayanır. Bu gelenek 1980'lere kadar sürdürüldü. 1980'lerden önce her ne kadar merkeziyetçi devlet anlayışında bazı değişiklikler ve yerelleşme bağlamında adımlar atılmış olsa da; mali yerelleşme boyutunun eksik kalması nedeniyle, yerel yönetimlere has görevlerin çoğu devlet seviyesinde yürütülmüş ve idari sistem içersinde yerel yönetimler oldukça marjinal bir rol üstlenmiştir. Bu nedenle, Fransa'da 1980'lerde başlayan reformlar, özellikle güçlü merkeziyetçi geleneğin yumuşatılması ve yerelleşme eğilimine geçişin önemli bir dönüm noktasını oluşturmaktadır (Kuhlmann, 2011: 312-315). 1981'de siyasal iktidarı elde eden François Mitterand, reform gündemini yerelleşme üzerine oluşturdu. 2 Mart 1982 tarihinde iktidara gelmesinden kısa bir süre sonra, yerelleşme adına önemli sayılabilecek Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun hayata geçirildi (Şinik, 2012: 118).

2 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Kanun, Fransa'da yerel yönetimlerle ilgili önemli sayılabilecek değişiklikler getirecektir. Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde kurduğu vesayet yetkileri ortadan kaldırılmış, bölge yerel yönetim birimleri oluşturulmuş, valinin il genelinde sahip olduğu yürütmeye dair yetkileri genel meclise geçmiştir. Bu dönemi takip eden yıllarda çıkarılan yasalar ile iller ve yerel yönetimlere yetki devreden birçok düzenleme yapılmıştır (Kayıkçı, 2003: 23).

1982-1983 reformları yerelleşme bağlamında iddialı reformlardır. Fransa'da yerelleşme reformlarının sistem değişikliğine yol açacak seviyede hayata geçirildiği ilk yerelleşme dönemi 1982-1983'te başladığı yönündeki güçlü varsayımlar bulunmaktadır. Birinci yerelleşme dönemi kapsamında, merkezi yönetimden yerel makamlara (bölgeler, belediyeler) yetkinliklerin ve kaynakların

devredilmesi durumu oluştu (Reiter vd., 2010: 173). Bu dönem reformları ile hem yeni kurumlar (22 seçilmiş bölgesel konsey) oluşturuldu hem de mevcut kurumların (96 il yönetimi ve büyük belediyelerin) karar alma yetkileri büyük ölçüde arttırıldı. Yerelleşme reformları ülkedeki yerel yönetimlerin, merkezi idarenin yerel otoritelerin işlemleri üzerindeki önleyici denetimden (*a priori prefectoral control*) arındırılmış, hareket alanları genişletilmiş, tüzel kişilikler olarak tanınmasını sağladı (Cole, 2006: 34).

İkinci yerelleşme dönemi olarak ifade edilebilecek olan 1982 ile 1999 arasındaki yıllar, reform girişimleri sonucunda yerel otoriteler üzerinde baskının azaldığı, sorumluluğun farklı yerel birimler arasında pay edildiği bir dönemdir. Bu reformlar, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki hakimiyetini sonlandırırken aynı zamanda yerel kamu politikalarının gerçekleştirilmesinde yerel seçilmiş temsilcilere güç kazandırmıştır. (Kerrouche, 2010: 97). Bu dönem boyunca yerel yönetimlerin güçlendirilmiş özerkliğine sürekli vurgu yapılmıştır (Reiter vd., 2010: 173).

2 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Kanun'dan başlayarak 2000'lere gelinceye kadar yerelleşme hareketinin derinlik kazanmasında etkili olan yasalar silsilesine yetki genişliği ve yerel işbirliğini güçlendirmeyi konu alan 6 Şubat 1992 tarihli Cumhuriyet'in idari topraksal örgütlenmesini konu alan Kanun, Polinezya, Yeni Kaledonya ve deniz aşırı topraklarda özerkliğin güçlendirilmesini konu alan 12 Nisan 1996 tarihli Organik Kanun ve yine 20 Temmuz 1998 tarihli Kanun, 12 Temmuz 1999 tarihli belediyeler arası işbirliğini sadeleştirme geliştirme (*Chevénement*) Kanunu (Turan, 2013, 251) gibi bu dönemde birçok yasal düzenlemeler ile yerelleşme adımının derinleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

1982'den sonra yerelleşme alanında ortaya çıkan yasal değişimler anayasal düzeni de etkilemiştir. Bu dönemle birlikte yerelleşme anlayışı anayasal düzeye taşınmıştır. 2003'te Fransız Anayasası'nın 1. maddesinde üniter devlet yapısına eklenen yerinden yönetim (*décentralisation)* tanımı ile bu sürecin anayasal dayanağı da tamamlanmıştır. 1982 ve 2003 arası dönemde yerel yönetim alanında yapılan düzenlemeler ve reformlar Fransa'daki güçlü merkezi yönetime dayalı üniter devlet yapısını; yerinden yönetim (*décentralisation*) anlayışını önceleyen bir forma dönüştürmüştür (Tokgöz vd., 2009: 58-59).

1999 ile 2003 dönemi arasında Fransa'da yerelleşme sürecinin üçüncü dalgası olarak görülen ve kısa bir dönemi kapsayan bu yıllarda atılan reform adımları, belediyeler arası işbirliğinin gittikçe daha zorunlu hale geldiği ve her bir belediye arası ilişkiler sisteminin düzeltilmesi yoluna gidildiği bir dönem olmuştur. Aynı zamanda bu dönem, 2003'ten itibaren belediyelerin geleceğine

yönelik planların oluşturulmaya başlandığı bir dönemdir (Kerrouche, 2010: 97).

2003'te Fransız Millet Meclisi'nden sonra Kongre'ye sunulan Anayasa'nın 10 maddesinde değişikliği esas alan kanun önerisinin büyük bir konsensüs ile kabul edilmesi ile birlikte "Fransız devlet teşkilatının yerinden yönetim esasına göre örgütlendiği" hükmü Anayasa'nın 1. maddesi olarak yeniden yazılmıştır. Yine yerel yönetimlerle ilgili yapılan değişikliklerden biri olarak 1982'de oluşturulan bölge yerel yönetim birimleri anayasal metine dahil edilerek anayasal bir statüye kavuşmuştur. Anayasanın 72. maddesinde yapılan değişiklikle yerel yönetimlerin anayasal düzeyde idari ve mali özerklik boyutlarında güçlendirici eklemeler yapılmış ve yerel yönetimlerin harcama yetkileri ve özgürlükleri anayasal güvenceye kavuşturulmuş oldu. Yine yerel yönetimlerin aldıkları kararları yerel halkın görüşüne sunulmak üzere referanduma götürebilmesi imkânın getirilmesi ile yerel katılımcı demokrasi anlayışının geliştirilmesi anlamında önemli bir adım atılmış oldu (Şinik, 2009: 250).

Fransız kamu yönetiminde hayata geçirilen reformlar, merkezi yönetimin elinde tuttuğu birtakım yetki ve kaynakları yerel yönetimlere devri yoluyla güçlü merkeziyetçi anlayışın yumuşatılması ve merkez karşısında zayıf yerel yönetimlerin güçlendirilmesini amaçlamaktadır. 28 Mart 2003 Anayasa değişikliği ile amaçlanan reformlar anayasal düzeyde karşılık bulmuştur. Yerinden yönetim anlayışı anayasal ilke haline getirilerek, yerel yönetimler anayasal seviyede güçlü birer hukuki hüviyete kavuşmuşlardır (Şengül, 2007: 574). Böylece Fransa'da 1982'den beri devam eden idari yapıda merkeziyetçiliğin yumuşatılması ve yerinden yönetimin güçlendirilmesi yönlü genel eğilim 2003'teki anayasa değişikliği ile birlikte yerelleşme bağlamında önemli kazanımlar ortaya çıkarmıştır. Yerelleşme adına bu süreçten en karlı çıkan il yönetimleri (*départements*) olmuştur. Bu idarelere sosyal politika alanında yeni kaynaklar ve yetkiler verildi. Örneğin işsizler için sosyal yardım uygulamaları konusunda il yönetimleri tamamen yetkili birimler haline geldi (Reiter vd., 2010: 173).

2003'teki anayasa reformunda yerel yönetimler dört seviyede yer aldı. Belediyeler, il yönetimi, (yeni) bölge yönetimi ve (yeni) özel statüye sahip yerel yönetimler. 2003'teki anayasa reformu ile daha uyumlu yerel yönetim yapıları oluşturulmuştur. Yine kentsel yönetişim ve büyükşehirleşme süreçleri kök salmıştır (Cole, 2006: 40).

2004'te yerel özgürlükler ve sorumluluklar kanunu hazırlanarak, kanun doğrultusunda yerel yönetimler arası yetki dağılımı yeni baştan düzenlenmiştir. Sosyal yardım, sosyal eylem gibi konularda illere ciddi görevler aktarılmıştır. Ayrıca şehirlerarası yollar, ortaöğretim seviyesindeki eğitim birimlerindeki personelin ciddi bir bölümü ile evsel atık planlaması yerel yönetimlerin

sorumluluğuna geçmiştir. 2010'da hayata geçirilen başka bir yasal düzenleme ile öncelikli belediyeler arası işbirliği konusunda birtakım değişikliklere gidilmiştir. 2010'da yürürlüğe giren bu düzenleme ile yeni bir işbirliği modeli olarak metropol birlikleri de eklenmiştir. Metropol birlikler oluşturabilmek için bir araya gelecek belediyelerin nüfusunun 500 bin geçmesi koşulu getirilmiştir. Birliğe katılımcı belediyeler ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda oluşturdukları metropol birliklere yetki aktarabilmektedirler (Kocaoğlu ve Usta, 2015: 337).

Fransa'daki devlet reformu, hem devletin hem de yerel yönetimlerin kurumsal yapılarında yeniden yapılanmaya dönük gayretler içermesi nedeniyle çift yönlüdür (Cole, 2012: 335). Fransa'da devam eden yerelleşme odaklı reform süreci yasal ve anayasal birtakım uyum düzenlemeleri sonrası yeni sağ politikaların etkisi ile devletin asli fonksiyonlarına çekilerek küçültülmesi yoluna gidilirken (Koçak, 2008: 140) diğer taraftan yerelleşme eğiliminin güçlendiği bir durumu ortaya çıkarmıştır. Böylece Fransa'da 1980'lerden bu yana devam eden yerelleşme adımları ülkedeki yerel, kentsel ve bölgesel güç odağını değiştirmiştir (Cole, 2010: 344).

Fransa'da yerelleşme süreci boyunca önemli değişikliklerin ana hatlarından biri olarak 'yerel yönetimler kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları almak görevine sahiptir' ilkesinin hizmette yerellik anlayışı etrafında görev ve yetkilerin yerel yönetimlere aktarıldığı görülmektedir. Yerel yönetim kuruluşlarının üçlü kademe içerisinde üstlenmiş oldukları görevler; eğitimden ulaşıma, sanat ve sportif faaliyetlerden altyapı hizmetlerine, şehirleşme ve sosyal yardım alanlarına birçok kamusal hizmet yerel yönetim birimleri tarafından görülmektedir. Aynı zamanda il, belediye ve bölge yerel yönetim kuruluşlarının sahip olduğu özerk statü bu kuruluşları merkezi idareye karşı olduğu gibi birbirlerine karşı da korumaktadır. Fransa'da bu üç tür yerel yönetim kuruluşlarının faaliyetleri birbirini tamamlayıcı nitelikte bir dağılım göstermektedir. Bölge yerel yönetim kuruluşlarının esas rolü bölgesel gelişmeye yönelik yatırımlar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bölgelerin temel faaliyet alanları itibariyle ekonomik kalkınma, mekânsal düzenleme ve planlama, eğitim, mesleki eğitim konularında görevli kılınmıştır (Koçak ve Tek, 2010: 366).

Geleneksel olarak, yerel yönetim kuruluşları Fransa'da bölünemez Cumhuriyetin (*une et indivisible*) bir parçası olarak kabul edilir. Anayasa'ya göre merkezi devlet, egemenliğin tek sahibidir ve yerel yönetimlerin yapı ve işlevleri üzerinde karar vermeye yetkilidir. Fransa'da yerel yönetimlerin üç türü vardır. Bunlar belediyeler (*communes*), il yönetimleri (d*éperments*), bölge (*regions*) yerel yönetim kuruluşlarıdır (Kuhlmann, 2011: 315). Fransa'da yerel yönetimlerin en üst düzey yasal dayanağı anayasadır. Yerel yönetim kuruluşları Fransız yönetim

sistemi içersinde baştan beri anayasal bir statüye sahip kuruluşlar olarak yer almıştır. Fransız Anayasası'nın 72. maddesinde il yerel yönetimi, bölge yönetimi ve belediyeler sayılmıştır.

Fransa'da Yerel Yönetim Kuruluşlarına Genel Bakış

Belediyeler: Bir yerel yönetim kuruluşu olarak belediyeler, Fransa'da en eski ve aynı zamanda en yaygın idari yapılar olarak dikkat çekmektedir. Fransa'da belediyelerin geçmişi 10 ve 12. yüzyıl arasındaki dönemde kilise etrafında oluşturulmuş yerleşim alanlarına dayanmaktadır. Günümüzde Fransa'da 36.500'ün üzerinde belediye kuruluşu bulunmaktadır. Bunların neredeyse 34.000'inin nüfusu 1500 kişiden daha az sayıdadır. Bu haliyle Fransa'da belediyelerin çoğu küçük ve kırsal kasaba görünümüne sahiptir (Cole, 2005: 117). Fransa'daki belediye örnekleri diğer Avrupa ülkelerinden daha fazla sayıda ve daha küçük nüfusa sahip yapılar olarak ayrılmaktadır (Cole, 2011: 313). Fransız idari yapısı içerisinde Türk idari yapısında olduğu haliyle köy kuruluşları bulunmamaktadır. Kırsal yerleşim alanları dahil en küçük yerleşim birimlerinde dahi belediye örgütleri bulunmaktadır (Karahanoğulları, 2009: 107). En az nüfusa sahip yerleşim alanlarında dahi belediye yapılarının oluşturulduğu Fransa'da belediyeler, bağımsızlık ve yerellik anlayışı etrafında doğrudan yönetim çerçevesinde kendilerine ait bütçeleri olan özerk yapıya sahip yerel yönetim kuruluşlarıdır.

Fransa'da belediyeler yerel halka yakın olmalarıyla nedeniyle diğer Fransız yerinden yönetim kuruluşlarından ayrı bir öneme sahiptir. Fransız yerel yönetim sistemi içerisinde belediyelere verilen görevler sorumluluklarından daha ağır basar. Belediyelerin kendi alanlarına ilişkin genel yetki ilkesi bulunmaktadır. Bu bağlamda belediyelerin görevleri arasında ilköğretim okullarının inşası ve bakımı, su, itfaiye, arsa ve arazi kullanımı, inşaat ruhsatları, sokak aydınlatması, kanalizasyon, atık imhası, bazı sosyal yardım hizmetleri, kültürel ve ekonomik kalkınma gibi alanlara ilişkin bir dizi temel hizmetlerin sunumu noktasında sorumlulukları bulunmaktadır (Cole, 2005: 118; Cole, 2012: 336).

Bölge yönetimleri: Fransa'da bölge yönetimleri ortaya çıktığı dönem 1950'lerinin sonlarına dayanmaktadır. Ancak ülkedeki bölge yönetimlerinin daha işlevsel bir yerel yönetim kuruluşu halini almaları yerelleşme politikalarının yoğunlaşmaya başladı 1982'den sonra olmuştur. Fransa'da bölge yönetimlerinin; bölgenin ekonomik kalkınma, ulaştırma, eğitim, öğretim ve kültür konularında sorumlulukları bulunmaktadır (Cole, 2005:124). Bunun yanında bölge yönetimleri özellikle belediye ve il yönetimleri ile merkezi yönetim arasındaki bir alanda örgütlenmiş olmaları nedeniyle bu idareler arasında arabulucu bir role sahip bulunmaktadır. Bölge ölçeğinde güçlü bir temsil imkânına sahip olması

bu kuruluşların önemini artıran bir özelliktir. Aynı zamanda bu özellik, bölge yönetimlerinin etkin bir rol üstlenmesine de zemin hazırlamaktadır (Tokgöz vd., 2009: 61).

Büyükşehir Yönetimleri: Büyükşehir yönetim modeli 2 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Kanun öncesine kadar sadece başkent Paris'in sahip olduğu özel statüsü bu tarihten sonra Marsilya ve Lyon'a da tanınmıştır. Bu kanun öncesinde Paris için seçilmiş bir yürütme organı ya da belediye başkanı yoktur. Bunun yerine, biri belediye kolluk işlerinden diğeri yönetimden sorumlu iki vali tarafından idare edilmekteydi. Söz konusu kanunun getirdiği bir yenilik olarak iki yapılı bir kent yönetimi ortaya çıkmıştır. Paris Belediyesi ve Paris İli. Paris iki öğeden oluşmasına rağmen belediye meclisi ve il genel meclisi olarak iki ayrı meclis yerine tek meclisli bir statüsü ile yetkilerini yürütmüştür. Paris Belediyesi, Paris Meclisi ve Paris Belediye Başkanı olmak üzere hem belediye, hem de il'e ilişkin fonksiyonlar üstlenen iki organdan teşekkül eder. Belediye meclis üyeleri, belediye sınırları içinde bulunan ilçelerden seçimle gelen üyelerden meydana gelir. Fransız Anayasası'nın 72. maddesi, yerel yönetimlerin farklılaşmasına izin veren hükmü doğrultusunda ülkede özel statülü metropol yapılarının oluşturulabilmesine olanak tanımaktadır (Kayıkçı, 2003: 29-30).

2003 anayasa reformu ve 2004'teki Yerinden Yönetim Kanunu özel statülü yerel yönetimleri konu alan düzenlemeler içermektedir. Özel statülü yerel yönetimler çeşitli belediyelerin bir araya gelmesinden oluşan birer belediyeler arası iş birliği kurumları (*E´tablissements publics de co-operation intercommunale–EPCI*) yani belediye birlikleri görünümündedir. Bu durum bir yandan mevcut ulus-altı otoritelerin birleşmesini ifade ederken diğer taraftan aynı durum geçmişle radikal bir kopuşu da ifade etmektedir (Cole, 2006: 42).

Fransız kamu hukukunda, belediyeler arası işbirliği kurumları kamu kuruluşu statüsüne sahiptir. Belediyeler, il yönetimleri veya bölge yerel yönetim kuruluşları örneğine benzer bir yerel otorite olarak kabul edilmese de bağımsız bir yürütme organı bulunan ve belirli vergileri toplama ve miktarını artırma yetkilerine sahip kuruluşlardır (Cole, 2011: 314). Fransa'da belediyeler arası işbirliği kurumları birden fazla belediyenin bir araya gelmesi ve toplam nüfus büyüklüklerinin 250.000'i aşması ve bunun bir kanunla uygun bulunması koşuluyla oluşturulan idari yapılardır. Belediyeler arası işbirliği kurumları, birliğe katılan belediyelerin bölgenin sosyal ve ekonomik gelişmesi, ulaşım, çevre, planlama, su yönetimi gibi kimi alanlarda devrettikleri yetkileri üye belediyeler adına kutlanabilmektedir. 27 Ocak 2014 tarihli Yerel Kamusal Eylemin Modernleştirilmesi ve Metropollerin Teyidi Kanunu ile nüfus büyüklüğü 650.000 aşan belediyeler arası işbirliği kurumları yerine on yeni büyükşehir oluşturulmuştur (Çam, 2015: 30).

Başkent Paris, Lyon ve Marsilya özel statülü yerel yönetimler olarak Fransız yerel yönetim sisteminde önceden beri var olan ve hala özel statüleri devam eden yerel yönetim kuruluşlarıdır. Bu üç özel statülü yerel yönetim kuruluşlarına 2010'da çıkarılan bir kanun ile Nice Cote d'Azur, 27 Ocak 2014 tarihli Yerel Kamusal Eylemin Modernleştirilmesi ve Metropollerin Teyidi Kanunu ile Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble, Monpellier, Breast, Aix-Marseille-Provence, Büyük Paris ve Nancy şehirlerini kapsayacak biçimde büyükşehir belediyeleri eklenmiştir (Eliçin,2017: 45).

Paris, Lyon ve Marsilya özel statüye sahip bir yerel yönetim birimi olarak sayıları sırasıyla 20, 16 ve 9 yerel birim olan ilçelere (*les arrondissements*) ayrılmıştır. Bu üç büyük şehir örneğinde ilçeler, kendi seçilmiş meclisleri bulunan ancak yerel yönetim statüsünden yoksun, belediye tüzel kişiliği bulunmayan, bağlı olduğu ana belediyelerin idari bir birimi gibi yönetilen teşkilat özelliği göstermektedirler. Arrondisman adı verile ilçe kuruluşları seçimle gelen meclisleri bulunmasına rağmen yetkileri oldukça sınırlıdır. Bu ilçeler bağlı oldukları ana belediyelere şehircilik ve planlama gibi çeşitli konularda danışmanlık yapmak ve yerel hayatın canlılık kazanmasına yönelik görüş bildirmek ve projeler sunmak, yerel sorunları büyükşehir belediyesine aktarmak gibi görevleri bulunmaktadır (Turan, 2013: 263).

Fransa'da büyükşehir yönetimleri ilke olarak çok sayıda belediyeden oluşan birlik görünümündedir. Büyükşehir yönetimleri, imar, ekonomi, çevre, ekoloji, eğitim, kültür ve sosyal gelişme gibi alanlarda projeleri yürütmek gibi amaçları bulunmaktadır. Sayılan alanlarda yetkileri bulunmakta ancak genel yetki ilkesi taşımamaktadırlar. Büyükşehir sayılarının son dönemde üç büyük kentin dışındaki şehirleri de kapsayacak şekilde artmış olmasına rağmen yeni metropol yönetimlerin oluşturulması ve sayılarının daha da artırılmasına yönelik çeşitli çabalar bulunmaktadır. Ancak öte yandan küçük kentlerin bu öneriye muhalefeti nedeniyle bu yöndeki çalışmalar gündemden düşmüş görünmektedir (Eliçin,2017: 46).

İl yönetimleri: Fransız yerel yönetim sistemi içerisinde yer alan bir diğer yerel yönetim kuruluşu olan il yönetimidir. Fransız Devrimi'nin ürünü olan 22 Aralık 1789 tarihli Kanun ile il yönetimi (*département*) ilk olarak Fransız idari yapısı içerisinde oluşturulmuştur. Bu yapı daha sonra 10 Ağustos 1871 tarihli başka bir Kanun ile yerel yönetim kuruluşu olarak tanınmıştır. İl yönetimi Fransa'da özerk statülü bir yerel yönetim kuruluşudur. Tarihsel gelişim süreci itibariyle köklü bir yerel yönetim birimi olan il yönetimi aynı zamanda Fransız idari yapısı içersinde, karar organlarının oluşumundaki demokratik yöntem ve sahip olduğu yetkilerinden dolayı güçlü bir konumdadır. İl yerel yönetim biriminin yetkileri

daha çok kırsal mekânsal alanların yapılandırılması, sosyal aktiviteler, eğitim kurumlarının (*kolejler*) bakımı ve onarımı, büyük yatırım projeleri ve altyapı hizmetleri üzerinde yoğunlaşmıştır (Turan, 2013: 258-259).

Fransız idari yapısı içerisinde yer alan il yönetimini (*départements*) Türkiye'deki il özel idarelerine benzetebiliriz. Fransa'daki il yönetimi, il genel meclisi (*le conseil général*) tarafından yönetilir. Bu meclisin üyelerinin yarısı üç yılda bir yenilenmek üzere altı yıllık sürelerde iki turlu çoğunluk sistemi ile seçilmektedir. İl yönetiminin ita amirliği görevi 1982'ye kadar vali tarafından yapılırken; bu tarihten sonra il yönetiminin ita amiri olarak meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği meclis başkanı (*le président du conseil général*) tarafından yürütülmektedir (Karahanoğulları, 2009: 108-109).

Fransa'da 1982'de başlayan yerelleşme süreci ile il yönetimleri artan personel ve bütçe imkanlarına ek olarak yeni bir demokratik meşruiyet kazandılar. Bu tarihten sonra İl meclis başkanlığı, Fransız yerel yönetiminde önemli pozisyonlardan biri haline geldi. Artık il meclisi başkanı, daha öncesinde merkezi yönetim tarafından atanan vali yerine, meclis içinden seçilen, meclisin kararlarını hazırlayan ve alınan kararları yürüten bir konuma ulaştı. Bu nedenle günümüzde il meclis başkanlığı, eski bakanlar için tercih edilen bir yer olmuştur (Cole, 2005: 123).

Fransa'da anakara topraklarında 96 ve denizaşırı topraklarında (*Gouadeloupe*, *La Réunion*, *Mayotte*) üç olmak üzere toplam 99 tane il yerel yönetim kuruluşu bulunmaktadır (Turan, 2013: 257). Bu yerel yönetim birimlerinin genel meclis üyelerinin halk tarafından seçildiği, genel meclis başkanının 1982 reformları öncesinde il genel meclis başkanlığı konumunda valinin olduğu ancak bu reformlarla birlikte il genel meclis başkanının atanmış bir merkezi yönetim temsilcisi yerine kendi üyeleri arasından seçilmesi yoluna gidilmiştir. 1982'deki düzenlemeden beri il genel meclis başkanı yanında başkan yardımcısı ve encümen üyeleri de meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmektedir. 2003'teki reformlarla birlikte yerel yönetimlere tanınan görev ve yetkiler yanında organların oluşumundaki demokratik uygulamaların Fransa'daki il yönetimlerinde merkeziyetçi anlayışın dönüşüme uğradığını göstermektedir (Koçak, 2008: 138).

Fransa'da 1960'tan beri birbirini izleyen kanun ve yönetmelikler ile yerel yönetimler zamana uyarlanırken sosyolojik ve demografik yapıdaki değişim de dikkate alınarak uyarlanmaya çalışılmıştır (Cole, 2006: 40). Fransa'da il yönetimlerinin geleceğine dair tartışmalar her reform döneminde öne çıkan konular arasındadır. Bu tartışmalara yönelik gerek dönemin başbakanı Valls gerekse de Cumhurbaşkanı Hollande tarafından sıklıkla yapılan açıklamalarda, bu

kurumların maliyetli ve gereksiz bir yerel yönetim düzeyi oluşturduğu, ilerleyen zamanda kaldırılmasının gündemde olduğu dile getirilmiştir. Bu yönetimler, önemli bir bütçe büyüklüğüne sahip olmalarına rağmen yerel ekonomik gelişmeye katkıları sınırlı kaldığı gibi konularda sıklıkla eleştirilere uğramaktadırlar (Eliçin, 2017: 46). 1990'lardan itibaren il yönetimlerinin geleceğine yönelik bazı tahminlerde bu yerel yönetim düzeyinin kaldırılması fikri öne sürülmüştür. Ancak gelinen süreçte bu kuruluşların işlevleri, rol ve sorumlulukları önemli ölçüde genişletilmiştir. Bu yerel yönetim kuruluşlarının en azından öngörülebilir bir gelecekte kaldırılması pek olası görülmemektedir (Kuhlmann, 2011: 317).

Türkiye'de Yerelleşme Politikaları

Yerel yönetim kuruluşları Batı demokrasilerinde 12. yüzyıla uzanan tarihi ile köklü bir geçmişe sahiptir. Türk yönetim tarihinde, Tanzimat'tan önce Batılı anlamda yerel yönetim kuruluşlarının olmayışına karşılık Batı'da yerine getirilen kimi kentsel hizmetler, klasik dönem Osmanlı'da loncalar, vakıflar ve kadılık kurumu tarafından görülmekteydi. Modern anlamda yerel yönetim geleneğinin oluşumuna yönelik kurumsal ve hukuki düzenlemelerin başlangıç noktası Tanzimat dönemidir. Tanzimat sonrası dönem Osmanlı'da modern merkeziyetçi yapının yerleştiği bir tarih iken öte yandan yerel yönetimlerin doğuşunun da kaçınılmaz olarak ortaya çıktığı bir dönemdir. 19. yüzyılın ikinci yarısı, Osmanlı Devleti'nde vilayet yönetimi, yerel yönetimler, belediyecilikte köklü bir değişim hareketini başlangıç dönemidir. Bu gelişme 19. yüzyıl tarihimizin en önemli gelişmesidir (Ortaylı, 1985: 15-22).

Her daim Türk yönetim geleneğinde merkeziyetçi yönetim anlayışı hâkim unsur olmuştur. Türkiye'de kökleri Tanzimat dönemine dayanan yerel yönetim sisteminin merkeziyetçi yönetim geleneği karşısında zayıf ve ikincil olma konumu Cumhuriyet dönemi boyunca da bir süreklilik arz etmiştir. Ancak yerelleşme politikaları çeşitli iç ve dış dinamiklerin etkisi ile 1980 sonrası dönemde farklı boyutu ile tartışılmaya başlanmıştır. Bu dönem sonrası yerelleşme hareketlerine yön veren bazı iç ve dış dinamikler sayılabilir. Yerelleşme üzerine etki eden dış dinamikler arasında teknoloji alanında yaşanan hızlı değişimler, ekonomik ve sosyal yaşamda ortaya çıkan dönüşümler, sivil toplumun önem kazanması, neo-liberal yaklaşımlar, geleneksel kamu yönetimi anlayışından; yeni kamu yönetimi anlayışına değişen kamu yönetimi paradigmasının yarattığı değişim dalgası, başta Avrupa Birliği olmak üzere çeşitli uluslararası kuruluşların etkisi gösterilebilir. İç dinamikler arasında Türk kamu yönetiminin yapısal – işlevsel sorunları (aşırı merkeziyetçilik, merkezi yönetim - yerel yönetim arasındaki yaşanan yetki ve kaynak paylaşımında ortaya çıkan sorunlar, ağır işeyen bürokratik yapıdan kaynaklı sorunlar, kamu kaynaklarında israf, verimsizlik ve performans düşüklüğü, yönetimde şeffaflık ve katılım eksikliği, hızlı ve çarpık kentleşmenin

beraberinde getirdiği zorluk ve vatandaş memnuniyetsizliği sayılabilir (Arslan vd., 2015: 45). 2000'lere gelindiğinde sayılan iç ve dış dinamiklerinde etkisi ile kamu yönetiminde yerelleşme odaklı değişim çabaları yoğunluk kazandı.

Türkiye'de oluşturulan yerel yönetim modeli yaşanan sorunlara çözüm bulmak amacıyla zaman zaman reformist girişimlere tabi tutulmuşlardır. Özellikle 2000'lerin başında bütüncül bir yaklaşımla başta kamu yönetimi olmak üzere ve özelde yerel yönetimler alanında yapısal reform ve politikaların arka arkaya uygulamaya taşındığı bir dönem başlamıştır. 2000'lerin henüz başında Türkiye'de yerel yönetim mevzuatının yenilenmesi çabaları ile beraber kamu yönetimi sisteminde ve yerel yönetimler alanında önemli değişim ve dönüşümün ortaya çıktığı önemli bir süreç başlamıştır. Bu düzenlemeler sonrasında merkezi yönetim – yerinden yönetim arasındaki yetki ve görev paylaşımı konusunda yerel yönetimler lehine bir genişleme olduğu görülmektedir. Sonraki on yıl içersinde yerel yönetimler alanında çeşitli yasal değişimlerin hayata geçirildiği ve yerelleşme politikalarının bu yasal değişimler ile beraber zamana yayıldığı değerlendirmesini yapabilmek mümkündür. 2012'de çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile oluşturulmaya çalışılan büyükşehir belediye modeli yerel yönetimler üzerinde ciddi değişiklikler yaratan yeni bir durum ortaya çıkarmıştır.

Türkiye'de büyükşehir belediyesi modeli 6360 sayılı Kanun'a gelinceye kadar, dayanağını 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan hüküm doğrultusunda, çeşitli yasal değişiklikler ile varlığını sürdürmüştür. İlk olarak 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden iki yıl sonra Anayasanın 127. maddesinde büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabilir hükmünden hareketle büyükşehir belediyeleri yasal düzenlemeye konu edilmiştir. 3030 sayılı Kanun ile oluşturulan büyükşehir modeli 1984 - 2004 yılları arasında yirmi yıllık bir dönem boyunca zaman zaman değişiklik yapılmış olmasına rağmen hüküm ifade etmiştir. 2004'e gelindiğinde arka arkaya büyükşehir sistemi ile ilgili önemli düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Büyükşehir belediye sistemine yönelik temel düzenlemelerden kiminin henüz yürürlüğe girmeden[1] (5019 sayılı Kanun), (www.mevzuat.gov.tr, 2017) kiminin ise muhtelif zamanlarda değişime uğradığı görülmektedir. Bu bağlamda 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girdiği 2004'ten itibaren 15 farklı kanun veya Kanun Hükmünde Kararname ile toplamda mükerrer madde değişikliği dâhil 58 madde üzerinde ek veya değişikliğe gidildiği görülmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu üzerinde yapılan değişikliklerden hiç şüphesiz en kapsamlısı ve önemli değişiklikler getiren yasal düzenleme 06.12.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun

[1] 5019 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunu, büyükşehir belediye sistemi ile ilgili önemli değişiklik, düzenleme ve uygulamalar getiren kanun değişikliği girişimi dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve yasalaşmamıştır.

olmuştur.

Ülkemizde, belediye tüzel kişiliği bulunan yerleşim yerlerine bakıldığında, nüfus büyüklüğü itibariyle belediye tüzel kişiliğini sürdürmeye yetecek nüfusa ancak sahip belediye ile yarım milyon nüfuslu belediyenin görev, yetki ve sorumlulukları aynıdır. Diğer taraftan bu iki farklı büyüklükteki belediye kuruluşları ölçeklerine bakılmaksızın imar ve planlama, ulaşım, su ve kanalizasyon, itfaiye, çevre ve çevre sağlığı, mezarlık, arsa ve konut üretmek gibi görevleri bulunmaktadır. Küçük ölçekli belediyeler uzman personel ve kaynak yetersizliği nedeniyle sunmak zorunda oldukları yerel hizmetleri gereği gibi sunmakta zorlandıkları değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu durum, şehirlerin birbirleri ile olan rekabet gücünü ortadan kaldırırken aynı zamanda benzer yetkilere sahip belediyelerin ürettikleri hizmetlerin standart ve niteliklerinde bir farklılaşma neden olabilmektedir. Plan ve hizmet bütünlüğünün sağlanması, yerel hizmetlerin standardının ve kalitesinin yükseltilmesi, şehirlerin rekabet gücünün artırılması, yeterli ve uzman personel istihdamı sağlanması, yerel yönetimlerin birbirine geçmiş görevlerinin sadeleştirilmesi gereği gibi hususlar yeni büyükşehir modeline geçişin gerekçeleri arasında gösterilmektedir (Güngör, 2012).

Bu süreçte; 5216 sayılı Kanun'un getirdiği düzene önemli ilk müdahale 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile olmuştur. 5216 sayılı Kanun'la tesis edilen, büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi ve ilk kademe (belde) belediyesinden oluşan üç kademeli büyükşehir belediyesi modeli bu kez 5747 sayılı Kanun'un 29 Mart 2009 Yerel Yönetim Seçimleri'yle uygulamaya geçmesi ile birlikte ilk kademe belediyesi uygulamasından vazgeçilerek yeniden büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinden oluşan iki kademeli büyükşehir belediyesi sisteme geri dönülmüştür. İki kademeli büyükşehir belediyesi sistemine geçişle birlikte yeni 43 ilçe kurulmuş ancak daha önce büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 240 belde belediye teşkilatlarının tüzel kişiliğine son verilerek mahalleye dönüştürülmüştür (Zengin, 2014: 101).

5216 sayılı Kanun'un getirdiği düzene, 5747 sayılı Kanun'dan sonra ikinci önemli müdahale 6360 sayılı Kanun olmuştur. İl mülki sınırlarını büyükşehir belediyesi sınırları ile çakıştıran bu düzenleme İstanbul ve Kocaeli illerini kapsamaktayken, 2012'de kabul edilen ve 30 Mart 2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun[2] hükümleri doğrultusunda il mülki sınırları ile çakışan büyükşehir belediyesi uygulaması İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin, Samsun, Sakarya, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay,

[2] Bkz, On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması il Bazı Kanun ve Kanun hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun RG: 06.12.2012, S. 28489.

Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Ordu illerini kapsar biçimde genişletilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde "kamu yönetiminde etkililik ve verimliliği artırmak, vatandaşın artan beklentisini karşılamak ve yönetim sürecine daha fazla katılımını sağlamak, parçalı planlar yerine bütüncül bölgesel çapta planlar yapmak, yönetsel kapasitesi düşük yerel yönetim birimlerinin varlığı ve yerel yönetimler arası koordinasyon eksikliği sebebiyle ortaya çıkan kaynak israfını önlemek gerekmektedir" amacıyla böyle bir düzenlemeye gidildiği belirtilmiştir. Aynı zamanda bu düzenlemenin yapılmasında, İstanbul ve Kocaeli'nde geçerli olan büyükşehir belediyesi uygulamasının olumlu sonuçlarına atıf yapılmıştır. Bu iki büyükşehir belediye örneğinde büyükşehir belediye sınırıyla mülki sınırlarının çakıştırılması uygulamasının hizmetlerin bütünlüğü ve etkinliği açısından iyileşme sağladığı ileri sürülerek bu uygulamanın yaygınlaştırılması gerekliliği savunulmuştur (Zengin, 2014: 102).

30 Mart 2014 yerel yönetim seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un getirdiklerine bakılırsa (Tokgöz, 2015: 11; Arıkboğa, 2013: 67; Zengin, 2014: 103);

• Mevcut 16 büyükşehir belediyesine ek olarak yeni 14 il belediyesi, büyükşehir belediyesi yapılmış,

• Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıyla örtüştürülmüş; büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarla çakıştırılmış,

• 5747 sayılı Kanun'dan itibaren iki kademeli (büyükşehir ve ilçe belediyesi) olarak kurulan ve işleyen mevcut büyükşehir belediyesi modelinde, belediye tüzel kişiliğinin devamı için gerekli 2.000 nüfus şartına bağlı kalmaksızın, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan belde belediyeleri ve köy kuruluşlarının tüzel kişiliği sonlandırılmış ve mahalleye dönüştürülmüş,

• Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan koşul, belediye nüfusunun 750.000'i aşması yerine, il nüfusunun 750.000'in üzerinde olması biçiminde değiştirilmiş,

• Otuz büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış,

• Kaldırılan il özel idarelerinin yerine bu illerde, valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

6360 sayılı Kanun ile oluşturulmaya çalışılan, yerel yönetim sisteminde ve kamu kaynaklarında etkililiğin ve verimliliğin artırılması, hizmetlerin bütünlüğü ve etkinliği açısından iyileşme sağlaması konularında yaratacağı olumlu katkılar yanında yerelleşme politikaları ile çelişen yönleri de bulunmaktadır. Öncelikle

mevcut il özel idarelerinin sahip olduğu görev, yetki ve kaynakları çeşitli kurumlar arasında dağıtılmıştır. Büyükşehir kapsamındaki illerde il özel idarelerinin kimi yetkileri, büyükşehir belediyelerine ve onların bağlı ve ilgili kuruluşları ile ilçe belediyelerine devredilmiştir. Bu uygulama yerelleşme politikası ile çelişen bir durum ortaya çıkarmıştır.

İl özel idarelerinin temelleri, Osmanlı Devleti'ne dayanan ve Cumhuriyet'e miras kalan idari yapılar arasındadır. Temelleri 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne dayanan ve 1913'de yasal altyapıya kavuşturulmuş olan il özel yönetimleri 1987'ye kadar, Osmanlı dönemden kalma yasalarla yönetilmiştir. İl özel yönetimleri 1987'de çıkarılan 3360 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenmiştir. Son olarak il özel idareleri 22 Şubat 2005'te kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile tamamen yeniden düzenlenmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile hizmetlerin paylaştırılmasında 'mahalli müşterek ihtiyaç' kavramının ve yine hizmetlerin sunumunda 'hizmette yerellik' ilkesi gözetilerek bir planlamanın hayata geçirilmiş olması yerelleşme adına önemli bir gelişme olarak görülebilir. Bununla birlikte il özel idareleri, il mülki sınırları içinde ancak daha çok belediye sınırları dışında kalan kırsal bölgelerde ve köy yerleşim birimlerinde eğitimden, imar, yol, su, kanalizasyon gibi alt yapı yatırımlarına, eğitim kültür, tarım, turizmden, sağlığa ve ilin çevre düzeni planına kadar birçok alanda, bir çok kamusal hizmeti sunmakla görevli bir yerel yönetim kurumudur. Yerelleşme adına bu hizmetlerin bir yerel yönetim kuruluşuna aktarılması önemli bir adım olarak yorumlanabilir.

2005'te yasallaşan 5302 sayılı Kanun ile il özel idareleri zamanın koşullarına uygun, daha özerk, demokratik bir yerel yönetim birimi olma özelliği kazanmıştır. Önceki haliyle İl özel idaresi üstlendiği hizmetlerde merkezi yönetim tarafından aktarılan kaynağa bağımlı ve yine merkezi yönetim tarafından alınan kararlarının yereldeki uygulayıcısı konumunda idi. Bu haliyle il özel idareleri, merkezi yönetime ait birtakım hizmetlerin yereldeki uygulayıcısı konumunda idi. 2000'lere gelindiğinde başta Avrupa Birliği'nden gelen talepler olmak üzere diğer küresel konjonktürün etkisine ek olarak iç talepler, ihtiyaç ve fırsatların da ortaya çıkardığı beklentiler dikkate alınarak 5302 sayılı Kanun hazırlanmıştır. Bu alanda değişime olan ihtiyaç 5302 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde sıralamaktadır. Söz konusu Kanun'un genel gerekçesinde ülkelerin yaşadığı değişim ve dönüşümden bahsedilmekte ve yeni durumun kanun hazırlanırken dikkate alındığı, hizmette yerellik ilkesi göz önünde bulundurularak, daha demokratik, daha özerk, daha katılımcı, daha yerel motifler sahip ve daha etkin bir il özel idaresi sisteminin oluşturulmasının hedeflendiği ifade edilmektedir (Kartal, 2012: 147-148).

5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerine hizmette yerellik ilkesine uygun

yeni yetki ve görevler yüklendiği, yerelleşme bağlamında önemli kazanımlar elde ettiği bir durum ortaya çıkmıştır. Ancak il özel idarelerinin kaldırılması yönündeki öneriler 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir kapsamındaki illerde hayata geçirilmiş oldu. Böylece yerelleşme adına tüm bu önemli kazanımlar 6360 sayılı Kanun ile ortadan kaldırılmıştır. Karar organlarının yerel seçmenler tarafından belirlendiği ve il sınırları dahilinde hizmetlerin sürdürülmesinden sorumlu il özel idareleri, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınıra ulaşması ile işlevsizleştiği gerekçesine dayanılarak kaldırılmıştır. Bu coğrafi alandaki kırsal ve kentsel kimi hizmetlerin yürütülmesinden de büyükşehir belediyeleri sorumlu hale gelmektedir. Bu durumun yerelleşme ilkesi ile bağdaşmamakta olduğu belirtilmektedir (Günal vd., 2014: 64).

Yeni bir ilin kanun ile kurulması durumda aynı ilde il özel idaresi de oluşturulmaktadır. Bu açıdan 2014'e gelinceye kadar il sayılarındaki artışa paralel il özel idaresi sayıları da sürekli bir artış göstermiştir. 6360 sayılı Kanun'un uygulamaya geçtiği 2014'te 30 ilin yeni büyükşehir belediyesi statüsüne geçmesi ve bu illerdeki il özel idarelerinin kaldırılması durumu ortaya çıktı. Yeni durumda Türkiye'deki il özel idareleri sayısı 51'e düşerken Türkiye'deki mevcut il sayısı ile il özel idareleri sayısı arasında benzerlik gösteren durum değişmiş oldu. Böylece ilk kez il sayı ile il özel idaresi sayısı arasında bir fark ortaya çıktı.

2014 yerel seçim uygulaması sonrasında 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile büyükşehir statüsü kazanan illerdeki, il özel idareleri sayısındaki daralmaya benzer bir sonuç belediye ve köy kuruluşları içinde ortaya çıkmıştır.

Tablo 1. 6360 Sayılı Kanun Öncesi Durum ve Yerel Yönetimlere İlişkin Güncel Durum

Yerel Yönetim Türü	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
İl Belediyesi	65	51
Büyükşehir İlçe	143	519
İlçe Belediyesi	749	403
Belde Belediyesi	1977	396
Toplam Belediye	2950	1399
Köy	34395	18335

Kaynak: *https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx*

6360 sayılı Kanun'un uygulaması sonrasında Türkiye'deki yerel yönetim sayılarında önemli değişikliklerin ortaya çıktığı yeni bir durum ortaya çıkmıştır. Tablo 1'den de anlaşılacağı üzere; güncel durumda büyükşehir belediye sayıları ve büyükşehir ilçe belediye sayıları artarken; büyükşehir belediyesi sınırları

dahilinde kalan belde belediyelerinin kapatılması neticesinde toplam belediye sayısında önemli bir azalma ortaya çıkmıştır.

6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir belediyeleri kapsamındaki köy yerleşim yerleri tüzel kişilikleri bulunan birer yerel yönetim kuruluşları iken söz konusu Kanun sonrasında aynı yerleşim mekanları mahalle statüsüne dönüştürülmüşlerdir. Tablo 1'de gösterildiği üzere bu yeni durum, köy sayılarında önemli bir azalmaya neden olmuştur. Diğer taraftan kırsal ve kentsel mekan farklılaşmasının ortadan kalktığı büyükşehir belediyesi dahilindeki köy ve belde yerel yönetim kuruluşlarının tüzel kişiliklerinin sonlandırıldığı yeni durumda, Türkiye'de büyükşehirlerde yaşayanların toplam nüfusa oranı %76'ya ulaşırken; toplam yüzölçümüne oranı ise %51 düzeyine yükselmiştir. Ülke genelinde yerel yönetim birimlerinin yarısı tasfiyeye uğradığı bu durumda büyükşehir belediyeleri yeni güç merkezleri haline gelmiştir.

Büyükşehirler için yapılan kanuni düzenleme sonrası kapatılan yerel yönetim kuruluşlarının hizmet alanları ve bu alandaki yetkileri, büyükşehir belediyelerine taşınırken yine bu alandaki ilçe belediyelerinin yetkileri azaltılarak, büyükşehir belediyesi karşısında iyice zayıf konuma düşmüştürler. Büyükşehir belediye başkanlarının sahip olduğu güç ve yetkiler bu düzenleme sonrasında bir kademe daha artmıştır (G. Zengin, 2014: 347 ve 368).

Kırsal bölge sakinlerinin bir belediye teşkilatı tarafından sunulacak hizmet imkanlarına kavuşması olumlu bir gelişmedir. Ancak büyükşehir belediye sınırları kapsamındaki köylerin mahalle statüsüne dönüştürülmesi ile katılım, hizmette yerellik ve özerklik gibi alanlarda yaşanan daralma yerelleşme anlayışı ile örtüşmemektedir.

Sonuç: Fransa ve Türkiye'de Yerelleşme Politikaları Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme

Türk yönetim tarihinde, modern anlamda yerel yönetim kuruluşlarının ortaya çıkmasına yönelik çabaların başlangıç noktası Tanzimat devridir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalan Türk idari yapısı önemli kesintiler olmaksızın sürdürülmeye devam ettirilmiştir. Türk idari yapısı içerisinde, yerel yönetimler serüvenine bugünden bakıldığında üzerinden bir buçuk asrın geçtiği bu yönetsel kademelerin tarihsel birikim ve tecrübeleri ile artık bir geleneği bulunan kuruluşlar halini aldıkları değerlendirilebilir.

Fransız idari yapısı içersinde yerel yönetim sisteminin temelleri Fransız Devrimi sonrasında gerçekleşen reformlar ile atılmıştır. Bugünkü yerel yönetim kuruluşlarının öncü örnekleri olarak komünler ve il idareleri o dönemde kuruldu. 17. yüzyılın son çeyreği belediye (*commune*) ve illere (*département*) ait köklü

yasal düzenlemelerin hayata geçirildiği dönem olmuştur. Bugüne adapte edilmesi ise 19. yüzyılda Bonaparte Reformları ile başarılmıştır. İkinci Dünya Savaşı döneminden itibaren başlayan yerelleşme politikaları dört dönem halinde günümüze kadar devam etmiştir.

Fransız idari yapısı içersinde yerel yönetim kuruluşlarının varlığı ve Türk yönetim geleneği içerisinde bu kuruluşların ortaya çıktığı dönemler arasında bir yüzyıllık zaman bulunmaktadır. Fransa tarihi içinde Fransız Devrimi, Türk tarihinde ise Tanzimat'ın ilanı ile başlayan dönemler her iki ülke yönetim geleneğinde derin izler bırakan önemli değişimlere yol açan tarihi dönüm noktalarıdır. Gerek Fransa, gerekse de Türkiye açısından yerel yönetimler alanında değişim ve yenileşme çabalarının yoğunlaştığı dönemler ülke tarihlerinde köklü dönüşümlerin ortaya çıktığı bir döneme denk düşmektedir.

Fransa ve Türkiye merkeziyetçi yönetim geleneği güçlü olan iki ülkedir. Osmanlı modernleşme çabalarının yoğunlaştığı 19. yüzyıldan, Cumhuriyet'in kuruluşu ve idari örgütlenmenin yeniden yapılandırıldığı sonraki dönemlerde de model ülke olarak Fransa'dan ilham alınmıştır. Bu sebeple Türkiye'deki merkeziyetçi devlet anlayışının gerisinde, devlet örgütlenmesinde model olarak Fransa'nın alınmasının da büyük etkisi olmuştur. Yerel yönetimler açısından da durum aynıdır. Türk belediye teşkilatının ilk örneklerinden sayılan Galata ve Beyoğlu semtlerini kapsayan alanda oluşturulan 'Altıncı Belediye Dairesi' teşkilatı Paris örneği '*Sixiême Arrondissement'* (Altıncı Daire) model alınarak oluşturulmuştur. Fransa'nın idari yapıya model oluşturması ilk belediye teşkilatının Paris'in örnek alınması ile kalmamış genel anlamda iki ülke arasındaki yerel yönetim sistemlerindeki paralellik sonraki zamanlarda da kendini hissettirmeyi sürdürmüştür.

Yakın dönem yerel yönetimler üzerine yapılan tartışmalar ve çeşitli düzenlemeler göz önüne alındığında aynı paralelliğin devam ettiği görülmektedir. İl özel idareleri üzerinden her iki ülkede de, her ne kadar sonuçlar farklı olsa da, benzer tartışmalar yürütülmektedir.

Fransa'da il yerel yönetim kuruluşlarının gereksiz bir düzey olduğu, önemli bütçe imkânlarına rağmen yerel ekonomik gelişmeye ilişkin katkılarının sınırlı kaldığı ve kaldırılması yönünde tartışmalar Başbakan ve Cumhurbaşkanı düzeyinde tartışılmasına rağmen varlıklarını güçlenerek korudukları görülmektedir.

Türkiye'de ise, 2000'lerin henüz başında 5302 sayılı Kanun'un kabulü ile birlikte il özel idarelerinde, yerindelik ilkesi göz önünde bulundurularak, daha demokratik, daha katılımcı, daha şeffaf bir yapının oluşturulması, gerekçesi ile yasal bir değişime gidildi. 5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerine verilen yerel

nitelikteki görev ve sorumlulukların oldukça genişletildiği görülmektedir. Ancak yerelleşme adına olumlu manadaki bu genişleme, il özel idarelerinin bütçeleri ve yerel ekonomik gelişmeye katkıları bağlamında aynı düzeyde ortaya çıkmamıştır. Bu tespiti Türkiye'de yerel yönetim sisteminde önemli değişiklikler yaratan, büyükşehir belediye sayılarını artıran ve bu illerdeki il özel idarelerini tasfiye eden 6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde de görebilmek mümkündür. Söz konusu kanunun genel gerekçesinde kamu yönetiminde etkililik ve verimliliği artırmak, yönetsel kapasitesi düşük yerel yönetim birimlerinin varlığı ve yerel yönetimler arası koordinasyon eksikliği sebebiyle ortaya çıkan kaynak israfını önlemek gibi konulara yapılan atıflarda bunu görebilmek mümkündür.

Her ne kadar 6360 sayılı Kanun Türkiye'deki il özel idarelerinin tamamını tasfiyesi hükmünü içermese de 1920'den sonra sürekli artan il özel idaresi sayısı 2014'te uygulanan yerel seçimleri sonrasında 30 ilin büyükşehir belediyesi statüsüne geçmesi ile birlikte il özel idarelerinin bu illerde kaldırılması sonrası sayı 51'e düşürülmüş oldu. Bu yönü ile Fransa'da tartışma düzeyinde kalan il özel idarelerinin kaldırılmasına yönelik tartışmalar Türkiye'de kısmen de olsa uygulama bulmuş görünmektedir.

Fransa'da büyükşehir yönetim modeli Fransız Anayasası'nın, 'ülkedeki mahalli idareler, belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve 74. maddede düzenlenen deniz-aşırı idarelerden oluşur' hükmünü taşıyan 72. maddesindeki özel statülü idareler ifadesi esas alınarak oluşturulmuştur. Uzun yıllar başkent Paris ile Marsilya ve Lyon gibi büyük hacimli şehirler özel statüye sahip yerel yönetimler olarak varlıklarını sürdürdü. Bu metropol belediyelerine 2010'dan sonra pek çok yeni büyükşehir belediyeleri eklenmiştir.

Türkiye'de Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetim kuruluşları olarak il özel idareleri, belediyeler ve köyler sayılmıştır. Aynı maddenin devamında yer alan 'Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir' hükmü doğrultusunda büyükşehir belediye teşkilatları kurulmuştur. Başlangıçta sadece üç şehirde (Ankara, İstanbul ve İzmir) oluşturulan büyükşehir belediye teşkilatları sonraki yıllarda artarak (1988'de 8'e, 1993'te 15'e, 2000'de 16'ya ve 2014'te 30'a) nihayetinde 30'a ulaştı.

Fransız yerel yönetim sistemi içerisinde büyükşehir belediyeleri anayasada yer alan 'özel statülü idareler' ibaresinde dayanak bulmaktadır. Benzer biçimde Türkiye'de de büyükşehir belediyeleri anayasada il, belediye ve köy kuruluşları gibi doğrudan telaffuz edilmezken bunun yerine büyük yerleşim merkezileri için 'özel yönetim biçimleri' oluşturulur hükmüyle anayasal dayanak bulmaktadırlar. Her iki ülkede de büyükşehir belediyeleri anayasal dayanağı bulunan kuruluşlardır. Başlangıçta sayıları daha az olan büyükşehir belediyelerinin son zamanda

sayılarında önemli artış göstermesi de iki ülke arasındaki bir diğer benzerliğe örnektir.

Buraya kadar yapılan Fransa'daki ve Türkiye'deki yerel yönetim sistemlerine yönelik karşılaştırmalar tablo 2'te daha bütüncül olarak sunulmaktadır.

Tablo 2. Fransa'da ve Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemleri Karşılaştırması

Yerel Yönetim Sistemi Özellikleri	Fransa	Türkiye
Devlet Geleneği	Merkeziyetçi	Merkeziyetçi
Devletin Örgütlenme Biçimi	Üniter	Üniter
Yerel Yönetimler Alanında Yenileşme Çabalarının Yoğunlaştığı Dönemler	-19. yüzyılda Bonaparte Reformları -1980'ler Sonrası	-19. yüzyıl Tanzimat Devri sonrası dönem - 2000'ler Sonrası
Yerel Yönetimlerin Anayasal Dayanağı	Var	Var
Yerel Yönetimlerin Yasal Dayanağı	Var	Var
Yerel Yönetim Kademeleri	Belediye (*Commune*) İl Yönetimleri (*Déperments*) Bölge (R*egions*)	Belediye İl Özel İdaresi Köy
Büyükşehir Yönetimleri	- Belediyeler Arası İşbirliği Örgütleri (Etablissements publics de cooperation intercommunale – EPCI) - Özel Statülü Büyükşehir Yönetimleri (Paris, Marsilya, Lyon - Diğer 10 Büyükşehir Belediyesi	30 Büyükşehir Belediyesi

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri kapsamındaki illerde, ilçe dışında kalan belediye kuruluşları ile köy yerel yönetim kuruluşlarının kapatılması ve mahalleye dönüştürülmesi yoluna gidilmiştir. Önceden tüzel kişiliği bulunan bu yerleşim alanları mahalle statüsüne dönüşmek suretiyle yerel yönetim statüsünden yoksun hale gelmişlerdir. Bu yerleşim alanlarına bağlı oldukları belediye tarafından sorunlarının çözümünde bütçe imkânları ölçüsünde yardım ve destek sunulacağı gibi ortak gereksinmelerinin karşılanmasına çalışılacaktır. İlçe belediyesi ise büyükşehir belediyesinden ayrı bir tüzel kişilik olarak yerel yönetim statüsünü sürdürmektedirler.

Fransa örneğinde önceki paragrafta ele alınan konuda bir farklılaşma göze çarpmaktadır. Fransa'da büyükşehir belediyesi sayılarının artmasına rağmen, il yönetimi sayılarında bir azalma olmamış; il yönetimleri başlangıçtaki mevcut sayılarını sürdürmektedir.

Fransa'da büyükşehir kapsamındaki yönetimler çok sayıda komünden meydana gelmesine rağmen bu komün idarelerinin bir yerel yönetim kuruluşu örneğinde olduğu gibi yetki, görev ve sorumlulukları bulunmamaktadır. Benzer bir durum büyükşehir kapsamındaki kalan ilçeler (*les arrondissements*) için de geçerlidir. Bu ilçe kuruluşları seçimle belirlenen meclislerine rağmen yerel yönetim statüsünden yoksun birimlerdir. Sadece ilçelerin bağlı oldukları ana belediyeler ile olan ilişkileri kimi konularda danışmanlık yapmak, projeler hazırlamak, yerel sorunları bağlı bulunduğu belediyeye aktarmak gibi görevler şeklindedir.

Mevcut durumda Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri kapsamında kalan önceki haliyle köy ve belde belediyeleri; şimdiki durumda mahalle statüsüne dönüşen yerleşim yerlerinin, mahallesi oldukları belediye ile ilişkileri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 'mahalle ve yönetimi' başlığına sahip 9. maddesinde yazılı hali geçerlidir. Belediye ve mahalle arasındaki ilişki mahalle muhtarı üzerinden yürütülmektedir. Muhtarın mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, mahallenin ortak ihtiyaçlarının gönüllü katılım ile belirlenmesi ve yerel sorunların bağlı bulunduğu belediyelere aktarılması gibi sınırlı yetkileri bulunmaktadır. Belediye, mahalle birimlerinin ihtiyaçlarının karşılanması, sorunlarının çözümünde bütçe imkânları ölçüsünde yardım ve desteği sağlar. Muhtar ve ihtiyar heyetinden oluşan mahalle yönetimi seçimle belirlenmesine rağmen yerel yönetim statüsüne sahip coğrafi mekânlar değillerdir. Mahallenin ortak ihtiyaçları mahalle sakinleri tarafından belirlenmesine rağmen, mahalle yönetiminin kullanabileceği kendilerine ait bütçe ve personel imkânları bulunmamaktadır. Bu sebeple, mahalleye ait sorunların çözümü ve mahalle sakinlerinden gelen taleplerin karşılanması ancak belediye kuruluşunun katkıları ile mümkün olabilmektedir.

Bu yönüyle Türkiye'deki büyükşehirlerde kent merkezi dışında kalan mahallelerin durumları Fransa'daki büyükşehir kapsamında kalan komün idarelerine benzemektedir. Bu durumda tek benzemeyen büyükşehir kapsamında kalan ilçelerin statüleridir. Türkiye'de büyükşehir belediyeler kapsamındaki ilçelerde belediye tüzel kişiliği devam etmekte ve sınırları mülki sınırları kapsayacak biçimde genişletilmiş durumdadır. Fransa'da ise arrondisman adı verilen ilçe kuruluşları tüzel kişiliği bulunmayan sınırlı yetkilere sahip kuruluşlardır.

Gerek Türkiye gerekse de Fransa köklü devlet geleneğine sahip iki ülkedir. Bu iki ülkenin kamu yönetimi sistemleri Osmanlı Devleti'nde modernleşme çabalarının başladığı Tanzimat dönemi ile birlikte kesişecektir. Fransa'yı örnek alan kamu yönetimi örgütlenmesi Cumhuriyet dönemi boyunca da kısmen sürdürüldü. Ancak Fransız kamu yönetimi sistemi, Türkiye'nin idari reform çabalarının yoğunlaştığı dönemlere ilham kaynağı olmuşken, son dönem büyükşehir belediyesi ve il özel idaresini konu alan yasal değişimler sonrasında bu kesişimin farklı bir seyir aldığı görülmektedir.

Kaynakça

Arıkboğa, E. (2013). "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli". *Yerel Politikalar*, Konya: Çizgi Kitabevi, 48-96.

Arıkboğa, E. (2018). "Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması". *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi,* 6(1), 1-34.

Arslan, E. (2018). "İngiltere'de Yerelleşme Politikaları ve Yerel Yönetimler". *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 7 (4), 2868-2884.

Arslan, E., F. Gürses ve Ö. Baykal (2015). "Hükümet Programlarında Yerelleşme Vurgusu: Gerçekleşenler Vaatler". *Yerelleşme Merkezileşme Tartışmaları, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı,* (Ed. S. Karatepe, vd.). Ankara: TODAİE, 42-53.

Cole, A. (2005). *French Politics and Society.* 2nd edn, Pearson Longman,

Cole, A. (2006). "Decentralization in Franch: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction". *France Politics*, (4), 31-57.

Cole, A. (2010). "State Reform In France: From Public Service To Public Management?". *Perspectives on European Politics and Society,* 11(4), 343-357.

Cole, A. (2011). "France: Between Centralization and Fragmentation". *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, ,*(Ed. J. Loughlin, vd.), Oxford: Oxford University Press, 307-331.

Cole, A. (2012), "The French State and Its Territories Challenges". *Public Administration*, 90(2), 335-350.

Çam, Ç. (2015), "Yeniden Yönetim ve Kentsel Siyaset: Avrupa Yönetim Sistemine Karşılaştırmalı Bir Bakış". *Yerel Demokrasi Sorunsalı,* (Ed. P. Uyan Semerci). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 15-47.

Eliçin, Y (2017). "Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme". *KTÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13), 27-54.

Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi.* Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Gözübüyük, Ş. (2015). *Yönetim Hukuku.* Ankara: Turhan Kitabevi.

Gül, H., H. M. Kiriş, N. Negiz ve İ. Gökdayı (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset.* Ankara: Detay Yayıncılık.

Güngör, H. (2012). "Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri". *İller ve Belediyeler Dergisi,* 274-275, 19-31.

Günal, A., S. Atvur ve K. Okudan Dernek (2014). "6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi". *S.D.Ü, İİBF Dergisi*, 19(3), 55-70.

İnternet: 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Ek ve Değişiklik Getiren Mevzuatı Gösterir Liste İçin www. Mevzuat.gov.tr (E. T. 15.01.2017).

İnternet: https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx (E. T. 05.02.2019)

Kayıkçı, S. (2003). "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 12(3), 22-47.

Karahanoğulları, O. (2009). "Fransa'da Kamu Yönetimi". *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Ed. B. G. Ayman, O. Karahanoğulları, U. Ömürgönülşen, Ö. Akın, E. Tellal, N. E. Kekin, T. Çınar, S. Esen ve M. N. Kutlu). Ankara: İmge Kitabevi, 39-168.

Kartal, N. (2012). *Muhassıllık Meclislerinden 5302 Sayılı Kanuna Türkiye'de İl Özel İdareleri*, Ağrı: Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi Yayınları.

Kerrouche, E. (2010). "The Exceptionalism of French Local Government". *French Politics*, Macmillan Publishers, (8), 96-100.

Kocaoğlu, M. ve S. Usta (2015). "Seçilmiş ülkeler Bağlamında Yerel Yönetimlerde Reformlar ve Temel Eğilimler". *İdari ve Mali Açıdan Türkiye'de Yerel Yönetimler*, (Ed. M. Mecek, M. Doğan ve B. Barlak). Antalya: Bekad Yayınları, 331-352.

Koçak, Y. (2008). *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler.* Ankara: Orion Kitabevi.

Koçak Y. S. ve H. Tek (2010). "Avrupa Birliği Etkisindeki Bölgeselleşme Reformları: Fransa Ve Türkiye Örnekleri". *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar,* (Ed. Parlak. B). Bursa: Dora Yayınları, 359- 371.

Kuhlmann, S. (2011). "Decentralisation in France: The »Jacobin« State Stuck Between Continuity And Transformation". *Hrvatska I Kompatativna Javna UpravaPRAVA*, 11(2), 311-336.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İl Bazı Kanun ve Kanun Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun RG: 06.12.2012, S. 28489.

Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayınları.

Ökmen, M. ve B. Parlak (2015). *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Reiter, R., S. Grohs, F. Ebinger, S. Kuhlmann and J. Bogumil (2010). "*Impacts of Decentralization: The French Experience İn A Comparative Perspective"*. In: French Politics. 8(2), 166-189.

Rondinelli, D. (2004). "What and Why". (Ed. J. Litvack and J. Seddon). *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network, 1-8.

Sharma, C. K. (2006). "Decentralization Dilemma: Measuring The Degree and Evaluating The Outcomes". *The Indian Journal of Political Science* LXVII (1), 49-64.

Şengül, R. (2007). "Fransa'da Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilikten Yerelleşmeye Doğru". *Kamu Yönetimi Yazıları,* (Ed. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen). Ankara: Nobel Yayınları, 563- 581.

Şengül, R. (2011). *Yerel Yönetimler.* Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Şinik, B. (2009). "Fransa'da Adem-İ Merkezileşme Süreci". *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları –Küresel Bölgesel ve Yerel Perspektifler,* (Ed. K. Görmez, ve M Ökmen). İstanbul: Beta Yayınları, 249-270.

Şinik, B. (2012). *Avrupa'dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri.* İstanbul: Türkmen Kitabevi.

Tokgöz, F., A. E. Özgür, Ö. Uluçay, L. Koç, G. Atar ve N. Akalın (2009). *Yerel Yönetim Sitemleri*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Tokgöz, F. (2015). "Giriş". *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*. (Ed. P. U. Semerci). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1-13.

Turan, H. T. (2013). "Bölgeler Avrupa'sında Fransız Yerel Yönetimleri". *Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler- Uygulamalar.* (Ed. M. Okçu ve H. Özgür). Ankara: Seçkin Yayınevi, 245-281.

Yuliani, E. L. (2004). "Decentralization, Decontcentration and Devolution: What Do They Mean?". *Workshop On Decentralization*, Interlaken, Switzerland, 27-30 April.

Zengin, G. (2014). "Etkinlik ve Demokrasi Açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkeziyetçi Yerelleşme Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerine Etkileri". *Kamu Yönetiminde Değişim, XII. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı,* (Ed. F. N. Genç). Aydın: 337-354.

Zengin, O. (2014). "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi". *Ankara Barosu Dergisi*, (2), 91-116.