

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**FRANSA'DA 2003 YILINDAN SONRA
YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİM SİSTEMİ
VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULANABİLİRLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

Burak TUFAN

Ankara, 2024

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**FRANSA'DA 2003 YILINDAN SONRA
YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİM SİSTEMİ
VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULANABİLİRLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

Burak TUFAN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ

Ankara, 2024

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**FRANSA'DA 2003 YILINDAN SONRA
YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİM SİSTEMİ
VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULANABİLİRLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Ayşegül MENGİ

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

- 1- Prof. Dr. Ruşen KELEŞ
2- Prof. Dr. Ayşegül MENGİ (Danışman)
3- Doç. Dr. Can Giray ÖZGÜL

İmzası

.....
.....
.....

Tez Savunması Tarihi

18.01.2024

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Prof. Dr. Ayşegül MENGİ danışmanlığında hazırladığım “Fransa’da 2003 Yılından Sonra Yerel ve Bölgesel Yönetim Sistemi ve Türkiye’deki Uygulanabilirliği (Ankara 2024)” adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı: Burak Tufan

Tarih: 21.01.2024

TEŞEKKÜR

Tez çalışması boyunca desteğini her zaman hissettiğim, ihtiyaç duyduğum her anda bana vaktini ayıran, birikimiyle ve tecrübesiyle beni yönlendirerek tezimin olgunlaşmasını sağlayan tez danışmanım ve değerli hocam Prof. Dr. Ayşegül MENGİ'ye, tez savunma jürisinde yer almayı kabul ederek beni onurlandıran değerli hocalarım Prof. Dr. Ruşen KELEŞ'e ve Doç. Dr. Can Giray ÖZGÜL'e gönülden teşekkür ederim.

Yüksek lisans eğitimim boyunca ders aldığım ve bu tezi yazabilecek duruma gelmemde katkıları olduğuna inandığım değerli hocalarım Prof. Dr. Can HAMAMCI'ya, Prof. Dr. Nesrin ALGAN'a, Prof. Dr. Tayfun ÇINAR'a, Doç. Dr. Akın USUPBEYLİ'ye ve tez çalışma sürecimle ilgili teknik konularda yardımcı olan Arş. Gör. Gökçe KARALEZLİ AYDOĞAN'a teşekkürlerimi sunarım.

Görev yapmakta olduğum Ticaret Bakanlığı Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğü'ndeki amirlerime ve çalışma arkadaşlarıma bu süreç boyunca verdikleri destek ve gösterdikleri sabırdan ötürü teşekkür ederim.

Son olarak, eğitim hayatım boyunca her türlü desteği veren, bugünlere gelmemi sağlayan aileme çok teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR	III
GİRİŞ.....	1
1. MERKEZİ YÖNETİM, YERİNDEN YÖNETİM VE BÖLGE KAVRAMLARI...	4
1.1. Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetim İlişkisi.....	4
1.2. Bölge.....	7
1.2.1. Bölgeselleşme.....	8
1.2.2. Bölgecilik	10
1.2.3. Bölge Devlet.....	11
1.3. Avrupa Birliği'nin ve Avrupa Konseyi'nin Bölge Politikaları.....	12
1.3.1. Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları	12
1.3.2. Avrupa Konseyi'nin Bölge Politikaları	13
2. FRANSA'DA YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİM SİSTEMİ	16
2.1. Fransa'nın İdari Yapısı	16
2.2. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Tarihi ve Yerel Yönetim Reformları.....	18
2.2.1. 2003 Öncesi Dönem	19
2.2.2. 2003 Sonrası Dönem	21
2.3. Fransa'da Bölge ve Bölgeselleşme Tarihi	23
2.4. Fransa'da Yerel Yönetim Birimleri	27
2.4.1. Belediyeler (Komünler).....	28
2.4.2. İl Yerel Yönetimleri.....	30

2.4.3. Bölge Yerel Yönetimleri	31
2.4.4. Özel Statülü Yönetimler	32
2.5. Anakent Belediyelerinin ve İl Yerel Yönetimlerinin Bölge Yerel Yönetimleri Açısından Konumu	34
3. 2003 REFORMU SONRASI FRANSA MODELİNİN TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ	36
3.1. Türkiye’nin İdari Yapısı ve Fransa’yla Benzerlikleri.....	36
3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihi ve Yerel Yönetim Reformları	38
3.3. Türkiye’de Uygulanan Fransız Yerel Yönetim Modeli	41
3.4. Türkiye’de Bölge Yönetimi	43
3.4.1. Merkezi Yönetimin Bölgesel Taşra Örgütlenmesi	43
3.4.2. Bölge Kalkınma İdareleri	45
3.4.3. Kalkınma Ajansları.....	45
3.5. Türkiye’de Anakent Yönetimi	47
3.6. Fransa’da 2003 Reformu Sonrası Yerel Yönetim Sistemi ile Türkiye Yerel Yönetim Sisteminin Karşılaştırılması.....	49
3.6.1. Türkiye’de Anakent Belediyelerinin Bölgesel Niteliği	51
3.6.2. Türkiye’de Bölgesel Ölçekte Yerel Yönetimler Kurulmasının Olanaklılığı 54	
SONUÇ.....	56
KAYNAKÇA	59
ÖZET	65
ABSTRACT	66

KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
AET:	Avrupa Ekonomik Topluluğu
DAP:	Doğu Anadolu Projesi
DOKAP:	Doğu Karadeniz Projesi
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
GAP:	Güneydoğu Anadolu Projesi
İBBS:	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
KOP:	Konya Ovası Projesi
NUTS:	Nomenclature d'unités territoriales statistiques (İstatistiksel bölge birimlerinin isimlendirilmesi)
YİKOB:	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

GİRİŞ

Yerel yönetim birimleri, ya da Türkiye Cumhuriyeti mevzuatındaki adıyla mahalli idare birimleri, bir yerde yaşayan insan topluluklarına kamu hizmeti götürme amacıyla merkezi yönetimin hiyerarşik yapısından ayrı olarak, ancak merkezi yönetimin vesayetine tabi olarak kurulurlar. Merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin görev alanları belirlenirken yasalar yoluyla bir görev dağılımına gidilir. Yerel yönetimlere verilen her bir görev, merkezi yönetimin görev alanlarının kısıtlanması anlamına geleceğinden bu iki yönetim basamağı arasında bir karşıtlık ilişkisi gelişmesi kaçınılmaz olmuştur. Bundan dolayı yerel yönetimlerin özerkliklerinin genişletilmesi için büyük çaplı yerel yönetim reformları gerekmektedir. Her ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyokültürel açıdan kendilerine özgü şartlarının olması, farklı devlet geleneklerine, farklı rejimlere ve farklı ihtiyaçlara sahip olmaları dünyanın her yerinde tek tip bir yerel yönetim modeli olmasını imkansız duruma getirmiştir. Bundan dolayı farklı yerel yönetim modelleri ortaya çıkmıştır. Bunlar Fransız modeli, Kuzey Avrupa modeli ve Anglosakson modeli olarak sıralanabilir. Buna ek olarak bazı ülkelerde yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında bir basamak olarak bölgesel yönetimler ortaya çıkmıştır.

Türkiye, Osmanlı'nın son dönemlerinden itibaren idari yapısında Fransa'yı örnek almıştır. Cumhuriyet rejiminin ilanından sonra da Fransa'nın idari yapısı benimsenmiştir. Yerel yönetim birimlerini oluştururken de sayılan yerel yönetim modellerinden Fransız modelini esas almıştır. Fransız modeli, diğer modellere göre merkezi yönetimin daha etkili, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin daha kısıtlı olduğu bir modeldir. Türkiye'de merkeziyetçi anlayışın çok güçlü olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu modele yaklaşma doğal karşılanmalıdır. Türkiye'de çeşitli yerel yönetim reformları yapılsa da bu reformlarda merkeziyetçi anlayıştan keskin bir kopuş görülmemiştir. Nitekim, Türkiye'nin 1980'li yıllardan beri gerçekleştirdiği yerel yönetim reformlarına temel dayanak olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bile bütün hükümleri

benimsenmemiş, özellikle yerel yönetim birimlerine mali özerklik tanıyan hükümlere çekince konulmuştur.

Fransa, Türkiye gibi merkeziyetçi anlayışa sahip bir ülke olmasına karşın kendi toplumsal özelliklerinden kaynaklanan bölünme korkusunu aşarak bölgeselleşme üzerinden ademimerkeziyetçilik yoluna girmiştir. 1982 yılında yapılan yerel yönetim reformuyla başlayan ademimerkezileşme süreci, 2003 yılında yapılan yerel yönetim reformuyla birlikte yeni bir boyut kazanarak bugüne gelmiştir. Bu noktadan yola çıkarak Fransız yerel yönetim modeline ismini vermiş olan Fransa'nın bu modelden uzaklaştığı söylenebilir. Üstelik Fransa'da bölgeselleşmeyi geciktiren endişeler yersiz kalmış, kırk yılı bulmuş bu süreçte Fransa'da tehlikeli boyuta varan bir ayrılıkçılık hareketiyle karşılaşılmamıştır. Aslında Fransa'da bölge yönetimlerinin kurulması da daha geniş ölçekli yerel yönetim birimleri kurmaktan çok farklı bir düzenleme değildir.

Türkiye'de de Fransa'ya benzer olarak önemli yerel yönetim reformları yapılmış, fakat bu reformların getirdiği değişiklikler Fransa'daki kadar köklü olmamıştır. Fransa'nın yaşadığı benzer endişeleri Türkiye'nin de yaşamasının bu durumda etkili olduğu açıktır. Fakat Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin kurulması ve bu belediyelerin sınırlarının zaman içinde genişletilmesi ve en sonunda Bütünşehir Yasası olarak bilinen 6360 sayılı yasa ile illerin mülki sınırlarıyla çakıştırılması, Türkiye'de de geniş ölçekli yerel yönetim birimlerinin kurulduğu anlamına gelmektedir. Bu uygulamayla birlikte büyükşehir belediyeleri kent yönetimleri olmaktan çıkıp belli bir idari alanı içine alan bir tür bölge yönetimi durumuna gelmiştir. Bu uygulamanın tüm illerde gerçekleşmemiş olması ise Türkiye'de ikili bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bu karmaşıklığın ortadan kalkması ve kamu hizmetlerinin daha etkin yürütülmesi adına Türkiye'de yeni bir yerel yönetim reformu gerekmektedir. Türkiye'nin yerel yönetim tarihi göz önüne alındığında Fransa'da gerçekleşmiş olan 2003 yerel yönetim reformu Türkiye için bir örnek olarak düşünülebilir. Bu reformun uygulanabilmesinin olanaklılığı

ise Türkiye'nin mevcut durumu çeşitli açılardan incelenerek belirlenebilir. Bu çalışmanın, söz konusu reformun uygulanabilir olması durumunda Türkiye için bir öneri olarak düşünülebilmesi, uygulanabilir olmaması durumunda da literatüre bir katkı ve gelecekte yapılacak benzer çalışmalara ön ayak olması amaçlanmaktadır.

Fransa'da bölge yerel yönetimleri ile anakent belediyeleri ayrı birimlerdir. Fransa'da yerel yönetimlerin bölge, il ve belediye şeklinde basamaklara ayrılması bakımından da bölge yerel yönetimleri ile anakent belediyeleri farklı basamaklarda bulunmaktadır. Türkiye'nin yerel yönetim yapısında ise bölge basamağı bulunmamakta, anakent belediyeleri ve il özel yönetimleri ilden ile değişecek şekilde en üst basamağı oluşturmaktadır. Fakat 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye'deki anakent belediyeleri ölçek olarak Fransa'daki anakent belediyelerinden çok bölge yerel yönetimlerine yakınlık göstermektedir. Çünkü Türkiye'deki anakent belediyeleri, kent merkeziyle sınırlı olmama bakımından Fransa'daki belediyelerden farklıdır. Ayrıca görev ve yetkiler bakımından il özel yönetimlerinin devamı da sayılamayacağından Fransa'daki il yerel yönetimlerinden de farklıdır. Türkiye'deki anakent belediyelerinin tam olarak Fransa'daki bölge yerel yönetimlerine denk düştüğünü söylemek de şu an için mümkün değildir. Böyle bir denklikten söz etmek, diğer bir deyişle Türkiye'deki anakent belediyelerini Fransa'daki gibi bölge yerel yönetimlerine dönüştürmek ancak kapsamlı bir yerel yönetim reformuyla olanaklı olacaktır. Bu reform kapsamında yapılacak mevzuat değişiklikleri ise toplumda genel bir mutabakat sağlanmasıyla gerçekleşebilir. Böyle bir mutabakatın sağlanmasının yakın gelecekte olası görülmemesi ise böyle bir uygulamayı teorik olarak olanaklı kılsa da pratikte olanaksız kılmaktadır.

1. MERKEZİ YÖNETİM, YERİNDEN YÖNETİM VE BÖLGE KAVRAMLARI

1.1. Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetim İlişkisi

Yönetim, insanlık tarihi boyunca varlığını sürdüren bir kavram olmuştur. İnsan topluluklarının olduğu her yerde bu toplulukların kurallarını düzenleyecek, gerek duyulduğunda bazı hizmetleri görecektir bir yapıya her zaman ihtiyaç duyulmuştur. İnsan topluluklarını yöneten bu yapılar, tarihsel süreç içerisinde kurumsallaşarak “devlet” adını almıştır. Devlet, niteliği zamana ve mekâna göre değişse de her zaman egemenlik gücünü ve otoriteyi elinde bulundurmuştur. Devletin bulunduğu ülke üzerindeki egemenliğini temsil eden olgu ise merkezi yönetim olarak adlandırılır. Merkezi yönetim, bir devletin en üst idari otoritesi olarak kamu hizmetlerinin görülmesi gibi önemli bir görevi de üstlenmiştir.

Giderek çeşitlenen ve mekânsal olarak ya da hizmetin niteliği bakımından yerinde görülmesi gereken kamu hizmetleri birçok ülkede merkezi yönetimin kapasitesini aşmış, merkezi yönetim dışında, bazı açılardan özerkliğe sahip ama merkezi yönetimin vesayeti altında bir takım yönetim birimlerine olan ihtiyacı açığa çıkarmıştır. Yerinden yönetim olgusu, bu ihtiyaç doğrultusunda ortaya çıkmıştır. Yerinden yönetim sayesinde birçok kamu hizmeti, merkezi otoritenin sınırlı kapasitesine ihtiyaç duyulmadan ve merkezi yönetimin yalnızca vesayet yetkisini kullanmasıyla görülmektedir.

Tarihte yerinden yönetimin ilk örneği Orta Çağ komünleridir. Bu komünlerin çıkış noktası, kentlerde oluşan burjuvazinin ekonomik çıkarlarını koruma adına kurulan loncalardır. Zaten kentlerin kurulma sebebi de çeşitli alanlardan tüccarların bir araya gelerek pazar oluşturmaları ihtiyacıydı. Orta Çağ’da, merkezi iktidarın kaybolduğu, güvensizlik ortamının oluştuğu, ticaretin durduğu ve kent yaşamının önemsizleştiği bir ortamda feodal düzen ortaya çıkmıştı (Ağaoğulları ve Köker, 1991, s. 163). Bu feodal

düzen ise Orta Çağ kentlerinde bir yönetim organı olarak komünlerin kurulmasına zemin hazırlamıştır. Bugünkü yerel yönetimleri şekillendirmede önemli rol oynayan Orta Çağ komünleri, 15. yüzyıla kadar kentlerdeki ticaretin koruyuculuğunu üstlenmiştir (Özer, 1999, s. 114). Daha sonra feodal düzenin sona ermesiyle kentlerin daha güvenli bir yaşam alanı hâline gelmeleri ve özellikle Sanayi Devrimi'nden sonra kent yaşamında gerçekleşen değişimler, bugünkü anlamda kent yönetimlerini, yani belediyeleri şekillendirmiştir.

Yerinden yönetim için literatürde çeşitli tanımlar vardır. Keleş, yerinden yönetimi şu şekilde tanımlamıştır (Keleş, 1980, s. 125): “1) Yürütme erkinin belli ölçülerle özelsel yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşülmesini ve bir bölüm yetkilerin yerel birimler eliyle kullanılmasını gerektiren yönetim anlayışı. 2) Bu anlayışın başat olduğu yönetim biçimi.”. Bu tanımdan yola çıkarak yerinden yönetimin hem bir yönetim anlayışı, hem de bir devlette var olan siyasal rejimin bir unsuru olduğu anlaşılmalıdır.

Yerinden yönetim, hizmet bakımından ve yer bakımından ikiye ayrılabilir. Belirli bir hizmeti yürütmekle görevli olan yerinden yönetim birimleri olduğu gibi belirli bir alanda birden fazla hizmeti yürütmekle görevli olan yerinden yönetim birimleri de vardır. Bu tür kuruluşlara yerel yönetim birimleri denilmektedir. Yerel yönetimlerin idari ve toplumsal varlık nedenleri vardır. Vatikan, Monako, San Marino gibi çok küçük ülkeler dışında tüm kamu hizmetlerinin bir merkezden yürütülmesinin olanaksızlığı, bazı hizmetlerin yerel nitelik taşıması gibi nedenler idari nedenlere örnek olarak verilebilir. Hızlı kentleşme sonucu yerel yönetimlerin gelişmesi, merkezi yönetimin kalkınmayı sağlamak için bölgesel planlama yoluna gitmesi gibi nedenler de toplumsal nedenlere örnektir (Keleş, 2019, s. 31-35).

Yerinden yönetim farklı şekillerde de adlandırılabilir. Yaygın olarak kullanılan ademimerkeziyet ve desantralizasyon sözcükleri de yerinden yönetim anlamına

gelmektedir. Kelime anlamı olarak “merkezin yokluğu”nu ifade eden ademimerkeziyet ve “merkez olmaktan uzaklaşma, yerelleşme”yi ifade eden desantralizasyon kullanımları düşünüldüğünde yerinden yönetim kavramının merkezi yönetime bir karşıtlık oluşturduğu sonucuna ulaşmak mümkündür. Merkezi yönetim ve yerinden yönetim arasındaki ilişki de daha çok bu karşıtlık üzerinden ilerlemiştir.

Rondinelli’ye göre desantralizasyon, yani diğer adıyla yerinden yönetim; kamusal fonksiyonlara ilişkin yetki ve sorumlulukların merkezi yönetimden alınıp daha alt düzeydeki yönetim birimlerine, yarı bağımsız kuruluşlara veya özel sektöre devredilmesidir (Rondinelli, 1999, s. 2). Bu tanımdan anlaşılan, yerinden yönetim kavramının sadece yerelliğe dayanmamasıdır. Yerel yönetimlere yetki aktarımı kadar hizmet bakımından yerinden yönetimlere aktarılan yetki, hatta özel sektöre aktarılan yetki bile desantralizasyon olarak adlandırılmaktadır. Yani desantralizasyonda esas olan merkez olmaktan uzaklaşmadır. Yine Rondinelli’nin bu tanımına göre desantralizasyon dörde ayrılır (Rondinelli, 1999, s. 2-4): “1) Siyasi desantralizasyon, 2) İdari desantralizasyon, 3) Mali desantralizasyon, 4) Ekonomik desantralizasyon ya da piyasa desantralizasyonu.”.

Merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilişkisi, tarihsel bir süreç içerisinde toplumsal, siyasal ve ekonomik yapıların etkileşimleri sonucu şekillenmiştir. Her ülkenin tarihsel, toplumsal ve siyasal özellikleri farklı olduğu için yönetim yapıları ve bu doğrultuda merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkileri farklılaşmaktadır (Kaynak, 2014, s. 8). Bu durum, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin niteliği gibi yerel yönetimlerin ülke yönetiminin bütünlüğü içerisinde üstlendiği rolü de değiştirebilir. Yerel yönetimlerin ölçekleri de çok geniş bir aralıkta yer alır. En küçük yerleşim birimi olan köylerin yerel yönetim sayılabildiği gibi oldukça geniş bir alana karşılık gelen ve fazlaca nüfusa sahip bölgeler de yerel yönetim statüsü taşıyabilmektedir.

1.2. Bölge

Bölge, kullanılış amacına göre çok farklı anlamlara sahip olabilen bir sözcüktür. “Bölge” sözcüğüyle kastedilen, bilim dallarına veya disiplinlere göre tezatlık bile gösterebilir. Örneğin; uluslararası ilişkiler disiplinde bölge tanımı birden çok ülkeyi içine alan bir toprak parçasını ifade ederken, yönetim biliminde bölge tanımı bir ülkenin altında yer alan daha küçük bir alanı ifade eder. Keleş’e göre ise bölgenin tanımı şu şekildedir (Keleş, 1980, s. 29): “1) Bir kentin, bilinçli bir bölgeleme yöneltisinin sonucu olarak, işleyim, tarım, yönetim, tecim, vb. işlevleri için düzentalarında ayrılmış alanlardan her biri. 2) Bir ülkenin, doğal güzellikleri, nüfus yapısı, kaynakları, çıkarları açısından türdeşlik gösteren, bir bütün olarak tasarlanmasında yarar görülen bölümü.”. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere bu çalışmanın konusu olan bölge kavramı, karar vericiler tarafından çeşitli amaçlar doğrultusunda yapay olarak belirlenen alanlar anlamına gelmektedir.

Sınırları merkezi yönetim tarafından belirlenmiş olan bölgelerin niteliği ülkelerin ihtiyaçlarına, siyasal ve toplumsal koşullarına ve karar vericilerin bölgeleri oluşturmadaki amaçlarına göre değişkenlik gösterir. Devletler tarafından oluşturulan bölgeler, oluşturulma yöntemlerine göre ikiye ayrılabilir. Bunlardan birincisi, bölgesel gelişme için yapılan planların uygulanması amacı doğrultusunda ilgili kuruluşlarca oluşturulan bölgelerdir. İkincisi ise devlet ile yerel yönetimler arasında bir basamak olarak kurulan bölgelerdir (Keleş ve Mengi, 2017, s. 28). Petschen’in tanımına göre bölgeler, yapısal özellikleri bakımından ise üçe ayrılabilirler. Bunlardan birincisi, devletin yetki genişliği ilkesine dayanarak merkezi yönetimin taşra uzantısı olarak kurduğu ve taşra örgütlenmesinin bir basamağı olan bölge kavramıdır. İkincisi, yerel yönetim niteliğinde olan bölgelerdir. Fransa’da ve İtalya’da kurulan bölge yönetimleri bu tür bölgeye örnektir. Üçüncüsü ise bölgesel özerkliğe sahip olan, yürütmeye birlikte yasama ve yargı alanında da yetkili olan bölgelerdir. İsviçre’deki kantonlar, Almanya’daki ve

Avusturya'daki eyaletler bunlara örnektir (Petschen, 1993, s. 16-17). Ancak bu sınıflandırma tam olarak doğru değildir. Çünkü kantonlar ve eyaletler, statüleri bakımından bölge tanımına uymazlar. Kantonlar ve eyaletler, federal devletin kurucusu niteliğinde olan ve bölge yönetimlerinden farklı olarak egemenlik hakları bulunan yapılardır. Yine de bu sınıflandırmada yer alan merkezi yönetimin taşra uzantısı olan bölgeler ve yerel yönetim niteliğinde olan bölgeler arasındaki ayrım, yerel yönetim niteliğinde olan bölgelerin tanımlanması açısından önemlidir.

Bölge, bir idari veya siyasi birim olarak üç özelliğe sahiptir: Birincisi, bölge bir il üstü kademedir. İkincisi, bölge bir devlet değildir. Bu nedenle federe devletler, İspanya'daki siyasal bölgelere benzemekle birlikte tam olarak bölge niteliği taşımazlar. Üçüncüsü, bölgenin hukuki veya idari bir varlık olarak tanınmasıdır. Bu tanınma için tüzel kişiliğin olması şart olmasa da dünya genelinde bölgelerin çoğunluğu tüzel kişiliğe sahiptir (Nalbant, 1996, s. 40). Ulus altı bir birim olmasından da kaynaklı olarak bölgeler, devletlerin iç politikalarına bağlı olarak farklı niteliklerde varlık zemini bulmaktadır. Bu noktada bölgeler, yalnızca bir coğrafi bölge olma niteliğinden yasama yetkisi de dahil olmak üzere çok geniş yetkilere sahip olan tüzel bölge olma niteliğine kadar geniş bir aralıkta bulunmaktadır. Ancak özetlemek gerekirse yönetim bilimi kapsamındaki bölge, ulus altı, il üstü bir yönetim basamağı olarak tanımlanabilir.

1.2.1. Bölgeselleşme

Bölgelerin var olmasının bir sonucu olarak, bölgeselleşme günümüzde önem kazanan bir kavram olmuştur. Bölgeselleşme, yerinden yönetimin bir türü ve derecesi olarak, bölge niteliği taşıyan yerel birimlere daha fazla yetki ve kaynak ayrılarak bu birimlerin güçlendirilmesi şeklinde tanımlanabilir (Mengi, 2004, s. 51). Bölgeselleşme sürecine giren her ülkenin kendine özgü şartları, toplumsal yapının homojen ya da

heterojen özellik gösterebilmesi, ülkelerde yerleşmiş olan yönetim anlayışları gibi farklılıklardan dolayı bölgeselleşmenin tek bir tanımından söz etmek zordur. Bu nedenle de bölgeselleşmeyi sınıflandırmak daha doğru olacaktır. Bölgeselleşme, adları içeriklerini yeterince açıklayacak şekilde beş gruba ayrılabilir: “1) Yönetimsel bölgeselleşme, 2) Yerel yönetimler yoluyla bölgeselleşme, 3) Bölgesel yerinden yönetim (ya da bölgesel desantralizasyon), 4) Siyasal bölgeselleşme (bölgesel özerklik ya da kurumsal bölgecilik), 5) Federe devlet birimleri yoluyla bölgeselleşme” (Keleş ve Mengi, 2017, s. 33). Bölgeselleşmenin yerinden yönetim ile ilişkisi açısından bu gruplardan ikisi oldukça önemlidir: Yerel yönetimler yoluyla bölgeselleşme ve bölgesel yerinden yönetim.

Yerel yönetimler yoluyla bölgeselleşme; bölgeselleşmenin, yerel yönetimlerin yeni yetkilerle güçlendirilmeleri ve yerel yönetimler arasında iş birlikleri kurularak faaliyet alanlarının genişletilmesi yoluyla gerçekleştirilmesidir. Almanya’da, İrlanda’da, Finlandiya’da ve Portekiz’de örnekleri görülen bu tip bölgeselleşme, yeni bir yerel yönetim birimi oluşturmada yerel yönetim birlikleri aracılığıyla sağlanabilmektedir (Çiner, 2010, s. 71). Yerel yönetimler yoluyla bölgeselleşmenin tam tersi olan bölgesel yerinden yönetim ise bölgesel olarak yeni yerel yönetim birimlerinin kurulması sonucunda yerinden yönetimin bölgelere dayanması anlamına gelmektedir.

Bölge kavramının tek bir tanımının olmadığı gibi, bölgeselleşmenin tek bir tanımından bahsetmek de zordur. Bölgeselleşme, niteliklerine göre çeşitlendirildiği zaman da farklı tanımlar ortaya çıkar. Bölgeselleşmenin bu derece çeşitli olması, devletlerin bölgeselleşmeye bakışını da etkileyen bir faktör olmuştur. Çünkü sadece bölgeselleşme denildiği zaman tam olarak ne kastedildiği açık olmamakta, bireyler ve toplumlar ise bölgeselleşmeden zaman zaman farklı anlamlar çıkarabilmektedir.

Bölgeselleşme yoluna giden devletlerde bölgeselleşmenin belirli bir sebebinden söz etmek mümkün değildir. Her devletin bölgeselleşme sürecinin arka planında farklı

siyasal veya toplumsal sebepler bulunmaktadır. Örneğin; Almanya'nın 1949'da üniter devlet yerine federal devlet sistemini benimsemesinde batılı devletlerin baskısı kadar halkın nasyonal sosyalist dönemin aşırı merkeziyetçiliğinden uzaklaşma isteği de etkili olmuştur (Keleş, 1997, s. 17). Nitekim bu batılı devletler arasında yer alan ABD de bağımsız eyaletlerin bir araya gelerek kurduğu federal bir devlettir. Diğer yandan Kutsal Roma Cermen İmparatorluğu döneminde Alman toplumunu oluşturan bağımsız hanedanların bugünkü federe devletlere benzer yetkilere sahip olması da bu geçişi kolaylaştırmıştır (Metin ve Erece, 2016, s. 691). Görüldüğü üzere Almanya'da bölgeselleşmeye benzer nitelikte pratiklerin tarihte uygulanmış olması, hem de aşırı merkeziyetçiliğin getirdiği sıkıntıların yaşanması Almanya'yı bölgeselleşmenin en uç noktası olan federalizme götürmüştür. Buna karşın benzer bir süreci yaşamamış olan diğer Avrupa ülkelerinde bölgeselleşme daha sınırlı bir düzeyde kalmıştır.

1.2.2. Bölgecilik

Bölgecilik, bölgelerin ve bölgeselleşmenin olduğu bir siyasal ortamda her zaman varlığını sürdüren bir anlayıştır. Bölgecilik hakkında literatürdeki tanımlar, bölgeciliğin ulus altı topluluklar temel alınarak benimsenen bir anlayış olduğu göstermektedir. Bu nedenle bölge ve bölgeselleşme olgularına göre devletlerin bölgeciliğe yaklaşımları çok daha temkinli olmuştur. Keleş bölgeciliği şu şekilde tanımlamıştır (Keleş, 1980, s. 29): “1) Bir bölgenin, ya da bir ülkedeki bölgelerin gelişmesini bölge tasarlamasına konu yapma eylemi. 2) Bir bölgenin çıkarlarının korunmasını, özerkliğinin sağlanmasını, bağımsızlığının gerçekleştirilmesini amaçlayan, çoğu kez ayrılıkçılıkla özdeş sayılan yönetkil akım. 3) Bir ülkeyi ya da ülkenin bir parçasını, ayrı ayrı yönetim alanlarına bölmek. 4) Bölgesel verilere çok büyük ağırlık tanıyan bir tasarlama anlayışı.”. Mengi'nin tanımına göre ise bölgecilik, ortak etnik ve kültürel özelliklere sahip, aynı tarihsel geçmişi

ya da inancı paylaşan bir bölge veya bir bölgede yaşayan halkın merkeze karşı kimliğini koruma, bazen de bağımsızlığını kazanma çabasıdır (Mengi, 2004, s. 51). Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere bölgecilik, bölgesel kalkınmada belli bölgelerin öncelenmesi anlamına geldiği gibi bir bölgenin özerklik ve sonraki aşama olarak bağımsızlığını kazanmasının amaçlanması anlamına da gelebilmektedir.

1.2.3. Bölgesi Devlet

Devletler, idari yapılanmalarına göre temel olarak ikiye ayrılırlar: üniter devletler ve federal devletler. Fakat idari yapılanması itibarıyla bu iki gruba tam olarak dahil edilemeyen devletler de bulunmaktadır. İspanya ve İtalya gibi devletlerin de içinde bulunduğu bu devletlere bölgesel devlet denir. Bölgesi devletin üniter devlet ve federal devlet arasında bir noktada olduğu söylenebilir. Bu nedenle idari yapılanmaya göre devlet türleri üçe çıkarılabilir: üniter devletler, bölgesel devletler ve federal devletler. Üniter devlet ve federal devlet arasında kalmasından da anlaşılacağı üzere bölgesel devlet, diğer iki devlet türünün belirli özelliklerini taşır. Örnek vermek gerekirse; bölge parlamentolarının kurulması bölgesel devletleri federal devletlere yaklaştırırken, yargı yetkisinin sadece merkezi yönetime ait olması ve bölgesel yargının olmaması bölgesel devletleri üniter devletlere yaklaştırmaktadır.

Bölgesi devletin federal devletten diğer bir farkı da bölgesel devlette özerk bölgelerin federe devletler gibi mutlak bir anayasal garantisinin bulunmamasıdır. Merkezi yönetim ve merkezi parlamentonun özerk bölgeler üzerinde açık üstünlüğü vardır. Bölgesi devletin en bilinen örneği olan İspanya'da bile özerk bölgeler devletin kurucu toplumları olarak kabul edilmezler (Arıkboğa, 2018, s. 15). Federal devlet denilince akla gelen ilk örneklerden olan ABD ve Almanya'da ise çeşitli devletlerin kurucu bir iradeyi üstlenerek bu devletleri oluşturdukları söylenebilir. Bölgesi devletlerde ise bölgesel yapı

merkezi yönetim eliyle oluşturulmuştur. Diğer bir deyişle bölgeselleşme yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşmiştir.

Bölgeli devletleri federal devletlerden ayırmada en temel kriterlerden biri de merkezin ülke genelinde nasıl konumlandığıdır. Federal devletlerde birden fazla merkezden söz edilebilirken bölgesel devletlerde tek bir merkez bulunur. Bölgeci devletler, federal devletlerin aksine yetkilerini kurucu niteliğinden değil, devletin merkezinden alır. Bu nedenle bölgesel devletler siyasal anlamda merkezîyetçidir. Fakat bölgesel devletlerde görülen bu siyasal merkezîyetçilik, üniter devletlerde görülen merkezîyetçiliğe göre oldukça yumuşaktır (Nalbant, 1996, s. 47).

1.3. Avrupa Birliği'nin ve Avrupa Konseyi'nin Bölge Politikaları

1.3.1. Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları

1992 yılında imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'yla kurulan Avrupa Birliği, Avrupa'da ekonomik bir birlik oluşturma amacını taşıyan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun devamı niteliğindedir. AET'nin AB olma sürecinde Avrupa'da ekonomik birlik oluşturma amacının yanı sıra siyasal birlik oluşturma amacı da benimsenmiştir. Günümüzde AB, üye devletler ve üye aday devletler üzerinde, siyasi, sosyal ve ekonomik standartları belirleyen uluslararası bir aktördür. Giderek önem kazanan bölgeselleşme kavramı nedeniyle bölge konusu da elbette AB'nin yakından ilgilendiği ve politikalar geliştirdiği bir konu hâline gelmiştir. Bölgelerin yerel niteliği düşünüldüğünde AB bölge politikaları AB yerel yönetim politikalarından ayrı düşünülemez.

Avrupa ölçeğinde bölge politikalarının bu kadar önem kazanmasının nedenlerinden biri de Avrupalıların aidiyet duygularının ulusaldan ya da kıtasaldan çok

yerele dayalı olmasıdır. Avrupa’da insanlar kendilerini, Avrupalı olmaktan çok doğup büyüdüğü ya da yaşamakta oldukları kentler ve bölgelerle özdeşleştirmeyi, yaşadıkları bölgelerin değerlerine sahip çıkmayı ve yaşadıkları yerleri ilgilendiren karar süreçlerine katılmayı tercih etmektedirler (Keleş, 1997, s. 19). Sözü edilen durumun somutluğu, Avrupa’daki spor müsabakalarında bile yerel ölçekteki spor kulüplerinin taraftarlarının çokluğu ve kullandıkları yerel veya bölgesel nitelikteki sembollerden anlaşılabilir.

Fransa özelinde düşünüldüğünde AB’nin bölge politikalarının etkisi görülebilir. Öncelikle Fransa’nın AET’nin kurucu üyelerinden biri olduğu, dolayısıyla AB’nin de kurucu üyelerinden sayılabileceği unutulmamalıdır. AB’nin Avrupa’da ekonomik ve siyasi birlik oluşturma amacı doğal olarak Fransa’yı da içermektedir. Bu nedenle AB’nin bölgeselleşmeye verdiği önem, Fransa’nın da bu konuya önem vermesini gerektirmiştir. Nitekim, Avrupalılarda yaygın görülen yerele dayalı aidiyet duygusu, Fransa’da da söz konusudur. Bunun sonucunda Bölgeler Avrupası’nın aktörlerinden birinin de Fransa olması kaçınılmaz olmuştur.

Ayrıca bölgelerarası dengesizlik konusu da AB’nin çözmeyi amaçladığı bir sorundur. Bölgelerarası dengesizlik sorununu çözenin yollarından biri de çeşitli niteliklerde bölge yönetim birimleri kurmak olduğundan AB bu tür bir yöntemle genel olarak sıcak bakmaktadır. Fransa’nın bölge yönetimleri kurmasındaki amaçlardan birinin bölgelerarası dengesizlikleri gidermek olduğu düşünülürse AB bölge politikalarının Fransa üzerindeki etkisi daha net ortaya çıkmaktadır.

1.3.2. Avrupa Konseyi’nin Bölge Politikaları

Genel olarak Avrupa’da yerel ve bölgesel politikaları AB ile birlikte Avrupa Konseyi şekillendirmektedir. Hatta Avrupa Konseyi’nin düzenlemiş olduğu uluslararası antlaşmalar bağlayıcılık açısından oldukça önemlidir. Yerel ve bölgesel demokrasinin

güçlendirilmesi Avrupa Konseyi'nin temel amaçları arasındadır, çünkü Avrupa'da barış ve istikrarın şartlarından biri düzgün işleyen bir demokrasidir (The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2009, s. 9). Avrupa Konseyi'nin yerel yönetim politikalarını belirleyen temel metin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Bölgesel politikalar ise Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı olarak da adlandırılabilen olan Avrupa Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Belgesi ile özetlenmiştir.

Avrupa Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Belgesi, dayandığı temel ilkeler bakımından Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'yla paralellik göstermektedir. Şöyle ki; Avrupa Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Belgesi'nde yer alan hususlar, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimler için öngörülen düzenlemelerin bölgelere uyarlanmış olan hâlidir. Bu metinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na benzer bir şekilde bölge yönetimlerinin organları ve iç örgütlenmeleri düzenlenmiş, finansmanın nasıl sağlanacağı açıklanmış, ulusal ve uluslararası iş birliklerine de dikkat çekilmiştir. Buna ek olarak yerel yönetimlerden farklı bir şekilde bölge mimarisi konusuna da değinilmiştir.

Benzerlikleriyle birlikte, iki belge arasındaki en önemli farklardan biri de Avrupa Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Belgesi'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi bir bağlayıcılığının olmamasıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, onaylayan devletlerin uymayı taahhüt ettikleri (çekinceler hariç) hukuki bir metindir. Avrupa Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Belgesi ise şu an için bölgeselleşme yoluna giden Avrupa devletleri için bir rehber olmaktan pek öteye gitmemiştir. Yine de bu belgenin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi bir şart statüsüne getirilmesi çalışmaları sürmektedir. Bu belgenin Avrupa Konseyi üyesi devletler tarafından uygulanması amacı da Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin öncelikleri arasına alınmıştır (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 2017, s. 6).

Bu belgenin şart niteliğine ulaşmasından sonra imzalayacak veya onaylayacak devletleri ilgilendiren üç nokta vardır. Birincisi, bölgenin hizmette yerelliği sağlamak için elverişli bir yönetsel basamak olarak görme anlayışıdır. İkincisi, bölgeselleşmenin yerel yönetimlerin özerkliğinden fedakarlıkta bulunmaya geçecek bir ideal olmamasıdır. Üçüncüsü de bölgelerin özerkliğinin, bölgelerin devlete olan bağlılığını zedelemeyeceği ve devletin ulusal birlik ve bütünlüğüne zarar verilemeyeceğidir (Keleş ve Erbay, 1999, s. 13). Aslında Avrupa'nın bölge politikalarında esas olanın yerellik olduğu, bölgeselleşmenin yerelliği destekleyici bir unsur olarak düşünüldüğü açıktır. Yerellik ilkesine verilen önemin büyük olduğu Avrupa'da bölgeselleşmeye de önem verilmesi, Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Belgesi'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na eşdeğer bir duruma getirilme çalışmaları, Avrupa'nın bölge politikalarının etkisini artırıcı niteliktedir. Çünkü ademimerkeziyetçiliğe dayanan bir yönetim anlayışının baskın olduğu Avrupa'da yerel ve merkez arasındaki dengeyi kurmanın bir yolu da Avrupa'yı Bölgeler Avrupası durumuna ulaştırmaktır.

Avrupa Konseyi'nin bu politikaları, Fransa'da yerel yönetimlerin özerkliğinin artırılması yoluyla ademimerkezileşmede etkili olmuştur. Ancak Fransa'da ademimerkezileşme yalnızca yerel yönetimlerin özerklik alanının genişletilmesiyle değil, aynı zamanda bölgeselleşme yoluyla da gerçekleşmiştir. Fransa'da 1982 yılından bu yana yapılan yerel yönetim reformlarında, özellikle 2003 reformunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun bir şekilde köklü değişiklikler yapılmıştır. Diğer yandan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın öngörmediği, Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Belgesi'nin ise bağlayıcı olmayacak şekilde ortaya koyduğu kriterler, Fransa'nın bölgeselleşme sürecini şekillendirmiştir. Ancak bu bölgeselleşme, Bölgesel Demokrasi İçin Başvuru Belgesi'nin bağlayıcı olmaması ve belli bir bölgesel yönetim modelini dayatmaması sonucunda İspanya ve İtalya'da görülen bölgeselleşmeden oldukça farklı gerçekleşmiştir.

2. FRANSA'DA YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİM SİSTEMİ

2.1. Fransa'nın İdari Yapısı

Fransa Cumhuriyeti üniter bir devlettir. Anayasası, 1958 yılında kabul edilen Beşinci Cumhuriyet Anayasası'dır. Beşinci Cumhuriyet rejimini kuran bu anayasanın hazırlanmasında iki dürtü etkili olmuştur. Bunlardan birincisi yürütme organını güçlendirerek ve cumhurbaşkanına sistemde merkezi bir rol vererek istikrarsızlığı önlemek, ikincisi ise cumhuriyetçi, liberal ve parlamenter geleneğe bağlılıktır (Karahanoğulları, 2004, s. 32). Fransa, tarihsel olarak merkeziyetçiliğin en güçlü olduğu devletlerden biri olsa da 1982'de yapılan yerel yönetim reformuyla birlikte merkeziyetçi yapıdan uzaklaşmaya başlamıştır. Merkeziyetçi yapıdan uzaklaşıp ademimerkeziyetçi yapıya yaklaşma sürecinin mihenk taşı valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin kaldırılmasıdır (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 2009, s. 58). Fransa Anayasası'nda 2003 yılında yapılan değişiklikle Fransa'nın idari yapısı daha ademimerkeziyetçi bir duruma gelerek bugünkü şeklini almıştır.

Fransa Anayasası'nın 1. maddesine göre Fransa'nın idari yapısı yerinden yönetim esasına dayanır (Fransa Anayasası, 1958). Dolayısıyla Fransa'nın idari örgütlenmesinde yerel yönetimler çok büyük önem taşır. Fransa Anayasası'nın 72. maddesine göre Fransa'da yerel yönetimler; belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü yönetimler ve denizaşırı yönetimlerden oluşur (Fransa Anayasası, 1958). Denizaşırı yönetimler ve denizaşırı bölgelerde yer alan özel statülü yönetimler farklı statülerinden dolayı konunun dışında tutulursa Fransa'da belediyeler (komünler), il yönetimleri ve bölge yönetimleri şeklinde üç basamaklı bir yerel yönetim sisteminden söz edilebilir. Fransa'da 34.945 belediye ve 96'sı anakarada olmak üzere 101 il bulunmaktadır (Ministère Chargé Des Collectivés Territoriales, 2023, s. 8). Fransa'da çok sayıda belediye olmasının nedeni,

köylerin de yerel yönetim birimleri olması ve bunlara da belediye statüsünün tanınmış olmasıdır (Keleş, 2020, s. 24). Bunun dışında anakent belediyeleri de Anayasa’da ismen belirtilmemekle birlikte özel statülü yönetimler içine dahil edilebilir.

Fransa’da 22 anakent belediyesi bulunmaktadır. Bunların 3’ü (Paris, Marsilya ve Lyon) özel statüye sahiptir. Tüm bu 22 anakent belediyesinin diğer belediyelerden farkı, çok sayıda belediyeyi içine alarak komünlerarası bir nitelik taşımalarıdır. Bunlar Fransız Anayasası’nda bir yerel yönetim basamağı olarak sayılmasa da fiili olarak diğer belediyelerin bir üst basamağı konumundadır.

Fransa Anakarası’nda 13 bölge bulunmaktadır. Denizaşırı topraklarda bulunan 5 bölgeyle birlikte Fransa’da toplam 18 bölge vardır. Fransa’nın bölgelerinin İspanya ve İtalya gibi bölge devletlerde yer alan bölgeler gibi siyasi özerkliğe sahip olmadığı ve belediyeler ve illerle birlikte yerel yönetim olarak sayıldığı gerçeği göz ardı edilmemelidir. Fransa’nın üniter yapısına göre bölge yönetimleri, belediyeler ve il yönetimlerine oranla daha büyük ölçekte kamu hizmeti yürüten yerel yönetimler olarak tanımlanabilir. Fransa üniter bir devlet olduğu için yasama, yürütme ve yargı yetkisi devlet tarafından kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak kullanılır. Bu durum, Fransa’nın bölgelerinin anayasal olarak bir yerel yönetimden daha fazlası olmayışını destekler niteliktedir.

Fransa’nın idari örgütlenmesinde özeksizleştirim (ademimerkeziyetçilik) ve yetki genişliği ilkeleri ön plana çıkar. Özeksizleştirim, yasa koyucu tarafından serbest yönetim ilkesi çerçevesinde önceden belirlenmiş olan yetkilerin yerel yönetimlere devridir. Yetki genişliği ise yetkilerin devlet içinde yeniden dağıtımına anlamına gelmektedir. 2003 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bu iki ilkeye “yetkide yakınlık” ilkesi de eklenmiştir (Karahanoğulları, 2004, s. 35-36). Fransa Anayasası’nın 72. maddesine göre yerel yönetimler, kendi düzeylerinde en iyi şekilde uygulanabilecek yetkiler kapsamında tüm

konularda karar alabilirler. Bu şekilde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda tanımlanan yerellik ilkesi isim verilmeden uygulamaya konulmuştur (Nalcı Arıbaş, 2015, s. 10). Bu gelişmeler ışığında Fransa'nın Napolyonist devlet geleneğinden uzaklaşıp Bölgeler Avrupası'na yakınlığı söylenebilir. Bölgeler Avrupası kavramıyla doğrudan ilişkili olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Fransa'nın onayladığı bir belgedir. Bu belgede devletlerin varlıklarına ve bütünlüklerine verilen önem yadsınamaz. Zaten Bölgeler Avrupası kavramında da ayrılıkçılığa varacak düzeyde bir bölgeciliğe yer yoktur. Devletlerin bütünlüğü önemini korumaya devam etmektedir. Bu nedenle Fransa'nın Bölgeler Avrupası'na yakınlaması olağanüstü bir sonuç olarak görülmemelidir.

2.2. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Tarihi ve Yerel Yönetim Reformları

Fransız Orta Çağ komünleri, Fransa'da yerel yönetimlerin tarihinin başlangıcı olarak kabul edilebilir. Hukuki anlamda ise Fransa'da yerel yönetimler, 1884 yılında yürürlüğe giren yasa ile kurulmuştur. 1884'ten bu yana Fransa'da birçok yerel yönetim reformu yapılmıştır. 1982 yılına kadar merkeziyetçi bir anlayış çerçevesinde ilerleyen Fransız yerel yönetimler tarihi, 1982 yılında yapılan yerel yönetim reformu ile ademimerkeziyetçi bir anlayışa evrilmiştir. 1982'den bir sonraki yerel yönetim reformu 1992 yılında yapılan reform olmuştur. 1982 reformunun bir sonucu olarak görülebilecek 1992 reformu, 2003 reformuna zemin hazırlamıştır. 2003 yılından sonra da Fransa'da yerel yönetimleri ilgilendiren önemli değişiklikler yapılsa da Fransız yerel yönetim sistemine bugünkü temel şeklini veren reform 2003 reformu olmuştur.

2.2.1. 2003 Öncesi Dönem

Fransa’da yerel yönetimler tüzel olarak ilk kez 1884 yılında yürürlüğe giren yasayla kurulmuş olsa da Fransız yerel yönetimlerinin tarihi Fransız komünlerine dayanmaktadır. Dünya genelinde komünler ilk kez Orta Çağ’da ortaya çıkmıştır. Fransa’da da ortaya çıkmış olan komünler, belli bir coğrafi alanın yönetiminden sorumlu olması nedeniyle Fransa tarihindeki ilk yerel yönetim birimleri olarak tanımlanabilir.

Fransa’da komünler Fransız Devrimi ile önem kazanmıştır. Fransız Devrimi öncesinde de komünler varlığını sürdürmüştü olsa da komünler için standart öngören bir düzenleme bulunmamaktaydı. Antik Rejim olarak adlandırılan bu dönemde komünlerin yine bir ölçüde özerkliği olsa da bu özerkliğin ölçüsü komünden komüne değişiyordu (Durviaux ve Gabriel, 2011, s. 8). Fransız Devrimi ile yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması doğrultusunda güçlü yerinden yönetim ve tek tip örgütlenme anlayışı benimsenmiştir (Şengül, 2012, s. 33). 12 Kasım 1789 tarihli Kararname ile Fransa’da yaklaşık 44 bin komün kurulmuştur (Keleş, 2020, s. 15-16). Komünler bugünkü anlamıyla belediyelere karşılık gelmektedir. Belediyelere ek olarak hem bir yerel yönetim birimi olan, hem de merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olan iller Fransız Devrimi’nden sonra Napolyon tarafından kurulmuş, Fransa’da iki basamaklı bir yerel yönetim sistemi oluşturulmuştur. Bugün de belediyelere komün denmesi, hatta Fransız Anayasası’nda en alt yerel yönetim birimlerinin “commune” adıyla düzenlenmesi, Fransız yerel yönetim sisteminin komünlere dayandığına dair önemli bir kanıttır.

1789 yılından itibaren gerçekleştirilen yerel yönetim reformları, 1980’li yıllara kadar merkeziyetçi anlayışa yakın olarak şekillenmiştir. Fransa’nın ademimerkezileşme süreci olarak adlandırılabilen bu süreç, 1982 yılında yürürlüğe giren Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Kanun ile başlamıştır. Ardından 1983 yılında yürürlüğe giren ve dönemin İçişleri ve Yerelleşme Bakanı Gaston Defferre’nin adını alan

Defferre yasalarıyla belediyeler, iller ve bölgeler ile devlet arasındaki görev ve yetki dağılımı belirlenmiştir. 1982-1983 reformunun en önemli noktası Fransa’da bölge yönetimlerinin ilk kez tüzel kişiliğe kavuşturulmuş olmasıdır. 1982’de başlayan ademimerkezileşme süreci, 2003 reformuyla birlikte günümüzdeki noktaya ulaşmıştır. 2003 öncesi Fransa yerel yönetim tarihine değinmek gerekirse Fransa’nın idari yapısını ve yerel yönetim sistemini değiştiren bazı önemli reformlar olduğu görülebilir.

1884 yılında yürürlüğe giren yasa, 1982 yılına kadarki süreçte Fransa’daki belediyelerin yapısını belirleyen temel düzenleme olmuştur. Fransız modeli olarak tanımlanan bu model, yüz yıla yakın bir süre Fransa’nın merkeziyetçi yönetim anlayışına paralel olarak etkisini sürdürmüştür. 1884 reformuyla oluşan bu model 1982’ye kadar çok fazla değişiklik geçirmemiştir (Şengül, 2012, s. 33-34). Bunun dışında bir yerel yönetim düzenlemesi olmasa da 1941 yılında Vichy döneminde oluşturulan bölge valilikleri bugünkü bölge yerel yönetimlerinin köklerini oluşturmuştur (Eliçin, 2017, s. 38). Bölge valiliklerinin merkezi yönetimin taşra uzantısı olarak kurulması ve bu gelişme dışında Fransa’da 1982 yılından önce bölgeselleşmeye yönelik somut bir gelişmenin olmaması, Fransa’nın yerel yönetim tarihinin uzun bir süre sadece komünler ve iller çerçevesinde ilerlediği anlamına gelmektedir. 1982 yılında gerçekleşen reformun en önemli sonuçlarından biri kuşkusuz bölge yerel yönetimlerinin kurulmasıdır. 1983-1986 yılları arasında çıkarılan yerel yönetim yasaları da yerel yönetimlere yetki aktarımı, yetkilerin paylaşımı ve mali konular hakkında düzenlemeler içermiş, yetkileri artırılmış olan yerel yönetim birimlerine sosyal politikalar, ekonomi politikaları ve eğitim politikaları alanlarında da etkili olma olanağı tanımıştır (Eliçin, 2017, s. 39). Bu gelişmeler sayesinde, 1982 yılında başlamış olan ademimerkezileşme süreci kısa sürede önemli bir yol katetmiştir.

Fransa’nın ademimerkezileşme sürecinin 1982’den sonraki bir önemli adımı 1992 yılında yürürlüğe giren yasadır. 1982 reformu ademimerkeziyetçiliğe odaklanırken 1992

reformu yetki genişliği ilkesine odaklanmıştır. Bu yasa ile valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmış, il yönetiminin yürütme organı olma yetkisi de validen alınarak il genel meclisi başkanına verilmiştir. Daha sonra çıkarılan yasalarla birçok yetki yerel yönetimlere, özellikle illere aktarılmıştır (Erbay, 1999, s. 68). Bu süreçte belediyeler arası iş birliğine de önem verilerek çeşitli projeler geliştirilmiş (Boeuf, 2004, s. 35), bu sayede kent yönetimlerinin uzmanlıkları gelişerek yerel yönetimlerin devlete, özellikle Altyapı Bakanlığı'na olan ihtiyacı azaltılmıştır (Cole, 2006, s. 40). 2003 reformundan bir önceki önemli reform olan 1992 reformu, Fransa'nın ademimerkezileşme sürecine, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki aktarılması bakımından büyük katkıda bulunmuştur.

2.2.2. 2003 Sonrası Dönem

Fransa'nın yerel yönetim sistemi bugünkü şeklini 2003 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle ve bu değişiklik doğrultusunda 2004 yılında çıkarılan Yerel Özgürlükler ve Sorumluluklar Yasası ile almıştır. 2000'li yılların başından itibaren yerel yönetimlerin giderek artan sorumlulukları doğrultusunda mali kaynak ve özerklik talepleri artış göstermiştir (Eliçin, 2017, s. 40). 2003 reformunun bu talepler sonucunda ortaya çıktığı söylenebilir. 2003 reformuyla başlayan süreçte, ulus altı yönetim birimlerinin güçler ayrılığını açıklığa kavuşturarak ademimerkezileşmenin derinleştirilmesi amaçlanmıştır (Jamet, 2007, s. 7). 2003 Anayasa değişikliğiyle birlikte merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasındaki görev paylaşımında subsidiarite (yerellik) ilkesinin esas alınması gerekli hâle getirilmiştir. Bu sayede kamu hizmetlerinin halka en yakın birim tarafından görülmesi hususu Anayasa'ya dayandırılmıştır (Şengül, 2012, s. 36). Yerellik ilkesinin Fransız yerel yönetim sistemine egemen olmasıyla yerel yönetim birimlerinin görev alanları ve halka ulaştıracağı kamu hizmetleri yeniden şekillenmiş, doğal olarak bu

hizmetlerin finansmanının sağlanması için yerel yönetimlerin mali kaynaklarıyla ilgili düzenleme yapılması da zorunlu olmuştur.

Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynaklarından biri vergilerdir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin finansmanı konusunda yerel yönetimlerin topladığı vergiler büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılması ihtiyacını karşılama adına 2003 reformu ile güvence altına alınan hususlardan biri yerel mali özerklik olmuştur. Bu reform kapsamında, yapılan Anayasa değişikliği ile yerel yönetimlerin mali özerkliği anayasal ilke hâline getirilmiş, yerel yönetim birimlerine belli sınırlar içinde yerel vergilerin oranlarını artırabilme yetkisi verilmiştir (Eliçin, 2017, s. 41). Reformun gerçekleştirilmesi sürecinde de, merkezi yönetim sistem içindeki birincil konumunu özellikle mali araçlarla korumaya çalışıyordu, fakat idari yenilik adına atılan adımların getirdiği ilerleme katı merkeziyetçiliğin Anayasa'dan çıkarılmasıyla sonuçlanmıştır (Tuncer, 2013, s. 200). Bu durum, dünya genelinde merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin anayasa ve ikincil hukuk metinleri ile meşrulaştırılmasının yanında, mali araçlar üzerindeki kontrolün merkezi yönetimin elinde olmasının da yerel yönetimler üzerinde bir baskı unsuru olabileceğini göstermektedir. Fransa'da da aynı şekilde merkezi yönetimin hegemonyasının uzun ömrü daha çok akçal kaynakların merkezi yönetimin elinde bulunması ve bu kaynakların buradan yerel yönetimlere aktarılması yoluyla sağlanmıştır. Böyle bir durumda bir yerel yönetim birimi, etkinlik gösterebilmek için merkezi yönetimle ters düşmemeye çalışacaktır. Çünkü bir yerel yönetim birimi ne kadar özerk davranmak isterse istesin, merkezi yönetimin siyasi amaçla kaynak aktarmaması sonucunda, yerine getirmeyi amaçladığı hizmetleri aksatmak durumunda kalacaktır.

Fransa'da gerçekleştirilen bir önemli değişiklik de valilerin iki başlı kimliğine son verilmesidir. İllerde valiler devletin temsilcisi olarak görev yaparken il yerel yönetimleri merkezi yönetimden tamamen ayrı hâle getirilmiştir (Yıldırım, 1997, s. 201). Buna ek

olarak, yerel düzeyde demokrasi, halk denetimi (bilgi edinme hakkı, geri bildirim vs.) ve iş birliği (belediyeler arası birlikler) güçlendirilmiştir (Nalcı Arıbaş, 2015, s. 11). Bu iki gelişme birlikte düşünüldüğünde denetim yetkisinin bir kısmının merkezi yönetimden belde halkına aktarıldığı söylenebilir.

Fransa, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olan devletlerden biridir. Fransa Şart metnini, çekince koyduğu tek bir hüküm haricinde onaylamıştır. Çekince konulan hüküm ise yerel yönetim görevlilerine görevlerinden kaynaklı olarak maddi zarar görmeleri durumunda tazminat ödenmesine ilişkindir (Reservations and Declarations for Treaty No.122 - European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122), 2023). Fransa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1985 yılında imzalamış, ancak onaylanması 2007 yılını bulmuştur. Yine de bu gecikmeye rağmen Fransa yerel yönetimlerin özerkleşmesi konusunda önemli ilerleme kaydetmiştir. Fransa'nın metni 2007 yılında tek bir hükmü hariç tutarak, çok büyük ölçüde onaylaması da bu ilerlemeyi hukuki olarak teminat altına almıştır.

2.3. Fransa'da Bölge ve Bölgeselleşme Tarihi

Fransa'da bölgeler kavramı 1982 reformuyla hukuki nitelik kazansa da bölgeselleşmenin tarihi çok daha eskidir. Fransız yönetim sistemi üzerindeki bölgeselleşme tartışmalarının kökeni Fransız Devrimi'ne kadar dayanmaktadır. Devrimden önceki rejimin yanlıları bölge yerel yönetimlerinin kurulması gerektiğini savunurken yeni rejimi kurmuş olan jakobenler ise bölgeselleşmenin üniter yapıya zarar vereceği endişesiyle bu düşünceye karşı çıkmıştır. Üniter yapının zarar görmesinden duyulan endişe, çok uzun yıllar boyunca bölgeselleşmenin önündeki en büyük engel olmuştur (Şengül, 2005, s. 61). Bu sırada İspanya'da ve İtalya'da bölgeselleşme yolunda gelişmeler yaşanırken Fransa'da bir gelişme yaşanmaması beklenemez. Fransa'da üniter

yapının bozulması ya da ülkenin bölünmesi korkusundan kaynaklanan direnç ise bu değişimi engelleyemese de hayli yavaşlatmıştır.

Fransa’da bölge ölçeğinde örgütlenmenin tarihsel olarak dayandığı iki kaynak vardır: Birincisi, 19. yüzyılda eyaletlerin varlığına son verilmesi ve bölge dillerine sınırlamalar getirilmesinin yarattığı kültürel kırgınlıklar; ikincisi de, iletişim, ulaşım, sanayileşme ve ekonomik gelişme gibi alanlardaki dengesizliklerdir (Keleş, 2020, s. 55). Bundan dolayı Fransa’da bölgeselleşme her zaman tartışılan bir konu olsa da bölgeselleşmenin kayda değer bir ilerleme kaydetmesi zaman almıştır.

Fransa’nın bölgeselleşme tarihine bakıldığında, bölgelere her zaman sıcak bakılmadığı, genel olarak kuşkuyla yaklaşıldığı görülür. İşlevsel bölgecilik olarak adlandırılabilen bu tavır, 1959 yılında devlet yatırımlarının ilgili kuruluşlar ve coğrafi bölgeler arasında dengeli olarak bölüştürülmesi amacıyla birkaç ili içine alan ve İllerarası Konferans adı verilen birimlerin kurulmasıyla ortaya konmuştur (Keleş, 2020, s. 55-56). Sonraki yıllarda yine benzer amaçlarla bölgesel kamu kurumları oluşturulmuştur. 1964 yılında ise bölge planlarının hazırlanması ve uygulanmasıyla görevli olan Bölgesel Ekonomik Gelişme Komisyonu oluşturulmuştur (Keleş, 2020, s. 56). Bu kurumlar bir tür danışma organı niteliği taşımaktaydı. Daha sonra 1972-73 yıllarında yapılan reforma tabi olan bölge yönetimleri danışma organı olmaktan uzaklaşarak kamu kurumu niteliği kazanmıştır (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 2009, s. 61). Yani sözü edilen kurumlar, merkezi yönetime tavsiyelerde bulunan kurumlar olmaktan çıkıp bağlayıcı kararlar alabilen kurumlara dönüşmüştür.

1982 reformuna kadar Fransa’nın bölgeselleşme süreci olağan bir akışta ilerlememiştir. Bölgeselleşme tartışmaları Fransız Devrimi’nden bu yana olmuş, fakat resmi anlamda bir bölgeselleşmenin gerçekleştirilmesi yolunda çeşitli engellerle karşılaşmıştır. Bu engellerden en büyüğü de şüphesiz merkezi yönetimin direnci

olmuştur. Yine de bölgelerarası eşitsizlikler ve dengesizliklerin varlığı, bölge kavramını göz ardı edilemeyecek bir duruma getirmiştir. Örneğin; 1981 yılında dönemin Fransa Cumhurbaşkanı François Mitterrand, “Fransa geçmişte parçalarını bir arada tutabilmek için güçlü ve merkeziyetçi bir iktidara gereksinim duymuştur. Bugün ise parçalara ayrılmamak için, ademimerkezileştirilmiş bir iktidara ihtiyaç duymaktadır.” şeklinde bir açıklamada bulunmuştur (Tek Turan, 2013, s. 246). 1982 yılında yapılacak reforma ön ayak olan bu açıklama, Fransa’da bölge gerçeğinin hükümet tarafından da kabul edildiğini göstermektedir. Bundan dolayı merkezi yönetim açısından da bölge kavramının önemi kavranmış, bölgeleri birbirlerine uyumlu hâle getirmek için 1982 yılına kadar idari anlamda olmasa da belirli amaçlar doğrultusunda ve merkezi yönetimin gözetiminde çeşitli bölge kurumları oluşturulmuştur.

1982 yılına gelindiğinde Fransa’da bölge yönetimleri hukuki olarak ilk kez kurulmuştur. 2 Mart 1982’de yürürlüğe giren yasayla başlatılan 1982 reformuyla birlikte Fransa’nın merkeziyetçilikten ademimerkeziyetçiliğe geçiş sürecinde çok önemli bir adım atılmıştır. Bölgeselleşmenin ve bölge yönetimleri kurulmasının siyasi ve toplumsal nedenlerle gecikmesinin yanında, anayasal açıdan böyle bir reforma engel bir durum bulunmamaktaydı. Çünkü Fransız Anayasası’nın 72. maddesinde “Başka herhangi bir yönetim biriminin kurulması yasayla olur.” deniliyordu. Dolayısıyla anayasa değişikliğine gerek kalmadan çıkarılan yasayla “Bölgeler, bölge meclislerinin kararıyla yönetilir.” kuralı getirilmiştir. Bu kuralın konulmasıyla bölge meclislerinin, bölgenin ekonomik, toplumsal, kültürel ve bilimsel alanlarda geliştirilmesi, arazi düzenlemesi ve bölge kimliğinin korunması gibi konularda yetkili olduğu ortaya konulmuştur (Keleş, 2020, s. 58). O güne kadar bölge yönetimlerinin kurulmasına engel olacak bir hükmün Fransız Anayasası’nda bulunmaması garip görülse de bu açıklık bile Fransa’da yerleşmiş olan merkeziyetçi anlayışın çözülmesini hızlandıramamış, Fransa’da bölge

yönetimlerinin kurulması ancak Fransa’da yönetim zihniyetinin değişmesiyle mümkün olabilmektedir.

1982 reformuyla birlikte getirilen yeniliklerden biri ulusal ekonomik planların oluşturulması ve uygulanması görevinin bölge yönetimlerine verilmesidir. Ayrıca bölge yönetimlerinin başkanları Ulusal Planlama Komisyonu’nun gayriresmi üyeleri hâline getirilerek bölge yönetimlerinin ulusal planların hazırlanması aşamasında söz sahibi olmaları sağlanmıştır (Mazey, 1994, s. 135). Fransa’da bölgelerin kurulmasının bölgesel kalkınma açısından tek sonucu, planlama yetkisinin bölgelere verilmesi değildir. Fransa’da bölgeler, yerel kalkınma için bölge sınırlaması yapmakla kalmamakta, aynı zamanda ekonomik ve siyasi yerel aktörleri de organize etmektedir. Bu sayede bölge yönetimleri, yerel aktörler ve kurumlar arasındaki iş birliğini de kurumsallaştırmaktadır. Bu kurumsallaşmanın derecesi bölgelere göre değişiyorsa bu iki unsurla açıklanabilir. Bunlardan biri idari yapı, diğeri kalkınma ajanslarıdır (Pasquier, 2005, s. 301).

Fransa’nın bölgeselleşme sürecinde tek etken, bölgesel kalkınmanın nasıl sağlanacağı düşüncesi değildi. Napolyonist il sisteminden önceki eyalet sisteminin ortadan kaldırılmış olması ve bunun sonucunda ortaya çıkan bölgesel talepler de siyasi veya toplumsal bir neden olarak Fransa’nın bölgeselleşme sürecinde etkili oldu. Bu talepler daha çok bölgeci akımlar tarafından dile getirildi. Bölgecilik, bölgeselleşmeden farklı bir kavramdır. Ancak bölgecilik, amacı farklı olsa bile gündeme getirdiği sebeplerle bölgeselleşmeyi olumlu yönde etkilemiştir.

Roberts’e göre Fransa’da bölgecilik, kısmen eski geleneklerin devamı veya canlandırılması olarak, kısmen siyasal bir teori olarak, kısmen Fransızların kökleşmiş bireyciliğine verilen bir taviz olarak, kısmen bürokrasiye karşı bir isyan olarak ortaya çıkmıştır (Roberts, 1933, s. 12). Fransa’da bölgeselleşmeyi tetiklemiş olan bölgecilik, ılımlı bölgecilik ve radikal bölgecilik olarak ikiye ayrılabilir. İlimli bölgecilik, bir

bölgenin Fransız Devleti'ne bağlılığını sorgulamamış, mevcut idari yapının geliştirilse bile varlığını sürdürmesini istemiştir. Radikal bölgecilik ise bir bölgenin Fransız Devleti'ne bağlılığını sorgulamıştır (Loughlin, 1987, s. 33). Fransa'da bölgeci akımların ortaya çıkış nedenlerinin bile farklı olması, Fransa'da bölgeselleşmenin üzerinde bölgeciliğin etkisinin de tek bir perspektiften incelenmesini zorlaştırmaktadır. Üstelik Fransa'nın bölgeselleşmesinde tek etkenin bölgecilik olmaması da Fransa'nın bölgeselleşme tarihinin tek boyutlu olmadığını göstermektedir.

Fransa'da bölgeselleşmenin tarihi, idari, siyasi, ekonomik, toplumsal ve kültürel boyutlarıyla birlikte, genel olarak bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi ve bölgesel kalkınmanın sağlanması veya bazı bölge halklarının siyasi, ekonomik ve kültürel taleplerine dayanmaktadır. Dengeli kalkınma amaçlı yapılan bölgeselleşme, merkezi yönetimin bölgelerarası eşitsizliklere çözüm bulma çabasının bir sonucudur ve Fransa'nın idari tarihi açısından olağan bir gelişmedir. Fakat bazı insan topluluklarının taleplerine dayanan ve belli bir ölçüde özerklikle sonuçlanan bölgeselleşme, ülkenin bütünlüğü gibi kritik konuları da içeren çeşitli tartışmalar çerçevesinde ve daha sancılı bir sürecin sonunda gerçekleşmiştir.

2.4. Fransa'da Yerel Yönetim Birimleri

Fransa'da belediyeler, il yerel yönetimleri ve bölge yerel yönetimleri olarak üçe ayrılan yerel yönetimlerin sayısı 2023 itibarıyla 35.064'tür. Bunların 34.945'i belediye, 101'i il yönetimi, 18'i bölge yönetimidir (Ministère Chargé Des Collectivés Territoriales, 2023, s. 8). Bunlara ek olarak yurt içinde kurulan yerel yönetimler arası birlikler de mevcuttur. Bu birliklerin yurt içinde kurulmasının temel nedeni, kamu hizmetlerinin faydasının yayıldığı alan ve ölçek ekonomileridir. 1992 yılında yürürlüğe giren yasayla da Fransız yerel yönetim birimlerinin, Fransa'nın ülke çıkarlarına uygun olması şartıyla

diğer ülkelerin yerel yönetimleriyle anlaşmalar yapmasına izin verilmiştir (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 2009, s. 71-72). Ayrıca Fransız Anayasası'nda da belirtilmiş olan özel statülü yönetimler de yerel yönetim birimleri arasında sayılmaktadır.

Fransa'da yerel yönetim birimleri temelde, yürütme organı olarak başkan ve karar organı olarak meclisten oluşur. Başkan ve meclis üyelerinin seçiminde genel kural, meclis üyelerinin, yani karar organının belde halkı tarafından seçilmesi, başkanın da meclis üyeleri tarafından seçilmesidir.

2.4.1. Belediyeler (Komünler)

Belediyeler, Fransa'daki en küçük yerel yönetim birimidir. Fransız yerel yönetim mevzuatına göre komünler olarak da bilinir. 35 bine yakın belediye bulunan Fransa'da belediye sayısının bu kadar yüksek olmasının sebebi, daha önce de belirtildiği üzere, köylerin de yerel yönetim birimi statüsüne sahip olmasıyla birlikte diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak Fransa'nın küçük belediyelerin sayısını azaltma yönünde özel bir politikasının olmayışındır (Keleş, 2020, s. 24).

Belediyelerin karar organı belediye meclisleridir. Belediye meclisi, belediye başkanından, başkanvekillerinden ve meclis üyelerinden oluşur. Meclis üyelerinin sayısı belediyelerin nüfusuna göre değişir. Yılda en az dört kez toplanan belediye meclislerinin yetkileri 1982 reformuyla oldukça genişletilmiştir. Bu yetkiler daha çok ekonomik kalkınmayı kolaylaştıran yetkililerdir. Belediyelerin yürütme organı ise belediye başkanları ve belediye başkanvekilleridir. Belediye başkanı ve başkanvekilleri belediye meclisi tarafından seçilir. Belediye başkanı yürütme organı olmanın yanı sıra o belediyede devleti ve adli kolluk gücünü de temsil eder. Bu yönüyle hem devletin beldedeki temsilcisi, hem de yerel yönetimin başı olarak iki işlevi görür. Belediye başkanı, devletin temsilcisi olarak yaptığı işlerden valiye veya kaymakama karşı

sorumludur. Belediye başkanı ile belediye meclisi arasında uyuşmazlık yaşandığında bu uyuşmazlığı çözme yetkisi valiye aittir. Vali uyuşmazlığı çözemezse Bakanlar Kurulundan belediye meclisinin feshedilmesini isteyebilir (Keleş, 2020, s. 26-29). Özellikle 1982 reformuyla birlikte belediyelere önemli ölçüde özerklik tanınmış olsa da, valinin gözetimi altında olması itibarıyla merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi hâlâ mevcuttur.

Belediyelerin görevlerinin neler olduğu ve görevlerin devletle belediyeler arasında nasıl paylaşılacağı yasalarla belirlenir. Belediyelerle birlikte il yerel yönetimleri ve bölge yerel yönetimlerinin görevleri ve bu birimler arasındaki görev paylaşımları da yasalarla belirlenir. Diğer yerel yönetim birimlerinden farklı olarak belediyeler, yerel nitelikte sayılan, halka en yakın günlük hizmetleri yerine getirmekle yükümlüdür. Bunun dışında belediyelerin kolluk gücü de bulunur. Belediye kolluk gücünün görevi, kamu düzenini ve halkın güvenliği, esenliği ile sağlığını korumaktır. Kent içi ulaşımın düzenlenmesi, çevrenin korunması gibi hizmetler de belediyelerin sorumluluğundadır. Kent planlaması alanında da asıl yetki belediyelere ait olmakla birlikte belediyelerin bu yetkileri giderek azalmaktadır (Keleş, 2020, s. 31-34).

Fransa’da belediye başkanlarının üye olduğu Fransız Belediye Başkanları Derneği adında bir dernek vardır. Bu dernek, hükümet nezdinde lobi faaliyetlerinde bulunmakta ve baskı grubu olarak görev yapmaktadır. Hükümet de yerel yönetimlere ilişkin yapacağı kanun değişiklikleri konusunda bu dernekten görüş almaktadır. Bu yönüyle dernek hükümetin önemli muhataplarından biridir. Dernek ayrıca belediye başkanlarına danışmanlık hizmeti sunmakta ve belediyeleri bilgilendirme görevini üstlenmektedir (Erbay, 1999, s. 73). Bu durum, hem belediyelerin kamu hizmeti görme açısından bir rehber edinmesini, hem de belediyelerin hükümet karşısındaki konumunu güçlendirmesini sağlamaktadır.

2.4.2. İl Yerel Yönetimleri

Belediyelerin bir üst basamağında yer alan yerel yönetim birimi il yerel yönetimleridir. İller yerel yönetim birimi olmakla birlikte aynı zamanda merkezi yönetimin de bir basamağı olduğu için il yönetiminin iki tarafı vardır. İl yerel yönetimleri, adından da anlaşılacağı üzere Fransa'nın her bir ilinde kurulmuştur. Bu nedenle 96'sı anakarada, 5'i anakara dışında olmak üzere Fransa'nın toplam 101 ilinin her birine denk düşecek şekilde 101 il yerel yönetimi mevcuttur. İl yerel yönetimleri altında da belediyeler (komünler) vardır. Her bir il yönetiminin meclisi ve yönetim merkezi bulunur.

İl yerel yönetimlerinin karar organı il genel meclisleridir. İl genel meclisi, meclis başkanını, meclis başkanvekillerini ve yönetim kurulu (encümen) üyelerini kendi üyeleri arasından seçer. Meclis başkanı, il yerel yönetiminin yürütme organıdır. Yürütme yetkisi 1982 reformuyla birlikte valilerden alınıp il genel meclis başkanlarına verilmiştir. Bundan dolayı meclis başkanlarının illerdeki valiler karşısındaki konumları güçlenmiştir. İllerde yürütme yetkisine sahip olan kişinin atanan değil seçilen olması da il genel meclis başkanlarını siyasi anlamda güçlü kılmıştır. Meclis başkanı, il yönetiminin bütçesini hazırlamak ve meclise sunmak, ilin gelirlerini toplamak, ilin mallarını yönetmek, kolluk yetkilerini kullanmak gibi önemli görev ve yetkilere sahiptir. Merkezi yönetim tarafından atanan vali ise ulusal çıkarları gözetmek, yasalara uygunluğu sağlamak, genel kolluk gücünün başı olmak gibi görevlerden sorumludur (Keleş, 2020, s. 40-42).

İl yerel yönetimlerinin görevleri ve yetkileri konusunda oldukça geniş bir alan tanınmıştır. İli ilgilendiren ve başka bir tüzel kişiliğe bırakılmayan her alan il yönetiminin görev alanıdır. İl yönetimlerinin başlıca görev alanları; toplumsal yardım, ekonomik kalkınma, sağlık, eğitim, altyapı, istihdam, turizm ve çevre olarak sayılabilir (Keleş, 2020, s. 49). İl yönetimlerinin yetkilerinin bu kadar geniş bir ölçekte olması, hatta merkezi yönetime ait olması gerektiği düşünülen kimi hizmetlerin bile il yönetimlerine verilmesi,

il yönetimlerinin aynı zamanda merkezi yönetimin taşra uzantısı olma özelliğinden de kaynaklanmaktadır. Nitekim iller, Napolyon döneminden bu yana, Fransa'nın idari yapısının temelini de oluşturmaktadır.

İller ile belediyeler arasındaki ilişki 1982'ye kadar illerin belediyeler üzerindeki vesayeti şeklindeydi. 1982 ve 1983'te yapılan değişikliklerle birlikte merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetiminin kaldırılması amaçlanmıştı. Dolayısıyla belediyeler üzerinde illerin vesayet uygulamasından da çekinilmiştir. Bu nedenle günümüzde iller ile belediyeler arasındaki ilişki, yardım ve iş birliği ile sınırlı tutulmuştur (Keleş, 2020, s. 53). Doğal olarak il yerel yönetimleri ile bölge yerel yönetimleri arasında da vesayete dayanan bir ilişki kurulması bu nedenle söz konusu olmamıştır. Zaten bir vesayet ilişkisinden söz edebilmek için egemenlik hakkına sahip bir üst yapının (merkezi devlet veya eyalet) yerel yönetimler üzerinde egemenlik hakkına dayanan denetleme yetkisini kullanabilmesi gerekir.

2.4.3. Bölge Yerel Yönetimleri

Fransa'nın en üst düzey yerel yönetim birimi bölge yerel yönetimleridir. Bölgesel yönetimlerin bulunduğu diğer Avrupa devletlerinden farklı olarak Fransa'nın bölgeleri yerel yönetim niteliği taşımakta olup bu bölgelerin yetkileri de diğer Avrupa devletlerindeki bölgelere göre oldukça sınırlıdır. 2016 yılında yapılan reformla bölgelerin sayısı azaltılarak 18'e (5'i denizaşırı bölge) indirilmiştir. Bölgelerin altında da il yönetimleri vardır. Her bir bölgede, Fransa'nın üniter yapısından dolayı yasama ya da yürütme yetkisi olmayan bölge meclisleri bulunmaktadır. Ayrıca bölgelerin sınırlarının oluşturulmasında ve değiştirilmesinde toplumsal ve kültürel özellikler de göz önünde bulundurulur.

Bölge yerel yönetimleri 1982’de kurulmuş olsa da Fransa Anayasası’nda bölge yerel yönetimlerinden bahsedilmesi 2003 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle söz konusu olmuştur. Fransa’daki diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi bölge yerel yönetimlerinde de karar organı olan bölge meclisinin üyeleri seçimle iş başına gelir ve bu üyeler kendi içlerinden bir meclis başkanı seçerler. Bölge yerel yönetimlerinin görevleri ve yetkileri daha çok ekonomik kalkınma, mekânsal planlama gibi daha büyük ölçekli konular üzerinedir (Tek Turan, 2013, s. 259). Fransa’nın bölgelerinden biri olan Korsika’nın statüsü diğer bölgelerden biraz farklıdır. 2002 yılında çıkarılan yasayla Korsika bölge yönetiminin yetkileri artırılmış ve Korsika bölge yönetimine ulusal mevzuatı Korsika’ya göre uyarlama olanağı tanınmıştır (Tek Turan, 2013, s. 264). İstisnai bir örnek olarak Korsika hariç tutulursa, bölge yönetimlerinin oluşturulmasında ekonomik kalkınma yoluyla bölgelerarası dengesizliklerin ortadan kaldırılmasının amaçlandığı belli olmaktadır.

2.4.4. Özel Statülü Yönetimler

Fransız Anayasası’nda denizaşırı bölgeler de özel statülü yönetim olarak tanımlanmakla birlikte bu başlık altında sözü edilen özel statülü yönetimlerden anakent belediyeleri anlaşılmalıdır. Fransa’da özel statüsü bulunan anakent belediyesinin sayısı 3’tür (Paris, Marsilya ve Lyon). Bunun dışında özel statüsü bulunmayan 19 anakent belediyesi de faaliyette bulunmaktadır. Tüm bu 22 anakent belediyesinin temel ortak özelliği, birden fazla belediyeyi içinde barındırarak komünlerarası bir nitelik taşımasıdır. Paris hariç olmak üzere anakent belediyelerinin kökleri 1982 reformuna dayanır, ancak 2014 yılında yürürlüğe giren bir yasayla anakent belediyeleri “metropole” adıyla yeniden yapılandırılmıştır.

Fransa’da ilk özel statülu yerel yönetimin Paris’te kurulduğu söylenebilir. 1975’e kadar Paris’te seçim yoluyla göreve gelen bir belediye başkanı yoktu. O yıla kadar Paris’te biri yönetimden, diğeri ise kolluk işlerinden sorumlu iki vali bulunuyordu. 1982’ye kadar ise Paris’in seçim yoluyla göreve gelen bir yürütme organı bulunmuyordu. 1982’den bu yana Paris’in yürütme organı seçimle göreve gelmektedir. Güvenlik işlerinden sorumlu olan vali de belediyenin bir parçasıdır (Keleş, 2020, s. 35). Başkent olmasından da kaynaklı olarak uzun bir süre Fransa’nın diğeri illerinden farklı şekilde yönetilen Paris bu niteliğiyle özel bir statü taşımış, günümüzde ise (2016 yılından beri) Grand Paris adıyla hem ülkenin geri kalanından, hem de diğeri metropol yönetimlerinden ayrı bir yerde konumlanmıştır.

131 komünün birleşiminden oluşan Grand Paris’in merkezinde yer alan belediye Paris ilidir. Bir il olarak da Paris, Fransa’nın geri kalanından ayrıksı bir nitelik taşımaktadır. İdari anlamda Paris Belediyesi ile Paris il genel yönetimi birleşik durumdadır. Kentin tek bir meclisi vardır ve bu meclis hem belediyenin hem de ilin ortak karar organıdır. Bu meclis hem belediye meclisi, hem de il meclisi olarak toplanır. Her iki durumda da bu meclise Paris Belediye Başkanı başkanlık eder. Başkan, diğeri il belediyelerinden farklı olarak, hem belediye başkanlarına verilen yetkiyi, hem de güvenlikten sorumlu olan valinin görev alanı dışında kalan konularda birçok yetkiyi kullanmaktadır (Keleş, 2020, s. 36). Yani Paris Belediye Başkanı, yalnızca bir yerel yönetim biriminin başkanı değil, aynı zamanda yetki anlamında diğeri illerdeki yönetimden sorumlu valilerin eşdeğeri.

Paris dışında, Marsilya ve Lyon anakent belediyelerinin de özel statüsü bulunmaktadır. Marsilya merkezli olarak 92 komünün birleşiminden oluşan Aix-Marseille-Provence Metropolis de Paris gibi özel statülu yönetimdir. Fakat Lyon, Paris ve Marsilya gibi bir özel statü taşımamakta, Lyon’un farklılığı Lyon Metropolü’nün

komünlerarası bir birim olarak değil, bölgesel topluluk olarak kurulmasından kaynaklanmaktadır.

Marsilya ve Lyon anakent belediyeleri, Paris'teki gibi il genel yönetimiyle birleşmiş durumda değildir. Paris'in kendisine özgü olan bu durum, özel statülü Paris Şehri'nin Paris Belediyesi ve Paris ili yerine kurulması şeklinde açıklanmaktadır (Code général des collectivités territoriales, 2019). Paris'in Marsilya ve Lyon'dan da farklı olan statüsü başkent olmasından kaynaklıdır. Marsilya'nın özel statüsü ise metropoliten alanın altı komünlerarası bölüme ayrılmasından kaynaklanır. Diğer anakent belediyeleri kendi içlerinde tüm belediyeleri (komünleri) birleştiren tek bir komünlerarası birimken Marsilya'da altı farklı komünlerarası birliğin bir araya gelerek bir metropoliten alanı oluşturması söz konusudur. Paris, Marsilya ve Lyon anakent belediyeleri, genel olarak diğer anakent belediyeleriyle aynı görev ve yetkilere sahiptir. Ancak Paris'te anakent belediye başkanı, bir anlamda Paris'in valisi de sayıldığından diğer illerde valilere ait olan görevleri üstlenir ve yetkileri kullanır.

2.5. Anakent Belediyelerinin ve İl Yerel Yönetimlerinin Bölge Yerel Yönetimleri Açısından Konumu

İl yerel yönetimlerinin bölge yerel yönetimlerinin karşısındaki konumuna bakıldığında aralarında herhangi bir hiyerarşi veya vesayet ilişkisinin bulunmadığı görülür. Yani ne il bölgeye, ne de bölge ile bağlıdır. Aksine, bölge yönetimlerinin kuruluşunda il yönetimlerine rakip bir birim yaratılmaya çalışıldığı izlenimi vardır. Bu nedenle bölge yönetimleri kurulurken oluşturulan mevzuatta geleneksel yerel yönetim birimlerini koruyan hükümler de konulmuştur (Keleş, 2020, s. 50). Bu bağlamda anakent belediyelerinin de bölge yerel yönetimleriyle hiyerarşik bir ilişkisinin ya da vesayet ilişkisinin kurulduğu görülmemiştir. Zaten iki yerel yönetim birimi arasında bir vesayet

ilişkinin bulunması da söz konusu olamaz. Böyle bir vesayet ilişkisi ancak eyalet benzeri bir bölgesel yapı ile yerel yönetimler arasında kurulabilir. Fransa'daki bölgesel örgütlenme ise yerel yönetim birimleri oluşturma şeklinde gerçekleştirilmiş, devletin statüsünü etkileyecek bir değişiklik yapılmamıştır.

Fransa'nın ademimerkezileşme sürecinde ortaya çıkan anakent belediyelerinin bölge yönetimleriyle ilintili olmaması beklenen bir durumdur. Çünkü, zaten merkezi yönetimin etkisinden arındırılmaya çalışılan alt yönetim birimlerinin başka bir basamaktaki yönetim birimine bağlı kılınması, ademimerkezileşme sürecinin amacından sapılması anlamına gelecektir. Nitekim bölge yönetimlerinin kuruluşunda da merkezi yönetimin vesayet yetkisini bölgelere aktarmak gibi bir amaç benimsenmemiştir.

Diğer yandan anakent belediyelerinin metropol esasına dayanan yerel yönetim birimleri olduğu unutulmamalıdır. Her şeyden önce belediye kent yönetimi demektir. Tarihsel olarak da, günümüzde yaygın olan anlayışa göre de belediye, kent merkezinden çevreye doğru yayılan kentsel alandan sorumludur. Metropol kavramı söz konusu olduğunda da yayılarak büyüme sonucunda birleşmiş ya da çevredeki yörekentleri içine almış olan ve adeta tek bir kent durumuna gelmiş olan kentlerin oluşturduğu alan kentsel alan olarak kabul edilir. Bölge yerel yönetimleri ise sınırları merkezi yönetim tarafından yapay şekilde çizilmiş olan alanlara dayanır. Mekâna dayanan bu temel farklılıktan dolayı anakent belediyeleri ile bölge yerel yönetimleri arasında doğrudan bir ilişki kurmak çok mümkün gözükmemektedir.

3. 2003 REFORMU SONRASI FRANSA MODELİNİN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

3.1. Türkiye'nin İdari Yapısı ve Fransa'yla Benzerlikleri

Türkiye Cumhuriyeti, Fransa gibi üniter bir devlettir. Bu benzerlik elbette bir tesadüf değildir. Zira Türkiye'nin idari yapısı oluşturulurken büyük ölçüde Fransa'nın idari yapısından yararlanılmıştır. Örneğin; Türkiye'nin idaresi yetki genişliğine dayanan illere ayrılacak şekilde oluşturulurken Fransa'daki idari yapı örnek alınmıştır. Türkiye'de illerin 1864 yılındaki Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi ile kurulduğu göz önünde bulundurulduğunda Fransa'yı örnek alma durumunun sadece Cumhuriyet dönemiyle sınırlı olmadığı, Osmanlı'nın son dönemlerinden beri böyle bir anlayışın var olduğu anlaşılmaktadır.

Tanzimat Dönemi'nde yürürlüğe giren bu il düzenlemesinin, Fransa'nın 1789 Devrimi sonrası merkeziyetçiliğe dayanan il düzenlemesine benzerliğinin bir sebebi de Fransa'daki bu denemenin, dar alanda örgütlenen sayıca çok, boyut olarak küçük ve parasal açıdan güçsüz birimlerin katı merkeziyetçiliğe en uygun birimler olduğunu göstermesidir (Ortaylı, 2008, s. 496). Bu nedenle Türkiye'nin Fransa'nın merkeziyetçiliğini örnek almasının bir sonucu, Fransa'nın il sistemini de örnek almak olmuştur.

Türkiye'nin üniter niteliği, Anayasa'nın 123. maddesinde "idarenin bütünlüğü" ilkesiyle netleştirilmiştir. Bu ilke doğrultusunda idarenin kuruluşu merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılmıştır. Yerinden yönetim geniş bir kavram olup hizmet bakımından yerinden yönetim birimleri olarak da bilinen ve belli ölçüde özerkliği olan, kamu tüzel kişiliğine sahip kurumları ve kuruluşları da içine alır. Bununla birlikte yerinden yönetimin diğer ayağı yer bakımından yerinden yönetim birimleri olarak da

adlandırılabilen yerel yönetimlerdir. Türkiye’de yerel yönetimler Anayasa’nın 127. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla. Belli ölçüde özerklik tanınan ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet yetkisinin olduğu Anayasa’nın aynı maddesiyle düzenlenmiştir.

Türkiye’de merkezi yönetim, merkez (başkent) örgütü ve taşra örgütü olarak ikiye ayrılır. Taşra örgütü ise genel olarak iller ve ilçeler şeklinde bölümlense de bazı durumlarda bölgesel nitelikte taşra birimleri de kurulabilmektedir. Bölgesel örgütler, olağanüstü durumlar için belli bir süreliğine kurulan örgütler (Olağanüstü Hâl Bölge Valiliği) olduğu gibi yerine getirdiği kamu hizmetinin niteliği gereği bakanlıklara ve diğer kamu kurumlarına bağlı olan ve süreklilik taşıyan birimler de olabilir. Ticaret Bakanlığı’na bağlı gümrük ve dış ticaret bölge müdürlükleri, Karayolları Genel Müdürlüğü’ne bağlı karayolları bölge müdürlükleri bunlardan birkaçıdır.

Yerel yönetimler Anayasa’da da belirtildiği üzere iller, belediyeler ve köyler olarak üçe ayrılır. Her üç basamak da ayrı yasalarla düzenlenirler. Belediyeler de; büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri olarak farklılaşmaktadır. Yine bu farklı nitelikteki belediyeler için farklı hukuki düzenlemeler bulunmaktadır. Bir yerel yönetim birimi olarak iller, yani il özel yönetimleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile, köyler ise 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. Belediyeleri ilgilendiren tek bir hukuki düzenleme yerine her bir belediye türü için farklı hukuki düzenlemeler yürürlükte. İl, ilçe ve belde belediyeleri için 5393 sayılı Belediye Kanunu ve anakent belediyeleri için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediyeleri şekillendiren temel nitelikte düzenlemelerdir.

Türkiye’de merkezi yönetim ve yerinden yönetim arasındaki ayrım, yönetim biriminin merkezde ya da yerelde olması gibi basit bir kriterle yapılamaz. Mesela başkent

Ankara’da bulunmakla birlikte ülkenin tamamına hizmet götürmekle yükümlü olan bazı kurumlar merkez örgütünün içinde olmaması itibarıyla merkezi yönetimin değil, yerinden yönetimin bir parçasıdır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve üniversiteler bunlara örnek olarak verilebilir. İllerde kurulan valilikler ve ilçelerde kurulan kaymakamlıklar da başkent dışında bulunup sadece sorumlu olduğu alana hizmet götürmekle yükümlü olsa da merkez örgütünün içinde yer alması ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmaması itibarıyla yerinden yönetimin değil, merkezi yönetimin parçasıdır. Aslında merkezi yönetim ve yerinden yönetim arasındaki ayrım, bir kurumun devlet tüzel kişiliğinin içinde bulunması ya da ayrı bir kamu tüzel kişiliği taşıması, diğer kurumlarla vesayet ilişkisi ya da hiyerarşi ilişkisi kurması, bütçesinin nasıl oluştuğu, gelirlerini hangi yolla elde ettiği gibi kriterlere göre net bir şekilde yapılabilmektedir.

3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihi ve Yerel Yönetim Reformları

Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihi Osmanlı Devleti’nin son dönemlerine dayanır. 1857 yılında, bugün İstanbul’un Beyoğlu ilçesine denk düşen bir alanda kurulan Altıncı Dâire-i Belediye, Türkiye’de kurulan ilk belediye olarak kabul edilmektedir. 1855’te kurulmuş olan İstanbul Şehremaneti’nin 1857’de on dört daireye ayrılmasıyla kurulan Altıncı Daire, farklı bir model uygulanması nedeniyle belediye olarak tanımlanmaktadır. Değerli taşınmazların olduğu bu alanda kurulan ilk belediyenin adının “Altıncı Daire” olması, Paris’te “sixième arrondissement” olarak adlandırılan Altıncı Bölge’nin örnek alınmasından kaynaklanmaktadır. Altıncı Daire’nin başarılı olması durumunda bu modelin diğer dairelere de uygulanması öngörülmüştür (Toprak, 1993, s. 220).

1876 yılında Kanun-ı Esasi’nin yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra 1877 yılında İstanbul için Dersaadet Belediye Kanunu, İstanbul dışındaki belediyeler için ise Vilayet

Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunlar 1930 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (Gözler, 2019, s. 4-5). Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul’da on dört olan dairenin sayısı yirmiye çıkarılmış ve hepsi Altıncı Daire gibi belediyeye dönüştürülmüştür. Şehremini ve Şehremaneti Meclisi ise bu daireler üzerinde bir üst düzey olarak kurulmuştur. Yani İstanbul Şehreminliği örgütü iki düzeyli bir federatif yapı niteliği taşımıştır (Keleş, 2019, s. 159). Dersaadet Belediye Kanunu ile Altıncı Daire’deki modelin İstanbul geneline uygulanması ise Altıncı Daire uygulamasının başarılı olarak kabul edildiğini göstermektedir.

Cumhuriyet döneminde belediyeler için yapılan ilk kanun 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur. Anayasa’da sayılan yerel yönetim birimlerinin bir diğeri olan köylere ilişkin kanun, 1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu’dur. Bu kanun, değişikliklerle birlikte hâlen yürürlükte dir. Cumhuriyet döneminde il özel yönetimlerine ilişkin 2005 yılına kadar özel bir kanun çıkarılmamış, 1913 yılında yürürlüğe girmiş olan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu uzun bir süre yürürlükte kalmıştır.

Türkiye’de, Cumhuriyet döneminin ilk yıllarından itibaren 2004 yılına kadar genel olarak geniş kapsamlı bir yerel yönetim reformu gerçekleşmese de yerel yönetim reformlarına yönelik çabalar ve yeni yerel yönetim birimlerinin kurulması da söz konusu olmuştur. Örneğin Türkiye’nin ilk anakent belediyeleri, diğer adıyla büyükşehir belediyeleri, 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile kurulmuştur. İlk önce Ankara, İstanbul ve İzmir’de olmak üzere kurulan anakent belediyelerinin sayısı yeni düzenlemelerle birlikte aşama aşama üçten otuza çıkarılmıştır.

2004 yılına kadar yerel yönetim reformu çabalarının ise 1960’tan sonra planlı kalkınma dönemiyle başladığı söylenebilir. Devletin planlı kalkınmayı benimsemesiyle

birlikte bu kalkınma gereksinimlerini sağlamak amacıyla yerel yönetim yapısının geliştirilmesi amaçlanmıştır (Keleş, 2019, s. 485). Bu çerçevede ilçe parlamentosu, il parlamentosu, bölge parlamentosu, semt belediyeleri, yerel hükümet niteliğinde anakent belediyeleri, seçimle oluşan bölge yönetimleri gibi çeşitli öneriler de getirilmiştir (Keleş, 2019, s. 510-518). Yine de tüm öneriler ve çabalara karşın uygulamaya yönelik bir değişim olmamıştır.

2004 yılına gelindiğinde ise Türkiye’de 2005 yılında da devam edecek olan bir yerel yönetim reformu başlamıştır. Bu reformun başlatılmasında AB üyeliği için Kopenhag Kriterleri’ne uyum sağlama ve üyelik müzakerelerinde ilerleme kaydetme isteği etkili olmuştur. (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 303). Bu reform kapsamında önce 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile anakent belediyelerinin yetkileri artırılmıştır. 2005 yılında ise 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılarak anakent belediyeleri dışında kalan tüm il, ilçe ve belde belediyelerinin görev ve yetkileri yeniden tanımlanmıştır. Bu iki kanunla birlikte belediye başkanları güçlendirilmiş, belediyelerin özerkliği artırılmış ve halkın katılımı sağlanmıştır (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 303-304). 5216 sayılı yasanın getirdiği bir diğer önemli özellik ise ilçe kurulmasına gerek kalmadan kurulan, ancak anakent ilçe belediyeleriyle aynı statüde olacak ilk kademe belediyelerinin kurulmasıdır.

2005 yılında ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir. Cumhuriyet döneminin başlangıcından beri il özel yönetimlerine ilişkin olarak çıkarılan ilk kanunla valinin il özel yönetimleri üzerindeki vesayetinin azaltılması başta olmak üzere il özel yönetimlerinin özerkliğini artıracak düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin en önemlilerinden biri; Fransa’da da yapılmış olan, il genel meclisi başkanlığı görevinin validen alınıp meclis üyeleri tarafından seçilecek bir üyeye verilmesi yönündeki değişikliktir. Yine il genel meclisi kararlarının vali onayına bağlı olması kuralının kaldırılması da başka bir önemli değişikliktir.

2004-2005 reformlarından daha sonra 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile büyükşehir yapılan belediyeler içinde kalan belde belediyeleri kaldırılmış, ilk kademe belediyeleri ise ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür (Koçak ve Ekşi, 2010, s. 304). 2008 yılından sonra son olarak 2012 yılında, Bütünşehir Yasası olarak da bilinen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulmasına Dair Kanun ile anakent belediyelerinin sayısı otuza çıkarılmış ve anakent belediyeleri il genelinden sorumlu hâle getirilmiştir.

6360 sayılı yasanın başka önemli sonuçları da olmuştur. Anakent belediyelerinin il genelinden sorumlu tutulmasıyla yetinilmemiş, bu illerdeki il özel yönetimlerinin hukuki varlığına da son verilmiştir. Fakat kapatılan il özel yönetimlerin görev ve yetkileri anakent belediyeleri yerine valiliklere bağlı olarak kurulan YİKOB'lara aktarılmıştır. Ayrıca anakent belediyelerinin sınırları içinde kalan belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış, bunlar yerel yönetim birimi olmayan mahallelere dönüştürülmüştür.

3.3. Türkiye’de Uygulanan Fransız Yerel Yönetim Modeli

Fransız Devrimi ve Napolyon dönemiyle şekillenmiş olan Fransız yerel yönetim modeli yalnızca Fransa’yla sınırlı kalmamış, merkezîyetçi anlayışa sahip diğer ülkeleri de etkilemiştir. Birçok ülke kendi yerel yönetim yapılarını oluştururken Fransız yerel yönetim modelini esas almıştır (Koç, 2016, s. 99). Türkiye de bu ülkelerden biri olmuştur.

Gözler, Fransa’daki Belediye Teşkilatı Hakkında Kanun ile Türkiye’de 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu’nu karşılaştırarak, Türkiye’nin 1580 sayılı yasayı hazırlarken belediye organlarının kuruluş ve işleyişleri, görev ve yetkileri,

Çalışma usulleri ve kararların kesinleşmesine kadar birçok konuda Fransa'yı örnek aldığını belirtmiştir (Gözler, 2019, s. 1-24).

Türkiye, Fransız yerel yönetim modelinden yararlanan bir ülke olarak merkeziyetiliğın baskın olduğu bir yerel yönetim sistemini inşa etmiştir. Türkiye'nin gerçekleştirdiğı yerel yönetim reformlarıyla yerel anlamda demokratikleşme adımları atılsa da Türk yerel yönetim sisteminin hâlen merkeziyetçi olduğunu söylemek mümkündür. Fransa'nın yerel yönetimler tarihi ve reformları incelendiğinde ise Türkiye'nin de Fransa'yı takip ettiğı görülür. O yüzden Türkiye ile Fransa arasında yerel yönetim sistemleri açısından bir benzerlik uzun süre devam etmiştir. Fakat bu benzerlik, yerel yönetim birimlerinin basamaklandırılması açısından günümüzde geçerli değildir. Öncelikle Fransa'da bulunan bölge yerel yönetimleri Türkiye'de mevcut değildir. Fakat yerel yönetim basamakları arasındaki ilişkiler göz önünde bulundurulduğunda yine bir benzerlik olduğu görülecektir.

Fransa'da bölge yerel yönetimleri ile il yerel yönetimleri ve belediyeler arasındaki ilişkinin bir bağımlılık taşıması ve iş birliği düzeyinde kalmasının bir benzeri olarak Türkiye'de de anakent belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında vesayet ilişkisi ya da hiyerarşik ilişki bulunmamakta, belediyeler arasındaki ilişki iş birliği düzeyinde tutulmaktadır. Ancak anakent belediyelerinin anakent ilçe belediyeleri üzerinde 5216 sayılı yasaya göre imar denetim yetkisi de vardır. İl özel yönetimleri ile il-ilçe belediyeleri ve köyler arasında da vesayet ilişkisi veya hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır. Belediye sınırları içerisinde köy olamayacağı için de köyler ile belediyeler arasında bir ilişkiden söz etmek de mümkün değildir.

Belediyeler dışında il özel yönetimleri bakımından da Türkiye'nin Fransa'yı örnek aldığı söylenebilir. Fransa'da il sisteminin il yerel yönetimlerinin kurulmasına yol açması gibi Türkiye'de de il sisteminin getirilmesinden sonra 1913 yılında il özel

yönetimleri kurulmuştur. Hatta il genel meclisinin başkanlığı görevinin validen alınıp meclis tarafından seçilecek bir üyeye verilmesinde bile Fransa takip edilmiştir. 6360 sayılı yasayla 30 ilde il özel yönetimlerinin kaldırılmasına kadar bu benzerlik devam etmiştir. Diğer yandan köylerde de aynı durum söz konusudur. Fransa’da köyler belediye niteliği taşıırken Türkiye’nin 51 ilinde köyler belediyeden ayrı bir yerel yönetim birimi sayılmakla birlikte 442 sayılı Köy Kanunu ile köy yönetimlerine önemli yetkiler verilmiştir. Ancak anakent belediyesi olan 30 ilde köyler de mahalleye dönüştürülmüş olduğundan bunların yerel yönetim birimi olma nitelikleri sona ermiştir. Bu açıdan Türkiye ile Fransa arasında kısmi bir benzerlik söz konusudur.

3.4. Türkiye’de Bölge Yönetimi

Türkiye, idarenin bütünlüğü ilkesine dayanan üniter bir cumhuriyettir. Anayasa’da idari anlamda bölge kavramına doğrudan yer verilmemekle birlikte, Anayasa’nın 126. maddesindeki “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir.” ifadesi bölge kavramına işaret etmektedir. Bu doğrultuda çeşitli niteliklerde, bölge yönetimi olarak adlandırılabilen yönetim kademelerinin varlıkları söz konusudur. Ancak bunlar, Anayasa’nın 127. maddesine uygun olarak, karar organları seçimle oluşturulan yönetimler olmadıkları için yerel yönetim birimi de değildir.

3.4.1. Merkezi Yönetimin Bölgesel Taşra Örgütlenmesi

Türkiye’de merkezi yönetim, taşra örgütü aracılığıyla illere, iller de ilçelere bölünmüştür. Anayasa’da Türkiye’nin illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrıldığı belirtilmektedir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ise illeri ilçelere ayırmaktadır. Genel olarak

merkezi örgüt, iller ve ilçeler olarak sıralanan bir hiyerarşi bulunmaktadır. Fakat bazı sebeplerle dönem dönem merkezi örgüt ve il arasında bir basamak olarak bölgesel taşra örgütlenmeleri de söz konusu olmuştur. Anayasa'nın 126. maddesi, birden çok ili içine alan merkezi yönetim örgütleri kurulabileceğini belirtmektedir. 1987-2002 yılları arasında Doğu Anadolu Bölgesi ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki bazı illeri içine alan Olağanüstü Hâl Bölge Valiliği buna bir örnektir. Olağanüstü Hâl Bölge Valiliği, merkezi yönetimin taşra uzantısı olarak görev alanında olan illerde olağanüstü hâli uygulamakla görevliydi. Bunun dışında bakanlıklar aracılığıyla belli bir kamu hizmetini görmek üzere bölge müdürlükleri de sürekli olarak varlığını sürdürmektedir.

Uygulamaya geçmiş olan bu örneklerle ek olarak uygulanamamış bir örnekten de bahsedilmesi gerekir. 1982 Anayasası'nın da birden çok ili içine alan merkezi yönetim örgütleri kurulmasını mümkün kılmasıyla birlikte Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Ankara, İstanbul, İzmir, Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri ve Konya'da bölge valiliklerinin kurulması öngörülmüştü. Bölge valiliklerinin kurulmasındaki temel amaç, kamu düzenini sağlamakla birlikte bölgelerin kalkınmasına katkı sağlamaktı. Fakat 1983'te yapılan genel seçimle göreve gelen hükümet tarafından bu kararnamenin yürürlüğe girmesi önlenmiştir (Keleş, 2019, s. 201).

Türkiye'de merkezi yönetimin taşra örgütü devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alır ve başkent örgütünün hiyerarşik denetimine tabidir. Taşra örgütünün içindeki birimler, mevzuatla belirlenen kamu hizmetleriyle birlikte hiyerarşik olarak daha üst birimlerin verdiği görevleri yerine getirir. Mali açıdan öz kaynağa sahip olmayan bu birimler hizmet giderlerini merkezi bütçeden karşılarlar.

3.4.2. Bölge Kalkınma İdareleri

Türkiye’de bölgesel eşitsizlikler, her zaman bir sorun olagelmıştır. Devlet ve hükümetler bu soruna kayıtsız kalamamıştır. Bölgelerarası dengesizlikleri gidermek ve dengeli kalkınmayı sağlamak amacıyla, Türkiye’nin üniter yapısına zarar vermeyecek şekilde ve merkezi yönetimin kontrolünün altında bu sorunu çözmek üzere çeşitli politikalar geliştirilmiştir. Bu politikalardan en işlevsel olanlarından biri bölge kalkınma idarelerinin kuruluşu olmuştur. Türkiye’de Doğu Anadolu Projesi (DAP) Bölge Kalkınma İdaresi, Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma İdaresi, Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi ve Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi olmak üzere 4 bölge kalkınma idaresi vardır (Yatırımcı Sözlüğü, 2023). Bölge kalkınma idareleri, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

Türkiye’nin ilk bölgesel kalkınma projesi olan GAP; Şanlıurfa, Mardin, Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır, Siirt, Şırnak ve Batman illerini içine alan bölgede altyapı, tarım, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlık vb. alanlarda bölgesel kalkınmayı sağlama amacıyla oluşturulmuştur (Keleş, 2019, s. 201-202). GAP Bölge Kalkınma İdaresi ise 1989 yılında kurulmuştur. Diğer bölgesel kalkınma projeleri de GAP’a benzer amaçlarla oluşturulmuştur. Diğer üç bölgesel kalkınma projesinin bölge kalkınma idareleri ise 2011 yılında kurulmuştur. Bu projelere gerekli görüldüğü durumlarda yeni iller de dahil edilebilmektedir.

3.4.3. Kalkınma Ajansları

Türkiye’de bölgesel dengesizlikleri gidermek amacıyla izlenen politikalarda bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması önemli bir gelişme olmuştur. Avrupa ülkelerinde 1950’lerde kurulmaya başlanan kalkınma ajansları, Türkiye’de ancak 2000’li

yıllarda kurulabilmiştir. Bölgesel kalkınmayı sağlamak için planlı ekonomiye geçilen 1962 yılından beri çalışmalar yapılsa da kalkınma ajansları eksenli çalışmalar AB üyelik süreci ile birlikte hız kazanmıştır (Eren ve Cidecigiller, 2011, s. 396-397). Kalkınma ajanslarının çoğunluğunun bölgesel düzeyde faaliyet gösterdiği bilirse de kalkınma ajanslarının büyük bir kısmı merkezi yönetim tarafından kurulmaktadır (Taştekin, 2018, s. 79). Türkiye’de de İBBS (İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması) ya da NUTS olarak adlandırılan sınıflandırmaya göre Düzey 2’de belirlenen 26 bölgede 26 kalkınma ajansı kurulmuştur (Kalkınma Ajansları, 2023). 26 kalkınma ajansından 3’ü (Ankara Kalkınma Ajansı, İstanbul Kalkınma Ajansı, İzmir Kalkınma Ajansı) tek bir ilde kurulmuştur. İlk kez 2006 yılında kurulan kalkınma ajansları, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Önce Devlet Planlama Teşkilatı’na bağlı olan, daha sonra DPT yerine kurulan Kalkınma Bakanlığı’na bağlanan bölgesel kalkınma ajansları, günümüzde bölge kalkınma idareleri gibi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na bağlıdır. Kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri, bölgesel kalkınmayı doğrudan yönetmekten çok, bölgesel kalkınmayı amaçlayan diğer yönetim birimlerine destek sağlama üzerinedir.

Türkiye’nin üniter yapıya sahip olmasından dolayı özellikle milliyetçi veya merkezîyetçi kesimlerin, kalkınma ajanslarının yerelleşmeyi artıracak ve üniter yapının bundan zarar göreceği düşüncesi kalkınma ajanslarına karşı bir ön yargı oluşturmuştur (Özmen, 2008, s. 335). Ayrıca bu kesimler tarafından kalkınma ajanslarının yerel yönetimlere fazla yetki ve güç devri verilmesine, bunun sonucunda üniter devlet yapısının zayıflamasıyla eyalet sistemine ve federal devlet oluşumuna sebep olabileceği de düşünülmüştür (Berber ve Çelepçi, 2005, s. 154). Fakat bu ön yargıların yersiz olduğu, 20 yıla yakın bir tarihi olan bölgesel kalkınma ajanslarının bugüne kadar herhangi bir bölgecilik akımının güçlenmesine neden olmamasıyla anlaşılmaktadır.

Kalkınma amacıyla yapılacak her türlü bölgesel çalışmayı ülkenin bölünmesine yol açabileceği ya da federal devlet yapısına zemin hazırlayacağı düşüncesiyle değerlendirmek bilimsel açıdan doğru değildir. Fakat kalkınma ajansları, bölgesel kalkınmayı merkezi yönetimin dışında, özel sektöre dayalı bir şekilde gerçekleştirmeyi öngörmektedir (Keleş, 2019, s. 206). Kalkınma ajanslarının gerçekten de bir özel sektör kurumu niteliği vardır. Bu nedenle kalkınma ajanslarının tek bir merkezden yönetildiğini söylemek de zordur. Kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınmaya ne kadar katkı sağladığı ise her bir kalkınma ajansının ayrı ayrı değerlendirilmesiyle tespit edilebilir.

3.5. Türkiye’de Anakent Yönetimi

Türkiye’de anakent yönetimleri, büyükşehir belediyeleri olarak kurulmuştur. İlk aşamada 1984 yılında, Anayasa’nın 127. maddesinin de olanaklı kıldığı şekilde büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilmesi kapsamında İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere üç kentle sınırlı olan büyükşehir belediyelerinin sayısı kademeli olarak artırılmış, 2012 yılı itibarıyla sayısı otuza ulaşmıştır. Başlangıçta yalnızca kent merkezi olan büyükşehir belediyelerinin sınırları da yine kademeli olarak genişletilmiş, en sonunda 2012 yılında bulunduğu ilin mülki idari sınırlarıyla karşılaştırılarak bir anlamda il özel yönetimlerinden farklı bir statüye sahip il yerel yönetimleri hâline getirilmiştir. Aslında kent yönetimi anlamına gelen belediye sözcüğünün artık ülkenin idari bir parçasının yönetimleri için de kullanılması, üstelik bunların bu illerde il özel yönetimlerine son verilerek yapılması, büyükşehir belediyesi kavramını tartışmaya açmış, ek olarak Türkiye’de bölgesel yönetimlere dayanan bir yerel yönetim sistemine gidilmekte olduğu düşüncelerini uyandırmıştır. Bu illerde yerel yönetim niteliği taşıyan il özel yönetimlerinin kaldırılması da bu düşünceleri destekleyen bir etken olmuştur.

6360 sayılı yasa ile sayısı otuza çıkarılan ve bütünşehirleştirilen anakent belediyeleri, bu kanunla yetki alanı bakımından daha güçlü bir duruma gelmemiştir. Çünkü bu kanundan önce il özel yönetimlerine ait olan yetkiler anakent belediyelerine değil, valiliklere bağlı olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına (YİKOB) aktarılmıştır. Bu nedenle anakent belediyelerinin, il özel yönetimlerinin yerine geçtiğini söylemek pek mümkün değildir. Ancak daha önce il özel yönetimlerine ait olan kırsal alana ilişkin görevlerin artık anakent belediyeleri tarafından üstlenilmesi, bu noktada anakent belediyelerinin, il özel yönetimlerinin bir fonksiyonunu devraldığını göstermektedir.

Anakent belediyesinin başkanı seçimle göreve gelir. Anakent belediyesinin karar organı olan büyükşehir (anakent) belediye meclisinin üyeleri ise, o ildeki ilçelerin nüfuslarına ve siyasi partilerin aldıkları oya oranla belirlenen ilçe belediye meclis üyeleridir. Yani anakent belediyelerinin karar organları dolaylı da olsa seçimle göreve gelir. Anakent belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belirlenmiştir. Anakent belediyelerinin görevleri, yasada açıkça sayılmakla birlikte genel olarak yerel hizmetler için yatırım ve finansman sağlamak, planlama, yolların yapılması ve çevrenin korunması gibi büyük ölçekli hizmetlerdir (Keleş, 2019, s. 334).

Türkiye’de anakent belediyeleri sistemi içindeki en önemli unsurlardan biri de anakent ilçe belediyeleridir. Anakent ilçe belediyeleri, diğer 51 ilde yer alan ilçe belediyelerinden farklıdır. 51 ildeki ilçe belediyeleri herhangi bir anakent belediyesinin sınırları içinde olmadığı için 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda tanımlanan yetki, görev ve sorumlulukları kullanırlar. Bununla birlikte anakent ilçe belediyeleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çerçevesinde anakent belediyesi tarafından kendisine devredilen görevleri de yerine getirir. Ayrıca imar planları başta olmak üzere birçok konuda ilçe belediyelerinin uygulamaları, içinde bulunduğu anakent belediyesinin

onayına veya denetimine bağı kılınmıştır. Bu da anakent belediyesi ile anakent ilçe belediyesi arasında bir tür denetim ilişkisi olduğuna işaret etmektedir (Zengin, 2014, s. 106-107). Elbette bu denetim yetkisi, merkezi yönetimin anayasal olarak hüküm altına alınmış idari vesayetinin yanında oldukça sınırlı kalmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, sözü edilen denetim yetkisini imar alanında açık bir şekilde vermektedir. Anakent belediyeleri bu yetki çerçevesinde, anakent ilçe belediyelerine imar konusundaki eksikliklerini ve aykırılıklarını gidermesi için üç aylık bir süre verir. Anakent ilçe belediyesinin bu süre içerisinde eksiklikleri ve aykırılıkları gidermemesi durumunda anakent belediyesi bunları doğrudan giderme yetkisine sahip olur.

3.6. Fransa’da 2003 Reformu Sonrası Yerel Yönetim Sistemi ile Türkiye Yerel Yönetim Sisteminin Karşılaştırılması

Esas olarak Türk yerel yönetim sisteminin Fransız yerel yönetim sistemiyle benzer olduğu gerçeği net olarak ortada olsa da, Fransız yerel yönetim sisteminin çeşitli yerel yönetim reformlarından sonra 2003 yılında aldığı şeklin Türk yerel yönetim sisteminden farklı olması, iki sistem arasında bir karşılaştırma yapılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Çünkü Fransa yerel yönetim reformları konusunda cesur adımlar atmışken Türkiye bu konuda daha temkinli olmayı seçmiş ve yerel yönetim sistemini oluşturan anlayıştan çok uzaklaşmamıştır.

Fransa ve Türkiye arasındaki idari yapı benzerliği ortada olsa da aslında iki ülke birbirlerinden çok farklıdır. Öncelikle Fransa gelişmiş bir ülke özellikleri gösterirken Türkiye gelişmekte olan bir ülke görüntüsü vermektedir. Ayrıca her iki ülke kendi idari yapılarında farklı gerekçelerle değişime gitmiştir. Çıkış noktası aynı olsa da bu iki ülkenin farklı yollar izlemeleri iki ülkeyi idari yapı açısından birbirinden ayırmıştır. Özellikle Türkiye’nin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi Fransa ve Türkiye arasındaki

idari yapı ayrışmasında önemli bir kırılma noktası olmuştur (Dur ve Parlak, 2020, s. 297). Çünkü cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Fransa'daki ademimerkezileşmenin aksine merkeziyetçiliği derinleştiren bir sistemdir. Aslında Fransa'nın idari yapısında cumhurbaşkanı oldukça önemli olsa da Türkiye'de cumhurbaşkanının idare içindeki konumunun güçlendirilmesi bundan farklı bir sonuçtur.

Yerel yönetim reformları açısından inceleme yapıldığında yine bazı farklılıklar göze çarpmaktadır. Örneğin; Fransa, yarı başkanlık sistemine geçişi sağlayan Beşinci Cumhuriyet Anayasası'nın kabulünden bu yana yerel yönetimleri, özellikle de bölge yönetimlerini güçlendirirken Türkiye büyükşehir belediyelerini güçlendirme yoluna gitmiştir. Fransa her geçen gün yerel yönetimlere yetki devri anlamında yasal düzenlemeler yaparken Türkiye 2004 ve 2005 reformlarıyla önemli düzenlemeler yapmış, bunun dışında 6360 sayılı yasayla büyükşehirlere yetki devri yapmıştır. Bu da yerellik noktasında birçok eleştiriye maruz kalmıştır (Dur ve Parlak, 2020, s. 298).

Fransa'nın 2003 yılı sonrası yerel yönetim sistemine bakıldığında en baskın unsurun bölgeselleşme olduğu görülür. İl yönetimlerinin ve belediyelerin aşama aşama özerkleştirilmesi bir yana, Fransa gibi merkeziyetçi kökleri olan bir ülkede siyasi özerkliğe sahip bölgelerin kurulması Fransa tarihi açısından büyük bir olaydır. Dolayısıyla Fransa'nın 2003 yılı sonrası yerel yönetim sisteminin Türkiye üzerindeki uygulanabilirliği, mevcut yerel yönetim birimlerinin idari, siyasi ve mali yetkilerinin genişletilmesi olasılığıyla birlikte Fransa'daki gibi bölgesel ölçekte yerel yönetim birimlerinin kurulmasının ne kadar mümkün olduğuyula açıklanmalıdır. Türkiye'deki anakent belediyeleri, ölçeğinin genişlemesi bakımından Fransa'daki bölge yerel yönetimlerine ya da il yerel yönetimlerine dönüştürülmesi bu çerçevede olanaklı görülmektedir.

Diğer birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi Fransa’da da bölgesel yönde taleplerini öne çıkaran bölgeci hareketler bulunmaktadır. Fransa’daki bölgeci hareketlerin İskoçya’daki veya Bask Ülkesi’ndeki gibi önemli düzeyde bir etki alanı yoktur. Yine de Fransa’da bölgeci geçmişe sahip, kendine özgü etnik veya bölgesel kimliği olan bazı bölgeler vardır (Schrijver, 2004, s. 187). Dini, etnik veya kültürel olarak homojen olmayan tüm ülkelerde olduğu gibi Fransa’da da ulus altı farklılıktan kaynaklanan taleplere dayanan hareketler bulunmaktadır. Bahsedilen farklılık, talepte bulunan topluluğun bir bölgeyle özdeşleşmesi durumunda bölgeci bir niteliğe bürünebilir. Bu durumda ortaya çıkan hareketlerin bölgeci olduğu söylenebilir. Bunun Fransa’da en bilinen örneği Korsika olmakla birlikte Bretonya, Oksitanya, Fransa Bask Ülkesi gibi coğrafi bölgelerde de bu tür akımlar faaliyettedir.

Bölgeci hareketler adı üstünde belirli bir bölgeye dayanır. Üstelik bunun için merkezi yönetim tarafından oluşturulan bölgelerin varlığına gerek duyulmaz. Coğrafi olarak bir bölgenin varlığı bile bölgeci bir hareketin ortaya çıkması için yeterlidir. Nitekim Fransa’da bölgeci hareketlerin tarihi, Fransa’nın bölgeselleşme tarihinin de öncesine dayanır. Aynı şekilde Türkiye’de de henüz geniş çaplı bir bölgeselleşmeye gidilmemiş olsa da bölgeci veya ayrılıkçı akımlar bulunmaktadır. Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde bu tür akımlar görülmektedir.

3.6.1. Türkiye’de Anakent Belediyelerinin Bölgesel Niteliği

Türkiye’de otuz ile karşılık gelen otuz anakent belediyesi vardır. Bu yerel yönetim birimlerine belediye adının verilmesi ise daha önce bunların yalnızca kentsel alandan sorumlu olmalarından kaynaklanıyordu. Ancak 6360 sayılı yasayla geline nokta da anakent belediyelerinin “belediye” olma durumu da tartışılmalıdır. Çünkü anakent belediyelerinin sorumlu olduğu alan kentsel alan ve kentsel alan çevresindeki yörekentler

değil, sınırları merkezi yönetim tarafından kanunla belirtilmiş olan illerdir. Bilindiği üzere bu otuz ilde il özel yönetimleri de bu kapsamda kaldırılmıştı. Yani il özel yönetimlerinin yerini yetki anlamında olmasa da mekânsal olarak anakent belediyelerinin aldığı söylenebilir. Bu yönüyle anakent belediyeleri Fransa'daki il yerel yönetimleriyle benzerlik göstermektedir. Türkiye'nin Fransa'dan farkı, bunun ülkenin belli illeriyle sınırlı olmasıdır. Ayrıca Türkiye'de Paris, Marsilya ve Lyon benzeri özel statülü bir anakent belediyesi bulunmamaktadır. Diğer yandan, anakent belediyelerinin sayısının 81'e çıkarılarak Türkiye'de aynı statüde 81 il yerel yönetimi kurulması da tartışılan konulardan biridir. Bu durumda il özel yönetimlerinin yerini alacak şekilde, 81 ilde daha geniş yetkilere sahip il yerel yönetimleri kurulmuş olacaktır. Ancak kentsel alanlarla sınırlı tutulacak şekilde anakent belediyelerinin yeniden yapılandırılmasına da ihtiyaç duyulacaktır. Böyle bir durum gerçekleşirse Türkiye'deki il yerel yönetim yapısı, Fransa'daki il yerel yönetim yapısıyla şeklen aynı olacaktır. Bundan sonra ise il yerel yönetimlerinin yetkileri, görevleri ve merkezi yönetimin iller üzerindeki vesayet yetkisi ile birlikte valiliklere bağlı YİKOB'ların varlığı tartışma konusu olacaktır.

Türkiye'de anakent belediyesi sınırlarının il sınırlarıyla çakıştırılması uygulaması, aslında bütünşehirleşme sürecinden önce de denenmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'yla İstanbul ve Kocaeli'de anakent belediyelerinin sınırları ile il mülki idare sınırları çakıştırılmıştır. Pilot uygulama olarak görülebilecek bu düzenlemeyle söz konusu uygulamanın ülke genelinde diğer anakent belediyelerine de uygulanması fikri güçlenmiştir (Eryiğit, 2018, s. 69).

Türkiye'de bazı illerin metropoliten alan olarak birleştirilerek tek bir anakent belediyesine bağlanması da ayrıca tartışılmaktadır. Birbirleriyle komşu olan ve kendi içlerinde kentsel alanın il geneline yayıldığı İstanbul ve Kocaeli illeri buna bir örnektir. Böyle bir durumda ise Türkiye'de birden çok ili içine alan bir yerel yönetim biriminin kurulmuş olacağı, bunun da Fransa'daki bölge yerel yönetimlerine karşılık geleceği

düşünülebilir. Ancak bu türden bir yerel yönetim biriminin görev ve yetkilerinin de Fransa'daki bölge yönetimlerine tanınan yetkilere benzer nitelikte olması beklenir.

Türkiye'de metropoliten alanları ilgilendiren reformların yapılmasında Türkiye'nin metropoliten alanların dünyadaki metropoliten alanlarla rekabet edebilmesinin amaçlandığı görülür. Ancak köklü bir model değişikliğinin yapılamamış olmasının nedeni Türkiye'ye egemen olan merkeziyetçi yönetim anlayışıdır (Özgül, 2017, s. 29). Türkiye'de anakent belediyelerinin sınırları genişletilirken ve sayısı artırılırken başka bir yerel yönetim birimi olan il özel yönetimlerinin görev ve yetkilerinin, anakent belediyeleri yerine merkezi yönetimin uzantısı olan YİKOB'lara aktarılması da bu merkeziyetçi anlayışın bir sonucudur.

6360 sayılı yasayla ortaya çıkan sonuçlardan biri de yerelde merkezileşmedir. Sınırlarının genişlemesiyle farklı bir boyut kazanmış olan anakent belediyeleri, yerel ve merkez arasında bir kademe oluşturarak ilçe belediyeleri karşısında yeni bir vesayet odağı durumuna gelmiştir. Anakent belediyeleri mali açıdan güçlendirilmiş olsa da, anakent belediyesi sınırları içindeki belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması da yerelleşmeyi olumsuz etkilemiştir (Belli ve Aydın, 2017, s. 411). Türkiye'de bir yerel yönetim reformu yapılırken yerelleşmenin sağlanması için yerelde merkezileşme sorununun çözülmesi de amaçlanmalıdır.

Sonuç olarak hangi türden bir reform yapılırsa yapılsın, 81 il yerel yönetiminin (51 ildeki il özel yönetimlerinden farklı olarak) oluşturulması, birden çok ili içine alan anakent belediyelerinin kurulması ya da bu ikisinin bir arada olması, tek başına Fransa'daki bölge yönetimi sisteminin Türkiye'de uygulanmış olacağı anlamına gelmez. Genişlemeler, sınır değişiklikleri ya da anakent belediyelerinin birleştirilmesi gibi değişikliklere ek olarak bunların görev ve yetkilerini düzenleyen yasaları içerecek şekilde

geniş çaplı bir yerel yönetim reformuyla birlikte bu uygulamanın sonuçlarından söz edilebilir.

3.6.2. Türkiye’de Bölgesel Ölçekte Yerel Yönetimler Kurulmasının Olanaklılığı

Türkiye’de yerel yönetim reformlarına ve bölge yerel yönetimlerinin kurulmasına yönelik tartışmalar ve bu tartışmalar çerçevesinde şekillenen süreç de Fransa’daki yerel yönetim reformlarına paralel bir şekilde ilerlemektedir. Olası bir yerel yönetim reformuna temkinli yaklaşımlarda temel kaygının “ülkenin bölünmez bütünlüğünün bozulması” kaygısı olduğu, daha ılımlı yaklaşımlarda ise bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi ve demokrasinin güçlenmesi hayalinin etkili olduğu görülmektedir. Bu nedenle Türkiye’de kapsamlı bir yerel yönetim reformu yapılacaksa, üstelik bu reform zaten büyükşehir belediyeleri ile bir nevi temelleri atılmış olan bölge yerel yönetimlerinin kurulması şeklinde olacaksa, ülkenin bölüneceği ya da ülkenin bütünlüğünün zedeleneceği korkusu taşıyanların da büyük ölçüde ikna olması ve toplum genelinde bir mutabakat sağlanması gerekecektir. Fransa’nın da benzer bir süreçten geçerek bu reformları gerçekleştirdiği ve yerel demokrasinin güçlendirildiği, ayrıca üniter yapının sağlamlığının da zarar görmediği sonucuyla toplumun geniş bir kesiminin onayı alınabilir. Üstelik bazı kesimlerin gözünde olumsuz bir imaja sahip olan AB ve Avrupa Konseyi bölge politikalarının kesinlikle devletlerin toprak bütünlüğüne zarar verme amacının olmadığı, aksine ülkenin her bölgesinde yaşayan insanların belli bir refah seviyesinin üzerine çıkarılmasıyla bölgeci veya ayrılıkçı hareketlerin önünün kesilebileceği ve bu şekilde ülke bütünlüğünün pekiştirilebileceği gerçeğinin farkına varılması da olumlu yönde etki yaratabilir. Elbette Fransa’da olduğu gibi Türkiye’de de böyle bir değişiklik ancak anayasa değişikliğiyle olanaklı duruma gelecektir. Çünkü Anayasa’nın 126. maddesinde

birden çok ili içine alan merkezi idare örgütü kurulabileceği düzenlenmiş olsa da yerel yönetimler için böyle bir hüküm bulunmamaktadır.

Her şeyden önce, Türkiye’de Fransa’nın mevcut yerel yönetim sistemi örnek alınarak geniş kapsamda bir yerel yönetim reformu yapılacaksa, buna Türkiye’nin anayasal yapısının genel olarak uygun olduğu, Türkiye’nin idari örgütlenme tarihinin ve geçmiş yerel yönetim reformlarının da açık bir kapı bıraktığı bilinmelidir. Fakat Türk toplumunun yönetime katılma bilincinin güçlü olmaması da göz önünde bulundurulduğunda bu yönde bir çalışma ancak hükümet eliyle veya büyük siyasi partilerin uzlaşmasıyla mümkün olabilir. Ancak böyle bir konunun gündemden uzak olması, üzerinde tartışılmaması, ayrıca konjonktürel sebepler nedeniyle böyle bir konuda uzlaşmanın mümkün görünmemesi, sözü edilen olası bir reformu uzak gelecekte olanaklı olmakla birlikte yakın gelecekte olanaksız kılmaktadır.

SONUÇ

Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkide bölge kavramı önemli bir yer tutmaktadır. Bölge, kimi zaman merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bir basamak, kimi zaman yerel yönetimin bir parçası, kimi zaman merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet aracı, kimi zaman da merkezi yönetime karşı bölgeciliğin kurumsallaşması olarak ortaya çıkmıştır. Gerçek şu ki; bölge mekânsal bir kavramdır ve toplumsal sonuçları vardır. Bu nedenle bölge kavramı en merkeziyetçi devletlerde bile önemsizleştirilememiştir.

Fransa, uzunca bir süre merkeziyetçi anlayışın egemen olduğu, hatta merkeziyetçiliğiyle diğer ülkelere örnek oluşturan bir ülke olarak yerel yönetim sistemini, yerel yönetimlerin çok fazla hareket alanının olmayacağı bir şekilde kurmuştur. Fakat bölge kavramının göz ardı edilemezliği, merkeziyetçiliğin merkezi olan Fransa'da bile ortaya çıkmıştır. Gerek Avrupa'nın yerel ve bölgesel politikaları, gerek bölgelerarası eşitsizlikler, gerekse halkın talepleri Fransa'yı yerel yönetimler aracılığıyla ademimerkezileşmeye itmiştir. Bu süreçte Fransa, kendi adını vermiş olduğu Fransız yerel yönetim sisteminden uzaklaşma adımını 1982 yılında atabilmiştir.

Fransa'yı örnek alan ülkelerden biri olan Türkiye ise yerel yönetim reformlarına bile uzunca bir süre direnç göstermiş, buna rağmen bölge kavramını yine de ön planda tutmuştur. Merkezi yönetim yapısı içindeki bölge kalkınma idarelerinin kurulması bunun göstergesidir. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylayan bir ülke olarak bazı çekinceler haricinde belli taahhütler ortaya koysa da bu taahhütlerin yerine getirilmesi 2004-2005 yıllarında yapılan yerel yönetim reformuyla mümkün olmuştur. Cumhuriyet rejiminin başlangıcından bu yana en önemli reform hareketlerinden biri olan 2004-2005 reformu, yeni yasalarla birlikte Türk yerel yönetimler dizgesini yeniden kurmuştur. Yerel yönetimlerin özerkliği bu aşamada artmış olsa da bundan daha fazlası her zaman tartışma konusu olmuş ve bazı siyasi kesimlerin direnciyle karşılaşmıştır.

6360 sayılı yasa gibi Türk yerel yönetim tarihinde önemli sayılabilecek bir gelişmede bile yerel yönetimlerin yetkileri açısından olumlu gelişmeler olduğu söylenemez. Türkiye'nin yerel yönetimlerin özerkliği konusunda yirmi yıla yakındır ilerlememesi ve yerel yönetimlerin bölgesel ölçekte yeniden yapılandırılması konusunda ciddi bir atılımın olmaması, toplum genelinde var olan bazı korkuların bir sonucudur. Üniter yapının bozulması, ülkenin parçalanması gibi korkular, bu alanda ilerlemenin önüne set çekmektedir. Halbuki anakent belediyelerinin değişen niteliği ve il özel yönetimlerinin bazı illerde olmayışı açısından oluşan ikili yapı, hem bir yerel yönetim reformunu gerektirmekte, hem de anakent belediyelerinin bölge yerel yönetimlerine dönüştürülmesi ve 6360 sayılı yasa öncesindeki anakent belediyelerinin yeniden yapılandırılmasını olasılıklar arasında tutmaktadır. Bu yönteme ek olarak anakent belediyelerinin mevcut durumdaki il özel yönetimlerine göre daha geniş yetkilere sahip olacak şekilde il yerel yönetimlerine dönüştürülmesi ve 81 ilde kurulması da il özel yönetimleri açısından oluşan ikili yapı sorununu çözecektir. Böyle bir durumda birden çok ili içine alan bölge yerel yönetimlerinin kurulması da bir seçenek olacaktır. Ancak tüm bu seçeneklerde, Türkiye'nin bir metropoliten alan düzenlemesine ihtiyaç duyduğu göz önünde bulundurularak kentsel alanlarla sınırlı olacak şekilde anakent belediyelerinin yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Fakat unutulmamalıdır ki; bu konuda Türkiye'nin yaşadığı korkular Fransa'da da etkili olmuş, ademimerkezileşme konusu Fransız kamuoyunda ciddi bir şekilde tartışılmıştır. Ciddi tartışmalar sonucunda yapılan büyük değişiklikler sonucu Fransa'nın yerel yönetim yapısı büyük değişikliğe uğramıştır. Bunun sonucunda yerel yönetimlerin hareket alanı genişlerken ve yerel yönetimler bölgesel ölçeğe kadar genişletilirken Fransa'nın üniter yapısına zarar verecek bir durum meydana gelmemiştir. Aynı şekilde Türkiye'de de 2004-2005 reformlarıyla yapılan önemli değişiklikler, Türkiye'nin üniter yapısına zarar verecek bir sonuca sebep olmamıştır. Dolayısıyla Türkiye'de Fransa'ya

benzer bir yerelleşme ya da ademimerkezileşme sürecinin başlamasının, idari vesayet ve denetim olduğu sürece Türkiye'nin üniter yapısına zarar vereceği ya da ülkeyi böleceğine dair bir veri de yoktur. Bu nedenle Türkiye'de yerel yönetimlerin yetkilerini artıracak ve etkin düzeyde bölge yerel yönetimlerin kurulmasını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, toplumda geniş bir mutabakatın varlığına bağlıdır. Çünkü ihtiyaç duyulan anayasa değişikliği bu mutabakatı gerektirmektedir. Ancak kamuoyunda böyle bir gündem oluşmadıkça Türkiye'de böyle bir düzenlemenin yapılması söz konusu olmayacaktır. Yakın bir gelecekte ise bu anayasa değişikliğinin gerçekleşebileceği bir siyasi ortamın oluşması beklenen bir durum değildir. Bu nedenle sözü edilen anayasa değişikliğiyle yapılacak yerel yönetim reformu teorik açıdan olanaklı olsa da uygulama açısından olanaklı görünmemektedir.

KAYNAKÇA

- Ağaoğulları, M., ve Köker, L. (1991). *İmparatorluktan Tanrı Devletine* (1 b.). Ankara: İmge Yayınevi.
- Arıkboğa, E. (2018, Mart). Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), s. 1-34.
- Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi. (2017). *Kongrenin Öncelikleri 2017-2020*. <https://rm.coe.int/kongre-kongrenin-oncelikleri-2017-2020/168098b099> adresinden alındı
- Belli, A., ve Aydın, A. (2017, Ocak). 6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme. *The Journal of Academic Social Science Studies*(55), s. 401-413.
- Berber, M., ve Çelepci, E. (2005). Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye'deki Uygulanabilirliği. H. Terzi içinde, *Doğu Karadeniz Bölgesi Kalkınma Sempozyumu 2005* (s. 145-156). Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.
- Boeuf, J.-L. (2004). L'Intercommunalité Depuis 1999: La Révolution Tranquille. *Les Cahiers Français*, 1-2(318), s. 35-43.
- Code général des collectivités territoriales*. (2019, Ocak 1). 12 10, 2023 tarihinde www.legifrance.gouv.fr:
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000034115674/2023-12-10 adresinden alındı
- Cole, A. (2006). Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction. *French Politics*(4), s. 31-57.

- Çiner, C. (2010). *Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Dur, İ., ve Parlak, B. (2020). 1980 Sonrası Fransa ve Türkiye'de Gerçekleşen Yerel Yönetim Reformlarının Karşılaştırmalı Analizi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(37), s. 280-301.
- Durviaux, A.-L., ve Gabriel, I. (2011). *Droit des collectivités locales*. Liege: Université de Liege.
- Eliçin, Y. (2017). Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13), s. 37-54.
- Erbay, Y. (1999, Nisan 2). Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8(2), s. 58-74.
- Eren, H., ve Cidecigiller, A. (2011, Aralık). Bölgesel Kalkınma Ajansları. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 69(1-2), s. 391-410.
- Eryiğit, B. (2018, Nisan). Metropolen Alanların Yönetimine Dair Kuramlar Ekseninde Türkiye'de Büyükşehir Mevzuatının İrdelenmesi. *TESAM Akademi Dergisi*(Yerel Yönetimler Özel Sayısı), s. 51-76.
- Fransa Anayasası. (1958, Ekim 4). 12 30, 2023 tarihinde https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf adresinden alındı
- Gözler, K. (2019, Ocak-Nisan). Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28, s. 1-24.

- Jamet, S. (2007). Meeting the Challenges of Decentralisation in France. *OECD Economic Department Working Papers*(571). Paris: OECD Publishing.
- Kalkınma Ajansları. (2023). *Biz Kimiz?* <https://ka.gov.tr/>: <https://ka.gov.tr/sayfalar/biz-kimiz--20-adresinden-alindi>
- Karahanoğulları, O. (2004). Fransa. KAYAUM içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (Cilt 1, s. 21-81). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Kaynak, B. (2014, Ağustos 21). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri. *TESAM Akademi Dergisi*, 1(1), s. 7-40.
- Keleş, R. (1980). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Keleş, R. (1997). Bölge Gerçeği ve Avrupa. *Planlama*(1), s. 17-21.
- Keleş, R. (2019). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (11 b.). İzmir: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2020). *Yerinden Yönetim: Fransa, İspanya ve İtalya'da* (1 b.). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R., ve Erbay, Y. (1999, Ekim 4). Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8(4), s. 3-29.
- Keleş, R., ve Mengi, A. (2017). *Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları* (2 b.). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Koç, T. (2016). Yerel Yönetimlerde Siyasal Açından Farklı Yerel Özerklik Uygulamaları ve Örnekleri. *Mülkiye Dergisi*, 40(1), s. 87-109.
- Koçak, S., ve Ekşi, A. (2010, Mayıs). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*(21), s. 295-307.

- Loughlin, J. (1987). Regionalism and Ethnic Nationalism in France: A Case Study of Corsica. Florence: European University Institute.
- Mazey, S. (1994). French Regions and the European Union. *Regional Politics and Policy*, 4(3), s. 132-157.
- Mengi, A. (2004). Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus-Devlete Karşı mı? *Mülkiye Dergisi*, 28(245), s. 47-56.
- Metin, Y., ve Erece, B. (2016, Haziran 30). Bölge Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*(7), s. 687-720.
- Ministère Chargé Des Collectivités Territoriales. (2023). *Les collectivités locales en chiffres 2023*. Paris: Statistique Publique.
- Nalbant, A. (1996, Haziran 2). Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (I) Kuramsal Temeller. *Amme İdaresi Dergisi*, 29(2), s. 39-70.
- Nalcı Arıbaş, N. (2015). İngiltere ve Fransa'da Merkez – Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 6(1), s. 1-17.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Özer, M. (1999). Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci. *Türk İdare Dergisi*(425), s. 105-120.
- Özgül, C. (2017). Yeni Bölgeselcilik Yaklaşımının Türkiye Büyükşehir Belediye Sistemine Yansımaları. *International Journal of Academic Value Studies*, 3(11), s. 22-30.

- Özmen, F. (2008). AB Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşılabilecekleri Temel Sorun Alanları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(3), s. 327-340.
- Pasquier, R. (2005, Eylül). Cognitive Europeanization and the Territorial Effects of Multilevel Policy Transfer: Local Development in French and Spanish Regions. *Regional and Federal Studies*, 15(3), s. 295-310.
- Petschen, S. (1993). *L'Europe des Régions*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Reservations and Declarations for Treaty No.122 - European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122)*. (2023, Aralık 9). 12 9, 2023 tarihinde www.coe.int: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=122&codeNature=10&codePays=FRA> adresinden alındı
- Roberts, S. H. (1933). Regionalism in France. *Australian Geographer*, 2(2), s. 11-16.
- Rondinelli, D. (1999). What is Decentralization? J. Litvack, & J. Seddon içinde, *Decentralization Briefing Notes* (s. 2-5). Washington, D.C.: World Bank Institute.
- Schrijver, F. (2004). Electoral performance of regionalist parties and perspectives on regional identity in France. *Regional and Federal Studies*, 14(2), s. 187-210.
- Şengül, R. (2005). Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri. *Türk İdare Dergisi*(448), s. 61-68.
- Şengül, R. (2012). Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(20), s. 31-44.
- Taştekin, A. (2018). Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Stratejileri ve Bölge İdareleri. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(1), s. 69-83.

Tek Turan, H. (2013). Bölgeler Avrupa'sında Fransız Yerel Yönetimleri. H. Özgür, & M. Okcu içinde, *Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler-Uygulamalar* (s. 245-281). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. (2009). *Reference Framework for Regional Democracy*. Utrecht: Council of Europe.
<https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd>
adresinden alındı

Toprak, Z. (1993). Altıncı Daire-i Belediye. *Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi* (Cilt 1, s. 220-223). içinde Tarih Vakfı.

Tuncer, A. (2013). Merkeziyetçiliğin Merkezinde Ademi-Merkezileşme: Fransa'da Bölgesel Politikaların Gelişmesi. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 8(2), s. 185-203.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri, Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya ve Çek Cumhuriyeti*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Yatırımcı Sözlüğü. (2023). <https://www.yatirimadestek.gov.tr>:
<https://www.yatirimadestek.gov.tr/sozluk/bolge-kalkinma-idaresi> adresinden alındı

Yıldırım, U. (1997, Mart). Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması. *Türk İdare Dergisi*, 69(414), s. 179-202.

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

ÖZET

Fransa’da 1982 yılında başlayan ve 2003 yılında yapılan reformla farklı bir noktaya gelen ademimerkezileşme süreci bölge yerel yönetimlerine dayanmaktadır. Bu, Fransa’nın kendi adını verdiği Fransız yerel yönetim modelinden uzaklaşması anlamına gelmektedir. Fransız yerel yönetim modelini örnek alarak kendi yerel yönetim modelini oluşturmuş olan Türkiye’de ise benzer bir ilerleme yaşanmamıştır. Fransa’nın yerel yönetimler bakımından günümüzde ulaştığı noktanın Türkiye’nin bugün bulunduğu noktayla karşılaştırılması, Türkiye’de Fransa’dakine benzer bir yerel yönetim sistemi oluşturulup oluşturulamayacağı sorusuna cevap aramaktadır. Bu cevaba ulaşmak için merkezi yönetimin, yerinden yönetimin, yerel yönetimlerin, bölgeselleşmenin, bölge yönetimlerinin tanımları yapılmış; Fransa’nın üyesi ve Türkiye’nin üye adayı olduğu AB’nin ve her iki devletin de üye olduğu Avrupa Konseyi’nin bu konudaki politikaları incelenmiştir. Bu kavramsal çerçevede Fransa’nın bölgeselleşme tarihi, yerel yönetim reformları ve bölge yönetimleri de dahil olmak üzere yerel yönetim birimlerinin günümüzdeki durumu irdelenmiş, Türkiye’de benzer bir sürecin yaşanmasının olanaklılığı, Türkiye’nin yerel yönetim tarihi, yerel yönetim reformları ve bölge kavramına bakışı göz önünde bulundurularak değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Bölge Yerel Yönetimleri, Bölgeselleşme, Yerel Yönetim Reformları, Anakent Belediyeleri

ABSTRACT

The decentralization process, which started in France in 1982 and reached a different point with the reform in 2003, is based on regional local governments. This means that France is moving away from the French local government model that gives its name. There has been no similar progress in Turkey, which has created its own local government model by taking the French local government model as an example. Comparing the point France has reached today in terms of local governments with the point Turkey is in today seeks an answer to the question of whether a local government system similar to the one in France can be created in Turkey. To reach this answer, definitions of central government, decentralization, local governments, regionalization and regional governments were made; the policies of the EU, of which France is a member and Turkey is a member candidate, and the Council of Europe, of which both states are members, on this issue have been examined. In this conceptual framework, the history of regionalization in France, local government reforms and the current situation of local government units, including regional governments, are examined, the possibility of experiencing a similar process in Turkey has been evaluated by taking into consideration Turkey's history of local government, local government reforms and its view on the concept of region.

Keywords: Local Governments, Regional Local Governments, Regionalization, Local Government Reforms, Metropolitan Municipalities