



AVRUPA BİRLİĞİ'NDE BÖLGE YÖNETİMLERİ: İKİ ÖRNEK ve TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME

Yasemin MAMUR IŞIKÇI*

Öz

1980'li yıllardan itibaren bölge yönetimleri Avrupa Birliği içinde, ekonomik ve sosyal gelişmenin, aynı zamanda da demokratik yaşamın baş aktörleri olarak görülmüştür. Böylece Avrupa bütünleşme süreci içinde yerel ve bölgesel yönetimlerin önemi daha çok ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren de Avrupa Birliği içindeki bölgesel yönetimler, özerkleşme ve yerelleşme yönünde değişime uğradıkları bir süreç içine girmişlerdir. Bu çalışmada Avrupa Birliği üyesi olan ve farklı yönetsel geleneklerden gelen Fransa ve Federal Almanya ülkelerinin yerel ve bölgesel yönetimlerinde meydana gelen değişimler incelenmiş ve Türkiye'de yapılan yerel yönetimler reformu Avrupa Birliği "bölge" anlayışı açısından değerlendirmiştir. Çalışma, literatüre dayalı araştırmalar bağlamında tarihsel ve betimsel araştırma yöntemleri kullanılarak yapılan tanımlayıcı (descriptive) bir çalışmadır.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel yönetim, Avrupa Birliği, yerel yönetimler.

* Dr. Öğretim Üyesi, Giresun Üniversitesi, İİBF, yasmin.isikci@outlook.com

REGIONAL ADMINISTRATIONS IN THE EUROPEAN UNION: TWO EXAMPLES and INSIGHTS FOR TURKEY

Abstract

In the 1980's, regional administrations began to be seen as the leading actors of economic and social development as well as democratic life in the European Union, emphasizing the critical role played by local and regional administrations in the integration process. Since the 1990's, regional administrations in the European Union have been through a process of gaining autonomy and localization. With the use of historical and descriptive research methodology based on literature review, this study aims to describe the changes in the local and regional administrations in two European Union member states of different administrative traditions, namely France and Federal Republic of Germany, and to evaluate the regional administration reform made in Turkey in terms of the European Union's understanding of "region".

Keywords: *Regional administration, European Union, local administration.*

1. GİRİŞ

1980'li yıllardan itibaren, küreselleşmenin de etkisiyle Avrupa ülkelerinde yerelleşme ve bölgeselleşme hareketlerinin yükseldiği bir süreç yaşanmıştır. Avrupa Birliği, bütünleşme sürecini gerçekleştirebilmek amacıyla yerel ve bölgesel yönetimlerin gücüne giderek daha fazla oranda vurgu yapmaktadır. Bu gelişmeler bize, Avrupa bütünleşme sürecinin, bölge yönetimleri anlayışı doğrultusunda ilerleyeceği öngörüsünü kazandırmaktadır.

Bölgesel yönetimler, yerel yönetimlerle merkezi arasında bir köprü vazifesi görerek ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandıracak temel aktörler olarak görölmektedirler. Bu anlayışla birlikte, bölge yönetimleri konusunun önem kazandığı bir süreç içine girilmiştir. Böylece, 1990'lı yıllardan itibaren de Avrupa bütünleşmesi sürecinin hızlanmasına bağlı olarak üye ülkelerin idari yapılarında, yerel ve bölgesel yapıların güçlendirilmesi biçiminde kendini gösteren bir dönüşüm sürecine girilmiştir. Bu süreç, özellikle de merkezi yönetim geleneği

güçlü olan Fransa gibi ülkelerde, federalizme giden yol olarak değerlendirildiğinden kuşku ile karşılanmıştır.

Bu çalışmanın amacı, Avrupa Birliği üye ülkelerinde yaşanan bu dönüşümün yönünü farklı ülkeler üzerinden analiz etmektir. Analiz birimi olarak da Avrupa Birliği içinde yer alan farklı bölge yönetimi anlayışlarını temsil eden Fransa ve Almanya ülkeleri seçilmiştir. Bu örneklerden Fransa merkezi yönetim anlayışının baskın olması ve Türk İdare anlayışına kaynaklık etmesi, Almanya ise federal yönetim geleneğini temsil etmesi açısından seçilmişlerdir. Çalışmanın başka bir amacı da Türkiye’de yapılan yerel yönetimler reformunu Avrupa Birliği’nde görülen “bölge” anlayışı açısından değerlendirmektir. Başka bir deyişle bu çalışmada, farklı yönetim geleneklerini temsil eden ülke örneklerinde yaşanan reformlar üzerinden Avrupa’da bölge yönetimlerinde meydana gelen değişikliklerin yönü ve geleceği kestirilmeye çalışılırken, aynı zamanda Türkiye’de yaşanan reformların da bu ülkelerde meydana gelen gelişmelerle benzerlik ve farklılıkları ortaya koyulmakta ve ardından da bu reformların etkisi Türkiye açısından merkezi yönetim ve yerel yönetimler ilişkisi üzerinden değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Bu doğrultuda bu araştırmada öncelikle, bölge ve bölgeselleşme kavramları ile Avrupa Birliğinin ön gördüğü yerelleşme ve bölgeselleşme uygulamalarına değinildikten sonra, Avrupa örgütlenmesinin beraberinde getirdiği yerelleşme ve bölgeselleşme uygulamaları çerçevesinde Fransa ve Almanya yerel yönetimleri ve bölge yönetimlerinin yapısı, işleyişi, örgütlenmesi ve reform hareketlerinin getirdiği yenilikler hakkında bilgi verilmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise, Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusunda idari reformlarla ulaşılmış olan durumun AB içinde yer alan çeşitli bölge yönetimi uygulamalarından hangisine doğru benzeşim gösterdiği

açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın son bölümünde Türkiye'de "federalizme kayan bir bölge yönetimi olasılığı oluşmuş mudur" sorusunun cevabı aranmıştır.

1.1. Bölge Kavramının ve Avrupa Birliği'nde Bölgesel Yönetimlerin Gelişimleri

Bu bölümde "bölge" kavramı açıklığa kavuşturulmaya çalışılmış, bölge yönetimleri oluşturulmasının temel nedenleri açıklanmış daha sonra da Avrupa Birliği içinde bölge yönetimlerinin nasıl ve hangi gerekçelerle ön plana çıktığı üzerinde durulmuştur.

1.1.1. Bölge Kavramının Değişik Anlamları

Bölge kavramı için çok farklı tanımlamalar yapılmıştır. Örneğin Johnson (2001: 39) bölgeyi, kamu yönetimi örgütlenmesinin bölümlenmesi, Wannop (1995: 56), devlet ile yerel yönetimler arasında coğrafik bir kademe olarak nitelerken, Ketain (1998: 9-10) bölgenin bir devletten daha büyük alanları da kapsayabileceğine vurgu yapmaktadır (akt. Karakılıç, 2014: 29).

Mengi (2004: 50), bölgenin tanımlanmasında farklı ölçütlerin gözetilmesi ve bölge yönetimlerine sağlanan hak ve yetkilere göre özerklik yapılarının değişkenlik göstermesi nedeniyle ortak bir bölge tanımına ulaşmanın zor olduğunu belirtirken Hasanoğlu ve Aliyev (2006) bölgenin başlıca özelliklerini; bir coğrafi alanı kapsaması, benzer ekonomik ve sosyal yapıya sahip olması, ortak tarihi geçmiş çerçevesinde ortak etnik, kültürel ve dini özelliklere sahip, aynı dili konuşan halklardan oluşması şeklinde sıralamaktadırlar. Apan (2004: 39a)'a göre bölge tanımı yapabilmek için, coğrafi, etnik, kültürel, endüstriyel, kentsel ya da yönetsel özellikler göz önünde bulundurulmalıdır.

Bölge tanımında yaşanan karmaşa Avrupa Birliği içinde de devam etmektedir. Bununla birlikte; Avrupa Bölgeler Şartında bölge; "kültürel, sosyal ve ekonomik ilerleme sağlamak için coğrafi açıdan bir birim oluşturan ya da benzer özelliklere

ve yapıya sahip, halkı korumak ve geliştirmek için, bu halkın istediği ortak özellikleriyle tanımlanabilen alanlar” (Avrupa Bölgeler Şartı md.1.) olarak tanımlanmıştır.

Öte yandan “bölge” kavramı, siyasal açıdan da farklı yapıları ifade edebilmektedir. Örneğin bölge kavramı Belçika’da federe devletler, İspanya’da özel topluluklar için kullanılmaktadır. Diğer yandan federasyonlarda da federe devletlerden başka bölgesel varlıklara rastlanır (Bulut, 2002: 29).

Siyasi anlamda bölge, değişik unsurlardan oluşmaktadır ki bunların başında “kimlik” duygusu gelmektedir. AB Parlamentosu da 1988’de kabul ettiği Bölgeselleşme Şartı’nda bölge kavramını daha kapsamlı bir şekilde tanımlamakta ve bölgeleri coğrafi açıdan kendine yeterli ve nüfus, dil, kültür ve tarihsel gelenekler gibi ortak özelliklere sahip birimler olarak ifade etmektedir (Keleş, 1998: 8). Bu tanımlamadan da anlaşılacağı üzere “bölge” kavramı özellikle Avrupa Birliği içinde gelişen politikalar açısından bakıldığında salt bir coğrafi alanı ifade etmek için kullanılmamakta, bu coğrafi alanı, üzerinde yaşayanları tanımlayan unsurlar ile birlikte ele alınmaktadır.

Günümüzde yaşanan bölgeselleşme olgusunda etnik-dinsel azınlıkları ve yerel özgürlükleri korumak amacı ön plana çıkmaktadır. Ancak bu amaç, bölgenin idari kapasitesinin güçlendirilmesi, demokrasi açısından katılımcı mekanizmaların artırılması, ulusal planlamada, yerel yönetimlerle ulusal devlet arasında yeni bir birimin yetki dağılımı yönünden gerekliliği, bölgesel oluşumların daha aktif ve yetkili kılınarak merkezi yönetimin katı ve hantal yapısının giderilmesi gibi yan amaçlarla (Nalbant, 1997: 227) daha örtük bir hale getirilmektedir. Bu doğrultuda bölgeselleşme olgusunun nedenlerini sadece ekonomik ve yönetsel sebeplerle sınırlamak doğru olmayacaktır. Nitekim, Bulut (2002: 30)’da bölgeselleşmenin nedenlerini; ekonomik nedenler, siyasal nedenler, kültürel ve dinsel nedenler olarak sıralamaktadır.

Gerçekten de bölgeler arası ekonomik gelişmenin eşitlenmesi, merkezi devlette görülen tıkanma ve etkisizleşme sorunlarının giderilmesi ve kimi ülkelerde de kültürel, dinsel ve tarihi etmenler bölgeselleşmeyi zorunlu kılabilmektedir. Belçika'nın Valon, Flaman ve Alman kültürel toplulukları, İspanya'nın Bask ve Katalonya özerk toplulukları bu etmenlere örnek olarak gösterilebilir (Nalbant, 1996: 43).

1.2. Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel ve Bölgesel Yönetimler

Bölge kavramı ile ilişkili olarak bölgeselleştirme kavramına da değinmek gerekir. Bölgeselleştirme, bölgecilikten farklı bir kavram olarak, daha çok yönetsel bir nitelik taşır. Yerinden yönetimin bir türü ve derecesi olarak, bölge niteliği taşıyan yerel birimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarılarak bu birimlerin güçlendirilmesini ifade etmektedir (Mengi, 2004: 50). Yerinden yönetim anlayışının bir parçası olan bölgeselleştirme çabalarını Avrupa Birliği çerçevesinde değerlendirmek gerekirse, neredeyse son yirmi yıldır yerinden yönetim politikalarının ve bölgeselleştirmenin, Avrupa Birliği'nde her sorunu çözecek bir reçete olarak görülmeye başlandığına tanık olmaktadır. "Bölgeler Avrupası" sloganı ile merkezi bir Avrupa gücünü engellemek; Eurokrasi denilen Birlik içinde oluşmuş bürokratik yapıyı yumuşatmak; yerel kültürel ve etnik kimliklerin gelişmesini ve çeşitliliği sağlamak; Birliğin teşvik araçlarını ve akçal olanaklarını daha etkin kullanmak ve nihayet, bütünleşmiş bir Avrupa yaratmak hedeflenmektedir (Mengi, 2004: 52).

Birlik kurumlarıyla üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki ilişkilerini düzenleyen en önemli gelişmeler, 1992 Maastricht Antlaşması, 2004 tarihli Avrupa Birliği Anayasası ve 2007 tarihli Lizbon Antlaşması olarak gösterilebilir.

“Maastricht’de güçlü ve bütünleşmiş bir Avrupa’nın yaratacağı merkezîyetçi yapının, yerel ve bölgesel özerklikler açısından yaratacağı tehlikeyi önlemek üzere; Birliğin federatif bir yapıya oturtulması, her basamaktaki birimlerin (Avrupa, devletler, bölgeler, kentler) yetkilerinin açıkça tanımlanması ve bölgelerin alınacak tüm kararlara etkin olarak katılması ilkeleri benimsenmiştir” (Apan, 2004a: 40).

Diğer yandan; Birlik bünyesinde bölgelerarası eşitsizliklerin asgariye indirilmesi ve bölgesel ekonomik kalkınmanın teşviki amacıyla Avrupa Parlamentosu’nun 24 Nisan 1993 tarihinde aldığı bir kararla Bölgeler Komitesinin kurulmasıyla birlikte, yerel ve bölgesel yönetimlerin ilk kez AB düzeyinde söz sahibi olması sağlanmıştır (Keleş, 2000: 79). Bölgeler Komitesi, AB yasalarının yerel ve bölgesel düzeyde uygulanması ve hazırlanan yasalarda temsil edilmeleri için bu düzeydeki kurumlara imkan sağlamaktadır (Cihangir, 2010: 3).

Avrupa Birliği’nin kurumsal yapısında önemli değişiklikler öngören başka bir gelişme de Lizbon Antlaşmasıdır. Bu antlaşma ile öncesinde topluluk organları ve üye devletlerine tanınmış olan dava açma hakkı, ulusal parlamentolara ve Bölgeler Komitesine de verilmiştir. AB Anayasası da, yerel ve bölgesel yönetimlerin öne çıkmasına büyük katkılar sağlamaktadır. Bu anlamda, yerel ve bölgesel yönetimler antlaşmalarda ilk kez açıkça yer almış, yerel ve bölgesel yönetimler ve onları temsil eden derneklere danışma yolu açılmış, Bölgeler Komitesine yerellik ilkesine aykırılık halinde Avrupa Adalet Divanı’na başvurma hakkı getirilmiş, AB yasal düzenlemelerinde, yerel ve bölgesel yönetimlerin mali ve idari kapasitelerinin dikkate alınması ilkesine yer verilmiş, ulusal parlamentolara herhangi bir AB yasa tasarısının yerellik ilkesi ile çelişmesi durumunda itiraz etme hakkı sağlanmıştır. Böylece üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri, AB sisteminin başarısını sağlayacak önemli parçaları olarak ön plana çıkartılmıştır. Öyle görünüyor ki; yerel ve bölgesel yönetimler “AB

entegrasyonun yeni bir dalgasının içinde" (John, 2000: 891) temel aktörler olarak önemli rol oynamayı sürdürecektir.

1.3. AB Konseyi Çerçevesinde Bölge Yönetimi

Avrupa Konseyi düzeyinde, yerel birimlerin özerkliği üzerine yapılan çeşitli faaliyetler ve hazırlanan belgelerde bölgeler daha çok, siyasal ve yönetsel açılardan öne çıkarılmaktadır. Gerçekten de Konsey nazarında bölgeler, Avrupa'nın bütünleşmesi ve demokratikleşmesi bakımından özel bir önem yüklenmiştir. Bu bağlamda, en önemli gelişme, geniş kabul gören Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve üzerinde henüz uzlaşılmamış olan Bölgesel Özerklik Şartı olmuştur. 1985'de Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda kesinleştirilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerellik (subsidiarity) ve yerel özerklik kavramlarının çeşitli boyutlarıyla hayata geçirilmesinde önemli bir adım sayılmaktadır.

Avrupa Konseyi yerellik kavramını, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın en önemli maddesi olarak kurgulamıştır. Şartın başlangıç bölümünde, gerçek sorumluluklara sahip yerel yönetimlerin, hem etkili hem de yerellik ilkesine uygun bir yönetim sağlayacağı ifade edilmiştir. Özerk yerel yönetimin kapsamını belirleyen maddede ise, kamusal sorumlulukların genellikle ve tercihen, yurttaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilmesi, sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gereklerine dikkat edilmesi gerektiği hükme bağlanmaktadır. Şartın diğer maddeleri de yerellik ilkesini destekler ifadeler taşımaktadır (Keleş, 1995: 4).

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda, Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından yerine getirilmesi; kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkilerin öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından sınırlandırılmaması; ulusal ekonomik politika çerçevesinde,

yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanması gibi hususlar düzenlenmiştir. Böylelikle, söz konusu şart, taraf olan ülkeleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali yönlerden bağımsızlıklarını sağlamak üzere güvenceler sağlamaya zorlamaktadır.

Avrupa Konseyi'nin bölgeselleşmeye ilişkin yaklaşımını göstermesi açısından çok önemli olan başka bir belge de Bölgesel Özerklik Şartıdır. Avrupa Konseyi Avrupa Bölgesel (Yönetimler) Şartı Taslağı'na göre, 'özerk bölge yönetimleri', "her devletin sınırları içinde, seçimle oluşturulmuş organlara sahip, yönetsel açıdan merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir yerde bulunan, ya kendi örgütlenmesini kendi başına gerçekleştirme ayrıcalığına sahip ya da normal olarak merkezi yönetimin kurallarına bağlı olarak örgütlenmiş mülki yönetimlerin, kamu görevlerinin önemli bir bölümünü, hizmette yerellik ilkesine uygun olarak, halkın çıkarları doğrultusunda ve kendi sorumlulukları altında yürütme hak ve yeteneğini" anlatır (Apan, 2004a: 43). Şart'a göre bölgeler, anayasa ve yasalar ile kendilerine yasaklanmamış ya da özel olarak başka yönetimlere bırakılmamış olan tüm bölgesel işler konusunda 'genel görevli' sayılmaktadır. Diğer yandan bölgeler, yetki ve sorumluluklarını kullanırken, yasaların çizdiği çerçevede, yurttaşların çıkarlarını, hizmette yerellik ilkesini, ulusal dayanışmayı ve Avrupa dayanışmasını gözetmeye zorlanmaktadırlar (md.6/2).

Buraya kadar sözü edilen anlaşmalar ve sözleşmeler 'bölge' kavramının Birlik politikalarında önem verilen bir yapı haline geldiğini göstermektedir. Bu durum nedeniyle AB bölge yönetimleri kurulması ve gelişmelerinin sağlanmasını desteklemektedir. Bununla birlikte tüm Birlik ülkeleri ya da diğer Avrupa ülkeleri için geçerli olacak bir bölge yönetiminden bahsetmek de olanaksızdır.

Avrupa Birliği'nde üye devletlerin yönetim yapıları ile bağlantılı olarak bölgeler çok çeşitli bir yapı sergilemektedir. Bunları; a) Federal devlet niteliğine sahip

bölgeler; Almanya'nın eyaletleri gibi, b) Devlet ve bölge çift işlevini gören bazı kentler ve başkentler; Lüksemburg, Berlin, Bremen,v.b., c) Bölgeselleşmiş devletler; İtalya ve İspanya gibi, ç) Adem-i merkezi yönetim birimleri; Fransa, Danimarka ve Portekiz gibi, d) İşlevsel ve geçici bölgeselleştirme yapılan bölgeler; İngiltere ve Yunanistan gibi (Mengi, 1998: 46-48) şeklinde sıralamak mümkündür. Bu bağlamda tüm ülkeler için tek bir yapı yerine, üye ülkelerin siyasal ve yönetsel çıkarları ile uyum gösterecek farklı yapıların söz konusu olmasından dolayı bölge yönetimi örneği olarak bu çalışmada merkezîyetçi yönetim anlayışını temsil etmesi açısından Fransa; federal yönetim geleneğini temsil etmesi açısından da Almanya ülkeleri üzerinde durulacaktır.

1.4. Uniter Devlet Bölge Yönetimi Örneği: Fransa'da Yerel Yönetim Dizgesi ve Bölge Yönetimi

1.4.1.Fransa'nın Genel Olarak Yönetim Yapısı

Fransa, erken dönemde milli birlikteliğini sağlayarak ulusal merkezi monarşîye ilk kuran devletlerden birisi olması nedeniyle yönetim tarihinde farklı bir özellik gösterir (Nitas, 2003: 201). Avrupa'da feodal derebeyleri devrinde, merkezde güçlü bir kralın egemenliğine en etkin geçişi Fransa gerçekleştirmiştir (Kaleağası, 2007).

Fransa' da, merkezîyetçi siyasal yönetim ve idari yapılanma anlayışı esastır. "Söz konusu sistem Chapman'ın deyişîyle bir kum saatini andırmakta ve her taşra kademesinde kamu güvenliğini, kamusal ahlakı ve sağlığı korumakla görevli bir kamu otoritesi bulunmaktadır; bunlar da en alttan başlayarak komünlerde belediye başkanı, ilçelerde kaymakam, ilde vali, en üstte içişleri bakanıdır. Bu düzende kamusal otorite merkezi hükümetten valiye ve ondan da ilçe ve komünlere aktarılır" (Chapman'dan akt. Nitas, 2003: 207). Bu bağlamda,

Fransa'da üniter bir devlet olarak, yerelleşme ve yetki genişliği ilkelerinin yönetsel örgütlenmenin esası olduğunu söylemek mümkündür.

“Üniter bir devlet olan Fransa'nın idari yapısı büyükten küçüğe doğru, bölge, il ve komün teşkilatlarından oluşur. Fransa' da 26 bölge, 100 il, 36778 komün bulunmaktadır. Fransız Anakarası'nda yirmi iki, Fransa'nın deniz aşırı topraklarında ise dört bölge bulunmaktadır. Fransız kamu yönetiminde bölge yönetimleri, komün ve il yönetimlerine göre daha yeni idari birimlerdir. Bölge ve illerde valiler merkezi yönetimin yereldeki görevlisidir. Cumhurbaşkanı ve tek tek her bakanı temsil ederler” (Aydoğdu vd., 2008: 229'den akt. Koçak, 2012: 274).

1980'li yıllardan itibaren Fransa kapsamlı bir yönetsel reform süreci içine girmiştir. Bu reformlarla, idari yapıda yerel ve özellikle bölgesel yönetim ve parlamentolar son derece güçlenmiş, üniter devlet yapısı yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı çerçevesinde dönüşmüştür (Toksöz, Özgür, Ercan, Öykü, Uluçay, Koç, Atar ve Akalın, 2009: 59).

1.4.2. Yerel Yönetim Dizgesi ve Bölge Yönetimi

Yürürlükte bulunan Fransız Anayasası yerel yönetimleri 72. maddesinde düzenlemektedir. Buna göre yerel yönetimler, kendi seçtikleri organlarca yönetilen özerk kuruluşlardır. Fransa'da aralarında hiyerarşik bağ bulunmayan Yerel Yönetimler şu birimlerden oluşur; Belediyeler, Departman ve Bölge.

Belediye (Komün): “Komünleri (belediyeleri) yöneten yasama hükümleri Belediyeler Kanunu ile düzenlenmiştir. 1884'ten itibaren farklı zamanlarda yürürlüğe girmiş olan hükümlerden oluşan Belediyeler Kanunu belediyeler arası işbirliğini artırmak için geliştirilen 6 Şubat 1992 tarihli kanunla değişikliğe uğramıştır. İlleri yöneten yasama hükümleri, genel haliyle 10 Ağustos 1871

Kanunu, 2 Mart 1982 Kanunu ve yetki paylaşımı ile ilgili geliştirilen kanunlardan gelmektedir (Toksöz vd.: 2009: 59).

Fransa'da belediyeler (komünler) çok dağınık bir yapı sergiler. 2012 yılı itibarı ile Fransa'da 36786 belediye bulunmaktadır. Bu oran da Avrupa Birliğindeki belediyelerin yarısına denk gelmektedir. Fransa'da belediyelerde karar organı belediye meclisleridir. Belediye başkanı yerel idarenin başıdır. Belediye başkanı, 28 Mart 1882 tarihinden beri genel oydan çıkan meclis tarafından seçilmektedir (Karahanoğulları, 2013: 92) Başkan, meclisin verdiği yetkiye dayalı olarak bütçeyi hazırlar, mali ve idari işleri yerine getirir ve belediyeyi temsil eder (Erbay, 1999: 62). Devlet ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı gelir kaynakları ile eş zamanlı ve orantılı olarak yapılmaktadır. Son reformlar ile devlet asli görevlerinin dışındaki pek çok görevini yerel yönetimlere devretmiştir.

İl Yönetimi: Fransa'da il (Türkiye'de olduğu gibi) hem merkezi hem de yerel yönetim birimidir (Wollmann, 2012: 51). "İl Özel İdaresi olarak hizmet sunan bu yerel yönetim yapısı altında Fransa Anakarası'nda 96 il, Fransa'nın denizaşırı topraklarında ise 4 tane daha il olmak üzere toplamda 100 Fransız ili bulunmaktadır" (Toksöz vd.: 2009: 60).

İlin karar organı il genel meclisleridir. İl genel meclisi halk tarafından seçilir. Genel meclis, kendi üyeleri arasından meclis başkanını, başkan yardımcısını ve daimi encümeni seçer (Keleş, 1994: 7). Bütçeyi hazırlamak ve meclise sunmak, harcamaları denetlemek, kolluk yetkilerini kullanmak, her yılın başında Genel Meclise, hizmet birimlerinin çalışmalarına ve finansman durumuna ilişkin bir rapor sunmak başkanın görevidir

Fransa'da 1982 reform sürecinden önce il genel meclisinin başında merkezden atanan bir vali bulunmaktaydı. 1982 tarihli reform bu uygulamaya son vermiş, il

genel meclisinin, başkanını kendi üyeleri arasından seçmesi uygulamasını getirmiştir (Özer, 1993: 25). Türkiye’de bu yöndeki bir uygulama ancak 2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel idaresi Kanunu ile mümkün olmuştur. Fransa’da 1982 yılında yapılan reform ile valinin yetkileri meclis başkanına aktarılarak bu kurumun yetkileri arttırılmıştır (Wollmann, 2012: 51). Özellikle 2003 değişikliklerinden sonra il yönetimleri önemli yetkilerle donatılmışlardır.

Fransa’da İl yerel yönetimi, sosyal hizmet görevlerinin yanında ayrıca kırsal yörelere ilişkin hizmetler de üstlenmiştir. 17 Mart 2003 anayasa değişikliğinin ardından çıkarılan 13 Ağustos 2004 kanunuyla diğer yerel yönetim birimlerinin yanında, il yerel yönetimlerine de çevre, eğitim, kültürel hizmetler, ulusal yollar konularında yeni görev ve yetkiler verilmiştir. 27 Ocak 2014 Kanunu ile de ilin yerel işleriyle ilgili olarak il yerel yönetimleri daha güçlü bir şekilde genel yetkili kılınmıştır (Şengül, 2014: 52).

Özel Statüye Sahip Yerel Yönetimler: “Genel kamu hukukuna tabi yerel yönetim birimlerinin yanında, Fransa’da ayrıca kendilerine has kanunlarla kurulmuş özel statüye sahip yerel yönetimler de bulunmaktadır. Denizaşırı departman ve bölgeler ayrı tutulacak olursa, Fransız anakarasında özel statüye sahip yerel yönetimler ülkenin en büyük üç şehrini oluşturan Paris, Lyon ve Marsilya’dır. Özellikle Paris kenti sahip olduğu nüfus yoğunluğu ve başkent olması dolayısıyla yönetim biçimi açısından diğer iki büyük şehirden de ayrılmaktadır” (Yıldız, 2012: 315-316). Nitekim, 30 Aralık 1975 tarihli yasa ile Paris’e hem il, hem de belediye kimliği verilmiştir. Paris’te devletin temsilcisi statüsünde sadece ‘kolluk valisi’ bulunur. Paris’in 20 ilçesi bulunmaktadır. Bu ilçelerin ise ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur. İlçe meclislerinin üyeleri nisbi temsil yöntemi ile yapılan seçimle işbaşına gelirler. Üyelerin üçte biri aynı zamanda Paris Meclisinde görev yaparlar. Paris Meclisi de hem belediye meclisi hem de il genel meclisi görevi yapar. Yerel demokrasiyi güçlendirmek için 27 Şubat 2002 tarihli yasa ile

ilçelerde danişsal nitelikli semt meclislerinin kurulması öngörölmüştür (Karahanoğulları, 2013: 99).

Bölge Yerel Yönetimi: Fransa'da 26 Bölge bulunmaktadır. Bunlardan 4 tanesi (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Reunion) deniz aşırı bölge konumundadır. Bölge yönetimlerinin yetkileri daha çok, mekânsal planlama ekonomik kalkınma turizm ve mesleki faaliyet üzerindedir (Koçak ve Tek, 2010: 364). Fransız kamu yönetiminde bölge yönetimleri, komün ve il yönetimlerinden daha sonra kurulmuşlardır.

Nitekim, Fransa'da bölge yönetimi, 1964'te çıkarılan bir danişma organı olarak bir kanunla kurulmuş, daha sonra 1972–73 yıllarında reforma tabi olan bölge yönetimleri tüzel kişilik kazanmışlardır. 1982'de başlatılan reform çalışmaları ile birlikte Bölge Yönetimleri daha da önemli bir yönetsel örgütlenme durumuna gelmişlerdir (Toksöz vd.: 2009: 60-61).

Fransa'da ekonomik gelişme ve ülke topraklarının ıslahı gibi faaliyetler, bölgelerin yönetimleri tarafından yerine getirilmektedir (Fransa AB Bakanlığı, 2017). Buradan anlaşılmaktadır ki; bölge yönetimleri, bölgeler arası gelişme farklarını merkezi bir yaklaşımla kaldırmak amacıyla oluşturulmuşlardır. Bu anlamda, Fransa'da bölgeleşme ihtiyacı, etnik ve dinsel unsurlardan çok, coğrafi, kültürel ve sosyo-ekonomik sebeplerden kaynaklanmıştır.

Genel olarak bölgeler, hem merkezin hem de yerel yönetimlerin örgütlendiği birimlerdir. Yani bu anlamıyla bölge, hem merkezi yönetimin taşra teşkilatı hem de bir yerel yönetim örgütüdür. Bölgenin başında, Bakanlar Kurulu tarafından atanmış bir vali bulunur. Bölge valisi yerel yönetimlerde hükümet tarafından yapılması gereken genel asayiş, tarım, bayındırlık, sağlık, istihdam gibi görevleri yerine getirmekle yükümlüdür (Parlak ve Caner, 2005: 69).

Bölge yerel yönetimlerinin organları Bölge Meclisi ve Bölge Meclis başkanıdır. Meclis doğrudan doğruya o bölge içindeki illerde yaşayan seçmenler tarafından doğrudan, 6 yılda yapılan seçimler ile liste ve nisbi usul yöntemleri ile seçilerek oluşturulur. Bölge Meclis başkanı, bölgenin yürütme organıdır. Meclis üyeleri arasından salt çoğunluk usulü ve üç yıl için seçilir. Görevleri belediye ve il genel meclisi başkanının görevleri ile paraleldir; bölgedeki hizmet birimlerinin başı durumundadır. Bu sıfatla, bölge tüzel kişiliğini temsil eder, bölgenin taşınmaz mallarını yönetir, sözleşmeleri imzalar, bölge yönetiminin harcamalarını yapar, gelirlerini toplar (Akçakaya, 2003: 160). Bölge Meclisini, bölge planlarının uygulanması, bölgenin türlü hizmetlerinin durumu ve finansman koşulları hakkında bilgilendirir (Ünüsan, 1996: 52).

Bölge meclislerinin yanında değişik meslek örgütü ve kurumdan beş yıl için seçilen üyelerden oluşan 'Bölgesel Ekonomik ve Sosyal ve Çevresel Konseyi' adlı bir organ bulunmaktadır. Bu konsey, ekonomik sosyal ve çevresel tüm konularda meclise danışmanlık yapmaktadır (Girardon, 2011: 80'den akt. Yıldız, 2012: 315).

Bölge yönetimi Fransız kamu yönetimi ile Türk kamu yönetimini ayıran önemli bir unsur olmakla birlikte, bölge yönetimi konusunda Türkiye'dekine benzer bir merkezi anlayış söz konusudur. Çünkü Fransa'da, İspanya ve İtalya'dan farklı olarak kamusal yetki ve sorumlulukların önemli bir kısmı, yerinden yönetim birimlerine değil de merkeze bırakılmıştır. Böyle olmakla birlikte, Fransa'da merkezi yönetimin üstlendiği sorumlulukların taşrada kendi örgütü ve kendi personeli ile uygulamak yerine bölge, il, ilçe ve belde düzeyindeki yerinden yönetim birimlerine aktarıldığı bir süreç içine girilmiştir. Bu süreç aşağıdaki kısımda daha ayrıntılı olarak açıklanacaktır (Uygun, 2015: 15).

1.4.3. Fransa'da 1980 Sonrası Reform Hareketlerinin Bölge Yönetimleri Üzerindeki Etkileri

Fransa, Napolyanik gelenek dolayısıyla sahip olduğu merkeziyetçi idari yapısını 1980'li yıllara kadar sürdürmüştür. Ancak özellikle Avrupa bütünleşme politikalarının etkisiyle 1980 yıllarından itibaren süregelen reformlarla Fransız yerel yönetim sistemi vesayet denetiminin sınırlandırılması ve özerkleşme yönünde ciddi değişimlere uğramıştır.

1982 yılındaki Reformun önemli özelliği, üst düzeydeki yönetimlerin alt düzeydeki yönetimlerin işlerine kesinlikle karışamamasıdır. 1982 yılında çıkarılan yasada Bölge Meclislerinin yetkilerini illerin ve komünlerin bütünlüğüne, özerkliğine ve görev alanlarına saygılı olarak kullanabilecekleri belirtilmektedir. Ancak istisnai bazı durumlar için bağımlılık ilişkisi bulunmaktadır. Mesela; Bölge Yönetiminin izin vermesi durumunda il yönetimi ekonomik gelişme konularında Bölge Yönetimine karışabilmektedir (Akçakaya, 2003: 157).

Bu yönde yapılan başka bir değişiklik de, valinin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin sınırlandırılmasıdır. Bu kapsamda, 2 Mart 1982 tarihli yasa ile vesayet, valinin yerel yönetimlerin yapmış oldukları işlemler üzerinde, işlemler yürürlüğe girmeden sahip oluğu yerindenlik denetimi kaldırılarak, sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmıştır. Yeni düzenlemede kararın yürürlüğe girmesi için sadece valiye bilgi verilmesi yeterli olacaktır. Vali kararın hukuka aykırı olduğunu düşünüyor ise yargıya başvurabilecektir (Elliçin ve Arıkan, 2006: 278). Bu yasanın yapmış olduğu başka bir değişiklik de, il genel meclisinin başında valinin olması uygulamasına son verip il genel meclisinin, başkanını kendi üyeleri arasından seçmesi uygulamasını getirmesidir.

2 Mart 1982 tarihli yasa ile yapılan bir diğer önemli düzenleme ise; 1960 yılında kurulup, 1972 yılında tüzel kişilik kazanan bölgenin, bir yerel yönetim birimi

haline dönüŐtürülmüŐdür. Sonraki süreçte, 1992 yılında kabul edilen düzenlemelerle taşra örgütleri ve ülkesel yönetimlerin birbirlerine karşı bir üstünlüklerinin olmadığı kabul edilmiş ve valiye daha çok iki düzey örgütlenme arasında koordinasyon görevi verilmiştir. Diğer bir yandan da, bu düzenlemeler ile, yerel referandumlar, bilgi alma ve danışma komisyonları aracılığı ile vatandaşlara kararlara katılma imkanı tanınmıştır (Elliçin ve Arıkan, 2006: 280).

2003 Anayasa değişikliğiyle, Fransız yönetim örgütlenmesinde yerinden yönetim ilkesinin temel alınmasıyla yerel yönetimlerin anayasal konumları güçlendirilmiş, merkez karşısında özerklikleri artırılmış; böylece de idari ve mali kapasiteleri güçlendirilmiştir. 2010 değişikliği ile de yerel yönetimlerin yetkileri deęiŐtirilmeden ölçeklerde yalınlaŐtırma amaçlanmıştır. Bu ise, belediyelerin olabildiğince kendilerinden daha büyük bir kamu kurumu içinde eritilmesi yolu ile gerçekleştirilmiştir. Buna göre, belediyeler, toplumsal ve iktisadi ilişkilerin yoğunlaŐtığı anakent adlı büyük kamu kurumlarında, diğer belediyeler ise, belediye birlikleri adı altındaki kamu kurumlarında erilmektedir. Anakentler, belediye, il ve bölgeyi kapsarken, diğer birlikler ise sadece belediyeleri kapsamaktadır (Karahanoğulları, 2013: 95). Bu yasa ile ayrıca, ülkesel yönetimlerin birbirleri ile işbirliği kurmalarına olanak verilmiş, artık her belediyenin bir belediyeler arası birlik üyesi olması zorunlu hale getirilmiştir. Bu işbirliğinin başında da vali bulunur. Bu uygulamanın valiyi güçlendirdiği yönünde eleştiriler mevcuttur. Ülkesel yönetimlerin bağlı oldukları kamu kurumlarına yetki aktarmaları söz konusudur. Ayrıca bu yasa ile, iller ve bölgelerin kendi aralarında ya da çaprazlama olarak birleŐmeleri için yeni mekanizmalar da oluşturulmuŐtur. İl ve bölge yönetimleri genel yetkili olmaktan çıkarılmış, bunların yalnızca yasaların kendilerine vermiş olduğu hizmetleri sağlamakla görevli olduğu, genel yetkinin sadece belediyelerde olduğu kuralı kabul edilmiştir (Karahanoğulları, 2013: 95).

Son olarak, 7 Ağustos 2015'te NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République, Cumhuriyetin yeni yerel-bölgesel organizasyonu) olarak adlandırılan düzenleme ile yerel yönetim birimlerinin yetki alanları yeniden belirlenmiştir. Yasa ile öncelikle bölgeler ve komün birlikleri güçlendirilmiş; ekonomi ve büyük ölçekli stratejik kararlardan sorumlu olan bölgeler aynı zamanda bölgesel planlama, ulaşım ve okullara öğrenci taşınması yetkileri de verilmiştir (Ellicin, 2017: 46).

Sonuç olarak,1980'lerden itibaren Fransa'da birbiri ardına yapılan reformlarla yerel yönetimlerin yetkileri arttırılmış, bölge yönetim birimleri kurulmuş, valilik makamının yürütme ve kontrol yetkileri oldukça zayıflatılarak bir hükümet ve devlet gözlemcisi düzeyine indirgenmiştir (Gül ve Özgür, 2004).Bütün bu gelişmelere paralel olarak bölge yerel yönetimlerinin idari yapı içerisindeki konumu sürekli tartışma konusu haline gelmiştir. Bu tartışmalar, yeni yapının karmaşık bir hal alması yönündeki eleştiriler odağında yoğunlaşmaktadır. Nitekim; süregelen reformlar sonucu Fransız devletinin yönetim organizasyonu - Avrupa, devlet, bölge, departman, commune ve commune birlikleri olmak üzere - beş farklı yönetim düzeyine dönüşmüştür. Diğer yandan yeni düzenlemeler Üniter devlet yapısının zarar görmesi ve federatif bir yapıya doğru yol alınması açısından da kuşku yaratmaktadır.

1.5.Federal Devletli Niteliğine Sahip Bölge Örneği Olarak Federal Almanya Yerel Yönetim Sistemi ve Eyalet Yönetimi

1.5.1. Federal Almanya'nın Genel Olarak Devlet Yapısı

1949 yılında kabul edilen Alman anayasasının 20. maddesinin 1. fıkrasına göre "Federal Almanya Cumhuriyeti demokratik ve sosyal bir federal devlettir". Böylece Almanya; yasama, yürütme ve yargı yetkilerini federal devlet ve eyaletler arasında paylaşmıştır Dolayısıyla Alman federal sistemi federal

devlet ve eyaletlerden oluşan iki kademeli bir yapıdır (Karaer 1989: 19'dan akt. Karaaslan, 2007: 33).

“Federal Almanya Cumhuriyeti, sosyal ve demokratik bir hükümet devleti olarak beş temel Anayasal kuruma sahiptir(The Federal Government, 2012a). Bunlardan Federal Meclis (Bundestag) ile Federal Konsey (Bundesrat) devletin yasama organını, Federal Anayasa Mahkemesi (Bundesverfassungsgericht) yüksek mahkeme kararlarından sorumlu devletin yargı organını, Federal Cumhurbaşkanı (Bundespräsident) ve Federal Hükümet (Bundesregierung) ise, devletin yürütme organını oluşturmaktadır. Federal Cumhurbaşkanı ve Federal Hükümet ile buna bağlı kuruluşlar devletin yürütme işlerinden sorumlu ‘merkez örgütü’ iken; eyaletler ve yerel yönetimler ile diğer kuruluşlar ise devletin yürütme işlerinden sorumlu ‘yerinden yönetim örgütlerini’ meydana getirmektedirler.” (Karatepe, Önen ve Arıbaş, 2014: 22). Almanya’da federal yönetim bütün önemli alanlarda politikayı belirlerken, politikanın yürütülmesi ise büyük ölçüde eyaletlerce sağlanmaktadır. Bununla birlikte; AAİman eyaletleri çeşitli mekanizmalar aracılığıyla federal politikaların oluşturulmasında da etkin rol oynarlar” (Uygun, 1996: 19-20). Eyaletler, üyesi oldukları federal konsey vasıtasıyla yasaların yapılmasına ve federal devletin yönetimine katılır.

Federal Alman kamu yönetiminin genel örgütlenmesini, Karaer (1989: 22) ve Uzun (2003: 656) (akt. Karatepe, Önen ve Arıbaş, 2014: 22) ‘Federal Yönetim’ (Bundesverwaltung) ‘Eyalet Yönetimleri’ (Landerverwaltungen), ‘Bölge Yönetimleri’ (Regierungspraesidien), ‘İlçeler’ (Kreise), ‘İlçeden Bağımsız Kentler’ (KreisfreieStadte), ‘Belediyeler’ (Komünen) şeklinde sınıflandırmışlardır. Parlak ve Caner (2005: 170) ‘eyalet yönetimlerini’ hem yerel yönetimler içinde değerlendirmiş, hem de yerel yönetimlerin en üstüne konumlandırmışlardır. Akın (2013: 376) ise eyalet yönetimlerini merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin dışında konumlandırmış olup, bölge yönetimlerini de büyük

eyaletlerin taşra örgütü olarak değerlendirmiştir. Bağlı (2011)'da Almanya'da yerel yönetimleri 'ilçeler ve komünlerle' sınırlayarak eyaletleri yerel yönetimler kapsamı dışında tutmuş, yasama ve yürütme içindeki rolleri nedeniyle merkezden özerk yapılar olarak nitelemiştir. Burada Akın (2013) ve Bağlı (2011)'nın yaklaşımları esas alınmıştır.

1.5.2. Federal Almanya'da Eyalet Sistemi

Almanya'da eyaletlerin kendi yasama organları, bakanlar kurulu ve bakanlık örgütü bulunur. Temel yasama yetkisi, federal yasama organına ait olmakla birlikte, eyalet parlamentolarının, kültür, eğitim ve iç güvenlik konularında yasama yetkileri bulunmaktadır (Akın, 2013: 377).

"Almanya'da eyaletler, kendi anayasaları olan, yasama, yürütme ve yargı erklerine sahip federe devletler olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Yerel yönetimler ise eyaletlerin bir parçası olarak, ilçeler ve belediyeler olarak idari teşkilat içerisinde yer alırlar" (Karaaslan, 2007: 34)..Almanya'da tek tip bir eyalet örgütlenmesi yoktur. Her biri diğerinden farklı özellikler taşımaktadır. Ancak, yönetsel açıdan tüm eyaletler, 'büyük', 'küçük' ve 'kent' eyaletleri olarak üç gruba ayrılmaktadır.

Eyaletler ile Federal Devlet arasında görev bölüşümü şu şekilde olmaktadır: Ülkede sosyal güvenlik, silahlı kuvvetler, trafik, eğitim, araştırma, dış politika ve makro-ekonomik politikaların belirlenmesi, federal devletin; eğitsel ve kültürel politikaların saptanması ve denetimi, adalet, polis gücü, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri ise genel olarak eyaletlerin görevleri arasında yer almaktadır (Güneş, 2009: 152).

1.5.3. Federal Almanya'da Yerel Yönetimler Dizgesi

Almanya'da yerel yönetimler, anayasal konumları bakımından geniş bir özerklik ve serbestlik ilkesine sahip, hizmet kapasitesi ve mali kaynakları açısından da oldukça güçlü olan yapılardır (Parlak ve Caner, 2005: 170). Merkezi idare ile mahalli idare arasındaki ilişkiler anayasa ile belirlenmiştir. Ancak, mahalli idarelerle ilgili olarak federal hükümetlere göre, federe hükümetlere daha çok yetki verilmiştir (Türkoğlu, 2009: 42'den akt. Özer ve Akçakaya, 2014: 551). Ayrıca, Almanya'da federal düzeydeki merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi ancak federal mahkemeler aracılığı ile olabilmektedir. Bununla birlikte yönetsel denetim mekanizması eyalet yönetimlerine verilmiştir. Eyaletler, yerel yönetimleri, hukukilik, mali disiplin ve talimatlarla belirlenen alanlarda yerindelik açısından denetleyebilirler (Parlak ve Caner,2005: 179). Ayrıca, yerel yönetimlerle ilgili yasaları da eyalet yönetimleri yapmaktadır. Bu nedenle, anayasanın belirlediği ortak kavramlar dışında tüm eyaletlerde farklı bir yerel yönetim sistemi bulunmaktadır (Karatepe, Önen ve Arıbaş, 2014: 33). Akın (2013: 377)'in belirttiği üzere, Almanya'da iki temel yerel yönetim birimi, ilçeler (Kreise) ve belediyelerdir (Gemeinden).

Belediye Yerel Yönetimi: Federal Almanya'da belediyeler, ilçe sistemi içindeki belediyeler (Reisangehörige Gemeinden) ve ilçe sistemi dışındaki belediyeler (kreisfreiegemeinden) olmak üzere ikiye ayrılır (Akın,2004:242'den akt. Erkul, Kara ve Şimşek, 2016: 49) İlçeye bağlı belediyeler, mali ve yönetsel açıdan güçsüz olduklarından görevlerinin bir bölümünü ilçeye devretmektedir. İlçeye bağlı olmayan belediyeler ise; mali ve yönetsel açıdan güçlü oldukları için ilçenin desteğine gereksinim duymadan birçok hizmeti tek başına yerine getirir (Mengi, 1997: 96'dan akt. Erkul, Kara ve Şimşek, 2016: 49). İlçeye bağlı belediyeler genelde nüfusu 10.000'i aşan kent statüsündeki yerleşim birimleridir. İlçeye bağlı olmayan belediyeler ise nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerdir.

Bunların dışında, nüfusu 5.000'in altındaki küçük belediyeler ile nüfusu 8.000-10.000 arasında değişen belediye birlikleri bulunur (Akın, 2004: 242'den akt. Erkul, Kara ve şimşek, 2016: 49).

Belediyelerin organları ve örgütsel yapıları her eyalete ve kente göre değişmektedir. Bu bağlamda, belediyelerde başlıca üç tür yapı olduğundan söz edilebilir.. Bunlardan, Güçlü Başkan (Güney Almanya) Sistemi'nde Belediye başkanı gücünü, meclis tarafından değil, doğrudan halk tarafından seçilmesinden almaktadır. Başkan, böylelikle seçim kampanyası sırasında verdiği sözleri gerçekleştirebilmektedir. Profesyonel Kent Yöneticisi (Kuzey Almanya) Sistemi'nde tüm hizmetler için asıl yetkili organ, belediye meclisi olmakla birlikte, meclis bazı görevleri kendi içinden seçtiği belediye yöneticisine devredebilir veya geri alabilir veya bu görevleri üstlenebilir. Magistrat Sistemi'nde meclis, kendi üyelerinden bir Yürütme Kurulu (Magistrat) seçer (Erkul, Kara ve şimşek, 2016).

İlçe Yerel Yönetimi: Federal Alman mahalli idare sisteminin ikinci ayağını ilçeler oluşturmaktadır. İlçeler, tüzel kişiliğe sahip, şehir eyaletleri dışında, tüm eyaletlerde en alt yönetim birimlerini oluşturmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2014: 552). İlçeler bir yerel yönetim birimi olmakla birlikte, genel yönetimin (federal ya da merkezi yönetimin) bir parçası olarak da işlev yapmaktadırlar. Örneğin, kendi sınırları içerisinde belediyelerin yerine getiremediği hizmetleri ve belediyeler arası nitelikteki hizmetleri sağlarlar. Bu nitelikleri ile, belediyelerin üzerinde bir yönetsel yapı görünümü çizse de gerçekte, belediyelerle aralarında hiyerarşik bir ilişki yoktur (Akın, 2013: 377).

YYerel yönetimlerin yapılanması eyaletlere göre farklılıklar gösterir. Bununla birlikte, işleyişleri farklı da olsa ilçe yönetimi; meclis, yönetici (kaymakam) ve komisyondan oluşur. İlçe meclis üyeleri 5 yılda bir seçilir. Hizmet birimlerinin yöneticilerini atama, ilçe yöneticisi ve komisyonu seçme gibi görevleri vardır.

Kimi eyaletlerde meclis başkanlığını kaymakam yaparken, bazı ilçelerde ise başkan meclis tarafından seçilir. İlçe yönetimini ilgilendiren tüm kararlar meclis tarafından verilir. İlçe yöneticisi, meclis ve komisyon tarafından alınan kararların ve merkezi yönetim görevlerinin ilçedeki yöneticisi ve eyalet hükümetinin ilçedeki temsilcisidir. Kaymakam bazı ilçelerde halk tarafından seçilirken, bazı ilçelerde ise, merkezi yönetim ya da ilçe meclisleri tarafından seçilmektedir. İlçe komisyonu da ilçe yöneticisi ile birlikte yürütme görevini üstlenir (Karatepe, Önen ve Arıbaş, 2014: 39). Bunun dışında ilçe yerel yönetimleri tarafından yürütülen başlıca hizmetler şunlardır: mesleki eğitim, güzel sanatlar, kültür hizmetleri, sosyal yardım ve gençlik yardımı hizmetleri, belediyeler arası yolların yapımı ve onarımı, çevre koruma hizmetleri, trafik denetimi, öğrenciler için taşıma hizmetleri gibi hizmetlerdir (Güneş, 2009: 152).

1.5.4. Federal Almanya’da 1980 Sonrası Reform Hareketlerinin Eyalet ve Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri

Avrupa Birliği’nde reform rüzgârından etkilenen birçok ülkede yerelleştirme esas amaç olmuştur. Ancak, Almanya’da yerel yönetimlerin, yetki, özerklik ve etkinlik bakımından zaten güçlü bir durumda olmalarından dolayı, çok köklü yerelleştirme uygulamalarından pek söz edilemese de, diğer ülkelerde olduğu gibi Almanya’da da, ademi merkezîyetçiliğin artırılması ve yerel yönetimlerin böylelikle öne çıkarılması yönünde gelişmeler olmuştur.

Örneğin 2003 yılında Baden-Württemberg Eyaletinde yapılan, 450 özel amaçlı taşra teşkilatının iş ve personelinin yerel yönetimlere devredilmesi ile sonuçlanan ‘Teufel Reformları’ yerel yönetimler alanında önemli bir reform olmuştur. Nitekim, bu yolla eyalet yönetiminin sadece vergi güvenlik ve yargı konularında görevi kalmış, eyalet ile yerel yönetimler arasındaki görev ayrımı belirginleştirilmiştir (Kulhmann, 2010: 12’den akt. Karatepe, Önen ve Arıbaş, 2014: 56).

Bununla birlikte “Federal yasalarla, yerel yönetimlere doğrudan etki eden yetkilerin paylaşılması uygulaması, 2006 yılında yapılan anayasa reformu ile tamamen sona erdirilmiştir” (Schefold,2012:238'den akt. Erkul, Kara ve Şimşek, 2016: 46).

1.6. Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Bölgeselleşme Açısından Değerlendirilmesi

1 Nisan 1993'te yürürlüğe giren ve Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. maddesinin 3. bendinde yerellik ilkesine yer almaktadır. Yukarıda da görüldüğü gibi AB üye ülkelerinin pek çoğu da yerel yönetimler alanında yaptıkları reformlarla bu şartı sağlamaya çalışmışlardır. Avrupa Konseyi, Türkiye ile ilgili aldığı 1997 Tarihli 29 No'lu Tavsiye Kararı'nda da yerellik ilkesinin Türk Anayasasında açıkça yer almasını istemektedir. Anayasa'da açıkça yer almasa da Türkiye’de yerel yönetimler alanında yapılan reformlarla bu ilke uygulamaya konulduğu gibi mevzuatta da yer almıştır. Nitekim yerellik ilkesi, 2005 tarihli 5393 sayılı yeni Belediye Kanununun 14. maddesi ile 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6.maddesinde ifade edilmiştir (Apan, 2004b: 220).

Bunun dışında söz konusu kanunlarla başka köklü değişikliklere de gidilmiştir. Sözelimi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin özerklikleri artırılmıştır. Bunu sağlamak için; il genel meclisi başkanlığı validen alınarak meclisin kendi içinden seçeceği başkana bırakılmış ve gündemi belirleme yetkisi meclis başkanına verilmiştir. Diğer yandan valinin il genel meclisi kararları üzerindeki denetimi de hukukilik denetimi ile sınırlandırılmıştır. 3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile de belediyelerin sahip oldukları idari ve mali özerklik çeşitli mekanizmalarla artırılmıştır. Bu anlamda, belediyelerin yapacağı işler liste halinde tek tek sayılmamış, konu konu belirtilmiştir. Diğer yandan belediyelerin yetkili oldukları alanlar eğitim, sağlık,

ekonomi, ticaret gibi pek çok alanı içine olacak şekilde çeşitlendirilmiştir. Böylece belediyelerin yerel hizmetler konusundaki yetkileri artırılmıştır. Bu anlamda başka bir düzenleme de merkezi yönetimin ve valinin belediyeler üzerindeki vesayet yetkilerini kısıtlamak yoluyla belediyeler üzerindeki idari vesayetin zayıflatılmasıdır. Bunu sağlamak için, mülki idare amirlerinin meclis kararları üzerindeki vesayet yetkisi, hukukilik denetimi ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca, belediyeler istedikleri makamla da doğrudan yazışabileceklerdir.

Özetle, 2003 yılına kadar yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinde, merkezin atadığı valinin meclise başkanlık etmesi, belediyelerin birçok kararının, belediye bütçesinin, merkezin ya da mülki idari amirinin onayı ile yürürlüğe girebilmesi gibi yollarla uygulanan merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi yerel yönetimler lehine değiştirilmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimler alanında yapılan reformları genel olarak değerlendirdiğimizde Fransa’da yapılan reformlarla büyük benzerlik taşıdığı görülmektedir. Nitekim yukarıda da bahsedildiği gibi, Fransa’da 1982 reform sürecinden önce il genel meclisinin başında merkezden atanan bir vali bulunmaktayken, 1982 tarihli reformla bu uygulamaya son verilerek il genel meclisinin, başkanını kendi üyeleri arasından seçmesi uygulamasına gidilmiştir (Özer, 1993: 25). Böylece, valinin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi sınırlandırılmıştır. Valinin, yerel yönetimlerin yapmış oldukları işlemler üzerindeki vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması bu amaçla yapılmış başka bir değişikliktir. 17 Mart 2003 anayasa değişikliğini takiben çıkarılan 13 Ağustos 2004 kanunuyla da yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılmıştır. 27 Ocak 2014 Kanunu ile de ilin yerel işleriyle ilgili olarak il yerel yönetimlerinin genel yetkili olması kabul edilmiştir (Şengül, 2014: 52). Görüldüğü gibi, Türkiye yerel yönetimlerin ademi-merkeziyetçilik ilkesi gereğince yeniden yapılandırılması konusunda Fransa’daki uygulamaları takip

etmiş, hatta yerel nitelikli hizmetler için yerel yönetimlerin genel yetkili sayılması konusunda daha önce hareket etmiştir.

Sayılan bütün bu değişikliklerle Türkiye Avrupa bütünleşme sürecinin ön gördüğü yönde önemli bir değişim geçirerek yerel ve bölgesel yönetimlerinin yapısını mali ve hukuki açıdan güçlendirmiş gibi görünmektedir. Ne var ki bu gelişmeler, yerel yönetimlerin aynı zamanda siyasi anlamda Almanya'da ki gibi federatif özellik sergileyen bir bölge anlayışına doğru yol aldığı konusunda kuşku uyandırmaktadır. Aynı kuşku Fransa'da yaşanan reformlarla ilgili olarak da mevcuttur. Fransa 1972 yılında bölge yönetimine tüzel kişilik tanıdığı için bu olasılığa Türkiye'ye göre daha yakındır. Kaldı iki ülkede de daha çok ekonomik amaçlı önem taşımakta olan bölgeler, Fransa'da organ ve yetkileri ile yerinden yönetim birimi olarak varlık kazanmışlardır. Türkiye'de ise, 1982 Anayasasının 126. Md. göre kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabileceği ön görülmüş olsa da bu teşkilatlar, merkezin ilgili ve bağlı statüdeki kuruluşlarının taşra yönetim örgütünün temel birimi olarak yapılandırılmışlardır. Bu anlamda Türkiye'de bölge teşkilatı, özerk bir yerel yönetim birimi olmaktan öte, merkezi yönetimin uzantısı olarak vazife görmektedir.

Yine de yukarıda sözünü ettiğimiz değişikliklerle ekonomik, mali ve siyasi açıdan güçlendirilen yerel yönetimlerin, özellikle de belediyelerin özerk bir bölge anlayışına doğru evrilmesi olasılığı doğmuştur. Nitekim; belediyelerin ilde kamu hizmetleri sunmada Almanya'da olduğu gibi "genel yetkili kurumlar" haline getirilmesi, serbestçe borçlanabilmeleri, uluslararası yerel yönetim birlikleri ile hareket edebilmeleri, mülki idare amirlerinin belediye kararları üzerindeki vesayet yetkisinin sınırlandırılması, belediyelerin, kente ilişkin kamusal hizmetlerin yürütülmesinde genel yetkili ve görevli olması, belediye meclisine önemli alanlarda düzenleme yapma yetkisi vermektedir. Bu anlamda en dikkat

çekici değişiklik belki de 2012 tarihli 6360 yasa ile büyükşehirlerin sınırlarının il mülki sınırları ile örtüştürülerek İl özel İdarelerin kaldırılması yolu ile büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının kırsal alanları da içine alacak şekilde genişletilmesidir. Bütün bu sebepler nedeniyle belediye meclisleri de bir bakıma eyalet yönetimlerinin sahip olduğu yasama organı haline gelmektedir. Bu iddiayı kabul etmesek bile 2003 reformlarından sonra Türkiye’de yerel yönetim meclislerinin yukarıda da saydığımız önemli alanlarda düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. Nitekim genel kanı, federalizmden bahsetmek için yasama organının tekliğinin olmaması yönünde iken, Dabin gibi bazı yazarlar, yerel yönetimlerin yasama benzeri düzenleyici işlem yapabilmelerini de federal örgütlenme için yeterli saymışlardır. Onlara göre, yerel yönetimlerin düzenleyici işlem yapabilme yetkilerine sahip olmaları durumunda, federalizm uygulaması mevcut olup sadece bir derece farklılığı söz konusudur (Karaarlan, 2007: 33).

Buna ilave olarak, 2006 yılında kırsal kalkınma açısından çok önemli bir gelişme olarak, 25 Ocak 2006 tarihli ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunu kabul edilmiştir. Kanunda Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak” (md.5/c) görevi verilmiştir. Bu doğrultuda öncelikle topluluk kurallarına uygun olarak kısa vadede istatistiksel bölge olarak bilinen Avrupa Birliği (NUTS) sistemi 22 Eylül 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmiştir (Hasanoğlu ve Aliyev, 2006). Bu karar ile Türkiye sosyo-ekonomik özelliklerine göre üç istatistikî bölgeye bölünmüştür (Özer, 2012). Bu bölgelere ilerleyen süreçte Fransa’da olduğu gibi tüzel kişilik verilmesi ihtimali zayıf da olsa bulunmaktadır. Nitekim, BKA’ larla, yerel yönetimlere fazla yetki ve güç devri verildiği, bu durumun üniter devlet yapısından, eyalet sistemi ve federal devlet modeline geçişe sonrasında ise bölünmeye neden olabileceği endişesi kamuoyu arasında yaygındır (Berber ve Çelepçi, 2005: 154).

Federalizm, demokratik yapıya daha uygun olması itibarıyla kültür, din ve etnisite açısından çeşitlilik gösteren toplumlarda, çoğunluğun azınlık üzerindeki baskısını gidermenin bir yöntemi olarak, (İsviçre, Kanada, Hindistan gibi) başarılı bir şekilde uygulanabilmektedir. Bu ülkelerde demokratik yaşam, ancak federal yapının uygulanması ile mümkün olabilmektedir. Hatta bu durumda federalizm, ulusal birlik ve bütünlüğü sağlamanın, bir arada bulunmanın vazgeçilmez bir gerekliliğini oluşturmaktadır. Buna karşın, federal yapının etnik çatışmaları körüklemesi ve ülkelerin iç savaş ortamına sürüklemesi ihtimali de yüksektir. Bu olasılık din ve mezhep savaşlarının süre geldiği ve Türkiye'nin de içinde bulunduğu coğrafya için daha da artmaktadır. Diğer yandan merkezietçi gelenekten gelen Fransa ve Türkiye gibi ülkelerde federal yapıya ve kültüre uyum sağlayamama durumu da ayrı bir sorun teşkil etmektedir.

2. SONUÇ

1980'li yıllardan itibaren bölge yönetimleri Avrupa Birliği içinde, ekonomik ve sosyal gelişmenin, aynı zamanda da demokratik yaşamın baş aktörleri olarak görülmüştür. Böylece Avrupa bütünleşme süreci içinde yerel ve bölgesel yönetimlerin önemi daha çok ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren de Avrupa Birliği içindeki bölgesel yönetimler, özerkleşme ve yerelleşme yönünde değişime uğradıkları bir süreç içine girmişlerdir. Özellikle 2000'li yıllardan sonra bu süreç Türkiye'yi de etkilemiştir. Söz konusu bu süreç çerçevesinde uniter devlet yapısına sahip olan Fransa, idari ve teknik amaçlarla oluşturulan bölge yönetimlerine tüzel kişilik tanımış daha sonra da bu yönetimleri değişik yetkilerle donatmıştır. Türkiye'de ise 6360 sayılı Kanun'la büyükşehirlerin sınırlarının il mülki sınırları ile örtüştürülerek İl özel İdarelerin kaldırılması ve 5449 Sayılı Kanun'la üç istatistiki düzeyde bölgelerin kurulması idari ve ekonomik amaçlara dayanan "bölge yönetimlerinin" işlevinin, amacının ve Fransa'da olduğu gibi statüsünün önümüzdeki zaman diliminde değişip

değişmeyeceği yönünde kuşku doğurmuştur. Yerel yönetimlerin oldukça özerk ve güçlü olduğu Almanya’da da ademi merkeziyetçiliğin artırılması ve yerel yönetimlerin öne çıkarılması yönünde gelişmeler olmuşsa da bu yöndeki çabalar Türkiye ve Fransa ile karşılaştırıldığında oldukça sınırlı düzeyde kalmıştır.

Yerel yönetimlerin demokrasinin gerçekleşme düzeyinin artması, yerel halka daha kapsamlı ve nitelikli hizmet sunulması açısından güçlendirilmesi elbette ki özenilecek bir durumdur. Ne var ki yukarıda sözünü ettiğimiz olasılıklar yüzünden federal bir yapılanmanın yolunu açacak reform hareketlerine tedbirli bir şekilde yaklaşmak gerekir.

KAYNAKÇA

- Akçakaya, M. (2003). “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (1): 153-154.
- Akın, Ö. (2013). Federal Almanya’da Kamu Yönetimi. K. Karasu (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: İmge. 361-398
- Apan, A. (2004a). “Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları.” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 13(4):39-58
- Apan, A. (2004b). “Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Yerel Yönetimlerimiz”. *Hukuk ve Adalet Dergisi*, 1(2): 212-222.
- Avrupa Yerel Özerklik Şartı, 03.09.2016 tarihinde http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozeklik_Sarti.pdf adresinden erişilmiştir.
- Avrupa Birliği Bölgesel Özerklik Şartı Taslağı, 03.09.2016 tarihinde <http://www.tumbelsen.org/bolgesel%C3%B6zerklik.htm> adresinden erişilmiştir.
- Bağlı, M.S. (2011). “Alman Yerel Yönetim Yapısı”, *Türk İdare Dergisi*, S.473: 43-74
- Berber, M., Çelepçi, E. (2005). “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”. *Doğu*

- Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu- 13-14 Ekim, s.149-157, 04.05.2016 tarihinde <http://www.metinberber.ktu.edu.tr/linler/kajans.pdf> adresinden erişilmiştir.
- Bulut, Y. (2002). "Türkiye'de Bölge Yönetimi Arayışları." *Amme İdaresi Dergisi*, 35(4): 17-42.
- Cihangir, D. (2011). "Bölgesel Politika: Sorularla AB Politikaları ve Türkiye Serisi", Seri No: 8. İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları
- Eliçin-Arkan, Y. (2006). "Fransız Yerel Yönetim Sistemleri ve Türkiye'ye Yansımalar". *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*. (Der.) B. Özgür, Hüseyin ve Parlak. Bursa: Alfa.267-294
- Ellicin Y. (2017). "Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme". *KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13): 37-54
- Erbay, Y. (1999). "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler." *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8(2): 58-74.
- Erkul, H., Hüseyin, K. ve Savaş, Ş. (2016). "ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması." *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(27): 33–58.
- "Fransız Topraklarının Siyasi ve İdari Organizasyonu", Fransa AB Bakanlığı, [online], 02 Ekim 2017 tarihinde <https://cy.ambafrance.org/Fransiz-topraklarinin-siyasi-ve> adresinden erişildi
- Gül, H. ve Özgür, H. (2004). "Ademi Merkezizetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri". *Çağdaş Kamu Yönetimi 2*. (Der.)Acar, M., Özgür, H. Ankara: Nobel Yayınları.161-207
- Güneş, M. (2009). "Almanya ve Türkiye'deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış" 06.09.2016 tarihinde http://www.kho.edu.tr/akademik/enstitu/savben_dergi/82/makale7.pdf 2 adresinden erişilmiştir.

- Hasanoğlu, M.ve Z. Aliyev (2006), "Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları." *Sayıştay Dergisi* , (60): 81-103.
- John, P. (2000). "The Eurbanisation of Subnational Governance." *Urban Studies*, 5(6): 887-894.
- Kaleağası, B. (n.d.). *Fransa’nın karmaşık ruhu ve Türkiye*. Radikal.
- Karaarslan, M. (2007). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*. Yayınlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Karahanogulları, O. (2013). Fransa’da Kamu Yönetimi. içinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Der.),Karasu, K. İmge.41-144
- Karakılıçık, Y. (2014). *Yeni bölgeselleşme politikaları ve Türkiye’de bölge yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Karatepe, S., Önen, M., ve Arıbaş, N. (2014). "Almanya Federal Cumhuriyeti". *Yönetim Yapı İncelemeleri, B. Aykaç (Der.)* Ankara: Nobel Yayınları.
- Keleş, R. (1994). *Fransa ve İspanya’da yerinden yönetim*. Ankara: TBD - Konrad Adenauer Vakfı.
- Keleş, R. (1995). "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarty) İlkesi ve Yerel Yönetimler." *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(1): 3-14.
- Keleş, R. (1998). "Bölge Gerçeği ve Avrupa." *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(2): 3-11.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Can.
- Koçak, H. (20112). "Toplumsal Eşitsizliklerin Azaltılmasında Bölge Yönetimlerinin Yeri: İtalya ve Fransa Örnekleri." *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(1): 274.
- Koçak S..Y. ve Tek, H. (2010). "Avrupa Birliği Etkisindeki Bölgeselleşme Reformları: Fransa ve Türkiye Örnekleri." *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*. (Der.) B.Parlak (Der.) Bursa: Dora.359-371

- Mengi, A. (2004). "Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı Mı?". *Mülkiye Dergisi*, 28(245):47-54. 06.09.2016 tarihinde <http://mulkiyederigi.org/article/view/5000007788/5000008078> adresinden erişilmiştir.
- Mengi, A. (1998). *Avrupa Birliği'nde bölgeler karşısında yerel yönetimler*. İstanbul: İmaj.
- Nalbant, A. (1997). *Uniter devlet*. Yapı Kredi Yayınları.
- Nalbant, A. (1996). "Bölgesel Devlet Yeni Bir devlet Biçimi mi: Kuramsal Temeller." *Amme İdaresi Dergisi*, 29 (2):39-70.
- Nitas, K. (2003). *Fransa yönetim sistemi, yirmi birinci yüzyılda yönetim*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Özer, A. (1993). "Fransa'da Valilerin Statüsünde Son Durum." *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(37): 25-28.
- Özer, M. A. ve Akçakaya, M. (2014). *Yerel yönetimler*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. (2012). Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Sosyal Ekonomik İşlevleri, *Kamu-İş*; 12(2).
- Parlak, B. ve Caner, C. (2005). *Karşılaştırmalı siyasal ve yönetsel yapılar*. İstanbul: Aktüel.
- Şengül, R. (2014). "Fransa'da İl Yerel Yönetimlerinin Geleceği." *KSÜ, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2): 49-56.
- Uygun, O. (1996). *Federalizm*. İstanbul: Mart-Yön Matbaası.
- Uygun, O. (2015). "Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler." *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, (2), ISSN 2149-9543,: 1-27.
- Ünüşan, T. (1996). *Avrupa'da yerel yönetimler*. Ankara: T.C. İşçileri Bakanlığı Mahalli Yönetimler Genel Müdürlüğü Yay.
- Wollmann, H. (2012). "Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments", *Local Government Studies*, Vol. 38, No.

- 1, p. 41-70, 10.12.2017 tarihinde
<http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2011.638710> adresinden
erişilmiştir
- T.C. Resmî Gazete (2005a). *Belediye Kanunu*, 25874, R.G. 13/7/2005, KN.5393
KT.3/7/2005.
- T.C. Resmî Gazete (2005b). *İl Özel İdaresi Kanunu*, 25745, R.G. 4/3/2005, KN.
5302, K.T.22/2/2005.
- T.C. Resmî Gazete (2006). *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve
Görevleri Hakkında Kanun*, 26074, R.G. 8/2/2006, K.N. 5449, K.T.
25/1/2006.
- T.C. Resmî Gazete (2012b). *On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe
Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik
Yapılmasına Dair Kanun*, KN.6360, R.G. 6.12.2012, Sayı:28489
- Toksöz, F. Özgür, Ercan A. Öykü, Uluçay Ö.Ö. Koç, L.Atar, G.,Akalin, N. (2009).
*Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek
Cumhuriyeti*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Yıldız, H. (2012). "Fransız Yerel Yönetim Sistemi." Yalova Üniversitesi Hukuk
Fakültesi Dergisi, 1: 311-322.

EXTENDED ABSTRACT

Introduction

The European Union is increasingly emphasizing the power of local and regional governments in order to realize the united Europe of the future. These developments give us the insight that the process of European integration will progress in line with the understanding of regional administrations.

As a matter of fact, regional governments are seen as the main actors to accelerate economic and social development by seeing a bridge between local government and the center. With this understanding, it has entered into a process where the issue of regional governance is important.

Thus, since the 1990s, a process of transformation has been introduced in the administrative structures of the member states, in the form of strengthening local and regional structures, depending on the acceleration of the European integration process. This process is suspected as being a path to federalism, especially in countries like France, where the tradition of central government is strong.

The purpose of this study is to analyze the direction of this transformation in the member states of the European Union from different countries. As the analysis unit, France and Germany countries, which represent different regional management concepts within the European Union, were selected. In these examples, France was chosen as a dominant power of central government and as a source of understanding of Turkish Administration, and Germany was chosen as a representative of federal government tradition. Another aim of the study is to evaluate the reform of the local governments in Turkey in terms of the understanding of the "region" in the European Union.

In other words, in this study, while trying to predict the direction and future of the changes that took place in regional administrations in Europe through the reforms in the countries that represent different administrative traditions, the similarities and differences of the reforms in Turkey are revealed at the same time. The impact of these reforms is being tried to be evaluated from the point of view of Turkey in relation to central government and local governments.

Method

In the 1980's, regional administrations began to be seen as the leading actors of economic and social development as well as democratic life in the European Union, emphasizing the critical role played by local and regional administrations in the integration process. Since the 1990's, regional administrations in the European Union have been through a process of gaining autonomy and localization. With the use of historical and descriptive research methodology based on literature review, this study aims to describe the changes in the local and regional administrations in two European Union member states of different administrative traditions, namely France and Federal Republic of Germany, and to evaluate the regional administration reform made in Turkey in terms of the European Union's understanding of "region".

Findings (Results)

Turkey has followed the practices in France to restructure the local governments in accordance with the decentralization principle, and has already acted as the general authority of local authorities for local quality services.

With all these changes, Turkey seems to have strengthened the structure of local and regional governments from the financial and legal perspective by undergoing a major change in the direction of European integration. However, these developments raise doubts that local governments are at the same time politically motivated towards an understanding of a federative region, such as Germany, which we have shown as an example above. The same doubt exists in relation to reforms in France. Since France recognized the legal personality in the region in 1972, this possibility is closer to that of Turkey. In the two remaining countries, the regions which are more important for economic purposes have gained existence in France as the administrative unit with the organs and authorities. In Turkey, the 1982 Constitution, Art. , It is envisaged that a central administrative entity covering more than one province could be established in order to achieve efficiency and harmonization in the sight of public services, but these organizations are structured as the basic unit of the provincial management organization of the relevant and affiliated statutory bodies of the center. In this sense, the regional organization in Turkey, rather than being an autonomous local government unit, acts as an extension of the central government.

Conclusion and Discussion

Federalism can be applied successfully in a variety of societies in terms of culture, religion and ethnicity (eg Switzerland, Canada, India) as a method of removing majority suppression on the minority, as it is more appropriate for the democratic structure. Democratic life in these countries is only possible with the application of federalism. Even in this case, providing federalism, national unity and integrity constitutes an indispensable necessity of coexistence. On the contrary, the federal structure is likely to fuel ethnic conflicts and drive the countries into civil war. This possibility is increasing for the geography where the wars of religion and denomination lasts and Turkey is in. On the other hand, the situation of not being able to adapt to federal structure and culture in countries such as France and Turkey from the centralist tradition constitutes a separate problem.

Of course, it is a matter of course that strengthening the level of realization of the democracy of the local governments in terms of providing more comprehensive and qualified services to the local people. However, due to the possibilities we have mentioned above, we must approach the reform movements that will open the way to a federal structure with prudence.