

Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Süreci

Daniel Hoeffel

İdari yapılarda ve mahalli idareler özel hizmet birliğinde reform yapılması, Fransa'nın da gündemindedir. Ve tabii bir de söz konusu birliklerin ve özellikle belediyelerin Avrupa Birliği taleplerine uyum süreçleri gelmektedir.

Ben bu konuyu üçlü bir deneyimden yola çıkarak ele alacağım

- Birincisi, bir ilçenin halen görev başında olan belediye başkanı ve bir belediyeler birliğinin başkanı sıfatıyla,
- İkincisi, yerinden yönetim ve belediye reformuyla ilgili yasa tasarılarında sıkça raportörlük yapan, Fransız senatosunun bir üyesi olarak,
- Üçüncüsü, 2 yıl boyunca mahalli idareler özel hizmet birliği bakanlığını ve 4 yıl boyunca Fransız Belediye Başkanları Ulusal Birliğinin başkanlığını yapan birisi olarak.

Diğer Avrupa devletleriyle ve özellikle Almanya ile kıyaslandığında, Fransa'nın mahalli idareler özel hizmet birlikleri oldukça farklıdır.

- Başlangıç noktaları bambaşkadır. Fransa'da, özellikle Paris'te nüfus yoğunluğuna sahip bazı merkezlerin yanı sıra, daha düşük nüfus yoğunluğu bulunan pek çok kırsal bölgemiz vardır. Bu nedenle Fransa, 36.000 belediyesi olan bir devlettir. Belediyelerin birleşmesi o kadar popüler bir şey değildir ve 70'li yıllarda bu konuda yapılan bir girişim, başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu nedenle günümüzde bile daha fazla etkin olma arayışlarının cevabı, belediyeler arası işbirliği, kent ve belediye birlikleridir. Buna karşılık Almanya'da nüfus yoğunluğuna sahip pek çok bölgeniz bulunmaktadır, kentler daha ağırlıktadır ve birleşmelerin olduğu belediye reformu 30 yıldan beri var olan bir gerçektir.
- Buna karşılık Fransa yukarıdan aşağıya doğru yapılanmıştır ve yerinden yönetim alanındaki ilerlemelere rağmen, devletimiz bugün halen merkezîyetçi olarak öne çıkmaktadır. Devlet düzeyinin altında, mahalli idareler özel hizmet birliğini ilgilendiren asgari 3 düzeyimiz daha bulunmaktadır: daha ancak 20 yıldan bu yana mahalli idareler özel hizmet birliği olarak tanınan 22 bölge. 200 yıllık bir geleneğe dayanan ve gücünü bu süreden alan 100 departman (vilayet). Bunların altında, yaklaşık %80'i 2.500 belediyeler arası birlikte, büyük ve orta büyüklükte kentlerdeki belediye birliklerinde ve kırsal alandaki belediye birliklerinde işbirliği yapan 36.000 belediye.

Bu 3 düzeyin her biri, bölgeler, departmanlar ve belediyeler, kendi bağımsızlıklarına sahiptirler. Yasa gereğince, bunlardan hiç birisi, bir diğerine tabi olmak zorunda değildir.

1982 ve 2004 tarihli Yerinden Yönetim Yasaları, devletin yetkilerini bu 3 düzeyin her birine taşımış, böylece bölgelere ekonomik açıdan ve mesleki eğitim ve geliştirme eğitimiyle ilgili konular açısından, departmanlara sosyal açıdan ve belediyelere hizmetler bakımından halkın menfaatlerini ilgilendiren konularda katkı sağlamıştır.

Fakat bazı çifte yetkilendirmeler ve yetki çatışmaları mevcudiyetlerini korumuş, sıklıkla bir düzeyin diğer bir düzey üzerindeki vesayeti gerçekleştirilecek şekilde, mali nedenlerden ötürü farklı mahalli idareler özel hizmet birlikleri arasındaki işbirliği bir

zorunluluk haline gelmiştir. Bu noktada Fransa'daki belediyeler arası işbirliği hakkında bazı ilave bilgiler vermek istiyorum. Belediyeler tarafından birliklere devredilen yetkiler veya yetkiler, büyüklüklerine göre farklıdır. Kentsel büyük alanlardaki birliklerin kırsal alanlardakine kıyasla daha fazla yetkileri vardır. Büyük şehir birliklerinde ekonomik kalkınma, çevre planlaması, konut inşası, hizmetler ve çevre, zorunlu yetkililerdir. Kırsal alandaki birliklerde bunlar yalnızca ekonomik kalkınma ve çevre planlamasından ibarettir. Geriye kalan yetkiler devredilebilirler fakat devredilmeleri zorunlu değildir.

Mali açıdan bakıldığında, birliklerin gelirleri bir taraftan vergilerden, diğer taraftan da devletin verdiği mali yardımlardan oluşmaktadır. Vergilerle ilgili olarak, birliklerin yaklaşık yarısı, vergilerini emlak, arsa ve işletme vergilerinin bir kısmından elde etmektedirler, zira bu vergilerin diğer kısmı yine belediyelere gitmektedir. Birliklerin diğer yarısının ise, vergiden kaynaklanan gelir olarak yalnızca işletme vergileri bulunmaktadır. Devletin verdiği mali yardımlara gelince, bunlar bir yandan yasal olarak belirlenmiş yıllık bir belediyeler arası sübvansiyondan, diğer yandan ise uygulanan her programa ilişkin yatırım yardımlarından oluşmaktadır.

Kent ve belediye birlikleri, belediyelerin doğal birer uzantısı olarak görülmek zorundadırlar. Bunlar henüz bir mahalli idareler özel hizmet birliği değil, aksine birer kamusal birliktirler. Çünkü birliklerin yönetim kurulu üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmemekte, bilakis belediye meclisleri tarafından atanmaktadır. Bu kişilerin doğrudan seçilmesinin gerekli olup olmadığı sorusu sürekli sorulmaktadır. Fakat bu, artık belediyelerin değil, aksine belediye ve kent birliklerinin mahalli idareler özel hizmet birliği olarak kabul edilecekleri anlamına gelecektir. Ve Fransa halen belediyelerine çok bağlıdır, bu da onun kendi büyüklüğünü göstermektedir.

Avrupa'daki ilgili devlet ve bölge yapıları genellikle temel farklılıklar göstermektedirler. Halklarımızın tarihi, geleneği, mentalitesi bunu böyle istedi. Fakat ben, günümüz gerekliliklerinin, mali güçlüklerin ve Avrupa'daki yakınlaşma sürecinin reform sürecini mahalli idareler özel hizmet birliği düzeyine de taşıyacağından eminim. Ve bu açıdan bakıldığında, gerçekçi bir ilerleme kaydedebilmek, mümkün olan en iyi koşullar altında topluluk mühtesebatına uyum sağlayabilmek için, hepimizin gerekli olan şeyleri kendi deneyimlerimizden almamız gerekmektedir.

Bu bağlamda bazı temel prensiplerin belirlenmesi gerekmektedir:

1. Avrupa mevzuatı, her geçen gün ulusal mevzuatları biraz daha fazla ilgilendirmektedir. Tabii ki Fransa'da bunun mahalli idareler özel hizmet birlikleri üzerinde aksi tesirleri olmaktadır. Birlikler, yerinden yönetim sayesinde daha fazla yetki almışlardır ve bu yetkiler çerçevesinde Avrupa mevzuatını ve onun direktiflerini uygulamaya geçirmekle yükümlüdürler. Yerel yönetim düzeylerinin yaklaşık % 70'lik bir kısmının doğrudan veya dolaylı olarak Avrupa Birliği direktiflerinden etkilendiği tahmin edilmektedir, özellikle çevre koruma alanındaki örneğin su, atık, arıtma tesisleri gibi ve aynı zamanda hizmet işlerindeki muamele usulleri veya özel sektöre tahsis edilebilecek olan mali destekler, Natura 2000 Programı, yapılanma fonları v.b. Örneğin 2003 yılında Avrupa Birliği'nin bütün devletleri aleyhinde yalnızca yerel düzeydeki çevre politikasını ilgilendiren 1300 işlem başlatılmış olması gerçeği, mahalli idareler özel hizmet birliklerinin Avrupa politikasından kaçınmadıklarının kanıtını ortaya koymaktadır.
2. Avrupa Birliği, devletlerin tek başlarına aldıkları kararları dayanak alamaz. Belediyeler ve bizim vakamızda söz konusu olduğu gibi bunların doğal uzantıları olan belediye birlikleri, Brüksel'de mahalli idareler özel hizmet birliklerini

ilgilendiren kararlar alınacağı zaman, birer partner olarak görülmelidirler. Örneğin şu sıralarda önümüzdeki yıllarda yapılanma fonu politikasının dayandırılacağı yönelimlerin tespit edilmesi söz konusudur. Brüksel ve Paris'teki mevcudiyeti sayesinde çatı organizasyonumuz ve yerel belediye birliklerimiz, belediyelerin seslerini işittirmek için gayret sarf etmektedirler. Avrupa, devletler düzeyinde yapılandırılmaktadır, fakat Avrupa, mahalli idareler özel hizmet birliklerini ve özellikle vatandaşlarla her gün temas halinde olan ve diğer makamlara kıyasla, vatandaşlara karşı özel menfaatleri değil, umumi menfaatleri temsil etme yükümlülüğü bulunan belediyeleri de hesaba katmak zorundadır.

3. Belediyeler, yerellik prensibinin mümkün olduğunca her seferinde yürürlüğe girdiğinden ve muhafaza edildiğinden yola çıkmalıdır. Avrupa Birliği ve devletler, yalnızca sorunlara yakın bir düzeyde olmayan, daha iyi koşullar altında uygulanabilecek konuları kendi yetki sınırları içerisine almalıdırlar. Belediyelerin bulunduğu düzeyin gerçekçi bir teşhis ve uygulama tarzına sahip olduğunun kanıtı ortaya konulmuştur. Fakat bunun aynı zamanda uyarlanabilme becerisinin de kanıtlanması gerekmektedir.
4. Belediyelerle ilgili her mahalli idareler özel hizmet birliği, ister kendine ait işletme, ister PPP modeli, isterse de özel hizmet sağlayıcılara devretme şeklinde olsun, vatandaşlara karşı olan yükümlülüklerini hangi işletme şekli altında yerine getireceği konusunda özgür seçim hakkına sahip olmalıdır ve olmak zorundadır. Bu husus aynı zamanda örneğin su tedariki, atık tasfiyesi ve sosyal hizmetler gibi hizmet sağlama alanlarında da geçerlidir. Ve Brüksel bu bağlamda ilgili devletlerdeki mevcut mahalli idare birliklerini dikkate almalıdır. Daha önce bahsetmiştim, Fransa'da belediyeler arası işbirliği belediyelerin doğal uzantısı ve tamamlayıcısıdır. Her ikisi de bir bütünün unsurlarıdır. Bir belediyeyi atık veya suyla ilgili işler konusunda kendi belediyeler birliğini özel işletmelerle rekabete sokmak, ne gerçekçi, ne de vatandaşların isteklerine uygun bir şey olurdu.

Bunlar, belediyelerin etkili olması ve Avrupa toplumu içerisine kök salması sayesinde, Avrupa'nın sonsuz bir kurul yapısından oluşmadığını, bilakis halka yakın olarak görülmesine yol açması gereken argümanlardan bazılarıdır. Bunların çoğu, belediyelerin uyum kabiliyetine, günümüzün taleplerine, Avrupa Birliği tarafından rollerinin tanınmasına ve kapasitelerinin halkın genel menfaatlerine göre belirginleştirilmesine bağlıdır.