

MERKEZİYETÇİLİĞİN MERKEZİNDE ADEMİ – MERKEZİLEŞME: FRANSA’ DA BÖLGESEL POLİTİKALARIN GELİŞMESİ

Aziz TUNCER*

Özet

Merkeziyetçi yönetimin anavatanı olan Fransa’da asli yönetim kademesi 1804 yılından beri ildir. II. Dünya savaşı esnasında ilüstü (bölge) kademesine duyulan ihtiyaç görülmüş olmasına rağmen savaş sonrasında refah devleti yönündeki uygulamalar bu yönde somut adımlar atılmasını engellemiştir. 1974 yılında AB’nin Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonlarını ihdas etmesi içeride bölge yönündeki taleplere önemli bir ivme kazandırmıştır ve 1982 yılında iç ve dış şartların teşvik etmesi ile Fransa radikal sayılabilecek bir bölgesel reform ile seçilmiş meclisleri olan bölge kademesini idari sisteme dahil etmiştir. Hem bu reformla elde edilen olumlu sonuçlar hem de ulusaltı ve ulusüstü (AB) faktörlerin etkisiyle Fransa 2003 yılında yaptığı anayasa değişikliği ile ademi merkeziyetçi cumhuriyet yönetim modelini kabul etmiştir.

Anahtar Kelimeler: Fransa, Avrupa Birliği, merkeziyetçilik, ademi merkezileşme, bölge.

THE CENTER THAT COULD NOT HOLD ALL: THE DEVELOPMENT OF REGIONAL POLICIES in FRANCE

Abstract

As the homeland of centralized unitary administration, in France the departments have been the prominent level of administration since 1804. During the II. World War, the need for region was generally accepted and even security regions inaugurated; nonetheless, the post-war welfare state policies hindered implementations in this direction. The establishment of the European Regional Development Funds in 1974 gave a new impetus for the development of region in France. As a result of both local demands and EU effect, in 1982, France initiated a radical reform in favor of regions including initiation of elected regional assemblies. The positive outcomes of the reform to overcome administrative defects paved the way for more radical developments which ended in constitutional amendment in 2003 which defines France as ‘decentralized republic’.

Keywords: France, European Union, centralization, decentralization, region.

Giriş

Merkeziyetçi yönetimin mucidi olan Fransa 1804 yılında farklı yönetim gelenekleri ekseninde oluşmuş tüm bölgeleri ilga ederek sınırları merkezde çizilen il sistemine geçmiştir. Bu tarihten sonra uzunca bir süre ilüstü yönetim kademesi Fransız yönetim şemasında yer bulamamasına rağmen bu yöndeki talepler hemen her dönemde dile getirilmiştir. Ancak bu taleplerin daha somut boyut kazanması ve uygulamaya geçmesi II. Dünya savaşı esnasında ortaya çıkan güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak için gereklilik arzetmesi ile olmuştur. Savaş sonrası dönemde ortaya çıkan yıkıntının düzeltilmesi ve tüm vatandaşlara standart hizmet sunulmasına yönelik refah devleti anlayışı ulusaltı kademelere yönelik taleplere set çekmiş olmasına rağmen 1960’larda oldukça belirgenleşen sanayinin birkaç ilde yoğunlaşmış olması hem nüfus dengesi hem de sürdürülebilir kalkınma anlayışı açısından devam ettirilmesi imkânsız bir noktaya varmıştır ki bu noktada alt merkezlerin çoğaltılması kaçınılmaz hale gelmişti. 1974 sonrasında ise Avrupa Birliği’nin bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesine yönelik politikalarının güçlenmesiyle Fransız bölgeselleşme talepleri ayrı bir ivme kazanmış ve bu yöndeki gelişmeler merkeziyetçiliğin anavatanı olan Fransa’nın 2003 Anayasası ile yönetim modelini ademi merkeziyetçi cumhuriyet olarak tanımlamasıyla sonuçlanmıştır.

* Yrd. Doç. Dr. Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

1. İkinci Dünya Savaşı ve Sonrasında Bölge

Fransa 1804 yılında il sistemine geçtikten sonra bölge idari şemadan çıkarılmış olmasına rağmen zaman zaman farklı sebeplerle gündeme gelmiştir. Resmi anlamda ilk kez 1941'de Vichy hükümeti döneminde çıkarılan bir yasayla yönetimde yer almaya başlamıştır. Ülkenin 18 bölgeye ayrıldığı bu yasa da bölgeler güvenlik ekseninde oluşturulmasına rağmen bölge valilerinin yetkilerinin ekonomik boyutu dikkat çekmekteydi (Nalbant, 1997: 238). Ancak 1960'lara yaklaşıldığında başta eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik olmak üzere önemli temel hizmetlerin tamamı devlet tarafından ülkenin neresinde ikamet ederse etsin bütün vatandaşlara standart olarak ve ücretsiz olarak verilmesini savunan (Jeffery, 2006:67) refah devleti anlayışının Fransız yönetim modeli üzerinde etkili olmaya başlamasıyla bölgesel yönetimler zemin kaybetmiştir.

1970'lerde kamu yatırımlarının etkin hale getirilmesi, mali yardımların dağıtılması ve planlamanın verimliliştirilmesi için bölgeselleşmenin öneminin farkına varılır ve bölgeler daha da ehemmiyet kazanır (Wright,1985: 4). 1970'lerin ortalarından itibaren ise değişen ekonomik şartlar yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin genişletilmesi ve arttırılması yönünde çok esaslı reformlar yapılmasını gerektiriyordu ancak Fransız mülki idari sisteminde küçük düzenlemeler yapılmıştır ve düzenlemelerin bazıları AB'nin 1974 yılında uygulamaya başladığı Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun (European Regional Development Funds-ERDF) etkisiyle olmuştur.

2. AB Fonları ve Fransız Bölgeleri

AB'nin merkeziyetçi yönetime sahip üye ülkelerinde bölgesel yönetimlerin gelişmesinde 1974 Paris'te varılan anlaşma üzerine ihdas edilen ve büyük altyapı yatırımları ve düşüşte olan sanayi sektörlerinin yerine yenilerini inşa etmeyi amaçlayan ve sanayi dönüşüm projeleri üzerine yoğunlaşan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun derin etkileri olmuştur. Birincil amacı AB bölgeleri arasındaki dengesizliğin giderilmesi olan fonlar için ilk aşamada AB bütçesinin %5'i tahsis edilmiştir. ERDF bölgeler bazında tasarlanmış olmasına rağmen, fonların dağıtılması sürecinde dümende merkezi yönetimler vardı. Avrupa Komisyonu (AK) fonların bölgesel bazda amacına ulaşabilmesi için merkezi yönetimlerin etkisinin sınırlandırılması ve fonların AB'nin kendi kriterlerine göre verilmesi konusunda ısrar etmiştir. Gerçekten de merkezi yönetimlerin bu süreçte çok etkili olması hem bölgesel yönetimlerin cılız kalmasına sebep olduğu hem de AB'nin kendi standartlarını oluşturmasını engellediği için üye ülkeler arasındaki mevcut derin yapısal farklılıkların kapatılması yolunda adım atılamıyordu. Avrupa Komisyonu'nun ısrarları sonucunda AB fonlarının veriliş kriterlerinde 1979, 1984, 1989 ve 1993 yıllarında değişiklik yapılmıştır (Bullmann, 1996:11) ki değişikliklerin hemen hepsi özellikle üniter yönetim yapısına sahip üye ülkelerde bölgesel yönetimlerin konumunu güçlendirmiştir ve bu değişimlerden en çok faydalanan bölgeler arasında Fransız bölgeleri de vardı.

AB fonlarından faydalanmak için bölgesel yönetimlerin belli bir yönetim kapasitesine ulaşması ve AB nezdinde faal olması gerekiyordu, halbuki Fransız bölgelerinin AB ile doğrudan temas kurması yasal olarak mümkün değildi. Fransız bölgeleri hala merkezi yönetimin gölgesi altındaydı ve inisiyatif kullanmakta pek başarılı değildi. Oysa inisiyatif kullanabilen diğer AB bölgelerinin fonlardan oldukça etkili şekilde faydalandığını fark eden Paris'te Fransız bölgelerinin AB fonlarından daha fazla faydalanmasının önemi yönünde güçlü temayül şekillenmeye başladı. Yani merkezi yönetim, bölgesel yönetimlerin bu fonlardan faydalanması konusunda ciddiyetle çalışıyordu ve bölgesel yönetimler ile AB arasında ilişkileri düzenli bir şekilde sağlayacak merkezi kurumlar arasında Bakanlıklararası Avrupa İşleri Komitesi (BAK) ile DATAR (Wagstaff, 1999:68) önplana çıkmaktadır. Başbakanı bağlı olarak çalışan ve Başbakan başkanlığında toplanan BAK bölgesel

politikalarda AB'nin resmi muhatabıdır. AK ile yapılan müzakereler sonucunda alınan kararlar büyükelçi aracılığıyla bölgesel yönetimlere nakledilir. DATAR'ın ise asli amacı

bölgeler arası eşitsizliği gidermektir. Ancak yerel bazda temelleri olmadığı için bilgi toplanması gibi temel bir faaliyet için bile vali ve valilik personeline ihtiyaç duyan DATAR'ın kapasitesi oldukça sınırlıdır ve süreçte etkin olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir (Jouve, 2000: 49).

AB fonları yoluyla bir yandan yönetim yapısı değişim geçirirken diğer yandan bölgesel yönetimler ekonomik gelişme sağlayabilmek için önemli mali kaynaklar temin etme imkanına kavuşmuşlardır. Fransız bölgesel yönetimleri AB fonlarından faydalanma sürecinde diğer üniter ülke bölgeleriyle kıyaslandığında yüksek performans göstermişlerdir, mesela Korsika 1975-86 yıllarında ERDF'nin %21.4'ünü almıştır. Bu performans, Paris'i bölgesel yönetimler konusunda daha ileri adımlar atma konusunda ikna edici olmuştur. Yani bir yandan AK'nun AB bölgelerinin standartlarını oluşturma yönündeki çabaları diğer yandan Brüksel'de yüksek performans sergileyen ve Paris'in düzenlemelerini fonlardan daha fazla faydalanmak yönünde bir engel olarak gören bölgesel yönetimlerin baskıları sonucunda Paris daha ileri adımlar atmak zorunda kalmıştır.

1986'da Tek Avrupa Senedi'nin kabulünden sonra ERDF'nin yapısı değiştirilerek özgün AB bölgesel politikalarının temelleri atılmış oldu. Anlaşmanın 130a-e maddeleri (sonradan XVII. Başlığın 158 ile 162. maddeleri) sosyal ve ekonomik uyum konusuna ayrılmıştır ve bu tarihten sonraki bütün çalışmalarda AB bölgeleri arasındaki dengesizliğin giderilmesi ve geri kalmış bölgelerin durumunun iyileştirilerek ekonomik ve sosyal uyumun güçlendirilmesi yönündeki maddeler yer almıştır (Armstrong, 1995:24). Bu amaca ulaşmanın en önemli aracı olarak görülen yapısal fonlar oluşturulmuştur. Yapısal fonlar daha önce bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesine yönelik olarak oluşturulan ERDF (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu)'na Avrupa Sosyal Fonu (ESF), Avrupa Tarım Destek ve Garanti Fonu ve Balıkçılık Destek Fonlarının da eklenmesiyle bütçesi arttırılarak etkili hale getirilmiştir (Bullmann, 1996: 11).

Fransız bölgesel yönetimleri ilk dönemlerde kendi iç dinamikleriyle gelişmekten daha çok AB politikalarında meydana gelen büyük politika değişikliklerinin sonucunda şekillenmiştir. Tek Avrupa Senedi bölgesel politikaların şekillenmesinde önemli faktör olarak sayılabilir. Çünkü Tek Avrupa Senedi bölgesel yönetimlere AB politikalarını etkileme konusunda oldukça verimli bir atmosfer sunmuştur. Tek Avrupa Senedi ile ulusal sınırların ve bölgesel ekonomilerin emek, sermaye, mal ve hizmet akışına açılarak ekonomik canlanma sağlanması, bölgesel ekonomilere dinamizm kazandırılması ve bölgeler arasındaki dengesizliklerin mümkün olduğu kadar azaltılması amaçlanmıştı. Üye ülkelerin bölgesel politikaları birbirinden oldukça farklıydı, dolayısıyla bazı bölgeler ekonomik kapasite ve kaynaklara ulaşma konusunda oldukça sınırlı hareket alanına sahipti. Yapısal fonların amaçlarından biri de AB bölgeleri arasındaki derin farklılıkları törpülemek ve özellikle zayıf bölgelerin kapasitelerinin arttırılmasına katkıda bulunmaktı (Mairate, 2006: 171) ki bu Fransız bölgesel yönetimlerine oldukça geniş bir hareket alanı sağlamıştır.

1986'da kabul edilen Tek Avrupa Senedi'nin ilk somut ürünü olarak başkanlığını Delors'un yürüttüğü komitenin hazırladığı ve Nisan 1989'da yayımlandıktan sonra önemli bir kısmı Komisyon tarafından kabul edilen I. Delors paketi olarak görülebilir (Wincott, 1996: 405). Bu paketle bölgesel yönetimlerin mali kaynaklarını sınırlayan bir yıllık planlardan çok yıllık planlara geçilmiştir ve yapısal fonların bütçesi iki katına çıkarılarak bu tarihe kadar sahip olduğu en büyük bütçeye ulaşmıştır. Ortaklık ilkesine önemli vurgu yapılan bu paketle bölgesel yönetimlerin AB mekanizmasına doğrudan katılımı teşvik edilmiştir (Sutcliffe, 2000: 166) ki bu hala merkezi yönetimin sınırlamaları ile muhatap olan Fransız bölgesel yönetimleri

için yeni imkanlar anlamına gelmekteydi. 1992 Edinburgh'taki Avrupa Konseyi toplantısı kararları doğrultusunda yapısal fonlardan hangi ülkenin ne kadar faydalanabileceği 1993'de belirlenmiştir. Belirlenen tabloya göre Fransa'nın payı az da olsa artarak %9.38 den %9.65'e çıkmıştır (Allen, 2000: 253).

3. 1982 Reformları ve Arkaplanı

1982'de sosyalist hükümetin yaptığı reform ile devrimden beri tartışılan ama ciddi adım atılmayan merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı konusunda çok ileri adım atılarak, merkeze ait yetkilerin bir kısmı bölgesel yönetimlere devredilmiş olduğu için (Schmidt, 1996: 54) bölgesel yönetimler bağlamında genellikle milat olarak kabul edilmektedir. 1982 reformları, gerek bölgesel yönetim kademesini kurumsal ölçekte yönetim yapısına dahil ederek merkeziyetçi gelenekten kopuşu temsil etmesi açısından (Hintjens, 1991: 71) gerekse kendinden sonraki bütün ilerlemeler için dayanak teşkil etmesi bakımından bir milattır ve bu noktaya uzun ve yavaş bir süreç sonunda varılmıştır. Bu süreçte bölgesel yönetimlerin kabulü yönünde Paris'in değişen fikirlerini göstermesi açısından öncelikle 1969 referandumunun anılması gerekmektedir. Bunun dışındaki diğer gelişmeler arasında 1960 yılında çıkarılan ve Fransa'yı 22 bölgeye ayıran kararnameler ve idari kurumların özellikle ekonomik planlama teşkilatlarının bölgesel bağlamda yeniden örgütlenmesi izlemiştir. 1964 yılında ise bölgesel yönetim kademesinde ilk teşkilat olarak Bölgesel Ekonomik Kalkınma Komisyonu CODER (*Commission de Development Economique Regional*) kurulmuştur. Teşkilatın üyelerinin yarısı merkezi yönetimin ekonomik ve sosyal kurumlarından atanırken diğer yarısı meclis ve yerel konsey üyeleri arasından seçilmiştir. 5 Temmuz 1972'de çıkarılan yasa ile bölgelerde Bölgesel Konseyler (*Etablissements Publics Regionaux*) kuruldu. Bu konseylerin statüleri diğer yerel yönetim birimlerindeki muadillerinden daha zayıftı, ama yine de belli bir noktaya kadar buldukları çevredeki insanların temsilcisi olarak görüldükleri için Fransız bölgesel yönetimlerinin gelişimi açısından mühim bir adımdı ve bu adım sonucunda katkısız Fransız merkeziyetçi yönetim anlayışı saflığını kaybederek farklı unsurların barındırılmasını kabullenmeye başlamıştı. Aynı yıl denizaşırı illerde (*departments d'outre – mer DOM*) bölgesel yönetimler ihdas edildi. 1976'da ise daha önce il şeklinde teşkilatlanmış olan Île-de France bölgeye dönüştürüldü. Bu yasalar sonucunda oluşturulan 26 bölge daha önceki bölgelerin sınırları temelinde kurulmuştu (Douence, 1995: 10).

III. Cumhuriyetten beri yönetimin yerel demokratik boyutunu güçlendirmek için teşebbüsler olmuştur, ancak bu yöndeki çabaların sonucunu almak için 1982 reformlarını beklemek gerekmiştir (Cole & Loughlin, 2003: 267). Geleneksel merkeziyetçi yapılar sistemde çok köklüydü ama 1982 reformları da önceki dönemlerdeki reform taleplerinden farklı olarak çok değişik kaynaklardan beslenen güçlü bir akımdı. 1980'lerde bölgesel yönetimlere yönelik güçlü taleplerin ortaya çıkmasında farklı kaynaklar vardı ama önceki dönemlerde uygulanmış olan merkezi planlamayla istenilen olumlu sonuçlara ulaşamamış olması ve bölgeler arasındaki ekonomik dengesizliklerin gittikçe artması yönetimde bölgeselleşmeye yönlendiren önemli sebepler arasındadır. Fransa'yı idari bölgeselleşmeye yönlendiren sebeplerin en geçerli olanı ise 1970'lerdeki dünya çapında kendini gösteren ekonomik durgunluktur denilebilir. Bu durgunluğun aşılabilmesi için bölgesel gelişme programlarının gerekliliği konusunda genel bir kanaat oluştu ve artık merkezi planlar yerine bölgesel planlara vurgu yapılmaya başlandı. Yani bu yıllarda ekonomideki olumsuzluklar merkezi planlamaya mal edilerek eleştirilmesiyle ekonomide bölgesel bir bakış açısı oluşmaya başlamıştır. Ekonomik gelişmelerin yanı sıra 1970'lerde siyasal ve kültürel sebeplerle bölgeselleşme taleplerinin ciddi yükselişi dikkat çekmeye başladı. Bütün bunlara ilaveten Devrimden beri bütün merkeziyetçi projelerin uygulanması sürecinde baş rolü üstlenen teknokratlar bu dönemde mevcut problemlerin aşılabilmesi için daha etkili olacağını düşündükleri bölgesel planlamaya destek vermeye başlamışlardır.

1982 reformlarını besleyen damarlardan biride AB ile uyum sürecindeki yasal düzenlemeler gerekliliği olmuştur. Bölgesel yönetimler üzerinde yasal düzenlemeler yapılarak AB normlarına yaklaştırılmasının gerekliliği özellikle AB fonlamaları sürecinde açıkça görülmüş ve bu yönde adımlar atılmıştı. Bu adımların hemen hepsi merkeziyetçi çerçeveye hiç dokunmadan gerçekleştirilmişti ama artık daha esaslı reformlar gerekliydi ve bu noktaya 1982’de Mitterand hükümeti tarafından yürürlüğe konulan reform yasalarıyla varılmaya çalışılmıştır. Başlangıçta reformların itici gücü AB normları ile uyum sağlanması iken bölgesel yönetimler yönündeki uygulamaların Fransa’nın idari ve ekonomik ihtiyaçlarına cevap vermesi bu yöndeki temayülü daha da güçlendirmiştir. Fransız halkı arasındaki yaygın kanaat *devletin yeterince güçlü fakat gereğinden fazla merkeziyetçi olduğu yönündeydi*. Reformların itici gücü ne olursa olsun, amacı merkezin elinde bulunan ve merkezi hantallaştıran belli yetki ve sorumlulukların doğrudan seçilmiş yerel ve bölgesel yönetimlere devredilmesiydi. Reformlar ile merkeziyetçilik zayıflatılacaktı, ama Fransız devleti üniter yapısını kesinlikle koruyacaktı ve zaten bunun aksine dair siyaset yelpazesinde herhangi bir beklenti yoktu. İçinde pek çok eksik barındırsa da bu reformlar ile Fransız bölgesel yönetimlerinin AB’de daha rahat hareket kabiliyetleri artırılarak AB fonlarından daha çok faydalanabilmeleri ve AB düzleminde daha etkin olabilmeleri için yasal zemin sağlanmış oldu (Mazey,1995: 133).

Ayrıca 1980’lerde savaş sonrası dönemde yıkımın üstesinden gelmek için benimsenen refah devleti anlayışından kopmalar yaşandı. Savaş sonrasında ekonomik durum felaket noktasındaydı ve özel sektör bu durumu düzeltebilecek yeterlilikten uzaktı. Vatandaşların temel hizmetleri alabilmesi için bile devletin katkısı elzemdi. Yani başta eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik olmak üzere önemli temel hizmetlerin tamamının devlet tarafından bütün vatandaşlara ücretsiz olarak ve ülkenin her köşesinde sunulmasını amaçlayan (Jeffery, 2006: 67) ve vatandaşlara daha müreffeh bir hayat verilmesi amacı üzerine kurulu refah devlet anlayışı bu dönem için çok anlamlıydı ve gerçekten toplumsal gelişmeye önemli değerler katmıştır. Oysa 1970’in ortalarından sonra yaşanan petrol krizleri artık hükümetlerin refah devleti anlayışıyla vatandaşlara hizmet sunmak için yeterli kaynak ve teknik donanımına sahip olmadığını ve artık altın otuz yılın (*Trentes Glorieuses*) bittiğini haber veriyordu. Devletin refah hizmetlerini sunmak için gerekli mali kaynaklardan mahrum olduğunun açıkça görülmesi üzerine refah devleti anlayışından vazgeçilerek neo liberal yaklaşımların benimsenmesiyle artık merkeziyetçi devlet eski önemini kaybetmiş ve reform yapılması kaçınılmaz bir gereklilik olmuştur. Neoliberal yaklaşım başta İngiltere olmak üzere bütün Avrupa’yı etkileyen bir akımdı ve Fransa’nın bu akımın dışında kalma şansı yoktu (Cole & Loughlin, 2003: 266). Avrupa’yı derinden etkileyen bu akım Fransa’da belki de devrimden beri ilk kez devletin etki alanlarının daraltılması anlamına gelen özelleştirme uygulamaları ile sonuçlanmıştır ki devletin ekonomik alandan çekilmesi ve devletin çekildiği alanları özel sektörün bazen de yerel yönetimlerin doldurması ademi merkeziyetçilik reformlarını destekleyen önemli bir kaynak olmuştur.

Sosyal, ekonomik ve uluslararası bütün şartların olumlu katkıda bulunduğu 1982 Reformu doğrultusunda 33 yasa ve 219 kararname çıkarılmıştır. Bu yasalar sonucunda bölgesel meclislerin doğrudan seçim yoluyla seçilmesine ve bölgesel yöneticilerin de bu meclisler tarafından seçilmesine karar verilmiştir (Smith, 1996: 118). Bu kararın belki de en önemli sonucu valilerin vesayetinin kaldırılmış olması ve bölgesel yönetici konumlarının sonlandırılmasıdır. Bu reformlar sonucunda Fransız valileri yerel-bölgesel yönetimler üzerindeki dillere destan yetkilerini gerçekten artık eskisi gibi kullanamayacaktı. İçişleri Bakanlığının yerel temsilcisi olan vali Napolyoncu merkezi devletin gücünün de sembolüdür. Devletin demokratik yapısını takviye etmek isteyen 1982 reformları ile valilerin bu yetkileri

bölge ve il meclislerinin seçilmiş başkanlarına devredilmiştir. Aynı süreçte daha önce valiler tarafından kullanılan merkezin bölgesel ve yerel yönetimler üzerindeki mali ve idari vesayet yetkileri de lağvedilmiştir. Bölgesel yönetimlerin kararları artık ancak karar sonrası aşamada idare mahkemeleri tarafından kullanılan yasal ve mali bir kontrole tabidirler. Bölgesel yönetimlerin bütçeleri ise reformlar sonrasında kurulmuş bölgesel Sayıştaylar (*Cours des Comptes*) tarafından teftiş edilmektedir. Aynı dönemde valiler ise doğrudan başbakana bağlı olarak bölgesel ekonomik planların ve bakanlıkların taşra hizmetlerinin koordinasyonundan sorumlu olan cumhuriyet komiserine (*commissaries de la republique*) dönüştürüldüler (Downs, 1995: 122).

Fransız üniter merkezîyetçi idari yapısının odağında valilik makamı vardır ve eğer onun yapısı ve rolleri üzerinde kalıcı ve derin değişiklikler yapılmışsa bu reformun köklü olduğunun ispatı kullanılabilir. Yani valinin yetkilerinin kısıtlanması (Hintjens, 1991: 67) reformların gidişatı açısından umut veriyordu. Reformların başlangıçta tasarlanıldığı gibi köklü ve uzun soluklu olamayacağının ilk işareti ilga edilen ve ismi değiştirilen valiliğin çok kısa bir süre sonra 1987’de aynı isim ve benzer yetkilerle tekrar yönetim yapısına dahil edilmiş olmasıdır. Valilik, sisteme yetkili oldukları alanlarda bütün yerel hizmetlerin koordinasyonu yetkisi verilerek tekrar dahil edilmiştir. Buna rağmen konumu ilga öncesindeki kadar güçlü değildi, çünkü bölgesel yönetim başkanları kendilerine devredilen yetkileri kullanmaya devam ediyorlardı (Mazey & Loughlin, 1995: 6).

1980 öncesinde bölgesel yönetimlerin yasal ve idari konumlarının zayıflığı diğer yerel yönetim birimleri ile karşılaştırıldığında inkar edilemeyecek kadar aşık olmasına rağmen Fransız yönetim yapısında gittikçe artan bir önem kazanmaktaydılar (Douence, 1995: 10) ve 1982 reformları bu temayüle kurumsal gerçeklik kazandırdığı için önemlidir. 1982 reformlarıyla yönetim mekanizmasına geniş sayılabilecek yetkilerle dahil edilen bölgesel yönetimlerin yeni konumu iki boyut vurgulanarak anlamlandırılmıştır. Birincisi makro ekonomideki değişikliklerin bölgesel planlamayı zorunlu hale getirmiş olduğu, ikincisi ise valilerin vesayet yetkisinin kaldırılması ve doğrudan seçilmiş bölgesel meclislerin oluşturulmasının demokrasinin bir gereği olarak algılanmasıdır. Sonraki yıllarda neo liberal ekonomik bir anlayışı benimseyen Sosyalist Parti ve Laurent Fabius için bölgeselleşme bu anlayışın bir gereğiydi ve bölgeselleşme ile Fransız devletinin modernleştirilmesi neredeyse eşanlı hale gelmiştir (Mazey & Loughlin, 1995: 2).

1982 reformları ile ekonomik süreçlerin daha verimli hale getirilmesi için bölgesel yönetimlerin ekonomik süreçlere daha aktif katılımı fikri kabul edilmiş ve bu doğrultuda belli yetkiler bölge yöneticisine verilmiştir. Ekonomik planların bölgeselleşmesi ile mali kaynaklara ulaşması kolaylaşan bölgesel yönetimler kendi ekonomik kalkınma politikalarını uygulayabilme kapasitesine belli oranda kavuşmuştur. Bu imkanlar çok geniş olmasa bile bölgelerin kendi politikalarını oluşturabilmesi için fırsat sunuyordu. Eksik yanlarına rağmen 1982 reformları ile bölgesel yönetimler kendi bütçelerine kavuşmuş ve ekonomik alana dahil edilmişlerdir ki böylece devletin kontrolü dışında belli oranda mali otonomi kullanmaya başlamışlardır. Bölgesel yönetimler kendi meclisi, yönetimi ve bütçesiyle Fransız idare sisteminde yeni bir yönetim kademesi haline geldikten sonra mali otonominin sağladığı serbestlikle başarılı ekonomik ve sosyal gelişme planlarını yürütebilmek için hiç zaman kaybetmeden faaliyetlere girişmişlerdir (Downs, 1995: 122).

1982 reformları sonucunda kendi seçilmiş meclisleriyle yönetim yapısına dahil olan bölgesel yönetimler Fransız yönetim yapısında gittikçe artan bir öneme sahip olmuşlardır. Bu artan öneme rağmen bölgesel yönetimlerin hala bazılarının umutlandığı ve bazılarının da korktuğu gibi en etkili yönetim kademesi olabilme ihtimali gerçekleşebilme imkanından çok uzaktır. Bölgeler bir yönetim kademesi olarak ülke politikalarını etkileme bağlamında hala

belediye ve illere göre oldukça zayıftır ve bölgesel planların hazırlanması aşamasında merkezi bakanlıkların kaydadeğer nüfuzları devam etmektedir. Reformların Fransız merkez-çevre ilişkilerini hangi oranda değiştirdiği konusunda bir uzlaşma yoktur. Kimilerine göre bu değişim çok ileri bir derece olarak kabul edilirken kimileri bu reformların geleneksel yapının temellerine dokunmadığını iddia ederler. Buna delil olarak da bölgesel yönetimlerin artan mali kaynaklarına rağmen diğer yönetim kademeleriyle karşılaştırıldığında bu mali kaynakların çok düşük olmasını gösterirler (Cole, 2008: 55).

1982 reformları, bölgesel yönetimler yönündeki daha sonraki diğer bütün ilerlemelerin dayanak noktası olması açısından oldukça önemlidir ancak bölgeselleşme taraftarlarının bölgesel yönetimlerin sınırlarının yeniden kültürel ve tarihi sınırlar temelinde çizilmesi gibi ileri talepleri karşılayabilecek unsurları içinde barındırmıyordu. Fransa'nın İspanya ve Belçika gibi bölgesel yönetim geleneğine sahip bir ülke olmadığı ve Avrupa'da merkeziyetçi yapının anavatanı olduğu gerçeği göz önünde bulundurulduğunda, 1985'de sisteme girdikten sonra özellikle sosyalist hükümetler döneminde sınırlı vergi toplama yetkisine sahip olan ve doğrudan seçilmiş meclislere kavuşan bölgesel yönetimlerin gücü şaşırtıcı şekilde artmaktadır. Bölgesel yönetimler üzerindeki mali ve idari vesayet kaldırılması için ikinci bölgesel meclis seçimleri öncesinde beliren temayül güçlenerek devam etmiş, merkezi yönetim anlayışının anavatanı olan Fransa'da bölgeler ve yerel yönetimler üzerindeki tartışılmaz mali ve idari vesayet esnetilmiş ve bu doğrultuda pek çok idari araç ve kaynak ara (meso) kademe yönetimlere devredilmiştir. Reformlar sonrasında Fransız yönetim modeline giren yönetim kademeleri kavramıyla geleneksel katı merkeziyetçi Fransız yönetim modeli idari çoğulculuk yönünde değişime uğramıştır (Smith, 1996: 118). Bu değişim sonucunda Fransız devleti 1789 devriminden bu yana belki de mimarı olduğu merkeziyetçilikten en uzak dönemini yaşamaktadır ve kesin merkeziyetçi bir yönetim modelinden bahsetmekten ziyade farklı unsurlar barındıran parçalı merkeziyetçi bir modelden bahsedilmesi daha mantıklı olmuştur (Downs, 1995: 121). 1982 reformu ile Fransız yönetim yapısına giren yeniliklerden biri ekonomik planların hazırlanmasında bölgesel farklılıkların dikkate alınması ve planlama sürecine bölgesel yönetimlerinde katılmasına imkan veren ortak planlardı.

3.1. Ortak Planlar

1982 reformları ile Fransız yönetim yapısına giren önemli bir uygulama bölgesel yönetimlere milli ekonomik planların oluşturulması ve uygulanması aşamasında önemli roller veren ortak planlardır. Bölgesel yönetim başkanları 1982'den beri Milli Planlama Komisyonu'nun asil üyelerindendirler ve dolayısıyla milli önceliklerin belirlenmesinde kayda değer bir pay sahibidirler. Aynı zamanda bölgesel yönetimler ile merkezi yönetim arasında imzalanan ortak planların temelinde de bölge valilerinin bölgesel meclisler ile birlikte hazırladığı bölgesel kalkınma planlarının olduğu göz önünde bulundurulduğunda bölgesel yönetimlerin ne kadar etkili olduğu anlaşılabilir. Her plan, üzerinde anlaşılan kalkınma projelerinin merkezi ve bölgesel yönetimler tarafından birlikte yürütülmesi üzerine kuruludur. Bu usuller 1989-92 yılları arasındaki X. ve 1993-96 yılları arasındaki XI. planda uygulanmaya başlanmıştır. Fakat bölgesel yönetimlere teoride oldukça geniş yetkiler verilmiş olmasına rağmen bu yetkiler pratiğe fazlaca geçirilememiş ve planların bölgeselleşmesi oldukça sınırlı kalmıştır. Bölgesel taraflara danışılma süreci etkin şekilde işletilemediği için milli planlar bölgesel planları önemli oranda şekillendirme temayülündedir ve merkezin bu hakimiyeti merkezi kaynakların paylaşımı alanında oldukça belirgindir (Mazey, 1995: 136).

Bölgesel politikaların oluşumunda birbirinden farklı iki aşama vardır. İlk aşamada merkezi yönetimin hakim bir konumu vardır ve bu aşamada merkezi yönetim hem gerekli noktalarda danışma hizmeti vermekte ve hem de yatırımcı gruplar, profesyoneller grubu, sendikalar ve değişik bakanlıklardan katılımcıların bir araya geleceği bir zemin hazırlamaktadır. Bu

çalışmalarda merkezi yönetimin amacı 1988'de Başbakan Michel Rocard'ın dediği gibi ekonomik gelişmenin devamlılığı, istihdam alanlarının oluşturulması ve taşraya yönelik sosyal politikalar üretilmesidir. Sürecin devamında bölgesel valiler bölgesel yönetici ve bölgesel planlama komitesiyle birlikte geçici sözleşme metinlerini hazırlarlar (Balme, 1995: 178). İstenen sonuçları elde etmek için valilerle bölgesel yöneticiler arasındaki işbirliği oldukça önemlidir. Ortak planların hazırlanışının bölge aşamasında bile seçilmiş bölgesel yöneticilerin rolleri birincil önemde değildir mesela oldukça önemli olan, sektörler arasında etkili coğrafi koordinasyonun sağlanmasından bölgesel yönetim değil vali sorumludur. Ayrıca bölgesel planlar hazırlandıktan sonra bunları merkezi yönetimle müzakere etme yetkisi de valilere aittir (Mazey & Loughlin, 1995:7).

Ortak planların ikinci aşamasında merkezin hakim konumu biraz daha zayıflayarak diğer katılımcılara yakın bir durum alır. Çünkü yasaya göre, nihai metin hazırlanmadan vilayetlere ve nüfusu 10.000'den fazla olan ilçelere kanaatlerinin sorulması zorunludur, fakat bu danışma işleminin hangi şekilde ve hangi vasıtalarla yapılacağı bölgesel yönetimlere bırakılmıştır. Ortak planın hazırlanmasında bölgesel kademeye danışma uygulamaları bölgeden bölgeye değişiklik göstermektedir. Merkeziyetçi sistemin bir uzantısı olarak bölgesel yönetimlerinde iki meclisi vardır, birisi doğrudan seçilmiş meclis diğeri ise ekonomik çıkarları temsil eden Bölgesel Ekonomik ve Sosyal Konseydir. Bölgesel yapıya göre, Ekonomik ve Sosyal Konsey bölgesel politikalar hazırlanma aşamasına katılabileceği gibi plan hazırlandıktan sonra resmi bir görüş bildirme şeklinde de sürece müdahil olabilir. Bu istişarelere rağmen hala geçerli olan denklik ilişkisi değildir, çünkü merkezi yönetim teşvikleri veren kademe konumundadır ve daha güçlüdür. Planlar, bölgesel yönetimler ile merkezi yönetim arasında müzakere edildikten ve iki taraf arasında üzerinde anlaşma sağlandıktan sonra ulusal planın öncelikleri arasına konur (Gilbert, 1995: 44). Ortak planın sonuçlarından biri merkezi yönetimin müdahalelerini sınırlandırarak bölgesel yönetimlere bir hareket alanı sağlamış olmasıdır. Bu dönemde bölgesel yönetimlere daha aktif bir rol verilmiştir.

Merkeziyetçi Fransa'da kamu harcamalarının çok büyük bir oranı merkezi yönetim tarafından yapılmaktaydı, fakat katı merkeziyetçi planlama anlayışından bir kırılmayı işaret eden ortak planlar ile Paris'in payı gittikçe azalmaya başlamıştır. 1984-88 yılları arasında yapılan 73 milyar Franklık harcamanın %60' ı merkezi yönetim, geriye kalan % 40'ı ise bölgesel yönetimler tarafından karşılanırken 1989-93 arasındaki X. plana göre ise bölgesel yönetimlerin payı biraz daha arttırılarak %45'e çıkarılırken merkezi yönetim payı ise %55'e düşürülmüştür (Balme, 1995: 177). Kamu harcamaları için bölgesel yönetimlere gittikçe artan oranda pay ayrılmasına rağmen bölgesel yönetimler bu payın kendi harcamaları için yeterli olmadığını iddia etmektedirler. Çünkü bunlara göre merkezi yönetim yetki ve hizmet paylaşımında büyük mali kaynaklar gerektiren masraflı faaliyetleri bölgesel yönetimlere devretmiştir fakat kendilerine ayrılan pay bu masrafları karşılamaktan uzaktır.

Ortak planlar Fransız bölgesel yönetimlerinin AB kriterlerini karşılama noktasında da önemli katkılarda bulunmuştur. X. planın hazırlanmasında merkezi yönetimin temsilcisi Lionel Stoleru' ya göre bu planın birincil amacı Fransa'nın AB kriterlerini karşılayacak bir noktaya taşınmasıdır. Merkezi yönetim bölgesel yönetimlerden bölgesel planların hazırlanması esnasında Avrupa bütünleşmesi sürecinin ekonomik etkilerinin göz önünde bulundurarak hazırlanmasını talep etmiştir. Aynı zamanda Gaston Defferre'in beyan ettiği gibi merkezi yönetimin yatırım öncelikleri ile Avrupa Birliği bölgesel fonlarının şartları uzlaştırılmaya çalışan X. Ulusal Planla birlikte merkezi yönetimin müdahaleleri belli alanlar ve belli konular ile sınırlandırılmıştır.

Bu amaca ulaşmayı kolaylaştırabilmek için Fransız planlama teşkilatı DATAR yerel ve bölgesel yönetimleri Avrupa Birliği yapısal fonları hakkında bilgilendirmek için programlar

düzenlemiştir. Ortak Planlar AB fonlarından daha etkin faydalanabilmek için AB standartlarının karşılamasına yardımcı olacak bir idari mekanizma olarak işlev görmüştür. Bu çalışmalar belli noktalarda başarılı sonuçlar vermiş ve bazı Fransız bölgeleri Avrupa Birliği ile üç taraflı müzakerelerde oldukça olumlu sonuçlar almışlardır. Fransız bölgeleri Aquitaine, Korsika, Provens Alpler, Cote de Azur, Languedoc-Roussillon ve orta Pireneler ve Drome ve Ardeche Avrupa Komisyonu ile yaptıkları anlaşmalar sayesinde ortak altyapı projelerini gerçekleştirmek için 9 milyar Frank ödenek almışlardır. Fransız bölgesel yönetim temsilcileri bu miktarın daha da artması için Fransız bölgesel yatırım önceliklerinin Avrupa yapısal fonlarının kriterleri ile uyumlu hale getirilmesi için yoğun faaliyet göstermektedirler (Mazey, 1995: 136).

Merkezi yönetim, bölgesel yönetimleri hala merkezîyetçi Fransız yönetim anlayışına muhalefet kaynağı olarak algıladığı için sisteme tamamen dahil etmekte isteksiz davranmaktadır. 1986 seçimleri sonrasında artık seçimlerle işbaşına gelmiş siyasal meşruiyeti olan bölgesel yönetimler vardı. Bu yönetimler sadece idare de kademe oluşturmamış, ülke siyasetinde de etkili olabilmek için belli konularda yönetime muhalefet etmeye başlamışlardır. Bölgesel yönetimleri ülke siyasetinde de aktör konumuna taşıyan bölgesel seçimlerin daha yakından incelenmesi faydalı olacaktır.

3.2. I. Bölgesel Meclis Seçimleri (1986)

1982 reformları ile bir yönetim kademesi olarak kabul edilen bölgesel yönetimlerin seçilmiş meclisleri olacaktı, fakat bölgesel meclisin oluşması yönündeki ilk seçimler alınan karardan dört yıl sonra 1986'da yapılmıştır. Bölgeyi oluşturan vilayetlerden nisbi temsil yöntemiyle seçilen Bölgesel Meclis üyelerinin görev süreleri 6 yıl olarak belirlenmişti. Siyasette ve yönetimde artan etkinlikleri dolayısıyla 1980'lerde Fransız siyasal sistemini belki de en derinden etkileyen bölgesel meclis seçimleri, temsil gücünü arttırmak için Fransa'daki diğer seçimlerden farklı olarak çoğunluk sistemiyle değil, nisbi temsil sistemiyle yapılmıştır (Shrijver, 2004: 192) ve seçime katılım % 77.6 gibi yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. Bölgesel meclis seçimlerin etkisi sadece yerel düzlemle sınırlı olmaktan ziyade bütün sistemi etkilemiştir. Bu seçimlerle 26 bölgeden 1843 bölgesel temsilci yönetim mekanizmasına dahil olmuştur. Seçilmiş bölgesel meclislerin yönetim mekanizmasına dahil olması Fransız yönetim sistemini derinden etkilemiştir, çünkü bölgesel yönetimler uzun süredir bir şekilde sistemin içinde yer almasına rağmen seçimle işbaşına gelen bölgesel meclisler bölgesel yönetimlere demokratik bir boyut kazandırmış ve bölgeselleşmenin geleceğini yönlendirmede önemli etkileri olmuştur (Dupoirier, 1995: 25).

Bölge bazındaki ilk seçime halkın geneli bölgeselleşme taraftarlarının atfettiği özel önemi atfetmemiştir ve bazı çevre bölgeler hariç Fransız halkının çoğunluğu bölgesel meclis seçimlerini bölgeselleşme veya demokratikleşme süreci olmaktan çok genel seçimlerin yeni bir uzantısı olarak görmüştür ve bu yüzden bazı yorumcular bölgeselleşme reformlarının ivme kaybetmesinden korkmuşlardır. Ama genel seçimin çerçevesi içinde kalan ilk bölgesel meclis seçimlerinde bile 8 bölgede bölgesel meclis için seçime katılım genel seçime katılım oranından yüksek oldu ve zamanla bölgeselleşme yönündeki faaliyetlerin ivme kaybedeceği yönündeki bu acil yorumların doğru olmadığı görüldü (Balme, 1995: 174).

Fakat Fransa'da bölgesel meclis seçimleri her bölgede aynı anlama gelmiyordu. Çünkü bazı bölgeler için bu sadece yerel ve ulusal bazdaki seçimler gibi idari bağlamda bir faaliyet iken bazı bölgeler için Fransız Devriminden beri yok sayılmış kültürel ve etnik kimliklerinin yönetim yapısına yansımaları açısından tarihi bir adımdı. Dolayısıyla seçim sonuçları yorumlanırken Fransız bölgelerinin özgünlükleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bağlamda Fransa'da yaygın kademeler dışında özel statüsü olan şehir ve bölgelerden bahsedilmesi gerekmektedir.

3.2.1. Özel Statülü Bölge ve Şehirler

Fransa'da bölgesel yönetimler kültürel ve etnik farklılıklar üzerinde ve merkezi yönetimden bağımsız bir yönetim birimi olarak gelişmemiştir. Fransız bölgesel yönetimleri etnik ve kültürel talepler üzerine inşa edilen ve otonomi talebi olan bölgeselcilik şeklinde ortaya çıkmamıştır. Yani Fransız bölgesel yönetimleri siyasal bölgeselcilik üzerine kurulmadan idari bir gerekliliğin sonucu olarak ortaya çıkmıştır ki bu idari gereklilikler ekseninde bazı şehirler ve bölgelere ya sınırlarının genişliği veya kültürel ve coğrafi durumlarından dolayı özel statü verilmiştir ki bunlar arasında Korsika, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Reunion, Archipelagosn, yeni Kaledonya, Fransız Polinezyası, Wallis ve Futuna, Paris, Lyon ve Marsilya sayılabilir (Loughlin & Seiler, 2001: 198). Ama bölgeselcilik fikirlerini de içinde barındıran Fransız bölgesel yönetimleri yok değildir. Bu fikirler daha çok Korsika, Alsas, Brittany ve az oranda Fransız Katalonyası, Oksitanya, ve Martinik gibi deniz aşırı bölgesel yönetimler de görülebilir. Bu bölgelerin Korsika ve Kaledonya gibi bazılarında özel statü ayrılıkçı ya da milliyetçi grupların merkezi yönetim ile şiddetli rekabetleri sonucu merkezi yönetimin yapmak zorunda kaldığı reformlar sonucu elde edilmiştir. Fakat istisnalar dışında Fransız bölgesel yönetimleri siyasal bölgeselcilik fikrinden uzaktır ve bu şekliye İtalya, İspanya ve Belçika'daki bölgesel yönetimlerden oldukça farklı olarak merkezi yönetim ile bütünleşmiş bir yapı arz etmektedir (Shrijver, 2004: 191).

Bölgesel meclis seçimleri özel statüsü idari temellerde yükselen ve birincil amacı verimliliğin artırılarak ekonomik gelişmenin önünün açılması olan Paris, Lyon ve Marsilya gibi şehirlerden (Jouve, 2000: 45) daha çok özel statüleri etnik ve kültürel ölçekte şekillenen Korsika gibi bölgeler için önem arz etmekteydi.

Dört denizaşırı bölge (*Departements d'Outre Mer -DOM*) (Guadeloupe, Guyane, Martinique, and Reunion) ana hatlarıyla diğer bölgelerle aynı yetkilere sahip olmalarına rağmen gerekli durumlarda farklı konumlarından kaynaklanan farklı uygulamalar yapabilirler (Hintjens, 1991: 52). Her DOM aynı zamanda bir bölgedir fakat Anayasa Konseyi her DOM'un bir meclisi olmasına müsaade etmemiş bunun yerine belediye meclisi ve il meclislerine müsaade etmiştir. DOM'lar Korsika ile karşılaştırıldıklarında çok daha sınırlı yetkilere sahiptir ve bunların özgünlüklerine vurgu yapılmamıştır. Denizaşırı ülkeler (*Territories d'Outre Mer -TOM*) ise DOM'lar ve Korsika'dan tamamen farklı bir konuma sahiptirler. Fransız Anayasası'na göre denizaşırı ülkelerin halkları Fransız halkından farklıdır ve bu halklar kendi geleceklerini belirleme hakkına sahiptirler. Bu kategoriye Pasifik'teki Archipelagon, yeni Kaledonya, Fransız Polinezyası, Wallis ve Futuna girmektedir ve bu kategorideki bölgelerin kendi meclisleri ve ileri derecede otonomileri vardır. Ayrıca Parlamento'da kendileriyle ilgili konularda bu bölgelere danışılması gerekmektedir. Denizaşırı ülkeler isterlerse bağımsızlıklarını da seçebilirler (Loughlin& Seiler, 2001: 199).

Guadeloupe, Guyana, Martinik, ve Reunion gibi tek vilayetten oluşan bölgelerdeki seçim sonuçları ilginçti. Bölgesel yönetimler buralarda Fransa'nın pek çok bölgesinden farklı olarak bölgecilik fikriyle bağlantılıydı ve bu bölgeler problemlerini çözmek için özel statülerinin daha fazla otonomi ile desteklenmesi gerektiğini öne sürüyorlardı. Seçim gündeminde bölgesel ve etnik konular vardı ve hemen tüm gruplar merkezi yönetim ile bütünleşmenin pürüzsüz olarak gerçekleşebilmesi için bölgesel ekonomik gelişmenin önemini vurguladılar. Bu bölgelerde seçim sonuçları ile ortaya çıkan fiili durum 1982 reformlarıyla atılan adımların reform muhaliflerinin iddia ettiği gibi milli birliği zayıflatmadığını aksine güçlendirdiğini göstermiştir (Meny, 1984: 65). Bu bölgelerde ademi merkeziyetçilik taraftarları ile ayrılıkçıların vaatleri arasındaki derin farklar, ademimerkeziyetçilik ile ayrılıkçılığı yakın görenlerin kanaatlerini yeniden gözden geçirmeleri gerektiğine işaret ediyordu.

3.2.2. İlk Seçimler Sonrasında Bölgesel Yönetimlerin Geleceği

Bölgesel ölçekte 1986'da yapılan ilk seçimlerden çıkarılacak önemli sonuçlardan biri metropolitan bölgeler ile çevre bölgeler arasındaki derin farklılıkların ve ekonomik az gelişmişlik problemlerinin sadece idari uygulamalarla çözülemeyeceğini anlatmış olmasıdır. Bu seçimler, ayrıca varolan problemlerin çözümü için toplumun öncelikli problemlerini dile getiren yeni elitlerin gerektiğini ispatlamıştır (Dupoirier, 1995: 26) çünkü sadece idari düzenlemelerle etnik ve kültürel bölgeselcilik zemini olan çevre bölgelerdeki otonomi taleplerinin zayıflamadığı açıkça görülmüştür. Bu bölgelerde bölgesel yönetimleri savunan sol partilere verilen oyların artmasına rağmen bölgeselleşme taraftarları kültürel ve tarihi farklılıklar üzerine inşa ettikleri siyasal otonomi taleplerinden vazgeçmemişlerdir (Shrijver, 2004: 189).

1986 seçimleriyle seçilmiş bölge meclislerinin oluşması şüphesiz Fransız yönetim modelinin dönüşümü açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Seçimler esnasında yerel meselelerden çok ulusal meselelerin gündemde olması ve temsilcilerin genellikle ulusal partilere bağlı olması sebebiyle dönüşümü hızlandıracak yeni elit rolü üstlenemeyeceğine dair kuşuklara rağmen altı yıllık tecrübe dönemi çok seyi değiştirmiştir. Göreve ilk geldiklerinde bölgesel temsilciler bir birim olarak bölgenin geleceğinden endişeliydiler ama bu süre içinde insanların bölgesel kimlikler üzerinden kendilerini tanımlamaları beklentileri ötesinde bir orana ulaştı. Halkın sadece %22'si kendini devlete yakın hissederken bu oran bölgesel yönetimler için %63 gibi oldukça yüksek bir orana ulaştı (Loughlin & Seiler, 2001: 203) ve bu gelişmeler bölgesel temsilcileri bölgenin geleceği konusunda ikna edici oldu.

Göreve geldiklerinde bölgenin bir yönetim birimi olarak il kademesine rağmen gelecekte varlığını sürdüreceğine inanan yöneticilerin oranı %54 iken bu beş yılda % 90'a ulaşmıştır (Dupoirier, 1995:30). Yani ilerleyen süreçte 1986 seçimleri bölgesel yönetimleri oldukça pekiştirici oldu fakat hala Fransız bölgesel yönetimleri AB standartlarında değildi, çünkü bölgesel yönetimlere tam olarak yerel yönetim statüsünün verilmiş olmasına rağmen sonuçları itibariyle bölgesel yönetimler hala bir yerel yönetimler alanı olmaktan çok genel yönetimi ilgilendiren bir konu olarak görme eğilimi etkisini sürdürüyordu (Balme, 1995: 174). Zaten Fransa'da bölgeler orijinal olarak kendi sınırları olan yönetim birimleri olmaktan çok bir iller birliği olarak tasarlanmıştı. Seçim alanlarının bölgeler temelinde değil de iller üzerine inşa edilmiş olması bölgelerin ikincil konumlarını göstermektedirler. Bölgesel yönetimlerin tek başlarına yürüttükleri yetkileri de olmasına rağmen ve pek çok yetkilerini merkezi yönetim ile birlikte yürütmektedirler. Bölgelerin birincil amaçları hala merkezi yönetimin talepleri doğrultusunda oluşturulan bölgesel ortak planlar vasıtasıyla ulaşılmaya çalışılan ekonomik gelişme üzerine kuruludurlar. 1990'da illerde istihdam edilmiş 142.264 personel varken bölgesel yönetimlerde bu sayı sadece 4.490'dı (Loughlin& Seiler, 2001: 196).

İlk bölgesel meclislerin çalışmaya başlamasıyla bölgesel yönetimler yönündeki gelişmeler bölgesel meclis üyelerinin beklentilerinin bile çok ilerisindeydi. 1990'da yayınlanan bir araştırmaya göre halkın % 63 gibi oldukça yüksek bir oranı kendini bölgesel yönetimlere yakın hissederken bu oran devlet için sadece %22 idi. (Loughlin & Seiler, 2001: 203). Yani bölgesel meclisler aracılığıyla bölgesel yönetimler çok ciddi bir ivme yakalamıştı ki bu ortamda 1992'de yapılan ikinci bölgesel meclis seçimleri ayrı bir önem kazanmıştır. Ama 1992'deki ikinci bölgesel meclis seçimlerine geçmeden önce 1991'de çıkarılan ve bölgesel yönetimlerin güçlenen konumları sürecinde yeni bir adım olan Joxe Yasasının anılması gerekmektedir.

3.3. Joxe Yasası

1986'da kabul edilen Tek Avrupa Senedi'nin ilk somut ürünü olarak Nisan 1989 Komisyon tarafından kabul edilen ve I. Delors paketi olarak adlandırılan bu paketle bölgesel

yönetimlerin mali kaynaklarını sınırlayan bir yıllık planlardan çok yıllık planlara geçilmiştir ve yapısal fonların bütçesi iki katına çıkarılarak bu tarihe kadar sahip olduğu en büyük bütçeye ulaşmıştır. Pakette fonlardan faydalanılması için bölgesel yönetimleri bu süreçte taraf olarak kabul eden ortaklık ilkesine önemli vurgu yapılması ve bölgesel yönetimlerin AB mekanizmasına doğrudan katılımının teşvik edilmiş olması (Sutcliffe, 2000:166) faaliyetlerini hala merkezîyetçi çerçeve içinde yürütmek zorunda olan Fransız bölgesel yönetimleri için bir kazanım olmuştur.

I. Delors paketi ile bütçesi oldukça önemli bir miktara varan bu AB fonlarından özellikle Alman *landerları*, İspanyol ve İtalyan bölgeleri faydalanıyordu. AB fonlarından faydalanmak için bölgesel yönetimlerin belli bir yönetim kapasitesine ulaşması ve AB nezdinde faal olması gerekiyordu. Halbuki, Fransız bölgeleri kendi imkanlarıyla hararetle çalışmalarına rağmen hala merkezi yönetimin gölgesi altındaydı ve inisiyatif kullanmakta pek başarılı değildi. Zamanla bunun farkına varan ve durumdan rahatsız olan Hükümet bunun üstesinden gelmek için 1987’de aldığı bir kararla bölgeleri AB ile doğrudan temas kurmakta serbest bıraktı ve 1991’de İçişleri Bakanı Joxe’un ismiyle anılan yasayı çıkardı.

Yani 1991 yasasının sebeplerinden biri olarak Hükümet’in Fransız bölgelerinin AB fonlarından faydalanma bağlamında özellikle Alman *landerları* olmak üzere İtalyan ve İspanyol bölgelerinden çok zayıf olmasından duymuş olduğu rahatsızlık vardır. AB’deki diğer ülkelerle rekabet edebilmek için çıkarılan bu yasayla yavaşlayan bölgeselleşme sürecinin tekrar hız kazanması ve bölgesel yönetimlerin yeniden teşkilatlanması da amaçlanmıştır. Yasayla fonlardan faydalanma süreçlerinde bölgesel yönetimlerin iç işleyişlerinin ciddi değişiklikler geçireceği umuluyordu ama beklenin aksine bölgesel yönetimlerin merkezi yönetim ile olan ilişkilerinde fazla değişiklik olmamıştır. Mesela tüm ileri adımlara rağmen hala bölgesel yönetimlerin AB’ de bölgesel çıkarları tam olarak temsil ettiğini söylemek için bir yenilik yoktur. Hala bölgesel çıkarlar ticaret odaları ve meslek grupları gibi yerleşik kanallar aracılığıyla yada merkezi yönetimin Dış Ticaret ve Sanayi Bakanlığı kurumlarınca temsil edilmektedirler.

Gelecekte AB içinde bölgesel yönetimlerin rolünün ne olacağı ve bölgesel yönetimler, merkezi yönetim ve Birlik kurumları arasındaki ilişkilerin içeriğinin ne olacağı cevaplanması gerekli önemli sorulardır. Bu sorulara çok olumlu cevap vermese bile cevaplarla en yakından ilgilenen üye belki de Fransa’dır ve Joxe yasası bu sorulara verilen bir cevap teşkil etmektedir. Joxe yasasıyla Fransa bölgesel yönetimler yönünde ilerlemeye kararlı olduğunu göstermiş ve yavaşlayan bölgeselleşme sürecinin tekrar hızlandırılmasını amaçlamıştır (Balme, 1995: 167).

Joxe yasasının birincil amacı, AB fonlarından faydalanma sürecinde, Fransız bölgesel yönetimlerinin önündeki merkezîyetçi engellerin kaldırılmasıydı ama bu yasayla Fransız Devriminden beri farklılıklarından arındırılmış eşit bireylerden müteşekkil homojen toplum anlayışından ilk kopma anlamına gelen Korsika halkı kavramı kabul edilmiştir. Ayrıca Joxe yasasıyla Korsika’nın özel statüsü otonomisini daha genişleten *collectivite territoriale* olarak kabul edilmiştir (Wagstaff, 1999: 64).

3.4. II. Bölgesel Meclis Seçimleri (1992)

Bölgesel ölçekte ikinci seçimler 1992’de yapıldı ve bu seçimler Fransız siyaseti için eski ile yeni arasındaki sınırların yeniden çizilmesi anlamına geliyordu. Bu seçimler ağırlıklı olarak çevre ve göçmen meselelerinin gündemde olduğu bir seçim oldu ama çevre meselelerine özellikle vurgu yapıldı. Çevre konularına bu kadar vurgu yapılması ülke politikasının öncelikli konularından olmasının yanı sıra çevre konularının birincil olarak bölgesel yönetimlerin faaliyet alanında olmasındandı. Yine bu seçimlerle bölgesel meclislerde farklı gruplar varlıklarını göstermiş ve bölgesel yönetimler, devlet ile otonomilerinin artırılması

için müzakere talebinde bulunmaya başlamışlardır ve başta Korsika olmak üzere bazı deniz aşırı bölgelerde ayrılıkçılar oylarını arttırırken sağ partilerin oyları düştü. Bölgesel meclisler otonomilerinin genişletilmesine yönelik taleplerini gittikçe artan ısrarla dile getirmelerine ve bu süreçte AB'yi kararlı bir ortak olarak yanlarında bulmalarına rağmen, reform karşıtlarının korktuğu gibi ayrılıktan yana güçlü temayüller ortaya çıkmamıştır. Bu çıkarımlar 1998'deki üçüncü bölgesel meclis seçimleri için de geçerlidir (Wagstaff, 1999: 67; Balme, 1995: 173).

Ama bütün bu zorlu süreçlere rağmen halkın nezdinde il meclislerine gösterilen %17'lik itibara karşın bölgesel meclisler %66'lık bir itibar oranı ile yerel kademeler arasında en nüfuzlu kademedir ve bölgesel yönetimlerin gelecekteki edineceği sağlam konuma işaret etmektedir (Dupoirier, 1995: 30).

3.5. Maastricht Anlaşması ve Fransız Bölgesel Yönetimleri

Yönetimin katı merkezîyetçilik ekseninde şekillendiği Fransa'da merkezî yönetimin bölgesel yönetimler üzerindeki sınırlamaları AB standartları ile esnetebiliyordu ve Paris'in AB fonlarından daha çok faydalanabilmek için bölgesel yönetimler üzerindeki baskılarını hafifletmesi bölgesel yönetimlerin kendi yapılanmalarını sağlamalarına ivme kazandırmıştır. Aynı doğrultuda bölgesel yönetimlerin Maastricht Antlaşması ile AB düzleminde yerel çıkarların temsilinde resmi temsilci statüsü kazanması da Fransız bölgesel yönetimlerin güçlenme sürecine önemli katkıda bulunmuştur (Mazey, 1995: 133).

Maastricht Antlaşmasıyla, Fransız bölgesel yönetimleri ile AB arasındaki en güçlü bağ olan yapısal fonların bütçesi 3 milyar Euro arttırılmıştır. Ayrıca Maastricht Antlaşması ile büyük bütçeli uyum fonları yapısal fonlara eklenmiştir. Uyum fonlarının yapısal fonlara dahil edilmesiyle Avrupa pazar birliği önünde büyük engel olarak görülen Birliğin en fakir ülkelerinin ve bölgelerinin durumunun düzeltilmesi amacının ön plana çıktığı Maastricht Antlaşması bölge kademesinin AB yönetim mekanizmasına girişi yönündeki en ileri adım olarak kabul edilebilir (Jeffery, 1995: 247). Bu durum, Paris karşısında oldukça sınırlandırılmış bir hareket alanı olan Fransız bölgesel yönetimlerinin konumlarını güçlendirmesine önemli katkıda bulunmuştur.

1982'den beri Fransız yönetim yapısı refah devleti anlayışından uzaklaşmış ve neoliberalizm doğrultusunda çok köklü değişimler geçirmiştir. Bu değişimlere başlangıç ivmesini veren her ne kadar ekonomik faktörler olsa da Avrupa bütünleşmesi yönündeki adımların da bu değişimleri destekleyen ve hızlandıran önemli katkıları olmuştur. Uyumlu ve sürdürülebilir ekonomik gelişme için bölgesel yönetimlere ayrı bir önem atfedilen Maastricht Antlaşması'nın 3. maddesi bu amaca ulaşmak için Birlik dahilinde sınırötesi bölgelerarası işbirliği ağları üzerinde durmuştur. Yapısal fonlardaki artışların köklü bir temel kazandığı ve bölgesel yönetimlerin AB yapısı içinde bu tarihe kadar ulaştığı en üst konuma varması (Allen, 2000: 250) Fransız bölgesel yönetimlerini merkezî yönetime karşı güçlendirmiştir. Maastricht Antlaşması, Fransız bölgelerine faaliyetlerini AB politikaları doğrultusunda şekillendirmek için önemli bir imkan sunmasına rağmen merkezî yönetim hala bölgesel yönetimlerin AB nezdindeki faaliyetlerini desteklemekten ziyade bu faaliyetleri sınırlamaya çalışmaktadır. Bölgesel yönetimler üzerinde yasal sınırlamalar olmasına rağmen, 1986'dan beri bu yönetim kademesi gittikçe konumunu güçlendirerek sistemdeki yerini sağlamlaştırmakta ve bunu illerin konumlarını zayıflatarak gerçekleştirmektedir (Loughlin & Seiler, 2001: 198).

Maastricht Antlaşması ile AB müktesabatına giren yerinden yönetim anlayışı bölgesel yönetimleri merkezî yönetim karşısında oldukça güçlendirmiş ve Fransız bölgeleri bundan faydalanmıştır. Kökleri Katolik cemaatçilik anlayışında yatan ve üniter devletlerde yönetimin merkezîyetçi anlayışını esnetmek yönünde bir adım olan yerinden yönetim herhangi bir yetkinin yerine getirilmesi esnasında konuya müdahil en yakın ve en alt yönetim kademesinin yetkiyi kullanması anlamındadır ve amacı yetkilerin verimlilik esasına göre yönetim

kademeleri arasında paylaştırılmasıdır (Keating, 1995: 12). Bölgesel yönetimlerin AB süreçlerine taraf olarak girmesini sağlayan yerinden yönetim anlayışı bu tarihten sonra bölgesel yönetimler lehindeki en ileri taleplerin kaynağı olmuştur (Hepburn, 2008: 538).

Maastricht Antlaşmasının 5. maddesinde yer alan ve Birliğin faaliyet alanlarının verimlilik esasıyla belirlenmesini amaçlayan yerinden yönetim anlayışı gereğince bir faaliyet AB veya üye ülkelerden hangisi tarafından verimlilikle yerine getiriliyorsa onun yetkisi dahilinde yer alır. Başlangıçta merkezi yönetimleri AB'nin artan yetkilerine karşı bir koruma ilkesi olarak tasarlanmış olmasına rağmen uzun dönemde yerel ve bölgesel yönetimlere yetki devrini sağlayan bir araç olarak işlemiştir. Zamanla yerinden yönetim özellikle Fransa gibi üye ülkelerde merkezileşme temayülünün anti tezi olarak görülmeye başlanmış ve merkezîyetçi yapıların zayıflatılması için bir yöntem olarak kullanılmıştır. Yerinden yönetim ilkesi daha önce de yapısal fonların dağıtılmasında bölgesel yönetimlerin elini güçlendiren ortaklık ilkesine temel teşkil ederek, dolaylı olarak bölgesel yönetimler konumlarına önemli katkıda bulunmuştu (Bailey & de Propris, 2002: 305).

AB'nin yerinden yönetim politikalarıyla Fransız egemenlik anlayışı biraz esneklik kazanmış ve yönetimin hiyerarşik yapısı değişerek daha çok işbirliğine dayanan müzakereci bir yapı kazanma sürecine girmiştir. Avrupa bütünleşmesi süreci bir yandan Fransız yönetim modelini monolitik bir yapıdan uzaklaştırırken diğer yandan yönetimi değişik ağlarla temasa geçmeye teşvik etmiştir (Smith, 1996: 118). Çünkü Birliğin bölgesel yönetim politikalarının oluşturulma ve uygulanma süreçlerinde, yönetim ağları mülki idari olmaktan ziyade sektörel temeller üzerinde oluşturulmaktadır. Düzenleme ve koordinasyon mekanizmaları merkezi yönetim mekanizmaları ile küçük bir oranda örtüşmektedir. Özellikle daha değişken bir yapı arzeden Fransız bölgesel yönetimleri AB bölgesel politikalarından oluşum sürecinde sınırlı olarak etkilenmektedir ama kısıtlı etkileşimin sınırları bile standart bir çerçeveye kavuşmamıştır. Tüm değişkenliğe rağmen bu oluşum içindeki bölge, merkezi yönetim ve Birliğin demokrasi ve yerinden yönetim gibi çok temel değerleri paylaştığına şüphe yoktur (Balme, 1995: 187).

Maastricht Antlaşması ile sağlanan ilerlemelere rağmen Fransız yönetim geleneğinde merkezden bağımsız bir bölgesel yönetim anlayışının ortaya çıkmasını beklemek çok mantıklı değildir. Çünkü yönetim bütün ulusaltı aidiyetlerden arındırılmış eşit bireylerden müteşekkil halk ve bu halkın iradesini temsil eden tek ve bölünmez egemenliği temsil eden merkezîyetçi devlet anlayışı üzerine kuruludur. Bu anlayışın yansıması olarak reformlara kadar Fransa'da İspanya ve Almanya'da olduğu gibi demokrasinin gereği olarak inşa edilmiş ve temsil yetkileri olan yerel yönetimlerden bahsetmek mümkün değildir, Fransa'da mevcut olan idari bir mekanizma olarak bölgesel yönetimler yaklaşımıdır ve bunun yansıması olarak da bölgesel yönetimler yeni bir mülki idari birim olarak ortaya çıkmış, merkezi yönetimi tamamlayıcı bir unsur olarak meşruiyet kazanmıştır (Loughlin & Seiler, 2001: 188).

3.6. Fransız Bölgesel Yönetimlerinin Mali Kaynakları

Fransız bölgesel yönetimlerinin AB'nin sağladığı imkanlardan faydalanmasıyla, yönetim yapısı içindeki konumu 1980 öncesi ile kıyaslanamayacak kadar güçlüdür ancak hala Paris'in bölgesel yönetimler üzerinde çok önemli nüfuzu vardır ki bunun kaynağı bölgesel yönetimlerin mali kaynaklar için büyük oranda Paris'e muhtaç olmasıdır. Bölgesel yönetimlerin mali kaynaklar için Paris'e muhtaç olması bölgesel yönetimleri kontrol altında tutmak için özellikle tasarlanmış merkezîyetçi Fransız tarzının bir yansımasıdır ki sadece Ardeche ve Drome'de merkezden yardım alınmadan bölgesel temelli programın uygulanmaya çalışılması (Smith, 1996: 121) Paris'in bu planın başarılı olduğunu gösterebilir.

Bölgesel yönetimlere devredilen hizmetler genellikle yüksek maliyetli hizmetler olmasına rağmen mali kaynakları sınırlı ve maliyetleri karşılamaktan uzaktır ki bu mali kısıtlılık

bölgesel yönetimlerin kapasitelerini geliştirmelerini önemli derecede engellediği söylenebilir (Hintjens, 1991: 65). Bölgesel yönetimlerin mali yetersizlikleri Fransız bölgeselleşmesinin merkeziyetçi paradigma içinde yürütülmesinden kaynaklanmaktadır, çünkü merkezi yönetim vergilerle ilgili üst yetkilerini devretmemekte ısrar etmiş, 1986 ve 1988’de yapılan değişikliklerle bölgesel yönetim vergilerine il ve belediyelerinkine benzer bir yapı kazandırmaya uğraşmıştır. Yani 1988’e kadar bölgesel doğrudan vergiler sadece bölgesel ek vergilerden oluşmaktaydı ve bu merkeziyetçi tavır, merkezi yönetimin doğrudan vergi tekeli konusundaki ısrarlarına rağmen 1988’de biraz gevşetilerek dolaylı vergilerdeki merkezi yönetimin koyduğu üst sınır kaldırılarak bölgesel meclisler kendilerine ait geleneksel 4 vergi türünün oranlarını kendileri belirlemeye başlamışlardır ki bu Fransız bölgesel yönetimleri için oldukça ileri bir aşamadır. Bölgesel ek vergiler yerel yönetimlerin iskan vergisi, kira gelirleri üzerinden alınan emlak vergisi, emlak ve arsanın piyasa değeri üzerinden toplanan mülkiyet vergisi ve profesyoneller ve tüccardan katma değer vergisi üzerinden alınan meslek vergisi olan geleneksel dört kaynaktan oluşmaktaydı. Bölgesel ek vergiler bu dört verginin farklı oranlarda bileşiminden oluşmaktaydı ve bu oranlar bölgesel yönetimler tarafından belirlendiği için farklılık göstermekteydi. Daha önce bölgesel ek vergilerin tavanı merkezi yönetim tarafından belirlendiği için bölgesel yönetimler bu vergiler aracılığıyla hizmet maliyetlerini karşılayacak miktarı temin edemiyorlardı dolayısıyla 1988’de bu üst sınırların kaldırılması bölgesel yönetimlere mali anlamda daha geniş bir hareket alanı sağlayarak bölgesel yönetimleri rahatlatmıştır (Gilbert, 1995: 35).

Bölgesel yönetimlerin mali kaynaklarından biri de merkezi yönetimden alınan teşviklerdir. Merkeziyetçi anlayışın devamı niteliğindeki bu teşviklerle bölgesel yönetimler bir şekilde Paris’e bağlı tutulmaktadır. Diğer yandan bu teşvikler merkezi yönetim tarafından bölgesel yönetimlerin halkın nezdindeki itibarını şekillendirmek için de kolayca kullanılabilir. Bölgesel yöneticiler bu yüzden teşvik yönteminden şikayet etmektedirler çünkü sunulan hizmetlerin aciliyeti olmasına rağmen Paris teşviklerin verilmesini uzun süreye yayarak hizmetlerin yeterince hızlı ve verimli sunulmasını engellemeğe çalışmaktadır. Bölgesel yönetimler bu hizmetlerin hızlı ve verimli sunulabilmesi için daha geniş yetki ve mali imkanlar verilmesini talep etmektedirler. Buna karşılık olarak merkezi yönetim, bölgesel yönetimlerin kendilerine tahsis edilen mali imkanları kullanırken ehliyetli davranmadığını, topladıkları vergileri kullanılması gereken asli alanlarda kullanmadıklarını ve bölgesel yönetimlerin kendilerine yetki verilen alanlarda vergi oranını yükseltmelerini öne sürerek teşvik yönteminin devamı konusunda ısrar etmektedir. Dolaylı bölgesel vergiler üzerindeki tavanın kaldırılması ile yüksek oranda vergi koyan bölgesel yönetimlerin sayısı artmıştır ve merkezi yönetim bu tavrı bölgesel yönetimlerin sorumsuzluğu olarak değerlendirmektedir. Ancak bu nokta tartışmalıdır, çünkü bu artan vergi gelirlerine rağmen bölgesel yönetimlerin mali kaynakları kendilerine verilen sorumluluk alanlarındaki zorunlu harcamaları karşılamak için yeterli değildir (Balme, 1995: 179). İllerin 3400 Franklık harcamasına karşın bölgesel yönetimlerin harcamasının sadece 960 Frank olduğu ve bölgesel yönetimlerce toplanan vergilerin diğer yerel yönetim kademelerince toplanan vergilere göre daha düşük oranlı olması (Gilbert, 1995: 35) bölgesel yönetimlerin yetersiz mali kaynak iddiasına açıklık kazandırabilir.

Tüm ek kaynaklara rağmen bölgesel yönetimlerin bütçeleri harcamalarını karşılamamaktaydı ve mali kaynaklarının yetersizliği bölgesel yönetimlerin kalıcı faaliyetlere girişmesini sınırlamaktaydı ancak 2003 düzenlemelerinden sonra kendi bütçelerini oluşturmaları önündeki bazı engellerin kaldırılması ve bölgesel yönetim bütçelerinin % 30 artması (Cole, 2008: 61) ile bölgesel yönetimlerin ekonomik gelişmelere daha fazla katkıda bulunacağı umulmaktadır.

Merkezi yönetimin sistem içindeki birincil konumunu özellikle mali vasıtalarla korumaya çalışmasına rağmen idari yenilik adına atılan her adımda bölgesel yönetimler biraz daha güç kazanmış ve bu ilerleme 2003’de katı merkezîyetçi anlayışın anayasadan çıkarılmasıyla sonuçlanmıştır. 2003’de Fransız Anayasasının, Fransa yönetimini *ademi merkezîyetçi cumhuriyet* şeklinde tanımlamasıyla yerel ve bölgesel yönetimler devrimden sonraki en güçlü konuma ulaşmışlardır. 2003’deki bu nihai gelişmeye ulaşma sürecinde önemli dönüm noktaları olan yasal düzenlemeler anılmalıdır.

3.7. Pasqua, Voynet ve Chevenement Yasaları

1982’de başlanıldığından beri bölgesel yönetim reformlarında duraklamalar olmasına rağmen kopma veya geri dönüş hareketleri olmamıştır. Bu kural 1993 ve 1997 seçimleri sonucunda kurulan hükümetler içinde geçerlidir. 1995’deki Pasqua yasası içeriği bakımından ileri bir adım olmamasına rağmen yerelleşme ve bölgeselleşme reformlarıyla gelinen noktada duraklanamayacağını ve yavaş da olsa ileri adımların atılması gerektiğinin sağ partili hükümetler tarafından bile reddedilemeyecek bir noktaya geldiğini göstermiştir. 1995’deki Pasqua yasasıyla sağ partilerin bölgeselleşme politikalarına yönelik örtülü muhalif konumdan vazgeçmesiyle bölgeselleşme yönündeki ilerlemenin önündeki en önemli engel kalkmıştır.

Lionel Jospin başkanlığında oluşturulan sosyalist hükümet döneminde bizzat Jospin’in kendisinin beyan ettiği *yeni ademi merkezîyetçilik (La decentralisation renovee)* programı bu sürece önemli katkıda bulunmuştur. Jospin döneminde, Pasqua yasasının devamı niteliğinde çok sayıda yasa maddesi 1999 ve 2000 Meclis’ten geçmiştir. Yasalar genellikle ulusaltı yönetim kademelerinin ortak ihtiyaçlar ekseninde gruplaşmalarının temini ve teşviki yönünde olmuştur (Cole, 2005: 58) ki bu üniter Fransız yönetim sisteminin farklılıkları yasal olarak kabullendiğini göstermesi açısından önemli bir aşamadır.

1999’da İçişleri Bakanı Jean-Pierre Chevenement’in ismiyle anılan yasanın temelinde 1995’de hazırlanan ve yerel demokrasiye bir bölüm ayırmış olan Pasqua yasası vardı. AB yerinden yönetim prensibi doğrultusunda yerel ve bölgesel kademeler sistemde giderek güçlenen konuma sahip olmalarına rağmen sistem hala fiili duruma yasal bir çerçeve kazandırmadığı için eski ve yeni, merkezîyetçi ve yerinden yönetime ait unsurları birlikte barındırıyordu. Chevenement yasası bu karmaşayı biraz olsun gidermek ve sistemi sadeleştirmeyi amaçlıyordu. Yine aynı dönemde daha önceleri yerel ve bölgesel planlamalara zemin sağlayan mülki uyum şemaları (Schemas de Coherence Territoriale) yerel ve bölgesel farklılıkların göz önüne alınarak değiştirilmiş ve yerel kentsel planlar (Plans Locaux d’Urbanisme) yürürlüğe konmuştur. Bu düzenlemelerle yeni ademi merkezîyetçilik somut bir çerçeve kazanmış ve yerel ve bölgesel yönetimlerin verimliliğinde artış olmuştur. Bu noktaya kadar yapılanlar idari teknik adımlardır ama Fransız bölgeselleşmesinin eksik tarafı anıldığı gibi demokratik boyutunun eksik olmasıydı ki merkezî yönetim bunun giderilmesine yönelik *yerel demokrasi (la democratie de proximite)* programını açıklayarak önemli bir adım atmıştır. Programın öncelikli amacı vatandaşların yerel ve bölgesel yönetim kurumlarına etkin katılımını teşvik etmektir (Loughlin, 2007:73). Chevenement yasasıyla III. Cumhuriyetten beri tartışılan yerel demokratik boyut olmadan sadece merkezî yönetimin yaptığı yetki devriyle bölgeselleşmenin amacına ulaşamayacağı yönündeki argüman dolaylı olarak kabul edilmiştir.

Bölgeselleşme konusundaki bir sonraki adım ise mülki idare konularına yaptığı aşırı vurguyla ön plana çıkan Dominique Voynet ile atılmıştır. Bölgesel ekonomik gelişmelerin ulusal planlarla şekillendirilmesi yerine bölgesel gelişme planlarıyla oluşturulması bu dönemde gündeme gelmiştir (Pasquier, 2005: 305). Bölgesel ekonomik farklılıklar gözönünde bulundurularak hazırlanan 22 bölgesel plan ile ulusal plan anlayışı terkedilmiştir. Bu yasayla oluşan atmosferde bölgesel yönetimler artık merkezî yönetimin zorunlu onayı olmadan da kendi planları ve kaynaklarıyla ekonomik faaliyetlere girişebileceği anlayışı yerleşmeye

başlamıştır. Ulusal planların merkezîyetçi Fransız yönetim anlayışında özgün bir yeri vardı ve bölgesel planlara geçilmesi bu anlayıştan yeni bir kopmaya işaret etmektedir.

Ekonomik gelişmede bölgeler ve diğer ulusaltı kademelere vurgu yapılması daha önce sıkça eleştirilere konu olan çevre bölgelerdeki az gelişmişlik ve ekonomik mahrumiyet problemlerine bir çözüm olarak görülmüştür. Bölgesel ekonomik gelişme ile belli büyük merkezlerdeki yığılmanın çevre bölgelere doğru yayılarak ekonomik rahatlama sağlanması da amaçlanmıştır. Bu dönemde geçmiş dönemlerdeki yüksek maliyetli ve yavaş ilerleyen hantal altyapı yatırımlarının yerine acil ihtiyaçlar ve vatandaşlara yönelik temel hizmetlere yönelik yatırımlara girilmiştir ve bu tercih değişikliği ile hükümet problemleri örtmek yerine çözüm bulma eğiliminde olduğunu göstermek istemiştir. Tüm bu ilerlemelere rağmen 1990'ın sonlarında bölgesel gelişmelerde aslan payı hala merkezi yönetime aitti ve yaratılan istihdam çok büyük oranda hala merkezi yönetim eliyle yapılmaktaydı. Ama 2000'lere gelindiğinde bölgesel yönetimler ekonomik gelişmeleri gerçekleştirmek için yetersiz kaldığı durumlarda merkezi yönetimden gelecek desteklere güvenmek yerine komşu bölgelerle işbirliği yapmayı tercih etmeye başlamıştır ve komşu bölgeler arasında Fransız bölgeleri olduğu gibi diğer AB bölgeleri de vardır (Wagstaff, 1999: 68).

3.8. Mauroy Raporu

2000'lerde Fransız yönetim mekanizmasında devrim öncesi belediye, devrimin ürünü olan il ve bir yanı sıra AB ürünü olarak kabul edilebilecek bölge ve belediyeler arası işbirliği örgütleri birarada işlemeye başlamışlardır. Hükümet bu karmaşık idari görüntüye son vermek istiyordu ve Başbakan Jospin 1982'de birinci bölgeselleşme döneminin Başbakanı olan Pierre Mauroy'u bir komisyon oluşturarak bölgeselleşme reformları sonucu ortaya çıkan yönetim karmaşasını gidermek ve yönetimi daha uyumlu bir hale getirmek için yapılması gerekenler hakkında rapor hazırlamakla görevlendirdi. Mauroy raporuyla başlayan bu süreç ile bölgeselleşme yeni ivme kazanmıştır ve ikinci bölgeselleşme dönemi olarak adlandırılmıştır. Yaklaşık iki yıllık çalışma sonucunda Mauroy, Ekim 2000'de hazırladığı raporu Başbakan'a sunmuştur. Raporun özellikle odaklandığı nokta yerel ve bölgesel yönetimlere genel idare şeması içinde yeni bir zemin sağlamaktı ve bu amaçla 12 ana konu üzerinde yoğunlaşmış bir yasama programı önerilmiştir.

Özellikle 1980 sonrasında ekonomik, demografik ve teknolojik değişimlerin hızlanmasına rağmen yönetim mekanizmaları bu değişimlere ayak uydurmak için köklü değişimler yapılması gerektiği için isteksiz davranmış ve yönetim toplumun gerisinde kalmıştır. Mauroy raporuyla bu eksiklik tespit edilmiş ve özellikle yerel ve bölgesel yönetim mekanizmalarının toplumsal gerçekliklere ayak uydurmasının gerekliliği üzerine inşa edilmiştir. Merkez ile bölgeler arasındaki uyumsuzluk ve merkez-çevre ilişkilerinin değişen boyutu vurgulu bir şekilde anlatılmıştır. Çünkü savaş sonrası dönemden 1980'lere kadar geçen sürede ekonomik gelişme merkezde toplanmış olmasına rağmen 1990'larda merkezi çevreleyen 5 bölge ekonomik gelişmenin yarısından fazlasının yükünü üzerine almıştır. AB bütünleşmesi sonucu ortaya çıkan yeni yaklaşımlar Fransız yönetim mekanizmasını zorlamaya başlamıştır. Mauroy Raporu tüm bu eksikliklere yeniden merkezileşmeden kaçınarak çözüm bulma çabasının bir ürünüdür. Rapor 2015 yılı için Fransa'nın mülki idari yapısında yerinden yönetim anlayışı doğrultusunda yönetim kademeleri arasında yetki dağılımında radikal değişiklikler öngörmüş ve belediyeler arası meclisler gibi yeni kurumları sisteme dahil etmiştir. Yerel ve bölgesel yönetim kademelerinin mali yeterliliğini güçlendirmek ve mali özerkliklerini sağlamak için yapılan önerilerde rapor da önemli bir yer tutmuştur. Fransız bölgeselleşmesi hep yerel demokratik boyuttan eksik olmakla eleştirildiği için Mauroy Raporu bu noktaya yönelik önerilerde bulunmuş ve vatandaşların katılımına önemli oranda vurgu yapılmış ve vatandaşların yerel ve bölgesel yönetim kademelerine daha sistematik katılımını sağlamak ve

kendi adlarına yapılan faaliyetleri denetleyebilmek için yeni mekanizmalar ihdas etmiştir. Aynı mekanizmalarla yerel ve bölgesel yönetimlerin hesap verebilirliğinin ve şeffaflığının artırılması da hedeflenmiştir. Bu reformların sisteme uyumlu şekilde dahil edilmesi için hemen kabul edilip uygulanması yerine sistemdeki sonuçlarını görmek için belli bir deneme süresi anlayışı kabul edilmiştir. Bu raporda yeni yapılanma planlarının önceliği olarak Fransız bölgelerinin AB bölgeleri ile rekabet edebilecek bir noktaya taşınması amacı açıkça beyan edilmektedir (Loughlin, 2007: 75).

Sonuç: 2003 Düzenlemeleri ve Bölgesel Yönetimler İçin Mutlu Son

Fransız bölgeselleşme sürecinde çok önemli bir noktaya işaret eden Mauroy raporu uygulanma safhasına geçirilemeden Başbakan Lionel Jospin Mayıs 2002 seçimlerini kaybetmiş ve bölgeselleşme sürecindeki ilerleme süreci Jean-Pierre Raffarin dönemine kalmıştır. Bu aşamanın, siyasi geçmişi merkezi kademedeki çok AB ve yerel kademelere dayanan Raffarin dönemine kalması sürecin başarılı olması açısından daha faydalı olmuştur. Raffarin ilk açıklamalarında yerel ve bölgesel yönetim reformlarının devamından yana olduğunu beyan etmiş ve aşamayı bizzat kendisi II. dönem ademi merkezileşme olarak adlandırmıştır. Gelişmelerin yeni dönem olarak adlandırılması haklıydı çünkü merkezi yönetimden yerel ve bölgesel yönetimlere yetki devrinin ve bölgesel yönetimlerin kendi mali kaynaklarını temin etmesi önündeki engellerin kaldırıldığı II. ademi merkezileşme döneminin en ileri adımı ise Fransız devletini anayasada üniter olarak tanımlayan ibarenin *ademi merkezileşme devlet* (Republique decentralisee) olarak değiştirilmesi olmuştur (Cole, 2008: 59). Anayasadaki yeni ibare Fransız devriminin inşa ettiği merkezileşme yönetim anlayışından resmi olarak kopma anlamına geliyordu. Yerinden yönetim ilkesi Fransız yönetimini tanımlayan ibareler arasında yer almış ve yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yerel ve bölgesel kademeler Fransız devletinin asli unsuru olarak anayasaya girmiştir. Ayrıca Fransız bölgeselleşmesinin eksik boyutu olarak görülen yerel demokratik unsurlar da anayasaya girmeyi başarmış ve yerel ve bölgesel yönetim kademelerinin kendini yönetme hakkı ve bu hakkını kullanmak için gerekli olan mali kaynaklar anayasa ile teminat altına alınmıştır.

III. Cumhuriyetten beri Fransa’da yerelleşme ve bölgeselleşme yönünde adımlar atılmıştı ancak bunların hiçbirinin yerel demokratik boyutu olmamıştı. Oysa 2003’deki düzenlemeyle bölgeselleşme bu boyutu da kazanarak süreci tamamlama noktasına yaklaşmış ve AB’deki muadillerine yakın bir konuma ulaşmıştır. Bölgelerin bu kadar sağlam bir konuma ulaşmalarında üniterlik yerine farklılığın vurgulandığı yerel demokrasi anlayışının benimsenmesi kadar bu değişimlerin anayasal zemin kazanmış olması da önemlidir. Çünkü 1982’den beri atılan adımlar genellikle muhafazakar fikirleri olan anayasa mahkemesi tarafından anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle yavaşlatılmış veya geri çevrilmiştir dolayısıyla bu aşamadan sonra yerinden yönetim reformlarının tamamlanması önündeki en önemli engel kalkmıştır (Loughlin, 2007: 76). Anayasal ve idari kısıtlamalarla bile güçlü İspanyol ve Belçika bölgeleri ile rekabet etmekten geri durmayan Fransız bölgesel yönetimlerinin yakın gelecekte AB dahilindeki en güçlü bölgeler arasında yer alması şaşırtıcı olmayacaktır.

NOT: Bu makalede Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne sunulan ‘Avrupa Birliğinde Bölgesel Yönetimler ve Bölge Politikaları’ isimli tezden alıntı yapılmıştır.

** Makalenin tamamında isim karmaşası oluşturmamak için Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Topluluğu dönemleri için de Avrupa Birliği ismi kullanılmıştır.

Kaynaklar

- Allen, David (2000), ‘Cohesion and Structural Fund’ ed: Helen Wallace and William Wallace *Policy Making in the European Union*. Oxford University Press.
- Armstrong, W. Harvey (1995) ‘The Role and Evolution of European Community Regional Policy’ pp: 21-57. *The European Union and The Regions*. Barry Jones and Michael Keating. Clarendon Press Oxford

- Bailey, David & De Propriis, Lisa (2002), "EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement: Towards Multi-Level Governance?", *Journal of European Integration*, 24: 4, 303 – 324.
- Balme, Richard (1995), "French Regionalization and European Integration: Territorial Adaptation and Change in a Unitary State.
- Bullmann, Udo. (1996), The Politics of the Third Level, *Regional and Federal Studies*, Vol.6, No.2, pp.3–19.
- Cole, A. & Jones, G. (2005). 'Reshaping The State: Administrative Reform and New Public Management in France', *Governance* 18, 4: 567–88.
- Cole, A. & Loughlin, J. (2003). 'Beyond the Unitary State? Public Opinion, Political Institutions and Public Policy in Brittany', *Regional Studies* 37,3: 265–76
- Cole, Alastair (2008). *Governing and Governance in France*. Cambridge University Press.
- Douence, Jean-Claude (1995). "The Evolution of the 1982 Regional Reforms: An Overview", *The End of The French Unitary State Ten Yersars of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin and Sonia Mazey, Frank Cass, London.
- Downs, 1995:122).
- Dupoirier, Elisabeth (1995). "The First Regional Political Elites in France (1986-1992): A Profile", *The End of The French Unitary State Ten Yersars of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin and Sonia Mazey, Frank Cass, London.
- Gilbert, Guy (1995). "The Finances of the French Regions in the Retrospect", *The End of The French Unitary State Ten Yersars of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin and Sonia Mazey, Frank Cass, London.
- Hepburn, Eve (2008). "The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions'", *Regional & Federal Studies*, Vol. 18: 5, ss.537-555.
- Hintjens, Helen (1991). "Regional Reform in the French Periphery: The Overseas Departments of Reunion, Martinique and Guadeloupe", *Regional & Federal Studies*, 1: 1, 51 — 73
- Jeffery, Charlie (2006). "Devolution and Social Citizenship: Which Society, Whose Citizenship?", *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Palgrave Macmillan Press, ss.67-92.
- Jouve, Bernard (2000). Metropolitan Government and New Forms of Legitimacy in France: The Example of Lyons, *Regional and Federal Studies*, Vol.10:3 ss. 45-60.
- Keating, Michael (1995) "Europeanism and Regionalism" *The European Union and The Regions*, Ed: Barry Jones and Michael Keating, Clarendon Press Oxford.
- Loughlin, John (2007), *Subnational Government The French Experience*. Palgrave Macmillan press.
- Loughlin, John & Seiler Daniel (2001), "France: Between Centralization and Fragmentation", *Subnational Democracy in the European Union-Challenges and Opportunities* by John Loughlin With the collaboration of Eliseo Aja, Udo Bullmann, Frank Hendriks, Anders Lidström, Daniel-L. Seiler ss.185-211.
- Mairate, Andrea (2006), "The 'Added Value' of European Union Cohesion Policy", *Regional Studies*, Vol. 40: 2, ss.167- 177.
- Mazey, Sonia (1995), "French Regions and The European Union", *The End of The French Unitary State Ten Yersars of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin and Sonia Mazey, Frank Cass, London.
- Meny, Yves (1984), "Decentralisation in Socialist France: The Politics of Pragmatism", *West European Politics*, Vol.7, No.1 ss.65-79.
- Nalbant, Atilla (1997), *Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul
- Pasquier, Romain (2005), "Cognitive Europeanization' and The Territorial Effects of Multilevel Policy Transfer: Local Development in French and Spanish Regions", *Regional & Federal Studies*, Vol: 15: 3, ss.295-310.
- Schmidt, Vivien (1996), *From State to Market: The Transformation of French Business and Government* . Cambridge University Press, Cambridge.
- Shrijver, Frans J.(2004), "Electoral Performance of Regionalist Parties and Perspectives on Regional Identity in France", *Regional & Federal Studies*, Vol:14: 2, ss.187-210.
- Smith, Andy (1996), "The French Case: The Exception or the Rule?", *Regional & Federal Studies*, Vol:6: 2, ss.117-130.
- Sutcliffe, John B. (2000), "The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-level Governance or Renationalisation?", *Journal of European Public Policy*, Vol.7, No.2,ss.290–309.
- Wagstaff, Peter (1999), *Regionalism in Europe*. Intellect Books.
- Wincott, Daniel (1996), "Federalism and European Union. The Scope and Limits of Treaty of Maastricht", *International Political Science Review*. Vol.17 No.4 ss.403-415.
- Wright, Vincent and Yves Meny (1985), *Centre-Periphery Relations in Western Europe..* George Allen Unwin , London