

FRANSA'DA ORMAN İDARESİNİN REORGANİZASYONU

Yazan :
Doç. Dr. Metin ÖZDÖNMEZ

Fransa'da ormancılık hizmetleri, yakın tarihlere kadar Tarım Bakanlığı'na bağlı «Sular ve Ormanlar Genel Müdürlüğü» (Direction Générale des Eaux et Forêts) tarafından görülmekte idi. Orman İdaresi, şu iki tip hizmeti gerçekleştirmekle yükümlü kılınmıştı.

1 — Devlete ve kamu müesseselerine ait ormanların idare ve işletilmesine ilişkin teknik, endüstriyel ve ticari nitelikteki hizmetler.

2 — Ormanların sosyal fonksiyonlarını (ormanın toprak üzerinde fiziksel ve biyolojik bir denge faktörü oluşu, turistik ve estetik bakımlardan ve özellikle gitgide önem kazanan şehirselleşen ve kırsal alanlarda eğlenme ve dinlenme (rekreasyon) yönünden oynadığı rol v.b.) gerçekleştirmek amacıyla güden kamu hizmeti niteliğindeki işler.

Fransız Orman İdaresi, bu iki tip görevini yerine getirebilmek amacıyla taşrada başmüdürlükler (Conservation) ve işletme müdürlükleri (Inspection) biçiminde örgütlenmiş bulunuyordu. Ancak, 1963 yılından sonra girilen ve bir reform olarak kabul edilen Tarım Bakanlığı'nın reorganizasyonu sonucunda, bu bakanlığın merkez ve taşra kuruluşlarında önemli değişiklikler yapılmış ve bu arada Orman İdaresi de yeniden organize edilmiştir.

Bu etüdün amacı, Fransa'da Tarım Bakanlığı bünyesinde yapılan değişikliklere paralel olarak, çok eski bir geçmişe sahip bulunan ve bir çok ülkelerde örnek alınan Fransız Orman İdaresi'nin hâlen ne türlü örgütlenmiş olduğunu ortaya koymaktır.

REORGANİZASYONU ZORUNLU KILAN NEDENLER

Tarım Bakanlığı'nın ve buna bağlı olarak Orman İdaresi'nin reorganizasyonunu gerektiren başlıca nedenleri üç grupta toplamak mümkündür :

1 — Tarım Bakanlığı'nın görmekle yükümlü bulunduğu çeşitli nitelikteki hizmetleri departemental¹ bir plân çerçevesinde yürütmek ve bu amaçla Tarım Bakanlığı'na bağlı hizmet birimlerini yine departemental bir örgüt içinde toplamak.

2 — Tarım Bakanlığı bünyesinde yer alan Orman İdaresi'ne verilmiş bulunan ve yukarıda belirtilen iki tip görevi birbirinden ayırarak, kamu hizmeti niteliğindeki görevleri Tarım Bakanlığı'nın müşterek idaresi altında yürütmek, devlet ormanları ile kamu müesseselerine ait ormanların idaresine ilişkin hizmetleri ise ayrı bir örgüte vermek ve böylece orman idaresine bir dinamizm kazandırmak.

3 — Tüm orman arazisinin üretim gücünü maksimum seviyeye çıkarmak amacıyla, mevcut ormanların 2/3 ünü teşkil eden özel ormanların da verimini kalite ve kantite bakımından arttırmak ve bunun için özel ormanların idare ve işletilmesi yönünden yeni bir örgütlenmeye gitmek.

TEŞKİLÂTTA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Yukarıda kısaca açıklanan bu nedenlerle, 1963 yılından itibaren Tarım Bakanlığı'nın ve buna bağlı olarak Orman İdaresi'nin merkez ve taşra kuruluşlarında önemli değişiklikler yapılmıştır.

İlk olarak, 1963 yılının Ağustos ayında, ormanlık arazisinin ıslahı ve üretiminin arttırılması başlığını taşıyan ve fakat aslında özel ormanların işletilmesi ve örgütlenmesi ile ilgili bulunan ve o devredeki Tarım Bakanı Pisani tarafından hazırlanması nedeniyle *Pisani Kanunu* adı ile adlandırılan bir kanun çıkarılmıştır². Bu kanun hükümleri uyarınca, özel ormanların idare ve işletilmesi görevi ile yükümlü *Orman Mülkünün Bölgesel Merkezleri* (Centres regionaux de la propriété Forestière) adı ile bir örgütlenmeye gidilmiştir³.

1) Fransa'nın idari teşkilâtında mahalli idareler, departement ve komünler biçiminde bölünmüştür. Departementlar ilkemizdeki iller ayrımına karşılık gösterilebilir (Bu konuda fazla bilgi için bak: A. de LAUBADERE (Çev. : Ş. Gözübüyük - M. Kırath) : Fransa'nın İdari Müessesleri. TODAIE yayını, Ankara).

2) Loi no. 63 - 810 du 6 aout, 1963 pour l'amélioration de la production et la structure foncière des forêts françaises. La Forêt privée 1963, No. 32. S. 9.

3) Décret no. 66-222 du 13 avril 1966 portant réglemant d'administration publique pour l'application des articles 3, 4 et 6 de la loi du 6 août 1963 pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises. La Forêt privée 1966, No. 49, S. 5.

İdari karakterde birer kamu müessesesi niteliğindeki orman mülkünün bölgesel merkezleri, mevzuatla belirtilen ormancılık politikası çerçevesinde, entansif silvikültür metodlarının özel orman sahipleri tarafından kullanılmasını yaygın hâle getirmek, özel ormanların amenajman plânlarını onaylamak ve üretimlerinin bölgesel oriyantasyonunu belirtmek, özel ormanların idaresi için olduğu kadar ürünlerinin pazarlanması için de ortaklığı ve gruplaşmayı geliştirmek suretiyle, bu ormanların üretiminin arttırılması ve ürünlerinin değerlendirilmesini sağlamak konularında yükümlü kılınmıştır. Her bölge merkezinin yönetimi, bir idare heyeti (Conseil d'administration) ile bu heyet tarafından seçilen bir müdüre verilmiştir. İdare heyetinde görev alan idareciler, özel orman sahipleridir. Ayrıca her merkezde Tarım Bakanlığı tarafından tayin edilen ve teknik müşavir görevine sahip, bakanlık kır, su ve orman mühendisleri kadrosundan bir mühendis bulunmaktadır.

Diğer yandan, 1964 yılı Aralık ayında çıkartılan bir kanunla, münhasıran devlete ve kamu müesseselerine ait ormanların idare ve işletilmesi ile yükümlü, Tarım Bakanlığı'na bağlı endüstriyel ve ticari karakterde, mali özerkliğe sahip *Ormanlar Millî Ofisi* (Office National des Forêts) adı ile bir kamu müessesesi kurulması da öngörülmüştür⁴. Böylece, uzun yıllar Sular ve Ormanlar İdaresi tarafından yürütülen devlet ormanları ile kamu müesseselerine ait ormanların idare ve işletilmesine ilişkin hizmetler Ormanlar Millî Ofisi'ne devredilmiştir.

Adı geçen ofis, kendisine verilmiş bulunan görevleri gerçekleştirebilmek amacıyla merkez ve taşra kuruluşu biçiminde örgütlenmiştir⁵.

Merkez kuruluşu : Ofisin yönetimi, Tarım Bakanlığı tarafından tayin edilen bir Genel Müdür (Directeur général) ile sayıları 12-24 arasında değişen üyelerden kurulu bir idare heyetine (Conseil d'administration) verilmiştir. İdare heyeti, tarım, içişleri, ekonomi ve maliye bakanlıkları temsilcileri ile kamu ve özel sektöre ait meslek teşekküllerinin temsilcilerinden kurulmuştur.

Genel müdür ve idare heyeti dışında, ayrıca şu müdürlükler vardır.

4) Loi de Finances rectificative pour 1964, no. 64-1278 du 23 décembre 1964. La Forêt privée 1965, No. 41, S. 16.

5) Office National des Forêts. 1966 - Paris.

- 1 — Ekonomik işler ve genel etüdler müdürlüğü
(Direction des affaires économique et des études générales)
- 2 — İdarî ve mali işler müdürlüğü
(Direction administrative et financière)
- 3 — Teknik işler müdürlüğü
(Direction technique).

Taşra kuruluşu : Ormanlar Millî Ofisi taşrada *Bölge Müdürlükleri* (Directions régionales) biçiminde örgütlenmiştir. Hâlen 22 adet bölge müdürlüğü mevcut olup bunlar, eski Sular ve Ormanlar İdaresinin taşradaki başmüdürlüklerinin (Conservation) yerini almıştır. Ofisin genel müdürünün bölge seviyesinde temsilcileri olan bölge müdürlükleri, bölge çerçevesinde hetürlü işlerin programlanması, yürütülmesi ve kontrolünden de sorumlu bulunmaktadır.

Bölge müdürlükleri, 30 - 40 bin hektar büyüklüğündeki orman alanlarının idaresinden sorumlu *İdare Merkezleri*'ne (Centre de gestion) ayrılmıştır. Hâlen 120 adet İdare Merkezi mevcut olup bunlar, eski Sular ve Ormanlar İdaresi'nin taşra kuruluşundaki işletmelerin (Inspection) yerine geçmiştir. Bu merkezler üzerinde direkt olarak bölge müdürlükleri otoriteye sahiptir.

İdare merkezlerinin yönetimi, Kır, Su ve Orman Mühendisliği formasyonuna sahip mühendislere (Ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts) verilmiştir. Bunların emri altında ise Kır, Su ve Orman Tatbikat mühendisleri (Ingénieur des travaux des eaux et des forêts) vardır⁶. Bu ikinci tip mühendisler ise, 4-5 adet Bölgenin (District) kontrolü görevi ile yükümlüdür. Hâlen 1000 adet bölge mevcut olup bunlar da Ayırım'lara (Triage) bölünmüştür. Ayırımların büyüklüğü ortalama 1000 hektardır. Hâlen, ayırım sayısı 4000'dir ve her ayırımın yönetimi ortaya seviyede öğrenim görmüş bir teknisyene (agent technique) verilmiştir.

Ayrıca, Ormanlar Millî Ofisi Genel Müdürlüğü'ne direkt olarak bağlı *Genel Müfettişlik*'ler (Inspections générales) bulunmaktadır. Bunlar, hâlen 5 adet olup denetleme işleri ile görevlendirilmişlerdir.

Öte yandan, 1965 yılı Mart ayında yürürlüğe konan bir kararnamelerle⁷. Tarım Bakanlığı'nın taşra teşkilâtındaki hizmet birimlerinin

6) Bak : M. Özdoğan: Fransa'da Ormanlık Yüksek Öğretimi. Orman Mühendisliği Dergisi, 1970, Sayı 10.

7) Décret no. 65-224 du 26 mars 1965 relatif à l'organisation et aux attributions des directions départementales de l'agriculture. Revue forestière Française 1965, No. 6, S. 481.

departemental (iller itibarile) bir plân çerçevesinde ve yine departemental bir örgüt içinde birleştirilmesini sağlamak bakımından, her departement (il) da, *Il Tarım Müdürlüğü* (Direction Départementale de l'Agriculture) adı ile yeni bir kuruluşa da gidilmiştir.

Il Tarım Müdürlükleri, Tarım Bakanlığı tarafından tesbit edilmiş ve hükümetçe tayin edilmiş tarım, ormancılık ve kırsal arazi amenajman politikasını departemental plân çerçevesinde yürütmek ve ayrıca, çeşitli bakanlıklar tarafından kendisine tevdi edilen özel görevleri yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır.

Valinin direkt otoritesi altında bulunan Il Tarım Müdürlükleri, Tarım Bakanlığı'nın departement'daki temsilcisi olup tarım ve orman teşkilâtları arasındaki ilişkiyi sağlamaktadır.

Kırsal arazinin korunması; amenajmanı ve ekipmanı; hidrolik; tarımsal ve ormancılık ekonomisinin oryantasyonu ve organizasyonu; haralar; kara ve su avcılığı ile ilgili problemler, Il Tarım Müdürlüklerinin faaliyet konularını teşkil etmektedir. Bu çeşitli görevleri gerçekleştirebilmek bakımından Il Tarım Müdürlükleri bünyesinde, kır, orman ve ziraat mühendisleri ile teknisyenleri görevlendirilmiş bulunmaktadır.

Yine 1965 yılı içersinde, ormancılıkla ilgili işleri bölgesel bir plân çerçevesinde yürütmek ve çeşitli hizmet birimleri arasında gerekli koordinasyonu sağlamak amacıyla *Orman Amenajmanı Bölgesel Servisleri* (Services régionaux d'aménagement forestier) adını taşıyan yeni bir örgütlenmeye gidilmiştir⁸.

Hâlen 21 adet olan bu servislerin yönetimi, Tarım Bakanlığı tarafından tayin edilen bir Kır, Su ve Orman Şef Mühendisi'ne (Ingénieur en chef du génie rural, des eaux et des forêts) verilmiştir. Bu servislerin görevleri, bir yandan özel ormanların idaresi konusunda mevzuatda öngörülen kontrol ve koordinasyon hizmetlerini gerçekleştirmek bakımından, özel ormanların idaresi ile yükümlü *Orman Mülkünün Bölgesel Merkezleri* ile ilişkiyi sağlamak, diğer yandan Il Tarım Müdürlükleri ile işbirliği çerçevesinde ormanlara ve orman ürünlerinin değerlendirilmesine ilişkin problemleri incelemek ve bölgesel programları hazırlamak şeklinde özetlenebilir.

Fransa'da tarımsal faaliyetler 21 adet bölgeye dağıtılmıştır. Bu bölgelerdeki tarım, ormancılık ve kırsal arazinin amenajmanı ile il-

8) Arrêté du 28 octobre 1965, Organisation et attributions des services régionaux d'aménagement forestier. Revue Forestière Française 1966, S. 226.

gili işleri görmekle yükümlü organların çalışmalarını bölgesel bir plân dahilinde ahenkli ve koordineli bir şekilde yürütebilmelerini sağlamak bakımından, ayrıca bölgede bir *Kır, Su ve Orman Genel Mühendisi* (Ingénieur général de génie rural, des eaux et des forêts) görevlendirilmiştir⁹. Bölgesindeki çeşitli organların işbirliğini sağlayan bu mühendisler, valilik makamı yanında bölgede Tarım Bakanlığı'nı temsil eden diğer elemanlardır.

Tarım Bakanlığı'nın ve buna bağlı olarak Orman İdaresi'nin taşra kuruluşlarında yapılan bu değişikliklerin yanısıra, merkez teşkilâtının da reorganizasyonuna gidilmiştir.

İlk olarak, 1965 yılı Temmuz ayında Tarım Bakanlığının reorganizasyonuna ilişkin bir kararname çıkartılmış ve Tarım Bakanlığı merkez teşkilâtı dört genel müdürlüğe bölünmüştür¹⁰. Daha önce, *Sular ve Ormanlar Genel Müdürlüğü* tarafından görülmekte olan ormancılık politikasının tesbiti ve uygulanması ile ormanların idare, işletilme ve korunmasına ilişkin hertürlü hizmetler, yeni kurulan genel müdürlüklerden biri olan *Kırsal Arazi Genel Müdürlüğü* (Direction Générale de l'Espace Rural) ne bağlı *Ormanlar Müdürlüğü* (Direction des forêts) ne devredilmiştir. Böylece, kırsal arazinin amenajmanı, tabiatın korunması ve doğal kaynakların amenajmanı, akarsuların düzenlenmesi ve sulardan tarım alanında faydalanma, ormancılık, avcılık v.b. hizmetlerin aynı örgüt içerisinde birleştirilmesi gözetilmiştir.

Ancak, 1968 yılında Tarım Bakanlığı'nın merkez kuruluşunda yeniden değişiklikler yapılmış, ikisi genel müdürlük ve altısı müdürlük olmak üzere yeni bir örgütlenmeye gidilmiştir¹¹. Bu değişiklikler sonucunda, Kırsal Arazi Genel Müdürlüğü kaldırılarak Ormanlar Müdürlüğü müstakil bir müdürlük biçimine sokulmuştur.

Nihayet, 1970 yılında çıkartılan bir kararname ile Tarım Bakanlığı merkez teşkilâtı, bu defa üçü genel müdürlük ve beşi müdürlük olmak üzere sekiz ünite halinde yeniden organize edilmiş, ormancılıkla ilgili hizmetler yeni kurulan üç genel müdürlükten biri olan

9) Attribution des Ingénieurs généraux du G.R.E.F. Chargés de région. Forêts de France et Action Forestière, 1969. No. 148, S. 20.

10) Décret no. 65-537 du 6 juillet 1965 portant réorganisation du ministère de l'Agriculture. Revue Forestière Française, 1965, No. 10, S. 711.

11) Décret no. 68 - 216 du 6 mars 1968 Portant réorganisation du Ministère de l'Agriculture. Revue Forestière Française, 1968.

Tabiatı Koruma Genel Müdürlüğü (Direction Générale de la Protection de la Nature) ne devredilmiştir¹².

Doğal kaynakların korunması ve amenajmanı, tabiatın korunması ve biyolojik dengenin muhafazası, kırsal arazinin turistik yönden değerlendirilmesi, avcılık ve balıkçılıkla ilgili hizmetleri görmekle yükümlü kılınan Tabiatı Koruma Genel Müdürlüğü, dört *Mission* ile dört *Servis*'e ayrılmıştır.

Genel nitelikteki hizmetleri görmekle yetkili kılınan *Mission*'lar şunlardır :

- 1 — Yayım ve eğitim
(Information et formation)
- 2 — Araştırma ve koordinasyon
(Recherche et coordination)
- 3 — Ekonomi ve maliye
(Economie et finance)
- 4 — Mevzuat (Hukuk işleri)
(Législation et Réglementation)

Servis'ler ise :

- 1 — Tabii muhiti geliştirme
(Promotion de l'espace naturel)
- 2 — Kara ve su avcılığı
(Chasse et pêche)
- 3 — Orman
(Forêt)
- 4 — Haralar
(Haras)

Tabiatı Koruma Genel Müdürlüğü'nün merkez kuruluşunda yer alan bu servislerin görevlerini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.

TABİİ MUHİTİ GELİŞTİRME SERVİSİ

Bu servis, başlıca şu konular ile ilgilenmektedir:

— Millî Parklar, doğal kaynaklarla ilgili meseleler ve biyolojik dengenin muhafazası

12) Décret no. 70 - 135 du 10 avril 1970 portant réorganisation du ministère de l'Agriculture.

— Rekreatyon yönünden ve turistik amaçla tabii muhitin amenajmanı ve ekipmanı

— Dağlık arazinin restorasyonu, kumulların tesbiti ve ormanın korunması.

KARA VE SU AVCILIĞI SERVİSİ

Bu servis ise şu görevleri yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır:

- Kara ve su av kaynaklarını korumak ve geliştirmek
- Avcılık işlerini düzenlemek
- Çeşitli avcılık dernek ve kuruluşları ile ilişkiler kurmak.

ORMAN SERVİSİ

Tabiatı Koruma Genel Müdürlüğü'ne devredilmiş bulunan ormancılıkla ilgili hizmetleri milli plân çerçevesinde yönetmek ve koordine etmekle yükümlü bulunan bu servisin başlıca görevleri şunlardır:

- Özel ormanlar da dahil olmak üzere bütün ormanların idare ve işletilmesine ilişkin genel esasları tayin ve tesbit etmek
- Ormanların üretimini arttırmak bakımından, ağaçlandırma ve ekipmanla ilgili yatırımları plânlamak.

HARALAR SERVİSİ

Bu servisin görevlerini ise :

- At yetiştiriciliğini ve spor için olduğu kadar boş vakitleri değerlendirme yönünden biniciliği geliştirmek,
- Müsabakalar düzenlemek, şeklinde özetlemek mümkündür.

Tabiatı Koruma Genel Müdürlüğü, daha önce kurulmuş bulunan Ormanlar Millî Ofisi, Orman Mülkünü Bölgesel Merkezleri ve yine Orman Amenajmanı Bölgesel Servisleri gibi idarî birimler üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Ayrıca İl Tarım Müdürlükleri de, söz konusu genel müdürlüğe hiyerarşik olarak bağlanmıştır.

Öte yandan, Tarım Bakanlığı merkez teşkilâtının reorganizasyonu sırasında, biri Kara Avcılığı Yüksek Kurulu (Conseil supérieur de

la Chasse), diğeri de Su Avcılığı Yüksek Kurulu (Conseil supérieur de la Pêche) olmak üzere kamusal nitelikte iki organ kurulmuştur. Kara ve su av kaynaklarının korunmasına ve geliştirilmesine, avcılık işlerinin düzenlenmesine ilişkin konularda teklif ve tavsiyelerde bulunmakla görevli kılınan bu iki organ da Tabiatı Koruma Genel Müdürlüğü'nün denetimi altına alınmıştır.

Yine, Tarım Bakanlığı'nın reorganizasyonu sırasında, gerek ilmi ve teknik, gerekse idari, ekonomik ve sosyal nitelikteki hertürlü konularda Tarım Bakanlığı'na ve Genel Müdürlüklere tekliflerde bulunmak görevi ile yükümlü *Kır, su ve Ormanlar Genel Kurulu* (Conseil Général du Génie rural, des eaux et des forêts) kurulmuştur¹³. Tarım Bakanlığı'nın genel müdür ve müdürleri ile üst kademelerde görevli Kır, Su ve Orman Mühendisleri'nden oluşmuş bulunan bu kurul, altı seksiyona ayrılmıştır. Bu seksiyonlardan biri de *Ormancılık Seksiyonu*'dur.

Tarım Bakanlığı'nın reorganizasyonu sırasında yeni kurulan örgütlerden biri de *Ormancılık Teknik Merkezi* (Centre technique forestier)'dir¹⁴. Ormancılıkla ilgili teknik etüdler ve denemeleri gerçekleştirmek amacıyla kurulmuş bulunan bu örgüt, Tabiatı Koruma Genel Müdürlüğü'nün otoritesi altındadır. Ormanlar Millî Ofisi, bu merkezle işbirliği yapmakta ve bu merkezin çalışmalarından yararlanmaktadır Tarım Bakanlığı'na bağlı diğer araştırma organları ile ilişkili bulunan Ormancılık Teknik Merkezi, dört bölüme ayrılmıştır. Bunlar, *Ağaçlandırma, Silvikültür, Ekipman ve Dağlık Arazinin Restorasyonu* bölümleridir.

FRANSIZ ORMAN TEŞKİLÂTININ ŞEMASI

Tarım Bakanlığı'nın merkez ve taşra kuruluşlarında yapılan değişikliklerden sonra, Fransa'nın bugünkü orman teşkilâtı ana hatları ile şematik olarak aşağıda gösterilmiş bulunmaktadır.

13) Décret no. 66 - 451 du 28 Juin 1966 portant organisation du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts. Revue Forestière Française 1966, S. 611.

14) Arrêté du 16 mai 1966 création d'un centre technique forestier. Revue Forestière Française, 1966, S. 607.

