

Orijinal Dil: İngilizce

30. OTURUM
Strazburg, 22-24 Mart 2016

CG30(2016)06-prov
12 Şubat 2016

Fransa'da yerel ve bölgesel demokrasi

İzleme Komitesi

Raportörler:¹ Jakob (Jos) WIENEN, Hollanda (L, EPP/CCE)
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Avusturya (R, SOC)

Tavsiye kararı taslağı (oya sunulmak üzere).....2

Özet

Bu rapor Fransa'nın Bildirgeyi 2007 yılında kabulünden bu yana ülkedeki yerel ve bölgesel demokrasinin durumuna ilişkin ilk rapordur. Raportörler öncelikle Fransa'daki yerinden yönetim sürecinde genelde bir ilerleme olduğunu kaydetmektedirler. Raporda aynı zamanda Fransa'nın özellikle sınırötesi işbirliği açısından yerel ve bölgesel yönetimler arasında işbirliği alanındaki gayretleri vurgulanmaktadır. Söz konusu yerel yönetimlerin bütçelerinde, ayrıca kendi kaynaklarının giderek artan oranlara ulaşmasından kaynaklanan daha büyük bir finansal özerklik gözlemlenmiştir. Yerel yönetim birimlerinde reform konusuna gelince, raportörler 1 Ocak 2016'da yürürlüğe giren mevzuatla ilgili olarak, ilgili yasanın oylanmasından önce yerel yönetimlerle istişarede bulunulmamış olmasını ve yerel ve bölgesel yönetimler arasında, uyumsuz bir mali eşitleme sisteminin yanı sıra yerel düzeyde vergilendirme karar yetkisinin yeniden milli yönetim kademesine aktarılmasının yarattığı mali dengesizlik konularında kaygılarını ifade etmektedirler.

Bu nedenle Fransız makamlarına, başta yerel yönetimlerin fiziki sınırlarını ilgilendiren konular (Madde 5) olmak üzere, yerel yönetimleri ilgilendiren tüm konularda bu yönetimlerin doğrudan temsilcileriyle istişare sürecini (Madde 4) gözden geçirmeleri tavsiye edilmektedir. Bunun yanı sıra Fransa'nın mali eşitleme sistemini, daha adil olmasını sağlama amacıyla gözden geçirmesi, yerel vergilerle ilgili kararların alınmasında sorumluluğu yeniden yerel kademeye aktarması ve yerel yönetimlerin mali olanaklarının hangi kaynaklardan sağlandığına açıklık getirmesi tavsiye olunur. Son olarak raporda Fransız makamlarına, farklı yerel yönetim kademeleri arasında örtüşmelerden kaçınma amacıyla bu kademeler arasında sorumluluk dağılımına açıklık getirme ve yerel yönetim bütçelerinde öz kaynak oranının artırılmasına devam edilmesi çağrısı yapılmaktadır.

¹ L: Yerel Yönetimler Meclisi / R: Bölgeler Meclisi
EPP/CCE: Kongre'deki Avrupa Halk Partisi Grubu
SOC: Sosyalist Grup
ILDG: Bağımsız Liberal ve Demokratik Grup
ECR: Avrupa Muhafazakarı ve Reformcuları Grubu
NR: Kongre'de siyasi bir gruba dahil olmayan üyeler

TAVSİYE KARARI TASLAĞI²

1. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi aşağıdaki hususlara atıfta bulunur:

a. Kongre'nin amaçlarından birinin, 'yerel ve bölgesel demokrasinin yaygınlaştırılması amacıyla Bakanlar Komitesine teklifler sunmak' olduğu belirtilen, Tüzüğe İlişkin [CM/Res\(2011\)2](#) sayılı Kongre ile ilgili Karar, Madde 2, fıkra 1.b ;

b. "Kongre düzenli olarak her ülke için tüm üye ülkelerde ve Avrupa Konseyi'ne katılma başvurusunda bulunan ülkelerde, yerel ve bölgesel demokrasiyle ilgili duruma ilişkin rapor hazırlar ve özellikle de Avrupa Yerel Özyönetim Bildirgesi'nde yer alan ilkelerin uygulanmasını temin eder" ifadesinin yer aldığı, Tüzüğe İlişkin [CM/Res\(2011\)2](#) sayılı Kongre ile ilgili Karar, Madde 2. Fıkra 3;

c. Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul etmeleri sonucunda üstlendikleri yükümlülükler ve taahhütlerin izlenmesine yönelik usullere ilişkin 307 (2010) REV2 sayılı Karar;

d. Fransa'da yerel ve bölgesel demokrasiye ilişkin olarak açıklayıcı not.

2. Kongre aşağıdaki hususları not eder:

a. Fransa Avrupa Konseyi'ne 5 Mayıs 1949'da katılmıştır. Aynı ülke Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı (ETS No. 122, bundan böyle "Şart" olarak geçecektir) 15 Ekim 1985'te imzalamış ve 17 Ocak 2007'de meclisten geçirerek kabul etmiştir.

b. Fransa yerel yönetimlerin faaliyetlerine katılma hakkına ilişkin Avrupa Yerel Yönetimler Şartı Ek Protokolü'nü (CETS No.207) 16 Kasım 2009'da imzalamış ancak henüz kabul etmemiştir. Fransa aynı zamanda 14 Şubat 1984'te kabul ettiği Yerel Yönetim Birimleri veya Yönetimleri arasında Sınırötesi İşbirliğine Dair Avrupa Çerçeve Sözleşmesi'ne de (ETS No.106) taraftır. Fransa 29 Ocak 2013'te Avrupa Bölgesel İşbirliği Gruplarına ilişkin (ECG'ler) Sınırötesi İşbirliğine Dair Avrupa Çerçeve Sözleşmesi'ne 3 No.lu Ek Protokolü de (CETS No.206) kabul etmiştir. Ancak Fransa henüz Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Yaşamına Katılmasına dair Sözleşme'yi, (ETS No.144) imzalamamıştır.

c. İzleme Komitesi Fransa'daki yerel ve bölgesel özyönetimle ilgili durumu Şart ışığında incelemeye karar vermiştir. Komite, Fransa raportörleri olan Bay Jacob (Jos) WIENEN'i (Hollanda, L, EPP/CCE) ve Bayan Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM'ü (Avusturya, R, SOC) Fransa'da yerel ve bölgesel demokrasiyle ilgili bir rapor hazırlayarak Kongre'ye sunmakla görevlendirmiştir.³

2 P12 Şubat 2016'da İzleme Komitesince onaylanan tavsiye kararı ön taslağı.

Komite üyeleri:

P. Receveur (Başkan), T. Akyurek (yede: F. Genk Unay), M. Angelopoulos, L. Ansala, Z. Antic, S. Batson (yede: L. Gillham), V. Belikov, J-M. Belliard (yede: J-C. Frécon), M. Bepalova, P. Billi, A. Bogdanovic, E. Bohlin (yede: H. Hammar), Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, S. Chernov, L. Ciriani, M. Cools, J. Costa, J. Dillon, R. Dodd, G. Doganoglu, J. Folling, M. Gauci, S. Guckian (yede: D. Geoghegan), M. Guegan, I. Hanzek, S. Harutyunyan (yede: L. Avetyan), E. Harvey, B. Hirs (yede: M. Hollinger), J. Hlinka, A. Ibrahimov, G. Illes, D. Jikia, H. B. Johansen, M. Juhkami, K. Kaiser (yede: L. Foerster), C. Kalogirou (yede: P. Filippou), L. Kovacs (yede: A. Magyar), L. Kroon (yede: H. Bergmann), C. Lammerskitten, F. Lec, J-P. Liouville, A. Lubawinski, T. Margaryan (yede: E. Yeritsyan), D. Milovanovic, V. Mitrofanovas, M. Monesi, D. Narmania, S. Paunovic, Z. Pava (yede: M. Horvath), H. Pihlajasaari, G. Pinto, A. Pruszkowski, R. Rautava, J. Rocklind, N. Romanova, R. Schafer, L. Sfirloaga, D. Shakespeare, I. Shubin, V. Shumada (yede: V. Oluyko), S. Siukaeva, A-M. Sotiriadou, P. Thornton, A. Torres Pereira, M. M. T. Turel, A. Ugues, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy (yede: A. Borisov), L. Verbeek, B. Voehringer, J. Wiene, D. Wrobel, S. Yerolatsites (yede: A-M. Kremmou).

Dikkat: oylamaya katılan üyelerin adları italik harflerle yazılmıştır.

Komite sekreteri: S. Poirel

3 Kendilerine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağımsız Uzmanlar Grubu üyesi Bay Nikolaos-Komninos CHLEPAS ve Kongre Sekreteryası yardımcı olmuştur.

d. izleme ziyareti 26-29 Mayıs tarihlerinde Paris, Reims, Ay-Champagne ve Châlons-en-Champagne'da gerçekleşmiştir. Ziyaret sırasında Kongre delegasyonu, Senato ile Yerinden Yönetim, Devlet Reformu ve Kamu Hizmetleri Bakanlığı,, Maliye ve Kamu Muhasebesi Bakanlığı ve Denizaşırı Topraklar Bakanlığı gibi çeşitli siyasi kurumların temsilcileriyle görüşmüştür. Kongre delegasyonu aynı zamanda Sayıştay gibi yargı kurumları, Ombudsman Bürosu ve yerel ve bölgesel yönetimlerin temsilcileriyle de görüşmüştür.

e. delegasyon Fransa'nın Avrupa Konseyi nezdindeki Daimi Temsilciliği'ne ve ziyaret esnasında görüşülen şahıslara, gösterdikleri kolaylık ve sağladıkları bilgiler için teşekkür eder. Delegasyon aynı zamanda Kongre'nin Fransız delegasyonuna ve yerel ve bölgesel yönetimlerin ulusal derneklerine de organizasyona ve ziyaretin sorunsuz geçmesine katkılarından dolayı teşekkür eder.

3. Kongre aşağıdaki hususları memnuniyetle not eder:

a. 1982'de kabul edilen yasalarla başlatılan uzun bir sürecin sonucu olan, ademi merkezîyetçi bir Fransa Cumhuriyeti ilkesini barındıran, 2003 yılında gerçekleştirilen anayasa düzenlemesi;

b. Avrupa Konseyine üye diğer ülkelerde de incelenmeye değer bir uygulama olan, örneğin belediyeler arası ortak çıkar dernekleri ve Avrupa Sınır Ötesi İşbirliği Grupları gibi oluşumlarla, yerel ve bölgesel yönetimler arasında işbirliğinin geliştirilmesi;

c. Fransa'nın, diğer yöntemlerin yanı sıra, yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarıyla ilgili olarak asgari düzeyler tespit ederek bunu kurumsallaştırması sayesinde daha büyük finansal özerkliğe zemin hazırlayarak yerel yönetimlerin finansmanıya ilgili olarak gösterdiği gayretler;

d. bütçelemeye vatandaşların doğrudan doğruya katılmasını teşvik etmek üzere katılımcı bütçelemesi de dahil olmak üzere özellikle Paris olmak üzere büyük şehirlerde başlatılan girişimler;

e. Bildirge'nin Madde 7, fıkra 2'nin gerekleriyle uyumlu bir biçimde, yerel yönetim yetki ve sorumluluklarının uygun finansal imkanlarla telafi edilmesini öngörecektir şekilde düzenlenmiş olan 31 Mart 2015 tarih ve 2015-366 sayılı yasa.

4. Kongre aşağıdaki konularda kaygılarını ifade eder:

a. Bildirge'nin Madde 5 ile birlikte okunduğunda Madde 6, Fıkra 6'sı bağlamında bölgelerle önceden etkili bir istişarede bulunulmamış olması nedeniyle, bölgesel sınırlar, bölgesel ve bölge bölümleriyle ilgili seçimler ve seçim takvimindeki değişikliklerle ilgili 16 Ocak 2015 tarih ve 2015-29 sayılı kanunun kabul edilmesinde uygulanan usuller;

b. kendilerini doğrudan ilgilendiren kararlarda yerel ve bölgesel yönetim temsilcileriyle yetersiz istişarede bulunulması ve yerel yönetim dernekleri temsilcilerinin özellikle finansal konulara yetersiz katılımı (Madde 4, Fıkra 6, Madde 9, Fıkra 6);

c. özellikle kırsal kesimlerdeki pek çok küçük belediyenin, belirli görevleri ifa edemeyerek bu sorumlulukları belediyeler arası kademelere terk etmek zorunda kalmalarına yol açan, büyük ölçüde milli yönetim kademesi altındaki yönetimlerin karmaşık yapısından kaynaklanan, birbiriyle örtüşen sorumlulukların mevcudiyeti;

d. yerel yönetimlerin önceliklerine kısıtlamalar getiren, 15 Ağustos 2015'te Senatonun onayladığı, genel yetkinlik maddesinin iptali;

e. giderek yeniden merkezileşmeye doğru yönelen ve yerel yönetimlerin sorumluluklarına nazaran kaynaklarında önemli bir azalmaya yol açan, başlangıçta yerel yönetimlere verilmiş olan vergi politikasına ilişkin sorumlulukların yeniden milli seviyeye aktarılması;

f. kaynakların yönetimler arasındaki finansal farklılıkları telafi etme amacına yönelik bir finansal kaynakların eşitlenmesi hedefinin gereklerini karşılamayan mevcut eşitleme sistemi.

5. Kongre yukarıdakilerin ışığında, Bakanlar Komitesinden Fransız makamlarından aşağıdakileri yerine getirmesi çağrısında bulunmasını talep eder:

a. finansal sorunlar dahil olmak üzere, ve özellikle bu nedenle de sınırlarında yapılan değişikliklerle ilgili olarak, kendilerini doğrudan ilgilendiren bütün sorunlarla ilgili olarak, yerel yönetim temsilcileriyle etkin bir biçimde, yani zamanında ve gereken şekilde istişarede bulunulmasını sağlayacak usulleri belirleyen mevzuatın hazırlanması (Madde 4, Fıkra 6, Madde 5 ve Madde 9, Fıkra 6);

b. Cumhuriyetin yeni yerel yönetim birimlerinin düzenlenmesine ilişkin 7 Ağustos 2015 tarihli yasada zaten yer alan düzenlemeleri güçlendirerek, sorumluluklar arasındaki tüm örtüşmeleri önleyecek şekilde, milli yönetim altında yer alan dört alt yönetim kademesinin sorumluluk alanlarının yeniden düzenlenmesi (Madde 4, Fıkra 4);

c. özellikle de yerel yönetimlere kendi kaynaklarıyla ilgili olarak daha fazla hareket serbestisi vererek bu alanda yeniden merkezleşme eğilimini önleme amacıyla, yerel yönetimlerin vergi oranlarını kendilerinin belirlemesini sağlayacak şekilde yerel vergilendirmeyi amir koşullarla ilgili mevcut mevzuatın yeniden düzenlenmesi (Madde 9, Fıkra 3);

d. yasalarca yetkinlik alanlarının dışında bırakılmamış her konuda yerel yönetimlerin inisiyatiflerini tam olarak kullanma hakkına saygı gösterilmesi için genel yetkinlik maddesinin yeniden yürürlüğe konması (Madde 4, Fıkra 2);

e. farklı yönetim kademeleri arasında bir eşitleme sistemini teşvik ederek, yerel yönetimler arasındaki finansal farklılıkları azaltma ve saydamlık gereklerine uyma gayesine gerçekten hizmet edecek şekilde, finansal eşitleme sisteminin yeniden düzenlenmesi (Madde 9, Fıkra 5);

f. Fransa'da ilgili mevzuat hükümlerinin yürürlükteki durumu söz konusu maddelerin gerekleriyle uyumlu kılması nedeniyle, Bildirge'nin Madde 3, Fıkra 2 ve Madde 7, Fıkra 2'sinin kabul edilmesinin göz önüne alınması.

6. Kongre Bakanlar Komitesini, Fransa'daki yerel ve bölgesel demokrasiyle ilgili bu tavsiye kararını ve ekteki açıklayıcı notu bu üye devletle ilgili faaliyetlerinde göz önüne almaya davet eder.