

ARNAVUTLUK, YUNANİSTAN ve TÜRKİYE YEREL YÖNETİMLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Dr. Hüseyin KARA

İnönü Üniversitesi, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Dr. Tan BAYKAL

İstanbul Üniversitesi, Avrupa Birliği Ana Bilim Dalı

Özet

Avrupa Birliği'ne potansiyel aday ülke statüsü ile bağlı bulunan Arnavutluk, üye olan Yunanistan ve resmi aday statüsü tanınmış Türkiye'nin, devlet yapılarında yer alan yerel yönetim birimlerinin mali yapılarını, denetim biçimlerini ve karar alma süreçlerini incelemek, araştırmanın konusunu oluşturmaktadır.

Araştırmada Arnavutluk-Yunanistan ve Türkiye yerel yönetim birimleri incelenmiş, yerel yönetimler açısından benzerlikler ve farklılıklar tespit edilmiş, Türkiye açısından yerel yönetim birimleri sorunları ortaya konulmuş ve çözüm önerileri getirilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Belediye, Bölge Yönetimi, Yerel Yönetimler.

A REVIEW OF LOCAL GOVERNMENTS IN ALBANIA, GREECE AND TURKEY

Abstract

The purpose of the article is to evaluate local government's financial structure, control mechanisms, and decision making processes in Albania, which is officially recognized by the European Union as a "potential candidate country", Turkey, which holds an official candidate status to accede to the European Union, and Greece, which is a member of the European Union.

In this article, local government institutions have been researched and the similarities and differences among Albania, Greece and Turkey have been identified. With respect to Turkey, the issues with local government institutions have been identified and solutions have been proposed.

Key Words: Municipality, Regional Administration, Local Governments.

Giriş

Avrupa'da kökleri komünlere dayanan yerel yönetimlerin Türkiye'de birim düzeyinde ortaya çıkışı 19. yüzyıl ortalarına rastlamaktadır. Merkezi yönetimlerin sundukları kamu hizmetlerini yerel düzeyde gerçekleştiren yerinden yönetim (adem-i merkeziyet); yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin, merkezin dışında, seçimle iş başına gelen, kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerce kamu gücünün kullanılarak yürütülmesidir (Devlet Denetleme Kurulu, 1996, 2).

Keleş'e göre (1998, 21); merkezi (özekten) yönetim ve yerinden yönetim, birbirlerinin karşıtı olan değil, birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlamayı amaçlayan yönetim biçimleridir. Her ikisinin de üstün yanları ve güçsüz yönleri vardır. Birinin güçsüz yanları, ötekinin üstün niteliklerini oluşturur.

Özerk yerel yönetim (local self-government) yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan dizgesidir. Yani demokratik bir yönetim biçimidir (Keleş, 1998, 18). Dolayısıyla yerel yönetimler demokrasinin önemli bir aracıdır.

İdari bakımdan yerinden yönetimin bir türü olan yerel yönetimler, (local government) yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilen, özerk ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan önemli birimdir ki bu açıdan yerel demokrasinin de en önemli aracıdır. (Keleş, 1998, 18). Yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri yer, konu ve biçim yönünden sınırlandırılmıştır (Pirler ve diğ, 1995, 26-27). Bu bağlamda yerel yönetimler; ülkelerin tarihsel geçmişleri, yönetsel birikimleri ve dünyadaki değişimlerden etkilenecek şekilde almışlardır.

Tarihsel süreçte Osmanlı bünyesinde yer almış ülkelerin yerel yönetimlerinin karşılaştırılması kıyaslama yapılarak geliştirme açısından önemlidir. Bu nedenle araştırmanın amacı, Arnavutluk-Yunanistan-Türkiye yerel yönetim birimlerini inceleyerek karşılaştırma yapmak ve Avrupa Birliği odaklı üç ülkenin yerel yönetimler açısından birbirlerinden alabilecekleri dersleri ortaya koymaktır.

1. Arnavutluk ve Yunanistan'ın Kısaca Tanıtımı ve Bu Ülkelerde Yerel Yönetimler

Yunanistan, 1981 yılından beri Avrupa Birliği (AB) üyesi bir ülkedir. Arnavutluk ise, 1991 yılına kadar komünizm ile yönetilmiş olup, halen demokrasiye geçiş ile birlikte AB'ye üyelik çalışmalarını da sürdürmektedir. Her iki ülkede de yerel yönetimler iki basamaklı bir yapı taşımaktadır.

Bu bölümde Arnavutluk ve Yunanistan'ın yerel yönetim yapıları, yerel yönetim sistemleri, yerel yönetimlerin mali yapıları, denetim süreçleri ile birlikte halkın yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine katılım yolları ortaya konulmuştur.

1.1. Arnavutluk ve Arnavutluk'ta Yerel Yönetimler

Arnavutluk'un çoğulcu demokrasi deneyimi bulunmadığı için sivil toplum çok az gelişmiştir. 1992 Reformu ile ilk defa olarak siyasi özerk yerel yönetimlerin kurulması hedeflenmiştir. Bu adım Arnavutluk için çok önemli bir gelişme olmuştur. Halkın doğrudan aldığı bazı hizmet ve işlevler yerel yönetimlere devredilmiştir. Bununla birlikte, siyasi olarak özerk olan bu yapılar, gerçek bir yönetimden ve mali özerklikten yoksundur (Gurray ve diğ. 2002, 107).

1.1.1. Arnavutluk'ta Yerel Yönetimler

2. Dünya Savaşı'ndan önce Arnavutluk'un bölgesel ve yönetsel yapısının valilik sistemine dayandığı görülmektedir. Bu dönemde Arnavutluk 10 valilik, 39 ilçe, 116 komün ve 2.711 küçük yerleşim birimine (köye) ayrılmıştı. Bu yapılandırmada 1947 yılında valilikler lağvedilerek 39 bölge yönetimi kurulmuş, 1949 yılında ise bölgelerin sayısı 26'ya inmiş ve başkent Tiran'a özel bir statü verilmiştir. 1953-1958 yılları arasında bölgesel yönetim yapısı tekrar değişmekle birlikte, bölge yönetimlerinin sayısı 26'da kalmıştır. Başkent Tiran ise serbest yönetim bölgesi olarak kalmıştır. 1969'da küçük bazı değişikliklerle, yeniden 26 bölge, 104 küçük yerleşim birimi, köyden küçük olan ve birbirleriyle ekonomik işbirliği içerisinde bulunan yerleşim birimlerinin birleştirilmesiyle 315 birleşik köy, 56 kent statüsünde yerleşim birimi ile 2545 köy kurulmuştur (Clunies-Ross ve Sudar, 1998, 37-38).

Arnavutluk'ta demokratik kurumların yaşama geçirildiği bir ulus yaratma ve sıkı merkezi bir siyasi sistem oluşturma süreci 1991 yılında komünist rejimin sona ermesinden hemen sonra başlamıştır. Geçiş sürecini karşılayacak bir anayasa olmadığından, ilk çoğulcu parlamento bir anayasal yasa (kanun) demetini kabul etmiş, bu pakette yerinden yönetim konusu belirtilmemiş olmakla birlikte merkezi bir hükümet ve yerel yönetim bu siyasi ortamda oluşturulmuştur (Hoxha, 2001, 45). Siyasi ve ekonomik liberalizasyon sürecinde de (Clunies-Ross ve Sudar, 1998, 38) Mecliste Haziran 1992'de kabul edilen yasa ile (Hoxha, 2001, 45) genellikle uzak bölgelerde 9 yeni ilçe (district) yönetimi daha oluşturulmuştur. Böylece sayıları 36'yı bulan ilçe yönetimi, her birisi 2 veya 4 ilçeyi barındıran, 200.000-300.000 nüfuslu 12 yerel yönetim bölgesi içerisinde gruplandırılmıştır (Clunies-Ross ve Sudar, 1998, 38).

Arnavutluk Anayasasında yerel yönetimlere ilişkin maddeler oldukça geniş bir yer tutmaktadır. Anayasada yerel yönetimlerle ilgili olarak toplam 8 madde bulunmakta olup, anayasanın 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 ve 115. maddeleri yerel yönetimlerin anayasal çerçevesini çizmektedir. Demokrasiye geçiş aşamasının halen sürdüğü Arnavutluk'ta, yerel yönetimlerde kendi kendine yönetimin önemi anayasada da oldukça belirgin bir biçimde vurgulanmaktadır.

Arnavutluk'ta yerel yönetim birimleri iki basamaklı olup birinci basamakta belediyeler ve komünler, ikinci basamakta ise bölgeler bulunmaktadır (Bogdani ve Loughlin, 2007, 198).

1.1.1.1. Birinci Basamak Yerel Yönetim Birimleri: Belediyeler ve Komünler

Anayasaya göre yerel yönetim birimleri, tarihi birlikteliğe ve karşılıklı ekonomik gereksinimlere göre yasa ile kurulmakta olup, belediyeler ve komünler temel yerel yönetim birimleridir ve yasayla verilen yerel yönetimle ilgili görevleri yerine getirmektedirler. Arnavutluk Cumhuriyeti'nde yerel yönetimler, yerinden yönetim ve özerklik ilkesine dayanmaktadır (Arnavutluk Anayasası, m. 108). Birinci basamak yerel yönetim birimleri olarak, ilçelerde toplam sayısı 36 olan belediye ile kırsal kesimlerde toplam sayısı 308 olan komün bulunmaktadır. Belediyeler (municipality-bashkia) en az 1500 nüfuslu mahallelere (quarter-lagye), komünler (commune-komuna) ise en az 200 nüfuslu köylere (village-fshatra) ayrılmaktadır (Rhodio, 2006).

Mahalleler birer yönetim birimi olup, doğrudan belediye başkanına bağlı bir memur tarafından yönetilmektedir. Mahalleler, belediye başkanından ve belediye meclisinden aldığı görevleri yerine getirmektedir. Köy meclisleri ise, köylerde oturanların en az yarısının katılımıyla gerçekleşen seçim sonucunda oluşmakta, köyün başkanı da köy meclisi tarafından atanmaktadır. Seçimler, belediye başkanlığı seçiminden 6 ay sonra yapılmaktadır. Köy başkanı ve köy meclisi, köylerde komünün işlevlerini destekleyici görevleri yerine getirmektedir (Gurray ve diğ. 2002, 115).

Belediyelerin ve komünlerin karar alma organları belediye ve komün meclisleridir. Yürütme organları ise belediye veya komün başkanıdır. Belediye ve komün başkanı aynı zamanda beldelerinin siyasi başkanlarıdır. Belediye başkanları ve komün başkanları ile meclis üyeleri 4 yılda bir seçimle işbaşına gelmektedir (Hoxha, 2001, 51). Yerel yönetim birimlerinin tüzel kişilikleri bulunmaktadır (Arnavutluk Anayasası, m.111). Belediye ve komün meclislerinin üye sayısı, yerleşim biriminin nüfusuna göre 13 ile 45 arasında değişmektedir. Seçimlerde 18 yaşını bitiren ve yasal bir engeli bulunmayan herkes seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Seçilebilmek için o seçim çevresinde oturmak gerekmektedir. Komün veya belediye meclislerinde aynı dönem içerisinde kan bağı bulunan 2 akraba aynı anda görev yapamaz. Bir kişi hem komün hem de belediye meclisine aynı anda aday olamaz (Gurray ve Hoxha, 2001, 224).

Haziran 1992'de kabul edilen Yerel Yönetimler Yasasına göre belediyeler ve komünler; yerel bütçenin hazırlanması ve kabulü, yasada belirtilen vergileri koyma, yerel girişim grupları oluşturma veya lağvetme, karayolları, yerel ulaşım ağı ve posta hizmetlerinin işler halde tutulması, kentsel gelişim planlarının hazırlanması, yerel halk hizmetlerinin dağıtımı, yerel eğitim, sağlık, kültür vb. kurumların işlevlerini yerine getirmesini sağlayacak biçimde fiziksel donanımlarının bakımı ile halka konut sağlanmasından sorumludur.

Yerel Yönetimler Yasasının 14. maddesine göre, yerel yönetimler özel bir yasayla başka kurumlara bırakılmayan bütün alanlarda etkinlikte bulunma hakkına sahiptir. 1990 yılından sonra kabul edilen yasalarda, yasayla yasaklanmayan bütün işler yerel yönetimler tarafından yapılabilir ilkesi kabul edilmiştir. Bu ilke, yerel

yönetimlerin görevlerini yerine getirirken liberal anlamda özgürlüklerini daha çok genişletmeleri anlamını da taşımaktadır (Hoxha, 2001, 48).

Belediye ve komün meclislerinin başlıca işlevleri şunlardır:

- **Temel Belediye Hizmetleri İşlevleri**; su sağlanması, kanalizasyon, drenaj sistemleri, yağmur suyu kanalları gibi alt yapı hizmetlerinin yerine getirilmesi, yerel yolların, kaldırımların bakım ve onarımı, kentin ışıklandırılması, toplu taşıma hizmetleri, mezarlık ve cenaze hizmetleri, kentin güzelleştirilmesi, park ve halka açık yerlerin yapımı, atık yönetimi, kent planlaması, arsa ve konut sağlanması,

- **Yerel Kalkınmanın Sağlanması İşlevleri**; yerel kalkınma planlarının hazırlanması, ticaret ağı ve pazar yerleri konusundaki düzenlemeler, küçük ölçekli işletmelerin geliştirilmesi ve desteklenmesi, yerel ekonomik gelişmeyi sağlayıcı hizmetlerin yerine getirilmesi, veterinerlik hizmetleri, ormanların ve doğal kaynakların korunması,

- **Sosyal, Kültürel ve Eğlence İşlevleri**; tarihi ve kültürel değerlerin korunması, şenliklerin düzenlenmesi, yetimlerin korunması, yaşlılar bakım evlerinin açılması gibi sosyal hizmetlerin yerine getirilmesi,

- **Toplumsal Güvenliğin Sağlanması İşlevleri (Zabıta Hizmetleri)**,

- **Merkezi Hükümetle Ortak İşlevleri**; okul öncesi ve üniversite öncesi eğitim, toplum sağlığının korunması, yoksulluğun önlenmesi ve sosyal yardım hizmetleri, kamu düzeninin korunması, çevrenin korunması,

- **Yetki Devri ile Yerine Getirilen İşlevler**; merkezi hükümetin gerekli maddi aktarımları yaptıktan sonra, yerel birimlerin yerine getirilmesini istediği işlevlerdir (Bogdani ve Loughlin, 2007, 199-200).

Belediye başkanları ve komün başkanları ise; belediye veya komünü yönetir, meclis kararlarının uygulanmasını sağlar, bütçe tasarisını ve kentsel gelişme planlarını hazırlar, yerel toplum yararına kural ve yasaklar getirir, komün veya belediye mülklerinin yönetimini gözetirler (Hoxha, 2001, 54). Arnavutluk anayasasında da belirtildiği gibi gerek belediyeler gerekse komünler temel yerel yönetim birimleri olup; üstlendikleri işlevler bakımından da halkın temel gereksinimlerinin karşılanmasında önemli bir yere sahiptirler.

1.1.1.2. İkinci Basamak Yerel Yönetim Birimleri: Bölgeler

Arnavutluk'ta 12 bölge bulunmaktadır. Bunlar; Tiran, Berat, Durres, Vlore, Lezhe, Shkoder, Kukes, Diber, Elbasan, Korce, Fier ve Gjirokaster'dir (Assembly of European Regions, 2012). Başkent Tiran özel bir statüye sahip olup, diğer bölgelere tanınmayan kendi kent planlamasını yapmak, belediye başkanını seçmek gibi hakları vardır (Hoxha, 2001, 49). Bölgelerin organları, bölge meclisi, bölge meclis başkanı ve bölge encümenidir.

Bölge Meclisleri, bölgelerin karar alma organları olup, belediye ve komün meclislerinin kendi üyeleri arasından seçtikleri üyelerden meydana gelmektedir. Belediye ve komün meclislerinden gelecek üye sayısı, yerleşim birimlerinin nüfusuna orantılı olarak her belediye veya komünden en az 1 üye olacak biçimde

belirlenmektedir. Belediye başkanı ile komün başkanı bölge meclisinin bir üyesidir (Arnavutluk Anayasası, m. 110).

Bölge Meclis Başkanı, Bölge meclisinin ilk toplantısında kendi üyeleri arasından, Başkan Yardımcısı ve Bölge Meclisi Sekreteri ile birlikte, gizli oyla seçilmektedir.

Bölge meclisleri tamamen bağımsız organlar olup, ilin gelişimini sağlayacak politikaları devletle işbirliği içerisinde, yasal çerçevelerde sürdürmektedir. Bu durumda bölge meclisleri, belediyeler ile devlet arasında bir arabulucu gibi çalışmaktadır. Bölge meclisleri bu stratejilerini gerçekleştirmek için ilgili bakanlıklarla ilişkiye geçmekte, genel bütçeden bölgenin yatırımlarına pay ayrılmasına çalışmaktadır. Örneğin kent içi yolların yapımı, okul öncesi eğitim, sağlık sistemi, turizmin geliştirilmesi, bölge içi ulaşım ve tarihi mirasın korunmasının (Assembly of European Regions, 2012) yanısıra işsizliği önleme programları hazırlamak, özelleştirme sürecinin yönetimi bölge meclislerinin başlıca görevlerindedir (Hoxha, 2001, 49).

Bölge Encümeni, Bölge yönetimlerinin danışma organıdır. Bölge Encümeni, bölge meclis başkanı, başkan yardımcısı ile bölge meclis üyeleri arasından seçimle belirlenen 1 ile 9 üyeden oluşmaktadır (Gurray ve Hoxha, 2001, 206). Encümen, her 6 ayda bir veya meclis tarafından istenildiğinde bölgenin ekonomik ve mali durumunu bir raporla bildirir. Açıkça yasayla yalnızca bölge meclislerine verilen görevler dışarıda kalmak üzere, bölge meclislerine verilen bütün görevleri yerine getirir (Gurray ve diğ. 2002, 116).

Bölge Meclis Başkanı, meclis toplantılarına başkanlık eder, bölge meclisinin ve bölge encümeninin kararlarını uygulamaya koyar, bölge meclisi ve bölge encümeninin taslak kararlarını hazırlar, yasayla verilen bölge meclisinin yürütme işlevlerini yerine getirmesini sağlar. Bölge Meclisi; bölge yönetimine aktarılacak vergi oranlarını belirler, bölge yönetimiyle ilgili yapısal ve işlevsel değişiklikleri kabul eder, bütçe değişikliklerini ve bütçeyi kabul eder, vergi ve ücret tarifelerini belirler, bölge halkının gereksinimlerini karşılayacak her türlü kural ve düzenlemeyi kabul eder (Gurray ve diğ. 2002, 116).

İkinci basamak yerel yönetim birimlerinin başlıca işlevi, merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki işbirliğini sağlamaktır. İkinci basamak yerel yönetim birimleri genellikle merkezi hükümetin yetkilerini kullanmaktadır (Kandeva, 2001, 27). Bölge yönetimlerinin işlevleri yasa da açıkça belirtilmemiştir. Bölgeler aynı zamanda, merkezi hükümet tarafından belediye ve komünlerin yerine getirilmesi istenen işlevleri de üstlenebilmektedirler. Yerine getirdikleri işlevler bakımından bölgeler, belediye veya komünlere göre daha zayıf durumdadırlar. Üstlendikleri en önemli işlev kırsal yolların sorumluluğudur (Bogdani ve Loughlin, 2007, 201).

Her bölgede ilgili bakanlıklara bağlı bulunan, bölgede eğitim, sağlık, tarım vb. konularla ilgili görevleri yerine getiren müdürlükler bulunmaktadır. Bu yapı, merkezi hükümetin politikalarının yerel düzeyde uygulanmasını sağlamaktadır. Bu

müdürlüklerin yerine getireceği sorumluluklar ve işler ilgili bakanlıklar tarafından belirlenmektedir. Personel görevlendirilmesi, yapılan görevlerin denetimi ilgili müdürlüklerin gözetimi altındadır. Yerel yönetimlerle, bu müdürlükler arasında bir uyumsuzluk çıktığında yetkili bir otorite bulunmamaktadır. Bu durum daha çok, merkezi hükümetteki siyasal parti değişikliklerinde ortaya çıkmaktadır (Hoxha, 2001, 50).

Bölgeler, Bakanlar Kurulu tarafından atanan valiler tarafından yönetilmektedir. Valinin yetkileri yasa ile belirlenmiştir (Arnavutluk Anayasası, m. 114). Merkezi hükümetin (Bakanlar Kurulunun) temsilcisi olan vali, seçilmiş yerel yetkililer ve alt kademe birimlerle uyum ve işbirliği içerisinde çalışmaları yürütür (Kandeva, 2001, 27). Bakanlar Kurulu tarafından atanan valiler yine aynı yolla görevden alınabilirler. Vali, görev yönünden Başbakan'a bağlı olmakla birlikte, yönetim açısından, bölgelerin yönetimi İçişleri Bakanlığının görevleri arasındadır. Yerel Yönetimler Yasasına göre valinin başlıca görevleri şunlardır:

- Egemenliği, anayasal düzeni ve kamu sağlığını korumak,
- Hükümet kurumlarının yerel düzeydeki faaliyetlerini koordine etmek, düzenlemek ve yürütmek,
- İl Yönetim Kuruluna başkanlık etmek,
- Belediye, ilçe ve ildeki yerel yönetim organlarının faaliyetlerini yasallık bakımından incelemek,
- Merkezi hükümet politikalarının, yerel düzeyde uygulanmasını sağlamak. (Rhodio, 2006).

Görüldüğü gibi bölgelerin temel işlevi, komün ve belediyelerle, merkezi hükümet arasındaki eşgüdümü sağlamaktır. Gerçekte valilik kurumunun asıl amacı, yerel yönetimlerin merkezi hükümetin gözetimi altında tutulmasıdır. Valilik birimlerinde, bölgedeki toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişmeleri izleyen çok sayıda personel çalışmaktadır. Bütün siyasal kararlarla, yerel yönetimlerin bütçeleri valinin onayından geçmektedir. Bütün bunlar, yerel yönetimlerin merkezi hükümetin politikalarını izlemesinde doğrudan bir denetim anlamına gelmektedir (Bogdani ve Loughlin, 2007, 201)

Arnavutlukta, bölge ve valilik yönetimleri arasında açık bir ayrımın ve valinin yerel yönetimler üzerindeki siyasal denetimine son verecek düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

1.1.2. Arnavutluk'ta Yerel Yönetimlerin Mali Yapıları

Arnavutluk'ta 1993 yılında kabul edilen Yerel Yönetimler Bütçe Yasası, yerel yönetimlerin mali açıdan özerkliğini garanti ederek yerel yönetimlerin güçlendirilmesi umidini taşımıştır. Bununla birlikte, geçiş döneminin ekonomik baskısı ve makroekonomik dengeleri korumak için alınan önlemler altında yerel yönetimlerin mali özerkliği sınırlandırılmıştır (Hoxha, 2001, 46).

Yerel Yönetimlerin Yapı ve İşlevleri Yasasına göre yerel yönetimin üç ilkesi bulunmaktadır: *"Bağımsızlık, yerel özerklik ve yerinden yönetim"*. Merkezi hükümet

ile yerel birimler arasındaki ilişkiler subsidiarite (hizmette yerellik) ve genel sorunların çözümü ilkelerine göre yürütülmektedir. Arnavutluk Anayasasına göre yerel yönetimler, bağımsız olarak yerel konuları çözümlmek, sorumluluklarını geliştirmek için gerekli kaynakları (vergiler) toplama ve harcama hakkına sahiptir. Bununla birlikte; yerinden yönetim oldukça düşük bir düzeyde olup, yerel yönetim birimleri, yerel yönetimler hakkındaki yasaların çok açık olmaması, yaşamsal öneme sahip yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli olan parasal, araç-gereç ve insan kaynağına sahip olamama gibi sorunlarla karşı karşıyadır (The Local Government and Public Service Reform Initiative, 2012).

Arnavutluk'ta yerel birimlerin başlıca iki gelir kaynağı bulunmaktadır: Kendi gelirleri (yerel vergiler, harçlar ve ücretler) ile merkezi hükümetten koşullu ve koşulsuz yapılan para aktarmaları. Arnavutluk'ta demokrasiye geçildikten hemen sonra oluşturulan yerel birimlerin, mali özerklikleri hemen hemen hiç bulunmamaktadır. Bu durum merkezi hükümetin yerel birimlere yaptığı para aktarmalarından da kolayca görülmektedir: 1996 yılında yerel yönetimlerin kaynaklarının %96.2'si, 1997'de % 98.2'si, 1998'de %97.2'si ve 1999'da ise %96.3'ü merkezi hükümet tarafından aktarılmıştı (Rhodio, 2006). 1999'da yerel gelirler yalnızca %3.7 oranında bir gelişme kaydetmişti (Bogdani ve Loughlin, 2007, 201). Görüldüğü gibi yerel birimlerin neredeyse bütün bütçeleri merkezi hükümet tarafından karşılanmaktadır (Rhodio, 2006). Yerel gelirler ve merkezden aktarılan kaynaklar arasındaki büyük eşitsizliğin başlıca nedeni, ülke genelinde eğitim ve sağlık konularının iyileştirilmesi için başlatılan mücadelenin sonucunda, yerel birimlerdeki eğitim ve sağlık bütçelerinin geniş bir yer tutmasıdır (Bogdani ve Loughlin, 2007, 201).

Yerel demokrasinin güçlendirilmesinde önemli bir yer tutan, yerel mali özerkliğin yükseltilmesi için, 2002 yılında yeni bir mali paket uygulamaya konulmuştur (Bogdani ve Loughlin, 2007, 201). Ancak, günümüzde de Arnavutluk'ta yerel düzeyde yolsuzluk fazla olup, denetim mekanizmaları yetersizdir. Vergi toplama ve diğer gelir kaynaklarının alınması yetersizdir. Arnavutluk henüz yerinden yönetim ilkesini tam olarak sağlayamamıştır. 2006 yılının sonunda da, yerel hizmetlerin %70'i merkezi hükümet tarafından doğrudan veya bölge birimleri tarafından sağlanmaktaydı. Yerel birimler, özellikle eğitim, sağlık, toplumsal destek, ulaşım ve kültür alanlarında karar almada yetersizlik yaşamakta ve aynı zamanda yeterli bir bütçeye sahip olamamaktadır (The Local Government and Public Service Reform Initiative, 2012).

Yerel demokrasinin güçlendirilmesi aynı zamanda yerel yönetimlerin mali açıdan da güçlendirilmesini gerektirmektedir. Mali yapının yetersiz olması, yerel düzeyde merkezi hükümete bağımlılığı artırmakta, yerel birimlerle, merkezi hükümetin ayrı partilerden olması durumunda krize yol açmaktadır. Bunu sağlamanın öncelikli yolu, yerel birimlerin gelir kaynaklarını artıracı önlemlerin alınmasından geçmektedir.

1.1.3. Arnavutluk'ta Yerel Yönetim Birimlerinin Denetimi

Yerel birimlerden yönetim açısından, ilk olarak vali sorumludur. Vali, ildeki bakanlıkların uzantısı olan hizmet birimlerinin (müdürlüklerin) çalışmalarından sorumlu olmanın yanı sıra, yerel yönetim birimlerinin aldıkları kararların hukuka uygunluğunu da denetlemektedir. Vali, yerel yönetimlerin uygulamasında yasadışı bir uygulama tespit ederse bu kararın tekrar gözden geçirilmesi için ilgili yerel yönetim birimine tekrar gönderir veya kesinleşmesi için mahkemeye müracaat eder. Her iki durumda da bahse konu uygulamanın yerine getirilmesi ertelenir. Vali, yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerini ancak hukuka uygunluk bakımından denetleyebilir, ancak bu faaliyetlerin içeriklerini denetleyemez. Bununla birlikte; yerel yönetimler üzerindeki bu tür yetkilerin kötüye kullanılması halinde yasal bir itiraz şekli bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanı, hükümet kararlarının uygulanmaması, yasa veya anayasal hükümlerinin ciddi olarak yerine getirilmemesi durumlarında, yerel yönetim birimi başkanlarını görevden alabilir ve yerel meclisleri lağvedebilir.

Mali denetimle ilgili olarak ise; en az yılda bir kez olmak üzere yerel bütçe ildeki veya yerel meclisteki yetkili bir birim tarafından gözden geçirilir (İç Denetim). Ayrıca yasaya göre, devlet denetim birimi, İçişleri Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı yerel bütçeyi denetlemektedir (Dış Denetim). Her mali yılın sonunda düzenli olarak, belediye başkanı veya komün başkanı, bütçenin uygulamasını yerel meclis, vali, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığına bir rapor halinde sunmaktadır. Yerel birimlerde hizmet birimleri olan diğer bakanlıklar ise, iş denetimi, sosyal yardım denetimi gibi denetimlerle yerel yönetimlerin bütçelerini kendi görevleri açısından denetlemektedir (Hoxha, 2001, 64).

1.1.4. Arnavutluk'ta Halkın Yerel Yönetimlerde Karar Alma Süreçlerine Katılımı

Yerel Yönetimler Yasasına göre yerel meclislerin toplantıları halka açıktır. Meclisler, gündem, toplantı zamanı ve yeri konusunda halkı bilgilendirmek zorundadırlar. Bu durumun tek istisnası, meclisin çoğunluk oyuyla kapalı toplantı istemesi durumudur (Hoxha, 2001, 54).

Yasaya göre yerel yönetimler, bütçenin kabul edilmesi aşamalarında, bütün toplum kesimlerinin katılarak görüşlerini bildirebileceği en az 2 toplantı düzenlemek zorundadır. Bunların birincisi henüz bütçe tasarısı hazırlanmadan önce olmalıdır. Bütçe tasarısı meclise sunulduktan sonra ayrı bir toplantının düzenlenmesi, meclisin, yurttaşların yapılan önerilere tepkisini anlamının ve bütçe ile ilgili diğer konuları anlamalarının güzel bir yoludur. Bu yol, meclisin yurttaşların görüşünü dikkate almalarını sağlayabilir (Gurray ve diğ. 2002, 150).

Yasa, halkın meclis toplantılarına katılmasını kabul etmekle birlikte, yerel topluluklar nadiren karar alma süreçlerine katılmaktadır. Katılım çok kısır kalmakta, yalnızca bazı sınırlı durumlarda bireyler ve Sivil Toplum Kuruluşları (STK), halkın görüşlerini iletme yöntemi olarak gerçek bir katılım sağlamaktadır. Bununla birlikte

meclisler kendi zorunluluklarını yerine getirmeyerek, toplantı tarih ve saatini uygun toplantı yeri olmadığı gerekçesiyle halka duyurmamaktadırlar. Ayrıca, bireyler seçilmiş temsilcilerle işbirliği konusunda edilgen (pasif) davranışlar sergilemektedir. Bu durumun başlıca nedeni, meclislerin görevlerini yerine getirmemeleri ve halkın meclis etkinliklerinden haberdar olmamasıdır. Halkı bilgilendirme gerçekte, seçilmiş görevlilerle halk arasındaki işbirliğini artırarak toplumun yerel yönetim ilkesini geliştirmesini sağlayabilir. Ancak, komünist rejim döneminde bu tip etkinliklerin olmaması, halkın bilgilendirilmesini olumsuz olarak etkilemiştir. Halkın karar alma süreçlerine katılımında ilgisiz olmasının bir başka nedeni ise, yerel yönetin birimlerinin aşırı siyasileşmesi, kendilerini seçen halk yerine, temsil ettikleri siyasi partilerle sıkı bağ kurmalarıdır.

Sonuç olarak; Arnavutluk'ta sivil toplum yerel düzeyde çok az gelişmiştir, bu nedenle toplumun gereksinimlerini anlayan ve bunu dile getirebilecek anlayıştaki bireyler yerel yönetim birimlerine ilgi göstermemektedir. Son zamanlarda STK, halkın karar alma süreçlerine katılımını artırmak için yeni projeler yürütmektedirler. Bu etkinlikler, halkın karar alma süreçlerine katılımının ve yerel yönetimlerin işlevlerinin önemi konusunda bilinçlenmeyi artırmıştır. Halkın işbirliği ve yerel yönetimlere güven STK'nın etkinliklerinin başlıca amaçlarıdır (Hoxha, 2001, 54-55).

AB'ye üyeliği öncelikli hedefleri arasına alan Arnavutluk'ta yerinden yönetim sürecinde belirgin mesafe alınmış olup, demokratik kurumların verimli bir biçimde işlemesi ve halkın gereksinimlerine yanıt verilmesi ve sıkı bir yerinden yönetim politikasının izlenmesi gerektiği merkezi ve yerel birimler tarafından kabul edilmektedir. Yerel yöneticiler, her geçen yıl merkezi hükümetten daha çok yetki ve daha çok mali özerklik istemektedir. Ayrıca; birçok STK çalışmalarını yerel yönetimleri güçlendirmede yoğunlaştırmaktadır (Hoxha, 2001, 74).

1.2. Yunanistan ve Yunanistan'da Yerel Yönetimler

Yunanistan yerel yönetim sisteminde, Fransız anlayışının etkisinin büyüklüğü açıkça görülmektedir. 1789 Fransız İhtilalinin, Yunanistan'ın bağımsızlığını kazanmasındaki etkisi büyük olmuştur. Ayrıca Napolyon ordularının lojistik ve mali gereksinimlerinin karşılanmasında Yunan ve Fransız yurtseverleri arasında karşılıklı işbirliği yaşanmıştır. Geleneksel ittifak ve en önemlisi her iki ülkenin de sıkı bir merkezîyetçi yapıya sahip olması, 1821 yılında Yunanistan'ın bağımsızlığını elde etmesinden sonra Fransız yerel yönetim sisteminin alınmasına neden olmuştur. Yunanistan'da yerel yönetim sistemi birçok kez değişikliğe uğramasına karşılık, ana yapı Fransız sisteminin etkisinde kalmıştır (Konstantinol, 2002, 295).

Yunanistan 1833 yılında, eski federal yapıdaki özerk sistemini bırakarak merkezi yapıya kavuşmuştur. Bavyeralıların demir eli altındaki yönetim sürecinde, ülkedeki sayısız komün birleştirilerek komün sayısı 450'ye düşürülmüştür. Daha sonraki süreçte yeni ülke, Fransız modeli 10 valiliğe ayrılmıştı. Bu dönemde valiler kral tarafından atanıyor ve belediyelerin gözetimiyle görevlendiriliyordu. Yunanistan'da 1844 yılında anayasal yönetime geçildikten hemen sonra, demokratikleşmenin zorunlu bir kaynağı olarak doğrudan yerel yönetim, ülke

genelinde kurulmuştur. Diğer güneydoğu Avrupa ülkelerinin birçoğu gibi Yunanistan da, demokrasinin uzun süre askıya alındığı, iç savaş ve diktatörlük dönemleri yaşamıştır. Bu dönemde ülkede, otoriter ve hiyerarşik merkezîyetçilik uygulaması yerleştirilmiştir. 1970'lerin sonuna doğru, diğer güneydoğu Avrupa ülkelerindeki gibi durağan demokrasi dönemi sona erdiğinde, merkezîyetçiliğin Avrupalılaştırma ile birlikte, devlet ve siyasetin çağdaşlaşması yolunda, alt edilmesi gereken bir konu olduğu ortaya çıkmıştır (Hlepas, 2012, 257- 258).

1.2.1. Yunanistan'da Yerel Yönetimler

Yunanistan Anayasasında yerel yönetimlerin örgütlenişini ile ilgili toplam 3 madde bulunmaktadır. Anayasanın 101, 101A ve 102. Maddeleri yerel yönetimlere ayrılmıştır. Anayasada devletin yönetiminin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak örgütlenileceği (Yunanistan Anayasası m. 101) açık olarak belirtilmiştir. Anayasada; **1.** Yerel işlerin yönetiminin yerel yönetim makamlarına ait olduğu, **2.** Yerel yönetim makamlarının yönetsel ve mali bağımsızlıktan yararlandığı, **3.** Yerel yönetim makamlarına ait işlerin yerine getirilmesi, hizmetlerin görülmesi veya yetkilerin kullanılmasının, seçilmiş yöneticiler tarafından yerine getirileceği, **4.** Devletin yerel yönetim makamları üzerinde yalnızca yasallık denetimi yapabileceği, **5.** Devletin yerel yönetimlerin mali bağımsızlığını ve görevlerini yerine getirecek yeterli mali kaynağı sağlayacağı öngörülmüştür (Yunanistan Anayasası m. 102).

Anayasanın bu maddeleriyle; yerel yönetimlerde, yurttaşların yerel düzeyde, demokratik ilke ve kurumları ülke genelinde gizli ve genel oy kullanarak yaşama geçirmesine büyük önem verilmiştir. Böylece yerel yönetimler, yerel politikaların ve yerel yönetimin birleştirilmiş bir uygulaması haline gelmiştir. Anayasa, her iki yaşamsal organizma arasında dengeli bir ilişkiyi açık olarak ortaya koymuştur: *"Karar alma yetkisi ve yeterli mali kaynaklara sahip olarak, yerel toplumun yönetilmesinin sağlanması"* (Hlepas, 2012, 261).

2011 yılına kadar Yunanistan'da yerel yönetim birimleri, 54 il düzeyindeki yönetimle beraber iki basamaklı bir yapıya sahipti. Buna göre; belediyeler ve komünler birinci derece yerel yönetim birimlerini, il düzeyindeki yerel yönetim birimleri ise ikinci derece yerel yönetimleri oluşturmaktaydı. Her il, idari olarak kendi içerisinde ilçelere ayrılmıştı. Ayrıca 1987 yılında çıkarılan bir yasa ile Yunanistan'da, kamu yönetimindeki gelişmeleri uygulayabilmek amacıyla ülke 13 idari bölge yönetimine ayrılmıştı (Toker, 2012, 362).

Yunanistan'da 1990'ların ortalarına kadar süren yerel yönetim reformları, yerinden yönetim birimlerinin sorumluluklarını artırmaktan çok, ülkede uzun süren bir demokratikleşmenin askıya alındığı dönemden sonra siyaseti iyileştirmek, yaşallığı genişletmek üzerinde odaklanmıştır. Devlet, ancak 1990'ların sonuna doğru, yerel yönetimlerde verimlilik üzerinde durmuştur. Bu çalışmalar arasında en kayda değer olanı belediyelerin yalnızca birleştirilerek büyütülmesi değil, 1997-2001 dönemlerini kapsayan ulusal ve bölgesel bir çalışma planı olan 1997 Reformu olmuştur (Hlepas, 2012, 258-259). **Kapodistrias Planı** olarak da anılan 1997 yılı reformuyla ülkedeki küçük belediye ve komünlerin bazıları birleştirilmiş bazıları da

lağvedilmiştir. Böylece güçlü yerel yönetim birimleri oluşturmak amacıyla, toplam belediye sayısı 5775'den 1034'e komün sayısı ise 900'den 133'e düşürülmüştür (Wikipedia, 2012c).

2009 yılındaki seçimlerden başarıyla çıkan güçlü hükümet, öngörülemeyen mali krizin üstesinden gelmek için, radikal yerel yönetim reformunu yapmakta oldukça kararlı gözükümüştür. 2010 yılının Ocak ayında Kallikratis adı verilen ve en ince ayrıntısına kadar hazırlanan plan kamuoyunun görüşüne sunulmuş ve yerel yönetimlerin yapısını radikal bir biçimde değiştiren plan Mayıs 2010'da mecliste kabul edilmiş ve 1 Ocak 2011 tarihinden başlayarak uygulamaya konulmuştur. **Kallikratis Planı** zorunlu olarak belediyelerin ve komünlerin birleşmesini öngörmüş, belediyelerin sayısını 1034'ten 325'e düşürmüştür, ikinci basamaktaki 54 il yönetimini kaldırarak, yerine 13 bölge yönetimini yerel yönetim birimlerine dönüştürmüştür. Aynı zamanda ülke, daha üst seviyedeki 7 Merkezi Yönetim Bölgesine ayrılmıştır (Hlepas, 2012, 259). Yerel yönetim birimlerinin sayısındaki bu azalma ile birlikte, hem kaymaklardan hem de personel giderlerinden tasarruf edilmesi planlanmaktadır (Kallikratis Reformu Değerlendirme, 2012).

Yunanistan'da halen mevcut olan yerel yönetim birimlerinden birinci basamakta belediyeler ve komünler, ikinci basamakta ise bölgeler bulunmaktadır. 7 Merkezi Yönetim Bölgesi ise merkezi yönetimin bir uzantısı biçimindedir (European Parliament, 13, 2012). Bunun yanı sıra, ilkçağlardan beri ruhani bir özellik taşıyan Athos Yarımadasının özel bir statüsü vardır (Toker, 2012, 362). Yunanistan'da, yeni yapılandırılan 13 bölge ve 325 belediyenin seçimle gelen organlarını belirleyecek son yerel seçimler, 7 ve 14 Kasım 2010 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir (Wikipedia , 2012b).

Yunanistan'da belediyeler ve komünler ile bölgeler yerel yönetim birimleri olup, merkezi yönetim bölgeleri yalnızca merkezi yönetimin bir uzantısıdır.

1.2.1.1. Birinci Basamak Yerel Yönetim Birimleri: Belediyeler ve Komünler

Yunanistan'da birinci basamak yerel yönetim birimi olan komün ve belediyelerde, Komün Meclisi ve Belediye Meclisi karar organları olup, yürütme organları ise komün başkanı ve belediye başkanıdır. Yerel yönetim birimlerinin karar ve yürütme organları, kendi yerel sınırları içerisinde yaşayanlar tarafından 4 yıllık bir süre için seçilmekte iken (Nadaroğlu, 1998, 163; Toker, 2012, 363), Kallikratis Planı ile birlikte, seçimle gelen organların görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir (Wikipedia , 2012). Belediye ve komün başkanlığı ile belediye ve komün meclisi üyeliklerine aday olabilmek için, o yerleşim biriminde oturmak koşulu aranmaktadır (Wikipedia , 2012a).

Nüfusu 100.000'den fazla olan belediyelerle, önceki dönemden 2.000 üzerinde nüfusu olan ve şimdi birleştirilmiş olan belediyeler, seçilmiş komün meclislerinin olduğu alt komünlere sahip olabilirler. Bu komünlerde sandalyeler, bütün belediye için yapılan seçim sonuçlarına göre dağıtılır.

Komün Başkanı, komün meclisinin aldığı kararları yürütmekle görevlidir. Başkanın kendi komünüyle doğrudan ilgili olan oturumlarda, meclis oturumlarına katılma ve oy verme hakkı vardır.

Komün Meclisi, nüfuslarına oranla komün meclislerinin 5 ile 15 arasında üyeleri vardır. Komün meclisi, kendi meclis üyeleri arasından başkanlarını seçer. Eğer komün bütçesinde özel olarak bir pay ayrılmışsa, açık pazar yerleri kurmak, yerel işletmeler kurmak gibi bazı görevleri vardır (Hlepas, 2012, 270). Komün meclislerinin rolü, yalnızca belediye yönetimlerine tavsiyelerde bulunmaktan ibarettir (Wikipedia, 2012).

Şimdiki belediyeler, daha önceki belediyelerin birleştirilmesiyle ortaya çıkmıştır. 2.000'den az nüfuslu önceki belediyeler arasında da komün meclisleri kurulabilir. Buna benzer 3 komün meclisi seçilmiştir (Hlepas, 2012, 270).

Belediye Başkanı belediyeyi temsil eder, yetkili organlarında alınan kararları uygular, belediye hizmetlerinin ve belediye personelinin başıdır. Başkan, belediye meclisinin bir üyesi değildir ancak, meclisin daveti üzerine gündemdeki konular üzerindeki görüşlerini belirtmek üzere görüşmelere katılır. Hemen hemen bütün belediyelerde belediye başkanları, belediyenin bir alandaki görevi ile sorumlu olan veya başkanın verdiği görevleri yerine getiren başkan yardımcıları ile desteklenir.

Yunanistan'daki belediye yönetimlerinde tarihsel olarak belediye başkanının baskın bir rolü bulunmaktadır. Kallikratis Planı ile birçok maddesi değişen Belediye Yasasında belediye başkanına, bazı temel düzenlemeleri yapmak gibi birçok görev verilmiştir. Yeni yapılan değişikliklerle daha çok hesap verebilirlik, şeffaflığın artması, yurttaşın yönetime daha fazla katılımı, yerel yönetimlerin performansının yükselmesi beklenmektedir (Hlepas, 2012, 267-269).

Yasada, *Belediye Meclisi, Mali Komite, Yaşam Kalitesi Komitesi ve Yürütme Kurulu ile Belediye Başkanı*, belediye otoriteleri olarak belirtilmiştir. 2.000'den fazla nüfuslu belediyelerde, belediye başkanının meclis üyeleri arasından 1 ile 10 arasında, belirli bir konudan veya bölgeden sorumlu belediye başkan yardımcısı ataması kabul edilmiştir.

Belediye Meclisi, belediye başkanı, yürütme kurulu, mali komite ve yaşam kalitesi komitesine ait olanların dışındaki bütün genel yetkilere ve kararları almaya sahiptir. Bununla birlikte, belediye meclisinin mutlak çoğunluklu kararıyla, bazı faaliyetler diğer komitelere devredilebilir. Hatta, sıradan yurttaşların görev alabildiği belirli bir konu ile ilgili komiteler oluşturulabilir ve bütün yurttaşlar bu konudaki görüşlerini ve önerilerini Belediye Meclisinde dile getirebilir. Belediye meclisinde, kendi üyeleri arasından 2 yıllık bir dönem için seçilen başkanlık (Meclis başkanı, başkan yardımcısı, genel sekreter) vardır. Meclis Başkanı çoğunluk partisinden seçilmişken, başkan yardımcısı ana muhalefet partisinden, genel sekreter ise küçük muhalefet partisinden seçilir. Belediyelerin nüfusuna oranla belediye meclislerinin sayısı 13 ile 49 arasında değişmektedir (Hlepas, 2012, 268).

Belediye başkanı ve meclis üyeleri, o yerleşim biriminde oturanlar tarafından 5 yıllık bir süre için seçilir. Seçimlerde belediye başkan adayları, belediye meclisinin bütün sandalyeleri için kendi listesindeki adaylarının isimlerini açıklar. Siyasi partiler de başkan adaylarının isimlerini açıklarlar. Seçim sisteminin temeli, belediye meclisinde istikrarı sağlamaya dayanmaktadır. Bu nedenle aday listelerinden seçimi kazananlar, doğrudan belediye meclisindeki sandalyelerin beşte üçünü kazanırlar. Seçimlerde yalnızca oyların mutlak çoğunluğunu kazananlara bu hak verilir, eğer mutlak çoğunluğu kazanan olmazsa, en yüksek oyu alan iki aday arasında ikinci tur seçimlere gidilir. Böylece aday listelerinin partilerin birçoğu tarafından desteklenmesi sağlanır. Bu seçim sistemiyle güçlü bir belediye başkanı hedeflenmektedir (Hlepas, 2012, 269).

Yürütme Kurulu ise belediye başkanı ve başkan yardımcıları ile belediyedeki üst düzey yöneticilerden oluşmaktadır (Hlepas, 2012, 267).

Belediyelerde Mali Komite ile Yaşam Kalitesi Komitesinin üye sayısı, belediye meclisinin üye sayısı ile orantılı olarak 7, 9 veya 11 olarak değişmektedir.

Belediye meclisi ayda bir kere, belediye başkanı, Mali Komite, Yaşam Kalitesi Komitesi veya meclis üyelerinin üçte birinin çağırmasıyla halka açık olarak toplanır. Meclisin bütün kararları imzalandıktan sonra uygulanabilir, internette yayınlanır, ilk derece yasallık açısından denetleyen devlet denetleme organına gönderilir (Hlepas, 2012, 269).

1.2.1.2. İkinci Basamak Yerel Yönetim Birimleri: Bölgeler

Kallikratis Planı ile mevcut olan ikinci basamak yerel yönetim birimi olan illerin yerine, bölgeler kurulmuştur. Bölgenin organları; bölge başkanı, başkan yardımcısı, bölge meclisi (nüfusuna oranla 41-101 üyeli), yürütme kurulu ve mali komitedir.

Başkan, başkan yardımcısı ve meclis üyeleri 5 yıllık bir süre için doğrudan seçimle işbaşına gelirler. Bu seçim sistemi aynı zamanda belediyeler için de uygulanmaktadır. Seçimlerde mutlak çoğunluk aranmaktadır. Birinci turda mutlak çoğunluk sağlanamazsa, birinci tur oylamada en yüksek oyu alan iki aday ikinci tur oylamaya katılmaktadır.

Başkan, başkan yardımcısı, meclis ve mali komitenin çalışma biçimi ve yetkileri belediyelerle aynıdır. Bölge Ombudsmanı ve Bölge Danışma Kurulu görevlerini bölge düzeyinde gerçekleştirirler. Seçimle gelen başkan yardımcısı, önceki dönemde yer alan illeri doğrudan ilgilendiren yerel hizmetler ve politikalarla ilgili konularda görevlidirler. Bölge başkanı izleyen dönemde 3 yeni başkan yardımcısı atayabilir. Başkan yardımcısı bölgede yerine getirilen belli hizmetler konusunda görev alırlar. Bölge meclisi, belli konularda karar alma yetkisi de bulunan ikiye kadar komite oluşturabilir (Hlepas, 2012, 270).

Yunanistan'da Doğu Makedonya ve Trakya, Merkez Makedonya, Batı Makedonya, Epirus, Teselya, İyonya Adaları, Batı Yunanistan, Anakara Yunanistan, Attika, Peleponnes, Kuzey Ege, Güney Ege ve Girit olmak üzere toplam 13 bölge

yönetimi bulunmaktadır. Bölgeler, önceki il yapısına benzer biçimde alt bölge birimlerine ayrılabilirler (Wikipedia , 2012).

Yunanistan'da belediyeler ve bölgelerin ana görevleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

TABLO: Yunanistan'da Yerel Yönetimlerin Ana Görevleri

BELEDİYELER	BÖLGELER
A. Konut Sağlama, Altyapı, Parklar, Dinlenme Yerleri vb. Kamuya Açık Yerlerin Yapılması	
-Belediye yollarının yapımı, bakımı, park ve kamusal dinlenme yerlerinin yapımı, -Kentsel planlama, konut, imar izni ve denetimi, -Trafik planlama ve düzenlemesi, -Motorlu araç ruhsatlarının verilmesi ve denetimi.	-Bölge yollarının bakım ve onarımı, -Toplumsal çalışma programlarının yapımı, -Ulaşım planlaması, motorlu araç (otobüs, kamyon) ruhsatlarının verilmesi ve denetimi.
B. Çevrenin Korunması	
-Atık yönetimi, su sağlanması, kanalizasyon sisteminin yapılması. -Koruma altına alınan yerler. -Çevrenin korunması ve cezalar.	-Çevresel Etki Değerlendirmesinin yapılması, -Atık yönetiminin planlanması, -Çevre denetimi ve cezalar.
C. Eğitim	
-Okul binalarının yapımı, -Okul binalarının bakımı ve okul binalarındaki faaliyetlerin yönetimi, -Öğrenci servisi (ücretsiz), -Yetişkin eğitimi, Meslek eğitimi.	-Meslek eğitimi, -Yetişkin eğitimi ve yaşam boyu öğrenme.
D. Dinlenme ve Kültür	
-Belediye kültür merkezleri, müzeler, -Kültürel ve sportif faaliyetler.	-Kültür merkezleri ve kurumları, -Sportif faaliyetler.
E. Toplumun Korunması	
-Çocuk odaları ve anaokulları, -Yaşlılar ve özürülüler merkezleri, -Topluma kazandırma programları, -Özel bakım kurumlarının ve ünitelerinin ruhsatlandırılması, denetimi, -Sosyal yardım faaliyetleri (özürülüler, yaşlılar ve çocuklar için).	-Sosyal programların hazırlanması, sosyal hizmet merkezleri açma, -Sosyal hizmet uzmanlarının ruhsat ve denetim işleri.
F. Sağlık	
-Yerel sağlık birimleri, -Kamu sağlığının korunması ve denetimi, Sağlık kurumlarının ruhsat ve denetim işleri.	-Sağlık hizmet kurumları, laboratuvar ve meslek bireylerinin ruhsat-denetim işleri.
G. Ekonomik faaliyetler ve Kalkınma	

-Yerel küçük işletmelerin ruhsat ve denetimi, -Belediye işletmeleri ve kalkınma ajansları, -Yerel ekonomik faaliyetlerin ruhsat ve denetim işleri.	-Bölgesel kalkınma plan ve politikalarının hazırlanması, -Kalkınma programlarının uygulanması, -Bölgesel kalkınma ajansları ve işletmeleri, -Özel yatırım projelerinin değerlendirilmesi, -İlk, orta ve bölgesel sektörde ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi, izlenmesi.
H. Kamu Düzeni ve Güvenliği	
-Belediye polisi.	-Kriz yönetimi ve eşgüdümü
G. Genel Hizmetler	
-Nüfus ve yurttaşlık işleri, -Seçimlerin organizasyonu.	-Nüfus ve yurttaşlık işleri, -Seçimlerin organizasyonu.

Kaynak: Hlepas (2012 : 257-281)

İkinci basamak yerel yönetim birimi olan bölgelere, ekonomik ve bölgesel kalkınmanın sağlanması gibi daha büyük görevler verilmektedir. Belediyeler arası veya belediyelerle bölgeler arası işbirliği yasada açıkça özendirilmiştir. Her iki basamaktaki yerel yönetim biriminde de, ortak yatırım, kalkınma programlarının ve planlarının geliştirilmesi, birlikteliklerin kurulması yasayla öngörülmüştür (Hlepas, 2012, 271).

Bölgelerin görevi, sürdürülebilir kalkınma ve toplumsal faydalılık ilkelerine uygun olarak, bölge politikalarının planlanmasını yapmak ve bunları yerine getirmektir. Birinci basamak ve ikinci basamak yerel yönetim birimleri arasında bir hiyerarşi ve denetim mekanizması bulunmamaktadır (European Parliament, 13, 2012). Kallikratis reformu ile daha az yerel yönetim birimi ve yeni bölgesel birimlerin oluşturulmasıyla yapının basitleştirilmesi, yeni yerel yönetim birimleri arasındaki çok taraflı bir işbirliğini ve eşgüdümü artırması beklenmektedir. Ayrıca bölgesel destek, yerinden yönetimin yetki ve kaynaklarıyla birleşmiştir. Gerçekte belediyeler, daha öncesinde şimdi lağvedilen illere verilen, ticari ve ekonomik teşebbüslere izin vermek gibi, oldukça çok sayıda görev üstlenmektedir (Hlepas, 2012, 264).

1.2.2. Merkezi Yönetim Bölgeleri

Kallikratis Planı ile yeniden yapılandırılan iki basamaklı yerel yönetim birimlerinin yanı sıra, merkezi hükümet tarafından atanan bir Genel Sekreter tarafından yönetilen, 2 veya 3 bölgenin birleştirilmesiyle, 7 Merkezi Yönetim Bölgesi oluşturulmuştur. Genel Sekretere yönetimde, bölge başkanları ile belediye temsilcilerinden oluşan bir Danışma Kurulu yardımcı olmaktadır.

Kallikratis Planı ile oluşturulan Merkezi Yönetim Bölgeleri şunlardır; Attika, Teselya ve Anakara Yunanistan, Epirus ve Batı Makedonya, Ege Adaları, Krete, Merkez-Doğu Makedonya ve Trakya, İon Adaları ve Batı Yunanistan (European Parliament, 13, 2012). Merkezi Yönetim Bölgeleri, daha çok çevrenin korunması gibi

(orman yönetimi, bölge planlaması, su yönetimi vb.) yönetsel görevler üstlenmiştir (Hlepas, 2012, 264).

1.2.3. Özel Düzenlemeye Sahip Bölge: Athos Yarımadası (Aghion Oros)

Yunanistan anayasasının 105. Maddesine göre; Athos Yarımadasının ilkçağlardan beri süren ruhani yapısı nedeniyle, bu bölgeye özerklik verilerek kendi kendisini yönetme hakkı tanınmıştır. Athos Yarımadası, görev ve yetkileri yasa ile düzenlenen ve merkezi hükümet tarafından atanan bir vali tarafından yönetilir. Yasada ayrıca, Ruhani kurul tarafından kullanılan yargı yetkileri ile birlikte gümrük ve vergi ayrıcalıkları da düzenlenmiştir (Yunanistan Anayasası m. 105).

Athos Yarımadasının statüsü, 1981 yılında Yunanistan'ın AB'ye girişi sırasında, AB tarafından da tanınmıştır (UNPAN, 2000, 5).

1.2.4. Yunanistan'da Yerel Yönetimlerin Mali Yapıları

Yunanistan'da yerel yönetimlerin gelirlerinin ve harcamalarının çok az bir bölümü GSYİH'dan karşılanmaktadır. Vergilendirme özerkliği her iki basamakta da çok kısıtlıdır. Yerel yönetimlerin gelirleri 2005 yılında GSYİH'nın ancak %3.1'ine ve toplam harcamaların ancak %6.6'sına ulaşmıştır. Yerel yönetimlerin geliri 5.6 milyar Euro ve toplam kamu harcamalarının %7.5'ine ulaşmıştır.

Vergiler, yerel yönetimlere yeterli kaynağı sağlayamamaktadır. Bu nedenle anayasada belirtildiği gibi (Anayasa m. 102/5) devlet, yerel yönetimlere gerekli kaynağı sağlamak zorundadır. Bununla birlikte yasa, yerel yönetimlerin denetleyebileceği, devletten alabileceği, vergilerin belirli bir oranda paylaştırıldığı, ödeneklerden, bağımsız kaynaklardan söz eder. Yerel yönetimler iktisadi şirketler kurabilir, kamu veya özel mallara sahip olabilirler. Bunların denetimi Sayıştay tarafından yapılır. Bununla birlikte yeni yapılan yasal değişikliklerle, Sayıştayın denetim yetkisini genişletilmiştir. Kamu harcamalarını denetlemek amacıyla Sayıştay, 100.000 Euronun üzerindeki anlaşmaları denetleyebilir, belediye ve bölgelerin gelirlerini kontrol edebilir. Sonuçta, Kallikratis Planı ile birlikte, bazı aşırı borçlanan belediyeleri etkileyebilecek olan istikrar ve mali kontrol programı uygulamaya konulmuştur (Hlepas, 2012, 274).

Bölge yönetimleri, bölgesel ekonomik gelişim alanında önemli görevler üstlenmiştir. Bu kurumlar, AB fonlarından doğrudan kaynak çekebilme yetkisini de elde etmiştir (Kallikratis Reformu Değerlendirme, 2012). Harcamalarla ilgili olarak, yerel yönetimlerin bütçelerinde yatırım harcamalarından söz edilmemiştir. Yerel yatırımlar devlet veya AB fonlarından karşılanan yüksek harcamalardır, bununla birlikte genellikle yerel bütçelerde yer almazlar. Bu nedenle Yunanistan'daki yerel yönetimlerin mali yapısını ortaya koymak oldukça zordur (Hlepas, 2012, 274).

Yasaya göre yerel yönetimlerin gelirleri olağan ve olağanüstü gelirler olmak üzere ikiye ayrılır. Olağan gelirler;

- Vergiler, imtiyazlar, bağışlar, iş karşılığı alınanlar,
- Belediye, komün veya bölgenin malvarlıklarından elde edilen gelirler,

- Yasal kaynaklar ve devlet bütçesinden gelen düzenli aktarmalar, Olağandışı gelirler ise;
- Borçlanmalar (gelirin yalnızca %2'si kadar), hediye ve miraslar,
- Özelleştirmeden gelen gelirler,
- Kamu kurumlarından gelen sıra dışı gelirler,
- AB veya diğer uluslar arası örgütlerden gelen yardımlar ve diğer kaynaklardır.

Yerel yönetimlerin gelirleri bağımsız gelirler ve transferler olarak da gruplandırılabilir. Belediyelerin en önemli gelir kaynağı atık yönetimi ve temizlik vergisi, yol ve sokak aydınlatma vergisi, bira vergisi, emlak vergisi, mezarlık işleri ve mezbahane gibi çeşitli hizmet vergileri, turistik alanlarda ise turizm vergisi önemli bir gelir kaynağıdır. Aydınlatma vergisi konut veya işyerinin faydalandığı alana göre değişiklik göstermektedir. Emlak vergisi de emlakın bulunduğu yer, konum ve büyüklüğe göre ulusal vergi kurumu tarafından belirlenmektedir. Elektrik şirketi elektrik faturası ile birlikte emlak ve aydınlatma vergisi ile birlikte temizlik vergisini de -yüksek bir toplama oranıyla- toplamaktadır.

İkinci basamak yerel yönetim birimi olan, bölge yerel yönetimleri devlet bütçesinden aktarılabilecek yardımlara daha çok gereksinim duymaktadır. Bunların bütçeleri çok küçük olup, henüz daha vergi toplama, cezaları tahsil etme altyapısına sahip değillerdir. Bunun bir nedeni de, siyasilerin yurttaşın ikinci bir defa vergi toplanmasından duyacağı tepkiyi göze alamamasıdır. Yapılan hizmetler karşılığında, bölge genelinde yaşam koşullarının iyileştirilmesi, yurttaşın daha iyi hizmet sunma amacıyla bölge meclisi tarafından, zorunlu ücret, oran ve cezalar uygulamaya konabilir. Bağımsız gelirleri artırabilecek bu uygulama nadiren kullanılmaktadır (Hlepas, 2012, 275).

Yerel yönetim birimlerinin bir çoğunun, genel yerel yönetim hizmetlerini yerine getirmek için kullandığı kaynaklar, genel bütçedeki gelirlerden oluşturulan Merkezi Özerk Fon (Central Autonomus Fund)'dan karşılanmaktadır. Bu fonlar ilk önce ana harcamalara ayrılmakta daha sonra nüfus, hizmetlerin büyüklüğü ve ulaşım ağına göre yerel yönetimlere dağıtılmaktadır. 2004 yılı verilerine göre ilk basamak yerel yönetim birimlerinin yaptıkları harcamaların %32'si kendi kaynaklarından, %68'i ise genel bütçeden aktarılanlardan oluşmuştur. İkinci basamak yerel yönetim birimlerinde (iller) ise bu oranlar kendi kaynaklarından yapılan harcamalar %3, genel bütçeden aktarılan kaynaklar ise %97 oranında olmuştur. Öngörülemez ekonomik kriz, tasarruf politikaları ve durağan ekonomi politikası, kamu harcamalarında keskin bir kesintiye yol açmıştır. Kallikratis Planı, yerel yönetimlere yapılan harcamayı, genellikle personel giderlerinde yapılacak azaltmayla %20 oranında düşürmeyi planlamaktadır (Hlepas, 2012, 277).

1.2.5. Yunanistan'da Yerel Yönetim Birimlerinin Denetimi

Yunanistan anayasasına göre devlet, yerel yönetim makamları üzerinde, yalnızca hukukilik denetimini kapsayacak ve onların uygulama ve hareket

serbestliklerini engellemeyecek biçimde denetim yetkisine sahiptir. Hukukilik denetimi yasa ile düzenlenir. Görevin sona ermesini veya askıya alınmasını hukuken gerekli kılan durumlar dışında, yerel yönetim makamlarının seçilmiş yöneticilerine karşı disiplin yaptırımları, ancak yasada belirtilen biçimde, çoğunluğu hakimlerden oluşan bir Konseyin onayı ile uygulanabilir (Yunanistan Anayasası m. 102/4).

Belediyeler birçok değişik kurum tarafından denetlenmektedir. Mahkemeler, kamu yönetimi hakimleri, kamu yönetimi müfettişleri, ulusal Ombudsman ile yeni oluşturulan bölge ve ilçe Ombudsmanı. Bu çoklu denetimin sonuncusu, anayasada belirtilen devlet gözetimidir.

Geleneksel olarak devlet gözetiminin sonucunda müfettişler tarafından yapılan denetimin siyasetleştiği ve faydalı olmadığı ortaya çıkmıştır. Kallikratis Planı 7 Merkezi Yönetim Bölgesinde, Süper Gözetim Hizmeti (Super Supervision Service) birimi oluşturmuştur. Her Süper Gözetim Hizmetinin başında, üstün niteliklere ve otoriteye sahip olan, sınav ile seçilen bir Yasal Gözetimci bulunmaktadır. Bu gözetim kurullarının her birimde gerçek anlamda bir yasal denetimi sağlayabilmek için, avukat, mühendis ve ekonomistler çalıştırılmaktadır.

Bir dizi yerel yönetim organlarının (meclis, komite vb.), yerel yönetimler tarafından oluşturulan birlik ve şirketlerin yönetsel kararlarının (yerel düzenlemeler, borçlanmalar, vergi ve ücretlendirmeler, yerel yönetimin malları vb.) tamamı, bu kararları tekrar gözden geçiren ve yasal olmayanları iptal eden Yasal Gözetimciye gönderilmektedir. Ayrıca, belediye şirketleri hariç olmak üzere, belediyenin veya belediye iştiraki herhangi bir organın almış olduğu bir karardan dolayı zarar gördüğünü öne süren bireyler de Yasal Gözetimciye başvurabilmektedir. Yasal Gözetimci gerek gördüğü durumlarda bu kararın uygulanmasını askıya alabilmektedir (Hlepas, 2012, 267).

Kallikratis Planında, ekonomik kalkınmanın sağlanmasından sonra üzerinde en çok durulan konu, yerel yönetimlerde şeffaflığın sağlanması ve denetlenebilmesidir. Yerel yönetim kurumlarında şeffaflığın sağlanabilmesi amacıyla, belediyelerin ve belediyelerin içerisinde bulunan bütün tüzel kişiliğe sahip kuruluşların kararlarının internette yayınlanması zorunluluğu getirilmiştir. Bu uygulamayla, hem yerel yönetim kurumlarının ekonomik durumlarının Sayıştay tarafından denetimi kolaylaşmakta, hem de yurttaşların kendilerini ilgilendiren konularda daha hızlı ve güvenilir bilgi alabilmesi sağlanmaktadır (Kallikratis Reformu Değerlendirme, 2012). Bütün yurttaşların, bu kararların yerindeliğini ve yasallığını denetleyecek durumda olmadığı doğrudur. Bununla birlikte, siyasal partiler önceki dönemlerde ulaşamadıkları bilgilere şimdi daha kolay ulaşabilecektir. Ayrıca, kararların yayınlanması zorunluluğu rüşvetin engellemesi için bir etken olacaktır (The Greek Economy Quarterly Bulletin, 2010, 37).

Her belediye ve bölge yönetiminde, kötü yönetimin azaltılması ve rüşvetin kaynaklarının kurutulmasında yurttaşın desteklenmesini sağlayacak ve bu tür suçlamaları araştırarak, kötü işleyişin ve yozlaşmanın önüne geçecek yerel bir

Ombudsman kurumu oluşturulmuştur (Hlepas, 2012, 267; Kallikratis Reformu Değerlendirme, 2012).

10.000 nüfusun üstündeki belediyelerde, yerel iş adamları dernekleri, ticaret odaları, barolar gibi STK temsilcilerinden oluşan Danışma Komitesi oluşturulmuştur. Komitenin yerel kaynakların yerel gereksinimlere göre paylaşılması amaçlanmaktadır. Yeni kurulların yanı sıra Kallikratis Planı ile a) Belediyelerin politikalarını ve uygulamalarını izleyecek kent kabinesi gibi bir Yürütme Kurulu, b) Mali kaynakların planlamasından ve denetiminden, toplumsal üretimden sorumlu olan Mali Komite c) 10.000 nüfuslu belediyelerde, çevre, kent planlaması ve diğer ruhsat verilen işlerden sorumlu olan Yaşam Kalitesi Komitesi oluşturulmuştur (Hlepas, 2012, 267). Oluşturulan yeni kurul ve komiteler, yerel yönetimlerde denetimlerin verimli ve etkin bir biçimde yapılmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

1.2.6. Yunanistan'da Halkın Yerel Yönetimlerde Karar Alma Süreçlerine Katılımı

Yurttaşların, seçtikleri yöneticilere seslerini duyurabilmeleri, yerel yönetim politikalarını etkileyebilmeleri, yerel yönetimlerde doğrudan yönetimi geliştirebilmek için önemlidir. Yunanistan'da, yurttaşların yerel yönetim birimlerinde karar alma süreçlerine katılımını arttırmak için birçok yeni mekanizma getirilmiştir. Bunların en önemlisi, sıradan yurttaşların görev alabildiği belirli bir konu ile ilgili komitelerin oluşturulabilmesidir. Bütün yurttaşlar bu konudaki görüşlerini ve önerilerini Belediye Meclisinde dile getirebilirler (Hlepas, 2012, 268).

Yeni plana göre, yerel yönetim birimlerine seçme ve seçilme yaşı 21'den 18'e indirilmiştir. Böylece, gençlerin yerel yönetim birimlerinde görev alabilmesinin ve önerilerini yaşama geçirebilmesinin önü açılmıştır. Ayrıca yeni plana göre, ülkede uzun zamandır ikamet eden göçmenler de belediye seçimlerinde oy kullanma ve belediye meclisine üye olma hakkına sahip olmuştur.

Yunanistan'da yerel yönetimlerde halkın karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak diğer bir mekanizma ise Danışma Komiteleridir. Her belediye ve bölge yönetiminde, yerel iş adamları, ticaret odaları ve barolar gibi STK temsilcilerinden oluşturulacak Danışma Komiteleri aracılığıyla, bireylerin, yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine katılımı artırılmaya çalışılmaktadır (The Kallikratis Plan, 2012).

Yunanistan'da belediye ve bölge meclislerin aldığı her karar internet ortamında yayımlanmaktadır. Bu biçimde daha önce ulaşılamayan bilgilerin, şeffaf olarak yayımlanması belediye ve bölge yönetimlerinde denetimi kolaylaştırmakta, hem de yurttaşlara kendileri ile ilgili konularda yönetime katılma, yönetimin kararlarını etkileme olanağı sunmaktadır.

Yurttaşların yönetime katılmasının bir diğer yolu ise referandum yapılmasıdır. Yunanistan'da belediye ve bölge meclisleri bir konu hakkında yurttaşların görüşlerini almak için referandum yapılmasına karar verebilir. Referandum sonuçları yerel yönetimler için bağlayıcıdır (Griffioen, 2011). AB üyesi olan Yunanistan'da, yerel yönetim reformları, yerel yönetimleri yeniden

yapılandırma çalışmaları süreklilik taşımaktadır. Kallikratis reformu ile birlikte, verimli, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmiş, yönetime yurttaş katılımının sağlandığı, yolsuzluğun önleildiği yerel yönetimler hedeflenmektedir.

2. Türkiye’de Yerel Yönetimler

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127. maddesiyle “mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla (yasayla) belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Mahalli idarelerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda gösterilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli idarelerin belirli bir kamu hizmetinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulu’nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” denilerek yerel yönetimler (mahalli idareler) açıklanmıştır.

Yerel yönetimler, belli amaçlara ulaşmak, belli gereksinimlere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine koşut (paralel) olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle, dışarıdan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliği kazandırmaktadır (Keleş, 1998a, 19-47).

Yerel yönetimler, ulusal düzeydeki yerel gereksinimlerden farklı, yerel nitelikteki hizmetleri karşılarlar. Aynı coğrafi sınırlar içinde (belde sınırları içinde) yaşayan yurttaşların ortak gereksinim niteliğinde olan hizmetler yerel gereksinimlerdir.

Kamu İktisadi Teşekkülleri, üniversiteler gibi hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşları, belli bir alana bağlı olmaksızın bazı kamu hizmetlerinin özerklik tanınarak teknik gereksinimlerin karşılanması için görevlidirler. Ayrıca, kamu meslek

kuruluşları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile kalkınma ajansları da hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları içinde sayılmaktadır.

Yerel yönetim kuruluşları; yasalarla belirlenmiş yetkilere, özel gelirlere, bütçeye, personele, idari örgüte, yerel toplulukça seçilen karar ve yürütme organlarına, yönetsel özerkliğe sahip olan kamu tüzel kişisidir (Devlet Denetleme Kurulu, 1996, 2).

Günümüzde Devlet, yerel yönetim, STK'lar ve özel sektör bütün dünyada değişim ve dönüşüm yaşamaktadır. Bu aktörler arasında yerel yönetimler her geçen gün daha etkili olmaktadır. Ekonomi, teknoloji ve siyasetteki dönüşüm yerel politikaların da dönüşümünü zorunlu kılmaktadır (Çukurçayır, 2009, 37).

2.1. İl Özel İdaresi

İl özel idaresi; kırsal kesimlerde yaşayan topluluklara yerel hizmetleri götürmek amacıyla oluşturulmuş kamu idaresidir.

İl özel idaresi; il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005, m.3).

Vali il özel idaresinin yürütme organı, il genel meclisi karar organı ve il encümeni de görüş bildirme, harcamaları denetleme ve yönetsel kararlar alma organıdır. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur, ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar.

İl özel idaresi, kökleri 19. yüzyılın ortalarına dayanmasına rağmen, daha çok merkezi yönetimin bir uzantısı gibi algılanmış, görev alanı il sınırları olduğu için çok geniş ve çeşitli tutulmuştur. İşlevselliği tartışılırken bir de Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün araç-gereç ve personelini devralmış ve görevleri daha da genişlemiş ve çeşitlenmiştir.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğini kaldırmıştır (On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 2012).

2.2. Belediye

Belediye; belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından oluşturulan, **idari** ve **mali** özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediyenin organları belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir (Belediye Kanunu, 2005, m.11).

Belediye başkanı belediyenin yürütme organı, belediye meclisi belediyenin karar organı ve belediye encümeni belediyenin görüş bildirme, harcamaları denetleme ve yönetsel kararlar alma organıdır.

2.3. Büyükşehir Belediyesi

Büyükşehir Belediyesi, en az üç ilçe ve ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir (5216 Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004, m.3). 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre Türkiye'de 16 büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 6 Aralık 2012 resmi gazetede yayınlanmış ve buna göre Büyükşehir Belediyesi sayısı 29'a yükselmiştir. Bu Kanun'a göre,

(1) Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

(2) Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır.

(3) Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

(4) İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır (On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 2012).

Bu gün özel sektördeki yaratıcılık, stratejik yönetim, misyon ve vizyon, toplam kalite yönetimi, pazardaki rekabet, dış dünyaya açılma, performans ve müşteri odaklılık gibi başarı ölçütleri artık belediyeler için de geçerli olmuştur.

Günümüzde Devlet, yerel yönetim, STK'lar ve özel sektör bütün dünyada değişim ve dönüşüm yaşamaktadır. Bu aktörler arasında yerel yönetimler her geçen gün daha etkili olmaktadır. Ekonomi, teknoloji ve siyasetteki dönüşüm yerel politikaların da dönüşümünü zorunlu kılmaktadır.

Dolayısıyla bir yandan AB'ye uyum süreci, bir yandan da Avrupa Konseyi ile imzalanan Şartlar ve Sözleşmeler bunun zemini hazırlamaktadır. AB'nin yerel yönetim politikaları ve bölge yerel yönetim uygulamaları yeni yerel yönetim yapısını özendirilmektedir. Tasarı yerel yönetimleri liglere ayırmakta, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki hizmet paylaşımını yerel yönetimler düzeyinde genişletmektedir.

2.4. Köy Yönetimi

Günümüzde Köy yönetimi 1924 yılında çıkarılmış 442 sayılı Köy Yasası ile gerçekleştirilmektedir. 442 sayılı Köy Yasası'nın 7. maddesinde "Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve iş bu Kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna tüzel kişilik (şahsı manevi) denir" ibaresiyle köyün tanımı verilmiştir.

442 sayılı Köy Yasası ile verilen işleri görmek köy muhtarının ve ihtiyar meclisinin görevidir. Muhtar köyün başıdır. Bu yasaya göre, köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır Muhtar Devletin memurudur.

2.4.1. Yeni Köy Yasası Tasarı Taslağı Neler Getiriyor?

Kasım 2009'da İçişleri Bakanlığı web sitesinde yayınlanan 55 maddelik Köy Yasası Tasarı Taslağı incelendiğinde, ilk olarak küreselleşmenin gölgesinde hazırlandığı izlenimi vermektedir.

Taslak, öncelikle köyü tanımlamıştır. Köy; sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, kamu tüzel kişiliğine sahip, ibadethane, okul, otlak, yaylak, mera, baltalık gibi orta malları bulunan, bağ ve bahçeleriyle birlikte insanların toplu ve dağınık evlerde oturdukları yerleşimdir.

Taslağa göre; köy organları köy meclisi ve köy muhtarıdır. Köyler nüfus durumları göz önüne alınarak üç gruba ayrılmıştır. Bu gruplandırma, köyün görev ve yetkilerinde, köy meclisinin üye sayısında, köy muhtar ödeneğinde ve köy bütçesinde önem taşımaktadır.

Taslak köy personeli konusunda yenilikler getirmektedir. Bir yandan köylerde mimar, mühendis, veteriner, teknisyen, tekniker, bekçi, köy katibi, işçi ve çoban çalıştırılabileceğini belirtirken bir yandan da sözleşmeli ve kısmi zamanlı istihdam şekillerini belirtmektedir.

Bir başka değişiklik köyün gelirlerinde göze çarpmaktadır. 442 sayılı Köy Yasası'nda imece ve salma gibi yerele dayalı gelirler Taslakla genel bütçe gelirlerine dayalı hale getirilmiştir.

Taslakta küreselleşme izlerini ortaya koyan bir başka yenilik ihalecilik sistemidir. Bu sistemin dayanağı 4734 sayılı (2002) Kamu İhale Yasası, 4735 sayılı (2002) Kamu İhale Sözleşmeleri Yasası ve 2886 sayılı (1983) Devlet İhale Yasası'dır.

Taslakta can alıcı değişiklik, kırsal alan yenileme planı ve köy yerleşim planı ile getirilmiştir.

Kırsal alan yenileme planı; köylerde, arazi toplulaştırması, tarımda ortak kullanım alanları ve organize tarım, hayvancılık alanlarının oluşturulması, yerleşim alanları ve hayvan barınaklarının ayrılması, çevre düzenlemesi ve konut kültür ilişkisini gözeterek şekilde yapılaşmanın sağlanmasını getirmektedir.

Kırsal alan yenilemesi uygulaması, il özel idareleri tarafından yürütülecektir. Köy meclisinin alacağı karar üzerine, bir köyde köy yenileme planı uygulamasına il

genel meclisi karar verecektir. Bu karar üzerine yenileme planı hazırlanacaktır. Bu plan, köyün mal varlığı, imar durumu, yeşil allan varlığı, ortak kullanılacak yapılar, tarihi ve kültürel yapıların korunması gibi konuları kapsayan analizleri ve alınması gereken tedbirlere yönelik önerileri içerecektir.

Köy yerleşim planı; köyün yerleşik alan sınırlarını, bu alan içerisindeki yerleşim parsellerini, halihazır konut ve diğer yapılarla ortak kullanımda olan yapıların yerleşim düzenini, köy içi yolları ve bağlantılarını içermektedir. Köy yerleşim planları köy meclislerinin kararı üzerine il özel idaresi tarafından yaptırılır.

Köy yerleşim planının hazırlanması, il özel idaresi, bayındırlık ve iskan il müdürlüğü, tarım il müdürlüğü ve vali tarafından belirlenecek diğer kuruluş temsilcileri ile köy muhtarından oluşan komisyon tarafından yapılacaktır. Komisyona vali veya görevlendireceği kişi başkanlık edecektir.

Köy yerleşim planı hazırlama komisyonu, köyün halihazır yerleşimi, gelişme durumu ve konut ile diğer ihtiyaçlarını göz önüne alarak, köy yerleşim planını düzenleyecektir. Bu plan il genel meclisince onaylandıktan sonra yürürlüğe girecektir. Köy muhtarı, köy meclisinin kararına dayanarak komisyon kararına karşı en geç 30 gün içinde valiliğe itiraz edebilecektir. İtiraz il genel meclisinin ilk toplantısında öncelikle karara bağlanacaktır.

Köy yerleşim planında belirlenen yerleşim alanı içinde kalan Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler, Hazinesinin mülkiyetinde olup kamu hizmetine tahsis edilmemiş taşınmazlar, orman vasfını kaybetmiş yerler, meralar ile köyün ihtiyaç duymadığı; yaylak, kışlak, çayır, harman yeri vb ortak kullanım alanları da köy yerleşim planının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybedecektir. Bu yerler valilikçe köy tüzel kişiliği adına tapuya kaydedilecektir.

Köy yerleşim planına göre, köy tüzel kişiliği adına tescil edilen parseller, en çok 2000 m² olmak üzere, köy nüfusuna kayıtlı veya köyde ikamet eden evi bulunmayan ihtiyaç sahiplerine köy meclisi kararı ile rayiç bedel üzerinden satılacaktır.

İhtiyaç sahiplerine satılan parseller üzerine satış tarihinden itibaren beş yıl içinde bina yapılması zorunluluğu getirilmektedir. Hak sahipleri bu yerleri on yıl müddetle başkalarına devir ve temlik edemeyeceklerdir.

Köy Yasası Tasarı Taslağı bir bütün olarak değerlendirildiğinde 1924 yılında çıkarılmış 442 sayılı Köy Yasası'nı bütünüyle ortadan kaldırmadığı gibi küreselleşmenin boyutlarından bir olan piyasacılık ve ihalecilik anlayışıyla, köylerdeki kamu arazileri, meralar ve 6831 sayılı Orman Yasası'nın 2B maddesi kapsamındaki yerler, köy tüzel kişiliğinin üstünde bir başka tüzel kişilik yaratılarak il özel idaresi kararlarına devredilmekte ve bu kamuya ait yerler özel kişilere satılabilir hale getirilmektedir.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır. Bahsedilen illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Ayrıca, İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır (On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 2012).

3. Arnavutluk, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması

Bu bölümde, Arnavutluk, Yunanistan ve Türkiye yerel yönetimleri organizasyon yapıları, mali yapıları, denetim, karar alma süreçlerine katılım ve yönetsel yapıları bakımından karşılaştırılmıştır.

3.1. Organizasyon Yapıları

Arnavutluk, Yunanistan ve Türkiye’de yerel yönetimler, yerel halkın mahalli ve ortak gereksinimlerini karşılamak için kurulan, özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleridir. Belediyelerin karar alma organları, seçimle işbaşına gelen belediye meclisleridir. Yürütme organları ise yine seçimle işbaşına gelen belediye başkanlarıdır.

Arnavutluk ve Yunanistan’da yerel yönetimler, birinci ve ikinci basamak yerel yönetim birimleri olmak üzere iki basamaklı olarak yapılandırılmıştır. Ülkemizde ise yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç basamaklı bir yapıya sahiptir.

Arnavutluk ve Yunanistan’da küçük nüfuslu yerleşim birimlerinde, ülkemizdeki beldelerin ve köylerin karşılığı olarak komün meclisleri bulunmaktadır. Komünlerin meclisleri ve başkanları yine seçimle göreve gelmektedir.

Arnavutluk ve Yunanistan’da belediye ve komün başkanları aynı zamanda, beldelerinin yönetiminden sorumlu siyasi başkanlardır. Ülkemizde ise, ilçe belediyelerinin bulunduğu yerel yönetim birimlerinde, ilçenin yönetiminden ilçeдеki en üst düzey devlet yetkilisi olan kaymakamlar sorumludur.

Arnavutluk’ta ikinci basamak yerel yönetim birimi olan bölgelerin yönetiminden, atama ile gelen valiler sorumludur. Bölge meclisi ise, seçimle gelen belediye meclisi üyelerinden oluşmaktadır. Arnavutluk’ta bölge yönetimlerinin başlıca işlevi merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki işbirliğini sağlamaktır. Bu açıdan, Arnavutluk’ta bölge yönetimleri birer yerel yönetim birimi olmaktan çok, eşgüdüm birimi olarak hareket etmektedir. Vali, ülkemizde olduğu gibi yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisine sahiptir.

Yunanistan’ın AB içerisindeki en merkezîyetçi ülke olduğu eleştirilerine karşılık, 2011 yılında uygulamaya konulan Kallikratis Planı ile birlikte ülkede

yerinden yönetime önem verilmiştir. Plan ile kendi kendisine yetemeyen küçük yerel birimler birleştirilerek, daha etkin ve verimli yönetilebilecek büyük belediyelerle, bölge yerel yönetim birimleri oluşturulmuştur. İkinci basamak yerel yönetim birimi olan bölgelerin meclisi ve bölge başkanı seçimle gelmektedir. AB kararlarına uygun olarak yapılan bu uygulama ile Yunanistan'da, eyalet yönetimine geçildiği tartışmaları yaşanmaya başlamıştır.

3.2. Mali Yapıları

Arnavutluk, Yunanistan ve Türkiye'de yerel yönetimlerin gelir kaynakları, kendi öz gelirleri (vergiler, harçlar, ücretler vb.) ile merkezi yönetimden aktarılan kaynaklar olmak üzere iki tür gelir kaynağı bulunmaktadır. Her üç ülkede de, yerel yönetimlerin gelirleri kendi giderlerini karşılayamamaktadır. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin aktaracağı kaynaklara gereksinimleri oldukça yüksektir. Merkezi hükümetlere bağımlılık, Arnavutluk'ta daha yüksek düzeydedir. Bu durum, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde büyük sakıncalar doğurmaktadır. Yunanistan'da, ekonomik açıdan daha güçlü ve kendi kendine yeterli yerel yönetimler yaratmak için belediyeler ve komünler birleştirilerek daha büyük belediyeler oluşturulmuş, ayrıca Kallikratis Planı ile oluşturulan bölge yerel yönetimlerine, AB fonlarından doğrudan faydalanabilme yetkisi verilmiştir.

3.3. Denetim

Arnavutluk'ta, yerel birimlerden yönetim açısından, ilk olarak vali sorumludur. Vali, yerel yönetim birimlerinin aldıkları kararların hukuka uygunluğunu denetlemektedir. Bölge yönetimlerinde valinin vesayet yetkisi oldukça fazladır. Yerel yönetimler, kendi meclisleri içerisinde oluşturdukları denetim komisyonları tarafından (İç Denetim) veya İçişleri Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı tarafından (Dış Denetim) mali açılarından denetlenmektedir. Yunanistan'da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde, yalnızca hukukilik denetimini kapsayacak ve onların uygulama ve hareket serbestliklerini engellemeyecek biçimde denetim yetkisi vardır.

Yunanistan'da, ulusal Ombudsmanın yanı sıra, yurttaşların yerel yönetimlerin yaptığı iş ve eylemlere karşılık, şikayet ve önerilerini iletmek üzere belediye ve bölgelerde de Ombudsmanlık Kurumu oluşturulmuştur.

Ülkemizde ise il özel idarelerinde, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayan iç ve dış denetim yapılır. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer yönetsel işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenebilmektedir (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005, m.38).

Diğer taraftan ülkemizde belediye başkanı ve valilerin finansal sorumlulukları da artırılmıştır. Belediyelerde belediye başkanı, il özel idarelerinde ise valiler yapılan tüm harcamalardan sorumludurlar (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Yasası, 2003, m.18). Ayrıca; tüm il genel meclisleri, nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerin

meclisleri, il merkezi olan belediyeler ve ilçe belediyeleri her yılın Ocak ayı başında meclis üyelerinden oluşturulan ve 3-5 üye arasında değişen üye sayısı ile bir denetim komisyonu kurmakla yükümlüdür (İç Denetim) (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005, m.37) (Belediye Kanunu, 2005, m. 25). İl özel idareleri ve belediyelerin dış denetimi ise halen Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir.

İl genel meclisi ve belediye meclisi bilgi edinme ve denetim yetkilerini; faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanmaktadır (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005, m.17) (Belediye Kanunu, 2005, m.26).

3.4. Karar Alma Süreçlerine Katılım

Karar alma süreçlerine katılımın klasik yolu, seçimlere katılmak, aday olmak ve meclis toplantılarını izlemektir. Arnavutluk, Yunanistan ve Türkiye’de yerel yönetim meclislerinin toplantıları bütün yurttaşlara açıktır.

Arnavutluk’ta yerel yönetimlerin meclislerinde bütçe görüşmelerinde, bütün toplum kesimlerinin katılarak görüşlerini bildirebileceği en az 2 toplantının düzenlenmesi yasa ile güvence altına alınmıştır. Beldede yaşayan yurttaşlar, bütçe hakkındaki görüşlerini bu toplantılarda dile getirebilmektedir. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin karar organı olan meclislerde, sıradan yurttaşlar belirli bir konu ile ilgili olarak oluşturulan komitelerde görev alabilmekte, seslerini mecliste duyurabilmektedir.

Yunanistan’da yerel yönetimlerde halkın karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak önemli bir mekanizma olarak, yerel iş adamları, ticaret odaları ve barolar gibi STK temsilcilerinden oluşturulacak Danışma Komiteleri oluşturulmuştur.

Yunanistan’da yerel yönetim birimlerinin meclislerinde alınan kararların tamamı internet ortamında yayımlanmaktadır. Böylelikle, bu kararlara bütün bireyler kolaylıkla ulaşabilmekte, kendileri ile ilgili alınan kararlara karşı bir kamuoyu oluşturabilme olanağına sahip olmakta, yerel yönetim birimlerinde şeffaflık sağlanmaktadır.

Ülkemizde de yerel yönetim birimlerinin meclis toplantıları halka açık olarak gerçekleştirilmektedir. Ayrıca; il genel meclisi ve belediye meclislerinde, mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilirler (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005, m.16) (Belediye Kanunu, 2005, m.24).

Ülkemizde yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine katılımın sağlanmasında güzel bir örnek Kent Konseylerinin kurulmasıdır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan Kent

Konseyleri (Belediye Kanunu, 2005, m.76) aracılığıyla belde sakinleri, yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine katılabilirler.

3.5. Yönetim Yapıları

Arnavutluk'ta yerel yönetim birimlerinden komün başkanı, komün meclisi üyeleri, belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri, 4 yıllık bir süre için halk tarafından seçilmektedir. Komün ve belediye başkanları aynı zamanda beldelerinin yönetiminden sorumlu, siyasi başkanlardır. Bölge Meclis üyeleri ise, belediye ve komün meclislerinin kendi üyeleri arasından seçtikleri üyelerden meydana gelmektedir. Bölgelerin yönetimi, Bakanlar Kurulu tarafından atanan ve aynı yolla görevden alınan valinin sorumluluğundadır. Vali, görev yönünden Başbakan'a bağlı olmakla birlikte, bölgelerin yönetimi İçişleri Bakanlığının görevleri arasındadır.

Yunanistan'da yerel yönetim birimleri, birinci basamak yerel yönetim birimi olan komünler ve belediyelerle ikinci basamak yerel yönetim birimi olan bölgelerdir. Bölgeler, Kallikratis Planı ile mevcut olan ikinci basamak yerel yönetim birimi olan illerin yerine kurulmuştur. Bölge meclis başkanı, başkan yardımcısı ve meclis üyeleri 5 yıllık bir süre için doğrudan seçimle işbaşına gelirler. Bu seçim sistemi aynı zamanda belediyeler için de uygulanmaktadır. Seçimlerde mutlak çoğunluk aranmaktadır. Birinci turda mutlak çoğunluk sağlanamazsa, birinci tur oylamada en yüksek oyu olan iki aday ikinci tur oylamaya katılmaktadır.

Ülkemizde ise yerel yönetim birimleri köyler, belediyeler (büyükşehir belediyeleri) ve il özel yönetimleri olmak üzere üç basamaklı bir yapıya sahiptir. Köy muhtarları, ihtiyar meclisi (heyeti) üyeleri, belediye başkanları, belediye meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri tek dereceli, nispi temsil yöntemine uygun olarak 5 yılda bir, serbest, eşit, gizli oyla ve açık sayım ve döküm temeline göre yapılan seçimlerle halk tarafından seçilirler.

Tartışma ve Sonuç

Arnavutluk ve Yunanistan yerel yönetim birimlerinin organizasyon yapısı, mali yapısı, karar alma süreçlerine katılım ve yönetim yapısı, ülkemiz yerel yönetim değerlendirmesi ile birlikte makalede incelenmiştir.

Yunanistan'da trafiğin planlanması ve düzenlenmesi yerel yönetimlerin görevleri arasındadır. Ayrıca, birinci basamak yerel yönetim birimi olan belediyelerde motorlu küçük araçlara, bölgelerde ise motorlu büyük araçlara ruhsat verilmesi görevi yerel yönetimlerindir. Ülkemizde ise motorlu araçların ruhsat işlemleri il emniyet müdürlüklerine bağlı trafik birimlerince yerine getirilmektedir. Araçların ruhsat işlemlerinin belediye birimlerince yerine getirilmesi, bu iş ve işlemlerde görevli olan güvenlik personelinin kendi asli görevine dönmesini sağlayacaktır.

Yunanistan'da öğrenci servislerini ücretsiz olarak yapmak belediyelerin görevleri arasındadır. Ülkemizin birçok yerinde eğitim ve öğretim taşınmalı eğitim sistemiyle, öğrencilerin belirli alanlardaki okullara taşınması yoluyla yapılmaktadır.

Kentlerde de, özellikle ilköğretim çağındaki çocukların okul servislerinin belediyeler tarafından yapılması veya yaptırılması olumlu bir uygulama olacaktır.

Yunanistan'da belediyelerin eğitim alanındaki başka bir uygulaması da yetişkin eğitimi ve yaşam boyu öğrenmedir. Ülkemizde Milli Eğitim Bakanlığı içerisinde gerçekleştirilmekte olan yaşam boyu öğrenme uygulamaları belediyelerimiz tarafından da benimsenerek, toplumun bütün kesimlerine yaygınlaştırılmalıdır.

Yerel demokrasinin güçlendirilmesi önemli ölçüde yerel yönetim birimlerinin kendi öz gelirlerinin de güçlendirilmesini gerektirmektedir. Yeterli biçimde kendi öz kaynaklarına sahip olamayan yerel yönetim birimleri, merkezi hükümetin aktardığı kaynaklara bağımlı kalmaktadır. Bu durum, yerel demokrasinin gelişmesini engelleyici bir etmen olmaktadır. Bu açılardan yerel yönetimlerin, yeterli kaynaklara sahip olması yönündeki uygulama ve düzenlemeler incelenen ülke örneklerinde de önemli bir yer tutmaktadır.

İncelenen ülke örneklerinden AB'ye girme yolundaki çalışmalarını sürdüren Arnavutluk ile AB üyesi olan Yunanistan'da, yerel yönetimlerde yolsuzluğun fazla olduğu, denetim mekanizmalarının yetersiz olduğu, bu olumsuz durumu önlemek için yeni yasal düzenlemeler ve yapılandırmaların uygulamaya konulduğu görülmüştür. Yunanistan'da, küçük belediye ve komünlerin verimli hizmet yapamadıkları, mali yapılarının üzerlerine aldıkları görevleri yerine getirmeleri için yetersiz olduğu görülmüştür. Kallikratis Planı ile valilik sistemi kaldırılmış, daha iyi hizmet verebilecek, merkezi yönetimle daha iyi ve sağlıklı ilişkiler kurabilecek bölge yönetimleri oluşturulmuştur. Bu yeni yapılandırmayla, kamu maliyesinin düzene sokulması, ekonomide etkinlik ve verimliliğin sağlanması hedeflenmiştir.

Ülkemizde de, 12 Kasım 2012'de TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen Büyükşehir Belediye Kanunu Taslağı ile büyükşehir belediye sayısının 29'a çıkarılması, 13 ilde il sınırlarının büyükşehir sınırı olarak belirlenmesi, yeni ilçeler kurulması, büyükşehir sınırları içerisindeki köylerin mahalleye dönüştürülmesi gerçekleştirilmiştir. Yunanistan ölçeğinde yaşama geçirilen bölgelilik uygulamalarının, ülkemizde de yaşama geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bununla birlikte ülkenin bütününe ilgilendiren bu tür değişikliklerin kamuoyunun önünde yeterince tartışılmadığı-tartışılmadığı- görülmektedir. Bu yöndeki değişikliklerin, bütün yönleriyle ortaya konulup, tartışılması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerde yolsuzluk ve kötü yönetimin önlenmesi, sağlıklı denetim mekanizmalarının oluşturulmasıyla sağlanabilir. Yunanistan'da belediye ve bölge yerel yönetimlerinde oluşturulan Ombudsman Kurumu, yönetimin denetlenmesi, yurttaşın daha kolay bir biçimde bir denetim organına ulaşması açılarından verimli bir araçtır. Böylece, yerel yönetim birimlerinde halkın hem yönetimi denetlemesi hem de yönetime katılması yönünde olumlu adım atılmıştır. Ülkemizde de, yerel halk ile yerel yönetimler arasında bir köprü işlevi görecektir, kendisine gelen istek ve şikayetleri inceleyip yerel yöneticilere aktaracak, yönetimin hatalı ve eksik yönlerini ortaya koyacak yerel Ombudsmanlara gereksinim bulunmaktadır.

Yunanistan'da, 10.000 nüfusun üstündeki belediyelerde, yerel iş adamları dernekleri, ticaret odaları, barolar gibi STK temsilcilerinden oluşan Danışma Komitesi'nin oluşturulması, hem belediyelerde karar alma süreçlerine halkın katılımını artırmakta hem de belediyeler üzerinde yerel kaynakların yerel gereksinimlere göre dağıtılmasında kendiliğinden bir denetim mekanizması oluşturmaktadır. Ülkemizde de özellikle büyükşehirlerde meslek kuruluşları, odalar, barolar, birlik ve vakıflar gibi STK temsilcilerinden oluşturulacak Danışma Komitelerinin oluşturulması, kentlerde yaşam kalitesinin artırılması, demokrasinin yerel düzeyde güçlendirilmesini ve kent için ortak aklın oluşturulmasını sağlayacaktır.

Yerel yönetimlerde halka açık, kapsamlı ve ulaşılabilir bilgi sağlamak, yurttaş sorumluluğunu da artıracak ve bir topluma ait olma, yurttaşlık görevlerini yerine getirme ve yaşadığı toplumu demokratik bir topluma dönüştürmenin de önünü açacaktır. Karar alma süreçlerine katılımın artırılması ve güçlü sivil toplumu oluşturmanın öncelikli yolu sağlıklı bilgilendirme araçlarının oluşturulmasından geçmektedir. Bu açılarından, Yunanistan'da olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetim birimlerinin aldığı bütün kararların internetten yayımlanması, alınacak kararlardan en çok etkilenecek olan bireylerin de yönetime katılmasını kolaylaştıracaktır. Her türlü bilgi ve belgenin açık olması, yurttaşlık bilincini de artıracaktır.

Arnavutluk ve Yunanistan'da, yerel yönetim seçimlerinde seçme ve seçilme hakkının kullanılması, o beldede oturma koşuluna bağlıdır. Bu koşul, beldenin sorunlarını, kaynaklarını ve gelecekle ilgili planlarını bir hemşehri olarak öğrenip, yönetime yansıtılmasına da yardımcı olmaktadır. Oysaki ülkemizde, seçme ve seçilebilme koşullarında, o yerleşim yerinde belirli bir süre oturma koşulu bulunmamaktadır. Bu durum, özellikle büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde, o yerleşim birimi dışından aday getirilmesi durumunda, belde halkı üzerinde bir olumsuzluk yaratmaktadır. Bu nedenlerle, ülkemizdeki yerel yönetim seçimlerinde de, seçme ve seçilebilme hakkının kullanılabilmesi için, o beldede belirli bir süre oturma koşulu getirilmelidir.

Ülkemizde halen 1983 yılında kabul edilen Milletvekili Seçimi Yasasına göre; genel seçimlerde ülke genelinde, ara seçimlerde seçim yapılan çevrelerin tümünde, geçerli oyların % 10'unu geçemeyen partiler milletvekili çıkaramazlar (Milletvekili Seçimi Yasası m.33). Ülkede küçük partilerin devre dışı kalarak, güçlü hükümetler kurulmasının önünü açmak için kabul edilmiş olan bu madde, yurttaşın iradesinin ve tercihinin meclis dışında kalmasına, iradesinin temsil edilememesine yol açmaktadır. Yunanistan'da ise, siyasi bir partinin mecliste temsil edilebilmesi için ülke genelindeki geçerli oyların %3'ünü alması yeterlidir. Seçim barajının düşük tutulması, seçmenin iradesinin meclise yansıtılmasını da gerçekleştirmektedir. Bu açılarından, ülkemizde de yurttaş iradesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne tam olarak yansıtılabilmesi için seçim barajı düşürülmelidir.

Avrupa Birliği'nin en önemli yerel yönetim politikalarından birisi, bölgelerin ekonomik ve toplumsal olarak uyuşmasını gerçekleştirmektir. Bu amaçla, Avrupa

Birliği'nin bütçesinden çok büyük fonlar ayrılmaktadır. AB ülkelerinin bazıları (Slovenya) bu fonlardan yararlanmak için kendi yönetim sistemlerinde değişiklikler gerçekleştirmişlerdir (Toksöz ve diğ. 2009, 125). Kallikratis Planı ile AB üyesi ülkeler içinde bölge yönetimini gerçekleştiren ülkelerden sonuncusu Yunanistan olmuştur. Ülkemizde ise bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere, bir ili veya birden fazla ili kapsayacak biçimde Kalkınma Ajansları oluşturulmuştur. Bununla birlikte ülkemizde Kalkınma Ajanslarının daha demokratik temsile dayanan, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim yapısına kavuşturulmasına gereksinim vardır. Ayrıca bölgelerin geliştirilmesinde kamu gücünün kullanılması, ülke gerçekleriyle daha bağdaşır olacaktır.

Kaynakça

- Arnavutluk Anayasası (2012).
<http://www.unhcr.org/refworld/country,,,LEGISLATION,ALB,,4c1f68912,0.html>,
(Erişim: 15.09.2012)
- Assembly of European Regions (2012). "Albania",
http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/ALBANIA_2010.pdf,
(Erişim: 12.09.2012)
- Belediye Kanunu (2005). Kanun No. 5393, Kabul Tarihi: 3/7/2005, Resmi Gazete Tarihi:13/07/2005
- Bogdani, M., & Loughlin, J. (2007). Albania and the European Union. İngiltere: I.B.Tauris Publishing.
- Büyükşehir Belediye Kanunu (1984). Kanun No. 3030, Kabul Tarihi: 27.06.1984, Resmi Gazete Tarihi: 9/7/1984, Sayı : 18453
- Büyükşehir Belediye Kanunu (2004). Kanun No. 5216, Kabul Tarihi: 10/7/2004, Resmi Gazete Tarihi: 23/7/2004, Sayı :25531
- Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2008). Kanun No. 5747, Kabul Tarihi: 06/03/2008, Resmi Gazete Tarihi: 22/03/2008, Sayı : 26824
- Clunies-Ross, A., & Sudar, P. (1998). *Albania's Economy in Transition and Turmoil*, (1990-1997). İngiltere: Ashgate Publishing.
- Çukurçayır, M.A. (2009). "Türkiye'de Yerel Yönetim Geleneđi", *İller ve Belediyeler Dergisi*, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını.
- Devlet Denetleme Kurulu (1996). *Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri*. Ankara: Devlet Denetleme Kurulu Yayını.
- European Parliament (2012). "Economic, Social and Territorial Situation of Greece",
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/regi/2011/460052/IPOL-REGI_NT\(2011\)460052\(PAR00\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/regi/2011/460052/IPOL-REGI_NT(2011)460052(PAR00)_EN.pdf), Erişim: 20.09.2012.
- Griffioen, M. H., (2011). "Citizen Participation at Local and Regional Level in Europe",
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1841209&Site=COE>,(Erişim: 12.09.2012)

Gurray, A., & Hoxha, A. (2001). "Local Self-Government and Decentralization: Case of Albania. History, Reformes and Challenges", *Local Self Government and Decentralization in South-East Europe*, s.194-225, Friedrich-Ebert Stiftung, Zagreb, <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Local%20Self%20Government/12.pdf>, (Erişim:22.09.2012)

Gurray, A., Hoxha, A., Pasha, A., Ruli, G., & Talka, Q. (2002). "Local Government Budgeting: Albania", <http://lgi.osi.hu/publications/2002/216/201-Albania.pdf>, Erişim: 22.09.2012.

Hlepas, N. K. (2012). "Local Government in Greece", *Local Governments in the Member States of European Union: A Comparative Legal Perspective* (Ed. Angel-Manuel MORENO). İspanya: Natioanal Institute Of Public Administration.

Hoxha, A. (2001). "Local Government in Albania", *Stabilization of Local Governments*, s. 45-86, V.2, Local Government and Public Sevice Reform Initative, Budapest, Hungary, (Ed.Emilia Kandeve), <http://lgi.osi.hu/publications/2001/81/Stab-Albania.pdf>, (Erişim: 22.09.2012)

İl Özel İdaresi Kanunu (2005). Kanun No. 5302, Kabul Tarihi: 22.02.2005 Resmi Gazete Tarihi: 04.03.2005, Resmi Gazete Sayı: 25745

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Yasa (2006). Kanun No: 5449, Kabul Tarihi: 08.02.2006, Resmi Gazete Sayı:26074.

Kallikratis Reformu Değerlendirme, (2012). http://www.rodopruzgari.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=1144:kallikratis, (Erişim: 22.10.2012)

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Yasası (2003). Kanun No: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003, Resmi Gazete Tarihi: 24.12.2003, Resmi Gazete Sayı:25326

Kandeve, E. (2001). "Introduction to Comparative Local Government in Central and Eastern Europe: A Balkan Perspective", *Stabilization of Local Governments*, s. 23-40, V.2, Local Government and Public Sevice Reform Initative, Budapest, Hungary, (Ed.Emilia Kandeve), <http://lgi.osi.hu/publications/2001/81/Stab-Albania.pdf>, (Erişim: 22.09.2012)

Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*. Ankara: İmge Kitabevi,.

Keleş, R. (1998a). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Ankara: İmge Kitabevi,.

Konstantinol, L. (2002). "The Evaluation of Local Administration in Greece: How Using Transplants from France Became a Historical Tradition". *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*, (Ed. M. De Jong, K. Lalenis). Geojournal Library, University of Thessaly, Greece. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.121.7684>, (Erişim:22.09.2012)

Köy Yasası (1924). Kanun No: 442, Kabul Tarihi: 18.03.1924, Resmi Gazete Tarihi: 07.04.1924, Resmi Gazete Sayı: 68

Milletvekili Seçimi Yasası (1983). Kanun No: 2839, Kabul Tarihi: 10.06.1983, Resmi Gazete Tarihi: 13.06.1983, Resmi Gazete Sayı: 18076

Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*. İstanbul: Beta Yayın.

On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012). Kanun No.6360, Kabul Tarihi: 12/11/2012, Resmi Gazete Tarihi: 6/12/2012, Sayı: 28489

Pirler, O., Tortop, N. & Başsoy, A. (1995). *Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Öneriler)*. Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Yayını.

Rhodio, G. (2006). "Local and Regional Democracy in Albania", <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1054079&Site=COE>, (Erişim: 12.09.2012)

The Greek Economy Quarterly Bulletin (2010). <http://www.iobe.gr/media/engoik/iobeeng210.pdf>, (Erişim: 22.09.2012)

The Kallikratis Plan, (2012). http://apokoronasourhome.com/pdfs/Markos_Perrakis_Speech.pdf, (Erişim: 22.09.2012)

The Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) (2012). "Albania Local Government", http://lgi.osi.hu/country_datasheet.php?id=2, (Erişim:12.09.2012)

Toker, M. C. (2012). "Yunanistan Yönetim Sistemi", *Dünyada Kamu Yönetimi Araştırma Projesi*. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi. http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/dunyada_kamu_yon/yunanistan.pdf. (Erişim: 22.09.2012)

Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., & Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri, Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*, İstanbul: TESEV Yayınları.

UNPAN (2000). "Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Greece", <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan000205.pdf>, (Erişim: 22.09.2012)

Wikipedia (2012). "Administrative Divisions of Greece", http://en.wikipedia.org/wiki/Administrativedivisions_of_Greece, (Erişim: 12.09.2012)

Wikipedia (2012a). "Elections in Greece" http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Greece, (Erişim: 22.09.2012)

Wikipedia (2012b). "Greek Local Elections 2010", http://en.wikipedia.org/wiki/Greek_local_elections,_2010, (Erişim: 22.09.2012)

Wikipedia (2012c). "Kapodistrias Reform" http://en.wikipedia.org/wiki/Kapodistrias_reform, (Erişim:22.09.2012)

Yunanistan Anayasası (2005). (Çev. Serap YAZICI). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.