

# İSVİÇRE YEREL YÖNETİM YAPISI VE KOMÜNLER

Oğuzhan GÖKTOLGA

İnönü Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü  
oguzhan.goktolga@inonu.edu.tr

## ÖZET

İsviçre, tarihsel, toplumsal ve yönetsel birçok nedenden ötürü ne v' i şahsına münhasır bir devlettir. İdari yapılanması ve özellikle de yerel yönetimler yapılanmasının farklılığı ve yerel demokrasi mekanizmasının işletilmesinde açık ara dünya lideri olması, bu çalışmanın ortaya çıkışının temel nedenidir. Bu çalışmada İsviçre yerel yönetimlerinin önemli bir unsuru olan belediyeler (komünler) ele alınmıştır. Komünlerin idari ve mali yapıları ve işleyişleri incelenmeye çalışılmıştır. Sonuç kısmında ise, güçlü yerel yönetimler-yerel demokrasi ilişkisinin her iki tarafın da birbirini desteklediği ve geliştirdiği bir ilişki türü olmasından hareketle, başta Türkiye olmak üzere demokrasisini ve yerel yönetimlerini güçlendirmek isteyen ülkelerin, kendi yerel yönetim mekanizmalarını inşa/revize ederken İsviçre yerel yönetim yapılanmasından yararlanabilecekleri belirtilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** İsviçre, komün, yerel yönetim, yerel demokrasi.

## LOCAL GOVERNMENT STRUCTURE AND COMMUNES IN SWITZERLAND

### ABSTRACT

Switzerland is a sui generis country because of many historical, social and administrative reason. Starting point of this study is that; governmental, especially local governmental formation of the country is quite different and Switzerland is by far the leader country in the field of local democracy. At this study it is aimed at analysis of municipalities (communes) which are the primary elements of local governments in Switzerland. As a consequence it is stated that powerful local governments- local democracu relation is a kind of relation in which both parties of the relation make each other stronger. Thus, countries like Turkey desiring to deepen their democracies and strengthen their local governments have to seriously analyze Swiss local democracy system while constituting/revising their democratic and local governmental structures.

**Keywords:** Switzerland, commune, local government, local democracy.

## GİRİŞ

Yerel yönetimler, sınırları belli bir coğrafyada yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılaması ve genel refahı sağlaması amacıyla kurulmuş, karar organları seçimle iş başına gelen tüzel kişilerdir (Gül vd., 2014: 42). Yerel yönetimlerin varlıkları siyasal, yönetsel, toplumsal ve ekonomik etkenlere dayanmaktadır. Yerel yönetimler siyasal açıdan ulus bütünlüğünün sağlanması ve demokrasinin tabana yayılmasına katkı sağlamaktadır. Yönetsel açıdan bakıldığında ise özetle yerel yönetimler, merkezi yönetimin eksik ve yetersiz kaldığı bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetime bir alternatif olma özelliği göstermektedir. Toplumsal açıdan bakıldığında, yerel yönetimlerin toplumsal birlikteliğe ve toplumsal gelişmeye katkı sağladığı görülmektedir. Ekonomik

açıdan da yerel yönetimlerin varlığı kaynaklarının optimum kullanımı ilkesi ile yakından ilişkilidir (Özer, Önen, 2016: 3013-314).

Kanton kelimesi Fransızca kökenli bir kavram olup, İsviçre tarihinde ilk olarak Helvetik dönemde (1798-1803) kullanılmaya başlanan ve İsviçre’yi oluşturan 26 Anayasal birimden her birine verilen addır (Germann, Klöti: 2004: 318). Kantonlar federe devletler olup, ayrı Anayasaları, Meclisleri ve hükümetleri bulunmaktadır. İsviçre Federal Anayasasının 3. maddesi uyarınca, “Kantonlar, Federal Anayasa ile özgürlükleri kısıtlanmadığı ölçüde özgürlerdir (Gülsün, 2016: 139).

İsviçre, Avrupa’nın tam ortasında yer almasına karşın Avrupa Birliği’ne üye olmaması; Fransa’ya sınırken ve belli oranda bir Fransız asıllı nüfusa sahipken milliyetçilik ve ulus devlet rüzgârından en az etkilenen ülkelerden biri olması, dört ulusal ve üç resmi dile sahip olması, hemen hemen hiçbir hammadde kaynağına sahip değilken 2016 yılı itibarıyla 210,7 milyar İsviçre Frankı (yaklaşık 211 milyar USD) ihracat gerçekleştirmiş olması; 2016 yılı sonu rakamları ile nüfusunun yaklaşık %23,3’ünün yabancılardan oluşması ve 180’i aşkın ülkenin vatandaşlarına ev sahipliği yapıyor olması; nüfusunun İsviçrelilerin kendi ifadeleriyle bir *Willensnation* yani üyelerinin iradelerine dayanılarak oluşturulmuş bir ulus olması gibi özellikleri nedeniyle nevi şahsına münhasır” bir ülkedir.

Bu kendine özgülüğün bir diğer yansıması da gerek ülke bazında gerekse yerel düzeyde gerçekleştirilen “doğrudan demokrasi” uygulamalarında İsviçre’nin açık ara dünya lideri olmasıdır. Bu çalışmada, doğrudan demokrasinin ortaya çıkışında ve işleyişinde hem özne hem de nesne konumunda olan İsviçre yerel yönetimleri, spesifik olarak da komünler ele alınacaktır. Bu bağlamda, öncelikle İsviçre’nin tarihi ana hatlarıyla anlatılıp, idari yapılanması ele alınacaktır. Ardından, İsviçre’ye ilişkin temel sosyal ve ekonomik göstergelere yer verilecektir. Daha sonra, komün tanımı yapıp, komünlerin idari yapılanmaları ele alınacak, son olarak da komünlerin mali yapıları federal ve kantonal yönetimle olan ilişkileri bağlamında ele alınacaktır.

## 1. İsviçre’nin Kısa Tarihi ve İdari Yapılanması

Modern İsviçre esas itibarıyla Fransa, Almanya ve İtalya arasında kalan bir bölgede, Cenevre Gölü’nden Konstanz Gölü’ne, Jura’dan Alpler’in eteklerine kadar uzanan bir bölgede yer almaktadır. Ancak, Orta Çağ’ın sonuna kadar bu bölgede ne siyasal ne de kültürel bir birliktelik mevcuttur (Fahrni, 1994: 10).

Roma İmparatorluğu’nun Alpler’in kuzeyine kadar genişlemesi öncesinde bugünkü İsviçre Bölgesi’nde Helvetliler (ki bugün İsviçre’nin uluslararası plaka sistemindeki simgesi olan CH Confoederatio Helvetica’nın kısaltılmış halidir) ve Rahaetionlar gibi çok sayıda Keltli kavim ikamet etmekteydi. Julius Ceaser’in M.Ö. 58’de Galyalılar’ı yenmesinin ardından bugünkü İsviçre toprakları Roma hakimiyetine girmiştir (Fahrni, 1994: 11).

1291 yılı, İsviçre tarihi açısından oldukça önemli bir tarihtir. Çünkü İsviçre’nin kuruluşu bu tarihe dayandırılmaktadır. Habsburg Prensi 1. Rudolph öldüğünde, bugünkü İsviçre topraklarındaki Uri, Schwyz ve Unterwalden yönetimleri kamu barışını sağlamak için bir antlaşma imzalamışlardır. Bugün, Orta İsviçre’de yer alan dört kantonu oluşturan bu yönetimler arasında 1 Ağustos 1291 tarihinde imzalandığı varsayılan ve *Bundesbrief* olarak adlandırılan bu Antlaşmayla taraflar birbirlerine “sonsuz dek yardımlaşma” taahhüdünde bulunurlar. Bu belgeye ilişkin İsviçre

kaynaklarında efsanevi anlatımlar söz konusudur. Belgenin ne zaman imzalandığı net olarak bilinmemekle birlikte 1 Ağustos 1291’de imzalandığı kabul edilir ve 1 Ağustos günü İsviçre Ulusal günü olarak kutlanmaktadır. Bu efsanevi anlatımın, biraz da çok kültürlü bir topluluğa ortak bir tarih ve ortak semboller yaratmak amacıyla oluşturulduğu düşünülmektedir. Bu amaç çerçevesinde sadece 1291 Antlaşması değil, gerçekte yaşayıp yaşamadığı şüpheli olan Wilhelm Tell, tek bir kavim olarak Helvetliler, Alpler ve “gönüllü hizmet” (military service) ortak tarih yaratma çabasına yönelik figürlerdendir (Linder, 2009: 22).

Başlangıçta üçlü bir birliktelik olarak kurulan bu ittifak, bugün itibarıyla 26 kantonluk bir konfederasyona evrilmiştir (İsviçre’nin uluslararası plaka kodu olan CH Confoederatio Helvetica’nın kısaltılmış halidir). Ancak, İsviçre yönetim yapısının konfederalizmden çok federalizme yakın olduğu söylenebilir. Nitekim, İsviçre’nin 1291 yılında üç Kanton arasında “daimi işbirliği” parolasıyla kurulduğu, ancak zaman içerisinde birliğe dahil olan Kantonların egemen devletlerin ulusal bir hükümet oluşturmak adına bazı haklarından vazgeçtikleri ve yönetim yapısının konfederasyondan federasyona doğru evirildiği belirtilmektedir (Linder, 2009: 8). İsviçre’de karar alma ve alınan kararların uygulanması büyük oranda federal yönetim, kantonlar ve komünlerin birbirleriyle işbirliğine bağlı olduğu için İsviçre federasyonu tipik bir “işbirliğine dayalı federalizm” (cooperative federalism) olarak tanımlanmaktadır (Ladner, 2007: 16).

İsviçre yönetim yapısı, ne tam olarak klasik anlamda başkanlık sistemi, ne de tam olarak parlamenter sistem sınıflandırmasına uymaktadır. Başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin temel özelliklerine ters düşen bazı özellikleri mevcuttur. Başkanlık sistemiyle uyuşmayan özelliklerine bakacak olursak, öncelikle Anayasa en yüksek otoritenin “başkan” değil, “parlamento” olduğunu belirtmektedir. Bunun yanı sıra, hükümeti Parlamento seçmektedir. Parlamento tarafından seçilen hükümet bütün üyeleriyle birlikte “Devletin Baş” olma fonksiyonunu da icra eder. Doğrudan seçilen bir Devlet Başkanı olmayıp, Hükümet Üyelerinden her biri birer yıllık süreyle hükümetteki görevine ek olarak Devlet Başkanlığı görevini de yürütür. Üçüncü olarak, Hükümet ve/veya Devlet Başkanı’nın Parlamento kararlarını veto etme hakkı bulunmamaktadır.

Parlamenter sistemle uyuşmayan özelliklerine gelecek olursak, öncelikle Hükümet bir kez seçildikten sonra hükümet hakkında güven oylaması ve hükümet üyelerinin Yüce Divan’a gönderme söz konusu değildir. İkinci olarak, İsviçre Hükümeti, 1959 yılından itibaren “Sihirli Formül” olarak adlandırılan bir formül çerçevesinde çok partili bir koalisyonlardan oluşmaktadır. Bu koalisyonların başlangıç tarihi olan 1959’dan beri koalisyonlar herhangi bir koalisyon metnine bağlı olarak kurulmamaktadır. Bunun yanı sıra, hükümet üyelerinin seçilmesi aşamasında meclis üyesi olmaları şartı dikkate alınırken, hükümet üyelerini seçecek milletvekillerinin partilerinin belirlediği adaya oy vermek zorunluluğu bulunmamaktadır. Özetle, hükümetin kurulması ve işlemesi yazılı olmayan teamüllere bağlıdır. Üçüncü olarak, hükümet üyeleri kendi partilerinin çizgisini veya programını takip etmek zorunda değildirler. Bir komite olarak karar verirler ve bireysel olarak hükümet kararını benimsemeseler bile bu kararın arkasında dururlar. Dördüncü olarak, güçlü bir parti disiplini söz konusu değildir. Milletvekilleri, kendi partilerinden olan bir hükümet üyesinin (bakanın) önerisinin aleyhinde oy kullanabilmektedirler. Beşinci olarak, 1959 yılından itibaren hükümetin tamamının aynı anda değiştiği vaki değildir. Yeniden seçilmek isteyen hükümet üyeleri büyük oranda yeniden

seçilmişlerdir. Son olarak, hükümetin seçilmesinde Parlatentonun iki kanadı da eşit hakka ve yetkiye sahiptir (Fleiner vd., 2012: 72).

## 2. İsviçre'ye İlişkin Temel Sosyal ve Ekonomik Göstergeler

Ülke nüfusu 2016 yılı sonu itibarıyla 8.419.550 kişiden oluşmaktadır (bfsa.admin.ch). Bu nüfusun 2.101.146'sı İsviçre vatandaşı olmayan kişilerden oluşmaktadır ki bu rakam toplam nüfusun yaklaşık 24,95'ini oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle İsviçre'de yaşayan neredeyse her dört kişiden biri yabancı uyrukludur. Ülkede 180'den fazla ülkeden insanın yaşadığı belirtilmektedir (bfsa.admin.ch). Bu durum, İsviçre'nin dikkate değer özelliklerinden birini oluşturmaktadır.

İsviçre'nin bu kadar farklı sayıda ve çeşitlilikteki yabancıyı çok ciddi sorunlarla karşılaşmaksızın bünyesinde barındırabilmesinin temel nedenlerinden bir tanesi, İsviçre'nin yerli nüfusundaki çeşitliliğidir. İsviçre'nin yerli nüfusu Alman, Fransız ve İtalyan kökenlilerden oluşmaktadır. Yerli nüfusun yaklaşık %70'i Almanca, %22'si Fransızca ve %7'si %1'den daha azı Romansch dilinde konuşmaktadır. Romansch dili ülkenin kuzeydoğusundaki dağlık alanlardaki köylülerin bir kısmınca konuşulan, yok olmaya yüz tutmuş Latince kökenli bir dildir. Ülkede yaşayan yabancılar da bu istatistiğe dahil edildiğinde rakamlarda ciddi farklılaşmalar oluşmaktadır. Ülkedeki bütün nüfus dikkate alındığında yaklaşık %65'in Almanca, %20'nin Fransızca, %6'nın İtalyanca ve %0,5'inin Romansch ve %8,5'inin diğer dilleri konuştuğu görülmektedir (Linder, Steffen, 2006: 1). Ülkede Almanca, Fransızca ve İtalyancanın yanı sıra Romansch dili "milli dil" ve "resmi dil" olarak kabul edilmektedir. Ancak, İsviçre Anayasasında Romansch dilinin Romansch konuşan insanlarla iletişim kurulduğunda resmi dil olduğunu belirten ayrı bir ibare vardır (m. 69).

## 3. Komünler

İsviçre'de yerel yönetim dendiğinde daha çok belediyeler yani komünler anlaşılmaktadır. Belediye de, "en küçük siyasal birimler" olarak tanımlanmaktadır (Federal Chancellery, 2013: 15). Belediyeler, "bölgeler" veya "departmanlar" gibi daha üst bir yönetim tarafından yaratılan ve hiyerarşik idari yapıya dâhil edilen yapay alt sistemler olmayıp aksine, kendi tüzel kişilikleri olan ve tarihsel olarak da çoğu zaman kantonlardan ve İsviçre devletinden daha eskilere uzanan özgün "siyasal" varlıklardır (Geser, 2004: 350). İsviçre yönetim yapısında sadece bir alanda yetkilendirilmiş olan "uzmanlaşmış belediye" olarak da adlandırılan yerel yönetim birimleri de vardır. Uzmanlaşmış belediyeleri, Türk idari yapısı içerisindeki belediyelerden çok "hizmet yerinden yönetim yapıları" gibi değerlendirmek daha doğru olacaktır. Bu tür birimler, coğrafi anlamda birden fazla belediyenin sınırları içerisinde tek bir alanda yetkilendirilmiş birimlerdir. Bu tür yapılar İsviçre'nin her bölgesinde yaygın olmakla birlikte daha çok Almanca konuşan bölgelerde yaygındır. Sayıları 4000'in üzerindedir. En yaygın olanı "okul yönetimleri" dir (Fleiner vd., 2005: 135). Sosyal güvenlik ve fakirlerin korunması alanında da bu tür yönetimler mevcut olup, eski etkinliklerini devam ettirememektedirler. Bu tür örgütlenmelere bir diğer örnek de kiliselerdir. Kiliseler de sınırları belediyelerle aynı olmayan örgütlenme alanlarına (Kirchgemeinden) sahiptir (Marxer, Pallinger, 2011: 160). Çalışmamızın konusu dikkate alınarak, bu tür yönetimler çalışmanın dışında tutulmuştur. Bu çalışmada yerel yönetim ve belediye kavramlarıyla Türk idare sistemindeki belediyelerin muadili olan idari yapılanmalar kastedilmektedir.

İsviçre’de komünlere ilişkin akılda tutulması gereken belki de ilk şey, komünlerin “küçük” birimler olduklarıdır. İsviçre’de Belediyelerin sadece % 4’ünün nüfusu 10.000’in üzerindedir. Nüfusu 5.000’in üzerinde olan belediyelerin toplam belediye sayısına oranı ise % 10 civarındadır. İsviçre’deki belediyelerin yaklaşık % 85’inin nüfusu 5.000’in altındadır (Ladner, 2003: 2). Ancak, ülkedeki toplam nüfus dikkate alındığında, nüfusun %10’undan daha azı, nüfusu 1000’in üzerinde olan belediyelerde yaşamaktadır (Kübler, Ladner, 2003: 140).

### 3.1. Komünlerin İdari Yapılanmaları

İsviçre’de yerel yönetimler siyasal kurumlarını ve otoritelerini belirlemede önemli düzeyde bir özgürlüğe sahiptir. Bu durum, ülke genelinde çok sayıda yerel örgütlenme biçiminin oluşmasına sebebiyet vermiştir. Bu durumun temel nedeni, yerel yönetimlerin örgütlenmesinin Federal yasalarla değil, kantonal yasalarla belirleniyor olmasıdır. Bu, belediyelerin örgütlenmesine ilişkin en az 26 farklı yasal düzenleme olduğu anlamına gelir. Kantonların da belediyelerin idari teşkilatlanmalarını oluşturmada belediyelere belirli özgürlükler verdiği de göz önünde bulundurulduğunda bu farklılıkların daha da çeşitlendiğini söylemek mümkündür.

Belediyelerin idari yapılanmaları kantonal kanunlarla belirlendiği için, kantondan kantona farklıklar gösterse de, bir kanton içerisinde belediyelerin örgütlenmeleri ve işleyişi birbirlerine büyük oranda benzemektedirler. Belediyelerin işleyişinde üç önemli unsur vardır: Seçmenler, Belediye Yönetimi ve Belediye Meclisi. Burada öncelikle Belediye Yönetimine açıklık getirmek gerekir. Türkiye’de “Belediye Yönetimi” derken, Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi ile Belediyenin idari yapılanması akla gelmektedir. Ancak burada Belediye Yönetimi’nden kastedilen şey, belediyenin “yürütme organı”dır. Almanca’da *gemeinderat* kelimesi ile karşılanan kavramı “Belediye Konseyi” veya “Yerel Konsey” olarak görmek daha doğru olacaktır. Federal Konsey örneğinden yola çıkılarak oluşturulan bu kurumlar, 3-7 kişiden oluşmaktadır ve doğrudan halk tarafından seçilirler. Neuchatel kantonu, bu durumun istisnası olup bu kantonda yerel hükümetler Belediye Meclisi tarafından seçilmektedir. Yürütme işlevini yürüten bu meclisleri bir başkan tarafından yönetilirler.

Yerel konseylerde Federal ve Kantonal hükümetlerden farklı olan bir uygulama, belediye başkanlarının ayrı olarak halk tarafından seçilmesidir. Federal ve kantonal düzeyde hükümet içerisinde bir kişi, geçici süreyle başkanlık görevine getirilir ve diğer hükümet üyelerine karşı bir üstünlüğü yoktur. Bunun yanı sıra, Federal ve Kantonal hükümetler kolektif bir birim olarak hareket ederler. Yerel yönetimlerde ise, Belediye Başkanı doğrudan halk tarafından seçilir ve diğer yerel hükümet üyelerinden farklı görev ve yetkileri vardır (Helbling, 2008:21). İsviçre’de siyaset, yerel düzeyde daha çok pragmatik ve sorun çözme odaklıdır. Vatandaşlar yerel seçimlerde siyasi partilerin dışında, vatandaş örgütlenmeleri tarafından gösterilen bağımsız adaylara da oy vermektedir. Yerel konseylerin üyelerinin yaklaşık % 30’u bağımsız olarak seçilmiş olan kişilerden oluşmaktadır (Ladner, 2010: 208). Ülkenin en büyük partileri olan ve Sihirli Formül çerçevesinde Federal Konsey’e (hükümete) üye veren partiler, yerel hükümetlerde de çoğunluktadırlar. Yerel hükümet üyeleri genelde bağımsızlar ve bu dört partinin üyelerinden oluşmaktadır. Hemen hemen hiçbir yerel konsey tamamen tek bir partinin seçilenlerinden oluşmamaktadır (Ladner, 2007: 18).

İsviçre’de belediyelerinin 5/6’sı seçmenler ve Belediye yönetimi (yerel hükümet) tarafından yönetilirler. Belediye Meclisleri sadece belediyelerin 1/6’sında mevcuttur (Fleiner vd., 2005: 442). Bir

beldede belediye meclisinin olup olmaması o beledyedeki nüfusa bağlıdır. Örneğin, Almanca konuşan bölgelerde nüfusu 8.000'in üzerinde olan beldelerde Belediye Meclisi varken, Fransızca ve İtalyanca konuşan bölgelerde daha küçük çapta beldelerde de Belediye Meclisi'nin olduğu görülür. (Ladner, Fiechter, 2012: 439). Fransızca konuşulan kantonlar olan Neuchâtel ve Cenevre kantonlarında, Belediye Meclisinin oluşturulması, nüfuslarına bakılmaksızın bütün belediyeler için zorunlu kılınmıştır (Fleiner vd., 2005: 442). Nüfusun kalabalık olmadığı yerlerde, gerek görüldüğünde halkın tamamı bir araya gelerek Belediye Meclisi işlevi görmüş olurlar. Doğrudan demokrasiye en çok yaklaşılacak bu uygulama İsviçre Belediyeleri'nin % 81,9'unda geçerlidir (Ladner, Fiechter, 2012: 440). İsviçre yerel yönetimleri konusunda etkin bir akademisyen olan Ladner, seçmenlerin tamamının katılımıyla gerçekleştirilen toplantılara *assemble* adını vermektedir. Diğer bir ifadeyle İsviçre'de Belediyelerin %81,9'unda Belediye Meclisi olmayıp, karar alma sürecine belirli dönemlerde ve belirli durumlarda halk doğrudan katılmaktadır. Başka bir ifadeyle Asamble karar vermektedir. Rutin olarak yılda iki veya üç kez toplanan Asamble'ler, İsviçre'deki düşük siyasal katılım da dikkate alınarak, az sayıda ve çoğu zaman da aynı grup veya kişilerin katılımıyla oluşturulduğu ve potansiyel olarak da yanlış kararların çıktığı toplantılar olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedirler.

Belediyelerin yaklaşık %18'inde var olan Belediye Meclisleri tipik birer Meclis gibi çalışırlar: Karar alır, belediye idari teşkilatını ve yerel hükümeti denetler, bütçeyi ve belediye hesaplarını ve imar planını görüşüp onaylarlar. Bazı belediyelerde belediye çalışanları da Belediye Meclisi tarafından belirlenirler.

Belediye Meclislerinin büyüklükleri, belediyelerin nüfuslarına bağlı olarak 10 ile 120 üye arasında değişmektedir (Ladner, 2010: 203). Belediye meclis üyeleri nisbi temsil ilkesi çerçevesinde doğrudan halk tarafından seçilirler. Belediye Meclisi üyelikleri de Federal ve Kantonal Meclislerde olduğu gibi gönüllülük esasına tabidir. Yani temsilciler geçimlerini kazandıkları mesleklerine devam edip, belirli aralıklarla Mecliste görev yaparlar. Bu durum, Türkiye'de Belediye Meclisi üyelerinin durumuyla benzerlik göstermektedir.

Belediye Meclisleri, yasa çıkarma yetkisine sahip olmayıp, sadece idari kararlar alma ve yönetmelikler çıkarma yetkisine sahiptir. Burada, belediyelerin özerklikleri tartışmasına değinmek faydalı olacaktır. Belediyelerin otonomileri Federal Anayasa'da doğrudan garanti altına alınmayıp, 50. Maddenin 1. Fıkrasında "Belediyelerin özerklikleri kantonal hukuk uyarınca garanti altındadır" ifadesi yer almaktadır. Başka bir ifadeyle, belediyelerin özerkliklerini belirleyecek olan kantonlardır. Ancak, burada da sınır kantonların kendi otonomileridir. Kantonlar, Federal Anayasa'nın kendilerine verdiği özerklik alanı dışındaki bir alanda belediyelere özerklik veremezler (Fleiner vd., 2005: 136). Bu bağlamda, bir takım kantonlar Federal Anayasa'da kantonların ad olarak tek tek sayıldığı gibi, kantonal anayasalarında da belediyelerin adlarına yer vermişlerdir. Ancak çoğu kanton Anayasasında belediyeler isim isim yer almayıp, belediyelerin varlıklarının kantonal garanti altında olduğu ifade edilmektedir (Ladner, 2007: 9).

Belediyelerin özerklik alanlarının belirlenmesi, o kantonun tarihinde ve siyasal, idari geleneğinde belediyelerin ne kadar önemli olduğuna bağlıdır. Örneğin, Fransızca konuşan kantonlarda merkezi yönetimler daha öncelikli olduğu için belediyelerin özerklik alanları daha sınırlıdır. Buna karşılık

Almanca konuşan kantonlarda belediyelerin tarihi çoğu durumda kantonun tarihinden daha eski olduğu için, belediyelerin özerklik alanları daha geniştir (Geser, 2004: 354).

### 3.2. Federal Yönetim, Kantonlar ve Komünler Arasındaki Yapısal ve Mali İlişkiler

Federal yapıdan mütevellit ülke içerisindeki bütün farklılıklara karşın, vatandaşlık verilmesi sürecinin başlatılması, ilköğretim, okullaşma, belediye polisi (asayiş) ve belediye sınırları içerisindeki altyapı çalışmaları gibi birçok alandan belediyeler sorumludur. Belediyeler bu sorumluluklarının yanı sıra, yerel vergi miktarının belirlenmesi ve bu verginin toplanması hakkına da sahiptir. “Decentralization” ilkesinin İsviçre’de önemli bir ülke olduğunu her zaman akılda tutmak gerekmektedir.

Yetki ve sorumluluklardaki bu çeşitlilik, belediyelerin mali özerklikleriyle de desteklenmektedir. Belediyeler, gerek mal ve hizmetler üzerinden, gerekse gelir üzerinden vergi toplama yetkisine sahiptir. Bu durum, İsviçre’deki belediyeleri diğer ülkelerdeki belediyelerden ayıran en önemli özelliktir. Belediyeler, sadece kendi bütçelerini yapmakla kalmayıp, yerel vergi tayin etme hakkına da sahiptir. Komünlerin 2015 yılı itibarıyla toplam gelirleri 46,1 milyar CHF’dir ki, bu da ülke toplam geliri olan 214,1 milyar CHF’nin %21,53’üne tekabül etmektedir (FSO, 2017: 41). Konfederasyon ve federasyonlardan yapılan transferler, belediyelerin bütçelerinde %18’lik bir payla görece düşük bir seviyededir. Belediyelerin esas gelir kaynakları %46’lık bir oranla yerel vergiler ve %24’lük oranla harç ve alınan diğer ücretlerdir (Ladner, 2002: 815).

Bütün bu mali otonomilerine karşın, İsviçre Belediyeleri’nin en önemli sorunu daha önce de değindiğimiz gibi küçük ölçekli belediyeler olmalarıdır. Nerdeyse belediyelerin yarısının nüfusu 1.000’in altındadır. Ancak, nüfusun yaklaşık %90’ı, nüfusu 1000’in üzerindeki belediyelerin sınırları içerisinde yaşamaktadır (Ladner, 2010:201). Belediyelerin yetki ve sorumlulukları dikkate alındığında, birçok belediyenin sağlıktan eğitime, asayişten altyapıya birçok konuda yeterli kapasitesinin olmadığı görülmektedir. Bu sorunu çözerken belediyeler, belediyeler arası işbirliği anlaşmaları ve vatandaşların gönüllü olarak yarı zamanlı belediye hizmetlerine katılımı gibi yöntemler kullanmaktadır. “Komünler arası idari birlikler (Verwaltungs-gemeinschaften), iki veya daha fazla komünün bir araya gelerek bazı hizmet alanlarında birlikte hareket ettikleri resmi birlikteliklerdir. Ancak, bu uygulama çok sık görülen bir uygulama değildir. Onun yerine, belediyelerin bir araya gelerek oluşturdukları, özel hukuk hükümlerine tabi olarak işleyen işlevsel birlikler (Zweckwerbande), belediyeler arasındaki birlikteliklerde daha sık görülen bir uygulamadır (Geser, 2004: 387).

Bu uygulamaların yetersizliği karşısında, belediyelerin başvurdukları diğer bir yöntem diğer belediye(ler)le birleşme kararı almaktır. Yerellik, İsviçre kültüründe önemli, bir yere sahiptir, bu nedenle 1850’lerden son dönemlere kadar belediyeler birçok görevlerini yerine getiremeyecek kadar küçük olmalarına rağmen varlıklarını devam ettirmişlerdir. Yaklaşık 150 yıl belediyeler arasında herhangi bir birleşme kararının alınmadığı görülmektedir. Ancak, 1990’larla birlikte, sadece küçük belediyeler değil, büyük belediyeler de başka belediye veya belediyelerle birleşme kararı almıştır. Bu birleşmeler neticesinde 1990 yılında 3021 olan belediye sayısı 2008 yılı sonu itibarıyla 2636’ya düşmüştür. Belediye birleşmelerinde en çarpıcı gelişme Glarus kantonunda yaşanmıştır. 2006 yılında vatandaşlar, 27 olan belediye sayısının 3’e düşürülmesi için oy kullanmışlardır (Ladner, 2010: 213).

İsviçre İstatistik Ofisi (BFS) 1.1.2017 tarihi itibarıyla İsviçre'deki mevcut belediye sayısını 2225 olarak vermektedir (bfs.admin.ch).

Belediyeler, Federal değil, kantonal denetime tabidirler. Kantonlarda, Adalet Bakanlığı veya İçişleri Bakanlığı bünyesinde belediyelerden sorumlu birimler vardır. Bu birimler, bir yandan belediyelerin kamu maliyelerinin kontrolünü organize derken, diğer taraftan da belediye kararlarının kantonal yasal çerçeve içerisinde olup olmadığının kontrolünü organize ederler (Ladner, 2007: 15).

Kantonların belediyelerin iyi işlemeleri için bir takım önlemler aldığı da görülmektedir. Bu tür önlemler, kantonlarla belediyeler arasındaki pratikte var olan ilişkilerin içeriğini de belirlemektedir. Kantonların aldıkları bu önlemleri destekleyici önlemler, önleyici önlemler ve zorlayıcı önlemler olarak üç ana başlık altında toplamak mümkündür.

Destekleyici önlemler adından da anlaşılacağı üzere, belediyelerin mal ve hizmetlerin üretimindeki güçlerini desteklemek amacıyla alınan önlemlerdir. Ayni ve nakdi yardımlar, eğitim programlarının düzenlenmesi en sık görülen destekleyici önlemlerdir.

Önleyici önlemler, belediyelerin temel sorumluluklarını yerine getirmekten imtina etmelerini önlemek üzere alınan önlemlerdir. Denetim, bu önlem türünün temel bileşenidir. Belediyelere faaliyetlerine ilişkin raporlamanın zorunlu tutulması, belediyelerin idari yapılarının oluşturulmasında asgari standartların belirlenmesi, belediyelerin karar alma yetkisinde olan alanların tayin edilmesi, gerçekleşen bütçelerin kontrol edilmesi gibi önlemler bu kategoride yer alan önlemlere örnektir. Belediyelerin hangi alanlarda denetlenip denetlenmeyeceği, belediyenin bağlı olduğu kantondaki yasal düzenlemelere bağlıdır. Ama bununla birlikte, belediye ne kadar büyükse, kantonal denetimin de o kadar azaldığı, belediye ne kadar küçükse de otonomisinin o kadar sınırlandırılabilirliği görülmektedir.

Zorlayıcı önlemler ise, belediyelerin görevlerini yerine getirmediğine kanaat getirildiği durumlarda uygulanan önlemlerdir. Kantonal ve federal yasalara aykırı belediye kararlarının iptali, belediyeler için bağlayıcı kantonal yasal düzenlemelerin çıkarılması, disiplin cezalarının uygulanması ve hukukilik denetimi bu önlemlerin başlıcalarıdır (Fleiner vd., 2005: 138).

Konfederasyon, kantonlar ve belediyeler arasındaki görev dağılımında, öncelikli olarak federasyonun, öncelikli olarak kantonların ve öncelikli olarak belediyelerin yetkili olduğu alanlar vardır: Para basılması, ulusal savunma, gümrükler, federal idarenin örgütlenmesi, sivil havacılık, demiryolları, posta hizmeti, uluslararası anlaşmalar, televizyon ve radyo yayıncılığı, nükleer enerji, ceza yasası, alkol, Federal Teknik Enstitülerinin kurulması ve işletilmesi, iltica, mesleki eğitim ve araştırma gibi alanların Federal Hükümet'in önceliğinde olduğunu görüyoruz.

Polis (asayiş) hizmetleri, din işleri, hastaneler ve kamu sağlığı, cenaze merasimleri, enerji politikaları, bölgesel planlama ve imar planlaması, burslar, yüksek öğretim, kantonal idari örgütlenmeler, ceza yargılaması, bölgesel ekonomik teşvik gibi alanlar da kantonların önceliğindedir.

Toplu taşıma (yerel düzeyde), gaz, elektrik ve su sağlanması, çöp toplama, vergilendirme, sosyal refah, kültür, yerel planlama, belediye idari örgütlenmesi gibi alanlar da belediyelerin önceliğindedir.

Arazi düzenlemesi, tarım, çevre koruma, sivil savunma, iş hukuku, medeni yargı ve ceza yargılaması, otoyollar ve yollar, sosyal güvenlik, ticaret ve sanayi, sağlık sigortası gibi alanların



Konfederasyon ve kantonların ortak sorumluluğunda olduğunu ve federal yönetim ve kantonların bu konuda işbirliği içerisinde oldukları görülmektedir.

Kantonal yolların yapılması, bakım ve onarımı; kamu sağlığı sistemi; okullar ve meslek eğitim, çevre koruma ve yerel planlama ve spor gibi alanlarda da kantonların ve belediyelerin işbirliği içerisinde olduğu görülmektedir (Schenkel, 2004: 396).

Yukarıdaki öncelik alanları dikkate alındığında kamu hizmetlerinin büyük oranda Kantonlar ve belediyeler tarafından verildiği görülmektedir. Bu durum, istihdam oranlarında da kendini göstermektedir. İsviçre’de federal düzey görece düşük olduğu için federal idare teşkilatı da kalabalık değildir. Zaten, kanton ve yerel düzeyde federasyon çalışanı bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle merkezi yönetimin taşra teşkilatları bulunmamaktadır. Bu nedenle, federasyondaki istihdam oranı toplam kamu istihdamının sadece yaklaşık %9’undan ibarettir. Buna karşılık kantonlarda çalışan kamu personeli toplam kamu istihdamının %47’sini oluştururken, belediyelerde bu oran %34’tür (Ladner, 2007: 12). Bu durum, kamu harcamalarının paylaşımında da kendini göstermektedir. Kamu harcamalarının yaklaşık % 30’u (2005 rakamlarıyla %31,3). Federal yönetim tarafında gerçekleştirilirken, geri kalan yaklaşık %68’lik kısmı kantonlar ve belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu %68’lik dilimde Kantonların payı %40 iken, belediyelerin payı %26 civarındadır (Ladner, 2010: 202). Kantonal düzeydeki kamu harcamalarının ayrıntılarına bakıldığında, en çok harcamanın eğitim, sosyal güvenlik ve kamu sağlığı alanlarında yapıldığı görülmektedir. Bu üç alan belediyelerin de en çok harcama yaptıkları alanlardır (Ladner, 2007: 10). Federasyonun, kantonların ve komünlerin 2014 yılında yaptıkları kamu harcamaları aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

	Konfederasyon		Kantonlar		Komünler	
	Miktar (milyon CHF)	Yüzde	Miktar	Yüzde	Miktar	Yüzde
Genel Yönetim Giderleri	5.998	8.84	6.534	8.74	4.944	10.41
Savunma, Asayiş, Güvenlik	5.505	8.61	7.702	9.07	2.980	6.12
Ulusal Ekonomi	5.250	7.31	4.477	5.47	1.733	3.63
Ulaşım, Telekomünikasyon	8.916	15.91	6.199	7.97	4.478	10.25
Eğitim	6.141	9.12	23.945	28.05	12.189	24.78
Kültür, Eğlence, Spor, Kilise	478	0.65	1.683	1.92	3.237	7.38
Kamu Sağlığı	286	0.56	12.027	12.79	1.850	4.27
Sosyal Güvenlik	21.587	26.83	17.249	19.69	8.587	18.18
Çevre Koruma ve Planlama	938	1.55	1.451	1.87	4.273	9.73
Maliye ve Vergiler	9.626	20.62	3.986	4.43	2.136	5.25

**Tablo :** Konfederasyon, Kantonlar ve Komünlerin Yaptıkları Kamu Harcamaları (2014 yılı)

Kaynak: **Public Finances 2016**, Federal Department of Finance, FDF, Zürich.

Konfederasyon ve kantonlar, kantonlar ve komünler ve hatta Konfederasyon ve komünler arasındaki mali ilişkilere baktığımızda, farklı transfer ödemelerinin bu ilişkinin temelini oluşturduğunu görmekteyiz. Federasyonun toplam harcamasının sadece üçte biri kendi amaçları

çerçevesinde olup, geri kalan üçte ikilik kısmı transfer ödemeleridir. Bu transferlerin büyük çoğunluğu kantonlara, bir kısmı da doğrudan belediyelere yapılmaktadır. Kantonlara yapılan transferlerin üçte ikisi belirli amaçlar için yapılan transferlerden oluşmaktadır. Kantonlardan belediyelere yapılan transferler görece daha seyreklerdir. Ancak buna karşın, kantonların yaptıkları toplam harcamaların dörtte biri belediyelere yapılan transfer ödemelerinden oluşmaktadır (Ladner, 2007: 12). Bu transfer ödemelerini 4 ana başlıkta toplamak mümkündür:

*Kategorik bağışlar*, belirli bir iş veya konu için verilen bağışlardır. Bu transferlerin hak edilmesi sıkı uygulama parametrelerine bağlıdır. Federasyon veya kantonlar, daha alt seviyedeki birimleri yapılan işe doğrudan müdahil olmak veya sıkı denetim yoluyla transfer yapılan işin kontrolünü sağlamaktadır. Federal düzeydeki transfer ödemeleri tarım sektörü, otoyollar ve yollar ve eğitim sistemi gibi alanlarda yoğunlaşmaktadır.

*Para iadesi*, bir diğer transfer ödemesi çeşididir. Geri ödemeler, kantonların federal ve kantonal sorumluluk alanlarındaki harcamalarını tazmin etmek üzere düzenlenmiştir. Federal düzeydeki para iadelerinin büyük bir kısmı, otoyolların yapımına ilişkindir.

*Proje Bağışları*, bir alt birim tarafından yürütülen projelerin finansmanında kullanılır. Bu tür ödemeler, projeyi yürüten alt birimin resmi başvurusu olduğu takdirde yapılmaktadırlar.

*Üst birimlerle gelir paylaşımı*, her hangi bir alana veya projeye münhasır olmayıp, kantonların gelirlerinin belirli bir oranını Konfederasyona vermesi anlamına gelmektedir. Konfederasyon, kantonların gelirlerinin bir kısmından elde ettiği geliri yine kantonlara dağıtmaktadır. Ancak bu dağıtımda, kantonların ekonomik gelişmişlik düzeyleri önemlidir. Konfederasyon, “fiscal equalization” ilkesi çerçevesinde ekonomik olarak daha az gelişmiş kantonlara Konfederasyona ödediklerinden daha fazla ödeme yapılırken, ekonomik olarak görece daha çok gelişmiş kantonlar, Konfederasyona ödedikleri miktardan daha azını almaktadırlar. Bu bağlamda, Jura, Uri, Valais, Obwalden gibi kantonlar, Konfederasyondan daha fazla mali destek sağlamış olmaktadır (Schenkel, 2004: 398).

## SONUÇ

Yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki ilişkiye yönelik üç temel yaklaşım vardır. Bu yaklaşımlardan ilki Rousseau ve Condorcet’ nin yerel yönetimlerin ayrıcalıklı sınıfların çıkarlarını korumak için var olduğu iddiasına dayanmaktadır. Tolman Smith ancak merkezi bir yönetimin, yerelde toplumun güçlü kesimlerinin çıkarlarının öncelikli olduğu bir yönetimi engelleyebileceğini savunur (Tekeli, 1983: 4).

İkinci yaklaşım, Georges Langrod’un görüşleriyle özetlenebilecek yaklaşımdır. Langrod, yerel yönetim ile demokrasi arasında bir sebep sonuç ilişkisi olmadığını, birinin bulunmadığı bir ortamda diğeri bulunabileceğini belirtir. Langrod yerel yönetimlerle demokrasi arasında ilişki kurulmasını bir yanılı olarak görür. Bu yanılığın temelinde de üç faktörün etkili olduğunu belirtir: Batı uygarlığının gelişiminde iki kurumun da eş zamanlı gelişmesi; demokrasinin asıl temeli olan demokratik iklim ile demokratik kurumların birbiri ile karıştırılması; yerel yönetimlerin olası fakat kaçınılmaz olmayan demokratik işleyişinin genel demokrasi olarak anlaşılması (Yıldız, 1996: 5).

Üçüncü yaklaşım, yerel yönetimlerle demokrasi arasında zorunlu bir ilişki olduğu yönündedir. Bu yaklaşıma göre, yerel yönetimlerde bireylerin özgürlüklerini kullanabilmeleri daha kolaydır. Yerel yönetimler insanların özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmalarında birincil kuruluşlardır (Görmez, 1997:62). Ancak demokrasi-yerel yönetimler bağlantısı tek taraflı bir bağlantı olmayıp, her iki tarafın da bağı güçlendirdiği bir ilişkidir. Diğer bir ifadeyle, demokrasi yerel yönetimlerin güçlü olmasını sağlarken, yerel yönetimlerin güçlü olması da demokrasinin yerleşikliğini pekiştirmektedir.

Gelişmiş demokrasilerin hemen tamamında yerel yönetimlerin de güçlü olması, üçüncü yaklaşımın daha da isabetli bir yaklaşım olduğunu göstermektedir. Bu nedendir ki, Türkiye gibi demokratikleşme yolunda ilerleyen ve yerel yönetimlerini ve yerel demokrasisini güçlendirmek isteyen ülkelerin, yerel yönetim yapılanmasının ve yerel demokrasi uygulamalarının güçlü olduğu İsviçre yerel yönetim sisteminden öğrenecekleri birçok şey olduğu açıktır. Dolayısıyla, ülkemizde İsviçre yerel yönetimine ve yerel demokrasi mekanizmasına ilişkin çalışmaların sayısının artması gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- GÜL, Hüseyin vd.** (2014), Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset, Detay Yayıncılık, İstanbul.
- FAHRNI, Dieter** (1994), An Outline History of Switzerland: From the Origins to the Present Day , 6th Enlarged Edition, Pro Helvetia Arts, Council of Switzerland.
- Federal Chancellery** (2013), The Swiss Confederation: A Brief Guide, SFBL, Bern.
- FDF (Federal Department of Finance)** (2017), Public Finances 2016, Zürich.
- FLEINER, Thomas, MISIC Alexander, TÖPPERWIEN Nicole** (2005), Swiss Constitutional Law, Kluwer Law International, Netherlands.
- FSO Federal Statistics Office** (2017), Statistical Data on Switzerland 2017, Neuchatel.
- GESER, Hans** (2004), “The Communes in Switzerland”, *Handbook of Swiss Politics*, ed. Ulrich Klöti, vd., Neue Zürcher Zeitung Publishing, Zürich, ss. 349-391.
- GERMANN, Raimund E., KLÖTİ, Ulrich** (2004), “The Swiss Cantons: Equality and Difference, *Handbook of Swiss Politics*, ed. Ulrich Klöti, vd., Neue Zürcher Zeitung Publishing, Zürich.ss. 317-348.
- GÖRMEZ, Kemal** (1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, Ankara, Vadi.
- GÜLSÜN, Ramazan** (2016), “İsviçre Hükümet Sistemi”, *International Journal of Legal Progress*, Volume: 2, No: 2, ss. 127-153).
- HELBLING, Marc** (2008), Practising Citizenship and Heterogeneous Nationhood Naturalisations in Swiss Municipalities, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- KÜBLER, Daniel, LADNER, Andreas** (2003), “ Local Government Reform in Switzerland”, *Reforming Local Government in Europe*, ed. Norbert Kesting, Urban Research International, Leske.
- LADNER, Andreas** (2002), “Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland”, *Environment and Planning C: Government and Policy*2002, volume 20, pages 813- 828.
- LADNER, Andreas** (2003), Parliament and Executive in Swiss Local Government: Lay People Politicians and Consociationalism, Paper presented at the Conference “Political Executive in Local Government”, October 2-4, 2003, University of Southern Denmark, Odense.
- LADNER, Andreas** (2007), Local Government and Metro-politan Regions: Switzerland, IDHEAP Work Papers, Lausanne.

- LADNER, Andreas** (2010), "Switzerland: Subsidiarity, Power-sharing, and Direct Democracy", The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, edited by Frank Hendriks, Anders Lidström, and John Loughlin.
- LADNER, Andreas, FIECHTER, Julien** (2012), "The Influence of Direct Democracy on Political Interest, Electoral Turnout and Other Forms of Citizens' Participation in Swiss Municipalities", Local Government Studies Vol. 38, No. 4, 437-459.
- LINDER, Wolf, STEFFEN, Isabelle** (2006), Ethnic Structure, Inequality and Governance in the Public Sector in Switzerland, United Nations Research Institute for Social Development,
- LINDER, Wolf** (2009), Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies, Palgrave Macmillan, UK.
- MARXER, Wilfried; PALLINGER, Z. Tibor** (2011), "Direct Democracy at the Local Level: A Comparison of Eight Municipalities from Four Countries Around Lake Constance", *Local Direct democracy in Europe*, ed. Theo Schiller, Springer Fachmedien, Germany.
- ÖZER, Mehmet Akif; S. Mustafa ÖNEN** (2016), 200 Soruda Yönetim Kamu Yönetimi, Gazi Kitabevi, Ankara.
- SCHENKEL, Walter, SERDÜLT, Uwe** (2004), "Intergovernmental Relations, *Handbook of Swiss Politics*, ed. Ulrich Klöti, vd., Neue Zürcher Zeitung Publishing, Zürich.ss. 393-427.
- TEKELİ, İlhan** (1983), "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 2, ss. 3-22
- YILDIZ, Mete** (1996), "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Sayı: 5/4, ss. 3-15.
- Federal Constitution of the Swiss Confederation, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201702120000/101.pdf>
- www.bfs.admin.ch Fedearl Statistics Office of Switzerland