ÜLKE ÜLKE YEREL YÖNETİMLER

İTALYA'DA YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI ve SON DÜZENLEMELER

Nuri TORTOP*

İTALYA'NIN GENEL YÖNETİM YAPISI

İtalya demokratik parlamenter sistemle yönetilen üniter bir devlettir. Anayasa'nın 5. maddesinde "Cumhuriyet birdir, bölünemez, yerel özerklikleri tanır ve destekler" sözcükleri yer almaktadır.

İtalyan Anayasası'nın 114. maddesine göre İtalya bölgelere, illere ve komünlere ayrılmıştır. 5 özel statülü bölge bulunmaktadır. Bunlar; Sicilya, Sardunya, Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Giula ve Valle d'Aosta bölgeleridir. Bunlara ilaveten 15 bölge daha vardır. Özel statülü bölgelerle birlikte bölge sayısı 20'dir.

İtalya'da iki meclis bulunmaktadır. 630 üyeden oluşan Temsilciler Meclisi ile 315 üyeden oluşan Senato vardır. Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın, eski Cumhurbaşkanları ve sanat, bilim, kültür alanında tanınmış kişiler arasından seçeceği beş kişi Senatonun üyesidir.[1]

Bölge örgütlerinden sonra iller vardır. İl yerel yönetimlerinin sayısı 95'dir. Bunlardan 8 tanesi son yıllarda kurulmuştur. Komün sayısı ise 8100'dür. Böylece İtalya'da bölge, il ve komünler olmak üzere üç kademeli yerel yönetimler bulunmaktadır.

Devlet, Anayasa ve yasalara uygun olarak yetkilerini bölge kuruluşlarına devredebilir. İl ve komünler de birer yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bunlara da merkezi idarenin bazı görevleri devredilmiştir. Örneğin komünlerde belediye başkanları devlet temsilcisi sıfatıyla nüfus işleri, evlenme işleri, seçim hizmetleri ve istatistik hizmetlerini yürütürler.

İllerde devleti temsil eden valiler vardır. Vali, Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Vali devletin, merkezi idarenin hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu

---

* Prof. Dr., TODAİE Eski Genel Müdürü, Devlet Denetleme Kurulu Üyesi.

1 Cassese Sabino, **Le Système Administratif Italien ou l'Art de l'Arrangement**, RFAP, No. 67, 1993, s. 335.

olup, il düzeyinde devlet faaliyetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlar.

BÖLGESEL KURULUŞLARIN GELİŞMESİ

Bilindiği gibi son yıllarda birçok ülkelerde bölgesel kuruluşlara büyük önem verilmekte ve merkezi idareler ile yerel yönetimler arasında bölgesel kuruluşların oluşması yolunda bir eğilim gelişmektedir. Bu gelişmenin temel nedeni, günümüzdeki sosyal, ekonomik gelişmelere ve bunlardan kaynaklanan sorunlara mevcut klasik merkezi ve yerel yönetim kuruluşları ile cevap verilememesidir. Nitekim Türkiye'de de bunun sıkıntıları görülmüş, yürürlüğe konulmamakla beraber, 1980 sonrası bölge valilikleri kurulması için kanun çıkarılmıştır. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur. 15 büyük ilimizde büyükşehir belediyeleri kurulması, aynı ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır.

İtalya'da bölge kuruluşları 1948 tarihli Anayasa'da yer almıştır. Ancak bunun tam gerçekleşmesi uzun yıllar almıştır. Önce 5 bölgede -Val d'Acoste, Trentin-Haute Adige, Frioul-Vénétie-Julienme, Sardaigne, Sicile- bölge idaresi kurulmuştur. Bunlar tam anlamı ile özerk bölge kuruluşları değildi. Otoriter, faşist bir rejimden çıkmış bir İtalya henüz özerk bir yönetime hazır değildi. 1960 yıllarına doğru siyasal, ekonomik ve kültürel değişmeler oldu. Hızlı bir ekonomik gelişme ile özellikle Kuzey İtalya önemli ölçüde değişti. Bu alanda demokratik anlayış ve sistemde de önemli gelişmeler oldu. Devletin ve bölge idarelerinin önemi ve yetki sınırları tartışılmaya başlandı. Bölgeleri daha geniş yetkilerle donatmanın yararlarına inanıldı. 1972 yılında bölgelere çeşitli alanlarda yetki veren 12 kararname çıkarıldı. Bu yetkilerin genel çerçevesi İtalyan Anayasası'nın 117. maddesinde belirtilmiştir.

BÖLGE ve ORGANLARI

Bölge yönetiminin seçilmiş yöneticisi ve seçilmiş bir meclisi bulunur. Bölge meclisi, bölgenin genel oy ile doğrudan doğruya nispî temsil sistemine göre seçilmiş üyelerden oluşur. Üye sayısı bölgenin nüfus büyüklüğüne göre 30 ile 80 arasında değişir.

Bölge meclisi, bölge encümeni üyelerini ve yedeklerini ve encümenin başkanını seçer. Üyeler ilk turda mutlak çoğunlukla seçilir. İlk turda mutlak çoğunluk sağlanamaz ise, ikinci turda en çok oy alan üyeler seçilmiş sayılır.[2]

Bölge encümeninin başkanı bölgeyi temsil eder. Kanun ve tüzükleri yayınlar. Merkezi yönetimin emirlerine göre devlet tarafından bölgelere devredilen yönetsel görevlerin yerine getirilmesinden sorumludur.

Bölge meclisi, yasalar ve Anayasa ile bölgelere verilen görevleri yerine getirir. Ulusal parlamentoya öneriler yapar, il ve bölge sınırlarının

---

2 **Structure et Fonctionnement de la démocratie Locale et Régionale**, İtalie, CE, Strasbourg, 1993, s. 10.

değiştirilmesinde bu değişiklik önerileri ile ilgili görüşlerini bildirir. Bütçeyi kabul eder, aktarmalar yapar, yerel vergileri müzakere eder, yerel hizmetleri ve büroları örgütler, bölgeye bağlı yönetsel kuruluşları belirler, bölge ile ilgili hizmet plânlarını ve finansmanını görüşür, gerekirse komisyonlar kurar. Hükümetin isteği üzerine bölge ile ilgili sorunlar üzerinde görüşlerini bildirir.

Bölge encümeni ise bölge meclisi kararlarının ve kanunların yürütülmesini sağlar, bölgenin mallarını yönetir, özel kuruluşlara devredilen bölgesel hizmetlerin yürütülmesini denetler. Bütçe encümen tarafından hazırlanır. Yıllık bilançoları encümen sunar. Encümen ayrıca aşağıdaki konuları müzakere eder:

- Bütçede bir maddeden diğer bir maddeye aktarmalar,
- Genel plânların sınırları içinde kalan projeler,
- Bölge ile ilgili sözleşmeler.

Bölge encümeni başkanı, bölgesel statü, yasalar ve Anayasa ile kendisine verilen görevleri yapar. Bölge encümenini toplantıya çağırır, başkanlık eder. Bölge ile ilgili kararları imzalar. Bölgeyi mahkemelerde temsil eder.

Encümen başkanı, bölge statüsünde öngörülen "*Assessori*" denilen bölge hükümetinin üyelerini belirler.

BÖLGELERARASI DENGESİZLİKLER

İtalya sosyal, ekonomik ve coğrafi yönlerden çok farklı bir yapıya sahiptir. Bölgeler arasında önemli bir gelişmişlik farkı bulunmaktadır. Özellikle merkez, kuzey ve güney bölgeleri arasında bu dengesizlikler gözlenmektedir. Bu dengesizlikleri gidermek için yerel yönetimlerden özellikle bölge örgütlerinden önemli etkinlikler beklenmektedir. Yukarıda belirttiğimiz özel statülü bölgeler bu amaçla kurulmuşlardır.

İL YEREL YÖNETİMİ

Bölgelerde olduğu gibi illerde de seçilmiş, bizdeki il genel meclislerine benzeyen il meclisleri vardır. Sayıları illerin nüfusuna göre 24 ilâ 45 arasında değişen ve dört yıl için halk tarafından doğrudan seçilen üyeler il meclislerini oluşturur.

İllerde de bölgelerde olduğu gibi "*Guinta*" denilen il encümenleri vardır. Encümen bir tür yürütme organıdır. İl meclisi başkanı, başkan yardımcısı, encümenin doğal üyesidir. İl meclisinin seçeceği üyelerle birlikte il encümeninin sayısı, il meclisi üye sayısının beşte birini geçemez, 8'den de fazla olamaz.

İl başkanı, il meclisi üyeleri ile birlikte doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. İlk turda yüzde elliden fazla oy alan olmazsa en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur seçim yapılır. Bu ikinci tur seçimde en çok oy alan seçilmiş sayılır. Oyların eşitliği halinde en yaşlı aday seçilir.

İl meclisi, bir tür yönlendirme ve siyasal - yönetsel denetim organıdır. İl meclisinin yasalarda açık olarak belirlenmiş konuların dışındaki görevleri il encümeni tarafından yerine getirilir.[3]

METROPOL ŞEHİRLER

1990 yılında yapılan yerel yönetimler reformu kapsamında öngörülen yeni bir sistemdir. Büyük şehirsel yerleşme birimlerinde, il yerel yönetimlerinin yerine metropol şehir sisteminin kurulması öngörülmüştür.

Metropol şehirlerde karar organı metropol şehir meclisidir. Metropol şehir meclisinin oluşumu, seçimi, süresi ile ilgili yeni düzenlemeler yapılıncaya kadar il yerel yönetimi ile ilgili kuralların aynen uygulanması kabul edilmiştir. Yürütme organı da il yerel yönetimlerindekine benzer biçimde metropol *Guinta*'dır. Siyasal sorumlu kişi ise, il yerel yönetiminin başkanı seçiminin tabi olduğu usule göre seçilmiş olan metropol belediye başkanıdır. Metropol belediye başkanı metropol yönetimi temsil eder, atamalar yapar ve *Guinta* encümenine başkanlık eder.

Metropol yönetimin organları arasında yetki bölüşümü, il yerel yönetimi ve belediyeler için öngörülen genel ilkelere göre yapılır. Metropol meclis, temel kararları alan, yönetsel politik yönlendirme ve denetim organıdır. *Guinta* denilen encümen ise genel olarak yetkili yürütme organıdır. Metropol belediye başkanı ise, yönetimi temsil eder.

Metropol yönetimin iç yapısı bir teşkilat tüzüğü ile saptanır ve metropol şehir meclisince kabul edilir. Personel statüsü ile ilgili hükümler devlet tarafından kabul edilen kurallara göre toplu iş sözleşmesi ile kabul edilir.

BELEDİYELER

İtalya'da belediyelerin organları, belediye meclisi, *Guinta* denilen belediye encümeni ve belediye başkanından oluşur.

Belediye Meclisi

Belediye meclisi en yüksek müzakere ve karar organıdır. Nüfusu 3.000'e kadar olan belediyelerde 12 meclis üyesi vardır. Büyük belediyelerde nüfus büyüklüğüne göre en çok 60 üyeye kadar çıkabilir. Nüfusu 15.000'i geçmeyen belediyelerde sandalyelerin üçte ikisi oyların çoğunluğunu alan listeye verilir. Kalan kısmı nispî temsil usulüne göre diğer kazanan listelere verilir. Nüfusu 15.000'den fazla olan belediyelerde oyların % 50'den fazlasını alan liste ve liste gruplarına sandalyelerin % 60'ı verilir.

Nüfusu 15.000'i geçen belediyelerde belediye meclisine belediye başkanı başkanlık etmez. Bu görev için belediye meclis başkanı seçilir veya en çok oy

---

[3] Pietro Voci, **La Décentralisation Administrative et les Autonomies Locales**, RFAP, No. 67, 1993, s. 376.

alan listeden bir üye başkanlık eder. Bu durum her belediyenin kendi statüsünde belirtilir. Belediye meclisi her dört yılda bir yenilenir. Belediye meclislerinin feshi ile ilgili kurallar, il meclislerinde olduğu gibidir.

Belediye Encümeni (Guinta) ve Belediye Başkanı

Belediye encümeni yürütme organıdır. Belediye başkanı ve seçim usulü belediye statüsünde tespit edilen, en az 2, en çok 8 üyeden oluşur. Nüfusu 3.000'e kadar olan beldelerde 2 üye, nüfusu 50.000 ve daha yukarı olanlarda en çok 8 üye seçilir.

Belediye başkanı tek dereceli olarak belediye meclisi üyeleri ile birlikte doğrudan halk tarafından seçilir. Nüfusu 15.000'i geçen beldelerde birinci turda hiçbir aday mutlak çoğunluk sağlayamaz ise bir hafta sonra tekrar ikinci tur oylama yapılır. Encümen üyeleri de belediye meclis üyeleri ve belediye başkanı gibi dört yıl için seçilirler. Belediye başkanı, belediyeyi temsil eder. Belediye meclisi ve encümene *(Guinta)* başkanlık eder.

Belediye başkanı, aynı zamanda devletin de temsilcisi olarak nüfus kayıtlarının tutulması, kanunlarda seçim, istatistik ve askeri hizmetler konularında verilmiş görevleri, güvenlik, sağlık, zabıta alanındaki görevleri yerine getirir.

Seçilme Yaşı ve Süresi

Yerel yönetimlerde üye ve başkan seçilebilmek için yaş sınırı 18'dir. Süresi ise dört yıldır. Bazı suçlardan dolayı hüküm giymiş olanlar seçimlerde aday olamazlar. Polis örgütünün üst görevlerinde çalışanlar ile subaylar ve yargıçlar aday olamazlar. Kilise örgütünde çalışan yöneticiler de aday olamazlar. Seçilen adaylar birden ziyade yerel idare örgütünde seçilmiş üye olamazlar.

Seçilmişlerin Yükümlülükleri

Bölge, il ve belediye meclisi üyeleri görevlerinin başlangıcında ve bitiminde mal bildiriminde bulunmakla yükümlüdürler. Üyeler, kişisel çıkarları söz konusu olan konuların meclislerde görüşülmesi toplantılarına katılamazlar.

Çalışma Koşulları

Seçilmişler görevlerini yapabilmeleri için gerekli olan izin haklarından yararlanırlar. Toplantılara katılabilmek için çalıştıkları kurumlardan ücretli veya ücretsiz izinli sayılırlar. Çalışılmayan sürenin karşılanması yükümlülüğü yerel yönetimlere aittir.

Ödemeler

İl ve belediyelerin yürütme organı üyelerine, il ve belediyelerin nüfus büyüklüklerine göre bir aylık ödenek verilir. Meclis üyelerine de her toplantı başına huzur hakkı ödenir. Seçilmiş üyelerin görevli oldukları işler için yol masrafları da ödenir.

Bölge Meclisi Üyelerinin Statüsü

Bölge meclisi üyeleri, aylık bir ödenek (parlamento üyeleri ödeneklerine orantılı olmak üzere) veya toplantı başına huzur hakkı alırlar. Ayrıca görev yollukları karşılanır. Bölgelerle ilgili yasalarda emeklilik, hayat sigortası, hastalık, iş kazası gibi durumlarda yapılacak yardımlarla ilgili hükümler vardır.

Bölge encümen üyelerine de ulusal parlamento üyeleri ile karşılaştırılarak, onlara ödenen tutarın belirli bir yüzdesi ödenek olarak verilir.

YEREL YÖNETİM GELİRLERİ

İtalyan yerel idarelerinin mali kaynakları, kamu masraflarına iştirak için halkın ödediği vergilerden ve halka sunulan hizmetler karşılığı ödenen ücretlerden oluşur. Bölge, il ve belediyelerin aldıkları vergi ve ücretler aşağıdaki gibidir.

Bölgelerin Vergi ve Ücretleri

- Taşıt trafiğinden alınan vergiler,
- Elektrik ve gaz tüketim vergileri,
- Devlet imtiyaz vergileri,
- Bölge imtiyaz vergileri,
- Kamu arazilerini işgal vergileri.

İllerin Aldığı Vergi ve Ücretler

- Çevre korunması amacı ile çöplerin işlenmesi faaliyetlerinden belediyelerce alınan ücretlerden % 1 ile 3 arasında alınabilecek ek yüzdeler,
- Taşıt araçları kayıt harçları,
- Yüzde biri geçmemek üzere evlerde kullanılan gaz ve elektrik tüketimi üzerinden 1994 yılından itibaren alınmaya başlanan ihtiyari vergiler.

Belediyelerin Aldığı Vergiler ve Ücretler

- Mobilyalardan alınan belediye vergileri,
- İlân ve reklâm vergisi,
- Meslek vergisi,
- Elektrik tüketiminden alınan ek yüzdeler,
- Belediye imtiyazları üzerinden alınan ücretler,
- Kamu emlâkinin işgalinden alınan ücretler (işgal resmi),
- Katı şehir atıklarının işlenmesinden alınan ücretler,

- Atık sular üzerinden alınan ücretler,

- Gerçek kişilerin devlete ödedikleri vergiler üzerinden ihtiyari olarak alınan ek yüzdeler.

Burada bu son alınan ek yüzdeyi vurgulamakta yarar var. Türkiye'de henüz devlet vergileri üzerine yerel idarelerin ihtiyari olarak koydukları ek yüzde vergiler yoktur. Yerel idarelere ihtiyari olarak gelir vergisi üzerine ek yüzde koyma yetkisinin tanınması yararlı olur. Yerel idarelere önemli bir gelir kaynağı sağlanabilir.

YEREL İDARELERE DEVLET YARDIMLARI

Bölgelere Yapılan Yardımlar

Devlet, bölge idarelerine normal görevleri ve devredilen görevler için yardım yapar. Ayrıca ulusal ve bölgesel plânlarla saptanan amaçların gerçekleşmesi için özel yardımlar yapar.[4]

İl ve Belediyelere Devlet Yardımları

İl ve belediyelere hazineden yapılacak yardımlar her yıl yasa ile saptanır. Bu yardımlar ilgili il ve belediyenin giderlerinin tüm tutarı ile gerçekleşen gelirleri arasındaki fark kadar olur. Amaç, giderlerle gelirler arasındaki açığı belli sınırlar içinde kapamaya yöneliktir. Bunların hesaplanmasında hizmetlerin maliyeti, arazi dağılımı ile ilgili bilgiler, yol ağı, okullaşma oranı, il ve belediyenin nüfusu ve adam başına gelir gibi nesnel ölçütler gözönünde tutulur. Bölgeler için de benzer ölçütler kullanılır.

Diğer Kaynaklar

Bölge, il ve belediyelerin diğer kaynakları arasında mülk gelirleri, kira, ücret gelirleri ile tahvil ihracından elde edilen gelirler bulunur.

Borçlanma

Yerel idareler, yatırım giderlerinin finansmanı için borçlanma yapabilirler. Yerel idareler, kredi sağlamak için düşük faizle bir kamu kuruluşundan borçlanma sözleşmesi yapabilirler veya rayiç faiz üzerinden kredi kuruluşlarına borçlanabilirler.

Devlet, il ve belediyelere yatırımlar için yapılan borçlanmaların amortismanı için ilgili yerel idarenin özellikle nüfusunu gözönünde tutan ölçütlere göre özel yardımlar verebilir.

Bütçenin Denetimi

Bölge yerel yönetimlerinin bütçe ve bilançoları bölge meclisleri tarafından, il ve belediyelerin bütçeleri de kendi meclisleri tarafından kabul edilir. Bu karar,

---

4 Franchini Claudio, **La réforme de l'Administration Publique**, RFAP, No. 67, 1993, s. 427.

bölgesel denetim komitesinin incelemesine tabidir. Eğer 40 gün içinde bozulmamış ise, kendiliğinden kesinleşir. Bütçenin kabulünün yasa ile belirlenen süre içinde reddedilmesi, il meclisinin veya belediye meclisinin feshine götürebilir.

Bütçe yönetimi, ayrıca meclislerin hesap uzmanları arasından seçtiği hesap denetleyicileri kurulu tarafından da denetlenir.

Yönetsel Denetim

Bölge, il ve belediye yerel yönetimlerinin ve metropol şehirlerin yönetsel işlemleri üzerinde yönetsel denetim vardır.[5] İdare mahkemelerinin yargıçları yönetsel işlemleri ancak yasallık yönünden inceleyebilirler. Yönetimin takdir hakkını denetleyemezler. Uygunluk denetimi yapamazlar.

Bölge meclisi, Anayasa'ya aykırı kararlar alırsa ve yasaları açık bir şekilde ihlâl ederse, bölge işleri ile ilgili parlamento komisyonunun görüşünü aldıktan sonra, Cumhurbaşkanı bölge meclisini feshedebilir. Bu takdirde üç ay içinde yeni bir seçim yapılıncaya kadar, bölge meclisine seçilme yeterliğine sahip kişilerden oluşan 3 kişilik geçici bir komisyon oluşturulur. Bu komisyon 3 ay süre ile bölge meclisinin görevlerini yerine getirir.

İl ve belediyelerin meclisleri de, Anayasa'nın ihlâli veya yasalara ciddi aykırı olan işlemler nedeniyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile feshedilebilir. Bu takdirde, seçimler yapılıncaya kadar geçici yönetimle görevli, kararname ile atanır. Metropol şehirlerde de benzer işlemler yapılır.

Yerel idareler tarafından yapılan işlemlerin yasalara uygun olmadığını ileri süren vatandaşlar da yönetsel makamlara veya yargıçlara başvurabilirler.

SONUÇ

İtalyan yerel yönetim sisteminin yapısını ve mali kaynaklarını inceledik. Ülkemiz yönünden İtalyan yerel yönetim sisteminden yararlanılabilecek yönler vardır. Görüldüğü gibi İtalya'da belediye başkanları iki turlu seçilmektedir. Halkın çoğunluğunun birleştiği adayı bulmak için, birinci turda bu çoğunluk sağlanamaz ise ikinci bir tur seçim yapılmaktadır.

Diğer bir konu yerel yönetimlerin kaynak yaratma sorunudur. İtalya'da bu idarelere, devletin aldığı ek vergiler üzerine, yani kendi bölgelerindeki vergi yükümlülerinin ödedikleri vergiler üzerine, ek yüzde koyma yetkisi verilmiştir. Böylece seçmenlerine, yerel halkına güvenen, yerel halkın desteğine sahip yerel yöneticilere ve yerel meclislere daha çok kaynak yaratma olanakları sağlanmaktadır.

---

[5] Renato Finocchi, Elisabetta Midena, "La Justice Administrative", **Revue Française d'Administration Publique**, No. 67, 1993, s. 417.