32.OTURUM

Rapor
CPL32(2017)04prov
16 Şubat 2017

Estonya'da yerel demokrasi

İzleme Komisyonu

Raportörler:[1] Henrik HAMMAR, İsveç (L, EPP/CCE)
Leendert VERBEEK, Hollanda (R, SOC)

Tavsiye kararı taslağı (oylama için) 2
Açıklayıcı not (bilgi için)[2]

Özet

Bu rapor Estonya Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 1994'te onayladıktan sonra ülkeye yapılan üçüncü izleme ziyaretinin sonucunda hazırlandı. Estonya'da yerel demokrasi genellikle olumlu bir durumda. Raportörler ulusal makamların aldığı, merkezi hükümetle yerel yönetimler arasındaki mali ilişkileri iyileştiren son inisiyatiflere ve yürürlüğe konulan yerel ve bölgesel yönetim reformunun bir sonucu olarak ortaya çıkan yerel yönetim yapısına dikkat çektiler. Raportörler, Estonya'nın 2011'de yerel yönetim faaliyetlerine katılma hakkına sair Ek Protokolü onaylamasını memnuniyetle karşılarlar. Bununla birlikte rapor, yerel ve ulusal yönetimler arasında yetki ve sorumluluk paylaşımındaki belirsizliği, yerel yönetimlerin sorumluluklarını yerine getirmek için yeterli fona sahip olmadıklarını, ve yerel yönetimlerle düzenli aralıklar ve makul zaman sınırlamasıyla gerçekleşen danışma mekanizmalarının olmadığını da vurgular.

Dolayısıyla Kongre Estonya makamlarına yerel ve merkezi yönetimler arasındaki yetki dağılımına ilişkin mevzuatlarını netleştirmelerini ve bu yetkilerin büyük bir kısmının yerel yönetimlere verilmesini sağlamalarını tavsiye eder. Kongre ayrıca hükümeti yerel yönetimlerin görevlerini bağımsız bir şekilde yürütebilmeleri için uygun ve yeterli kaynağa sahip olmalarını sağlamaya davet eder. Raportörler bu bağlamda Estonya makamlarını mali eşitleme sistemlerini geliştirmeye teşvik eder. Raportörler danışma mekanizmaları konusunda ise danışmaların düzenli aralıklarla ve makul zaman sınırlamasıyla yapılmasını sağlayacak önlemlerin alınmasını savunurlar.

1 L: Yerel Yönetimler Meclisi / R: Bölgeler Meclisi
EPP/CCE: Kongredeki Avrupa Halk Partisi Grubu
SOC: Sosyalist Grup
ILDG: Bağımsız ve Liberal Demokrat Grup
ECR: Avrupa Muhafazakarlar ve Reformcular Grubu
NR: Kongrede bir siyasi gruba dahil olmayanlar
2 Açıklayıcı not sadece İngilizce ve Fransızca olarak mevcuttur.

TAVSİYE KARARI TASLAĞI[3]

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

a. Kongrenin amaçlarından birinin "yerel ve bölgesel demokrasini yaygınlaştırılması amacıyla Bakanlar Komitesine teklifler sunmak" olduğu belirtilen Tüzüğe İlişkin (2015)9 sayılı Kongre ile ilgili Karar, Madde 2, Fıkra 1.b;

b. "Kongre düzenli olarak her ülke için tüm üye ülkelerde ve Avrupa Konseyine katılma başvurusunda bulunan ülkelerde, yerel ve bölgesel demokrasiyle ilgili duruma ilişkin raporlar hazırlar ve özellikle de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yer alan ilkelerin uygulanmasını temin eder" ifadesinin yer aldığı, Tüzüğe ilişkin (2015)9 sayılı Kongre ile ilgili Karar, Madde 2, Fıkra 3;

c. Kongrenin Avrupa Konseyi üye devletlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını Kabul etmeleri nedeniyle yüklendikleri zorunlulukları ve taahhütleri izleme prosedürlerine ilişkin 307(2010)REV2 sayılı Kararı;

d. Estonya'da yerel demokrasiye ilişkin ekteki açıklayıcı not.

2. Kongre aşağıdaki hususları kaydeder:

a. Estonya 14 Mayıs 1993'te Avrupa Konseyine üye oldu. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını (AKAS No. 122, bundan böyle "Şart" olarak geçecektir) 4 Kasım 1993'te imzaladı ve ardından 16 Aralık 1994'te kabul etti. Şart Estonya'da 1 Nisan 1995'te yürürlüğe girdi. Estonya Şart ile ilgili hiçbir çekince koymadı ya da açıklama yapmadı;

b. Estonya Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel yönetimin faaliyetlerine katılma hakkına dair Ek Protokolünü (AKAS No. 207) 20 Nisan 2011'de imzaladı ve kabul etti. Ek Protokol 1 Haziran 2012'de yürürlüğe girdi;

c. İzleme Komisyonu Şart ışığında Estonya'da yerel demokrasinin durumunu incelemeye karar verdi. İzleme Komitesi Henrik Hammar, İsveç (L, EPP/CCE) ve Leendert Verbeek'i, Hollanda (R, SOC) eş raportörler olarak görevlendirdi. İzleme Komisyonu raportörlere Estonya'da yerel demokrasi hakkında bir rapor hazırlayıp Kongreye sunma talimatını verdi;

d. izleme ziyareti 6 ila 8 Eylül 2016 tarihleri arasında yapıldı. Kongre heyeti ziyaret sırasında Parlamento gibi çeşitli siyasi kurumların temsilcileriyle, Kamu Yönetimi Bakanı, Tallinn Şehri ve Ida Viru'nun yanı sıra Järva Eyaleti, Western Islands, Adalet Bakanı, Ulusal Denetim Ofisi ve Yargıtay ile görüştü. Heyet Kongredeki delegasyon ve birliklerle de görüştü. Ziyaretin ayrıntılı programı ekte yer almaktadır;

e. Heyet merkezi ve yerel düzeydeki Estonya makamlarına, Kongredeki Estonya delegasyonuna, ulusal yerel yönetim birliklerine ve ziyaret sırasında görüşülen tüm şahıslara yardıma hazır olmaları ve

---

3 16 Şubat 2017'de İzleme Komisyonu tarafından onaylanan ön tavsiye kararı taslağı.

Komite üyeleri:
H. Akgün, T. Akyürek, *M. Angelopoulos*, D. Anicic, L. Ansala (*R. Ervela*'nın yerine), *P. Avaliani*, *G. A. Axelsson*, T. Badan (*V. Crudu*'nun yerine*)*, *N. Barbu*, *V. Belikov*, B. Belin (*J.-M. Belliard*'ın yerine), M. Bespalova, *R. Biedron*, P. Billi, *A. Bogdanovic*, *Z. Broz*, *M. Bufi*, *X. Cadoret*, *M. Cools*, N. Dirginciene, *G. Doğanoğlu*, *R. Fejstamer*, *M. Gauci*, *G. Geguzinskas*, *K. Germanova*, *L. V. Gidei*, B. A. Gram (*J. Folling*'in yerine), *R. Grenga*, N. Grozev, *I. Hanzek*, S. Harutyunyan, *B. Hirs*, J. Hlinka, *G. Illes*, *A. Jaunsleinis*, D. Jikia, *H. B. Johansen*, A. Jozic, *O. Kasuri*, B. Kerimoğlu, J.-P. Klein, *A. Knobova*, B. Krnc, L. Kroon, *C. Lammerskitten*, A. Leadbetter (*L. Gillham*'ın yerine), *F. Lec*, *K. Marchenko*, T. Margaryan (*E. Yeritsyan*'ın yerine), G. Marsan, *P. Mcgowan*, S. Mitrovski, *S. Mosharov*, *R. O'Grady*, *D. Pantana*, *S. Paunovic*, *V. Prokopiv*, G. Raileanu (*V. Casian*'ın yerine), R. Rautava, G. Riba Casal, R. Rio, *J. Rocklind*, R. Schaefer, B. Schleicher-Rothmund, *A. M. Sotiriadou*, *T. Taghiyev*, *P. Thornton*, A. Torres Pereira, *A. Ugues*, *S. Vaag*, R. Vergili, B. Voehringer, *H. Weninger*, J. Wienen, D. Wrobel, *S. Yerolatsites*, ZZ REP CPL (*H. Carr*'ın yerine).

N.B.: Oylamaya katılan üyelerin isimleri italik olarak belirtilmiştir.

Komisyon sekreteri: S. Poirel.

sağladıkları bilgiler nedeniyle teşekkür etmek ister. Heyet aynı zamanda organizasyona ve ziyaretin sorunsuz geçmesine katkıda bulunan Avrupa Konseyindeki Estonya Büyükelçisine de teşekkür eder.

3. Kongre aşağıdaki hususları memnuniyetle kaydeder:

a. vatandaşların yerel kamu işlerine katılımına yönelik siyasi bir taahhüdü sergileyen "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel yönetimin faaliyetlerine katılma hakkına dair Ek Protokolü"nün 2011'de Estonya tarafından kabul edilmesi;

b. Devlet Bütçe Kanununun (bölüm 46 (2)-(4)) bütçe kalemleri konusunda devlet ve yerel yönetimler ve onların birlikleri arasındaki etkileşimi güçlendirmek üzere gözden geçirilmesi;

c. Estonya kurumlarının ülkenin bölgesel mimarisine ilişkin yerel ve devlet düzeyinde geniş kapsamlı bir reform sürecini başlatma inisiyatifleri.

4. Kongre aşağıdaki hususlarda kaygılarını belirtir:

a. yerel ve devlet makamları arasında açık bir yetki paylaşımının olmaması (Madde 4.2 ve 4.4);

b. yerel yönetimlere devredilen yetkilerin beraberinde yeterli mali kaynağın olmaması ve yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak devlet ödeneklerine ve transferlerine bağlı olması (Madde 9.2 -4);

c. yerel yönetimlerin, özellikle kırsal alanlarda kendi işlerini yapmaları için kısıtlı öz kaynak potansiyeline sahip olmaları, yerel yönetimlerin kendi vergi gelirlerinin düşük olması (Madde 9.3) ve yerel yönetimlerin finans sisteminin ne çeşitli ne de esnek olması (Madde 9.4);

d. yerel yönetimleri ilgilendiren meseleler hakkındaki istişarelerin uygulamada sistematik olmaması ve verilen sürenin Madde 4.6'da öngörüldüğü gibi uygun ve etkili bir danışma imkanı tanımayacak denli kısa olması;

e. mali eşitleme ve özel destek şemaları da dahil olmak üzere dağıtım yöntemlerinin açık olmamasının yanı sıra eşitleme fonunun yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını karşılamak için yetersiz olması (Madde 9.5).

5. Kongre, Bakanlar Komitesine Estonya makamlarını aşağıdaki hususları yerine getirmeye davet etmesini tavsiye eder :

a. zorunlu işlerin ve görevlerin yerel yönetim ve devlet arasındaki dağılımını düzenleyen mevzuatlarını netleştirmek ve azami miktarda yetkiyi yeterli finans imkanıyla birlikte yerel yönetime devretmek. Bu tür önlemler hükümetin, birleştirilmiş daha büyük yerel birimler aracılığıyla yerel demokrasiyi güçlendirme yaklaşımını tamamlayabilir;

b. devletin belli bir yetki alanı için taşıdığı işlevsel sorumluluğu, bu görevin yerine getirilme maliyetini karşılamak için mümkün olduğu kadar devletin mali sorumluluğuyla birleştirmek ve devletin çeşitli servislerinin reformunu sorumlulukların gizlice yerel yönetimlere devri haline getirmekten kaçınmak;

c. yerel yönetimlere daha fazla mali özerklik sağlamak için ulusal mevzuatı bölgesel reformu tamamlayacak doğrultuda değiştirmek ve yerel yönetimlerin mali gelir kaynakları sistemi ile yerel vergi sistemini geliştirmek ve yerel yönetimin devlet vergilerinden aldığı payı genişletmek suretiyle çeşitlendirmek;

d. Şartın Madde 4.6'sı uyarınca yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda onlarla makul süre sınırlaması konulmasını ve düzenli istişare yapılmasını sağlamak. İstişare uygulaması yerel yönetimlerin özellikle reform süreci ve yerel düzeydeki mali konular hakkındaki müzakereleri yakından takip etme ihtiyacına uyarlanmalıdır;

e. mali eşitleme fonuna yapılacak hibeleri artırmak, bu fonu dağıtma kriterlerini gözden geçirmek ve Estonya mali eşitleme sistemini iyileştirmek ve yerel düzeyde mali özerkliği güçlendirmek için yeni dikey ve yatay araçlar geliştirmek.

6. Kongre, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesini Estonya'da yerel demokrasiyle ilgili bu tavsiye kararını ve ekteki açıklayıcı notu bu üye devletle ilgili faaliyetlerinde göz önüne almaya davet eder.