

33. OTURUM

Rapor
CG33(2017)17prov
26 Eylül 2017

İtalya'da yerel ve bölgesel demokrasi

İzleme Komisyonu

Raportörler:¹ Jakob WIENEN, Hollanda (L, EPP/CCE)
Stewart DICKSON, Birleşik Krallık (R, ILDG)

Tavsiye kararı taslağı (oylama için).....2

Özet

Bu rapor, İtalya'nın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 1999'da onaylamasından sonra ülkeye yapılan üçüncü izleme ziyaretinin ardından yazılmıştır. Rapor, özerklik ilkesinin ulusal anayasa ile devlet organizasyonuna sağlam bir şekilde yerleştirildiğini memnuniyetle kaydeder. Rapor, ülkenin yerinden yönetimi teşvik etmek için sarf ettiği çabaları da onaylar. Ancak raportörler, başta iller olmak üzere, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının genellikle yetersiz olması ve kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren mali konularda etkili istişarelerin yapılmamasına ilişkin kaygılarını ifade ederler. Rapor, yerel yönetimlerin pratikte yeterince nitelikli eleman çalıştırmadıklarını vurgulamaktadır. Ayrıca illerin ve büyük şehirlerin temsilcileri doğrudan genel oylamayla seçilmemekte ve sorumluluklarını yerine getirmek için gerekli ücretleri almamaktadırlar. Son olarak özel bir statüsü olan bölgeler ile sıradan statüsü olan bölgelerin mali kaynakları arasında farklılıklar mevcuttur.

Kongre İtalyan makamlarını, yerel yönetimlerin yeterli mali kaynağa sahip olabilmeleri için bütçe kesintilerinin hesaplanması konusunu ve yerel yönetimlere getirilen mali kısıtlamaları istişareler yoluyla yeniden değerlendirmeye davet eder. Kongre, illerin ve büyük şehirlerin yetkilerinin, idari kurullarının doğrudan seçim yoluyla seçilmesini yeniden devreye sokmak, temsilcilerine yeterli ücreti vermek ve yerel insan kaynakları üzerindeki mevcut kısıtlamaları tekrar gözden geçirmek suretiyle açıklığa kavuşturulmasını tavsiye etmektedir. Son olarak Kongre, İtalyan makamlarının sıradan statüye sahip bölgelere daha fazla mali özerklik sağlamalarını tavsiye eder.

¹ 1 L: Yerel Yönetimler Meclisi / R: Bölgesel Yönetimler 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

TAVSİYE KARARI TASLAĞI²

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 ilişkin CM/Res(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 CM/Res(2015)9 sayılı Kongre ile ilgili Karar, Madde 2, Fıkra 3;

c. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Kuralları ve Usullerine ilişkin 409 (2016) sayılı Kongre Kararı, özellikle izleme prosedürlerini düzenlenmesine ilişkin XVII. Bölüm;

d. Kongrenin, izleme faaliyetlerinde Avrupa Konseyi Bölgesel Demokrasi için Başvuru Çerçevesini [MCL-16(2009)11] kullanmasını sağlayan 299 (2010) sayılı Kararı ve Bakanlar Komitesinin Kongrenin 282(2010) [CM/Cong(2011)Rec282 final], sayılı Tavsiye Kararına verdiği, üye devletlerin hükümetlerini politikalar ve reformlar konusunda yukardaki Başvuru Çerçevesini hesaba katmaya teşvik eden cevabı;

e. Kongrenin İtalya’da yerel ve bölgesel demokrasiye ilişkin 337 (2013) sayılı Tavsiye Kararı;

f. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İtalya’da uygulanmasına ilişkin 35 (1997) sayılı Tavsiye Kararı;

g. raportörler Jakob Wienen (Hollanda, EPP/CCE) ve Stewart Dickson (Birleşik Krallık, GILD/ILDG) tarafından 21-23 Mart 2017 tarihleri arasında İtalya’ya yapılan resmi ziyaretin ardından hazırlanan İtalya’da yerel ve bölgesel demokrasi hakkındaki açıklayıcı not.

2 27 Haziran 2017’de İzleme Komisyonu tarafından onaylanan ön tavsiye kararı taslağı.

Komisyon üyeleri:

L. Verbeek (Başkan), A. Aftanasova, H. Akgün, T. Akyurek (yedeğe üye: Y. Barakazi), M. Angelopoulos, D. Anicic, L. Ansala, P. Avaliani, G.A. Axelsson, D. Azarov, N. Barbu, G. Bardeli, V. Belikov, M. Belin, R. Biedron, A. Bogdanovic, E. Bohlin, Z. Broz (yedeğe üye: R. Zeman), M. Bui, X. Cadoret, V. Casian, M. Cavara, G. Chatzimarkos (yedeğe üye: P. Filippou), M. Cools, V. Crudu, H. Daems, S. Dickson, N. Dirginciene, A. Dismore, R. Dodd (yedeğe üye: L. Gillham), G. Doğanoglu, D. Eray, R. Fejstamer, M. Gauci, G. Geguzinskas, A. Georgescu, K. Germanova, L. Gidei, B. A. Gram, R. Grenga, N. Grozev, I. Hanzek, L. Harribey, Z. Hassay (yedeğe üye: A. Magyar), G.M. Helgesen, B. Hirs, J. Hlinka, B. Hordejuk, V. Hovhanissyan, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia (yedeğe üye: L. Kitesashvili), H. B. Johansen, A. Jozic, O. Kasuri, M. Kaufmann, B. Kerimoğlu, J-P. Klein, A. Knobova, B. Krnc, L. Kroon, C. Lammerskitten, A. Leadbetter (yedeğe üye: H. Carr), F. Lec, P. Mangin, K. Marchenko, T. Margaryan, G. Marsan, P. McGowan, S. Mitrovski, R. Mondorf, S. Mosharov, D. Narmania, R. O’Grady, D. Pantana, V. Pasqua, G. Pauk, S. Paunovic, Z. Pava, M-L. Penchard (yedeğe üye: J-P. Liouville), H. Pihlajasaari, V. Prokopiv, A. Pruszkowski, P. Pryhara, Rautava, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Rohr, V. Santarsiero, R. Schafer (yedeğe üye: A. Hartmann), S. Schumacher, L. Sfirloaga, A-M. Sotiriadou, Y. Svitlychna, T. Taghiyev, A. Tarnavski (yedeğe üye: G. Raileanu), P. Thornton, K. Tolkachev, I. Tomic, A. Torres Pereira, M. M. T. Türel, A. Ugues, S. Vaag, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy, L. Verbeek, R. Vergili, B. Voehringer, A. Vyras, H. Weninger, J. Wienen, D. Wrobel, L. Zaia, ZZ Rep CPL (UK).

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

Komisyon Sekreteri: S. Poirel.

2. Kongre aşağıdaki hususları kaydetmektedir:

- a. İtalya 5 Mayıs 1949'da Avrupa Konseyine üye oldu ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını (AKAS No 122, bundan böyle "Şart" olarak geçecek) 15 Ekim 1985'te imzalayıp, 11 Mayıs 1990'da hiçbir çekince koymadan onayladı. Şart İtalya'da 1 Eylül 1990'da yürürlüğe girdi;
- b. İtalya, Avrupa Yerel Topluluklar Veya Yönetimler Arasında Sınır ötesi İş birliği Çerçeve Sözleşmesini (AKAS No. 106) 29 Mart 1985'te onayladı. Taslak Sözleşme 30 Haziran 1985'te yürürlüğe girdi. Ülke, Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımına İlişkin Sözleşmeyi de 26 Mayıs 1994'te onayladı. Bu sözleşme 1 Mayıs 1997'de yürürlüğe girdi;
- c. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi İzleme Komisyonu yerel ve bölgesel demokrasi eş raportörleri Jakob Wienen (Hollanda, EPP/CCE) ve Stewart Dickson'ı (Birleşik Krallık, GILD/ILDG) İtalya'da yerel ve bölgesel demokrasi hakkında bir rapor hazırlayıp Kongreye sunmak üzere görevlendirdi;
- d. izleme ziyareti 21-23 Mart tarihleri arasında gerçekleşti. Kongre delegasyonu ziyaret sırasında devlet kurumlarının (Parlamento, Bakanlıklar, Sayıştay, Danıştay) temsilcileriyle ve yerel makamlarla (belediye başkanları ile il ve bölge başkanları) görüştü. Delegasyon, Kongredeki İtalyan heyeti temsilcileriyle ve yerel ve bölgesel yönetim birlikleriyle de görüştü. Ziyaretin ayrıntılı programı ekte verilmiştir;
- e. delegasyon Avrupa Konseyi İtalya Daimi Temsilciliğine, merkezi ve yerel düzeydeki İtalyan yetkililere, Kongredeki İtalyan delegasyonu sekreteryasına ve delegasyon ile görüşen uzmanlara ziyaret sırasında gösterdikleri değerli iş birliği için teşekkür eder.

3. Kongre aşağıdaki hususları memnuniyetle kaydetmektedir:

- a. İtalyan makamlarının yerinden yönetimi teşvik etmek için geçmiş yıllarda sarf ettikleri çabalar;
- b. özerk yerel yönetim ilkesinin anayasada tanınması.

4. Kongre aşağıdaki hususlarda kaygılarını belirtmektedir:

- a. yerel yönetimlerin, özellikle de illerin, bütçe kesintilerinin yanı sıra kendi gelirleri ve devlet transferlerindeki sert düşüş nedeniyle, görevlerini yerine getirmeleri için yeterli mali kaynaklarının olmaması (Madde 9, Fıkra 1 ve 2);
- b. bütçenin kabul edilmesi sırasında, özellikle de merkezi hükümet bütçe kesintilerine giderken, yerel yönetimlere danışılmaması (Madde 9, Fıkra 6);
- c. Aralık 2016'da Anayasa reformunun reddedilmesi sonucunda illerin gelecekteki durumunun belirsiz olması;
- d. kariyer beklentisinin olmaması, bütçe kesintileri ve son yıllarda yürürlükte olan, farklı birimleri etkileyecek şekilde yeni kadro işe almama uygulaması nedeniyle yerel yönetimlerin, sorumluluklarını yerine getirmek için gerekli nitelikli elemanları istihdam etme kapasitesinin azalması (Madde 6, Fıkra 2);
- e. illerin ve büyük şehirlerin seçilmiş temsilcilerinin görevlerini yerine getirmeleri için uygun biçimde ücretlendirilmemesi ya da tazmin edilmemesi; bu durum vatandaşların yerel politikaya katılımını da zayıflatabilir (Madde 7, Fıkra 2);
- f. il ve büyük şehirlerin idari kurullarının doğrudan genel oylama ile seçilmemesi (Madde 3, Fıkra 2);
- g. il başkanları ve büyük şehir belediye başkanlarının yürütme organlarına karşı sorumluluğunun kısıtlı olması (Madde 3, Fıkra 2);

- h.* sıradan statüsü olan bölgelerin mali durumlarının özel statüye sahip bölgelere göre zayıf olması;
- i.* bölgeler arasındaki mali kaynak farklarını gidermek üzere kullanılan mali eşitleme sisteminin etkisiz olması (Madde 9, Fıkra 5).
5. Kongre, yukarıda sayılan hususlar ışığında Bakanlar Komitesine İtalyan makamlarına aşağıdaki hususları yerine getirme çağrısı yapmasını tavsiye eder:
- a.* bütçe kesintilerini hesaplama kriterleri ve yöntemlerinin istişareler çerçevesinde yeniden gözden geçirilmesi ve yerel yönetimlere, özellikle de illere dayatılan mali kısıtlamaların, onların kaynaklarının sorumluluklarıyla doğru orantılı olmasını sağlayacak şekilde kaldırılması;
- b.* yerel yönetimlerin kendilerini doğrudan doğruya ilgilendirilen mali konularda, ulusal birlik temsilcileri aracılığıyla, hukuk ve uygulama alanında kendilerine etkin bir şekilde danışılmasının sağlanması;
- c.* illeri kademeli olarak küçültme ve iptal etme politikasının, onların yetkinliklerini yeniden düzenlemek ve bu yetkinlikleri yerine getirebilmeleri için gerekli mali kaynakları sağlamak suretiyle yeniden incelenmesi;
- d.* yerel insan kaynaklarına getirilen mevcut kısıtlamaların, yerel yönetimlerin sorumluluklarını düzgün bir şekilde yerine getirebilmeleri için gerekli yüksek nitelikli kadroları istihdam edebileceği şekilde gözden geçirilmesi;
- e.* il ve büyük şehir temsilcilerinin görevlerini yerine getirebilmeleri için adil ve uygun bir ücretlendirme sisteminin yerleştirilmesi;
- f.* illerin ve büyük şehirlerin idari kurulları için doğrudan seçim uygulamasının geri getirilmesi;
- g.* başkan/belediye başkanlarının siyasi hesap verme sorumluluğunu artırmak için, il/büyük şehir meclislerinde başkan/belediye başkanlarına karşı görevden alma ya da kınamaya yönelik bir oylama yapma olasılığının uygulamaya konulması;
- h.* “sıradan statüsü” olan bölgelerin, mali kural ve ilkelerinin, bu bölgelerin mali özerkliklerini güçlendirmek ve “kendi gelirlerinin” oranını artırmak üzere gözden geçirilmesi;
- i.* yerel dayanışma ilkesine dayanarak bölgelerin mali farklılıklarını gidermek için mevcut mali eşitleme sistemi formülünün gözden geçirilmesi;
- j.* Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerine Katılma Hakkına İlişkin Ek Protokolü (AKAS no: 207) imzalanması ve onaylanması.
6. Kongre, Bakanlar Komitesini İtalya’da yerel ve bölgesel demokrasiyle ilgili bu tavsiye kararını ve ekteki açıklayıcı notu bu üye devletle ilgili faaliyetlerinde göz önüne almaya davet etmektedir.