

# Bitmeyen Reform Senfonisi: Yunanistan'da Reformların Yerel Yönetimlere Etkisi

**Feriştah YILMAZ\***

**Öz:** Üniter bir devlet yapısına sahip olan Yunanistan'da merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde kontrol ve denetim etkisi yadsınamaz boyuttadır. Yunanistan'da merkezîyetçilik ön planda olmakla birlikte kamu yönetimi bürokratik bir yapıya sahiptir. Çalışma, Yunanistan'daki reformlarının yerel yönetimler üzerinde etkisinin güncel veriler ışığında değerlendirilmesini içermektedir. Ülkenin yerel yönetim birimlerinin tek tek açıklanmasından ziyade çalışma, ülkenin ekonomik, politik ve toplumsal sürecinden yola çıkarak reformlara giden süreci yerel yönetimler tarihi göz önünde bulundurarak ele almaktadır. Çalışmanın ulusal alan yazımındaki diğer çalışmalardan farklılaşan yönlerinden biri ülkenin yerel yönetim geleneğini tarihsel gelişmeler çerçevesinde ele alması iken bir diğer farklılaşan yönü literatürde Yunanistan'a dair çalışmalarda yerel yönetimleri en çok etkileyen iki reform arasındaki benzerlik ve farklılıklara yer verilmemiş olmasıdır. İlk bölümde ülkenin siyasi, toplumsal ve ekonomik koşulları göz önünde bulundurularak Yunanistan'ın yerel yönetim tarihi incelenmektedir. Bu bölümün alan yazımı yerel yönetim kanunlarına ancak Yunanca ulaşılabildiği için İngilizceye de çevrilen Anayasa maddelerinden ve ikincil kaynaklardan yola çıkılarak oluşturulmuştur. İkinci bölüm çalışmanın ana teması olan reformlar konusu üzerine eğilmektedir. Bu bölümde Yunan yerel yönetimlerini en çok etkileyen Kallikrates ve Kapodistrias reformlarına odaklanılmıştır. İki reformda birer kamu yönetimi reformu olup, kamu yönetimini yeniden düzenleyen bu reformlar yerel yönetimleri de yeniden düzenlemiştir. Reformlar genel anlamda Avrupa Birliği'nden gelen talepler ve ekonomik krizler sonrası mali konsolidasyonlarla ilgilenirken hem kamu yönetimini hem de yerel yönetimleri biçimlendirmiştir. Reformların yerel yönetimler üzerindeki etkilerini açıklayan son bölümde yerel yönetimlerin güncel durumu için uluslararası kuruluşların metinlerinden faydalanılmıştır. Reformlar yerel yönetimlerin teşkilat yapısını düzenleme noktasında birbirini tamamlayan bir önceki sürecin eksikliklerini gidermeye çalışsa da merkezi yönetimler karşısında yerel yönetimlerin güçlendirilmesini tam anlamıyla karşılayamamıştır. Reformlar halktan gelen taleplerden ziyade verimlilik ve etkinliğe odaklanmış, katılım boyutu göz ardı edilmiş ve yerel yönetimlere daha fazla sorumluluk verilirken yerel yönetimler göreviyle orantılı

---

\* Dr. Öğr. Üyesi Feriştah YILMAZ, Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, fyilmaz@bartin.edu.tr, Orcid No: 0000-0002-0444-0121.

Makale Geliş Tarihi: 25.01.2014  
Makale Kabul Tarihi:16.07.2024

bir bütçe ile donatılmamıştır. Bu durumun başlıca nedeni ise reformların çıkış noktasının ülkedeki yurttaşların artan talepleri ve ülke içindeki büyük sosyo-ekonomik değişiklikler yerine birliğe uyum, küreselleşme gibi uluslararası talepler ve koşullar olmasından kaynaklanmaktadır. Reform uygulamasında sadece Avrupa Birliği uyum sürecine odaklanması, halkın tam anlamıyla sürecin içine dâhil edilmemesi ve merkezi yönetimin gücünü yerel yönetimlerle paylaşmada isteksiz davranması ve merkeziyetçi yapının etkilerinin topyekûn aşılammaması nedeniyle Yunanistan idari ve mali yönden hedeflediği güçlü yerel yönetimlere ulaşamamıştır. Sonuçta Yunanistan'da hala yerel yönetimlere dair devam eden sorunlar bulunmaktadır ve bu süreç alan yazımının da desteklediği türden yeni bir reform beklentisini gündeme getirmektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Yunanistan, Yerel Yönetimler, Yerel Demokrasi, Yunanistan'da Reformlar.

### ***The Never-Ending Symphony of Reform: The Effect of Reforms on Local Governments in Greece***

**Abstract:** In the context of a unitary state structure, such as that observed in Greece, the influence exerted by the central government over local governments is unquestionable. Despite the prevalence of centralisation in Greek public administration, the sector is characterised by a pronounced bureaucratic structure. The study comprises an evaluation of the impact of the reforms in Greece on local governments, based on the most recent data. Rather than providing an exhaustive account of the various local government units in Greece, the study adopts a more holistic approach, analysing the process leading to the reforms based on the interwoven economic, political and social processes of the country, while also taking into account the historical development of local governments. One of the key distinctions of this study is its focus on the local government tradition within the context of broader historical developments. Additionally, the analysis elucidates the similarities and differences between the two most significant reforms that shaped local governments in Greece, a dimension that is notably absent in existing national literature on the subject. The initial section of the analysis examines the historical development of local government in Greece, with particular attention to the interplay between political, social, and economic conditions within the country. The content of this chapter is based on the original Greek text of the Constitution, which has been translated into English for the purposes of this study. The Greek text is the primary source, with secondary sources consulted for additional context. The second chapter is dedicated to an in-depth examination of the core topic of the study, namely reforms. The second section of the study is devoted to an analysis of the Kallikrates and Kapodistrias reforms, which had the most significant impact on local governments. Both reforms pertain to public administration and entailed a reorganization of public administration, which also extended to local governments. The reforms have had a significant impact on both public administration and local governments in general, while addressing the demands of the European Union and the need for fiscal consolidation in the wake of economic crises. Despite the reforms in Greece attempting to rectify the shortcomings of the preceding process, which were mutually reinforcing in terms of regulating the organisational structure of local governments, they were ultimately unsuccessful in fully empowering local governments vis-à-vis central governments. The reforms were primarily oriented towards enhancing efficiency and effectiveness, rather than

*addressing popular demands. The participation dimension was largely overlooked, and while local governments were entrusted with greater responsibility, they were not allocated a budget commensurate with their expanded mandate. This can be attributed to the fact that the impetus for the reforms was largely international in nature, driven by factors such as unionisation and globalisation. These considerations took precedence over the evolving demands of citizens and the significant socio-economic shifts occurring within the country. The implementation of reforms has not resulted in the establishment of robust local governments in Greece. This is due to the fact that the process was primarily focused on aligning with the European Union's harmonisation requirements, the public was not fully engaged in the process, the central government was reluctant to transfer authority to local governments, and the legacy of a centralised structure proved to be a significant obstacle. Consequently, the current situation in Greece demonstrates that the aforementioned issues remain unresolved. This process gives rise to the possibility of a new reform, which is supported by the existing literature.*

**Keywords:** *Greece, Local Governments, Local Democracy, The implementation of reforms in Greece.*

## Giriş

Yunanistan, Balkan yarımadasının güney kesiminde Avrupa kıtasının güney doğusunda yer alan kara topraklarının dışında iki yüzden fazla sayıda adaya sahip bir üniter devlettir (Stolarek, 2018: 114). 30 OECD ülkesi arasında kişi başına Gayri Safi Yurt içi Hasıla (GSYİH) içinde bölgesel eşitsizlik açısından dokuzuncu sırada yer alan Yunanistan'da Atina ve Selanik en kalabalık kentlerdir (OECD: 2018). Yunan parlamenter sistemi İngiliz Westminster modelini benimsemiştir. Westminster modelinde yerel yönetimlerin önemli işlevleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler merkezi yönetimden bağımsız olmaktan ziyade onun birer uzantısı gibi hareket etmektedir. Ulusal düzeyde başarının sağlanmasında yerel yönetimler anahtar role sahiptir. (Lijphart, 2014: 34).

Ülke 1821 yılına kadar iç işlerinde özerk dış işlerinde Osmanlı İmparatorluğu'na bağlıdır. 1821 yılında ülkede birbirine yardım eden, dayanışma gösteren, etnik gelenekleri ve özerk yönetimi sürdüren toplulukların tamamı güçlerini birleştirerek bağımsızlığını kazanmak için isyan başlatmıştır (Loughlin, 2001: 273). 1829 yılında Osmanlı İmparatorluğu'ndan bağımsızlığını kazanan Yunanistan 1832 yılında Londra Protokolü ile egemen ve bağımsız bir ülke olarak tanınmıştır. Ülkede Fransız tipi Napolyoncu<sup>1</sup> çizgide bir yönetim kurulmuştur (Loughlin, 2001: 271, Kalimeri, 2018: 66).

---

<sup>1</sup> Napolyoncu kavramı aynı zamanda Bonapartist kavramı ile aynı anlama gelmekle birlikte 19. yüzyıl Fransız devlet geleneğini ifade etmek için kullanılmaktadır. Napolyoncu devlet geleneği terimi devlete birlik ve bölünmezlik özellikleri atfetmek için kullanılmaktadır (Karahanoğulları, 2009:43).

Napolyoncu devlet geleneği ile merkezi yönetim, ekonomiyi ve toplumu yönlendirmekten büyük ölçüde sorumlu tutulmuştur (data.europa.eu, 2018: 412). 1936-1974 yılları arasında tamamen istikrarsız bir süreç yaşanan ülkede 1974 yılında krallık tamamen ortadan kaldırılmış parlamenter düzene geçilmiştir (Loughlin, 2001: 275)<sup>2</sup>.

Yunanistan'da yerel yönetimlerin tarihine ilişkin iki farklı bakış açısı söz konusudur. İlk yaklaşım yerel yönetimleri Antik Yunan medeniyetine kadar götürmektedir. *Kleisthenis'in deme* adı verilen belediye yönetimleriyle özerk yerel yönetimlerin yaratıldığı ve kesintisiz devam ettiği öne sürülmüştür. Öyle ki Ortaçağ'daki komün yönetimleri Antik Yunan'da oluşturulan özerk yerel yönetimlerin sonradan uyarlanmış bir benzeri olarak görülmüştür (Loughlin, 2001: 273). İkinci yaklaşım ise Osmanlı İmparatorluğundaki eyalet sistemiyle yakından ilgili olduğunu öne sürmüş, yerel eşrafın baskın olduğu fakat merkezin kontrolünde kalan bir taşra örgütlenmesinin etkili olduğu üzerinde durmuştur (Loughlin, 2001: 274). Yerel yönetimlerin hukuki bir zemine sahip olması ancak 1975 yılında yürürlüğe giren Yunan Anayasası ile mümkün olmuştur. Anayasanın 101. maddesi devletin yönetiminin ademi merkeziyetçilik ilkesine göre düzenleneceğini, 102. madde ise yerel işlerin sevk ve idaresinin birinci ve ikinci kademe mahalli idareler tarafından yürütüldüğünü ifade etmiştir (The Constitution Greece, 2019). Yerel işlerin tamamen yerel yönetimlere bırakılması hukuki bir zemine oturtulmuştur.

1980'li yıllara kadar yerel yönetimler merkezi yönetim için bir tehlike olarak görülmüştür ve yüksek oranda yozlaşmacı ve kayırmacı uygulamalar tarafından kontrol edilen merkeziyetçi bir devlet görünümüne sahip olmuştur (Kalimeri, 2018: 66). 1980 yıllara kadar merkeziyetçilik ulusal birlik anlamında kullanılırken, ademi merkeziyetçilik, karar verme arenasını vatandaşa yaklaştıran ve hükümetin hesap verebilirliğini artıran, demokratikleşmenin sözde bir aracı olarak görülmüştür (Tsekos ve Hlepas, 2019: 51). 1981'den 2010 yılına kadar reformlarla yapısal değişimlere uğrayan Yunanistan Avrupa'ya uyum çerçevesinde kamu yönetimini dönüştürmek, yerel demokrasiyi ve vatandaşların katılımını güçlendirmek, yerele dayalı kalkınma politikalarını geliştirmek için ademi merkezileşme sürecini üstlenmiştir (Kyvelou ve Marava, 2017: 231). 1980'lerin başından 2010 yılında büyük ölçekli mali krizin patlak vermesine kadar, ardışık yerelleşme reform uygulamaları söz konusu olmuştur. Daha sonra özellikle 80'li ve 90'lı yıllarda birbirini izleyen ademi merkeziyetçi reformlarla çeşitli alanlarda merkezi yönetimin elinde tuttuğu birçok sorumluluk yerel düzeye devredilmiştir. Küçük

<sup>2</sup> Güçler ayrılığı ilkesi kabul edilmiş, merkezi yönetim cumhurbaşkanı, başbakan ve meclisten oluşmuştur. Meclis tek katmanlı ve üç yüz üyeden oluşmaktadır. Başbakan bakanlar kurulunu ve başbakan yardımcılarını atamaktadır. Din özgürlüğü olmasına rağmen Ortodoks kilisesi özel bir statüye sahiptir ve devletle yakından bağlantılıdır. Hukuk sistemi Roma medeni hukukuna dayanmaktadır (Loughlin, 2001: 275).

işletmelerin ruhsatlandırılması ve kontrolleri, çevre koruma, spor, kültür, eğitim ve öğretim, istihdam sosyal hizmetler artık merkezi yönetim yerine yerel yönetimlere bırakılmıştır (Tsekos ve Hlepas, 2019: 51).

## Yunanistan'da Yerel Yönetimlerin Gelişimi

### Yerel Yönetimlerin İlk Dönemi

Ülkenin yerel yönetimin tarihi, Geç Orta Çağ'a kadar uzanan uzun bir geleneğe sahiptir. Ülkede 19. yüzyılın başlarında yarı demokratik bir seçim sistemiyle kendi temsilcisini seçen ve göreceli özerkliğe sahip komünler bulunmaktadır (Stolarek, 2018: 115). 19. yüzyılın başlarından itibaren komünler nüfus kaydı ve seçimlerin düzenlenmesi gibi devlete ait idari görevleri yürütmüştür (Hlepas, 2003: 226). Ülke Osmanlı İmparatorluğundan bağımsızlığını elde etmeden önce özerk komün ile ulus devlet fikrinin savunucuları arasında tartışmalar söz konusu olmuştur (Stolarek, 2018: 116). Yunanistan bağımsızlığını kazandıktan sonra Birinci Yunan Cumhuriyeti kurulmuştur. Cumhuriyetin başındaki Kapodistrias verimli bir kamu yönetimi oluşturabilmek için yerel politikacıların etkisini ve gücünü ortadan kaldırmaya çalışmış, yerel vergileri merkezi yönetimlere aktarmıştır (Stolarek, 2018: 116). Kapodistrias'ın suikastı ile on yıl hüküm süren Cumhuriyet yerini mutlak monarşiye bırakmıştır. Yunan krallığının etkili olduğu dönemde komünlerin yetkileri kısıtlanmış ve yerel yöneticiler kral tarafından atanmaya başlamıştır (Stolarek, 2018: 116).

1830-1843 yılları arasında hem mali anlamda yaşanan sıkıntılar<sup>3</sup> hem de Kapodistrias'ın ölümü sonrası siyasi karışıklıklar nedeniyle istikrarsız bir dönem söz konusu olmuştur. Büyük devletlere (İngiltere, Fransa ve Rusya) olan borçların katlanarak artması ve bu devletlerin karşısında bir yönetici kadro bulamaması nedeniyle bu devletler alacaklarına karşılık Yunanistan'dan Bavyera Prensi Otto'nun krallığının kabul edilmesini koşul olarak sunmuştur (Başak, 2021: 68-69). 1833 yılında eski kırsal komünler ortadan kaldırılmıştır. Aynı dönemde modern yasal statüye sahip büyük ve güçlü belediyelerin yasal statülerini düzenleyen kapsamlı bir bölgesel yapı kurulmuştur (Hlepas, 2010: 225). Meşruiyetin yürürlüğe girmesinin<sup>4</sup> ardından 1863 yılında I. Otto tahtan indirilmiş, nihayet demokratik meşruiyetin vazgeçilmez bir kaynağı olarak görülen modern yerel yönetimler kurulmuştur (Hlepas, 2010: 221-225). Bu

<sup>3</sup> Mali sıkıntı Yunan isyanı esnasında Londra'daki bankerlerden faizle alınan dış borçlardan kaynaklanmaktadır (Başak, 2021: 68).

<sup>4</sup> İsyanı katılan elitlerin tepkileri, modern ordu kurma girişimiyle alınan kredilerin ve borçların katlanarak artmasına karşı büyük devletlerin kredilerinin ödenmemesi ve Bavyeralı yöneticilerin kötü davranışlarına halkın tepkisi hem büyük devletlerin hem de işgalde yer alan modernleşme elitlerinin etkisiyle Anayasal monarşi Otto'ya kabul ettirilmiştir (Başak, 2021: 69-72).

süreci takiben yerel düzeyde seçimlerin yapılması kararlaştırılmıştır (Stolarek, 2018: 118).

1887-1927 döneminde Trikoupis ve Venizelos etkili olmaya başlamıştır. 1887 yılında Harilaos Trikoupis bir dizi reforma girişmiştir. İlk olarak ilçelerin kaldırılmasına dair çalışmalar yapmış daha sonra yerel yönetimlerin denetlenmesi ve merkezi yönetimin yerel düzeyde vergi toplama kapasitesini geliştirmesi için il yönetimlerini güçlendirmiştir (Stolarek, 2018: 118). Bağımsızlığın aracı ve demokratikleşmenin ilk adımı olarak İl Meclisleri kurulmuş fakat ömürleri 3 yıla sınırlı kalmıştır (Memişoğlu ve Okçu, 2013:611). Ülke *nomos* olarak adlandırılan illere bölünmüş ve merkezi devlet tarafından bir vali *nomarchis* atanmıştır (Hlepas, 2003: 223; Kalimeri, 2018: 66). Parlatonun yaklaşık yüzde 75'lik kısmı modernleşmenin önündeki en temel engelin yerel özerk yönetimlerden kaynaklandığı üzerinde durmuş ve yerel yönetimlerin küçük birimlere (kırsal topluluklara) bölünmesine karar verilmiştir (Hlepas, 2010: 225). 1912'de reformist liberal politikacılar ve Venizelos 58 sayılı kanunla belediyelerin ve toplulukların kurulmasına ilişkin bir yasa çıkarmıştır. Yasa ile kırsal ve belediye alanlarının yönetiminin farklı şekilde düzenlenmesi gerektiğine karar verilmiş, kentsel alanlar belediyeler ve komünler (kırsal) olarak bölünmüştür (Loughlin, 2001: 273). Sayıları 6000'i bulan komünlerin kapsadığı alan azaltılmış sayıları 30.000'i aşan çok sayıda köyde küçük yerel komünler oluşturulmuştur (Stolarek, 2018: 119). Belediye ve komünün yöneticileri ve karar alıcıları çoğunlukla halk tarafından seçilmiştir. (Loughlin, 2001: 273). İl Meclisleri yetki genişliğine bağlı merkezi yönetimin bir uzantısı olma durumunu devam ettirmiştir (Memişoğlu ve Okçu, 2013:611).

1912 yılında kentsel komünler *demoi* ve kırsal komünler *koinotitler* kurulmuş, bu birimler özerk olmasına rağmen sınırlı yetki ve yetersiz mali kaynaklarla donatıldıkları için tam anlamıyla güçlenememiştir (Kalimeri, 2018: 66). Fakat yerel halk yönetime yaklaşmış hatta halka kendi arasında gönüllü iş birliği kurma hakkı tanınmıştır (Stolarek, 2018: 119). Kırsal alandaki komünlerin önemli görevlerinin Fransız modelinden yola çıkılarak bundan böyle belediyeler arası işbirliği ile yerine getirilmesine karar verilmiştir (Hlepas, 2010: 225). Fakat girişimler istenilen sonuca ulaşamamıştır. Tek kademeli yönetimin parçalı yapısı nedeniyle kırsal belediyelerde çöp toplama, kanalizasyon, su temini ve sulama gibi ortak hizmetlerde istenilen memnuniyet sağlanamamıştır (Hlepas, 2003: 223). Aynı zamanda kentsel altyapının hızlı demografik ve ekonomik büyümeye ayak uyduramaması sonucu kentsel belediyelerin sorumluluğunda bulunan kamu hizmetlerinin (ilkokul eğitimi, yerel güvenlik, küçük işletmelerin denetimi, turizm, elektrik ve gaz vb.) yerine getirilmesi görevi yavaş yavaş merkezi yönetimlere geçmiştir. Savaşın sonra, tüm önemli yerel vergiler kademeli olarak merkezi yönetimlere aktarılmış, belediyelerin sorumlulukları birkaç temel göreve indirgenmiş ve yerel yönetimler katı merkezi düzenlemelerle belirlenmeye başlamıştır (Hlepas, 2003: 223). 1927 yılında yeni bir Anayasa yürürlüğe girmiştir (Stolarek, 2018: 119).

## Darbeler Döneminden 1990'lı Yıllara Kadar Yerel Yönetimler

1927-1974 yılları arasında ülkede istikrarsız hükümetler ve siyasi krizlerin damgasını vurduğu bir dönem söz konusu olmuş, 1936-1941 dönemi Joannis Metaxas askeri diktatörlüğü, 1941-1944 Hitler'in Yunanistan'ı işgali, 1944-1950 İç Savaş ve 1967-1974 Albaylar Cuntası etkili olmuştur (Stolarek, 2018: 119). Ülkeye, otoriter ve hiyerarşik merkeziyetçilik uygulaması yerleştirilmiştir (Kara ve Baykal, 2012: 145). Ulusal birliğin ön plana çıktığı bu dönemlerde yerel yönetimler tamamen ikinci plana atılmıştır. Cunta döneminde yerel yönetim sistemi reformlarını içeren her türlü girişim direniş faaliyeti olarak algılanmış ve bu nedenle yerel yönetimlerde durgunluk yaşanmıştır (Stolarek, 2018: 120). 1936'da Diktatörlüğün kurulmasından 1951 İç Savaşın sona ermesine kadar geçen dönemde bir daha belediye başkanları ve meclisler seçimle iş başına gelememiştir ve bu temsilciler 25 yıl boyunca merkezi iktidar tarafından atanmışlardır (Loughlin, 2001: 273). Aynı süreç 1967-1974 Cunta Rejimi döneminde de yaşanmış, diktatörlükten önceki son seçimler 5 Temmuz 1964'te, cuntanın düşüşünden sonraki ilk seçimler ise 30 Mart 1975'te yapılmıştır (Loughlin, 2001: 274). Yerel faaliyetler hükümet tarafından atanan bir vali *nomarchis* tarafından yönetilen ileri karakollar konumunda yer almakta ve tüm ülkeyi kapsayan iller *nomarchia* bulunmaktadır (Kalimeri, 2018: 66; Loughlin, 2001: 274). Fakat 1967-1974 yılları arasında cunta dönemine rağmen ülke hızlı bir şekilde sanayileşmiş ve kentleşmiştir (Hlepas, 2003: 221). Nüfusu 10.000'nin üzerinde toplulukların yoğunlaştığı kentsel alanlar oluşmuş (Stolarek, 2018: 120) ve toplam nüfusun %15'inden fazlası büyük şehirlere taşınmıştır (Hlepas, 2003: 221).

Cunta rejiminin sona ermesiyle ülke görece hızlı bir şekilde ayağa kalkmış, darbe süresince etkili olan otoriter yönetim yerini yavaş yavaş radikal görüşlere bırakmıştır. (Hlepas, 2010: 225). Sosyalistler arasında "demokrasinin üç direğinden" birinin parlamento ve sendikalizmin yanında yerel yönetimler olduğu ifade edilmiştir (Hlepas ve Getimis, 2011: 519). 1980'lerin ortasında yerel yönetimleri iki önemli olay etkilemiştir. Biri halk katılımına önem veren sosyalist parti iktidarının kurulması iken diğeri Yunanistan'ın 1981 yılında Avrupa Topluluğu<sup>5</sup>'na katılması olmuştur (Kyvelou ve Marava, 2017: 300). Halkın güvenini kazanmak, devletin yükünü hafifletmek ve refaha dair kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için sosyalist hükümetler ilk kez reform girişiminde bulunmuştur (Hlepas, 2003: 224). 1981 yılında Sosyalist Parti'nin başarısı ve Avrupa Topluluğu'na katılım demokrasiyi istikrara kavuşturmuş Panhelenik Sosyalist Hareket (PASOK) iktidara geçmiştir. PASOK iktidarı

<sup>5</sup> 1965 yılında Birleşme Anlaşması ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu tek bir Konsey ve tek bir Komisyon oluşturarak, Avrupa Toplulukları adı almıştır. 1980'lerde topluluk genişlemeye başlamıştır. 1993 yılında Maastricht Antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle Avrupa Birliği olarak anılagelmiştir. (Avrupa Birliği'nin Tarihçesi, 2022).

sonrası yeni katılım biçimlerini tanıtmış, yerel sorumluluk ve kaynakların yerelleştirilmesini, belediye işletmeleri kurulmasını, yerel yönetimlerin yerel kalkınmayı desteklemeye ve daha geniş bir sosyal hizmetler yelpazesi sunmasını teşvik etmiştir (Hlepas ve Getimis, 2011: 519). Bu dönemde yerel yönetimlere dair iki kanun (1982 yılında 1270 sayılı kanun ile 1984 yılında 1416 sayılı kanun) yürürlüğe girmiştir. Belediyelere ve komünlere mali özerklik verilmiş katılım kültürünün bulunmadığı yerel meclislerin oluşturulması yasal bir zemine kavuşturulmuştur (Kyvelou ve Marava, 2017: 300).

1980'lerin başında reformla yerel yönetimlere sosyal hizmetler sağlama (sportif ve kültürel faaliyetleri teşvik), çevrenin korunması, kentsel gelişim, imar izinlerinin verilmesi ve yerel işletmelerin denetimi görevleri verilmiştir (Hlepas, 2003: 224). Kent içi ulaşım, kreş ve okulların bakım hizmeti dâhil birçok hizmet, merkezi yönetimden yerel yönetime aktarılmıştır. 1982 yılında sendikalar, belediyeler, ticaret odaları ve işverenlerden oluşan dolaylı olarak seçilmiş il konseyleri *nomarchiako symvoulío* kurulmuştur (Hlepas ve Getimis, 2011: 520). 12 yıl sonra illerin belediyeleştirme adımının ilk adımı olarak görebileceğimiz il konseyleri farklı sektörler ve kamu ve özel düzeyde faaliyetleri ile kalkınma planlamasının önemli bir unsuru haline gelmiştir (Hlepas ve Getimis, 2011: 520). Avrupa Topluluğu'na katılımı beraber bölgeselleşme politikası ademi merkezîyetçiliği önemli bir şekilde etkilemiş 1986 yılında yürürlüğe giren 1622 sayılı kanunla beraber yerel ve bölgesel kalkınma için demokratikleşme programı ortaya konulmuştur (Kyvelou ve Marava, 2017: 300). Bölge yönetiminin yürürlüğe girdiği bu kanunla 13 ekonomi bölgesi oluşturulmuş, her bölgenin yönetiminde hükümeti temsil eden bir bölge valisi görevlendirilmiş ve kendisine yardım etmesi için demokratik planlamadan sorumlu ve yerel yönetim temsilcilerinden oluşan bir bölgesel konseyin kurulmasına karar verilmiştir (Loughlin, 2001: 276). Bölge yönetiminin başında Genel Sekreter bulunmaktadır. Genel Sekreter doğrudan seçim yerine İşçileri Bakanının aday olarak göstermesi ve Bakanlar Kurulu'nun atamasıyla iş başına gelmektedir (Stolarek, 2018: 121). Yunanistan'ın bölgeselleşmeye dair ilk çalışması 1980'de Avrupa Topluluğu'na katılmadan önce bölgesel kalkınma planı hazırlığıdır. 1982'de Avrupa Topluluğundan ekonomik özellikleri için özel bir statü isteyen Yunanistan'a sübdiyariye ve işbirliği sağlayacak Bütüncül Akdeniz Programları *Integrated Mediterranean Programmes* doğrultusunda bölgesel birimlerin oluşturulması gerekli görülmüştür. Bu doğrultuda 1987 yılında altı coğrafi bölgeye bölünen Yunanistan 13 idari bölgeye<sup>6</sup> *Dioikitiki Perifereia* ve 51 il yönetimine *Nomós*

---

<sup>6</sup>Bölge yönetimi Bölge Genel Sekreteri ve Bölge Meclisinden oluşmaktadır. Bölgesel konsey valiler, belediyelerin yerel birliklerini temsil eden belediye başkanları ve işveren federasyonları, ticaret odaları ve sendika temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu yönetim biriminin meclisi esas olarak demokratik planlamadan sorumlu tutulmuş ve üyelerinin çoğu yerel yönetimlerden gelmiştir (Loughlin, 2001: 277). Konseyi doğrudan demokratik bir meşruluğu bulunmamaktadır (Hlepas, 2003: 226). Siyasal açıdan zayıf



ayrılmıştır (Loughlin, 2001: 276).<sup>7</sup> 1987 yılında kurulan bu birimler ilk dönemde merkezi yönetimin güdümünde kalmış, özerk olmayan bu yönetimler merkezi yönetimin planlama ve yatırım sürecini uygulama konularıyla doğrudan bağlantılı bir şekilde oluşturulmuşlardır (Stolarek, 2018: 121). Bölgeler, Yunanistan'ın Avrupa yapısal fonlarından yararlanabilmesi için bölgesel kalkınmayı koordine etmek üzere kurulmuş fakat kendilerine ait bir bütçe ve personel tahsis edilmediği için geniş yetkilerden yoksun kalmıştır (Kalimeri, 2018: 67). Aynı kanunla il danışma meclisi üyelerinin %75'inin doğrudan seçilmesi ve %15'nin çıkar grupları tarafından seçilmesi kararı verilse de 1989 yılında muhafazakâr Yeni Demokrasi partisinin iktidara gelmesiyle yasa uygulanmamış, merkeziyetçiliğe geri dönmüştür (Loughlin, 2001: 278).

Katılımda gelişmelerin yaşandığı bu süreçte büyük kentlerde mahalle ya da şube düzeyinde meclisler oluşturulmuştur (Hlepas, 2003: 236; Hlepas ve Getimis, 2011: 519). Mahalle meclisleri Atina, Pire ve Selanik'te oluşturulurken, daha küçük kasabalarda belediye meclisleri ve topluluk meclisleri için seçim düzenlemeye karar verilmiştir (Loughlin, 2001: 279). Nüfusu 10.000'den az çoğu küçük belediyelerde belediye başkanlarının ciddi yerel sorunları tartışabileceği yerel halk meclisleri oluşturulmuştur. Yılda bir kez mayıs ayında toplanan bu meclislerde belediye başkanı önceki ayın çalışmaları hakkında rapor vermekle birlikte bazı durumlarda referanduma gidebilmiştir (Hlepas, 2010: 227). Oluşturulan halk meclisleri ve mahalle meclisleri tamamen tavsiye niteliğine sahip olmuş, kendi kaynakları olmamasına rağmen karar alma süreçlerine tabandan katılımı teşvik etme amacı taşımıştır (Loughlin, 2001: 279). Yerel halkın imar, kentsel gelişim, çevresel konularda bilgi edinme ve itiraz etme hakkı özel yasalarla yasal zemine ulaşmış, belediye başkanları geniş vatandaş katılımını içeren ve yerel kalkınmayı hayata geçiren kapsayıcı yerel politikaları gündemlerine almıştır. Öyle ki vatandaşların katılımı, yerel yönetim reform gündeminin en önemli konularından biri haline gelmiştir (Hlepas, 2003: 236). Fakat meclisler sadece parti üyeleri ve örgütlü azınlıklar için bir foruma dönüşmüş sonuçta çoğu vatandaş bu meclislerden uzak durmuş ve kentsel gelişme ve planlama konusunda bireycilik aşılamamıştır (Hlepas, 2010: 227-228; Loughlin, 2001: 279). Devletin temsilcisi konumunda olan Genel Sekreterin<sup>8</sup> (Memişoğlu ve Okçu, 2013: 618) atamayla işbaşına

---

olan bölge yönetimleri devlet yönetiminde çoğu yerel birimi bir araya getirmekle birlikte "Bölgesel Kalkınma Fonları"nı yönetmektedirler. Genel Sekreterlik polis, liman ve itfaiye teşkilatlarını denetler, merkezi olmayan idari personelin faaliyetlerini koordine eder, denetler ve kontrol eder ve yerinden yönetim makamlarının yetki alanına giren ve bakanlıklar, bölge ve belediyeler tarafından denetlenmeyen kamu kurumlarını denetler (Council of Europe, 2012: 19).

<sup>7</sup> Bu dönemde bölge ve il dışında, 457 kentsel komün *dimos* ve 5.318 kırsal komün *koinotitler* olmak üzere toplam 5.775 komün bulunmaktaydı (Stolarek, 2018: 120-121).

<sup>8</sup>Avrupa Birliği bölge politikasına uyum sağlayarak ulusal ve bölgesel kalkınma anlamında önemli kazanım sağlayacak, yeni yerel yönetimlerin mali kaynakları ve

geçmesi, personel alımındaki parti kayırmacılığı nedeniyle bölgeler parti üyelerine yeni bir takım mevkiler yaratmanın ötesine geçememiştir (Kyvelou ve Marava, 2017: 300). Aynı zamanda belediyelerin görevleriyle orantılı gelire sahip olmamaları nedeniyle merkezi yönetimlere olan bağımlılıkları devam etmiştir (Hlepas, 2010: 227).

1989 yılında belediyelerin mali yapısı reforma konu olmuştur. Merkez yönetime olan bağımlılığı azaltmak amacıyla devlet hibelerinin çoğu kaldırılmış yerine vergilerin (gelir vergisinin %20'si, trafik vergisinin %50'si gibi) objektif kıstaslara göre (nüfus gibi) belediyeler arasında adaletli dağıtılmasına karar verilmiştir (Hlepas, 2003: 224). Belediyeler arası işbirliği ve uluslararası işbirlikleri için belediyelerin takdir yetkileri arttırılmıştır (Hlepas, 2003: 225). Fakat kamu yönetimi parti kadrolarının gayri resmi denetimi altına alınmış ve "bürokratik kayırmacılık" kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir (Hlepas, 2010: 226, Hlepas, 2003: 222).

Yerel yönetimler açısından bakıldığında ise ademi merkezleşme ideolojisinin sosyalist partide etkili olması belediyelerin hizmet sorumlulukları ve harcamalarını arttırmış, belediyelerin partiyle bütünleşmeleri belediye personelinin merkezden atanmasını da beraberinde getirmiştir. Bu süreç yerel yönetimler üzerinde belirsizliklere neden olmuştur. İlk dönemde halk tarafından güven duyulan yerel yönetimler ilerleyen süreçte artan yolsuzluklar nedeniyle hayal kırıklığı neden olmuştur (Hlepas, 2010: 226).

Avrupa Topluluğu'na uyum sürecinde kamu harcamalarını azaltmak ve yerel düzeyde yeni yönetim uygulamaları ortaya kurmak amacıyla çoğu ülkenin harekete geçtiği dönemde Yunanistan sadece Avrupa fonlarına sahip olabilmek için hareket etmiş, yerelleşme sürecini yakalayamamıştır (Kalimeri, 2018: 67).

## **1990'lı Yıllardan İlk Reform Sürecine Kadar Olan Dönemde Yerel Yönetimler**

Ademi merkezîyetçilik, 1970'li yıllardaki ekonomik krizinden sonra devletin yeniden inşası için baskın strateji olarak geliştirilmeye başlanmıştır (Ioannidis, 2015: 4). 1980'li yıllar boyunca sosyalist partinin belediyelerin birleştirilmesine dair tereddütleri söz konusu olmuştur. (Hlepas, 2010: 231). 1984 yılında yerel yönetimlerin hizmetlerini yerine getirebilmesi için gönüllü işbirliği yolu seçilmiştir (Loughlin, 2001: 279). Fakat birçok küçük belediyenin işbirliğine yanaşmaması (sadece %10'luk kesimin gönüllü olması) ve belediyeler arası

---

nitelikli personelini arttıracak, belediyelerin çok daha geniş bir faaliyet yelpazesi üstlenecek bölge yönetimleri merkezi hükümeti temsil etmektedir. Bölgelerin yönetimi bölge politikalarını uygulama ve uyarlamaktan sorumlu olan Bölge Genel Sekreterine aittir. Yerel makamları denetleyen ve kalkınma planlamasından sorumlu olan ve birçok danışma yetkisine sahip olan Bölge Genel Sekreteri aynı zamanda bölge konseyinin başkanıdır (Hlepas, 2003: 226).

gönüllü işbirliklerinin kırsal belediyelerin sorunlarını çözüme ulaştıracak personele sahip olmaması nedeniyle istenilen başarıya ulaşılmamıştır (Hlepas, 2010: 231; Hlepas ve Getimis, 2011: 521). Mevcut küçük belediyelerde gönüllü işbirliğinin yerini zorunlu birleşmelerin alması gerektiği üzerinde durulmaya başlanmıştır (Loughlin, 2001: 280). 1994 yılına kadar, hem kentsel hem de kırsal alanlardaki yerel faaliyetlerden sorumlu tek kurum belediyeler olmasına rağmen görevleriyle orantılı mali kaynaklara sahip olmaları söz konusu olmamıştır (Kalimeri, 2018: 67).

Sosyalist parti merkezîyetçi gücün kırılması için ikinci bir yerel yönetim kademesinin oluşturulması ve valilik kurumunun belediyeleştirilmesine dair girişimlerde bulunmuştur. Girişimler hem 1986 hem de 1990 yıllarında parlamento tarafından reddedilmiştir. 1989 seçimlerinde sol partilerinde içinde bulunduğu koalisyon hükümetinden altı ay sonra erken seçime gidilmiş, iktidarın muhafazakâr partiye geçmesiyle süreç rafa kaldırılmıştır (Hlepas, 2010: 228). 1990'lı yıllara kadar ülkenin tek kademeli parçalı yönetim sistemi nedeniyle kırsal belediyelerde hizmet sorunu yaşanmış küçük belediyeler kendilerine yüklenen sorumlulukları yerine getirememiştir (Hlepas, 2010: 230-231). Demografik değişiklikler, coğrafi hareketlilik ve kentsel çekim, kırsal nüfusunun azalmasına neden olmuştur. Kırsal nüfusun birleştirilmesine dair politikalar 1940'lı yıllarda gündeme girmiş fakat parlamento seçimlerini etkileyecek bu girişimler yerel tepkiler dolayısıyla geri plana atılmıştır. Sıkıyönetim döneminde (1967-1974) dahi merkez küçük belediyelerin birleştirilmesine dair girişimler bulunmamış fakat 1970'li yılların sonlarına doğru büyükşehirlerde yeni yerleşim yerleri ortaya çıkmış ve bu yerleşim yerlerine gerekli hizmet sağlanamamış süreç gayrimenkul spekülasyonuna neden olmuştur (Hlepas, 2010: 231).

1993 seçimlerinden sonra PASOK'un yeniden iktidara gelmesiyle, ademi merkezîyetçilik yeniden ele alınmıştır (Loughlin, 2001: 278). Vatandaşların yerel yönetimi yükselen kurumlar, siyasi ve sosyal eylemler için arenalar olarak görmesiyle merkezîyetçilik sorgulanmaya başlamıştır (Hlepas, 2003: 228). 1994 yılında 2218 sayılı kanunla beraber 160 yıllık geleneğe sahip valilik kurumu muhafazakâr partinin karşı çıkmasına rağmen ikinci kademe bir yerel yönetim birimine dönüştürülmüş "İl Yerel Yönetimleri" adını almıştır. 54 il yönetimi ikinci kademe özerk yerel yönetim haline gelmiştir (Kyvelou ve Marava, 2017:300). 1833'ten beri devlet idaresi birimleri olarak hareket eden valilikler bir bütün olarak belediyeleştirilmiş, valiler ve il meclisleri 1994 yılında doğrudan seçime gitmiş (Loughlin, 2001: 278), valiliklerinin fonları, personeli ve sorumluluklarının çoğu, 50 İl Yerel Yönetimine *Prefectural Self-Governments* devredilmiştir. Valiliğin yerel talepleri karşılayamaması bu sürece etki etmiş 1.500'den fazla il meclisi üyesi ve valinin doğrudan seçimle iş başına gelmesi kararlaştırılmıştır (Hlepas, 2010: 228; Hlepas ve Getimis, 2011: 520). 1994 yılında sadece eyaletler bölgesel otoritelere dönüştürülmekle kalmamış

atanmış valiler tarafından kullanılan tüm yetkiler seçilmiş meclislere ve yöneticilere aktarılmıştır (Kalimeri, 2018: 67; Loughlin, 2001: 278 ).

İl yerel yönetimleri kuruluşunda personel, merkez- yerel ilişkisi ve seçilmiş vali sorunlarıyla yüz yüze gelmiştir. Çalışanlarının seçilmişlere güvenmemesi ve maaş ve kariyere ilişkin sıkıntıların oluşabileceğine dair düşünceler söz konusu olmuştur (Hlepas ve Getimis, 2011: 523). Yeni bir yerel rakibin ortaya çıkması parlamenterleri huzursuz etmiş kendi bölgelerinde seçimle gelen bir valinin olmasının güçlerini kırabileceği düşünülmüştür. Yerel güçlerin merkezi hiyerarşiyi bozabileceğine dair endişeler yer almıştır (Hlepas, 2010: 229). Örneğin bazı davalarda mahkemeler fiziksel planlama ve öğretmenlerin atanması gibi devlet sorumluluklarının yerel yönetime devredilemeyeceğine karar vermiştir (Hlepas, 2003: 230; Hlepas ve Getimis, 2011: 521). Sonuçta il yerel yönetimleri rasyonel bir bölgesel yapılanma sürecine girmek yerine eski illerin coğrafi bölümlerini devralmak durumunda kalmıştır. Yerel kaynakları, nüfus büyüklüğü ve yoğunluğu benzer özellikler taşımayan birbirlerinden tamamen farklı il yerel yönetimleri oluşturulmuştur (Hlepas, 2010: 229).

İl yönetimlerinin gelirlerinin büyük çoğunluğu devlet hibelerinden karşılanmış ve illere dair kararların büyük kısmı merkezi yönetim tarafından alınmıştır (Hlepas ve Getimis, 2011: 521). Sosyalist parti işlevsel ve katılımcı reformları hızla desteklemesine rağmen siyasi coğrafyayı değiştirecek ve parti ve güç dengelerini ciddi şekilde etkileyecek bölgesel reformlara tereddütle yaklaşmıştır (Hlepas ve Getimis, 2011: 520). Merkez güdümünde kalan il yerel yönetimleri aynı zamanda yerel yöneticilerin kayırmacı politikaları nedeniyle istenilen başarıyı yakalayamamıştır. Sosyalist partinin desteklediği adayların il seçimlerini kazanmasıyla parti yetkilileri siyasal sistemde yeni pozisyonlar kazanmıştır (Kyvelou ve Marava, 2017: 300). Sorumluluk ve hizmetlerin yerelleştirilmesi, vatandaşlara yakınlığı ve siyasi hesap verebilirliğin artırmasına gibi olumlu gelişmeler söz konusu olsa da bürokratik yapının ortadan kaldırılamaması, katılımcı mekanizmaların belirli grupların elinde toplanması ve yerel yönetimlerin lider merkezli hiyerarşik örgütler haline gelmeleri (Hlepas ve Getimis, 2011: 522-523) nedeniyle yerel yönetimler merkez karşısında güç elde edememiştir. Bölgesel politikalarda hem bölge yönetimi hem de il yönetimleri arasındaki görev ve yetki karmaşasından kaynaklı tartışmalar görülmeye başlanmıştır (Kyvelou ve Marava, 2017: 300).

## Yunanistan'da Reformlar

### İlk Reform Süreci: Kapodistriyas Programı

1990'lı yıllarda hâkim olan Avrupalılaştırma, mali sıkıntılar ve küreselleşme sonucu bir reform gündeme gelmiştir (Hlepas ve Getimis, 2011: 524; Kyvelou ve Marava, 2017: 301). 1997 yılında 2539 sayılı Kapodistriyas Programının

yürürlüğe girmesiyle bu reform yerel yönetimler üzerinde de etkili olmaya başlamıştır. Reform, yerel yönetimlerin sayısını azaltmayı, daha donanımlı ve güçlü belediyeler oluşturmayı, yerel kalkınmayı teşvik etmeyi ve kırsal alanda modern tarzda sosyal hizmetler sağlamayı amaçlamıştır (Kalimeri, 2018: 68; Getimis ve Hlepas, 2010: 205). Aynı zamanda bu reform hem belediyeler için birleştirme uygulamasını hem de 1997-2001 yılları arasında ulusal ve bölgesel bir kalkınma ve çalışma programını kapsamıştır (Getimis ve Hlepas, 2010: 205). Muhalefet partileri birleşmeler sonrası belediye statüsünü kaybeden küçük kırsal alanların daha fazla ihmal edileceği, bu kırsal alanlarda nüfusun azalacağı ve yerel kimliğe dair sıkıntıların oluşabileceğine dair eleştiride bulunmuştur (Hlepas, 2010: 232-235). Aynı reformun önceliği verimlilik, amacı ise Avrupa Birliği fonlarından daha fazla fayda sağlamak, yerel halka daha geniş sosyal hizmetler sunmak ve yerel girişimcilik ve yenilik için daha rekabetçi bir ortam yaratmak olduğu (Hlepas, 2010: 237) için belediye başkanlarınca desteklenmiştir (Hlepas, 2010: 232-235).

Yerel yönetimlerin büyüklüğünü ve dolayısıyla kapasitesini artırarak düşük verimliliğiyle başa çıkabileceği üzerinde duran reform ilk kez birleştirme uygulamalarını gündeme getirmiştir (Kyvelou ve Marava, 2017: 301). Birleştirme kararı kanunun öngördüğü Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yerine parlamentonun aldığı kararla yasallaşmıştır (Hlepas, 2010: 233). 2539 sayılı kanunla beraber yeni belediyelerin adları ve sınırları belirlenmiştir. Toplam belediye sayısı %80 oranında azaltılmış, belediyelerin ortalama nüfusu yaklaşık 1.600'den 11.000'in üzerine çıkartılırken, her bir ildeki ortalama belediye sayısı kabaca 115 rakamından 20 rakamından biraz daha fazlaya düşmüştür (Hlepas, 2010: 233). Komün sayısı, 133'ü kırsal komün 900'ü kentsel komün olacak şekilde toplam komün sayısı 5.775'ten 1.033'e düşürülmüştür (Stolarek, 2018: 122). Reformla yerel yönetimlerin iki bağımsız yetki düzeyinden oluşmasına karar verilmiştir. İlk düzey tam idari özerkliğe sahip olan 900 belediye ve 134 topluluktan oluşurken, ikinci düzey ise üçü ilin üzerinde büyük coğrafyaya sahip (Atina-Pire-Selanik) yerinden yönetimlerinin yanında toplam 50 ilden oluşmuştur (Kalimeri, 2018: 68). Atina-Pire ve Selanik şehirlerinde ve Attika'da, tek tip bir metropoliten yönetim sistemi oluşturulduğundan, herhangi bir değişiklik olmamıştır (Loughlin, 2001: 280). Reformla beraber personel ve mali açıdan belediye kaynakları arttırılmış, verimlilik ve etkililiğe önemli ölçüde ulaşılmıştır (Hlepas ve Getimis, 2011: 525).

Reformun devamında birleştirilen belediyelerin yerel yönetimin çeşitli ek sorumlulukla karşılaşmasına istinaden gönüllülük esaslı, yerel birliklerinin *sympoliteia* kurulmasına dair yeni bir yasa yürürlüğe konulmuştur (Hlepas, 2010: 233-234). Yerine getirilebilmesi zor olan güvenlik, lojistik ve bayındırlık işleri gibi görevler için tek veya çok amaçlı yerel birliklerinin *sympoliteia*'ların kurulması kararlaştırılmıştır (Hlepas, 2003: 232). Belediyeler arası işbirliğinin çoğunluğa sahip yeni belediyeler tarafından kullanılmaması, başarılı belediyeler arasında işbirliğinin olmaması ve merkezi yönetimin gerekli mali ve uzman

yardımını sağlamaması nedeniyle birlikler kendilerinden beklenen amaca ulaşamamıştır (Getimis ve Hlepas, 2010: 206). Çoğu belediyelerin kaynaklarını paylaşmaya istekli olmaması ve yolsuzluk ve kötü yönetimin artmasıyla beraber bu birimler merkezi yönetimin kontrolü altına alınmıştır (Hlepas ve Getimis, 2011: 527). Yerel yönetimler aracılığıyla görülmesi gereken çoğu hizmet (planlama, yerel hastaneler, okul gibi) merkezi yönetim tarafından gördürülmüştür.

Reform yerel yönetim sisteminde bazı değişiklikler getirse de, gücün ademi merkezileştirilmesi ve yerel kurumların güçlendirilmesi süreci tamamlanamamıştır ve yeni il yerel yönetimlerinin mali konuda merkezi yönetime bağımlılıkları devam etmiştir (Kalimeri, 2018: 68- 69). Yerel yönetimler mali kaynak ve teknik altyapı yönünden desteklenmemiştir (Kyvelou ve Marava, 2017: 301). Yerel düzeyde komünlerin sayısının azaltılması dışında, bölgelerin yerelleştirilmesine yönelik hiçbir önlem alınmamış (Stolarek, 2018: 122), katı hiyerarşik yapının devam etmesi (Hlepas ve Getimis, 2011: 527-528) nedeniyle amaçlanan hedefe ulaşamamıştır. 1994 yılından itibaren illerin yetki genişliğine dayalı tüm görevleri bölge yönetimine geçse de (Memişoğlu ve Okçu, 2013: 617) bölgesel düzeydeki İl Yerel Yönetimleri ve Bölgesel yönetimler bu reformla birleştirilmemiştir (Kyvelou ve Marava, 2017: 301). 1994'ten beri devam eden bölgesel tartışmalara çözüm sunulamamış, bölgesel politikalarda çift seslilik devam etmiştir. Reformla kırsal alanlar sosyal hizmetlerin ve altyapı hizmetlerinin sunulmasını kolaylaştıran personele kavuşmuş fakat belediyeler arası işbirliği geleneğinin olmaması, sınır konusuna dair bulanıklar ve merkezi yönetimden gerekli mali ve bilgi yardımını sağlayamaması sonucu kentsel alanlar ve birleştirilmiş alanlar takdir yetkisinden ve kaynaklardan yoksun kalmışlardır (Hlepas, 2010: 234). Yerel katılıma dair yenilikçi düzenlemeler getirilse de yerel toplulukla ilgili konularda en önemli kararların hala başkent Atina'da ya da bölgesel düzeyde alınması nedeniyle katılımcı mekanizmalar da anlamsız hale gelmiştir (Hlepas, 2003: 237-238).

2000'li yıllara gelindiğinde yerelin kalkınması ve yerel yönetimin etkinliğinin ve şeffaflığının artırılması önemli hale gelmeye başlamıştır (Kyvelou ve Marava, 2017: 301). 2004 yılında liberal muhafazakâr Yeni Demokrasi partisinin seçimleri kazanmasını takiben 2006 yılında 3463 sayılı belediye kanunu kabul edilmiştir. Yeni Kamu Yönetiminin tanıtılmaya başlandığı bu dönemde yerel yönetimlerin piyasa mekanizması ve tekniklerine odaklanmasının gerekliliği, özel sektörle sözleşme yapma ve kamu-özel ortaklıklarını teşvik etme konuları muhafazakâr parti tarafından ön plana çıkarılmıştır (Kyvelou ve Marava, 2017: 301). 2007'deki ikinci seçim zaferinden sonra Yeni Demokrasi partisi Avrupa Birliği'nin (AB) Lizbon Stratejisi'nin ve Avrupa bölgesel politikasının (2007–2013) gerekliliklerinin yerine getirilmesi için yeni bir reform süreci başlatmış fakat Kapodistrias II adıyla anılan bu reform parlamentoda çoğunluk sağlanamadığı için rafa kaldırılmıştır (Kyvelou ve Marava, 2017: 302). 2004 ve 2007 yıllarında etkili

olan Karamanlis Hükümeti yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi (özerk yerel yönetimler sistemi) “devletin yeniden inşası” olarak bilinen geniş ve iddialı bir program kapsamında yerel yönetimleri dönüştürmeye başlamıştır (Kalimeri, 2018: 68). Yerel gündem, bilgi edinme hakkı, dilekçe hakkı, hemşehri hukuku ve faaliyet raporları olmak üzere yerel katılımın farklı yönleri etrafında yenilikçi düzenlemelere gidilmiştir (Kalimeri, 2018: 68). 2008 yılında Euro Bölgesi'ni etkisi altına alan ve daha geniş bir küresel ekonomik ve finansal kriz haline gelen süreç Yunanistan'ı da ciddi bir şekilde etkilemiştir. Muhafazakâr Parti (Karamanlis Hükümeti) mali ve bütçe disiplininin yeniden sağlanmasında ciddi sıkıntılar yaşamıştır (Kyvelou ve Marava, 2017: 302). Muhafazakâr parti krize dair sorunları halının altına süpürürken 2009 yılında erken seçimle göreve gelen Papandreou Hükümeti de vergilerle gelir dağılımı sorunun çözülebileceğini ifade ederek krizin büyüklüğünü göz ardı etmiştir (Tsekos ve Hlepos, 2019: 55)<sup>9</sup>. 2009 yılında iktidara gelen sosyalist parti (Papandreou Hükümeti) yerel yönetimlere dair sistematik bir reform için şeffaflık ve hesap verebilirlik politikasını gündeme getirmiş fakat buna ilişkin herhangi bir uygulamayı yürürlüğe sokmamış, merkezi yönetimin bütçesi artmasına rağmen piyasalardaki güvensizlik devam etmiştir (Tsekos ve Hlepos, 2019: 59).

## İkinci Reform Süreci: Kallikrates Programı

1974 yılından itibaren ilk kez Yunan ekonomisinde radikal değişikliği içine alan reform 2010 yılında yürürlüğe giren Kallikrates Programıdır. Bütçe açıkları ve kamu borç stoklarının etkisiyle ortaya çıkan krizle beraber ardı ardına Uluslararası Para Fonu (IMF) ile ortak bir finansal yardım mekanizması olan Ekonomik Uyum Programı devreye sokulmuştur (Köse ve Karabacak, 2011: 292). Demokratik meşruiyet ve vatandaşlara hizmet sağlanması için siyasi ve idari sistemin hayati bir kurumu olan yerel yönetimin, ekonomik ve finansal krizlere karşı oldukça savunmasız olduğu kanıtlanmıştır (Kyvelou ve Marava, 2017: 322). Nisan 2010'da Yunan hükümeti, Euro bölgesi ülkelerinden ve IMF'den mali destek istemiştir. Avrupa Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası ve IMF kemer sıkma önlemlerinin uygulanması, yapısal reformlar ve hükümet varlıklarının özelleştirilmesi şartına bağlı olarak üç yıllığına 110 milyar euro'luk kurtarma kredisini başlatmıştır (Kyvelou ve Marava, 2017: 302). 2007

<sup>9</sup>2008-2009 yılları arasında ülkenin kamu açığı artarken, pek çok kamu otoritesi bütçe açıklarını çeşitli yöntemlerle gizlemiştir. Karamanlis hükümeti istatistik kurumlarının güvenilir bilgiyi vermesini engellemiş, Yunan Ulusal Bankası yeterince uyarıda bulunmamış ve Avrupa birliği tarafından hazırlanan bütçe açığına ilişkin raporlar göz ardı edilmiş sonuçta siyasi kaygılar teknokratik kaygıların önüne geçmiştir (Tsekos ve Hlepos, 2019: 55). 2008 sonrası birçok muhafazakâr yönetim, hükümetin ve Yunan ekonomisini kendi kontrolleri altında görmek isteyen “dış çıkarlar” tarafından kasten dramatik bir şekilde “abartıldığını” iddia ederek kamu açığının sorumluluğunu üstlenmeyi bile reddetmiştir (Tsekos ve Hlepos, 2019: 58).

yılında muhafazakâr parti tarafından sunulan sosyalist parti tarafından reddedilen Kapodistrias II reformunun benzer içeriklerini taşıyan 3852 sayılı son reform başka bir değişle Kalliktratis programı krize çare bir reçete olarak 2010 yılında Sosyalist iktidar PASOK tarafından yürürlüğe sokulmuştur (Kyvelou ve Marava, 2017: 303; Tsekos ve Hlepas, 2019: 56). Bu reform Lizbon stratejisi ve IMF uyum politikasının bir gerekliliği olarak ortaya konulmuştur (Stolarek, 2018: 122; Tsekos ve Hlepas, 2019: 56; Hlepas ve Getimis, 2011: 529). Devletin küçültülmesi, AB ve IMF'nin önerisi doğrultusunda kamu harcamalarının azaltılmasının yanı sıra bağımsız, şeffaf, güvenilir yerel yönetimlerin oluşturulması ve yerelde etkili yönetişimin sağlanmasına dair adımları gündeme getirmiştir (Kalimeri, 2018: 69).

Reform iki temel dayanak üzerine inşa edilmiştir. Dayanaklardan ilki yerel ve bölgesel yönetimlerin geliştirilmesi ikincisi ise bölgesel ve belediye danışma meclisleri ve yürütme komiteleri dâhil olmak üzere kurumsal organların oluşturulmasıdır (Kalimeri, 2018: 66). 1997 yılında yürürlüğe giren Kapodistrias reformu sonrası birleştirilen birçok belediyenin yerel yönetimin ilk kademesinden (bölge yönetiminden) devredilen ek sorumluluklarını (yerel polis, küçük limanlar, vb.) uygulamak için hala çok küçük görünmesi (Hlepas ve Getimis, 2011: 526) sonucu AB'ye uyum çerçevesinde küçük belediyelerin birleştirilmesine dair politikalar yeniden gündeme gelmiştir. Reform verimliliğe ve ölçek ekonomilerine, insan ve finansal kaynakların modern yönetimine, hizmet ve personel kalitesinin iyileştirilmesine özel önem vermiştir (Hlepas ve Getimis, 2011: 529). Bu süreçte kentsel komün *dimos* sayısının toplamı 1033'ten 325'e düşürülmüş, bu da komün nüfusunun artmasına neden olmuştur (Stolarek, 2018: 122). Belediyelerin yönetiminde değişim söz konusu olmuş belediyelerde bir ekonomik işler komitesi, bir yaşam kalitesi komitesi ve bir yürütme komitesi oluşturulmasına karar verilmiştir (Kalimeri, 2018: 70). Bölgesel ölçekte tüm yetkiler sadece bölge yönetimlerinde toplanmış ve il yönetimleri kaldırılmıştır (Sofianou vd., 2014: 6). Tüzel kişiliğe sahip özerk bölgeler yerel yönetimlerin en üst birimini (birincil kademesi) oluşturmuş, her bölgede, eski illerin ve bir zamanlar ada olan illerin sınırları içinde bölgesel yönetimler kurulmuştur (Kalimeri, 2018: 70). Attika ve Selanik merkezinde çevrenin korunmasını teşvik etmek ve yaşam kalitesini ve kentsel ve arazi planlamasını iyileştirmek için iki metropolitan bölge kurulmuş ve bu bölgeler Avrupa kalkınma politikalarının uygulanması ve bölgesel kalkınma projelerinin ve rekabetin teşvik edilmesini amaçlamıştır (Kalimeri, 2018: 70).

Diğer AB üyesi ülkelerin belediyeleriyle istatistiki kıyaslama yapılabilmeyi kolaylaştıran bölge politikaları ile ülkenin AB bölge politikaları birbirine yakınlaştırılmıştır. Yunan belediyeleri, AB'deki diğer belediyelerle aynı doğrultuda 31.000 nüfusuna ulaştırılmıştır (Kalimeri, 2018: 70). Kapodistrias reformunda eksik bırakılan bazı konular da ele alınmış, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanabilmesi için yerel yönetimlere tüm kararlarını internet ortamında kamuoyuna açıklaması sorumluluğu getirilmiştir. Kötü



yönetimden doğrudan etkilenen vatandaşların veya işletmelerin belediyeye yönelik şikâyetlerini ele almak ve belediyeyle arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde arabuluculuk yapacak ombudsmanlık kurumun *sibarastatis* oluşturulmasına ve kaynakların verimli kullanılması için nüfusu 10.000 fazla olan belediyelerde de danışma meclislerinin oluşturulmasına karar verilmiştir (Hlepas ve Getimis, 2011: 529). Belediye meclisi tarafından düzenlenen yıllık toplantıların raporlanarak kamuoyuyla paylaşılmasına ve her belediyenin hemşerilerinin kent hakkı ve sorumluluklarına dair bir sözleşme (63 md. g fıkrası) düzenlenmesi de bu yasanın maddelerinden biri olmuştur. Belediyeler önemli gördüğü tüm sorunlar hakkında görüş bildirme yetkisine sahip olmuştur. Belediyelere; ulusal konularda, bölgelerin yetki alanları dışında, belediye bütçeleri ve vergi koyma konuları haricinde, kendilerini ilgilendiren önemli konularda halkoylaması yapabilmemesinin önü açılmıştır (Erbay, 2020: 10).

Reformun hedefi demokratik katılım ve yönetim olmasına rağmen, reform verimlilik, ölçek ekonomisi, insan kaynakları ve mali denetim konularına özel önem vermiştir (Hlepos, 2014: 189 akt. Kyvelou ve Marava, 2017: 303). Ülkenin aynı zamanda 2010-2011 yılları arasındaki mali krizine bir çözüm olarak sunulan bu reformda devlet bütçesinde tasarrufa dair önlemler de ele alınmıştır (Stolarek, 2018: 122). IMF Uyum Programının bir ayağını oluşturan “Kurtarma Programı” ile hizmet ve personel sayısında azaltmaya gidilmiş ve özelleştirmeler öncelikli hale getirilmiştir. Yerel yönetimlerin mali sorunları nedeniyle bir kurtarma reçetesi olarak sunulan program ile bütçeye daha fazla odaklanılmış ve aşırı borçlu belediyeler için kurtarma programının zorunlu olarak uygulanması öngörülmüştür. Sayıştay’a belediyelerin harcama emirleri ve sözleşmelerine dair zorunlu ön kontrol yetkisi verilmiştir (Tsekos ve Hlepas, 2019: 56). Belediyelerin kredi borçlanmaları konusunda koşullar ortaya konulmuştur. Artık belediyelerin yıllık toplam faiz ve anapara ödemelerinin, bir belediyenin olağan yıllık gelirinin %20’sini aşamayacağına ve toplam borç miktarının, toplam yıllık gelirin %60’ını aşamayacağına karar verilmiştir (Tsekos ve Hlepas, 2019: 56; Kyvelou ve Marava, 2017: 320). Küçük belediyelerin yanında Pire kenti gibi büyükşehirleri de etkileyen bu süreçte aşırı borçlanmanın yerini borçlanamama almıştır.

1997 yılına kadar 5.775 olan belediye sayısı hem Kapodistrias hem de Kalliktratis reformuyla azaltılmış, bölgeler ikinci kademe yer alan illerin yerini almış ve merkezi yönetimden belediyelere ve bölgelere bir dizi yetki aktarılmıştır (Ionnidis, 2015: 6). Bölgeler ve belediyeler yönetimde tamamen özerk iken bölge yönetiminin Yunan hükümeti tarafından atanan bir genel sekreter tarafından yönetilmesine karar verilmiştir (Sofianou vd. , 2014: 8). Athos Dağı bu reformdan muaf tutulmuştur (Sofianou vd. 2014: 8)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Anayasada özel bir statüye ve siyasi sisteme sahip olan Athos Dağı Halkidiki’de özerk bir alandır (Stolarek, 2018: 114). 1975 yılındaki Anayasanın 105. maddesine göre Megali Vigla’nın ötesine uzanan ve Aghion Oros bölgesini oluşturan Athos yarımadası

Tablo 1: İki Reform Sürecinin Sonuçları<sup>11</sup>

Reformların Unsurları	Kapodistrias Reformu (1998-2010)	Kallikrates Reform (2011-)
Yerel Yönetimin Birinci Düzeyi	900 belediye 134 komün <sup>12</sup>	325 belediye
Yerel Yönetimin İkinci Düzeyi	52 il	13 bölge
Bölgesel Yönetimler	13 bölge	Artık bölge yönetimleri ikinci düzey yerel yönetim birimleridir.
Seçim Türleri	Belediye başkanları, komün başkanları ve valiler için doğrudan seçim bulunmaktadır. Bölge valileri eyalet tarafından atanmaktadır.	Belediye başkanları, komün başkanları ve bölge valileri doğrudan seçimle işbaşına geçmektedir.
Yetkinlik Düzeyleri	Komünler, belediyeler ve iller için yasal yetkinlik düzeyi düşüktür. Bölge valileri merkezi yönetimin kuralını uygular.	Belediyeler ve bölgelerin yetkinlik düzeyi yüksektir. Yerel ortakların katılımını artırıcı mekanizmalar oluşturulmuştur.

**Kaynak:** *Reform Sürecinin Sonuçları: Stolarek (2018) Evolution of Local Government in Modern Greece (1828-2017)”.114.*

bu alan etrafındaki 20 Kutsal Manastırı tarafından yönetilecek ve yarımadanın toprakları kamulaştırmadan muaf tutulacaktır.

<sup>11</sup> (Ionnidis, 2015: 5)

<sup>12</sup> Makalede komün olarak adlandırılan kavram ise Memişoğlu ve Okçu (2013: 609) tarafından topluluk olarak isimlendirilmiştir.

Tablo 2: İki Reform Sonrası Oluşturulan Birimler, Organlar ve Seçimler<sup>13</sup>

	Kapodistrias Reformu (1998-2010)	Kallikrates Reformu (2011-)
Birinci Düzey Yerel Yönetimler	<p>900 belediye</p> <p>İlçe belediyesi</p> <p>Organları: Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, Encümen</p> <p>134 kırsal belediye</p> <p>Organları:</p> <p>Başkan, Meclis ve Encümen</p> <p>4 yılda bir seçimle iş başına gelmektedir.</p>	<p>325 belediye</p> <p>Belediye, eski ilçe belediyeleri ve eski kırsal belediyeler</p> <p>Organları: Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, Ekonomik Komite, Yaşam Kalitesi Komitesi ve Yürütme Kurulu (Türkiye'de ihtisas komisyonlarına denk gelebilir)</p> <p>Yunan adalarının her birinde belediyede bulunmakla birlikte onlara özel bir statü verilmiştir.</p> <p>Benzer bir özel statü büyükşehir belediyeleri içinde öngörülmüş fakat siyasi isteksizlik nedeniyle hiçbir zaman yürürlüğe girmemiştir.</p> <p>Organlar 5 yılda bir seçimle iş başına gelmektedir.</p>
İkinci Düzey Yerel Yönetimler	<p>54 il</p> <p>Seçilmiş Vali ve Seçilmiş il meclisi tarafından yönetilmektedir</p> <p>Bazı iller genişletilmiştir.</p> <p>Attica ve Piraeus dört ilin birleşmesinden oluşan bir</p>	<p>13 bölge</p> <p>Başkan: Bölge valisi</p> <p>Bölge meclisi bulunmaktadır.</p> <p>Organları: Bölge Valisi, Vali Yardımcıları</p> <p>Bölge Meclisi, Ekonomik</p>

	bölgedir.	Komite, Yaşam Kalitesi Komitesi ve Yürütme Komitesi  Bölgeler ayrıca bölgesel birimlere ayrılır ve bölgesel birimler Vali Yardımcısı tarafından yönetilir.  2010 yılından itibaren 5 yılda bir seçimle iş başına gelmektedir.
Yerinden Yönetim Birimleri <sup>14</sup> (Ademi Merkezileşmiş Yönetim Birimleri)	3 İdari bölge  İçişleri Bakanı tarafından atanan bir bölge valisi tarafından yönetilir.	7 bölgesel yönetim  Başkan: Bakanlar Kurulu tarafından atanan bir Genel Sekreter
Katılım Mekanizması	Yerel referandumlar (3463 sayılı kanun madde 216)	Bölge/belediye danışmanlık meclisi danışmanlık yetkisine sahiptir.  Belediye faaliyetleri üstlenen Göçmen Uyum meclisi

**Kaynak:** *İki Reform Sonrası Oluşturulan Birimler, Organlar ve Seçimler: Kyvelou ve Morova (2017) From Centralism to Decentralization and Back to Recentralization due to the Economic Crisis: Findings and Lessons Learnt from the Greek Experience 309-310.*

<sup>14</sup> Erbay (2020) makalesinde Yerinden Yönetim Birimleri Kavramını, Tunç ve Pak (2017:1197 ise Âdemi Merkezileşmiş Yönetimler kavramını, Kara ve Baykal ise Merkezi Yönetim Bölgeleri (2012:150) kavramını kullanmıştır. Bu birimler Erbay'ın makalesinde de ifade edildiği üzere bir yetki genişliğine ilkesine göre idare eden birimler olmakla beraber bir yerel yönetim özelliği taşımamaktadır (Erbay, 2020:2). 4257 sayılı kanunun 56. maddesine göre bu birimler ve görevleri İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulan kıdemli Genel Müdür tarafından yönetilmektedir ve herhangi bir Genel Sekreter atanmamaktadır (Kyvelou ve Mavara, 2017: 312). 2014 yılında iktidarın güçlü adayı olan radikal sol Syriza Partisi (Çıpras) bölgesel yerel yönetimlerin kriz zamanlarında ihtiyaç duyulan bölgesel farkındalığı engellerken, aynı zamanda bölge içi eşitsizliklere çözüm bulmadığını ifade etmiştir (Kyvelou ve Marava, 2017: 311). Bu nedenle 2015 yılında yedi âdemi merkezileşme yönetim birimlerinin bölgesel yönetişiminin sağlanabilmesi ve bölge politikalarının güçlendirilmesi için kaldırılması gerektiği üzerinde durulmaya başlanmıştır (Kyvelou ve Mavara, 2017: 312)

Daha fazla hesap verebilirlik, şeffaflık ve vatandaşların yerel konulara daha fazla katılımına odaklanan bu reform (Hlepas ve Getimis, 2011: 529), çok taraflı yönetim seçeneklerini kapsamına ve yerel yönetim sisteminde yarattığı modernleşmeye rağmen, yerel yönetimlerin merkezi yönetim sisteme olan bağımlılığını tamamen ortadan kaldıramamıştır (Ionnidis, 2015: 7). Yeni Kamu Yönetiminin temel ilkeleri ve hedefleri desteklenmesine rağmen demokratikleşme ve yerel özerkliğin güçlendirilmesi konusundaki öncelikler göz ardı edilmiştir (Kyvelou ve Marava, 2017: 303).

Kallikrates reformunun uygulanmasına kadar ülkede yerel ve bölgesel yönetimlerin çok önemli yetkileri bulunmamaktadır. Yerel faaliyetlere ilişkin planlama ve uygulamalar merkezi yönetimin kamu politikalarıyla doğrudan ilişkili olmuş ve belediyeler ve iller, özerk bir birim olmaktan ziyade merkezi yönetimin bir uzantısı gibi işlev görmüşlerdir (Ionnidis, 2015: 6). Kallikrates reformundan sonra il yönetimlerinin planlama ve geliştirmeye ilişkin sorumlulukları ile idari/yönetim niteliğindeki sorumlulukları bölge yönetimlerine devredilmiştir (Kyvelou ve Mavara, 2017: 312).

## **Yunanistan'daki Reformların Yerel Yönetimler Üzerine Etkileri**

Reformlar açısından incelendiğinde 1980'lerdeki birkaç katılımcı ve yerel yönetim reformunun ardından, ikinci bir yerel yönetim kademesi kurulmuş (ilk reform süreci 1981-1995); 1990'ların sonunda, geniş kapsamlı zorunlu birinci kademe yerel yönetimlerin birleştirilmesi başarılı bir şekilde uygulanmış (1995-2000 reformlarının ikinci süreci) ve son olarak her iki yerel düzey dâhil olmak üzere üçüncü bir bölgesel ve işlevsel reform söz konusu olmuştur (Hlepas ve Getimis, 2011: 518). Hem Kapodistrias hem de Kallikrates programları, yalnızca Yunan yerel yönetim sistemini değil, aynı zamanda Yunanistan'ın ülke yönetimini de yeniden düzenlemiştir (Kalimeri, 2018: 74). 2008-2009 yılında yaşanan krizin ardından kökten bir değişim söz konusu olmuş, yerel yönetimlere dair reformlar sadece harcama üzerinden ele alınmıştır (Tsekos ve Hlepas, 2019: 67). 2010 yılından itibaren yerel yönetimler kamu sektörünü küçültmenin ve piyasayı canlandırmanın bir yolu olarak görülmek yerine yapısal uyum paketleriyle beraber kamu harcamalarını azaltan ve borçlarını zamanında ödeyen bir kuruma dönüştürülmüştür (Tsekos ve Hlepas, 2019: 68)<sup>15</sup>.

<sup>15</sup>2012 yılında yüklenici firmalara borçlanan ve vadesi gelmiş borçlarını ödeyemeyen kamu kurumları için AB, Avrupa Merkez Bankası ve IMF tarafından bir finansman paketi önerilmiş belediyelerin hemen hemen yarısından fazlası (197/325) da bu fon için başvuruda bulunmuştur (Tsekos ve Hlepas, 2019: 59). Belediyelerin bu özel fondan faydalanabilmesi için her belediyenin bundan böyle mali yükümlülüklerini yerine getireceği ve dolayısıyla gelecekte vadesi geçmiş borçlarının oluşmayacağına dair

Kallikratis reformu ile yerel yönetimlerin sorumluluklarını arttırmış<sup>16</sup> ve daha fazla mali kaynağa ihtiyaç duyduğundan merkezi yönetim bu sorumluluğu karşılayabilecek bir bütçe mekanizmasını oluşturamamış yerine ciddi kemer sıkma politikası ve önemli bütçe kesintileri uygulamıştır (Kyvelou ve Mavara, 2017: 317). 2016 yılından itibaren kemer sıkma önlemlerinin bir sonucu olarak belediyeler temel hizmetlerinde yapılan ciddi personel kesintisi ile yüz yüze gelmiş hatta yerel yönetimler hizmetlerini sosyal girişimlere devretmeye başlamıştır (Tsekos ve Hlepos, 2019: 66). Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında farklı politik konularda paylaşılan yetkiler vardır ve bu da merkezi yönetimin gündelik bölgesel ve yerel sorunlarda söz sahibi olmasına olanak tanımaktadır (data.europa.eu, 2018: 397). Belediyeler ve bölgeler, kamu yararı nedeniyle özel mülkleri kamulaştırma, para cezaları veya başka yaptırımlar uygulama (örneğin, yasa dışı park etme nedeniyle) hakkına sahiptir.

Yunanistan'da merkezi yönetimin mali kaynaklarını yerel yönetimlere aktarmada isteksizlikleri ile yerel yönetimlerin yeterli mali kaynağa sahip olmaması en temel sorunlardan biri olmuştur (Kyvelou ve Mavara, 2017: 316). Kallikratis reformunun getirdiği önemli yeniliklerden biri yerel ve bölgesel otoritenin geliştirilmesi bir diğeri ise Bölgesel ve Belediye Danışma Meclisleri (Komiteleri) gibi kurumsal birliklerin oluşturulması olmuştur. (Ionnidis, 2015: 7). Belediyelerin danışma meclisleri (komiteleri) yerel yönetimlerin ilk kademesi olan belediyelerin katılımcı bir mekanizmaya sahip olması amacıyla oluşturulmuştur. Bu danışma meclisleri vatandaşların belediyenin/bölgenin kalkınma programları, bütçesi, yerel sorunları ve eylem planları ile ilgili konularda bilgi sahibi olmalarını amaçlamış kamu özel ve sivil ortaklığı kolektif şekilde bir araya gelmiştir (Getimis, 2021: 166- 167). Komiteler ticaret ve meslek dernekleri ve kuruluşlar, bilimsel dernekler ve kuruluşlar, işçi ve işveren kuruluşları, belediye personeli, aile dernekleri, spor ve kültür dernekleri, gençlik konseyleri, gönüllü kuruluşlar ve diğer sivil toplum kuruluşları yerel temsilciler ve vatandaşlardan oluşmuştur<sup>17</sup>. Yapılan tezlerden hareketle Getimis bazı

---

İçişleri Bakanlığı'na taahhütte bulunarak bir sözleşme imzalaması gerekmekteydi (Tsekos ve Hlepos, 2019: 60).

<sup>16</sup>Örneğin belediyeler 2010 yılından itibaren belediyeler çocuk bakımı, yaşlı bakımı ve özellikle işsizlere ve yoksullara ve son zamanlarda göçmenlere ve mültecilere yönelik sosyal yardım taleplerinde artışla karşı karşıya kalmıştır. Göçmenlerin ve mültecilerin sosyal dışlanma sorununu çözmek ve uyumu sağlamak amacıyla göçmen dernekleri ve mülteci sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katıldığı tüm belediyelerin kendilerine ait bir göçmen ve mültecilerin uyumu için danışma meclisi kurması zorunlu hale getirilmiştir (Getimis, 2021: 169). Yerel yönetimlerin 2011 sonrası kemer sıkma politikalarının sonrası kıt kaynağa sahip olması ve aşırı sağcı, göçmen karşıtı, ırkçı gruplardan gelen güçlü tepkilere rağmen belediyelerin yaklaşık 2/3'ü bu meclislerini oluşturmuşlardır (Getimis, 2021: 170) .

<sup>17</sup>Seçimde seçmenlerinin bulunduğu özel bir listeye kayıtlı kişiler arasından tasnif yoluyla seçilmektedir; belediye başkanı, vatandaşları bu özel listeye kaydolmaya davet

belediye başkanlarının ve belediye meclis üyelerinin geleneksel siyasi temsil biçimlerini önemsediklerini bir kısmının ise vatandaşlarla gayri resmi müzakere kanallarını kullanmakta isteksiz davrandıklarını ileri sürmüş fakat istekli olanların ise bu kurumları kendi çıkarları için kullandıklarına ulaşmıştır (Getimis, 2021: 168).<sup>18</sup>

Yunanistan'da yerel yönetimlerin gelir ve giderleri çok düşüktür<sup>19</sup>. Vergilendirme özerkliği sınırlı olmakla birlikte yerel yönetimlerin kamu harcamalarındaki toplam payı, Avrupa'daki diğer üye ülkelerin payına oranla en düşük düzeydedir (Council of Europe, 2018: 23). Yerel yönetimlerin vergi oranını belirleme yetkisi bulunmamaktadır (Kalimeri, 2018: 74). Yerel birimlerin vergi yetkisi sadece merkezi yönetim tarafından belirlenen alt- üst limitler çerçevesinde verginin toplanmasıdır (Psycharis vd., 2015: 5). Belediye gelirlerinin yeniden dağıtımı ve tahsisi nüfus, işsizlik, büyüme vb. nicel ve nitel kısıtlara göre belirlenmekte olup sorumluluk İçişleri Bakanlığı'na aittir (Kyvelos ve Mavara, 2017: 319). Maliye Bakanlığı, özel vergilerin ve belirli ihtiyaçların ve etkinliklerin performansını dikkate alarak, yerel yönetimlere verilen özel hibelerin yanı sıra toplam yasal fon miktarını belirlemektedir (Kyvelos ve Mavara, 2017: 319). Belediyeler kendi bünyelerinde eczane ve süpermarket gibi girişimlerinde bulunsalar da bu girişimler Maliye Bakanlığı tarafından mali kontrole tabi tutulmaktadır (Kyvelou ve Mavara, 2017: 317).

Kallikrates reformları ile siyasi atamaları kaldırma ve kamu sektöründe şeffaflığı artırma programlarının bir parçası olarak, Sayıştay'ın gözetimi altında belediye ve bölgesel harcamalar üzerinde çok sıkı kontroller oluşturulmaya başlanmıştır. Merkezi yönetim yolsuzlukla mücadele etmek ve mali muhasebeyi profesyonelleştirmek için mali komiteler ve yürütme komiteleri kurmuştur

eden bir çağrını belediyenin web sitesinde ilan etmekle yükümlüdür (Getimis, 2021: 167). Belediyelere danışmanlık hizmeti sağlayan meclislerin özerkliği oldukça düşüktür. Bu meclislerin ortaya çıkabilecek güncel sorunlara hâkim olmasını sağlayacak yasal statüye sahip olmamaları, alınan kararlarda belediye meclisine bağlı olmaları ve belediye meclisi kararlarına karşı herhangi bir müdahalelerin olmaması (veto vb.) nedeniyle istenilen düzeyde bir yönetişime kavuşulamamıştır.

<sup>18</sup> Ülkede hala yirmi belediye danışma meclisine sahip değildir (Getimis,2021: 168).

<sup>19</sup> Yunanistan'daki yerel yönetimler 2016'da OECD ortalaması olan %14'ün neredeyse iki katı olan bütçelerinin %28'ini genel kamu hizmetlerine harcamıştır (OECD: 2018). Yunanistan'da, toplam kamu yatırımının %18,5'i, OECD ortalaması olan %56,9'a kıyasla yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmiştir (OECD: 2018). OECD genelinde yerel yönetim harcamaları, diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında, toplam kamu harcamalarının %40,4'ünü ve GSYİH'nın %16,2'sini oluşturmaktadır. 'Diğer' işlevi (barınma ve toplumsal olanaklar, eğlence, kültür ve din; çevre; kamu düzeni ve güvenliği içerir) ve genel kamu hizmetleri, Yunanistan'daki yerel yönetimler için en büyük iki harcama kalemi olmakla birlikte yerel harcamaların %59'unu temsil etmektedir (OECD: 2018). Yunanistan, 2015 yılında devlet harcamalarında yerel yönetimlerin payı yalnızca %6,6 olmuştur (Council of Europe: 2018).

(Kalimeri, 2018: 72). Son yıllarda yerel yönetimler, belediye işletmeleri aracılığıyla ve özel sözleşme temelinde personel istihdam edebilmektedir (Council of Europe, 2018: 22). Günümüzde belediyeler liyakatli ve uzmanlaşmış personel konusunda sıkıntılar çekmekte olup, insan kaynaklarındaki bu sorunlar nedeniyle yetkinliklerini verimli bir şekilde yönetememekte ve yerel özerklik konusunda başarıya ulaşmamaktadır (Kyvelou ve Marava, 2017: 316)<sup>20</sup>.

## Sonuç

Yunanistan merkeziyetçiliğin ön planda olduğu bürokratik bir kamu yönetimine sahiptir. Merkezileşme Üçüncü Yunan Cumhuriyeti'nin daha başlangıcından itibaren önemli bir çözüm aracı olarak görülmüştür (Stolarek, 2018: 124). Bu merkeziyetçiliğin ardında siyasal istikrarsızlık, zayıf ekonomik kalkınma ve bölgesel farklılıklarla baş edememe, geleneksel olarak ulusal birliği ve devletin (yeniden inşa) dağıtım kapasitelerini sürdürme duygusu yer almıştır (Hlepas ve Getimis, 2011: 518). 1980'lerden itibaren iktidarda olan Sosyalist hükümetler yerel yönetimlere giderek daha fazla özerklik, işlevsel kapasite ve esneklik kazandırırken, 1990'ların ortalarından itibaren, piyasa ve rekabet ilke ve kurallarını güçlendirmeye yönelik Avrupa bölge politikalarının etkisi önemli bir şekilde artmıştır. Uzun bir darbe döneminden 1990'lı yılların sonuna doğru yerel yönetimler verimliliğe yönelmeye başlamıştır (Erkul ve Kara, 2014: 216; Kara ve Baykal, 2012: 145).

Avrupa Birliği'nin içinde en merkeziyetçi ülke konumuna sahip olan Yunanistan, her bir reformda bir önceki reformun eksiklerini gidermeye dair adımlar atmıştır (Hlepas ve Getimis, 2011: 531). Reformların ademi merkeziyetçiliğe dair girişimlerinde Avrupalılaştırma (Birliğe uyum), küreselleşme gibi uluslararası talepler ve koşullar, yurttaşların artan talepleri ve ülke içindeki büyük sosyo-ekonomik değişiklikler etkili olsa da (Hlepas, 2003: 238; Kyvelou ve Marava, 2017: 298) yerelleşmeden önce mali konsolidasyona dair tedbirlere öncelik verilmiştir (Public Administration Characteristics and Performance in EU28 Greece: 2018) Mali konsolidasyonların yönünü merkezi

---

<sup>20</sup>2014 yılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı izleme raporuna göre Yunanistan özerk yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatta ve anayasada tanınması ve yerel makamların kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, yerel yönetimin kendisinin karar verici olmasına dair maddelere şerh koyarak kısmen tanımıştır. Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaması, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel birliklerine katılma hakkının gelecek dönemde yeniden ele alınmasına karar verilmiştir (Council of Europe, 2015).



yönetim tayin etmiş, uzun süredir devam eden ve köklü merkezileşme geleneğinin bir sonucu olarak birçok yerel konuda karar vericilik merkezi yönetimin sorumluluğunda kalmıştır (CG/2015(28)8FINAL). Reformlarda öncelik, devletin küçültülmesi, piyasanın canlandırılması, yerel yönetimlerin harcamalarının azaltılması ve borçlarının zamanında ödemesine verilmiştir (Tsekos ve Hlepas, 2019: 68). Belediyelerin ve komünlerin daha büyük belediyeler halinde birleştirilmesi ve yetkilerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılması reformların baskın özellikleri olmuştur (Ioannidis, 2015: 2). Fakat yerel yönetim birimlerinin özerkliğine ilişkin kısıtlamaların devam etmesi, belediye birleştirme sürecinde yerel toplulukların özel ihtiyaçlarının dikkate alınmaması, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkilerde sorumlulukların bulanıklaşması ve yerel yönetimlerle ilgili kanun çıkarma sürecinde merkezi yönetimin isteksizliği yerel yönetimleri istenilen düzeye ulaştırılmamıştır (Council of Europe: 2018).

Günümüzde Yunan siyasi-idari sisteminin en büyük sorunlarından biri hem merkezi hem de yerel düzeyde kamu faaliyetlerini etkin bir şekilde programlama ve değerlendirmeye dair yetersizliktir (Tsekos ve Hlepas, 2019: 50). Çoğu Avrupa Birliği üye ülkesinin anayasasıyla, özellikle de en yenileriyle karşılaştırıldığında, Yunanistan'da yerel özerk yönetimin anayasal düzenlemesi oldukça sınırlı ve sunidir (CG/2015(28)8FINAL). Yunanistan'ın uzun süredir devam eden ve köklü merkezileşme geleneğinin bir sonucu olarak yerel faaliyetlerin tamamını yerel yönetimlere devredememekte ve birçok yerel konuda hala merkezi yönetimin sorumluluğu bulunmaktadır (CG/2015(28)8FINAL). Eğitim, sağlık ve sosyal koruma sistemleri dâhil olmak üzere en önemli kamu hizmetlerinden bazıları, merkezi yönetimin doğrudan ve kapsamlı denetimine tabi olmaya devam etmektedir (Kalimeri, 2018: 72; Avrupa Konseyi Son Raporu (18)8: 2015). 2015 yılında 372 numaralı Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin tavsiye kararında merkezi yönetim, bölgeler ve belediyeler arasında kurumsallaşmış koordinasyon ve istişare süreçlerinin eksik olduğu, yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin hala zayıf olduğu vurgulanmaktadır (EC 372; Kalimeri, 2018: 73). Bölge yönetimlerinin ekonomik kalkınma planlaması sürecine sınırlı katılımı ve sınırlı yetkiye sahip olduğu ifade edilmiştir (Stolarek, 2018: 125-126).

Yunanistan'da politika oluşturma, bazen merkezi yönetimin diğer tüm oyuncular üzerindeki üstünlüğü tarafından şekillenirken diğer zamanlarda Yunanistan'ın alacaklıları gibi dış aktörler tarafından şekillendirilen belirsiz özellikler taşımış ve bu süreçte, vatandaşların politika oluşturmaya katılımı çok zayıf kalmıştır (Public Administration Characteristics and Performance in EU28 Greece: 2018: 411). 2014-2016 dönemi verileri göz önüne alındığında Yunanistan AB üye ülkeleri arasında yolsuzluk açısından en kötü durumda olan ülke olmakla birlikte (Stolarek, 2018: 126) günümüzde Yolsuzluk Algı Endeksine göre 180 ülke arasında 59. sırada yer almaktadır (Corruption Perception Index, 2023). 2017 yılında yolsuzluğun azaltılmasına dair adımlar

atılsa da hala istenilen düzeye ulaşamamış birçok yolsuzluk vakası soruşturma aşamasında kalmaya devam etmiştir (Stolarek, 2018: 126). Patronaj ilişkilerinin çözülememesi nedeniyle iktidar partileri kendi partisinin seçildiği yerel yönetimlerle dostça ilişkiler tesis ederken, muhalif yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını görmezden gelmiş ve fonlarını ve kaynaklarını sürekli denetim altında tutmuştur (Hlepas, 2010: 226). Yunanistan'da kayırmacılık seviyesi AB üye ülkelerine göre hala çok yüksek düzeyde olmakla birlikte geleneksel olarak patronaj ilişkisine dayanan partilerin (Yeni Demokrasi, Pasok) iktidarı 2015'te radikal sol Syriza'ya ve aşırı sağcı Anel (Bağımsız Yunanistan) partilerine devretmesinden sonra da değişmemiştir (Public Administration Characteristics and Performance in EU28 Greece: 2018: 416). Öyle ki yolsuzluk ve kayırmacılıkla mücadele etmek için mali yerelleşme hala gerçekleştirilememiş, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının merkezi yönetim tarafından belirlenmesi nedeniyle yerel yönetimler kaynaklarını etkin bir şekilde kullanma fırsatına sahip olmamıştır (Stolarek, 2018: 125). Son reform olarak adlandıracağımız Kallikrates reformuna rağmen yerel yönetimlerin yeterli mali ve insan kaynağına sahip olmaması (CG/2015(28)8FINAL), bölgesel politika oluşturma ve planlama açısından kararların merkeziyetçi bir anlayışla çözülmesi yerel özerkliği olumsuz etkilemektedir (Stolarek, 2018: 124). İdari ve mali özerklik kapasitesini yükselten ve bölgeler arası işbirliğinin arttıran (Ionnidis, 2015: 24) ve vatandaşlara daha fazla seçenek sunacak, iktidardaki partilerin etkisini azaltacak yeni bir reforma ihtiyaç duyulmaktadır (Kyvelou ve Mavara, 2017: 322).

Sonuçta reformların sadece ekonomik kaygıları dile getirmesi, ekonomik kaygıların yerel yönetimlerin bütçesi üzerine odaklanması, yerel yönetimleri güçlendirme amacıyla yola çıkılsa da her defasında merkezi yönetimin engelleriyle karşılaşılması devam eden sorunlardır. Merkeziyetçiliğin ve iktidar partilerinin her krizden yerel yönetimler üzerinde daha fazla baskı kurarak yerini sağlamlaştırması nedeniyle halkın katılımını arttırabilecek yerel düzeyde mekanizmaların oluşturulmasının her dönemde bir kenara itildiğine ulaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin ademi merkezileşmiş görünümlü fakat merkezi yönetim güdümündeki resmi değişmemiş yerel yönetimlere dair güven sorunu aşılammıştır. Yerel yönetimler merkezi yönetimin hâkimiyetinde tutmak istediği ve her sorunda tüm sorumluluğu üzerinden atmasını sağlayabilecek kurumlar olmanın ötesine geçmemiştir. Bu nedenle ülkenin siyasal katılım ve merkezi yönetim karşısında yerel yönetimleri güçlendirici yeni reformlara ihtiyacı olsa da merkeziyetçi geleneğin devam etmesi reformlardan beklenen ademi merkeziyetçi başarıyı ve bununla birlikte kayırma ve yozlaşmaya ilişkin tedbirlerin alınmasını engelleyici bir unsurdur.

## Kaynakça

- Avrupa Birliği'nin Tarihçesi. (2022, 11 15). 07 01, 2024 tarihinde Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı: [https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi\\_105.html](https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html) adresinden alındı
- Başak, Ü. (2021) Yunanistan'da 1843 Mali İflası ve Yunan Ordusu'nun Anayasa İlanı için Ayaklanması Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi/Journal of Atatürk Yolu, 69, 64-79.
- The Constitution of Greece (2019). Revised by Resolution of November 25, 2019 of the IXth Revisionary Parliament. Hellenic Parliament. Kostas Mavrias and Epaminondas Spiliotopoulos (ed.).  
[https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/ebooks/ekdoseis/2019\\_THE-CONSTITUTION-OF-GREECE/index.html](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/ebooks/ekdoseis/2019_THE-CONSTITUTION-OF-GREECE/index.html). Erişim: 01.09.2022.
- Corruption Perception Index. (2023, 06). 09 22, 2023 tarihinde Transparency International: <https://www.transparency.org/en/countries/greece> adresinden alındı
- Council of Europe (2012). Structure And Operation of Local and Regional Democracy Greece. [https://www.eetaa.gr/en\\_pages/Structure\\_and\\_operation\\_Greece\\_2012.pdf](https://www.eetaa.gr/en_pages/Structure_and_operation_Greece_2012.pdf) . Erişim Tarihi: 19.09.2022.
- Council of Europe (2018). Training Needs Analysis of Local Government in Greece, Report by: Cezary Trutkowski ve Nikolaos-Komninos Hlepas.  
<https://rm.coe.int/training-needs-analysis-of-local-government-in-greece-report-by-cezary/16807b3037>. ErişimTarihi: 05.10.2022.
- Council of Europe (2015). The Congress of Local And Regional Authorities. Recommendation 372 (2015). Local and regional democracy in Greece.  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680719866>. Erişim Tarihi: 10.10.2022.
- Council of Europe (2015). Torres Pereira, A., & Mosler-Törnström, G. (2015). Local and regional democracy in Greece. CG/2015(28)8FINAL, Strasbourg, 28th Session, The Congress of Local and Regional Authorities. <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-greece-rapporteurs-artur-torres-pereir/1680719866>. Erişim Tarihi: 10.10.2022.
- Erbay, Y. (2020). "Yunanistan'da Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 29 (1), s.1-34.
- Erkul, H. ve Kaya H. (2014). Denetim Açısından Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. Yönetim Bilimleri Dergisi, 12 (24), ss. 205-23.
- European Charter of Local Self-Government Greece Monitoring Report (2015). Council of Europe. <https://www.congress-monitoring.eu/en/12-pays.html>. Erişim Tarihi: 10.10.2022.

- Getimis, P. (2021). Local State-Society Relations in Greece. Filipe Teles, Adam Gendźwiłł Cristina Stănuş ve Hubert Heinelt (ed.), Close Ties in European Local Governance Linking Local State and Society içinde (pp.165-181). Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Hlepas, K. N. ve Getimis P. (2011). "Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment". Local Government Studies 37(5), 517-532.
- Hlepas, K.N. (2003). Local government reform in Greece. Reforming Local Government in Europe Closing the Gap between Democracy and Efficiency(Ed. N. Kersting and A. Vetter), (pp. 221-241). Germany: 2003 Springer Fachmedien Wiesbade.
- Hlepas, N. K. (2010). "Incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second (2008–09) Wave of Reforms", Local Government Studies, 36 (2), 223-249.
- Hlepas, N. ve Getimis P. (2010). Efficiency Imperatives in a Fragmented Polity: Reinventing Local Government in Greece. Harald Baldersheim and Lawrence E. Rose (ed.). Territorial Choice The Politics of Boundaries and Borders içinde (pp.198-214). Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Ioannidis, P. (2015): Decentralization, Local Government Reforms and Perceptions of Local Actors: The Greek Case. Munich Personal RePEc Archive. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66420>
- Kalimeri, V (2018). "The Kallikrates vs the Kapodistrias Reforms in Greece: A Story of Moderate Success". Politics in Central Europe, 14 (1), 65-76.
- Kara H. ve Baykal T. (2012). "Arnavutluk, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimleri Üzerine Bir İnceleme". Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 9(20), s. 135-168.
- Karahanoğulları, O. (2009). Fransa'da Kamu Yönetimi. B. A. vd. içinde, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (s. 39-168). Ankara: İmge Kitabevi.
- Kyvelou, S. ve Marava N. (2017). From Centralism to Decentralization and Back to Recentralization due to the Economic Crisis: Findings and Lessons Learnt from the Greek Experience. (Ed.J. M Ruano and M. Profiroiu). Handbook of Decentralisation in Europe içinde (pp.297-327). Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Law Nr. 3852/2010, "New Architecture of Local Government and Decentralized Administration – The Kallikratis Plan", Official Gazette A', Issue 87, 7.6.20. [https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/law-38522010-new-architecture-local-government-and-decentralized-administration\\_en](https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/law-38522010-new-architecture-local-government-and-decentralized-administration_en) (Erişim Tarihi: 10.10.2022)
- Lijphardt, A. (2016). Demokrasi Modelleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları. (Çev. G. Ayas, U.U. Bulsun) İstanbul: İthaki Yayınevi.

Loughlin, J. (2001). Greece: Between ‘Henosis’ and Decentralization. (Ed. E. Aja, U. Bullmann, F. Hendriks and A. Lidström). Subnational Democracy in the European Union Challenges and Opportunities içinde (pp.271-289). Amerika: Oxford University Press.

OECD (2018). Regions and Cities at a Glance 2018 –Greece.  
<https://www.oecd.org/cfe/GREECE-Regions-and-Cities-2018.pdf>. Erişim Tarihi: 25.09.2022.

Okcu, D. M. (2013). Yunanistan'da Yerel Yönetimler. M. O. Özgür içinde, Dünyada Yerel Yönetimler Örnekler Uygulamalar (s. 605-631). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Psycharis, Y.,Z. , M., & Iliopoulou, S. (2016). “Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities”. Environment and Planning C: Government and Policy, 34(2), 262–280.

Stolarek, K. (2018). “Evolution of local government in modern Greece (1828-2017)”. Central and Eastern European Journal of Management and Economics 6(3), 113-13.

Sofianou E., Goulas D., Kontogeorga G., Droulia K. (2014). “Evaluation of The First Outcomes of Decentralization Reform with “Kallikratis Plan” in Greece: The Case Of Ilida’s Municipality”, Journal of Governance and Regulation ,Vol.3, Issue 2, 1-13.

Tsekos, T. N. ve Hlepas, N. K. (2019). Greek Municipalities Before and During the Austerity Era: Imposed Policies, Local Resistance and Unsuccessful Reforms. (Ed. A. Lippi and T.N. Tsekos), Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe içinde (pp. 49-72). Switzerland: Palgrave Macmillan.

Tunç A. ve Pak E.B. (2017). “Yunanistan’ın Devlet ve Kamu Yönetimi Yapısı”. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22 (4). s.1189-1201.

## Extended Summary

### **The Never-Ending Symphony of Reform: The Effect of Reforms on Local Governments in Greece**

Local governments are defined as units that are shaped by the economic, political and social conditions of countries. They are autonomous from the central government and are tasked with providing services to grass-roots. These units are addressed both with the concept of local democracy, which includes representation and participation, and with the concept of local service in the context of meeting the common needs of grass-roots. Local administrations are the units that are most proximate to the public and are best positioned to adapt to administrative changes if they receive public support. They are also the units that facilitate more effective implementation of central decisions. Consequently,

despite the fact that the decisions to be made in response to economic, social and political developments are initially planned at the central level, local governments assume a prominent role due to their proximity to the people in practice. The implementation of reforms provides the most illustrative example of this process.

In Greece, local governments have been perceived as an extension of the provinces. Consequently, the reforms have accorded particular significance to local governments with the objective of eliminating this perception and reinforcing their authority vis-à-vis the central government. The primary focus of the study is on local reforms. Nevertheless, prior to examining local reforms, a comprehensive historical analysis of the country's local administrative processes is presented. One of the key distinctions of this study is its focus on the local democratic tradition within the broader context of historical developments, a perspective that sets it apart from other studies in the national literature. A further point of distinction is that the articles in the Turkish literature do not address the similarities and differences between the reforms as discussed in the studies on Greece. The objective of the study is twofold: firstly, to provide an explanation of the current Greek local government units; secondly, to undertake a historical analysis of Greek local government, taking into account the prevailing political, economic and social conditions. While the Greek Constitution and select municipal texts were consulted directly in English, secondary sources were employed with greater frequency in the study. In order to substantiate the conclusion, the extant texts of international organisations pertaining to Greek local governments were consulted and the prevailing issues in Greek local governments were identified. The reforms are analysed in connection with changes in the units, organs, duties and responsibilities of local governments, with the use of tables to facilitate the process of examination.

This study analyses the process of local governments under three different headings until the first reform process. The initial period encompasses the years from the advent of the 19th century until 1927, when the inaugural Constitution was enacted. During the period of the Republic and the subsequent absolute monarchy, the centre prevailed in the debate between the local and central administrations in the country. However, with the advent of the Legitimacy period, the foundation of modern local administrations was initiated. Despite the notable advancements made by contemporary local governments, they have been unable to fully realise an autonomous local government approach within the country, largely due to constraints on their authority and inadequate financial resources. The second period is examined within the context of the era of coups and military dictatorships between 1927 and 1974, a period during which the country was characterised by political instability. Local governments were effectively marginalised until the end of the junta regime. The third period of analysis focuses on the historical period preceding the implementation of the

reforms. In the period following Greece's accession to the European Community, there were efforts to bolster local governments against central authority and to establish a novel regional administration. Nevertheless, during the same period, a number of responsibilities previously held by local governments were transferred to the central government. The revenues of local governments continued to be sourced from the centre, and the majority of their decisions were made at the discretion of the central government.

The second part of the study is devoted to an analysis of the reforms, which represent its principal theme. The aforementioned reforms are those of Kapodistrias and Kallikrates. The Kapodistrias reform, enacted in 1997, was the first reform to be influenced by the emerging paradigm of new public administration. Furthermore, the proposal involved the implementation of the principles of effectiveness, efficiency and transparency inherent in the new public administration, with the objective of facilitating the utilisation of European funds by local governments. Nevertheless, the financial shortcomings of local administrations and the ambiguity between regional and local administrations remain unresolved. In 2008, the Global economic crisis gave rise to difficulties in the Greek budget. In 2010, the Kallikrates Reform was regarded as a potential solution. In particular, this reform concentrated on municipal debt, economies of scale, regional development and financial supervision. It placed significant emphasis on the importance of transparency, accountability and participation. The Kallikrates reform augmented the obligations of local authorities, yet it did not furnish them with financial resources commensurate with their responsibilities. In order to address the similarities between the two reforms, the municipalities were subjected to a process of merger. Nevertheless, the implementation of regional policies was only made possible following the Kallikrates reform. Despite the intention of the reforms to address the limitations of the preceding process, which had a symbiotic relationship, both reforms ultimately resulted in a significant setback for local governance, autonomy and democracy, relegating them to a position of diminished influence in the context of public finance. The issues pertaining to local governments have been largely reduced to matters of efficiency, productivity and economies of scale.

A review of international texts and literature reveals that four persistent issues pertaining to local government in Greece have yet to be addressed. These issues can be enumerated as follows: firstly, the central government is reluctant to share its financial authority with local governments; secondly, the budget allocated to local governments is still insufficient; thirdly, despite the existence of mechanisms designed to facilitate public participation, the culture of participation remains unrealised; and finally, nepotism and corruption are not yet fully eradicated. It is therefore evident that there is a necessity for the implementation of regulations that will serve to reinforce the administrative and financial capabilities of local administrations in Greece. The findings of this

study indicate the necessity of a comparative analysis of the local government units and local government histories of Turkey and Greece in future research.