

MERKEZ-ÇEVRE TEORİSİ VE YERELLEŞMEYE ETKİSİ: İTALYA ÖRNEĞİ¹

CENTER-PERIPHERY THEORY AND THE EFFECT ON LOCALIZATION: EXAMPLE OF ITALY

Hülya KÜÇÜK*

Abstract

The relationship between central government and local government which constitutes two main bodies of the public administration system in a country is really significant. Local governments are autonomous organizations that serve to manage the central government better, to enable local democracy, and to respond more quickly and effectively to the demands and needs of the people.

The fact that local governments have an important place within the central administration also gives the frontiers of the autonomy of these institutions. For local governments to be autonomous, it is very important for the autonomy to be protected that the boundaries of the administrative tutelage audit, which the local authorities supervise by the central government to ensure the integrity of the decision, are clearly determined. This relationship between central and local governments varies from country to country. The size of the relationship between central government and local government in each country and the legal rights of local governments are different. Henceforth, it is crucial to understand the transformation of the local government units of Italy, which has transformed into a structure with twenty autonomous territories in total, with fifteen special statutes of fifteen ordinary statutes, preserving the structure of the unitary administration today with the transformation of a country with a strictly centralized management structure in the past. In the Fifth Section of the 1948 Italian Constitution, local governments are counted as regions, counties, and municipalities. The legalization of local and regional governments is the result of significant struggle. Italy has significantly expanded the autonomy of local governments with the reforms of local governments in the years 1990, 2001, and 2003.

The aim of this study is to examine the historical process of the local government system in Italy, how autonomous local governments are today, and transformation in detail. In the first part of this study, conceptual framework will be established with the center-periphery theory. In the second part of the work, Italy's local government history will be examined. In the third part of the work, Italy's local government system (cities and municipalities) and the financial resources of local governments will be addressed in the context of center-periphery theory.

Keywords: Center-Periphery Relations, Local Governments System, Local Government History, Italy.

Özet

Bir ülkedeki kamu yönetimi sisteminin iki temel kademesini oluşturan merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişki oldukça önemlidir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin daha iyi işlenmesi, yerel demokrasinin var olabilmesi, halkın istek ve ihtiyaçlarına daha hızlı ve etkin cevap verilebilmesi için hizmet veren özerk kuruluşlardır.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim içerisinde önemli bir yere sahip olması bu kuruluşların özerkliğinin sınırlarını da ön plana çıkarmaktadır. Yerel yönetimlerin özerk olabilmesinde; idarenin bütünlüğünü sağlamak için yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetlendiği idari vesayet denetiminin sınırlarının net bir şekilde belirlenmiş olması özerkliğin korunması için önemlidir. Merkez ve yerel arasındaki bu ilişki ülkeden ülkeye göre farklılık göstermektedir. Her ülkede merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkinin boyutu, yerel yönetimlerin yasal hakları birbirinden farklıdır.

Bu bağlamda geçmişinde katı merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip bir ülkeyken geçirdiği dönüşümle bugün üniter yönetim yapısını koruyarak beşi özel statülü on beşi olağan statülü olmak üzere toplamda yirmi özerk bölgeyi bir yapıya dönüştüren İtalya'nın yerel yönetim birimlerini incelemek bu dönüşümü anlayabilmek açısından önemlidir. 1948 İtalyan Anayasası'nın Beşinci Bölümünde yerel yönetimler; bölgeler, iller ve belediyeler olarak sayılmaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimlerin yasal dayanak kazanması verilen önemli mücadeleler sonunda olmuştur. İtalya 1990, 2001 ve 2003 yıllarında yaptığı yerel yönetim reformları ile yerel yönetimlerin özerkliğini önemli ölçüde genişletmiştir.

Bu çalışmanın amacı, İtalya'daki yerel yönetim sisteminin tarihsel sürecini, bugün yerel yönetimlerin nasıl bir özerkliğe sahip olduğunu ve geçirdiği dönüşümü ayrıntılı bir şekilde merkez-çevre teorisi üzerinden irdelemektir. Bu çalışmanın ilk bölümünde merkez-çevre teorisi ile kavramsal çerçeve oluşturulmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde İtalya'nın yerel yönetim tarihi incelenecektir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise İtalya'nın yerel yönetim sistemi (iller ve belediyeler) ve yerel yönetimlerin mali kaynakları merkez-çevre teorisi bağlamında ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Merkez-Çevre İlişkisi, Yerel Yönetim Sistemi, Yerel Yönetim Tarihi, İtalya.

* Bu çalışma "Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Sistemleri: İtalya ve Türkiye Örneği" adlı yüksek lisans tezinin bir bölümünden oluşturulmuştur.

** Öğretim Görevlisi: Kafkas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Yerel Yönetimler Programı, Doktora Öğrencisi: İstanbul Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, hulyakucuk2015@gmail.com

Giriş

Yerel yönetimler, tarihi gelişim içerisinde yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak için merkezi yönetim tarafından hukuki yetkilerle donatılmışlardır. Yerel yönetimler hem yerelde halkın demokratik haklarını etkin bir şekilde kullanarak kendi kendini yönetmesi hem de hızlı ve etkin bir şekilde hizmet sunabilmesi açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Ancak yönetim yapılarının ülkeden ülkeye göre farklılık göstermesi dolayısıyla yerel yönetimlerin konumları, yetkileri, özerklikleri de birbirinden farklıdır.

Tarihsel süreçte yerel yönetimlerin özerklik alanlarını genişletmek için reformlar yapan İtalya, ulusal birliğini kazanmadan önce prenslikler şeklinde varlık göstermiştir. İtalya, 1861 yılında ulusal birliğini tamamlamış ve Fransa Bonapartist merkeziyetçi yönetim modelinden etkilenerek bu modeli benimsemiştir. Yerel ve bölgesel farklılıkların çok belirgin olmasına rağmen bütünlüğün sağlanamaması endişesinden dolayı adem-i merkeziyetçi bir yönetim modeli yerine İtalya'da ülkenin birliğini sağlayacak tek merkezden yönetim modeli olan merkeziyetçi model tercih edilmiştir. Bölgesel farklılıkların oldukça belirgin bir şekilde var olduğu ve üniter yönetim modeline sahip olan İtalya'nın merkez-çevre ilişkisini ele almak bu anlamda çalışma için önem taşımaktadır.

Ulusal birliğini tamamladıktan sonra üniter devlet olarak varlık gösteren İtalya, 1922-1943 yılları arasında geçirdiği Faşist yönetim tecrübesinin de etkisiyle yerel ve bölgesel yönetimlere yetkiler verilmesi konusunda yaşanan endişeden yavaş yavaş uzaklaşmaya başlamıştır. Yerel ve bölgesel yönetimlere daha fazla yetkiler verilmesi özellikle 1970'li yıllardan sonra kendini göstermeye başlamıştır. Yoğun merkeziyetçi yapının hantallığa sebep olması, demokratik hakların kullanılmasının ön plana çıkması ve Avrupa Birliği bölge politikalarının da etkisi ile İtalya yerel ve bölgesel yönetimlere yetkiler vererek bu yapısını değiştirmeye çalışmıştır. Yetkilerin artırılmasıyla yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler eskiye oranla artış göstermiştir. Görevlerinin ve yetkilerinin artması sonucu yerel yönetimlerin daha etkin ve hızlı hizmet sunabilmeleri için birçok reform yapılmış ve özerkliklerinin kapsamı genişletilmiştir.

Yerel yönetimlerin sahip oldukları özerklik dereceleri de ülkelerin sahip oldukları yönetim sistemleriyle yakın ilişki içindedir. Bu durum, merkez-çevre arasındaki ilişkinin boyutlarını ön plana çıkarmaktadır. Merkez-çevre teorisi, çevre yönetimlerin (yerel yönetimlerin) görevlerini, yetkilerini, işleyişlerini ve özerkliklerinin kapsamını da etkilemektedir. Bu bağlamda çevre belli merkezde üretilen değerleri kabul eden ve bu kararları merkezin talimatları doğrultusunda uygulayan birim olarak tanımlanırken; "merkez ise ülke içerisinde geçerli olan idari ve siyasi değerlerin üretildiği, şekillendirildiği ve değerlerin bütün ülkeye yayıldığı alan ve yayılan değerleri karşılaştırılan değerlere ne kadar uygun olarak yapıldığını denet-

leyen odak olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda merkez ve çevre birer yönetim kademesi olarak tanımlanabilir (Tuncer, 2010: 14). Bu iki yönetim kademesinin varlığı, yetkileri ve özerklik alanları devlet şekilleri içerisinde farklılık göstermektedir.

Devlet şekillerini üniter devlet ve federal devlet olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. “Üniter devlet, devletin, ülke, millet ve egemenlik unsurları ve yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik özelliği gösteren devlet şeklidir. O halde üniter devleti, devletin unsurlarında ve organlarında teklik özelliğiyle” tanımlamak mümkündür (Gözler, 2009: 82). Üniter devlet yapısı içinde kararlar tek merkezden alınmakta ve alınan bu kararlar devlete bağlı birimler tarafından uygulanmaktadır. Federal devlet yapılanmalarında ise, “devletin işlevlerinin birden fazla siyasi ve idari yönetim alanına dağıtılması kural olarak yer almaktadır” (Metin ve Erece, 2016: 689). Üniter devletlerde, yerel yönetimler değişen ölçülerde yerel özerklikten yararlanırlar. Bu özerklik, “yerinden yönetim” veya “yetki genişliği” yolu ile yerel yönetimlere verilir. “Federal devletlerde ise, özerkliğin dayanağı, yerel yönetimlerin erklerinin tüzel kaynağı olan anayasalarda ayrı ayrı gösterilir” (Keleş, 2012: 116). Bu bağlamda üniter yapıya sahip ülkelerde yerel yönetimlere daha az yetki ve özerklik verilirken, federal yapıya sahip ülkelerde ise yerel yönetimlere daha fazla yetki ve özerklik verildiği söylenebilir.

İtalya üniter yapıya sahip bir ülke olmasına rağmen bölgesel farklılıkların ön plana çıkması ile 1960’lı yıllardan sonra bölgesel yönetimlerin varlığını anayasa ile tanımıştır. Bu süreçte ülke beş özel statülü ve on beş olağan statülü olmak üzere toplamda yirmi bölgeye sahip bir yapıya bürünmüştür. Yapılan reformlarla yoğun merkeziyetçi yapısını dönüştüren İtalya, özellikle 1990 yılından itibaren yaptığı reformlarla yerel ve bölgesel yönetimlere önemli yetkiler devrederek bu kuruluşların özerklik alanlarını genişletmiştir. Bu çalışmada Avrupa’daki devlet şekillerini ve oluşumlarını açıklamak için kullanılan merkez-çevre teorisi açıklandıktan sonra İtalya için yansımaları ele alınacaktır.

1. Kavramsal Çerçeve: Merkez - Çevre Teorisi

Fransız Devrimi’nden önce küçük prenslikler şeklindeki yönetim birimlerinin teknolojinin gelişmesiyle birlikte tam anlamıyla hâkimiyet kurması zorlaşmıştır. Bu nedenle tek elde toplanan merkezi yönetimler oluşmaya başlamıştır. Merkeze bağlanmak istemeyen, haklarını kaybeden ve zayıf konumda olan çevre yönetimlerinin merkezle uzlaşması oldukça zor olmuştur. Bazı çevre yönetimleri ise, haklar elde ettikleri ve merkezin yanında güçlü konumda olduklarından merkeze bağlanmayı kabul etmişlerdir. Bu bağlamda merkez ve çevre arasındaki ilişki önem kazanmıştır. Fransız Devrimi sonrasında tam anlamıyla kendini gösteren merkeziyetçi yönetim güç kazanmıştır. Merkez ve çevre yönetimi arasındaki ilişki bugün de önemli tartışma konuları arasındadır. Ülkelerdeki yönetim şekillerinde

merkez ve çevre ilişkisi birbirinden farklılık göstermektedir. Merkez-çevre teorisinde “*Merkez*, ülke içerisinde geçerli olan idari ve siyasi değerlerin üretildiği, şekillendirildiği ve değerlerin bütün ülkeye yayıldığı alan ve yayılan değerlerin karşılaştırılan değerlere ne kadar uygun olarak yapıldığını denetleyen odak iken, çevre belli merkezde üretilen değerleri kabul eden ve bu kararları merkezin talimatları doğrultusunda uygulayan birim olarak tanımlanır. Bu bağlamda merkez ve çevre birer yönetim kademesi olarak tanımlanabilir (Tuncer, 2010: 14). Bu tanımlamada ülkelerin yönetim yapılanmasına göre merkezin ve çevrenin yetkileri ve konumları birbirinden farklılık gösterebilmektedir. Bu bağlamda da devletlerdeki merkezden yönetim ve yerinden yönetim arasındaki ilişkinin tarihi, kültürel, coğrafi, ekonomik ve siyasi etmenler tarafından şekillendirildiği söylenebilmektedir.

Merkez-çevre ilişkilerini daha pozitif şekilde analiz eden birtakım teorilere işaret edilmekte ve merkezin çevre üzerindeki avantajlı etkisine dikkat çekilmektedir. Örneğin, François Perroux’un, soyut ve coğrafi olmayan bir anlamla tanımladığı “kutuplaşmış büyüme teorisi” merkezlerin olumlu rolünü göstermekte ve tüm ekonomik sistemin gelişimi için merkezlerin teşvik edici rolünü vurgulamaktadır (Zraycki, 2007: 111).

Merkez-çevre ilişkisinin bir başka boyutu da modern devletlerin ortaya çıkışı ve siyasal sistemin gelişimi ile ilgilidir. Bu konu üzerine çalışan Stein Rokkan, merkez-çevre teorisini politik ve kültürel boyutlar açısından ele almıştır. Merkez bu yaklaşımda, ülkenin tüm topraklarını devlete tabi kılmak için devlet mekanizmasını kullanan politik hakimiyetin merkezi olarak tanımlanmaktadır. Modern ulus-devlet bu noktada kültür ve din alanını kendi başına alt etmeyi denemektedir. Özellikle ulusal dili standartlaştırmakta, kiliseyi devlete tabi kılmakta ve medyayı kontrol etmektedir. Merkezin bu isteklerine çevre direnmektedir. Kültürel ve dini farklılıklar modern devlet için araçsal bir öneme sahiptir. Bu durum, merkezin kültürel hakimiyetine ilişkin gücünü vurgulamaktadır. Merkezi yönetim çevrenin kültürel kimliği üzerinde önemli bir role sahiptir (Blaho, 2012: 2).

İtalya’nın ulus devlet olma sürecinde standartların getirilmesi açısından bu özellikler önem taşımaktadır. Çünkü İtalya prensliklerin bir araya gelmesiyle oluşmuş bir ülkedir. Dolayısıyla birçok farklılığı içinde barındırmaktadır. 1861 yılında İtalyan birliğinin sağlanmasında ortak dil, bayrak, marş vb. unsurların varlığı oldukça etkili olmuştur. Önce İtalya devleti kurulmuş ardından da İtalyan milleti oluşturulmuştur. Üniter devlet olarak kurulan İtalya’da merkez güçlendirilirken yerel farklılıklar ülkenin bütünlüğünün sağlanabilmesi için göz ardı edilmiştir. Bu durum İtalya’da merkez-çevre ilişkisinin şekillenmesinde önemli bir role sahiptir.

Merkez-çevre ilişkilerindeki farklılıklar kendini, merkeziyetçilik, adem-i merkeziyetçilik, üniterizm, federalizm kavramları çerçevesinde göstermektedir. Ancak bunlar Fransız Devrimi ile birlikte merkeziyetçilik çerçevesinde tartışılmıştır

(Tuncer, 2010: 14). Bugünkü anlamda merkezîyetçi yaklaşım tam olarak Fransız Devrimi sonrasında Napolyon döneminde ortaya çıkmıştır. Devrimden önce Fransa'daki idari yapılanma monarşi ve feodal yapının ikisini de içinde barındırıyordu. Bu iki yönetim yapılanmasının iç içe olmasına rağmen bu sistemde mutlak monarşinin temsilcisi olan valiler güçlü konuma sahiplerdi. Merkez-çevre ilişkisinin düzenlenmesinde önemli rolleri vardı (Tuncer, 2016: 28). 1960'lı ve 1970'li yıllarda Fransa'daki merkez-çevre ilişkileri büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından yönetiliyordu (Pasquier, 2012: 166). Merkezîyetçi yönetim yapısının toplumun bazı kesimlerinin ihtiyaçlarına -özellikle kollektif haklar temelinde- cevap vermekte zorlanması üzerine merkezîyetçiliğin zayıflatılması üzerine vurgu yapılmıştır (Tuncer, 2010: 76).

Merkez-çevre için çok net tanımlamalar yapabilmek farklı yönetim geleneklerine sahip, farklı unsurlar üzerine inşa edilen heterojen yapılar olabileceğinden mümkün değildir. Merkez-çevre Fransa'da iller ve bölgeler üzerinde merkezi kontrolün genişletilmesi iken, Almanya'da federal yönetimin *landerlar*¹ üzerindeki yetkilerinin demokratikliği ve katılımın etkinlik kazanması anlamına gelmektedir. Merkez-çevre ayırımında ölçeğin iyi belirlenmesi önemlidir. Bunun nedeni büyük ölçekte çevre konumunda olan birimlerin küçük ölçeklerde merkez konumunda olabilmesidir (Tuncer, 2010: 15). Merkez-çevre ilişkileri farklı yönetim gelenekleri içerisinde farklı anlamlar içerirse de genellikle üniter ve federal yapı arasındaki farklılıkların açıklanması için kullanılmaktadır. Devletin anayasal yapısı ve siyasal sistemdeki egemenliği etmenlerin en önemlilerindedir. Bu etmenler ne şekilde etkilerse etkilesin anayasal yapı merkez-çevre ilişkisinin yürütüldüğü bir çerçeve sağlamaktadır (Heywood, 2007: 232). Bu noktada devletin ülke üzerindeki egemenliğini kullanma şekline ve idari yapılarına göre; Üniter yönetim modeli, Federal yönetim modeli, Konfederal yönetim modeli olmak üzere üç yönetim modeli ortaya çıkmıştır.

Devlet modellerine aşağıda yer verilmektedir.

- *Üniter Yönetim Modeli*: Bu model merkezîyetçilik esasına dayanmaktadır. İdare ve siyasal iktidar üniter yönetim modelinde bütündür. Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişki yetki paylaşımından ibarettir (Bozan, 2017: 27). Çağdaş devletlerin büyük çoğunluğu üniter yönetim sistemlerine sahiptir. Bu devletlerde egemenlik gücü tek bir kuruma verilmektedir. Üniter yönetim modelinde anayasal üstünlük merkeze verildiği için herhangi bir çevresel veya yerel yönetim sisteminin varlığı merkezi yönetime bağlıdır. Merkezi yönetim yerel kurumları isteğe bağlı olarak yeniden şekillendirebilir, organize edebilir ve ortadan da kaldırabilir (Heywood, 2007: 240). Bu model Fransız

¹ Federe Yönetimler

Devrimi'nden sonra Avrupa yönetimlerini belirli ölçüde etkilemiştir. Sınırları net bir şekilde belirlenmiş olan ülke ve tek egemen devlet anlayışı üzerine kurulmuştur (Tuncer, 2010: 16). Fransız tipi tek merkezli bu modelde devlet, kendini, diğerlerinden devletin/cumhuriyetin teklifi ve bölünmezliğı anayasal ilkesiyle ayırır (Nalbant, 1996: 57). Bu modelde yukarıdan aşağıya hiyerarşi ilkesi üzerine inşa edilen idari yapı ve tüm ülkede uygulanan tektip yasalar mevcuttur. Bu model, devletin teklifi ve bölünmezliğı, tek ulus, tek ülke kavramlarıyla açıklanabilir.

- *Federal Yönetim Modeli:* Bu modelde federal devletler adem-i merkeziyetçilik esasına göre kurulmuştur. Kurucu irade sahibi üyelerin yetkilerinin belirli bir kısmını ortak üst merkeze vermelerine rağmen kendilerinde birer alt merkez olarak kaldıkları yönetim modelidir (Tuncer, 2010: 16). Dünya nüfusunun üçte birinden fazlası federal yönetim modeli olan ülkeler tarafından yönetilmektedir. ABD, Brezilya, Pakistan, Avusturalya, Meksika, İsviçre, Nijerya, Malezya ve Kanada gibi ülkeler bu modelle yönetilen ülkelere örnek olarak verilebilir (Heywood, 2007: 232).

Federal yönetim modelinde, merkez-çevre arasındaki ilişki görevler ayrımı ile gerçekleşmektedir. Bu nedenle her birim kendine ait görevlerden doğan gelir kaynaklarına, personele ve mal varlığına, görevleriyle ilgili karar alabilme ve kararları yürütme, serbestçe harcama gücüne sahiptir (Bozan, 2017: 27). Federal yönetim modelinde bütün ülkeyi kapsayan yasaların yanında ülkenin bazı kısımlarında farklı ikinci bir yasa da mevcuttur (Tuncer, 2010: 16).

- *Konfederal Yönetim Modeli:* Bu model, kendi iradeleriyle bir araya gelen devletlerin kendi kararlarını kendi verme hakkını yani egemenliklerini koruyarak belli konularda yetkiyi bir üst makama vermesi ile oluşmaktadır. Bu bağlamda bu modelde egemen devletler, belirli amaçlara ve hedeflere ulaşmak için süreklilik gerektiren bir genel yönetim oluşturmaktadır. “*Konfederal yönetimde, üye devletler ile oluşturulan genel yönetim arasında eşitlik bulunmamakta, Konfederal organlar üye devletlere bağlı bulunmaktadır*”. Bu yönetimde, genel yönetim yetkisini devletlerden almakta olup; halk üzerinde direkt bir otoritesi bulunmamaktadır. Uluslararası antlaşma ile kurulan Konfederal yönetimde, üye ülkelerin kimliğı ve organları esas olup; üye devletler üzerinde bir yaptırım gücü bulunmamaktadır (Sunay, 2006: 225).
- *Çok Kademeli Yönetim Modeli:* 1960'lı yıllardan beri üniter devletlerde bölge kademesi oluşturulmaya başlanmıştır. Üniter devlet yapılanması içinde bölge devlet normatif ve pratik olarak İtalya ile oluşmuştur (Tosun, 2018: 1) 1980'de bölgesel yönetimler güçlü bir şekilde ortaya çıkmıştır. Çok kademeli yönetimin önem kazanmasında Avrupa Birliğı politikaları da etkili olmuştur. AB, yerel yönetimlere özerklik verilmesi noktasında çalışmalar yapmıştır.

Yerel yönetimlerin konumlanması, onlara verilen yetkiler ve görevler konusunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı oldukça etkili olmuştur (Keleş ve Mengi, 2013: 54). Bu model merkezîyetçi modelin farklılaşan ihtiyaç ve taleplere cevap vermek için benimsediği yeni uygulamalar sonucunda ortaya çıkmış olan ve üniterizm ve federalizme benzer yapılar barındırmaktadır. Bugün eskiye oranla yönetim modelleri ile ilgili net bir şey söylemek daha güçtür. Çünkü tam olarak merkezîyetçi ve ademi merkezîyetçi bir devletten bahsetmek zordur. Bir devletin merkezîyetçi bir devlet olup olmadığını söyleyebilmek için merkezin hükmettiği alanın genişliği ve merkezlerin sayısı dikkate alınmaktadır (Tuncer, 2010: 16-17). Çalışma kapsamında incelediğimiz İtalya üniter yapıya sahip olmasına rağmen yerel yönetimlerine önemli yetkiler vererek onların özerklik alanlarını genişletmiştir. Bu nedenle İtalya'yı "*bölgeli devlet*" olarak tanımlayanlar da bulunmaktadır. Bölgeli devlet merkez-çevre örgütlenmesinde federal devlet modelinden ayrılmaktadır. Merkez-çevre içinde çok başlı olması nedeniyle üniter devletten ayrılmaktadır. Bu bağlamda da bölgeli devlet ayrı bir devlet kategorisini oluşturmaktadır (Tosun, 2018: 316). Bu modelde devlet örgütlenmesinin sınıflandırılması çok güçtür. Bunun nedeni modelde hem üniter devlet hem de federal devlet tekniklerinin kullanılmış olmasıdır. Üniter devlet çok farklı devlet örgütlenmelerini tek potada eritmek istemektedir (Nalbant, 1996: 56). Bölgeli devlet, üniter devletin bölgelere bölgesel yetki devri yapmasıyla oluşmuştur (Tosun, 2018: 316). Bölgeli devlette, üniter devlette olduğu gibi tek bir siyasi merkez bulunmaktadır. Bu devletlere özerklik, ulus-devlet tarafından verilmiştir (Keleş ve Mengi, 2013: 54). İtalya, federal olma yolundaki taleplere rağmen halen üniter bir devlettir ancak bu özelliği büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır (Keleş ve Mengi, 2013: 165).

Bir sonraki bölümde İtalya'nın yönetim tarihi hakkında bilgi verilerek ülkenin bugün merkez-çevre ilişkisindeki durumuna nasıl geldiği tartışılacaktır.

2. İtalya'nın Yönetim Tarihi

İtalya'nın yönetim yapısının bugünkü halini almasında tarihsel gelişmelerin önemli payı bulunmaktadır. İtalya, yüzyıllar boyunca çok çeşitli Avrupa uygarlıklarına ev sahipliği yapmıştır. Etrüskler ve Antik Romalıların İtalya topraklarını kendilerine yurt edinmelerinin yanı sıra, Rönesans hareketi de İtalya'nın Toskana bölgesinde doğmuş ve tüm Avrupa'ya buradan yayılmıştır. İtalya'nın başkenti Roma, yüzyıllar boyunca Batı uygarlığının ve eskiden beri Katolik Kilisesi'nin merkezi olmuştur (Büyük Larousse, 5970). Bu anlamda önemli olaylara tanıklık eden Akdeniz coğrafyasında yer alan İtalya'nın yönetim tarihinde dönüm noktası sayılabilecek rejim değişiklikleri görülmektedir. Ülkede olan önemli rejim değişikliklerine rağmen yarımada üzerindeki toplumsal ve ekonomik yapı bu dönüşümlere merkezde yer alan kurumlar kadar hızlı tepkiler verememiş ve bu nedenle

de sistemin evrimi istikrarlı bir seyir izlemiştir. Bölgeler arasında önemli farklılıkların olması da bu istikrarlı değişimi desteklemiştir. Bu bağlamda İtalya yönetim tarihi boyunca; “Liberal dönem”, “Faşist dönem” ve “Yeniden yapılanma dönemi” olmak üzere üç önemli dönemden geçmiştir (Türker, 2002: 484-485).

Kuzey ve Orta İtalya’daki komün uygarlığı ile Güney İtalya’da geçerli olan feodalizm arasında ekonomik ve sosyal açıdan farklılıkların olması İtalya’nın devletleşme sürecini Avrupa kıtasında bulunan diğer devletlere göre geciktirmiştir. 19. yüzyıldaki devletleşme sürecinin öncesindeki birkaç yüzyıl boyunca sosyal değişim oldukça yavaş gerçekleşmiştir (Türker, 2002: 484). Kuzey ve Orta İtalya’daki kültürel ve ticari yapı, toprağa ve çeşitli imtiyazlara sahip aristokrat bir sınıfın doğmasına yol açmıştır. Bu nedenle İtalya’da “*millet*” kavramına hazır olmayan bir toplum yapısı ortaya çıkmıştır (Büyük Larousse, 1986: 5966).

Liberal dönemde, İtalyan Devleti’nin kurulmasından bu yana var olan bölgesel farklılıklar tek çatı altında toplanmış, ekonomik ve siyasal anlamda uzlaşma sağlanmıştır. Liberal siyasal yöneticiler ülkedeki bölgesel farklılıkların ulusal birliği bozabileceği tehlikesiyle yerelleşmeye karşı çıkmış, merkeziyetçi bir yapının varlığını savunmuştur (Türker, 2002: 485). Fransa’daki merkezi yapı örnek alınarak iller kurulmuş ve başına vali atanmıştır. Merkezi hükümet, etkin bir idari yapının kurulmasını sağlayarak hukuk sistemini ve eğitimi standartlaştırmıştır. Ancak İtalya gibi bölgeler arasında çok büyük farklar ve dengesizlikler olan bir devletin idari yapıyı standartlaştırabilmesi için çok çaba sarf etmesi gerekmiştir. Merkezi hükümet giderek yerel ihtiyaçları karşılamakta zorlanmaya başlamasına rağmen yetkilerini yerel ve bölgesel yönetimlerle paylaşmak konusunda pek de istekli olmamıştır (Tuncer, 2010: 247).

19. yüzyılın sonlarına doğru İtalya’daki siyasal akımların çeşitlilik göstermeye başlamasıyla birlikte liberal sisteme karşı yeni görüşler ortaya çıkmıştır. Bu görüşlerin içinde en güçlü olanı ise, sosyalist akım olmuştur. Sosyalist akım kendini daha iyi ifade edebilmek için 1892 yılında Sosyalist Parti’yi kurmuştur. Bir yandan da liberal kesim içinden çıkan milliyetçi akım da gittikçe güçlenmekte ve liberal kesim üzerinde baskı kurmaktaydı. Liberal yöneticilerin üzerindeki baskının artması sonucunda 1912’de genel oy prensibi kabul edilmiştir. Böylece İtalya’da çok partili sistem benimsenerek parlamenter sistem kurulmuş ancak bu durum faşist rejimin gelmesine engel olamamıştı ve 1922’de Mussolini’nin yönetiminde faşist rejim kuruldu. Faşist rejim süresince 1848 İtalyan Anayasası’nın siyasal kurumları şeklen korunmuştur. Ancak bu kurumlara zamanla korporatif devletin gerekli kıldığı yeni kurumlar eklenmiş ve eski kurumlardan bazılarının da kuruluş biçimi değiştirilmiş (Con, 2008: 74) ve Faşist rejimle birlikte 1925-1927 yılları arasında demokratik kurumlar yıkılmıştır. Ülkede meydana gelen değişim ve dönüşümler şu şekildedir:

“Basın özgürlüğüne karşı ve önemli gazetelerin sansürüne yönelik yasalar çıkarılmıştır. Bununla birlikte Ulusal Faşist Parti’si dışındaki her tür siyasal kurum ve partiler çözülmüştür. İtalya’yı yasal olarak totaliter bir devlete dönüştüren Ceza Kanunu, idam cezasının yeniden yürürlüğe girmesi, belediye başkanları ile yerel belediye meclislerinin tasfiyesi ve bunların yerine (hükümet tarafından belirlenerek atanan) podesta’nın geçişi, meclis güçlerinin ortada etkin güç olarak yalnızca Faşist Büyük Konsey kalacak biçimde etkisiz kılınması, siyasal muhaliflerle mücadele etmek adına Devlet Güvenliği İçin Özel Mahkemelerin kurulması ve Güney bölgesinde, adalarda uzun süreli hapishanelerin oluşturulması” (Baldoli, 2016: 226-227).

Faşist yönetim döneminde iki temel yerel yönetim birimi olan komün ve il, bütçe ve diğer mali konular dışında merkezi yönetim tarafından görevlendirilen valinin keyfi yönetimine bırakılmıştır (Türker, 2002: 485). Bu dönemde yerel yönetimler, idari organlara sahip olmalarına rağmen kendi başlarına karar verme yetkisine sahip değillerdi. Faşist yönetimin yoğun merkezîyetçi baskısıyla karşı karşıya kalan yerel yönetimlerin, bu dönemdeki merkezîleşme baskısına dayanabilmesi, bölgesel kültür ve bağımsızlık kalıntılarını büyük ölçüde kaybetmediğini göstermektedir (Rossi, 1935: 659-660).

Üçüncü dönem ise, yeniden yapılanma dönemidir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra İtalya’nın yönetim yapısındaki değişimler diğer Avrupa ülkelerine göre daha yavaş olmuştur. Faşist yönetimin çökmesi, 1948 yılında Cumhuriyet’in ilanı ve ilk genel seçimlerin yapılması İtalya’nın yönetim yapısındaki temel değişimlerdir. Cumhuriyet’in ilan edilmesiyle Faşist rejim tamamiyle yok olmamıştır. Ancak yasal olarak Cumhuriyetle yönetilen bir ülkenin varlığı kabul edilmiştir. Bu nedenle bu döneme ‘yeniden yapılanma dönemi’ denmektedir (Türker, 2002: 485).

Faşist rejimin son bulunduğu dönemde, İtalya’yı “Müttefik Devletler” işgal etmiş ve Kraliyeti tanımışlardır. Fakat Kraliyet, siyasal sistemi temsil eden bir unsur değildi. İtalya’nın durumunun savaşta oldukça kötüleşmesi, faşizm öncesi döneminin politikacılarını bir araya getirdi ve bu politikacılar altı partiden oluşan Ulusal Kurtuluş Komitesini kurdular. Bir direniş hareketi olarak kurulan Komite başlangıçta Kraliyet’e karşıydı ve sonunda 1944 yılında hükümete girdi. Bu hareketin başında Komünistler vardı ve Alman işgaline karşı silahlı mücadeleye öncülük ettiler, fakat Kraliyet’e karşı bir direniş göstermediler. Tüm bu olanlardan sonra 1945 yılında İtalya tekrar bağımsızlığına kavuştu ve Krallık yönetimi halk oylamasıyla kaldırılarak 1948 yılında “Cumhuriyet yönetimi” kuruldu. Faşist yönetim döneminde yaşanan olumsuzluklardan dolayı İtalya’da Cumhuriyete dayalı demokratik yönetim anlayışının sadece elit tabaka tarafından değil tüm halk tarafından kabul edildiğini söylemek mümkündür. Faşist yönetimden Cumhuriyete dayalı demok-

ratik yönetime geçen İtalya'daki bu dönüşüm diğer ülkelere göre çok hızlı gerçekleşmiş ve geniş halk kitlelerine yayılmıştır (Türker, 2002: 486).

Halk oylaması ile ülkenin yönetim sistemi olan monarşinin yerini Cumhuriyet yönetimi almıştır. İtalya bugün de kullandığı İtalyan Anayasası'nı 1 Ocak 1948 tarihinde kabul etmiştir ve bu anayasaya göre Cumhurbaşkanı, Parlamento tarafından atanır. Yasama organı, Meclis ve Senato olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı, her iki meclisin de desteğini almış olan Başbakan ve kabinenin atamasını yapar.

1948 Anayasası ile merkezi yönetimin yanında yerel yönetimlerle de ilgili değişiklikler yapılmıştır. Bu anayasa ile birlikte yerel yönetimlerin kademeleri anayasada tek tek sayılarak yer almış ve özerk birer yapı oldukları kabul edilmiştir. Bu nedenle İtalya'da yerel yönetimlerin geçirdikleri tarihsel süreç ve bugüne kadarki uğradıkları değişiklikler yerel yönetimlerin varlığı ve özerkliği açısından önemlidir.

3. İtalya'da Yerel Yönetim Sistemi

İtalya'da yerel yönetimlerin tarihi 12. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Yerel yönetimle merkezi yönetimi belirleyen olgu 1802'den 1814'e kadar süren Napolyon egemenliği döneminde kurulan Bonapartist idari yapılanma olmuştur (Toksöz vd., 2009: 97). İtalya'da farklı yönetim geleneğine sahip prensliklerin bir araya getirilerek üniter bir yapı kurulması pek kolay olmamıştır. Piedmont bölgesi, İtalya'daki diğer bölgeler içinde daha güçlü olması nedeniyle ön plana çıkmıştır (Tuncer, 2010: 243). İtalya güçlü şehir yönetimlerine sahip olması nedeniyle yönetim kademelerinin genişleme süreçlerinde ve merkezîyetçi yapıları inşa etmekte zorluklarla karşılaşmıştır. İtalya, 1848-1870 yılları arasında Risorgimento adı verilen merkezîleşme sürecini tamamlamıştır (Zariski, 1983: 1). Fransa'nın güçlü merkezi yapısı örnek alınarak ülke sınırları bütün İtalyan yarımadasını kapsayacak şekilde genişletilmiş ve üniter yapıyı kurmayı başarmıştır (Tuncer, 2010: 243). Merkezîleşme ile birlikte güçlü şehir yönetimlerini yetki ve görevlerinin merkezi yönetim tarafından belirlenen yerel yönetimlere dönüştürmüştür (Tuncer, 2018: 17).

Kıta Avrupası'nda bulunan diğer ülkelere göre ulusal birliğini geç tamamlayan İtalya, birliğin tamamlanmasından hemen sonra merkezîyetçi bir yönetim sistemine geçmiştir. İtalya'nın birleştirilerek tek bir devlet olarak ortaya çıkan merkezîyetçi yapısı 1861'den sonra değiştirilememiş ve İtalya 1865 kararnamesiyle üniter devlet biçimini kurmuştur (Nalbant, 1996: 19). İtalya, bugün hala üniter bir devlettir özellikle politika olarak ısrarlı değilse. Bir federal devlet değildir (Kelly, 1998, 232).

Faşist diktatörlük yönetiminin ardından 1948 yılında yapılan halk oylaması ile de demokratik rejime geçilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 150). Faşist rejime ve 19. yüzyıl merkeziyetçiliğine karşı çıkılması nedeniyle İtalya'nın devlet yapısı merkeziyetçi yönetim biçiminden bölgeselleşmeye doğru bir yol izlemiştir. İtalyan hükümetinde meydana gelen sorunlar karşısında sisteme eleştiriler getirilmiş ve İtalya'da Faşizmin var olmasının nedeni olarak bölgeselleşme eksikliği gösterilmiştir (Nalbant, 1996: 19).

II. Dünya Savaşı sonrasında bölgeselleşme savunulmaya başlamıştır. Yapılan Anayasa görüşmelerinde “sol kesim” bölgeselleşmeye kuşkuyla yaklaşırken, Hristiyan Demokratlar bölgeselleşmeden yana tavır sergilemişlerdir. Çünkü İtalyan Hristiyan Demokrat hareket, faşizmin doğuşunun nedenlerinden biri olarak bölgeselleşme eksikliğini göstermiştir. Bununla birlikte merkez sağ ilk seçimlerde duruşunu değiştirmiştir. Bir yandan da İtalyan Komünist Partisi daha önce reddettiği bölgeselleşme fikrine artık sıcak bakmaya başlamış ve bölgeselleşmenin ekonomik planlama temelinde savunuculuğunu yapmıştır. İtalya'nın içten farklılaştırılmış kimliği, kültürel ve dilsel çeşitlilikleri, Kuzey-Güney ayrımı ve kuşkusuz tarihsel köklerinin varlığı bölgeselleşme taleplerini artırmıştır (Huyssseune, 2009: 9). Bu noktada Sicilya'da baş gösteren ayrılma isteği de bölgeselleşme sürecini hızlandırmıştır. İtalyan bölgeselleşmesinde, (Sicilya ve Sardanya gibi adaların dışında) var olan bölgeselleşmenin kültürel ya da etnik farklılıklar üzerine kurulmadığını söyleyebiliriz. Bölgeselleşme yerinden yönetimi ve yerel özerklikleri güçlendirmek için kurulmuş ve bölgelerin sınırları, idari sınırlar esas alınarak belirlenmiştir (Nalbant, 1996: 19).

1948 İtalyan Anayasası'na göre; “devlet tek ve bölünmez olarak tanımlanırken bunun yanında yerel özerklikleri de tanır ve bu özerkliklerin yerine getirilmesine yardım eder” şeklinde devletin yapısı ifade edilmiştir. Anayasa kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerinden yönetim ilkelerinin en geniş biçimde uygulanmasını gerekli görmektedir.

İtalya'da bölgesel yönetimler yasal dayanak kazanana kadar birçok engelle karşı karşıya kalmıştır. Merkeziyetçi yönetim yapısının bölgesel yönetimle tehlike altına girebileceği ve ulusal bütünlüğünün bozulması korkusuyla bölgesel yönetimlere uzun süre olumlu bakılmamış ve ülkeyi yöneten elitlerin çoğu tarafından tehdit olarak algılanıp bölge yönetimlerine karşı çıkmıştır (Olivetti, 2014: 148).

Bir başka görüşe göre de mevcut illere bölgesel yönetimlerin eklenmesiyle yönetimde yeni bir kadememin oluşması sonucunda yerel yönetim sisteminin daha karmaşık hale geleceği ve bölge kademelerin merkezi yönetime ulaşmayı zorlaştıracağı savunulmuştur. Bu olumsuz görüşlere karşın bölgesel yönetimlerin hızla sanayileşen ülkenin idari yapılarını daha etkin hale getireceğini ve yönetim mekanizmasına dâhil edilerek yeni kademe ile yönetimin demokratik boyutunun güç-

lendirileceğini savunan olumlu görüşler de mevcuttur (Tuncer, 2010: 247).

Bu bağlamda İtalya’da yerel yönetimler, Anayasa’nın Beşinci Bölümü’nde 114 – 133. maddelerinde düzenlenmiştir ve 114.maddede: “Cumhuriyet bölgelere, illere ve komünlere ayrılır. Komünler, iller, metropol kentler ve bölgeler Anayasa’da belirlenen ilkelere göre, kendilerine özgü tüzük, yetki ve sorumlulukları olan özerk kuruluşlardır.” şeklinde tanımlanmıştır (1948 İtalyan Anayasası, m. 114). İtalyan Anayasası yerel yönetimleri; bölgeler, iller ve komünler olarak tanımlasa da devletin teklifi ve bölünmezliği ilkesi varlığını korumaktadır. Anayasada yer alan ilkelere göre bu yapılar kendi statüleri, yetkileri ve ayırt edilebilir işlevleri ile görece özerktir. Ülke bölgesel idari kademelere bölünse de hükümetin gücü çoğunlukla merkezde Roma’da toplanmaktadır (Kelly, 1998: 232).

Ülke üniter yapıdır ve milliyet kavramı anayasada yer almamaktadır. Bunun nedeni ise İtalya’da var olan bölgelerin meşruluğunun milliyet kavramıyla tanımlanmamış olmasıdır. Anayasa milliyet kavramını öngörmemiştir. Ancak Anayasa’nın 6. maddesinde “*Cumhuriyet, dil azınlıklarını uygun tedbirlerle korur*” ifadesi yer almaktadır (1948 İtalyan Anayasası, m.6). Bu ifade ülkede yaşayan azınlık haklarını güvence altına aldığı ve kültürel kimliği olan bölgeleri koruduğunun göstergesidir. Üniter yapı korunmaya çalışılırken bir yandan da özel statülü bölge yönetimlerine önemli yetkiler aktarılmıştır.

Bununla birlikte Avrupa Birliği politikaları da bölgesel ve yerel yönetimlerin özerkliklerinin önemi üzerinde durmuştur. İtalyan Anayasası’nın yerel ve bölgesel yönetimlere belirli konularda sağladığı özerkliğin yeterli olmadığı görülmüş ve bu durumu düzeltmek için yeni düzenlemelere gidilmiştir. 1990’lı yıllarda desentralizasyona yönelik önemli adımlar atılmıştır (Tabossi, 2007: 1). 1990 yılında referandum yapılarak yerel yönetimler güçlendirilmiştir. 142/1990 sayılı kanunla yerel yönetimlere idari ve mali anlamda önemli yetkiler verilerek özerkliğin kapsamı genişletilmiştir (Iannello, 2002: 2). Bunun yanında yerel yönetimlerin yetkilerinin merkezi yönetim tarafından öncelikli kontrolünün önüne geçilmesi amacıyla metropol şehirler kurularak yetkilerin metropol şehirlere aktarılması kararlaştırılmıştır. Merkezîyetçi idarenin yetersizliklerini gidermek için özellikle 1990 ve 2001 yıllarında yapılan reformlar yerel yönetimler için oldukça önemlidir (Celata&Coletti, 2014: 396). 1972 ve 1990 yılları arasında merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere tarım, sağlık, inşaat ve toplu taşıma alanlarında önemli yetki aktarımı yapılmıştır. Ancak merkezi hükümet tarafından yerel yönetimlere oldukça sınırlı yetkiler verilmiş ve yerel yönetimler merkezi hükümet tarafından kontrol edilmeye devam edilmiştir (Vesperini, 2011: 6). 1982 yılında çıkarılan “*Yerel Yönetimler Yasası*” ile belediyeler ve iller daha güçlü konuma getirilmiştir. Bu yasa ile iller, belediye ve bölgeler arasında köprü oluşturmuştur. Belediyelere ise bu yasa ile yeni görevler verilmiş, öz kaynak sağlanmış ve yeni yetkiler tanınmıştır (Koçak, 2013: 400).

On beş yıldan fazla bekledikten sonra 1990 yılında yeni yerel özerklik sistemi kanunlaşmıştır. 1990 ve 1997 yılları arasında bölgelerin ve belediyelerin mali özerkliği ciddi ölçüde artırılmıştır. 1990 yılında yapılan reformlarla yerel yönetimlere gerçek anlamıyla özerkliğin verildiğini söylemek mümkündür. İtalya’da yerinden yönetim ilkesine göre, iller ve belediyeler yönetim yetkilerine sahiptir. 1993 yılında çıkarılan kanunla belediyelerin ve illerin daha sonra da 1995 ve 1999 yıllarında çıkarılan kanunlarla bölgelerin kurumları çoğunluğun seçimiyle; kendi kurumlarını, meclis sandalyelerini ve yöneticilerini seçebilmelerine yasal dayanak oluşturmuştur.

İtalya, yerel yönetimleri daha özerk birimler haline getirebilmek için anayasada yaptığı reformlara 2000’li yıllarda da devam etmiş; bölgesel kalkınma politikalarına önem verilerek İtalya’da bölgesel dönüş uygulanmıştır. 2001 yılında, bölgesel yönetimlerin gücünü önemli ölçüde arttıran ve İtalya Cumhuriyeti’nin yapısını federal bir devlet yapısına benzer kılan anayasal reformlar yapılmıştır (Tabossi, 2007: 1).

Bu reformlar ile yerel yönetimler lehine anayasadaki özerklik sorunlarına çözüm getirilmiştir. İlk olarak 1999 yılında olağan bölgelerin yasal özerkliği genişletilmiş ve daha sonra Kanunun (3. madde), 18 Ekim 2001 tarihinde 1948 Anayasası’nın 5. başlığında düzenlemeler yapılmıştır. 2001 yılında Anayasanın 114. maddesinde yapılan değişiklikle İtalyan Cumhuriyeti’nin yönetim birimleri; belediyeler, iller, metropol kentler, bölgeler ve devlet olarak anayasada yer almıştır. 2001 yılında Anayasada yapılan bu düzenlemeler, merkezileşmiş kurumlardan çok kutuplu sisteme geçişi ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliğine verilen önem kurumsal bir çerçeve oluşturularak güçlendirilmiştir. Kamu otoritesi aşağıdan, yukarıya yani yerelden merkeze doğru bir anlayışla yeniden düzenlenmiştir. Bu reformla yerel yönetimler vatandaşa daha da yakınlaşmış ve en küçük yerel yönetim birimi olan belediyelerin ön plana çıkması sağlanmıştır. (Marchetti, 2010: 91).

Bu anayasal düzeyde yapılmış reformla çeşitli seviyelerdeki bütün birimler eşitlikçi bir anlayışla karşılanarak yerel yönetimler daha fazla güç elde etmiş ve bölgeler, bölgesel politika planlamasında önemli rol oynamıştır (UCLG, 2004: 3). Eşit düzeyde özerk organları olan egemen devletin konumu ve gücü anayasa ile sınırlandırılarak belirlenmiştir (Olivetti, 2014: 148).

Özetle, 2001 yılında yapılan anayasa reformu ile yerel yönetimlere daha fazla özerklik verilerek yerel yönetim organları üzerinde durulmuş ve yasama gücünün sadece devlete ait olmadığı önemle belirtilmiştir (Gardini, 2011: 2). Bunun yanında, “2003 yılında İtalyan Anayasa Mahkemesi, merkezi yönetimin yanında tüm yerel yönetimlerin özerk kuruluşlar olarak kendi statülerini kendilerinin belirleyebileceğine karar vermiştir” (Toksöz vd., 2009: 93). 2001 yılında yapılan düzenlemeler ile merkezileşmeden yerelleşmeye doğru gidilmiştir. Özellikle 2001 yılında yapılan reformla İtalya’nın üniter devlet yapılanmasından bölge devleti fe-

derasyonuna dönüştüğünü savunanlar da bulunmaktadır (Giarda, 2001: 2-3). 2003 yılında yapılan değişiklik ile de İtalya mali federalizme doğru gitmiştir.

Yeni anayasal kanunun temel özellikleri, bölge ve yerel yönetimlerin yasama yapma ve idari yönetimleri üzerindeki engelleyici kontrolün kaldırılması, bölgesel ve yerel yönetimlerin mali özerkliğinin genişletilmiş olmasıdır. 2001 yılına kadar yapılan anayasal reform 2005 yılında parlamento tarafından düzenlenmiş ve 2006 yılında halk oylamasına sunulmuştur. 2006 yılında yapılan referandum sonucunda bu değişiklik reddedilmiştir. 2001 yılında yapılan anayasal değişiklik eğitim alanında önemli etkilere sebep olmuş, yerel yönetimlerin etkisini artırırken aynı zamanda eğitim kurumlarının özerkliğini sağlamıştır (Vesperini, 2011: 8). İtalya’da merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere verilen görevler aşağıdaki tabloda incelenmiştir.

Tablo 1: İtalya’da Hizmetlerin Hangi İdarelerce Yerine Getirildikleri

Hizmetler	İtalya
Eğitim	Bölge/Yerel
Sosyal Refah	Bölge/Yerel
Sağlık Hizmetleri	Bölge/Yerel
Kültür ve Spor	Bölge/Yerel
Kamu Hizmetleri ²	Yerel Yönetimler
Çevre ve Umumi Temizlik	Bölge/Yerel
Trafik ve Ulaşım	Bölge/Yerel
Kentsel Gelişim ³	Bölge/Yerel
Genel İdare ⁴	Bölge/Yerel

Kaynak: Toksöz vd., 2009: 94-95.

Tablo 1’de İtalya’da hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki görev paylaşımı incelendiğinde; yerel hizmetlerin birçoğunun bölgesel ve yerel yönetimler tarafından yerine getirildiği görülmektedir.

1948 İtalyan Anayasası’nın Beşinci Bölümü’nün 114. maddesinde yerel yönetimler ifade edilmiştir. Bölge yönetimlerinin yasama yetkilerinin olması nedeniyle ulusal yönetimin altında yerel yönetim sisteminin üzerinde idari bir birim olduğu

² Su Şebekesi, Kanalizasyon, Elektrik, Gaz.

³ Şehir planlaması, Bölgesel planlama, Yerel ekonomik kalkınma, Turizm.

⁴ İdari Görevler (izin belgeleri, vs.), Diğer devlet idari görevleri (seçim kaydı vs.), yerel polis, İtfaiye, Sivil savunma ve Tüketicilerin korunması.

için bu yönetim birimleri yerel yönetimlerin dışında tutulmuştur. Bu nedenle çalışmada yerel yönetim sistemi içerisinde metropol kentler, iller ve belediyeler ele alınmaktadır.

3.1. Metropolitan Kent Yönetimi

İtalyan Anayasası'nın 114. maddesinde yerel yönetim idareleri olarak sayılan bölgeler, iller ve belediyelerin yanında metropol kentler de yer almaktadır. Anayasada 1990 yılında yapılan yerel yönetim reformunda büyük kentsel yerleşme birimlerinde, il yerel yönetimlerinin yerine metropol kent sisteminin kurulması öngörülmüştür (1948 İtalyan Anayasası, m.114). 2001 yılında yapılan anayasal değişiklikle birlikte metropol kentler yerel yönetim birimi olarak Anayasada yer almıştır (Olivetti, 2014: 148). Metropol kentlerin oluşumu sırasında büyük belediyelerin mahallelerle birleşerek güçlü bir kentsel, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması öngörülmüştür. Ancak bölgesel yönetimler metropol kentlere sıcak bakmadığı için bir türlü metropol kentler kurulamamıştır. 1999 yılında metropol kentin oluşturulmasına ilişkin yöntemin değiştirilmesini sağlayan bir madde Anayasa'ya eklenmiştir. Ancak bu da uygulamada olumlu bir sonuç getirememiştir (Toksöz vd.,2009: 91). Metropol kentler de diğer yerel yönetim birimleri gibi gelir ve harcama özerkliğine ve bağımsız mali kaynaklara sahiptir (1948 İtalyan Anayasası, m. 119).

2009 yılında Reggio Calabria bölgesi metropol kent olmuştur (http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/1142_90.html). 3 Nisan 2014 tarihinde İtalyan Parlamentosu, özerk bölgeler hariç, 10 yeni metropol kenti kuran yasayı onaylamıştır. Yeni metropol kentler 1 Ocak 2015 tarihinden itibaren faal duruma geçmiştir. Palermo, Messina ve Catania 2015 yılından, Cagliari ise 2016 yılından itibaren metropol kenttir (https://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan_cities_of_Italy). 1948 İtalyan Anayasası'nın 142. maddesi ile Torino, Milano, Cenoa, Bologna, Floransa, Roma, Bari, Napoli ve Cagliari illerine metropol kent statüsü verilmiştir. Bu kentler, diğer illerle aynı statüye sahiptirler (Koçak, 2013: 408). Özerk bölgeler tarafından bireyselleştirilen metropol alanlar şunlardır: Firuli-Venezia Giulia bölgesindeki Trieste, Sardunya'daki Cagliari, Catania, Messina ve Sicilya'daki Palermo'dur.

Metropol kentlerde karar organı metropol kent meclisidir. Metropol kent meclisinin oluşumu, seçimi, süresi ile ilgili kuralların aynı şekilde uygulanması kabul edilmiştir. Yürütme organı da il yerel yönetimlerdeki benzer Metropol Giunta'sıdır (Tortop, 1996: 66).

Metropol yönetiminin başında, il yönetiminin başkanının seçim usulüne benzer şekilde seçilmiş Metropol belediye başkanı vardır. Başkan metropol yönetimini

temsil etmekte ve atamaları yapmaktadır. Bununla birlikte Giunta encümenine başkanlık yapmaktadır. Bu yönetim kademesinin organları arasında yetki bölüşümü, il yerel yönetimi ve belediyeler için öngörülen genel ilkelere göre yapılmaktadır. Metropol meclis, temel kararları alır, yönetim birimini yönlendirir ve denetimini yapar. Metropol belediye başkanı ise, yönetimi temsil etmektedir. Metropol yönetiminin iç yapısı bir teşkilat tüzüğü ile saptanır ve metropol şehir meclisince kabul edilir. Personel statüsü ile ilgili hükümler devlet tarafından kabul edilen kurallara göre toplu iş sözleşmesi ile hayata geçirilir (Tortop, 1996: 66).

Metropol kentlerin görevleri şunlardır; *“yollar, trafik, ulaşım, planlama, çevresel değerlerin korunması, su ve elektrik hizmetleri, ekonomik kalkınma, daha geniş alanlarda sağlık hizmetleri, mesleki eğitim, okul hizmetleri ve kentsel hizmetlerdir. Bunun yanında anakent yönetimleri yaptıkları hizmetlerle ilgili olarak vergi ve harçları belirleme yetkisine sahiptirler”* (Koçak, 2013: 408-409).

3.2. İl Yönetimi

İtalyan Anayasası'nda belirlenen yerel yönetim birimlerinden biri de il yönetimleridir. İllerin kurulması ve mevcut illerin alanlarının değiştirilmesi kanunla olmaktadır. İl yönetimleri yasalar tarafından belirlenen çerçevede idari özerkliğe sahiptirler (Baccetti, 2013: 24). İtalya'da iller yerel yönetimler içinde en zayıf halkayı oluşturan birimdir. İtalya'da iller iki farklı fonksiyonu yerine getirirler. Birincisi, yerel yönetim olma fonksiyonu; ikincisi ise merkezi yönetimin taşra birimi olma fonksiyonudur. İtalya'nın kuruluşundan bugüne kadar belediyelerden daha fazla alana sahip olmalarına rağmen, yerel yönetimlerde belediyeler kadar etkin olamamışlardır.

İllerdeki idarenin görevlerini şu şekilde sıralayabiliriz (Vesperini, 2011: 6):

- Bütçenin belirlenmesi ve yönetimi,
- Vergi ve harç oranlarının belirlenmesi,
- Ortaokul ve liselerin desteklenmesi,
- Yolların yapımı ve tamiri,
- Çevresel koruma ve sosyal hizmetlerin görülmesi,
- Kamusal düzenin korunması.

İllerin üç tane organı vardır. Bunlar: İl Meclisi, İl encümeni ve İl başkanıdır. İl meclisi, ilin karar organı olarak görev yapar. İl meclisinin üye sayısı, ilin nüfusuna göre 24-45 arasında değişiklik gösterir. İl meclisi genel oyla 4 yıllığına seçilir. İl meclisi kendi arasından bir başkan ve bir de encümen seçmektedir. Meclisteki sandalye dağılımları nisbi temsil sistemine göre ve çoğunluk partisine ağırlık tanıyan bir yöntemle yapılır. Oyların yarısını alan liste sandalyelerin %60'ını alır. Geri kalan sandalyeler ise, orantılı olarak diğer listeler arasında dağıtılır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 154).

Meclislerde her iki cinsin de eşit olarak temsil edilmesini sağlamak üzere, il ya da belediye meclis seçimlerinde oy pusulasında kadın ve erkek adayların üçte ikisinin üstünde bir çoğunluğa sahip olması olanaksızdır. 1993 yılında (1948 sayılı Kanun m.81) önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan birincisi, başkanların doğrudan seçilmesidir. İkincisi ise, il meclisi başkanlarının seçilmesinde iki turlu oylama yapılır ve ilk oylamadan sadece iki aday ikinci oylamaya gidebilir. Böylece yerel yönetimlerin bu düzeyinin siyasi partilere olan bağımlılığı ortadan kalkmış ve başkanların konumu güçlenmiştir. 1993 sonrasında belediyelerde siyasetçiler yeniden seçilerek tamamen değişmiş ve deyim yerindeyse tam bir yenilenme olmuştur. Bu yeni liderlerin birçoğu 1997 yılında tekrardan seçilmiştir (Loughlin, 2001: 224). İllerin sayısı 1997'de 101 iken 2016'te bu sayı 107'ye yükselmiştir (<https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Italy.pdf>).

İl encümeni ilin yürütme organıdır. İl encümeni, bir başkan, bir başkan yardımcısı ve diğer üyelerden oluşur. İl encümeni üye sayısı, il meclisi üye sayısının 1/5 ini geçmemesi gerekir, yani en fazla 8 üyesi olabilir. İl başkanı, il meclisinin ilk toplantısında çalışma izlencesiyle birlikte encümene atadığı üyeleri de meclise sunar. İl encümeni, yasalar tarafından il meclisine, il başkanına ve merkezi yönetime verilmemiş tüm yönetim işlerini yerine getirir. Yaptığı çalışmalarını yıllık olarak meclise sunar ve meclisin genel kararlarını uygulayan encümen, meclise öneriler de götürür.

İl idarelerinin üçüncü organı il başkanıdır. İl başkanı, il meclisi üyelerinin seçimi esnasında aynı listelerde genel oy esası ile halk tarafından seçilmektedir. Seçmenler, başkan ve üyeleri farklı partilerden seçebilme serbestisine sahiptir (Baccetta, 2013: 24). İl başkanı, il encümeninin üyelerini tek tek atamakla ve gerektiğinde üyelikten çıkarmakla görevlidir. Aynı zamanda başkan, yerel yönetimlerin yönetilmesinden, bağlı idarelerde hükümet temsilcilerinin ve yönetim kurullarının atanmasından sorumludur (www.aiccre.it). İl başkanı, kendisine yasaların, tüzüklerin, yönetmeliklerin verdiği işlevleri yerine getirir ve belediye, il yönetimine devlet ve bölge yönetimince verilen işlevlerin yerine getirilmesini sağlar, denetler.

İlin temsili olmayan idaresinin koordinatörü Vali'dir. Vali, İçişleri Bakanı tarafından atanır ve ona karşı sorumludur. İldeki kamu güvenliği, kamu düzeni, kamu

sağlığı işlevlerinin yerine getirilmesini sağlar. Ayrıca belediye meclisinden geçen, belediye nizamnamelerinin yasal olup olmadıklarını kararlaştırır. Vali'ye faaliyetlerinden çeşitli yönetim komiteleri danışmanlık yardımları yaparlar; bu arada il meclisi de sağlık hizmetleri konusunda Vali'ye görüşlerini iletir (Karabaş, 1991: 62).

İl Yönetiminin Mali Kaynakları: İtalya'da il yönetiminin gelirlerine ilişkin düzenlemeler bölge yönetimlerinin aksine olağan kanunlarla yapılmaktadır. 1997 yılında yapılan reform ile illerin mali yapısı güçlendirilmiştir. İl idarelerinin gelirleri, bağımsız vergi gelirleri, ek vergiler, paylaşılan vergiler, devletten alınan yardımlar ve borçlanmalardan oluşturmaktadır.

İl idarelerinin en önemli gelirini, otomobil sigortası üzerinden alınan vergi geliri oluşturmaktadır. Diğer önemli vergi gelirleri ise; kamu yerlerini işgaliye vergisi, inşaatlardan alınan vergiler, yol üzerindeki galeriler ve tünellerin işgalinden alınan vergi ve özel imar vergilerinden oluşmaktadır (Koşar, 2013: 339-340).

Bir diğer gelir ise ek vergi geliridir. Ek vergi geliri içerisinde elektrik tüketiminden alınan ek vergi önemli bir paya sahiptir. İl yönetimlerinin diğer ek vergi gelirlerini ise; “emlak vergisi gelirlerinden alınan ek vergi, bina vergisi gelirlerinden alınan ek vergi ve belediyelerin sanayi, ticaret, sanat, zanaat ve meslek vergilerine ilave edilen vergiler oluşturmaktadır”. İl yönetiminin vergiler yoluyla elde ettiği son gelir; ulusal gelir vergisi, katı atık vergisi ve ekonomik aktiviteler üzerinden alınan bölgesel vergi paylarıdır (Vesperini, 2011: 17).

İl yönetimlerinin ikinci önemli gelirleri yardımlardır. İller, merkezi bütçedeki yardım fonunun dörtte biri oranında merkezden yardım almaktadır. Merkezi hükümet tarafından illere yapılan bu yardımlar, il yönetimlerinin görevlerini kendi başlarına yerine getirebilmeleri açısından yetersiz kalmaktadır. İtalya'da iller de belediyelerle aynı borçlanma prosedürüne tabi tutulmaktadır. Yani sınırsız olarak değil, “bütçelerine göre oluşturulacak bir tavan dâhilinde borçlanabilirler. Borçlanma geliri il yönetimleri için önemli bir yere sahiptir” (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 158-159). 1994 yılında il ve belediyelere yapılan transferler yerel finansman reformu ile yeniden biçimlendirilmiş ve sonuç olarak transferlerin miktarı ve dağıtımı yerel yönetimlerin bir önceki yıl yapmış oldukları harcamalara ve belediye taşınmaz mal vergisinin net hasılatına göre belirlenmektedir (Koşar, 2013: 340).

3.3. Belediye Yönetimi

İtalya'da belediyelerin tarihi krallık anayasası dönemine kadar uzanmaktadır. Belediyelerin bugünkü sınırları 1861 yılında belirlenmiştir. 1947 yılında yürürlüğe giren yeni anayasaya göre ise, belediyeler yasalarca belirlenen ilkeler çerçevesinde özerk yapıya sahip olan yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

Belediyeler, diğer yerel yönetim birimlerinin görev alanı içerisinde olmayan ekonomik kalkınma, alan kullanımı ve düzenlenmesi, sosyal hizmetler konusundaki idari görevleri belediye sınırları içerisinde yerine getirirler. Belediyelerin görev ve yetkileri şunlardır: Sağlık işleri, toplumsal yardım, halk konutları, bayındırlık işleri, pazar ve fuar yerleri, fiziksel planlama, tarihsel anıtların korunması, yerel polis, kitle taşımacılığı, kamusal altyapılar, afet kurtarma ve yardım işleri, dinlenme ve kültür tesisleri, okul, yol yapımı, bakım ve onarımı, nüfus ve seçim kütüklerinin tutulması, harç ve vergilerin toplanması (Geray, 1997: 55). Belediyelerin üç tane organı vardır: Belediye meclisi, Belediye encümeni ve Belediye başkanıdır.

Belediye meclisi halk tarafından dört yıllık süre için seçilmektedir. Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır. Meclis üyelerinin sayısı, belediyelerin büyüklüklerine göre değişiklik göstermektedir (www.aiccre.it). Ancak en üst ve en alt sınır da belirlenmiştir: Nüfusu üç binden az olan belediyelerde 12 kişi, nüfusu beş binden çok olan belediyelerde 60 kişidir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 154).

Belediye Encümeni, belediyenin yürütme organı olarak görev yapar. Belediye Encümenine “Belediye Giunta”sı da denir. Belediye Encümeni, belediye başkanı ve çift sayıda belirlenmiş üyelere oluşur. Belediye encümeni üye sayısı da belediyenin nüfusuna göre değişmektedir: Nüfusu üç binden az olan belediyelerde 2, nüfusu elli bin ve daha fazla olan belediyelerde 8 üye görev yapmaktadır. Belediye encümeninin görev süresi 4 yıldır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 155).

Belediye başkanı, belediye meclisi üyelerinin seçim esaslarına göre seçilir. Belediye başkanı, belediye meclisinin ve idaresinin başıdır ve belediyeyi dışarı temsil etmektedir. Belediye meclisi ve yönetim kurulu kararlarının, imzalanan sözleşmelerin ve diğer belediye işlerinin uygulanması ve denetlenmesi için belediye başkanı gündem oluşturur (Tortop, 1996: 67).

Belediye meclisini ve encümenini toplantıya çağırarak, belediye teşkilatının çalışmasını düzenlemekle görevlidir. Belediye başkanının iki rolü vardır. Onlar hem belediyede çalışan koalisyonun başı hem de hükümetin idari temsilcileri olarak yasal görevlerini yerine getirmektedirler (Hine, 1993: 276).

Başkan, belediye meclisi toplantılarında başkanlık yapar. Aynı zamanda belediyeyi mahkemede temsil eder. Merkezi yönetimin görevlisi olarak da devletin yasalarını, yönetmeliklerini ve bildirimlerini yayınlamak zorundadır. Belediye başkanı, belediye encümeni üyelerini de atar. Belediye başkanı, Milano ve Roma gibi büyük şehirlerde ulusal seviyede önemli bir figürdür (Loughlin, 2001: 217).

Belediye Yönetimlerinin Mali Kaynakları: Belediyelerin gelirleri de yasalarla düzenlenmiştir. Belediyelerin, illerde ve bölgelerde olduğu gibi özerk vergileme

yetkisi yoktur. Belediyelerin topladıkları vergilerin oranı ve matrahı ulusal bazda tespit edilmektedir. Ancak belediyelere emlak vergisi, atık toplama ve kontrol vergilerinde vergi matrahını yeniden belirleme yetkisi verilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 159).

İtalyan merkezi hükümeti kendisine ait yasamaya ilişkin görevlerin bir kısmını 1997 ve 1998 yılları itibarıyla yerel idarelere devretmiştir. 2000 ve 2001 yıllarında merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere 80 görev ve hizmet alanı ile bu alanların finansmanına ilişkin mali kaynaklar da verilerek önemli ölçüde yetki devri gerçekleştirilmiştir. Yerel idarelerin özerkliğinin artırılması ve merkezi yönetimin idari organizasyonlarla ilgili reformlarının yürütülmesi merkezi idare tarafından desteklenmiştir (Koşar, 2013: 341). Belediyelerin vergi özerkliği 2000 yılından 2008 yılına kadar %30 oranında artmıştır. 1980'li yıllarda toplam yatırım harcamalarının payının keskin bir şekilde azalmasından sonraki on yılda %31'lik bir artış olmuştur. 2005 ve 2009 yılları arasında yine bir daralma yaşanmıştır. Bu daralma belediyelerin mali özerkliğini sınırlandırmamıştır. Belediyelerin gelir ve harcamaları sınırlı kalmamış, belirli hizmetlerin verilmesini dış kaynaklarla, diğerlerini özelleştirmeye gitme yoluyla sağlamaya çalışmıştır. Bununla birlikte piyasadaki yeni finansal araçları kullanarak borçlarını yönetmeye çalışmıştır (Monacelli vd., 2006: 122-123).

Belediye gelirleri içerisinde vergi gelirleri önemli bir yere sahiptir. Vergi gelirleri belediye gelirlerinin %60'ını oluşturmaktadır. Bu vergiler; emlak vergisi, çöp vergisi, kamu ilanları üzerinden alınan belediye reklam vergileri, köpeklerden alınan belediye vergisi ve ulusal gelir vergisine belediyelerin eklediği ek orandan elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. 2012 yılında yapılan bir değişiklikle, 2008 yılında vergi dışı bırakılan konut vergisi geri verilmiş ve ikincil ve diğer konutlardan alınan vergilerin oranı artırılmıştır. Bunun yanında yerel yönetimlere bir de turizm ve enerji üzerinden vergi alma olanağı tanınmış ve bu idarelerin vergi gelirleri artırılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 159).

Belediyeler için önemli olan bir diğer gelir de harçlardır. Belediyelere, vergi gelirlerine oranla harçların oranını belirleme konusunda daha fazla serbestlik tanınmıştır. Belediyelerin harçlardan aldıkları gelirleri; kamu arazilerinin kullanım harcı ve kamu ilanları üzerinden alınan harçlardan oluşmaktadır. Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmesi için önemli olan bir diğer gelir kaynağı da yardımlardır. Belediyelerin toplam gelirleri içerisinde yardımların payı %30 'dur ve bu pay yasa ile düzenlenmektedir. Yardımlar yasalar ile düzenlendiği için merkezi hükümetin yardımların oranını değiştirme yetkisi yoktur. Devlet, belediyelere iki şekilde yardım etmektedir. Bunlardan birincisi, belediye bütçelerini dengelemek için yapılan merkezi hükümet yardımlarıdır. Belediye bütçelerini dengelemek amacıyla devlet bütçesi içinde özel bir fon kurulmuştur. Bu fonun $\frac{1}{4}$ 'ü iller, $\frac{3}{4}$ 'ü belediyelere ayrılmıştır. İkincisi ise, devlet belediyelerin bazı hizmetlerini yerine getirebilmesine

katkıda bulunmaktadır. Bu hizmetlere; eğitim, kreşler, anaokulları, öksüz yurtları, mahkemelerin bakım ve onarımı, yerel hapishanelerin bakım ve onarımı ile özel kamu işleri örnek olarak verilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 160).

Belediyelerin gelir kaynaklarından birini de borçlanmalar oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, yatırımlarının finansmanı için borçlanabilmekte ve bunula birlikte kredi sağlamak için düşük faizle bir kamu kuruluşundan borçlanma sözleşmesi yapabilmekte veya rayiç faiz üzerinden kredi kuruluşlarına borçlanabilmektedirler (Koşar, 2013:342). Toplam gelirler içerisinde %5 payı olan borçlanmalar önemli sınırlamalara tabidir. İtalya’da belediyeler yerli ve yabancı piyasalardan tahvil alarak borç alabilmektedir. Belediyelerin borçlanabilmesindeki en önemli kural borcun uzun dönemli olmasıdır. Borçlanmanın sınırı belediyelerin bütçeleri esas alınarak yapılır. Belediye borçlanmalarına, faiz ödemelerinin belediye gelirine oranı belirli bir sınıra ulaşıncaya kadar izin verilmesi nedeniyle belediyelerin borçlanma tavanları farklı olabilmektedir.

İtalya, krize çözüm bulabilmek için son yıllarda belediyeler arası işbirliğini ön plana çıkarmaya çalışmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 160). Yetmişli yıllardan beri İtalya’daki yerel yönetimler merkezi hükümetin vereceği mali desteğe bağımlı idi. Yerel yönetimler mali özerkliğe sahip olmadığı için bu durum verilen hizmetlerde birçok eksikliğin ortaya çıkmasına neden oldu. 1990’lı yıllara gelindiğinde yerel yönetimler artık kendi vergilerini artırabilme ve ulusal vergilerden pay alabilme hakkına sahip oldu. Bu da demek oluyor ki bu reformla birlikte yerel yönetimlere önemli ölçüde mali özerklik verilmiştir (http://www.formez.it/sites/default/files/azioni_di_sistema_38_web.pdf). Yerel yönetimlerin mali özerkliği için yapılan bu reform mali açıdan birçok eksikliği ortadan kaldırmıştır.

Sonuç

Ülke bütünlüğü içerisinde önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini etkin, katılımcı, demokratik, gerçek bir komün yönetimi olarak yerine getirebilmeleri için özerk olmaları gerekmektedir. Yerel yönetimlerin idari açıdan özerk olması serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu organlara sahip olması anlamına gelmektedir. Günümüzde de devletlerde yerel yönetimler farklı özerklik ve yetkilerle varlığını sürdürmektedir. Merkezi yönetim içerisinde yerel yönetimler önemli bir yere sahiptir. Aynı zamanda bu kuruluşların sahip olduğu görev ve yetkileri, özerklik derecelerini ve denetimlerinin sınırlarını da önemli kılmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin yükünü hafifleteceğini ve yerel halkın ihtiyaçlarına en iyi şekilde cevap verebileceğinin üzerinde durmuştur. Özerk yerel yönetimlerin nasıl olması gerektiğini

açıklayarak yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğini sağlayacak ilkelerin üye ülkeler tarafından benimsenmesini ve hayata geçirilmesini sağlamaktadır.

İtalya, farklı yerellikleri içinde barındıran bir ülke olarak Risorgimento sürecinde merkeziyetçi bir yönetim modelini benimsemiştir. İtalya, ulus devlet olma sürecinde; farklı geleneklere sahip olan prensliklerin içinde güçlü olan Piedmont'un etrafında birleşerek tek merkezli üniter bir devlet olarak ortaya çıkmıştır. Ülkedeki farklılıkların birliği ve bütünlüğü bozacağından korkulduğu için, ihtiyaç olmasına rağmen adem-i merkeziyetçi yönetim modeli yerine merkeziyetçi yönetim modeli tercih edilmiştir. Stein Rokkan, merkez-çevre teorisini politik ve kültürel boyutlar açısından ele alarak ulus devletlerin merkeziyetçi bir yapı kurabilmelerinde ulusal dili standartlaştırmanın etkisinden söz etmektedir. Rokkan'a göre tek bir bayrağın, marşın ve ulusal bir dilin varlığı ile birlikte kültürel farklılıkların tek çatı altında toplanıp tekdüzeleştirilmesi bize merkezin çevre üzerindeki hakimiyetini göstermektedir.

İtalya'daki yoğun merkeziyetçi, yapı Faşist yönetiminden sonra değişmeye başlamıştır. Bölgesel ve yerel yönetimlere gerekli özerklik verilmediği için bu noktaya gelindiği savunulmuştur. Bu süreçten sonra Faşizm korkusu yerel yönetimlerde reform yapma eğilimini artırmıştır. Nitekim 1963 yılında bölge yönetimleri yasal olarak tanınmaya başlanmıştır. Bunu yerel yönetimlere geniş yetkiler tanıyan yerel yönetimler reformu izlemiştir. Bu bağlamda 1990 yılından itibaren yerel yönetimlere önemli yetkiler verilmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın tüm maddelerini onaylayarak 1990 yılında imzalayan ülkelerden biri olan İtalya, anayasal düzeyde yaptığı birçok reformla yoğun merkeziyetçi eğiliminden vazgeçmiştir. 1948 İtalyan Anayasası'nın 5.maddesinde Cumhuriyet'in bir olduğunu ve yerel özerklikleri tanıdığı ifade edilmiştir. 1948 Anayasası'nın 114. maddesinde ise İtalya'nın yerel ve bölgesel yönetimleri anayasa ile güvence altına alınmıştır.

2001 yılında yapılan düzenlemeler ile merkezileşmeden yerelleşmeye doğru gidilmiştir. Özellikle 2001 yılında yapılan reformla İtalya'nın üniter devlet yapılmasından bölge devleti federasyonuna dönüştüğünü savunanlar da bulunmaktadır. 2003 yılında yapılan değişiklik ile de İtalya, mali federalizme doğru gitmiştir. Bu durum merkez-çevre teorisi açısından değerlendirildiğinde; merkez-yerel ilişkisinde değerlerin değişmeye başladığını söylemek mümkündür.

İtalya'da hizmetler açısından merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki görev paylaşımı incelendiğinde; yerel hizmetlerin birçoğunun bölgesel ve yerel yönetimler tarafından yerine getirildiğini görülmektedir. Bu sayede İtalya'da birçok görev merkezi yönetim tarafından bölgesel ve yerel yönetimlere verilerek merkezi

yönetimin iş yükü azaltılmıştır.

Çalışmada incelenen merkez-çevre teorisi birçok akademisyen tarafından farklı boyutlarda ele alınmıştır. Bu bağlamda merkez ve çevre ilişkisinde; çevre belli merkezde üretilen değerleri kabul eden ve uygulayan birim olarak konumlandırılırken, merkez ise idari ve siyasi değerlerin belirli sınırlar içerisinde üreten ve tüm ülkeye yayan ve bunu denetleyen birim olarak tanımlanmaktadır.

Merkez-çevre ilişkisi tartışmalarında 1980’li yıllarda Avrupa Birliği politikaları ile birlikte bölgesel yönetimlerin önem kazanmaya başlamasıyla (Keleş ve Mengi, 2013: 54) çok kademeli yönetim anlayışının açıklanmasında da önemli bir kavramsal çerçeve oluşturmuştur.

Bu teori bağlamında değerlendirildiğinde; merkezi yönetim ve yerel yönetim konumlanmasında ülkenin birliğini sağlamak için yoğun merkeziyetçi bir model benimseyen İtalya’nın bugün yerel yönetimlere önemli yetkiler vererek özerklik alanlarını genişlettiğini söyleyebiliriz. Aynı zamanda İtalya’da yaşanan değişim ve dönüşümlerle merkez ve çevre arasındaki ilişki de farklılaşmıştır. Yerele verilen yetkiler ve görevlerle birlikte yerelin merkeze olan bağımlılığı azaltılmıştır. Yapılan reformlar ve çalışmalar İtalya’yı üniter devlet olmaktan bölgesel devlete doğru bir değişime uğratmıştır. Sonuç olarak İtalya’nın merkez-yerel ilişkisinde önemli bir dönüşüm gerçekleşmiştir.

Kaynaklar

- Baccetti, Carlo (2013). “L’Ente Intermedio in Europa-Caratteri istituzionali e politici del governo locale di secondo livello in alcuni paesi europei (Belgio, Francia, Germania, Polonia, Regno Unito, Spagna e Italia)”, <http://www.upinet.it/docs/contenuti/2013/03/Relazione-perAssembleaUPI-26-27%20VI.pdf> (20.05.2016).
- Baldoli, Claudia (2016), İtalya Tarihi, Çeviren Eylem Çağdaş Babaoğlu, Feylosof Kitap Yayınları, İstanbul.
- Blaho, Andras (2012), “Centre-Periphery Tensions Regarding Central and Eastern Europe”, unipub.lib.uni-corvinus.hu/1068/1/Blaho_2012_centre.pdf, (Erişim Tarihi: 5.10.2018).
- Bozan, Mahmut (2017), “Üniter Yapıda Merkezîyet ve Adem-i Merkezîyetin Uyumunu”, *Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16.
- Celata, F. & Coletti, R. (2014) “Place-Based Strategies or Territorial Cooperation? Regional Development in Transnational Perspective in Italy”, *Local Economy*, Volume 29, No 4-5, pp.394-411.
- Con, Emre (2008) “Alman ve İtalyan Modelleri Bağlamında Faşist Devlet Sistemi (1922-1945)”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Trakya Üniversitesi,

- Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Geray, Cevat (1997), Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya’da Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, Ocak 1997, ss. 53-76.
- Giarda, Piero (2001), “Fiscal Federalism in the Italian Constitution: The Aftermath of the October 7th Referandum”, Conference on Nations, Federalism and Democracy, Universty of Trento, October 4-5.
- Gözler, Kemal (2009), “Üniter Devlet ve Demokratik Açılım”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı 99, Güz 2009, ss.81-89.
- Heywood, Andrew (2007), *Siyaset*, Adres Yayınları, Ankara.
- Hine, David (1993), *Governing Italy: The Politics of Bargained Pluralism*, Clarendon Press Oxford, United States.
- Huysseune, Michel, (2009) “Contemporary Centrifugal Regionalism: Comparing Flandersand Nothern Italy”, *Koninklijke Vlaamse Academie Van Belgie Voor Wetenschappen En Kusten Contactforum 19-20 June*, Brussel.
- Iannello, C. (2002) Italian Republic, *United Cities and Local Governments- Country Public: Italy*, University of Naples, (Çevrimiçi), (<http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/Italy.pdf>), (Erişim Tarihi: 20.12.2014).
- Karabaş, Erdal (1991), “Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Yapısı”, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, İstanbul Üniversitesi/ Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Keleş, Ruşen ve Mengi, Ayşegül (2013), *Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kelly, Michael J. (1998), Political Downsizing: The Re-Emergence Of Self-Determination, and The Movement Toward Smaller, Ethnically Homogeneous States, HeinOnline, *Drake Law Review*, Vol 49, pp. 209-397.
- Koçak, Yüksel (2013), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Koşar, Neslihan (2013) “İtalya’da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 9, Sayı 18, 2013.
- Loughlin, John (2001), *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford University Press, United States.
- Marchetti, Gloria (2010), “Italian Regions and Local Authorities within the framework of a new Autonomist System”, *Perspectives on Federalism*, Vol. 2, Issue 1.
- Metin, Yüksel ve Erece, Burak (2016), “Bölge Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, ss. 687-720.
- Monacelli, Danielle, Pazienza, Maria Grazia, Rapallini, Chiara (2016),”Municipality Budget Rules and Debt: Is the Italian Regulation Effective?”, *Public Budgeting and Finance*, Volume 36, Issue 3, pp.114-140.
- Musto, Stefan A. (2016), “Core-Periphery Relations in the European Union-Power and Conflict in a Dualist Political Economy”, Routledge/UACES Con-

- temporary European Studies, pp. 181-187..
- Nalbant, Atilla (1996), "Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi Mi?", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 3, Eylül 1996.
- Nalbant, Atilla (2012), *Üniter Devlet*, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Olivetti, Marco (2014), "Centralization vs. Decentralization: The Current Trends in Italy", Korel Göymen ve Onur Sazlak (Ed.), *Centralization Decentralization Debate Revisited*, İstanbul.
- Onuf, Nicholas (2017), "Center-Periphery Relations: What Kind of Rule and Does It Matter?", *All Azimuth*, Volume 6, January 2017, pp.5-16.
- Pasquier, Alistair Cole et Romain (2012), "The Impact of European Integration on Centre/Periphery Relations. A comparison France/United-Kingdom", *Politique Europeenne*, No.36, pp.160-182.
- Shirazi, Fazlollah Bonakdar (1988), "An Empirical Assesment of the Center-Periphery Hypothesis in International Economic Relations", *Dissertations and Theses*, Portland State University.
- Sunay, Reyhan (2006), "AB Bütünleşmesinin Biçimi Üzerine Farklı Yaklaşımlar: Konfederal Yaklaşım ve Bugünkü Yapılanma (II)", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 2.
- Toksöz, Fikret ve diğerleri (2009), *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Tabossi, R. (2007) "İtalya'da Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Evrimi - 2000-2006 Yapısal Fonlar Programlama Dönemindeki İtalyan Deneyimi", *2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 25- 26 Ekim 2007, İzmir.
- Tortop, Nuri (1996), "Ülke Ülke Yerel Yönetimler- İtalya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs 1996, ss. 63-70.
- Tosun, Seyfullah (2018), *Bölge Devlet İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Tuncer, Aziz (2010), "Avrupa Birliği'nde Bölgesel Yönetimler ve Bölge Politikaları", *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Tuncer, Aziz (2018), "Yerel Yönetimlerin Kökeni Bağlamında İtalyan Şehir Devletlerinde Yönetim ve Aktörler", *Journal of Political Administrative and Local Studies*, Volume 1, Issue 1, pp.1-18.
- Türker, Muammer (2002) İtalya Yönetim Sistemi, (Çevrimiçi), http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/italya.pdf ,(Erişim Tarihi: 15.11.2017)
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2013), *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, 8. Baskı, Ankara.
- UCLG (2004) *Republic of Italy, UCLG Country Profiles*, ss.1-9, (<http://www.citieslocalgovernments.org/gold/Upload/Italy.pdf>), 09.08.2016.
- UCLG (2004) "Commune di Capannori, Italy: The First Case of the Application of the 'Zero Waste Strategy' in Italy (and Other Measures to Reduce our

- Ecological Footprint”, ss.1-12, (http://www.uclgcisdp.org/sites/default/files/Capannori_2010_en_FINAL.pdf), 09.08.2016.
- Vesperini, Giulio (2011) “Regional and Local Government in Italy: An Overview”,Universita Degli Studi Della Tuscia, Viterbo- Italy, (Çevrimiçi), (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1332762), (Erişim Tarihi: 3.10.2014).
- Zarycki, Thomas (2007), “An Interdisciplinary Model Of Centre-Periphery Relations: A Theoretical Proposition”, *Regional and Local Studies*, Special Issue, pp.110-130.
- Zariski, Raphael (1983), “The Establishment of the Kingdom of Italy as a Unitary State: A Case Study in Regime Formation”, *Oxford University Press*, Publius Vol 13, No. 4, pp.1-19.
- İtalya Cumhuriyeti Anayasası, <http://www.adalet.gov.tr/>, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/10-%C4%B0TALYA%20319-354.pdf>, (10.12.2015).
- https://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan_cities_of_Italy, (Erişim Tarihi: 20.12.2016)
- <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Italy.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.05.2018).
- http://www.formez.it/sites/default/files/azioni_di_sistema_38_web.pdf, (Erişim Tarihi: 08.06.2018).
- <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Italy.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.05.2018).