
ÜLKE ÜLKE YEREL YÖNETİMLER

BULGARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER

Birgöl GÜLER*

ANAYASAL TEMEL

Bulgaristan Cumhuriyeti'nde yerel yönetim yapısı ve merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi, 1991 Anayasası'nın 135-146. maddelerini kapsayan yedinci bölümünde "Yerel Yönetim ve Merkez Yönetiminin Taşra Örgütlenmesi" başlığı altında düzenlenmiştir.¹

Bulgaristan Cumhuriyeti, yönetsel olarak belediyeler (obština) ile bölgeler (oblast) olmak üzere iki kademeli yönetim yapısına sahiptir. Bunların sınırları içinde başka yönetim birimleri, ancak yasa ile oluşturulabilir.

Belediyeler, taşra örgütlenmesinde yerel yönetim özelliği taşıyan temel idari-coğrafi birimlerdir. Tüzelkişiliğe sahip olan belediyelerin sınırları halkoylaması ile belirlenmekte, yurttaşlar yönetimi dört yıllık süreler için doğrudan seçimler ile belirlemektedirler. Belediye yönetiminde doğrudan halk tarafından seçilen bir belediye meclisi ile yürütme organı olarak belediye başkanı görev yapmaktadır. Belediye başkanı yine dört yıl için ya doğrudan halk tarafından ya da belediye meclisi tarafından seçilmektedir.

Bölgeler, yerel yönetim birimi değildir. Bunlar, bölge politikasının yaşama geçirildiği, devlet yönetiminin yerel düzeyde gerçekleştirildiği, ulusal çıkarlar ile yerel çıkarlar arasında uyumun sağlandığı idari-coğrafi taşra birimidir. Bölge yönetimi, başında Bakanlar Kurulu tarafından atanan bir bölge valisinin başkanlığında bölge hizmet birimleri tarafından yürütülür. Vali, bölgesinde devlet politikalarının uygulanması, ulusal çıkarların korunması, kamu düzeninin sağlanması ve yönetsel denetimin gerçekleştirilmesi ile görevlidir.

Merkezi yönetimin taşra birimleri, yerel yönetim organlarının eylem ve işlemleri üzerinde, yalnızca yasa ile yetkili kılındıkları takdirde, yasaya uygunluk açısından denetlerler. Buna karşılık belediye meclisleri, hakları ihlal edildiğinde mahkemeye başvurmakta serbesttirler.

* Dr., TODAİE Öğretim Üye Yardımcısı.

¹ 1991 Bulgaristan Anayasası, Bulgarca'dan Vildan Onur tarafından çevrilmiş ve yayımlanmamış metinden yararlanılmıştır.

YASAL ÇERÇEVE

Devletin yerel ve taşra örgütlenmesi, 75 maddeden oluşan "1991 Yerel Yönetimler ve Taşra Yönetimi Yasası" ile düzenlenmiştir.²

Anayasa'nın iki kademe dışında başka kademelerin kuruluşunu yasaya bağlaması sonucunda, sözü edilen yasa, yerel kademelenme sayısını üçe çıkarmıştır. Buna göre bölgeler ile belediyeler arasında bir de ilçe (okoliya) kademesi vardır ve başkent Sofya "Sofya Büyükşehir Belediyesi" olarak özel bir statüye bağlanmıştır. Nüfusu 300.000'den fazla kentlerde, belediye meclisinin kararı ile ilçe belediyeleri kurulabilmektedir. Belediyelerin içinde, mahalle ya da köy muhtarlıkları yer alır. Muhtarlar doğrudan seçimle belirlenir. Ancak bunların belediyeden ayrı tüzelkişilikleri yoktur; belediyelerin şubeleri gibi faaliyet gösterirler. Dolayısıyla ayrı bir kademe sayılmazlar.

Belediyeler yerel yönetim kurumları iken, ilçeler ikili karakter taşımakta, bölgeler ise yalnızca merkezi yönetimin taşra örgütü niteliğine sahip bulunmaktadırlar. Bölgelerde seçilmiş organ yoktur; ilçelerde ise belediyelerin temsil edildiği ilçe meclislerinin kararları, bölge valisince atanmış kaymakamın başkanlığında faaliyet gösteren merkezin taşra hizmet birimleri eliyle yürütülmektedir.

Seçimler "1991 Milletvekili, Belediye Meclis Üyeleri ve Belediye Başkanları Seçim Yasası"nda belirtilen usullere göre yapılmaktadır. Buna göre belediye meclisi üyeleri, siyasal partiler, parti koalisyonları ve bağımsız adayların katıldığı tek dereceli nispi temsil ilkesine dayalı seçimler ile belirlenmektedirler. Belediye başkanları ve muhtarlar, meclislerden ayrı olarak yine doğrudan seçmenlerce seçilmektedirler. İlçe meclisleri için doğrudan seçim yapılmamaktadır. Bu üyeler, o ilçede kurulmuş belediyelerin meclislerinden gönderilen temsilcilerdir.

GENEL YAPI³

Bulgaristan'da yönetimin taşra yapılanması üç-kademelidir. İlçe örgütlenmesinin henüz gerçekleştirilmediği 1991 yılında 255 belediye ve 9 bölge kurulmuştur.

9 milyon nüfusa sahip olan ülkede, her bölge ortalama bir milyon nüfusa sahiptir. Bu durumun tek istisnası, aynı zamanda bölge statüsüne sahip olan Sofya kentidir. Sofya Büyükşehir Belediye Başkanı, aynı zamanda Sofya kenti bölgesinin bölge valisi sıfatını taşımaktadır. Ülke toprağının yalnızca %1'ini oluşturan bu bölge, toplam nüfusun %14'ünü taşımaktadır.

² Yerel Yönetim ve Merkezi Yönetimin Taşra Örgütlenmesi Yasası (1991), Bulgarca'dan Vildan Onur tarafından çevrilmiş ve yayımlanmamış metinden yararlanılmıştır.

³ Council of Europe, Bulgaria-Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Situation 1992, Strasbourg 1993. Bu ve daha sonraki alt başlıklarda bu metinden yararlanılmıştır. Bilgiler 1992 sonu durumunu gösterir.

Toplam sayısı 255 olan belediyeler arasında nüfusu binden az olan yoktur. Belediyelerin %8'i bin-beşbin, %61'i beş-onbin, %55'i on-ellibin arası, %15'i ise ellibinden fazla nüfusa sahiptir. Ülke nüfusunun yalnızca yüzde 7'si onbinden az nüfuslu belediyelerde yaşamaktadır.

ORGANLAR ve HİZMET BİRİMLERİ

Meclisler

Bölgelerde meclis yoktur; bu organ belediyeler ile ilçelerde kurulmaktadır.

Yerel yönetim birimleri olan belediyelerde temel organ belediye meclisleridir. Meclislerde üye sayısı yedi grup halinde belirlenmiştir. Nüfusu binden az belediyeler 9 üyeli, ikibinden az nüfuslu belediyeler 15 üyeli, beşbinden az nüfuslu belediyeler 15 üyeli, yirmibinden az nüfuslu belediyeler 33 üyeli, ellibinden az nüfuslu belediyeler 45 üyeli, yüzbinden az nüfuslu belediyeler 51 üyeli, yüzbinden çok nüfuslu belediyeler 65 üyeli meclislere sahiptir. Sofya Büyükşehir Belediyesi ise 101 üyeli meclis ile çalışmaktadır.

Her belediye meclisi, seçildikten sonra ilk oturumda gizli oylama yaparak bir meclis başkanı ile bir ya da daha çok meclis başkan yardımcısı seçmektedir. Bunlar, meclis üyeleri arasından seçilmektedirler. Meclis başkanı meclis oturumlarını yönetmek, meclis komisyonlarının çalışmalarını eşgüdümlemek, meclisi temsil etmek, siyasal partiler ya da hareketler ile teması sürdürmek gibi görevleri yerine getirmekle yükümlüdür.

İlçe meclisleri, o ilçede bulunan ve nüfusu ne olursa olsun her belediyenin gönderdiği iki temsilci belediye meclisi üyesinden oluşmaktadır. Temsilciler, belediye meclisi oturumunda meclis üyelerinin %50'sinden fazla oyunu alanlardan oluşmaktadır.

Aynı belediye meclisleri gibi, ilçe meclisleri de ilk oturumlarında kendi içlerinden bir meclis başkanı ve bir sekreter seçmektedirler. Ancak burada seçim açık oylama ile yapılmaktadır.

Yürütme Organı

Belediyelerde yürütme organı belediye başkanıdır. En az lise mezunu olması gereken belediye başkanları genel, gizli, tek dereceli ve doğrudan seçimler ile halk tarafından seçilmektedir. Belediye hizmet birimlerinin başı ve her türlü yönetim işinin yürütücüsü olarak görev yapmaktadır. Belediye başkanı, meclis kararlarına karşı bir kez daha görüşme isteme yoluyla itiraz hakkına sahiptir. Meclisin ikinci kararı kesin olmakla birlikte, belediye başkanı yasaya aykırılık iddiasında ısrar ederse, meclis kararına karşı mahkemeye başvurabilmektedir. Belediye başkanı meclisin karşısında oldukça güçlü bir konuma sahip kılınmıştır.

İlçelerde yürütme organı, dört yıl görev yapmak üzere, bölge valisi tarafından ilçe meclisinin görüşü alınarak atanmış kaymakam ve yardımcısıdır. Bölge valisi ile ilçe meclisinin anlaşamaması durumunda atama Bakanlar Kurulunca yapılmaktadır. Kaymakam, yasa ile belirlenen sınırlar içinde kural koyabilir. Kişiler, bu kurallara karşı yargı yoluna başvurabilirler. Ayrıca kaymakamlar, hem belediye meclisi hem de belediye başkanı tarafından alınmış kararların yasaya aykırılığı durumunda yürütmeyi durdurarak, konuyu yargıya götürme yetkisine sahiptir. Belediye başkanı ve muhtarların kararlarını ise iptal etme yetkisine sahiptir.

Bölge düzeyinde yürütme organı bölge valisidir. Valilik tarafından alınan kararlara karşı kişiler yargı yoluna başvurabilmektedirler. Vali, belediye ve ilçe meclislerinin kararlarına karşı yürütmeyi durdurma ve konuyu mahkemeye götürme; kaymakam ve belediye başkanlarının yasaya aykırı uygulamalarını ise iptal etme yetkisine sahiptir.

Hizmet Birimleri

1991 yılında belediye ve bölge düzeyinde istihdam edilen idari personel sayısı toplam 20.000 civarındadır. Bu sayıya, öğretmen, doktor gibi belediye bütçesinden maaş alan mesleki personel dahil değildir. Yirmibin personelin %99 gibi çok büyük bir bölümü belediyelerde istihdam edilmektedir.

Belediyelerin nasıl örgütleneceği, hangi hizmet birimlerini kuracakları, hangi niteliklerde ve ne sayıda personel istihdam edecekleri gibi konular, tümüyle belediye yönetimine bırakılmıştır. İşe almada sınav uygulanıp uygulanmayacağı da belediye yönetimlerinin kararına bırakılmış ve bütün bunlar hiçbir genel düzenlemeye tabi tutulmamıştır. Konu, 1992 yılında yayımlanan bir Bakanlar Kurulu kararı ile çok genel düzeyde karara bağlanmakla yetinilmiştir.

Belediyelerde istihdam edilecek personel belediye başkanlığınca işe alınmaktadır. Yarışma sınavları başkan tarafından atanan komisyonlarca yapılmaktadır. İşe alınmasına karar verilen personelden, belediye işletmelerine alınacak yönetici personel belediye meclisinin kararı üzerine belediye başkanı tarafından; belediye hizmet birimlerine yönetici olarak alınanlar belediye başkanı tarafından; düz memurlar belediye sekreteri tarafından; belediye işletmelerindeki personel ise işletme yöneticisi tarafından atanmaktadır.

GÖREV ve YETKİ PAYLAŞIMI

Kademeler arası görev ve yetki dağılımında hiyerarşik bağımlılık yoktur. Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri sayılıp sınırlandırılmış, bunların dışında kalan tüm görevlerin merkezi yönetim ile taşra örgütlenmesine ait olduğu varsayılmıştır. Anayasa, belediye meclislerine, kendilerine ayrılmış görev alanına devletin diğer kurum ve kuruluşlarının müdahale edilmesi durumunda, konuyu yargı önüne getirme hakkı tanımıştır.

Belediyeler "genel yönetim işleri" başlığı altında nüfus işleri ile birlikte tüm idari hizmetlerin yürütülmesini üstlenmişlerdir. "Kamu düzeni, polis ve adalet" işleri merkezi yönetim ve bölge düzeyinden yönetilmektedir. Belediyeler buna yardımcı olmakla yükümlüdürler.

"Eğitim" hizmetinde okul-öncesi eğitim ile ilkökul öğretimi belediyelere bırakılmıştır. Genel olarak eğitim personeli sağlama ve bunların dağıtımı merkezi yönetimce yapılmaktadır. Yüksekokullar da merkezi yönetimin görev alanında yer almaktadır.

"Sağlık" alanında belediye hastahaneleri faaliyet göstermekte, poliklinikler dahil çevre sağlığı boyutu belediyelerin yetki alanında sayılmaktadır. İlçeler, belediye hastahanelerinin bakımı ve çalışma biçiminde faaliyetlerin eşgüdümünden sorumlu tutulmuştur. Ulusal önemdeki sağlık kurumları merkezi yönetimin yetki alanındadır. "Sosyal yardım", özürü çocuklara, yeni-evliler ile geliri olmayan gençlere yardım sağlamak ve düşkünlerevi gibi sosyal yardım işletmelerini finanse etmek ve yönetmek içeriği ile belediyelerin görev alanında yer almaktadır. Bu faaliyetler ilçeler tarafından eşgüdümlenmekte, bölge düzeyinde ele alınmamaktadır. Merkezi yönetim gelir, istihdam ve sosyal güvenlik politikalarının uygulanmasından doğrudan sorumlu olarak önemli rol üstlenmiştir.

"Konut ve kentleşme", bütün kademelerde bölüşülmüş bir hizmet alanı olmakla birlikte, konu planlama ve uygulama boyutları ile bir bütün olarak belediyelere ait sayılmıştır. Merkezi yönetimce saptanan genel politikalar, bölge planlaması ve uygulama programları bölge düzeyinde yapılarak; belediye gruplarını temel alan ilçe planları ilçelerde yapılarak; ilçe planında öngörülen doğrultuda belediye uygulama planları belediyelerde hazırlanarak yürürlüğe koyulmaktadır. Ayrıca belediyeler belediye konutu yapımı, bakımı ve yönetimi ile görevlidirler. Konutsuz nüfusun kaydı ve bunlara konut sağlanması da belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır.

"Çevre" ile ilgili olarak su sağlama, çöp toplama, mezarlık ve itfaiye işleri belediyelere aittir. Belediyelerin ortak kullanımındaki su kaynakları ve atık yönetimi ilçelere aittir. Bölge ve merkezi yönetim, genel çevre standartları ile ilgili faaliyetleri yürütmektedir. "Kültür ve Spor" hizmetleri, belediye tiyatrosu, müzesi, spor tesisi gibi kuruluşların kurulması ve işletilmesinden yeşil alan, park, yeşil kuşakların yapımı ve yönetimine kadar belediyelerin görevlerindedir. Bu alanda ilçelerin görevi yoktur. Bölgeler bölgesel kütüphane, müze ve galerilerden sorumludur. "Ekonomi ve finansman" alanında belediye mülkiyetindeki tüm varlıkların geliştirilmesi, yönetimi ile yerel vergi ve ücretlerin belirlenmesi belediyelere aittir. Bu alanda ilçe ve bölge devrede yoktur; geri kalan yetkiler merkezi yönetimde toplanmıştır.

Belediyelerde hangi görevin ne kadar ağırlık taşıdığı, 1992 yılı belediye bütçelerinin harcamalarına ait şu oranların yardımı ile bir ölçüde de olsa tahmin edilebilir:

Eğitim (kreş, genel, mesleki ve diğer okullar)	%35.2
Sağlık (hastahane, poliklinik, sağlık merkezleri)	%28.0
Sosyal refah ve yardım	%11.5
Yatırım projeleri	%10.8
Kentleşme ve altyapı	%6.0
Kültür (müze, eğlence merkezleri, galeriler, vb.)	%3.0
Diğer harcamalar	%5.5

MALİ YAPI

Belediye gelirleri (1) yerel vergi ve ücretler, (2) merkezi yönetim vergi gelirlerinden belediye payları, (3) yardımlar, (4) borçlardan oluşur.

Yerel vergi ve ücretlerin oran ve miktarları merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Bunların, yerel vergi-ücretler ile belediye payları toplamı içindeki payı %10'dan azdır. Yerel vergileri oluşturan bina vergisi ile veraset vergisi, anılan toplam içinde %1.2'lik pay ile özellikle önemsiz bir yere sahiptir. Belediyelerce verilen hizmetler karşılığında alınan ücretler ise %8.2 gibi bir bölümü oluşturması ile daha önemli görülebilir. Ücretler arasında mülk alımı, taşıt pulu, pazar yeri harcı, su, kanal, atık toplama ücreti, veterinerlik hizmeti, idari hizmetler karşılığı alınan harçlar, vb. yer almaktadır. Bunların arasında da en önemlileri (ücret gelirlerinin %70'ini oluşturur) kreş ücretleri ile taşıt pulundan edinilmektedir.

Merkezi yönetim vergi gelirlerinden ayrılan belediye payları en önemli gelir grubudur. Bunlar, yerel vergi-ücretler ile paylar toplamında %80 gibi büyük bir bölümü oluşturmaktadır. Bu kaynağın bir bölümü belediye sınırları içinden toplanan gelir vergisinden ayrılmakta, bir bölümü de yine belediye sınırları içinde faaliyet gösteren işletmelerin kârlarından sağlanmaktadır.

Yardımlar, her yıl Bütçe Yasası'nda belirlenen oranlarda verilmektedir. Örneğin 1992 yılında belediyelere, belediye bütçe gelirlerinin %46.2'si oranında devlet bütçesinden yardım yapılması öngörülmüştür. Bu miktar genel-amaçlı yardımdır. Nasıl harcanacağı belediyelerce kararlaştırılmaktadır.

Belli projeleri desteklemek üzere verilen yardımlar, çok önemli miktarlara ulaşmamakla birlikte vardır. Bu tür yardımlar, 1992 yılında belediye toplam gelirleri içinde %1.4 oranında bir yer tutmuştur.

Borçlanma, yasaların belediyelere açtığı bir diğer gelir elde etme yoludur. Belediyeler, özel bankalardan kredi kullanma hakkına sahiptirler. Ancak, kurulan yeni sistemle birlikte getirilen bu yeni yol, belediyelerin henüz kullanmadıkları bir seçenektir. Günümüzde belediyeler, ek finansman ihtiyaçlarını yine devlet bütçesinden yardımlarla ya da faizsiz kredi talepleri ile karşılama eğilimindedirler. Özel bankaların yüksek faiz oranlı kredi uygulamaları nedeniyle bu yol çok istisnai olarak ve çok kısa dönemli krediler için kullanılmaktadır.

MALİ DENETİM

Bütçe uygulamalarının denetimi Maliye Bakanlığı'nın görevidir. Denetim, Maliye Bakanlığı'nın -artık kaldırılmış olan- eski 28 il merkezinde faaliyet göstermeye devam eden taşra örgütleri eliyle gerçekleştirilmektedir. Buna ek olarak yöresel sayıştay ve vergi birimleri de kurulmuş bulunmaktadır. Öte yandan banka borcu sağlayan kredi kuruluşları borçların kullanılışı üzerinde denetim yetkisine sahiptirler.