

Karol Bieniek, Barbara Węglarz

Turcja

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 4, 195-203

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Karol Bieniek, Barbara Węglarz

Turcja

Podstawy nowożytnego samorządu terytorialnego kształtowały się w początkowym okresie istnienia powstałej w 1923 r. Republiki Tureckiej. W 1924 r. przyjęto Ustawę o wsiach, a 6 lat później Prawo miejskie. We współczesnej Turcji główne zasady ustroju samorządu terytorialnego znajdują się w konstytucji tego państwa w artykule 126 i 127¹. Szczegółowe rozwiązania regulują konkretne ustawy.

Turecką administrację publiczną cechuje **dualizm**. Polega on na tym, iż władze na poszczególnych szczeblach wykonują zadania administracji centralnej, posiadając jednocześnie własne kompetencje. Władze lokalne są instytucjami autonomicznymi, utworzonymi poza obrębem administracji centralnej. Ich celem jest służenie społecznościom lokalnym. W Turcji istnieją trzy podstawowe jednostki lokalne: prowincja, jednostka miejska oraz wieś. Wszystkie trzy typy administracji lokalnej posiadają osobowość prawną, mają osobne budżety i prawo do nakładania podatków. Wszystkie są poddane demokratycznej kontroli obywateli. Jest ona silna na wsiach i w miastach, a umiarkowana na poziomie prowincji². Powoływanie, struktura oraz kompetencje organów lokalnych na poszczególnych szczeblach regulują ustawy. Zgodnie z zapisami Konstytucji Republiki Turcji administracja centralna ma prawo do sprawowania patronatu administracyjnego nad władzami lokalnymi³. Środki finansowe z budżetu państwa są im przyznawane proporcjonalnie do powierzanych zadań. Jest to czynnik ograniczający autonomię władz lokalnych. Brak wystarczających środków finansowych powoduje bowiem uzależnienie tych struktur od dotacji władz centralnych.

Najwyższym szczeblem w terytorialnej organizacji państwa jest w Turcji **provincja** (tur. *il*). Obecnie istnieje ich 81, chociaż na przestrzeni ostatniego wieku liczba ta zmieniała się kilkakrotnie⁴. W latach 1926 i 1933 uległa ona zmniejszeniu

¹ www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm

² M. Heper, *Turkey*, [w:] V. Subramaniam (red.), *Public Administration in Third World*, Westport 1990, s. 207.

³ Artykuł 126 Konstytucji Republiki Turcji z 1982 r., www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm. [dostęp 17.08.2009].

⁴ www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?id=100 [dostęp 17.08.2009].

odpowiednio z 74 do 63 i z 63 do 57. W obu przypadkach poza prowincjami Mercin i Silifke, z których w 1933 r. utworzono prowincję Icel, pozostałe zdegradowano do poziomu dystryktów. Natomiast od 1936 r. liczba prowincji wzrastała. Wiąże się to z tym, iż jednostki niższego szczebla dążyły do uzyskania statusu prowincji i zwiększenia zakresu swoich kompetencji. Szczegółowe regulacje dotyczące tego szczebla administracyjnego zawarte są w Ustawie o specjalnej administracji prowincjonalnej z 2005 r., która zastąpiła akt prawny z 1987 r. Zgodnie z nią do kompetencji tej jednostki należą przede wszystkim kwestie dotyczące: służby zdrowia i pomocy społecznej, kultury i edukacji, gospodarki, rolnictwa oraz prac publicznych. Jej organami są natomiast: gubernator, rada prowincji oraz zgromadzenie prowincji⁵.

Na czele prowincji stoi **gubernator** (zarządca prowincji) (tur. *Vali*), który jest przedstawicielem zarówno władzy centralnej, jak i samorządowej. Bardzo często jest nim osoba będąca członkiem partii cieszącej się największą sympatią i poparciem społeczeństwa na tym poziomie. Gubernatora mianuje Rada Ministrów, a kandydaturę zatwierdza prezydent. Do jego głównych kompetencji wynikających z bycia przedstawicielem administracji centralnej na tym szczeblu należy kierowanie poszczególnymi gałęziami administracji lokalnej oraz koordynowanie ich pracy. Podlegają mu wszyscy urzędnicy oraz niższe jednostki administracyjne prowincji. Wyjątek stanowią te, które związane są z obronnością oraz wymiarem sprawiedliwości. Do zadań zarządcy prowincji należy mianowanie, nadzorowanie i odwoływanie urzędników (niebędących dyrektorami), a także przygotowywanie projektu budżetu, sprawozdania z jego realizacji i planów inwestycyjnych⁶.

Wśród zadań zarządcy wynikających z tego, że jest on także przedstawicielem władz samorządowych na szczeblu prowincji, jest dbałość o jej interesy i reprezentowanie jej na zewnątrz. Wprowadza on także w życie decyzje rady prowincji oraz zgromadzenia prowincji i nadzoruje ich realizację. Gubernator może zażądać wglądu w decyzje podjęte przez radę, które w jego opinii są sprzeczne z decyzjami zgromadzenia prowincji oraz ustawodawstwem wyższego szczebla. Jeżeli rada podtrzymuje swoją decyzję, gubernator wstrzymuje jej wykonanie – jest to równoznaczne z odesłaniem jej w terminie 10 dni do Rady Państwa, która musi rozpatrzyć skargę w ciągu 60 dni. Decyzja podjęta przez ten organ jest ostateczna.

Obok gubernatora organem wykonawczym na poziomie prowincji jest licząca 10 osób **rada prowincji** (tur. *İl Encümeni*). 5 członków wybiera się w tajnym głosowaniu spośród członków zgromadzenia prowincji, 5 zaś to dyrektorzy administracyjni powoływani przez gubernatora. Kadencja wszystkich trwa rok, przy czym możliwa jest reelekcja w przypadku członków wybranych ze zgromadzenia. Pozostałych 5 powołuje się ponownie⁷. Porządek obrad przygotowuje gubernator, który przewodniczy także zebraniom rady. Jeżeli nie może uczestniczyć w posiedzeniu, jego funkcję wypełnia sekretarz generalny. Do głównych zadań prowincji należy badanie i przedstawianie opinii zgromadzeniu w kwestiach dotyczących planów strategicznych, budżetu oraz sprawozdania z jego wykonania. W jej gestii znajdu-

⁵ Ustawa nr 5302 o specjalnej administracji prowincjonalnej, www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html [dostęp 17.08.2009].

⁶ Ibidem, art. 30.

⁷ A. Ulusoy, T. Akdemir, *Mahalli İdareler – Teori, Uygulama, Maliye*, Ankara 2007, s. 173.

ją się także decyzje odnośnie do wyłączenia mieszkańców oraz przyznawania środków finansowych obszarom, w których wystąpiły nieprzewidziane wydatki.

Z kolei organem stanowiącym na tym szczeblu administracyjnym jest powoływane na pięcioletnią kadencję **zgromadzenie prowincji** (tur. *İl Genel Meclisi*). Liczba jego członków jest uzależniona od liczby ludności danej prowincji i wynosi od 9 (w Bayburt) do 211 (w Stambule), mandaty uzyskują oni w wyborach powszechnych. Do głównych zadań zgromadzenia prowincji należy zatwierdzanie budżetu i sprawozdania z jego wykonania, a także decydowanie o wysokości zadłużenia prowincji. Organ ten nadzoruje też i rozstrzyga kwestie dotyczące: planów strategicznych oraz programów inwestycji i zatrudnienia, aktywności i działalności prowincji, nadzoru nad personelem. W gestii zgromadzenia leży także wybór członków rady prowincji i członków komisji specjalnych (np. budżetowej). Ponadto podejmuje ono decyzje dotyczące nawiązywania współpracy (w tym zagranicznej) lub połączenia się z innymi jednostkami terytorialnymi, a także dotyczące odłączenia się od już istniejących związków.

W obrębie tureckich prowincji znajdują się jednostki administracyjne niższego szczebla. Są nimi: jednostki miejskie oraz wsie. **Jednostki miejskie** mają dwojaki charakter. Są to **miasta zwyczajne** (tur. *Belediye*), których status prawny porządkuje Ustawa nr 5393 o miastach, oraz **metropolie** (jest ich obecnie 16, tur. *Büyükşehir belediyesi*), do których odnosi się Ustawa nr 5216 o metropoliach. W obu przypadkach posiadają one takie same organy, tj. organ stanowiący, jakim jest rada miasta (lub metropolii), oraz wykonawcze w postaci burmistrza i komitetu wykonawczego. Każde miasto (metropolia) tworzy jeden okręg wyborczy, a mieszkańcy wybierają wszystkich radnych. **Rada miasta** (tur. *Belediye Meclisi*) wybierana jest na 5 lat przez mieszkańców według proporcjonalnego systemu wyborczego. Próg wyborczy wynosi 10%. Liczba członków rady waha się w zależności od wielkości jednostki między 9 a 55 osobami⁸. Wśród zadań rady wymienić można opracowywanie budżetu i sprawozdań z jego realizacji. Organ ten podejmuje też i wdraża decyzje dotyczące inwestycji w poszczególnych dzielnicach (tj. kanalizacja, instalacje wodne, gazowe i elektryczne). Poza tym ustala wysokość podatków i czynszów oraz ustala plany zagospodarowania przestrzennego miasta⁹.

Komitet wykonawczy miasta (tur. *Belediye encümeni*) – organ wykonawczy, w którego skład wchodzi członkowie rady miasta, burmistrz oraz kierownicy niektórych departamentów. Jego kadencja trwa rok, przy czym możliwa jest reelekcja. W miastach, które są stolicami prowincji i których populacja przekracza 100 000 mieszkańców, komitet liczy 7 członków, w mniejszych – 5¹⁰. W tych ostatnich skład komitetu wygląda następująco: burmistrz, 2 członków wybieranych w tajnym głosowaniu spośród członków rady miasta, 2 kierowników departamentów powoływanych przez burmistrza (przy czym jednym z nich musi być kierownik departamentu finansów). W prowincjach powyżej 10 000 mieszkańców w skład komitetu wchodzi również burmistrz, trzech członków wybiera rada i taką samą liczbę powołuje spośród dyrektorów departamentów burmistrz (w tym kierowni-

⁸ Ibidem, s. 206.

⁹ Ustawa nr 5393 o miastach, art. 18, www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html [dostęp 17.08.2009].

¹⁰ A. Ulusoy, T. Akdemir, *Mahalli İdareler...*, s. 211.

ka departamentu finansów). Do zadań komitetu należy przede wszystkim wstępna weryfikacja projektu budżetowego, weryfikacja i zatwierdzanie miesięcznych sprawozdań z dochodów i rozchodów władz miejskich oraz decydowanie o nieprzewidzianych wydatkach. Podejmuje on też decyzje w sprawie zawłaszczania działek przez miasto, czy przygotowuje i zatwierdza zawierane kontrakty. Na wniosek burmistrza komitet ma także prawo oceny i podjęcia decyzji dotyczących zatrudnienia pracowników służby cywilnej¹¹.

Burmistrz (tur. *Belediye başkanı*) wybierany jest wyborach bezpośrednich na pięcioletnią kadencję, podczas której zajmuje się wdrażaniem decyzji rady i komitetu, wydawaniem rozporządzeń oraz wykonywaniem zadań lokalnych z zakresu infrastruktury, ochrony zdrowia, zamówień publicznych. Rada miasta nie może bezpośrednio odwołać burmistrza. Posiada natomiast możliwość zainicjowania procesu odwołania, ponieważ monitoruje coroczne raporty z aktywności burmistrza. Jeśli stosunkiem 3/4 głosów odrzuci ona taki raport, to jest o tym informowany gubernator prowincji (jako przedstawiciel rządu centralnego). Gubernator odrzucony raport (wraz z własną opinią) przesyła do Rady Państwa (tur. *Danıştay*). Jeśli ta zdecyduje, że burmistrz jest niekompetentny, to zostaje on pozbawiony mandatu. W takiej sytuacji rada miasta w tajnym głosowaniu wybiera tymczasowego burmistrza, który rządzi do końca trwającej kadencji.

Warto wspomnieć, iż w przypadku gdy w danej wsi liczba mieszkańców przekracza 2000, jej władze lub co najmniej połowa mieszkańców uprawnionych do głosowania mogą przedstawić gubernatorowi prowincji wniosek o nadanie praw miejskich. Ostateczną decyzję podejmuje Rada Państwa, która wspólnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, premierem i prezydentem Republiki Turcji, wydaje dekret o przyznaniu praw miejskich.

Zgodnie z tureckim ustawodawstwem metropolią jest miasto, które posiada w swoich granicach przynajmniej trzy dystrykty lub trzy obszary komunalne. Z takiej definicji wynika dwustopniowa struktura metropolii, gdzie na jednym poziomie funkcjonuje administracja metropolii, a na drugim administracja dystryktów (obszarów komunalnych).

W Turcji (jak i w wielu innych państwach europejskich) podejmowane są działania na rzecz komasacji jednostek administracyjnych. Ustawa nr 5747 z dnia 6 marca 2008 r. przewiduje pozbawienie osobowości prawnej obszarów komunalnych liczących mniej niż 2000 mieszkańców, co spowoduje zwiększenie liczby dystryktów, które będą sukcesywnie wchłaniać te obszary. W sumie planowana jest całkowita likwidacja tych jednostek. W rezultacie tych działań statusu prawnego mają zostać pozbawione 283 (czyli wszystkie) obszary komunalne w całej Turcji. Przykładowo w samym Stambule zlikwidowano wszystkie 41 obszarów komunalnych, a liczba dystryktów wzrosła z 32 do 39¹².

Po pozytywnej analizie ekonomicznej i społecznej miasto będące stolicą prowincji może na mocy odrębnej ustawy zostać przekształcone w metropolię. Warunkiem

¹¹ Ustawa nr 5393 o miastach, art. 34.

¹² Przed wejściem w życie wspomnianej ustawy w całej Turcji było ich 101. W 2009 r., po utworzeniu 43 dodatkowych dystryktów w dwunastu z szesnastu istniejących metropolii (Adana, Ankara, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Mersin, Samsun) funkcjonowały 144 dystrykty.

jest to, aby w jego granicach (lub w jego granicach i w odległości 10 tys. metrów od nich) mieszkało ponad 750 tys. osób¹³. Władze miejskie niższego szczebla oraz władze dzielnic administrują częściami metropolii, natomiast do metropolitar-nych władz miejskich należy nadzór oraz koordynacja działań jednostek niższego szczebla. Władze metropolitarne mogą przekazać im część swoich uprawnień oraz zadań lub realizować je wspólnie z nimi. Organami administracyjnymi, podobnie jak w przypadku miasta, są: rada, komitet wykonawczy oraz burmistrz. Dodatkowo istnieją jeszcze wspomniane już władze dystryktu oraz władze jednostek komunalnych, które nie funkcjonują w zwykłych miastach.

Organem stanowiącym dla metropolii jest **rada metropolitarna** (tur. *Büyükşehir belediye meclisi*). Rady metropolitarne są złożone z 1/5 liczby członków rad dystryktów i obszarów komunalnych – tych, którzy uzyskali największą liczbę głosów w wyborach powszechnych¹⁴. Na poziomie metropolii funkcjonuje także **komitet wykonawczy** (tur. *Büyükşehir belediye encümeni*), który jest organem posiadającym uprawnienia zarówno wykonawcze, jak i stanowiące. Składa się w sumie z 12 osób. 5 wybieranych jest w tajnym głosowaniu spośród członków rady metropolitarnej, a kolejnych 5 mianuje burmistrz spośród szefów poszczególnych departamentów. Pozostali dwaj członkowie to dyrektor departamentu finansów oraz sekretarz generalny metropolii¹⁵. Ten ostatni mianowany jest na wniosek burmistrza przez Ministra Spraw Wewnętrznych, a odpowiada za sprawne funkcjonowanie i wypełnianie zadań metropolii. Jedenastą osobą jest sekretarz generalny metropolii. Ustawa o metropoliach nie precyzuje obowiązków komitetu wykonawczego, dlatego formalnie uznaje się, że są one takie same jak zadania komitetu miejskiego.

Wsie (tur. *Köy*) są historycznie najstarszymi, a jednocześnie najmniejszymi wspólnotami terytorialnymi w Turcji. Obecnie jest ich 34 458. Są to regiony tradycyjnego osadnictwa, które powinny liczyć mniej niż 2000 osób. Należy zaznaczyć, że w prawodawstwie występuje niezgodność, gdyż na mocy Ustawy nr 5393 o miastach do jego powołania niezbędna jest populacja nie mniejsza niż 5000 mieszkańców. Natomiast według Ustawy o wsiach może się ona składać z od 150 do maksimum 2000 mieszkańców. W związku z tym w praktyce funkcjonują wsie o większej niż dopuszczalna ustawowo liczbie mieszkańców. Na tym poziomie administracyjnym można wyróżnić trzy organy: zgromadzenie mieszkańców (radę wsi, tur. *Köy derneği*), radę starszych (tur. *Köy Meclisi*) i sołtysa (tur. *Muhtar*). Administracja wiejska wykonuje swoje obowiązki pod przewodnictwem sołtysów i rad starszych (organów wybieranych bezpośrednio przez mieszkańców). Działanie administracji obszarów wiejskich precyzuje ustawa nr 442 z 1924 r. Konstytucja z 1982 r. stwierdza, iż organy administracji wiejskiej są organami samorządu lokalnego z osobowością prawną. W praktyce administracja wiejska nie dysponuje dostatecznym personelem oraz środkami finansowymi, które pozwalają jej na wypełnianie zadań zleconych, a tym bardziej własnych. Pensje urzędników, a nawet sołtysów pochodzą z budżetu państwa. Tym samym ci ostatni funkcjonują także jako przedstawiciele rządu centralnego.

¹³ Ustawa nr 5393 o miastach, art. 4.

¹⁴ Wybory do rady metropolii w przypadku Stambułu i tych metropolii, w których reforma została zakończona, obejmują już tylko wybory do rad dystryktów.

¹⁵ Ustawa nr 5216 o metropoliach, art. 16.

Rada wsi jest w praktyce formą demokracji bezpośredniej. Przyjmuje ona bowiem formę zgromadzenia mieszkańców. Tworzą ją wszyscy mieszkańcy wsi posiadający prawa wyborcze i zamieszkujący dany obszar nie krócej niż 6 miesięcy. Organ ten wybiera przedstawicieli rady starszych i sołtysa. Ta pierwsza jest odpowiedzialnym miejskich komitetów wykonawczych. Tak jak one jest częściowo wybieralna, a częściowo składa się z członków stałych. Liczba członków wybieralnych w zależności od populacji wsi waha się między 8 a 12 (poniżej 1000 mieszkańców – 8, od 1000 do 2000 – 10, powyżej 2000 – 12). Z urzędu wchodzi do niej nauczyciel oraz imam¹⁶. Z kolei sołtys wybierany jest na 5 lat przez zgromadzenie mieszkańców w wyborach większościowych. Wybory do rady starszych i sołtysa nie mają cech partyjnej rywalizacji.

Interesującym zjawiskiem, które ma swoje źródła w konstytucji, a precyzuje je Ustawa nr 5355 o związkach jednostek samorządu terytorialnego z 2005 roku¹⁷, jest powoływanie związków obejmujących więcej niż jedną jednostkę administracyjną. Tworzą je jednostki tego samego lub różnego szczebla. Zgodę na ich powstanie musi wyrazić Rada Ministrów. Precyzyjne określenie poszczególnych płaszczyzn aktywności jest jednak trudne ze względu na ich duże zróżnicowanie. Niemniej jednak biorąc pod uwagę przyczyny ich utworzenia, wyróżnia się 4 grupy związków: związki obliczone na kwestie ekonomiczne i handlowe; nastawione na cele społeczne i kulturalne; nastawione na wdrażanie projektów dotyczących użyteczności publicznej; nastawione na inne cele.

Istnieje możliwość, aby do już istniejącego związku przyłączyły się kolejne jednostki samorządu lokalnego. Warunkiem jest zgoda zgromadzenia związku, które podobnie jak rada i przewodniczący związku jest jego organem. Ich kompetencje są podobne do tych, jakie posiadają ich odpowiednicy na poszczególnych szczeblach.

Każdy związek, jeszcze przed powołaniem, musi posiadać statut precyzujący następujące kwestie: nazwę i cel związku, nazwę jednostek tworzących związek, określenie siedziby związku, okres funkcjonowania związku i jego zakończenia, obowiązki nałożone na związek, czas funkcjonowania zgromadzeń związku i rad związku, określenie, ilu przedstawicieli danej jednostki będzie reprezentować ją w zgromadzeniu związku, czas tej reprezentacji oraz liczbę członków rady związku, wysokość wspólnego budżetu, przydział środków dla każdej jednostki, korzyści, jakie odniosą z funkcjonowania związku jego mieszkańcy, procedurę zmiany statutu.

Zasady dotyczące organizowania wyborów na szczeblu lokalnym reguluje konstytucja. Przeprowadza się je co 5 lat. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy mają się one odbyć rok przed lub po wyborach terminowych lub uzupełniających do parlamentu. W takim wypadku przeprowadza się je równocześnie. Czynne prawo wyborcze posiadają obywatele, którzy w dniu głosowania ukończyli 18 lat. Nie przysługuje ono natomiast żołnierzom odbywającym zasadniczą służbę wojskową, kadetom przebywającym w szkołach wojskowych, osobom odbywającym karę pozbawienia wolności oraz pozbawionym praw obywatelskich¹⁸. Bierne prawo wyborcze posiada

¹⁶ A. Ulusoy, T. Akdemir, *Mahalli İdareler...*, s. 295.

¹⁷ Ustawa nr 5355 o związkach jednostek samorządu terytorialnego, www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5355.html [dostęp 17.08.2009].

¹⁸ Konstytucja Republiki Turcji, art. 67, www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm [dostęp 17.08.2009].

każdy obywatel Turcji, który w dniu wyborów ukończył 25 lat, ma prawo kandydowania w wyborach na przewodniczącego władz lokalnych, sołtysa, członka władz prowincji, czy miasta lub na członka rady starszych. Kandydaci na sołtysa i członka rady starszych nie muszą mieć ukończonej szkoły podstawowej – wystarczy, że potrafią pisać. Jest to szczególnie istotne w przypadku najmniejszych i najbardziej oddalonych od dużych miast jednostek terytorialnych, w których poziom wykształcenia jest niski.

Wybory do organów na poziomie prowincji, miasta oraz metropolii są odzwierciedleniem poparcia, jakiego społeczeństwo udziela partiom politycznym w zmaganiach o mandaty w parlamencie. W 2004 r. największą sympatią obywateli cieszyli się przedstawiciele Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (tur. *Adalet ve Kalkınma Partisi* – AKP) oraz Partii Ludowo-Republikańskiej (tur. *Cumhuriyet Halk Partisi* – CHP), czyli partii, które obok 8 kandydatów niezależnych w 2002 r. weszły do parlamentu. W kolejnych wyborach parlamentarnych liczba posłów niezrzeszonych zwiększyła się do 26, a partii do trzech (obok AKP i CHP do parlamentu weszła także Partia Ruchu Narodowego (tur. *Milliyetçi Hareket Partisi* – MHP). Wynik ten przełożył się na rezultaty w wyborach lokalnych w 2009 roku. Także w tym przypadku największe poparcie zdobyli bowiem kandydaci partii, które weszły w skład parlamentu.

Wyników wyborów na szczeblu najniższym (wieś) nie podaje się, ponieważ zostały one odpartyjnione. Na przykład wybory sołtysa odbywają się na zasadzie więzi nieformalnych. Partie polityczne posiadają zakaz organizowania się na tym szczeblu. Decyzję tę podjęto po przewrocie wojskowym z 27 maja 1960 r. Uznano bowiem, że funkcjonowanie partii politycznych na tym poziomie przyczyniło się w znacznej części do konfliktów i polaryzacji ideologicznej obszarów wiejskich w latach 50.¹⁹ Pojawiają się jednak głosy, że rzeczywistym celem takiego rozwiązania było osłabienie partii opozycyjnej (Partii Demokratycznej – tur. *Demokrat Partisi*), która została obalona w wyniku zorganizowanego przez wojsko zamachu stanu, ale szybko odrodziła się pod nową nazwą (Partia Sprawiedliwości – tur. *Adalet Partisi*) i ponownie jak jej poprzedniczka zdobyła poparcie na terenach wiejskich.

Kwestie dotyczące **dochodów i wydatków** wszystkich jednostek regulują w Turcji szczegółowe ustawy. Zgodnie z ustawą nr 2380 z 1981 roku dotyczącą sposobu rozdziału wpływów podatkowych z budżetu centralnego do miast i prowincji te ostatnie otrzymują 1,12% wpływu z podatków. Zgodnie z art. 51 Ustawy o prowincjach nr 5302 prowincje mogą zaciągać zarówno krajowe, jak i zagraniczne pożyczki. Według art. 52 prowincje w ramach obszaru swojej działalności mogą tworzyć przedsiębiorstwa. Główne źródła finansowania precyzuje art. 42 i są one następujące:

- wpływy z budżetu centralnego,
- wynikające z mocy prawa podatki prowincjonalne, opłaty, czynsze,
- wpływy wynikające z obrotu (sprzedaży, wynajmu) majątkiem trwałym i nietrwałym prowincji,
- wpływy z pożyczek i grzywien,
- darowizny,
- wpływy wynikające z inwestycji i innej działalności,
- inne.

¹⁹ N. İncioğlu, *Local elections and electoral behavior*, [w:] S. Sayarı, Y. Esmer (red.), *Politics, Parties and Elections in Turkey*, London 2002, s. 90.

Kolejny artykuł przytaczanej ustawy (art. 43) precyzuje główne wydatki prowincji. Do najważniejszych należą:

- koszty związane z zapewnieniem usług, które są obowiązkami prowincji,
- pensje personelu i członków organów wybieralnych,
- wydatki na infrastrukturę,
- pomoc społeczną i inne świadczenia,
- wydatki na uroczystości,
- inne.

Na mocy wspomnianej już Ustawy nr 2380 o rozdziale wpływów z budżetu centralnego miasta otrzymywały 9,25% wpływów z podatków. W 2003 r. ograniczono je jednak do 6%. Obok wymienionych wpływów dochody miast stanowią podatki (np. podatek od powierzchni reklamowych, od nieruchomości, od zużycia gazu i elektryczności, od rozrywki – np. od wyścigów konnych). W strukturze dochodów znajdują się także transfery z dotacji oraz źródła takie jak gryzwy, opłaty itd.

W przypadku metropolii źródła dochodu kształtują się następująco:

- ma ona zapewniony proporcjonalny udział we wpływach podatkowych z budżetu państwa dla jednostek niższego szczebla; jest to określone przez Radę Ministrów, a środki są gromadzone przez Bank Prowincji,
- ma zapewnione 5% udziału z wpływów podatkowych do budżetu centralnego, pobieranych w granicach metropolii, podliczanych przez Ministerstwo Finansów i przekazywanych z miesiąca na miesiąc,
- ma 50% udziału w podatku od rozrywki,
- podatki, opłaty i czynsze pobierane w należących do metropolii centrach kulturalnych, budynkach użyteczności publicznej, obiektach rozrywkowych, np. stadionach,
- otrzymuje wpływy z przedsiębiorstw będących własnością metropolii²⁰.

Wydatki metropolii obejmują zarówno koszty związane z inwestycjami w infrastrukturę, utrzymaniem urzędników oraz odpowiednich służb, jak i dotowanie jednostek niższego szczebla:

- wydatki na budowę, utrzymanie i remont budynków użyteczności publicznej będących w gestii metropolii,
- pensje i świadczenia dla personelu oraz członków organów wybieralnych,
- pomoc jednostkom niższego szczebla, wydatki na wspólne przedsięwzięcia,
- wydatki na policję metropolitarną, straż pożarną i inne służby.

W przypadku wsi występują dwa specyficzne rozwiązania mające wpływ na budżet jednostek. Turecki termin *imece* odnosi się do prac, jakie dobrowolnie i bezpłatnie wykonują mieszkańcy wsi na rzecz jakiegoś projektu. Drugim rozwiązaniem jest natomiast tak zwana *salma*, której celem jest pobieranie corocznie od każdego gospodarstwa maksymalnie 20 lirów. Suma ta zależy od zamożności danej rodziny oraz stopnia, w jakim korzysta ona z usług świadczonych przez administrację wsi. Kwotę określa każdorazowo rada starszych. Obecnie kwota 20 YTL ma wymiar symboliczny, można ją także zapłacić w dobrach naturalnych. Poza wspomnianymi rozwiązaniami budżet wsi zasilają także: zapomogi, dotacje, pożyczki. W rzeczywistości wpływy te są niewielkie, w związku z tym wieś jest jednostką w największym stopniu uzależnioną od dotacji z budżetu centralnego. Rozwiązanie, które umożliwia

²⁰ Ustawa nr 5216 o metropoliach, art. 23.

realizację określonych zadań i jest często wykorzystywane przez władze, to tworzenie wspomnianych już związków z innymi jednostkami administracyjnymi.

Główny ciężar realizacji zadań samorządu lokalnego spoczywa w Turcji na administracji miast i metropolii. Ma to związek ze zmieniającą się strukturą społeczeństwa. W 1924 r. liczba mieszkańców miast stanowiła 24% populacji kraju. W tym samym roku obszary wiejskie zamieszkiwało 76% populacji. W XX w. proporcja ta uległa całkowitej zmianie. W 2000 r. w miastach mieszkało 65% Turków, a na wsi 35%. W 2007 r. proporcja wynosiła odpowiednio 70% wobec 29%²¹. Zmiana struktury populacji państwa wraz z postępującą silnie od początku lat 90. urbanizacją przyczyniły się do wzrostu roli jednostek miejskich i metropolitarnych, na których obecnie spoczywa gros zadań publicznych i które z powodzeniem je wypełniają. Jednocześnie duża frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych, np. burmistrza miast (patrz wyżej), sprawia, że wybory te stały się istotnym elementem w strategii głównych tureckich partii politycznych. Stanowią one z jednej strony test stopnia poparcia dla danego ugrupowania, z drugiej zaś wraz ze wzrostem znaczenia jednostek samorządu lokalnego – realną płaszczyznę dla rywalizacji politycznej.

Bibliografia

Heper M., *Turkey* [w:] V. Subramaniam (red.), *Public Administration in Third World*, Westport 1990.

İncioğlu N., *Local elections and electoral behavior* [w:] S. Sayarı, Y. Esmer (red.), *Politics, Parties and Elections in Turkey*, London 2002.

Konstytucja Republiki Turcji z 1982 r., www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm [dostęp 17.08.2009].

Ulusoy A., Akdemir T., *Mahalli İdareler – Teori, Uygulama, Maliye*, Ankara 2007.

www.tuik.gov.tr [dostęp 17.08.2009].

Turkey

Abstract

While main principles referring to the local government in Turkey are regulated by the Constitution of the Republic of Turkey, particular regulations are formulated by specific laws. Dualism remains the main feature of the Turkish administration: it means that authorities, while having their own capabilities, are also responsible for duties imposed by the central government administration. Local authorities, which are supposed to provide local and common services, are autonomous units created outside the frameworks of the central administration. There are three basic types of local government in Turkey: provinces, municipalities (including metropolitan municipalities) and villages. All three units have legal personalities, separate budgets, and are entitled to impose taxes. Democratic control is inherent in the units of local administration; this control is relatively strong in municipal and rural areas. On the provincial level, democratic control seems to be moderate, mainly due to poor identification of citizens with the highest level of the local government. Financial sources from the general budget are granted proportionally to tasks of each unit. Due to ongoing changes in the social structure of Turkey, main duties of local administration units are nowadays performed by the administration of municipalities and metropolitan municipalities.

²¹ Wszystkie dane za tureckim Urzędem Statystycznym: www.tuik.gov.tr [dostęp 17.08.2009].