

## ALMAN YEREL YÖNETİM YAPISI

Mehmet Selim BAĞLI\*

### ÖZET

Ulusal birliğini 19. yüzyılda tamamlayan Almanya, yerel özerklikler ile ulusal birliği eş-anlı sağlayan bir idari-siyasi yapı ortaya koymayı başarmıştır. Alman siyasi yapısının teknik ve bürokratik aygıtını oluşturan idari yapı, özgürlük ve birlik ilkelerinin başarılı bir şekilde harmonize edilmesine dayanmaktadır. Merkez ve yerel yönetim birimleri arasında görev, yetki, rol ve sorumluluk dağılımları hizmet sunumunda etkinlik ve yerel özerklik ilkelerine dayandığı için kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlık düzeyi yüksektir. Merkez daha çok politika ve standart belirlemede, yerel birimler ise uygulayıcı olarak faaliyet göstermektedir. Merkez mali denkleştirme amacıyla transferler yaparken aynı zamanda denetim yetki ve görevini de üstlenmektedir. Alman siyasi ve idari yapısının bir türevi olan Alman yerel yönetim sistemi, kamusal hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik ve hesap verme temel ilkeleri etrafında şekillenmiştir. Rol ve sorumlulukların paylaşımı teknik bir husus olarak ele alınırken, aynı zamanda ulusal birliğin çeşitli mekanizmalarla ve kurumsal düzenlemelerle sağlanmış olması da önemli bir olgu olarak öne çıkmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Almanya, Yerellik, Özerklik, Etkinlik, Kaynak Yapısı, Rol ve Sorumluluklar

### ABSTRACT

#### *The Structure of German Local Administration*

*Germany which completed its national unity end of the 19th century, has succeeded to establish national unity and local autonomies simultaneously in administrative body. Administrative body which is compromising technical and bureaucratic tools of political body has based on successfully harmonization of unity and freedom principles. Duties, roles and responsibilities are shared by central and local government based on subsidiary and efficiency in service principles so that accountability and transparency level are high in public management. Central government mostly determines policies and standards, though local units are acting as a implementation body. Central government, for the purpose of fiscal equalization, takes a role as a auditor of local units during monetary transfer process. Local administration system, which is a derivative political and administrative bodies of Germany, has been shaped in accordance with efficiency in public services, productivity*

\* Ankara Üniversitesi Kamu Ekonomisi Doktora Öğrencisi, TBMM İç Denetçisi

*and accountability principles. It was discussed that sharing of roles and responsibilities has been technical issue, at same time national unity has been obtained from various mechanisms and institutional regulations and as a result it was assumed as a significant fact.*

**Key Words:** *Germany, Subsidiary, Autonomy, Efficiency, Source structure, role and responsibilities*

## GİRİŞ

Özerkliği özgürlüğün, merkezileşmeyi de ulusal birliğin temeli olarak gören klasik Alman siyasal düşüncesi, 19. yüzyılın ortalarından itibaren özerklik ile merkezi yapı arasında denge kurma çabası içinde olmuştur. Bismarck ile başlayıp 20. yüzyılın sonlarında iki Almanya'nın birleşmesine kadar devam eden "Alman Birliği" ideali, bireysel özgürlüklerin ve yerel özerkliklerin korunarak ulaştırılması gereken bir hedef olarak algılanmıştır. Teorik açıdan birbirlerine zıt olgular olarak görülen merkezîyetçilik ile yerelliğin uyumu, Alman siyasi-idari yapısının en önemli başarılarından biridir. Almanya'nın mevcut idari yapısı, yerel özerkliğin korunarak merkezi ulusal birliğin nasıl sağlanabileceğine ilişkin önemli bir örnek oluşturmaktadır.

Alman yerel yönetim sisteminin inceleme konusu edilme amacı ve araştırmanın temel sorunsalı; Almanya'nın eş-anlı olarak ileri düzeyde yerel özerklik ile ulusal birliği nasıl ve ne şekilde sağlayabildiğidir. Çalışmada özellikle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında harcamaların, rollerin ve sorumlulukların nasıl paylaşıldığı ve bu paylaşımında hangi kriterlerin esas alındığı üzerinde durulurken, yerel özerkliğin temel şartı ve aracı olan mali özerklik derecesi/mali yerelleşme düzeyi de tartışma konusu edilmiştir.

Çalışmada öncelikle Alman siyasi tarihinin sonucu olan siyasi-idari yapı genel hatlarıyla incelendikten sonra, başta OECD olmak üzere uluslar arası kuruluşların verilerinden yararlanılarak Almanya'nın yerel yönetim sistemi irdelenmiştir. Sistemin ayırt edici özellikleri ile özgünlüğünün ortaya konulabilmesi için Fransa, Polonya, İsveç ve İngiltere'ye ilişkin veriler karşılaştırmalı bir şekilde kullanılmıştır. Bu bağlamda öncelikle kamu hizmet sunumuna ilişkin rol ve sorumlulukların nasıl paylaşıldığı ve her idari birimce üstlenilen söz konusu rol ve sorumluluklara paralel olarak finansmanın nasıl sağlandığı tartışma konusu edilmiştir.

Almanya'da mali yerelleşme düzeyi/mali özerklik derecesi tespit etme amacıyla yerel yönetimlerin genel kamu yönetimi içindeki payı harcama ve gelirler açısından incelenirken, aynı zamanda yerel yönetimlerin öz kaynak ya-

ratma kapasiteleri ve özerk vergilendirme imkanları da araştırılmıştır. Sonuçta Almanya'da hangi tür kamu harcamalarının hangi idari birimlerce gerçekleştirildiği ve bu harcamaların nasıl finanse edildiği diğer 4 devletle mukayeseli olarak tartışılırken; etkin ve verimli bir yerelleşme modelinin nasıl işlediğinin anlaşılması hedeflenmiştir.

## 1.ALMAN SİYASAL SİSTEMİ

Alman Anayasasına göre, Almanya federal bir devlettir. Birleşik devlet esası ve bunun gereği olan yasama yetkisi paylaşımına dokunulmaması anayasal olarak güvence altına alınmıştır. 16 eyaletten oluşan Federal Almanya'da her eyalet gerçek bir devlettir. Her eyaletin genel seçimle belirlenmiş bir meclisi (Landtag), bir hükümeti, yüksek mahkemeler dahil yargı düzeni bulunmaktadır.

Federal düzeyde iki meclis bulunmaktadır. Bunlardan birisi eyalet hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan Eyaletler Meclisi (Bundesrat) diğer ise tüm halkın temsilcilerinden oluşan Ulusal Meclis (Bundestag) dir. Anayasaya göre birleşik devletlere ait olduğu açıkça belirtilmediği sürece yasama yetkisi eyaletlere aittir. Eyaletlerin ve Federal devletin yetkileri anayasada açıkça belirtilmiştir. Bir eyaletin federal devletin yetkisine giren bir alanda düzenleme yapabilmesi için, federal yasalarla kendisine açıkça yetki verilmesi gerekmektedir. Ortak yetki alanına giren bir konuda eyaletlerce düzenleme yapılabilmesi, ancak o alanda bir federal yasa çıkarılmamışsa mümkündür. Aynı şekilde anayasaya göre ortak yetki alanlarında, federal hükümet, ancak eyaletlere bırakılmayacak konularda federal yasa çıkarabilmektedir.

Anayasaya göre dışişleri, savunma, yurttaşlık, pasaport, yabancıların kabulü, para politikası, gümrükler ve malların serbest dolaşımı, ulusal demiryolları ve hava yolları, posta ve haberleşme, fikri haklar merkezin yetkili olduğu başlıca alanlardır.Eyaletler ise kültür (TV-Radyo yayıncılığı dahil), eğitim ve sağlık alanlarında yetkilidirler. Bir takım alanlarda bütün eyaletleri bağlayan genel çerçevenin federal düzeyde belirlenmesi gerekmektedir. Bunlar, kamu çalışanlarının hukuki statüsü, yükseköğretim ilkeleri, avcılık ve doğanın korunması, basın ve film sanayi, bölge planlamasıdır. Yurttaşlık hukuku, ceza ve infaz yasası, doğum-evlenme-ölüm kayıtları, toplanma ve dernek özgürlüklerine ilişkin düzenlemeler, yabancılara oturma izni, silahlar ve patlayıcı maddeler, ulusal karayollarının yapım ve trafik kuralları, nükleer enerjinin barışçıl amaçlarla kullanımı, ekonomik işler, çevre korunması ile sosyal yardımlar gibi alanlarda

ise federal devlet ile eyaletler ortak yetkiye sahiptirler(Eroğul, 2008: 226-227). Yetki paylaşımı açısından Federal devlet ile eyaletler arasında bir anlaşmazlık çıktığında bunu çözmeye yetkili merci Federal Anayasa Mahkemesi'dir.

## **2.ALMAN YA'NIN YÖNETİM YAPISI**

Alman yönetim sistemi, siyasal yerinden yönetim ilkesiyle karakterize edilen federal yapı ve bunun içinde son derece geniş yetkilere ve etkinlik alanına sahip yerel yönetimlere dayanır. Federal yapıya dayanan Alman yönetim sistemi için üniter yapıdaki gibi tek merkez ile ona bağlı taşra örgütlerine dayalı bir merkez-taşra ayrımı formüle etmek olanaklı değildir. Çünkü Almanya'da eyalet yönetimleri, gerek yasama ve yürütme içindeki rolleri, gerekse yönetsel yapı içindeki etkinlikleri açısından belirli bir ağırlığa ve özerkliğe sahiptirler. Federal yönetim, diğer yönetim düzeyleri üzerinde çeşitli alanlarda hiyerarşik yetkiye sahip olmakla birlikte, eyaletlerin özerkliği öne çıkmakta ve federal yönetim hiyerarşik bir üst düzeyden çok, yasama ve yürütme üst organlarının yönetsel örgütlerini ve tüm ülkeyi ilgilendiren konularla ilgili yönetsel organları içeren birleştirici bir yönetim düzeyi olarak (Akın, 2009; 433) görülmektedir.

Federal devlet sadece anayasal olarak kendisine tevdi edilen konularda yine anayasada belirtilen sınırlar içinde idari faaliyette bulunabilmektedir. Prensip olarak, idari faaliyetin esas yürütücüsü eyaletlerdir. Federal devletin aksine, eyaletler için idari faaliyette bulunmak için anayasal bir görevlendirme şart değildir. Eğer, Anayasada federal devlete verilmekle birlikte, federal devlet tarafından yerine getirilmeyen bir hizmet varsa, bu da eyaletler tarafından yerine getirilir. Kısaca, "idare esas itibariyle eyaletlerin işidir" denilebilir. Bu teşkilatlanma yapısı içinde beldeler, bir yandan dolayı eyalet idaresinin bir parçası oldukları gibi aynı zamanda yerinden yönetim hakkına da sahiptirler(İçişleri Bakanlığı, 1999; 20).

Alman Federalizminde, yalnızca eyaletlerin değil, yetkileri anayasaca korunan yerel yönetimlerin de önemli bir yeri vardır. Merkezdeki siyasal yapıya ek olarak, birbirinden çok ayrı özellikleri taşıyabilen eyaletler ve yerel yönetimler Birleşik Devleti oluşturmaktadır. Almanya'da yaşamada merkez, yürütmede ise eyaletler güçlüdür. Kamu hizmet sunumuna ilişkin temel politikalar merkezde belirlenmekte, bunların uygulanmasını ise yerel yönetimler üstlenmektedir. Dolayısıyla bu anlayış sonucunda bürokrasinin büyük bir bölümü eyaletlere odaklanmıştır. Devlet kararlarının uygulanmasında eyaletlerin ve yerel yönetimlerin böylesine bir ağırlığa sahip olmaları, merkezle-taşra arasındaki kaynak

paylaşımının ayrıntılı düzenlemeler konu edilmesine neden olmaktadır(Eroğlu, 2008; 224-225).

Federal devlet için, orta ve alt seviyedeki birimler istisna teşkil eder. Bu tür birimler, genellikle dışişleri ve milli savunmayla ilgili olarak teşkilatlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 1999; 25) Federal düzeyde bakanlık örgütleri ile başbakanlık örgütleri öne çıkmaktadır. Anayasaca belirlenmiş ve varlık nedeni sadece belli alanlarda kamusal hizmet veya devlet hizmeti olan, doğrudan yönetim içerisinde yer alan federal sınır koruma, federal finans yönetimi, federal orman yönetimi, federal askerlik hizmetleri, dışişleri ve gümrük yönetimi gibi organ veya makamları önemli federal yönetim birimleri olarak öne çıkmaktadır.

Eyaletler devlet niteliğine sahiptirler. Bu bakımdan idari organizasyonları hakkında karar vermek tamamen eyaletlerin yetkisindedir(İçişleri Bakanlığı, 1999; 26). Eyaletler temel olarak üç gruba ayrılmaktadır; büyük eyaletler, küçük eyaletler ve kent eyaletler(Berlin, Bremen ve Hamburg). Büyük eyaletlerde, eyalet yönetiminin taşra örgütü konumundaki bölge yönetimleri bulunmaktadır. Küçük eyaletlerde böyle bir yönetim düzeyi bulunmazken, kent eyaletlerde buna karşılık gelen kent bölgeleri bulunmaktadır(Akın, 2009;436).

Her ne kadar çok sayıda mahalli hizmet beldeler tarafından yerine getirilmekteyse de; idari işleyiş daima daha kapsamlı, büyük hacimli, zor ve mali bakımdan uygulama yeteneği zor hale gelmektedir. Bunlar çoğunlukla çok sayıdaki küçük beldenin hizmet kabiliyetini aşmaktadır. Bunun için Almanya'da belde seviyesinin üstünde başka bir mahalli birimi olan ilçeler vardır. İlçeler Alman Anayasasında aynı zamanda belde birlikleri olarak da anılır. İlçeler şehir eyaletleri dışındaki bütün eyaletlerde en alt idari birimdir. İlçelerin yerine getirdiği görevler, müstakil şehir statüsü verilen yerlerde ya da diğer büyük şehirlerde aktarılmış görevler olarak beldeler tarafından yerine getirilir. Tüzel kişiliği olmakla birlikte, ilçelerin kendine mahsus bir gelir kaynakları yoktur(İçişleri Bakanlığı, 1999; 27-29).

Eyaletlerde yönetim örgütü, temel olarak içişleri, adalet, maliye, ekonomi, çalışma ve sosyal güvenlik ve eğitim gibi bakanlıklardan ve bunlara bağlı kamu kuruluşlarından oluşur. Eyalet yönetim birimleri içinde "dolaylı eyalet yönetimi" ve "dolaysız eyalet yönetimi" kapsamına giren birim ve kuruluşlar bulunmaktadır. Dolaylı eyalet yönetimi anayasa uyarınca daha çok yerel yönetimler üzerine kuruludur. İlke olarak, yerel yönetimler, yerel nitelikte ve yasayla farklı şekilde düzenlenmemiş her alanda yetkili ve görevlidirler. Buna karşılık diğer merkezi birimlerin görevleri ayrıntıyla belirlenmiştir. Bu durum "evrensellik ve tam yetkililik" ilkeleriyle ifade edilmektedir(Akın, 2009; 436).Eyaletler kendi

taşıra teşkilatları bulunmayan yerlerde üstlendikleri hizmetleri ilçe ve beldeler aracılığıyla sunmaktadırlar.

“Tablo 1”de gösterilen genel yönetim giderlerinin yönetsel birimler arasında dağılımı, Alman idari yapısı hakkında bilgi vermektedir. Almanya’da genel yönetim giderleri içinde eyaletlerin payı federal devletin payından fazladır. Aynı şekilde genel yönetim giderleri içinde mahalli idarelerin payının federal hükümet payına yakın olması da bir çok kamusal hizmetin yerel düzeyde gerçekleştirildiğini göstermektedir. Aynı husus “Tablo 2”de gösterilen genel yönetim gelirlerinin dağılımı açısından da geçerlidir.

Almanya’da merkezi hükümet gelirlerinin genel yönetim kapsamındaki kamu kurumları gelirleri içindeki payı % 28,2 iken; merkezi hükümet giderlerinin genel yönetim kapsamındaki kamu kurumları giderleri içindeki payı % 19,1’dir. Bunun temel nedeni merkezi hükümetin topladığı gelirlerin önemli bir kısmını federe devlet/eyaletler, sosyal güvenlik kurumu ile yerel yönetimlere transfer olarak aktarmasıdır. Nitekim yerel yönetimlerin % 15,2 oranında olan giderlerine karşılık gelirleri % 12,2’dir.

### **3.ALMAN YEREL YÖNETİM SİSTEMİ**

#### **3.1.Tarihsel Açıdan Almanya’da Yerel Yönetimler**

19. yüzyıl Alman filozoflarından Rudolph Gneist, 1860’da yayımlanan bir kitabının “Yerel Yönetim Sistemi” adlı bölümünde, yerel yönetimin kendi kendini yönetmesinin (local self-government), ulusun kendi kendini yönetmesinin (national self-government) ön koşulu olduğunu öne sürmüştür. Lorenz von Stein da, özgür yönetimin iki dayanağından birinin yerel yönetimler, ötekinin de gönüllü kuruluşlar olduğuna dikkat çekmiştir. Gneist von Stein, yerel yönetimleri, devlet ile toplum arasındaki etkileşimi, ekonomik ve toplumsal gelişmeyi hızlandıran ve şiddetli toplumsal sarsıntıları önleyebilen birer araç olarak görmüşlerdir (Keleş, 1994; 37-38).

Avrupalıların siyasal ve kültürel kimliklerinin kökeninin kentlerde, kasabalarda ve bölgelerde, yani yerel birimlerde olduğu yapılan saha çalışmalarında açıkça görülmektedir (Keleş, 1994; 67). Bu olgu Almanya söz konusu olduğunda çok daha net bir şekilde kendini göstermektedir. Çünkü tarihsel açıdan Almanya yerelden-merkeze doğru bir uluslaşma ve devletleşme süreci yaşamıştır. Yani önce yerel birimler ortaya çıkmış daha sonra bu yerel birimler kendi aralarında uzlaşa ile ulusal devleti oluşturmuşlardır.

Dokuzuncu yüzyılda din temelli olarak kurulan Kutsal Roma Germen İmparatorluğu 1806'ya kadar devam etmekle birlikte hiçbir zaman gerçek bir siyasal birliği temsil etmemiştir. Almancanın konuşulduğu bölgelerde yaklaşık olarak 10 asır boyunca gerçek anlamda bir merkezi siyasal birliktelik kurulmamıştır. 17. yüzyılın sonlarına doğru üç yüz elli dolayında siyasal birime bölünen Almanya, 1815'de Alman Konfederasyonu olarak kurulabilmiş ve ulusal birliğini ancak 19. yüzyılın sonlarına doğru sağlayabilmiştir. Fakat Alman siyasi birliğinin oluşmasında yerel birimlerin özerkliği korunmuş ve birlik ağırlıklı olarak yerel birimler (eyalet ve birimler) üzerinden sağlanmıştır. Nitekim ilk kez 18 Ocak 1871'de Prusya Kralı I. Wilhelm öncülüğünde kurulan ilk Alman siyasal birliği 25 eyaletten oluşmaktaydı (Eroğul, 2008; 209-210). Dolayısıyla Almanya'da ulus-devlet inşasının yerelden merkeze doğru gerçekleştiği açıkça görülmektedir.

İkinci dünya savaşından sonra işgal kuvvetlerinin temsilcilerinden oluşan Denetim Konseyi, ülke yönetimi için kaçınılmaz olan birtakım yönetsel yapılar kurma ve merkezi bir Alman hükümetinin kurulmasına müsaade etmemeyi tasarlamıştır. Bu çerçevede işgalin ilk yıllarında eyaletler ve yerel yönetimlerin kurulmasına müsaade edilmiştir. Daha sonra yaşanan gelişmeler nedeniyle "Temel Yasa" adı altında bir metin hazırlanmıştır. Bu metinde de federal yapı ve yerel özerklik açıkça düzenlenmiştir. Daha sonra iki Almanya'nın birleşmesi ile Almanya'nın tarihi birlik hedefi gerçekleşmiş olsa da "yerellik-birlik" ilişkisi aynen korunmuştur.

### **3.2.Almanya'da Yerel Yönetim Birimleri**

Almanya'da yerel yönetimler demokratik devletin vazgeçilmez temel taşları olarak görülmekte ve kanunlarla açık şekilde merkezi idareye verilmeyen bütün hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilebilmektedir. Buna mukabil merkezi idare ancak kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirebilmektedir(İçişleri Bakanlığı, 1999; 20).

Alman yerel yönetim modeli, yerel yönetimleri, temelde, eşit ve etkili bir şekilde toplumsal refahın sağlanmasıyla ilgili kamusal hizmetleri sunmakla görevli gören refah devleti modeline göre kurgulandığı için yerel yönetimlerin temel amacı hemşerilerin sosyal refahını maksimize etmektir(Kalabalık, 2005; 97).

Yerinden yönetim bir hak olarak tanındığı için beldelere yerel yönetim hakkını ihlal eden durumlarda Anayasa Mahkemesi'ne gitme hakkı tanınmıştır. Devlet yapılanmasında yerel yönetim hakkı salt bir amaç olmayıp, yerel toplu-

mun refahını demokratik ve etkin süreçlerde yükseltmenin yegâne aracı olarak görülmektedir(Kalabalık, 2005; 111). Bu bakımdan, yerinden yönetim hakkının özü, her türlü yasal sınırlandırmalara ve daraltmalara karşı korunmuştur.

Yerel yönetimlerle ilgili anayasal ilkeler Federal Anayasa'da ve Federal Anayasa'ya aykırı olmamak şartıyla eyalet anayasalarında yer almaktadır(Tortop, 1996; 79). Anayasaya göre, yerel yönetimlerde halk, ya doğrudan ya da demokratik yollardan seçilmiş temsilcileri eliyle, yerel topluluğu ilgilendiren bütün işleri, yasalar çerçevesinde özgürce karara bağlayabilmektedir. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde, Alman anayasasında özellikle vurgulanan husus; toplumu ilgilendiren her konunun önce en alt birimde çözülmeye çalışılmasıdır. Ancak bu olanaklı olmuyorsa, en uygun basamak bulununcaya kadar, ilgili konu her seferinde bir üst basamakta ele alınmaktadır. Başka bir deyişle toplumun her sorunu çözülebileceği en alt basamakta çözülmesi kuraldır (Eroğul, 2008; 222).

Almanya'da iki temel yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar ilçeler ve belediyelerdir. Belediyeler ise ilçe içindeki belediyeler ile ilçe dışındaki belediyeler olarak ikiye ayrılmaktadır. Kırsal bölgelerdeki belediyeler ilçelere bağlı iken, kentsel bölgelerdeki belediyeler ilçelerden bağımsızdırlar. Söz konusu türdeki belediyeler arasında görev ve örgütlenme açısından iki temel fark bulunmaktadır. Birinci fark, ilçe dışındaki belediyeler ilçenin de görevlerini üstlenmektedirler. İkinci fark ise ilçe dışındaki belediyelerin denetim yetkisi validedir. Dolayısıyla yerel yönetim birimleri; ilçeden bağımsız büyük şehirler, ilçeler ve belediyeler olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır(Ulusoy ve Akdemir, 2002; 80).

Yerel Yönetimlere ilişkin düzenlemeler eyalet yönetimleri tarafından gerçekleştirildiğinden, yerel yönetimlerin sınırları ve nüfusları farklılık arz edebilmektedir(Ulusoy ve Akdemir, 2010; 120).Yaklaşık olarak 16.000 belediyeye sahip Almanya'da; nüfusu 1.000 kişiden az olan belediye sayısı 8.602, nüfusu 1.000-5.000 arasında olanlar 4.884, 5001-10.000 arasında olanlar 1.144, 10.001-100.000 arasında olanlar 1.347 ve nüfusu 100.000'den fazla olanlar ise 84 adettir. Belediyelerin ortalama nüfusu 4.925'dir(Kalabalık, 2005; 224-225). Almanya'da yerel yönetimlerin nüfus ölçeği, hizmet sunumunda yerele yakınlığın esas alındığı ve bir çok kamu hizmetinin en yakın yerel birimlerce yerine getirildiğini göstermektedir.

### **3.2.1. İlçeler**

Ortalama nüfusu 170.000 olan ilçeler, temelde bir yerel yönetim birimi olmakla birlikte, genel yönetimin (federal yada merkezi yönetimin) bir parçası



olarak da çeşitli işlevler üstlenmektedir. Örneğin ilçeler, kendi sınırları içerisinde belediyelerin yerine getiremediği hizmetleri belediyeler arası nitelikteki hizmetler aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu nitelikleriyle bakıldığında; bir üst kademe birimi gibi görünmekle birlikte, ilçeler ve belediyeler arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir.

Almanya'da yerel nitelikli ana hizmetleri belediyeler yerine getirmekte, ilke olarak ilçeler, belli bir hizmetin her yerde belli bir kalitede gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla devreye girmektedirler. Yani, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinin altındaki temel ilke, belediyelerle ilçeler arasında yasalarla belirlenen çerçevede işbirliği ve yardımlaşmaya dayalı işbölümüdür (Akın, 2009; 437).

Almanya'da, ilçelerin yetki, görev ve örgütlenmesinde eyaletler arasında değişik uygulamalar olabilmektedir. Ancak, tüm eyaletlerde ilçelerin ilçe meclisi, ilçe komisyonu ve ilçe yöneticisinden oluşan üç temel organı vardır. İlçeler büyüklük yönünden birbirlerinden farklıdır. Yapılan reform sonucu ilçe büyüklüğündeki farklılıklar büyük ölçüde giderilmiştir. Nüfusu 100.000'den az ve alanı 500 km<sup>2</sup>'den küçük ilçe hemen hemen yoktur. Belediyeler üstü görevlere sahip bu birimlerin (ilçelerin) sayısı 2008 sonu itibarıyla 301'dir (Ulusoy ve Akdemir, 2010; 123). Ortalama ilçe nüfus büyüklüğü 164 bin, ortalama coğrafi büyüklük 1.054 km<sup>2</sup>'dir (İçişleri Bakanlığı, 1999; 93).

Birden fazla belediye üzerinde etkileri olan İlçenin görevleri temel olarak üç ana grupta toplanır.

a) İlçenin özerk yerel yönetim birimi olarak yürüttüğü görevler

Bunlar zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak iki gruba ayrılmaktadır. Özerkliğe sahip olan ilçe yönetimi, ilçe meclisinin alacağı kararlar doğrultusunda görevlerini yürütülür. Bu gruptaki görevleri, üç başlık altında incelemek mümkündür.

-İlçenin belediyeler arası görevleri: belediyeler arası yolların, hastane gibi hizmet binalarının yapımı, bakımı, çevre korunması vb. görevlerdir.

-İlçenin tamamlayıcı görevleri: daha çok belediyelerin kaynak yetersizliği nedeniyle yerine getiremedikleri veya ölçek ekonomilerinden yararlanmak amacıyla ilçelerce yerine getirilmesi öngörölmüş huzurevleri, müze yapımı, toplu taşımacılık gibi hizmetlerdir.

-İlçenin dengeleyici görevleri: Genellikle mali veya teknik yardım aktarımı yoluyla yerine getirilir. Kaynak yetersizliğiyle karşılaşılan belediyelere, öbür be-

lediyelerden alınan ilçe paylarından aktarılan yardımlardır.

b) Merkezi yönetimin yönlendirmesiyle yürütülen görevler

Yasalarda, ilçelerin zorunlu olarak yerine getireceği öngörölmüş görevlerdir. Merkezin belirlediği yol ve yöntemlerle yürütölen, yine merkezi yönetim tarafından hem hukukilik hem yerinelik denetimi yapılabilen görevlerdir.

c) İlçenin eyalet yönetiminin taşra birimi olarak yürüttüğü görevler

Doğrudan ilçe yöneticisinin sorumlu olduğu, ilçe meclisinin herhangi bir karar yetkisinin bulunmadığı görevlerdir. Toplumsal nitelikli, kültürel, sportif görevlerin yanı sıra, afet hizmetleri, yabancılarla ilgili hizmetler, yapı denetimi ve belediyelerin hukuki denetimi gibi görevlerdir ve kaymakam bu görevleri eyaletler adına yürütür(Akın, 2009; 438-439).

İlçe yerel yönetimlerinin gelirleri eyalet yasaları ile belirlenmekte ve bunlar eyaletten eyalete değişebilmektedir. Öz gelir olarak resim ve harç alabilen ilçeler, bazı vergileri doğrudan alma hakkına sahipken, emlak ve tüketim vergilerinden de pay almaktadırlar. İlçe yerel yönetimlerinin en önemli gelir kaynağı ilçe sınırları içindeki belediye gelirlerinden aldıkları pay ile federal ve eyalet yönetimlerinden aldıkları paylardır. İlçe yerel yönetim giderlerinin üçte birini ise sosyal güvenlik harcamaları oluşturmakta, diğer harcamalar içinde ise eğitim ve okullar için yapılan harcamalar önemli bir paya sahiptir(Tortop, 1996; 80).

### 3.2.2.Belediyeler

Belediyeler, ilçe yönetimine tabi olup olmama açısından iki kısma ayrılmaktadırlar. İlçe sistemi içindeki belediyelerde, temel hizmet birimi belediyeler olmakla birlikte, belediye ölçeğini aşan hizmetler, belediyeler arası nitelikteki hizmetleri üreten ilçe idareleri tarafından yerine getirilmektedir. Bu sistemde ilçe üst basamak yerel yönetim birimi niteliğindedir. Almanya'da belediye idarelerinin ikinci türünü herhangi bir ilçeye bağılı olmayan, yani belediye hizmetleriyle diğer ilçe görevlerini birlikte yürüten ilçeden bağımsız büyükşehir oluşturmaktadır. İlçe yönetiminin bunların üzerinde vesayet yetkisi kullanması söz konusu değıildir. Vesayet yetkisi valilere veya eyalet içişleri bakanına aittir. İlçeden bağımsız büyükşehirlerin yönetim modelleri ile hak, yetki ve sorumlulukları ilçe vesayeti altındaki belediyelerle aynıdır. Ancak görevleri, bu belediyeler ile ilçelerin görevlerinin toplamından oluşmaktadır(Ulusoy ve Akdemir, 2010; 121).

Yerel yönetimlerde nüfusu 10.000'i aşan (sayıları 1.500) kent statüsündeki yerleşim birimleri ilçe sistemi içinde yer alırken; büyük çoğunlukla nüfusu

100.000'in üzerinde olan ilçe sistemi içerisinde yer almayan belediyeler olarak ikiye ayrılmaktadırlar. İlçe sistemi içindeki belediyeler, bir çok konuda ilçe yönetiminin yetkisi altında iken; ilçe sistemi dışındaki belediyelerin yerel konulardaki özerklikleri daha fazladır.

Bugün Almanya'da 12.227 belediye olup, belediyelerin ortalama nüfusu Batı Almanya'da 7.500'e çıkarken, Doğuda 2.000'e kadar düşmektedir(Ulusoy ve Akdemir, 2010; 121).

Belediyelerin organları ve örgütsel yapıları da eyaletten eyalete, hatta bazen kentten kente değişmektedirler. Genelde üç model bulunmaktadır.

Meclis-Güçlü Başkan: meclis 5 yıl, başkan 8 yıl için halk tarafından seçilmektedir. Bazı yerlerde meclis kendi üyelerinden birini 5 veya 10 yıl için başkan olarak seçmektedir.

Meclis-Profesyonel Kent Yöneticisi: 5 yıllık bir süre için seçilen meclis; 6,8 veya 12 yıllık sürelerle bir kent yöneticisini göreve getirmektedir.

Meclis-Magistar Modeli: Meclis kendi üyelerinden bir kısmının görevi 6-12 yıl, bir kısmının da 6-9 yıl olduğu bir yürütme kurulu seçer.

Belediyelerin görevlerinin içeriği ve yönetim içerisinde görev dağılımı açısından konuları, ilçelerinkinden çok farklı değildir. Belediyelerin de, doğrudan ve özerkçe yürüttükleri hizmetlerin yanı sıra, merkezi yönetimce yönlendirilen görevleri vardır. Belediyelerin merkezi yönetimce yönlendirilen görevleri üzerinde, ilçe yöneticisi yerindelik denetimi yapar(Akın, 2009; 440).

Belediye gelirlerinin yaklaşık olarak % 25'ini federal yönetim ve eyaletlerden alınan yardımlar, % 25'i dolayındaki kısmını alt yapı yatırımlarından dolayı katılma paylarından, üçte birini ise vergi gelirleri oluşturmaktadır. Belediye sınırları içinde toplanan gelir vergisinden % 15 oranında belediyelere pay verilmektedir. Belediye giderlerine baktığımızda ise giderlerin yaklaşık olarak beşte birini sosyal yardımlar, buna yakın oranda sağlık, spor ve dinlenme giderleri, geri kalan kısmı ise alt yapı, konut, ulaştırma, okullara yapılan harcamalar ile diğer ekonomik geliştirme hizmetleri oluşturmaktadır(Tortop, 1996; 83).

Alman sosyo-politik geçmişinin derin izlerini taşıyan yerel yönetimler, toplumsal refahı sağlama ve demokratik devleti işler kılma amacıyla yeterli özerkliğe sahip oldukları gibi ölçekleri de bu amaçları yerine getirmeye elverişlidir. Almanya'da yerel yönetim birimleri standart bir yapı ve ölçekte olmadıkları gibi, üstlendikleri rol ve sorumluluklar da her yerde birebir aynı olmayabilmektedir. Söz konusu farklılaşma, "yerelliklere-yerel özelliklere" cevap verebilmeyi kolaylaştırmaktadır.

### 3.3.Yerel Yönetimlerin Harcama Rol ve Sorumlulukları

Federal devlet sistemlerinde, federe devletler içinde yer alan yerel yönetimler, geniş ölçüde, federe devletlere ya da eyaletlere bağımlıdır. Federal sistemlerde, eyaletlerin yasama ve yargılama konularında bağımsızlıklarını korumalarına karşın, yerel yönetimler, hiçbir zaman bu haktan yararlanamazlar. Çünkü bu erkler, gerek federal, gerekse merkezi devlet düzenlerinde, egemenlik hakkına sahip bulunan üst organlarca kullanılır. Bunlar ise, federal devlet yada eyaletlerdir. Yerel yönetimler, yalnızca, egemen bir devletin ya da yarı egemen bir eyaletin, belli bir alanda yaşayanlara kamu hizmeti sağlayan ve egemenlik hakkı bulunmayan alt coğrafi birimlerdir.

Federal devletin temelde yasama yetkisinden sorumlu olduğu, eyaletlerin ikincil nitelikteki yasama faaliyetinden ve federal yasaların uygulanmasından sorumlu olduğu ülkede, yerel yönetimler, federal yasalar ve eyalet yasaları çerçevesinde yerel halkın mahalli nitelikteki günlük yaşam açısından önem taşıyan ihtiyaçlarını karşılamak üzere faaliyette bulunmaktadır. Ülkede yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetler, yerel yönetimlerin kendi hizmetleri ile federal hükümet ve eyalet yönetimlerince yerel yönetimlere aktarılan hizmetlerden oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010; 123-124).

Almanya'da yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ilçeden ilçeye farklılık gösterdiği için tüm yerel yönetimler için geçerli olan bir görev listesi mevcut değildir(Tortop, 1996; 79). Almanya'da kural olarak, yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin yasal düzenlemeleri eyalet parlamentoları gerçekleştirmekle birlikte, eyalet parlamentoları yerel yönetimlerin özerkliği ve bunlara görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlamayı dikkate almak zorundadırlar(Kalabalık, 2005; 292)

Diğer ülkelerden farklı olarak Almanya'da yerel yönetimler, merkezi hükümetçe aktarılan görevlerin yanında, yerel önemi olduğunu düşündükleri alanlardada rol ve sorumluluk üstlenebilmektedirler. Yerel yönetimlerin rol ve sorumluluklarını, yerel yönetimlerin kendi görevleri ile merkezi hükümetçe aktarılan görevler belirlemektedir.Yerel yönetimlerin kendi görevleri de zorunlu ve ihtiyari olmak üzere ikiye ayrılmaktadırlar. Ayrıca devlet tarafından mevzuatta açıkça belirtilen konularda ve bunlarla sınırlı kalmak kaydıyla bazı hizmetler yerel yönetimlere devrilmektedir. Tüm belediyeler için geçerli olmayan bu durum belli belediyeler ve belirli bir süre ile sınırlandırılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2002; 84).Harcamaların siyasal sorumluluğu açıkça belirlenmediği için rol ve sorumlulukların tespiti her zaman açık ve net bir şekilde yapılamamaktadır(Werner, 2006; 118).

Federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında rol ve sorumlulukların nasıl paylaşıldığı "Tablo 3" de gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere Almanya'da federal devlet ve eyaletler daha çok politika ve standartları belirleme ve bunları denetleme işlevini üstlenmiş, buna karşılık hizmet üretimini kural olarak yerel yönetimlere bırakmışlardır. Bu tür bir rol ve sorumluluk dağıtım sisteminin gerekçeleri yerel kamu hizmetlerinin belediye, bölgesel-metropolitan yönetimlerce sunulma kriterleri ve Almanya'daki durumu "Tablo 4" de gösterilmiştir.

Tablo-4'te Almanya'da yerel yönetimlerin rol ve sorumluluklarının yerel hizmetlerin tedarik tahsis kriterlerine uygun olduğu görülmektedir. Nitekim Alman yerel yönetim modelinin temelde yerel hizmetlerde etkinliği sağlamayı amaçladığı daha önce belirtilmişti.

Yerel Yönetimlerin rol ve sorumlulukları belirlenirken;

-Hangi hizmetleri, ne şekilde ve hangi ölçülerde yerine getireceklerini belirleyebilecekleri bir yerinden yönetim alanı,

-Yerel hizmetleri sunmak için anayasa ile garanti altına alınmış yetkileri,

-Yerel yönetimlerce üstlenilecek hizmetlerin sınırlarının belirlenmemiş olması diğer ülkelerden farklılaşmaya yol açmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2002; 85).

2007'de Almanya'da yerel yönetimlerin üstlendiği kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarak şevsel açıdan "Tablo 5"de gösterilmiştir.

Genel yönetim harcamalarının GSYİH'nin % 43,6'sını oluşturduğu Almanya'da yerel yönetim harcamalarının GSYİH içindeki payı % 7,1 ile diğer 4 ülkenin gerisinde kalmaktadır. Bunun temel nedeni ise üniter devletlerden farklı olarak kamu harcamalarının ağırlıklı olarak federe devletler aracılığıyla yürütülmesi ve Almanya'nın GSYİH'sinin diğer ülkelerden yüksek olmasıdır.

Kamu yatırımlarının yaklaşık olarak 2/3'ünün yerel düzeyde gerçekleştirildiği (Werner, 2006; 140) Almanya'da rol ve sorumlulukların paylaşımı sonucu fonksiyonel açıdan kamu giderlerinin gerçekleştiği yönetsel düzey "Tablo 6" da gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere yerel yönetimlerin giderleri arasında sosyal güvenlik giderleri en yüksek orana sahip iken, bunu eğitim ve ekonomik işler takip etmektedir. Bu veriler yerel yönetimlerin alt-yapı gibi sermaye giderleri yanında daha çok "kalkınma carileri" olarak adlandırılan ve sosyal refahı artıran eğitim, sosyal güvenlik vb. hizmetlere ağırlık verdiğini

göstermektedir. Almanya'da sosyal yardım görevi ağırlıklı olarak belediyelere verildiği için (Tortop, 1991; 62) diğer ülkelerden farklı olarak Almanya'da sosyal güvenlik harcamalarının önemli bir kısmını yerel yönetimler üstlenmiştir. Merkezi hükümet özellikle sosyal güvenlik gibi alanlarda yönetsel sorumluluklarını yerel yönetimlere devretmiş ve bunların maliyetini üstlenme yoluna gitmiştir(Werner, 2006; 119).

### **3.4.Yerel Yönetimlerin Kaynak Yapısı**

Yerel yönetimler için özerklik anayasa ile tanımlanmışsa da gelir yaratma özerkliği tanınmamıştır. Vergi gelirleri çeşitli düzenlemelerle yerel yönetimler arasında bölüştürülmüştür. Bunlardan ayrı olarak yerel yönetimlerin kendi belirlediği gelirleri ve payları olsa da vergi özerklikleri yoktur(Werner, 2006; 117-119). Vergilerin devlet ile yerel yönetimler arasında paylaşıldığı "ayırma usulü"nü uygulandığı Almanya'da yerel yönetimler federal ya da eyalet kanunlarının kendilerine verdiği görevleri yerine getirebilmek amacıyla özel gelirlere sahiptirler. Her üç düzey yönetimin kendine has gelirleri vardır. Gümrük vergileri ile dolaylı vergiler Federal hükümetin; servet, motorlu taşıtlar, veraset ve intikal vergileri eyaletlerin; taşınmaz mallar ile ticaret vergileri ise yerel yönetimlerindir. Gelir, kurumlar vergisi, katma değer vergisi ise paylaşılmıştır(Kalabalık, 2005; 510-511).

2002 yılı vergi gelirlerinin idareler arasında paylaşımı "Tablo 8"de gösterilmiştir.Yerel yönetimler emlak vergisinin tamamını alırken, kişisel gelir vergisi, yerel meslek vergisi ile faiz indiriminden de pay almaktadırlar. Almanya'da katma değer vergisinin alt yönetim birimine düşen payının yüzde 25'i kişi başına düşen gelirin eşitlenmesinde kullanılmakta (Emil, Kerimoğlu ve Yılmaz, 2010; 67).

Doğu-Batı arasındaki işsizlik, kişi başı milli gelir, sağlık hizmetlerine ulaşım vb. bir çok hususta ciddi eşitsizlikler bulunduğu için bunlara bağlı olarak belediyelerin gelir yapıları da farklılaşmaktadır. Batı'da belediyelerin gelirleri içinde vergi gelirleri oranı % 42, transferlerin oranı % 28 iken bu oranlar Doğu'da sırasıyla % 20 ve % 55 olarak değişmektedir(Werner, 2006; 122-123). Gelir düzeyinin yüksek olduğu yerlerde, özellikle Batı'daki belediyelerde, yerel yönetimlerin öz kaynak yaratma kapasitelerinin yüksekliğine bağlı olarak yerel yönetimlerin mali özerklikleri artmaktadır. Buna karşılık gelir düzeyinin düşük olduğu bölgelerde belediyelerin öz kaynak yaratma kapasiteleri sınırlı olduğu için, merkeze olan bağımlılık artmaktadır.

Almanya'da belediyelerin mali bakımdan yeterli hale gelmesi eyaletlerin

görevidir. Gelirler, kurumlar ve katma değer vergileri üzerinde federal devlet ve eyaletlerin ve dolaylı olarak da yerel yönetimlerin payı bulunmaktadır. Mahalli vergilerle ilgili vergi çarpanı oranı eyalet kanunlarındaki sınırlar içinde olmak şartıyla belediyeler tarafından belirlenmektedir. Belediyeler ayrıca eyalet gelirlerinden ödenek almaktadırlar. Federal devlet ya da eyaletler tarafından yerel yönetimlere aktarılan görevler için, yeterli mali kaynaklar da bu birimler tarafından sağlanmak zorundadır(İçişleri Bakanlığı, 1999; 50-51).

"Tablo 9"da Almanya'da kamu gelirlerinin ait olduğu düzey açısından yapısı gösterilmiştir. Alman yerel yönetimlerinin gelirlerinin % 56,8'i Federal ve eyalet düzeyinde yapılan transferlerden, % 41,9'u sosyal güvenlik primleri hariç vergi vb. kamusal yükümlülüklerden, % 1,3'ü ise sosyal güvenlik primlerinden oluşmaktadır. Bu oranları diğer ülkelerle karşılaştığımızda; vergi gelirlerinin toplam yerel yönetim gelirleri içindeki payı İsveç'te % 57,2, Fransa'da % 44,5, Polonya'da % 32,2, İngiltere'de ise % 13,2'dir. Buna karşılık transfer ve diğer gelir çeşitlerinin yerel yönetim gelirleri içindeki payı İngiltere'de % 84,9, Polonya'da % 67,8, Fransa'da % 55,2, İsveç'te ise % 42,6'dır.

Almanya'da yerel yönetim gelirlerinin kaynakları "Tablo 10"da gösterilmiştir. Genel yönetim gelirlerinin % 17,1'ini oluşturan yerel yönetim gelirleri içinde vergi gelirleri ilk sırada yer almaktadır. Eyaletlerden alınan yardımlar ise % 34,1 ile ikinci sıradaki en büyük kaynak olarak öne çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin en önemli gösterge ve güvencesi olan vergilendirme gücü açısından bakıldığında Merkezi Yönetim dışı birimlerin(Eyalet ve yerel yönetimler gibi) vergilendirme gücü "Tablo 11"de gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere Almanya'da Eyalet ve yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranı % 10,1, toplam vergi gelirlerine oranı ise % 29,2'dir. Alman yerel yönetim gelirlerinin önemli bir kısmını, oranı yerelde belirlenen vergi gelirleri ile yerelin onayıyla uygulanan vergi paylaşım düzenlemelerinden gelen transferlerden oluşmaktadır.

Almanya'da yerel yönetimlerinin harcama ve gelirlerini gösteren tabloları birlikte değerlendirdiğimizde; yerel yönetimlerin üstlendikleri rol ve sorumluluklara paralel olarak öz kaynak yaratma kapasitesine sahip oldukları görülmektedir. Ülkede toplanan toplam verginin % 30'unu alan yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısından fazlası yerel yönetimlerin üzerinde söz sahibi olduğu "otonom vergiler"den oluşmaktadır. Bu da yerel yönetimlerin merkeze olan bağımlılığını azalttığı gibi, yerelde kaynak yaratma imkanlarını da artırmaktadır. Yerel yönetimlerin, başta vergilendirme olmak üzere, yeterli öz kaynaklara sahip olması; yerelde saydamlığı ve hesapverebilirliği artırarak demokrasinin derinleşmesine ve yaygınlaşmasına da yardımcı olmaktadır.

### 3.5. Merkezle Yerel Arasında Gelir Paylaşım Sistemi

Yerinden yönetim hakkının tam anlamıyla işlerlik kazanabilmesi için yerel yönetimlerin mali bakımdan otonomiye sahip olmaları gerekmektedir. Bu açıdan Almanya'da yerel yönetimlerin gelirleri anayasal garanti altına alınmıştır. Belediyelerin görevlerinden kaynaklanan sorumlulukları ile bunların yerine getirilmesinde yapacakları harcama yükleri arasında denge kurulması gerekliliği, Alman anayasasında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010; 129). Anayasaya göre her düzey yönetimin (Federal yönetim, eyalet yönetimi, yerel yönetim) kendi giderlerini karşılayacak kaynaklara sahip olması temel ilkedir. Anayasa hangi tür vergilerin hangi düzeydeki yönetimlere tahsis edileceğini, hangi vergi gelirlerinin paylaşılacağını düzenlemektedir. Anayasaya göre Federal devlet, eyaletler arasındaki gelir eşitsizliğini gidermek için, eyaletler arasında belirli ölçülerde kaynak aktarımı yapmaya yetkilidir.

Federal düzeyde mali dengeleme; eyaletlerin gelirleri aracılığıyla yapılan dengeleme, federal devlet gelirleri aracılığıyla yapılan dikey dengeleme ve federal devletin dengeleyici faaliyetleri olmak üzere üç yolla sağlanmaktadır (Kalabalık, 2005; 540). Alman eyaletlerinde mali tevzin dikey yönde (vertical) işleyen, yatay yönde (horizontal) etkide bulunan bir süreçtir. Eyaletlerden belediyelere ve belde birliklerine farklı düzeyde aktarılan ödeneklerle; mahalli mali araçlar toplam olarak artırılmakta, benzer belediyelerin mali güçleri birbirlerine yakınlıktır, bazı hizmetlerin özellik arzeden mali ihtiyaçları giderilmektedir. Mali tevzinin en önemli aracı yerel yönetimlerin ve eyaletlerin vergi gelirleri üzerindeki paylarıdır (İçişleri Bakanlığı, 1999; 51). Almanya sınırları içerisinde yaşayan tüm vatandaşların hayat standartlarını eşitleme amacıyla vergi koyma yetkisi merkezdedir. Yani federe devletler ile yerel yönetimler kendiliğinden vergi koyma yetkisine sahip değildirler. Gelir paylaşımında, nüfus, mali imkanlar, mali ihtiyaçlar ve kişi başına milli gelir dikkate alınmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2002; 85; Stehn ve Fedelino, 2009; 7-12). Dolayısıyla harcamalardan farklı olarak gelir açısından merkezleşme söz konusudur.

Almanya'da kaynak paylaşım sisteminde eyaletler arasında kişi başına düşen gelir farklılıklarının azaltılması amaçlanmıştır. Almanya'da eyaletlerin esas gelir kaynağı kişisel gelir vergisi ve katma değer vergisidir. Bu iki vergi eyaletler tarafından yönetilmesine rağmen, federal hükümet tarafından bütün ülkeyi kapsayacak şekilde aynı oranda belirlenir ve paylaşımına ilişkin düzenlemeler federal hükümet tarafından yapılır (Emil, Kerimoğlu ve Yılmaz, 2010; 64). Gelir paylaşım sistemini idari birimlerin gelir kaynaklarının oransal ağırlığı aracılığıyla tespit etmek mümkündür.



Her eyalet vergi gelirlerinin bir kısmını "zorunlu vergi paylaşımı" düzenlemesi çerçevesinde yerel yönetimlere transfer etmek zorundadır. Eyaletler zorunlu vergi paylaşımını bağımsız olarak gerçekleştirme yetkisine sahiptirler(Werner, 2006; 136).

Almanya'da yerel ile merkez arasındaki gelir paylaşım sistemini göstermek amacıyla merkezi hükümet dışı yönetsel birimlerin (eyalet ve yerel yönetimler gibi) 2002 yılı gelir yapısı "Tablo 12" de gösterilmiştir. Tabloya göre Almanya'da yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısı merkez tarafından verilen şartlı transfer ve bağışlardan oluşmaktadır. Eyaletler ve Federal devletten alınan şartlı transfer ve bağış oranının yüksekliği, Alman idari teşkilatından kaynaklanmaktadır. Eyaletler adına işlevler üstlenen yerel yönetimlerin giderlerini doğal olarak eyaletler finanse etmektedir.

Merkezden yerele 2006 yılında yapılan kaynak transferi seçilmiş ülkelerle karşılaştırmalı olarak "Tablo 13"de gösterilmiştir. Almanya'da GSYİH'nin % 4,5'i oranında olan transferlerin toplam vergi gelirlerine oranı % 12,6'dır. Yani toplanan vergisinin % 12,6'sı yerel yönetimlere kaynak olarak transfer edilmektedir. Federal devlet eyaletlere transfer yaparken, eyaletler de yerel yönetimlere transferde bulunmaktadırlar. Eyaletlere yapılan transferlerin % 78'i merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilirken; yerel yönetimlere yapılan transferlerin % 98'ini eyaletler yapmaktadır. Dolayısıyla önce merkezden eyaletlere daha sonra da eyaletlerden belediye ve ilçe gibi yerel yönetimlere transferler yapılmaktadır. Sözkonusu transferler, yerel yönetimlerin üstlendiği görevleri başarılı bir şekilde ifa edebilmeyi ve sahip oldukları yetkileri toplumsal refah için kullanabilmelerini sağlamaktadır.

Bölgelerarası gelişmişlik farkını gidermek ve öz kaynak kapasitesi sınırlı olan yerel yönetimlere yardımcı olmak amacıyla uygulanan "mali denkleştirme amaçlı" transferlerin GSYİH'ye oranı 2005 yılında % 1,92, kamu harcamaları içindeki oranı % 4,21, kişi başına 569 USD'dir.Yani Almanya'da GSYİH'nin % 2'si kadar bir kaynak, ki bu kamu harcamalarının % 4'üne denk düşmektedir, merkezden yerel yönetimlere "mali denkleştirme" amacıyla aktarılmaktadır. Birimler arası mali denkleştirme amacıyla yapılan transferlerin toplam transferler içindeki payı ise % 22,24'dür (OECD, 2007; 11). "Tablo 14" de mali denkleştirme amacıyla yapılan transferlerin diğer ülkelerle karşılaştırılması verilmiştir.Transferler belirlenirken yerel ihtiyaçlar, ikamet edenlerin sayısı, işsizler ve öğrenciler dikkate alınır. Federal düzeyde eyalet ve yerel yönetimlere yapılan transferler daha çok gelir denkleştirmeyi hedeflerken; yerel düzeyde eyaletlerden yerel yönetimlere yapılan transferler daha çok sosyal özellik ve öncelikleri esas almaktadırlar(Werner, 2006; 138).

### 3.6.Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği

Almanya ve diğer ülkelerdeki yerel yönetimlerin mali özerklik derecesini tespit edebilmek için OECD'nin yapmış olduğu çalışmadan alınan "Tablo 15"de gösterilmiştir.

Mali özerkliğin göstergeleri açısından bakıldığında Almanya'da eyalet ve yerel yönetimlerin vergi gelirleri toplam vergi gelirlerinin % 28,6'ını oluşturmaktadır. Bu oran İsveç hariç diğer ülkelere göre en yüksek düzeydedir. Fakat eyaletleri hariç tutup sadece yerel yönetimler açısından olaya bakıldığında, yerel yönetimlerin vergi gelirleri toplam vergi gelirlerinin % 7'sini oluşturmaktadır. Bu da İngiltere hariç diğer ülkelere göre düşüktür.

Vergilerden alınan pay ve yardımların eyalet ve yerel yönetim birimlerinin toplam vergi gelirlerine oranı Almanya'da % 14,2'dir. Yerel yönetimler için bu oran % 51,1'dir. Bu da yerel yönetimlerin en azında gelirlerinin yarıya yakın kısmının vergilerden alınan pay ve yardımlardan oluştuğunu göstermektedir. İsveç ve İngiltere'de bu oranın % 100 olması, her iki ülkedeki yerel yönetim gelirlerinin tamamının vergilerden alınan pay ve yardımlardan oluştuğu anlamına gelmektedir.

Toplanan vergilerden ne kadar transfer yapıldığına bakıldığında ise Almanya'da vergi gelirlerinin % 12,8'i transfer olarak ödenmektedir. Alman yerel yönetimlerinde toplam transferlerin toplam vergi gelirlerine oranı % 7'dir. Yerel yönetimlere toplam vergi gelirlerinden en düşük transfer Almanya'da gibi gözükmekle birlikte Almanya'nın yüksek GSYİH düzeyi ve buna bağlı yüksek vergi gelirleri dikkate alındığında söz konusu tutarının mutlak anlamda düşük olmadığı açıktır.

Toplam transferler içindeki şartsız transferlerin oranı Almanya'da yerel yönetimlerde % 44,4'dür. Yani transferlerin yarıya yakın kısmı şartsız transfer olarak ödenmektedir. İsveç ve İngiltere'de transferler söz konusu değilken, Fransa'da bu oran % 88,3'e çıkmaktadır. Fransa, Polonya ve İngiltere'de olduğu gibi Alman yerel yönetimlerinin de bütçe ve açık verme otonomileri yoktur. Halbuki, İsveç'te % 40 oranında bütçe özerkliği söz konusudur. Aynı şekilde İsveç'te % 100 olan borçlanma otonomisi Almanya'da % 62,5 ile sınırlandırılmıştır. Diğer ülkelerde ise bu otonomi söz konusu değildir.

Yerel yönetimlerin otonom vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı Alman yerel yönetimlerinde % 3,6 ile en düşük düzeydedir. Bu oran federe devletlerde ise % 0,5'tir.

Tüm bu değişkenleri birlikte değerlendirdiğimizde, Alman yerel yönetim-

lerinin ağırlıklı olarak eyaletlerden yapılan şartsız transferler ile toplanan vergilerden ayrılan pay ve yardımlarla finanse edildikleri anlaşılmaktadır. Bu durumda yerel yönetimlerin öngörülebilir ve düzenli kamu kaynağına sahip oldukları iddia edilebilir. Fakat eyalet ve federal devlet gibi üst yönetsel-siyasal birimlerden tamamen özerk bir şekilde kendi harcamalarını kendi vergi gelirleri ile finanse etme açısından Alman yerel yönetimlerinin Fransa, Polonya, İsveç ve İngiltere'deki yerel yönetimlere göre daha az özerk oldukları da bilinmektedir.

### **3.7.Yerel Yönetimlerin Borçlanma ve Borç Yönetimi**

Daima artan mecburi görevler ve bunlarla uyumlu olmayan mali durum sebebiyle yerel yönetimler mali sıkıntıya girmektedirler. Araştırmalara göre ilçeler sadece bütçelerinin yüzde 5'ini serbestçe tasarruf edebilmektedirler. Mevcut mali kaynaklarla ilçeler ve beldeler sadece eyalet ve federal devlet tarafından verilen görevlerini yerine getirebilmektedirler. Ekonomik teşvik ve kültürel görevler için kaynak bulamamaktadırlar. Bunun ana sebebi mali kaynak sağlanmadan federal devlet ve eyaletler tarafından yüklenen yeni görevlerdir. Bu sebeple borçlanma artmaktadır. Nitekim 1970'de 39.887 Milyon DM (Alman Markı) olan borçlanma 1997'de 167.775 Milyon DM'ye yükselmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1999; 55-56).

Yerel yönetimler (İlçeler, Belediyeler); finanse edilebilir konutların yapımı, işlevsel banliyö sisteminin kurulması, işsizler için sosyal yardım, siyasi mültecilerin yerleştirilmesi ve yoksulların sayısının artması sonucu mali darboğazlarla karşılaşmaktadırlar. Yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı, borçlanma hariç tutulduğunda, %27 gibi yüksek bir düzeye çıkmaktadır. Vergi türlerinin çoğu için Federal Anayasa hangi düzeyde verileceğini belirlemiş olmakla birlikte en büyük vergi gelirleri olan gelir, kurumlar ve değer artışı vergilerinin bu üç yönetim arasında paylaşımı konusunda siyasi gerginlikler yaşanmaktadır. Yerel yönetimlerin borçlanma yoluyla kaynak sağlamalarına genellikle yatırım harcamaları için izin verilmektedir. Yerel borçlanma limitleri eyaletten eyalete değişiklik göstermekte, doğudaki belediyelerin borçlanma oranlarının batıdaki belediyelerden daha yüksek olduğu görülmektedir (Türkoğlu, 2009; 48-49).

Almanya'da yerel yönetimler diğer finansman olanakları uygun değilse, eyaletlerin onayı ile sadece sermaye yatırımlarını finanse etmek üzere borçlanabilirler (Ulusoy ve Akdemir, 2009; 280).<sup>16</sup> Eyaletin çoğu altın kuralı benimsemiştir; yani sadece yatırım harcamaları için borçlanmaya izin verilmektedir. Eğer diğer finans seçenekleri mümkün veya uygun değilse, belediyeler sadece sermaye yatırımlarını finanse edebilmek için borçlanabilirler. Ve bu

borçlanmanın yapılabilmesi bölgesel izine tabidir(Türkoğlu, 2009;62).

Bütçe açığı konusunda tanınan yetki açısından yerel yönetimlerin özerkliğinin düşük olduğu ülkelerden Almanya'da, yerel yönetimler ve diğer yönetim birimlerinin uyguladığı politikaların koordinasyonu idareler arası Finansal Planlama Konseyi tarafından sağlanmaktadır. Anılan Konseye tüm yönetsel birimlerin mali durumlarındaki gelişmeleri denetleme ve mali disiplini sağlamalarına yönelik önerilerde bulunabilme yetkisi verilmiştir. İç İstikrar Paketi ile 2003 ve 2004 yıllarında harcamaların azaltılmasına yönelik önlemler uygulamaya geçirilmiştir(Ulusoy ve Akdemir, 2009; 278-279).

Yerel Yönetimlerin Bütçe Açığı ve Borçlanma Konusundaki Özerkliği "Tablo 16"da gösterilmiştir. Almanya'da yerel yönetimlerin bütçe özerkliğini kısıtlayan üst düzenleyici norm şeklindeki "mali kural" bulunmadığından bütçe üzerinde özerklikleri tamdır. Halbuki Fransa, İsveç ve Polonya'da yerel yönetimlerin bütçe özerkliğini sınırlayan çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Borçlanma özerkliğinin de İsveç'ten düşük olsa da diğer ülkelere göre yüksek olduğu görülmektedir. Almanya'dan farklı olarak İsveç'te mali özerkliği zedeleyici mali kural bulunmakla birlikte yerel yönetimlerin borçlanması üzerinde bir sınır bulunmamaktadır.

## SONUÇ

Alman siyasal sisteminin temel unsurlarından olan Alman yerel yönetim modeli, hizmetlerin etkin ve etkili bir şekilde sunumunun aracı olduğu kadar demokratik refah devletinin de vazgeçilmez unsurudur. Kamu hizmet sunumunun siyasal rol ve sorumlulukları açıkça tespit edilmemekle birlikte, kamu hizmetlerinin ağırlıklı olarak yerel birimlerce yerine getirildiği görülmektedir. Etkinlik ve verimlilik nedeniyle harcamalar konusunda yerelleşme sağlanırken, mali zorunlulukların ortaya çıkarttığı nedenlerle ve eşitlik gerekçesiyle gelirlerde merkezileşme eğilimi güçlenmiştir.

Alman yerel yönetim modelinin de bir alt kümesi olduğu Avrupa'da yerel yönetimlerin finansmanı 3 farklı model üzerinden gerçekleştirilmektedir. Anglo-Sakson gelenek ve Fransa'da yerel yönetimler dikey transferler ve gayrimenkul vergileriyle finanse edilmektedirler. İsveç, Belçika ve İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlere geniş mali özerklik verilmekte ve gelir vergisi üzerinde ek vergi uygulanmaktadır. Avusturya, Almanya ve Polonya'nın tercih ettiği modelde ise yerel yönetimlerin kendi gelirleri yanı sıra geliştirilmiş yerel vergi sistemi ve vergi paylaşım yöntemi uygulanmaktadır (Werner, 2006; 143). Buna

rağmen Almanya'da yerel yönetimlerin oran ve matrahını belirlediği vergi gelirlerinin toplam yerel yönetim gelirleri içindeki oranı düşük olduğu gibi, yerel yönetimlerin resen vergi koyma yetkileri de bulunmamaktadır.

Alman yerel yönetim finansman modelinin üstünlüğü, vergi paylaşım özelliğidir. Böylece yerel yönetimler istikrarlı gelir kaynaklarına sahip oldukları gibi yerel ticari kazanç vergisine bağımlı olmaktan da kurtulmaktadırlar. Vergi paylaşımı merkezden yerele yapılan dikey transferlerden de belirli üstünlükler taşımaktadır. Çünkü merkezi hükümet transferleri genellikle yerel yönetimleri cezalandırmak veya ödüllendirmek aracı olarak kullanılmaktadır. Merkezin devreye girmesi ile seçmenlerin fonksiyonu devre dışı kalmakta bu da siyasal rekabet yoluyla etkinlik sağlamasını ortadan kaldırmaktadır (Werner, 2006; 114). Kaynak tahsisinde etkinliği olumsuz etkileyen transferler aynı zamanda eşitliği sağlayıcı özellikleri de taşımaktadırlar.

Merkezi yönetimin daha çok temel politika ve standartları belirleyerek, denetimi üstlendiği Almanya'da kamu hizmetlerinin önemli bir kısmını yerel yönetimler üstlenmektedir. Merkezi hükümet ise dikey ve yatay eşitliği sağlamak amacıyla yerel yönetimlere şartlı ve şartsız transferlerde bulunmaktadır. Federal devlet olduğu için üçlü kademelendirmeye sahip olan Almanya'da yerel yönetimler sosyal korumada da önemli roller üstlenmektedirler.

Başarılı bir yerelleşme olan Alman yerel yönetim modelinin, Türkiye için ne kadar uygulanabilir olduğu, bir çok faktörün yanında her iki ülkenin sosyo-politik geçmişine ve mevcut gelişmişlik düzeylerine bağlıdır. Buna rağmen Alman yerel yönetim sistemi, kamusal rol ve sorumlulukların önemli oranda yerele devredildiği ve bölgesel gelişmişlik farkına rağmen bu sistemin nasıl yürütülebildiğine ilişkin çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır. Burada dikkati çeken temel husus, yüksek düzeyde mali yerelleşme/mali özerkliğe rağmen, federal bir ülke olan Almanya'da bile, merkezi yönetimin yerel yönetimlere kaynak aktarmak zorunda kaldığı ve yerel yönetimlerin gelirlerinin yarıya yakın kısmının merkezden alınan transfer ve paylardan oluştuğu gerçeğidir.

Ulusal birlik ile yerel özerkliği eş anlı olarak sağlayan Alman yerel yönetim sistemi, her şeyden önce, güçlü mali yerelleşme ile işlerlik sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin belirli düzeyde vergi otonomisine sahip olması yerelde hesapverebilirliği ve saydamlığı teşvik ederken, merkezden yapılan transferler de bölgeler arası gelişmişlik farkını gidermeye aracılık etmekte ve kamu hizmet sunumunda sürekliliği temin etmektedir. Sonuçta Almanya bir yandan kamu hizmet sunumuna ilişkin temel politika ve standartları belirlemeyi merkezi düzeyde tutarken karşılık kamu hizmet sunumuna ilişkin rol ve sorumlulukları yerel

yönetimlere devretmiştir. Rol ve sorumlulukların yerelde yoğunlaşması “yerel özerkliği” ve demokrasiyi derinleştirirken; kamu hizmeti sunum finansmanının önemli oranda merkezi yönetimden alınan pay ve transferlerle sağlanması da “ulusal birliği” zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla, “ulusal birlik” ile yerelleşmenin teşvik edeceği demokrasinin derinleştirilmesi, saydamlık ve hesapverebilirliğin artırılması ve kamu hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısında Almanya modeli dikkat çekici/çarpıcı bir tecrübe olsa gerek.

**Tablo 1:** Genel Yönetim Giderlerinin Yönetimsel Birimler Arası Dağılımı (2006 %)

	Merkezi Hükümet	Eyaletler	Mahalli İdareler	Sosyal Güvenlik
İngiltere	71,6	0,0	28,4	0,0
İsveç	43,9	0,0	44,8	11,3
Polonya	35,4	0,0	30,7	33,9
Fransa	35,0	0,0	20,2	44,7
Almanya	19,1	21,9	15,2	44,0
OECD27	43,9	8,2	24,4	23,6

(Kaynak: OECD, Government at a Glance 2009).

**Tablo 2:** Genel Yönetim Gelirlerinin Yönetimsel Birimler Arasında Dağılımı (2006 %)

	Merkezi Hükümet	Eyaletler	Mahalli İdareler	Sosyal Gü- venlik
İngiltere	91,1	0,0	10,7	0,0
İsveç	54,3	0,0	34,7	11,0
Polonya	50,5	0,0	18,9	30,9
Fransa	38,6	0,0	16,2	46,2
Almanya	28,2	23,7	12,2	37,5

(Kaynak: OECD, Government at a Glance 2009).

**Tablo 3:**Tablo Rol ve sorumlulukların paylaşımı

	Merkezi Yönetim (Federal Devlet)	Eyalet	İlçe	Belediye
Dış politika	X			
Para politikası	X			
Savunma politikası	X			
Sosyal refah	X			
Yollar, demiryolları ve iç su- larda ulaşım	X	X	X	X
Eğitim		X		
Polis		X		
İnşaat denetimi			X	
Yeni okullar yapma ve var olanı idame			X	
Toplu taşıma			X	
Yeni kamu hastaneleri yap- ma ve var olanı idame			X	
Anaokulu-kreş				X
İtfaiye				X
Müze-tiyatro				X
Park ve spor alanları				X
Atık idaresi				X
Elektrik				X
Su temini				X

(Kaynak, Werner, 2006: 119)

**Tablo 4:**Almanya'da hizmetlerin sunulma kriterleri

	Tedarik için tahsis kriterleri						Kamu-özel üretimi için tahsis kriterleri				Almanya
	Ölçek ekonomisi	Mekan ekonomisi	Fayda-maliyet taşıması	Siyasi yakınlık	Tüketici egemenliği	Sektörel tercihlerin ekonomik değerlendirilmesi	Birleşik	Etkinlik	Eşitlik	Birleşik	
Yangın söndürme	L	L	L	L	L	M	L	P	G	P	L
Polis koruma	L	L	L	L	L	M	L	P	G	G	L
Atık toplama	L	L	L	L	L	M	L	P	P	P	L
Mahalle parkları	L	L	L	L	L	M	L	P	G	G	L
Yol idame	L	L	L	L	L	M	L	P	P	P	L
Trafik yönetme	L	M	L	L	L	M	L	P	P	P	L
Yerel taşıma	L	M	L	L	L	M	L	P	P	P	S,L
Yerel kütüphane	L	L	L	L	L	M	L	G	G	G	L
İlköğretim	L	L	M	M	L	M	M	P	G	P,G	L
İkinci-orta-öğretim	L	L	M	M	L	M	M	P	G	P,G	S
Kamu taşımacılığı	M	M	M	L,M	M	M	M	P,G	G	P,G	U,S,L
Su temini	M	M	M	L,M	M	M	M	P	G	P,G	L
Kanalizasyon arıtma	M	M	M	M	M	M	M	P,G	P,G	P,G	L
Atık arıtma	M	M	M	M	M	M	M	P	P	P	L
Kamu sağlığı	M	M	M	M	M	M	M	G	G	G	U,S
Hastanelerin yapım ve onarımı	M	M	M	M	M	M	M	G	G	P,G	L
Elektrik	M	M	M	M	M	M	M	P	P	P	L
Hava-su kirletme	M	M	M	M	M	M	M	G	G	G	S,L
Polis	M	M	M	M	M	M	M	G	G	G	U
Bölgesel parklar	M	M	M	L,M	M	M	M	G	G	G	S,L
Bölgesel planlar	M	M	M	L,M	M	M	M	G	G	G	S,L

(Kaynak: LocalGovernanceInDeveloping Country, 2006:10'dan esinlenerek hazırlanmıştır).

M=Bölgesel/metropolitan yönetim, L= Yerel yönetim, G= Kamu, P=özel sektör, S=Eyaletler, U=Federal



**Tablo 5:** 2007’de Almanya’da yerel yönetimlerin üstlendiği kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı (diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarak işlevsel açıdan)

	Genel Kamu Yönetimi	Eğitim	Sağlık	Sosyal Güvenlik	İskan ve Toplum Refahı	Kamu düzeni ve güvenlik	Diğer	Toplam	Genel Yönetim Harcamaları Toplamı
Almanya	1,1	1,2	0,1	2,3	0,5	0,3	1,6	7,1	43,6
Fransa	2,1	1,8	0,1	1,8	1,7	0,3	3,4	11,2	52,3
İngiltere	0,9	4,1	-	3,6	0,9	1,3	1,9	12,7	43,9
İsveç	2,8	5,1	6,5	6,4	0,6	0,2	2,4	24	51,4
Polonya	1,3	3,8	2	1,7	0,9	0,2	3,4	13,3	42,2

(Kaynak: OECD. Stat Extracts, Government Expenditure by function)

**Tablo 6:** Fonksiyonel Açıdan Kamu Giderlerinin Gerçekleştiği Düzey (2006 Yılı, %)

	Federal Devlet	Eyaletler	Yerel Yönetimler
Genel kamu yönetimi	30,5	25,2	14,6
Savunma	7,6	-	-
Kamu güvenliği ve emniyet	1	9,1	4,5
Ekonomik işler	8,9	10,5	11,4
Çevre koruma	0,1	0,6	5,7
İskan ve toplum refahı hizmetleri	1,6	2,8	6,4
Sağlık		1,3	1,9
Rekrasyon, kültür ve din	0,2	1,6	6
Eğitim	1,2	25,4	16,4
Sosyal güvenlik	48,7	23,5	33,3
Toplam	100	100	100

(Kaynak: OECD, Government at a Glance 2009 Country Note: GERMANY)

**Tablo 7:** Yerel yönetim giderlerinin fonksiyonel dağılımı (2006 Yılı, %)

	Genel Kamu Yönetimi	Savunma	Kamu Düzeni ve Güvenlik	Ekonomik İşler	Çevre Koruma	Konut ve Toplum Rahatı	Sağlık	Rekrasyon, Kültür ve Din	Eğitim	Sosyal Güvenlik
Fransa	18,7	0,0	3,0	12,4	7,2	15,1	0,7	10,4	16,5	15,9
Almanya	14,6	0,0	4,5	11,4	5,7	6,4	1,9	6,0	16,2	33,3
Polonya	8,9	0,0	1,4	14,7	4,3	7,2	14,8	6,1	28,9	13,6
İsveç	11,3	0,0	0,9	5,6	0,9	2,5	26,9	3,4	21,6	26,8
İngiltere	8,2	0,0	10,9	8,2	4,5	5,9	0,0	3,3	30,0	29,0

(Kaynak: OECD, Government at a Glance 2009).

**Tablo 8:** 2002 yılı vergi gelirlerinin idareler arasında paylaşımı (Alınan % Pay olarak)

	Federal Devlet	Eyaletler	Yerel Yönetimler
Akar-yakıt, elektrik, ıçki, tütün ve kahve üzerinden alınan tüketim vergisi	100	-	-
Veraset vergisi	-	100	-
Emlak vergisi	-	-	100
Kişisel gelir vergisi	42,5	42,5	15
Katma değer vergisi	51,4	46,4	2,2
Kurumlar vergisi	50	50	-
Faiz indirimi	44	44	12
Yerel meslek vergisi	14,8	7,7	77,5

(Kaynak, Werner, 2006:117-148)

**Tablo 9:** Kamu Gelirlerinin Ait Olduğu Düzey Açısından Yapısı (2006 Yılı, %)

	Federal Devlet	Eyaletler	Mahalli İdareler
Sosyal güvenlik primleri hariç vergi vb. kamusal yükümlükler	89,7	71,4	41,9
Sosyal güvenlik primleri	1,8	5,5	1,3
Transfer ve diğer gelir çeşitleri	8,5	23	56,8

(Kaynak: Government at a Glance 2009)

**Tablo 10:** Almanya'da yerel yönetim gelirlerinin kaynakları(%)

	2000	2007
Vergi gelirleri	38,8	42,4
Gelir, kar ve sermaye kazançları vergisi	31,2	34,7
Emlak vergisi	5,2	5,2
Mal ve hizmet vergileri	2,4	2,4
Diğer vergi gelirleri		
Sosyal güvenlik katkı payları	1,3	1,2
Yardımlar	30,5	34,1
Mülk gelirleri	2,1	2,4
Teşebbüs gelirleri	17,2	15,3
Para cezaları	1,3	1,4
Diğer gelirler	4,9	3,3
Yerel yönetim gelirleri/Genel yönetim gelirleri	16,3	17,1

(Kaynak, Ulusoy ve Akdemir, 2010: 127)

**Tablo 11:** Merkezi Yönetim dışı birimlerin vergilendirme gücü (sahip oldukları toplam vergi gelirlerine oranla, 2005 Yılı)

	Eyalet ve Yerel Yönetim Vergi Gelirleri		Yerel vergi gelirleri oranı olarak										
	GSYİH'ye Oranı	Toplam vergi gelirlerine oranı	Oran ve muafiyet-istisnalar üzerinden tam hakimiyetin olduğu	Oranlar üzerinden hakimiyetin olduğu		Muafiyet ve istisnalar üzerinde tam hakimiyet olduğu	Vergi paylaşma düzenlemesi				Yerelce belirlenen oran ve muafiyet-istisnalar	Diğer	
				Tam	Sınırlı		Yerelce paylaşılan	Yerelin Onayıyla paylaşılan	Merkezce çok yıllık formüle bağlı olarak paylaşılan	Merkezce yıllık belirlenen kriterlere göre paylaşılan			
Almanya	10,1	29,2	-										
-Eyalet	7,5	21,4	-	2,9	-			41,4				9,4	6,3
-Yerel	2,7	7,8	-	16,9	42,8			39,4					0,9
Yönetimler													
Fransa	5,1	11,5	67,5	-	8,3	10,2				7,7		4,5	1,9
Polonya	6,5	18	-	-	22,3				70			0,3	7,4
İsveç	15,9	32,2		100									
İngiltere	1,7	4,8		100									

(Kaynak: TheFiscalAutonomy Of Sub-Central Governments: An Update, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)9)

**Tablo 12:** Almanya'da merkezi hükümet dışı yönetsel birimlerin gelir yapısı(2005 Yılı, %)

2002	Otonom vergi gelirleri			Vergi gelirlerinden alınan paylar				Diğer vergiler	Transfer-bağışlar		Toplam
	Oran ve istisnalar üzerinden Hakimiyet	Oran üzerinde Hakimiyet	İstisna-muafiyet üzerinden hakimiyet	Yerelce ayrılan	Yerelin onayı ile ayrılan	Merkezce çok yıllık olarak ayrılan	Merkezce yıllık olarak ayrılan		Şartlı	Şartsız	
Almanya											
-Eyalet		1,9	-	-	68,2	-	-	8,9	21		100
-Yerel	8,7	16,7	-	-	23,7	-	-	0,6	50	-	100
Fransa	39,3	4,6	5	-	-	-	-	5,6	5,7	39,8	100
Polonya	-	11,7	-	-	-	38,6	-	0,2	17,9	31,6	100
İsveç	-	74	-	-	-	-	-	-	7,5	18,5	100

(Kaynak: OECD, FiscalAutonomy Of Sub-Central Governments COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)/2)

**Tablo 13:** Merkezden yerele 2006 yılında yapılan kaynak transferi (Transferlere Oranla, %)

	GSYİH'ye oranla	Vergi gelirlerine oranla	Merkezi düzeyde yapılan	Eyalet düzeyinde yapılan	Yerel düzeyde yapılan	Uluslar arası düzeyde yapılan	SG'den yapılan	Toplam
Fransa	4	8,5	100					100
Almanya	4,5	12,6						
-Eyaletler	2	5,6	78,2	-	14,4	7,4		100
-Yerel Yönetimler	2,5	7	1,5	98,4			0,1	100
İsveç	5,2	10,6	99,7			0,3		100
İngiltere	8,8	23,2	100					

(Kaynak: OECD, TheFiscalAutonomy Of Sub-Central Governments: An Update, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)9)

**Tablo 14:** Mali denkleştirme amacıyla yapılan transferlerin diğer ülkelerle karşılaştırması(2005 Yılı)

	GSYİH'ye oranı	Genel Yönetim Giderleri İçindeki Payı	Kişi Başına (USD)	Toplam Transferler İçindeki Payı	Transfer Sayısı	Maliyet-Gelir Eşitleme	Alt Birimler Arası Eşitleme	Belirlik Düzeyi
Almanya	1,97	4,21	569	22,24	13	Ayrılmakta	Evet	60
Polonya					10	Ayrılmakta	Hayır	
İsveç	2,61	4,61	813	54,79	4	Ayrılmakta	Evet	100
İngiltere			530	43,33	5			78

(Kaynak, OECD, 2007:11)

**Tablo 15:** Almanya ve diğer ülkelerdeki yerel yönetimlerin mali özerklik derecesi(2005 Yılı, %)

	Eyalet ve yerel yönetim vergi gelirleri/ toplam vergi gelirleri	Vergilerden alınan pay ve yardımlar/ Eyalet ve yerel yönetimlerin toplam vergi gelirleri	Toplam transferler/ Toplam vergi gelirleri	Şartsız transferler/ Toplam transferler	Bütçe ve açık otonomisi*	Borçlanma otonomisi	Eyalet ve yerel yönetim otonom vergi gelirleri/ Toplam vergi gelirleri
Almanya	28,8	14,2	12,8	43,4	-	-	4,1
-Eyaletler	21,8	2,4	5,9	42,5	70	87,5	0,5
-Yerel Yön.	7	51,1	7	44,4	-	62,5	3,6
Fransa	10	89,8	8,6	88,3	-	-	8,1
Polonya	17,5	23,2	37,9	70,5	-	-	4,1
İsveç	32,1	100	9,4	-	40	100	32,1
İngiltere	4,5	100	-	-	-	-	4,5

(Kaynak: Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)/2)

\*Yerel yönetimlerin bütçe özerkliğini sınırlayan mali kuralın olup olmadığını ifade etmektedir.

**Tablo 16:** Yerel Yönetimlerin Bütçe Açığı ve Borçlanma Konusundaki Özerkliği

	Bütçe ve açık özerkliği (mali kural)*	Borçlanma özerkliği**
Almanya	-	62,5
Fransa	60	37,5
İngiltere	-	-
İsveç	40	100
Polonya	80	37,5

(Ulusoy ve Akdemir, 2009: 279 at Blöchliger ve King, 2005 ).

\*Bütçeyle ilgili kısıtlayıcı norm(mali kural) bulunup bulunmadığı

\*\*Borçlanmayla ilgili kısıtlayıcı norm bulunup bulunmadığı

### KAYNAKÇA

**AKIN Ö. (2009).** "Federal Almanya'da Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İmge Kitabevi, Ankara.

**EMİL F., KERİMOĞLU B. ve YILMA H.H. (2010).** Yerel Yönetimler Maliyesi, Basılmamış Kitap.

**EROĞUL C. (2008).** Çağdaş Devlet Düzenleri, İmaj Yayınevi, Ankara.

**İçişleri Bakanlığı (1999).** Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.

**KALABALIK H.(2005).** Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

**KELEŞ R. (1994).** Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.

**OECD,(2006).** The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)/2, <http://www.oecd.org/findDocument>. (erişim tarihi 20 Ocak 2011)

**OECD,(2007).** Fiscal Equalization in OECD Countries, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2007)4, <http://www.oecd.org/findDocument>.(erişimtarihi 28 Ocak 2011)

**OECD,(2009).**The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments: An Update, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)9, <http://www.oecd.org/findDocument>. (erişimtarihi 28 Ocak 2011)

**OECD,(2009).** Government at a Glance 2009, [www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda). (erişimtarihi 4 Mart 2011)

**OECD, (2011).** Stat Extracts, Government Expenditure by function, <http://stats.oecd.org/index.aspx>.(erişimtarihi 20 Ocak 2011)

**STEHN S.J. and Fedelino, A.(2009).** Fiscal Incentive Effects of the German Equalization System, IMF Working Paper, WP/09/124.

**The World Bank, (2006).** "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments", Local Governance In Developing Countries, Washington, D.C.

**TORTOP N.(1996).** Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü), TODAİE Yayınları, Ankara.

**TORTOP N.(1991).** Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları, Ankara.

**TÜRKOĞLU İ.(2009).** Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara.

**ULUSOY A. ve AKDEMİR, T.(2010).** Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

**ULUSOY A. ve AKDEMİR, T.(2002).** Mahalli İdareler Maliyesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

**WERNER J. (2006).** "Local Government Organization and Finance: Germany", Local Governance in Industrial Countries, ed. Anwar Shah, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, DC.