

# SİYASET, EKONOMİ ve YÖNETİM ARAŞTIRMALARI DERGİSİ



RESEARCH JOURNAL OF  
POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

October 2019, Vol:7, Issue:4

Ekim 2019, Cilt:7, Sayı:4

P-ISSN: 2147-6071

E-ISSN: 2147-7035

Journal homepage: [www.siyasetekonomiyonetim.org](http://www.siyasetekonomiyonetim.org)



## 19. YY.'dan Günümüze Almanya'da Belediye Maliyesinin Gelişimi\* Development of Municipal Finance in Germany since 19th Century

**Dr. Öğr. Üyesi Harun KILIÇASLAN**

*Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, harun@sakarya.edu.tr*

### MAKALE BİLGİSİ

#### Makale Geçmişi:

Alınma 12 Eylül 2019  
Kabul 30 Kasım 2019

#### Anahtar Kelimeler:

Kentsel Kamu Hizmetleri, Belediye Maliyesi, Almanya

© 2019 PESA Tüm hakları saklıdır

### ÖZET

*Bu çalışmanın amacı Almanya'da belediye maliyesi alanında yaşanan gelişmelerin 19.yy.'dan bu yana küreselleşme ile ilişkisini incelemektir. Sanayileşme ve kapitalizmin gelişmesi ile kentlerin nüfus yoğunlukları artmaktadır. Kentleşme ile birlikte kentsel kamu hizmetleri ve finansmanı belediye maliyesinin önemli bir sorunu haline gelmektedir. Bununla beraber her ülke idari ve mali yapısına göre kentlerde artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla reformlar yapmaktadır. Özellikle 1980 sonrasında yaşanan küreselleşme ile belediyelerin yeni zorluklarla karşılaştığı görülmektedir. Çalışma, var olan istatistikler araştırması biçiminde ve yorumlayıcı bir yöntemle ele alınmıştır. Verilerin elde edilmesinde resmi kurumların istatistiklerinden ve ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır. Çalışmada Almanya'da belediyelerin küreselleşme sürecinde hizmet sunum ve finansman yöntemlerinde özel kesime daha fazla yer veren bir değişim baskısı altında kaldığı sonucuna ulaşılmıştır.*

### ARTICLE INFO

#### Article History:

Received 12 Septemberr 2019  
Accepted 30 November 2019

#### Keywords:

Urban Public Services, Municipal Finance, Germany

© 2019 PESA All rights reserved

### ABSTRACT

*The aim of this study is to examine the relationship between the developments in the field of municipal finance in Germany and globalization since the 19th century. With the development of industrialization and capitalism, the population densities of cities increase. With urbanization, urban public services and financing become an important problem of municipal finance. However, each country makes reforms in order to meet the needs of the increasing population in cities according to its administrative and financial structure. Especially with the globalization experienced after 1980, it is seen that municipalities face new challenges. The study was conducted in the form of an existing statistics research using the interpretive method. The data were obtained from the statistics of the official institutions and secondary sources. In this study, it is concluded that municipalities in Germany are under the pressure of a change which gives more importance to private sector in service delivery and financing methods in globalization process.*

\* Bu çalışma, Prof.Dr. Mircan Tokathoğlu danışmanlığında hazırlanan doktora tezinden üretilmiştir.

## GİRİŞ

Sanayi devrimi ile ekonomik ilişkilerin ve toplumsal yapıların önemli değişikliklere uğradığı ve üretimin yoğunlaştığı kentlerin hızla nüfus artışları yaşadığı bilinmektedir. Kırdan kentlere göçün özellikle gelişmekte olan ülkelerde hızla yaşanmaya devam ettiği söylenebilir. Sanayileşmesini tamamlayan gelişmiş ekonomilerde hizmetler sektörü kentleri bir çekim merkezi yapmaya devam etmektedir. Bu durum belediyeleri kentsel kamu hizmetleri sunumunda sürekli yeni ihtiyaçlar ve taleplerle karşı karşıya bırakmaktadır. Ancak merkezî idarelerin özellikle 1980 sonrasında küreselleşme olarak ifade edilen gelişmeler karşısında yaşadıkları dilemma belediyeler için de geçerli olmaya doğru gitmektedir. Söz konusu dilemma, devletlerin artan kamu hizmeti ihtiyacına cevap vermeye çalışması ile buna bağlı ortaya çıkan kamu harcamalarını finanse edecek kaynaklara erişim konusunda sorunlar yaşaması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Belediyelerde de başta kentsel nüfus artışları olmak üzere toplumsal taleplerin artması gibi diğer nedenlerle kaynak ihtiyacı artmakta ancak çoğunlukla merkezî idarelerden aktarılan paylara mecbur olmaları ve genellikle çok az öz gelire sahip olmaları nedeniyle sorunlar yaşanabilmektedir. Merkezî idarelerin küreselleşme sürecinde kamu hizmet sunumu ve finansmanında daha çok özel sektöre yer verdiği başta özelleştirme uygulamaları nedeniyle açıktır.

Belediyelerde buna benzer bir sürecin gelişmiş ülkelerde yaşanıp yaşanmadığı sorusuna cevap verebilmek amacıyla Almanya örneği incelenmiştir. Bu çalışmanın amacı Almanya'da belediye maliyesi alanında yaşanan gelişmelerin 19.yy.'dan bu yana küreselleşme ile ilişkisini incelemektir. Çalışmada, var olan istatistikler araştırması (Neuman, 2014: 380) biçiminde ve yorumlayıcı bir yöntemle ele alınmıştır. Verilerin elde edilmesinde resmî kurumların istatistiklerinden ve ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır.

İlk bölümde kentsel kamu hizmetleri açısından Almanya'da idarî ve malî yapı incelenmiştir. İkinci bölümde ise kentsel kamu hizmetlerinin sunum yöntemlerindeki değişime değinilmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise kentsel kamu hizmetlerinin finansman yöntemlerindeki değişim ele alınmıştır.

### 1. Kentsel Kamu Hizmetleri Açısından Almanya'da İdarî ve Malî Yapı

Kentsel kamu hizmetleri açısından idarî ve malî yapının ele alındığı aşağıdaki başlıklarda öncelikle federalizmin Almanya'daki geçmişine değinilmiştir. Daha sonra 1980'e kadar olan dönemin belediye hizmetleri ve bu dönemdeki reformlar ayrı başlıklarda ele alınmıştır. Son olarak 1980 sonrası belediyelerin idarî ve malî yapısı açıklanmıştır.

#### 1.1. İmparatorluktan Günümüze Federalizm

İmparatorluk Almanyası dönemi 1918'de Almanya'nın İttifak devletleriyle birlikte I.Dünya Savaşı'ndan yenik çıkması, II. Wilhelm'in imparatorluk tacını bırakması, Almanya Sosyal Demokrat Partisi'nin (SPD) iktidarı ele geçirmesi ve savaşın galibi İtilaf devletleriyle yapılan ateşkes anlaşması sonucunda sona ermiştir. 1919'da İtilaf devletlerinin ve Versailles Anlaşması'nın baskısı altında Weimar Cumhuriyeti kurulmuştur. 1933'de Hitler'in seçimleri kazanmasıyla da Weimar Cumhuriyeti dönemi son bulmuştur. Almanya'nın II. Dünya Savaşı'ndan yenilgiyle çıkışı ve Hitler'in 1945'te intiharıyla Hitler dönemi ve Nasyonal Sosyalist Rejim sona ermiştir. Savaş sonrasında ABD, İngiltere, Sovyetler Birliği ve Fransa, Almanya topraklarında egemenlik kurmuşlardır. 1946'da 'Marshall Planı' olarak isimlendirilen program çerçevesinde Amerikan yardımından yararlanmaya başlanılmış ve Federal Almanya Cumhuriyeti'nin bugünkü ekonomik, siyasal ve hukukî yapısının temelleri atılmıştır (Akın, 2009: 413-417).

1949 yılında Batılı üç devletin kendi işgalleri altındaki topraklarını birleştirmesiyle Federal Alman Cumhuriyeti'nin, Sovyet bölgesinde de Demokratik Alman Cumhuriyeti'nin kuruluşu gerçekleşmiştir (Dayar, 1997: 25). Böylece II. Dünya Savaşı'ndan sonra ikiye bölünen Almanya'nın batısında federal sistem yeniden varlık bulurken ülkenin doğusunda merkeziyetçi bir yönetim yapısı kurulmuştur. 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılmasının ardından 1990'da iki

Almanya birleşmiş ve Doğu Almanya'da yeni eyaletler oluşturularak federalizm tüm ülkede yeniden oturtulmuştur(Akın, 2009: 413-417).

Bugünkü Federal Almanya Cumhuriyeti'nin temeli aslında 23 Mayıs 1949 yılında kabul edilen anayasaya (Grundgesetz) dayanmaktadır. Devlet biçimini belirleyen ilkeler cumhuriyet, demokrasi, hukuk devleti, sosyal devlet ve federal devlettir. Buna göre siyasal ve yönetsel yapıyı şekillendiren temel ilke federalizmdir. Bu yapı içinde Federal Almanya Cumhuriyeti kendi içlerinde bağımsız olan belli sayıda eyaletten oluşmaktadır. Siyasal ve yönetsel sisteme özgü yetki ve görevler federal devlet ile eyaletler arasında paylaşılmaktadır (Dayar, 1997: 25-26).

## 1.2. 1980 Öncesi Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı

Almanya'da belediyeler 1840-1880 yıllarında liberal anlayışın da etkisiyle birçok hizmeti özel kesime bırakmıştır. Ancak 1880'li yıllarda bu süreç tekrar tersine dönmüş ve belediyeler özel kesimin yürüttüğü hizmetleri belediyeleştirmeye (Kommunalisierung) başlamıştır (Kaufhold, 1997: XI).

19.yüzyıl sonunda Almanya'daki belediyelerin görevleri zorunlu ve ihtiyarî olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Zorunlu görevler, kanunlarla belediyelere verilen görevler ile eyaletlerin belediyelere yüklemiş olduğu görevlerden oluşmaktadır. Eyaletlerin belediyelere yüklediği görevler arasında nüfus kayıt işlemleri ve iç güvenlik (polis teşkilatı) hizmetleri yer almaktadır. Taşra teşkilatının olmadığı yerlerde de belediyeler devreye sokulmuştur. Yaşlı bakımı, koruyucu sağlık hizmetleri, temel eğitim, yolların yapımı ve bakımı ile aydınlatılması, mezbaha, elektrik ve gaz hizmetleri, ruhsat verme işlemleri zorunlu belediye hizmetleri arasında sayılabilir. Ayrıca bu yıllarda İngiltere'de olduğu kadar olmasa bile özellikle elektrikle çalışan tramvay işletmelerinin bir kısmı devletleştirilmiştir (von Kaufmann, 2006a: 178-194).

19.yüzyılın son çeyreğinden itibaren belediye yatırımlarındaki artışlar sadece Almanya'da olmamıştır. İngiltere ve ABD ile kıyaslandığında Almanya'nın belediye yatırımlarında geri kaldığı görülmektedir. Ancak 1914'e gelindiğinde aradaki açık kapanmış ve hatta Almanya birçok konuda öne geçmiştir. Uluslararası karşılaştırmada Almanya'daki belediye hizmetlerinin o yıllarda bir yandan hem kapsamlı hem de kaliteli olduğu diğer yandan ise nispeten vatandaşa daha fazla maliyet yüklediği ifade edilmektedir (Tilly, 1997: 58-59).

1881 ve 1981 yıllarını karşılaştıran bir çalışmaya göre belediye harcamalarının 100 yıl içerisindeki kişi başı reel artışı 21 kat olmuştur. Söz konusu dönemde fiyatlarda 7,5 kat ve nüfusta da 2,7 kat artış olmuştur. Fiyat artışlarının 10 kat kabul edilip muhasebe tekniklerinden ileri gelen %10'luk bir fark da hesaplama dâhil edilse bile kişi başına belediye harcamalarının yine de 14 kat arttığı kabul edilmektedir (Mäding, 1997: 13). Yüz yıl içinde personel giderlerinin payı azalırken bayındırlık giderleri artmıştır. Bunun dışında çalışmada dikkat çeken bir başka husus ise ilgili yıllarda nüfusun büyüklüğü ile harcamaların doğru orantılı olmasıdır. Bu durum Brechtien Kanun'u (Brechtsche Gesetz) doğrulamaktadır (Mäding, 1997: 10-11). Brecht Kanunu olarak da anılabilecek bu kanun, ilk defa kanuna adını veren Arnold Brecht tarafından ifade edilmiştir (Tarkan, 2009: 91). Ancak Brecht, bu kanunu Almanya'nın 1928 yılı verileriyle ortaya koymuştur. 1932 yılında ABD'nin verileriyle bu kanunun tam olarak doğrulanmadığı ifade edilerek Brecht Kanun'u eleştirilmiştir (Rieger, 2008: 14).

1881'den 1980 yılına kadar yaklaşık yüz yıllık dönemde toplam kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı %10'dan %46,6'ya kadar yükseldiği aşağıdaki Tablo 1'de görülebilmektedir. Aynı dönemde belediye harcamalarının GSYİH'ya oranı ise %2,6'dan %8,7'ye yükselmiştir. Ancak belediye harcamalarının toplam kamu harcamalarının içindeki payı aynı dönemde %26,3'ten %18,7'ye düşerek azalmıştır. Buradan hareketle merkezî idarenin harcamalarının carî olarak daha çok arttığı ifade edilebilir. Bu artışta Almanya'nın yaşadığı iki dünya savaşının ve ardından gelen güçlü refah devleti uygulamalarının etkisi olduğu söylenebilir. Diğer taraftan belediye birliklerinin dâhil edildiği belediye harcamalarının toplam kamu harcamalarının oranına bakıldığında aslında yerel harcamaların 1980 yılında toplam kamu harcamalarının hala %29,3'ünü oluşturduğu görülmektedir. Buna göre belediye birliklerinin Almanya'da çok eskilere dayandığı ve önemli boyutlarda işlev gördüğü ifade edilebilir.

**Tablo 1: Almanya'da Yıllar İtibarıyla Kamu Harcamalarının Görünümü (1840-1980)**

Yıl	Toplam Kamu Harcamaları/GSYİH	Belediye Harcamaları/GSYİH	Belediye Harcamaları/Toplam Kamu Harcamaları	Belediye Harcamaları (Belediye Birlikleri Dâhil)/Toplam Kamu Harcamaları
1840	13,9	1,8	13	-
1881	10	2,6	26,3	-
1891	13,2	3,3	25,4	26,8
1901	14,9	4,4	29,5	32,3
1907	16,5	5,4	32,9	36,4
1913	17,7	5,8	32,9	36,6
1913*	14,8	5	33,7	38,2
1925	25	7,8	31,2	36,9
1928	29,4	8,8	30	38
1929	30,6	9,1	29,7	38,6
1930	30,9	8,7	28,2	37,7
1932	36,6	11,3	30,9	41,1
1933	36,8	10,7	29,2	38,2
1936	33,5	6,9	20,6	25,5
1938	42,4	5,8	13,6	15,5
1950	40,8	6,4	15,7	21,5
1955	39	6,7	17,1	24,6
1958	44,1	6,8	15,5	23,9
1961	40,3	7,3	18,2	26,2
1965	43	9,2	21,3	30,1
1975	48,8	9,7	19,9	30,6
1980	46,6	8,7	18,7	29,3

**Kaynak:** (Köster, 1984: 171)

\* 1925 yılındaki İmparatorluk sınırlarına göre.

Aşağıdaki Tablo 2'ye göre 19.yüzyılda nüfusu 100.000'in üzerinde olan kentlerde yaşayanların toplam nüfusa oranı 1851 yılında %3'ten 1880'de ancak %7'ye yükselebilirken nüfusu 2000'in üzerinde olan belediyelerde yaşayanların oranı aynı yıllarda sırasıyla %33'ten %41'e çıkmıştır. 1910 yılına gelindiğinde ise nüfusun %60'ı 2000'in üzerinde nüfusa sahip olan belediyelerde yaşamaya başlamıştır ve bu oran 1965 yılında %79'a yükselmiştir. Buna göre bu dönemde nüfusun büyük bir kısmının nispeten daha küçük belediyelerde yaşadığı ifade edilebilir. Bu açıdan bakıldığında belediye birliklerinin neden önemli bir yer tuttuğu sorusu da biraz aydınlatılmış olacaktır.

**Tablo 2: Almanya'da Kentlerde Yaşayan Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı**

	<b>Nüfusu 2000 Üzerinde Olan Belediyelerde Yaşayanların Toplam Nüfusa Oranı</b>	<b>Nüfusu 100.000 Üzerinde Olan Belediyelerde Yaşayanların Toplam Nüfusa Oranı</b>
<b>Yıl</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
1816	26,5	-
1851	33	3
1871	36	5
1880	41	7
1910	60	21
1925	64	27
1933	67	30
1951	73	31
1961	78	34
1965	79	-
1968	-	33
1980	94*	34

**Kaynak:** (Köster, 1984: 323)

\* Yerel yönetim reformuyla belediye sınırlarında yapılan değişikliklerin etkisi ile oran yüksek çıkmaktadır.

20.yüzyılın başında belediyelerin gelirlerine bakıldığında büyük ölçüde kendi gelir kaynaklarına dayandıkları görülmektedir. Aşağıdaki Tablo-3'e bakıldığında 1913 yılında belediyelerin gelirleri içinde vergilerin payının %57,5 olduğu görülmektedir. Harç ve benzeri gelirlerindeki %20,3'lük ve iktisadî faaliyet gelirlerindeki %10,7'lik pay da dikkate alındığında belediyelerin malî özerkliklerinin o yıllarda oldukça yüksek düzeyde olduğu ifade edilebilir. O dönemde merkezî hükümet ve eyaletlerden yapılan transferlerin belediye gelirleri içindeki payı yalnızca %7,3 olarak gerçekleşmiştir. Yıllar içinde, ileride ele alınmış olan reformlarla üst idarelerden yapılan transferlerin payı artarak 1975 yılında %32,3'e yükselmiştir. Aynı dönemde belediyelerin başta vergiler olmak üzere kendi gelir kaynaklarının payı ciddi bir azalış göstermiştir.

**Tablo 3: Yıllar İtibarıyla Almanya'da Belediyelerin Gelir Yapıları**

	<b>1913</b>	<b>1928</b>	<b>1955</b>	<b>1961</b>	<b>1975</b>
Vergi	57,5	34,6	35,7	36	32,9
Harç vb.	20,3	15,6	13,7	13,4	18,3
İktisadî Faaliyet Gelirleri	10,7	8,3	4,4	4,1	4,7
Üst İdarelerden Transferler	7,3	26	21,9	22,6	32,3
Diğer Gelirler (Borç vd.)	4,2	15,5	24,3	23,9	11,7
<b>Toplam</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** (Köster, 1984: 198)

19.yüzyıl sonunda nüfusu 10.000 üzerinde olan belediyeler hizmetlerini yerine getirirken 1883-1884 malî yılında toplam 373.093.319 Mark harcama yapmıştır. 1891-1892 malî yılındaki harcamaları ise 395.534.970 Mark olmuştur. Kısa zamanda önemli miktarda bir artışın olduğu söylenebilir. Nüfusu 10.000 üzerinde olan belediyelerin 1876 yılına ilişkin harcamalarının 227.495.534 Mark olduğu dikkate alındığında 15 yılda neredeyse %74 artış söz konusudur (von Kaufmann, 2006a: 334-336). Bu yıllar belediye hizmetlerinin öneminin artmaya başladığı yıllardır.

1883-1884 malî yılında yapılan harcamalara karşılık elde edilen gelirler 353.682.598 Mark'tır. Bunun 108.098.965 Mark'ını belediye vergileri oluşturmaktadır. Kalan kısmı işletmelerden elde edilen gelirler, mülkiyet gelirleri, harç ve resimler ile diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Harcamalar ile gelirler arasındaki 20 milyon Mark'lık farkın ise kaynağı belirtilmemiştir. Bu farkın borçlanma rakamlarından oluşabileceği tahmin edilmektedir. Aynı şekilde nüfusu 10.000 üzerinde olan belediyelerin 1891-1892 malî yılında elde edilen 379.083.359 Mark geliri de harcamalarının altında kalmaktadır. Aradaki farkın kaynağı ise yine bilinmemektedir (von Kaufmann, 2006b: 501-502).

### 1.3. 1980'e Kadar Belediye Malî Reformları

Belediyelerin malî yapılarını ilgilendiren ilk reform olarak 'Miquelsche Finanzreform' adıyla bilinen ve 1891-1893 yıllarında belediyelere emlak vergisi (Grundsteuer) ile ticaret vergisini (Gewerbsteuer) gelir olarak tayin eden reform belirtilebilir (Hansmann, 2000: 241).

Anılan reform sonraki yıllarda değişiklikler olsa da dikey malî paylaşımın temelini oluşturmuştur. I.Dünya Savaşı neticesinde malî yapısı bozulan Almanya'da 1919-1920 yıllarında belediyelerin özerkliği aleyhinde olmak üzere 'Erzbergersche Finanzreform' adıyla anılan bir reform yapılmıştır. Bu reform ile birlikte belediyelerin gelir vergisi matrahı üzerinden belirledikleri oranda vergi tahsil etme yetkileri kaldırılmış ve gelir vergisi ile harcamalar üzerinden alınan vergilerden pay verilmek suretiyle dikey malî paylaşım sistemi güçlendirilmiştir. 1929 yılında dünyada yaşanan derin kriz ile birlikte Almanya'da işsizlik ve durgunluk baş göstermiştir. Savaş sonrası borçlarını ve tazminatlarını ödemede güçlük çeken Almanya'da, 'Brünings Politikası' ile 1930-1932 yıllarında kapsamlı reform yapılmamış ancak krizle mücadelede alınan maliye politikası önlemleri belediyeleri etkileyen sonuçlar doğurmuştur. Örneğin emlak vergisi oranı ile ticaret vergisi oranı düşürülmüştür. Aynı zamanda kriz döneminde işsizliğin artmasıyla sosyal harcamalarını arttıran belediyeler 1932 yılında toplam kamu harcamalarının %41,1'ini gerçekleştirmiştir. Gelirleri sınırlandırılan ve harcamaları artan belediyeler bu dönemde yatırım yapamaz hale gelmişlerdir (Hansmann, 2000: 84-124).

1936-1938 yıllarında yapılan ve 'Popitzsche Finanzreform' olarak anılan reform, yatay malî tevzin alanında getirilen ve günümüzde de temel yapısını büyük ölçüde koruyan yenilikler ile öne çıkmaktadır. II. Dünya Savaşı'nda büyük ölçüde yıkılan ve malî durumu da kötüleşen Almanya'nın savaş sonrası işgal edilmesiyle birlikte malî yapısı daha da bozulmuştur. 1956 yılında yapılan malî reform ile 1936 yılındaki malî yapının yeniden tesisi sağlanmıştır. Daha sonra 'Grosse Finanzreform' adıyla 1969 yılında yapılan reform ile belediyelerin gelir kaynakları zenginleştirilmiştir. Tablo 5'te görüldüğü gibi bu dönemde belediyelerin tahsil ettiği ticaret vergisinin (Gewerbsteuer) %40'ının üst yönetimlere aktarılması yönünde bir düzenleme getirilmişse de gelir vergisinin %14'ü (1980 yılında %15'e çıkarılmıştır) belediyelere bırakılmıştır (Hansmann, 2000: 178-184).

1970'lerde de yerel idare reformları yapılmıştır. Yüzyılı aşkın bir zamandan beri yapılan bu en kapsamlı idarî reformun sonucunda belediyelerin sayısı ciddi bir biçimde azalırken coğrafi alanı ve nüfusu da önemli ölçüde artmıştır. Almanya'daki belediye sayısı her eyalet içinde yapılan reformlar sonucunda 1968'de 24.282'den 1978'de 8.518'e inmiştir. 19.yüzyıldaki belediye reformlarında olduğu gibi bu reformlarda da yerel idarelerin, sanayi devletinin politik-ekonomik gelişmelerine uyumunun amaçlandığı ileri sürülmüştür. 19.yüzyılda temel amaç Napoleon sonrası mutlak monarşinin oluşturduğu yönetim yapılarının yerine belediye özyönetimlerinin oluşturulması olmuştur. Yani devletin geniş yetkilerine karşı yerel toplulukların işlerini kendi sorumluluklarında düzenleme haklarına sahip oldukları yerel idarelerin oluşturulması amaçlanmıştır. İkinci bir süreçte yani 20.yüzyıldaki reformlarda ise hızlı bir biçimde gelişen sanayileşme ve yükselen refah devleti karşısında belediyelerin nitelik ve nicelik olarak görevlerinde meydana gelen değişimleri temel alınmıştır (Engelhardt et al., 1986: 14-15).

1979 yılında vergi kanunlarında yapılan bir değişiklik ile 1980 yılından itibaren ücretler üzerinden alınan bir vergi olan 'Lohnsummensteuer' de kaldırılmıştır (Haller, 1987: 33). Brüt ücretlerin binde ikisinin, her belediyenin kendi belirlediği bir katsayı ile çarpılmasıyla hesaplanan sözü edilen verginin gelirleri 1980 yılına kadar belediye gelirleri arasında yer almıştır (Schwartzing, 1980: 76).

#### 1.4. 1980 Sonrası Belediyelerin İdarî ve Malî Yapısı

Aşağıda 1980 sonrasında Almanya'da belediyelerin idarî ve malî yapısı ele alınmıştır. Önce yerel idare türleri açıklanmış ardından belediyelerin gelirleri ve giderleri yanında malî tevzin sistemi ele alınmıştır.

##### 1.4.1. Yerel İdare Türleri

Almanya'da yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli bir yere sahiptir. II.Dünya Savaşı'ndan sonra artan merkezîyetçilik eğilimine rağmen Almanya'nın yönetim geleneğinde yerel yönetimlerin ağırlığı ve önemi büyüktür ve özerklikleri anayasal güvence altındadır. Bugünkü yerel yönetim sisteminin özelliklerinin ilk yapı taşları daha önce yapılan büyük reformlarla temeli atılan ve 1808'de kabul edilen Yerel Yönetim Yasası ile oluşturulmuştur. İki temel yerel yönetim biriminden biri ilçeler (Kreise), diğeri ise belediyelerdir (Gemeinden). Belediyeler de ilçe dizgesi içindeki belediyeler (Kreisangehörige Gemeinden) ve ilçe dizgesi dışındaki belediyeler (Kreisfreie Gemeinden) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Akın, 2009: 437-438).

Belediyeler ve belediye birlikleri federal anayasaya göre Almanya'da devletin yapısında üçüncü bir düzey olarak yer almamaktadır. Belediyeler ve belediye birlikleri eyaletlerin iç yapısına atfedilmektedir. Federal anayasa, devleti federal ve eyalet olmak üzere ikili bir yapıya göre tanımlamaktadır. Buna göre devletin toplamı federal devlet ve eyaletlerden oluşmaktadır (Wiesner, Leibinger & Müller, 2008: 31).

Almanya'da merkezî idare ile yerel idareler arasındaki ilişkilerde yerindenlik, işbirliği ve idarî etkinlik kavramları vurgulanmaktadır. Politika belirleme işlevi federal düzeye ve hizmet sorumlulukları ise coğrafi olarak sınırlanmış federe devletler ile yerel idarelere verilmiştir. Devredilen hizmet sorumlulukları ile birlikte bu alanda önemli bir özerklik tanınmıştır ve salt yerel olan hizmetler yerel idarelere tahsis edilmiştir. Almanya'da ortalama yerel nüfus 20.000 kişi ve yerel harcamaların GSYH'ya oranı %10 civarındadır. Malî tevzin uygulaması yerel idareler için önemli bir gelir kaynağı teşkil etmektedir (Boadway & Shah, 2009: 269).

##### 1.4.1.1. İlçeler

İlçeler, temelde bir yerel idare birimi olmakla birlikte genel idarenin bir parçası olarak da çeşitli hizmetler yerine getirmektedirler. Örneğin, kendi sınırları içerisinde belediyelerin yerine getiremediği hizmetleri ve belediyeler arası nitelikteki hizmetleri yürütmektedirler. Bu nitelikleriyle bir üst kademe birimi gibi görünseler de belediyelerle aralarında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir. Almanya'da yerel nitelikli ana hizmetleri belediyeler yerine getirmektedir. İlçeler ilke olarak belli bir hizmetin her yerde belli bir kalitede gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla devreye girmektedir. Yani yerel hizmetlerin yerine getirilmesinin altındaki temel ilke belediyelerle ilçeler arasında yasalarla belirlenen çerçevede işbirliği ve yardımlaşmaya dayalı işbölümüdür. Almanya'da yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynakları belediyelerin topladığı yerel vergilerdir. İlçelere bu vergilerden ilçe payı ayrılmaktadır. Ayrıca federal yönetimin ve eyalet yönetiminin malî yardımları da vardır (Akın, 2009: 437-438).

İlçelerin görevleri genel olarak üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar ilçelerin belediyeler üstü görevleri, tamamlayıcı görevleri ve denkleştirici görevleridir. Belediyelerin sınırlarını aşan etkileri olan hizmetler ilçelerin belediyeler üstü hizmetleri sınıfına girmektedir. Söz konusu hizmetlerin belediyeler birliği örgütlenmesi çerçevesinde yerine getirilememesi veya finansmanının belediyelerin bütçelerini aşması durumu söz konusu olabilir. Bunlara örnek olarak itfaiye hizmetleri ve kurtarma hizmetleri verilmektedir. İlçelerin tamamlayıcı görevleri, belediyelerin etkinlik açısından yerine getirmesinin ekonomik olmadığı hizmetlerdir. Burada söz konusu olan hizmetler maliyetleri nedeniyle ancak geniş bir alanda sunulması durumunda ekonomik olan hizmetlerdir. İlçelerin bu tür hizmetlerinde amaç ölçek ekonomilerinden yararlanmaktadır. İlçelerin üçüncü bir grup hizmetleri olan denkleştirici görevleri ise ilçe dizgesi içinde yer alan belediyelerin ekonomik açıdan dengelenmelerine yardımcı olmaktadır. Bu amaca örnek olarak ilçelerin finansmanı için ilçe vergisi (Kreisumlage)

olarak nitelenebilecek bir payın belediyelerin malî gücüne göre ilçe idaresine ödenmesi verilebilir (Rehm & Matern-Rehm, 2010: 83-84).

#### 1.4.1.2. Belediyeler

Almanya'da belediyeler temel olarak ilçe dizgisi içindeki belediyeler (Kreisangehörige Gemeinden) ve ilçe dizgisi dışındaki belediyeler (Kreisfreie Gemeinden) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Birinci grupta genelde nüfusu 10.000'i aşan kent (Stadt) statüsündeki yerleşim birimleri bulunmaktadır. İlçe dizgisi içindeki belediyeler birçok konuda ilçe yönetiminin yetkisi altındadırlar. İkinci grupta ise büyük çoğunlukla nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyeler bulunmaktadır. Bu belediyelerin özerklikleri hemen hemen bütün yerel konularda fazladır. Bunların dışında nüfusu 5.000'in altında olan küçük belediyeler bulunmaktadır (Akn, 2009: 439-440).

Belediyelerin görev alanı yerel müşterek ihtiyaçların karşılanması ile ilgili her türlü hizmeti kapsamaktadır. Eğer herhangi bir hizmet başka bir idareye kanunlarla yüklenmemişse söz konusu hizmetin belediye tarafından yerine getirilmesi mümkündür. Belediyeler hizmetlerini kanunlar çerçevesinde yürütmekle yükümlüdürler. Belediyeleri İlçe örgütlenmesinden ayıran özelliklerden biri de budur. İlçelerin zorunlu görevleri fazla olmakta ve ihtiyarî hizmet alanları sınırlı kalmaktadır (Zimmermann, 1999: 68-69).

Aşağıda Tablo 4'te nüfus aralıklarına göre belediye sayıları verilmiştir. Buna göre Almanya'da 11.292 belediye idaresi bulunmaktadır.

**Tablo 4: Almanya'da Nüfus Aralıklarına Göre Belediye Sayıları (31.12.2011 İtibarıyla)**

Nüfus Aralığı	Belediye Sayısı
< 100	208
100 – 199	478
200 – 499	1.551
500 – 999	1.901
1.000 – 1.999	1.966
2.000 – 2.999	1.086
3.000 – 4.999	1.221
5.000 – 9.999	1.306
10.000 – 19.999	890
20.000 – 49.999	496
50.000 – 99.999	109
100.000 – 199.999	41
200.000 – 499.999	25
500.000 <	14
<b>Toplam</b>	<b>11.292</b>

**Kaynak:** (Statista, 2013)

#### 1.4.1.3. Belediye Birlikleri

Almanya'da yerel idarelere ayrılan kaynağın giderek azalması, buna karşın yerel idarelerin görevlerinin giderek artması ve karmaşıklaşması nedeniyle belediyeler etkinliklerini kendi başlarına sürdürmek yerine zorunlu olarak özel kesimde ve kamu kesiminde işbirliği arayışına yönelmişlerdir. Kamu hizmetleri alanında kamu işbirliklerine örnek olarak belediye birlikleri verilebilir (Dette, 2005: 28). Yerel yönetim birimleri arasındaki başka bir olası işbirliği alanı planlama ve kalkınmayla ilgili görevlerin ortak yürütülmesidir. Bu alanda gönüllü veya yasa tarafından belirlenmiş pek çok işbirliği biçimi vardır. Her durumda böylesi bir işbirliğinin temelinde bir bölgedeki belediyelerin ortak kalkınma hedeflerine sahip olmaları yatmaktadır (Dette, 2005: 28).



Almanya'da belediye birlikleri (Gemeinde Verbände) 19.yüzyılın sonundan itibaren kurulmaya başlamış ve I.Dünya Savaşı öncesinden itibaren harcamalardaki payı giderek artmıştır (Köster, 1984: 171). Tablo 1'de bu durum açıkça gözlenebilmektedir.

Nüfusu 5.000 altında olan küçük belediyelerin sayısı Tablo 4'te de görülebileceği gibi 2011 sonu itibarıyla 8411'dir. Bunlardan bazılarının toplam nüfusları 8.000-10.000 arasında olacak şekilde oluşturdukları belediye birlikleri bulunmaktadır. Belediye birlikleri teknik, örgütsel ve malî yönden verimlilik sağlamak amacıyla oluşturulurlar (Akin, 2009: 439-440). Tablo 4'te belediyelerin nüfus aralıklarına göre dağılımında nüfusu 1000'in altında olan belediye sayısının 4138 olduğu hesaplanabilir. Bu durum Almanya'nın yerel idare organizasyonunda Türkiye'dekine benzer bir köy yapılanmasının olmayışından ileri gelmektedir. Almanya'da çok küçük yerleşim yerleri de belediye idaresi biçiminde yapılandırılmaktadır. Bu durum şüphesiz Almanya'nın kendi coğrafî, tarihsel, toplumsal ve beşerî sermaye yapısıyla yakından ilgilidir.

Belediye birliklerinin de belediyeler gibi özyönetim hakkı Federal Anayasa'da güvence altına alınmıştır. Ancak bu maddenin ifade ettiği idarî birimin İlçeler olduğu genel kabul görmektedir. Yani Alman literatüründe İlçe yapılanması da bir belediye birliği olarak kabul edilmektedir. Bu düzeyin altında veya üstünde belirli amaçlar için veya genel işbirlikleri için birlikler kurulabilmektedir (Zimmermann, 1999: 68-69).

#### 1.4.2. Belediyelerin Gelirleri

Belediyelerin tek başına topladıkları veya pay almak suretiyle elde ettikleri vergi gelirleri arasında gelir vergisi (Einkommensteuer), meşrubat vergisi (Getränkesteuer), ticaret vergisi (Gewerbesteuer), emlak vergisi (Grundsteuer), köpek vergisi (Hundesteuer), avlanma ve balıkçılık vergisi (Jagd- und Fischereisteuer), ücret vergisi (Lohnsteuer), katma değer vergisi (Umsatzsteuer), 'ikinci konut' vergisi (Zweitwohnungsteuer) ve içki ruhsatı vergisi (Schankerlaubnissteuer) sayılabilir (Bajohr, 2007: 70-71).

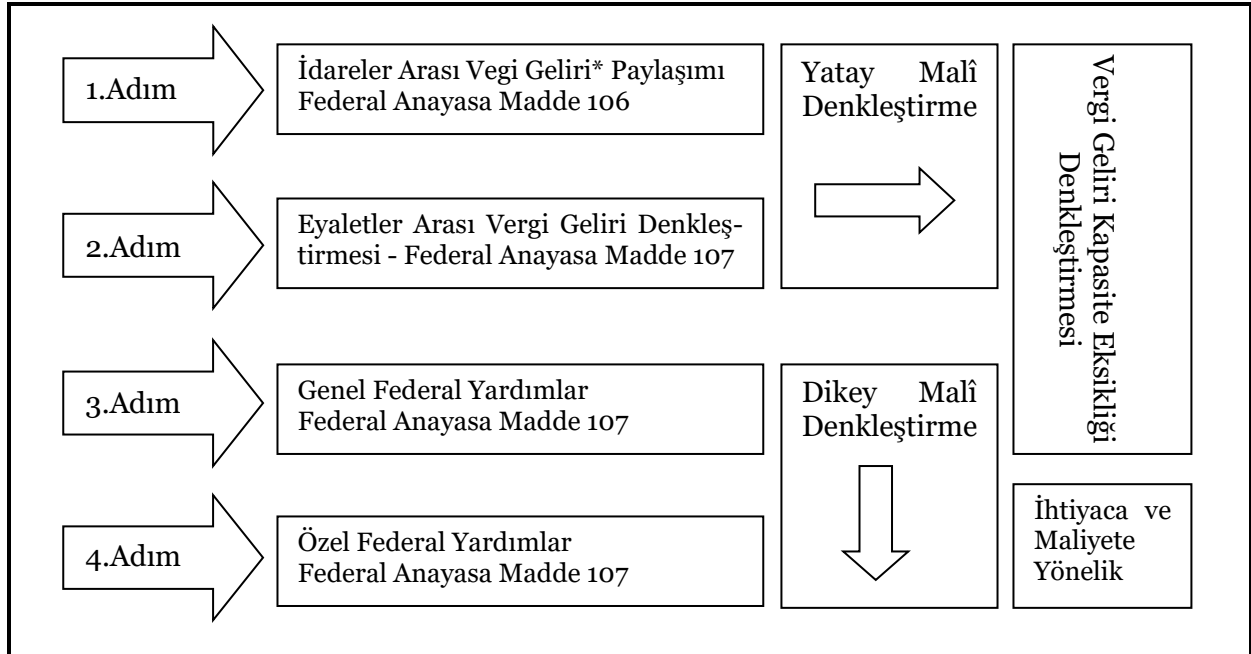
Bunların içerisinde ticaret vergisi rekabeti zedelediği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Her belediyenin kendi belirlediği oranlarda hesaplanan bu verginin ulusal ölçekte rekabeti zedelediği gibi başka ülkelerde rastlanmadığı için uluslararası alanda da rekabeti zedelediği belirtilmektedir (Petersen, 1988: 134).

Belediyelerin gelir vergisi ve ticaret vergisi gelirlerinden aldıkları paylar elde edildikleri yere göre dağıtılmaktadır. Bu nedenle 1969 Malî Reformu'ndan sonra da kişi başına düşen vergi geliri açısından belediyeler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır. Belediyelerin malî güçleri arasındaki farklılıkların denkleştirilmesi (malî tevzin) konusu her eyalet (Bundesland) içinde farklı düzenlenmiştir. Genel olarak her eyalet içinde eyalet gelirlerinin bir kısmı belediyeler arasında malî denkleştirme için ayrılmaktadır. Federal Anayasa md.106(7) gelir vergisinin, kurumlar vergisinin ve katma değer vergisinin eyalet mevzuatınca belirlenecek olan miktarının bu amaçla kullanılmasını öngörmektedir. Aynı maddeye göre başka vergiler de bu amaçla kullanılabilir. Söz konusu kaynağın büyük kısmı belediyelere serbestçe kullanmaları için malî güçleri ve malî ihtiyaçlarının karşılaştırılması suretiyle pay edilmektedir. Malî ihtiyaçların belirlenmesi için nüfus belirleyici ölçüt olmaktadır. Nüfusu fazla olan belediyelerin altyapı harcamalarının daha fazla olacağı düşüncesiyle belli bir sayıya ulaşan belediyelerin nüfusu belirli ölçütlere göre artırılarak hesaplanmaktadır. Belirli kriterlere göre yeniden hesaplanmış olan nüfus ölçütü yanı sıra nüfus artışı, nüfus yapısı, merkezî konumda olma gibi ölçütler de malî ihtiyacın belirlenmesinde dikkate alınabilmektedir. Bunun yanında her eyalette belediyelere yapılan spesifik ve tahsisli transferlere (özellikle yatırım yardımları şeklinde) yönelik çok sayıda program bulunmaktadır (Nowotny & Zagler, 2009: 155).

Belediyelerin vergi gelirlerinden aldıkları paylar ve kendi vergi gelirleri dışında harç, resim, ücret ve borçlanma yoluyla sağladıkları gelirleri olabilmektedir (Rehm & Matern-Rehm, 2010: 99-160).

### 1.4.3. Malî Tevzin Sistemi

Almanya'da gelirlerin ve gelir kaynaklarının paylaşımında Türkiye'de de olduğu gibi karma sistem uygulanmaktadır (Dayar, 1997: 62). Ancak sistemin gelişimi yıllar içinde büyük değişimlere uğrayarak bugünkü şeklini almıştır. Özellikle iki Almanya'nın birleşmesinden sonra Doğu Almanya'nın malî ihtiyaçlarının Batı Almanya ekonomisi üzerinde ve idarenin her düzeyindeki malî ilişkiler sistemi üzerinde önemli etkileri olmuştur. Batı eyaletleri başlangıçta yeni katılan eyaletler ile bir yatay malî denkleştirmeye karşı çıkmıştır. İdareler arası malî ilişkilerin yeniden tartışılabilmesi ve ek yükün idarî düzeyler arasında dikey ve yatay bakımdan eşit dağılımının sağlanması için 1990'da imzalanan Birleşme Anlaşması'nda (Einigungsvertrag) 1995 yılına kadar yeni bir kurallar dizisinin hayata geçirilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Böylece Doğu Almanya eyaletleri ancak 1.Ocak 1995'ten itibaren dikey vergi paylaşım sistemi ve yatay denkleştirme sistemine tam entegre olabilmişlerdir. Yine de malî denkleştirme ile ilgili tartışmalar 1990'ların sonunda politika tartışmalarının merkezinde yer almaya devam etmiştir. Nihayet 2005 yılından itibaren geçerli olmak üzere Şekil 1'de gösterilen ve dört adımdan oluşan yeni malî denkleştirme sistemi yürürlüğe girmiştir (OECD, 2004).



**Kaynak:** (OECD, 2004)

\* İdareler arasında paylaştırılan vergi geliri Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi ve Katma Değer Vergisi gelirleridir. Ayrıca türleri itibarıyla çeşitli vergilerin idarelere tahsisi yapılmaktadır.

#### Şekil 1: Malî Denkleştirme Sisteminin Aşamaları

Almanya'daki malî tevzin sisteminin yukarıdaki ilk adımında aktif malî tevzin olarak adlandırılan, vergi gelirlerinin idarelerin görevlerini yapabilmelerini sağlayacak bir biçimde paylaşılması durumu söz konusudur. Ancak bundan önce pasif malî tevzin ile Anayasa (Madde 30 ve 104) ve yasalarla görevlerin ve harcamaların paylaştırıldığı belirtilmekte yarar var. Birinci adımda yer alan aktif malî tevzin ile ikinci adımda yer alan eyaletler arası vergi geliri denkleştirme yatay malî denkleştirmeyi oluşturmaktadır. Üçüncü ve dördüncü aşamalarda federal yardımlar ise dikey malî denkleştirmeyi göstermektedir. Dikey malî denkleştirme eyaletler ile belediyeler arasında da söz konusu olmaktadır (Wiesner, Leibinger & Müller, 2008: 19-20).

İdareler arası gelir paylaşımını hem dikey hem de yatay olarak belirleyen üç düzey söz konusudur. İlki vergilerin tahsisi ile belirlenmektedir. Bir yandan ortak vergilerden alınan paylar kaynakların dikey paylaşımını sağlarken diğer yandan bazı formüller yardımıyla yatay paylaşımın denkleştirilmesi de sağlanmaktadır. İkincisinde, eyaletler arasında yatay düzeyde çalışan bir malî denkleştirme mekanizması söz konusudur. Kişi başı malî kapasite ölçütünden

yola çıkılarak yapılan karşılaştırmaya göre ortalamanın altında ve üstünde kalan eyaletler arasındaki fark kısmen kademeli bir biçimde giderilmektedir. Üçüncü düzeyde ise federal devletin asimetrik dikey transferlerinden oluşan bir yeniden dağılım mekanizması söz konusudur (Spahn, 1997: 123).

Bir eyaletin malî gücü vergi gelirleri, madencilik lisans gelirleri ve yalnızca yarısı dikkate alınan belediye gelirleri toplamından oluşmaktadır. Dolayısıyla bir eyaletin malî gücü büyük ölçüde, belediyelerinkiler de dâhil olmak üzere vergi gelirleriyle ilişkilendirilmektedir. Malî güç ölçütü vergi gelirlerinin mutlak miktarıyla ölçülmemekte bunun yerine vergi gelirleri her bir eyaletin nüfusuna göre hesaplanmaktadır. Bunun sonucunda malî güç ölçütü her bir eyalet için kişi başına düşen vergi gelirini gösteren bir sayıdan oluşmaktadır. Malî denkleştirme ölçütü ise eyaletlerin ortalama malî güçlerine denk düşmektedir. Malî denkleştirme ölçütünün üzerinde kalan eyaletlerden malî denkleştirme ölçütünün altında kalan eyaletlere transferler yapılmaktadır (Graf, 1999: 291-292).

Yatay malî denkleştirme için daha önce de belirtildiği gibi federal düzeyde eyaletler arası ve eyaletler düzeyinde ise belediyeler arası karşılaştırma yapılması gerekmektedir. Bunun için öncelikle ilgili otoritenin bir takım hesaplamalara dayanan malî gücü ortaya konulmaktadır. Ardından görevler ve harcamalar da dikkate alınarak malî ihtiyaçlar her bir otorite için hesaplanmaktadır. Ancak eyaletlerin veya belediyelerin aynı vergi için uyguladıkları oranlar farklı olabileceğinden malî güç hesaplanırken bir idarenin daha düşük vergi oranı uygulamasından doğan kaybı vazgeçilen gelir olarak dikkate alınmakta ve genellikle bu tür durumlarda hesaplama için oranların ortalaması kullanılmaktadır. Malî güç ve malî ihtiyaç hesaplamaları yapıldıktan sonra karşılaştırmaya gidilmekte ve aradaki fark önceden karar verilen bir ölçüde denkleştirilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi nüfusu fazla olan belediyelerin kişi başına harcamaları da fazla olacağı varsayıldığından bunların denkleştirmeden daha fazla yararlanması sağlanmaktadır (Zimmermann & Henke, 2005: 218-219).

Alman malî tevzin sistemi eyaletlerin malî güçlerini denkleştirme yoluyla öncelikle yaşam koşullarının standartlaştırılmasını hedeflemektedir. Dolayısıyla devletin amacı yalnızca bütün bölgelerde kamusal malları ve hizmetleri belirli bir asgarî seviyede sağlamak ve bunun dışında bölgesel anlamda kamusal mal ve hizmetlerin çeşitleri ve miktarlarında farklılıklara izin vermek değildir. Federal anayasa kamusal mal ve hizmetlerde daha çok geniş kapsamlı bir eşitliği amaçlamaktadır (Graf, 1999: 289).

Federal idare ile eyaletler arasındaki malî tevzin uygulamasına değinildikten sonra eyaletler ile belediyeler arasındaki malî tevzin uygulamasına da değinmek gerekmektedir. Benzerlik gösterdiği ve kısmen de iç içe olduğu için yukarıda ana hatlarıyla eyaletler ile belediyeler arasındaki malî tevzine ilişkin teknik hesaplama boyutunda kaçınılmaz olarak açıklamalar yapılmıştır. Burada yalnızca belediyeleri ilgilendiren boyutuna değinilecektir.

Almanya'da yerel yönetimlerle ilgili anayasal ilkeler, federal anayasada ve federal anayasaya aykırı olmamak kaydı ile eyalet anayasalarında yer almaktadır (Dayar, 1997: 28). Belediyelerin ve belediye birliklerinin malî özerklikleri ise Federal Anayasa'nın 28.maddesinin 2.paragrafında hüküm altına alınmıştır (Andel, 1998: 521). Federal Anayasa'nın 106.maddesinin 7.paragrafına göre belediyelerin ve belediye birliklerinin eyalet vergi gelirlerinden alacağı payların hem dikey hem de yatay boyutu söz konusudur. Vergi gelirleri genel olarak eyaletlerden belediyelere ve belediye birliklerine kaydırılmakta, bu yapılırken belediyelerin malî performansları arasındaki farklar da azaltılmaktadır. Malî tevzinin yapısını belirlemek eyaletlerin yetkisindedir ve her birinde farklı bir yapı söz konusudur. Buna rağmen eyaletlerin malî tevzin yapıları birbirleriyle büyük bir benzerlik göstermektedir (Andel, 1998: 528).

Belediyeler düzeyindeki malî tevzin her eyaletin malî tevzin kanununda ifadesini bulmaktadır. Belediyelere ve belediye birliklerine yapılan yardımlar eyalet vergi gelirlerinden tahsis edilmektedir. Yardımlar, genel amaçlı ve özel amaçlı olmak üzere iki biçimde olmaktadır. Genel amaçlı yardımlar genel bir finansman aracıdır ve belirli koşullara bağlanmamaktadır. Bu tür yardımlar ile belediyelerin ve belediye birliklerinin malî güçlerinin desteklenmesi ve

aralarındaki malî farkların azaltılması amaçlanmaktadır. Özel amaçlı yardımlar ise belediyelere devredilmiş olan belirli hizmetlerin (sosyal hizmet gibi) yerine getirilmesi için yapılan harcamalara tahsis edilmektedir. Bunun dışında okullar için yapılan harcamalar için olduğu gibi başka konularda da özel amaçlı yardımlar söz konusu olabilmektedir. Ayrıca belirli yatırımların yapılması için eyaletler belediyelere özel amaçlı yatırım yardımları yapabilmektedir. Örnek olarak içme suyu şebekeleri, yol yapımı ve çocuk bakım evleri gibi yatırımlar verilebilir (Graf, 1999: 296-297).

Konunun başında Almanya'daki malî tevzin sisteminin yıllar içinde değişimler geçirerek bugünkü şekline büründüğü ifade edilmişti. Malî tevzin sisteminin bir parçası olan dikey vergi paylaşımının gelişimi Tablo 5'te çeşitli yıllar itibarıyla gösterilmiştir. 1949'daki Almanya'nın durumuna bakıldığında dört temel vergi kaleminde bütünüyle bağlı ayırma sistemi uygulandığı görülmektedir. Bağlı ayırma sisteminde vergi kaynakları idarî düzeylere göre paylaştırılmış ve ticaret vergisi belediyelere bırakılmıştır. 1955 yılına gelindiğinde bazı vergiler bakımından bileşik sisteme geçiş yapıldığı ve böylece karma sistemin uygulanmaya başladığı ifade edilebilir. Bu dönemde belediyeler açısından bir değişiklik olmamış ve ticaret vergisi belediyelerin temel vergi geliri olmayı sürdürmüştür. 1969 yılında bileşik sistem genişleyerek belediyeleri de kapsamına almıştır. Böylece belediyelerin temel gelir kaynağı olan ticaret vergisinden merkezî idare ile eyaletler de %20'lik oranlarda pay sahibi olmuşlardır. Bunun yerine ücret ve gelir vergisinden belediyelere %14'lük bir pay vermek suretiyle gelir kayıpları telafi edilmeye çalışılmıştır. 2007 itibarıyla karma sistem uygulaması sürdürülürken temel vergi kalemlerinde bileşik sistem daha da yaygınlaştırılmış ve katma değer vergisinden de belediyelere %2,1'lik bir pay verilmiştir. Bu dönemde belediyelerin gelir vergisindeki payı %15'e ve ticaret vergisindeki payı %81,8'e yükseltilmiştir.

**Tablo 5: Dikey Vergi Paylaşımının Gelişimi (%)**

	1949			1955			1969			2007		
	Merkez	Eyalet	Belediye	Merkez	Eyalet	Belediye	Merkez	Eyalet	Belediye	Merkez	Eyalet	Belediye
<b>Ücret ve Gelir Vergisi</b>	-	100	-	33 $\frac{1}{3}$	66 $\frac{2}{3}$	-	43	43	14	42,5	42,5	15
<b>Kurumlar Vergisi</b>	-	100	-	33 $\frac{1}{3}$	66 $\frac{2}{3}$	-	50	50	-	50	50	-
<b>Muamele ve Katma Değer Vergisi</b>	100	-	-	100	-	-	70	30	-	52	45,9	2,1
<b>Ticaret Vergisi (Gewerbesteuer)</b>	-	-	100	-	-	100	20	20	60	18,2		81,8

**Kaynak:** (Blankart, 2008: 602)

#### 1.4.4. Belediyelerin Giderleri

Almanya'da 2009 yılı itibarıyla belediyelerin giderlerinin yaklaşık %25'i personel harcamalarına gitmektedir. Yatırım harcamalarına bütçeden ayrılan pay ise yaklaşık olarak %12'dir. Almanya'nın belediyelerinin hizmetleri içerisinde sosyal giderler önemli bir yer tutmaktadır. Yaşlı bakımı, gençlik ile ilgili yardım ve destek hizmetleri ile çevre, spor ve dinlenceye ilişkin harcamalar bu kapsamda değerlendirilmektedir. 2009 yılı bütçesinde 48.273.000.000€'luk bir tutar sosyal harcamalara ayrılmıştır. Bu ise 180.851.000.000€'luk belediye harcamalarının %26,7'sini oluşturmaktadır. Belediyelerin çok çeşitli hizmet alanlarında giderleri olabilmektedir. Yol, su, toplu taşımacılık, kültür ve kilise ile ilgili harcamalardan öğrencilere yönelik yardımlar ve güvenlik (polis) harcamalarına kadar

ekonomik girişimleri de kapsayacak bir biçimde gündelik yaşamın her alanına giren hizmetlere ilişkin gider yapılabilmektedir (Statistisches Bundesamt, 2012: 260-261).

## 2. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Sunum Yöntemlerinde Değişim

Almanya'da 1980 sonrasında ve özellikle 1990'larda ivme kazanan yönetimde reform sürecinde belediyelerle ilgili birçok konuda önemli değişiklikler yapılmıştır. Belediyelerin sayısı azaltılmış, yerel vergiler, çeşitli vergilerden belediyelerin aldıkları paylar, merkezî idare ile ilişkiler, belediyeler arasındaki eşgüdüm ve işbirliği gibi konularda önemli değişiklikler yapılmıştır. Yönetim reformunun ağırlıklı olarak belediyeleri ilgilendiren kısmı "Yeni Yönetim Modeli" (Neues Steuerungsmodell – New Steering Model) olarak da adlandırılmaktadır. Alman yönetim bilimi yazınında popüler bir tartışma konusu olan bu reform sürecinin başlıca unsurları ve ilkeleri şöyle sayılabilir (Akın, 2009: 449-450):

1. Hesap verebilirliğe imkân tanıyan bir işlevsel desantralizasyon ve 'yurttaş yakını' (Bürgernahe / Bürgernahe Verwaltung) yönetim,
2. 'Siyaset' ve 'yönetim' arasında net bir sorumluluk ve görev alanları ayırımı,
3. Merkezî vergilendirme,
4. Performansa ve girdi-çıkıtı hesabına dayalı bir yönetim,
5. Yönetimin rekabet yoluyla aktif hale getirilmesi.

Almanya'daki sözü edilen idarî reformlar belediyelerin zaman içinde hizmet sunum yöntemlerinde değişikliklere gitmelerine neden olmuştur. Aşağıda ele alınan özelleştirme ve kamu-özel işbirlikleri Almanya'da da sıkça gündeme gelen ve yaygınlaştırılmaya çalışılan konulardır.

### 2.1. Özelleştirme

Özelleştirme çeşitli biçimlerde olabilmekte ve belediyeler de aşağıda ele alınan çeşitli özelleştirme biçimlerinden birine başvurabilmektedir. Bunlardan biri mülkiyet özelleştirmesidir. Bu özelleştirme biçiminde belediyelerin sahip oldukları mülkün veya ortaklık paylarının bütünüyle özel kesime aktarılması söz konusudur. Bir diğer özelleştirme biçimi olan organizasyon özelleştirmesi, belediyelerin görevlerini özel kesime devretmeyip işletme kurmak ve hatta özel hukuk hükümlerine tabi limited şirket veya anonim şirket kurmak suretiyle görevlerini yerine getirmeleridir. Bu yöntem Alman Telekom AŞ'nin (Deutsche Telekom AG) özelleştirilmesinin ilk aşamasında olduğu gibi mülkiyet özelleştirmesine zemin hazırlamak amacıyla da başvurulabilmektedir. Foksiyonel özelleştirmede ise belediyeler görev sorumluluklarını taşımakla birlikte hizmetleri özel kesime gördürmektedirler. Söz konusu yöntem belediyelerin en çok başvurduğu özelleştirme yöntemidir. Görev özelleştirmesi ise görevlerinin yapılmasının bütünüyle özel sektöre devredilmesidir. Burada belediyeler hem mülkiyetten hem de finansman yönetiminden çekilmektedir ancak bir mülkiyet devri şart değildir (Bajohr, 2007: 238-240).

Organizasyon özelleştirmesine verilebilecek olan uygun bir örnek su hizmetlerinin durumudur. Su hizmetleri Almanya'da belediyelerin yetkisinde olup sunum yöntemine de yine belediyeler karar verebilmektedir. Su hizmetlerini belediyeler doğrudan kendileri sunabileceği gibi belediye birlikleri aracılığıyla veya özel kesim eliyle de sunumunu sağlayabilmektedirler. Belediyelerin sahip olduğu su işletmelerinin %75'i belediyelerin birer hizmet organizasyonu, kalan %25'i ise anonim şirket şeklindedir. Yani Almanya'da belediyelerin sahip oldukları su işletmelerinin %25'i organizasyon özelleştirmesine tabi tutulmuştur denilebilir. Buna rağmen su hizmetlerinin yalnızca %1,6'sı bütünüyle özel kesimin sahipliğindedir. Sanayi ve tarım işletmeleri suyu genellikle kendileri tedarik etmektedir. Sanayide kullanılan suyun yalnızca %5'i kamusal tedarikle sağlanmaktadır. Ancak bu oran artış eğilimindedir. Su fiyatları kanunen maliyetleri karşılayacak şekilde belirlenmek zorundadır. Bazı eyaletlerde su işletmelerinin önemli kısmı özel kesim elinde bulunmaktadır. Bu alan rekabete karşı bölgesel tekel hakları saklı tutularak korunmuştur (Hollo, 2003: 13-15).

## 2.2. Kamu-Özel İşbirlikleri

Yerel hizmet görevlerinin gerektirdiği teknik bilgiyi ve işlemsel verimliliği sağlamanın yollarından birinin özel şirketler ile işbirliğine gitmek olduğu ifade edilmektedir. Belediyeler medenî hukuk çerçevesinde özel limited şirketler veya kamusal limited şirketler gibi örgütlenmelere gidebilmektedir. Ancak belediye meclisinin seçimle gelen üyeleri denetim kurulları aracılığıyla bu şirketleri kontrol etmek durumundadırlar. Bununla birlikte belediyeler kamusal sorumlulukları tümüyle özel şirketlere ve hayır kuruluşlarına devredebilmektedirler. Ancak bu durumda da kalite kontrolü yapma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Yerel ekonomiyi güçlendirecek etkinliklerin, kentsel kalkınmaya yönelik görevlerin ve projelerin gerçekleştirilmesinde de kamusal-özel işbirlikleri oluşturulabilmektedir (Dette, 2005: 32-33).

## 3. Kentsel Kamu Hizmetlerinin Finansman Yöntemlerinde Değişim

Küreselleşmenin getirdiği yeni gelişmelerden etkilenen dünyanın birçok ülkesinde yerelleştirme birincil politikalarından biridir. Ancak Almanya'da yerel yönetimler yetki, özerklik ve etkinlik anlamında zaten güçlü ve ağırlıklı bir yere sahiptir. Bu nedenle köktenci değişimler getiren bir yerleşme politikasından söz etmek güçtür. Belediyeler üzerinde yapısal ve işlevsel düzenlemeler açısından Almanya'daki genel eğilimin popüler yerleşme eğilimlerinin tersine, yerel yönetim birimlerinin çok küçük birimlere dağılımının engellenmesi ve ölçek ekonomilerinden yararlanabilecekleri büyüklüklere kavuşturulması yönünde olduğu söylenebilir (Akın, 2009: 459).

1990'lı yıllarda Alman maliye politikasının temel amacı Alman Birliği'nin finansmanı olmuştur. Bu nedenle belediyelerin kaynaklarının artırılması bir yana, bu dönemde görevlerinin artırılmasının etkisiyle malî yükleri artmıştır. 1997 yılında belediyelerin tahsil ettiği bir tür sermaye vergisi olan 'Gewerbekapitalsteuer' kaldırılarak yerine katma değer vergisinden %2,2 oranında pay verilmesine karar verilmiştir. Sözü edilen değişikliklerin amacının belediyelerin malî yapılarının güçlendirilmesi olmadığı, değişikliklerin piyasa koşullarının iyileştirilmesi maksadıyla yapıldığı ifade edilmektedir (Hansmann, 2000: 239).

1980 sonrasında ticaret vergisi ile ilgili istisna ve muafiyetlerin sürekli artırılması ve Lohnsummensteuer adı verilen belediye vergisinin kaldırılması ile küçük vergi mükelleflerinin giderek muafiyet kazanması sözü edilen ticaret vergisini orta ve büyük işletme vergisi haline getirmiştir. Bunun sonucunda anılan verginin bölgesel ve uluslararası rekabeti bozucu etkilerinin daha belirgin olmasına neden olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca muafiyet ve istisnaların artırılması ve Lohnsummensteuer'ın kaldırılması ticaret vergisinin malî önemini azaltmamıştır. Belediyeler vergi gelirlerini koruyabilmek için verginin oranlarını artırmak suretiyle fazla dirençle karşılaşmadan bu gelişmelere karşılık vermişlerdir. Muafiyet ve istisnaların artmasıyla politik olarak, sözü edilen vergiye karşı olan direnç de azalmıştır çünkü geniş bir seçmen kitlesiyle ilgili olmaktan çıkmıştır (Hansmeyer, 1988: 66).

Almanya'daki belediyelerin 1980 sonrasında gelir boyutuyla giderek merkezî idareye bağımlı olmaya başladıkları ifade edilebilir. Belediyelerin kendi gelir kaynakları azaltılırken merkezî idareden yapılan aktarımların payı artırılmaktadır. Bu durum dünyadaki yerleşme eğiliminin aksine belediyelerin malî özerkliklerini zedelemektedir. Diğer yandan yerleşmenin diğer bir boyutu olan hizmetlerin özel kesime ve sivil topluma doğru aktarılması konusunda bir baskının varlığı görülmektedir. Bu açıdan hizmetlerin finansman boyutunda kamu-özel işbirlikleri aracılığıyla özel kesim kaynaklarından giderek daha çok yararlanılmaya başlanacağı ve gelecekte bunun artma eğilimi gösterebileceği ifade edilebilir.

Sürdürülebilirlik tartışmaları 18.yüzyıldaki Alman ormancılığına dayansa da (Mädling, 2009: 43) sürdürülebilir kalkınma kavramına kapsamlı bir biçimde 1983 yılında oluşturulmuş olan ve Brundtland Komisyonu olarak anılan Çevre ve Kalkınma Dünya Komisyonu'nun 1987 yılında hazırlanmış olduğu raporda rastlanmaktadır. Bu rapor üzerine inşa edilen Gündem 21 başlıklı bir küresel eylem planı 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan BM Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda kabul edilmiştir. Almanya'da ise buna uygun olarak Almanya için Perspektifler (Perspektiven für Deutschland) isimli bir strateji ortaya konulmuştur. Buna göre

nesiller arası adaletin sağlanması için uzun vadeli gelişmenin nesiller arasında ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Bu olgunun çevresel, ekonomik ve sosyal boyutları söz konusudur (von Hauff & Tarkan, 2009: 16). Buna göre yerel politika, sürdürülebilirliğin bu üç boyutunu dikkate almalıdır ve ancak bu şartlarda uzun vadeli ve nesiller arası adil bir refah maksimumuna erişilebilir (von Hauff & Tarkan, 2009: 19).

Sürdürülebilirlik konusu kamu maliyesi alanında daha çok nesiller arası ve malî boyutlarıyla ele alınmıştır. Bu konuya temel erişimi ise kamu borçlanması sağlamaktadır (Mading, 2009: 45). Belediyelerin borç stoklarının yüksek olması nesiller arası adil bir yerel maliye politikasının var olmadığını göstermektedir. Bu nedenle belediyelerin sadece gelecek nesillere de faydası olan projeler için borçlanmasına izin verilmesi gerekirken diğer yandan bu borçlanmalarına da sınır getirilmesi gerektiği ifade edilmektedir (von Hauff & Tarkan, 2009: 27).

Almanya'da borçlanma ile ilgili Avrupa Birliği'nin Büyüme ve İstikrar Pakti çerçevesinde bir Alman İstikrar Pakti üzerinde anlaşılmıştır. Buna göre Büyüme ve İstikrar Pakti'nin öngördüğü bütçe açığı sınırı olan %3'lük oran içinde merkezî idare ve sosyal güvenliğin payı %45 ve eyaletler ile belediyelerin payı %55 olacaktır. %3'lük sınır açısından bu oranlar merkezî idare ve eyaletler için sırasıyla %1,65 ile %1,35 anlamına gelmektedir. Ancak uygulamada bu kurala uyulmadığı görülmüştür (Rehm & Tholen, 2008: 29-30).

Borçlanmanın en önemli nedenlerinin başında gelirlerdeki durgunluk olmuştur. 2001-2005 yılları arasında belediyeler açık vermiştir. 2006'dan itibaren yer yer fazla veren belediyeler görülmeye başlanmıştır. Bu dönemde borçlanmanın önem kazanması ile birlikte demografik yapıdaki gelişmeler nedeniyle orta ve uzun vadede gelir ve harcamalar üzerinde ciddi bir baskı beklentisi oluşmuştur. Bazı eyaletlerin kameral muhasebe sisteminden (Kameralistik) Doppik sistemine geçmesi ile bugünkü borçlanma düzeyinin görünenden daha yüksek olduğuna ilişkin kanaatler belirginleşmiştir. Çünkü belediyelerin çoğunluğuna ortak oldukları şirketler için verilen garantiler ve emeklilik ile ilgili yükümlülükler gibi unsurlar kameral muhasebe sisteminde büyük ölçüde göz ardı edilmiştir (Rehm & Tholen, 2008: 259).

İdarî düzeyler açısından borçlanmaların yüzdelerle dağılımına bakılacak olursa Tablo 6'da görüldüğü gibi merkezî idarenin borçlanmadaki payının yıllar itibarıyla bazı dönemlerde azalsa da genel olarak 1950 yılından itibaren 2005 yılına kadar artış gösterdiği gözlenebilmektedir. Eyaletlerin 1950 yılındaki %62,2 'lik yüksek seviyedeki payının 1960 yılından itibaren azaldığı ve 1980 yılında tekrar bir miktar artışın ardından 2005 yılına kadar üçte birlik bir düzeyde neredeyse sabit kaldığı ifade edilebilir. Belediyelerdeki durum ise dikkat çekicidir. 1950 yılında %2,4 gibi düşük bir paya sahip olan belediye borçları 1960 ve 1970 yıllarında sırasıyla %21,2 ve %32 seviyesine yükselmiş ve 1980 yılında ise tekrar azalsa da yine yüksek sayılabilecek %20,3'lük bir oranda gerçekleşmiştir. Sonraki yıllarda azalarak 2005 yılında %7,8 oranında gerçekleşen belediyelerin borçlanmadaki payının bu seyri refah devleti ve 1980 sonrası dünyadaki gelişmelerle paralellik gösterdiği ifade edilebilir. 1960-1980 arasındaki dönemde belediyelerin ve merkezî idarelerin borçlanmadaki payının eyaletlere göre yüksek oluşu Keynesyen politikaların etkisini düşündürmektedir. Refah devleti politikalarının bu dönemde merkezî idare dışında belediyelerce de uygulama alanı bulduğu düşünülebilir. Keynesyen politikalar bilindiği gibi kamunun denk bütçe politikasını gevşetmiştir. Belediye hizmetlerinin seçmenlerin refahı üzerindeki etkisi düşünüldüğünde bu dönemde merkezî idare ile birlikte belediyelerin de borçlanmadan kaçınmadıkları ifade edilebilir.

## **Tablo 6: Almanya'da İdarî Düzeylere Göre Borçların Yüzdelerle Dağılımı**

Yıl	Merkezi İdare	Eyaletler	Belediyeler	Toplam
1950	35,3	62,2	2,4	100
1960	51	27,9	21,2	100
1970	45,9	22,1	32	100
1980	50,3	29,4	20,3	100
1990	56,9	31,2	11,9	100
2000	64	27,9	8,1	100
2003	60,9	31,2	7,9	100
2004	60,8	31,4	7,9	100
2005	60,6	31,7	7,8	100
2010	64	29,8	6,2	100

**Kaynak:** (Rehm & Tholen, 2008: 20), (Statistisches Bundesamt, 2012: 264).

Geleceğe dönük yapılan değerlendirmelere göre Almanya'nın yaşlanan nüfusuna bağlı olarak belediye harcamalarında artış yönünde bir baskının oluşacağı ve altyapının yenilenme ihtiyacının da buna eşlik edeceği ifade edilmektedir. Bu nedenle azalma eğilimi olsa da belediyelerin borçlanması uzun dönemde artabileceği ifade edilmektedir (Rehm & Matern-Rehm, 2010: 159).

Almanya'da belediyelerin alternatif finansman arayışlarının önemli nedenleri vardır. Bunlardan biri Almanya'nın kentsel altyapısının yenilenmeye duyduğu ihtiyacın boyutlarından kaynaklanmaktadır. Eskiye altyapısının yenilenme ihtiyacı dışında ekonomide ve toplumda meydana gelen hızlı değişimlere ayak uydurmanın getirmiş olduğu maliyetler söz konusudur. Belediyelerin kullandıkları araçların mülkiyetine sahip olmalarının gerekip gerekmediği sorgulanmaktadır. Çünkü geleceğe dönük yapılan bir bina öngörülemez nedenlerle yetersiz kalabilmekte veya atıl kalabilmekte. Bu durumda kiralama yoluna gidilmesi daha cazip olabilecektir. Ayrıca belediyelerin sahip olduğu işletmelerin özsermaye ihtiyacı artarken bunun sağlanması için de alternatif kaynaklara yönelme ihtiyacı doğabilecektir. Bunlar gibi nedenlerle belediye yatırımlarının özel kesimce finanse edilmesinin yolları aranmakta ve kamu-özel işbirlikleri ön plana çıkmaktadır (Rehm & Matern-Rehm, 2010: 255-256).

Belediyeler bir işi kamu-özel işbirliğiyle görmeye karar vermeden önce o işi belediyenin piyasadan borçlanarak kendi imkânlarıyla yapması halinde maliyetinin daha düşük olacağı sonucuna ulaşıyorsa bu durumda kamu-özel işbirliğine gidilememektedir. Maliyetler hesaplanırken sadece yatırım ve finansman maliyetleri değil, işletme döneminde ortaya çıkan maliyetlerin de hesaba katılarak projenin yaşam süresinin bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir (Rehm & Matern-Rehm, 2010: 274).

2006 – 2020 yıllarını kapsayan bir araştırmaya göre Almanya'da belediyelerin bu döneme ilişkin yatırım ihtiyaçları tahmin edilmiştir. Tablo 7'ye göre yatırımların çoğunluğu Batı Almanya'da olmak üzere toplam 704,1 milyar € yatırım yapılması öngörülmüştür. Belediyelerin gelecekte muhtemel yatırım ihtiyacını karşılayacak finansmanın nasıl sağlanacağı konusunda çeşitli alternatifler sunulmaktadır. Bunlardan biri, kullanıcıların ödeyeceği harç veya ücret gibi adlar altındaki bedeller ile söz konusu giderin karşılanması yoludur. Diğer bir alternatif ise sözü edilen yatırımların kamu-özel işbirlikleri başta olmak üzere çeşitli yöntemlerle özel kesime gördürülerek özel finansman yollarına başvurulmasıdır. Ayrıca stratejik yatırım yönetimine başvurmak da önemli tasarruf imkânı sağlayabilecektir (Deutsches Institut für Urbanistik, 2008: 13-18).

**Tablo 7: Belediyelerin 2006 – 2020 Yıllarına İlişkin Tahminî Yatırım İhtiyacı**



	Batı Almanya		Doğu Almanya		Toplam Almanya	
	Milyar €	%	Milyar €	%	Milyar €	%
İçme Suyu	21,5	3,9	7,5	4,7	29	4,1
Atık Su	45,8	8,4	12,4	7,8	58,2	8,3
İdarî Binalar	16,9	3,1	2,9	1,8	19,8	2,8
Hastaneler	23,7	4,3	7,2	4,5	30,9	4,4
Okullar	61,1	11,2	11,9	7,5	73	10,4
Spor Alanları	27,1	5	8,1	5,1	35,2	5
Yollar	118,3	21,7	43,3	27,3	161,6	23
Toplu Taşımacılık	30,4	5,6	8	5,1	38,4	5,5
Şehircilik	6,3	1,2	3,8	2,4	10,1	1,4
Diğer Alanlar	160	29,3	48,4	30,6	208,4	29,6
İstimlâk	34,7	6,4	4,8	3	39,5	5,6
<b>Toplam</b>	<b>545,8</b>	<b>100</b>	<b>158,4</b>	<b>100</b>	<b>704,1</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** (Deutsches Institut für Urbanistik, 2008: 13)

Tablo 8'de belediyelerin toplam kamu kesimi içerisindeki payı incelendiğinde harcamalar, gelirler ve gelirler içerisinde vergi gelirleri yönünden 2000 yılından 2011 yılına kadar bir artış eğilimi olduğu görülmektedir. Ancak bu yüzdelik artışta merkezî idarenin Avrupa Birliği ile ilgili kriterleri yerine getirmede uymak zorunda olduğu kısıtların da payı olduğu düşünülebilir. Nitekim bir yandan borç stoku içerisinde belediyelerin borçlarının payı azalış gösterirken diğer yandan belediyelerin bütçe açıklarındaki payı artmıştır. 2000 yılında fazla veren belediye bütçeleri sonraki yıllarda yüksek açıklar vermeye başlamıştır. Belediyelerin borç stokundaki payının azalması da yine merkezî idarenin borç stokundaki artıştan ileri gelmektedir.

**Tablo 8: Kamu Kesiminde Belediyelerin Yeri (%)**

	2000	2005	2009	2010	2011
<b>Harcamalar</b>	15,2	15	16	16,7	16,7
<b>Gelirler</b>	15,1	15,9	16,9	17,16	16,6
<b>Vergi Gelirleri</b>	12,2	13,3	13,1	13,3	13,4
<b>Bütçe Açığı</b>	(-)10,4	4	7,3	10,9	--
<b>Borç Stoku</b>	8,09	7,7	6,7	6,1	--

**Kaynak:** (Statistisches Bundesamt, 2012: 256).

## SONUÇ

Çalışmanın ilk bölümündeki genel bilgilerin ardından ikinci ve üçüncü bölümlerde Almanya'da büyük ölçüde belediyelerce görülen kentsel kamu hizmetlerinin arzında ve finansmanındaki değişim izleri ortaya konulmuştur. Sonuç olarak değerlendirilecek olursa hizmet sunum yöntemlerinde piyasa firmaları aracılığıyla sunuma doğru bir eğilim görülmektedir. Özelleştirme ile kentsel kamu hizmetlerinin sunumu ya tamamen özel kesime bırakılmakta, ya özel kesim ile kamu-özel işbirlikleri biçiminde işbirliğine gidilmekte veya en hafif biçimiyle organizasyon özelleştirmesi olarak ifade edilebilecek hizmetlerin ticarileştirilmesi yoluna gidilmektedir. Gelir boyutunda ise merkezî idareye olan bağımlılıkta bir artış eğilimi gözlenmektedir. Bugün yerelleşme konusunun dünyadaki yeri ve ifade edilen önemine rağmen Almanya'da da finansman açısından belediyelerin merkezî idareye olan bağımlılığının arttığı görülmektedir. Belediyelerin finansman ihtiyaçlarını karşılamada borçlanmaya başvurması söz konusudur. Refah devleti döneminde Almanya'da belediyelerin borçlarının yüksek seviyelerde seyrettiği dikkat çekmektedir. Bu durum refah uygulamalarıyla açıklanabilir. Nitekim refah devleti anlayışının terk edilmesiyle belediyelerin borçlardaki oranının azalması doğru orantılıdır. Ancak günümüzde finansman ihtiyacı nedeniyle Almanya'da belediyelerin yeniden bir borç yükü altına girecekleri tahmin edilmektedir. Hizmet sunum yöntemlerindeki değişime paralel ortak bir başka finansman boyutlu değişim ise kamu-özel işbirlikleri ile kentsel kamu hizmetlerinin özel kesim yatırımları ile finanse edilmesi yönünde artan eğilimdir. Çalışmada Almanya'da belediyelerin küreselleşme

sürecinde hizmet sunum ve finansman yöntemlerinde özel kesime daha fazla yer veren bir değişim baskısı altında kaldığı sonucuna ulaşmıştır.

#### KAYNAKÇA

- Akın, Ö. (2009). Federal Almanya'da Kamu Yönetimi. B. A. Güler içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (2.b., 413-468). Ankara: İmge Kitabevi.
- Andel, N. (1998). *Finanzwissenschaft* (4.Auflage). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bajohr, S. (2007). *Grundriss Staatliche Finanzpolitik* (2.Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blankart, C. B. (2008). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie* (7.Auflage). München: Verlag Franz Vahlen.
- Boadway, R. & Shah, A. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dayar, H. (1997). Türkiye ve Almanya'da Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Hizmet-Gelir ve Bütçesel Yapılarının Karşılaştırılmalı Analizi (Bursa-Münih Örneği). Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.
- Detle, W. (2005). Almanya'da Özel ve Kamusal Ortaklık Örnekleri. *Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar* (28-34), İstanbul: Engin Matbaacılık.
- Deutsches Institut für Urbanistik, (2008). Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020. Berlin, Retrieved from: [http://www.vdz-online.de/fileadmin/gruppen/bdz/Newsletter/Pressemitteilungen\\_Anhang/Kurzfassung\\_f\\_r\\_Kommunalkongress.pdf](http://www.vdz-online.de/fileadmin/gruppen/bdz/Newsletter/Pressemitteilungen_Anhang/Kurzfassung_f_r_Kommunalkongress.pdf), (03.08.2013).
- Engelhardt, G. et al. (1986). Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen: Problembereiche und Hypothesen im Überblick. In v. H. J. von Oertzen & W. Thieme, *Die kommunale Gebietsreform* (Band III). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Graf, G. (1999). *Grundlagen der Finanzwissenschaft*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Haller, H. (1987). Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. In W. Albers et al., *Finanzwissenschaftliche Schriften* (Band 35), Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang.
- Hansmann, M. (2000). *Kommunal финанzen im 20. Jahrhundert. Zäsuren und Kontinuitäten: Das Beispiel Hannover*. Hannover: Verlag Hahnsche Buchhandlung.
- Hansmeyer, K. H. (1988). Die heutige Steuerreformdiskussion vor dem Hintergrund struktureller Wandlungen des Steuersystems, In H. Zimmermann, *Die Zukunft der Staatsfinanzierung* (61-76), Marburger 'Forum Philippinum', Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft mbH.
- Hollos, B. M. (2003). Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15: Wasser und Abwasser. Wien, Retrieved from: <http://www.politikberatung.or.at/wwwa/documents/WasserundAbwasser.pdf>, (01.03.2007).
- Kaufhold, K. H. (1997). Einführung. In K. H. Kaufhold, *Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert* (XI-XXV). Köln: Böhlau Verlag GmbH & Cie.
- Köster, T. (1984). Die Entwicklung kommunaler Finanzsysteme am Beispiel Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands 1790-1980. Berlin: Duncker & Humblot.
- Mädling, H. (2009). Kommunale Daseinsvorsorge und nachhaltige Kommunalfinanzen. *Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationelle Gerechtigkeit* (41-51), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mädling, H. (1997). Kommunalfinanzen in Deutschland im säkularen Vergleich 1881/1981 unter besonderer Berücksichtigung der Investitionen. In K. H. Kaufhold, *Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert* (3-19), Köln: Böhlau Verlag GmbH & Cie.
- Neuman, W. L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 7th ed., Essex: Pearson Education Limited.
- Nowotny, E. & Zagler, M. (2009). *Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft* (5.Auflage), Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- OECD, (2004). *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries. OECD Tax Policy Studies* (No.9).

- Petersen, H. G., (1988). Finanzwissenschaft II: Spezielle Steuerlehre – Staatsverschuldung – Finanzausgleich – Makroökonomische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Stuttgart: Verlag W.Kohlhammer.
- Rehm, H. & Matern-Rehm, S. (2010). Kommunal финанzen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rehm, H. & Tholen, M. (2008). Kommunalverschuldung – Befunde, Probleme, Perspektiven. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH.
- Rieger, F. (2008). Zu Arnold Brecht: Das Brecht'sche Gesetz. *Klassiker der Verwaltungswissenschaft*, GRIN Verlag GmbH.
- Schwarting, G. (1980). Kommunalsteuern als Instrumente der Konjunkturpolitik? Anmerkungen zum Abbau der Lohnsummensteuer. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 38(1), 68-91.
- Spahn, P. B. (1997). Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany. In E. Ahmad, *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants* (103-143), Cheltenham (UK) -Brookfield (US): Edward Elgar Publishing.
- Statistica, (08.03.2013). Retrieved from: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen>
- Statistisches Bundesamt, (2012). Statistisches Jahrbuch – Deutschland und Internationales – 2012. Wiesbaden, Retrieved from: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2012.pdf?__blob=publicationFile), (03.08.2013).
- Tarkan, B. (2009). Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz: Eine finanzwirtschaftliche Analyse der ökonomischen und fiskalischen Effekte. Lohmar-Köln: Josef Eul Verlag GmbH.
- Tilly, R. H. (1997). Investitionen der Gemeinden im Deutschen Kaiserreich. In K. H. Kaufhold, *Investitionen Der Städte im 19. Und 20. Jahrhundert* (39-59). Köln: Böhlau Verlag GmbH & Cie.
- von Hauff, M. & Tarkan, B. (2009). Relevanz intergenerationeller Gerechtigkeit für die kommunale Finanzpolitik. *Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationelle Gerechtigkeit* (15-29), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- von Kaufmann, R. (2006a). Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen). *Organisation, Aufgaben und Ausgaben der Kommunalkörperschaften* (Band I). Leipzig: Verlag von C.L.Hirschfeld, 1906. Reproduktion: Elibron Classics, Leipzig: Amazon Distribution GmbH.
- von Kaufmann, R. (2006b). Die Kommunal финанzen (Grossbritannien, Frankreich, Preussen). *Die Deckungsmittel des Bedarfs* (Band II). Leipzig: Verlag von C.L.Hirschfeld, 1906. Reproduktion: Elibron Classics, Leipzig: Amazon Distribution GmbH.
- Wiesner, H., Leibinger, B. & Müller, R. (2008). Öffentliche Finanzwirtschaft (12.Auflage), Heidelberg: R.v.Decker.
- Zimmermann, H. & Henke, K. D. (2005). Finanzwissenschaft (9.Auflage), München: Verlag Franz Vahlen.
- Zimmermann, H. (1999). Kommunal финанzen - Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.