

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE BİLİM DALI**

**2009-2023 YILLARI ARASI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE
GELİRLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

ÖZNUR ÇİLLİGÖL

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN:
DOÇ. DR. SEVİLAY ECE GÜMÜŞ ÖZUYAR**

KONYA-2025



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü



Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin	Adı Soyadı	Öznur ÇİLLİGÖL		
	Numarası	21813501003		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Maliye/ Maliye		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	x	
		Doktora		
Tezin Adı	2009-2023 Yılları Arası Büyükşehir Belediye Gelirlerinin Karşılaştırmalı Analizi			

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öznur ÇİLLİGÖL



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü



ÖZET

Öğrencinin	Adı Soyadı	Öznur ÇİLLİGÖL		
	Numarası	21813501003		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Maliye / Maliye		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	x	
		Doktora		
	Tez Danışmanı	Doç. Dr. Sevilay Ece GÜMÜŞ ÖZUYAR		
Tezin Adı	2009-2023 Yılları Arası Büyükşehir Belediye Gelirlerinin Karşılaştırmalı Analizi			

Çalışma, Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin gelir yapısını 6360 sayılı kanun öncesi ve sonrasında analiz ederek mali değişikliklerin etkilerini ortaya koymayı amaçlamaktadır. 6360 sayılı kanun, Türkiye'deki yerel yönetim sistemini köklü şekilde dönüştürerek büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişletmiş ve gelir kaynaklarının dağılımını yeniden düzenlemiştir. Bu düzenleme, hem merkezi yönetim tarafından sağlanan fonların dağılımını hem de belediyelerin kendi öz kaynaklarını artırma kapasitelerini etkilemiştir. Bu kapsamında, belediye gelirlerinin yapı, kaynak ve kullanım alanları açısından incelenmesi ve bunların karşılaştırmalı analizi ile gerçekleştirilmektedir. Analizde, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberi'nde yer alan analiz teknikleri kullanılmıştır. Mali değerlendirme, büyükşehir belediyelerinin kanun öncesi ve sonrasında gelir yapısındaki değişimlerin, yerel yönetimlerin idari-mali yapısının sürdürülebilirliği, finansal bağımsızlığı ve kaynak kullanımındaki verimliliği üzerindeki etkilerini anlamak için literatür taramasıyla desteklenmiştir. Yerel düzeydeki gelir kaynaklarının dağılımıyla ilgili verilen önerilerle çalışma, gelecekteki düzenlemelere ışık tutmayı hedeflemektedir. Sonuç olarak, 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin görev alanı ve gelir yapısında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişimler, büyükşehir belediyelerin kamusal hizmet sunma kapasitelerine doğrudan yansımalarının yanında mali özerklik ile mali sürdürülebilirlik konusunda yeni riskler ve sorumluluklar doğurmuştur.

Anahtar Kelimeler: 6360 sayılı kanun, büyükşehir belediyeleri, bütçe geliri, mali analiz



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü



ABSTRACT

Author' s	Name and Surname	Öznur ÇİLLİGÖL		
	Student Number	21813501003		
	Department	Finance		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)	x	
		Doctoral Degree (Ph.D.)		
	Supervisor	Doç. Dr. Sevilay Ece GÜMÜŞ ÖZUYAR		
Title of the Thesis/Dissertation	The Comparative Fiscal Analysis of Metropolitan Municipality Revenues Between 2009-2023			

The study aims to reveal the effects of fiscal changes by analyzing the income structure of metropolitan municipalities in Türkiye before and after the Law No. 6360. Law No. 6360 radically transformed the local government system in Türkiye, expanding the boundaries of metropolitan municipalities and reorganizing the distribution of income sources. This regulation has affected both the distribution of funds provided by the central government and the capacity of municipalities to increase their own equity. In this context, it is carried out by examining municipal revenues in terms of structure, resources and usage areas and their comparative analysis. In the analysis, the analysis techniques in the Financial Analysis Guide for Public Administrations published by the Ministry of Treasury and Finance were used. The fiscal evaluation was supported by a literature review to understand the effects of changes in the revenue structure of metropolitan municipalities before and after the law on the sustainability, financial independence and efficiency in resource use of the administrative-fiscal structure of local governments. With the suggestions given regarding the distribution of income sources at the local level, the study aims to shed light on future arrangements. As a result, with the Law No. 6360, there have been significant changes in the field of duty and income structure of metropolitan municipalities. In addition to their direct reflection on the public service delivery capacities of metropolitan municipalities, these changes have created new risks and responsibilities in terms of fiscal autonomy and financial sustainability.

Keywords: Law No. 6360, metropolitan municipality, budget income, financial analysis

İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK SAYFASI	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar LİSTESİ.....	vii
ŞEKİLLER LİSTESİ	viii
KISALTMALAR.....	ix
TEŞEKKÜR	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Yerel Yönetim.....	5
1.2. Yerinden Yönetim.....	7
1.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim.....	7
1.2.2. İdari Yerinden Yönetim	8
1.2.2.1. Yer Bakımından Yerinden Yönetim	8
1.2.2.2. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim	9
1.3. Yerel Yönetimlerin Varlığına İlişkin Sebepler	9
1.4. Yerel Yönetimlerde Özerklik Kavramı	10
1.4.1. Siyasi Özerklik.....	11
1.4.2. İdari Özerklik	11
1.4.3. Mali Özerklik	13
1.5. Metropolleşme ve Büyükşehir Belediyeleri.....	14
1.5.1. Metropolitan Alan Yönetimi	14
1.5.2. Yerelleşme ve Mali Yerelleşme	17
1.6. Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi	20
1.6.1. Dünyada Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi	21
1.6.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi	22
1.6.2.1. Tanzimat’tan Önce Yerel Yönetimler	22
1.6.2.2. Tanzimat’tan Sonra Yerel Yönetimler	23

1.6.2.3. Cumhuriyet Sonrası Yerel Yönetimler	26
1.6.2.4. 6360 Sayılı Kanun'un Yürürlüğe Girmesi	31

İKİNCİ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUN VE KAMU İDARELERİNDE MALİ ANALİZLERİN KULLANIMI ÜZERİNE YAPILAN ÇALIŞMALARIN İNCELENMESİ

2.1. 6360 Sayılı Kanun'un Sosyal ve Mali Etkilerini İnceleyen Çalışmalar	35
2.2. Kamu İdarelerinde Mali Analiz Yapılmasını İnceleyen Çalışmalar ...	47

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ DURUMLARI

3.1. Türkiye' de Büyükşehir Belediyelerin Mali Yapısı	61
3.2. Büyükşehir Belediyelerin Bütçe Sistemleri	63
3.3 Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Sınıflandırması.....	65
3.4. Büyükşehir Belediyelerin Yıllar İtibariyle Genel Mali Durumları	69
3.4.1. Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gelirleri.....	69
3.4.1.1. Vergi Gelirleri	70
3.4.1.2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri.....	72
3.4.1.3. Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	74
3.4.1.4. Paylar, Cezalar ve Faizler	75
3.4.1.5. Sermaye Gelirleri	78
3.4.1.6. Alacaklardan Tahsilat	79
3.4.2. Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Giderleri.....	81
3.4.2.1. Personel Giderleri	81
3.4.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri.....	83
3.4.2.3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	85
3.4.2.4. Faiz Giderleri	87
3.4.2.5. Cari Transferler	89
3.4.2.6. Sermaye Giderleri	90
3.4.2.7. Sermaye Transferleri.....	92
3.4.2.8. Borç Verme	93

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE GELİRLERİNİN MALİ ANALİZİNE YÖNELİK
UYGULAMA ÖRNEĞİ

4.1. Araştırma Yöntemi ve Veri Seti.....	95
4.2. Mali Tablolar Analizi ve Analiz Teknikleri.....	97
4.2.1. Mali Analizinin Amaçları	97
4.2.2. Mali Tablo Analiz Teknikleri	98
4.2.2.1. Karşılaştırmalı Tablolar Analizi.....	99
4.2.2.2. Yüzde Yöntemiyle Analiz.....	99
4.2.2.3. Eğilim Yüzde Yöntemiyle Analizi.....	100
4.2.2.4. Oran (Rasyo) Analizleri	101
4.3. Büyükşehir Belediyelerinde Mali Tablolar Analiz Tekniklerinin Uygulaması	101
4.3.1. Karşılaştırmalı Tablolar Analizi (Yatay Analiz).....	101
4.3.2. Yüzde Yöntemiyle Analiz (Dikey Analiz).....	104
4.3.2.1. Bilanço Üzerinden Yapılan Dikey Analiz	104
4.3.2.2. Faaliyet Gelirleri Üzerinden Yapılan Dikey Analiz	108
4.3.3. Eğilim Yüzdeleri Analizi (Trend Analiz)	111
4.3.4. Oran (Rasyo) Analizleri	117
4.3.4.1. Bütçe Dengesi Göstergesi	118
4.3.4.2. Faaliyet Dengesi Göstergesi.....	120
4.3.4.3. Yükümlülük Göstergesi	121
4.3.4.4. Personel Harcaması Göstergeleri	122
4.3.4.5. Faiz Gideri Göstergeleri.....	123
4.3.4.6. Borçlanma Göstergesi	124
4.3.4.7. Gelirlerin Yükümlülük ve Giderleri Karşılama Gücü Göstergesi.....	125
4.3.4.8. Bağımlılık Göstergesi	126
4.3.4.9. Vergi Gelirleri Göstergesi	128
4.3.4.10. Vergi ve Benzeri Gelirler Tahsilat – Tahakkuk Göstergesi	129
4.3.4.11. Kişi Başına Düşen Gelir ve Gider Göstergesi.....	130
4.3.4.12. Oran Analizinde Kullanılabilecek Diğer Rasyolar	131
SONUÇ.....	134
KAYNAKÇA	146

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1.2. 6360 öncesi ve sonrasında toplam yerel yönetim birimleri sayısındaki değişimler.....	33
Tablo 2.1. 6360 sayılı kanunu sosyal ve mali etkileri yönünden inceleyen çalışmalar	35
Tablo 2.2. Kamu idarelerinde mali analiz yapılan çalışmalar	48
Tablo 3.1. Vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı (Bin TL)	71
Tablo 3.2. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı (Bin TL)	73
Tablo 3.3. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı (Bin TL).....	75
Tablo 3.4. Faizler, pay ve cezalardan elde edilen gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı (Bin TL).....	77
Tablo 3.5. Sermaye gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı (Bin TL) .	78
Tablo 3.6. Alacaklardan tahsilat gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı (Bin TL)	79
Tablo 3.7. Personel giderlerinin toplam gider içerisindeki payı (Bin TL)....	82
Tablo 3.8. SGK devlet prim giderlerinin toplam giderler içerisindeki Payı (Bin TL)	84
Tablo 3.9. Mal ve hizmet alım giderlerinin toplam giderler içerisindeki payı (Bin TL)	85
Tablo 3.10. Faiz giderlerinin toplam giderler içerisindeki payı (Bin TL)....	87
Tablo 3.11. Cari transferlerin toplam giderler içerisindeki payı (Bin TL)....	89
Tablo 3.12. Sermaye giderlerinin toplam giderler içerisindeki payı (Bin TL)	90
Tablo 3.13. Sermaye transferlerinin toplam giderler içerisindeki payı (Bin TL)	92
Tablo 3.14. Verilen borçların toplam giderler içerisindeki payı (Bin TL)....	94
Tablo 4.1. Büyükşehir belediyeleri bütçe gelirlerinin 2009-2023 yılları arası yatay analiz tablosu (%).....	102
Tablo 4.2. Büyükşehir belediye bilançolarının dikey analizi (%).....	104
Tablo 4.3. Büyükşehir belediyelerinin faaliyet gelirlerinin dikey analizi (%).....	109
Tablo 4.4. Büyükşehir belediyeleri bütçe gelirlerinin 2009-2013 yılları arası trend analiz tablosu (%).....	112

Tablo 4.5. Büyükşehir belediyeleri bütçe gelirlerinin 2013-2023 yılları arası trend analiz tablosu (%)	114
Tablo 4.6. Mali analiz rehberinde yer verilen oran analizi göstergeleri.....	117
Tablo 4.7. Gösterge hesaplarında kullanılan muhasebe hesapları.....	118
Tablo 4.8. Büyükşehir belediyelerinin bütçe dengesi (2009-2023)	119
Tablo 4.9. Büyükşehir belediyelerinin faaliyet dengesi göstergesi(%).....	120
Tablo 4.10. Büyükşehir belediyelerinin yükümlülük göstergesi.....	121
Tablo 4.11. Büyükşehir belediyelerinin tahakkuk ve nakit esaslı personel harcamaları göstergeleri.....	123
Tablo 4.12. Büyükşehir belediyelerinin tahakkuk ve nakit esaslı faiz gideri göstergeleri.....	124
Tablo 4.13. Büyükşehir belediyelerinin borçlanma göstergesi.	125
Tablo 4.14. Büyükşehir belediyelerinin gelirlerin yükümlülük ve giderleri karşılama gücü göstergesi.	126
Tablo 4.15. Büyükşehir belediyelerinin yıllar itibariyle bağımlılık göstergesi	126
Tablo 4.16. Büyükşehir belediyelerinin yıllar itibariyle vergi gelirleri göstergesi	128
Tablo 4.17. Büyükşehir belediyelerinin vergi ve benzeri gelirler tahsilat-tahakkuk göstergesi.....	129
Tablo 4.18. Büyükşehir belediyelerinin kişi başına düşen gelir göstergesi.	130
Tablo 4.19. Büyükşehir belediyelerinin likidite oranları.	132

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 4.1. Büyükşehir belediyesi gelir kalemlerinin dikey analiz sonuç grafikleri.....	111
Şekil 4.2. 2009-2016 yılları arası büyükşehir belediye gelirlerinin trend analizi	113
Şekil 4.3. 2016-2023 yılları arası büyükşehir belediye gelirlerinin trend analizi	115
Şekil 4.4. Yıllar itibariyle büyükşehir belediyelerinin bütçe dengesi göstergesi	119
Şekil 4.5. Büyükşehir belediyelerinin yıllar itibariyle bağımlılık göstergesinin değişimi.....	127
Şekil 4.6. Büyükşehir belediyelerinin vergi gelirleri göstergesinin değişimi	129
Şekil 4.7. Büyükşehir Belediyelerinde Kişi Başına Düşen Gelir ve Gider Göstergelerinin Değişimi (TL).	131

KISALTMALAR

DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GBVG	Genel Bütçe Vergi Gelirleri
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi
S.K.	Sayıllı Kanun



TEŞEKKÜR

Çalışma hayatında benim de içinde yer aldığım yerel yönetimleri tez konusu olarak seçmemde, yüksek lisans eğitimim ve tez yazım sürecimde hem akademik desteği hem dostane yaklaşımıyla beni sürekli motive eden, saat fark etmeksizin her daim bilgi ve desteğini esirgemeyen ve benimle beraber emek veren değerli hocam Doç. Dr. Sevilay Ece GÜMÜŞ ÖZUYAR' a sevgi, saygı ve teşekkürlerimi sunuyorum. Yerel yönetimler konusundaki engin bilgi ve deneyimlerini paylaşarak bu çalışmaya önemli katkıda bulunan ve tezin teorik yapısının oluşmasına yardımcı olan Dr. Öğr. Üyesi Cem AKIN' a ve kıymetli yorumlarıyla tezimi zenginleştiren Prof. Dr. Ahmet ŞAHBAZ' a teşekkür ediyorum.

Her zaman olduğu gibi tez yazım sürecinde de maddi manevi desteğini esirgemeyen, her daim yanımda olan ve bana benden daha çok güvenen sevgili aileme, yüksek lisansa başlamam konusunda beni motive eden sevgili dostlarıma ve tez hazırlık sürecinde anlayış ve desteklerinden dolayı mesai arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunuyorum.

Öznur ÇİLLİGÖL

GİRİŞ

Türkiye’de 1924 Anayasasında yer almayan mahalli idareler ya da yerel yönetimler konusu 1580 sayılı Belediye Kanunu ile netleştirilmiştir (Keleş, 2013). Fakat anayasal düzlemde 1961 Anayasasında dikkate alınarak çeşitli düzenlemelerde bulunulmuştur. Bu yıllar itibari ile başlayan kentleşme süreci, bayındırlık faaliyetlerinin değişimi, sanayileşmenin hızlanması ve iktisadi gelişme ile kamu yönetimi örgütlenmesinde öne çıkan bir husus haline dönüşmüştür. Kıray tarafından 1975 yılında kaleme alınan çalışmada, Türkiye’deki kentleşme sürecinde sanayileşme, istihdam, demografik büyüme konularının yanı sıra metropoliten bölgeleşmenin kaçınılmaz olduğunu ve metropoliten yapıların oluşumunu zorunlu kılacağını belirtmiş, bu konuların sorun haline gelmeden metropoliten kentlerin özel yapısının da dikkate alınarak şehir planlamalarının yapılması gerektiğini vurgulamıştır. Türkiye’deki süreç, genel olarak 1960 ile 1980 yılları arasında Nazım Planları, bakanlıklar arasında imar koordinasyon kurulunun oluşturulması, yine bakanlıkların kendi arasında planlama ve uygulamaları için eşgüdüm kurulunun oluşturulması gibi süreçler işletilse de 2561 sayılı Kanun’a kadar büyükşehirler konusu uygulama bazında gelişmemiştir. Kanun üç yüz binden fazla nüfusu olan sekiz il ile çevresindeki mücavir alanların birleştirilmesini öngörmüştür. 1982 Anayasası ile yerel yönetimler hakkında kapsamlı içerikler hazırlanmıştır. Özellikle ilgili Anayasa madde 127’nin “*Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir*” lafzı büyükşehirlerin oluşturulması için milat niteliğindedir. Akabinde çıkarılan 2972 sayılı Kanun’un verdiği yetki çerçevesinde, 1984’de yayımlanan 195 sayılı KHK’yla büyükşehir belediyeciliğinin temelleri atılmıştır. Yine aynı yıl içerisinde 3030 sayılı Kanun ile de KHK’nın Kanun’a dönüştürülmesi gerçekleşmiştir (Çınar vd., 2009).

1984 yılında merkezi yönetimin kendi görevlerinin, yetkilerinin ve sorumluluklarının birçoğunu yerel yönetimlere devri, 2004 yılında 5216 sayılı Kanun’a kadar aynen devam etmiştir. Ancak 2000’li yıllarda meydana gelen küreselleşme, teknolojik değişimler, bilgi ve iletişim çağındaki gelişmelere, yine bu yıllarda, kronolojik olarak sırasıyla, Arjantin ekonomik bunalımı, çoğunlukla gelişmiş ülkelerde kendisini gösteren erken 2000ler resesyonu, “*dot.com crash*” olarak

isimlendirilen hisse senedi piyasası krizi, Türkiye ekonomik krizi, 9/11 Eylül terörist saldırısı, Uruguay bankacılık krizi, Venezüella genel grevi vuku bulmuştur. Elbette 2000’li yılların başı sayılabilecek 2003’te başlayan ve altı yıl sürecek benzin fiyatları balonu da kötü ekonomik tabloya eşlik etmiştir. Ek olarak 2007-2008 Amerika Birleşik Devletleri’nde ortaya çıkan finansal nitelikli ekonomik krizlerle de dünya geneline sıçrayan Büyük Resesyon dönemi de milenyum başlangıcının en önemli iktisadi tandanslı olayları arasında sayılmalıdır. İşte stres ve kriz epik öyküsü ile örülmüş bir ekonomik düzende, dünya genelinde olduğu üzere Türkiye’de de kamu kesimi üzerinde düşen görevi başaramadığına yönelik kaygılarla kamu mali yönetiminde yeni gereksinim ve değişim ihtiyacının bulunduğu fikri ortaya atılmıştır.

Türkiye’de özellikle Avrupa Birliğine (AB) adaylık ve uyum süreci ile uluslararası standartlara bağlı olarak kamu kesiminin etkin, ekonomik ve verimli ile hesap verilebilir ve saydam bir şekilde yönetilmesi ve mali disiplinin sağlanması vb. faktörler yeni yasal düzenlemelerin ve radikal değişikliklerin yapılması ihtiyacını doğurmuş, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) yürürlüğe girerek kamu maliyesinde reform yaratmıştır. Türkiye’de bu kapsamda kamu kesimi ekseninde yerel yönetimler alanında da düzenlemelerde bulunmak için girişimler yapmıştır. Böylece yerel yönetimlere yönelik olarak 2008 senesinde 5747 sayılı Kanun ile 2014 senesinde 6360 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur (Tekin, 2018). 2012 yılında hazırlanarak 2014 seçimi akabinde hukuken geçerli halen gelen 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi modeli yapısını on dörtten otuza çekerek büyükşehir olarak değerlendirilecek il sayısını arttırmış, bunu yaparken de il ve ilçe mülki sınırlarının genişlemesini sağlamıştır (Arıkboğa, 2013). Sınırları ve yapısı yeniden çizilen iller ile halihazırda büyükşehir belediyesi olarak tanınan illerin de vergi gelirleri ile genel bütçeden aldıkları paylar da böylelikle değişime uğramıştır. Dolayısıyla yürürlükte olan Kanun’un yarattığı yerel yönetimlerin idari-mali yapısındaki değişimlerin; kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımı ile hesap verilebilirlik ve mali saydamlık açısından değerlendirilmesi gereken konu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, belediyelerin gelir kaynaklarının toplam içerisindeki paylarının dağılımını ve bunun 6360 sayı Kanun öncesi ve sonrasındaki büyükşehir belediyeleri için mali analiz rasyoları kullanılarak değerlendirmesi yerel

yönetimlerin sürdürülebilir idari-mali yapıya kavuşmaları bakımından gerekmektedir.

Bu tespitler kapsamında çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yerel yönetim ve yerinden yönetim kavramı hakkında bilgiler verilmiş, yerel yönetimlerin varlığını gerekli kılan sebeplerden bahsedilerek kavramsal çerçeve oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin kendi organlarıyla bağımsız şekilde karar alarak kamusal hizmetleri sunma ve yerel halkın önceliklerine göre hareket etme özgürlüğü olan özerklik kavramı açıklanarak bu konudaki tartışmalara değinilmiştir. Kentsel büyüme ile metropoliten alan yönetimi konuları değerlendirilerek büyükşehirlerin hızla büyüyen nüfusları, altyapı ve hizmet ihtiyaçlarını artırırken, bu ihtiyaçların karşılanmasında merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki devri, hizmet bölüşümü ve kaynak paylaşımı konuların kritik öneme sahip olduğu belirtilmiştir. Yerelleşme ve mali yerelleşme konuları ele alınarak merkezden yerele yetki ve sorumluluk aktarımının, mali özerkliğe, demokratik katılıma ve ekonomik etkinliğe etkileri çerçevesinde kamusal hizmet sunumu değerlendirilmiştir. Akabinde yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve Türkiye'deki gelişim süreci hakkında bilgiler verilmiştir. Yerel yönetimlerin kamu kesimi içindeki tarihsel süreci, Osmanlı Devleti döneminden itibaren ele alınmış, Osmanlı Devletindeki yerel yönetim birimleri tanzimat öncesi ve sonrası süreçleriyle değerlendirilmiştir. Daha sonra Cumhuriyetin ilanından 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yayınlanmasına kadar olan süreçte özellikle büyükşehir belediyeleriyle ilgili yapılan kanunlar, idari-mali düzenlemeler ve reformlar kronolojik olarak incelenmiştir.

İkinci bölümde, 6360 sayılı kanunun uygulamaya geçmesinin sosyal ve mali açıdan etkilerini inceleyen çalışmalar ile kamu kurumlarının ve kuruluşlarının mali analiz yapısını ele alan çalışmalarla ilgili detaylı literatür taraması gerçekleştirilmiştir. Öncelikle 6360 sayılı kanunun uygulamaya geçmesiyle beraber sosyal ve mali açıdan inceleyen çalışmalar analiz edilmiş, kanun ile yapılan büyükşehir belediyesi reformlarının hem mali açıdan yaptığı değişimlerin sonuçları hakkında hem de sosyal anlamda hizmet çeşidi ve ölçeği değişen yerlerde yaşayan halktan alınan geri dönüşler hakkında bilgiler edinilmiştir. Devamında daha çok özel sektör tarafından tercih edilen mali analiz tekniklerinin, kâr amacı gütmeyen kamu idarelerinde de uygulanabilirliği

konusunda bilgi edinmek için bu kapsamda hazırlanmış çalışmalar incelenmiştir.

Üçüncü bölümde, büyükşehir belediyelerinin bütçe sistemi ve kalemleri hakkında bilgiler verilerek büyükşehir belediyelerinin mali yapılarının çerçevesi oluşturulmaya çalışılmıştır. Akabinde büyükşehir belediyelerinin mali durumları hakkında bilgi ve nicel veriler sunmak amacıyla 2009-2023 yılları arası bütçe gelir ve gider kalemlerinin birinci düzeyindeki gerçekleştirmeleri detaylıca incelenmiş, her bir kalemin bütçe içindeki yeri ve ağırlığı yorumlanmış, hangi gelir kaleminin güçlü olduğu ve gelir-gider dengesinin nasıl sağlandığı konusunda analizler yapılmıştır. 6360 sayılı kanunun hayata geçirilmesiyle sayıları 30'a yükselen büyükşehir belediyelerinin, hizmet alanlarının artmasının yanı sıra kaynak paylaşımlarında yapılan yeni düzenlemelerin gelirler ve giderler üzerindeki etkisi, her bir kalem için ayrı ayrı analiz edilmiştir.

İdarelerin geçmiş performanslarının analizi, gelecekteki hedeflere ulaşmak için planların hazırlanmasında önemli bir yol haritası sunmaktadır. Özel sektör tarafından sıklıkla tercih edilen mali tablo analizleri, Türkiye'deki kamu kesimi için oldukça yeni konumdadır. Kamu idarelerinde yapılan mali analizler, kamu politikalarının oluşturulmasında, kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılmasında ve olası ekonomik zorlukların önlenmesinde kritik rol oynamaktadır. Çalışmanın dördüncü bölümünde, mali analiz yöntemleri ele alınarak büyükşehir belediyelerinin 2009-2023 yılları arası mali tabloları analiz edilmiştir. 5018 sayılı kanun gereği kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve bunların kullanımıyla ilgili tüm mali işlemlerin hesap verilebilir ve saydam bir şekilde yürütülmesi amacıyla tek düzen hesap planı kullanılarak oluşturulan bilanço, gelir tablosu ve bütçe gelirleri tabloları, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan "Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberinde" belirtilen yöntemlere göre analiz edilmiştir. Rehberde belirtilen dikey analiz, yatay analiz, trend analizi ve oran analizleri büyükşehir belediye gelirleri için uygulanmış ve yorumlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Yerel Yönetim

Kişilerin birlikte yaşamlarını sürdürebilmeleri için önceden belirlenen hedefler doğrultusunda bir çevrenin oluşturulması, yerel yönetim olarak tanımlanmaktadır (Yılmaz, 2008: 80).

Günümüzde idare yapısında önemli bir yere sahip olan yerel yönetimler, idari yapının vazgeçilmez unsurları arasında sayılmaktadır. Kamu hizmetlerinin etkin-ekonomik-verimli üçlemesi altında sunulabilmesi için subsidiaritenin kritik bir değeri vardır. Bu bağlamda, yerinden yönetim kavramının kamu yönetimi örgütlenmesindeki önemi yadsınamaz (Yılmaz, 2008: 82).

Verimli kaynak kullanımıyla toplumsal hizmet etkinliğinin gerçekleştirilmesi adına, vatandaşların taleplerinin yerinde karşılanması anlayışını benimseyen yerinden yönetim unsurları, vatandaşların merkezi yönetime oranla idareye daha fazla katılımını sağladığı için demokrasinin de önemli bir ögesi haline gelmiştir. Kamu kesimi teşkilatı oluşturulurken iki temel durum göz önünde bulundurulmaktadır. Bunlar, ülkede idari uygulamaların şeffaflık ve birlik içinde gerçekleştirilmesi ile ülkenin coğrafi farklılıklarının idareye yansması, yani yönetimin vatandaşların çeşitliliğine göre şekillendirilmesi olarak sıralanabilir. Şeffaflık ve birlik anlayışları “merkezden yönetim” ile farklılık talepleri ise “yerinden yönetim” ile karşılanmaktadır (Köse, 2004: 19).

Merkezi yönetim, ülkede yaşayan vatandaşlara sunulacak hizmetlerin devletin merkezinde toplanarak sınırlı sayıdaki yetkililer tarafından yürütülmesini ifade etmektedir (Günday, 2011: 22). Devlet, siyasi bir organizasyon olarak, belirli bir toprak parçasında yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamayı hedeflemektedir. Bu ihtiyaçlar arasında güvenliğin sağlanması, adaletin tesis edilmesi, ulusal refahın ve kalkınmanın temin edilmesi, sosyal güvenliğin sağlanması gibi görevler

bulunmaktadır. Bu görevleri yerine getirmek amacıyla devlet, tüm ülkeyi kapsayan bir merkezi yönetim sistemi oluşturmuştur (Nadaroğlu, 2001: 32).

Merkezi yönetimin varlığına rağmen, ülkenin en uzak köşelerinde yaşamın güvence altına alınması ve bazı yerel hizmetlerin etkin dağıtımının sağlanması, merkezi yönetimden ayrı olarak yerel yönetim kurumlarının oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Diğer bir ifadeyle, coğrafi ve diğer nedenlerle tüm kamu hizmetlerinin merkezden sağlanmasının zorluğu, vatandaşların yönetime katılımını güvence altına alma gerekliliği, yerel yönetim kavramını ortaya çıkarmıştır (Nadaroğlu, 2001: 34).

Literatürdeki açıklamalar incelendiğinde; mahalli idarelerin yönetim birimleri direkt yöre halkı tarafından seçilen, kendi yetki alanları içinde kendilerine kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde hareket eden, kendi kaynaklarını kullanarak hizmet sunan; iç organizasyon yapıları, personel seviyeleri ve uygulama programlarında tamamen bağımsız olan kamu idareleri olarak tanımlanmaktadır (Yaraşır, 2008: 11).

Yalçındağ (1995: 21) tarafından da yerel yönetimlere ilişkin bir tanım yapılmıştır. Bu tanıma göre; kapsamı belirlenen bir coğrafi alanda, yani şehir, kasaba, il gibi yerlerde, birlikte yaşadıkları için yerel nüfusu en çok etkileyen alanlarda; faaliyet gösterdikleri bölgenin coğrafi, demografik ve sosyolojik özelliklerini iyi bilmek ve dikkate almak amacıyla, kanunla belirlenen işlev ve yetkinlikler, özel bütçeler ve personel ile hizmet sunumu için yerel halk tarafından seçilmektedir. Bunlar, devlete göre idari özerkliğe sahip tüzel kişilerdir. Devletin kapsamında yaşayan çok sayıda grupların müşterek ve mahalli gereksinimlerini yerine getirmek amacıyla kurulan anayasal kurumlar olarak belirtilmektedir.

Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetim; *“Mahalli İdareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.”* olarak açıklanmıştır.

Oluşturulan bu çeşitli tanımlara göre; yerel idarelerin nitelikleriyle alakalı bazı benzer görüşler bulunmaktadır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin dışında, bu görüşler şöyle özetlenmiştir:

- Sınırları belirli olan bir coğrafi bölgede bulunan,
- Vatandaşların ortak gereksinimlerini gideren,
- Özgün bir teşkilat düzeni bulunan,
- Kanunların düzenlediği sınırlarda faaliyetler sunan,
- Karar makamları yerel halkın oyları ile belirlenen,
- Kendi özel bütçesi, çalışanı ve kaynakları bulunan,
- Tüzel kişiliği bulunduran,
- Vatandaşlara kamu hizmeti veren,
- Yerel politik ve sosyal karar makamlarını bulunduran kuruluşlardır.

1.2. Yerinden Yönetim

Vatandaşlara sunulacak bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetim dışında kalan kamu örgütlenmeleri aracılığıyla sağlanması, yerinden yönetim olarak tanımlanmaktadır (Gözübüyük, 2008: 97). Bu örgütlenmelerin en belirgin özelliği, tüzel kişiliklerinin bulunmasıdır. Bu sebeple, yerinden yönetim birimleri kendi oluşturdukları makamlar aracılığıyla bağımsız bir irade gücüne sahip olup, mal varlıkları, gelir ve giderleri üzerinde kontrol sahibidir. Yerinden yönetim yapılarının kurucu üyelerinin, hizmet gerçekleştirdikleri bölgelerdeki mahalli halk tarafından seçildiği vurgulanmaktadır (Gözübüyük, 2008: 97).

Yerinden yönetim, siyasi ve idari olmak üzere temel başlıklar altında incelenen bir kavram iken, idari yerinden yönetim ise hizmet alanı ve coğrafi bölge bakımından iki ayrı kategoride ele alınmaktadır.

1.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi adem-i merkeziyet olarak da adlandırılan kavram, doğrudan devlet yönetimiyle ilişkilidir. Siyasi yerinden yönetimde, sadece yürütme değil, aynı zamanda yargı ve yasama da yerel yönetim kurumlarına yetki vermektedir. Bu tür bir yönetim, federal yapıya sahip devletlerde yaygındır ve bu yapıda merkez ve yerel arasında siyasi otorite bölünmüştür. Böylesine bir düzende sorumlulukların paylaşılmasını sağlayarak, kamu gücünün tamamının merkezde toplanmasını engellemektedir (Eryılmaz, 2013: 36-37).

Federal devlet sisteminde, yerel unsurlar yasama ve yürütme alanlarında zaman zaman özerk hareket edebilmektedir. Yerel yönetim birimleri, federal sisteme karşı ikinci düzeyde egemen kurumlar olarak tanımlanmakta ve görev ile sorumlulukları federal anayasada belirlenmektedir. Bununla birlikte, yetki dağılımı federal devlet ile federe devletlerarasında paylaştırılmaktadır. Federal devletin görev ve sorumlulukları ülke genelinde geçerliyken, federe devletlerin yetki ve sorumlulukları belirli bölgelerle sınırlı tutulmaktadır (Demir, 2014: 42).

1.2.2. İdari Yerinden Yönetim

Bu sürecin neticesinde şekillenen yerel yönetimler, lokal kamu hizmetlerinin yanı sıra ekstra fiskal hizmetlerin, kamu tüzel kişiliğine haiz olmakla birlikte merkezi yönetime çerçevesinde yer almayan kuruluşlar aracılığıyla yürütülmesi olarak tanımlanmaktadır. İlgili yönetimlerin, kendilerine mahsus bütçe ve gelir kaynaklarının bulunması, onların mali açıdan özerk olduklarını ortaya koymaktadır. Ayrıca, yerel yönetimler, yürütme yetkisine ilişkin çeşitli yetkilere de sahiptir. Yetkiyi kullanan kurumların özellikleri bazında, idari yerinden yönetimde kendi içerisinde iki kategoride ele alınabilir. Bunlar, hizmetlerin yerelleştirilmesi ve konuma bağlı yerinden yönetimdir (Ökmen ve Parlak, 2008: 13).

1.2.2.1. Yer Bakımından Yerinden Yönetim

Yerinden yönetimin yersel değerlendirmesi, belirli bir yerleşim alanında yaşayan insanların ortak ve medeni ihtiyaçlarını, merkezi yönetim dışında kalan ve tüzel kişiliğe sahip kurumlar aracılığıyla karşılamayı amaçlayan bir sistem olarak tanımlanmaktadır. Bu yönetim birimlerinin merkezi yönetimden bağımsız gelirleri ve kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır. Belediyeler ile köyler bunlara örneklerdendir. Bu bağlamda ülkemizdeki il özel idareleri de bu örneklere ek olmaktadır (Tiyek, 2012: 60). Ayrıca yer yönünden yerinden yönetimde, yerel halk adına hizmet sağlayan yerel makamlar, bu hizmetleri planlama ve yürütme konusunda özerklik yetkisi ile donatılmıştır. Köyler, belediyeler ve il özel idarelerine, belirli kamu hizmetleriyle ilgili karar alma ve uygulama yetkisi tanınmaktadır (Türkoğlu, 2009: 28).

1.2.2.2. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim

Uzmanlaşmış bilgiye gereksinim duyulan işler için yerinden yönetimin belirli bir hizmet ile ilişkili şekilde kullanımına hizmet yönünden yerinden yönetim adı verilmektedir (Özdemir, A, 2017, 171). Günümüze bakıldığında kamusal hizmetlere yönelik beklentinin artması, bu hizmetlerin farklılığının çoğalması ve çoğunlukla bu hizmetlerde teknik uzmanlığa gereksinim hissedilmesi, hizmet yönünden yerinden yönetimi ortaya çıkarmaktadır. Bilhassa aktiflik ve etkililiğin oluşturulması bu sistemi mecburi duruma getirmektedir (Ökmen ve Parlak, 2008: 13).

1.3. Yerel Yönetimlerin Varlığına İlişkin Sebepler

Kronolojik olarak incelendiğinde devletler, vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan bir idari yapı oluşturur. Ancak bu yapı, yerel hizmetleri doğrudan veya kısmen sunma kapasitesine sahip değildir. Açıkgöz (2007: 8)'e göre yerel yönetimlerin tezahürü, siyasi ve ekonomik faktörlere dayanmaktadır. Siyasi faktör, yerel halkın demokratik değerlere bağlı olarak özerklik talebini vurgularken, ekonomik faktör ise sınırlı kaynakların etkin ve verimli kullanımını gerektirmektedir.

Yerel yönetimlerin varoluş sebeplerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür. (Orkut, 2008: 63)

- Ekonomik sebepler
- Siyasi sebepler
- Hukuki sebepler

Ekonomik nedenler, mahalli hizmetlerin merkezden ziyade yerelde aktif olan yönetimlerce daha etkin sunulması gerekliliğine dayanmaktadır. Belirli bir bölgede birlikte yaşayan insanların, bölgeye özgü ve bölünemeyen kaynaklarla ilgili kararlarını belirli kurumlar aracılığıyla iletmeleri daha basit ve verimli olabilir. Ayrıca, yerel yönetimler bu taleplerin nasıl gerçekleştirileceğini kontrol etme yeteneğine sahiptir, oysa halk bu tür bir etkinliği merkezi yönetim üzerinde gerçekleştiremez. Örneğin, arazi ıslahı, yol bakımı ve sokak aydınlatması gibi hizmetler, doğaları gereği yereldir ve tüm ülke vatandaşlarını etkilemez (Acar, 2009: 36). Yerel yönetimlerin başlıca

kaynakları, merkezi bütçeden alınan paylar ve kendi gelirlerinden elde edilen fonlar olarak tanımlanmaktadır. Bu gelirler, yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler kapsamında çeşitli kalemleri kapsar. Ancak, bu durumu değerlendirildiğinde, genellikle belediyelerin kendilerine yeterli kaynaklara sahip olmadığı görülmüştür. Hangi hizmetlerin öncelikli olarak karşılanacağı, hangilerinin ertelenebileceği, hangi hizmetlerin bütçe payının ne olacağı ve hangilerinin uzun vadede faydalı olacağı gibi konularda merkezi yönetime kıyasla daha etkili ve yerinde kararlar alınabilmesi, bu yönetimlerin ekonomik varoluş sebepleri olarak değerlendirilmektedir.

Yerel yönetim sisteminin varlığını haklı kılan önemli nedenlerden biri, siyasal sebeplerdir. Bu sebeplerin temelinde demokrasiye olan inanç yer almaktadır. Vatandaşların kendi kendilerini yönetebilme yetisi, demokrasinin kalbinde bulunur. Bu nedenle, vatandaşların yönetime katılım göstermesi, görüşlerini dile getirmesi ve toplumsal ilerleme için sahip oldukları bilgileri kullanabilmesi, demokrasinin hayati bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda, demokratik değerlerle birlikte; çoğulculuk, halkın katılımı ve temsil gibi kavramlar, oldukça önemli ilkeler olarak öne çıkmaktadır. Bu ilkeler, yerel yönetimlerin hizmetlerinin etkinliğini artırmaktadır (Eken, 2009: 11). Bunun sonucunda, yerel düzeyde yaşayan bireylerin kendi sorunlarına daha duyarlı ve samimi olmaları, bu sorunların çözümü için gerekli hukuki zeminin oluşturulmasına ve yerel yönetim unsurlarının bu doğrultuda kurulmasına olanak tanır. Bu durum, demokratik anlayışın özüne ve hizmetlerin etkin bir şekilde sunulması için gereken siyasi yönetim modeline uyum sağlar (Nadaroğlu, 2001).

Hukuki sebepler ise, bir ülkede yerinden yönetimin tesis edilebilmesi için o ülkede yürürlükte olan kanunların bu gibi bir teşkilatlanmaya izin vermesine gerek duyulmaktadır. Bir ülkenin yönetim biçimi, toplumsal şartlara, politik yaklaşımlarına, coğrafi gereksinimlere ve kamu hizmeti için sosyal ihtiyaçlara bağlı olarak zaman zaman değişebilmektedir. Tüm bu olası değişimlerin yönetim düzeyinde uygulanması, yasaların değiştirilmesi ve uygulanacak yönetim tarzına uyarlanması ile sağlanmaktadır (Orkut, 2008: 63).

1.4. Yerel Yönetimlerde Özerklik Kavramı

Yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelmeleri, görevlerini herhangi bir dış

müdahale olmaksızın kendi organlarıyla yerine getirmeleri ve kendilerine münhasır tüzel kişiliklerinin bulunması, onların katılımcı ve otonom niteliklerinin bir tezahürüdür. Yerel özerklik, mahalli yönetimlerin kamu hizmetlerini yerine getirirken sorumluluk alma ve kendi tercihleri doğrultusunda hareket edebilme özgürlüğüne sahip olmalarıdır. Yönetim ilişkileri yönünden yöneten ile yönetilen arasındaki keskin çizginin kaybolduğu demokratik devlet anlayışının sonucu olarak ortaya çıkan yerinden yönetim ve yerindelik (subsidiarite) ilkeleri, yerele ait hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel halkın, yerele ait imkân ve araçlarıyla önceliklerini tercih edebilmelerini ifade etmektedir (Türkoğlu, 2009: 19).

Yerel özerklikle ilgili çalışmalar ve ülke uygulamaları incelendiğinde yerel özerkliğin siyasi, idari ve mali olmak üzere üç boyutunun olduğu görülmektedir.

1.4.1. Siyasi Özerklik

Siyasi özerklik çoğunlukla federal devletlerde, anayasa tarafından yerel birimlere tanınan belirli statülere dayanan bir yönetim şeklidir. Siyasi özerklik yerel birimlerin kendilerini ilgilendiren alanlarda kanun yapma ve bağımsız davranma hakları olarak tanımlanabilir. Siyasi özerliğe sahip idareler, sadece sorumlu oldukları bölgelerde büyük oranda karar ve hareket serbestisine sahiptirler. Buna karşılık egemenlik yetkisi devlete aittir ve uluslararası ilişkilerde merkezi yönetimin etkinliği daha fazladır. Yönetme yetki sadece idari işlerle ilgiliyse idari özerklikten, siyasi alanı da içine alıyorsa siyasi özerklikten bahsedilebilir (Çelik, 2013: 19).

Siyasi özerklik, siyasi erkin merkezi ve yerel yönetimlerin arasında taksim edildiği ve yerelin merkez karşısındaki pozisyonunun, gücünün ve direncinin buna göre belirlendiği yönetim şeklidir. Bu noktada yasama, yürütme ve yargı alanındaki kuvvetlerin paylaşım derecelerine bağlı olarak devlet sistemi isimleri de değişmektedir. Buradaki en temel ayrım üniter devlet sistemi ve federal devlet sistemi olarak kendisini göstermektedir (Koç ve Yatkın, 2012: 1282).

1.4.2. İdari Özerklik

İdari özerklik, seçimle işbaşına gelmiş bulunan yerel yönetimlerin merkezi yönetimin etkisi olmaksızın idari karar alma ve görev yapacak organlarını özgür bir

şekilde kendilerinin belirleyebilme hak ve yetkilerinin bulunmasıdır. Özerk bir idarenin aldığı kararlar başka bir makamın izin ya da onayına ihtiyaç duymamaktadır. Eğer bir merkezi yönetim, yerel yönetimlerin sorumlu personelini azletmek veya kendi takdirine itibarıyla atama gerçekleştirme icrasına sahipse, yerel yönetimler ancak merkez idarenin yetki genişliğine sahip taşra teşkilatları durumuna düşmüş olacaklardır (Tortop vd., 2017: 93).

İdari vesayet yönünden değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin idari vesayet denetimi kapsamına yerel yönetimlerin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli girmektedir. 1982 Anayasası 127'nci maddesinde merkezin yerel üzerindeki idari vesayet yetkisinin çerçevesi belirlenmiştir. Bu çerçeve, idarenin bütünlük prensibine uygun biçimde yürütülmesi, kamusal yararların gözetilerek yerel gereksinimlerin karşılanması ve kamu görev birliğinin sağlanması maksadıyla kanunlarda aktarılan usul ve esaslar dahilindedir.

Literatürde bu kavramının amacı konusunda büyük oranda fikir birliği bulunmaktadır. Buna göre idari vesayetın temel amacı devletin menfaatlerini ve birliğini korumak, farklı idari kurumlar tarafından uygulanacak politikalarda uyumu sağlamaktır. Meseleye yerel yönetimler açısından bakıldığında ise yerel halkın yerel yönetim kurumlarının keyfi işlem ve eylemlerine karşı korunması, muhtemel bir yetkinin kötüye kullanımının veya kamu kaynaklarının ve hizmet edilen halkın çıkarlarının, ihmalkârlık veya ehliyetsizlik gibi nedenlerle zarara uğratılmasının veya tehlikeye sokulmasının önlenmesidir.

Bir gereklilik olarak yerinden yönetimde bu yönetimler özerk kuruluşlar mahiyetindeyse de yerel yönetim birimleri hiçbir şekilde tam bağımsız ve devletin egemenlik hakkını yok sayacak şekilde hareket edemezler. Hatta özerkliklerinin sonsuz ve mutlak olmayışı, merkezi yöntemle birlikte olma zorunluluğu da getirmektedir. Bu bağlamda yerel özerkliğin koşulları siyasal açıdan devletin birliğini ve bütünlüğünü tehdit eder hale gelmemelidir. Özerklik ve/veya idari vesayetın ne ölçüde uygulanacağı, ülkeden ülkeye farklılıklar arz etmektedir. Günümüz çoğulcu demokrasilerinin hâkim anlayışı da yerelde özerkliğin temin edilerek idari vesayet yerine hukuka uygunluk denetiminin getirilmesidir (Koç ve Yatkın, 2012: 1280).

1.4.3. Mali Özerklik

Mali özerklik en geniş manada gelir-gider bölüşümünde merkeziden yerele siyasal sorumluluğun devri şeklinde tanımlanabilir. Özerk bir yerel yönetimin taşınması gereken özelliklerden ilki yerel yönetimin gerek karar verme gerekse uygulama özgürlüğüne sahip bağımsız organlarının varlığıdır. Her iki yönetiminde vazifeleriyle gelirlerinin dengeli dağılması ile gelir toplama ve gider yapma yetkisini elinde bulundurması diğer gerekli özelliklerindedir. Kamusal hizmetlerin hem merkezi hem de yerel yönetimlerce birlikte gerçekleştirilmesi genel kabul gören bir yaklaşımdır. Lakin bunun için mali tevzinin de sağlanması esastır (Diril ve Egeli, 2012: 27-28).

Belediyeler maliye literatüründe belirli bir coğrafi alandaki halkın kendisinin seçtiği ve kolektif ihtiyaçları giderme amacındaki yönetimlerden en önemlisi belediyelerdir (Demircan, 2007: 136). Yerinden yönetim anlayışının gelişmesine paralel olarak kamu mali yönetiminin benimsediği katılımcılık, sübsidarite, mali saydamlık ile performans yönetimi temel ilkeleri, belediyelerin maliyet-etkin hizmet sağlamasında büyük önem arz etmektedir. Sübsidarite kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakinen bulunan kurum olarak yerel yönetimlerce sunulmasını, bunun karşılığında da merkezi yönetimin yerel yönetime bazı gelir kaynaklarını devretmesini öngören bir gelir-gider bölüşümüdür. Mali saydamlık, gelirlerin ve giderlerin kamuoyuna açık olmasıyken performans yönetimi ise yönetimde performans odaklılık anlayışının benimsenmesini ifade etmektedir. Katılımcılık ilkesi ise hem yönetim hem de mali bakımdan vatandaşın karar alma süreçlerine belirli yollarla dahil edilmesini öngörmektedir (Demircan, 2007: 136). Bahsi geçen bu ilkelerin global ölçekteki geçerlilikleri, başarılı icra edilmeleri durumunda belediyelerin mali yönetiminin de küresel geçerliliğini arttırmaktadır.

Korlu ve Çetinkaya (2015)'ya göre Dünya Bankası mali özerklik kavramını üç boyutlu olarak yetki devri, yetkilendirme ve yetki genişliği şeklinde değerlendirmektedir. Yetki devriyle aktarılmak istenen vergi artırımının gerçekleştirilmesi gibi egemenlik haklarının bazılarının yerel yönetime devridir. Yetkilendirme ile kasıt ise merkezin kendi yetki sahasından bir kısmının yerele devridir. Son olarak yetki genişliği de merkezden yerele sorumluluk aktarımıdır (akt.

Korlu ve Çetinkaya, 2015: 96). Dünya Bankası'nın üç boyutta değerlendirdiği mali özerkliği oluşturan şartlara bakıldığında farklı seviyelerde de olsa merkezi yönetimden bağımsız bütçe ve planlama yapabilmek ve kendi öz gelirlerine sahip olabilmek mali özerkliğin en önemli ölçütleridir.

1.5. Metropolleşme ve Büyükşehir Belediyeleri

1.5.1. Metropolitan Alan Yönetimi

Metropollerin genişleme süreçlerinde nüfusunun hızla artması hızlı kentsel büyümeyi beraberinde getirmekte, bu süreç bir yandan altyapı, trafik, çevre kirliliği gibi çeşitli sorunları gündeme getirirken, diğer yandan yerel yönetimler üzerindeki çözüm bulma konusunda ciddi baskı yaratmaktadır. Bu durum, artan nüfusun ve genişleyen ölçeğin ihtiyaçlarını karşılamak, kentsel büyümeyi yönlendirmek ve büyüyen alanları denetlemek yetkilerini ve sorumluluklarını ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca daha geniş coğrafyada daha fazla kamusal hizmet sunumunu gerektirmektedir. Gerçekleşen kentsel büyüme ile nüfusun yoğunluğunun yaşadığı belediyelere önemli yetkiler ve sorumluluklar yüklenmektedir (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 443). Bu doğrultuda sanayi, ticaret ve hizmet sektörlerindeki gelişmeler şirketlerin ölçeklerini artırırken kentlerde liman, havaalanı gibi kamu yatırımlarının yapılmasını gerektirmektedir. Bu yatırımlar konut ve işyeri alanlarını ayırmasını belirginleştirmekte ve yerel düzeydeki hizmetlerin kapsamını artırarak yerel yönetimleri çeşitlendirmektedir (Çapar ve Demir, 2017: 43). Nüfusun büyük oranının kentlerde yaşamaya başlamasıyla büyük ölçekli yerleşim yerlerinin yönetimi konusu tartışılmaktadır. Bu yerlerde hizmet ölçeğinin geniş ve alan yönetimi çeşidinin çok olması beraberinde idari-mali yapı, alt yapı çalışmaları, kentsel planlama gibi konuları gündeme getirmesinin yanında kamusal hizmetlerin finansmanının nasıl sağlanacağı konularında soru işaretlerini de getirmektedir. Büyük yerleşimlerdeki hizmet bölüşümünün farklı idari-mali yapı içerisindeki kaynak paylaşımı da önemli konu haline gelmiştir (Arıkboğa, 2018: 251-253).

Metropolitan alan yönetimi, her ülkenin siyasi durumuna göre merkezi yönetim ve yerel yönetim anlayışına göre şekillenmekte ve tercih edilen yönetim anlayışı büyükşehirlerin temel değerlerini belirlemektedir. Metropollerde ölçek

ekonomilerinin ve alan yönetiminin tek elden sunulması, kamusal hizmetlerin ekonomik etkinliğini artırırken, alt kademe yönetim birimlerinin oluşturulması ise demokratik katılıma verilen önemi belirtmektedir (Çapar ve Demir, 2017: 44). Büyükşehirlerde başarılı bir alan yönetimi için hem merkezi yönetimin desteklediği politikalar hem de yerel düzeyde etkili yönetim anlayışı gereklidir. Metropoliten alan yönetiminde sunulan kamusal hizmet için ekonomik etkinlik, demokratik katılım, dışsallıklar, ölçek ekonomisi, yerel koordinasyon, mali saydamlık, hesap verilebilirlik temel kriterleri bulunmaktadır. Ekonomik etkinlik, yerellik ilkesi gereği hizmetlerin yerelde halka en yakın idari birim tarafından sunulmasıdır. Dolayısıyla merkezde yoğunlaşan kamusal hizmetlerin merkez dışına aktarılması ekonomik açıdan faydalı olmaktadır. Ölçek ekonomisi açısından, yüksek maliyetli alt yapı yatırımları, toplu taşıma, atık bertarafı hizmetlerinin daha büyük ölçekli yönetim birimleri tarafından sunulması, maliyet tasarrufu sağlamaktadır. Dışsallıkların bölgeler arası olduğu durumlarda, küçük ölçekli idari birimlerin kaynaklarının sadece kendi yerel faydasını sağlamaya yetecek kadar kısmına kaynak ayırabilmesinden dolayı bunların daha büyük ölçekli idari birimleri tarafından sunulması gerekmektedir. Bunların yanı sıra bölgedeki/kentteki yerel yönetim birimlerinin koordinasyonunun sağlanması için daha geniş ölçekli metropoliten alan yönetimi de gerekmektedir (Arıkboğa, 2018: 254-255).

Metropoliten alan yönetiminde yetki devri ve hizmet bölüşümü, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dikey bir yapı ile düzenlenmektedir. Merkezi yönetim, kamu bütçesinin ve mali kaynakların büyük kısmını kontrol etmekte ve bu nedenle metropoliten alan yönetiminde ve yerel yönetimlerin idari-mali yapısında önemli rol oynamaktadır. Bu yapı, kamusal hizmet sunumunda yetki ve sorumluluklar ile gelirlerin nasıl paylaşılacağını doğrudan etkilemektedir. Ayrıca merkezi yönetim, yerel yönetimlerin faaliyetlerini düzenleyerek denetlemektedir. Lakin bu denetimlerin çok sıkı olması, yerel yönetimlerin hareket serbestisini sınırlamaktadır. Bu çerçevede büyükşehirlerde yetki devri, hizmet bölüşümü ve kaynak paylaşımının konusunda farklı alan yönetimi modelleri geliştirilmekte, bu modellerin etkililiği, ülkelerdeki yerel yönetimlerin idari-mali yapısına göre değişmektedir (Arıkboğa, 2018: 258-260). Metropoliten alan yönetimi modellerinin ekonomik etkinliği ve demokratik katılımı sağlaması değerlendirilirken alan yönetiminin büyük olması, genişleyen idari-mali

yapının ve hizmet bölüşümünün ölçek ekonomilerini ön planda tutması, yüksek düzeyde yerel özerklik, yerelde güçlü siyasi temsilin varlığı ve etkili idari kapasitesiyeye sahip olunması kriterleri dikkate alınmaktadır (Çapar ve Demir, 2017: 44).

Türkiye’de 1980 sonrası 3030 sayılı kanundan itibaren büyükşehir belediyeleri için iki kademeli model esas alınmıştır. İki kademeli büyükşehir belediyesi modeli, yerel düzeyde geniş coğrafi alanlarda üst kademedede olan büyükşehir belediyesi ile alt kademedede olan ilçe ve diğer belediyelerinin birlikte çalıştığı bir sistemdir. Üst kademe, bölge ölçeğindeki kamusal hizmetler (ulaşım, imar, kanalizasyon gibi) ile ilgilenirken, alt kademe kentsel seviyedeki kamusal hizmetlerden sorumludur. Bu modelde, bölgesel ve kentsel çıkarlar arasındaki çatışmalar çözülürken, ölçek ekonomileri sağlanır ve dışsallıklar yönetilirken kamusal hizmet sunumunda çakışmalar ve hangi yönetim biriminin hangi hizmetten sorumlu olduğu konusunda karmaşıklıklar yaşanabilir (Arıkboğa, 2018: 256). Bu ikili yapı içinde yetki devri, hizmet bölüşümü ve kaynak paylaşımı yapılırken idari-mali yapının değerlendirilmesi gerekmektedir. 3030 sayılı kanunla dar bir ölçeğe sahip olan büyükşehir belediyelerinde, hem sunulan hizmetlerin yararının etki alanı hem de bazı hizmet çeşitlerinin ölçek ekonomisine uygun olması sebebiyle, büyükşehir belediyelerine geniş hizmet ölçeği ile büyük yetkiler ve sorumluluklar tanımlanırken, alt kademedede bulunan belediyelere daha sınırlı yetkiler ve sorumluluklar tanınmıştır. Kaynak paylaşımı konusunda da hizmet bölüşümüne paralel olarak üst kademedede bulunan büyükşehir belediyesine daha fazla kaynak tahsis edilmiştir (Arıkboğa, 2012: 4-5).

2004 yılına kadar dar bir alanda hizmet gösteren büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı kanunun çıkarılması ve sonrasında yapılan düzenlemelere daha geniş bir alana yayılmıştır. Büyükşehir sayısı artırılarak büyükşehirlerin sınırları nüfus ve yarıçap ilişkisi üzerinden yapılmıştır (Arıkboğa, 2013: 58). Ayrıca büyükşehirler etrafında oluşan yeni kentsel alanlar büyükşehir belediyesi ile bütünleştirilmiştir (Arıkboğa, 2012: 8). Büyük ilçelerin bölünmesi veya küçük beldelerin birleştirilme suretiyle yeni ilçelere dönüştürülmesiyle yapılan bütünleştirmelerle, büyükşehir belediyesinin kendi içinde uyum ve sürdürülebilirliğini sağlamak için sade bir idari-mali yapılanmaya gidilmiştir (Arıkboğa, 2013: 61). 6360 sayılı yasaya kadar il merkezinde büyükşehir

belediyesi uygulaması yapılıyorken 2014 yılı itibariyle uygulamaya geçirilen kanun ile il bütününde büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilerek yerel yönetimlerde değişimler yaşanmıştır. Büyükşehir belediyesi olma şartı nüfusa bağlanmış, yetki ve sorumluluk alanları hem büyükşehir hem ilçe belediyeleri için il/ilçe mülki sınırlarına genişletilmiştir. Bu durumda hem kentteki hem de kırsaldaki tüm yetkiler ve sorumluluklar büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiştir. Kurulan alan yönetimi ile, daha önceden dar bir alanda daha özerk bir yapıya sahip olan büyükşehir belediyeleri, çok daha geniş alanda hem merkeze uzak hem yakın farklı nitelikteki yerleşim yerlerinde yetkiye ve sorumluluğa sahip olarak merkeziyetçi bir yapıya bürünmüştür. Kamusal hizmet sunumunun tek elden karşılanmasında yerinden yönetim ilkesine yerine merkezden yönetim ilkesine uygun bir yaklaşım yerel düzeyde benimsemiştir. Büyükşehirlerde, farklı büyüklük, idari kapasite ve mali kaynak nitelikleri göz önüne alınmadan ve kentsel-kırsal ayrımı yapılmadan tüm ilçelere aynı yasal statü verilmiştir. Bu durum, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında yetki devri ve hizmet bölüşümünde merkeziyetçi bir yaklaşım yaratmıştır (Arıkboğa, 2018: 17-19). Bu düzenleme ile büyükşehirlerde yerleşim esası bırakılarak alansal yönetim modeline geçiş yapılmış, büyükşehir ilçe belediyelerinin hizmet alanı artmış ve sadece kentsel değil kırsal hizmetleri de götüren birimler haline gelmiştir (Arıkboğa, 2013: 76). Artan hizmet alanı ve çeşitliliği karşılığında büyükşehir belediyelerinin öz kaynaklarında artış yaratan herhangi bir düzenleme yapılmamış, borçlanma ve genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylara dayalı finansman yapısı sürdürülmektedir (Arıkboğa, 2018: 277).

1.5.2. Yerelleşme ve Mali Yerelleşme

Merkezi yönetimim yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk ile finansman kaynağı aktarımı olarak tanımlanabilen yerelleşme kavramı, yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesi hedefiyle kullanılan önemli bir araçtır. Çok yönlü yapıya sahip olan yerelleşme, siyasi, idari, mali ve ekonomik yerelleşme olmak üzere dört ana başlıkta incelenmektedir. Siyasi yerelleşme, vatandaşların kamusal kararlara katılımını teşvik etmeye odaklanması suretiyle seçimle gelen yerel yönetimlere siyasi otoritenin devredilerek karar alma yetkilerinin artırılması ve özerkliğin sağlanmasıdır. İdari yerelleşme, kamusal hizmetlerinin etkin, ekonomik ve verimli sunumu için belirli

yetkiler ve sorumluluklar ile kaynakların merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmesidir. Bu yetki devri, yetki genişliği, yetki aktarımı ve yetki paylaşımı şeklinde gerçekleşmektedir. Mali yerelleşme, yerel yönetimlerin bütçe, gelir ve harcama konularındaki serbestliklerini ifade etmektedir. Ekonomik yerelleşme ise merkezi yönetimin tekelindeki hizmetlerin özel sektör kuruluşlarına devredilerek harcama yapma ve gelir elde etme yetkisini aktarmasıdır (Yücel, 2019: 2; Arslan v.d., 2015:2; Sezer ve Büyükpınar, 2021: 90-93).

Yerel yönetimler, kamusal hizmet sunumunda yetki ve sorumluluk ve mali kaynakların farklı idari birimler arasında paylaşılmasını ifade etmektedir. Üniter devletler, kamusal hizmetlerini bölgesel/kentsel alanlarda sağlamak için yerel yöntemlerine başvurmaktadır. Lakin bazı yerel yönetimler türleri merkeziyetçi yapıyı yerelleştirmez; bunun yerine, merkeziyetçiliği pekiştiren bir yapı oluşturmaktadır. Merkezileşen büyükşehir belediyelerince üstlenilen yetki ve sorumluluk ile mali kaynakların paylaşılması konusunda başvurulan yöntemler ise yetki genişliği, yetki aktarımı ve yetki paylaşımıdır. Merkezileşen büyükşehirlerin yetkilerini ve sorumluluklarını yerine getirirken tercih ettikleri yetki dağıtım yöntemlerinden biri olan yetki genişliği; bir tüzel kişiliğin belirli yetkilerini ve sorumluluklarını, aynı tüzel kişilik içindeki alt birimlere devretmesidir. Bu çerçevede, büyükşehir belediyeleri coğrafi genişlik ve hizmet türünü de dikkate alarak il genelinde hizmet verebilmek için şube veya alt birimler kurulması suretiyle örgütlenmektedir. Bir diğer yöntem olan yetki aktarımı; su, kanalizasyon, toplu taşıma gibi hizmetler İZSU, ESHOT gibi bağlı kuruluşlar tarafından yerine getirilebilir, şirketleşme yoluyla hizmetlerini daha esnek yürütebilir ve bu şirketlerde ticari amaçlı girişimlerde bulunabilir ayrıca meclis kararı veya protokole bağlanarak büyükşehir belediyelerinin bazı sorumluluklarını ilçe belediyesine aktarmasıyla gerçekleştirebilir. Üçüncü yöntem olan yetki paylaşımı; mevcut yetki ve sorumluluk ile mali kaynakların büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında bölüşülmesidir. Meclis kararı veya yasal düzenlemeyle gerçekleştirilen bu yöntemde, bazı yetkiler büyükşehir belediyesinden alınarak ilçe belediyelerine verilerek yetkili ve sorumlu olan belediye değişmektedir. Buradaki yetki dağıtım yöntemlerinden yola çıkıldığında, yetki genişliği, merkezi yönetimi güçlendirirken; yetki paylaşımı, merkezi ve yerel yönetimler arasında denge

sağlayarak demokratikleşmeye katkıda bulunmaktadır. Yetki aktarımı ise, her iki tür arasında bir denge sağlarken ve merkezi yönetimin müdahalelerini sınırlayabilir veya kolaylaştırabilir. Yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlı tutmak veya yetki paylaşımından kaçınmak isteyen ülkeler, genellikle coğrafi temele dayanan yetki genişliği yöntemine öncelik vermektedir. Merkezileşen büyükşehir belediyelerinin yerelleştirilmesi, yetki paylaşımıyla sağlanabilir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yetki ve sorumluluk ile mali kaynakların dağıtılması, ilçe özelliklerine göre farklılaşma ve kırsal mahalleler için özel çözümler, sistemin iyileştirilmesi, demokratikleşmesi ve daha etkin hale gelmesi için önemlidir. Türkiye’de 6360 sayılı kanun ile uygulanan büyükşehir belediyeleri, yetki paylaşımını temel alan bir yerinden yönetim kuruluşu örneği olmakla birlikte il seviyesinde merkezileşmiş bir yerel yönetim uygulamasıdır (Arıkboğa, 2018: 20-30).

Yerel yönetimler, yerel kamusal mal ve hizmetleri sunma görevlerini üstlenmekte, bu görevlerin yerine getirilmesinde idari kapasitenin ve mali kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımı için önemli idari-mali yapıdır (Yüksel, 2019: 2). Siyasi, ekonomik, idari ve mali sebeplerden hizmetlerin yerel yönetimlere aktarılması, bunların finanse edilebilmesi için kamu kesimi içinde ihtiyaç duyulan kaynaklarının paylaşılmasını gündeme getirmektedir. Mali tevzin kavramıyla tanımlanan bu durum, kamu tüzel kişileri arasında kamusal hizmetlerinin ve bu hizmetlerin finansmanını sağlayan gelirlerin paylaşılmasıdır. Mali tevzin uygulaması ile merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin kaynak paylaşımının düzenli bir şekilde yapılması hem iktisadi hem mali açıdan önemlidir. Ayrıca bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi sosyal ve siyasi açıdan gereklidir (Yüksel, 2016: 732-733). Yerelleşme ile yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin ve sorumluluklarının artırılması sağlandıkça, bunun mali yerelleşme ile desteklenmesi önemlidir. Çünkü yerel yönetimlerin daha fazla kamusal hizmetleri üstlenmesi, onların mali kaynaklara olan ihtiyaçlarını artırmaktadır. Bundan dolayı mali yerelleşme ile gelir ve harcama dengesi kurulmalı, böylece yerel yönetimlerin yetkilerini ve sorumluluklarını etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi sağlanmalıdır. Bu bağlamda mali sorumluluk, yerelleşmenin önemli bir parçasıdır ve yerel yönetim birimleri yeterli mali kaynaklara sahip olmalıdır (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 439).

Mali yerelleşme, yerel yönetimlerin sadece idari değil, aynı zamanda mali açıdan da özerklik sahibi olarak kendi bütçelerini yönetme, gelir elde etme ve harcama yapma konusunda bağımsızlık kazanmasıdır. Ülkelerin idari-mali yapılarına göre mali yerelleşme seviyeleri farklılık göstermektedir. Mali yerelleşmeyi belirleyen faktörler, yerel yönetimlerin harcamaları ve yerel vergilerdir. Yerel yönetimlerin harcamaları, kanunlarla belirlenen sınırlar dahilinde kaynakları üzerindeki hareket serbestlikleri idari- mali özerkliğin gereğidir. Yerel yönetimlerin vergiler ve öz gelirler gibi kaynaklarının toplam gelirler içindeki payı, mali yerelleşme açısından belirleyicidir. Ayrıca, yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerden aldıkları payların toplam içindeki oransal büyüklüğü de yerel yönetimlerin mali olarak merkeze bağımlılığını göstermektedir. Türkiye'deki yerel gelirlerin büyük oranının genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardan sağlandığı ve öz gelirlerin daha sınırlı kaldığı düşünüldüğünde, mali yerelleşme olgusunun zayıf kaldığı söylenebilir (Yüksel, 2019: 2-13). Ülkeler açısından vergilendirme yetkisi konusunda, federal devletlerde yerel yönetimlerin daha fazla takdir hakkına sahip olduğu görülmekte iken üniter devletlerde ise vergilendirme yetkisi genellikle merkezi yönetime aittir. Merkeziyetçiliğin güçlü olduğu üniter devletlerde, merkezi yönetim topladığı vergilerden yerel yönetimlere pay vermeyi tercih etmektedir. Üniter devlet olarak Türkiye açısından bu durum değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi bulunmamakta, merkezi yönetim tarafından belirlenen sınırlar dahilinde yalnızca tarh, tahakkuk ve tahsilatını gerçekleştirmektedir. Öz gelirler içerisindeki vergi gelirlerinin oranları da artan yetkilere ve sorumluluklara karşın azalma eğilimi göstermektedir. Bu gerileme, merkezi yönetim vergi gelirlerinden aktarılan paylara olan bağımlılığı daha da pekiştirmekte ve dolayısıyla mali özerkliği de sınırlamaktadır (Ulusoy ve Tekdere, 2017: 440-442).

1.6. Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi

Tarihin ilk çağlarından beri insanlar, hem barınma beslenme gibi temel ihtiyaçlar için hem de sosyal ihtiyaçlarının karşılanması için bir arada yaşama güdüsüyle hareket etmişlerdir. Bu durum toplulukları, topluluklar devletleri oluşturmuştur.

1.6.1. Dünyada Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi

Antik Çağ'da, “site” veya “site devleti” sınırlı bir alanda yaşayan, otonom, siyasi işlevi ve karar alma yetkisi olan en küçük demokratik yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. Kentlerin nasıl ortaya çıktığı konusunda ortak bir görüş bulunmamakla birlikte, ilk kentleşme süreçlerinin Mezopotamya ve Mezo-Amerika'da başladığı yaygın olarak kabul görmektedir. Başka bir teori, özellikle Avrupa'da 9. yüzyılda ortaya çıkan kale-kentler modeline dayanarak kentlerin askeri sebeplerle kurulduğunu iddia eder. Bu modele göre, kaleler çevredeki halka hem savaş sırasında sığınma hem de barış zamanında adalet hizmetleri sunarak kent yönetimlerinin oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bir diğer teori ise, kentlerin ticaretin gelişmesiyle kurulduğunu savunur. Pazar teorisi olarak bilinen bu görüşe göre, ticaretin gelişimiyle birlikte tüccarlar, ticareti destekleyecek kentler kurmuşlardır (Tortop vd., 2014: 1). İbn Haldun'a göre kentlerin oluşumunun iki temel sebebi vardır. İlki, refah ve konfor arayışıdır. Kentlerde insanların ortak ihtiyaçlarını karşılayacak hamamlar, pazar yerleri, ibadethaneler gibi yapılar bulunur. Diğer bir neden ise güvenlik ihtiyacıdır. Kentlerin surlarla çevrili olması ve kent yönetimini elinde bulunduran hanedanın askeri gücünün kentin savunması için hazır bulunması, kentleri dış tehditlere karşı güvenli bir yaşam alanı haline getirmiştir. Tarihsel süreçte, ilk olarak idari bir yapı olarak ortaya çıkan yerel yönetimler, günümüzdeki siyasal yönetim birimlerinden farklı olarak, askeri yapılandırma, ulusal savunma ve suçluların yakalanarak cezalandırılması gibi görevleri üstlenmekteydiler. Bugünkü merkezi yönetimin alanına giren bu iş ve işlemler, o dönemde yerel yönetimlerin sorumluluğundaydı (Tortop vd., 2014: 4).

Antik Yunan'da “polis” olarak adlandırılan kent-devletleri, Batı uygarlığının ilk örneklerindedir. Bu kentler, sosyal, siyasal, ekonomik ve askeri açıdan bağımsız olup, sadece seçkin ve soylu sınıfların yönetime katılabildiği bir örgütlenme modeline sahipti. Roma İmparatorluğu döneminde, fethedilen topraklara “*municipe*” denirdi ve bu yerleşim yerlerine öncelikle ticari faaliyetlerde serbestlik tanınır, ardından yönetsel özerklik sağlanarak yerel yönetimlere siyasal yetkiler devredilirdi (Pustu, 2006: 60).

19. yüzyıldan itibaren Batı Avrupa'da yerel yönetimler belediyeler haline

gelmeye başlamış ve İngiltere'de 1835-1919 arası yapılan reformlarla mahalli idareler, yerelde hizmet sunan kuruluşlar olarak düzenlenmiştir. Bu dönemde kapitalizm, ulus-devlet ve liberalizm, yerel yönetim düşüncesinin temelini oluşturmuştur. 20. yüzyılda hızla artan kentleşme, yerel yönetimlerin altın çağını yaşadığı bir dönem olmuştur. Bu süreçte, özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında, dünya nüfusunun büyük bir kısmı kentlerde yaşamaya başlamış ve yerel yönetimler, merkezi yönetimden aldıkları kaynaklarla halka zorunlu hizmetleri sunabilmişlerdir.

1.6.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimlerle ilgili ilk kapsamlı düzenlemeler, Tanzimat Dönemi'nde 1840 yılında gündeme gelmiş ve 1856 yılında ilk belediye teşkilatı oluşturulmuştur. Bu reformlar, 15. ve 18. yüzyıllar arasındaki Batı Avrupa monarşilerindeki merkezîyetçi yapıya benzer bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Devlet otoritesinin merkezileşmesi sürecinde, yerel hizmetlerin sunumu merkezi yönetime bağlı yerel birimler aracılığıyla sağlanmıştır.

Tanzimat Dönemi'ne kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda batı tarzı bir yerel yönetim modeli görülmemiş, bunun yerine imparatorluğun kendine özgü kurumları aracılığıyla yerel hizmetler yürütülmüştür. Ancak Tanzimat reformlarıyla birlikte, şehirlerde batı modeline uygun yerel yönetim kurumları tesis edilmeye başlanmış ve modern belediyeçilik anlayışı Osmanlı topraklarında yerleşik hale gelmiştir.

1.6.2.1. Tanzimat’tan Önce Yerel Yönetimler

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı şehir yönetiminde temel prensip, sunulan tüm hizmetlerin merkezi yönetimin kontrolünde olan kamu hizmetleri olarak görülmesi ve bu hizmetlerin merkezden atanan yetkililer tarafından yerine getirilmesiydi. Bu çerçevede, merkezi yönetim tarafından atanan kadı, muhtesip ve subaşı, merkez adına görev yapıyordu. Kadılık müessesesi, Osmanlı taşra yönetiminin temel yapı taşı olarak kabul ediliyordu. Osman Gazi, Selçuklu Devleti'ne karşı bağımsızlığını ilan ettiğinde ilk atadığı görevliler kadı ve subaşıydı. Osmanlı Devleti'nde kadı, kaza yahut sancak bölgesine atanır, o bölgedeki şehir, kasaba, nahiye ve köylerde hizmet verirdi. Kadı, yargı görevlerinin yanı sıra, şehrin yönetimi, asayişin

sağlanması, esnafların loncalarının denetimi, üretim ve pazarların kontrolü, narh ile fiyat denetimi, vakıf denetimi, okullar ve camilerin gözetimi, imar düzenlemeleri ve ayrıca temizlik ile altyapı tesislerinin denetiminden sorumluydu (Çiçek, 2014: 56).

Kadı, sorumlu olduğu her nahiyede kendi adına görev yapacak ve yükümlülüklerini yerine getirecek bir yardımcı atardı. Naib, yargılama faaliyetlerinden, İmam, mahallelerin yönetim ve temsilinden, Subaşı, vergilerin toplanması ve şehrin güvenliğinin sağlanmasından, Muhtesip ise fiyat kontrolleri ve çarşı pazar düzeninden sorumlu kişiydi (Demirkaya, 1998: 309-310).

Kadılık teşkilatı, Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetlerin sunulmasında önemli bir rol üstlenmişti. Kadılık müessesesi için merkezi yönetimden herhangi bir bütçe ayrılmıyordu. Kadı, gerek hizmetlerin finansmanını gerekse kadılık teşkilatında çalışan memurların maaşlarını yerel vergilerden ve kesilen cezalardan elde edilen gelirlerle karşılıyordu. Osmanlı yönetim sistemi, merkezi yönetime bağlı olarak şekillenmişti. Yerel hizmetleri yerine getiren görevlilerin de merkezi yönetim tarafından atanması nedeniyle, yerel hizmetleri yerine getiren ayrı bir tüzel kişilik oluşmamıştı. Osmanlı'da şehir hizmetlerinin yürütülmesinde vakıf kurumları da büyük bir önem taşıyordu. Vakıf, bir malın mülkiyetinin dondurulup, o maldan elde edilecek gelirlerin kamu hizmetine tahsis edilmesi esasına dayanıyordu. Osmanlı Devleti'nde gerek okul, sebil ve aşevi gibi hizmetler gerekse şehircilik ile belediye hizmetlerinin çoğu vakıflar sistemine dayanıyordu (Çiçek, 2014: 57).

1.6.2.2. Tanzimat'tan Sonra Yerel Yönetimler

Tanzimat dönemine dek Osmanlı Devleti'nde mahali yönetim, vakıf ve loncalar gibi ekonomik ve sosyal yapılar ile cemaat örgütlenmeleri mevcut olsa da, modern anlamda yerel yönetimlerden veya merkezi yönetime sürekli destek sağlayacak mahalli idare kurumlarından söz etmek mümkün değildir. Ancak, bu dönemde ihtiyaçlara cevap verebilen ve oldukça iyi işleyen bir taşra yönetim sistemi olduğu kabul edilebilir (Ökmen ve Yılmaz, 2009: 23).

Tanzimat dönemi, daha önce başlamış ve özellikle askeri alanda Batı örnek alınarak yapılan reformların benimsenmesinin ardından, bu reformların siyasi, idari ve

kültürel alanlarda da devam ettirilmesi gerektiği anlayışının hâkim olduğu bir dönemdir. Bu dönemin temel amacı, Avrupa'nın baskısına karşı devleti güçlendirmektir. Tanzimat devri, Gülhane Hatt-ı Hümayunu'yla başlamış, yeniden yapılanma hedefi ise batı medeniyetine hayranlık, taklitçilik ve akılcılık üzerine inşa edilmiştir (Demirel, 2011: 99). Tanzimat Fermanı'ndan sonra, 1856 yılında Islahat Fermanı ilan edilmiş ve burada, Tanzimat Fermanı ile Hristiyan halka verilen vaatler tekrar güvence altına alınmıştır. 1876'da ise Osmanlı İmparatorluğu'nun tüm vatandaşlarını eşit yurttaş kabul etme düşüncesi Kanun-i Esasi ile onaylanmış ve bu kuramsal süreç 1918'e kadar devam etmiştir. Bu dönemde şehirlerde yerel katılımı sağlayan meclislerin kurulması ve belediyeçilik faaliyetleri başlamıştır. Daha önce mültezimler tarafından yürütülen vergilerin konulması ve toplanması işi muhasıllara devredilmiş, muhasıllar ise müftü gibi şehrin önde gelen, kişileriyle muhasıllık meclislerini oluşturmuşlardır (Uçar, 2014: 131). Bu muhasıllık meclisleri, yerel yönetim düşüncesinin ilk somut örneklerindedir.

Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde, Osmanlı belediyeçiliği, merkezi idarenin bir uzantısıdır. Bahsi geçen senelerde oluşturulan vilayet, liva ve kaza idare meclisleri mahalli yönetim kurulu olarak işlev görmüş, ancak merkezi yönetimin otoritesi altında kalmışlardır. Burada görev yapan yerel temsilciler ise yalnızca danışma görevi üstlenmişlerdir (Ökmen ve Yılmaz, 2009: 23).

Belediyeçilik uygulamaları, Osmanlı Devleti'nde modern anlamda Tanzimat döneminde ortaya çıkmaya başlamıştır. Şehirlerin nüfusunun artması ve şehirlerin büyümesi, yine ticaretin artarak özellikle liman kentlerinde yoğun bir ekonomik hareketlilik yaşanması temel alt ve üst yapı hizmetleri ihtiyacına sebep olmuştur. 1854-1856 Kırım savaşı münasebetiyle şehirdeki asker, gazeteci, diplomat ve tüccar nüfusunun artmış olması, Avrupa Devletleri'nin kendi uyrukluğunda bulunan bu kişilerin modern, bakımlı ve temiz bir şehirde yaşamaları talebinde bulunmalarına neden olmuştur. Bu vesileyle batı ülkeleriyle artan temas sonucu Fransız komün idareleri örnek alınarak 16 Ağustos 1854'te İstanbul'da "*İstanbul Şehiremaneti*" adıyla ilk belediye kurulmuştur. Kurulan belediyenin başında atamayla işbaşına gelen "*Şehiremini*" ve yanında kendisine yardımcı olmak üzere yine atamayla işbaşına gelen

ve on iki üyeden oluşan “*Şehir Meclisi*” bulunmaktadır (Uçar, 2014: 134).

İstanbul’da yabancı uyrukluların daha yoğun olarak yaşadığı Beyoğlu ve Galata semtleri için 1858 yılında Altıncı Daire-i Belediye olarak adlandırılan bir belediye kurulmuştur. Paris Belediyesi modellenerek oluşturulan bu yapı ayrıcalıklı bir bütçeye sahip olmuştur. Tanzimat’la birlikte yoğunlaşan yerel yönetimler yapılanması, 1869’da yayımlanan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul geneline genişlemiştir. İstanbul’un dışında da belediye yapılanmasına gidilmiş, 1868’de yayımlanan talimatnameyle bu emir netleşmiş, 1870 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulması kararlaştırılmıştır. Nizamname belediye başkanlarının atamayla meclislerinse seçimle göreve geleceğini aktarmıştır (Çiçek, 2014: 58).

1876 Kanunu Esasi’nin ilanı ile şehirlerde ve taşrada kurulacak belediye teşkilatlarının seçilen meclisce yönetilmesi, kuruluşunun, görevlerinin ve meclis üyelerinin seçilme usulünün yasalarla belirlenmesi öngörülmüştür. Yine aynı yıl yayınlanan “*Vilayet Belediye Kanunu*” ile belediye teşkilatının her şehir ve kasabada kurulması öngörülmüştür. 1877 yılında çıkartılan “*Dersaadet Belediye Kanunu*” ile İstanbul’un kent yapılanması mevcut çift yapılı Şehreminliği ve Belediye Daireleri şeklindeki yapısını muhafaza etmiştir (Çiçek, 2014: 58).

İstanbul özelinde bu gelişmeler yaşanırken, geri kalan yerler için 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, eyalet sisteminden il sistemine geçilmesini sağlamıştır. Bu şekilde merkezi idareyle yerel otorite arasındaki işbirliği artırılarak, kamusal hizmetlerinin daha hızlı bir şekilde yerine getirilmesi amaçlanmıştır. Her vilayet, sancak ve kazada mülki amire bağlı idare meclisleri oluşturulmuştur. Günümüz il özel idarelerine karşılık gelen idare meclisleri, vali başkanlığında yılda bir kez kırk gün süren bir oturumla toplanmışlardır. 1870 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi il özel yönetimlerinin mevcut yapısını korurken, Meclis-i Umumi’nin kapsam alanını genişletmiştir. “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat*” ise 1913’ten itibaren il özel yönetimlerini düzenlemiştir (Ünal, 2011: 245).

Fransız yönetim sisteminden esinlenilerek devlet sistemine dâhil edilen

belediyeler ve il özel idarelerine karşılık köyler, Osmanlı Devleti'nin ilk kuruluş döneminden itibaren toplumun sosyal ihtiyaçlarının sonucu olarak ortaya çıkmış ve Tanzimat döneminde bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile muhtarlar köylerde güvenliğin sağlanması ve vergi tahsilatında hükümetin icrai gücünü kullanma yetkisi verilmiş, su yolu, çeşme, okul ve cami bakım ve onarımlarının yaptırılmasından sorumlu tutulmuşlardır (Şahin ve Işık, 2011: 227).

1.6.2.3. Cumhuriyet Sonrası Yerel Yönetimler

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte savaştan çıkmış olan Türkiye'nin yeniden imar edilmesi ve yerel yönetimlerin planlanması öncelikli bir konu olmuştur. Savaş sonrasında Avrupa ülkeleri, Amerika, Rusya gibi büyük ülkelerin modern şehirler inşa ediyor oluşuna karşın Türkiye'nin hem kentsel anlamda olumsuz durumların çok olması hem de nitelikli iş gücünün azalması hızlı ve çözüm odaklı ilerlemeleri gerektiriyordu (Atlı, 2019: 26). Bu sebeplerle vakit kaybedilmeden 1924 'te Ankara için özel bir idare biçimi düzenlemesini getiren 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılarak diğer yerel yönetim birimleri için de öncü bir belediye olması sağlanmıştır.

1924 'te çıkarılarak günümüzde de yürürlüğü devam eden *442 sayılı Köy Kanunu* ile köylere tüzel kişilik verilmiş ve yerel yönetim kademeleri köy, kasaba ve şehir olmak üzere üç kademe olarak belirlenmiştir. Kanununun 1. maddesindeki düzenlenen bu kademelerde, köy statüsü için 2.000'den az, kasaba statüsü için 2.000-20.000 aralığında, şehir statüsü için de 20.000'i aşan nüfus sayısına sahip olması şartı getirilmiştir (Gündüzöz, 2023: 322). Nüfusun %80'inin köylerde yaşamasından dolayı ilk olarak köyler düzenleyen kanunun çıkarılmasının ardından belediyelelikle ilgili düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır.

1930 yılında *1580 sayılı Belediye Kanunu* çıkarılmış ve Ankara Şehremaneti kanunu kaldırılmıştır. Cumhuriyet tarihinin en uzun süre geçerli kalan yasalarından biri olarak öne çıkan ilgili kanun ile nüfusu 2.000'i geçen yerleşim yerlerinde belediye kurulacağı karara bağlanmış ve belediyelere tüzel kişilik verilmiştir. Belediye kurulması için tek şart olan nüfus şartı 1960 yılına kadar sürdürülmüş, nüfus artış hızının ok az olduğu bu 30 yıllık süreçte yalnızca 10'a yakın yeni belediye

kurulmuştur. 1959 yılında belediye kurmak için nüfus şartının yanı sıra belediye kurulumunun sosyo-ekonomik analizinin yapılarak belediye gelirlerinin o yerleşim yeri için yapılacak hizmetleri karşılayabilecek durumda olup olmadığının tespitinin yapılması ve olumlu sonuçlar getiren yerler için belediye kurulması kararlaştırılmıştır.

1580 sayılı kanun ile belediyelerin görev alanları maddelerle sayılarak çok detaylı bir şekilde belirtilmiştir. Bazı görevleri zorunlu bazıları ise isteğe bağlı olarak ayırmıştır. Yerel yönetimlere görev alanlarına giren konuların tam anlamıyla devredilmemesi ve yerel yönetimlerin yapmakla yükümlü oldukları görevlerin çok detay verilerek maddelenmesi merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki ağır kontrolüne işaret ettiği şeklinde yorumlanmıştır. Bunların yanında 1580 sayılı kanunla İstanbul'a özgü bir yönetim modeli oluşturulmuş ve bu çerçevede İstanbul İl Özel İdaresi ile İstanbul Belediyesi birleştirilmiştir. Bu yeni yönetimin başına ise merkezi idare tarafından İstanbul Valisi atanmıştır (Doru, 2016: 125).

Cumhuriyet döneminin belediyelerle ilgili ilk düzenlemesi olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun uygulamaya başlanması, takip eden süreçte pek çok yeni düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir. 1930'da *1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu*, 1933'te *2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu*, 1939'da *3710 sayılı Belediye İstimlak Kanunu*, 1945'te *Belediyeler (İller) Bankası Kuruluş Kanunu* ve *5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu* çıkarılmış, belediyelerde yürütülmesi gereken hizmetler, yetkiler ve sorumlulukların belirlenmesi bu yasalar vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir (Urhan, 2008: 87).

1961 Anayasası madde 112'de idarenin merkezden ve yerinden yönetime vurgu yaparak Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter yapıda bir devlet olduğunu vurgulamıştır. 116. maddede ise yerel yönetimlerin betimlemesini yaparak yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelmeleri ve tüzel kişiliklerine vurgu yapılmıştır.

1960'lı yıllara gelindiğinde genel olarak dikkatlerin kentleşme konusunda toplandığı görülmüştür. İmar planlamaları ve kentsel gelişimlerin planlanması için bu konudaki yetkiler merkezi yönetime geçirilmiştir. 1960 sonrası dönemde devletin

yeniden yapılanması sürecinde, merkezi planlama anlayışı baskın hale gelmiş ve Devlet Planlama Teşkilatı ve Personel Dairesi (DPT) kurulmuştur. Bu dönemde büyükşehirlerde özel bir idari birim oluşturulması maksadıyla İstanbul, İzmir ve Ankara illerinin nazım planlamalarının hazırlanma çalışmaları yapılması için İmar ve İskân Bakanlığına bağlı Metropolitan Planlama Büroları kurulmuştur. Daha sonraki yıllarda ise imar konularında bir bütünlük oluşturmak ve büyük şehir sorunlarını koordinasyon sağlayarak çözmek amacıyla İmar Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur (Bulut ve Dönmez, 2020: 285). Yerel yönetimlerin düzenlenmesiyle alakalı olarak en önemli proje Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi (MEHTAP)'dir. MEHTAP ile merkezi yönetim ile yerel birimler arasında iş bölümü gerçekleştirilmiş, yetkilerin sınırları, kaynak paylaşımı ve teşkilatlanma konuları incelemiştir (Atlı, 2019: 28).

1980 yılında askeri müdahaleyle birlikte ülkede yeniden yapılanma süreci başlamıştır. 5237 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak yerine 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır. 1982 Anayasası madde 123'te *"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur."* hükmü 1961 Anayasası ile aynı yönde görüş belirtmektedir. Ayrıca 127. maddesinde de yerel yönetimleri ilgilendiren detaylı düzenlemeler yapılmış, bu düzenlemelerle yerel yönetimlerin görev alanlarının genişletilmesinden ziyade merkezi yönetim tarafından sıkı bir kontrol mekanizması altına alındığı izlenimi vermiştir (Doru, 2015: 127).

1981 yılında 2561 sayılı Anakentlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkındaki Kanun ile nüfusu üç yüz bin üzerinde olan yerleşim yerlerinin çevresindeki mücavir alanlarının birleştirilmesiyle ilgili çıkarılan kanun İzmir, İstanbul, Ankara, Adana, Bursa, Gaziantep Eskişehir ve Konya'yı kapsamaktadır. Yasa, belediyelerin sunmakla yükümlü olduğu temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu olacak şekilde bütünleştirici planlama ile verimli hizmet sunma amacını taşımaktadır (Bulut ve Dönmez, 2020: 287).

Kentleşme hareketlerinin şehirlerde nüfus yoğunluğuna sebep olmasıyla ortaya çıkan sorunların çözümü ve büyükşehirlerde belediye hizmetlerinin daha planlı yürütülmesi amacıyla 1984 yılında büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim şekillerinin oluşturulmasına yönelik *3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun* çıkarılmış ve İstanbul, İzmir ve Ankara illerinde büyükşehir belediyeleri kurularak belediye teşkilatlanmasında ikili yapıya gidilmesinin ilk örneklerini oluşturmuşlardır. Büyükşehir belediyesi kurulması konusunda dönem dönem yöntem farklılıklarına gidilmiş olsa da büyükşehir belediyesi modeli değişmemiştir. Başlangıçta, metropollerin dönüştürülmesi hedeflenirken, ilerleyen süreçte herhangi bir nüfus kriterine ihtiyaç duyulmadan belediye sınırları içinde birden fazla ilçe kurulmasına, eğer bu mümkün olmazsa, merkezi yönetim tarafından en az iki ilçe oluşturulmasına karar verilmiştir.

1986'da *3306 s.k.* Adana büyükşehir belediyesi olmuş, sonrasında 1987'de *3391 sayılı kanunla* Bursa, *3398 s.k.* Gaziantep, *3399 s.k.* Konya, 1988'de *3508 s.k.* Kayseri, 1993'te *504 sayılı kanun* ile Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum olmak üzere 7 ilde büyükşehir kurulmasını kapsayan kanun yürürlüğe girerek toplam büyükşehir belediyesi sayısı 15 olmuştur. 1999 yılında yaşanan Adapazarı depreminin izlerinin daha hızlı silinmesi amacıyla 2000 yılında *593 sayılı kanunla* 16. büyükşehir belediyesi Sakarya olmuştur (Doru, 2015: 128).

2002 yılında *5018 sayılı KMYKK* ile kamu kesiminde, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik, mali yönetim, stratejik planlama gibi alanlarda yapılan yenilikler hem merkezi yönetimi hem yerel yönetimleri etkilemiştir. Ayrıca, kamu kesiminde başlayan bu reformun odaklandığı önemli konulardan biri yerel yönetimler olmuştur. Bu kapsamda, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri için birbiriyle uyumlu yeni mevzuat düzenlemeleri yapılmıştır (Oktay, 2020: 199-200).

2004'te belediyeler için çıkarılan iki farklı kanun, çeşitli sebeplerle iptal edilmiş, nihayetinde 2005 yılında *5393 sayılı Belediye Kanunu* yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla, belediyelerin kuruluşu, görevleri, yetkileri, teşkilat yapıları, karar organları, merkezi yönetim ile ilişkileri yeniden düzenlenmiştir. Bu kanun ile 5.000 ve üzeri nüfusa sahip olan yerleşim yerlerinde belediye kurulabilmektedir. Ayrıca belediyelerin

idari ve mali açıdan özerk olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu düzenlemelerle, belediyeler üzerindeki katı ve merkeziyetçi yapı yumuşatılmıştır (Oktay, 2020: 200-210).

2004'te *5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu*'nun çıkarılmasıyla bazı niteliksel değişimler görülmüştür. 5216 ile nüfusu 750.000'in üzerinde olan illerde il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüşebileceği hükme bağlanmış, İstanbul ve Kocaeli için büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına eşitlenmiş ve belde belediyeleri büyükşehir belediyesi sistemi içine alınmıştır.

2008'de *5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* ile yerel yönetimlerin yerinden yönetim doğrultusunda güçlenmesi amaçlanmış, ilçelerin ölçeklendirilmesi konusunda çalışma yapılmıştır. İdari yapının sadeleştirilmesi için Büyükşehir belediyesi alt kademesinde sadece ilçe belediyeleri bulunurken üst kademedeki büyükşehir belediyesinin bulunduğu yapıya dönüştürülmüştür (Arıkboğa, 2013: 61).

Yerel yönetimlerde yapılan reformların yanında, 2008 yılında *5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun* ile finansman konusunda bir düzenleme yapılmıştır. Kanuna göre, genel bütçe vergi gelirleri (GBVG) tahsilatı toplamından, büyükşehir ilçe belediyelerine %2,50, büyükşehir dışındaki belediyelere %2,85 ve il özel idarelerine %1,15 oranında pay ayrılmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan GBVG tahsilatlarının %5'i ile GBVG üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine tahsis edilen payların %30'u, büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Payların hesaplanmasında nüfus ve diğer kriterler düzenlenmiş, bunlara ek olarak denkleştirme ödeneği uygulanmaya konulmuştur (Sezgin, 2008: 72-73).

2004 yılı sonrasında yerel yönetimlerdeki olumlu düzenlemeler, reformların devam etmesine zemin hazırlamıştır. Türkiye'de nüfusun büyükşehir belediyelerine yoğunlaşması, reformların çoğunlukla büyükşehir belediyeleri üzerinden yapılmasını sağlamıştır. Büyükşehir modelinin geliştirilmesi, küçük belediyelerin kapasite sorunları, il özel idarelerinin etkin olmaması ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon eksiklikleri gibi nedenlerle ihtiyaç haline gelmiştir. Ayrıca, büyükşehir

belediyesi modelinin halk arasında daha yüksek itibara sahip olması, Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarında önemli bir rol oynamıştır. Bu bağlamda, 2012 yılında yerel yönetimlerde reform yaratan bir düzenleme getirilmiştir (Oktay, 2020: 204).

12.11.2012 tarih 28489 sayılı Resmî Gazetede *6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* yayımlanmış, bu kanunla ve sonrasında yapılan değişikliklerle 14 ilde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. İlgili kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerindeki il belediyeleri büyükşehir statüsü kazanmıştır.

1.6.2.4. 6360 Sayılı Kanun'un Yürürlüğe Girmesi

1984 yılı itibariyle Türkiye' de büyükşehir belediyesi modelinin uygulamasının durumunu tespit etmek için 2012 yılında yapılan analizde, ülke nüfusunun %46'sının büyükşehirde yaşadığı görülmüştür. Belediye yönetiminde yaşayan nüfus ise %55'e ulaşmıştır. Ayrıca 16 büyükşehir belediyesinin il nüfusu içindeki payı %81 olduğu görülmüştür (Arıkboğa, 2013: 63).

Orta ölçekli illerde kentleşme eğiliminin yüksek olduğu ve değişimin gözle görülür şekilde olması kentlerde büyükşehir olma beklentisini uyandırmıştır (Adıgüzel, 2012: 154). Bu beklentiler karşısında, 12.11.2012'de 6360 sayılı kanun yayımlanmış ve kanunun çıkarılma tarihinden sonra gerçekleştirilecek ilk yerel yönetim seçimi ile 31.03.2014 itibariyle yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde büyükşehir belediyesi yapılanması oluşturulmuş ve böylece 2014 nisan ayı itibariyle Türkiye'de bulunan büyükşehir belediye sayısı 30' a yükselmiştir.

6360 sayılı kanun yerel yönetimler açısından hem idari hem mali konularda büyük reformları beraberinde getirmiştir. Kanunla yönetim sınırlarının yeniden belirlenmesi, bazı tüzel kişiliklerin kaldırılması, birleştirilmesi, merkezi yönetim gelirlerinden alınan pay oranlarının yeniden belirlenmesi gibi önemli konularda

değişimler olmuştur. Bu reform yalnızca büyükşehir belediyelerinde değil diğer yerel yönetim birimlerinde de doğal olarak değişiklikleri beraberinde getirmiştir.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesinin kurulma ölçütü değişmiş, buna göre il nüfusu 750.000 üzerinde olması yeterli olup eski düzenlemedeki belediye sınırları içinde üç ilçe olması şartı kaldırılmıştır. Böylece büyükşehir belediyesi kurulma yollarını kolaylaşmıştır. Kanun önce mevcut olan 16 büyükşehir belediyesine varken kanun sonrası bu sayı 30'a yükselmiştir (Adıgüzel, 2012: 160).

5216 sayılı kanun ile, İstanbul ve Kocaeli illerinde belediye sınırlarının mülki idare sınırlarıyla uyumlu hale getirilmesi uygulaması, 6360 sayılı kanunla tüm büyükşehir belediyelerinde uygulanmaya başlanmıştır. Böylece büyükşehir belediyesinin olduğu illerdeki tüm ilçeler büyükşehir ilçe belediyesi konumuna getirilmiştir. Ayrıca, büyükşehir statüsüne sahip tüm illerde köy ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bunlar, bağlı oldukları ilçe belediyelerine dahil edilerek mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Bu düzenleme, köylerdeki sağlık, eğitim, yol ve altyapı gibi hizmetlerinin belediyeler tarafından daha düzenli ve etkin bir şekilde sunulmasını amaçlanmıştır. İkamet eden kişi sayısı 2.000'in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak köye dönüştürülmüştür. 2014 yılında yapılan düzenlemeyle diğer illerdeki bucak mülki kademesi tamamen kaldırılmış olup kaldırılan bucaklara bağlı olarak örgütlenen belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime dahil edilmiştir (Oktay, 2016: 83). Ayrıca kanunla “*nüfusu 500'un altında olan yerleşim yerlerinde mahalle kurulamaz*” düzenlemesi yapılmış, bu sayı altında kalan köy ve mahalleler kaldırılarak en yakın yerleşim yeriyle birleştirilerek ortak bir mahalle oluşturulması kararlaştırılmıştır. Aşağıda yer alan tablodan da görüleceği üzere 6360 sayılı kanun sadece büyükşehir belediyelerini değil tüm yerel yönetim birimlerinde büyük değişimler getirmiştir.

Tablo 1.2. 6360 öncesi ve sonrasında toplam yerel yönetim birimleri sayısındaki değişimler

Yerel Yönetim Birimleri (YYB)	6360 Öncesi Toplam YYB	6360'la Kurulan YYB	6360'la Kaldırılan YYB	6360 Sonrası Toplam YYB
BŞB	16	14		30
BŞ İlçe Belediyesi	143	25		519
İl Belediyesi	65		14	51
İlçe Belediyesi	749	2	349	416
Belde Belediyesi	1.977		1.635	342
Toplam Belediye	2.950	41	1.998	1.358
İÖİ	81		30	51
Köy	34.395		16.561	17.834
Mahalle	19.103	17.637		36.740

Kaynak: Adıgüzel, 2012: 160.

6360 sayılı kanun ile büyükşehirlerin daha geniş bir coğrafyada, daha fazla yerel hizmeti ve altyapıyı tek bir çatı altında sunabilmesi amacıyla büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kapatılmıştır. Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin kapatılmasından dolayı oluşan boşluk valiliğe bağlı olarak teşkilatlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB)'un kurulmasıyla doldurulmuştur. (Karasu, 2013: 5). Bu yeni kurulan birim sayesinde, gerçekleştirilen kamu projelerinin takibi ve kontrol mekanizmasının oluşturulabilmesi, etkin kaynak kullanımı ve şeffaf bilgi akışının sağlanarak yerel düzeyde koordinasyonun sağlanması amaçlanmıştır.

6360 sayılı kanunla değişen bir başka unsur yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden aldıkları vergi gelirleri paylarını dağıtım oranlarıdır. 6360 öncesinde, yerel yönetimlere merkezi yönetim vergi gelirlerinden %6,5 oranında bir pay verilmekteydi. Bu pay, %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,5'u büyükşehir ilçe belediyelerine ve %1,15'i ise il özel idarelerine dağıtılmaktaydı. Büyükşehir belediyeleri ise büyükşehir ilçe belediyelerinin aldıkları payın %30'unu almaktaydı. 6360 ile %6,5 oranını korumuş olmakla birlikte payın yerel yönetimler arasında dağılımında değişikliğe gidilmiştir. Buna göre merkezi yönetim vergi gelirleri payının %6,5'lik kısmı yerel yönetimlere yeni oranlarla dağıtılmıştır. Bu payın %1,5'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,5'i büyükşehir ilçe belediyelerine ve kalan %0,5'i ise il özel idarelerine ayrılmıştır (Oktay, 2016: 89). Büyükşehir ilçe belediyeleri için ayrılan %4,5 oranındaki payın %90'ı nüfusa göre, %10'u ise yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediyesinin, büyükşehir ilçe belediyelerinden aldığı %30 oranındaki payda herhangi bir değişiklik yapılmamış ve bu oran aynı

şekilde uygulanmaya devam etmiştir (Karasu, 2013: 6).

Büyükşehir belediye sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri (GBVG) tahsilatlarından büyükşehir belediyelerinin aldıkları pay oranı %5'ten %6'ya çıkarılmış, ancak bu artışa rağmen Özel Tüketim Vergisine konu bazı vergiler bu paydan istisna tutulduğu için verilen %1 oranındaki artış, büyükşehir belediyesi gelirlerinde önemli bir artış yaşatmamıştır (Oktay, 2016: 89). Bu %6'luk payın %60'ı, doğrudan tahsilatın yapıldığı ilin büyükşehir belediyesine aktarılmakta, geri kalan %40'lık kısmın ise %70'i nüfusa, %30'u ise yüzölçümüne göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. 6360 öncesinde yalnızca nüfus kıstası var iken kanun ile yüzölçümü kıstası getirilmiştir.

Gelirler konusunda bir düzenleme de belediyelerin otopark gelirlerinde olmuştur. Buna göre belediyelerin otopark hizmeti karşılığı olarak elde ettikleri gelirler, tamamen büyükşehir belediyelerine aktarılacaktır (Karasu, 2013: 6).

Burada bahsedildiği üzere, 6360 sayılı kanun yalnızca büyükşehir belediyelerini etkileyen kanun olmanın ötesinde, tüm yerel yönetim birimlerini hem idari yönden hem mali yönden büyük oranda etkilemiştir. Böylece Türkiye'de kamu kesimi içinde yerel yönetimleri için kapsamlı reformun yapıldığı kanun olmuştur.

İKİNCİ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUN VE KAMU İDARELERİNDE MALİ ANALİZLERİN KULLANIMI ÜZERİNE YAPILAN ÇALIŞMALARIN İNCELENMESİ

6360 sayılı kanun ile yerel yönetimlerde gerçekleştirilen reformlar sebebiyle bu konu birçok araştırmacının ilgisini çeken bir konu haline gelmiştir. Araştırmalar gerek mevzuat açısından gerek uygulama açısından ele alınarak hazırlanmıştır. Bu başlık altında konuyla ilgili yapılan çalışmalar hakkında bilgiler aktarılması suretiyle literatür hakkında bilgi paylaşılması amaçlanmıştır.

2.1. 6360 Sayılı Kanun'un Sosyal ve Mali Etkilerini İnceleyen Çalışmalar

6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle yerel yönetimlerde büyük bir reform gerçekleşmiştir. Bu reformun yerel yönetimler üzerindeki etkisini hem idari yönden hem mali yönden hem de sosyal yönden inceleyen pek çok araştırmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların daha görünür hale getirilebilmesi için aşağıdaki tablo hazırlanmıştır.

Tablo 2.1. 6360 sayılı kanunu sosyal ve mali etkileri yönünden inceleyen çalışmalar

Yazar	Araştırma Yılı	Çalışılan Örneklem	Yöntem	Değerlendirme
Ş. Adıgüzel	2012	Türkiye Geneli Büyükşehir, İl, İlçe ve Köyler	Mevzuat Analizi, Seçim Verileri	Kent merkezine uzak yerler için kent merkezinde bulunan belediye meclislerince karar alınması hizmette yerellik ilkesine ters düşmektedir. Bunun yanında büyükşehir belediyesince tahsil edilen vergi, harç gibi kalemler kırsalda yaşayan kesime mali yük getirecektir.

M.A. Karasu	2013	Şanlıurfa	Nüfus Analizi, Mali Analiz, Sosyal Analiz Siyasi Analiz	Büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla gelir kaynağı dağılımının iyileşmesi, halkın hizmet beklentisi artırmış, buna karşın hizmet alanının genişlemesiyle belediyenin kentin uzak bölgelerine hizmet götürme konusunda yükünü artırmıştır. Kanun ile şehirleşmenin yeterli olmadığını, kentleşme sürecinde halkın sosyal yapısının da dikkate alınarak çözüm üretilmesinin verimli olacağını belirtmiştir.
E. Atar ve Y. Usta	2023	Türkiye Geneli Büyükşehir, İl, İlçe ve Köyler	Kaynak taraması, Mevzuat Analizi	Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanının genişlemesi ve koordinasyon için YİKOB' ların kurulması yerelde merkezileşme durumunu ortaya çıkarmıştır. Uygulamanın ilk yıllarında olumsuz görüş yaygın iken, günümüzde olumlu bakış açısı hâkimdir.
N. Yılmaz	2020	Denizli ve Uşak İli	Memnuniyet Araştırması	6360 sayılı kanunla gelir dağılımının değişmesinin vatandaşın hizmetten memnuniyetini etkilememiş, vatandaşın gelirden ziyade hizmet odaklı olduğu tespit edilmiştir. Yerel halkın beklentilerinin karşılandığı ölçüde olumlu, karşılanmadığı ölçüde olumsuz geri dönüşler alınmıştır.
A.Çavuşoğlu ve M.Lamba	2020	Antalya	Anket	6360 sayılı yasayla tüzel kişiliği kaldırılan yerlerde ikamet eden vatandaşların çevre temizliği, yolların bakımı gibi konulardan memnun oldukları ancak imar, kanalizasyon ve altyapı çalışmalarının yavaş ilerlediği tespit edilmiştir. Muhtarlıkların bütçelerinin kaldırılarak yetkilerinin azaltılması hizmetin verimini azaltmıştır.
K.Bilir	2015	Büyükşehir belediyeleri	Literatür ve Görüşme	Yeni büyükşehir belediyesi uygulamasının uzak yerlerdeki hizmetlerde aksama ve kalitesinin düşmesi sebebiyle köyden kente göç hareketi oluşması ve kentlerle işsizlik sorunuyla karşılaşılması problemlerin silsile olarak ilerlediğini ifade etmiş, bu problemlerin çözümü için gelir dağılımının yeniden düzenlenmesini önermiştir.
H.Biricikoğlu ve Y.Yalınzoğlu	2018	Sakarya İli Kocaali İlçesi	Anket	Hizmette etkinlik ve yerellik açısından yapılan değerlendirmede, küçük bütçeli yerlerde yapılamayacak büyük projelerin 6360 sayılı yasa ile mümkün olduğu ve fırsat

				eşitsizliklerinin ortadan kalkacağı, buna karşılık kırsal alanlardaki hizmet taleplerinin kent merkezlerine göre daha yavaş karşılanacağı görüşüyle hem olumlu hem olumsuz görüşler bulunmaktadır.
A.Aydın ve A. Belli	2016	Kahramanmaraş ili Onikişubat İlçesi Önsen Mahallesi	Anket, Faktör Analizi, Anlamlı Farklılıklar Hipotezleri	Belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla büyük maliyetlerle gerçekleştirilen çalışmaların ilçe belediyesince gerçekleştirilmesi sunulan hizmetin kalitesini artırmıştır. İlçe belediyelerinin etkinliği ve verimliliğinin cinsiyet, eğitim durumu ve ideoloji açısından farklı değerlendirildiği sonucuna ulaşılmıştır.
B. Aydın ve E. Firidin	2023	Trabzon ili Maçka İlçesi	Frekans analizleri, ANOVA yöntemleri Yokluk-null-hipotezleri T testi	6360 sayılı kanunun, ilçe sınırları için analizinde demokrasiyi güçlendirdiği, seçilmişlerin karar alma mekanizmasının güzel işlediği tespit edilmiştir. Ayrıca demokrasiyi güçlenmesi için yasal ve teknik alt yapının güçlenmesi gerekmektedir.
E. Atik ve F.N. Genç	2023	Denizli ili Acıpayam ilçesinde yeni kurulan mahalleler	Yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi	Kanun ile yeni kurulan mahallelerde büyükşehir sisteminin iyileştirilmesi gereken yönleri olsa da hizmet kalitesi ve sunumunda iyileşmeler olduğu ve genel hatlarıyla memnuniyet olduğu görülmüştür. Buna karşın muafiyet süresi bitiminde yüksek vergi oranlarıyla karşılaşma endişesi yaşandığı tespit edilmiştir.
A. Güler Ağın ve V. A. Günel	2023	Doküman	Durum çalışması	10 yıldır uygulanan 6360 sayılı kanunun, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev çatışmasına sebep olduğu, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetini azaltmak amaçlarken bu sefer de büyükşehir belediyelerinin idari vesayeti oluşturduğu düşünülmektedir.

Ş. Öner ve S. Şahnagil	2022	Balıkesir	Metin analizi ve Alan araştırması Anket	Tüzel kişiliği kaldırılan köy ve beldelerde aidiyet eksikliğinin yaşandığı, yerelde merkezîyetçiliğin arttığı, ilçe belediyelerinin temsil imkânlarının azaldığı yönünde sonuçlara ulaşılmıştır. Yerel yönetim birimleri arasında koordinasyon problemlerinin yaşandığı belirtilmiştir. 6360 sayılı kanun öncesine göre bu düzenin daha iyi olduğu genel olarak düşünülse de kanunda yapılacak bazı revizelerle daha işlevsel olacağı düşünüldüğü sonucuna ulaşılmıştır.
S. Berber ve N. Yılmaz	2020	İl özel idareleri ve Büyükşehir belediyeleri	Betimsel analiz yöntemi	Belediye gelirlerinde 6360 sayılı kanunla, daha çok nüfusun hizmetten faydalandığı büyükşehir olan belediyelerde hem öz gelirler hem de merkezi idareden alınan paylarda artışlar yaşanırken, il özel idaresi olan illerde pay oranı düşürülmüştür. Ancak öz gelirlerdeki artışın, merkezden aktarılan paylarda yaşanan artıştan daha düşük oranda kaldığı gözlenmiştir. Belediye ve il özel idareleri, kendi öz gelirleriyle harcamalarını karşılamada yetersiz kalırken, merkezi yönetimden aktarılan paylarla açıkların kapatılmaya çalışıldığı tespit edilmiştir.
F. N. Genç ve Y. Tekçe	2019	Aydın	Anket	Yapılan değerlendirmede, köylerin kapatılarak büyükşehir belediyesine bağlanmasının köylüye ek mali külfetler getirdiği, siyasi çekişme sebebiyle eşit kamu hizmeti sağlanmadığı, köylere yatırım bütçesinden yeterli pay ayrılarak altyapı problemlerinin çözülmesiyle memnuniyet oranının artacağı tespit edilmiştir. Ayrıca şehir merkezine uzak yerlere götürülen hizmetin kalitesinde düşüş görülmüş, kanunun yerleşme amacına ulaşmadığı tespit edilmiştir.

N. E. Öztürk ve E. Tozak	2021	Türkiye	Durum çalışması	İl özel idareleri kaldırılarak hizmetlerin tek elden yürütülmesinin kullanılan araç, gereç, donanım, teknolojinin kullanımı sayesinde sunulan hizmetin kalitesi, verimliliği, etkinliği ve kaynak kullanımı açısından önemlidir. Koordinasyon sağlanarak tek elden her yere eşit kamu hizmeti sunulması mümkün olmakla beraber yerelde merkeziyetçiliği güçlendirmiştir. Kırsalda yaşayan vatandaşın büyükşehir belediyesine ulaşması zorlaşmış bu da yerelde demokrasiyi olumsuz etkilemiştir. Katılımcı ve müzakereci yönetim için kanunun revizesinin gerekli olduğu düşünülmektedir.
Z. Dağlı ve A. Mengi	2017	Kocaeli ve Sakarya	Anket	Yerel idarecilerin algıları ve belediyelerin hizmet sunum performansları arasında ilişkisel sonuçların; pozitif amaç, verimlilik, etkinlik ve kalite algıları olduğu tespit edilmiştir. Negatif algı ise negatif amaç ve sorun algısıdır. Nedensellik sonuçları değerlendirildiğinde ise yasanın pozitif amaçlarla yapıma algısının, belediyenin hizmet sunumu performansını olumlu etkilediği görülmüş iken negatif amaçla yapıma algısı performansı olumsuz etkilediği tespit edilmiştir. Ayrıca yasanın etkinliği konusunda hemfikir olduğu görülmüştür.

Adıgüzel (2012), 6360 sayılı kanunun yerel yönetimlerde meydana getireceği değişimleri değerlendirdiği çalışmada, yasanın yerel yönetimlerde hem siyasi hem mali hem de kentleşme konularında önemli değişimlere neden olacağını vurgulayarak ikili bir yapı oluşturacağını belirtmiştir. İl halkı, belediye ve köy sakinleri tarafından seçilen farklı yerel yönetim birimlerinin alacağı kararlarla yönetilmesi gerekirken il özel idaresi, belde belediyeleri ve köy statülerinin ortadan kaldırılarak mahalli ortak ihtiyaçlarının tek elden karşılanması amacıyla kurulan Büyükşehir belediyelerinin çalışma şeklinin Anayasaya aykırı olduğunu belirtmiş, kent merkezine uzak mesafede bulunan belde ve köyler için alınan kararların uzak mesafede bulunan belediye meclislerince alınmasının hizmette yerellik ilkesine (subsidiarity) ters düştüğünü ileri

sürmüştür. Ayrıca kırsala alanda yaşayanlar için belediyelerce tahsil edilen vergiler, harçlar, harcamalara katılım payı ve Büyükşehir belediyelerinin su ücreti tarifeleri ciddi anlamda maddi yük getireceğini ve bu sebeple köyden kente göç eğilimin artacağı ileri sürmüştür.

Karasu (2013), 6360 sayılı Kanunun etkilerinin Şanlıurfa özelinde değerlendirmeyi amaçlamış, Çalışmanın ilk bölümünde 6360 sayılı kanunun değerlendirilmesiyle başlanmış olup ikinci bölümünde yasanın Şanlıurfa'da meydana getireceği yönetsel ve ekonomik, politik ve sosyal ve kültürel sonuçlar ele alınmıştır. İlk bölümde yerel yönetimlerde değişiklik meydana getiren kanunları inceleyen Karasu, 6360 ile idari görevlerin dağılımında büyükşehir belediyesinin olduğu illerde il özel idarelerinin kapatılmasıyla doğan boşlukların kapatılmasında valiliklerin etkinliklerinin artırılarak koordinasyonun sağlandığını belirtmiş olsa da seçimle göreve getirilen belediye başkanlarının atanmış memurlarca denetlenmesinin kolay olmayacağını vurgulamıştır. 6360 sayılı kanun ile yerel yönetimlerde hizmet alanı ve gelir kaynaklarının dağılımı değişmesi hem pozitif hem negatif etkileri beraberinde getireceğinden bahseden Karasu, il özel idaresinden büyükşehir belediyesine geçen illerde, büyükşehir belediyelerinin hizmet çeşitliliği ve hizmet alanının artmasına karşılık olarak, büyükşehir belediyelerinin GBVG'nden aldıkları payların artırılmasıyla gelir dağılımında önemli değişikliklere gidildiğini belirtmiştir. Şanlıurfa özelinde tüm bunlar değerlendirildiğinde; mali açıdan sağlanan pozitif değişim hizmet beklentisini artırırken, kentin sosyal ve ekonomik anlamda geri kalmış ve artan bir nüfus yapısına sahip olmasının yanı sıra köy ve mezra sayısının çok olması hizmet götürme konusunda büyükşehir belediyesinin yükünü artıracığından bahsedilmiştir. Kentleşme sürecinin tam olarak yaşanması için öncelikle kentin kültürü ve sosyal yapısının ele alınarak çözüm üretilmesinin daha doğru olduğunu vurgulayan Karasu, kanun ile şehirleşmenin yeterli olmadığını ileri sürmüştür.

Atar ve Usta (2023), 6360 sayılı kanunu merkezileşme- yerelleşme bağlamında ele almış, kanunlar ve bu konuda daha önce yapılan çalışmalarla ilgili kaynak taraması yaparak analiz etmişlerdir. Büyükşehir belediyelerinin güçlendirilmesi ile yerelde merkezileşme gibi bir kavram ortaya çıkmış, köy statülerinin ortadan kalkmasıyla

büyükşehir belediyelerinin hizmet alanının genişlemiş, YİKOB' lar kurularak merkezileşme konusunda önemli bir adım atılmıştır. Kanunun uygulamasından günümüze kadar süre içerisinde yapılan olumsuz yorumlar her ne kadar devam etse yerini olumlu yorumlara bırakmaya başladığı tespit edilmiştir.

Yılmaz tarafından 2020 yılında yapılan çalışmada, 6360 sayılı kanunun belediyelerin mali yapıları üzerindeki etkisini 6360 sayılı kanun ile değişim gösteren Denizli ili ve değişim göstermeyen Uşak ili özelinde, bu illerde ikamet eden vatandaşlar ile yapılan anket çalışmasıyla incelemiştir. Çalışmada yerel yönetimlerin elde ettikleri gelirler ile hizmet çeşitlilikleri arasındaki ilişki incelenmiştir. Anket sonuçlarına göre GBVG' nden alınan paylar ile hizmet çeşitliliği arasında aynı yönlü etki oluşturduğu; gelirin artmasıyla hizmetlerden memnuniyetin artışın olumlu seyrettiği, gelirin azaldığı durumlarda da memnuniyetin azaldığı görülmüştür. Çalışmada mali yapının değişmesinin vatandaşın memnuniyetini doğrudan etkilemediği, hem Denizli hem Uşak illerinde vatandaşın beklentilerinin karşılandığı ölçüde olumlu, karşılanmadığı ölçüde olumsuz geri dönüşler alındığı, vatandaşın hizmet odaklı olduğu tespit edilmiştir.

6360 sayılı kanun ile belde belediyesi ve köy statüsünü kaybederek mahalleye dönüşen yerleşim yerlerindeki etkisini Antalya özelinde inceleyen Çavuşoğlu ve Lamba (2020) çalışmada, kanun ile gelen değişikliklerin uygulamada ne derecede etkili olduğu ve halkın ne derece memnun olduğunun ölçülmesi amaçlanmış, tüzel kişiliğini kaybeden yerlerdeki mahalle muhtarlarıyla ile yapılan anket çalışması ile nicel analiz yapılarak ölçülmüştür. Analizler sonucunda yolların bakımı ve çevre temizliği gibi konularda büyükşehir belediyesince yapılan çalışmalardan memnuniyet belirtilirken imar, altyapı ve kanalizasyon sorunlarına hızlı çözüm üretilememektedir. Muhtarlık yetkilerinin azaltılması ve köy bütçesinin kaldırılmasından dolayı verimli çalışmalar yürütemediklerini belirten muhtarlar, mahalle muhtarlığıyla ilgili yeni düzenlemelere ihtiyaç duydukları ve köklü değişim getiren bu tür uygulamaların yasalaşmadan önce orada yaşayan halk ile iletişime geçilerek karar alınmasının daha etkili ve verimli olacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Bilir (2015) hazırladığı yüksek lisans tezinde 6360 sayılı kanunla getirilen yeni

düzenlemeleri, detaylı literatür araştırması ve yerel yönetimlerde çalışan yetkililerle görüşme yöntemiyle analiz etmiş, büyükşehir belediyesi uygulamasının merkezden uzak yerlerdeki hizmetlerde aksamalara, ilçe belediyelerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan hizmetlerde kalitenin düşmesine, belediye bütçelerindeki kısılmaların hizmet alanındaki genişlemeye oranla yetersiz kalmasıyla köyden kente doğru silsile olarak problemlerin meydana gelmesi ve bunlarla birlikte köyden kente göçlerin artmasıyla beraber kentlerde işsizlik gibi problemlerin artmasına sebep olmuştur. Kanunla gelen değişimlerin olumsuz yönlerini tolere etmek için gelirlerin dağılımında yeni düzenlemeler tavsiye edilmiştir.

6360 sayılı kanunu etkinlik, verimlilik ve hizmette yerellik ilkeleri yönünden değerlendiren Biricikoğlu ve Yalnızoğlu (2018), çalışmasını Sakarya ilinin Kocaeli ilçesi ölçeğinde mülakat yöntemiyle gerçekleştirmiştir. Yasanın yürürlüğe girmesiyle daha önce küçük bütçeli yerlerde gerçekleştirilemeyecek yüksek maliyetli projelerin büyükşehir belediyeleri aracılığıyla üretilecek olmasının fırsat eşitsizliklerini ortadan kaldırılabileceği düşünüldüğünde etkinlik ve verimlilik açısından olumlu olduğu, ancak kırsal alanların hizmet talebinin karşılanması konusunda ise kentsel alanların hizmet taleplerinin öncelikli olacağı için hizmet götürülme noktasında olumsuzluklarla karşılaştığı tespit edilmiştir. Kanun hizmette yerellik açısından değerlendirildiğinde ilçeye uzakta bulunan büyükşehir belediyesi yöneticilerinin, hizmet ihtiyacına uygun koşullarda karşılık veremeyeceği düşünülse de taleplerin iletilmesi konusunda gelişen iletişim teknolojileri sayesinde büyük problemlerin yaşanmadığı görülmüştür.

Aydın ve Belli'nin 2016 yılında hazırladıkları çalışmada, 6360 ile kurumsal varlığı sonlandırılan belde belediyeleri ve köylerde hizmette etkinlik ve verimliliğin ne kadar sağlandığının ölçülmesi amaçlanmıştır. Nüfusun artmasıyla hizmet maliyetinin düşmesi sebebiyle belde belediyelerinin çok daha büyük maliyetlerle gerçekleştirecekleri çalışmaları ilçe belediyeleri tarafından gerçekleştirilmesi sunulan hizmetin kaliteli ve verimli olmasına olanak sağladığı için hizmette etkinlik ve verimlilik açısından belde belediyelerinin kapatılmasının olumlu sonuçlar doğurduğu, ayrıca gelişen teknoloji vasıtasıyla temsil problemi yaşanmadığı tespit edilmiştir. Alan çalışmasında anlamlı farklılıklar hipotezleri kapsamında; ilçe belediyesinin etkinliği

ve verimliliği değişkeninde cinsiyet, sosyal kültürel etkinliklere katılım değişkeninde eğitim durumu ve hizmet sorunu değişkeninde ideoloji açısından anlamlı farklılıklar tespit edilmiştir.

Aydın ve Firidin (2023), 6360 sayılı kanunun ilçede sınırları içinde yaşayan vatandaşların gündelik yaşamlarını ne derece etkilediğini ölçmeye çalışmıştır. Çalışmada 6360 sayılı kanunun Maçka ilçesi halkı üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Nicel araştırma yöntemleri olan frekans analizleri, yokluk-null- hipotezleri t testi ve ANOVA teknikleri kullanılmıştır. Yapılan incelenme sonucunda, 6360 sayılı kanunun yerel yönetimlerde demokrasiyi güçlendirdiği düşünülmektedir. Seçilmişlerin karar alma ve uygulama mekanizmasının güzel işlemesi, zamanla seçilmişlerin yetkilerinin de artırılacağına işaret etmektedir. Yerel demokrasinin güç kazanması için vatandaşın katılıma özendirilmesi ve bu katılımı sağlayacak hukuki ve teknik alt yapı elemanlarının desteklenmesi gerekmektedir. Etkin ve modern yerel yönetimler için kanuni ve kurumsal düzenlemeler toplumsal destekle beraber yapılmalıdır.

Atik ve Genç (2023), etkin ve verimli hizmet sunma amacıyla çıkarılan 6360 sayılı kanunun, Denizli ili Acıpayam ilçesindeki yeni kurulan mahalleler özelinde kanunun ne kadar amacını gerçekleştirdiğini incelemiştir. Yeni kurulan mahallelerdeki muhtarlarla ilerletilen nitel özellik taşıyan araştırma çalışmasında yarı yapılandırılmış mülakat teknikleri tercih edilmiştir. Araştırmanın neticesinde; kanun öncesi bütçe kısıtı nedeniyle alamadıkları hizmet ve yatırımların, kanun sonrasında daha etkin ve hızlı sunulduğu ancak tüm mahallelere aynı hizmetin aynı süre ve kalitede sunulmadığı tespit edilmiştir. Muafiyet süresi uzatılmış olsa da vergi oranlarının kanun öncesine göre mali yük olarak karşılımlarına çıkacağı endişesini taşımaktadırlar. YİKOB' ların kurulmasının bürokrasi sorunu yaşamama açısından doğru bulunduğunu ancak YİKOB ve son düzenlemeler hakkında yeterli bilgiye sahip olunmadığı görülmüştür. Acıpayam özelinde muhtarların genel hatlarıyla 6360 sayılı kanun düzenlemelerinden memnun olduğu ancak kanunun büyükşehir sisteminin iyileştirilmesi gereken yönleri olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

6360 sayılı kanunun 10 yıllık uygulamasını merkezileşme-yerelleşme ve idari vesayet konuları üzerinden değerlendiren Ağın ve Günal (2023), nitel araştırma

yöntemi olan durum çalışması metodunu kullanmış, doküman verilerinden faydalanmıştır. Kanun ile idare sınırları il sınırlarına eşitlenen büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında, aynı alana hizmet sunma sorumluluklarından dolayı tartışmalar oluşmasına sebep olmaktadır. Hizmetler gerçekleştirilirken, uzak bir ilçede yerel hizmetlerin ilçe belediyeleri yerine büyükşehir belediyelerince sunulması iki belediye arasında ilişkilerin değişimini ve yerelde merkezileşme kavramlarını gündeme getirmiştir. 6360 sayılı Kanunla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetini azaltılması amaçlanırken büyükşehir belediyelerinin yeni bir oluşum olarak idari vesayet haline dönüştüğü sorgulanmaktadır.

Öner ve Şahnagil (2020), 6360 sayılı kanunun yönetsel sonuçlarını, 6360 ile büyükşehir belediyesi olan Balıkesir’ de, Balıkesir büyükşehir belediyesi meclis üyeleriyle yapılan anket çalışması, alan araştırması ve metinler üzerinden incelemiştir. Meclis üyeleri genel olarak, il sınırları içerisindeki tüzel kişiliği kaldırılan köy ve belde belediyelerinin aidiyet eksikliği yaşadığının altını çizmiş, bu düzenlemenin yerelde merkezileşmeyi artırdığını belirtmişlerdir. İlçe belediyelerini temsil imkânlarının azaldığını, ilçe belediyelerinin hem birbirleriyle hem de büyükşehir belediyeleriyle koordinasyon problemleri yaşadığı ifade edilmiştir. Bunun yanında 6360 sayılı kanunla payların dağılımı ve yerel hizmet ofisleri gibi bazı yeni düzenlemeler getirilerek daha etkili ve işlevsel hale getirilebileceği yönünde düşünceler vardır.

Berber ve Yılmaz (2020), belediyelerin gelirlerini oluşturan öz gelirler ve merkezi yönetimden aldıkları paylarda 6360 sayılı kanun öncesi ve sonrasında meydana gelen değişimleri incelemiştir. Büyükşehir belediyesi olan illerde uygulanan belediye gelirleri tarifelerinin diğer belediyelere göre daha yüksek oranlı uygulanması sebebiyle elde edilen gelirlerin arttığı ancak tüzel kişiliği kaldırılan köylerde vergi muafiyeti uygulandığından dolayı olması gerekenden daha az arttığı görülmüştür. Faydalanma ilkesi gereği, nüfusun çoğunun büyükşehirlerde yaşaması ve hizmetten faydalanacak kişi sayısının çok olması sebebiyle büyükşehir olan illerin merkezi yönetimden aldıkları pay oranı kanun sonrasında artmışken, il özel idarelerinin aldıkları pay oranının düşmüştür. İl özel idarelerinin de belediyelerin de kendi öz gelirleriyle harcamalarını karşılamakta yetersiz kaldığı ve açığın merkezi yönetimden

alınan paylarla kapatılmaya çalışıldığı görülmüştür.

6360 sayılı kanunla büyükşehir olan Aydın ilinde, mahalleye dönüştürülen yerlerdeki 100 mahalle muhtarıyla görüşme yapan Genç ve Tekçe (2019), yeni kurulan mahallelerin hizmet ve yönetim açısından hangi sonuçların ortaya çıktığını SPSS yöntemiyle analiz etmiştir. Buna göre muhtarlar belediye sınırlarının il sınırlarına kadar genişlemesini olumlu bulurken, belde ve köy belediyelerinin kapatılmasını uygun bulmamışlardır. Vergi ve harç muafiyetlerinin süresi sonunda kalkması memnuniyetsizlik oluşturmaktadır. İmar uygulamaları sebebiyle bahçe evi, ahır gibi basit yapıların yapılmasının artık çok yüksek bedellere mal olması, kendilerine büyük külfetler getirdiğinden bahsetmişlerdir. Büyükşehir belediyelerinin yatırım bütçelerinden köylere daha fazla pay ayırmaları gerektiğini ifade eden muhtarlar, buralardaki altyapı problemlerinin çözülmüşse memnuniyetin artacağını ifade etmiştir. Şehir merkezindeki uzmanlaşmış personelin, şehir merkezine uzak kırsal yerlerde yeterli bilgiye sahip olmaması sebebiyle hizmetlerin aksadığı, bu sebeple belediyelerin halka yakın hizmet gerçekleştirme amaçlarını gerçekleştirmediklerini ve YİKOB'ların da yerelleşme amacına ulaşamadığı görülmüştür. Yeni kanunla, vatandaşlar ulaşım, altyapı, su ve kanalizasyon hizmetleri gibi kamu hizmetlerine daha kolay ulaşabilir hale gelmiş, ancak muhtarlarla yapılan çalışmada sonuçlardan memnun olmadıkları, 6360 öncesine dönmeyi istedikleri ortaya çıkmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında siyasi çekişme yaşanmasından dolayı hizmet kalitesindeki düşüşün, kanunda yapılacak ek düzenlemelerle görev ve yetki çatışmasına son verilebileceği düşünülmektedir. Muhtarlar, siyasi görüş ayrımı gözetmeden eşit kamu hizmeti anlayışına uygun hizmet talep etmektedirler.

Öztürk ve Tozak (2021), çalışmasında 6360 sayılı kanun ile il belediyeleri il büyükşehir belediyeleri olmak üzere yerelde hizmet sunumunda ikili yapı oluşmuş ve bu ikilemi ortadan kaldıracak ve her yerde aynı idare mantığıyla hareket edecek "bütünşehir" uygulamasını ele almıştır. Kanun ile il özel idareleri kaldırılarak görevlerinin hizmetlerin tek elden yürütüleceği büyükşehir belediyelerine aktarılması, etkin ve verimli hizmet sunulması ve kaynak kullanımını açısından önemlidir. Ölçek düzenlemesiyle hizmetlerin sağlanmasındaki birim maliyetler azalarak verimlilik

artacaktır. Kullanılan araç, gereç, donanım, uzman personel, işbölümünde uzmanlaşma ve yüksek teknoloji imkânlarından faydalanılması hizmet kalitesini artıracaktır. Koordinasyon sağlanarak tüm alandaki vatandaşa eşit kamu hizmeti sunulması mümkündür. Büyükşehir belediyelerinin tek merkezden hem şehir merkezini hem de kırsal alanları yönetmesi merkeziyetçiliği yerel düzeyde güçlendirebilmektedir. Şehir merkezine uzak yerlerdeki vatandaşların büyükşehirde ulaşması zorlaşmış, bu da yerelde demokrasiyi olumsuz etkilemiştir. Uyuşmazlık durumlarında büyükşehir belediye meclisine verilen koordinatörlük görevi, büyükşehir ve ilçe belediyelerini bağlı oldukları siyasi partiye göre rol değiştirebilmesinin çok olası bir durum olduğunu belirtilmiştir. Ayrıca dünyada katılımcı ve müzakereci uygulamalar artıyorken, ülkemizde merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki denetiminin arttığı, aslında kanunla merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin yerel yönetime aktarılması hedeflense de başarılı olamadığı, bunun için kanunda yeni düzenlemelere gidilmesinin doğru bir yol olacağı düşünülmektedir.

Dağlı ve Mengi (2017) tarafından, 6360 sayılı kanunla uygulamaya giren “Genişletilmiş Büyükşehir Modeli” hususunu, mahalli idare yöneticilerinin algıları ile belediyelerin hizmet sunumunda göstermiş oldukları performansları arasındaki bağlantıyı, Kocaeli ve Sakarya illerindeki yerel yönetim yetkilileri ve muhtarlarla yapılan anket çalışmasıyla incelemişlerdir. Bu hususta yerel yönetim yöneticileri ve büyükşehir belediyesinin hizmetlerindeki başarı düzeyi arasındaki ilişki sonuçları analiz edildiğinde, pozitif yönlü algı sırasıyla pozitif amaç, verimlilik, etkinlik ve kalite algılarıdır. Negatif yönlü ilişki incelendiğinde de negatif amaç ve sorun algıları vardır. Yasal düzenlemenin pozitif amaçlı uygulamalara, etkinlik, verimlilik ve kalite algısını güçlendirecek çalışmalara ağırlık verilmesi büyükşehir belediyesinin hizmet performansını pozitif etkileyecek, negatif amaçla yapıldı veya sorun çıkaracak bir şekilde olduğunda hizmet sunum performansı olumsuz değerlendirilecektir. Nedensellik sonuçları değerlendirildiğinde, yasanın pozitif amaçla yapıldığı algısının yani etkin hizmet sunumu, kaynak israfını önlemek amacıyla yapılması gibi pozitif yönlü düşünüldüğünde, bu yasaya ihtiyaç olduğu düşünülecektir. Yapılan düzenlemenin sorunları ortadan kaldıracığı düşünüldüğünde belediye performansı olumlu etkilenecektir. Negatif amaçla yapıldığı algısıyla, yasanın politik veya belli

kişilere çıkar sağlamak niyetiyle yapıldığı düşüncesi, hizmetlerin verimliliğini negatif değerlendirme eğilimi yaratacaktır. Ayrıca katılımcılar yasanın mali kaynak kullanımı ve sorun tespitlerinde etkinliği konusunda hem fikir oldukları görülmüştür.

6360 sayılı kanunun sosyal ve mali etkilerini için yapılan literatür araştırması değerlendirildiğinde hem olumlu hem olumsuz sonuçlara ulaşılmıştır. Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına eşitlenmesi, hizmet alanını ve hizmet çeşitliliğini artırmıştır. Bu durum hizmetlerin tek elden sunularak bir hizmet standardına ulaşılması açısından olumlu bulunurken, şehir merkezine uzak yerlerdeki hizmet taleplerine zamanında karşılık verilememesi gibi durumların ortaya çıkması sebep olmuştur. Ölçek düzenlemesiyle hizmetlerin tek bir merkezden yönetilmesi, hizmet sunumunda kullanılan aletlerin, araç gereçlerin, alanında uzman personelle çalışılması ve ileri teknoloji imkânlarından faydalanılması hizmet kalitesini artırırken, birim maliyetlerini düşürerek verimli hizmet sunumu sağlanmış olacaktır.

Belde ve köy belediyelerinin kapatılarak büyükşehir belediyelerine bağlansa da o yörede yaşayan vatandaşta aidiyet duygusunun oluşmadığı görülmüştür. Ayrıca bu yerlerde uygulanan vergi ve harç muafiyetlerinin kalkması durumunda vatandaşın büyük mali külfet altına gireceği ve kırsalda yaşayan halkın memnuniyetsizliğinin artacağı öngörülmüştür. İmar planlarının, kırsal alanlardaki küçük yapıların yapımı zorlaştırdığı için ahır ya da bahçe evlerinin yapımından vazgeçildiği tespit edilen bir başka unsurdur.

İl özel idarelerinin kapatılarak görevlerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesi ve tüm hizmetlerin tek elden yürütülmesi, bu seferde yerelde merkezileşme kavramını ortaya çıkarmış, kanunun amacı olan merkezi yönetimdeki görevlerin yerel yönetimlere aktarılması hususunda uyumsuzluk olduğu ve kanunun revize edilmesi gerektiği yorumları yapılmaktadır.

2.2. Kamu İdarelerinde Mali Analiz Yapılmasını İnceleyen Çalışmalar

Kâr amacı güden özel sektör kuruluşlarında sıklıkla kullanılan mali analizlerin kamu idarelerinde de kullanılmasını öngören Hazine ve Maliye Bakanlığı' nın Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberi'nin yayınlanması, kar amacı gütmeyen kamu

idarelerinde ne kadar anlamlı sonuçlar çıkacağı yönünden soru işaretleri oluşturmuştur. Bu kapsamda araştırmacılar tarafından yapılan analiz çalışmaları incelenmiş ve yapılan çalışmalar daha görünür olması amacıyla aşağıda tablolaştırılmıştır.

Tablo 2.2. Kamu idarelerinde mali analiz yapılan çalışmalar

Yazar	Araştırma Yılı	Çalışılan Örneklem	Çalışılan Yıl / Yıl Aralığı	Kullanılan Mali Tablolar	Analiz Türü
M.Ersöz	2017	1 Büyükşehir Belediyesi ve 1 Üniversite	2009-2013 2012-2013	Bilanço, Gelirlerin ekonomik sınıflandırması tablosu, Giderlerin ekonomik sınıflandırması tablosu	Dikey analiz, Yatay analiz ve Oran analizleri
A.Ş.Gürbüz ve M.Tekdere	2021	Türkiye’de 7 Coğrafi Bölge Yerel Yönetimleri	2010-2019	Bütçe gelirleri, Vergi gelirleri, Bütçe giderleri	Eşbütünleşme teknikleri ve İkinci nesil panel birim kök testleri
E.Demir, M.Tuna ve S.Bostancı	2022	Ankara Büyükşehir Belediyesi	2017-2021	Bilanço, Gelir ve gider bütçeleri	Finansal tablolar analizi, Yatay analiz, Dikey analiz, Trend analizi, Rasyo analizi
A.H.Görmez ve E.Uzunali	2019	30 Büyükşehir Belediyesi	2014-2017	Bilanço	Oran analizi, Trend analizi
M.Dağ, F.Kızılkaya ve O.Kızılkaya	2018	Büyükşehir Belediye Bütçeleri	2007-2016	3’er aylık bütçe rakamları	Eşbütünleşme ilişkisi
S.Yücel	2021	T.C. Sağlık Bakanlığı	2015-2020	Bütçe, Bilanço, Faaliyet tablosu	TOPSİS yöntemi, Finansal tablolar analizi,
K.Göçer	2015	Pendik Belediyesi	2008-2012	Bütçe gelirleri, Bütçe giderleri, Bilanço	Yatay analiz, Dikey analiz
A.Kablan ve S.Altun	2020	İstanbul İlçe Belediyeleri	2014-2019	Bütçe gelirleri, Bütçe giderleri, Bilanço	Nakit akış tablosu
G. Çürüksulu Usta	2021	Türkiye Büyükşehir Belediyeleri, Ordu ve Trabzon	2010-2019	Bütçe gelirleri, Bütçe giderleri, Bilanço, Sayıştay raporları	Wilcoxon işaretli sıralar testi

		Büyükşehir Belediyeleri			
A. Alper ve E. B. Biçer	2017	Sivas Numune Hastanesi	2012-2014	Bilanço, Gelir tablosu	Oran analizi
M. Koçdemir	2022	İstanbul, İzmir ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri	2016-2020	Faaliyet tabloları, Bilanço, Bütçe Gelir ve giderleri	Oran analizi
İ. Özen	2020	Muğla ve Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve 12 ilçe belediyesi	2018	Bilanço, Bütçe gelir ve giderleri	Oran analizi
A.Kılıçarsla n ve A. Özmen	2023	İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri	2011-2021	Bütçe gelirleri, Bütçe giderleri, Bilanço, Sayıştay raporları	Bulut endeksi yöntemi, TOPSİS yöntemi, Aras yöntemi ve Copeland yöntemiyle
M. Gazi ve S. Kakilli Acaravcı	2019	Hatay ili Hastaneleri	2008-2017	Bütçe gelirleri, Bütçe giderleri, Bilanço Faaliyet sonuçları tablosu	Oran analizi
T. Bozdoğan, N. Tayyar ve Ş. Öner	2016	5 büyükşehir belediyesi	2008-2013	Bütçe gelirleri, Bütçe giderleri, Bilanço Faaliyet sonuçları tablosu	AHP ve TOPSİS yöntemi
H. Tanrıvermiş, T. Tüdeş ve İ. Yıldırım	2020	Ankara ilinin 16 ilçesindeki Milli Emlak Genel Müdürlükleri	2009-2013	Bütçe gelirleri, Bütçe giderleri, Bilanço ve Faaliyet tablosu	Alan Lawlor modeli
S. Yücel	2022	Sağlık Bakanlığı	2015-2020	Bütçe hesapları, Faaliyet hesapları ve Bilanço	TOPSİS yöntemi
İ. Akdoğan ve T. Akdoğan	2023	İstanbul, İzmir ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri	2018-2022	Bütçe hesapları, Faaliyet hesapları ve Bilanço	Oran analizi

E. Öncü	2021	İstanbul, İzmir, Ankara, Bursa ve Antalya büyükşehir belediyeleri	2015-2018	Bütçe hesapları, Faaliyet hesapları ve Bilanço	Gri ilişkisel analizi
P. Arslan, E. Çiçek ve S. Dikmen	2023	Türkiye geneli belediyeler	2007-2011	Bütçe giderleri tablosu	Gri ilişkisel analizi
B.Ş. Alkan	2018	16 büyükşehir belediyesi	2016	Bilanço, faaliyet sonuçları ve bütçe uygulama sonuçları	Oran analizi

Ersöz (2017), kamu kurumlarında mali tablo analizlerinin uygulanabilir olup olmadığını incelemiş, çalışmayı büyükşehir belediyesi ve bir üniversitenin mali tabloları üzerinden analiz ederek ilerletmiştir. Yapılan analizler ile ülkemizde 2001 sonrasında muhasebe ve raporlama sistemine geçişi ile birlikte kamuda mali tablolar analizi yapmak için uygun şartlar oluştuğu görülmüştür. Dikey analiz, yatay analiz ve oran analizleri uygulamalarının kamu kurumlarında da kullanılmasının idarelerin mali gelişimlerini takibi, faaliyetlerin verimliliği, şeffaflık hesap verilebilirlik ve etkin karar almak konularında da fayda sağlayacağı ve geliştirilebilir bir alan olduğunu ileri sürmüş, bu analizler içinde oran analizi için idarenin görev alanıyla ilgili özel oran hesaplarının geliştirilebilir olduğu sonucu ulaşmıştır.

Mali sürdürülebilirliği yerel yönetimler özelinde değerlendiren Tekdere ve Gürbüz' ün çalışmasında (2021), 2010-2019 döneminde yedi coğrafi bölgede, bütçe gelir- giderleri ve vergi gelirleri- bütçe harcamaları arasındaki uzun dönemli ilişkiyi Hakkio ve Rush (1991) ve Quintos (1995) tarafından geliştirilen ve farklı dönemler arasındaki bütçe sınırlaması yaklaşımıyla ikinci nesil panel birim kök testleri ve eş bütünleşme tekniklerini kullanarak incelemişlerdir. Yapılan analizler sonucunda; yerel yönetimler için vergi gelirleri ile uzun dönemli mali politika sürdürülebilirlik açısından mümkün görünmemekte, bütçe gelir ve giderleri için ise sürdürülebilirliğin zayıf olmasına karşılık vergi gelirlerinin incelendiği modele göre daha verimli olduğu tespit edilmiştir. Etkin, ekonomik ve verimli hizmet sağlanması için gelir ve gider dengesinin gözetilmesi, halkın katılımcı bütçe uygulamaları yapılması, oy kaygısıyla hareket edilmesine müsaade edilmemesi ve halkın talepleri dikkate alınarak ihtiyaca

uygun harcamalar yapılmasını ve bu harcamaları da yerel yönetimlerin kendi öz gelirleriyle finanse etmesini önermiştir.

Şirket veya kurumların performanslarının ölçülmesinde, karşılaşılabilecekleri risk ve fırsatların önceden tahmin edilmesinde kullanılan finansal analizlerini, Ankara Büyükşehir Belediyesi örneği ile yerel yönetimler için değerlendiren Demir, Tuna ve Bostancı tarafından 2022 yılında yapılan çalışmada, Ankara BŞB için 2017-2021 yılları arası analiz yöntemleri açıklanarak karşılaştırmalı olarak tablo edilmiş ve analiz sonuçları yorumlanmıştır. Özel sektörde sık tercih edilen finansal analizlerin kamu kurumlarında daha az kullanılmasının sebebinin kar amacı gütmeyen ve hizmet odaklı çalışmalar yürütmesi olduğuna değinilmiştir. Finansal analizlerin belediyelerde belirli aralıklarla kullanılması ve sonuçlara göre hareket edilmesi belediyenin mali yapısının güçlenmesine, faaliyetlerin etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesine olanak sağlayacağı vurgulanmıştır. Analizler aracılığıyla öngörülen senaryoya göre bütçe tahminlerinin iyileştirilmesinde, borçların sürdürülebilirliği konusunda, mali yapıdaki değişimler hakkında bilgi vermede ve performans ve stratejik plan hedeflerinde daha gerçekçi hedefler konulmasında fayda sağlayacaktır.

Uzunali ve Görmez (2019), özel sektörde verimli bir şekilde kullanılan mali tablo analizlerinin Büyükşehir belediyelerinde uygulanmasını 6360 sayılı kanunun uygulamaya başlanması da düşünerek 2014-2017 dönemi bilançolarını analiz ederek incelemiş, büyükşehir belediyelerinin bütçelerinin sürdürülebilirliklerini ve mali yapılarının karşılaştırmalı analizini yapmıştır. Mali analiz tekniği olarak büyükşehir belediyelerinin mali verileri kullanılarak likidite oranları ve finansal kaldıraç oranlarını tespit etmiş, kamu kurumlarının harcamalarını etkin, ekonomik ve verimli şekilde gerçekleştirmesi amacıyla bu analizlerden faydalanılabileceği çalışmada gösterilmiştir. Bu analizlerde, Diyarbakır, Aydın, Denizli ve Muğla Büyükşehir Belediyelerinin mali yapılarının güçlü, diğer belediyelerin ise finansal durumlarının ve borç ödeme kapasitelerinin zayıf kaldığı sonucuna varılmıştır. Bu analizler sonucunda, 6360 sayılı kanun ile birlikte Büyükşehir belediyelerinde gelir artışı yaşanmasına karşın, artan hizmet alanı nedeniyle bütçe açıklarının artan bir seyirde olduğu, nakit ihtiyacının iç ve dış borçlanmayla karşılanması sebebiyle faiz

giderlerinde de sürekli artışlar görülmüş ve büyükşehir belediyelerinin bütçe dengelerinin sürdürülebilirliğinin düşük olduğu tespit edilmiştir.

Dağ ve arkadaşları tarafından 2018 yılında yapılan çalışmada, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin 2007-2016 döneminde bütçe sürdürülebilirliğini farklı parametreler arasında eşbütünleşme ilişkisini test etmeye yönelik tekniklerle incelemiştir. Bu inceleme sonucunda büyükşehir belediye bütçelerinin sürdürülebilirliğinin zayıf olduğu sonucuna ulaşılmış; bu gidişatın “zayıf sürdürülebilirlik” durumundan “güçlü sürdürülebilirlik” durumuna taşınması için büyükşehir belediyelerinin gelir kaynakları ve esnekliğini artıracak yeni politikalar geliştirilmesinin mali sürdürülebilirlik açısından faydalı olacağı görüşüne ulaşılmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın yayınladığı Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberinden yola çıkarak Sağlık Bakanlığının 2015-2020 yıllarına ilişkin mali tablolarını inceleyen Yücel (2021), söz konusu rehberde yer alan mali analiz oranlarını hesaplamış ve TOPSİS yöntemi ile finansal performans incelemesi yapmıştır. Yapılan analizde Sağlık Bakanlığının 2018 yılında en yüksek performansı gösterirken, en düşük performansa 2020 yılında sahip olduğu, bu kötü tabloda covid-19 pandemisinin büyük etkisinin olduğu yorumu yapılmıştır. Ayrıca mali analiz rehberinde belirtilen analizlerin kamu kurumlarında da uygulanmasının anlamlı sonuçlar verdiği, belediye, üniversite gibi diğer kamu kurumlarının da hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerine göre mali tabloların hazırlanmasının kurumun faydasına olacağı, finansal performans analizlerinde çok kriterli karar verme ve sayısal yöntemlerin kullanılabileceğini belirtmiştir.

Göçer tarafından 2015 yılında yapılan çalışmada, kâr amacı güden özel sektörde kullanılan mali tablolar analizinin, kâr amacı gütmeyen kamu kurumlarında da kullanılabilirliğini ölçmek amaçlanmıştır. Çalışmada Pendik Belediyesi’ nin 2008-2012 yılları arası mali verileri kullanılmış, yatay ve dikey analizleri yapılmıştır. Çalışmada mali analiz teknikleri kullanılarak kamu kurumlarında da mevcut mali durumun tespit edilmesinde ve gelecek dönemle ilgili tahminlerin yürütülmesinde kullanılabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Altun ve Kablan tarafından 2020 yılında yapılan çalışmada, 2014-2018 yılları arası belediyelerin faaliyet raporları incelenerek mali analiz yöntemlerinin kullanılıp kullanılmadığı, nakit akış tablolarına yer verilip verilmediği incelenmiş, bir belediyede de bu analizlerin uygulanabilirliğini ölçmüştür. Yapılan inceleme sonucunda yalnızca üç ilçe belediyesinin faaliyet raporlarında nakit akış tablosuna yer verildiği tespit edilmiş, nakit akış tablosunun etkin şekilde kullanılmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Beylükdüzü belediyesine ait nakit akış tablosunu örnek olarak hazırlayan çalışmada, nakit akış tablolarının kullanımının kamu kurumlarında yaygınlaşmasının kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımına olanak sağlayacağı için önemli olduğunu belirtmiştir.

Çürüksulu Usta (2021), 6360 sayılı kanunun önce Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin mali yapısına etkilerini incelemiş, sonra Ordu ve Trabzon büyükşehir belediyeleri özelinde 2010-2019 yılları arasındaki gelir ve gider hesaplarını analiz ederek istatistiksel anlamda fark olup olmadığını Wilconox işaretli sıralar testi ile sınamıştır. 2010-2020 dönemi Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin toplam gelir ve harcama miktarları yıllar itibarıyla artan seyirde ilerlemiştir. Bu durum, 6360 sayılı kanun ile hizmet alanı ve çeşidi artan belediyelerin, hizmet sunumunda kaynak yetersizliği yaşadığını göstermektedir. Bütçe dengesi açısından ise toplam harcamalar, gelirlerin üzerinde gerçekleşmiştir. GBVG'nden alınan paylar incelendiğinde de bu payın yıllar itibarıyla artan bir seyir gerçekleştirirken öz gelirler payının azalma yönünde olduğu görülmüştür. Bu durum, yeterli öz gelire sahip olmayan belediyeleri, GBVG'nden alınan paylara bağımlı hale getirmiştir. Ordu ve Trabzon büyükşehir belediyeleri özelinde bu durum incelendiğinde, her iki belediye için de bütçe açıkları mevcuttur. Ayrıca 6360 sayılı kanunun hizmet maliyetlerinin düşülmesi amacına göre değerlendirildiğinde, kişi başına düşen hizmet maliyetlerinde artış tespit edilmiş, kanunun amacına uyumsuz bir durum ortaya çıkmıştır. Kanun öncesi ve sonrası dönem kıyaslandığında, ortalama kişi başı gelir büyümesi aynı oranlarda seyrederken, gider büyümesi kanun sonrasındaki dönemde artmış olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca Wilconox işaretli sıralar testiyle yapılan analizde, 6360 yasası ile Ordu ve Trabzon büyükşehir belediyeleri bütçe gelir-giderleri ile kişi başına düşen gelir ve gider göstergeleri üzerinde %95 güven düzeyinde sayısal olarak anlamlı sonuç göstermiştir.

Kanun ile gelir paylaşım oranları değişerek gelir düzeyi artan büyükşehir belediyelerinin, eş zamanlı olarak giderlerinin de aynı şekilde yükselmesi, belediyelerin mali gücü üzerinde negatif etkilere sebep olduğu tespit edilmiştir.

Bir kamu hastanesinin 3 yıllık dönemin finansal analiz yapan Alper ve Biçer (2017), çalışmasında Sivas Numune Hastanesinin 2012-2013-2014 yıllarına ait bilanço ve gelir tablosu verilerini, oran analiz yöntemini kullanarak hastanenin mali performansının belirlenmesi ve sektör oranlarıyla karşılaştırmasını incelemiştir. Bu çalışma neticesinde, hastanenin likidite seviyesinin olumlu seviyelerde olduğu görülmüş, net çalışma sermayesinin yeterli düzeyde olduğu, alacakları tahsil etme düzeyinin iyi bir seviyede olduğu görülmüş, bu da hastanenin güçlü bir alacak tahsil politikasının olduğuna işaret etmiştir. Hastanenin stok varlıklarını bu sektördeki diğer idarelere göre satışa çevirme hızının yüksek olduğu tespit edilmiş, bu da hastanenin 2014 yılı stok yönetim politikasını aynen devam ettirmesinin faydalı olacağı düşünülmüştür. Genel olarak hastanenin finansal yapısının güçlü olduğu için bu durumun korunması değerlendirilmiştir. Karlılık oranı incelendiğinde, ilk iki yıl karlılık oranları olumsuz sonuç vermişken üçüncü yıl karlılık oranının artış gösterdiği tespit edilmiştir. Bu durum göz önünde bulundurularak, satış maliyetlerinin daha da düşürülmesi ve karlılık oranlarının artırılması, ayrıca hastanenin hedefleri ve stratejileri doğrultusunda finansal yatırımların yapılması önerilmiştir.

İstanbul, İzmir ve Ankara büyükşehir belediyelerinin 2016-2020 yılları arası dönemi oran analizi yöntemiyle inceleyen ve karşılaştırmasını yapan Koçdemir (2022), bu dönem için üç ilin faaliyet raporlarından elde edilen verilerle bütçe uygulama sonuçlarını kullanmıştır. Her bir belediyenin olumlu ve olumsuz farklı özellikler ortaya koyduğunu ifade eden yazar, bazı dikkat çeken verileri paylaşmıştır. 2019-2020 döneminde bütçe dengesini üzerinde yapılan incelemede, Ankara büyükşehir belediyesinin 2019 yılında (-) %9' dan 2020 yılında %16 oranına çıkardığı pozitif bütçe dengesi göstergesi ve İstanbul büyükşehir belediyesinin bütçe dengesinin (-) %20-33 oranlarından (-) %9 oranlarına geriletmesi, bu gösterge açısından idarelerin mali durumlarındaki olumlu gelişme olarak dikkat çekmiştir. Çalışmayı her bir gösterge için ayrı ayrı yorumlayan yazar, bir belediyenin diğerine göre daha olumlu

ya da olumsuz olduğu bir yorum yapmayı tercih etmemiştir.

Özen (2020), çalışmasında kar amacı güden şirketlerde kullanılan oran analizi yöntemini, kar amacı gütmeyen kamu kurumlarında uygulamasını yapmayı amaçlamış, nüfusları birbirine yakın olan Muğla ve Sakarya büyükşehir belediyeleri ve bu belediyelere bağlı 12 ilçe belediyesinin 2018 bilanço verilerini kullanarak likidite ve mali yapı oranlarını analiz etmiştir. Muğla ve Sakarya illerinin likidite ve mali yapı oranları üzerinden yapılan analizde, kısa vadeli borç ödeme oranlarının her iki il içinde yüksek olduğunu, Muğla' nın likidite oranının Sakarya' dan daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Likidite oranları kapsamında hesaplanan bir diğer analize göre, Muğla ili belediyelerinin alacaklarını tahsilde problem yaşadığı ve bu durumun belediyelerde likidite ihtiyacını artıracak sonucuna ulaşmıştır. Uzun vadeli borç ödeme gücünü gösteren analizde de Muğla belediyelerinin Sakarya belediyelerine göre daha olumlu sonuçlar gösterdiği ve Muğla ili belediyelerinin daha düşük oranda banka kredisi kullandığı tespit edilmiştir.

Kılıçarslan ve Özmen (2023) tarafından yapılan çalışmada, İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin 2011 ve 2021 yılları arasındaki dönemde finansal performans yönetimini, normalize edilmiş maksimum değerler yöntemi, bulut endeksi yöntemi, TOPSİS yöntemi, aras yöntemi ve copeland yöntemiyle analiz edilmiştir. İstanbul büyükşehir belediyesi için TOPSİS yöntemiyle yapılan analizde, en iyi performansı 2013 yılında gerçekleştirdiği, 2013 sonrası 2017 yılına kadar yavaş yavaş gerileme yaşandığını ve 2017 yılı sonrasında yeniden iyileşme sürecine girildiği tespit edilmiştir. Aras yöntemiyle yapılan analizde İstanbul büyükşehir belediyesinin 2016 yılına kadar performans sıralama sürecinde iyileşme görülürken 2016 yılından itibaren düşüşe geçildiği, 2020 yılında iyileşme yaşanırken 2021 yılına gelindiğinde pandemi yasaklarının sona ermesiyle faaliyet harcamalarının artmasının bir sonucu olarak finansal performansın en düşük düzeyde gerçekleştiği tespit edilmiştir. Bulut endeksine göre yapılan analizde de, İstanbul büyükşehir belediyesinin 2014 yılında en düşük performansı gösterdiği, 2015 yılından itibaren kademeli olarak finansal performansta iyileşmeler görüldüğü ve 2021 yılında en iyi performans düzeyine ulaştığı görülmüştür. Copeland bütünleşik sıralama sonuçları açısından tıpkı bulut

endeksi gibi 2021 yılı en iyi performans gösterdiği yıldır. Kocaeli büyükşehir belediyesi için TOPSİS yöntemiyle yapılan finansal performans analizinde en iyi performansın 2016 yılında, en iyi performansın ise 2019 yılında gerçekleştiği, 2020 ve 2021 yıllarında da bu iyileşmenin devam ettiği tespit edilmiştir. Aras yöntemine göre yapılan analizde, Kocaeli büyükşehir belediyesi en iyi finansal performansı 2019 yılında göstermiş iken en kötü performansı 2011 gerçekleştirmiştir. Bulut endeks yöntemine göre ise en iyi performansı 2016 yılında, en kötü performansı da 2011 ve 2012 yıllarında gerçekleştirmiştir. Copeland bütünleşik sıralama sonuçlarında da 2011 ve 2012 yılları en düşük, 2016 yılı da en iyi performansı gösterdiği tespit edilmiştir. Kocaeli' ye dair elde edilen bulgular, bu alandaki diğer araştırmalarla da birbirini desteklediği görülmüştür.

Hatay ili hastanelerinin finansal performanslarını oran analizi yöntemiyle ölçen Gazi ve Kakilli Acaravcı (2019), 2008-2017 yılları arası 10 yıllık dönemde 9 devlet hastanesi verilerini inceleyerek analiz etmiştir. Çalışmada, bu hastanelerin kamu hastane birliğine bağlanmadan önceki ve bağlandıktan sonraki finansal performansları arasında bir fark oluşup oluşmadığını ölçmeyi amaçlanmıştır. Çalışmada hastanelerin kısa vadeli yükümlülüklerini yerine getirme güçlerinin yeterli seviyede olmadığı, özkaynaklarındaki yetersizlikleri firmalara borçlanarak finanse ettikleri tespit edilmiştir. Hastane faaliyetleri sonucunda genel olarak kar edilmediği ancak dönem net zararlarında iyileşmeler görüldüğü, stok devir hızı, alacak devir hızı ve sermaye devir hızı gibi faaliyet oranlarında genel olarak 2013 yılı sonrasında artış görüldüğü tespit edilmiştir. Genel olarak Hatay ilindeki devlet hastanelerinde kamu hastaneler birliği dönemiyle finansal bir başarı kazanamadıkları tespit edilmiştir.

Bozdoğan, Öner ve Tayyar (2016) tarafından yapılan çalışmada, 2008 ve 2013 yılları arası 6 yıllık dönemde 5 büyükşehir belediyesinin finansal performansları, AHP ve TOPSİS gibi çok kriterli karar verme yöntemleri ile analiz edilmiştir. Hangi belediyelerin analizlerinin yapıldığı belirtilmeyen çalışmada, AHP yöntemiyle başarı sırası belirlenmiş ve karşılaştırma analizleri yapılmıştır. TOPSİS yöntemiyle belediyelerin başarı sıralaması belirlenmiş ve her iki yöntem de aynı başarı sıralamasına ulaşıldığı görülmüştür. Bunun yanında belediyelerin performanslarını

yıllar bazında gösterdikleri eğilim bakımından karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Hem TOPSİS hem de AHP yöntemleriyle yapılan analizlerde ortalama olarak benzer sonuçlara ulaşılması, kullanılan yöntemlerin güvenilirliği açısından pozitif yorumlanmıştır. Çalışma konusunun, ülkemizde somutlaştırılmayarak soyut kaldığını, bunun için kurumsal verilere kolay ulaşımın sağlanarak bilimsel bakış açısıyla yasal gerekliliklerin tam anlamıyla yerine getirilmesi gerektiğini vurgulamışlardır.

Özel sektör tarafından kullanılan tercih edilen sorun çözme yöntemlerinin kamuda da uygulanmasının ön plana çıkmasından hareketle Tanrıvermiş, Tüdeş ve Yıldırım tarafından 2020 yılında hazırlanan çalışmada, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün hazineye ait taşınmazların belirlenmesine yönelik işlemleri örnek olarak alınmıştır. Ankara ilinin 16 ilçesinde 2009-2013 yılları 5 yıllık dönemde fiili gerçekleşme verileri üzerinden Alan Lawlor modeli ile verimliliği analiz edilmiştir. Araştırma neticesinde, aynı sayıdaki taşınmazın tespit işlemlerinin özel firmalar tarafından yapılması halinde daha az mali yükü gerçekleştirildiğini ve öte yandan aynı maliyetle daha çok taşınmaz tespitinin yapılabileceği ortaya çıkmıştır. Buna göre kurumun özel sektör performansına oranla daha verimsiz çalıştığı, bu çalışmaların özel sektör firmalarınca gerçekleştirilmesinin hazine taşınmazlarının yönetimi açısından daha etkili şekilde yönetilmesini sağlayarak piyasaya kazandırılmasının hız kazanacağı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca kurum performansının hedeflerine ulaşmada yetersiz kaldığı tespit edilmiş, taşınmaz tespitlerinin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi durumunda hedeflere ulaşarak performansının artacağı ileri sürülmüştür. Hazine taşınmazlarının daha etkin, ekonomik ve verimli yönetilmesi için kamu-özel iş birliği modellerinin kullanılmasının gerekliliği belirtilmiştir.

Yücel (2022) çalışmasında, Kamu İdareleri için Mali Analiz Rehberinden hareketle, finansal performans analizlerinin kamu kurumlarında ne ölçüde yapılabileceğini ölçmek amacıyla Sağlık Bakanlığının 2015-2020 yılları arasındaki dönemi TOPSİS yöntemiyle incelemiştir. Buna göre, bütçe dengesi gösterge açısından faaliyetlerin gelirlerden çok olması sebebiyle tüm dönem boyunca negatif sonuç vermiş, iç-dış borç kullanımının 2017'ye kadar düşük olduğu, 2018 yılı sonrası artışa

geçtiği ve uzun vadeli borçlarda da dikkat çekici artışlar olmuştur. Bakanlığın personel giderleri kaleminin, toplam giderler içinde oldukça büyük orana sahip olduğu görülmüştür. İncelenen dönem içinde en iyi performansı gösterdiği yılın 2018, en kötü performansın ise 2020 yılında olduğu, bu kötü performansın en büyük sebebinin ise özellikle Sağlık Bakanlığını ilgilendiren alanda olması sebebiyle covid-19 pandemisinden kaynaklandığı yorumu yapılmıştır.

İ. Akdoğan ve T. Akdoğan (2023), Kamu İdareleri için Mali Analiz Rehberinden hareketle 2018-2022 yılları arasındaki dönemi, İstanbul, İzmir ve Ankara Büyükşehir Belediyelerinin oran analizi tekniğiyle karşılaştırmalı olarak mali performanslarını incelemiştir. Bütçe dengesi açısından Ankara büyükşehir belediyesi 2018’de açık verip diğer yıllar fazla vererek durumunu koruması sebebiyle diğer belediyelere göre mali performansı iyi durumdadır. Faaliyet dengesi bakımından ve neredeyse hiç faiz gideri bulunmamasından dolayı tahakkuk ve nakit esaslı faiz göstergeleri açısından Ankara büyükşehir belediyesi en iyi durumda olan belediyedir. Yükümlülük dağılımı göstergesi açısından İzmir ve İstanbul büyükşehir belediyeleri iyi oranlara sahip olmuşlar, özellikle İstanbul büyükşehir belediyesinin toplam yükümlülükleri 2018 yılında tahakkuk eden gelirlerin %136,02’sine denk geliyorken, 2021 ve 2022 yıllarında kayda değer seviyelerde düşüş sağlayarak güzel bir performans göstermiştir. Gider bütçesi tahmininin gerçekleşmesi açısından değerlendirildiğinde İzmir büyükşehir belediyesi ve İstanbul büyükşehir belediyesinin son 5 yıllık süreçte hedefleri kadar harcama yaptıkları, Ankara büyükşehir belediyesinin ise özellikle 2022 yılında planlamalarının iki katı kadar harcama yaptığı tespit edilmiştir. Kişi başına düşen gelir açısından değerlendirildiğinde, İstanbul büyükşehir belediyesinin diğer belediyelerden önde olduğu görülmüştür.

Öncü tarafından 2021 yılında hazırlanan çalışmada, Türkiye’nin nüfus olarak en büyük beş büyükşehir belediyesi olan Ankara, Antalya, Bursa, İstanbul ve İzmir büyükşehir belediyelerinde 2015-2018 yılları arası finansal etkinlikleri gri ilişkisel analiz yöntemiyle incelemiştir. Yapılan analizlerde, finansal olarak en etkin çalışan belediyenin Ankara, en kötü performansı gösteren belediyenin ise Bursa olduğu tespit edilmiş, diğer belediyelerin de gri ilişkisel derecelerin yıllar itibarıyla düşüş eğiliminde

olduğu tespit edilmiştir.

Belediyelerin performansını harcama yapısı açısından analiz eden Arslan, Çiçek ve Dikmen (2015), 2007-2011 yılları arası Türkiye'nin 81 ilindeki belediyelerin kişi başına yapılan harcama miktarlarını belirlemiş ve en yüksek harcamanın yapıldığı tespit edilen 10 ildeki belediyelerin performansını gri ilişkisel analiz yöntemiyle değerlendirmiştir. Buna göre, 10 il arasında hem kişi başı harcama miktarı en yüksek olan hem de performans açısından en düşük olan belediyelerin bulunduğu ilin Kocaeli olduğu görülmüştür. Performansı en yüksek olan belediyelerin bulunduğu il ise İstanbul belediyeleri olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca performansı orta veya düşük seviyelerde bulunan belediyelerin harcamalarının yeniden gözden geçirilmesi tavsiye edilmiştir.

Alkan (2018), 5018 sayılı kanun ile kamu idarelerinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri doğrultusunda yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının benimsenmesiyle, 2016 yılında nüfusu 1 ila 2 milyon arasında olan 16 büyükşehir belediyesinin karşılaştırmalı olarak finansal analizini oran analiz yöntemiyle çalışmıştır. Buna göre yapılan analizler kamu idarelerinde anlamlı sonuçlar verebilmektedir. Bu analiz yöntemiyle, kamu idarelerinin kamuoyuna daha anlaşılır ve somut örnekler sunabileceği, kaynak dağılımı ve faaliyetlerin finanse edebilme yeteneklerini, nasıl finansman sağlandığı, etkinlik ve başarısını, merkeze ne derece bağımlı olduğu ve öz gelir düzeyi gibi konuların değerlendirilmesinde kullanılabilmekte olduğunu belirtmiştir. Buradan hareketle kurumların hizmet sunumu ve politika belirlerken bu analizlerden faydalanabileceğini belirtmiştir.

Türkiye'de 5018 sayılı kanunla beraber kamu hizmeti sunumunun etkin, şeffaf ve verimli şekilde ilerletilmesi amacıyla yeni kamu düzeni kurulmuş, bu yeni düzende özel sektörde uzun zamandır kullanılan performans ölçüm analizleri, kamu kurumları için de uyarlanmaya çalışılmaktadır. Bu analizlerle etkinlik, hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerine uyumlu olarak kamuya bilgi vermek, vatandaşın kamu kurumlarına güvenlerini artırmak ve faaliyetlerin kontrolü kolaylaştırarak risklere karşı hazırlıklı olarak hızlı karar verme süreçlerini desteklemektedir. Sayılan sebeplerden dolayı, ülkemizde tüm kamu kurumlarının faydalanabileceği mali analiz yöntemlerinin

önerildiği “Kamu İdareleri için Mali Analiz Rehberi” yayınlamıştır. Yukarıda yapılan literatür araştırmasında, araştırmacılar tarafından yapılan çalışmalarının çoğunluğunun belediyeler üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir. Finansal performans analizleri açısından yapılan çalışmalarda, çok kriterli karar verme yönteminden ziyade finansal oran analizleri, yatay ve dikey analizler daha çok tercih edilmiştir. Yapılan çalışmalarda, genellikle mali tablo ve yıllık rapor verileri üzerinden yürütülerek finansal performans analizlerine yapılmıştır. Yapılan çalışmalarda, incelenen örneklem üzerinden yürütölen analizlerin anlamlı sonuçlar verdiği görölmüştür.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ DURUMLARI

Yerel yönetimler, merkezi yönetimden ayrı olarak mevzuat hükümleri gereği sahip olduğu görevlerini ve mesuliyetlerini yerinden hizmet anlayışıyla gerçekleştirmektedir. Bu görev ve hizmetleri yerine getirirken kanunların belirlediği çerçevede gelir toplama ve harcama yapma yetkisine sahiptirler (Akbulut; Tekeli, 2016: 351).

6360 sayılı kanunla birlikte, Türkiye’de toplam büyükşehir belediyesi sayısı 30’ a yükselmiş, belediye sınırlarını genişleterek il mülki sınırlarıyla eşitlenmiştir. Büyükşehirlere doğru göç hareketinin de olması sebebiyle büyükşehir belediyelerinin hizmet çeşitliliğini ve hizmet alanını artırmıştır. 6360 sayılı kanun ile görev alanları ve hizmet çeşitlilikleri genişleyen büyükşehir belediyeleri, kent yönetiminde önemli bir role sahiptir. Büyükşehir belediyelerinin üstlendikleri hizmetleri etkili, ekonomik ve verimli şekilde ifa edebilmeleri için görevleriyle paralel şekilde gelir kaynaklarını ellerinde bulundurmaları önem arz etmektedir. (Arıkboğa, 2016: 277).

Çalışmanın bu bölümünde, büyükşehir belediyelerinin mali yapısı, bütçe sistemleri ile gelir ve gider bütçe kalemleri hakkında bilgiler verilerek bu kalemlerde yıllar itibariyle meydana gelen değişimler, 6360 sayılı kanun da göz önüne alınarak incelenecektir.

3.1. Türkiye’ de Büyükşehir Belediyelerin Mali Yapısı

Türkiye’de nüfusun büyük bölümü büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yaşamakta ve büyükşehirde yaşamının avantajlarından faydalanmak isteyen vatandaşların kırdan kente göç etmesiyle de gün geçtikçe bu sayı artmaktadır. 1970’te ülke nüfusunun %71,3’ ü kırsalda, %28,7’ si kentlerde yaşarken, 2023 yılında bu oranlar yön değiştirmiş, nüfusun %77,9’u büyükşehir belediyesi sınırlarında yaşamaya başlamıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerini hizmet alanı 401.875 kilometrekare olarak %51,29 oranla ülkenin yarısından fazlasını kapsamaktadır (Uzunali ve Görmez,

2019: 99). Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanının bu kadar artmasında 6360 sayılı kanunun oldukça büyük etkisi vardır.

Belediye gelirleri, iki ana grupta ele alınmaktadır. İlk grup öz gelirlerden oluşmakta olup, bu gelirler birincil olarak vergi, harç ve katılma paylarını; ikincil olarak teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağışlar, özel gelirler, faizler, cezalar ve sermaye gelirlerini içermektedir. İkinci grup ise transfer gelirlerinden meydana gelmekte olup, bu gruba merkezi yönetim vergi ve harç gelirlerinden ayrılan paylar, merkezi yönetim bütçesinden alınan bağış ve yardımlar, diğer idarelerden sağlanan destekler ve proje yardımları dâhil edilmektedir (Agun ve Güler, 2017). Genel bütçeden aktarılan paylar Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından toplanan ve kanunlarla belirlenen oranlara göre büyükşehir ve ilçe belediyelerinin hesaplarına aktarılan belediye bütçelerinde büyük yer alan gelir kalemleridir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda mali düzenlemelerini içeren 23. maddesinde, büyükşehir belediyelerinin gelir kaynakları madde madde sayılmıştır. Kanunda sayılan gelirlere ek olarak bir de 4706 sayılı kanunla hazineye ait taşınmazların satış gelirlerinden, kanunda belirlenen şart ve oranlara göre büyükşehir belediyelerine pay verilmektedir. Büyükşehir belediye gelirleri bu kapsamda oluşturmaktadır. 6360 sayılı kanunla yapılan düzenlemelerle, il sınırlarını kapsayan büyükşehir yönetim modeline geçişle birlikte, büyükşehir belediyelerinin bütçeleri güçlendirilmiş ve gelir kaynaklarının artırılması mümkün hale gelmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin harcama konuları ise yine 5216/24'e düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin harcama kalemleri incelendiğinde, altyapı yatırımları, toplu taşıma hizmetleri ve sosyal yardım projelerinin bütçe içerisinde büyük bir paya sahip olduğu görülmektedir. Bu harcamaların etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesi, belediyelerin mali sürdürülebilirliği açısından kritik bir öneme sahip bulunmaktadır. Özellikle, yatırım projelerinin finansmanı için dış borçlanma yöntemlerine başvurulması, borç yönetimi politikalarının dikkatlice planlanmasını gerektirmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin mali yapısı, hem merkezi yönetimle olan ilişkileri

hem de yerel düzeydeki ekonomik faaliyetleri yönlendirme kapasitesi açısından stratejik bir öneme sahip bulunmaktadır. Mali özerkliğin güçlendirilmesi ve kaynakların verimli bir şekilde kullanılması, belediyelerin topluma daha kaliteli hizmet sunmalarını mümkün kılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin mali yapısının güçlendirilmesi, yalnızca mevcut kaynakların etkin kullanımı ile değil, aynı zamanda yeni gelir kaynaklarının oluşturulması ile de mümkün olmaktadır. Bu çerçevede, kamu-özel sektör iş birliği projeleri ve yenilikçi finansman yöntemleri, belediyelerin hizmet kapasitelerini artırmalarında önemli bir araç olarak kullanılmaktadır (Ertan, 2018: 38).

Türkiye’de büyükşehirlerin yönetimi, bilhassa 6360 yasası ile büyükşehir belediyelerine bırakılmış ve bu kapsamda il özel idareleri kaldırılmıştır. Köyler ise tüzel kişiliklerini yitirerek mahalle statüsüne geçmiştir. Bu düzenleme, büyükşehir belediyelerine mali ve idari anlamda ek bir yük getirmiştir. 6360 ile il mülki sınırlarına eşitlenen belediye sınırları ile hizmet alanının genişlemesi, yerel halkın belediye hizmetlerine olan talep ve beklentisini artırmıştır. Bu artan talep ve beklentilerin karşılanabilmesi güçlü mali yapının sağlanması ve sürdürülebilir bir bütçeyle mümkündür (Uzunali ve Görmez, 2019:104).

3.2. Büyükşehir Belediyelerin Bütçe Sistemleri

Bütçe, belediyelerin bir mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini içeren, belediye meclisinin onayından sonra belediye idarecilerine harcama yapma ve gelir toplama yetkisi veren bir meclis kararıdır (Kerimoğlu vd.,2009:12). Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde göre ise bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına olanak sağlayan bir belge olarak tanımlanmıştır. Bir mali yıl içerisinde kurumun stratejik hedef ve amaçlarına uygun olarak ödenek planlaması ve kaynak dağılımının yapıldığı ve gelir tahminlerinin yapıldığı mali programdır. Bütçeler, kurumun 5 yıllık planını gösteren stratejik planları ve bir yıllık hedeflerini gösteren performans programlarıyla uyumlu olarak hazırlanır. Bu açıdan bakıldığında bütçeler, kamu kurumlarının amaç ve hedeflerini göstermektedir diyebiliriz.

Türkiye’de, yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini ve mali şeffaflığını

artırmayı hedefleyen düzenlemeler, 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* ile kamu maliyesi sisteminde kapsamlı bir değişim yaparak gerçekleşmiştir. Bu yasa, halkın bütçe hakkını kullanma konusundaki bilincini ve taleplerini de artırmaktadır. Yerel yönetim birimleri, özellikle belediyeler, hizmet kalitesini artırmak, gelir ve giderlerini kamuoyuna açık bir şekilde raporlamak ve bu bilgilere erişimi kolaylaştırmakla yükümlü hale gelmiş bulunmaktadır.

Türkiye'nin kamu mali yönetim anlayışında, özel sektör işletmelerinin idaresinde de kullanılan stratejik planlama temelinde hazırlanan bütçe aracılığıyla sunulan hizmetin kalitesi, etkinlik ve verimliliğinin artırılması hedeflenmektedir. Bu hedeflere giderken, gelir ve gider kaynaklarının etkin kullanımı seçimle işbaşına gelen büyükşehir belediye başkanları için yeniden seçilme konusunda halkın karar vermesinde büyük önem taşımaktadır (Uzunali ve Görmez,2019: 96-97).

5216/25'e göre, büyükşehir belediyelerinin kendi bütçeleri ile ilçe belediyelerince hazırlanan bütçeler, büyükşehir belediye meclisine sunulmaktadır. Bu meclis, sunulan bütçeleri aynen kabul etme ya da değişiklik yaparak onaylama yetkisine sahip bulunmaktadır. Burada büyükşehir belediyelerine, il genelindeki yatırım ve hizmetlerin koordinasyonunu sağlaması ve üst düzey bir denetim mekanizması görevi verilmiştir. İlçe belediyelerinin bütçelerinin onaylanması sırasında, harcamaların il genelindeki ihtiyaçları karşılayacak şekilde düzenlenmesine dikkat edilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin bütçelerinin hazırlanması, gelir ve giderlerin uygulama süreçleri, taşınır mallar ile taşınmaz varlıkların idaresi ve kesin hesapların oluşturulması süreçleri 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun çerçevesinde hazırlanan yönetmelik hükümlerine uygun olarak yürütülmektedir. Büyükşehir belediyeleri, diğer kamu idarelerinde de olduğu gibi, stratejik planlar ve performans programlarına uygun şekilde üç yıllık bütçeler hazırlamaktadır. Belediyelerin mali işlemleri, saydamlık, verimlilik ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yürütülmekte olup, belediye meclisinde görüşülen bütçeler onaylanarak uygulamaya alınmaktadır.

3.3 Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Sınıflandırması

Büyükşehir belediyeleri, her mali yıl için gelir ve gider tahminlerini belirleyen bütçelerini hazırlamakta ve bu bütçeler doğrultusunda yatırımlarını ve harcamalarını planlamaktadır. Bu bütçeler, yalnızca mali bir araç olmamakla birlikte, seçimle göreve gelen belediye organlarının halka hesap verebilirliğini sağlama açısından da önemli bir siyasi işlev taşımaktadır. Vatandaşlar, bütçe sayesinde belediyelerin hangi hizmetler için ne kadar harcama yaptığını ve bu harcamaların kendilerine hangi mali yükümlülükleri getireceğini öğrenebilmektedir.

Bütçeler, kurumun gelir dağılımı ve harcama planlarını yansıtan hedeflerini gösteren mali bir araçtır. Bütçe gelir ve giderlerinin niteliği ve etkilerinde farklılıklar olmasından dolayı belirlenen ana kriterlere göre kategorize edilmektedir. 5018 sayılı KMYKK, kamu kurumlarının bütçelerinin kurumsal, fonksiyonel ve finansal çıktılarının izlenmesine olanak tanıyacak şekilde hazırlanmasını hükmetmiştir. Ayrıca, gelir ve giderlerin ekonomik ve mali analizinin yapılmasını mümkün kılan, hesap verilebilirliği ve mali şeffaflığı destekleyecek biçimde, Cumhurbaşkanlığı tarafından uluslararası standartlara uygun bir sınıflandırma yapısı belirlenmiştir (ÇŞİDB, 2023). Ülkemizde kamu kurumları bütçesi analitik bütçe sınıflandırma sistemine göre hazırlanmaktadır.

Analitik bütçe sınıflandırması; aşağıdaki şekilde kategorize edilmektedir.

- Harcama ve borç vermenin sınıflandırması
 1. Kurumsal sınıflandırma
 2. Fonksiyonel sınıflandırma
 3. Finansman tipi sınıflandırma
 4. Ekonomik sınıflandırma
- Gelirin sınıflandırılması
- Finansmanın sınıflandırılması

Kurumsal sınıflandırma, bütçe sistemi içinde yer alan bir kurumun, siyasi ve idari sorumluluklarının belirlenmesi amacıyla kullanılmaktadır. Bunun yanında, aynı harcama birimine tahsis edilen ödeneklerin, aynı koddan takip edilmesini

sağlamaktadır (Cura, 2003; 147). 5018/31'e göre harcama yetkilisinin, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yöneticisi olduğu belirtilmiştir. Harcama yetkilisinin tespiti ise kurumsal sınıflandırmayla yapılmaktadır.

Fonksiyonel sınıflandırma, idarenin yaptığı faaliyetin türünü göstermektedir. Fonksiyonel sınıflandırma ile uluslararası standartlara göre karşılaştırma yapabilme ve harcamaların işlevsel niteliğinin tespit edilerek bütçelenmesi sağlanmaktadır (Dayar ve Eskendar, 2008; 268). Bu sınıflandırma kodu ile idarenin yaptığı faaliyetleri görmeye, faaliyet bazında yapılan harcamaları izlemeye ve harcamaların karşılaştırılma açısından şeffaf bir raporlama sağlamaktadır.

Belediyeler için giderlerin fonksiyonel sınıflandırması, belediye bütçelerini çeşitli hizmet kategorilerine ayırmaktadır. Bu kategoriler fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyi olarak şu başlıklar altında yer almaktadır;

1. Genel Kamu Hizmetleri; belediyenin genel idari işleyişini sürdürmesi ve kent yönetimini koordine etmesi için gereklidir.
2. Savunma Hizmetleri; doğal afetler, yangınlar veya benzeri acil durumlar için yapılan harcamalar bu kapsamda değerlendirilir.
3. Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri; kent güvenliğini sağlamak amacıyla yapılan harcamalar bu kapsamda bulunur.
4. Ekonomik İşler ve Hizmetler; ekonomik kalkınmayı ve yerel ekonomiyi destekleyen projeler bu kategoriye dâhildir.
5. Çevre Koruma Hizmetleri; çevresel sürdürülebilirlik hedefiyle yapılan harcamalar bu kategoride sınıflandırılır.
6. İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri; konut politikaları, kentsel dönüşüm projeleri ve toplumsal refahı artırmayı amaçlayan girişimler bu sınıfta yer alır.
7. Sağlık Hizmetleri; sağlık altyapısının geliştirilmesi ve halk sağlığının korunmasına yönelik harcamalar bu sınıfa aittir.
8. Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri; kültürel ve spor etkinlikleri ile dini hizmetlerle ilgili harcamalar bu kategoriye girmektedir.

9. Eğitim Hizmetleri; okul binalarının yapımı, bakım ve onarımı, eğitim materyallerinin sağlanması gibi projeler bu alanda değerlendirilir.
10. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri: dezavantajlı gruplara yapılan yardımlar ve destek programları bu sınıfın altında yer alır.

Bu fonksiyonel sınıflandırma, büyükşehir belediyelerinin harcamalarını daha net bir şekilde analiz etmelerine olanak tanır, böylece kaynakların verimli kullanımı ve önceliklerin doğru belirlenmesi mümkün olmaktadır. Her bir kategori, belediyenin sunduğu hizmetlerin hangi alanlarda yoğunlaştığını ve kent sakinlerinin ihtiyaçlarına nasıl yanıt verdiğini ortaya koymaktadır.

Finansman tipi sınıflandırma, kamu kurumlarınca yapılan harcamaların hangi kaynak ile karşılandığını belirtmektedir. Cumhurbaşkanlığı tarafından 1 düzeyli kod olarak belirlenmiş ve tek haneli bir rakamdan oluşmaktadır. Bu kod, yerel yönetimler için “5” finansman koduyla “mahalli idareler” açıklaması ile kullanılmaktadır.

Ekonomik sınıflandırma, kamu harcamalarının ekonomi üzerindeki etkilerini görmek için yapılan sınıflandırma türüdür. Bir kamu idaresinin görevlerini yerine getirirken yürüttüğü etkinliklerin ekonomide, piyasada ve gelir dağılımında meydana getireceği değişikliğin kontrol edilmesini sağlanmaktadır.

Analitik bütçe ekonomik sınıflandırması, 4 seviyeden oluşan bir kod sistemi kullanılmakta olup, alınan hizmetin ve kullanılan malzemenin kategorisine göre kodlama yapılmaktadır. Bu ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi yapılan harcamanın nevini gösterirken diğer 3 düzeyde ise yapılan harcamanın detayını yansıtan alt detaylı kodlar bulunmaktadır.

Harcamanın ekonomik sınıflandırılmasında kriter olarak yapılan harcamanın cari sermaye giderleri ile cari-transferleri olarak ayrılmaktadır. Buna göre cari giderler bütçede belirlenen sınırları aşmayan ömrü bir yıldan kısa mal ve hizmetleri ifade ederken sermaye giderleri ise bütçede belirlenen sınırları aşan mal ve hizmet alımlarıdır. Cari transferler, bütçeden yapılan karşılıksız ödemeler iken sermaye transferleri ödeme alan birimin sermayeleriyle alakalı harcamalarını finanse etmek için geri ödeme beklemezsizin yapılan para transferlerini ifade etmektedir (Dayar;

Esenkar, 2008; 269). Borç verme ise görev zararları hariç tutulmak üzere bir mali edinimi karşılığında gerçekleştirilen ödemelerdir. (Kanca, 2017: 500).

Giderlerin ekonomik sınıflandırması analitik bütçe sınıflandırması rehberine göre 4 düzeyli kodlardan oluşmaktadır. Giderlerin birinci düzeyleri şu şekildedir;

1. Personel giderleri
2. SGK ve devlet prim giderleri
3. Mal ve hizmet alım giderleri
4. Faiz giderleri
5. Cari transferler
6. Sermaye giderleri
7. Sermaye transferleri
8. Borç verme
9. Yedek ödenek

Yukarıda sayılan gider kalemlerinden yedek ödenek kalemi, bütçenin ihtiyatlılık ilkesi gereği diğer gider kalemlerinde oluşabilecek ödenek yetersizliği veya bütçelerde öngörülemeyen mal ve hizmet alımları için ihtiyaç duyulması halinde, 5018 sayılı kanunda belirtilen usullere göre diğer gider kalemlerine aktarılmak üzere konulduğu için harcama kalemi olarak sayılmamaktadır. Giderlerin ekonomik sınıflandırılması çalışmanın ilerleyen sayfalarında daha detaylı ele alınacaktır.

Gelirler ise karşılıklı verilip verilmediğine bakılmaksızın gerçekleştirilen tahsilatlardır. Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması, kamu gelirlerinin ekonomik kaynaklarına göre sınıflandırılmaktadır. Gelirlerin ekonomik sınıflandırması 4 düzeyden oluşmaktadır. Bu sınıflandırmanın birinci düzeyleri aşağıdaki şekildedir;

1. Vergi gelirleri
2. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri
3. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler
4. Paylar, Cezalar ve Faizler
5. Sermaye gelirleri
6. Alacaklardan tahsilat

Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması, çalışmanın ilerleyen sayfalarında büyükşehir belediyelerindeki yıllar itibariyle gerçekleştirmelerine de değinilerek daha detaylı incelenecektir.

3.4. Büyükşehir Belediyelerin Yıllar İtibariyle Genel Mali Durumları

Günümüzde görev alanları genişleyerek ve sorumlulukları artan belediyelerin, sorumlu oldukları görevleri etkin ve verimli şekilde yerine getirmesi ve bu görevleri yerine getirirken gelir kaynaklarını idare etmesi ve mali olarak özerkliği sağlamış olması önemli bir husustur (Arıkboğa, 2016: 277). Büyükşehir belediyelerinin etkin ve kesintisiz şekilde hizmet sunumu sağlaması için güçlü bir mali yapı ve sürdürülebilir bir bütçesinin olması gereklidir (Uzunali ve Görmez :103).

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin 2009-2023 yılları arası 15 yıllık mali süreci, gelir ve gider kesin hesaplarından yola çıkılarak derinlemesine incelenmiştir. Bu incelemede, büyükşehir belediyelerinin analitik bütçe sınıflandırmasının 1. düzeyine göre, hangi bütçe kalemlerine ne kadar harcama yaptığını, hangi gelir kalemlerinin güçlü olduğunu, gelir ve gider dengelerini nasıl sağladıkları konusunda analizler yapılmıştır.

3.4.1. Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gelirleri

Belediyeler, Anayasanın 127. maddesinde de belirtildiği üzere kanunlarla kendilerine atfedilmiş görev ve sorumluluklarını yerine getirirken bu görev ve sorumluluklarına oranla gelire sahip olmaları büyük önem taşımaktadır. (Arıkboğa, 2016: 277). Bu sebeple belediyelere, sınırlı bir vergilendirme yetkisi verilmiştir.

Belediyelerin tahsil edebileceği gelirleri kanunlarla düzenlenmiştir. Bu kanunlar; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundur (Şahin İpek, 2018:3).

Belediye gelirlerini, kaynakların elde ediliş şekli bakımından öz gelirler, transferler ve borçlanma gelirleri şeklinde kategorize mümkün olmaktadır. Bu kategoriye göre belediye öz gelirleri, vergi, harç, harcamalara katılım payları, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, bağış ve yardımlar, faiz, pay ve cezalar ile sermaye gelirleridir. Transfer gelirleri, merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan G.B.V.G'den alınan paydır. Borçlanma gelirleri ise, finansman yetersizliği durumunda başvuru alan geçici bir gelir kaynağıdır (Arıkboğa, 2016: 277-279).

Çalışmanın bu bölümünde, büyükşehir belediyelerinin gelir kalemleri, 5018 sayılı kanun hükmü gereği analitik bütçe sınıflandırmasının 1. düzeyine göre hazırlanan kesin hesap cetvelleri üzerinden incelenecektir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin gelir kalemleri; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış, yardım ve özel gelirler, paylar cezalar ve faizler, sermaye gelirleri ile alacaklardan tahsilat gelirlerinden oluşmaktadır.

3.4.1.1. Vergi Gelirleri

Belediyelerin öz gelir kalemi olan vergi gelirleri kalemi altında, vergi gelirleri, harç gelirleri ve harcamalara katılma payları izlenmektedir.

Belediyelerce tahsil edilen vergiler, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Belediyelerce tahsilatı sağlanan vergiler; bina, arsa ve arazi vergilerinden oluşan emlak vergileri, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi, çevre temizlik vergisidir. Bu vergilerin tarifeleri 2464 sayılı kanunda belirlenmiş olup, Cumhurbaşkanlığına belirlenmiş olan alt ve üst limitler içinde belediyelerce uygulanmakta olup bu limitler içinde kalmak şartıyla değişiklik yapma bulunmaktadır.

Belirtilen kanunlarda sayılan vergilerin tahsil yetkisi belediyeler arasında paylaştırılmıştır. Bahsi geçen bu vergilerden büyükşehir belediyelerinin tahsil etmeye yetkisi olanlar, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi ve yangın sigorta vergisidir. Diğer vergileri ilgili ilçe belediyesi tahsil etmektedir. Bunun yanında ilçe belediyesince tahsilatı yapılan çevre temizlik vergisi tutarının %20'si, her ay

büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır (Arıkboğa, 2016: 281-282).

Harçlar, 2464'te düzenlenmiştir. Belediyelerin harç gelirlerini işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, muayene ruhsat ve rapor harcı ve sağlık belgesi harcı oluşturmaktadır.

Harcamalara katılma payları ise belediyelerin yol, su ve kanalizasyon hizmetleri için gerçekleştirecekleri harcamaları karşılamak amacıyla, ilgili kişilerden aldıkları paylardır. Payların hesaplanmasıyla ilgili kısıtlamalar, ilgililere dağıtım şekli ve tahsilatıyla ilgili düzenlemeler, 2464 sayılı Kanun kapsamında belirlenmiştir.

Tablo 3.1. Vergi gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Vergi Gelirleri	Toplam Gelirler	Toplam Gelirler İçindeki Payı (%)
2009	249.378,00	11.335.294,00	2,20
2010	286.067,00	13.322.111,00	2,15
2011	333.122,00	15.560.584,00	2,14
2012	256.984,00	17.228.427,00	1,49
2013	325.508,00	20.719.833,00	1,57
2014	446.920,00	29.823.555,00	1,50
2015	488.616,00	33.181.095,00	1,47
2016	601.396,00	37.911.916,00	1,59
2017	660.227,00	46.170.934,00	1,43
2018	669.687,00	54.659.026,00	1,23
2019	690.606,00	56.400.494,00	1,22
2020	756.367,00	64.611.327,00	1,17
2021	914.678,00	94.396.430,00	0,97
2022	1.340.380,00	184.556.590,00	0,73
2023	1.994.318,13	336.216.484,71	0,59
Toplam	10.014.254,13	1.016.094.100,71	0,99

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

Vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı, 15 yıllık süreçte düşüş eğiliminde olduğu görülmüştür. 2009 yılında %2,20 iken 2023 yılında bu oran 0,59'a kadar gerilemiştir. Bu durum, toplam gelir artışının vergi gelirlerine değil, diğer

kaynaklardan sağlanan gelirlere bağlı olduğunu göstermektedir. Vergi gelirlerinin toplam gelir içindeki payındaki bu düşüş, belediyelerin yerel vergi toplama kapasitesinin zayıfladığına ya da merkezi yönetimden gelen transferlerin ağırlığının arttığına işaret etmektedir. 6360 sayılı kanun ile belediye gelirlerinde değişim yaşanmış olsa da vergi gelirleri üzerinde herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Söz konusu yasanın kısmen uygulamaya geçtiği 2014 yılı ve tam olarak uygulandığı 2015 yılı diğer senelere göre kıyaslandığında vergi gelirlerinin toplam içindeki payının azaldığı görülmüştür.

6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle, büyükşehir belediyelerinin gelir yapısı değişmiştir. Kanun sonrası, belediyelerin toplam gelirleri artış göstermiş, vergi gelirleri ise görece daha düşük bir artış göstermesi sebebiyle, vergi gelirlerinin toplam gelirlere oranı düşüşe geçmiş, vergi gelirlerinin toplam gelir içindeki önemini azaltmıştır. 2014 sonrası dönemde, toplam gelirlerin artışı daha çok merkezi yönetim transferlerine, öz gelir dışındaki kaynaklara ve diğer gelir kalemlerine dayandığı söylenebilir. Bu durum, vergi politikalarının ve yerel yönetimlerin mali yapılarına yönelik stratejilerin yeniden değerlendirilmesini gerektirebilir. 6360 sayılı Kanun sonrası dönemde vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payının azalması, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarında merkezi yönetim transferlerine olan bağımlılığın arttığını göstermektedir. Bu durum, belediyelerin mali özerklik seviyesini etkileyebilecek önemli bir göstergedir ve gelecekte, yerel vergi toplama kapasitesini artırmaya yönelik reformların önemini vurgulamaktadır.

3.4.1.2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri

2464/97'e göre harç ve katılım payı konusuna girmeyen ve ilgilerinin isteği ile yapılacak her türlü hizmet karşılığı olarak belediyelerce ücret geliri elde edilen gelir kalemidir. Bu gelirler, diğer gelirlerden farklı olarak, ücret ve koşulları belediye meclislerince belirlenir, ücret tarifesine bağlanarak uygulamaya koyulur (Arıkboğa, 2016: 282).

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, belediyelerin öz gelir kaynaklarından biri olup belediyelerin mal ve hizmet satış gelirlerinin, belediye kuruluşlarının karlarından

alınan payların ve taşınır ve taşınmaz kira gelirlerinin izlendiği gelir kalemidir (Uzunali ve Görmez, 2019: 102).

Tablo 3.2. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Toplam Gelirler	Toplam Gelirler İçindeki Payı (%)
2009	1.348.917,00	11.335.294,00	11,90
2010	1.397.509,00	13.322.111,00	10,49
2011	1.302.592,00	15.560.584,00	8,37
2012	1.893.212,00	17.228.427,00	10,99
2013	2.906.943,00	20.719.833,00	14,03
2014	2.913.070,00	29.823.555,00	9,77
2015	3.444.479,00	33.181.095,00	10,38
2016	3.530.230,00	37.911.916,00	9,31
2017	5.613.741,00	46.170.934,00	12,16
2018	5.422.437,00	54.659.026,00	9,92
2019	4.351.539,00	56.400.494,00	7,72
2020	3.938.651,00	64.611.327,00	6,10
2021	6.679.077,00	94.396.430,00	7,08
2022	12.521.654,00	184.556.590,00	6,78
2023	20.473.621,70	336.216.484,71	6,09
Toplam	77.737.672,70	1.016.094.100,71	7,65

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

Tablo3.2' ye göre teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı, yıllar itibariyle dalgalı bir seyir göstermiştir. 2009-2013 yılları arasında, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirler içindeki payında belirgin bir dalgalanma görülmüştür. 2009 yılında bu oran %11,90 seviyesindeyken, 2013 yılına gelindiğinde %14,03 ile zirve yaptığı yıl olmuştur. Bu artış, özellikle yerel yönetimlerin teşebbüs gelirleri veya mülkiyetlerden elde edilen gelirler yoluyla öz gelirlerini artırma çabalarını yansıtabilir.

6360 sayılı Kanun'un uygulanmaya başlamasıyla, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı düşüş eğilimine girmiştir. Özellikle 2014 sonrası yıllarda, bu gelirlerin toplam gelirler içindeki payında zaman zaman yükselmeler görülsede toplam gelirlere göre oranı azalmıştır. 2014 sonrası dönemde 6360 sayılı kanunun uygulanmaya geçilmesiyle, büyükşehir belediyelerinin gelir yapısı, kırsal alanların mahalle statüsüne dönüştürülmesi ve hizmet alanlarının

genişlemesi gibi yapısal değişikliklerle dönüşüme uğramıştır. Bu durum, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri yerine merkezi yönetimden sağlanan transferlerin önem kazanmasına neden olmuştur. 2023 yılında, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirler içindeki oranı %6,09 ile en düşük seviyeye gerilemiştir. Bu oran, 2009 yılına kıyasla neredeyse yarıya inmiştir.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirleri içindeki göreceli öneminin azalması, yerel yönetimlerin teşebbüs ve mülkiyet gelirlerini artırma kapasitesinde bir zayıflamayı veya merkezi yönetimden sağlanan transferlere olan bağımlılığı işaret etmektedir. Ekonomik modeldeki bu dönüşüm, yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin azalmasına ve merkezi yönetimle daha sıkı bir mali ilişki içinde olmalarına neden olmuştur. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam gelirler içindeki payının düşmesi, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını çeşitlendirmesi ve öz gelirlerini artırması gerektiğini göstermektedir. Gelecekte, yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırmaya yönelik yeni stratejiler geliştirmesi, mali sürdürülebilirlik açısından kritik öneme sahiptir.

3.4.1.3. Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler

5393/59'da belediye gelirlerinden biri olan bağışlar, belediyenin öz gelir kalemlerinden biridir. Bağışlar, sağlanan yardımın kullanılmasında amaç belirtilmişse şartlı, belirtilmemişse şartsız bağış olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kanununun 18. ve 38. maddelerine göre şartlı bağışları kabul etme yetkisi belediye meclisinde iken şartsız bağışların kabulü belediye başkanına bırakılmıştır.

Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirleri kaleminin altında; yurtdışından alınan bağış ve yardımlar, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden gelen bağış ve yardımlar, diğer idarelerden alınan katkılar, kurum ve kişilerden sağlanan bağışlar ve proje yardımlarından sağlanan gelirler izlenmektedir (ÇŞİDB, 2023:83).

Tablo 3.3. Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	Toplam Gelirler	Toplam Gelirler İçindeki Payı (%)
2009	37.992,00	11.335.294,00	0,34
2010	58.613,00	13.322.111,00	0,44
2011	120.000,00	15.560.584,00	0,77
2012	159.071,00	17.228.427,00	0,92
2013	137.647,00	20.719.833,00	0,66
2014	147.761,00	29.823.555,00	0,50
2015	281.443,00	33.181.095,00	0,85
2016	256.516,00	37.911.916,00	0,68
2017	237.347,00	46.170.934,00	0,51
2018	383.081,00	54.659.026,00	0,70
2019	408.940,00	56.400.494,00	0,73
2020	435.257,00	64.611.327,00	0,67
2021	657.377,00	94.396.430,00	0,70
2022	1.879.086,00	184.556.590,00	1,02
2023	4.073.797,56	336.216.484,71	1,21
Toplam	9.273.928,56	1.016.094.100,71	0,91

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

Tablo 3.3'e göre alınan bağış ve yardımlardan sağlanan gelirlerin toplam gelirler içindeki payı oldukça küçüktür. 15 yıllık süreçte alınan bağış ve yardımlar kalemi kurumların bütçesinde önemli değişiklikler meydana getiren bir kalem olmamıştır. 2009 yılında alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin toplam gelirler içindeki payı %0,34 iken 2023 yılında bu oran 1,21 ile kendi içinde en yüksek seviyesine ulaşmıştır. 6360 sayılı Kanun bu gelir kalemi için herhangi bir düzenleme içermese de kanun öncesi ve sonrasındaki dönemde, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerin toplam gelirler içindeki payı, genel itibariyle dengeli seyretmiştir.

3.4.1.4. Paylar, Cezalar ve Faizler

Paylar, cezalar ve faizler gelir kalemi, belediyelerin en önemli ve büyük gelir kalemidir. Bu kalem altında, faiz gelirleri, transfer niteliğinde olan merkezi yönetimden alınan payların da dahil olduğu kurumlardan elde edilen paylar, para cezaları ve diğer gelirler takip edilmektedir.

6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle, belediyelerin hizmet alanları ve hizmet çeşitleri genişlemiş, buna karşılık olarak büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylarda değişikliğe gidilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyelerine aktarılan paylar; büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde merkezi yönetim tarafından tahsilatı yapılan vergilerin %6'sı büyükşehir belediyelerine verilmekte ve büyükşehir belediyesi bu gelirin %60'ını doğrudan kendisine almaktadır. Bu vergilerden geriye kalan %40'lık kısım bir havuzda toplanmaktadır. Havuzda biriken gelirin %70'i büyükşehir belediyelerinin nüfusuna, %30'u ise yüzölçümüne göre tekrardan oranlanarak dağıtılmaktadır.

6360 ile bu pay dağıtımında yapılan bir değişiklik de büyükşehir ilçe belediyelerine, genel bütçe vergi gelirlerinin daha önceden %2,5 aktarılan oranında aktarılıyorken 6360 ile %4,5'u tahsis edilmeye başlanmıştır. Tahsis edilen vergi payının %90'ı bu belediyelerde ikamet eden kişi sayısına göre, %10'u ise belediyenin yüzölçümü büyüklüğüne göre dağıtılmakta olup bu payın %30'unu da bağlı olduğu büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır (Şahin İpek, 2018: 9; Akçe, 2014: 43-44).

Bu gelir kalemi altında paylar dışında izlenen ceza ve faiz gelirleri de bulunmaktadır. Belediyelerce, kamu düzenini sağlamak amacıyla 5393 sayılı kanunun hükümleri çerçevesinde kesilen para cezaları bu kalem altında takip edilmektedir. Faizler ise idarenin verdiği borçlardan doğan faizlerin, geciken vergi ve benzeri ödemelerden doğan faizlerin, kişilerden alacak faizlerinin takip edildiği kalemdir. Ceza ve faiz gelirleri kurum bütçesi içinde küçük yer tutuyorken, merkezi yönetimden alınan vergi payları bu bütçe kaleminin büyük çoğunluğunu oluşturmaktadır.

Merkezi yönetim vergi gelirlerinden ayrılan paylardaki dağılım oranlarının değişmesi, büyükşehir belediyelerinin gelirlerini artırmaya yönelik yapılmış uygulamadır. Yapılan değişiklik sonuçları, tablo 3.4. ile incelenecektir.

Tablo 3.4. Faizler, pay ve cezalardan elde edilen gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Faiz, Pay ve Ceza Gelirleri	Toplam Gelirler	Toplam Gelirler İçindeki Payı (%)
2009	8.554.912,00	11.335.294,00	75,47
2010	10.006.684,00	13.322.111,00	75,11
2011	11.928.431,00	15.560.584,00	76,66
2012	13.663.037,00	17.228.427,00	79,31
2013	15.729.870,00	20.719.833,00	75,92
2014	22.003.872,00	29.823.555,00	73,78
2015	26.954.911,00	33.181.095,00	81,24
2016	30.457.024,00	37.911.916,00	80,34
2017	36.277.814,00	46.170.934,00	78,57
2018	42.724.693,00	54.659.026,00	78,17
2019	45.455.331,00	56.400.494,00	80,59
2020	56.405.211,00	64.611.327,00	87,30
2021	80.708.290,00	94.396.430,00	85,50
2022	159.603.590,00	184.556.590,00	86,48
2023	290.970.560,55	336.216.484,71	86,54
Toplam	851.444.230,55	1.016.094.100,71	83,80

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

Büyükşehir belediyelerinin gelir bütçelerinin yaklaşık olarak üçte ikisini oluşturan merkezi yönetim vergi gelirleri, 2009-2023 yılları arasında da bu oranlarda varlığını korumuştur. 2009 yılında toplam gelirlerin %75'ini oluşturan merkezi yönetimden büyükşehir belediyelerine aktarılan paylar, 2020 yılında %87,30 oranıyla zirve yapmış, 2023 yılına gelindiğinde %86'54 oranında gerçekleşmiştir. 6360 sayılı Kanun ile GBVG alınan pay oranında değişikliğe gidilmiş, yerel yönetimlere aktarılan %6,5 oranındaki payın önceden %2,5'u büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılıyorken kanun ile bu oran %4,5'a çıkarılmıştır. Bu payın %30'u doğrudan büyükşehir belediyelerinin payıdır. Yapılan düzenleme 2014 yılının bir kısmında, 2015 yılının ise tamamında uygulamaya geçilmesiyle toplam gelir içindeki payını artırmış, 2015 yılındaki toplam gelirlerin %81'ini faizler, paylar ve cezalar kalemi oluşturmuştur.

Genel itibariyle artış eğiliminde olan bu paylar, büyükşehir belediyelerinin bütçelerinin önemli kısmını merkezi yönetim vergi gelirlerinden aldığıın göstergesidir. Bu artış, büyükşehir belediyelerinin hizmet sunma kapasitesini artırmayı amaçlasa da, pay oranlarının yüksek seviyelere ulaşması, küçük ve orta ölçekli

belediyeler için kaynak sıkıntısı yaratabilmektedir. Ayrıca, büyükşehir belediyelerine ayrılan payların yüksek olması, yerel yönetimler arasındaki mali dengesizlikleri de derinleştirmektedir. Tablodan anlaşılacağı üzere merkezi yönetimden alınan vergi payları, büyükşehir belediyelerinin temel finansman kaynağını oluşturmaktadır. Bu durum büyükşehir belediyelerini merkezi yönetime bağlı kılmaktadır.

3.4.1.5. Sermaye Gelirleri

Belediyelerin öz gelir kalemlerinden olan sermaye gelirleri kalemi, taşınır ve taşınmaz malların satışlarından elde edilen gelirleri ile menkul kıymet ve varlık satış gelirlerinden oluşmaktadır. Taşınır satış gelirleri ile menkul kıymet varlık satış gelirleri bu kalem içinde çok küçük bir yer kaplıyorken, taşınmaz satış gelirleri, sermaye gelirlerinin neredeyse tamamını oluşturmaktadır. 5393 sayılı kanun ile belediye taşınmazlarının satışına ve 3 yıldan fazla süreyle kiralanmasına belediye meclisi yetkili kılınmıştır.

Sermaye gelirleri, satış yöntemiyle gerçekleştirilen bir gelir kaynağı olduğundan dolayı üretken ve sürdürülebilir bir gelir kaynağı olarak görülmemelidir. Bu özelliği dolayısıyla belediyelerin mali özerkliğiyle bağdaştırılabilecek bir gelir kalemi olarak düşünülmemektedir (Eroğlu,2020 :41).

Tablo 3.5. Sermaye gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Sermaye Gelirleri	Toplam Gelirler	Toplam Gelirler İçindeki Payı (%)
2009	465.096,00	11.335.294,00	4,10
2010	1.405.948,00	13.322.111,00	10,55
2011	1.750.415,00	15.560.584,00	11,25
2012	934.480,00	17.228.427,00	5,42
2013	1.535.329,00	20.719.833,00	7,41
2014	1.057.348,00	29.823.555,00	3,55
2015	1.867.612,00	33.181.095,00	5,63
2016	2.365.579,00	37.911.916,00	6,24
2017	3.050.374,00	46.170.934,00	6,61
2018	4.989.579,00	54.659.026,00	9,13
2019	5.064.749,00	56.400.494,00	8,98
2020	2.371.828,00	64.611.327,00	3,67
2021	5.081.352,00	94.396.430,00	5,38

2022	8.618.863,00	184.556.590,00	4,67
2023	17.869.019,79	336.216.484,71	5,31
Toplam	58.427.571,79	1.016.094.100,71	5,75

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

Tabloda yer alan sermaye gelirlerinin toplam gelirler içindeki payında yıllar itibarıyla belirgin dalgalanmalar yaşanmıştır. 2011 yılında %11,25 oranında gerçekleşerek zirve yapan sermaye gelirlerinin toplam gelir içindeki payı 2014 yılında %3,55 ile en düşük seviyeye gerilemiştir. Bu düşüş, devletin mali yönetim stratejilerindeki değişiklikler ve sermaye gelirlerinin daha az öncelik verilmesiyle açıklanabilir. Ayrıca, yerel yönetimlerin 6360 sayılı kanun ile daha fazla kaynak almaya başlaması ile yerel yönetimin bütçe kaynaklarının farklı alanlara kayması ve sermaye gelirlerine daha az odaklanması bu azalmaya yol açmış olabilir.

2015'ten itibaren sermaye gelirlerinin payında yeniden bir artış gözlemlenmiş olup 2020 yılına gelindiğinde %3,67'ye düşen oran, küresel pandemi ve ekonomik durgunluğun etkisiyle ekonomik yapıda yaşanan olumsuzlukların bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Pandemi sürecinde devletin önceliklerinin değişmesi, sermaye gelirlerinin beklentilerin gerisinde kalmasına neden olmuş olabilir. 2021'de bu oran tekrar %5,38'e çıkmış, 2023'te ise %5,31 seviyesine gerileyerek uzun vadede %5 civarında bir dengeye oturmuştur.

3.4.1.6. Alacaklardan Tahsilat

Alacaklardan tahsilat kalemi, yurtiçi alacaklardan tahsilatlardan oluşmakta ve gelir bütçesi içinde küçük bir yer tutmaktadır.

Tablo 3.6. Alacaklardan tahsilat gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Alacaklardan Tahsilat	Toplam Gelirler	Toplam Gelirler İçindeki Payı (%)
2009	678.999,00	11.335.294,00	5,99
2010	167.290,00	13.322.111,00	1,26
2011	126.024,00	15.560.584,00	0,81
2012	321.643,00	17.228.427,00	1,87
2013	84.536,00	20.719.833,00	0,41
2014	3.254.584,00	29.823.555,00	10,91
2015	144.034,00	33.181.095,00	0,43
2016	701.171,00	37.911.916,00	1,85

2017	331.431,00	46.170.934,00	0,72
2018	469.549,00	54.659.026,00	0,86
2019	429.329,00	56.400.494,00	0,76
2020	704.013,00	64.611.327,00	1,09
2021	355.656,00	94.396.430,00	0,38
2022	593.017,00	184.556.590,00	0,32
2023	835.166,97	336.216.484,71	0,25
Toplam	9.196.442,97	1.016.094.100,71	0,91

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

Tabloda yer alan alacaklardan tahsilatların yıllar itibarıyla toplam gelirler içindeki payı incelendiğinde, alacaklardan tahsilat gelirlerinin toplam gelir içindeki payının %1'lere ulaşmıyorken, 2014 yılında %10,91 olarak gerçekleşmesi dikkat çekmektedir. Bu artış, muhtemelen 6360 sayılı Kanun'un geçiş dönemi etkilerinden ve yerel yönetimlerin mali altyapısındaki değişikliklerden kaynaklanmış olabilir. Ancak, 2015 yılından itibaren bu oran tekrar düşüşe geçmiştir. 2020'de %1,09'a çıkmasına rağmen, 2021'de %0,38'e, 2022'de ise %0,32'ye düşmüştür. 2023 yılı itibarıyla oran %0,25'e inmiştir. 2014 yılı itibarıyla yaşanan artış geçici bir etki olarak değerlendirilebilirken, sonraki yıllarda bu payın azalmaya devam etmesi, tahsilat sistemlerinde iyileştirme yapılması gerektiğini göstermektedir. Sonuç olarak, alacaklardan tahsilatların payı giderek düşmüş ve bu gelir kaleminin toplam gelir artışına oranla katkısı sınırlı kalmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin gelir yapılarını genel olarak değerlendirdiğimizde, belediye gelirlerinin çok yüksek bir oranını genel bütçe gelirlerinden aktarılan paylardan oluştuğu görülmüş bunun yanında belediye öz gelirlerinin paylarının görece daha küçük kaldığı tespit edilmiştir. Bu durum büyükşehir belediyelerinin mali özerkliğini sağlayamadığını ve merkeze bağımlı bir durumda olduğu göstermektedir (Arıkboğa, 2016:292). Temel finansman kaynağı olarak görülen G.B.V.G' den ayrılan paylar, büyükşehir belediyelerini ekonomik istikrar ve mali özerkliğini sağlamasından uzaklaştırmaktadır. Bu sebeple belediyelerin kendi öz gelir kalemlerinde iyileştirmeye gidilecek düzenlemelerin yapılması uzun vadede daha faydalı olacaktır düşünülmektedir.

3.4.2. Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Giderleri

Belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri, seçildikleri bölgelerdeki seçmenlerinin taleplerine cevap verme sorumluluğuna sahiptirler. Bu bağlamda, belediyelerin bir seçim dönemi boyunca gerçekleştirdikleri faaliyetler, seçmenlerin değerlendirdiği önemli kriterlerden birini oluşturmaktadır. Karar alıcılar, genellikle halkın desteğini yeniden kazanma amacıyla ve halka hizmet etme vaadiyle belediye bütçelerini kullanmaktadırlar (Çiçek vd., 2015: 73).

Belediyelerin gider bütçesinde, sadece maliyetler değil, aynı zamanda harcamaların belirlenen parasal sınırlar içerisinde ve ilgili mevzuata uygun şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği de büyük önem taşımaktadır (Sevimli, 1999: 53). Belediyelerin faaliyet raporlarında sunulan veriler, uygulanan kanunlar doğrultusunda analitik bütçe sınıflandırması esas alınarak düzenlenmektedir. 5018 sayılı Kanun'un belirlediği çerçevede, bu gelir ve gider bütçelerinin muhasebeleştirilmesi sağlanmaktadır. Belediyelerde ekonomik sınıflandırılma esasına göre tutulan gider bütçeleri içerisinde aşağıda yer alan dokuz adet ana gider kalemi yer almaktadır.

3.4.2.1. Personel Giderleri

Personel giderleri, büyükşehir belediyelerinde görev yapan memur, işçi, sözleşmeli personel, geçici personel ve diğer personellere ödenen temel maaşlar, zam ve tazminatlar, ödenekler, sosyal haklar, ek çalışma karşılıkları, ödül ve ikramiyeler ile diğer giderler kapsamında gerçekleştirilen her nevi ödemeyi kapsamaktadır.

Belediyelerin, kendi şirketleri üzerinden hizmet alım usulüyle belediye hizmetlerinde istihdam edilmek üzere çalıştırılan ve belediye personel sayısının çoğunluğunu oluşturan belediye şirket personeline harcana tutar personel giderleri içinde değil hizmet alımları kalemi altında izlenmektedir. Bu sebeple, şirket personelleri bu başlık altında değerlendirilmeyecektir.

Personel giderleri kaleminden yapılan harcamalara, 5393 sayılı kanununun 49. maddesi bir limit getirmiştir. Buna göre belediyenin bir yılda gerçekleşen toplam personel giderleri, bir önceki yılın gerçekleşen bütçe gelirlerinin *213 sayılı Vergi Usul*

Kanununa göre belirlenen yeniden değerlendirme hesabına göre oluşturulan tutarın %30'unu geçemeyeceği karara bağlanmıştır. Beklenmedik zam oranlarından dolayı %30 oranının aşılması durumunda, gerçekleşen personel giderleri belirtilen oranın altına düşene kadar yeni personel alımı durdurulmalıdır. Eğer yeni personel alımına devam edilir ve bu sebeple %30 oranı aşılsa gerçekleşen kamu zararı, hesaplanacak yasal faiz ile birlikte belediye başkanından tahsil edileceği belirtilmiştir. Belirtilen personel oranları, Sayıştay denetçilerinin tüm yerel yönetim birimlerinde yaptıkları denetimlerde, sıklıkla incelenen ve bulgu konusu olan bir husus olmuştur. (Zengin, 2024: 99)

Aşağıdaki tabloda 30 büyükşehir belediyesinin 2009-2023 yılları arası toplam personel giderleri ve toplam gider içindeki payları verilmiştir.

Tablo 3.7. Personel giderlerinin toplam gider içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Personel Giderleri	Toplam Giderler	Toplam Gider İçindeki Payı (%)
2009	1.300.164,00	13.662.594,00	9,52
2010	1.369.619,00	13.836.250,00	9,90
2011	1.585.518,00	15.570.973,00	10,18
2012	1.811.987,00	16.837.380,00	10,76
2013	1.969.819,00	22.681.953,00	8,68
2014	3.082.843,00	30.376.234,00	10,15
2015	3.473.337,00	35.130.964,00	9,89
2016	3.902.741,00	45.389.187,00	8,60
2017	4.019.313,00	56.690.752,00	7,09
2018	4.652.231,00	65.139.573,00	7,14
2019	5.641.333,00	59.490.789,00	9,48
2020	6.123.733,00	64.208.084,00	9,54
2021	7.038.810,00	88.030.953,00	8,00
2022	11.815.237,00	198.277.862,00	5,96
2023	24.658.185,00	375.143.451,43	6,57
Toplam	82.444.870,00	1.100.466.999,4	7,49

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

Tabloya göre, 2009 yılında 1.300.164 TL olan personel giderleri, 2023 yılına gelindiğinde 24.658.185 TL'ye kadar artmıştır. Bu, belediyenin personel sayısındaki artış ve enflasyon gibi faktörlere bağlı olarak personel giderlerinin zaman içinde

önemli bir şekilde arttığını göstermektedir. Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payında da azalma olduğu görülmektedir.

Toplam personel giderlerinde en büyük artış, 2022-2023 yılları arasında yaşanmış olup, personel giderlerinin yaklaşık 13,5 kat arttığı tespit edilmiştir. Bu artışın, belediyenin personel alımları, maaş artışları veya yeni projeler için daha fazla personel istihdamı gibi nedenlere bağlı olabileceği düşünülmektedir.

6360 sayılı kanun yönüyle personel giderleri incelendiğinde, 2014 yılı öncesi 16 büyükşehir belediyesinin personel giderlerinin toplam gider içindeki payı %10 civarlarında gerçekleşmişken, 2014 sonrası yıllarda 30 büyükşehir belediyesini personel giderlerinin toplam giderler içindeki payı, düzenli bir seyir halinde olmamakla birlikte azaldığı görülmektedir. 6360 sonrası büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının genişlemesi, projelerin büyüklüğü ve diğer mali yükümlülüklerin etkisiyle bu oran ortaya çıkmış olabilir. Toplam giderlerin hızlı bir şekilde artması, belediyenin hizmet kapasitesindeki genişlemeyi ve yeni yatırımları gösterebilir. 6360 düzenlemeleri, belediye hizmetlerinin uzman personellerce yerine getirilerek insan kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılacağı ve böylece personel giderlerinde azalma beklentisi bulunmaktaydı. Lakin bu açıdan personel giderleri değerlendirildiğinde, yasanın uygulamaya kısmen geçtiği 2014 yılı ve yasanın etkisini tam olarak görmeye başladığımız 2015 yılında, kanun öncesi döneme göre artış gerçekleştiği görülmektedir. Takip eden yıllarda bu kalemin toplam içindeki payının kısmen azaldığı görülmüştür.

Tablo, belediyenin gider yapısının zaman içinde daha geniş bir yelpazeye yayıldığını ve personel giderlerinin bu yapının içinde daha düşük bir paya sahip olduğunu göstermektedir. Belediye, kaynaklarını daha verimli kullanmaya ve personel dışındaki giderlere yönelmeye çalışmış olabilir.

3.4.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri

Büyükşehir belediyelerinin bütçesindeki harcama kalemlerinden bir diğeri memur, sözleşmeli personel, işçi, geçici personel ve diğer personeller için sosyal güvenlik kurumuna ödenen prim harcamalarıdır.

Tablo 2.2’de büyükşehir belediyelerinin Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) devlet prim giderlerinin yıllık toplam giderler içindeki payı ve SGK prim giderlerinin yıllar içindeki büyüklüğü gösterilmektedir.

Tablo 3.8. SGK devlet prim giderlerinin toplam giderler içerisindeki Payı (Bin TL)

Yıl	SGK Devlet Prim Gid.	Toplam Giderler	Toplam Giderler İçindeki Payı (%)
2009	215.795,00	13.662.594,00	1,58
2010	251.325,00	13.836.250,00	1,82
2011	273.531,00	15.570.973,00	1,76
2012	287.130,00	16.837.380,00	1,71
2013	308.463,00	22.681.953,00	1,36
2014	483.625,00	30.376.234,00	1,59
2015	546.592,00	35.130.964,00	1,56
2016	615.872,00	45.389.187,00	1,36
2017	634.460,00	56.690.752,00	1,12
2018	740.200,00	65.139.573,00	1,14
2019	864.429,00	59.490.789,00	1,45
2020	921.652,00	64.208.084,00	1,44
2021	1.058.628,00	88.030.953,00	1,20
2022	1.700.246,00	198.277.862,00	0,86
2023	2.897.494,23	375.143.451,43	0,77
Toplam	11.799.442,23	1.100.466.999,43	1,07

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

6360 sayılı kanun açısından SGK prim giderlerini yorumlamak gerekirse, yasanın uygulanmaya başladığı 2014 öncesi ve sonrası dönemde büyük değişimler geçirmediği, bu kalemdeki artış ve azalışların personel giderleri kalemindeki artış ve azalışlarla paralel şekilde değiştiği gözlemlenmiştir.

SGK devlet prim giderlerinin toplam giderler içindeki payı, yıllar içinde genellikle azalmaktadır. 2009 yılında %1,58 olan bu oran, 2023 yılında %0,77 ile 15 yıllık sürecin en düşük seviyesine gerilemiştir. Bu azalma, belediyenin toplam giderlerinin hızla arttığını ve SGK prim giderlerindeki artışın, bu artışa oranla daha düşük kaldığını göstermektedir. Ayrıca, belediyenin diğer harcamalarının daha büyük bir paya sahip olmaya başladığını ve SGK prim giderlerinin bu büyüklükteki giderler içinde daha küçük bir yer tuttuğunu ifade etmektedir.

15 yıllık süreçte, SGK devlet prim giderlerindeki en büyük artış, personel giderleri kaleminde olduğu gibi 2022-2023 yılları arasında yaşanmış olup, SGK prim giderleri yaklaşık 2 kat artmıştır. Bu artış, personel sayısındaki veya maaşlarındaki artıştan kaynaklandığı yorumu yapılabilir.

3.4.2.3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri

Mal ve Hizmet Alım giderleri, belediyelerin üstlendiği birçok hizmetin yerine getirilmesi için yapılan harcamaları kapsamaktadır. Analitik Bütçe Sınıflandırması Rehberine göre faturalı veya ilgili mevzuatı gereği usulüne uygun biçimde belgelendirilerek temin edilen mal ve hizmet bedelleri bu kalem altında takip edilmektedir.

Mal ve hizmet alım giderleri kalemi, en geniş bütçe kalemlerinden biridir. Bu kalemi ikinci düzeye göre açacak olursak; üretime ve tüketime yönelik mal alımlarını, yollukları, mahkeme harç giderlerini kapsayan, görev giderlerini, belediye şirket personeli giderlerini kapsayan hizmet giderlerini, temsil, tanıtım giderlerini, menkul ve gayrimenkul bakım onarım giderlerini ve tedavi ve cenaze giderlerini kapsamaktadır. Belediyeler, mal ve hizmet alımlarını işin mahiyetine göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu doğrultusunda belirlenen usullere göre gerçekleştirmektedirler.

Belediyelerin kendi şirketleri üzerinden belediyede çalıştırılmak üzere istihdam edilen belediye şirket personelleri hizmet alım giderleri de bu bütçe kaleminde takip edilmektedir. 2018 yılı öncesinde açık ihale yöntemiyle hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilen müteahhit personel hizmet giderleri, 2018 yılı 696 sayılı KHK ile belediye şirketleri bünyesine alınarak şirket üzerinden personel alımı yapılmaya başlanmıştır. KDV indirimi yapılması belediyeler için avantaj oluşturmuştur.

Tablo 3.9. Mal ve hizmet alım giderlerinin toplam giderler içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Toplam Giderler	Toplam Giderler İçindeki Payı (%)
2009	3.195.186	13.662.594,00	23,39
2010	3.397.423	13.836.250,00	24,55
2011	4.100.762	15.570.973,00	26,34

2012	4.764.440	16.837.380,00	28,30
2013	6.097.047	22.681.953,00	26,88
2014	8.691.878	30.376.234,00	28,61
2015	11.830.744	35.130.964,00	33,68
2016	14.918.046	45.389.187,00	32,87
2017	17.757.246	56.690.752,00	31,32
2018	20.012.250	65.139.573,00	30,72
2019	20.593.780	59.490.789,00	34,62
2020	21.696.023	64.208.084,00	33,79
2021	30.527.644	88.030.953,00	34,68
2022	64.758.599	198.277.862,00	32,66
2023	129.893.653,73	375.143.451,43	34,63
Toplam	362.234.721,73	1.100.466.999,43	32,92

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

Mal ve hizmet alım giderleri, 15 yıllık süreçte toplam giderler içinde önemli bir yere sahip olduğu görülmekte, 2009 yılında toplam giderlerin neredeyse dörtte birini oluşturuyorken 2024 yılına gelindiğinde toplam giderler içindeki payını artırarak üçte biri büyüklüğüne ulaşmıştır.

6360 sayılı kanun açısından değerlendirildiğinde, kanunun uygulanma sonrası 2015 yılında bir önceki yıla göre %5 oranında artış gerçekleştirmiştir. Bu hizmet alanı genişleyen büyükşehir belediyelerinin, mal ve hizmet alımını artırması olarak yorumlanabilir.

Mal ve hizmet alım giderlerinin toplam giderler içindeki payı, yıllar içinde dalgalı bir seyir izlemiştir. Genel toplam üzerinden bakıldığında, mal ve hizmet alım giderlerinin yıllık toplam giderler içindeki payı ortalama %32,92 seviyesindedir. Bu, söz konusu gider kaleminin kamu harcamaları içinde oldukça önemli bir yer tuttuğunu ortaya koymaktadır.

Artış sebepleri olarak, özellikle son yıllarda giderlerin hem nominal hem de oransal olarak yükselmesi, enflasyon, döviz kuru dalgalanmaları, kamu hizmetlerinde genişleme veya maliyet artışları gibi ekonomik ve yapısal faktörlere bağlanabilir. 2023 yılındaki ciddi artış, pandemi sonrası toparlanma, yüksek enflasyon ve kamu harcamalarındaki genel artışın bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Dalgalanmalar ise

paydaki dönemsel iniş çıkışlar, toplam giderlerin diğer kalemlerindeki değişimlerden etkilenmiş olabilir. Örneğin, personel giderleri, yatırım harcamaları veya borç ödemeleri gibi kalemlerdeki artış ya da azalış, mal ve hizmet alım giderlerinin toplam giderlerdeki payını değiştirmiştir.

3.4.2.4. Faiz Giderleri

Büyükşehir belediyelerinin faiz gideri; kamu kurumlarına ödenen iç borç faiz giderini, diğer iç borç diğer faiz giderini, dış borç faiz giderini ve iskonto giderini içermektedir (ÇŞİDB, 2023: 43). Bu gider kaleminin neredeyse tamamına yakını iç borçlanma faiz giderleri oluşturuyor. Büyükşehir belediyeleri genellikle kendi bütçelerinden karşılayamayacakları harcamaları finanse etmek için bankalardan borçlanmaya yoluna başvurmaktadır.

5393 sayılı kanunla borçlanmaya bir sınır getirilmiştir.

Bu düzenlemeye göre, en son karara bağlanarak kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı kanuna göre belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan tutarının yıl içinde toplamda %10'unu aşmayan kısmı için belediye meclisinin kararıyla iç borçlanmaya gidilebilir. Ancak, bu oran %10'u geçtiği takdirde, iç borçlanma işlemi için hem belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı hem de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir. Borçlanmadaki bu sınır sebebiyle faiz giderleri de buna göre şekillenecektir.

Tablo 3.10. Faiz giderlerinin toplam giderler içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Faiz Giderleri	Toplam Giderler	Toplam Giderler İçindeki Payı (%)
2009	710.389	13.662.594,00	5,20
2010	725.174	13.836.250,00	5,24
2011	669.269	15.570.973,00	4,30
2012	746.285	16.837.380,00	4,43
2013	593.749	22.681.953,00	2,62
2014	889.864	30.376.234,00	2,93
2015	902.409	35.130.964,00	2,57
2016	1.094.178	45.389.187,00	2,41
2017	1.797.241	56.690.752,00	3,17
2018	2.881.837	65.139.573,00	4,42

2019	4.074.073	59.490.789,00	6,85
2020	4.314.571	64.208.084,00	6,72
2021	5.169.296	88.030.953,00	5,87
2022	6.669.768	198.277.862,00	3,36
2023	11.680.112,80	375.143.451,43	3,11
Toplam	42.918.215,80	1.100.466.999,43	3,90

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

2009-2023 yılları arası faiz giderlerinin toplam içindeki payı; borçlanma politikaları, faiz oranları, ekonomik büyüme ve toplam giderlerin diğer kalemlerindeki değişimlere bağlı olarak dalgalı bir seyir izlemiştir. 2009-2023 döneminde faiz giderlerinin toplam giderler içindeki ortalama payı %3,90'dır. Bu oranlar, faiz giderlerinin kamu maliyesinde sınırlı bir yer tuttuğunu ancak yine de dikkatle yönetilmesi gerektiğini göstermektedir.

Faiz giderlerinin toplam giderler içindeki payı azalma eğilimindedir. 2009'da %5,20 iken 2015 yılında %2,57 seviyesine kadar gerilemiştir. Bu azalma, faiz oranlarındaki düşüş, borçlanma maliyetlerinin kontrol altına alınması ve toplam giderlerdeki büyümenin faiz giderlerinin üzerinde olması ile açıklanabilir. 2016'dan itibaren artış trendine girmiştir. Bu dönemde toplam giderler içindeki payı 2018'de %4,42'ye yükselmiştir. Bu artış, özellikle enflasyon ve döviz kuru dalgalanmalarının finansman maliyetlerini artırmasına bağlanabilir. 2019'da %6,85 ile zirve yapmıştır. Bu durum, ekonomik daralma, borçlanma maliyetlerindeki yükseliş ve borç stokunun artmasından kaynaklanabilir. Son dönemde faiz giderlerinin oransal olarak azalması, hükümetin borçlanma maliyetlerini düşürmeye yönelik politikalarının ve toplam harcamalar içindeki ağırlığının değiştiğini göstermektedir. 6360 sayılı kanun öncesi ve sonrasında göre değerlendirildiğinde ise, 2014 ve 2015 yıllarında nominal olarak faiz giderlerinde artışlar yaşanmıştır. Bu artışlar belediye harcamalarının kısmen banka kredileri gibi yabancı kaynaklarla finanse edildiğini göstermektedir. Faiz giderlerinin toplam içindeki payına bakıldığında dikkat çekici bir değişim oranı görülmemektedir.

3.4.2.5. Cari Transferler

Cari transferler, büyükşehir belediyelerinin görev zararları, hazine yardımları, kâr amacı gütmeyen kurumlara yapılan transferler, hane halkına ve yurt dışına yapılan transferler ile gelirlerden ayrılan paylardan meydana gelmektedir (ÇŞİDV, 2023: 48).

Tablo 3.11. Cari transferlerin toplam giderler içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Cari Transferler	Toplam Giderler	Toplam Giderler İçindeki Payı (%)
2009	839.004	13.662.594,00	6,14
2010	1.007.278	13.836.250,00	7,28
2011	990.042	15.570.973,00	6,36
2012	928.984	16.837.380,00	5,52
2013	1.270.381	22.681.953,00	5,60
2014	1.606.878	30.376.234,00	5,29
2015	2.063.199	35.130.964,00	5,87
2016	2.409.467	45.389.187,00	5,31
2017	2.716.755	56.690.752,00	4,79
2018	3.433.030	65.139.573,00	5,27
2019	4.210.010	59.490.789,00	7,08
2020	5.977.797	64.208.084,00	9,31
2021	9.032.516	88.030.953,00	10,26
2022	20.655.649	198.277.862,00	10,42
2023	36.957.127,62	375.143.451,43	9,85
Toplam	94.098.117,62	1.100.466.999,43	8,55

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

2010 yılında cari transferlerin toplam giderler içindeki payı %7,28'e yükselirken, 2012 yılında %5,52'ye gerilemektedir. Bu durum, toplam giderlerdeki artışın cari transferlerin artış hızını geçtiği dönemleri işaret etmektedir. 2019 ve sonrasında cari transferlerin toplam giderler içindeki payı tekrar yükselmeye başlamaktadır. 2020 yılında %9,31, 2021 yılında %10,26 ve 2022 yılında %10,42 ile zirve yapmaktadır. Ancak, 2023 yılında %9,85'e gerilemektedir. Bu durum, cari transferlerin artmaya devam etmesine rağmen toplam giderlerin de hızlı bir şekilde artmasından kaynaklanmaktadır. Tablodaki veriler, 6360 sayılı kanun öncesi ve sonrasında göre değerlendirildiğinde ise, 2014 yılında dikkat çekici bir değişim yaşanmadığı görülmüştür.

Cari transferlerin toplam giderler içindeki ortalama payı %8,55 düzeyindedir. Bu oran, cari transferlerin kamu harcamaları içinde önemli bir yere sahip olduğunu göstermektedir. Özellikle son yıllarda artış gösteren bu oran, sosyal destek programlarının genişlemesi, ekonomik dalgalanmalar ve kamu politikalarındaki önceliklerin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Tablodaki genel eğilim, cari transferlerin ekonomik ve sosyal politikalar üzerindeki etkisinin zamanla arttığını ortaya koymaktadır.

3.4.2.6. Sermaye Giderleri

Sermaye giderleri bir kamu kurumunun mal varlığında pozitif değişimler yaratan ödemelerdir (Kanca, 2017:500). Sermaye giderleri; Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberde detaylıca tanımlanmıştır. Buna göre sermaye giderleri, sermaye edinimleri ve bu edinimler için yapılan bütçe kanununda belirlenen limitleri aşan kısımları bakım, onarım, temizlik gibi her türlü işlerin bu kalemin konusudur. Bu şartları sağlayan ve kullanım ömürleri bir yıldan uzun süreli olan değerler bu kalemde takip edilmektedir.

Sermaye giderleri kalemini bütçenin ikinci düzeyine göre açacak olursak; mamul mal alımları, taşınır sermaye üretim giderleri, gayri maddi hak alımları, gayrimenkul alımları ve kamulaştırmaları, gayrimenkul sermaye üretim giderleri, taşınır malların büyük onarım giderleri, hisse senedi alımları ve diğer sermaye giderleri kalemlerinden oluşmaktadır.

Tablo 3.12. Sermaye giderlerinin toplam giderler içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Sermaye Giderleri	Toplam Giderler	Toplam Giderler İçindeki Payı (%)
2009	5.639.049	13.662.594,00	41,27
2010	5.704.227	13.836.250,00	41,23
2011	5.469.735	15.570.973,00	35,13
2012	6.406.341	16.837.380,00	38,05
2013	9.715.562	22.681.953,00	42,83
2014	13.586.856	30.376.234,00	44,73
2015	13.983.178	35.130.964,00	39,80
2016	19.545.401	45.389.187,00	43,06
2017	27.326.047	56.690.752,00	48,20

2018	30.863.362	65.139.573,00	47,38
2019	19.611.631	59.490.789,00	32,97
2020	20.190.639	64.208.084,00	31,45
2021	29.126.073	88.030.953,00	33,09
2022	79.299.242	198.277.862,00	39,99
2023	146.460.146,21	375.143.451,43	39,04
Toplam	432.927.489,21	1.100.466.999,43	39,34

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

6360 sayılı kanun bakımından yorumladığımızda, kanun öncesi 2013 yılında zaten yükselme eğilimindeyken, kanun sonrası 2014 yılında da bütçe giderleri içindeki payını artırmıştır. Kanunun uygulama sonuçlarını tam olarak gördüğümüz 2015 yılında ise toplam içindeki payı azalmıştır. 2017 yılında ise en yüksek orana ulaşarak bütçe giderlerinin neredeyse yarısını oluşturmuştur.

Sermaye giderleri, kamu harcamaları içinde önemli bir yer tutmakta ve bu oran dönemsel olarak değişkenlik göstermektedir. 2009 yılında sermaye giderlerinin toplam giderlere oranı %41,27 iken 2018 yılında bu oran sırasıyla %48,20 ile en yüksek seviyelerine ulaşmıştır. Bu durum, büyük ölçekli kamu yatırımlarının devreye alındığı ve sermaye harcamalarının toplam harcamalardaki ağırlığının arttığı bir dönemi yansıtmaktadır. Ancak, 2019 ve 2020 yıllarında bu oran sırasıyla %32,97 ve %31,45 seviyelerine gerileyerek sermaye giderlerindeki göreceli bir düşüşü işaret etmektedir. 2021 yılından itibaren sermaye giderlerinin oranı tekrar yükselme eğilimine girmekte ve 2022’de %39,99, 2023’te ise %39,04 seviyelerine ulaşmaktadır. Bu durum, kamu harcamalarında sermaye yatırımlarının yeniden önceliklendirildiğini göstermektedir. Tüm yıllar dikkate alındığında sermaye giderlerinin toplam giderler içindeki ortalama payı %39,34 düzeyinde gerçekleşmektedir.

Genel olarak, sermaye giderlerinin toplam harcamalar içindeki yüksek oranı, kamu yatırımlarının sürdürülebilir kalkınma ve altyapı geliştirme üzerindeki etkisini vurgulamaktadır. Özellikle ekonomik büyümenin desteklenmesi ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi amacıyla yapılan bu harcamalar, kamu maliyesinin stratejik bir boyutunu oluşturmaktadır. Tabloda görülen dalgalanmalar ise dönemsel ekonomik koşullara ve bütçe önceliklerine bağlı olarak şekillenmektedir.

3.4.2.7. Sermaye Transferleri

Sermaye transferleri, büyükşehir belediyelerinin gider bütçesi içinde yer alan ve yurtiçi ile yurtdışı sermaye transferleri olarak iki alt başlıkta değerlendirilen bir bütçe kalemi niteliğindedir. Yurtiçi sermaye transferleri, sermaye birikimini desteklemek ya da sermaye vasfındaki mal ve hizmetlerin finansmanına katkıda bulunmak amacıyla ülkedeki kurum, kuruluş veya bireylere yapılan karşılıksız ödemelerden oluşmaktadır. Bu ödemeler, yurtiçi sermaye transferleri kategorisinde izlenmektedir. Benzer şekilde, diğer ülkelere, uluslararası kuruluşlara ya da yurtdışındaki eğitim kurumlarına, sermaye birikiminin artırılması veya sermaye vasıflı mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan geri ödemesiz transferler ise yurtdışı sermaye transferleri başlığı altında değerlendirilmektedir.

Ayrıca, büyükşehir belediyeleri tarafından ilçe belediyelerine, onların görev ve hizmetlerini yerine getirebilmeleri için kaynak aktarımı yapılmaktadır. Bu tür transferler de sermaye transferleri kapsamında yer almakta ve belediyelerin hizmet kapasitelerinin artırılması ile bölgesel kalkınmanın desteklenmesi amacıyla kullanılmaktadır.

Tablo 3.13. Sermaye transferlerinin toplam giderler içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Sermaye Transferleri	Toplam Giderler	Toplam Giderler İçindeki Payı (%)
2009	466.575	13.662.594,00	3,41
2010	20.827	13.836.250,00	0,15
2011	757.579	15.570.973,00	4,87
2012	486.796	16.837.380,00	2,89
2013	722.447	22.681.953,00	3,19
2014	672.174	30.376.234,00	2,21
2015	1.020.101	35.130.964,00	2,90
2016	691.376	45.389.187,00	1,52
2017	850.510	56.690.752,00	1,50
2018	923.118	65.139.573,00	1,42
2019	2.217.630	59.490.789,00	3,73
2020	2.096.765	64.208.084,00	3,27
2021	3.327.210	88.030.953,00	3,78
2022	7.937.510	198.277.862,00	4,00
2023	13.726.021,96	375.143.451,43	3,66
Toplam	35.916.639,96	1.100.466.999,43	3,26

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

(<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

Sermaye transferlerinin 15 yıllık süreci değerlendirildiğinde, 2009 yılında toplam giderlerin %3,41'ini oluştururken 2010 yılında %0,15 seviyesine gerileyerek en düşük seviyesini gerçekleştirmiştir. 2011 yılında toplam giderlerin %4,87'sinde gerçekleşerek kendi içinde zirve yaptığı yıl olmuştur. 2014 yılında ise bu oran %2,21 ile düşüş göstermektedir. 2015'te %2,90'a yükselen pay, 2016 ve 2017 yıllarında sırasıyla %1,52 ve %1,50 seviyelerine gerileyerek en düşük oranlarını kaydetmektedir. Bu dönem, sermaye transferlerinin bütçe içindeki öneminin azaldığı bir süreç olarak değerlendirilmektedir. 2018 yılı itibarıyla sermaye transferlerinin payında tekrar bir artış eğilimi gözlenmekte ve bu oran %1,42 olarak gerçekleşmektedir. 2019 yılında %3,73'ünü oluşturmaktadır. 2020 yılında %3,27 olan oran, 2021 yılında %3,78'e çıkmaktadır. 2022 yılında ise sermaye transferleri toplam giderlerin %4,00'ünü temsil etmektedir. 2023 yılında ise %3,66 seviyesine gerilememiştir.

Toplamda, 2009-2023 yılları arasında sermaye transferlerinin toplam giderler içerisindeki payı ortalama %3,26 olarak gerçekleşmektedir. Bu durum, sermaye transferlerinin kamu harcamaları içerisinde sınırlı ancak dönemsel olarak stratejik bir öneme sahip olduğunu göstermektedir. Özellikle yüksek oranlı artışların gözlemlendiği yıllar, sermaye yatırımlarına yönelik bütçe önceliklerinin değiştiği dönemleri yansıtmaktadır.

3.4.2.8. Borç Verme

Analitik bütçe sınıflandırmasına ilişkin rehberde göre borç verme, mali bir hakka dayalı olarak kamu yararını gözeten ve belirli bir karşılık ile yapılan ödemelerden oluşmaktadır. Bu bütçe gider kalemi, yurt içi borç verme ve yurt dışı borç verme olmak üzere iki alt başlıkta değerlendirilmekle birlikte, büyükşehir belediyelerinin borç verme harcamalarının tamamı yurt içi borç verme kapsamında yer almaktadır. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine belirli bir geri ödeme şartıyla gerçekleştirdiği nakit aktarımları da bu bütçe gider kalemi içinde yer almaktadır.

Tablo 3.14. Verilen borçların toplam giderler içerisindeki payı (Bin TL)

Yıl	Borç Verme Giderleri	Toplam Giderler	Toplam Giderler İçindeki Payı (%)
2009	466.575	13.662.594,00	3,41
2010	20.827	13.836.250,00	0,15
2011	757.579	15.570.973,00	4,87
2012	486.796	16.837.380,00	2,89
2013	722.447	22.681.953,00	3,19
2014	672.174	30.376.234,00	2,21
2015	1.020.101	35.130.964,00	2,90
2016	691.376	45.389.187,00	1,52
2017	850.510	56.690.752,00	1,50
2018	923.118	65.139.573,00	1,42
2019	2.217.630	59.490.789,00	3,73
2020	2.096.765	64.208.084,00	3,27
2021	3.327.210	88.030.953,00	3,78
2022	7.937.510	198.277.862,00	4,00
2023	13.726.021,96	375.143.451,43	3,66
Toplam	35.916.639,96	1.100.466.999,43	3,26

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak oluşturulmuştur. (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>)

Borç verme giderlerinin toplam giderler içindeki payı yıllar itibarıyla incelendiğinde, bu kalemin bütçe içindeki ağırlığının dönemsel olarak değişiklik gösterdiği görülmektedir. 2009 yılında borç verme giderleri toplam giderlerin %3,41'ini oluştururken, 2014 yılında %2,21'e gerilemesini 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden kaynaklandığı yorumu yapılabilir. 2023 yılında ise borç verme giderlerinin toplam giderler içindeki payı %3,66 olarak gerçekleşmiştir.

Genel toplamda borç verme giderleri, 2009-2023 yılları arasında toplam giderlerin %3,26'sını oluşturmuş bulunmaktadır. Bu oran, borç verme giderlerinin bütçe içerisinde sınırlı bir yer tuttuğunu göstermektedir. Ancak, dönemsel dalgalanmalar, bu harcama kaleminin zaman zaman artış gösterdiğini ve kamu finansmanındaki değişen öncelikleri yansıttığını ortaya koymaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE GELİRLERİNİN MALİ ANALİZİNE YÖNELİK UYGULAMA ÖRNEĞİ

4.1. Araştırma Yöntemi ve Veri Seti

Bu tezin amacı, 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle büyükşehir statüsü kazanan 30 büyükşehir belediyesinin mali özerkliğe sahip olup olmadığını belirlemektir. Bu amaç doğrultusunda, mali disiplin ve finansal performansın maddi göstergelerinden olan mali analizler ile bahsi geçen belediyeler değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede, belediye gelirleri değerlendirme birimi olarak özellikle seçilmiştir. Bunun temelinde, 6360 sayılı Kanun’la görev alanı ve hizmet çeşidi artan büyükşehir belediyelerine, aynı oranda kaynak artışı sağlanamadığı düşüncesi yatmaktadır. Bu amaç dahilinde, Türkiye’deki 30 büyükşehir belediyesinin 2009-2023 yılları arası 15 yıllık süreci, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberi’nde yer alan mali tablolar analiz yöntemleri ile analizler yapılmaktadır. Bu analizler, yatay analiz, dikey analiz, trend analizi ve oran analizleridir. Ek olarak, bu tezde cari oran, asit-test oranı ve nakit oranları da analize dahil edilmiştir. Likidite oranları olarak ifade edilen bu oranlar, kısa vadeli borç ödeme gücünün birer göstergesi olmalarından dolayı genel geçer literatürde de kamu idarelerinin performans gücünün ölçütü olarak kabul edilmektedir. Bu ölçüt, aynı zamanda büyükşehir belediyelerinin geçmiş dönem faaliyetlerini inceleyip analiz ederek gelecek dönemleri tahmin etme ve karşılaştırmalarla mali disiplinin sağlanması konusunda da bir belirteç görevi görmektedir.

Analizler için bütçe gerçekleşme değerleri Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü resmi internet sayfasında yer alan Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri’nden elde edilmektedir. Bütçe gelirleri bu istatistiklerden kesintisiz olarak 15 yıllık olarak elde edilmesine rağmen aynı şey bilanço ve faaliyet gelirleri için geçerli olmamaktadır. 2015 yılına kadar bilanço ve faaliyet gelirleri aynı müdürlüğün resmi internet sayfasında bulunan Mahalli İdareler Alt Sektörü Mali İstatistikleri’nde

yayınlanmıştır. Ancak bu tarihten sonra ilgili verilere Sayıştay Başkanlığının resmi internet sayfasında yer alan kurum tarafından sunulan mali tablo dosyası ile 30 büyükşehir belediyesinin faaliyet raporlarından ulaşılabilmektedir. Dolayısıyla bilanço ve faaliyet gelirleri bu kaynaklardan derlenerek elde edilmiştir ve kurum verileri arasında sayısal tutarsızlık gözlemlendiğinde Sayıştay verileri baz alınmıştır.

Bilanço ve faaliyet gelirleri dönemler halinde yorumlanmaktadır. İlgili dönemler, 2009-2013 arası 1.dönem, 2014-2018 arası 2.dönem, 2019-2023 arası 3.dönem olmak üzere 5'er yıllık aralarla üç dönemdir. Dönem bazında inceleme yapılmasının birinci sebebi, 6360 sayılı kanunun 2014 yılından itibaren büyükşehir belediye sayısını 14'ten 30'a çıkararak yapısal bir kırılım yaratmasıdır. İkinci sebep ise bilanço ve faaliyet gelirlerinin 2015 öncesi ve sonrasında farklı kurumlar tarafından yayınlanmasının yarattığı veri kısıtıdır. Bu veriler, 2015 öncesinde Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından toplu bir biçimde yayınlanırken, 2015 sonrasında her bir belediyenin kendi verisini hazırlayıp kamuoyuna sunmuştur. Belediyeler kendi verilerini oluşturmuş olsalar da bunu bilgi edinme kanallarından paylaşma noktasında ya daha çekinik kalmalarına ya da yayınlanan verinin azami yayınlanma kanuni süresini doldurunca paylaşımından kaldırılmasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla bazı belediyelerde, bazı senelerin verilerine ulaşamamaktadır. Aradaki kayıp yılların tafisi dönem bazında analiz yapılması suretiyle gerçekleşmiştir. Yukarıda bahsi geçen tüm yıllar, bütçe gelirlerinin yatay analizi ve trend analizinde kullanılmış, oran analizlerinde ise bütçe dengesi göstergesi, bağımlılık göstergesi ve vergi gelirleri göstergesinin değerlendirilmesinde kullanılmıştır. Lakin bilanço ve faaliyet gelirlerinin dikey analizinde, oran analizlerindeki faaliyet dengesi göstergesi, yükümlülük göstergesi, personel harcaması göstergeleri, faiz gideri göstergeleri, borçlanma göstergesi, gelirlerin yükümlülük ve giderleri karşılama gücü göstergesi, vergi ve benzeri gelirler tahsilat-tahakkuk göstergesi ve kişi başına düşen gelir-gider göstergelerinin incelenmesinde açıklanan veri kısıtı sebebiyle dönemsel analiz gerçekleştirilmektedir. 6360 sayılı Kanun değişikliğinin öncesi ve sonrasına denk gelen 2013 ve 2014 yılları ile Kanunun uygulama sonuçlarını tam olarak görmeye başladığımız 2015 yılı bahsi geçen analizler için ayrıca değerlendirilmektedir.

4.2. Mali Tablolar Analizi ve Analiz Teknikleri

Kamu kesimi, toplumun refahını sağlamak amacıyla büyük kamu kaynaklarını elinde tutan ve yöneten, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için çeşitli hizmetler sunan bir oluşumdur. Türkiye’de kamu mali yönetiminin anayasası sayılan 5018 sayılı Kanun’la (KMYKK) kamusal kaynakların etkin, ekonomik ve verimli biçimde sağlanması ve bunların kullanımıyla ilgili tüm mali işlemlerin hesap verilebilirlik ve saydamlık düzleminde yürütülmesini amaçlamaktadır. KMYKK ile kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunu yerine getirmelerini sağlayan performans ölçümünü gösteren faaliyet raporları hazırlanmaya başlanmıştır. Bu raporlarla, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli şekilde harcanıp harcanmadığı, hangi faaliyetlere hangi maliyetlerle katlanıldığıyla ilgili halka bilgi vermektedir. Kamu maliyesi, vergi gelirleri, borçlanma ve harcama gibi birçok finansal bileşenin yönetimini üstlenirken; mali analiz, bu süreçlerin denetimi ve iyileştirilmesi için vazgeçilmez bir araçtır.

Hem kâr amacı güden hem de sosyal fayda amacıyla hareket eden kurumlarca hazırlanan mali tablolar, kaynakların etkin ve verimli kullanımını göstermesinin yanı sıra kurum ve idarecilerinin çalışma başarılarının ortaya koyulmasında kullanılabilir temel göstergelerdendir. Mali tablo analizleriyle, idarelerin geçmiş performansları baz alınarak hedeflerin gerçekleştirilmesi için gelecek planlarının hazırlanmasında yol gösterici olmaktadır (Göçer, 2015: 139).

4.2.1. Mali Analizinin Amaçları

Mali tablolar, karar alıcılar için karar almada süreçlerinde yararlı bilgiler sağlamaktadır. Gelecekte idarenin nakit akımlarını değerlendirme konusunda ilgililere fikir vermektedir. İşletme ya da idarenin varlıkları, kaynakları ve bunlarda meydana gelen değişimler hakkında bilgi vermektedir. Ayrıca idarenin faaliyetlerinin sonuçlarının değerlendirilmesinde önemli veriler sunmaktadır.

Bir mali analiz yapmanın amacı, geçmişte kayıt altına alınan muhasebe verilerini, idarenin geleceğine ilişkin finansal kararlar alırken kullanılabilir bilgilere

dönüştürebilmektir (Göçer, 2015: 142).

Kamu idarelerinde mali analizlerin yapılması, sadece mali tabloların ve hesapların incelenmesiyle sınırlı kalmayıp, aynı zamanda kamu kurumlarının finansal sürdürülebilirliğini, etkinliğini de değerlendirmeyi amaçlar. Kamu harcamalarının şeffaf ve verimli bir şekilde yönetilmesi, toplumun güvenini kazanmanın yanı sıra, kamu görevlilerinin hesap verebilirliğini de güçlendirir. Bu nedenle, mali analizler kamu politikalarının şekillendirilmesinde, kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılmasında ve oluşabilecek ekonomik sıkıntıların önlenmesinde elzemdir.

KMYKK'yla yapılan kamunun mali yönetimi, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve raporlamalarla hedeflenen etkinlik, şeffaflık ve hesap verilebilir düzene ulaşmıştır. Ancak ekonomik ve mali karar alma süreçlerinde üretilen tabloların yeterli olmadığı fark edilerek üretilen tabloların analizine ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Özel sektörde uzun zamandır kullanılan mali tablo analizlerinin, kamu kesimi için de uygulanması oldukça yenidir. Kamu kurumları farklı görevlerle beraber farklı şekillerde yapılanmalarından dolayı özel sektörde kullanılan analiz yöntemlerini kullanmak veya bütün kamu kurumları için anlamlı olabilecek analiz yöntemleri üretmek oldukça zor ve karmaşık süreçtir (HMB, 2019: 42).

Kamu idarelerinde mali analiz yapılması hususunda, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından “*Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberi*” yayınlanmıştır. Bu rehber, kamu idarelerinin mali tablolarını değerlendirmek amacıyla kullanılacak yöntem ve teknikleri içermektedir. Özel sektörde kullanılan yöntemlere yer verilmesinin yanı sıra, oran analizi yönteminde hesaplanan oranların özel sektörde kullanılanlardan farklılaştırıldığı görülmüştür. Bunun ana sebebi, kamu idarelerinin kendilerine tahsis edilmiş olan bütçe sınırlarında faaliyetlerini yürütmek zorunda olmaları ve gelir kalemleri içerisinde özel sektör gelirlerinden farklı olarak vergi, harç, transfer gibi kalemlerin bulunmasıdır (Yücel, 2021: 304).

4.2.2. Mali Tablo Analiz Teknikleri

Kamu idareleri için mali analiz rehberinde 4 adet analiz tekniğinden

bahsetmiştir. Bunlar;

1. Karşılaştırmalı analiz (Yatay analiz)
2. Yüzde yöntemiyle analiz (Dikey analiz)
3. Eğilim yüzde yöntemiyle analiz (Trend analizi)
4. Oran analizi (Rasyo analizi)

4.2.2.1. Karşılaştırmalı Tablolar Analizi

Diğer adıyla yatay analiz, idarelerin finansal performanslarını, farklı dönemlerdeki aynı finansal tabloları üzerinden kıyaslayarak değerlendirmek için kullanılan bir analiz yöntemidir. Bu analiz, idarenin finansal durumunda dönemler arasındaki değişiklikleri belirlemekte ve bu değişikliklerin işletmenin performansına olan etkilerini ortaya koymaktadır. Karşılaştırmalı tablolar analizi, yönetim kararlarının etkinliğini değerlendirmekte ve işletmenin mali yapısındaki gelişmeleri gözlemlemekte kullanılmaktadır (Göçer, 2015).

Karşılaştırmalı mali tablolar analizin ile bir kamu idaresinin mali tablolarındaki yıllar veya dönemler boyunca meydana gelen değişimler analiz edilerek gösterilen gelişimin incelenmesine olanak sağlamaktadır. Sadece tek bir idare incelenerek muhasebenin süreklilik kavramı gereği yıllar içindeki gelişim bu analizin konusudur. Bu analiz yöntemi ile mali tablolardaki olumlu ya da olumsuz değişimler incelenerek alınması gereken stratejik kararlarda karar vericilere yön göstermektedir.

4.2.2.2. Yüzde Yöntemiyle Analiz

Dikey analiz yöntemi, başka bir deyişle yüzde yöntemiyle analiz, bir kamu idaresinin tek bir dönemine ait finansal tablolarında bulunan kalemlerin toplam içerisindeki oransal büyüklüğünü karşılaştırmak suretiyle yapılmaktadır (HMB, 2019: 57). Bu analiz yöntemi, finansal tabloların daha anlaşılır hale gelmesini sağlamak ve işletmenin dönemler arasındaki yapısal değişikliklerini incelemekte kullanılmaktadır. Dikey analiz, genellikle bilançoda toplam varlıklar veya gelir tablosunda net satışlar üzerinden yapılmaktadır.

Dikey analiz yöntemi ile hem finansal tabloların yıllar içerisindeki değişimlerinin izlenmesini sağlayan dinamik bir analizdir hem de bir hesap dönemine ilişkin analizin yapılabilmesini sağlayan statik bir analiz yöntemidir. Bu sayede dikey analiz yöntemiyle bir idarenin yıllar içindeki değişimi izlenebildiği gibi diğer idarelerle mukayese yapılmasına da olanak sağlamaktadır (Demir v.d., 2022: 392).

4.2.2.3. Eğilim Yüzde Yöntemiyle Analizi

Eğilim yüzde yöntemiyle analiz (trend analizi), yatay analizle benzer özellikte olup daha uzun vadeli analizler için kullanılmaktadır. 5-10 yıl gibi uzun vadeli süreçler incelenerek idare hakkında daha fazla bilgi vermektedir. Bu uzun vadeli bilgiler aracılığıyla çeşitli saptamaların yapılmasına olanak sağlamaktadır (Ersöz, 2017: 31). İşletme ya da idarenin finansal performanslarının zaman içinde nasıl değiştiğini incelemek amacıyla kullanılan bir analiz yöntemidir. Bu analiz, belirli bir dönemdeki finansal bilgilerin daha önceki dönemlerle karşılaştırılmasını sağlamakta ve işletmenin mali yapısındaki eğilimleri ortaya koymaktadır. Trend analizi, birden fazla yılın verilerini dikkate alarak finansal göstergelerindeki değişimleri karşılaştırma yaparak ortaya koyan dinamik bir analiz tekniğidir. (Göçer, 2015: 144).

Genellikle trend analizinde, her bir hesap kalemi belirli bir temel yıl seçilerek incelenmektedir. Bu temel yıl üzerinden yapılan analiz, diğer yılların finansal durumunu karşılaştırmalı olarak değerlendirmekte ve işletmenin finansal durumunun zamanla nasıl geliştiğini veya gerilediğini göstermektedir. Örneğin, net satışlar, brüt kâr ve faaliyet giderleri gibi kalemlerin trendi izlenmekte, bu kalemlerin birbirine oranı ile işletmenin kârlılığı ve mali yapısındaki değişimler değerlendirilmektedir (Beyhan, 2020).

Trend analizi, özellikle gelecekteki mali performansı tahmin etmek ve uzun vadeli stratejik kararlar almak için önemli bilgiler sağlamaktadır. Bu analiz yöntemi, işletme yöneticilerinin finansal performansı hakkında daha doğru ve uzun vadeli bir bakış açısına sahip olmalarına olanak tanımaktadır. Trend analizi sonucunda elde edilen veriler, finansal planlama süreçlerini desteklemekte ve işletmenin mali hedeflerine ulaşma yolundaki ilerlemeyi ölçmektedir (Gider, 2011).

4.2.2.4. Oran (Rasyo) Analizleri

Oran analizi, bilançonun varlıklar ve kaynakları ile gelir tablosu kalemleri arasındaki bağlantıları anlamlı oranlamalarla ortaya koyan analiz tekniğidir (Göçer, 2015:143). Bu bağlantılar mali tablolardan faydalanan idarelerin mali durumlarını tespit etmek ve kararlarına yön vermek için faydalı bilgiler sunmaktadır. Mali oranlar, farklı amaçlar için farklı bilgiler sağlamaktadır. Mali tablo analizi teknikleri arasında sık tercih edilen ve faydalı olduğu düşünülen yöntemlerden biridir (Ersöz, 2017: 14).

4.3. Büyükşehir Belediyelerinde Mali Tablolar Analiz Tekniklerinin Uygulaması

4.3.1. Karşılaştırmalı Tablolar Analizi (Yatay Analiz)

Karşılaştırmalı tablolar analizinde, bilançolar veya gelir tabloları genellikle iki veya daha fazla dönem için yan yana getirilerek karşılaştırılmaktadır. Bu yöntem, her bir hesap kaleminde meydana gelen artış veya azalışları yüzdesel olarak göstermektedir. Bir mali kalemin yıllar içinde gösterdiği değişimin analizi, muhasebenin süreklilik kavramı gereğince yalnızca kendi içinde kendini faaliyetlerinin değişimiyle ilgili olup diğer idarelerle karşılaştırma yapılması söz konusu olmamaktadır (HMB, 2019: 7).

Yatay analiz hesabı yapılırken aşağıdaki formüle göre yatay yüzde oranları hesaplanmaktadır.

$$\text{Yatay Yüzde Değeri} = \frac{(\text{İlgili Yıldaki Kalem Verisi} - \text{Baz Alınan Yılın Verisi})}{\text{Baz Alınan Yılın Verisi}} \times 100$$

Büyükşehir belediyelerinin 2009-2023 yılları arası ekonomik sınıflandırmaya göre toplam bütçe gelir kalemlerinin, bir önceki yıla göre % değişimini gösteren karşılaştırmalı tablo analizi aşağıda verilmiştir.

Tablo 4.1. Büyükşehir belediyeleri bütçe gelirlerinin 2009-2023 yılları arası yatay analiz tablosu (%).

% Değişim	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Vergi Gelirleri	14,71	16,45	-22,8	26,66	37,30	9,33	23,08	9,78	1,43	3,12	9,52	20,93	46,54	48,79
Teşebbüs ve Mülk. Gel.	3,60	-6,79	45,34	53,55	0,21	18,24	2,49	59,02	-3,41	-19,7	-9,49	69,58	87,48	63,51
Al. Bağış Yard.ile Özel Gel.	54,28	104,7	32,56	-13,4	7,35	90,47	-8,86	-7,47	61,40	6,75	6,44	51,03	185,8	116,8
Faiz, Pay ve Ceza Gelirleri	16,97	19,20	14,54	15,13	39,89	22,50	12,99	19,11	17,77	6,39	24,09	43,09	97,75	82,31
Sermaye Gelirleri	202,2	24,50	-46,6	64,30	-31,1	76,63	26,66	28,95	63,57	1,51	-53,1	114,2	69,62	107,3
Alacaklar dan Tahsilat	-75,3	-24,6	155,2	-73,7	3.749	-95,5	386,8	-52,7	41,67	-8,57	63,98	-49,4	66,74	40,83
Bütçe Gelirleri Toplamı	17,53	16,80	10,72	20,27	43,94	11,26	14,26	21,78	18,38	3,19	14,56	46,10	95,51	82,18

Büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirleri değişimi incelendiğinde; toplam bütçe gelirlerinde değişim, yıllar itibariyle hep artan bir seyirde devam etmiş, 2020 ile 2023 yılları arasında gerçekleşen artış seviyesi oldukça yüksek oranlara ulaşmıştır. Bu oranların sebebinin gerçekleşen yüksek enflasyon oranlarıyla bağlantılı olduğu düşünülmektedir. 6360 sayılı kanunun uygulamaya başladığı 2014 yılındaki değişim, 2013-2014 sütununda görülmektedir. 2013 yılında büyükşehir belediye sayısı 16 iken 2014 yılına gelindiğinde nisan ayı itibariyle 30'a yükselmiş ve veriler bu sayılara göre derlenmiştir. %43 oranındaki toplam gelir artışı bu sebeple gerçekleşmiştir. Bunun yanında büyükşehir belediyelerinin gelir dağılım oranlarının değişmesi ve merkezi yönetimden alınan payın artması da bütçe gelirleri toplamını artırmıştır.

Vergi gelirlerindeki 2012 yılındaki düşüş dışarıda bırakıldığında, yıllar itibariyle artış oranı sabit seyretmese de her dönem artış yaşandığı görülmüştür. Bu dalgalanmalar, tahsil başarısı olabileceği gibi, vergi affı politikaları veya yüksek enflasyon oranlarından kaynaklanmış olabilir. Son iki yıldaki yüksek oranlı değişimler, bu dönemlerde Türkiye ekonomisinde yaşanan yüksek oranlı enflasyondan kaynaklanmış olabilir. 6360 sayılı Kanun'un uygulamasının vergi gelirlerine

yansıması 2014 yılında kendin göstermiştir.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden bazı yıllar bir önceki yıla göre daha az gelir elde edilse de en büyük artışı 2022 yılında göstermiştir. 2014 yılındaki 0,21 oranındaki artış 6360 sayılı kanunun yeni uygulamaya geçmesi sebebiyle gelir getirici girişimlerin yapılamamasından kaynaklanmış olabilir. Takip eden 2015 yılındaki bir önceki yıla göre %18 oranındaki artış, kanun sonrasında bu tür girişimlerin hayata geçirildiğine işaret ediyor olsa da piyasa şartları ve girişimlerin de etkisinin olduğu bu kalemde sabit bir artış veya azalış seyri yorumlanamamaktadır.

Alınan bağış ve yardımlar kalemi, belediyelerin sabit ve düzenli gelir beklediği bir kalem değildir. Bu kalemdeki değişimler incelendiğinde, 2015, 2022 ve 2023 yıllarında ciddi artışlar dikkat çekmektedir.

Merkezi yönetimden alınan vergi payı gelirlerinin de takip edildiği faiz, pay ve ceza gelirleri kalemi her daim artış eğilimi göstermiş, bir önceki yıla göre en büyük artışı 2022 yılında görmüştür. 6360 sayılı Kanun'la incelenen belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay oranları değişim göstermiş ve bunun yansıması 2014 ve 2015 yıllarında belirgin bir şekilde artış oranıyla kendini göstermiştir.

Taşınır ve taşınmaz mal satışlarının takip edildiği sermaye gelirleri kalemi, yıllar itibariyle dalgalı değişimler geçirmiş olsa da 2010 yılındaki büyükşehir belediyelerindeki taşınmaz mal satışındaki artış dikkat çekicidir. Bu kalemle ilgili olarak 6360 sayılı yasanın etkisini göreceğimiz bir düzenleme yapılmamış, idarelerin taşınmaz mal satış kararlarından kaynaklı değişimler görülmüştür.

Alacaklardan tahsilat kaleminde genel olarak negatif seyrde ilerlemiştir. Yatay analiz tablosundaki en büyük değişim %3.749 oranı ile bu kalemde 2014 yılında gerçekleşmiştir. Bu büyük değişimde 6360 sayılı kanunun uygulamaya geçmesinin etkisi muhtemeldir.

4.3.2. Yüzde Yöntemiyle Analiz (Dikey Analiz)

Bu analiz yönteminde, kullanılan mali tablonun tamamı %100 kabul edilerek, tabloda yer alan kalemlerin payı yüzdesel olarak hesaplanmaktadır. Mali tablodaki kalemlerin payı ve ağırlıkları ve önem derecesi hakkında karar vericilere bilgiler sunmaktadır (Ersöz, 2017: 14).

Dikey analiz hesabı yapılırken aşağıdaki formüle göre dikey yüzde oranları hesaplanmaktadır.

$$\text{Dikey Yüzde Oranı} = \frac{\text{İlgili Kalem Verisi}}{\text{Aktif/Pasif Toplamı}} \times 100$$

4.3.2.1. Bilanço Üzerinden Yapılan Dikey Analiz

Bilançoda yapılan dikey analiz, her bir varlık, borç ve öz kaynak kaleminin toplam varlıklara oranlanmasıyla gerçekleştirilmektedir. Bilançodaki aktif/pasif toplamları %100 kabul edilerek oranlamalar yapılmaktadır. Bu oranlar, işletmenin varlıklarının ve kaynaklarının nasıl dağıldığını göstermekte ve finansal yapısının anlaşılmasına katkı sağlamaktadır (Ersöz, 2017: 13).

Dikey tahlil, salt bir yıla da birden çok yıla da uygulanabilen bir analiz yöntemidir. Buradan hareketle Türkiye’de bulunan 2009-2023 yılları arası büyükşehir belediyelerinin toplam bilançolarının dikey analizi aşağıda verilmiştir. Analizde yıllar, 5’er yıllık değerlendirmeye fırsat verecek şekilde 3 dönem halinde alınmıştır.

Tablo 4.2. Büyükşehir belediye bilançolarının dikey analizi (%).

	AKTİF (VARLIKLAR)	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
		2009	2013	2014	2018	2019	2023
1	Dönen Varlıklar	6,99	9,74	11,19	10,37	10,97	4,58
10	Hazır Değerler	0,63	1,34	1,95	1,39	1,62	1,93
11	Menkul Kıymet ve Varlıklar	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,04
12	Faaliyet Alacakları	1,16	1,43	1,67	1,68	1,70	0,72
13	Kurum Alacakları	0,91	0,09	0,53	1,39	1,96	0,44
14	Diğer Alacaklar	0,29	0,45	0,42	0,32	0,34	0,14

15	Stoklar	0,18	0,69	0,68	0,60	0,53	0,41
16	Ön Ödemeler	0,18	0,22	0,25	0,10	0,08	0,08
18	Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0,00	0,01	0,00	0,04	0,05	0,00
19	Diğer Dönen Varlıklar	3,62	5,50	5,69	4,86	4,68	0,82
2	Duran Varlıklar	93,01	90,26	88,81	89,63	89,03	95,42
21	Menkul Kıymet ve Varlıklar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
22	Faaliyet Alacakları	0,11	0,20	0,23	0,34	0,24	0,33
23	Kurum Alacakları	0,68	3,91	1,36	0,69	0,57	0,30
24	Mali Duran Varlıklar	3,77	6,19	6,39	7,00	7,91	2,00
25	Maddi Duran Varlıklar	88,05	79,59	80,49	78,67	78,82	92,79
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,01	0,02	0,03	2,71	1,43	0,00
28	Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0,00	0,00	0,00	0,06	0,04	0,00
29	Diğer Duran Varlıklar	0,40	0,36	0,00	0,17	0,00	0,00
	Aktif Toplam	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

		1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	PASİF (KAYNAKLAR)	2009	2013	2014	2018	2019	2023
3	Kısa Vadeli Yab. Kayn.	8,67	7,64	6,62	11,25	12,23	4,16
30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	4,79	2,50	1,35	2,69	3,29	0,59
31	Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0,15	0,64	0,56	0,86	0,83	0,67
32	Faaliyet Borçları	2,26	1,99	2,62	4,80	5,12	1,94
33	Emanet Yabancı Kaynaklar	0,78	0,46	0,65	1,23	1,16	0,42
34	Alınan Avanslar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
36	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	0,57	0,62	1,05	0,52	0,63	0,19
37	Borç Ve Gider Karşılıkları	0,00	0,10	0,11	0,16	0,13	0,09
38	Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0,12	1,20	0,12	0,98	1,05	0,25
39	Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	0,00	0,13	0,15	0,01	0,01	0,00
4	Uzun Vadeli Yab. Kayn.	10,91	13,32	14,36	21,54	20,33	7,23
40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	7,64	5,81	8,30	11,15	9,86	3,37
41	Uzun Vadeli Dış Mali Borçl.	3,16	4,96	3,86	5,54	6,35	2,84
42	Faaliyet Borçları	0,00	0,00	0,00	0,24	0,06	0,00
43	Diğer Borçlar	0,02	0,07	0,13	0,48	0,41	0,16
44	Alınan Avanslar	0,03	0,08	0,02	0,03	0,03	0,00

47	Borç ve Gider Karşılıkları	0,00	0,24	0,37	0,63	0,56	0,29
48	Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0,05	2,11	1,66	3,46	3,01	0,57
49	Diğer Uzun Vadeli Yab.Kay	0,00	0,05	0,03	0,01	0,05	0,00
5	Öz Kaynaklar	80,42	79,04	79,02	67,21	67,43	88,61
50	Net Değer	67,52	56,83	56,05	52,37	53,19	13,15
51	Değer Hareketleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
52	Yeniden Değerl. Farkları	0,29	0,15	0,18	0,06	0,00	77,75
57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	9,12	16,30	16,09	14,00	13,09	-4,72
58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	0,00	0,00	0,00	-1,22	-1,98	0,00
59	Dönem Faaliyet Sonuçları	3,49	5,75	6,70	1,99	3,14	2,43
	Pasif Toplam	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Bilançoların aktifleri, ana hesap grubu itibariyle incelendiğinde, büyükşehir belediyelerinin varlıklarının yaklaşık olarak 90'ının duran varlıklardan meydana geldiği görülmektedir. 1. dönemde dönen varlıkların payı 9 oranına yükselirken, buna paralel olarak duran varlıkların oranı düşmüştür. 2.dönemde sabit seyreden dönen varlıklar grubu 3. dönemde 2023 yılında 4,5 oranıyla diğer dönemlere göre büyük oranda düşmüş, buna karşılık olarak duran varlıkların oranı yükselmiştir.

Dönen varlıklar grubunda yüksek hadde sahip faaliyet alacakları, 1. dönemde birbirine yakın değerlerde gerçekleşmiş, 2. dönem sabit bir oranda seyretmiş, 3.dönemde 2023 yılındaki payında azalış meydana gelmiştir. Faaliyet alacakları kalemindeki azalışa karşılık dönen varlıklar incelendiğinde, hazır değerlerde artış yaşandığı görülmüştür. Kurum alacakları hesabındaki azalışa karşılık olarak hazır değerlerdeki artış, büyükşehir belediyelerinin tahsilat politikalarında iyileşmeler olduğunu, takipli alacaklarının tahsilatını artırdığını göstermektedir.

Duran varlıklar içerisindeki en büyük paylar maddi duran varlıklar ve mali duran varlıklar kalemlerindedir. Belediyelerin esas görevlerinden olan yatırım yapmak ve hizmet üretmek olduğu için bu kalemlerin büyük orana sahip olması normaldir. Duran varlıklar grubunda en yüksek orana sahibi maddi duran varlıklar, 1.dönemde payında azalış göstermiş, 2.dönemde sabit seyretmiş, 3.dönemde ise 2023 yılında 92

oranına ulaşmıştır. Maddi duran varlık kaleminin oran artışı arsa ve arazilerdeki artışla açıklanabileceği gibi yapılan muhasebe düzeltmelerinden de kaynaklanabilir. 2023 yılındaki bu oran, 2023 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın talimatıyla uygulanan enflasyon değerlemesinden kaynaklanmış olabilir. Bunun teyidi için özkaynaklar kontrol edildiğinde, özkaynaklar grubu içerisinde yer alan yeniden değerlendirme farkları kalemindeki artışla da örtüşmektedir.

Bahsi geçen grupta bir diğer yüksek oranı bulunan mali duran varlıklar, birinci 5 yıllık dönemde payını yükseltmiştir. Buradan büyükşehir belediyelerinin mali sermaye kuruluşlarına yaptıkları yatırımları artırdıkları veya maddi duran varlıklar hesabında bulunan taşınır ve taşınmaz malların sermayelerine eklenmesiyle ortaya çıkmış olabilir. 2013 yılı için maddi duran varlıklardaki azalış bu durumu desteklemektedir. İkinci 5 yıllık dönemde mali duran varlıklar sabit seyretmişken, üçüncü dönemde 2023 yılında 2 oranına düştüğü görülmüştür. Bu durum yine sermaye mallarının maddi duran varlıklara aktarılmasından kaynaklanmış olabilir.

Bilançonun pasifi ana grup bazında incelendiğinde, büyükşehir belediyelerinin kaynaklarının yıllar itibariyle dalgalanmalar olsa da büyük çoğunluğunun özkaynaklarda olduğu görülmektedir. İkinci büyük grubun da uzun vadeli yabancı kaynaklar grubu olduğu görülmüştür.

Kısa vadeli yabancı kaynaklar oranının, belediyelerin dönen varlıkları oranından yüksek olması istenmeyen bir durumdur. Çünkü bu belediyenin likidite sıkıntısına düşeceğini göstermekte, kısa vadeli borçlarını zamanında ödeyememe riskini ortaya çıkarmaktadır. Bu açıdan büyükşehir belediyeleri değerlendirildiğinde, 3 dönemde de zaman zaman likidite sıkıntılarının yaşandığı görülmüştür.

Kısa vadeli yabancı kaynaklar ile uzun vadeli yabancı kaynaklar grupları içerisindeki paylardan kredi anaparası kayıtlarının tutulduğu kısa vadeli iç mali borçlar ile uzun vadeli iç mali borçlar ve gelecek aylara ait gider tahakkukları ile gelecek yıllara ait gider tahakkukları, büyükşehir belediyelerinin kredi kullanım durumlarını göstermektedir. Dönemler itibariyle bu kalemler incelendiğinde, en yüksek borç yükünün 2018 ve 2019 yıllarında olduğu görülmüştür. Bu dönemlerde özkaynakların

oranı 67'lere kadar gerilerken, kısa vadeli yabancı kaynaklar ile uzun vadeli yabancı kaynakların toplam payı varlıkların 32'sine ulaşmıştır. 3.dönem her ne kadar büyük borçlarla başlamış da olsa 2023 yılında yabancı kaynak oranları düşürülmüştür.

Belediyelerin özkaynaklarının kaynaklar içerisindeki payının 80 dolaylarında olması, belediyenin özkaynağının yeterli seviyede bulunduğu ve finansal durumunun iyi olduğunun göstergesidir. Büyükşehir belediyelerinin özkaynak oranları incelendiğinde, 1.dönemde bu seviyeyi sağlarken, 2.dönemde yabancı kaynaklardaki artış sebebiyle bu oran sağlanamamış, 3.dönemde ise 2023 yılında yabancı kaynakların azalmasıyla özsermaye oranı 88 ile bu oranın üzerinde gerçekleşmiştir.

6360 sayılı Yasa'nın uygulamaya geçtiği 2014 yılını ayrıyeten incelemek gerekirse, dönen varlıklarında bir önceki yıla göre 2 oranında artmış, buna paralel olarak duran varlıklarında 2 oranında azalış gerçekleşmiştir. Bu azalış büyükşehir belediyelerinin kurum alacakları hesabında izlediği alacaklarının toplam içindeki payının azalmasından kaynaklıdır. Bu azalış kurum alacaklarının tahsil etmesinden mi yoksa 6360 sayılı Kanun ile 14 büyükşehir belediyesinin bilançolarının bu tabloya katılmasından mı kaynaklandığı inceleme gerektirmektedir.

6360 sayılı Kanun'un uygulanmaya başladığı 2014 yılında büyükşehir belediyelerinin kredi taleplerinin arttığı, 40 hesap grubunda yer alan uzun vadeli iç mali borçlar kaleminin pasif kaynaklar içindeki payının artışından anlaşılmaktadır. 2014 yılında büyükşehir belediyelerinin faaliyet borçlarında artış meydana gelirken, kısa vadeli borçların pasif içindeki oranının dönen varlık oranından daha düşük miktarda olması, likidite yönünden sıkıntı yaşanmadığını göstermektedir. Özkaynakların oranı da bir önceki yıla göre sabit kalmıştır,

4.3.2.2. Faaliyet Gelirleri Üzerinden Yapılan Dikey Analiz

Faaliyet gelirleri, tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin ilke ve kurallarına göre bir mali yıl içerisinde tahakkuk ederek muhasebe kayıtlarına alınan her türlü kamu gelirleridir. Faaliyet gelirlerinde tahsil edilme şartı aranmaksızın kesinleşen gelir kayıtları tutulmaktadır.

Faaliyet gelirleri tablosunda yapılan dikey analiz, değerlendirilen yıl için her bir gelir kaleminin toplam faaliyet gelirlerine oranlanmasıyla gerçekleştirilmektedir. Faaliyet gelirleri toplamı %100 kabul edilerek oranlamalar yapılmaktadır. Bu oranlar, kamu idaresinin faaliyetleri sonucu elde ettikleri gelirlerin dağılımını göstermesi açısından önemlidir.

Büyükşehir belediyelerinin 2009-2023 yılları arası tahakkuk esaslı faaliyet gelirlerinin birinci düzeyine göre gerçekleşen gelirlerinin 5'er yıllık 3 dönem halinde hazırlanan dikey analiz tablosu aşağıda verilmiştir.

Tablo 4.3. Büyükşehir belediyelerinin faaliyet gelirlerinin dikey analizi (%).

Faaliyet Gelirleri Toplamı (Tahakkuk Esaslı)	1. Dönem		2. Dönem		3. Dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
Vergi Gelirleri	2,43	1,85	2,56	1,33	1,37	0,60
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	13,47	13,95	10,45	9,71	8,63	6,33
Alınan Bağış ve Yard. ile Özel Gel.	0,46	0,86	0,83	0,91	0,88	1,18
Diğer Gelirler	79,87	79,01	81,03	76,16	82,32	76,97
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,31	0,01	1,54
Değer ve Miktar Değişimleri Gelirl.	3,76	4,34	5,13	11,46	6,68	13,28
Kamu İd. Bedelsiz Alı. MaliOlm. Varl. Elde Edilen Gelirle	0,00	0,00	0,00	0,11	0,10	0,11

Büyükşehir belediyelerinin faaliyet gelirlerinin içerisinde 15 yıllık süreçte en büyük payın %76-82 arasında değişen oranlarla diğer gelirler kaleminde olduğu görülmüştür. Diğer gelirler kalemi içerisinde “*Merkezi idare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar*” alt hesabı takip edilmekte olup, bu kalemin büyük pay almasının sebebi budur. Diğer gelirler kaleminin 1.dönem gelirler içerisindeki payı sabit kalmış, 2. ve 3.dönem bu payın toplam gelirler içerisindeki payı dalgalı seyretmiştir. Merkezi yönetimden alınan payların, toplam gelirlerin neredeyse dörtte üçünü oluşturması, belediyelerin temel finansman kaynağının merkezi yönetimden alınan transferler olduğunu göstermektedir. Bu büyük oran, büyükşehir belediyelerinin faaliyetlerini sürdürebilmesi için merkezi yönetime olan bağımlılığına işaret etmektedir. Belediyelerin öz gelirlerini artırması finansal bağımsızlıklarının sağlanması açısından daha uygun ve sürdürülebilir olabilir.

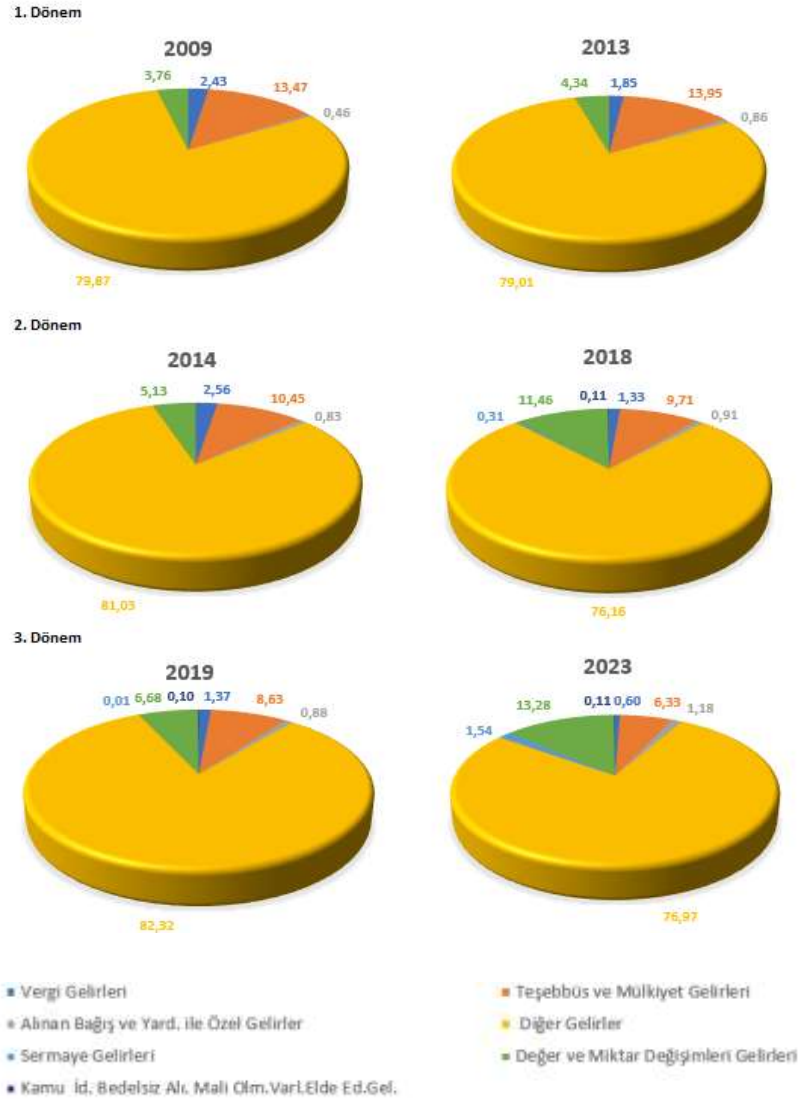
Dönemler itibariyle faaliyet gelirleri içerisinde diğer yüksek paya sahip gelir kalemi, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri kalemidir. Belediyelerce ilgilerinin isteği üzerine yapılan her türlü hizmetin ücret karşılığı olarak elde edilen gelirlerin takip edildiği bu kalem, 1.dönem %13 seviyesinde bir paya sahipken, 2.dönem ve sonrasında toplam faaliyet gelirleri içerisindeki payını giderek azaltmış, 2023 yılına geldiğinde %6 oranına kadar gerilemiştir.

Vergi gelirleri kalemi, belediyenin merkezi yönetim adına ve kendi hesabına tahsil ettiği vergi ve harçların takip edildiği gelir kalemidir. Tahakkuk edilen vergilerin toplam faaliyet gelirleri kapsamındaki hadleri düşük seviyelerde görülmektedir. Dönemler itibariyle değerlendirildiğinde, ilgili payın 1.dönem %2,4 oranlarında iken 3.dönem sonunda %0,6 oranlarına kadar gerilediği görülmüştür.

Vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam faaliyet gelirleri içindeki payının büyük olması belediyelerin finansal bağımsızlığı için istenen bir durumdur. Ancak yapılan analizde, bu gelir kalemlerinin payının büyükşehir belediyelerinde yıldan yıla azaldığı görülmüştür. Bu durum büyükşehir belediyelerini mali açıdan merkeze bağımlılığının yıldan yıla arttığını göstermektedir.

2014 yılı öncesi dönemde 16 büyükşehir belediyesi varken, 6360 sayılı kanunla 14 büyükşehir belediyesinin daha kurulmuş, 2014 yılı itibariyle ülkemizde büyükşehir belediye sayısı 30'a ulaşmıştır. Tablolarda 2014 yılına kadar 16 büyükşehir belediyesinin mali verileri bulunurken, 30 büyükşehir belediyesinin verilerinin mali tablolara yansması 2014 yılı nisan ayı itibariyle gerçekleşmiştir. Bu perspektifle 2013 ve 2014 yıllarındaki değişim incelendiğinde, vergi gelirlerindeki payının %1,8'den %2,5 oranına yükseldiği görülmüştür. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri payı %3 oranında azalmış, merkezi yönetimden alınan vergi gelirlerinin izlendiği diğer gelirler kalemi de %2 oranında artmıştır. Değer ve miktar değişimleri kaleminin payı da artış göstermiştir.

Büyükşehir belediyelerinin gelir kalemlerinin toplam gelirler içerisindeki payının ölçüldüğü dikey analiz tablosunun daha görünür olması amacıyla elde edilen veriler grafiğe dökülerek Şekil 4.1'de sunulmuştur.



Şekil 4.1. Büyükşehir belediyesi gelir kalemlerinin dikey analiz sonuç grafikleri

4.3.3. Eğilim Yüzdeleri Analizi (Trend Analiz)

Trend analizi yöntemiyle, bir mali kalemin yıllar içinde gösterdiği olumlu ve olumsuz değişimler izlenebilmektedir. Finansal kalemin yıllar itibariyle artış veya azalış şeklindeki davranış şekli, o kalemin trendini ifade etmektedir.

Bu analiz uygulanırken, finansal kalemin artış veya azalış eğilimlerini görmek için birbirini takip eden yıllardaki verileri kullanılmaktadır. Finansal kalemlerin baz alınan yıla göre yıllar itibariyle yüzdesel gelişim trendi hesaplanmaktadır. Baz alınan

yıl verisi %100 kabul edilerek o kalemdeki değişimler izlenmektedir. Uzun dönemli analiz yapılmasına imkân tanıyan trend analizi yönteminde, baz alınan yıl seçilirken enflasyon ya da yasal düzenleme gibi olağan üstü faktörlerin etkisinde kalmamış bir yıl olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Tren analizi hesaplamaları aşağıdaki formüle göre yapılmaktadır.

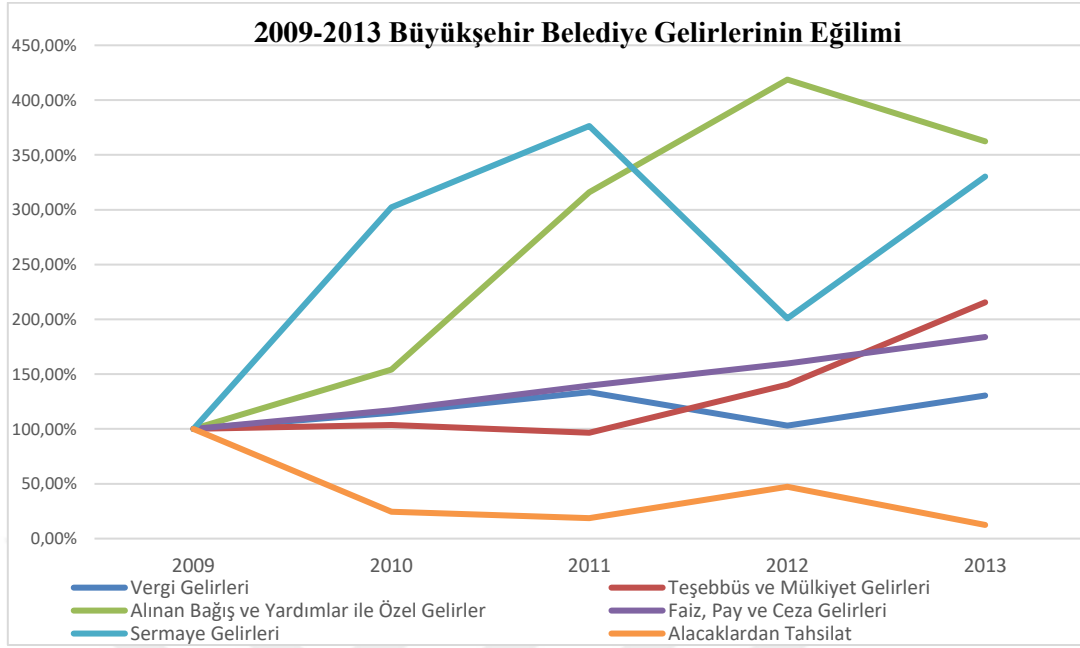
$$\text{Trend Yüzde Oranı} = \frac{\text{İlgili Kalem Verisi}}{\text{İlgili Kalemde Baz Alınan Yıl Verisi}} \times 100$$

Büyükşehir belediyelerinin 2009-2023 yılları arası ekonomik sınıflandırmaya göre gerçekleşen toplam bütçe gelir kalemlerinin trend analizi yapılacaktır. 15 yıllık süreçte hem 6360 sayılı kanunun etkisini görmek hem de son 3 yılda yaşanan yüksek oranlı enflasyonların fiyatlar genel seviyesini artırması sebebiyle uzun vadede anlamlı sonuçlar çıkarılamayacağı düşünülerek 2009-2013 ve 2013-2023 dönemleri olmak üzere analiz iki bölüme ayrılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirlerinin trend analizi, 2009 baz yılı ve 2013 baz yılı üzerinden yapılacaktır. 6360 sayılı kanunun mali etkisinin görülebilmesi için kanunun uygulandığı 2014 yılı ve uygulama sonuçlarının tam olarak mali verilere yansıdığı 2015 yılı özellikle baz yıl seçilmemiştir.

Büyükşehir belediyelerinin, 2009 yılı baz alınarak oluşturulan 2009-2013 yılları arası gerçekleşen bütçe gelirlerinin trend analizi tablosu ve bu tablodan hareketle oluşturulan eğilim grafiği Şekil 4.2’de verilmiştir.

Tablo 4.4. Büyükşehir belediyeleri bütçe gelirlerinin 2009-2013 yılları arası trend analiz tablosu (%).

	2009	2010	2011	2012	2013
Vergi Gelirleri	100,00	114,71	133,58	103,05	130,53
Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	100,00	103,60	96,57	140,35	215,50
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	100,00	154,28	315,86	418,70	362,31
Faiz, Pay ve Ceza Gelirleri	100,00	116,97	139,43	159,71	183,87
Sermaye Gelirleri	100,00	302,29	376,36	200,92	330,11
Alacaklardan Tahsilat	100,00	24,64	18,56	47,37	12,45



Şekil 4.2. 2009-2013 yılları arası büyükşehir belediye gelirlerinin trend analizi

Büyükşehir belediyelerinin gerçekleşen bütçe gelirlerinin 2009-2013 yılları arası vergi gelirleri kalemi 2012 yılı hariç olmak üzere artan seyirde devam etmiştir.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri trendi, zaman zaman yükselerek, zaman zaman da düşerek dalgalı bir eğilim göstermiştir. 2010 yılında sabit bir seyir gösteren teşebbüs ve mülkiyet gelirleri kalemi, 2011 yılında azalan bir eğilim göstermiş, 2012 ve 2013 yıllarında yükseliş eğilimi göstermiştir.

Alınan bağış ve yardımlar ve özel gelirler hususu, belediyenin hizmetlerini sürdürmek adına aranan sabit bir gelir beklenen kalem değildir. Ancak bu kaleminde yapılan bağışların yanında kurumlar arası proje yardımları da yer almaktadır. Kalemindeki artış veya azalışlar yapılan proje anlaşmalarına göre de değişim göstermektedir. Bu kalemin eğilimi incelendiğinde 2013 yılı hariç olmak üzere artan bir eğilimi vardır. 2009-2013 yılları arası tüm gelirler içinde en yüksek artış eğilimi bu kaleminde 2012 yılında görülmüştür.

Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payları da kapsayan faiz, pay ve ceza gelirleri kalemi, yıllar itibariyle düzenli bir şekilde artan seyrini korumuştur. Bu kalemin yatay analizinde de görüldüğü gibi 2009-2013 yılları arası büyük artış veya azalış oranları yaşanmamış, düzenli bir artış trendi yakalamıştır.

Büyükşehir belediyelerinin taşınmaz satışlarının takip edildiği sermaye gelirleri kaleminde stabil olmayan bir trend görülmektedir. 2010 yılında %302 ile yüksek bir artış eğilimi göstermiş, 2011 yılında da artış eğilimi göstermiştir. 2012 yılında düşüş eğilimi gösterdikten sonra tekrar yükseliş eğilimine girmiştir.

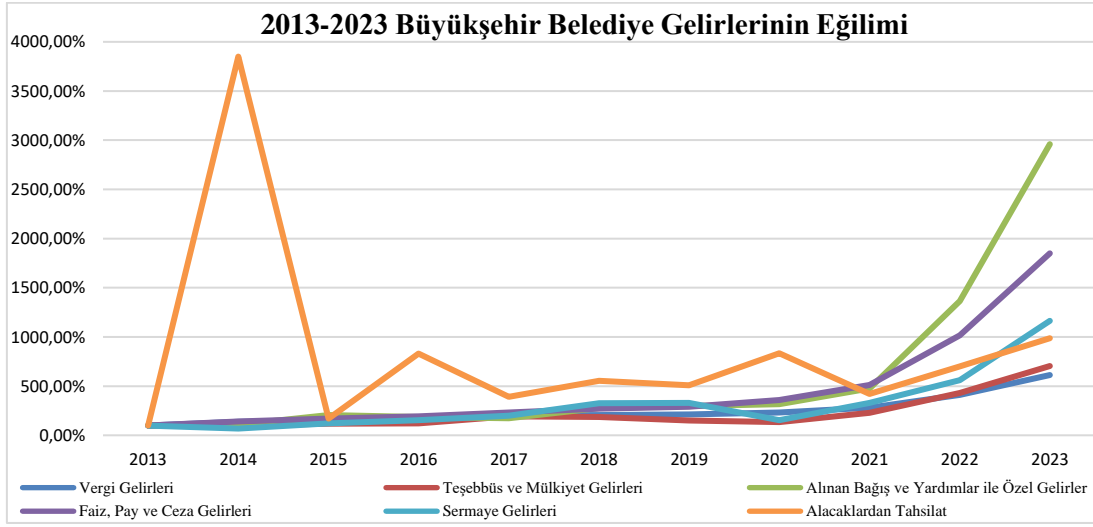
Alacaklardan tahsilat kalemi, 5 yıllık süreçte hep negatif eğilim sergileyerek 2013 yılındaki rakamı yakalayamamıştır. 2013 yılı trendin en düşük olduğu yıl olduğu görülmüştür.

2009 yılı baz alınarak 2009-2013 yılları arası büyükşehir belediye gelirlerinin trend analizine genel olarak bakıldığında, dönem sonunda en yüksek artış trendine sahip olan kalemin %362 oranı ile alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler kalemi olduğu, en düşük trendin ise %12 oranı ile alacaklardan tahsilat kalemine ait olduğu tespit edilmiştir.

2013 yılı baz alınarak oluşturulan büyükşehir belediyelerinin 2013- 2023 yılları arası gerçekleşen bütçe gelirlerinin trend analizi tablosu ve bu tablodan hareketle oluşturulan eğilim grafiği aşağıda verilmiştir. Baz yılı olarak, 6360 sayılı kanunun uygulama öncesine denk gelen 2013 yılı belirlenmiştir. Kanunun kısmen uygulandığı 2014 yılı ve uygulama sonuçlarını tam olarak gördüğümüz 2015 yıllarındaki değişimler özellikle incelenerek söz konusu yasanın büyükşehir belediye gelirleri eğilimi üzerinde getirdiği değişimin izlenmesi amaçlanmaktadır.

Tablo 4.5. Büyükşehir belediyeleri bütçe gelirlerinin 2013-2023 yılları arası trend analiz tablosu (%)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vergi Gelirleri	100,00	137,30	150,11	184,76	202,83	205,74	212,16	232,37	281,00	411,78	612,68
Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	100,00	100,21	118,49	121,44	193,11	186,53	149,69	135,49	229,76	430,75	704,30
Al.Bağış ve Yard. Özel Ge	100,00	107,35	204,47	186,36	172,43	278,31	297,09	316,21	477,58	1365,1	2959,6
Faiz, Pay ve Ceza Gelirleri	100,00	139,89	171,36	193,63	230,63	271,62	288,97	358,59	513,09	1014,6	1849,8
Sermaye Gel.	100,00	68,87	121,64	154,08	198,68	324,98	329,88	154,48	330,96	561,37	1163,8
Alacaklardan Tahsilat	100,00	3849,9	170,38	829,43	392,06	555,44	507,87	832,80	420,72	701,50	987,94



Şekil 4.3. 2013-2023 yılları arası büyükşehir belediye gelirlerinin trend analizi

2013 yılı baz alınarak oluşturulan 2013-2023 yılları büyükşehir belediye gelirleri trend analizi tablosu incelendiğinde, vergi gelirleri kalemi, sürekli artan bir trendde kalmıştır. 2014 yılında % 37 oranında bir artış yaşanmış, bu artışın sebebi 2014 yılında büyükşehir belediye sayısının 16'dan 30' yükselmesi olabilir. 2015 yılında da yükseliş trendini sürdürmüştü ancak bu yükseliş yüksek oranlı olmamıştır. Zaten 6360 sayılı kanun ile belediye öz gelirlerinde herhangi bir düzenleme yapılmadığı için vergi gelirleri kalemi trendinin 2015 yılında da yükseliş göstermemesi beklenen bir durumdur. 2022 ve 2023 yılındaki artış oranı, diğer yıllara göre dikkat çekici seviyededir. Bu yıllardaki yüksek eğilim, yeniden değerlendirme oranlarındaki değişiklikler veya fiyatlar genel seviyesindeki yükselişten kaynaklanmış olabilir.

Mal ve hizmet satış gelirlerinin takip edildiği teşebbüs ve mülkiyet gelirleri kalemi, 10 yıllık süreçte dalgalı bir eğilim gerçekleştirmiştir. 6360'ın ilk uygulama yılı olan 2014 yılında sabit bir seyir göstermiş, 2015 yılında az da olsa artış trendine girmiştir. 2017'ye kadar yükseliş eğilimindeyken 2017 yılı sonrasında azalan bir trend göstermiş, 2021 itibarıyla bu trendi kırarak tekrar artış eğilimine girmiştir. Özellikle 2022 ve 2023 yıllarında bu artış eğilimi yüksek oranlarda kendini göstermiştir. Bu dönemdeki yüksek enflasyonun da bu artan trendde katkısı olduğu düşünülebilir.

Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler kalemi, genel itibarıyla dalgalı bir eğilim gerçekleştirmiştir. 2014 yılında büyük bir değişim göze çarpmamakta, 2015

yılında ise 2013'egöre %204 oranında artış trendine geçmiştir. Bu artış bağış miktarındaki artış ya da yapılan proje yardımlarından kaynaklanmış olabilir. Ayrıca 2021 itibariyle oldukça yüksek bir artış trendine geçerek tüm gelir kalemleri içerisinde artış eğilimi en yüksek olan kalem olmuştur.

Büyük bir çoğunluğunu genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların oluşturduğu faiz, pay ve ceza gelirleri kalemi, 10 yıllık süreçte her zaman artan bir trendde görülmektedir. 6360 sayılı kanunla merkezi yönetimden alınan paylarda artış düzenlenmiş, bu da 2014 ve 2015 yıllarında artış eğilimiyle kendini göstermiştir. 2013-2023 dönemi boyunca artan trendin, 2021 yılı ve sonrasında daha da yükseldiği görülmektedir. Son dönemlerdeki artışlar, vergi matrahı ve oranlarındaki değişiklikler, yeniden değerlendirme ve enflasyon gibi faktörlerden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Sermaye gelirleri kaleminin trendini incelediğimizde, sabit olmayan zigzaglı bir eğilim görülmektedir. Bu kalemdeki değişimler, belediye yöneticilerinin kararlarına istinaden gayrimenkul satışlarından elde edilen gelirlerin izlendiği kalem olduğu için sabit bir artış veya azalış trendi beklenmemektedir. 6360'ın uygulamaya geçtiği 2014 yılında sermaye gelirlerinde azalış eğilimi görülürken 2015 yılında yükselişe geçmiştir. Bu kalemde 2020 yılında dikkat çekici bir düşüş yaşandığı görülmektedir. 2020 yılında büyükşehir belediyelerinin taşınmaz satışlarına ara verdiği anlaşılmaktadır. Bu düşüşün bir sebebi, 2020 yılında ülkemizi etkisi altına alan pandemi vakalarından dolayı belediyenin odak noktasının değişmiş olması bu durumu kısmen açıklayabilir. Bu azalış seyrinden sonra bu kalemde tekrar yükseliş trendi yakalanmıştır.

Alacaklardan tahsilat kalemi, toplam gelirler içindeki en düşük paya sahip olan kalemdir. Bu kalemde 2014 yılında %3.849 oranında ciddi bir artış yaşandığı görülmekte, büyükşehir belediyelerinin borç verdiği tutarların tahsilatını 2013'e göre oldukça yüksek bir seviyede gerçekleştirdiği anlaşılmaktadır. Bu artış eğilimi 6360 sayılı kanunun uygulamaya geçmesiyle büyükşehir belediye sayısının 16'dan 30'a çıkmasıyla da açıklanabilir. 2014 sonrası süreçte bir sene yükselirken bir sene düşen bir eğilimle zigzaglı bir trend gerçekleştiren bu kalem, 2021 yılına kadar tüm kalemler içindeki en yüksek trende sahiptir.

2013 yılı baz alınarak 2013-2023 yılları arası büyükşehir belediye gelirlerinin trend analizine genel olarak bakıldığında en yüksek artış trendi 2014 yılında alacaklardan tahsilatlar kaleminde gerçekleşmişken, 2021'e kadar yine bu kalem diğer kalemlere göre yüksek trenddedir. 2021 yılı sonrasında ise en yüksek trend alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler kaleminde görülmektedir. En düşük trend ise 2014 yılında sermaye gelirleri kaleminde yaşanmıştır. Genel olarak düşük trende sahip gelir kalemi ise vergi gelirleri kalemi olduğu tespit edilmiştir.

2013-2023 yılları arası büyükşehir belediye gelirlerinin trendinde Şekil 4.3'te de görüldüğü üzere 2021 yılı sonrasında tüm gelir kalemlerinde büyük bir yükseliş eğilimine girilmiştir. Bu yükseliş trendi, belediye kaynaklarındaki artış, vergi matrahı ve oranlarındaki değişiklikler, yeniden değerlendirme oranlarındaki yükseliş olarak yorumlanabileceği gibi, 2021 yılı itibarıyla Türkiye ekonomisinde gerçekleşen fiyatlar genel düzeyindeki yüksek artışla açıklamak da mantıklı olacaktır.

4.3.4. Oran (Rasyo) Analizleri

Kamu İdareleri için Mali Analiz Rehberi'nde, kamu mali tablolarının oran analizlerinde kullanılmak üzere belirlenen oran analizi göstergeleri Tablo 4.6'da verilmiştir.

Tablo 4.6. Mali analiz rehberinde yer verilen oran analizi göstergeleri.

Bütçe Dengesi Göstergesi	Bağımlılık Göstergesi
Faaliyet Dengesi Göstergesi	Vergi Gelirleri Göstergesi
Yükümlülük Göstergesi	Mali Olmayan Varlık Göstergesi
Yükümlülük Dağılımı Göstergesi	Tahsilat-Tahakkuk Göstergesi
Yükümlülükler	Vergi ve Benzeri Gelirler Tahsilat-Tahakkuk Göstergesi
Vadesi Geçmiş Yükümlülükler Göstergesi	Ödeme- Tahakkuk Göstergesi
Vadesi Geçmiş Alacaklar Göstergesi	Gelir Tahmini Göstergesi
Tahakkuk Edilen Personel Harcaması Göstergesi	Gider Tahmini Göstergesi
Personel Harcamaları Göstergesi	Kişi Başına Düşen Gelir Göstergesi
Faiz Gideri Göstergesi	Kişi Başına Düşen Gider Göstergesi
Borçlanma Göstergesi	
Gelirlerin Yükümlülük ve Giderleri Karşılama Gücü Göstergesi	

Kaynak: Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberi, 2017

Bu göstergelerden, çalışma konumuz olan büyükşehir belediye gelirleri kapsamında faydalı olacağını düşündüğümüz göstergeler kullanılarak analizler yapılacaktır. Gösterge hesaplamalarında aşağıda yer alan muhasebe hesaplarından faydalanılmıştır.

Tablo 4.7. Gösterge hesaplarında kullanılan muhasebe hesapları.

Bilanço Hesapları	Bütçe Uygulama Tablosu Hesapları
1 Dönen Varlıklar	800 Bütçe Gelirleri
10 Hazır Değerler	800.01 Vergi Gelirleri
11 Menkul Kıymet ve Varlıklar	800.5.2.2.51 Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar
15 Stoklar	800.8 Alacaklardan Tahsilat
3 Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	830 Bütçe Giderleri
30 Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	830.1 Personel Giderleri
31 Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	830.2 SGK Devlet Primi Giderleri
4 Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	
40 Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	
41 Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	
Faaliyet Tablosu Hesapları	
600 Gelirler	630 Giderler
630.01 Personel Giderleri	630.02 SGK Devlet Primi Giderleri
630.4 Faiz Giderleri	

Oran analizi göstergeleri hesaplanırken, bütçe dengesi göstergesi, bağımlılık göstergesi ve vergi ve benzeri gelirlerin tahakkuk-tahsilat göstergeleri dışındaki diğer göstergeler, 2009-2013 arası 1.dönem, 2014-2018 arası 2.dönem, 2019-2023 arası 3.dönem olmak üzere 5'er yıllık aralarla 3 dönem üzerinden hazırlanarak yorumlanacaktır

4.3.4.1. Bütçe Dengesi Göstergesi

Bütçe dengesi, bütçe gelirleri ve bütçe giderlerinin birbirlerine eşit olmasını ifade etmektedir. KMYKK'ya göre bütçelerin gelir ve giderlerinin denk olmasının sağlanmasının esas olduğunu belirtmiştir. Giderlerin gelirlerden fazla olması durumunda bütçe açık verecek iken, gelirlerin giderlerden fazla olması durumunda bütçe fazlası oluşacaktır. Bütçe fazlası verilmesi durumunda, o sene kurumun beklediğinden fazla gelir elde ettiğini ya da beklenenden az harcama yaptığını göstermektedir. Bütçe açığı oluşması durumunda da tam tersi olarak, kurumların beklediğinden az gelir elde ettiği veya tahmininden çok harcama yaptığı çıkarımı yapılabilir (Yücel, 2021;313). Bütçe dengesi göstergesi, Kamu İdareleri için Mali

Analiz Rehberi'nin içeriğindeki bir göstergedir ve aşağıdaki şekilde hesaplanmaktadır:

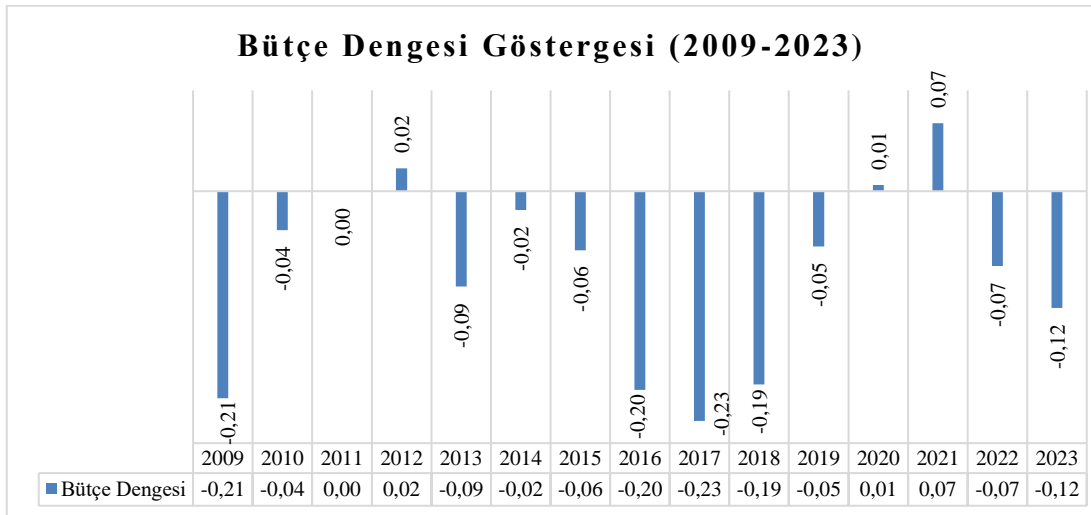
$$\text{Bütçe Dengesi Göstergesi} = \frac{\text{Bütçe Dengesi (Bütçe Gelirleri-Bütçe Giderleri)}}{\text{Bütçe Gelirleri}}$$

Türkiye' de 2009-2023 yılları arası büyükşehir belediyelerinin bütçe dengesini gösteren tablo aşağıda verilmiştir.

Tablo 4.8. Büyükşehir belediyelerinin bütçe dengesi (2009-2023)

Yıl	Bütçe Dengesi Göstergesi	Yıl	Bütçe Dengesi Göstergesi	Yıl	Bütçe Dengesi Göstergesi
2009	-0,21	2014	-0,02	2019	-0,05
2010	-0,04	2015	-0,06	2020	0,01
2011	0,00	2016	-0,20	2021	0,07
2012	0,02	2017	-0,23	2022	-0,07
2013	-0,09	2018	-0,19	2023	-0,12

Bütçe dengesi göstergesinin yıllar itibariyle gösterdiği durumun görünür olması amacıyla hazırlanan grafik Şekil 4.4'te aşağıda sunulmuştur.



Şekil 4.4. Yıllar itibariyle büyükşehir belediyelerinin bütçe dengesi göstergesi

Bütçe denkliliği esasına göre analizden beklenen esas değer, gelir ve giderin eşit olması durumunu belirten "0" değeridir. Büyükşehir belediyelerinin 2009-2023 yılları

arası 15 yıllık süreçleri incelendiğinde, bütçe dengesi göstergesinin 10 yıl negatif değer, 5 yıl da pozitif değer verdiği görülmüştür. Bütçe dengesine en yakın olan yılın ise 2011 yılı olduğu tespit edilmiştir. En büyük bütçe açığı ise 23 oranında negatif sapma ile 2017 yılında gerçekleşmiştir.6360 sayılı kanunun uygulamaya geçtiği 2014 yılında 2 oranında, yasanın tam olarak uygulandığı 2015 yılında ise 6 oranında negatif bütçe dengesi gerçekleşmiştir.

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri, merkezi bütçeden ayrılan payların yetersiz olması nedeniyle kaynak yaratma konusunda ciddi sıkıntılar yaşamaktadır. Pek çok büyükşehir belediyesi, rutin hizmetlerini sürdürme ve acil ihtiyaçları karşılama konusunda kendi bütçelerine bağlı kalmak zorunda kalmaktadır. Ancak, bütçe yetersizliği, yapılması planlanan hizmetlerin finansmanını zorlaştırmakta ve bu durum belediyeleri borçlanmaya itmektedir. Belediyelerin ödenekler arasında denkleştirme yaparak kaynak yaratmaya çalışması, genellikle sınırlı kalmakta ve bu çabalar da çoğunlukla istenilen sonucu vermemektedir. Borçlanma, finansman sağlama açısından sık başvurulan bir yöntem haline gelmiş olsa da belediyelerin mali yapılarının sürdürülebilirliğini sağlamada ciddi zorluklar yaşanmasına yol açmaktadır.

4.3.4.2. Faaliyet Dengesi Göstergesi

Bu gösterge, büyükşehir belediyelerinin bir senede 600 ve 630 hesapları kullanılarak tahakkuk eden gelirlere giderlerin düşülmesi sonucu ulaşılan faaliyet dengesinin, 600 gelirlere hesabında tutulan faaliyet gelirlerine oranlanmasıyla bulunmaktadır. Bu hesaplama ile faaliyet dengesi, o senede tahakkuklaştırılan gelirlerin ne kadarının gerçek anlamda karşılık bulduğunu belirlemeye yönelik bir değerlendirme yapmaktadır. Bu gösterge oranının yüksek olması beklenmektedir.

$$\text{Faaliyet Dengesi Göstergesi} = (\text{Faaliyet Gelirleri} - \text{Faaliyet Giderleri}) / \text{Faaliyet Gelirleri}$$

Tablo 4.9. Büyükşehir belediyelerinin faaliyet dengesi göstergesi(%)

Faaliyet Dengesi Göstergesi	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	33,01	34,45	34,44	9,31	14,60	15,95

30 büyükşehir belediyesinin faaliyet gelirleri, analiz edilen yıllarda olumlu faaliyet sonucu vermiştir. 1.dönem faaliyet sonuçları 33-34 arasında gerçekleşmiş, 2.dönemde ise 2018 yılında 9 oranına gerilemiş olsa da gelir seviyesini gider seviyesinin altında kalmamıştır. 3.dönemde ise 15 civarlarında gerçekleşmiştir. Faaliyet dengesi göstergesi bakımından değerlendirilen büyükşehir belediyelerinin 2.dönem itibariyle olumsuz performansının arttığı gözlemlenmiştir.

2014 yılında 6360 sayılı kanunun uygulamaya konulması, faaliyet dengesi açısından bir değişim yaratmamış, 2013 ve 2014 yıllarında bu oran sabit seyretmiştir.

4.3.4.3. Yükümlülük Göstergesi

Yükümlülük göstergesi, büyükşehir belediyelerinin toplam yükümlülüklerinin, tahakkuk ettirilen gelirlerle ne kadarını karşılanacağını ölçmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu göstergenin düşük olması idareler için olumlu bir durumdur. Çünkü idareler tahakkuk ettirilen gelirlerden ne kadar az bir kısmını yükümlülüklerine ayırırsa, o kadar daha fazlasını kamu hizmetlerine ayırabilecektir (HMB, 2019: 16).

$$\text{Yükümlülük Göstergesi} = \text{Toplam Yükümlülükler} / \text{Faaliyet Gelirleri}$$

Tablo 4.10. Büyükşehir belediyelerinin yükümlülük göstergesi

Yükümlülük Göstergesi	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	185,02	125,52	107,79	143,23	152,15	78,61

Belediyelerin yükümlülüklerini, kullanılan finansman kredileri, satın alınan mal ve hizmet karşılığı piyasaya olan borçları ve diğer kamu idarelerine borçlarından oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin yükümlülük göstergeleri, genel olarak olumsuz bir tablo çizmektedir. Büyükşehir belediyelerin hizmetlerini yerine getirirken yükümlülüklerini karşılama konusunda sıkıntılar yaşadığı görülmektedir. Oldukça düşük olması beklenen bu oran 3 dönemde de yüksek oranlarda gerçekleşmiştir. 1. ve 2. dönemde büyükşehir belediyelerinin yükümlülükleri tahakkuk eden gelirin üzerinde gerçekleşmiştir. 3.dönemin sonunda bu oran diğer yıllara göre azalış göstermiş, toplam

yükümlülüklerini karşılayabildiği bir seviyeye gerileyerek iyi performans göstermiştir.

2014 yılında 6360 sayılı kanunun uygulamaya geçmesi yükümlülükler açısından bir düşüş olarak tabloya yansımıştır. Ancak ilerleyen dönemlerde bu yükümlülüklerin arttığı görülmüştür.

4.3.4.4. Personel Harcaması Göstergeleri

Personel harcamaları, kamu hizmetlerini yürütmeye kendisinden faydalanan kişilere bordroya bağlanarak nakden yapılan ödemeler ile yine bu kişiler adına SGK'ya yapılan prim giderlerinden oluşmaktadır.

Kamuda personel harcamalarının belli bir oranın üzerinde olması gizli işsizliğe ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına yol açabilecekken, eksik olması ise kamu hizmetlerinde aksamalara sebep olabilmektedir. Bundan dolayı personel harcamalarının değerlendirilerek aksiyon alınması elzemdir (HMB, 2019: 23). Personel harcamaları, tahakkuk esaslı ve nakit esaslı olmak üzere iki gösterge üzerinden değerlendirilmektedir.

Tahakkuk esaslı personel harcamaları göstergesi, tahakkuk edilen personel ve SGK prim giderlerinin, faaliyet giderleri içindeki payını göstermektedir. Tahakkuk esaslı personel harcaması göstergesi; 630.01 personel giderleri kalemi, 630.02 SGK devlet prim giderleri kalemlerinin toplamının 630 toplam giderler hesabına oranlamasıyla bulunur.

Nakit esaslı personel harcaması göstergesi ise bütçe giderleri içindeki personele nakden veya mahsuben yapılan ödemelerin toplam bütçe gelirleri içindeki payını ölçmek için kullanılmaktadır. Bu gösterge için ise; 830.01 personel giderleri kalemi ile 830.02 SGK devlet prim giderleri kaleminin toplamının 800 Bütçe Gelirlerine oranlanmasıyla hesaplanmaktadır.

Tablo 4.11. Büyükşehir belediyelerinin tahakkuk ve nakit esaslı personel harcamaları göstergeleri.

Tahakkuk Esaslı Personel Harcaması Göstergesi	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	20,97	18,04	20,57	11,03	13,48	8,71
Nakit Esaslı Personel Harcaması Göstergesi	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	13,37	11,00	11,96	9,87	11,53	8,20

Personel harcamalarının tahakkuk ettirilen giderlerin 1.dönemde 20-18 aralığındaki tutarını, 2.dönem 20-11'ünü, 3.dönem de ise 2019 yılında 13'ini alıyor iken 2023 yılında toplam gelirlerin 8'ini alacak kadar düşmüştür.

Bütçe gelirlerinden personele nakden veya mahsuben yapılan tutarlara oranı, 1.dönem 13-11 aralığında, 2.dönem 11-9 aralığında gerçekleşmiş, 3.dönem ise 2019'da 11 olan oran 2023 yılında 8'e düşmüştür.

Her iki göstergede de personel harcamaları göstergeleri 2023 yılı en düşük paya sahiptir. Bu göstergelerin, giderler içindeki payları ve gelirler içindeki payları karşılaştırıldığında, aralarında anlamlı farklılıkların olmadığı görülmektedir.

4.3.4.5. Faiz Gideri Göstergeleri

Faiz giderleri, idarelerin faaliyetlerini yerine getirirken ihtiyaç duydukları finansmanın sağlanması karşılığında ortaya çıkan giderlerdir. Karar alıcılar borçlanma kararlarını alırken, faiz gideri göstergesini dikkatle değerlendirmelidirler. Bu giderlerin yüksek oranlarda gerçekleşmesi, idarenin mali durumuna yük getirmektedir. Bu sebeple faiz gideri göstergesinin düşük oranlarda gerçekleşmesi istenen bir durumdur.

Tablo 4.12. Büyükşehir belediyelerinin tahakkuk ve nakit esaslı faiz gideri göstergeleri.

Tahakkuk Esaslı Faiz Gideri Göstergesi	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	5,55	3,96	4,35	8,67	6,97	5,67
Nakit Esaslı Faiz Gideri Göstergesi	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	6,27	2,87	2,98	5,27	7,22	3,47

Tahakkuk esaslı faiz gideri göstergesi, tahakkuk eden faaliyet gelirlerinin ne kadarının faiz giderlerine ayrılacağını ölçmek için kullanılır, 3 dönem içinde en düşük oranı 1.dönemde en yüksek oranı ise tahakkuk eden gelirlerin 8,6'sı oranı ile 2.dönemde 2018 yılında görmüştür.

Bütçe gelirlerinin ne kadarının faiz giderlerine ayrıldığını gösteren nakit esaslı faiz gideri göstergesi, 1.dönemde 6'ten 2'ye kadar gerilemiş, 2.dönemde 5'lere kadar yükselmiştir. 2019 yılında 7,22 ile en yüksek oranını gerçekleştiren gösterge 2023 yılında 3' düşerek finansal iyileşmeye işaret etmiştir.

Faiz göstergeleri ile Tablo 4.10' da yer alan yükümlülük göstergesi tablosunun birbiriyle paralel gittiği görülmektedir. 1.dönemde düşen yükümlülük göstergesi faiz göstergelerinde de düşüşe işaret etmiş, 2.dönemde yükselen yükümlülükler faiz göstergelerini de yükselmiştir. 3.dönemde düşüş gösteren yükümlülük göstergeleri faiz göstergelerinde de düşerek büyükşehir belediyelerinin finansal performanslarında iyileşmelere işaret etmiştir. Bu açıdan değerlendirildiğinde faiz göstergeleri ile yükümlülük göstergelerinin birlikte değerlendirilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır.

4.3.4.6. Borçlanma Göstergesi

Borçlanma göstergesi, idarelerin baz alınan yıldaki iç ve dış borç miktarları ile bu borçlara ait faiz giderlerinin, toplam faaliyet gelirlerinin ne kadarlık oranına karşılık geldiğini ölçmektedir. Bu göstergeyle, idarelerin borçlanmayla ilgili öngörülü olmasının sağlanması ve şeffaflık ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi ve borç stoku risklerine karşı temkinli olunması amaçlanmaktadır (HMB, 2019: 26). Borçlanma göstergesi, bilançoda gösterilen 30, 31, 40 ve 41 hesap gruplarının toplamının, 600 faaliyet gelirlerine oranlanmasıyla hesaplanmaktadır. Bu oranın düşük seviyelerde

olması istenir.

$$\text{Borçlanma Göstergesi} = \text{İç ve Dış Borç Faiz ve Anaparatları} / \text{Faaliyet Gelirleri}$$

Tablo 4.13. Büyükşehir belediyelerinin borçlanma göstergesi.

Borçlanma Göstergesi	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	148,77	83,27	72,25	88,39	94,96	51,57

Borçlanma göstergesi dönemler halinde incelendiğinde, 2009 yılında faaliyet gelirlerinin borçlarını ödemeye yetmediği görülmektedir. 2013 yılında düşüş gösteren bu oran 2014 yılında daha da düşerek 72 olarak gerçekleşmiştir. 2.dönemde yükseliş gösteren borçlanma göstergesi, 3.dönemde daha da yükselerek 94'e ulaşmıştır. 2023 yılında ise finansal iyileşmeye işaret eden bir düşüş göstererek 51 oranında gerçekleşmiştir. Borçlanma göstergeleri ile Tablo 4.12' yer alan faiz göstergeleri beraber incelendiğinde artış ve azalış yaşadığı dönemlerin paralel şekilde değişim gösterdiği görülmektedir.

4.3.4.7. Gelirlerin Yükümlülük ve Giderleri Karşılama Gücü Göstergesi

Bu oransal ölçüt, idarelerin tahakkuklaştırılmış faaliyet gelirlerinin, tahakkuklaştırılmış gider ile yükümlülüklerini karşılama gücünü tespit etmek amacıyla kullanılmaktadır. Kamu kurumunun, giderlerini ve yükümlülüklerini finanse etmek için yeterli miktarda gelire sahip olması durumunda, mali açıdan bir problem yaşanmayacağı açıktır. Bu sebeple göstergenin 100'e yakın bir değerinde gerçekleşmesi beklenen ve istenen bir durumdur.

Gelirlerin yükümlülük ve giderleri karşılama gücü göstergesi, 600 Gelirler hesabı, 630 Giderler hesabı ve bilançoda yer alan 3 Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar hesap grubu ile 4 Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar hesap gruplarının toplamının oranlanmasıyla hesaplanmaktadır.

$$\text{Gelirlerin Yükümlülük ve Giderleri Karşılama Gücü Göstergesi} = \text{Toplam Gelirler} / (\text{Toplam Giderler} + \text{Yükümlülüklerin Anapara Geri Ödemeleri})$$

Tablo 4.14. Büyükşehir belediyelerinin gelirlerin yükümlülük ve giderleri karşılama gücü göstergesi.

Gelirlerin Yükümlülük ve Giderleri Karşılama Gücü Göstergesi	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	39,68	52,34	57,69	42,75	42,10	61,48

Gelirlerin yükümlülük ve giderleri karşılama gücü, 1.dönem başlangıcında oldukça düşük seviyede iken 2013 yılında tahakkuk ettirilen gelirler yükümlülüklerin 52'sini karşılayacak seviyeye yükselmiştir. 2014 yılında bu gösterge oranı 57' yükselmiştir. 2014'tek bu yükseliş, 6360 sayılı kanunun hayata geçmesiyle büyükşehir belediyelerinin faaliyet gelirlerindeki artışın, yükümlülüklerdeki artıştan daha çok gerçekleşmesinden kaynaklanmış olabilir. 3.döneme bu gösterge açısından olumsuz başlanmasına rağmen 2023 yılına gelindiğinde 3 dönem içerisinde bu gösterge açısından en iyi performansın gerçekleştiği, faaliyet gelirlerinin borç ve yükümlülüklerini 61 oranında karşılayabildiği görülmektedir.

4.3.4.8. Bağımlılık Göstergesi

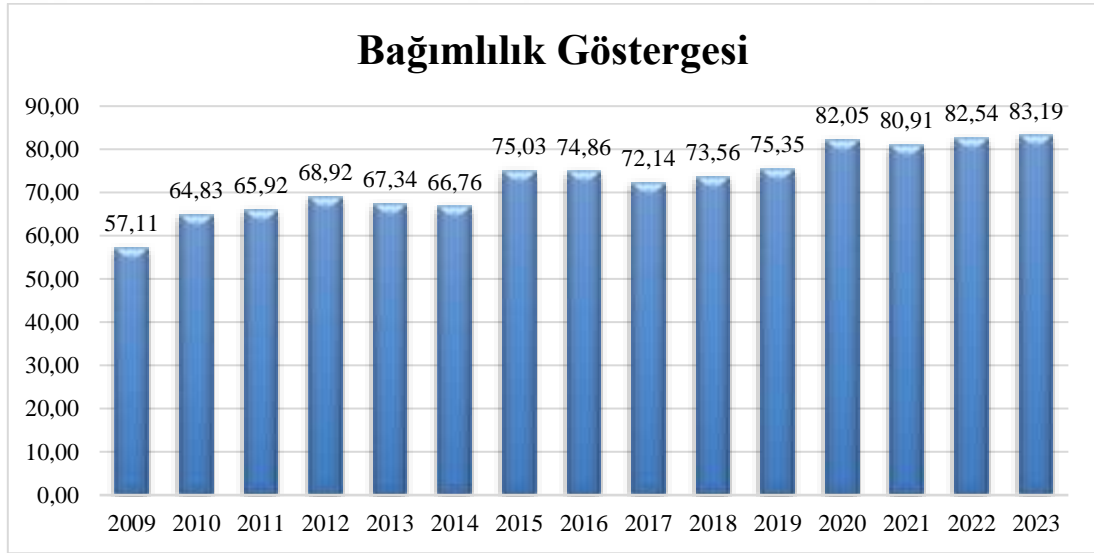
Bağımlılık göstergesi, büyükşehir belediyelerinin, hizmet ve varlıklarını sürdürebilmek için ihtiyaç duyduğu gelirle konusunda merkezi yönetime ne ölçüde bağımlı olduğunun ortaya koyulduğu oran analizi türüdür. Oran, merkezi yönetimden alınan pay tutarının (800.05.2.2.51 ekonomik kod) 800 Bütçe Gelirleri kalemine oranlanmasıyla hesaplanmaktadır. Bu oran ne kadar düşük çıkarsa, belediyenin o kadar öz gelir büyüklüğüne sahip olduğu ve mali özerkliğe sahip olduğunu göstermektedir.

$$\text{Bağımlılık Göstergesi} = \text{Merkezi Yönetimden Yapılan Transferler} / \text{Bütçe Gelirleri}$$

Tablo 4.15. Büyükşehir belediyelerinin yıllar itibariyle bağımlılık göstergesi

Yıl	Bağımlılık Göstergesi	Yıl	Bağımlılık Göstergesi	Yıl	Bağımlılık Göstergesi
2009	57,11	2014	66,76	2019	75,35
2010	64,83	2015	75,03	2020	82,05
2011	65,92	2016	74,86	2021	80,91
2012	68,92	2017	72,14	2022	82,54
2013	67,34	2018	73,56	2023	83,19

Bağımlılık göstergesinin 15 yıllık süreci incelendiğinde, toplam gelirlerin yaklaşık olarak dörtte üçünün genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardan oluştuğu görülmüştür. Bu gösterge oranı 2009 yılında 57 iken yıllar geçtikçe artmış ve 2023 yılına gelindiğinde 83 oranıyla 15 yıllık süreçte zirve yapmıştır. Bağımlılık göstergesinin oranlarının düşük olması beklenirken, aşağıdaki grafikten de anlaşılacağı üzere bu oranların gün geçtikçe arttığı görülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin öz gelir kaynaklarının zayıf olması sebebiyle mali özerkliklerini sağlayamamışlardır. Büyükşehir belediyeleri merkezi yönetime bağımlı görünmektedir.



Şekil 4.5. Büyükşehir belediyelerinin yıllar itibariyle bağımlılık göstergesinin değişimi

2014 yılında 6360 sayılı Kanun'un uygulamaya geçmesiyle, büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar belediyeler lehine değişmiş ve daha büyük oranlarda pay almaya başlamışlardır. 2014 yılında alınan pay miktarı nominal olarak artış gösterse de oranlara yansımamıştır. Bunun sebebinin 2014 yılı nisan ayı seçimlerinden sonra uygulamaya başlanması olabileceği düşünülmektedir. 6360 sayılı kanunun uygulama sonuçlarının tam anlamıyla görülmeye başlandığı 2015 yılında bu pay oranı bir önceki yıla göre ciddi bir artışla 66'dan 75'e yükselmiştir. Kanun sonrasında ve seyreden yıllarda %80'lerin üzerinde çıkarak devam eden bu artış, kanun sonucu olarak büyükşehir belediyelerinin mali açıdan merkezi yönetime olan bağımlılığını arttırdığını ve bu konuda problem yaşayan

belediyelerin mali özerkliklerinin daha da sınırlandığını göstermektedir.

4.3.4.9. Vergi Gelirleri Göstergesi

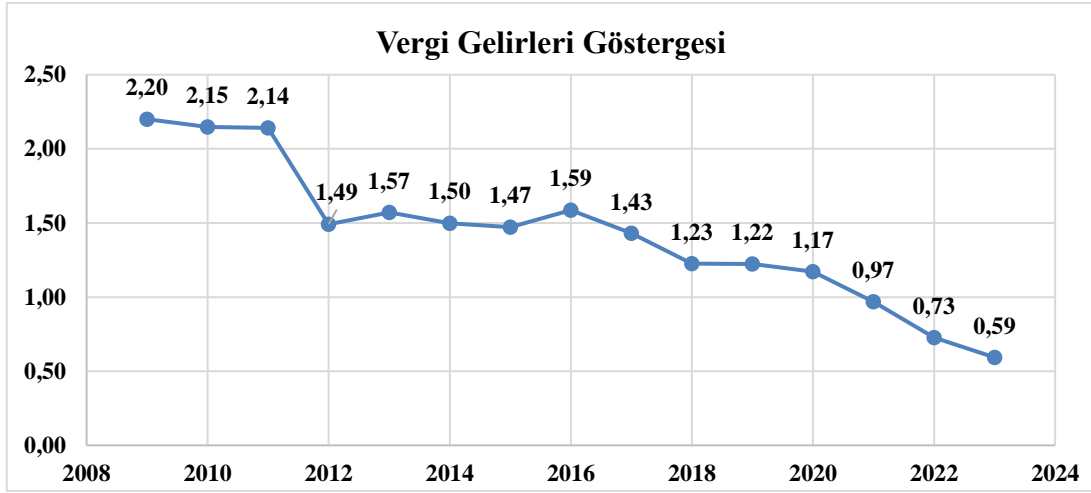
Vergi gelirleri göstergesi, idarenin bütçe gelirlerinin ne kadarının vergi ve benzeri gelirlere oluştuğunu ölçmek amacıyla hesaplanmaktadır. Bu oran yapılırken 800.01 Vergi Gelirleri Hesabının 800 Bütçe Gelirleri hesabına oranlanmasıyla bulunur.

$$\text{Vergi Gelirleri Göstergesi} = \text{Vergi ve Benzeri Gelirler} / \text{Bütçe Gelirleri}$$

Tablo 4.16. Büyükşehir belediyelerinin yıllar itibarıyla vergi gelirleri göstergesi

Yıl	Vergi Gelirleri Göstergesi	Yıl	Vergi Gelirleri Göstergesi	Yıl	Vergi Gelirleri Göstergesi
2009	2,20	2014	1,50	2019	1,22
2010	2,15	2015	1,47	2020	1,17
2011	2,14	2016	1,59	2021	0,97
2012	1,49	2017	1,43	2022	0,73
2013	1,57	2018	1,23	2023	0,59

Büyükşehir belediyelerinin mali özerkliğini sağlaması amacıyla öz gelir kalemlerinin yüksek olması istenen bir durumdur. Büyükşehir belediyelerinin öz geliri olan vergi gelirlerinin toplam gelir içindeki payını inceleyen vergi gelirleri göstergesi, 2009-2023 arası 15 yıllık süreçte 2,20 ile 0,59 oranları arasında gerçekleşmiştir. Şekil 5'ten de anlaşılacağı üzere vergi gelirleri göstergesi azalan bir seyir halindedir. 6360 sayılı kanunun kısmen uygulanmaya başladığı 2014 yılı ve tam olarak uygulanan 2015 yılı incelendiğinde, vergi ve benzeri gelirlerin toplam içindeki payının küçüldüğü görülmüştür. Seyreden yıllarda 2016 yılı hariç olmak üzere sürekli azalma görülen bu gösterge, belediyenin öz gelirlerinin toplam içinde giderek önemsizleştiğini göstermektedir. Bu azalmaya karşılık olarak bağımlılık göstergesindeki artış, büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetime olan bağımlılığının giderek arttığını net bir şekilde ortaya koymaktadır.



Şekil 4. 6. Büyükşehir belediyelerinin vergi gelirleri göstergesinin değişimi

4.3.4.10. Vergi ve Benzeri Gelirler Tahsilat – Tahakkuk Göstergesi

Belediyelerin öz gelir kalemi olan vergi benzeri gelirlerin, tahakkuk ettirilen tutarların ne kadarının tahsilatını gerçekleştirdiklerini göstermek amacıyla tahsilat-tahakkuk göstergesi kullanılmaktadır. Bu gösterge ile belediyelerin cebren tahsil etme yetkisi bulunan vergi ve benzeri gelirlerin tahsilatındaki başarısı ölçülmektedir. Bu oranın 100'e yakın seviyelerde olması beklenir.

$$\text{Vergi ve Benzeri Gelirler Tahsilat-Tahakkuk Göstergesi} = \frac{\text{Tahsil Edilen Vergi Gelirleri}}{\text{Tahakkuk Ettirilen Vergi Gelirleri}}$$

Tablo 4.17. Büyükşehir belediyelerinin vergi ve benzeri gelirler tahsilat- tahakkuk göstergesi

Vergi ve Benzeri Gelirler Tahsilat-Tahakkuk Göstergesi	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	92,35	88,83	63,62	89,67	88,75	88,56

Büyükşehir belediyelerinin tahsilat başarısını gösteren bu gösterge, 15 yıllık süreçte dalgalı seyir göstermiştir. 2009 yılında 92 ile başarılı durum gösteren bu oran 2014 yılında 63'e gerilemiştir. Bu gerilemenin 6360 sayılı kanunun 2014 yılının nisan ayından itibaren uygulanmasından kaynaklı olabileceği ihtimaller arasındadır. 2018 ve sonrası süreçte vergi gelirlerinin tahsilat-tahakkuk göstergesi 89 oranına yükselerek

sabit oranda seyretmiştir.

4.3.4.11. Kişi Başına Düşen Gelir ve Gider Göstergesi

Kişi başına düşen gelir oranıyla, büyükşehir belediye sınırlarında ikamet eden vatandaşların, ilgili yıl içinde belediyenin tahsil ettiği gelirlerden kişi başına ne kadar düştüğü hesaplanmaktadır. Bu oran ne kadar yüksek olursa, belediyenin vatandaşlara götüreceği hizmetlerin miktar ve kalitesi de o oranda artacaktır.

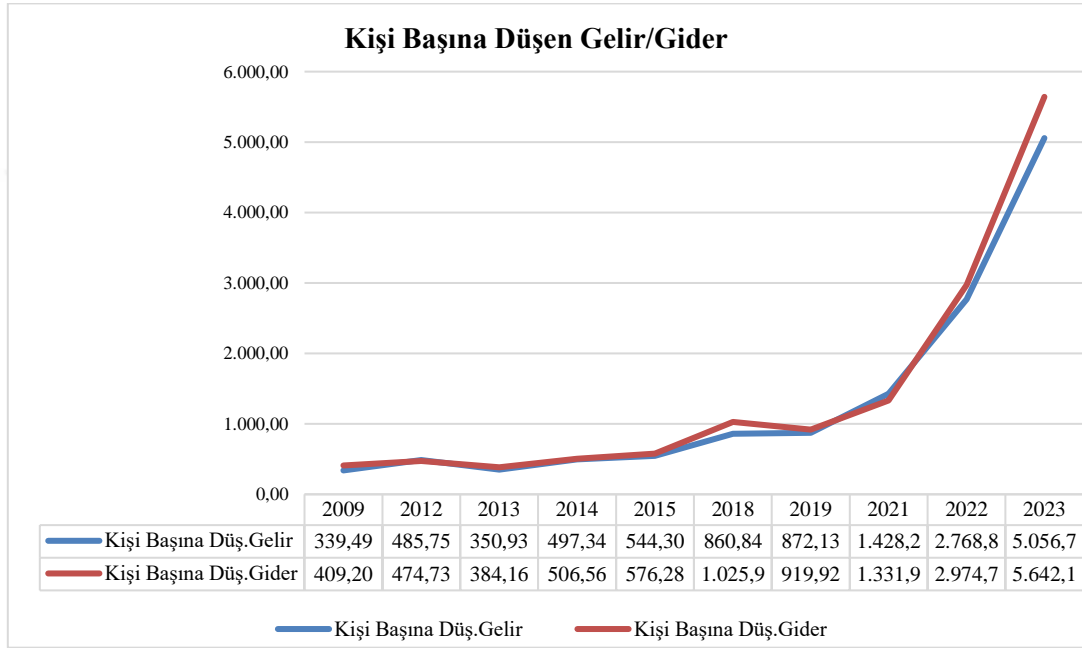
Kişi başına düşen gider oranıyla, ilgili yılda büyükşehir belediye sınırları içerisinde yapılan giderlerin, kişi başına ne kadar düştüğünün hesaplaması yapılmaktadır. Bu gösterge oranının yüksek olması, belediyenin vatandaşa sunduğu hizmet miktar ve kalitesinin yüksek olduğunun bir işareti olabileceği gibi kaynakların kamu hizmetlerine değil verimsiz alanlara da aktarılmasının fazla olması durumuyla karşılaşılabılır.

Tablo 4.18. Büyükşehir belediyelerinin kişi başına düşen gelir göstergesi.

Kişi Başına Düşen Gelir Göstergesi	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	339,49	350,93	497,34	860,84	872,13	5.056,72
Kişi Başına Düşen Gider Göstergesi	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	409,20	384,16	506,56	1.025,90	919,92	5.642,19

Büyükşehir belediyelerinin kişi başına düşen gelir ve gider göstergeleri, 15 yıllık süreçte genel itibariyle artan bir seyir göstermiştir. Bu artan seyir Şekil 6’te daha görünür bir biçimde gösterilmektedir. 2009-2023 yılları arası kişi başına düşen gelir ve giderler yıllar itibariyle genel olarak birbirlerine yakın seviyelerde ilerlemişlerdir. 2015-2019 yılları arasında kişi başına düşen giderlerin gelirlerin üzerine çıkarak aradaki gelir-gider makası açılmıştır. Sonraki yıllarda bir süre dengeli seyreden bu göstergeler, 2022 yılına gelindiğinde kişi başına düşen giderlerin gelirleri aştığı ve devam eden yıllarda aradaki farkın açıldığı görülmektedir. 6360 sayılı kanununun kısmen uygulamaya geçtiği 2014 yılında kişi başına düşen gelir ve giderlerde artış görülmüş, aradaki negatif fark bir önceki yıla göre küçülmüştür. Yasanın 2015 yılının

tamamında uygulanarak asıl sonuçlarını görmeye başladığımız 2015 yılında da hem kişi başına düşen gelir hem gider kalemleri artmış, ancak aradaki negatif fark bir önceki yıla göre artış göstermiştir. Büyükşehir belediyelerinde yaşanan negatif bütçe açıklarının olduğu yıllar ile kişi başına düşen harcama miktarının toplanan gelirleri aşan yılların birbiriyle paralel gittiği görülmektedir. Tespit edilen paralellik, bütçe açıklarının kişi başına düşen kısmının bir yansıması olarak değerlendirilebilir.



Şekil 4.7. Büyükşehir Belediyelerinde Kişi Başına Düşen Gelir ve Gider Göstergelerinin Değişimi (TL).

4.3.4.12. Oran Analizinde Kullanılabilecek Diğer Rasyolar

Kamu idareleri için mali analiz rehberinde yer alan oranların dışında özel sektör tarafından sıklıkla kullanılan likidite oranlarının da incelenmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir. İşletmelerin ve kamu idarelerinin borç ödeme gücünü ölçmek için kullanılan bir diğer oran analiz yöntemi likidite oranlarıdır. Likidite oranları idarelerin kısa vadeli borç ödeme gücünü ölçmektedir. Likidite oranları, bir yıl içinde paraya dönüşebilen aktif varlıklar ile bir yıl içerisinde ödenmesi gereken borçların ödeme yöntemini göstermektedir. Likidite oranları cari oran, asit-test oranı ve nakit orandan oluşmaktadır (Özen, 2020: 3483). Bu oranlar, belediyelerin kredi

taleplerinde banka tarafından, vergi, SGK gibi borçlarına tecil-taksitlendirme taleplerinde de karar verecek kurum tarafından talep edilerek kullanılmaktadır.

Likidite oranları aşağıdaki formüllere göre hesaplanmaktadır;

- *Cari Oran = Dönen Varlıklar / Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar*
- *Asit-Test Oranı = (Dönen Varlıklar - Stoklar) / Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar*
- *Nakit Oran (Hazır Değerler + Menkul Kıymetler) / Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar*

Tablo 4.19. Büyükşehir belediyelerinin likidite oranları.

Cari Oran	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	0,81	1,27	1,69	0,92	0,90	1,10
Asit-Test Oranı	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	0,78	1,18	1,59	0,87	0,85	1,10
Nakit Oran	1. dönem		2. dönem		3. dönem	
	2009	2013	2014	2018	2019	2023
	0,07	0,17	0,29	0,12	0,13	0,46

Büyükşehir belediyelerinin likidite oranlarını incelediğimizde;

- Cari oran, kısa vadeli borç ödeme gücünü ölçmektedir ve 1,5-2 seviyelerinde gerçekleşmesi istenir. Analiz sonuçları incelendiğinde 2014 yılı hariç diğer yıllarda bu seviyeye ulaşamadığı görülmüştür. Bu oranlar, belediyelerin kısa vadeli borçlarını ödemede sıkıntı yaşadıklarını göstermektedir. 6360 sonrası cari oranda iyileşme görülmüştür.
- Asit-test oranı; Stokların nakde dönüştürülmeden kısa vadeli borçları ödeme gücünü ölçen oranın 1 oranında gerçekleşmesi istenir. Analiz incelendiğinde 2013, 2014 ve 2023 yılları standartlara uygun olduğu, diğer yıllarda ise belediye borçlarının stoklardan satış yapılmadan kapatılamayacağı görülmektedir.
- Nakit oran; mevcut hazır değerler ile menkul kıymet varlıklarının kısa vadeli borçları ödeme gücünü göstermekte ve 0,20 oranının gerçekleşmesi beklenmektedir. Bu açıdan büyükşehir belediyeleri 2013, 2014 ve 2023

yıllarında olumlu sonuçlar vermiştir. Nakit oran açısından en olumsuz yılın 2009 olduğu görülmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin borç ödeme gücünü ölçen cari oran hesaplamaları sonucunda, değerlemeye aldığımız 6 mali yıl içinde rasyolar için olması beklenen oranlara en yakın sonuç veren yılın 2014 yılı olduğu tespit edilmiştir. Diğer en yakın sonuçları yakalan yıl ise 2013 yılıdır. Yapılan likidite analizinden belediyelerin kısa vadeli borçlarını yerine getirirken sıkıntıya düşeceği düşünülmektedir.



SONUÇ

Türkiye’ de yerel yönetimler içinde büyükşehir belediyeleri gerek hizmet çeşidi gerek hizmet götürülen kişi sayısı bakımından sorumluluğu en ağır olan idarelerdir. Ülke yüzölçümünün yarısından fazlasının büyükşehir belediyesi hizmet alanına girmekte ve nüfusunun 2023 itibariyle %77’si büyükşehirlerde ikamet etmektedir. (Uzunali ve Görmez, 2019: 99). Bu bağlamda büyükşehir belediyeleri yalnızca kamu mali yönetimi ve kaynak paylaşımı açısından değil, aynı zamanda idari kapasite ve kamusal hizmet sunumu bakımından da kapsamlı sorumluluk yükü taşımaktadır. Böylece hem yerel düzeyde hem de idari-mali yapı açısından karmaşık koordinasyon ve denetim gerektiren elzem bir rol üstlenmektedir.

Büyük şehirlerin yönetim modeli cumhuriyet döneminde beri pek çok düzenlemeye konu olmuş olsa da ilk büyükşehir yönetimlerine kapı açan düzenleme 1982 Anayasası 127.maddesindeki “*büyük yerleşim yerleri için kanunla özel yönetim biçimleri kurulabilir*” hükmüyle olmuş ve akabinde 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun çıkarılarak ilk büyükşehir modeli yasalaşmıştır. 2000’li yıllarda, Türkiye'nin AB ile entegrasyon sürecinin ivme kazandığı dönemde, yerel yönetimlerin idari-yapıları da köklü reformlara tabi tutulmuş ve bu süreç, yerel düzeydeki idari kapasite ve mali kaynaklara yönelik değişimlerin önünü açan bir dönemeç olmuştur. Mamafih büyükşehir belediyelerinin idari-mali yapısını ve altyapı, çevre problemleri gibi konuları ele alan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 2004 yılında yasalarak büyükşehir belediyelerini yeniden düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin kamusal hizmet sunumunda etkinliğinin istenen seviyelerde gerçekleşmemesi sebebiyle büyükşehirlerin yapılanmalarıyla ilgili yeni düzenlemeler gündeme gelmiştir. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe girerek büyükşehir belediyelerinde köklü değişikliklere gidilmiş ve büyükşehir belediyelerinin idari-mali yapısı son şeklini almıştır.

6360 sayılı Kanun yerel yönetimler açısından idari ve mali düzenlemeleriyle kapsamlı reformlara sahne olmuştur. İlgili Kanunla büyükşehir belediye ve il mülki

hudutları eşitlenmiş, büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükseltilmiştir. Bu Kanun, yalnızca büyükşehir belediyelerini değil diğer yerel yönetim birimlerinde de değişikliği beraberinde getirmiştir. Büyükşehir belediyesi olan şehirlerde il özel idareleri, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerine mülga edilmiş, büyükşehir belediyesi olan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuş, merkezi yönetimden alınan pay gelirlerinin dağılımı değiştirilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un ekonomik ve mali yansımaları hem teorik hem de pratik düzeyde kapsamlı bir şekilde ele alınarak, bu alandaki araştırmaların odak noktası haline gelmiş ve literatürde derinlikli bir inceleme alanı oluşturmuştur. Büyükşehir belediyeleriyle il sınırlarının aynılaştırılması yeknesak hizmet standardı oluşturması açısından olumlu değerlendirilirken, kent merkezlerinden uzak bölgelerdeki hizmet taleplerine yeterli ve zamanında cevap verilememesi, gerek yerel yönetimlerin ekonomik etkinlik açısından gerekse kamusal hizmet sunumunda eşitsizlik yaratma riski taşınması olumsuz şekilde değerlendirilmiştir. Kanun öncesi dönemde, köylerdeki yüksek maliyetli yatırımların bütçe yetersizlikleri nedeniyle gerçekleştirilememesi, büyükşehir hizmet alanına dahil edilen bu yerlerde yatırımların artışıyla önemli ölçüde değişmiştir. Bu gelişme köy sakinleri arasında memnuniyet yaratmış olsa da, imar, kanalizasyon ve altyapı projelerinin ilerlemesindeki yavaşlık ile muhtarlık bütçelerinin kaldırılması, bazı bölgelerde hizmetlerin verimliliğinde azalma gözlemlenmesine yol açmıştır. Böylece, yerel yönetimlerin ekonomik etkinliğine yönelik eleştirileri beraberinde getirmiştir. Ayrıca tüzel kişiliği kaldırılan köy ve beldelerde aidiyet eksikliğinin yaşandığı, yerel düzeyde merkeziyetçiliğin arttığı, ilçe belediyelerinin temsil imkânlarının azaldığı yönünde sonuçlara ulaşılmıştır.

6360 sayılı Kanun'un amaçlarından biri olan merkezi yönetimin yetkilerinin ve sorumluluklarının yerel yönetimlere aktarılması hususunda il özel idarelerinin kapatılarak tüm hizmetlerin tek elden yürütülmesi "*yerelde merkezileşme*" kavramını ortaya çıkarmış ve kanunun amacından uzaklaştığı yorumları yapılmıştır. Merkezi yönetimden alınan pay oranının artması halkın hizmet beklentisini artırmıştır. Köy ve beldelerde, ahır gibi basit yapıların yapım maliyetleri imar uygulamaları sebebiyle kendilerine büyük külfetler getirdiği ve tanınan vergi muafiyeti süresinin sona ermesi

durumunda yüksek vergi oranlarıyla karşılaşma endişesi yaşandığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun’la Türkiye’de kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında hesap verilebilir ve mali saydamlığı sağlamak üzere şeffaf bir kamu mali yönetim düzeni getirilmiştir. Yapılan bu düzenlemeler çerçevesinde kamu kurumları ve kuruluşları, hesap verilebilirlik ve mali saydamlık ilkeleri gereği mali durumlarını gösteren finansal tablolarını kamuoyuna sunmaya başlamıştır. Bu yeni düzende, özel sektörde uzun yıllardır kullanılan finansal performans ölçüm analizleri, kamu kurumları için de uyarlanması gündeme gelmiştir. Kâr amacı gütmeyen ve daha çok sosyal amaçlarla kurulan kamu kesiminde, özel sektörde tercih edilen bu analizlerin kamuya uyarlanarak anlamlı sonuçlara ulaşılması amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından “*Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberi*” yayınlanmıştır. Burada yer alan analiz yöntemlerinden yatay, dikey ve trend analizlerinin özel sektörde kullanılanlarla benzer yapıda olduğu, lakin oran analizlerindeki göstergelerin kamu kurumlarının ve kuruluşlarının bütçe kısıtı ve vergi benzeri gelir kalemlerinin olmasından kaynaklı farklılaştırıldığı görülmektedir. Literatürde araştırmacıların çoğunlukla belediyeler üzerinde yoğunlaştığı ve bu belediyelerin finansal tabloları üzerinden çeşitli analiz tekniklerinin uygulandığı gözlemlenmiştir. Bu analizler, genellikle anlamlı ve değerli sonuçlar elde edilmesine olanak tanımaktadır. Literatürdeki çalışmalarda, rehberde belirtilen analiz yöntemlerinden dikey analiz, yatay analiz ve oran analizi gibi teknikler sıklıkla kullanılmış olmakla birlikte, en yaygın olarak tercih edilen yöntem oran analizi olmuştur. Bu durum, oran analizinin, belediyelerin mali performansını değerlendirirken sağladığı derinlemesine içgörü ve karşılaştırılabilirlik açısından önemli araç olarak öne çıktığını göstermektedir.

Bu çalışmadaki analizler, 6360 sayılı Kanun’la yerel yönetimlerde yapılan reform hareketinin sonucunda, büyükşehir belediyelerine verilen görevlerle hizmet alanı ve çeşitliliğindeki artışların karşılığı olarak bu hizmetlerin ifasında kullanılacak kaynaklarda orantılı bir artışı sağlanmadığı saptanmıştır. Kanunun getirdiği düzenlemelerle kaynak dağılımında etkinlik sağlanarak incelenen belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay oranlarının artması ve belediyenin hizmet

alanının genişlemesiyle daha fazla vergi mükellefine sahip olduğu için vergi ve harç gelirlerinde artış beklentisi uygulamada net bir karşılık bulamamıştır. Büyükşehir belediyelerinin genişleyen sınırları ile artan yetkileri ve sorumlulukları, yeni mali kaynakların yaratılmasına olanak sağlamış olsa da aynı zamanda harcama gereksinimlerini artırmıştır. Gerçekleştirilen oran analizleri büyükşehir belediyelerinin harcamalarının gelirlerinden yüksek olduğunu ve 15 yıllık sürecin büyük çoğunluğunu bütçe açıklarıyla yürüttüğünü göstermektedir. Bu durum büyükşehir belediyelerinde mali istikrar sağlanamadığını işaret etmektedir. Büyükşehir belediyelerin giderlerinin gelirlerini aşması, finansal sürdürülebilirlik açısından ciddi tehdit oluşturarak, giderlerini karşılayabilmek amacıyla borçlanma yollarını zorlayabilir ve bu durum, mali istikrarsızlığın derinleşmesine neden olabilir. Sürekli artan borçlanma, büyükşehir belediyelerin mali yapılarını daha da kırılgan hale getirerek, uzun vadede ekonomik denetimsizlik ve yönetsel belirsizlik gibi daha olumsuz sonuçlar da doğurabilir. Bu süreç, bütçe dengesizliğini kalıcı bir soruna dönüştürerek, yerel yönetimlerin mali istikrarını tehlikeye atabilir. Oysa idarecilerinin gelir-gider dengesini gözetecek şekilde kaynak yaratma ve harcama planlamalarının yapması sürdürülebilir bir idari-mali yapı için elzemdir. 6360 öncesi ve sonrası dönem değerlendirildiğinde, 2014 yılında bütçe açığı kısmen azalsa da uygulama sonrası yıllarda daha fazla bütçe açığı verildiği bulgularca sabittir.

Büyükşehir belediye gelirlerinin içerisindeki vergi geliri kalemi değerlendirildiğinde incelemeye konu olan on beş yıllık süre içerisinde bu gelirlerin 2012 yılında bir önceki yıla kıyasla düşük göstermesine rağmen bu yıl haricindeki yıllarda bir önceki yıla nazaran daimî artışlar olduğu yatay analizde görülmüştür. Bu oranlardaki dalgalanmalar, tahsil başarısı olabileceği gibi, vergi affı politikaları veya yüksek enflasyon oranlarından kaynaklı olabilir. Zira 2012'deki düşüşün arkasında Avrupa'da 2008'den gelen ve o dönemde devam eden bir borç krizi ve küresel iktisadi daralma olabilir. Bu dönemde Türkiye büyümeyle cari açık arasında tercih yaparak yumuşak biçimde büyüme oranını azaltırken ihracat desteklemeleri, pazar payı artışları, kamu borç yükünün hafifletilmesiyle ile bu yıl akabinde cari açık da azaltılmıştır. Trend analizinde de dönemin reel verilerini destekleyen sonuçlar elde edilmiştir. Vergi gelirleri kaleminin sürekli yükselen bir trende sahip olduğu

belirlenmiştir. Ve fakat bahsi geçen gelirlerdeki artışların nominal olduğu bulunurken, toplam gelir içerisinde vergilerin payının bu süreçte düşüş gösterdiği de dikey ve oran analizlerince tespit edilmiştir. Bu minvalde 6360 sayılı Kanun'un uygulamaya girmesiyle hizmet götürülen vatandaş sayısının artmasına rağmen vergi gelirlerinde buna kıyasla artış yaşanmamıştır. Kanun ile belediye öz geliri olan vergi gelirleri açısından önemli bir farklılığa yol açacak düzenleme getirilmemiştir. Bu durum vergi ve benzeri gelirleri gösterge oranında da görüldüğü üzere, vergi gelirleri toplam gelir içinde sürekli azalan bir yere sahip olmaktadır. Öz gelirlerdeki bu azalan seyre karşılık bağımlılık oranının artması, büyükşehir belediyelerinin mali özerkliğini giderek kaybetmesiyle merkezi yönetime olan bağımlılığını artırdığını göstermektedir.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri kaleminin yatay analizinde, bazı yıllarda bir önceki yıla göre daha az gelir elde edilse de en büyük artışın 2022 yılında olduğu görülmüştür. Lakin bu artışın toplam gelirler içerisinde büyük bir farka sebebiyet vermediği gözlenmektedir. Benzer şekilde, bu kalemin trend analizindeki seyri dalgalı bir eğilim gösterse de 2021 itibariyle büyük oranda yükselen bir eğilim sergilemiştir. Bu artış eğilimi, belediyelerin teşebbüs girişimlerinden kaynaklanabileceği gibi, dikey analizi bulguları göz önünde bulundurulduğunda, toplam gelir içindeki payının diğer yıllara nazaran düşük seviyede kalması, büyük ölçüde o dönemde yaşanan yüksek enflasyon oranlarıyla ilişkilendirilebilir. 2021 yılında ÜFE bir önceki yıla göre %217,93 TÜFE ise %147,26 artış göstermiştir. Bu şekilde değişim gösteren kalemin 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, bu eğilim sabit bir seyir izlemiş ve yatay analize 2014 yılında yalnızca %0,21'lik bir artış olarak yansımıştır. Bu sabit oran, 6360 sayılı Kanun'un henüz uygulamaya girmesi nedeniyle gelir artırıcı girişimlerin sınırlı kalmasıyla açıklanabilir.

Belediyelerin sabit ve düzenli gelir beklediği bir kalemi olmayan ve belediye gelirleri içinde küçük bir ağırlığa sahip olan alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler kaleminin yatay analizinde, 2015, 2022 ve 2023 yıllarında ciddi artışlarla dikkat çekmiş, bu artışlar trend analizine de 2020 yılına kadar dalgalı bir trend izlemiş, bu dönem sonrasında 2021 itibariyle çok yüksek bir artış trendine geçerek tüm gelir kalemleri içerisindeki en yüksek artış eğilimini gerçekleştirmiştir. Bu artışlar

belediyeye yapılan bağışlardan kaynaklanabileceği gibi diğer kamu idareleriyle yapılan proje anlaşmaları karşılığı alınan yardımlardan da sağlanmış olabilir.

Büyükşehir belediyelerinin en büyük gelir kalemi, merkezi yönetim vergi gelirlerinden ayrılan payların da takip edildiği faiz, pay ve ceza gelirleri kalemidir. Yatay analiz bulguları ışığında 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerin aldıkları pay oranları değişim gösterdiği ve büyükşehir belediyelerinin aldıkları paylar totalde arttığı söylenebilmektedir. Bu artışın yansımaları, 2014 yılında %39, 2015 yılında ise %22 oranında artışla gerçekleşmiş olup, söz konusu yıllarda 6360 sayılı Kanun'un etkilerinin belirginleştiği gözlemlenmiştir. Bu oranlar, kanunun uygulamaya girmesiyle birlikte, yerel yönetimlerin gelir yapılarındaki değişimlerin izlenebilir hale geldiğini ve yasanın finansal düzeydeki etkilerini yansıttığını ortaya koymaktadır. Hatta 2020 itibariyle yönünü daha da yukarı kırarak ilerlemiştir. Analizlerde hem yükselen trendin olması hem de dikey yüzde payının artması, büyükşehir belediyelerin merkezi yönetimden aldıkları payların daha da yükseldiğinin delaletidir. Bu artış, bağımlılık göstergesi hesabında, merkezi yönetime olan bağımlılığımızın yıldan yıla arttığını net bir şekilde göstermektedir. Artan bağımlılık oranına karşı vergi gelirleri göstergesinin azalan bir yapıda olması, büyükşehir belediyelerin mali özerkliğinin azaldığını göstermektedir.

Merkezi yönetimden alınan payların toplam gelirlerin neredeyse dörtte üçünü oluşturması, büyükşehir belediyelerin temel kamu finansman kaynağının merkezi yönetimden alınan transferler olduğunu göstermektedir. Böylesi bir oran, büyükşehir belediyelerinin faaliyetlerini sürdürebilmesi için merkezi yönetime olan bağımlılığına da işaret etmektedir. Oran analiz yöntemlerinden olan ve kamu kurumlarının hizmetlerini sürdürebilmesi için merkezi yönetime olan bağımlılığını ölçen bağımlılık göstergesi analizinde de büyükşehir belediyelerinin bağımlılığının yüksek oranlara sahip olduğu ve giderek bağımlılığının arttığı tespit edilmiştir. Özellikle 2015 yılı itibariyle bağımlılık artmış ve son zamanlarda %80'lere kadar ulaşmıştır. Bu yüksek bağımlılık göstergesi, dikey analizlerle de sabittir. Alınan bu payın artması, büyükşehir belediyeleri için finansal kaynak sağlarken, aynı zamanda çeşitli sorunlara da neden olabilmektedir. Bu destek, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki

mali denetimini ve yönlendirmesini güçlendirirken, yerel yönetimlerin mali özerkliklerini ve hizmet sunumlarını etkileyen de bir unsurdur.

Vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam faaliyet gelirleri içindeki payının büyük olması, belediyelerin finansal bağımsızlığı için istenen bir durumdur. Ancak faaliyet gelirlerinin dikey analizinde, her iki gelir kaleminin de payının büyükşehir belediyelerinde yıldan yıla azaldığı saptanmıştır. Analizlerde saptanan belediye öz gelirleri olan bu gelir kalemlerindeki azalışa karşılık olarak merkezi yönetimden alınan payların artışı, büyükşehir belediyelerinin finansal bağımsızlıklarını ve kendi mali yönetimlerini sağlamada zorluklar yaşadığının göstergesidir. Öz gelir kalemlerinin azalması, mali özerkliğin kaybedildiğinin işaretidir. Büyükşehir belediyeleri, merkezi yönetimin sağladığı transferlerle finansman sağlarken, bu durum onların kendi gelir yaratma yeteneklerine daha az odaklanmalarına yol açıyor olabilir. Lakin büyükşehir belediyelerin öz gelirlerinin artırması finansal bağımsızlıklarının sağlanması açısından daha uygun ve sürdürülebilir olmalıdır. Büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerini artıracak faaliyetlere girişmesi, sürdürülebilir bir gelir politikasının yaratılması ve mali disiplinin sağlanması için oldukça önemli bir husustur.

Sermaye gelirleri kalemi, büyük oranda büyükşehir belediyelerin gayrimenkul satışlarının izlendiği kalemdir ve bu kalem, yılları itibariyle düzenli bir trend sergilememiş, bazı dönemler yükselirken bazı dönemler düşerek stabil olmayan bir eğilim göstermiştir. Faaliyet gelirlerinin dikey analizinde de toplam gelirlerin küçük bir kısmını bu kalemin oluşturduğu görülmüştür. Bu kalemde, sabit bir artış veya azalış beklentisi bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin strateji değişikliği veya kaynak ihtiyacını karşılama şekline göre bu kalemdeki veriler de değişebilir. Ekonomik açıdan zorluk çeken belediyeler, gayrimenkul satışını bir çözüm yolu olarak görebilmektedirler. Ancak, bu tür satışların sürdürülebilir bir çözüm olup olmayacağı da önemli bir soru işaretidir. Öncelikle, gerçekleştirilen satışlar kalıcı bir gelir kaynağı oluşturmamaktadır; dolayısıyla belediyelerin bu tür gelirleri titizlikle yönetmesi ve sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda dikkatlice kullanması büyük önem taşımaktadır. İdarenin varlık yönetimi kararlarına göre belediyenin sahip olduğu kullanılmayan veya

verimsiz arazilerin satılması, mali kaynakların daha verimli kullanılması anlamına gelebilmektedir. Lakin belediye gayrimenkullerinin satılması, uzun vadede belediyenin gayrimenkul portföyünü zayıflatabileceği gibi gelecekte değerlendirme potansiyeli bulunan yahut halihazırda değerli olan ve fakat âtıl tutulmuş arazilerinin elden çıkmasına da yol açabilir.

Alacaklardan tahsilat kaleminin ise 15 yıllık sürecin geneli itibariyle bütçe gelirleri içinde büyük bir paya sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak bu kalemde 2014 yılında ciddi bir değişim göze çarpmaktadır. Yatay analizde 2014 yılında bir önceki yıla göre %3.749 oranında artış görülmüş, bu artış trend analizine de yansımıştır. 6360 sayılı kanun sonrasında denk gelen bu artıştan, 2014 itibariyle büyükşehir belediye sayısının 16'dan 30' yükselmesinin yanı sıra belediyenin borç verdiği tutarların bu dönemde tahsilatını gerçekleştirdiği anlaşılmaktadır.

Büyükşehir belediyelerin tüm gelirleri incelendiğindeyse 2009-2023 yılları arası trend analizinde en dikkat çeken durumun 2021 yılı sonrasında tüm gelir kalemlerinde gerçekleşen yükselen trendi olduğu görülmektedir. Bütün gelir kalemlerinin eşanlı artışı, belediye kaynaklarındaki artıştan ziyade diğer ekonomik ögelerden kaynaklı olabileceği akla gelmektedir. Zira bu çalışmada 2021, 2022 ve 2023 yıllarında hiçbir gelir kaleminin toplam gelirlere oranında büyük değişimler olmadığı tespit edilmiştir. Gelir kalemlerinde oransal olarak diğer kalemlere göre kayda değer derecede artan bir kalem olmasa da nominal anlamda tüm gelir kalemleri değerleri yükselmiştir. Vergi matrah ve oran artışlarının yanı sıra yeniden değerlendirme yapılması, ulusal ve uluslararası fon ya da hibe bulunması, yeni gelir kaynaklarının yaratılması adına atıl durumda bulunan bir arazinin kiralanması, ulaşım ücretlerine zam yapılması gibi bir hususların yanı sıra siyasi kararlar ve desteklerle maliyetleri düşürebilecek yeni teknolojilerin ve dijitalleşmenin kullanılmasının da payı olabileceği üzere 2021, 2022 ve 2023 yıllarında fiyatlar genel seviyesindeki artışın nominal bir gelir artışı yaratması da bu trendin yükselmesine neden olmuş olabilir. Lakin iktisaden değerlendirildiğinde yeniden değerlendirme oranı artışının yanı sıra enflasyon fazlalığının yarattığı nominal fiyat artışlarının gelire olan etkisi ile pandemi sonrası küresel ölçüğe benzer şekilde Türkiye'de de yaşanan tüketim harcamaları ve

üretim artışına bağlı ekonomik canlanmanın diğer ölçütlere nazaran daha güçlü etki yarattığı düşünülmektedir. Zira belediyelerin topladıkları vergilerden örneğin emlak vergisinin matrahı yeniden değerlendirme haddinin yarısı oranında yükseltilerek vergi hesaplanmaktayken, 2019 öncesinde %4 ila %10 arasında değişen bu oranlar, 2019 senesinde %23,73 olmuş, 2020’de %11,96’ya düşmüştür. 2019 yılındaki artışın sebebi Türk Lirası’nın değer kaybı ve enflasyonla iltisaklıyken sonrasında yumuşak iniş çıkışlar sertleşmiş ve 2021 yılında bu oran %36,20, 2022 senesinde %122,93 ve %58,46 şeklinde gerçekleşmiştir. Bu artışların da yine yüksek fiyatlarla ilişkisi enflasyonla ilintili görülmektedir.

Bilançoların dikey analizlerinin sunmuş olduğu kaynak değerlendirme şekilleri, kaynak dağılımı ve mali durum bilgilerine göre, büyükşehir belediyelerinin varlıklarının yaklaşık olarak %90’ının duran varlıklardan, kaynaklarının büyük çoğunluğu da özkaynaklardan teşkilidir. Belediyelerin temel işlevlerinden biri olan yatırım yapma ve kamu hizmeti üretme sorumluluğu göz önünde bulundurulduğunda, bu alanlara ayrılan kaynakların önemli bir paya sahip olması son derece doğal karşılanmaktadır. Bilançonun aktif kısmında ise birinci dönemde maddi duran varlıklardaki azalış, dönen varlıklarda artışla kendini göstermektedir. Belediyenin stok kalemlerindeki azalış kullanılacak hazır bir değere dönüşmüştür. 2.dönemde hesapların dikey analizlerinde büyük değişim görülmemiş, dağılımlar benzer gerçekleşmiştir. 3.dönem bilançonun maddi duran varlıklarındaki artışı, dönen varlıklardaki azalışla karşılanmıştır. Duran varlıklar grubu içinde en yüksek pay, maddi duran varlıklarda gerçekleşmiştir. Belediyelerin esas görevlerinden olan yatırım yapmak ve hizmet üretmek olduğu için bu kalemlerin büyük orana sahip olması olağandır, lakin bu oran 2023 yılına gelindiğinde %95’lere kadar çıkmış bunun karşılında dönen varlıklarda azalma olmuştur. Duran varlıklarda yaşanan bu artış, 2023 yılında uygulanan enflasyon düzeltmesinden kaynaklandığı özkaynaklar grubunda yer alan 52 koduyla Yeniden Değerleme Farklarındaki artışla açıklanmaktadır. Ayrıca 2023 yılı faaliyet alacakları hesabındaki azalışa karşılık olarak hazır değerlerdeki artış, büyükşehir belediyelerinin tahsilat politikalarında iyileşmeler olduğunu, takipçi alacaklarının tahsilatını artırdığını göstermektedir.

Bilançonun pasif tarafı incelendiğinde; ilk dönem kısa vadeli borç miktarındaki azalış meydana gelirken uzun vadeli borç miktarında arttığı gözlemlenmekte, net değerlerindeki azalış ise finansal zorlanmalar yaşandığını işaret etmektedir. 6360 sayılı Kanun'un uygulanmaya başladığı 2014 yılında büyükşehir belediyelerinin kredi taleplerinin arttığı 40 hesap grubunda yer alan uzun vadeli iç mali borçlar kaleminin pasifler içindeki payının artışından anlaşılmaktadır. Yine aynı yılda büyükşehir belediyelerinin faaliyet borçlarında artış meydana gelirken, kısa vadeli borçların pasif içindeki oranının dönen varlık oranından daha düşük miktarda olması, likidite yönünden sıkıntı yaşanmadığının bir belirtisi olabilir. 2.dönemde 5 yıllık süreçte 30 ve 40 hesap gruplarındaki artışlar, büyükşehir belediyelerinde kredi taleplerinin arttığına ve faaliyet borçlarındaki artışlar, piyasa borçlarını ödemekte zorluk yaşandığına işaret etmektedir. Bu dönemde dış borçlanmanın da arttığı gözlenmiştir. Bu kalemlerdeki artışlar özkaynak değerindeki düşüşle karşılık bulmuştur. 3.dönemde hem kısa vadeli hem uzun vadeli borçların kaynaklara oranında düşüşler görülmüş, özsermaye oranı ise %88'e kadar yükselmiştir. Özkaynakların toplam kaynaklar içinde %80 civarında gerçekleşmesi özkaynağın yeterliliği konusunda beklenen bir orandır. Bu açıdan bakıldığında 2.dönemin sonu ve 3.dönemin başı bu sınırı sağlamamaktadır.

Bu bilanço rakamlarına göre yapılan likidite analizleri, büyükşehir belediyelerinin o dönemdeki kısa vadeli borçlarını ödeme gücünü yansıtmaktadır. Cari orana bağlamında büyükşehir belediyelerinin kısa vadeli borçlarını ödeme en güçlü oldukları yıl 2014 yılı, asit-test oranına göre stoklarına dokunmadan borç ödeme gücünün en yüksek olduğu yıllar 2013 ve 2023 yılları ve nakit oranına göre en başarılı yıl ise 2014 yılı olduğu saptanmıştır.

Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberi'nde önerildiği üzere yapılan oran analizi göstergelerinden faaliyet dengesi göstergesi, büyükşehir belediyelerinin yıllık tahakkuk ettirdikleri gelirler ile gerçekleşen faaliyet giderlerini karşılamada güçlü olmadıklarını göstermektedir. Yükümlülük göstergesi değerlendirildiğinde büyükşehir belediyelerinin kullandıkları finansman kredileri, piyasaya olan borçları ve diğer kamu idarelerine olan borçlarının toplamları, tahakkuk eden gelirlerinin üzerinde gerçekleşmektedir. Büyükşehir belediyeleri yükümlülüklerini karşılama konusunda

güçsüz durumdadır. 6360 sayılı Kanun'un uygulamaya geçtiği yıl bu göstergede az da olsa iyileşme yaşansa da sonraki yıllar yine yüksek oranlarda gerçekleşmiş, 2023 yılında ise bu oran yine yüksek olsa da diğer yıllara göre iyileşme görülmüştür.

Büyükşehir belediyeleri personel harcaması göstergeleri değerlendirildiğinde, belediyede çalışan memur, sözleşmeli personel ve işçi personel için harcanan tutarın kanunda belirlenen %30 oranına yaklaşmadığı görülmüştür. Ancak gerçek personel giderlerinin değerlendirilmesi için belediye şirket personel giderlerinin de değerlendirilmesi gerekmektedir. Belediyelerde şirket işçisi olarak istihdam edilen personel sayısı, memur ve işçi sayılarının çoğu belediyede iki ya da üç katına kadar çıktığı görülmektedir. Ayrıca 6360 sayılı kanunun hayata geçmesinden sonra belediye personel giderlerinde kayda değer bir azalma tespit edilmemiştir. 6360 sayılı kanunun nitelikli personel ile verimlilik sağlama hedefi gider kalemlerine yansımamıştır. Bu, hizmet alanı genişleyen belediyelerin daha fazla personele ihtiyaç duymasından da kaynaklanmış olabilmektedir.

Borçlanma ve faiz göstergeleri incelendiğinde, belediyelerin cari yıldaki kısa ve uzun vadeli borçlarının, faaliyet gelirlerinin büyük bir oranına karşılık geldiği görülmüştür. Bazı dönemler borç tutarının faaliyet gelirlerini aştığı bile görülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin finansman kaynaklarında problem yaşadığı, borçlanma göstergelerinin yüksekliğinden anlaşılmaktadır. 6360 sayılı kanunun öncesi ve sonrası dönemde bu göstergeler incelendiğinde, özellikle 2. dönemin sonu ve 3.dönemin başında artışlar yaşandığı görülmüştür.

Büyükşehir belediyelerinin yükümlülük ve giderlerini karşılama gücünün ölçmek için yapılan analizde, olması beklenen değerlere uzak sonuçlar çıkmış, büyükşehir belediyelerinin yükümlülük ve gider karşılama gücünün zayıf olduğu tespit edilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk ile görevlerini ve hizmetlerini finanse etmek için yeterli miktarda gelir kaynağına sahip olmaması sebebiyle mali özerklik açısından problemler yaşamaktadır. 6360 sayılı kanunun uygulanmasıyla da bariz değişen bir durum görünmemektedir.

Kişi başına düşen gelir ve giderlerin analizinde, genel itibariyle kişi başına

düşen gider rakamları gelirlerden yüksek gerçekleşmiştir ve büyükşehirde ikamet eden vatandaş başına daha çok harcama yapıldığı analizden yapılan bir çıkarımdır. 6360 sayılı Kanun'un kişi başına düşen gelir ve giderler üzerinde önemli bir etkisi görülmemiş, devam eden yıllarda da bu durum benzer seyirlerde devam etmiştir. 2021 yılı sonrası dönemde giderlerle gelirler arasındaki olumsuz fark daha da açılmıştır.

Genel olarak, 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin yetkilerini ve sorumluluklarını genişleterek yerel düzeyde etkili kamusal hizmet sunumu sağlaması amaçlansa da yerel yönetimlerin mali yetersizliği tüm dönem boyunca engel olarak karşılına çıkmaktadır. Verilen hizmetlere oranla gelir kaynağına sahip olamayan büyükşehir belediyeleri, kamu finansman sıkıntısına düşmektedirler. Öz gelir kalemlerinin zayıf olması, büyükşehir belediyelerini merkezi yönetim tarafından sağlanan transferlere göre hizmet sunmaya mecbur bırakmaktadır. 6360 sayılı kanun ile merkezi yönetimden alınan payların artması, büyükşehir belediyeleri için bazı mali rahatlamalar sağlasa da beraberinde mali özerkliğin kaybı ve mali yerelleşmeden uzaklaşılması, yerel düzeydeki toplumsal ihtiyaçların göz ardı edilmesi ve bürokratik kaynaklı engeller sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Bu durum, büyükşehir belediyelerinin kendi stratejik yönetim hedeflerine ulaşmalarını zorlaştırabilir ve yerel halkın ihtiyaçlarına duyarlı, esnek ve hızlı şekilde yanıt vermelerini engelleyebilir. Mali bağımlılıkları arttığında dolayı kaynak paylaşımı yetersizliği sorunuyla karşı karşıya kalan büyükşehir belediyelerinin, bu durumuna idari kapasite ve mali kaynak açısında yasal düzenleme ile çözüm üretilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- 442 sayılı Köy Kanunu'nun
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- Acar, İ. U. (2009). Yerel Yönetimlerde Özelleştirme ve Antalya Büyükşehir Belediyesi Uygulaması.
- Adıgüzel, Ş. (2012) 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme, Toplum ve Demokrasi Dergisi, 6(13), 153-176.
- Agun, B., H., ve Güler, M. (2017). Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Yapılarının Değerlendirilmesi: 2006-2015, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Özel Sayı: 4(1).
- Akbulut, A., ve Tekeli, R. (2016). Mali Özerk Yerel Yönetimlerde Gelir Kaynakları. Cumhuriyet Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 40(1), 351-369.
- Akçe, T. (2014) Türkiye'de G.B.V.G.'nden Belediyelere Ayrılan Payların Analizi, Sayıştay Dergisi, 94: 29-51.
- Akdoğan, İ & Akdoğan, T. (2023). 2018-2022 Yılları Arası 3 Büyükşehir Belediyesinin Mali Performanslarının Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberi'ne Göre Karşılaştırılması. Sosyal Bilimlerde Akademik Araştırma ve Değerlendirmeler-VI. 23-53.
- Alkan, B. Ş. (2018). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Hareketle Kamu İdarelerinde Mali Analiz Uygulaması. Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi.799-812. <https://doi.org/10.18092/ulikidince.438884>
- Alper, A., & Biçer, E. B. (2017). Kamu Hastanelerinde Finansal Performansın Oran Analizi İle Ölçülmesi: Bir Kamu Hastanesi Örneği. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 18(2), 337-357.

- Arıkboğa, E. (2012). Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform. Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi (2), 1-32.
- Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. Yerel Politikalar (3), 48-96.
- Arıkboğa, E. (2018). Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 6(1), 1-34. <https://doi.org/10.14782/marusbd.412624>
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri / Revenue Structure of Municipalities in Turkey: Problems and Solution Proposals. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13(33), 276-297.
- Arıkboğa, Ü. (2018). Metropoliten Yönetimlerde Hizmet Sorumluluklarının Paylaşımı ve Finansmanı. TESAM Akademi Dergisi. 251-282. <https://doi.org/10.30626/tesamakademi.419254>
- Arslan, E., Gürses, F. ve Baykal, Ö. N. (2015). Cumhuriyetten Günümüze Hükümet Programlarında Yerelleşme Vurgusu: Vaatler, Gerçekleşenler. 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Malatya. 1-8.
- Atar, E., & Usta, Y., (2023). Merkezileşme -Yerelleşme Bağlamında 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Analiz. Turkish Studies - Economics, Finance, Politics , vol.18, no.1, 1-15.
- Atık, E., & Genç, F. N. (2023). 6360 Sayılı Kanun’un Hizmet Verimliliğine Etkisi: Acıpayam (Denizli) Mahalleleri Örneği. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 6(2), 301-317. <https://doi.org/10.33712/mana.1307212>
- Atlı, A. (2019). 6360 Sayılı Yasanın Yerel Yönetimler Üzerindeki Ekonomik Etkileri: Meram Belediyesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Aydın, B., & Firidin, E. (2023). 6360 Sayılı Yasanın Halkın Belediye Algısı Üzerindeki Etkisi Maçka Örneği. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, 4(2), 277-304. <https://doi.org/10.58658/kaypod.1307323>
- Belli, A. ve Aydın, A. (2016). 6360 Sayılı Yasa ile Kapatılan Belde Belediyelerinin Hizmette Etkinlik, Verimlilik ve Temsil Sorunsalı Üzerine Bir Alan Araştırması: Önsen Belediyesi Örneği. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 9(43), 1698-1713.
- Beyhan, T.E. (2020). Mlp Sağlık Hizmetleri Anonim Şirketinin Finansal Performansının Üç Farklı Yöntem İle Analizi, Business & Management Studies: An International Journal, 8 (2), s. 1777-1802.
- Bilir, K. (2015). 6360 Sayılı Kanun’a Göre Türkiye’de Mali Paylaşım Açısından Yerel

Yönetimler, Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.

- Biricikoglu, H., & Yalınzoğlu, Y. (2018). 6360 Sayılı Kanun'un Etkinlik-Verimlilik ile Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi: Kocaeli İlçesinde Yapılan Bir Araştırma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 16(32), 255-284.
- Bozdoğan, T., Tayyar, N., & Öner, Ş. (2016). Yeni Kamu Mali Yönetim Anlayışı Perspektifinde Türkiye'de Kamu Kurumları Mali Performanslarının Ahp ve Topsis Yöntemleriyle Değerlendirilmesi. *Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi*, 18(2), 477-514.
- Cura, S. (2003). Türkiye'de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırılması. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 18(1), 139-154.
- Çapar, S. & R. Demir (2017). Türkiye'de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 Sayılı Kanun'a Uygulayıcıların Bakışı. *Türk İdare Dergisi*, (484), 39-88.
- Çavuşoğlu, A., & Lamba, M. (2020). 6360 Sayılı Kanun'un Mahalleye Dönüşen Birimler Üzerine Etkisi: Antalya İli Örneği. *Bartın Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(21), 123-147.
- Çelik, A. (2013). Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Kanun'un Genel Bir Değerlendirilmesi, *SDÜ İ.İ.B.F. Dergisi*,18(1), 17-28.
- Çevre Şehircilik İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2023). 2024-2026 Dönemi Belediye, Bağlı İdare ve Birlikler Bütçe Hazırlama Rehberi. Ankara. <https://yeryonetimler.csb.gov.tr/2024---2026-butce-hazirlama-rehberi-i-110944> (20.10.2024)
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2023). Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber, Ankara. <https://webdosya.csb.gov.tr/db/yeryonetimler/icerikler/09--anal-t-k-butce-siniflandirmasina-il-sk-n-rehber-2024-2026-20230601092801.doc> (09.10.2024).
- Çiçek, Ş. E., Dikmen, S., & Arslan, P. (2015). Türkiye'de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 11(24), 59-74. <https://doi.org/10.17130/ijmeh.2015.11.24.832>
- Çiçek, H. G. ve Dikmen, S. (2015). Osmanlı Devleti'nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(2), 83-98.
- Çiçek, Y.(2014). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler, *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, C.11, Sayı: 11, Nisan 2014, ss. 53-64.
- Çürüksulu Usta, G. (2021). 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe

Dengesi Üzerine Etkileri: Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri Örneği. Erciyes Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi(60), 309-330. <https://doi.org/10.18070/erciyesuibd.934953>

- Dağ, M., Kızılkaya, O., & Kızılkaya, F. (2018). Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Sürdürülebilirliği Üzerine Bir Uygulama. Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar(635), 65-72.
- Dayar, H. & Esenkar, Y. (2008). Analitik Bütçe Sınıflandırma Sistemi İle Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Uygulanması ve Etkinliği: Maliye Bakanlığı Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12(2), 263-294.
- Demir, E., Tuna, M., & Bostancı, S., (2022). Yerel Yönetimlerde Uygulanan Finansal Tablolar Analizine Yönelik Yaklaşımlar: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği. The Journal Of Academic Social Science Studies, 15(92), 1-12.
- Demir, K.A. (2014). Özerk Yerel Yönetim Yapısından Federalizme Geçiş. Çankırı Karatekin İİBF Dergisi, 4(2), 42-43.
- Demirbaş, T., Çetinkaya, Ö., Güneş, V. ve Bektaş, N. B. (2017). Yeni Kamu İşletmeciliği Bakış Açısıyla Türkiye’de Belediyelerin Şirketler Yoluyla Hizmet Sunma Modelinin Değerlendirilmesi. Yönetim Bilimleri Dergisi, 15(30), 145-175.
- Demircan S. E. (2007). Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı, Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: 29, Temmuz-Aralık, 135-159.
- Demirel, D. (2011). Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839- 1923), Türk İdaresi Dergisi, Sayı: 473, Aralık, ss. 97-111.
- Demirkaya, Y. Osmanlı Devletinde Belediye (Hisbe) Teşkilatı. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi (41-42), 309-310.
- Diril F, Haluk E. (2012). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. Sayıştay Dergisi. Sayı:84/Ocak-Mart.
- Doru, S. (2016). 1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi. Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 7(1).
- Eken, İ. (2009). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Hükümleri Çerçevesinde 5393 Sayılı Belediye Yasası Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası. Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır, S. 11.
- Eroğlu, E. (2020). Belediye Gelirlerinin Yapısının ve Gelir Artırımı Konusunda Yapısal Kısıtların Değerlendirilmesi. Maliye Çalışmaları Dergisi, No.64, 31-

49.

- Ersöz, M. (2017). Kamu Kurumlarında Mali Tablo Analiz Yöntemlerinin Uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*(105), 1-40.
- Eryılmaz, B. ve diğerleri, (2013). *Kamu Yönetimi*, 1. Baskı, Eskişehir. <https://sosyolojiden.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/09/kamu-yc3b6netimi.pdf> (02.09.2024).
- Genç, F. N., & Tekçe, Y. (2019). 6360 Sayılı Kanunun Tüzel Kişiliği Kaldırılan Köylere/Yeni Mahallelere Etkisi: Aydın Örneği. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 20(44), 1-16.
- Gider, Ö. (2011). Ekonomik Kriz Dönemlerinin Özel Hastanelere Etkileri: Bir Özel Hastanenin Oran Analizleri Yöntemiyle Finansal Performansına Bakış. *Öneri Dergisi*, 9 (36), s. 87-103.
- Göçer, K. (2015). Mali Tablolar Analizi: Pendik Belediyesi Örneği. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 10(1).
- Gözler, K. (2019). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım. <https://www.idare.gen.tr/tyy-secki.pdf> (02.09.2024).
- Gözübüyük, Ş. (2008). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 10. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, S. 97.
- Günel, V. A. & Güler Ağın, A. (2023). Türk Kamu Yönetiminde Büyükşehir Belediye Yönetimi: 6360'ın 10 Yılı. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(2-1), 277-295.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara.
- Gündüzöz, İ. (2023). Türkiye Cumhuriyeti'nin Yüzüncü Yılında Yerel Yönetimler. *Türk İdare Dergisi*, 95(498), 317-342.
- Gül, H. (2008). Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri. *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, 85-118.
- Kablan, A., & Altun, S. (2020). Belediyelerde Nakit Akış Tablosu Kullanımına Yönelik Bir Araştırma ve Nakit Akış Tablosu Analiz Teknikleri Üzerine Bir Uygulama. *Journal of Accounting Institute*(63), 33-52.
- Kakilli Acaravcı, S., & Gazi, M. (2019). Hatay İli Sağlık Bakanlığı Hastanelerinin Finansal Performanslarının Değerlendirilmesi. *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 5(2), 343-364. <https://doi.org/10.20979/ueyd.614797>
- Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019). *Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberi*. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/02/Mali-Analiz-Rehberi.pdf> (20.10.2024).

- Kanca, O. C. (2017). 5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(2), 493-505. <https://doi.org/10.18506/anemon.293419>
- Karasu, M. A. (2013). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15(1), 1-17.
- Keleş, R. (2013). Anakent Belediyelerinin Sayısı Çoğalırken. GAP Belediyeler Birliği Dergisi, Mayıs-Haziran-Temmuz 2013, 15-19.
- Kerimoğlu, B., Güngör, H. ve Koyuncu, E. (2009). Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber. Ankara: TEPAV Yayınları No:40. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://tepav.s3.eu-west-1.amazonaws.com/upload/files/1271241449r7524.Belediye_Butcesi_Nasil_Izlenir.pdf (10.08.2024).
- Kılıçarslan, A., & Özmen, A. (2023). Yerel Yönetimlerde Finansal Performans Yönetimi: İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri Örneği. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 18(1), 289-313. <https://doi.org/10.17153/oguiibf.1231749>
- Kıray, M.B., (1975). Metropolitan Kent Olgusu. İTÜ Mimarlık Fakültesi Şehircilik Enstitüsü Dergisi, 10.
- Koç, F. Ahmet Y. (2012). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları, The Journal of Academic Social Science Studies, 5(8), 1237-1302.
- Koçdemir, M. (2022). Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin Bazı Bütçe Sonuçları Çerçevesinde Mali Durumlarının Analizi. Çağdaş Yerel Yönetimler, 31(1), 95-126.
- Korlu, R. K., Özhan Ç. (2015). Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi, Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, C.3, Sayı: 4, ss. 95-111.
- Köse, H. Ö. (2004). Yerel Yönetim Olgusu Ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi. Sayıştay Dergisi, 52(1), 3-42.
- Mali Tablolar Analizi, 3-28. <https://avys.omu.edu.tr/storage/app/public/eyilmaz/132026/mali%20tablolar%20analizi.pdf> (20.11.2024).
- Mengi, A. & Dağlı, Z. (2017). 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Genişletilmiş Büyükşehir Modelinin Belediyelerin Hizmet Sunum Performansına Etkileri Üzerine Bir Araştırma. Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 5(4), 1-21. <https://doi.org/10.25272/j.2147-7035.2017.5.4.01>.

- Nadaroğlu, H. (2001). Mahalli İdareler, 7. Baskı, İstanbul: Eta Basım.
- Okay, T. (2016). 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 1(1), 71-131.
- Okay, T. (2020). 1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi. Medeniyet Araştırmaları Dergisi, 5(2), 171-223.
- Orkut Y. (2008). Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetimi. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2008). Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat, Alfa Aktüel, İstanbul, S. 13
- Ökmen, M. ve Yılmaz A. (2009). Klasik Dönemden Tanzimat’a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 23. ss. 91-112.
- Öncü, E. (2021). Büyükşehir Belediyelerinin Finansal Performanslarının Gri İlişki Analizi Yöntemiyle Karşılaştırılması. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 16(2), 575-593. <https://doi.org/10.17153/oguiibf.933887>
- Öner, S., & Şahnagil, S. (2020). 6360 Sayılı Kanunun Yönetimsel Sonuçlarına Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Yaklaşımları: Balıkesir Örneği. Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13(4), 648-664. <https://doi.org/10.25287/ohuiibf.702314>
- Özdemir, A. (2017). “Üniversitelerin Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Yeri ve Üniversite Teşkilatı”, İktisadiyat, 1(1), s. 171-192.
- Özen, İ. (2020). Belediyelerin Borç Ödeme Gücünün Analizi: Muğla-Sakarya Belediyeleri Örneği. OPUS International Journal of Society Researches, 16(29 Ekim Özel Sayısı), 3474-3504. <https://doi.org/10.26466/opus.769657>
- Öztürk, N. K., & Tozak, E. (2021). Türkiye’de Metropoliten Alan ve Büyükşehir Yönetimi Bakımından 6360 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi. Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 19(3), 294-306. <https://doi.org/10.18026/cbayarsos.959856>
- Pustu, Y. Küreselleşme Sürecinde Kent Antik Siteden Dünya Kentine, Sayıştay Dergisi, Sayı: 60, ss. 129-151.
- Sevimli, A. (1999). Belediye Bütçe ve Muhasebe Sistemi. Sayıştay Dergisi (35), 38-57.
- Sezer, Ö., & Büyükpınar, R. (2021). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye’de Yerelleşme Politikaları. Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi, 5(1), 80-105. <https://doi.org/10.46452/baksoder.936073>

- Sezgin, N. (2008). 5779 Sayılı Kanun'un Getirdikleri. *Yerel Siyaset Dergisi*, 33.
- Şahin İpek, E, A. (2018). Türkiye'de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi, Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20(2), 1-19.
- Şahin, M. & Işık E. (2011). Osmanlı'dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 30, ss. 221-230.
- Tekdere, M., & Gürbüz, A. Ş. (2021). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Sürdürülebilirliği: Ampirik Bir Analiz. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (70), 77-96. <https://doi.org/10.51290/dpusbe.932599>
- Tiyek, R. (2012). Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Uygulamalarındaki Rolü: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal Yardım Birimi Örneği. *Yerel Politikalar*, 2, 53-84.
- Tortop, N. Aykaç B. Yayman H. Özer M.A. (2014). *Mahalli İdareler*, 3. b., Ankara, Nobel Yayıncılık.
- Türkoğlu, İ. (2009). Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması. Maliye Bakanlığı. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/T%C3%BCrkiye%E2%80%99de-Belediyelerde-Mali-%C3%96zerklik-Ve-Belediye-Ba%C5%9Fkanlar%C4%B1n%C4%B1n-Mali-%C3%96zerklik-Alg%C4%B1lamas%C4%B1.pdf> (20.11.2024).
- Uçar, A.(2014) Tanzimat Reformları Sürecinde Uygulamaya Konulan Vergi Politikalarının Modern Yerel Yönetimlere Etkileri, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.12, Sayı: 2, ss. 125-139.
- Ulusoy, A & Tekdere, M. (2017). Mali Yerelleşme ve Metropolleşme İkilemi. *Sosyal Bilimler Dergisi*, (15), 436-464.
- Urhan, Vahide F. (2008). Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, (70), 85-101.
- Uzunali, E., & Görmez, A. H. (2019). Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları ve Bütçe Sürdürülebilirliklerinin Oran Analiz Yöntemiyle Karşılaştırılması. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*(25), 95-118. <https://doi.org/10.18092/ulikidince.549210>
- Ünal, F. (2011). Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 30, ss. 241-247.
- Yalçındağ, S., (1995). *Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler*. TÜSİAD, Yayın no. TÜSİAD-T/95- 9/184, 21-22.

- Yaraşır, F. (2008). Belediye Reformu, Çağdaş Yerel Yönetimler, 2 (2), S. 12.
- Yerel Yönetimler 2024-2026 Bütçe Hazırlama Rehberi, Çevre şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2023. <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/2024---2026-butce-hazirlama-rehberi-i-110944> (20.11.2024).
- Yıldırım, İ., Tanrıvermiş, H., & Tüdeş, T. (2020). Türkiye’de Kamu Yönetiminde Verimlilik Algısı: Milli Emlak Genel Müdürlüğü Uygulamalarında Verimlilik Analizi Örneği. Gazi İktisat ve İşletme Dergisi, 6(2), 159-178. <https://doi.org/10.30855/gjeb.2020.6.2.005>
- Yılmaz, N. (2008). Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Harcamalara Katılma Payı. Sayıştay Dergisi, (71), 75-90.
- Yılmaz, N., & Berber, S. (2020). 6360 Sayılı Kanun İle Faydalanma İlkesi ve Belediye Gelirlerinin Değerlendirmesi. Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(36), 671-704. <https://doi.org/10.14520/adyusbd.641677>
- Yılmaz, N. (2020). 6360 Sayılı Yasa’nın Belediyelerin Mali Yapıları Üzerine Etkileri: Denizli Ve Uşak İllerine Yönelik Bir Memnuniyet Araştırması. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 57, 89-114.
- Yüksel, C. (2016). Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 71(3), 731-756. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002410
- Yüksel, C. (2019). Türkiye’de Yerel Harcamaların ve Yerel Vergi Gelirlerinin İller Düzeyinde Analizi. Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, (7), 1-32.
- Yücel, S. (2022). Kamu İdareleri İçin Mali Analiz Rehberi Oranları Ve Topsis Yöntemi İle Finansal Performans Analizi. Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12(23), 304-334. <https://doi.org/10.53092/duiibfd.1049383>
- Zengin, Ali A. (2024). Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Mali Bağımlılığı; 6360 Sayılı Kanun Üzerinden Bir Değerlendirme. Doktora Tezi. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.