

6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YASASI'NIN BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİNİN MALİ DURUMUNA ETKİSİ: BALIKESİR İLİ ÖRNEĞİ

Metropolitan Municipality Law 6360 Announcement of Financial Position and the Effect of the District Municipality: Balıkesir Example

Gönderim Tarihi: 03.10.2016

Kabul Tarihi: 06.12.2016

Arman Zafer YALÇIN*

Musa GÖK**

ÖZ: Türk yerel sisteminde siyasi, idari ve mali anlamda önemli değişikliklere neden olan 6360 Sayılı Yasa, yürürlüğe girdiği 2014 yılından bu yana ciddi tartışmalara neden olmuştur. Söz konusu yasanın getirdiği değişiklikler; 2004 yılında başlatılan iki kademeli büyükşehir belediye sisteminin yaygınlaştırılması, büyükşehir belediye sistemi içine alınan illerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köy yönetimlerinin tüzel kişiliğine son verilmesi ve tek bir büyükşehir belediye şemsiyesi altında bütün yerel yönetim sistemlerinin birleştirilmesini amaçlamıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin mali ve hizmet yapılarında da önemli değişiklikler öngörülmüştür. Böylece, Türkiye'deki büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükselmiş, ülke nüfusunun yaklaşık % 75'i büyükşehir belediye sistemine alınırken, büyükşehir yönetimi kapsamına alınan illerde iki basamaklı bir yerel yönetim sistemi oluşturulmuştur. Bu çalışmanın amacı, 6360 Sayılı Yasa ile büyükşehir ve ona bağlı ilçe belediyelerinin mali durumlarının yasanın yürürlüğe girmeden önceki 2013 ile uygulama sonuçlarının görüldüğü 2015 yılları arasındaki dönemin karşılaştırılması olarak incelenmesidir. Bu amaçla, önce Türkiye genelinde 2013-2015 yıllarında ilçe, il ve büyükşehir belediyelerinin mali durumları incelenmekte, daha sonra Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ve nüfus bakımından üç büyük ilçesinin üç yıllık bütçeleri incelenerek özelden genele bir sonuca ulaşılmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Yönetimler Arası Mali İlişkiler, 6360 Sayılı Yasa, Belediye.

ABSTRACT: Law No. 6360, which caused significant changes in administrative and financial terms in Turkish domestic political system has led to serious debate since 2014 when it was effectuated. The changes the law brought about are; conventionalization of two-stage metropolitan municipality system which was launched in 2004, abolition

* Yrd. Doç. Dr. Balıkesir Üniversitesi/Balıkesir Meslek Yüksekokulu/Muhasebe Bölümü, zyalcin@balikesir.edu.tr

** Yrd. Doç. Dr. Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi/Maliye Bölümü, mgok@bandirma.edu.tr

of legal entities of provincial special administrations, town municipalities and village administrations, and unification of all the local administrative systems under a single metropolitan municipality. Thus, the number of municipalities in Turkey rose to 30, about 75% of the state population was taken into metropolitan municipality system and it created a dual system of local governing. The aim of this paper is to examine financial situations of metropolitan and affiliated district municipalities of Law No 6360 between the years of 2013 when the law went into effect and 2015 when the results of the enforcement became evident. For this purpose; first, financial performance of municipalities will be examined between 2013 and 2015 years across Turkey and then three year budget of Balıkesir metropolitan municipality and its three subordinated district municipalities will be examined. By doing so, a conclusion from general to particular is aimed to be reached.

Keywords: Turkey, Intergovernmental Fiscal Relations, Local Governments, Law No. 6360, Municipality.

GİRİŞ

Toplumun ihtiyaç duyduğu kamusal mal ve hizmetler, merkezi yönetim yanında yerel yönetimlerin de dâhil olduğu çeşitli hizmet birimleri tarafından üretilir. Toplumsal ihtiyaçların kamusal mal ve hizmet üretimi ile karşılanması anlamına gelen kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölünmüş olması, aynı zamanda bu hizmetlerin görülebilmesi ve harcamaların yapılabilmesi için gerekli olan gelir kaynaklarının paylaşılmasını da zorunlu kılmaktadır (Falay, 2003: 23).

Kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetim ağırlıklı bir yapının, piyasa ekonomisinin; işlevsel, kendiliğinden düzenleyici ve tahsis fonksiyonlarının zayıflamasına; genel olarak ekonominin verimlilik düzeyinin düşmesine ve rekabeti olumsuz etkilemesine neden olduğu yönünde eleştirilere konu olmaktadır. Bu bakımdan, kamu hizmetlerinin ve kamusal mali kaynakların idareler arasında paylaşılmasında merkezi yönetimin kontrolünün artması, yerel yönetim birimlerinin yerel tercihlere uygun mal ve hizmet sunumunu engelleyici ve hizmet sunumunda verimliliği azaltıcı bir etki doğurabilmektedir. Bu noktada, kamu hizmeti sunumu ve fiyatlandırma kararlarının halka en yakın yönetim birimleri tarafından alınması ve mali paylaşımında fayda fonksiyonunun gözetilmesi, kaynak tahsisinde etkinliği sağlayacak önemli bir unsurdur.

Mali tevzin ya da mali federalizm olarak ifade edilen yönetimler arası mali ilişkiler, geniş anlamıyla devletin yönetim basamakları arasında gelir ve hizmet paylaşımını ele almaktadır. Bu nedenle, yönetim basamakları arasındaki kaynak bölüşümü, her bir yönetimin faaliyet alanı ile birlikte ele alınmalı ve modern kamu mali yönetim ilkesinin gereği olarak alt yönetim birimleri

ile merkezi yönetim arasında faaliyet- kaynak dengesi gözetilmelidir (Kesik, 2007: 76).

Bugün, gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede yerel yönetimlerin öneminin hızla artmasına karşın, merkezi yönetimler kaynak elde etme ve kullanma yönünden yerel yönetimler karşısında önemli bir gücü elinde bulundurmakta ve yerel yönetimler asli fonksiyonlarını yerine getirirken ciddi mali kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya kalabilmektedirler. Bu anlamda, demokratikleşmenin kaynağı olarak görülen yerel yönetimler, yeterli gelir kaynağına sahip olabildikleri ölçüde, kendilerinden beklenen kamusal fonksiyonları arzulan düzeyde yerine getirebilecekleridir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 260).

Türkiye'de 1980 sonrasında kentlerin aşırı büyümesiyle birlikte yerel hizmet talebinin artmasına ve giderek çeşitlenmesine yol açmıştır. Bu durum, mevcut büyükşehir belediye sisteminin, yerel hizmet sunum yöntemlerinin ve bunlara yönelik mali kaynakların yetersiz kalmasına neden olmuştur. Kentsel alanlardaki büyümenin hem daha iyi yönetilebilmesi, hem de yerel hizmet sunumunun daha etkin ve ekonomik bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için yerel yönetim reformları girişimleri de artmıştır. 2012 yılı sonunda kabul edilip yasalaşan ve 30 Mart 2014 seçimlerinin ertesi günü yürürlüğe giren 6360 Sayılı Yasa, 1984 yılında yürürlüğe giren ve 2004 yılında değiştirilip geliştirilmeye çalışılan büyükşehir belediye modelinde ve genel olarak yerel yönetim sisteminde köklü değişiklikler meydana getirmiştir.

Bu çalışmada, öncelikle 6360 sayılı yasa ile yerel yönetim sisteminde meydana gelen idari ve mali değişiklikler ele alınmakta ve özellikle yasal değişimin mali boyutları üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede, önce Türkiye genelinde yasanın yürürlüğe girmeden önceki yılı olan 2013 ile yasanın mali uygulama sonuçlarının elde edildiği 2015 yılları arasında büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bütçe uygulama sonuçları gösterilmekte, daha sonra Balıkesir özelinde Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ve Balıkesir'in üç büyük ilçe belediyesinin (Ayvalık, Bandırma ve Edremit) bütçe uygulama sonuçları incelenmektedir. Sonuç olarak da, gerek Türkiye genelinde, gerekse de Balıkesir ölçeğindeki değişimler; başta mali yapı olmak üzere yerindenlik, hizmet sunumunda etkinlik ve ekonomiklik gibi kamu mali yönetim ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmektedir. Çalışmada 6360 Sayılı Yasa sonrası sadece 2015 mali verilerinin alınabilmiş olması göz önünde bulundurulmalıdır.

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Türkiye'de 1980 sonrasında ekonomik ve siyasal hayatta yaşanan liberalizasyon süreci, gerek idari gerekse de mali açılardan merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin birbirlerinden ciddi bir ayrışma sürecine girmesine neden olmuş-

tur. Bir yandan kamusal hizmetlerinin sunumun daha demokratik bir yapıya kavuşturulması gibi politik amaçlarla diğer yandan da kamusal hizmetlerin daha etkili ve düşük maliyetle üretilmesi gibi ekonomik amaçlarla kamu ekonomik sektörünün performansının artırılması hedeflenmiştir (Oates, 1999: 1120).

Toplumsal ihtiyaçların karşılanması için gerekli olan kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölünmüş olması, aynı zamanda bu hizmetlerin görülebilmesi ve harcamaların yapılabilmesi için gerekli olan gelir kaynaklarının paylaşımını zorunlu kılar. Merkezi idare ile diğer kamu hizmeti üreticisi birimler arasında bir taraftan hizmetlerin ve giderlerin, diğer taraftan da bu hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin paylaşılması ve paylaştırılması idareler arası mali ilişkileri, diğer bir deyişle mali tevzin kavramını, ifade etmektedir (Öncel, 1998: 21). Bu anlamda mali tevzin, genel bir ifadeyle, yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü anlamına gelmektedir.

Nadaroğlu'na göre (1994:175) mali tevzin, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin ve kamu gelirlerinin paylaşılması yönünde sistemli ve planlı bir anlaşmaya varılmasını ifade eder. Keleş'e göre mali tevzin (2012: 363), yönetsel, siyasal ve mali yönleri bulunan ilişkiler bütünüdür. Doğal olarak kamusal hizmet sunumunda verimliliğin ve hakkaniyetin sağlanması bu paylaşımın etkililiğine doğrudan bağlı olacaktır.

Yönetimler Arası Mali İlişkilerin Nedenleri ve Kapsamı

Bir ülkenin bütününde kamusal hizmetlerin en uygun düzeyde ve etkin bir şekilde sunulmasının en başta gelen yolu, yönetimler arası mali ilişkiler sisteminin, bu amaca yönelik olarak yapılandırılmasını gerektirir. Aksi takdirde, yatay ve dikey anlamda yönetimler arasındaki kaynak dağılımını sabit olarak kabul etmek, ülkenin bütününde kamu hizmetlerinin etkin sunumunu engelleyecektir. Yönetimler arası mali ilişkilere temelde aşağıdaki unsurların düzenlenmesi amacıyla ihtiyaç duyulmaktadır (Kesik, 2007: 77- 80) :

- Yönetimler arası yatay ve dikey adaletsizliğin giderilmesi,
- Yerel kamu hizmetlerinin sunumunda dışsallıkların varlığı,
- Ülkede ekonomik istikrarın sağlanması gereği
- Merkezi yönetimin kamu hizmetleri ile ilgili getirdiği asgari standartların sağlanması.

Hangi kamu hizmetinin hangi kamu yönetim birimi tarafından üstlenileceği ve hizmetlerin paylaşımının hangi ölçütlere göre yapılacağı, yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesinde önemli bir başlangıç noktasıdır (Falay, 2003: 23). Yönetimler arasındaki mali ilişkilerin diğer önemli bileşeni ise ilgili yönetim biriminin görev ve harcama sorumluluğunu yerine getirebilmesi için

gerekli kaynağın (gelir, mali transfer ve borçlanma) etkili bir biçimde bölüşümünün sağlanmasıdır.

Yönetimler Arası Hizmet (Harcama) Bölüşümü

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin bölüşümünün tayininde genellikle iktisadi kıstaslardan hareket edilmektedir. Söz konusu iktisadi kıstaslar, kamu hizmetinin faydasının ve maliyetinin yayıldığı alan, diğer bir deyişle hizmetin oluşturduğu dışsallık ve ölçek ekonomileridir. Bu iki iktisadi kıstasın yanında bir de hem siyasi hem de iktisadi nitelik taşıyan yerindenlik (subsidiarity) ilkesidir.

Herhangi bir kamusal hizmetin hangi idareye bırakılacağı ve seçilen idarenin hizmette optimum etkinliği sağlayıp sağlayamayacağı konusunda dikkat edilecek ilk unsur, o hizmetin faydasının ve maliyetinin yayıldığı alandır. Kamu hizmetlerinin fayda alanları birbirinden son derece farklıdır. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması açısından, faydası sadece belli bir bölgeye (alana) yayılan hizmetlerin merkezi yönetim tarafından görülmesinin iktisadi rasyonalite açısından kabul edilemeyeceği açıktır. Bu tür hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yürütülmesi halinde aşırı bürokrasinin neden olacağı genel yönetim giderlerindeki artışlar, hizmetin birim başına maliyetinin artmasına neden olacaktır (Nadaroğlu, 1994: 67).

Kamu hizmetlerinin sunumunda fayda ve maliyet alanı ile bağlantılı bir diğer faktör de, dışsallıklardır. Kamu hizmetlerinde her zaman üretilen veya tüketilen hizmetin yerel birimin sınırlarını aşan bazı faydaları veya zararları olabilir. Kaynakların daha etkin tahsisi için hizmetlerin dışsallıklarından etkilenen alanların birleştirilmesi ve içselleştirilmesi gerekir. Yani fayda ve maliyet dışsallıklarının genişlemesi halinde ilgili hizmetin daha üst yönetim basamaklarına veya merkezi yönetimce sunumu etkinliği arttıracaktır (Falay, 2003: 25).

Yönetimler arası görev ve harcama paylaşımında kullanılan ikinci iktisadi ölçüt, ölçek ekonomisi koşullarının varlığıdır. Hizmet üretiminin azalan maliyetler koşuluna göre yapıldığı durumda, kamusal hizmet arzında ortalama birim maliyetin düşmesi söz konusudur. Yani toplam üretim ve toplam maliyetler artarken, ilave bir kişiye daha hizmet vermenin maliyeti düşmelidir. Burada eğer büyük ölçekli üretime uygun bir mal ve hizmet var ise doğal tekel ortaya çıkar. Çünkü hizmetin başlangıç yatırımı için gereken sabit sermaye miktarı oldukça yüksektir. Kamusal hizmet arzında ölçek ekonomisi koşullarının var olması, optimal görev ve yetki alanının belirlenmesinde oldukça önemli bir unsurdur. Bu bakımdan, kamu hizmetleri arz miktarına, hizmet alanına ve birimin nüfus yoğunluğuna bağlı olarak merkezi veya yerel yönetimlerce daha etkin bir şekilde üretilebilirler (Falay; 2003: 25). Bu bağlamda, küçük öl-

çekli yerel yönetim birimlerinden oluşan bir sistemin, hizmet üretiminde ölçek tasarrufu sağlayamaması, kaynak israfına neden olması, hizmet maliyetlerini önemli ölçüde azaltan yeni teknoloji kullanamaması, finansal olarak yetersiz olması ve vasıflı emek gücü istihdam edememesi ölçek ekonomilerine sahip olmayan yerel yönetimlerin dezavantajları olarak gösterilmektedir (Topal, 2005: 29).

Kamu hizmetlerinin yönetimler arasında görev ve harcamalar bakımından paylaşımında kullanılan siyasi özelliğinin yanında iktisadi önem de taşıyan bir başka ölçüt, hizmette yerindenlik (subsidiarity) ilkesidir. Hizmette yerindenlik ilkesi, kamu hizmetlerinin halka en yakın kamu yönetimi birimince yürütülmesi gerektiğini destekleyen bir ilkedir. Normatif bir niteliğe sahip olmayan bu ilke, devletin örgütlenmesine dönük bir ilke olup, kuramsal bir eğilime işaret etmektedir. Söz konusu ilke, sahip oldukları yetkiler yeterli olmak koşuluyla, hizmetlerin yürütülmesinde önceliğin her zaman daha üst yönetim birimlerinde değil, alt basamaklarda yer alan yerel birimlerde olmasına vurgu yapmaktadır (Keleş, 1995: 5-6).

Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. Maddesinde, kamu mal ve hizmetlerinin genel olarak ve tercihen ilgili halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi öngörülmektedir. Daha önce belli bir kamu biriminin ürettiği bir mal ve hizmetin bir üst basamaktaki yönetim birimince sunulmasına karar verilmesi, gerek o hizmetin kapsamı ve niteliği, gerekse de ekonomik etkinlik gibi zorunlu nedenlerle daha iyi yerine getirileceği durumlarda söz konusu olabilir. Burada hizmetin tüketiciye yakınlığı, hizmet talebinin yakından izlenmesi ve hizmetin halka en yakın birimce üretilmesi amaçlanmaktadır (Arikboğa, 2004: 25).

Yönetimler Arası Kaynak Paylaşımı

Yönetimler arası mali ilişkilerde yönetim birimlerinin görev ve harcama sorumluluğu belirlendikten sonra bu sürecin ikinci aşaması görev ve harcama sorumluluğunu yerine getirebilmesi için gerekli mali kaynağın yönetim birimleri arasında paylaşılmasıdır. Kaynak bölüşümü, ülkelerin sosyo-ekonomik koşullarına, benimsediği siyasi sisteme ve karşı karşıya oldukları sorunlara bağlı olarak farklılık göstermekte ve kaynak paylaşım düzeni zaman içinde koşullara bağlı olarak değişebilmektedir. Küresel düzeyde 1980'den sonra başlayan yerelleşme politikaları, yerel yönetimlerin kaynak yapısında yeni düzenlemeler yapma ve bu yapıyı daha etkin hale getirme ihtiyacını doğurmuştur (Güner, 2006: 61). Her ne kadar bütün bir dünya için yeknesak bir kaynak paylaşım düzeninden söz etmek mümkün olmasa da, bir ülkede yerel yönetimlerin daha etkin kamu hizmeti üretebilmesi için gerekli kaynak yapısının belirlenmesinde yol gösterici nitelikte bazı temel ilke ve amaçlardan yararlan-

nılmaktadır. Bu çerçevede, iyi bir yerel yönetim kaynak yapısının aşağıdaki özelliklere sahip olması gerektiği söylenebilir (Güner, 2006: 61-62):

- Düşük maliyetler,
- Yeterlilik ve esneklik,
- Yararlanma ilkesine göre vergileme,
- Mali özerklik.

Yukarıdaki özellikler arasında mali özerklik, özel bir yere sahiptir. Çünkü yerel yönetimlerin kendi sınırları içindeki halka etkin ve etkili hizmet sunabilmesi için yeterli gelir kaynağına sahip olması gerekmektedir. Bu amaçla, yerel yönetimlerin kendi gelirlerini belirleme yetkisinin verilmesi, yerel yönetim biriminin belli düzeyde mali özerkliğe sahip olmasını gerektirir.

Bir ülkede mali özerkliğin boyutu, merkezi yönetimin sahip olduğu vergilendirme yetkisinin hangi düzeyde yerel yönetimlerle paylaşıldığına göre değişebilmektedir. Federal bir devlet yapılanmasında yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyi ile üniter bir devlet yapısındaki yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyinin aynı olması beklenemez. Öte yandan, federal yapıya sahip ülkeler arasında da yerel yönetimlerin mali özerklik düzeyleri arasında önemli farklılaşmalar olabilmektedir. Bu durum, başta ülkelerin yönetsel yapılarının farklılığı olmak üzere; ekonomik, sosyal, kültürel, tarihi ve coğrafi nedenlerle yerel yönetimlere verilen önemin ve yerel yönetimlerden kişilerin hizmet beklentilerinin farklılığından kaynaklanmaktadır (Türkoğlu, 2009). Bu anlamda, vergilendirme yetkisinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımı, kaynak bölüşümü sürecinin ilk ve en önemli aşamasını oluşturur. Geniş bir mali özerkliğe sahip bir ülkede yerel yönetimlere belirli vergi alanları tanımakta ve bu alan onlara bırakılmaktadır. Yerel yönetimlerin ilgili organları, bu vergilerin; konularını, yükümlülerini, matrahlarını, tarife yapısını ve diğer koşulları belirleme sahip olmaktadır. Sınırlı mali özerklikte vergilendirme yetkisi sınırlı bir biçimde yerel yönetimlere devredilmektedir. Yasama yetkisinin yerel yönetimlere devrinin anayasal olarak mümkün olmadığı bir yönetim sisteminde yerel yönetimlere bazı vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisi verilmektedir. Mali özerkliğin hiç olmadığı, merkezi yönetime tam bağımlı bir yönetim sisteminde ise yerel yönetimlere ancak elde edilen vergilerden çeşitli ölçülere göre pay verilmektedir (Güner, 2006: 63).

Yönetimler arası mali kaynak paylaşımının ikinci ayağını yönetimler arası mali transferler oluşturmaktadır. Mali transferlerden sağlanan gelirler, pek çok ülkede yerel yönetimlerin en önemli mali kaynakları arasındadır. Bağışlar, vergi paylaşımları, teşvikler ve sübvansiyonlar gibi yöntemlerle gerçekleşen yönetimler arası mali transferler, doğru kullanıldığı takdirde çeşitli kamu poli-

tikasını önceliklerinin ve amaçlarının gerçekleştirilmesinde etkin bir araç olarak kullanılmaktadırlar (Yılmaz ve Beriş, 2006: 95).

Yönetimler arası mali transferlerin amaç ve işlevleri şöyle sıralanabilir (Oates, 1999-1126-1127):

- Gelirlerin yeniden dağıtımını sağlamak,
- Ülke genelinde yeknesak bir vergi standardı kurmak ve vergi sistemini geliştirmek,
- Yönetimsel birimlerin fon toplama yetenek ve kapasitelerinin birbirinden farklı olması sonucu oluşan dengesizlikleri gidermek,
- Bazı büyük ölçekli yerel projelerin tamamlanabilmesini sağlamak,
- Yönetimler arası dışsallıkları içselleştirmek.

Temelde, görev- harcama ve gelirlerin yönetim birimleri arasında bölüşümü sonucu ortaya çıkan dikey ve yatay mali dengesizlikleri gidermeyi amaçlayan yönetimler arası mali transferler ve taşıdığı amaca göre dikey mali denkleştirme ya da yatay mali denkleştirme adını almaktadır. Yönetimler arası dikey ya da mali dengesizlikleri gidermeyi amaçlayan mali denkleştirmede (mali tevzin), gelirlerin ve vergi tabanının bölüşümü, koşullu ya da koşulsuz yardımlar biçiminde transfer mekanizmaları kullanılmaktadır. Özellikle vergi gelirlerinin bölüşümünde merkezi ve yerel yönetimler, toplanan vergi gelirini belirli bir formüle göre paylaşmakta, vergi tabanının paylaşımında ise yerel yönetimler belirli vergilere ek oran uygulanarak fonlanmaktadır. Koşullu mali yardımda, yerel yönetimlere belirli koşulların yerine getirilmesi istenirken, koşulsuz mali transferde herhangi bir özel koşul aranmamaktadır (Oates, 1999: 1126).

Yönetimler arası kaynak paylaşımının üçüncü ve son ayağını borçlanma oluşturmaktadır. 1980'lerden itibaren hızlı kentleşme ve yerelleşme olgusunun doğal bir sonucu olarak, yerel yönetimler giderek daha fazla altyapı hizmeti sunmak ve altyapı yatırımı gerçekleştirmek zorunda kalmışlardır. Bu durum yerel yönetimlerin finansman ihtiyacını arttırmış, kendi öz gelirleri ve merkezi yönetimden aldıkları vergi payları yetmeyince ulusal ve uluslararası piyasalardan borçlanma yoluna gitmişlerdir. Günümüzde, pek çok ülkedeki pek çok yerel yönetim birimi için borçlanma adeta olağan bir finansman kaynağı durumuna gelmiştir.

Yerel kamusal hizmetlerin finansmanında borçlanmanın üç temel amacı vardır (Bali, 2006: 150-152):

- Kentsel yaşamda büyük ölçekli yatırım projelerinin finansmanı ve bu yolla nesiller arası eşitliğin sağlanması,

- Yerel kalkınmanın sağlanması,
- Yerel yönetimlerin kısa vadeli gelir-harcama akışının dengelenmesi.

Yerel yönetim birimlerinin borçlanabilmesi, yerel yönetimlere mali güç aktarımının önemli bir boyutudur. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin aşırı borçlanmalarını engelleyecek iyi tasarlanmış bir sistemin kurulması zorunluluktur. Birçok gelişmiş ülkede yerel yönetimlerin projelerini gerçekleştirmek üzere özel finansal kurumların oluşturulduğu görülmektedir. Ancak, yerel yönetimlerin popülist davranma eğilimleri ve ödeme güçlerinden bağımsız bir şekilde borçlanabilme olanakları beraberinde makroekonomik istikrarsızlık yaratma ve kamu borçlarının artışı sonucunu doğurabilmektedir. Bu nedenle, pek çok ülke yerel yönetimlerin borçlanmasına ilişkin belirli sınırlamalar getirmektedir (Topal, 2005: 44-45). Türkiye'de yerel yönetimlerin borçlanması konusunda önemli sınırlamalar getiren ülkelerdendir.

YÖNETİMLER ARASI MALİ İLİŞKİLER BAKIMINDAN 6360 SAYILI YASANIN DEĞERLENDİRMESİ

Dünyada küreselleşme sürecinin etkisiyle birlikte, yerelleşme sürecide hız kazanmıştır. Bu noktada, küreselleşme sürecinin yerelleşme sürecini hızlandırdığı genel kabul gören bir düşüncedir. Küreselleşme olgusuna koşut bir gelişme gösteren yerleşme olgusu da yerel yönetimlerin yapılarında ve statülerinde farklılaşmayı kaçınılmaz kılmıştır. (Köse, 2004: 32) Bu bağlamda dünyada birçok ülke, değişen ve dönüşen bu sürece uyum sağlamak amacıyla yerel yönetim sistemlerinde köklü reformlara başlamışlardır. Türkiye'de de özellikle 2000'li yılların başından itibaren yerel yönetim alanında reform girişimlerinin hızlandığı söylenebilir. Söz konusu reform sürecinin temel dayanağı yerel nitelikli kamusal mal ve hizmetlerin daha verimli sunumu oluşturmaktadır. Zira hızlı kentleşme, teknolojik gelişmeler, demokratikleşme süreci ve insan hakları alanındaki artan toplumsal talepler, yerel yönetimler alanında yeni arayışları zorunlu hale getirmektedir.

Türk yerel yönetim sisteminde siyasi, idari ve mali anlamda önemli değişiklikler getiren 6360 Sayılı Yasa, yürürlüğe girdiği 2014 yılından bu yana ciddi tartışmalara yol açmıştır. Bu yasanın getirdiği önemli değişiklikler; iki basamaklı büyük şehir belediye sisteminin yaygınlaştırılmasını, büyükşehir belediyelerinin hizmet alanının ilin tüm coğrafi sınırını içerecek şekilde genişletilmesini, ildeki ilçe belediyeleri dışındaki diğer yerel yönetim birimlerinin (İl Özel İdaresi, Belde Belediyeleri ve Köy Yönetimleri) varlıklarına son verilmesini ve tek bir büyükşehir belediye sistemi altında birleştirilmesini içermiştir. Böylece, Türkiye'deki büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir. Aşağıda Tablo 1'de 6360 Sayılı Yasa öncesi ve sonrasında Türkiye'de yerel yönetim sayıları gösterilmektedir.

Tablo 1. 6360 Sayılı Yasa Öncesi ve Sonrasında Türkiye’de Yerel Yönetim Sayıları

Yerel Yönetim Birimleri	6360 Sayılı Yasa Öncesi	6360 Sayılı Yasa Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	501
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	416
Belde Belediyesi	1.977	395
İl Özel İdaresi Toplam Sayısı	81	51
Köy İdaresi	34.283	17.720

Kaynak: Çelikyay, 2014:16.

Tablo 1’den de anlaşılabilir olduğu gibi 6360 sayılı yasa ile birlikte Türkiye’de yerel yönetim yapısı ve sayılarında ciddi bir değişim yaşanmıştır. Belediye sayısında %53, köy yönetimi sayısında %49, İl Özel İdare sayısında ise %37’lik bir azalma meydana gelmiştir. En dramatik düşüş ise %80’lik azalmayla belde belediyelerinde yaşanmıştır.

6360 sayılı yasanın genel gerekçesinde kanunun çıkarılma nedeni şu şekilde ifade edilmiştir. *“Mevcut yerel yönetim yapısı ile yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması olanağı kalmayan bazı illerde bu hizmetlerin vatandaşlarımızın artan beklentilerini karşılayabilecek nitelik ve kabiliyetle donatılmış, ideal ölçekte etkin hizmet sunma potansiyeline sahip yerel yönetimlerce sağlanması ön görülmekte ve bu doğrultuda düzenleme yapılmaktadır.”* (Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 2012:9).

6360 Sayılı Yasa’nın gerekçesinde, Yasa öncesinde mevcut yerel yönetim yapısının, özellikle belli bir büyüklüğe ulaşmış yerlerde, yerel halka etkin ve verimli yerel hizmet sunamadığı, özellikle belediyelerin hizmet alanlarının genişlemesiyle ve dolayısıyla yerel hizmet sunumunda ölçek ekonomisi şartlarının oluşumuyla birlikte etkin hizmet sunma kapasitesinin ortaya çıkacağı belirtilmiştir.

6360 Sayılı Yasa’nın Hizmet-Harcama ve Kaynak Paylaşımında Getirdiği Değişiklikler

Bilindiği gibi, idareler arası mali ilişkileri belirleyen en temel faktörlerden biri de, merkezi ve yerel yönetimler arasında görev ve harcama paylaşımıdır. Bu paylaşım düzeni, merkezi ve yerel yönetimler arası mali ilişkilerde dikey ve yatay ilişkileri de çok yakından ilgilendirmektedir. 6360 Sayılı Yasa, özellikle yerel yönetimler arası ilişkileri ifade eden yatay ilişkileri ciddi anlamda değiştirmiştir.

İl mülki sınırlarını kapsamına alan büyükşehir modelinde, belediyelerin kendi aralarındaki görev ve yetki paylaşımı yeniden biçimlendirilmiştir. En üstte bir

büyükşehir belediyesi ve ona bağlı büyükşehir ilçe belediyeleri olmak üzere iki kademeli bir yapı oluşturmuştur (Arıkboğa,2012: 4-5). Bu durum, daha önce il belediyesi olan büyükşehir belediyesi ile daha önce ilçe belediyesi olan ve aralarında yatay bir idari ve mali ilişki olan büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin dikey ilişki haline gelmesi demektir.

Bu anlamda, büyük şehir belediyesi, büyükşehir sınırları içinde yerel kamusal ihtiyaçların karşılanması bakımından oldukça geniş yetkilere sahiptir. Gerek hizmetlerin faydasının yayıldığı alan, gerekse bazı hizmetlerin ölçek ekonomisine duyarlı olması nedeniyle, üst kademe belediye olarak tanımlanan büyükşehir belediyesine daha fazla yetki ve sorumluluk verilmiştir. Bu bağlamda, hem kent bütünlüğüne yönelik hizmetlerin, hem de daha üst bir ölçekte yürütülmesinde ekonomik etkinlik bulunan hizmetlerin büyükşehir belediyesine verilmesi (Arıkboğa,2013:55) iktisadi açıdan bir optimalite arayışının sonucudur.

6360 Sayılı Yasa ile 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ciddi değişiklikler yapılarak büyükşehir ve ona bağlı ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımı, yeniden tesis edilmiştir. Büyükşehir belediyeleri, il genelindeki kentsel planlama ve kentsel dönüşüm, imar faaliyetlerinin denetimi ve ruhsatlandırılması, ulaşım ve trafik hizmetlerinin yürütülmesi, çevre ve halk sağlığı hizmetleri, sosyal ve kültürel hizmetler, spor, doğal afetlerle mücadele gibi alanlarda çok geniş bir yürütme ve düzenleme yetkisine sahip olmuştur. Buna karşılık, ilçe belediyelerine rutin, küçük ölçekli ve günlük ihtiyaçlara dönük ve sınırlı sayıda görev kalmaktadır (Yıldırım, Gül ve Akın,2015:215).

Öte yandan, 6360 Sayılı Yasa ile büyükşehir belediye meclisinin kararı ile bazı görev ve yetkilerin ilçe belediyelerine devredilmesi de söz konusu olmuştur. Ayrıca, gerek büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında, gerekse ilçe belediyelerinin kendi aralarında yaşayacağı görev ve yetkiye ilişkin anlaşmazlıklarda, büyükşehir belediye meclislerinin düzenleyici ve yönlendirici karar alması öngörülmektedir (Günel, Atvur ve Okudan, 2015: 64). Belediyeler arasında yaşanan görev ve yetki paylaşımına yönelik sorunların çözümünde, büyükşehir belediye meclisinin yetkilendirilmesi, ilçe belediyeleri ile merkezi yönetim arasında yeni bir basamak oluşturulması anlamına gelir. Bu durum, yatay ilişkiler olarak tanımlanan ve genellikle merkezi idarenin belirleyici olduğu mali ve idari ilişkilerde, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde mutlak bir otorite haline gelmesi olarak yorumlanabilir. Aşağıda Tablo 2'de 6360 Sayılı Yasa'da yapılan mali nitelikli temel değişiklikler gösterilmiştir.

Tablo 2. Belediye ve Özel İdarelerinin Genel Bütçe vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Eski ve Yeni Durumlarının Karşılaştırılması

Yerel Yönetim Birimi	2008 öncesi dağıtım	2008 sonrası dağıtım	6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişiklikler sonrası dağıtım
Büyükşehir Belediyeleri	GBVG'nin %5'inin %75'i doğrudan %25'i büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre Büyükşehir ilçe belediyelerinin GBVF'den aldığı payın %35'i	Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'i %70'i doğrudan, %30'u büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslara göre Büyükşehir ilçe belediye paylarının %30'u	Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %6'sı %60'ı doğrudan %40 ise büyükşehir belediyeleri arasında %70'lik kısmı nüfus, %30'luk kısmı ise büyükşehir yüzölçümüne göre İlçe belediye paylarının yüzde %30'u
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	GBVG'nin %2,47'si belediye nüfusuna göre	GBVG'nin %2,50'si belediye nüfusuna göre	GBVG'nin %4,50'si %90'ı belediye nüfusuna %10'u belediyenin yüzölçümüne göre
Diğer Belediyeler	GBVG'nin %2,50'i nüfusa göre	GBVG'nin %2,85'nin %80'i belediye nüfusuna göre %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre GBVG'nin %0,1'i nüfusa 10.000'e kadar belediyeler için %60'ı 0-5 bin; %40'ı 5-10 bin arası nüfusa sahip belediyelere eşit olarak	GBVG'nin %1,50'sinin %80'i belediye nüfusuna, %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda nüfus gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, 19, %17 olarak dağıtılmasına göre GBVG'nin %0,1'i nüfusa 10.000' kadar belediyeler için %65'i eşit, %35'i nüfuslara göre
İl Özel İdareleri	GBVG'nin %1,12'si nüfusa göre	GBVG'nin %1,15'inin %50'si nüfusu %10'u ilin yüzölçümü, %10'u ilin köy sayısı, %15'i ilin kırsal alan nüfusu, %15'i ilin gelişmişlik endeks değerine göre	GBVG'nin %0,05'nin %50'si nüfus, %10'u ilin yüzölçümü, %10'u ilin köy sayısı, %15'i ilin kırsal nüfusu, %15'i ilin gelişmişlik endeks değerine göre

Kaynak: Koyuncu, 2012:4.

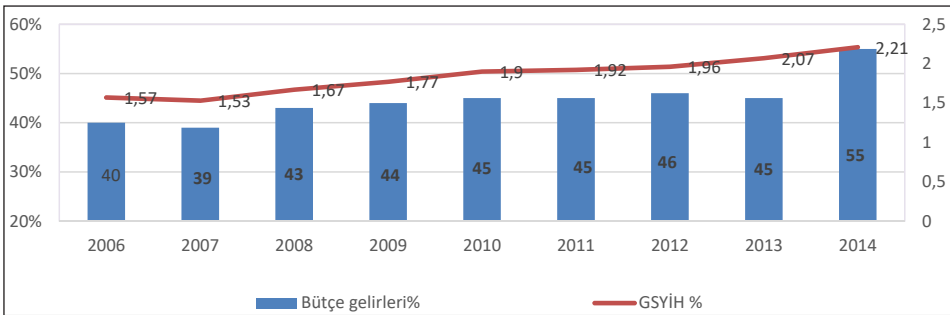
6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelerin ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar ile elde edilen gelirden aldıkları oranlar değişmiştir. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da büyükşehir dışındaki belediyelerin aldıkları pay % 2.85' den % 1.50' ye, bü-

yük şehir belediyelerinin payı %5'ten %6'ya ve büyükşehir ilçe belediyelerinin payı %2,5'ten %4,5'e çıkarılmıştır. Dolayısıyla, merkezden aktarılan kaynaklara daha fazla ihtiyaç duyan büyükşehir sistemi dışındaki belediyeler ile il özel idarelerinin payı azaltılırken, büyükşehir sistemine dâhil olan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin payları artırılmıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,5'lik payın %90'ı nüfusa ve %10'u ise ilçenin yüz ölçümüne göre dağıtılması esası getirilmiştir. Bu noktada, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinden aldığı %30'luk pay ise değişmemiştir (Toprak, Gül, Ağcakaya, 2015: 83).

Yeni düzenlemeye göre, özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde elde edilen genel bütçe vergi tahsilatından büyükşehir belediyelerine ayrılarak %6'lık payın %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine, kalan %40'lık bölümün %70'i nüfusa, %30'u yüz ölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılacaktır. Dolayısıyla, 6360 sayılı yasa öncesinde payların dağıtımında sadece nüfus ölçütü kullanırken bundan böyle payların dağıtımında buna ek olarak yüz ölçüm ölçütü de kullanılacaktır (Toprak, Gül, Ağcakaya, 2015: 84). Ayrıca, büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paydaki artışın, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden payın %20'sinden fazla olamayacağı; fazlalığın artış oranı %20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oran aşmamak üzere dağıtılmasına ilişkin 5779 sayılı kanunla getirilen sınırlama kaldırılmıştır. Böylece, daha fazla vergi toplayan ve kalabalık olan büyükşehir belediyeleri için önemli bir avantaj sağlanmıştır (Çelikyay, 2015:18).

Yerel yönetimlere merkezi yönetim vergi gelirlerinden transfer edilen payların yerel yönetim bütçe gelirleri içindeki payı ve GSYH'ye oranı (2006-2014) aşağıda Grafik 1'de gösterilmiştir.

Grafik 1. Yerel Yönetimlere Merkezi Yönetim Vergi Gelirlerinden Transfer Edilen Payların Yerel Yönetim Bütçe Gelirleri içindeki Payı ve GSYH'ye Oranı (2006-2014)



Kaynak.www.muhasabat.gov.tr'den derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 13.08.2016).

Grafik 1’de görüldüğü üzere 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 2014 yılında büyükşehir belediyelerine ayrılan payın artmasına paralel olarak yerel yönetimler bütçesinin %55’i merkezi yönetim vergi gelirlerinden yapılan transferlerden oluşmuştur. Yani, 6360 Sayılı Yasa özellikle büyükşehir belediyelerinin mali yapılarının güçlendirilmesinde ciddi bir adım olmuştur (Toprak, Gül, Ağcakaya, 2015:87).

Yerel yönetim harcamalarının finansmanında merkezi yönetime bağımlılık düzeyi, gelir ve gelişmişlik düzeyi düşük olan küçük yerleşim birimlerinde artmakta, diğerlerinde ise azalmaktadır. Bu nedenle, gelir yönünden merkeze bağımlılığın her belediyenin ekonomik ve sosyal koşulları göz önüne alınarak ayrı ayrı hesaplanması ve değerlendirilmesi gerekir (Kerimoğlu vd., 2009:88). Bu noktada, merkezi yönetim transferlerinin belediyelerin harcamalarını karşılama oranı, Türkiye’de belediyeler arasında var olan yatay eşitsizliği daha net ortaya koymaktadır. 2006 yılında, merkezden yapılan transferler büyükşehir belediye harcamalarının % 59’unu karşılarken 2014 yılında bu oran 6360 sayılı yasanın etkisiyle %74 seviyesine yükselmiştir. Büyükşehir dışı 51 il belediyesinde bu oran 2006 yılında %40 iken, 2014 yılında %53’ye yükselmiştir. Harcamalarında merkeze bağımlılık açısından en kötü durumdaki belediyeler, ilçe ve belde belediyeleridir. İlçe ve belde belediyelerinin merkezi gelirlere bağımlılık oranı 2006 yılında %39 iken, 2014 yılında bu oran ancak %45 düzeyine çıkabilmiştir. Oysa sosyal ve ekonomik açıdan birçoğu geri durumda olan ilçe ve belde belediyeleri merkezi yönetim transferlerine büyükşehir belediyelerinden çok daha fazla ihtiyaç duymaktadır. 6360 sayılı yasanın öne çıkan mali yönlerinden biri de, nüfus ölçütüne göre ilçe belediyelerine ayrılacak tutarın % 10’unun büyükşehir belediyesi bünyesinde kurulacak olan su ve kanalizasyon idarelerine (SKİ) aktarılmasıdır. Bu uygulama, ilçe belediyelerine ayrılan merkezi yönetim vergi geliri payının giderek azalmasına neden olmaktadır.

6360 Sayılı Yasa’nın yönetimler arası mali ilişkilere yönelik getirdiği değişikliklerle ilgili değerlendirme ve bulgular şu şekilde sıralanabilir:

- 1-Büyükşehir sınırlarının il mülki sınırlarını kapsayacak biçimde genişletilmesi ve büyükşehir sınırlarındaki dağılık ve farklı türdeki belediyelerde sadeleştirmeye gidilmesi nedeniyle planlama ve eşgüdümün daha etkili sağlanabilmesi ve ölçek ekonomilerinden yararlanılarak kamu kaynaklarının daha rasyonel kullanılması amaçlanmıştır. Böylece, büyükşehirlerde sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ve koordine edilmesi sayesinde hizmetlerde etkinlik ve kalitenin yükselmesi beklenmektedir.
- 2- Özellikle büyükşehir belediye sisteminde yer alan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin merkezi yönetim gelirlerinden daha fazla pay almaları nedeniyle kırsalda yaşayanların kişi başına düşen kamu kaynağının artmasıyla birlikte daha fazla hizmet almaları öngörülmektedir.

- 3- Söz konusu yeni büyükşehir modelinde coğrafi olarak son derece geniş bir alana yayılan bazı illerde bu modelin uygulanması son derece zor olabilir. Zira il merkezine çok uzakta bulunan ilçe ve köy merkezlerine verilecek hizmetlerin zamanında ve uygun koşullarda yerine getirilmesi zorlaşabilir.
- 4- Bu yeni modelde, il merkezindeki büyükşehir belediyesine dayalı yeni bir bölgesel merkezîyetçilik ortaya çıkmaktadır (Gül ve Batman, 2013: 39). Demokrasinin tabana yayılması ve yaygınlaştırılması için küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kurulması önerilmektedir. Ancak, hizmet maliyetleri ve yönetim verimsizliği, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin durumunu tartışılır kılmaktadır. Bu durumda yerel düzeyde demokrasinin güçlendirilmesi ile ölçek ekonomisi yoluyla hizmet maliyetlerinin düşürülmesi arasındaki dengenin sağlanması önem arz etmektedir.
- 5- Büyükşehir belediyesinin tüm il ölçeğinde asli yetkili belediye haline gelmesi yerindenlik ilkesine uygun değildir. İl, ilçe ve köylerde yaşayanların farklı çıkar, talep, sorun ve beklentileri olduğu düşünülürse, büyükşehir belediyesinin tüm bu farklı talep ve beklentilere hızlı ve etkili şekilde cevap vermesi oldukça zordur (Arıkboğa, 2013:82). Ayrıca, yerel hizmetlerin merkeze kaydırılması yerel katılımı ve kamuoyu denetimini zorlaştıracaktır.
- 6- Büyükşehirlerde hizmet ölçeğinin genişletilmesi, ilk bakışta hizmet etkinliğini de sağlayacağı şeklinde yorumlanabilir. Ancak, ölçeğin genişletilmesinde hizmet maliyetlerinin yanında hizmet faydasının yayıldığı alana da bakmak gerekir. Modele bu iki ölçüt açısından bakıldığında, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında doğru bir yetki-görev bölüşümü yapıldığını söylemek zordur. Sosyo - ekonomik açıdan bütünleşik kentsel alanlarda (İstanbul ve Kocaeli gibi iller) su ve kanalizasyon hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesi, hizmet etkinliği ve ölçek ekonomileri bakımından daha uygun olacaktır. Oysa, bütünleşik olmayan ve kırsal alanın yoğun olduğu illerde (Ankara, Balıkesir, Muğla, Şanlıurfa, Konya, Kahramanmaraş gibi) büyükşehir belediyelerinin bu tür hizmetleri beklediği gibi düşük maliyetle ve etkin bir şekilde yürütmesi mümkün olmayacaktır. Tersine bu durum, hizmet maliyetlerini arttırabilir ve etkin hizmet sunumunu sağlamayabilir (Arıkboğa,2013:86).

6360 Sayılı Yasanın İl, İlçe ve Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapısına Etkileri

6360 Sayılı Yasanın belediyelerin gelirlerine ilişkin getirdiği değişiklikler yukarıda ayrıntılı olarak açıklanmıştı. Bu bölümde söz konusu yasanın belediyelerin gelir yapılarına fiili etkileri 2013-2015 dönemi bütçe gelir ve gider rakamları üzerinde karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir.

Büyükşehir belediyelerinin 2013-2015 yıllarına ilişkin bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırması Tablo 3’de verilmiştir.

Tablo 3: Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu (Bin TL)

Gider Türleri	2013	Pay %	2014	Pay %	2015	Pay %	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Personel Giderleri	1.969.819	8,7	3.082.843	10,1	3.473.337	9,9	76	13
Sosyal Güv. Kur. Dev. Primi Giderleri	308.463	1,4	483.625	1,6	546.592	1,6	77	13
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	6.097.047	26,9	8.691.878	28,6	11.830.744	33,7	94	36
Faiz Giderleri	593.749	2,6	889.864	2,9	902.409	2,6	52	1
Cari Transferler	1.270.381	5,6	1.606.878	5,3	2.063.199	5,9	62	28
Sermaye Giderleri	9.715.562	42,8	13.586.856	44,7	13.983.178	39,8	44	3
Sermaye Transferleri	722.447	3,2	672.174	2,2	1.020.101	2,9	41	52
Borç Verme	2.004.485	8,8	1.362.116	4,5	1.311.404	3,7	-35	-4
Toplam	20.719.833		29.823.555		33.181.095			

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, <https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim: 01/08/2016).

Tablo 3’e göre 6360 sayılı Kanun’un uygulamaya girmesiyle büyükşehir belediyelerinde 2013 yılına göre 2015 yılı sonu itibarıyla en büyük harcama artışı Mal Ve Hizmet Alım Giderlerinde (%94) olmuştur. Bunu sırasıyla Personel Giderleri (%76) ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderleri (%77), Cari Transferler (%62), Sermaye Giderleri (%44) ve Faiz Giderleri (%52) izlemiştir. Gider kalemlerinden Mal Ve Hizmet Alım Giderleri ile Sermaye Giderleri kamu idarelerinin kamusal hizmetlere yönelik olarak yaptığı temel harcama kalemleridir. Özellikle Sermaye Giderleri kamusal yatırımların parasal tutarlarını göstermektedir. Yukarıdaki veriler dikkate alındığında 2013 yılına göre 2014 yılında büyükşehir belediyelerinin Sermaye Giderleri kaleminde %44’lük bir artış olmuştur. 2014/2015 verileri karşılaştırıldığında ise en büyük artış Sermaye Transferleri (%52), Mal Ve Hizmet Alım Giderleri (%36) ve Cari Transferler (%28) olmuştur. Yatırım giderlerindeki artış ise %3 düzeyinde kalmıştır. Başka bir anlatımla 2015 yılında bir önceki yıla göre yatırım giderlerinde önemli bir artış olmamıştır.

Gider kalemlerinin toplam giderler içindeki paylarına bakıldığında; 2013-2015 döneminde Personel Giderlerinde önemli bir değişim olmamıştır. Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin toplam giderleri içindeki payının ise %26,9’dan %33,7’ye çıktığı görülmektedir. Aynı dönem itibarıyla Sermaye Giderlerinin toplam giderler içindeki payı %42,8’den %39,8’e düşmüştür.

Tablo 4'de 2010-2015 dönemlerine ilişkin büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirlerindeki gelişmeler gösterilmiştir.

Tablo 4: Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu (Bin TL)

Gelir Türleri	2013	%	2014	%	2015	%	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Vergi Gelirleri	325.508	2	446.920	1	488.616	1	50	9
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	2.906.943	14	2.913.070	10	3.444.479	10	18	18
Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	137.647	1	147.761	0	281.443	1	104	90
Faizler, Paylar ve cezalar	15.729.870	76	22.003.872	74	26.954.911	81	71	23
Sermaye Gelirleri	1.535.329	7	1.057.348	4	1.867.612	6	22	77
Alacaklardan Tahsilat	84.536	0	3.254.584	11	144.034	0	70	-96
Toplam	22.681.953		30.376.234		35.130.964			

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim: 01/08/2016).

Tablo 4'de görüldüğü üzere; 2013 yılı verileri esas alındığında, 2015 yılında büyükşehir belediyelerinin Faizler, Paylar ve Cezalar (%71), Vergi Gelirleri (%50) ve Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde (%18) artış olmuştur. 2014 yılı verileri esas alındığında ise 2015 yılında büyükşehir belediyelerinin Faizler, Paylar ve Cezalar (%23) ve Vergi Gelirleri (%9) artmıştır. Bu durum 6360 Sayılı Kanun'un büyükşehir belediyelerinin hem öz gelirlerini hem de merkezi idareden aldıkları payları önemli derecede artırdığına işaret etmektedir.

Tablo 4 incelendiğinde; büyükşehir belediyelerinin en büyük gelir kalemini merkezi idare bütçesinden alınan payların oluşturduğu görülmektedir. Buna göre Faizler, Paylar ve Cezalar gelir kalemi 2013 yılında toplam gelirlerin %76'sını oluştururken, 2014'de %74'ünü ve 2015'de %81'ini oluşturmuştur. Aynı şekilde büyükşehir belediyelerinin 2013 yılına göre 2015 yılında vergi gelirlerini %50 oranında arttırdığı dikkat çekmektedir. **Büyükşehir belediyelerinin** toplam gelirleri içinde payı artan en önemli gelir kaleminin Faizler, Paylar ve Cezalar olduğu görülmektedir.

Tablo 5'de büyükşehir belediyelerinin 2013-2015 dönemlerine ilişkin bütçe dengeleri verilmiştir.

Tablo 5: Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Denge Tablosu (Bin TL)

	2013	2014	2015	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014-2015)
Harcamalar	22.681.953	30.376.234	35.130.964	55	16
Gelirler	20.719.833	29.823.555	33.181.095	60	11

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim: 01/08/2016)

Tablo 5'e göre; 2013 yılına göre 2015 yılında toplam harcamalar %55 artarken, toplam gelirler %60 düzeyinde artış göstermiştir. Öte yandan 2015 yılında 2014 yılına göre bütçe açığının önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Aynı dönemler itibarıyla harcamalardaki artış %16 olurken, gelirlerdeki artış %11 düzeyinde kalmıştır.

Aşağıda büyükşehir belediyeleri dışındaki il belediyelerinin gider kalemleri ekonomik sınıflandırmaya göre verilmiştir.

Tablo 6: Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerinin Bütçe Giderleri Tablosu (Bin TL)

Gider Türleri	2013	%	2014	%	2015	%	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Personel Giderleri	1.256.888	17,8	914.346	21,0	1.005.802	19,5	-20	10
Sosyal Güv. Kur. Dev. Primi Giderleri	218.461	3,1	156.457	3,6	168.603	3,3	-23	8
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	3.049.785	43,1	1.987.198	45,6	2.400.309	46,6	-21	21
Faiz Giderleri	149.661	2,1	141.133	3,2	232.640	4,5	55	65
Cari Transferler	190.224	2,7	119.990	2,8	157.776	3,1	-17	31
Sermaye Giderleri	2.182.838	30,8	1.012.800	23,2	1.156.816	22,4	-47	14
Sermaye Transferleri	19.521	0,3	17.780	0,4	31.191	0,6	60	75
Borç Verme	11.441	0,2	8.949	0,2	35	0,0		
Toplam	7.078.819		4.358.653		5.153.172			

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim: 01/08/2016).

Tablo 6'ya göre; 2013 yılı esas alındığında, 2015 yılında Personel Giderlerinde %20, Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderlerinde %23, Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde %21, Cari Transferlerde %17 ve Sermaye Giderlerinde %47 azalma meydana gelmiştir. Öte yandan Faiz Giderleri %55 ve Sermaye Transferleri %60 artmıştır. 2014 yılı ile 2015 yılı karşılaştırıldığında, Sermaye Transferlerinin %75 ve Faiz Giderlerinin %65 düzeyinde arttığı görülmektedir. Burada açıkça görüldüğü üzere, 6360 sayılı Yasa büyükşehir dışındaki il belediyelerinin Faiz Giderleri ve Sermaye Transferleri dışındaki harcama kalemlerinde azalmaya neden olmuştur. Özellikle Mal ve Hizmet Alım Giderleri

ile Sermaye Giderlerindeki azalma il belediyelerinin kamusal mal ve hizmet sunumlarını azalttıklarına işaret etmektedir.

Büyükşehir dışındaki il belediyelerinin gider kalemlerinin toplam giderler içindeki yüzdeleri incelendiğinde; bütçe giderleri içinde en çok payı Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin oluşturduğu, bunu sırasıyla Sermaye Giderleri ve Personel Giderlerinin izlediği görülmektedir. Öte yandan 2013 yılına göre 2014 ve 2015 yıllarında sermaye giderlerinin (yatırım) toplam giderler içindeki payında da azalma olduğu anlaşılmaktadır.

Büyükşehir dışındaki il belediyelerinin bütçe gelirleri Tablo 7'de gösterilmiştir.

Tablo 7: Büyükşehir Dışındaki İl Belediyelerinin Bütçe Gelirleri Tablosu (Bin TL)

Gelir Türleri	2013	%	2014	%	2015	%	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Vergi Gelirleri	744.814	11,6	514.808	11,8	576.961	10,9	-22,5%	12
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	1.593.223	24,8	978.124	22,4	1.132.689	21,3	-28,9%	15,8
Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	72.400	1	80.211	1,8	113.772	2,1	57	41,8
Faizler, Paylar ve cezalar	3.534.739	55	2.610.923	59,9	3.210.586	60,4	-9,2	23
Sermaye Gelirleri	467.044	7,3	178.249	4	281.113	5,3	-39,8	57,7
Alacaklardan Tahsilat			50		-			
Toplam	6.412.220		4.362.365		5.315.121	-		

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, <https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim: 01/08/2016).

Büyükşehir dışındaki il belediyelerinin 2015 yılı gelirleri 2013 ve 2014 yılı gelirleriyle karşılaştırıldığında önemli oranda düşüş göstermiştir. Yalnızca 2014 yılına göre Faizler, Paylar ve Cezalar kaleminde %23, Sermaye Gelirlerinde %57,7 düzeyinde bir artış olmuştur. Toplam gelirler içinde gelir kalemlerinin payı incelendiğinde; öz vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payında önemli bir değişiklik olmaz iken teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin toplam gelirler içindeki payında azalma, faizler, paylar ve Cezalar kaleminin toplam gelirler içindeki payında ise artış olduğu gözlenmektedir.

Tablo 8'de büyükşehir dışı il belediyelerinin bütçe dengesi tablosu gösterilmiştir.

Tablo 8: Büyükşehir Dışı İl Belediyeleri Bütçe Dengesi Tablosu (Bin TL)

	2013	2014	2015	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Harcamalar	7.078.819	4.358.653	5.153.172	-27	18
Gelirler	6.412.220	4.362.365	5.315.121	-17	22
Bütçe Dengesi	-666.599	3.712	161.949		

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim: 01/08/2016).

Büyükşehir dışı il belediyelerinin harcamaları 2013 yılına göre 2015 yılında %27, gelirleri ise %17 azalmıştır. Büyükşehir dışı il belediyelerinin bütçe dengesinde ise bir iyileşme olduğu göze çarpmaktadır. Bu durumun harcamalarını azaltmalarından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Tablo 9'da ilçe ve belde belediyelerinin ekonomik sınıflandırmaya göre gider kalemleri gösterilmiştir.

Tablo 9: İlçe ve Belde Belediyeleri Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu (Bin TL)

Gider Türleri	2013		2014		2015		Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Personel Giderleri	5.857.067	19,2	5.898.240	20,4	6.399.921	18,6	9	9
Sosyal Güv. Kur. Dev. Primi Giderleri	938.795	3,1	971.535	3,4	1.026.957	3,0	9	6
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	13.822.330	45,3	14.173.891	48,9	17.434.727	50,6	26	23
Faiz Giderleri	386.478	1,3	466.646	1,6	528.826	1,5	37	13
Cari Transferler	896.439	2,9	1.290.198	4,5	1.600.517	4,6	79	24
Sermaye Giderleri	8.448.376	27,7	5.879.223	20,3	7.159.071	20,8	-15	22
Sermaye Transferleri	119.299	0,4	233.111	0,8	274.661	0,8	130	18
Borç Verme	12.134	0,03	58.825	0,2	64.960	0,18	435	10
Toplam	30.480.918		28.971.669		34.489.640	-	13	19

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim: 01/08/2016).

İlçe ve belde belediyelerinin 2013 yılı baz alındığında 2015 yılında; Sermaye Transferleri kalemi %130, Cari Transferler kalemi %79, Faiz Giderleri kalemi %37Mal ve Hizmet Alım Giderleri kalemi %26 artmıştır. Aynı dönemde sermaye giderleri ise %15 azalmıştır. 6360 Sayılı Yasa'nın ilçe ve belde belediyelerinin harcamalarında önemli düzeyde artışa neden olduğu görülmektedir.

İlçe ve belde belediyelerinin gider kalemlerinin toplam giderler içindeki payları incelendiğinde; en büyük payı sırasıyla Mal Ve Hizmet Alım Giderleri, Sermaye Giderleri ve Personel Giderlerinin oluşturduğu görülmüştür. Mal ve

Hizmet Alım Giderlerinin toplam giderler içindeki payı 2013 yılında %45,3 iken 2015 yılında %50,6'ya çıkmış; Sermaye Giderlerinin payı ise %27,7'den 20,8'e düşmüştür. Bu da ilçe ve belde belediyelerinin Mal Ve Hizmet Alım harcamalarını artırırken yatırım giderlerini azalttıklarına işaret etmektedir.

Tablo 10'da İlçe ve Belde Belediyelerinin ekonomik sınıflandırmaya göre gelir kalemleri verilmiştir.

Tablo 10: İlçe ve Belde Belediyeleri Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu (Bin TL)

Gelir Türleri	2013	%	2014	%	2015	%	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014-2015)
Vergi Gelirleri	7.125.929	26,6	8.321.916	29,3	9.773.440	28,9	37	17
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	3.497.292	13,0	2.847.863	10,0	2.897.788	8,6	-17	2
Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	607.502	2,3	925.724	3,3	1.144.766	3,4	88	24
Faizler, Paylar ve cezalar	12.614.881	47,1	14.094.354	49,6	17.170.384	50,9	36	22
Sermaye Gelirleri	2.952.396	11,0	2.212.705	7,8	2.759.720	8,2	-7	25
Alacaklardan Tahsilat	1.231	0,0	458	0,0	15.074	0,0	1125	3191
Toplam	26.799.231		28.403.020		33.761.172		26	19

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, <https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim: 01/08/2016).

İlçe ve belde belediyelerinin de en büyük gelir kaynağının merkezi idareden alınan vergi payları olduğu görülmektedir (2015 yılında %50,9). İkinci büyük gelir kaynağı ise Öz Vergi Gelirleridir (%28,9). Öz Vergi Gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı 2013 yılında %26,6 iken 2015 yılında %28'e; Faizler, Paylar ve Cezaların payı %47,7'den %50,9'a çıkmıştır. Mülkiyet ve Teşebbüs Gelirlerinin payı ise %13'den %8,6'ya düşmüştür. Bu düşüşte 6360 sayılı Kanunla kentsel su hizmetlerinin büyükşehir belediyelerinde yeni kurulan SKİ'lere verilmesinin önemli bir etken olduğu düşünülmektedir. 6360 sayılı Kanun'un uygulamaya girmesi ilçe belediyelerinin öz vergi gelirleriyle merkezi idareden alınan pay gelirlerini artırmıştır.

Tablo 11'de ilçe ve belde belediyelerinin bütçe denge sonuçları verilmiştir.

Tablo 11: İlçe ve Belde Belediyeleri Bütçe Dengesi Sonuçları Tablosu (Bin TL)

	2013	2014	2015	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014-2015)
Harcamalar	30.480.918	28.971.669	34.489.640	13	19
Gelirler	26.799.231	28.403.020	33.761.172	26	19
Bütçe Dengesi	-3.681.687	-568.649	-728.468	-80	28

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, <https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim: 01/08/2016).

İlçe ve belde belediyelerinin 2013 yılına göre 2015 yılında giderleri %13, gelirleri ise %26 artmış; 2014 yılına göre ise gelir ve giderleri %19 artış göstermiştir. İlçe belediyelerinin mali durumlarında 2013 yılına göre 2014 ve 2015 yıllarında önemli bir iyileşme oluştu görülmektedir. 6360 sayılı Yasa ilçe belediyelerinin hizmet görme gücünü artırmıştır.

6360 Sayılı Kanun'un Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ile Bandırma, Edremit ve Ayvalık Belediyelerinin Mali durumlarına Etkileri

Balıkesir Belediyesi 6360 sayılı Yasa ile Balıkesir Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmüştür. Belediyenin hizmet alanına giren nüfus 2015 yılı itibarıyla 1.186.688 civarındadır. Hali hazırda 20 ilçesi bulunmaktadır. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 14.299 km²lik geniş bir coğrafik alanda hizmet sunmaktadır. Çalışmada bütçe analizi için seçilen üç ilçe, nüfus büyüklüğü ve sosyo-ekonomik gelişmişlik açısından Balıkesir'in 20 ilçesi arasında ilk üç sırayı paylaşmaktadır. Edremit ve Ayvalık ilçeleri, Türkiye'nin en önemli yerli turizm merkezlerinden ikisidir. Bandırma ise hem sahip olduğu limanı, hem de önemli bir tarımsal ve sanayi üretim merkezi olması nedeniyle çok önemli bir ekonomik büyüklüğe sahiptir.

Tablo 12'de Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin 2013-2015 dönemi ekonomik sınıflandırmaya göre bütçe gider kalemleri gösterilmiştir.

Tablo 12: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin Dağılımı

Gider Türleri	2013		2014		2015		Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Personel Giderleri	27.141.705,48	16,4	83.340.218,88	29,3	67.839.097,88	15,4	150	-19
Sosyal Güv. Kur. Dev. Primi Giderleri	4.494.954,45	2,7	9.969.562,86	3,5	11.053.933,52	2,5	146	11
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	69.413.042,32	42,0	106.103.556,33	37,3	165.300.792,39	37,5	138	56
Faiz Giderleri	5.118.632,64	3,1	2.969.302,81	1,0	1.451.838,39	0,3	-72	-51
Cari Transferler	6.241.950,91	3,8	14.997.651,43	5,3	17.229.848,72	3,9	176	15
Sermaye Giderleri	52.804.644,45	32,0	66.811.085,08	23,5	174.293.217,94	39,5	230	161
Sermaye Transferleri	-	-	-	-	3.939.909,98	-	-	-
Toplam	165.214.930,25		284.191.377,39		441.108.638,82		167	55

Kaynak. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu, Balıkesir Büyükşehir Belediyesine ilişkin 2013 Yılı Sayıştay Raporu.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2015 mali yılı bütçesi 650.000.000-TL gider, 570.000.000-TL gelir ve 80.000.000-TL iç borçlanma olarak öngörülmüş; 2015 mali yılında 441.108.638,82 TL harcama yapılmış olup, 510.853.536,21 TL gelir tahsilatı sağlanmıştır. (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2015 Yılı Faaliyet Raporu, s.36).

Tablo 12'ye göre Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin bütçe giderleri analiz edildiğinde; 2015 yılında Personel Giderleri 2013 yılına göre %150 artmış, 2014 yılına göre ise %19 azalmıştır. Sermaye Giderleri ise 2013 yılına göre %230, 2014 yılına göre ise %161 oranında artış göstermiştir. Mal ve Hizmet Alım Giderleri 2013 yılına göre %138, 2014 yılına göre ise %56 oranında bir artış gözlenmiştir.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin gider kalemlerinin toplam giderler içerisindeki payları incelendiğinde; 2013 yılında Personel Giderleri toplam giderler içerisinde %16,4 paya sahipken, 2014 yılında bu oran %29,3 ve 2015 yılında ise %15,4 düzeyinde olmuştur. Aynı şekilde Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin 2013 yılında toplam giderler içerisindeki payı %42, 2014 yılında %37,3 ve 2015 yılında ise %37,5 düzeyinde olmuştur. Sermaye Giderlerinin toplam giderler içerisindeki payı ise 2013 yılında %32, 2014 yılında %23,5 ve 2015 yılında %39,5 düzeyinde olmuştur. Toplam giderler 2015 yılında 2013 yılına göre %167 oranında artış göstermiştir. Bu sonuca göre 6360 sayılı Yasa'nın Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin hizmet/harcama gücünü arttırdığına işaret etmektedir.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin gider yapısı diğer büyükşehir belediyelerinin gider yapısına göre değerlendirildiğinde; Mal Ve Hizmet Alım Giderleri ile Sermaye Giderlerinin toplam giderler içerisindeki payının benzer olduğu, ancak Personel Giderlerinin diğer büyükşehir belediyelerinin ortalamasına göre fazla olduğu dikkat çekmektedir.

Tablo 13' de Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin ekonomik sınıflandırmaya göre bütçe gelirleri gösterilmiştir.

Tablo 13: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Gelir Türleri	2013		2014		2015		Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014-2015)
Vergi Gelirleri	25.010.307,39	15,7	17.116.527,44	4,9	8.198.656,24	1,6	-67	-52
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	44.654.752,73	28,1	42.499.004,44	12,2	33.906.611,58	6,6	-24	-20
Alınan Bağış Ve Yardımlar İle Özel Gelirler	389.605,56	0,2	4.738.556,83	1,4	601.079,00	0,1	54	-87
Diğer Gelirler	88.696.960,90	55,7	284.723.189,14	81,5	397.119.569,81	77,7	348	39
Sermaye Gelirleri	1.348.860,00	0,8	321.850,00	0,1	71.027.619,58	13,9	5166	21969
Red Ve İadeler(-)	949.496,36	0,6	-	-	-	-	-	-
Toplam	159.150.990,22		349.399.127,85		510.853.536,21		221	46

Kaynak: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu.

Tablo 13 dikkate alındığında; Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin Vergi Gelirleri 2013 yılına göre 2015 yılında %67 oranında, 2014 yılına göre ise %52 oranında azalmıştır. Öte yandan merkezi idareden alınan vergi paylarının da içinde bulunduğu Diğer Gelirler kalemi 2013 yılına göre 2015 yılında %348, 2014 yılına göre ise %39 oranında artış göstermiştir. Buna göre; 6360 sayılı Yasa'nın Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin toplam gelirlerinde önemli düzeyde artış sağlayarak, Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin hizmet/harcama gücünü artırdığı ve mali durumunda önemli bir iyileşme sağladığı söylenebilir.

Bandırma Belediyesinin bütçe gider kalemleri ekonomik sınıflandırmaya göre Tablo 14'de gösterilmiştir.

Tablo 14: Bandırma Belediyesi Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin Dağılımı

Gider Türleri	2013	%	2014	%	2015	%	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Personel Giderleri	13.302732,74	18	13.321.704,18	18	14.031.455,71	18	5,5	5,3
Sosyal Güv. Kur. Dev. Primi Giderleri	2.207.325,01	3	2.210.732,93	3	2.356.355,48	3	6,8	6,6
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	42.305.158,06	59	39.480.241,78	55	37.995.759,45	48	-10,2	-3,8
Faiz Giderleri	304.224,62	0	516.524,54	1	1.196.124,53	2	293,2	131,6
Cari Transferler	1.161.313,25	2	3.244.400,57	4	1.196.941,41	2	3,1	-63,1
Sermaye Giderleri	12.877.367,54	18	13.337.906,77	18	22.856.060,48	29	77,5	71,4
Toplam	72.158.121,22		72.111.510,77		79.632.697,06		10,4	10,4

Kaynak: Bandırma Belediyesi 2013, 2014 ve 2015 Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap Cetvelleri.

Bandırma Belediyesi'nin gider kalemlerindeki değişim incelendiğinde; 2013 yılına göre 2015 yılında Faiz Giderlerinde %293,2, Sermaye Giderlerinde %77,5 ve Personel Giderlerinde %5,5 oranında artış; Mal Ve Hizmet Alım Giderlerinde ise %10,2 düzeyinde azalış olmuştur. Diğer taraftan 2014 yılına göre 2015 yılında Faiz Giderleri %131,6, Sermaye Giderleri %71,4 artış göstermiş, Cari Transferlerde ise %63,1 oranında azalış meydana gelmiştir. Bandırma Belediyesinin Mal Ve Hizmet Alım Giderlerinin 2013 yılına göre 2015 yılında azalış gösterirken, Türkiye düzeyindeki ilçe belediyelerine göre ortalama bir artış göstermiştir. Sermaye Giderleri ise diğer ilçe belediyelerinde azalış eğilimi gösterirken Bandırma Belediyesinde artış eğilimi göstermiştir.

Bandırma Belediyesi'nin gider kalemlerinin toplam giderler içindeki payları incelendiğinde; 2013-2015 döneminde Personel Giderlerinin toplam giderler içerisindeki paylarında önemli bir değişiklik gözlenmediği, Mal Ve Hizmet Alım Giderlerinin toplam giderler içerisindeki payının 2013 yılında %59'dan 2014 yılında %55'e, 2015 yılında ise %48'e düştüğü görülmektedir. Sermaye Giderlerinin toplam giderler içerisindeki payı 2013 ve 2014 yılında %18 iken, 2015 yılında %29 düzeyine çıkmıştır. Faiz giderlerinin toplam giderler içerisindeki payında ise 2013 yılına göre 2015 yılında %2 düzeyinde bir artış olmuştur. Bandırma Belediyesinin gider kalemlerinin toplam gider kalemleri içerisindeki payları Türkiye'deki ilçe belediyeleri ile benzer nitelik taşımaktadır.

Bandırma Belediyesinin bütçe gelir kalemleri ekonomik sınıflandırmaya göre Tablo 15'de verilmiştir.

Tablo 15: Bandırma Belediyesi Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Gelirlerinin Dağılımı

Gelir Türleri	2013	%	2014	%	2015	%	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014-2015)
Öz Vergi Gelirleri	9.715.655	12	11.084.218	17	16.390.633	17	69	48
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	29.917.230	36	23.672.319	35	7.795.055	8	-74	-67
Alınan Bağış Ve Yardımlar	1.063.407	1	670.482	1	353.322	0	-67	-47
Diğer Gelirleri	41.008.537	49	30.613.213	46	30.151.968	32	-26	-2
Sermaye Gelirleri	1.961.045	2	732.142	1	40.321.949	42	1956	5407
Toplam Gelir	83.665.875		66.772.374		95.012.927		14	42

Kaynak: Bandırma Belediyesi 2013, 2014 ve 2015 Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap Cetvelleri.

Bandırma Belediyesinin gelir kalemlerindeki değişim incelendiğinde; 2015 yılına göre 2013 yılında Öz Vergi Gelirlerinin %69 ve Sermaye Gelirlerinin 2013 yılına göre 2015 yılında %5407 artış gösterdiği; Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirlerinin %74, Alınan Bağış Ve Yardımların %67 ve Merkezi İdareden alınan vergi paylarının da içinde bulunduğu Diğer Gelirlerin %26 azalış gösterdiği görülmektedir.

Gelir kalemlerinin toplam gelirler içerisindeki paylarına bakıldığında; merkezi idareden alınan paylarının da içinde bulunduğu Diğer Gelirlerin 2013 yılında %49, 2014 yılında %46, 2015 yılında ise %32 olduğu görülmektedir. Bandırma Belediyesinin ikinci en büyük gelir kalemini oluşturan Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı 2013 yılında %36, 2014 yılında %35 düzeylerinde iken 2015 yılında %8 oranına düşmüştür. Bu düşüşte 6360 sayılı kanunla yapılan değişikliğin etkili olduğu söylenebilir. Bandırma Belediyesinin 2013 ve 2014 yılı Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri (2013: %36, 2014: %35) Türkiye genelindeki ilçe belediyelerinin aynı kalemdeki payları ortalamasından (2013:%13, 2014:%10) oldukça yüksektedir. Sermaye Gelirlerinin ise toplam gelirler içerisindeki payının %42 düzeyine çıktığı görülmektedir. Bu durum Bandırma Belediyesinin Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirlerindeki azalmayı varlık satışına yönelerek telafi etmeye çalıştığına işaret etmektedir.¹

Bandırma belediyesinin 2013 – 2015 dönemine bütçe dengesi sonuçları Tablosu 16'da gösterilmiştir.

¹ Bandırma Belediyesinin 2015 Yılı Sermaye gelirlerindeki artış mülk satışlarından kaynaklanmıştır. Belediye Grand Asya Otelindeki payını 17.580.000 TL'ye ve Edincik'te bulunan bir arsasını ise 13.000.000 TL'ye ihaleyle satmıştır. Sermaye gelirlerindeki artışlar da bu satışlardan elde edilmiştir (Bkz.: 18/06/2015 Tarihli Bandırma Emlak ve Yaşam Gazetesi, 08/12/2015 Tarihli Bandırma Belediyesi Duyuruları).

Tablo 16: Bandırma Belediyesi 2013 – 2015 Dönemi Bütçe Dengesi Sonuçları

	2013	2014	2015	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Toplam Gelir	83.665.875	66.772.374	95.012.927	14	42
Toplam Harcama	72.158.121	72.111.511	79.632.697	10	10
Bütçe Dengesi	11.507.754	-5.339.137	15.380.230	34	388

Kaynak: Bandırma Belediyesi 2013-2015 Kesin Hesap Cetvelleri.

Tablo 16 incelendiğinde, Bandırma Belediyesinin toplam gelirlerinin 2015’de 2013’e göre %14, 2014’e göre %42 artış gösterdiği, bu artışın temel kaynağının yukarıda da belirtildiği gibi mülkiyet satışlarından elde edilen gelirlerden kaynaklandığı düşünülmektedir. Bandırma Belediyesinin varlık satışlarının olmaması durumunda toplam harcamalarında 2013 ve 2014 yılına göre 2015 yılında %10 düzeyinde artış olduğu görülmektedir. Bu duruma göre eğer Bandırma Belediyesi 2015 yılında varlık satışına yönelme idi toplam gelirleri 2013 yılına göre yaklaşık %35 düzeyinde bir azalış gösterecek ve yaklaşık 25.000.000 TL bütçe açığı verecekti. Edremit Belediyesinin gider kalemleri ekonomik sınıflandırmaya göre tablo 17’te verilmiştir.

Tablo 17: Edremit Belediyesi Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin Dağılımı

Gider Türleri	2013	%	2014	%	2015	%	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Personel Giderleri	9.183.169,25	34,4	18.274.904,57	32,8	19.998.966,03	28,0	117,8	9,4
Sosyal Güv. Kur. Dev. Primi Giderleri	1.715.562,48	6,4	3.324.932,02	6,0	3.599.314,96	5,0	109,8	8,3
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	11.957.175,29	44,8	27.773.070,53	49,8	39.827.022,66	55,7	233,1	43,4
Faiz Giderleri	1.006.406,69	3,8	905.764,87	1,6	1.177.341,25	1,6	17,0	30,0
Cari Transferler	844.389,32	3,2	362.024,41	0,6	478.974,31	0,7	-43,3	32,3
Sermaye Giderleri	1.245.027,7	4,7	3.823.152,35	6,9	6.363.511,83	8,9	411,1	66,4
Sermaye Transferleri	745.210,57	2,8	1.262.094,74	2,3	96.050,48	0,1	-87,1	-92,4
Toplam	26.696.941,30		55.725.943,49		71.541.181,52		168,0	28,4

Kaynak: Edremit Belediyesi 2013-2014 ve 2015 Kesin Hesap Cetvelleri.

Edremit Belediyesinin toplam giderler içerisindeki gider kalemlerinin payları incelendiğinde Mal Ve Hizmet Alım Giderlerinin toplam giderler içerisindeki payının 2013 yılında %44,8, 2014 yılında %49,8 ve 2015 yılında %55,7 oranında

gerçekleştiği görülmektedir. Personel giderlerinin toplam giderler içerisindeki payı ise 2013 yılında %34,4, 2014 yılında %32,8 ve 2015 yılında %28 düzeyindedir. Edremit Belediyesi hem Bandırma Belediyesine göre hem de Türkiye'deki diğer ilçe belediyelerinin ortalamasına göre personel gider kalemine yaklaşık iki kat daha fazla pay ayırmaktadır. Mal Ve Hizmet Alım Giderlerinin toplam giderler içerisindeki payı ise 2013 yılında %44,8, 2014 yılında %49,8 ve 2015 yılında %55,7 düzeyinde gerçekleşmiştir. Edremit Belediyesi'nin Mal Ve Hizmet Alım Giderlerinin toplam giderler içindeki payının Türkiye'deki diğer ilçe belediyelerinki ile benzer nitelik sergilediği görülmektedir.

Edremit Belediyesinin gider kalemlerindeki değişimi incelendiğinde 2015 yılında 2013 yılına göre personel giderlerinde %117,8 oranında, 2014 yılında ise %9,4 oranında artış olduğu görülmektedir. Sermaye Giderlerinde 2015 yılında 2013 yılına göre %411,1 oranında, 2014 yılına göre ise %66,4; Mal Ve Hizmet Alım Giderlerinde ise 2015 yılında 2013 yılına göre %233,1 oranında 2014 yılına göre ise %43,4 oranında artış olmuştur. Cari ve Sermaye Transferlerinde ise azalış göze çarpmaktadır. Edremit Belediyesinin gelir kalemleri ekonomik sınıflandırmaya göre aşağıda Tablo 18'de gösterilmiştir.

Tablo 18: Edremit Belediyesi Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Gelirlerinin Dağılımı

Gelir Türleri	2013	%	2014	%	2015	%	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Öz Vergi Gelirleri	8.032.153	22	21.903.034	39	40.947.430	51	410	87
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	6.416.976	18	10.841.514	19	8.814.318	11	37	-19
Alınan Bağış Ve Yardımlar	110.901	0	689.716	1	355.000	0	220	-49
Diğer Gelirleri	19.330.236	53	23.008.026	41	29.093.255	36	51	26
Sermaye Gelirleri	2.500.588	7	201.441	0	0	0	0	0
Toplam Gelir	36.390.854		56.643.731		80.230.370		120	42

Kaynak: Edremit Belediyesi 2013, 2014 ve 2015 Kesin Hesap Cetvelleri.

Edremit belediyesinin Öz Vergi Gelirleri 2015'de 2013 yılına göre %410, 2014 yılına göre ise %87 düzeyinde artış göstermiştir. Diğer gelirler ise 2013 yılına göre %51, 2014 yılına göre ise %26 oranında artmıştır. Edremit belediyesinin toplam gelirlerindeki artış 2013 yılına göre %120, 2014 yılına göre %42 düzeyinde olmuştur. 6360 Sayılı Yasa'nın Edremit Belediyesinin gelirlerinde önem düzeyinde artış yarattığı anlaşılmaktadır.

Edremit Belediyesinin gelir kalemlerinin toplam gelirler içindeki paylarına bakıldığında; Öz Vergi Gelirlerinin toplam gelirler içindeki payının, 2013 yılında %22, 2014 yılında %39 ve 2015 yılında %51 düzeyine çıktığı; Diğer Gelirler

kalemının toplam gelirler içindeki payının ise 2013 yılında %53 iken 2015 yılında %36 düzeyine gerilediği görülmektedir. Diğer taraftan 2013 yılında toplam gelirler içindeki payı %18 olan Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirlerinin 2015 yılında %11 düzeyine düştüğü anlaşılmaktadır. Edremit Belediyesinin 2013-2015 dönemine ilişkin bütçe denge tablosu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 19: Edremit Belediyesi 2013-2015 Mali Durum Tablosu

	2013	2014	2015	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Toplam Gelir	36.390.854	56.643.731	80.230.370	120	42
Toplam Harcama	26.696.941	55.725.943	71.541.181	168	28
Bütçe Dengesi	9.693.913	917.788	8.689.189	-10	847

Kaynak: Edremit Belediyesi 2013, 2014 ve 2015 Kesin Hesap Cetvelleri.

Edremit belediyesinin mali durum tablosu incelendiğinde; toplam gelirlerde 2015 yılında 2013 yılına göre %120 oranında, 2014 yılına göre ise %42 oranında artış olmuştur. Toplam harcamaları ise 2015 yılında 2013 yılına göre %168, 2014 yılına göre ise %28 oranında artmıştır. Öte yandan Edremit Belediyesinin 2013 ve 2015 yıllarında önemli derecede bütçe fazlası verdiği dikkat çekmektedir. Bu verilere göre 6360 sayılı kanunun Edremit Belediyesinin gelir ve gider yapısını olumlu yönde etkilediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Zira toplam gelirleri ve toplam giderleri 2013 yılına göre 2015 yılında yaklaşık iki kat artış göstermiştir. Ayvalık Belediyesinin gider kalemleri ekonomik sınıflandırmaya göre aşağıda Tablo 20'de gösterilmiştir.

Tablo 20: Ayvalık Belediyesinin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin Dağılımı

Gider Türleri	2013		2014		2015		Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Personel Giderleri	14.780.697,54	19	15.777.789,65	19	17.149.125,84	22	16,0	8,7
Sosyal Güv. Kur. Dev. Primi Giderleri	2.403.794,46	3	2.595.577,59	3	2.852.234,18	4	18,7	9,9
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	33.823.094,17	43	43.935.055,76	53	46.604.218,44	60	37,8	6,1
Faiz Giderleri	657.579,64	1	984.368,85	1	2.420.775,51	3	268,1	145,9
Cari Transferler	2.806.424,38	4	1.163.946,77	1	1.297.171,25	2	-53,8	11,4
Sermaye Giderleri	23.568.175,12	30	19.066.182,61	23	7.543.324,63	10	-68,0	-60,4
Toplam	78.030.768,35		83.522.921,23		77.927.568,26		-0,1	-6,7

Kaynak: Ayvalık Belediyesi 2013-2014 ve 2015 Kesin Hesap Cetvelleri.

Ayvalık Belediyesinin Faiz Giderleri 2015 yılında 2013 yılına göre %268 oranında, 2014 yılına göre ise %145,9 oranında artış göstermiştir. Mal Ve Hizmet Alım Giderleri ise 2015’de 2013 yılına göre %37,8 oranında, 2014 yılına göre ise %6,1 oranında artış olmuştur. Cari Transferler kaleminde 2015 yılında 2013 yılına göre %53,8, sermaye giderlerinde %68 oranında azalış olmuştur. Aynı şekilde 2015 yılında 2014 yılına göre Cari Transferlerde %11,4 oranında artış, Sermaye Giderlerinde ise %60,4 oranında azalış olmuştur. 6360 sayılı Yasa’nın Ayvalık Belediye’sinin yatırım gücünü olumsuz etkilediği söylenebilir.

Ayvalık Belediyesinin Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin toplam giderler içerisindeki payının 2013 yılında %43, 2014 yılında %53 ve 2015 yılında %60 oranına denk geldiği, Personel Giderlerinin toplam giderler içerisindeki payının 2013 ve 2014 yılında %19 2015 yılında ise %22 düzeyinde gerçekleştiği görülmüştür. Ayvalık Belediyesi’nin personel giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerine ayırdığı payın Türkiye düzeyindeki diğer ilçe belediyeleri ile benzer nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. Ayvalık Belediyesinin Sermaye Giderlerinin toplam giderler içindeki payında ise önemli bir düşüş olmuştur.

Ayvalık Belediyesinin gelir kalemleri ekonomik sınıflandırmaya göre Tablo 21’de gösterilmiştir.

Tablo 21: Ayvalık Belediyesinin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Gelirlerinin Dağılımı

Gelir Türleri	2013	%	2014	%	2015	%	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Öz Vergi Gelirleri	5.231.478	11	10.874.877	19	19.211.204	35	267	77
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	26.883.749	56	29.294.618	50	16.774.274	31	-38	-43
Alınan Bağış Ve Yardımlar	7.077	0	397.134	1	438.200	1	6092	10
Diğer Gelirleri	15.812.569	33	17.856.241	31	17.777.533	33	12	0
Sermaye Gelirleri	0	0	7.820	0	287.344	1	-	3574
Toplam Gelir	47.934.873		58.430.690		54.488.555		14	-7

Kaynak: Ayvalık Belediyesi 2013-2014 ve 2015 Kesin Hesap Cetvelleri.

Ayvalık Belediyesinin Öz Vergi Gelirlerinde 2015 yılında 2013 yılına göre %267 oranında, 2014 yılına göre ise %77 oranında artış olmuştur. Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri ise 2015 yılında 2013 yılına göre %38 oranında, 2014 yılına göre %43 oranında azalmıştır. Diğer Gelirler kaleminde ise 2015 yılında 2013 yılına göre %12 oranında artış olmuştur.

Ayvalık Belediyesi’nin Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı; 2013 yılında %56 oranında, 2014 yılında %50 oranında ve 2015 yılında %31 oranında artmıştır. Öz Vergi Gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki

payı ise 2013 yılında %11 oranında, 2014 yılında %19 oranında ve 2015 yılında ise %35 oranında bir artış göstermiştir. 6360 Sayılı Yasa'nın su hizmetlerini Büyükşehir Belediyeleri uhdesinde kurulan su ve kanalizasyon idarelerine vermesinin diğer belediyelerde olduğu gibi Ayvalık Belediyesi'nde de Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin azalmasına neden olduğu düşünülmektedir. Ayvalık Belediyesi'nin 2013-2015 dönemine ilişkin mali durumu Tablo 22'de gösterilmiştir.

Tablo 22: Ayvalık Belediyesi 2013-2015 Mali Durum Tablosu

	2013	2014	2015	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Toplam Gelir	47.934.873	58.430.690	54.488.555	14	-7
Toplam Harcama	78.030.768	83.522.921	77.927.568	0	-7
Bütçe Dengesi	-30.095.895	-25.000.231	-23.439.013	22	6

Kaynak: Ayvalık Belediyesi 2013-2014 ve 2015 Kesin Hesap Cetvelleri

Ayvalık Belediyesinin mali durum tablosunda toplam gelirlerinin 2015 yılında 2013 yılına göre %14 oranında arttığı, 2014 yılına göre ise %7 oranında azaldığı görülmektedir. Mali durum tablosunun toplam harcamalar bölümünde ise 2015 yılında 2013 yılına göre bir değişimin olmadığı 2014 yılına göre ise %7 oranında azaldığı görülmektedir. Ayvalık Belediyesinin 2015 yılında 2013 yılına göre bütçe açığında %22 düzeyinde, 2014 yılına göre ise %6 düzeyinde bir azalma görülmektedir. Ancak bu veriler ışığında Ayvalık Belediyesi'nin mali durumunun inceleme kapsamındaki diğer ilçe belediyelerine göre oldukça kötü durumda olduğu dikkat çekmektedir. Bütçe açığının bu şekilde devam etmesi Ayvalık Belediyesinin hizmet gücünü azaltacaktır. Her dört belediye'nin Öz Vergi Gelirlerindeki değişim Tablo 23'de verilmiştir.

Tablo 23: Balıkesir Belediyelerinin Öz Vergi Gelirlerindeki Değişim (2013-2015)

Belediyeler	2013	2014	2015	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Balıkesir Büyükşehir Belediyesi	25.010.307	17.116.527	8.198.656,24	-67	-52
Ayvalık Belediyesi	5.231.478	9.715.655	8.032.153	54	-17
Bandırma Belediyesi	10.874.877	11.084.218	21.903.514	101	98
Edremit Belediyesi	19.211.204	16.390.633	40.940.430	113	150

Kaynak: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu ve 2013 Yılı Sayıştay Raporu; Ayvalık, Bandırma, Edremit Belediyeleri 2013-2015 Kesin Hesap Cetvelleri.

Öz Vergi Gelirlerini 2015 yılında 2013 yılına göre en çok artıran belediye sırasıyla Edremit ve Bandırma Belediyeleri olmuştur. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin vergi gelirlerinde ise 2015 yılında 2013 ve 2014 yıllarına göre önemli düzeyde düşüş olmuştur.

Tablo 24: Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldıkları Payların Gelişimi

Belediyeler	2013	2014	2015	Değişim Yüzdesi (2013/2015)	Değişim Yüzdesi (2014/2015)
Ayvalık	12.706.407	41.008.537	17.564.419	38	-57
Bandırma	13.104.154	30.613.213	24.065.795	84	-21
Edremit	13.889.441	30.151.968	24.019.828	73	-20

Kaynak: Ayvalık, Bandırma, Edremit Belediyeleri 2013-2015 Kesin Hesap Cetvelleri.

Her üç belediyenin de 2015 yılında 2013 yılına göre genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payda artış olmuştur. En az artışın ise Ayvalık Belediyesinde olduğu görülmektedir. Diğer taraftan her üç belediyenin 2015 yılında 2014 yılına göre genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payda ise azalış olmuştur. Burada da en büyük azalış ise yine Ayvalık Belediyesinde olmuştur.

Her iki gelirlerdeki değişim birlikte değerlendirildiğinde Ayvalık Belediyesinin gelir yapısında önemli bir zayıflama olduğu dikkat çekmektedir.

Tablo 25: Belediyelerin Nüfus Başına Düşen Gelir ve Giderleri (2015)

Belediyeler	Nüfus	Gider	Gider/Nüfus	Gelir	Gelir/Nüfus
Balıkesir BŞ	1.186.688	441.108.638,82	372	510.853.536,21	430
Bandırma	146.688	79.632.697,06	543	95.012.927	648
Edremit	140.857	71.541.181	508	80.230.370	570
Ayvalık	67.902	77.927.568	1148	54.488.555	802

Kaynak: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, Ayvalık, Bandırma ve Edremit Belediyeleri Faaliyet Raporları, 2015.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ve diğer 3 ilçe belediyesinin kişi başına harcama ve gelir yapısı incelendiğinde; Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, Bandırma ve Edremit Belediyeleri'nin kişi başına gelirlerinin harcamalarından fazla olduğu, Ayvalık Belediyesi'nin ise kişi başı harcamanın gelirinden daha fazla olduğu görülmektedir. Ancak, bu noktada önemle vurgulanması gereken nokta, Ayvalık ve Edremit Belediyeleri, yaklaşık 4 aylık yaz sezonunda yaklaşık 1 milyona çıkan yerli turist nedeniyle kayıtlı nüfuslarının çok üzerinde bir nüfusa hizmet götürmek zorunda kalmaktadırlar. Dolayısıyla, Ayvalık ve Edremit'te kayıtlı nüfus ile buna bağlı olarak elde edilen genel bütçe vergi geliri arasında bağ kurmak bu ilçelerin mali performansları bakımından sağlıklı bir sonuç vermeyebilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bir ülkedeki mevcut merkezi ve yerel yönetimler mali ilişkiler ve bu ilişkilerin kapsamı, kamusal mal ve hizmet sunumunun da etkinliğini belirleyen en

önemli faktörlerden biridir. İlgili literatüre ve diğer ülke uygulamalarına bakıldığında; merkezden yerele görev ve yetki devrinin, yeterli harcama ve gelir elde etme fırsatının verilmesi şartıyla, özellikle yerel nitelikli kamusal mal ve hizmet sunumunda etkinliğin arttığı görülmektedir. Yerel yönetim birimlerine görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlamak Anayasal zorunluluk olmasına rağmen, ülkemizde yerel yönetimlere yeterli gelir kaynaklarının sağlandığını söylemek zordur. Son yıllarda yerel yönetimlere ilişkin yapılan yasal düzenlemelerle Türkiye'de merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine önemli hizmet ve harcama sorumlulukları aktarılmıştır. 6360 Sayılı Yasa'dan önceki yasal düzenlemelerde, hizmetlerin yerel yönetim birimlerinin aktarılmasında yerindenlik ilkesinin gözetildiği söylenebilir. 2000'li yılların başından itibaren başlayan yerel yönetim reform sürecinin bir sonucu olarak; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediyeler Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile Türkiye'de yerel yönetimlerin üzerindeki merkezi yönetimin idari vesayeti azaltılmaya çalışılmıştır. Ancak, 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yerel seçimleriyle birlikte yürürlüğe giren 6360 Sayılı Yasa, yukarıda sayılan ilgili yerel yönetim kanunlarında köklü değişiklikler yaparak, Türkiye'de yerel yönetimlerin yönetsel ve mali yapısını önemli oranda değiştirmiştir.

6360 sayılı Yasa ile Türkiye'de büyükşehir odaklı ve iki basamaklı yeni bir yerel yönetim sistemi kurulmuştur. Toplam 30 ilde kurulan ve ilin bütün coğrafi sınırlarını kapsayan yeni büyükşehir modeli ile bu illerdeki yerel yönetim sistemi bütün şehir belediyesi temelinde merkezileştirilip, geri kalan 51 ilde ise eski yerel yönetim düzeni devam ettirilerek, iki farklı yapıda yerel yönetim yapısı oluşturulmuştur. Söz konusu Yasa ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali paylaşım düzeni de önemli oranda değiştirilmiştir. Bu değişimde, büyük şehir belediyesi ve ona bağlı ilçe belediyelerinin merkezi yönetim bütçe gelirlerinden elde ettiği payların oranı artırılırken, büyükşehir sistemi dışında kalan belediyeler ile büyükşehir belediyesi kapsamı dışında bırakılan illerde faaliyetleri devam eden il özel idarelerinin gelir payları azaltılmıştır. Bu durum, büyükşehir belediye sistemi dışında kalan belediyeler ve il özel idareleri için mali yerelleşme açısından önemli bir yatay eşitsizlik sorunu doğurmaktadır.

6360 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmeden bir önceki yılı 2013 ve bir sonraki yılı 2015 bütçe uygulama sonuçları karşılaştırıldığında; Türkiye'de belediye sistemine dâhil olan büyükşehir belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri arasında bazı harcama kalemlerinde ve bazı gelir kalemlerinde ciddi değişimlerin olduğu gözlenmektedir. Türkiye genelinde 2013-2015 döneminde büyükşehir belediye bütçelerinin mali performanslarına bakıldığında, özellikle mal ve hiz-

met alımları ile sermaye giderlerinde ciddi bir artış gözlenmektedir. Büyükşehir dışı il belediyelerinde ise tam tersine mal ve hizmet alımları ile sermaye giderlerinde neredeyse hiç artış yoktur. Bu durum, büyükşehir belediyelerinin hizmet/harcama gücünün arttığına, büyükşehir dışı il belediyelerinde ise kaynak yetersizliğine bağlı olarak hizmet arzında bir değişimin olmadığına işaret etmektedir. İlçe ve belde belediyelerinde aynı dönemde mal ve hizmet alım giderleri artarken sermaye giderleri azalmıştır. Bu durum, ilçe ve belde belediyelerinde kısa vadeli fayda sağlayan hizmetlere öncelik verildiği, uzun vadeli fayda sağlayacak yatırım giderlerine ağırlık verilemediğine işaret etmekle birlikte sağlıklı bir değerlendirmenin daha sonraki dönemlerde yapılması mümkün olabilecektir.

İnceleme döneminde belediyelerin gelir yapısındaki değişiklikler de oldukça göze çarpıcıdır. 2013- 2015 döneminde büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetim vergi gelirleri ve kendi öz vergi gelirlerinde ciddi artışlar gözlenmektedir. Büyükşehir dışı il belediyelerinde ise aynı dönemde bütçe gelirlerinin toplamda azaldığı görülmektedir. İlçe belediyelerinin gelirlerinde yine merkezi yönetim vergi payları en önemli yeri tutmaktadır. Aynı dönemde ilçe belediyelerinin merkezi yönetimden elde ettiği vergi payları ile kendi öz vergi gelirleri artarken, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ciddi oranda azalmıştır. Bu azalışın temel nedeni, 6360 sayılı Yasa ile su, terminal işletmesi vb. hizmetlerden elde edilen gelirlerin büyükşehir belediye sistemine devredilmesi olduğu düşünülmektedir.

Çalışmada özel olarak Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ve ona bağlı nüfus bakımından üç büyük ilçe (Ayvalık, Bandırma ve Edremit) belediyesinin üç yıllık mali durumları incelenmiştir. Balıkesir Büyükşehir Belediyesinde, 6360 Sayılı Yasa ile getirilen yeni yapılanma sonrasında, harcamaların en önemli kısmının sermaye (yatırım) harcamalarından oluştuğu, bunu sırasıyla mal ve hizmet alım giderleri ve personel giderlerinin izlediği görülmektedir. Bu durum, 6360 sayılı Yasa'nın gerekçesinde belirtilen ölçek ekonomileri yoluyla maliyet azaltımı ve daha fazla yatırım hedefleri ile uyumludur. İlçe belediyeleri içinde Edremit Belediyesi'nin hem sermaye hem de mal ve hizmet alım giderlerinde artış meydana gelirken Bandırma Belediyesinde sadece sermaye giderleri artarken mal ve hizmet alım giderleri azalmış, Ayvalık Belediyesinde ise sadece mal ve hizmet alım giderleri artmış, sermaye giderleri ise önemli oranda azalmıştır. İlçe belediyelerinin gelirlerindeki değişime bakıldığında, her üç belediyenin öz vergi gelirlerinde ciddi bir artış yaşanırken, buna karşılık yine her üç belediye mülkiyet ve teşebbüs gelirlerinde ciddi azalış gözlenmiştir. İlçe belediyelerinin öz vergi gelirlerindeki artışta büyükşehir belediye statüsüne geçilmesiyle emlak vergisi oranının iki katına çıkmasının etkili olduğu söylenebilir. Bunun

yanında, özellikle Edremit ve Ayvalık'taki yazlık konut varlığındaki artışın emlak vergisi gelirlerini arttıran önemli etkenlerden olduğu düşünülmektedir. Çalışma bulgularına göre; büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların artması ve mülkiyet ve teşebbüs gelirlerinin söz konusu belediyelerin uhdesine geçmesiyle bunların hizmet/harcama güçleri artmıştır. Çalışma bulguları büyükşehir dışındaki il belediyelerinin hizmet/harcama güçlerinin azalacağına yönelik ipuçları sunmaktadır. Büyükşehir belediye sistemi içindeki ilçe belediyelerinin öz vergi gelirleri artarken, mülkiyet ve teşebbüs gelirleri önemli oranda azalması, bu ilçelerin hizmet/harcama güçlerini olumsuz yönde etkilemiştir. İlçe belediyelerinin gelir yapılarında meydana gelen zayıflama gelecekte bu belediyeleri borçlanma veya varlık satışına yönetebilir. Ayrıca, 6360 Sayılı Yasa ile yönetimler arası mali ilişkilerde büyükşehir belediyeleri lehine büyükşehir dışı il belediyeleri ile ilçe belediyeleri aleyhine yetki ve gelir bölüşümünde ciddi bir yatay adaletsizlik sorunu ortaya çıkmıştır. Bunun yanında, büyükşehir belediye sistemi içindeki ilçe belediyeleri arasında da kendilerine özgü konumları nedeniyle önemli eşitsizlikler yaşanmaktadır. Balıkesir örneğinde olduğu gibi, Edremit ve Ayvalık Türkiye'nin en önemli yerli turizm merkezleri ve Bandırma ise bölgenin sanayi merkezi konumundadır. Her üç ilçenin de özgün konumları, nüfuslarındaki artış eğilimleri ve hali hazırdaki mali yapıları, bunların gelirlerinde iyileşme sağlanmadığında, gelecekteki sosyo-ekonomik gelişme süreçlerinde, sorunlar yaşayacaklarına işaret etmektedir. Çalışma kapsamında elde edilen bulgular tüm belediyeler bakımından değerlendirildiğinde, yönetimler arası gelir ve hizmet paylaşımlarında hakkaniyet ve etkinliğin sağlanmasına yönelik bilimsel tabanlı ve yöreye özgü nitelikleri içeren yeni yönetsel tasarımlara ihtiyaç vardır.

KAYNAKÇA

- Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar*. 1(3) ss. 48-96.
- Arıkboğa, Ü. (2004). *Yönetimler Arası Mali İlişkiler*. İstanbul: Yaylacık Matbaası.
- Ayvalık Belediyesi Kesin Hesap Cetvelleri (2013, 2014, 2015).
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu.
- Balıkesir Belediyesi 2013 Yılı Sayıştay Raporu.
- Bandırma Belediyesi Kesin Hesap Cetvelleri (2013, 2014, 2015).
- Bandırma Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu.
- Bandırma-Erdek Yaşam Gazetesi. (08.12.2015). s.1
- Bali, B.B. (2006). *Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü*. A. Güner ve S. Yılmaz (Ed.) *Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar içinde* (ss. 149-177). İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. (2012). 6360 sayılı Kanun.
- Çelikyay, H. (2015). *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*. İstanbul: SETA Vakfı Yayınları.
- Edremit Belediyesi Kesin Hesap Cetvelleri (2013, 2014, 2015).
- Falay, N. (2003). *Kamu Fonksiyonlarının ve Harcamalarının Devri*. *İktisat Dergisi*, sayı 439, ss.23-32.
- Gül, H. ve Batman, S. (2013). *Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa*, *Yerel Politikalar Dergisi*, Sayı 3, ss.7-47.
- Günel, A., Atvur, S. ve Okudan Dernek, K. (2014). *6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi*. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*. 19 (3), ss.55-70.
- Güner, A. (2006). *Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü*. A. Güner ve S. Yılmaz (Ed.) *Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar içinde* (ss. 61-92). İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- Güner, A. ve Yılmaz, S. (2006). *Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- Kerimoğlu, B., Güngör, H. ve Koyuncu, E. (2009). *Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber*, Ankara: TEPAV Yayınları.
- Keleş, R. (1995). *Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye*. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 4 (1), ss. 3-14.

- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınevi: İstanbul.
- Kesik, A. (2007). Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 10, ss.75-103.
- Koyuncu, E. (2012). Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi, TEPAV Politika Notu, ss.1-10.
- Köse, H.Ö. (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi, *Sayıştay Dergisi*, sayı 52, ss.31-52.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri, 1 Ağustos 2016 tarihinde <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> adresinden erişildi.
- Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması*. Beta Yayınları: İstanbul.
- Oates, W.E. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism" *Journal of Economic Literature*, September, ss.1120-1149.
- Öncel, Y. (1998). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Filiz Kitabevi: İstanbul.
- Topal, A. (2005). İdarelerarası Mali İlişkiler: Türkiye ile AB Ülkelerine İlişkin Bir Karşılaştırma. *Amme İdaresi Dergisi*, 38 (2), 25-50.
- Toprak, D. ve Gül, H., Ağcakaya, S. (2015). "6360 Sayılı Yasanın Mali Açıdan İncelenmesi", 30.
- Türkiye Maliye Sempozyumu Adnan Menderes Üniversitesi, Antalya, ss.73-102.
- Türkoğlu, İ. (2009). Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması. Ankara: Birleşmiş Milletler Türkiye Ofisi Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), ss.259-287.
- Yıldırım, U., Gül, Z. ve Akın, S. (2015). İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*. 10 (2), ss. 205-229.
- Yılmaz, S. ve Beriş, Y. (2006). Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü. A. Güner ve S. Yılmaz (Ed.) *Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar* içinde (ss. 95-119). İstanbul: Güncel Yayıncılık.