

## **6360 SAYILI KANUN'UN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN BÜTÇE DENGESİ ÜZERİNE ETKİLERİ: ORDU VE TRABZON BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ**

**Gamze ÇÜRÜKSULU USTA\***

### **ÖZ**

Bu çalışmada, 6360 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikler ana hatlarıyla açıklandıktan sonra kanunun Türkiye genelinde büyükşehir belediyelerinin mali yapısına etkileri araştırılmaktadır. Ardından söz konusu kanunun Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin bütçe dengesi üzerindeki etkileri ilgili belediyelerin faaliyet raporları ve Sayıştay raporları incelenerek analiz edilmektedir. Ayrıca, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin 2010-2019 yılları arasındaki gelir gider hesapları analiz edilerek 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası istatistiksel olarak anlamlı bir fark bulunup bulunmadığı Wilcoxon işaretli sıralar testi ile sınımlanmaktadır. Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin mali yapılarında giderek artan bozulmalar meydana gelirken özellikle kişi başı bütçe gelir-gider göstergeleri kanundan beklenenin aksine olumsuz bir seyir göstermektedir. Bu sonuçların istatistiksel anlamlılığı Wilcoxon işaretli sıralar test istatistiği ile desteklenmektedir.

**Anahtar Kavramlar:** 6360 sayılı Kanun, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri, Bütçe Dengesi, Wilcoxon İşaretli Sıralar Testi.

**Jel Kodları:** C10, H72, H83.

---

**Atıf Önerisi /Cited as (APA):** 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, DOI:10.18070/erciyesiibd.934953

\* Arş. Gör., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [gamze.curuksulu@erdogan.edu.tr](mailto:gamze.curuksulu@erdogan.edu.tr), ORCID: 0000-0002-2831-0479

Bu çalışma, İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Programı Öğrencisi Gamze Çürüksulu Usta'nın devam eden doktora tez çalışmasından türetilmiştir.

**Geliş/Received:**08.05.2021

**Kabul/Accepted:**29.09.2021

## THE IMPACT OF THE LAW NO. 6360 ON BUDGET BALANCE OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES: THE CASE OF ORDU AND TRABZON METROPOLITAN MUNICIPALITIE

### ABSTRACT

In this study, after an overall examination of Law No. 6360 its effects on the financial structures of metropolitan municipalities are evaluated. Next, the effects of the law on the budget balances of Ordu and Trabzon metropolitan municipalities are analyzed by examining the annual reports and Court of Accounts reports belong to the relevant municipalities. Moreover, the income and expense accounts of Ordu and Trabzon metropolitan municipalities between 2010-2019 are analyzed, and whether there was a statistical difference before and after Law No. 6360 was tested via the Wilcoxon signed ranks test. As a result of the law enforcement numbered 6360, it is determined that there are increasing deteriorations in the financial structures of Ordu and Trabzon metropolitan municipalities. It is observed that budget indicators, i.e., per capita income and expense show a negative course contrary to what is expected from the law. The significance of results is statistically tested and supported by the Wilcoxon signed ranks test statistics.

**Keywords:** Law No. 6360, Ordu and Trabzon Metropolitan Municipalities, Budget Balance, Wilcoxon Signed Rank Test.

**Jel Codes:** C10, H72, H83.

### GİRİŞ

Türkiye’de artan ve değişen yerel kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla 2004 yılından itibaren yerel yönetimlerde reform çalışmaları kapsamında çeşitli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu kanuni düzenlemelerin en sonuncusu 6360 sayılı Kanun değişikliğidir. Kanun değişikliğinin temelinde belirli bir coğrafi alanda yetkili olan çok sayıdaki yerel yönetim biriminin neden olduğu planlama ve koordinasyon problemleri, ölçek ekonomisinden yeterince yararlanamamak, kaynak israfı, ulaşım ve çevre gibi temel altyapı hizmetlerinde yetersizlik problemlerinin giderilmesi bulunmaktadır. Ortaya çıkan bu problemler, artan yerel kamusal ihtiyaçların kaliteli olarak karşılanamamasına ve yönetimler arasında koordinasyon problemlerinin artmasına neden olmaktadır. Bu nedenle giderilmesi için hem uygun ölçekte hizmet üretecek hem de yeterli kaynağa sahip olacak güçlü yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmaktadır.

Yerel yönetimlerin ihtiyaçları sürekli değişmekte, gelişmekte ve çeşitlenmektedir. Kamusal ihtiyaçları karşılayabilmek için hizmet üretiminde ve gelir paylaşımında değişiklikler gerekmektedir. Artan ihtiyaçların karşılanabilmesi doğrultusunda bu konu hem araştırmacılar hem de kanun yapıcılar açısından güncelliğini korumaktadır. Bunun yanı sıra gerçekleştirilen değişikliklerle hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının değerlendirilmesi ve yeni ihtiyaçların tespit edilerek bu kapsamda yeni düzenlemelerin yapılabilmesi açısından hizmet ve gelir paylaşımı konusu önem taşımaktadır.

İlgili temel ihtiyaçlar ekseninde bu çalışmanın amacı; 6360 sayılı Kanun ile Karadeniz Bölgesi’nde aynı dönemde büyükşehir belediye statüsü alan iki il olan

Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin 6360 sayılı Kanun'dan önceki ve sonraki bütçe gelir-gider dengelerinin kendi içinde ve birbirleri ile karşılaştırılmasıdır.

Çalışmanın ilgili literatüre katkısı iki şekildedir. Birincisi, Karadeniz Bölgesi'nde aynı dönemde büyükşehir statüsü alan nüfus, yüzölçümü ve coğrafi nitelikler bakımından birbirine benzer iki il olan Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin bütçe durumlarının 6360 sayılı Kanun'unun mali kapsamdaki etkisinin araştırıldığı ilk çalışma olmasıdır. İlgili literatürde son zamanlarda yapılan bölge bazlı çalışmalar (Bingöl vd., 2013; Biricikoğlu ve Yalınzoğlu, 2018; Biricikoğlu ve Duyar, 2015; Çamdere ve Genç, 2018; Öner ve Şahnagil, 2020) olmakla birlikte aynı bölgede aynı dönemde büyükşehir belediye statüsü alıp nüfus, yüzölçümü ve coğrafi açıdan benzer niteliklere sahip ve bütçe dengelerinin karşılaştırıldığı çalışmalara rastlanılmamıştır. Çalışmanın literatüre ikinci katkısı; her iki büyükşehir belediyesinin bütçe dengelerinin kanun öncesi ve sonrası istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterip göstermediklerinin parametrik olmayan Wilcoxon işaretli sıralar testiyle incelenmesidir.

Çalışmanın değerlendirilmesinde ilgili büyükşehir belediyelerine ait yıllık faaliyet ve Sayıştay raporları kullanılmaktadır. Bu kapsamda, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin 2010-2019 yılları arasındaki gelir gider hesapları karşılaştırmalı olarak analiz edilerek, 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası istatistiksel olarak anlamlı bir fark bulunup bulunmadığı Wilcoxon işaretli sıralar testi ile sınanmaktadır.

Veriler ve istatistiksel testler sonucunda elde edilen bulgular şunlardır: (1) Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri kanun sonrası dönemde (2014-2019) genel olarak bütçe açığı vermektedir. Dolayısıyla ilgili büyükşehir belediyelerinin harcamalarının gelirlerinden daha fazla olduğu dikkat çekmektedir. Elde ettiğimiz bu sonuç Kazan (2014) ile uyumlu olup, 6360 sayılı Kanun'un belediyelerin mali yapısı üzerinde etkinlik sağlamadığını göstermektedir. İki büyükşehir belediyesi karşılaştırıldığında ise Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin, Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nden daha fazla bütçe açığı verdiğine ulaşılmaktadır. (2) Her iki büyükşehir belediyesinde de nüfus değişkeni değerlendirildiğinde kişi başına düşen gelir gider göstergelerinde, giderlerin daha fazla arttığı görülmektedir. Bu bulgu, 6360 sayılı Kanun'dan 'kişi başına düşen kamu harcaması miktarında azalış' beklentisinin gerçekleşmediğini göstermektedir. (3) Wilcoxon işaretli sıralar test sonucuna göre 6360 sayılı Kanun'un, büyükşehir belediyelerinin bütçe gelir-gider ve kişi başına düşen gelir-gider göstergeleri üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etki gösterdiğine ulaşılmaktadır.

Çalışma, şu şekilde organize edilmiştir. Birinci kısımda, 6360 sayılı Kanun ile gerçekleşmesi beklenen genel hedefler ve kanunun getirdiği yapısal değişiklikler aktarılmaktadır. İkinci kısımda, kanun ile büyükşehir belediyelerinin mali yapılarında meydana gelen değişiklikler açıklanmaktadır. Üçüncü kısımda, kanun değişikliğinin genel olarak büyükşehir belediyelerinin mali yapısına etkisi

değerlendirilmektedir. Dördüncü kısımda, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin bütçe gelir gider durumları incelenmektedir. Beşinci kısımda, 6360 sayılı Kanun'un Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin bütçe dengelerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etki olup olmadığını test etmek için kullanılan veri ve yöntem tanıtılarak test sonuçları raporlanmaktadır. Sonuç kısmında çalışma analiz edilerek literatürle desteklenmektedir.

## **I. 6360 SAYILI KANUN'UN HEDEFLERİ VE GETİRDİĞİ YAPISAL DEĞİŞİKLİKLER**

Türkiye'de 2000'li yıllarla birlikte başlayan kamu yönetiminde reform hareketleri kapsamında büyükşehir belediyelerine yönelik gerçekleştirilen en son düzenleme, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun değişikliğidir. Bu kanunun temel amacı, belirli bir coğrafi alanda yetkili ve sorumlu olan birden fazla yerel yönetim kademesinin ortaya çıkardığı sorunların giderilmesidir. Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlere duyulan ihtiyaçtan hareketle bu kısımda, yenilenen 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun değişikliğinin hedefleri ve getirmiş olduğu idari yapıdaki değişiklikleri açıklanmaktadır.

### **A. HEDEFLER**

Kademeler arasında idari kapasite ve koordinasyon yetersizliği nedeniyle oluşan sorunları gidermek, yerel kamusal hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği artırmak, bütüncül model anlayışıyla planlama yapmak ve yerel demokrasinin geliştirilmesini sağlamak temel gerekçesiyle kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile iki kademeli büyükşehir belediye modeli yaygınlaştırılarak kademeler arasındaki hizmet ve gelir paylaşımında değişiklikler yapılmıştır. İlgili temel gerekçeler ekseninde 6360 sayılı Kanun değişikliğiyle; (1) tek merkezden yürütülen hizmetler ile ölçek ekonomisinin oluşması, (2) hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükselmesi, (3) daha az kaynakla daha çok ve kaliteli hizmet sunulması ve (4) kişi başına düşen kamusal harcamalar ile birim maliyetin düşmesi beklenmektedir (TBMM Komisyon Raporu, 2012).

### **B. KANUN'UN GETİRDİĞİ YAPISAL DEĞİŞİKLİKLER**

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye yönetiminde gerçekleştirilen temel değişiklikler şunlardır: Birincisi, büyükşehir belediye kurulma kriterinin sadece nüfusa indirgenmesidir. Buna göre, en az 750.000 nüfusa sahip illerin büyükşehre dönüştürülmesine imkân tanınmış, böylelikle büyükşehir belediyesi kurulma kriteri önceki mevzuata göre kolaylaşarak mevcutta 16 olan büyükşehir belediye sayısı 29'a yükselmiştir. 6360 sayılı Kanun'un kabul edilmesinden dört ay kadar sonra çıkarılan 6447 sayılı Kanun ile Ordu ili de 750.000 nüfusu sağladığı gerekçesiyle büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve toplam büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir.

Değişikliklerden ikincisi, büyükşehir sınırları içindeki köy, belde ve bucakların tüzel kişiliğine son verilerek, mahalleye dönüştürülmesi ve bağlı

buldukları ilçenin belediyesine katılmasıdır. Böylelikle, büyükşehir ilçe belediye sayısı 519'a yükselirken, mahalle sayısı 32.166'ya yükselmiştir. İl özel idaresi sayısı 51'e gerilerken, köy sayısı ise 18.292'ye gerilemiştir. Nüfusu 2.000'in altındaki belde belediyeleri kaldırılarak köye dönüştürülmüş ve belde belediye sayısı 386'ya düşmüştür.

Değişikliklerden üçüncüsü, 5216 sayılı Kanun ile yalnızca İstanbul ve Kocaeli için uygulanan il mülki sınırı uygulamasının, 6360 sayılı Kanun ile tüm büyükşehirlere uygulanarak 30 büyükşehirin sınırının il mülki sınırı, büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırının ise ilçe mülki sınırı olarak genişletilmesidir. Bu düzenleme tüm büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluk alanını mülki sınırlar olarak yenilemiştir. Böylece büyükşehir belediyeleri çok geniş coğrafyaya ve merkezden uzak irili ufaklı yerleşim alanlarına hizmet götürmeye başlamıştır (Arıkboğa, 2018, s.18; Gül ve Batman, 2014, s.329).

İl mülki sınırı uygulaması ile planlama ve koordinasyonun daha etkin sağlanarak ölçek ekonomisinden daha rasyonel faydalanılması, tek merkezden yürütülerek koordine edilen yerel kamusal hizmetlerin etkinliğinin artması beklenmektedir. Ancak nüfus, coğrafi özellik ve ekonomik gelişmişlik açısından birbirinden farklı olan illerin aynı kanuna tabi tutulmasının hizmet ve gelir paylaşımı açısından aksaklıklara neden olabileceği tahmin edilmektedir (Yalçın ve Gök, 2016, s. 700-701; Yetkin, 2020, s. 9). Tablo 1'de 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye statüsü alan 14 ile ait nüfus ve alan bilgileri yer almaktadır.

**Tablo 1:** 6360 sayılı Kanun ile Kurulan Büyükşehir Belediyelerinin Bulunduğu Bölgeler ile Nüfus ve Alan Bilgileri

	<b>Yeni Büyükşehir Belediyesi</b>	<b>Nüfus (2020)</b>	<b>Alan (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Bölge</b>
<b>1</b>	Hatay	1.659.320	5.524	Akdeniz
<b>2</b>	Kahramanmaraş	1.168.163	14.525	
<b>3</b>	Malatya	806.156	12.259	Doğu Anadolu
<b>4</b>	Van	1.149.342	20.921	
<b>5</b>	Aydın	1.119.084	8.116	Ege
<b>6</b>	Denizli	1.040.915	12.134	
<b>7</b>	Manisa	1.450.616	13.339	
<b>8</b>	Muğla	1.000.773	12.654	
<b>9</b>	Mardin	854.716	8.780	Güney Doğu Anadolu
<b>10</b>	Şanlıurfa	2.115.256	19.242	
<b>11</b>	Ordu	761.400	5.861	Karadeniz
<b>12</b>	Trabzon	811.901	4.628	
<b>13</b>	Balıkesir	1.240.285	14.583	Marmara
<b>14</b>	Tekirdağ	1.081.065	6.190	

**Kaynak:** 6360 sayılı Kanun, TÜİK 2020 nüfus verileri ve Harita Genel Müdürlüğü, www.tuik.gov.tr, [https://www.harita.gov.tr/images/urun/il\\_ilce\\_alanlari.pdf](https://www.harita.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf) (20/08/2021)

## II. 6360 SAYILI KANUN SONRASI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISINDA GERÇEKLEŞTİRİLEN DEĞİŞİKLİKLER

Büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden (GBVG) aldıkları pay, toplam gelirler içinde önemli bir orana sahiptir (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 325). Bu nedenle birinci olarak bu payda nüfus ve yüzölçümü kriterlerine göre değişiklik gerçekleştirilmiştir. Tablo 2’de belirtildiği üzere, GBVG’ den aktarılan %6,5’luk payın %1,50’i il belediyelerine, %4,50’i büyükşehir ilçe belediyelerine ve %0,5’i il özel idarelerine olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,50’lik pay kendi içerisinde düzenlenerek, %70 ve %30 olarak iki kısma ayrılmış ve %70’lik payın dağılımı %90’ı nüfusa ve %10’u ilçelerin yüzölçümüne göre olacak şekilde yeniden dağıtılmıştır. Kalan %30’luk payın ise büyükşehir belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılmasına karar verilmiştir.

**Tablo 2:** GBVG’den Yerel Yönetimlere Aktarılan %6,5’lik Payın Dağılımı

<b>Büyükşehir Dışındaki Belediyelere</b>	GBVG’ nin %1,50’i*				
<b>Büyükşehir İlçe Belediyelerine</b>	GBVG’ nin %4,50’si	<b>Büyükşehir İlçe</b>	%70	<b>Nüfus</b>	%90
				<b>Yüz Ölçüm</b>	%10
		<b>Büyükşehir Belediyesi</b>	<b>Nüfus %30</b>		
<b>İl Özel İdarelerine</b>	GBVG’ nin %0,5’i				

**Kaynak:** 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (5. Madde) ve 6360 sayılı Kanun (26. Madde).

6360 sayılı Kanun ile getirilen ikinci değişiklik; büyükşehir belediyelerinin sınırları içinden toplanan ve GBVG’ den alınan payın akaryakıt vergileri istisna tutularak %5’ten %6 ya çıkarılması ve bu paydan büyükşehir belediyesine doğrudan aktarılan kısmın %70’ten %60’a düşürülmesidir. Tablo 3’te görüldüğü

\* %1,50’lik belediye payının %80’lik kısmı nüfusa, %20’lik kısmı ise gelişmişlik endeksi verileri doğrultusunda en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru eşit nüfuslu beş grup içinde dahil oldukları gruba göre dağıtılmaktadır. Ayrılan %20’lik payın %23’ü birinci gruba, %21’i ikinci gruba, %20’si üçüncü gruba, %19’u dördüncü gruba ve %17’si beşinci gruba verilmektedir. Bu dağılım her grup içindeki nüfusa göre gerçekleştirilmekte ve eşitliği bozan ilçe, dengenin kurulması amacıyla beldeleriyle birlikte bir önceki ya da sonraki gruba dahil edilmektedir.

üzere, kalan %40'lık kısmın %70'i nüfusa, %30'u ise yüz ölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmıştır. Getirilen bu yeni düzenleme ile payların dağılımında nüfus kriterine yerleşim yerlerinin yüzölçümü kriteri de eklenerek, GBVG' den belediyelere ayrılan pay nüfus ve yüzölçümü kriterine göre yeniden düzenlenmiştir.

**Tablo 3:** GBVG' den Büyükşehir Belediyesine Doğrudan Aktarılan %6'lık Payın Dağılımı

Büyükşehir Belediyesine	Büyükşehir Belediyesine	Nüfus %70
Doğrudan %60	%40	Yüz Ölçüm %30

**Kaynak:** 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (5. Madde) ve 6360 sayılı Kanun (26. Madde).

İlgili değişikliklere göre büyükşehir belediyesi hem kendi sınırları içerisinde yapılacak olan GBVG tahsilatı toplamının %6'sını hem de büyükşehir sınırları içinde bulunan ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'unu almaktadır. Ayrıca bu payların dağılımında nüfus ile yüzölçümü kriteri de dikkate alınmaktadır. Bu dağılımın geniş yüzölçümüne sahip olup daha fazla alana kentsel hizmet sunmak zorunda kalan büyükşehir belediyeleri için olumlu bir düzenleme olduğunu söylemek mümkündür (Adıgüzel, 2012, s. 169).

6360 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen üçüncü değişiklik, büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerindedir. Büyükşehir belediyelerinin temel öz gelir kaynakları; vergiler, harçlar, harcamalara katılma payları, çeşitli hizmetlerden alınan ücretler ve diğer öz gelirlerdir (Arıkboğa, 2016, s. 281). Bu kapsamda öz gelirlere yönelik gerçekleştirilen değişiklikler şunlardır: (1) İlçe belediyeleri elde ettiği otopark gelirlerini tahsil ettikten sonraki 45 gün içinde büyükşehir belediyesine aktaracaktır. (2) Belediyeler veya belediyelere bağlı müesseseler tarafından inşası, tamiri ve genişletilmesi yapılan yolların iki tarafında bulunan veya başka tarafa çıkışı olmaması nedeniyle bu yoldan yararlanan gayrimenkul sahiplerinden belediye meclisi kararıyla "yol harcamalarına katılma payı" alınacaktır. (3) Büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen çevre ve temizlik vergisinin %20'si izleyen ayın on beşine kadar büyükşehir belediyesinin hesabına yatırılacaktır. (4) Büyükşehir belediyesi olan illerdeki emlak vergisinin taksitinin takip ve tahsili yeni kurulan ilçe belediyeleri tarafından yapılacak, tahsil edilen bu verginin birinci taksiti büyükşehir belediyesine, ikinci taksiti ilçe belediyesine aktarılacaktır. (5) Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerden on yıl süreyle emlak vergisi ile vergi, harç ve katılma payları alınmayacaktır. (6) Aynı süre kapsamında mahalleye dönüşen köylerdeki içme ve kullanma suyu ücretleri en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir. (7) İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idarelerinin yatırım bütçelerinin en az %10'u on yıl süreyle büyükşehir belediye sınırına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetlerine ayrılacaktır. (8) Büyükşehir sınırlarına dahil edilerek mahalleye

dönüşen köylerden emlak vergisi, vergi, harç ve katılım payları alınması zorunludur. Ayrıca emlak vergisi, büyükşehir belediye sınırları içerisinde %100 artırımlı olarak toplanacaktır. Dolayısıyla köylerde yaşayanların da bu vergileri %100 artırımlı ödemesiyle büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde artışlar yaşanması beklenmektedir. Son olarak büyükşehir sınırları içindeki bütün mükellefler, çevre ve temizlik vergisini %25 zamlı olarak ödeyecektir (6360 sayılı Kanun).

Büyükşehir belediyelerinin giderlerine ilişkin değişiklikler ise şunlardır: Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu yararı sunan dernekler, vergiden muaf vakıflar ve meslek odalarıyla ortak proje geliştirmesine imkân tanınırken, diğer dernek ve vakıflarla ortak proje yapması mahallin en büyük mülki amirinin iznine bırakılarak kaynaklar korumaya alınmıştır. Ayrıca, büyükşehir belediyelerine 5216 sayılı kanun ile verilen görevler kapsamında yurtiçi ve yurtdışı kamu ve özel kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarıyla ortak hizmet projeleri gerçekleştirerek diğer proje giderleri kalemi altında harcama yapabilmelerine imkân tanınmıştır (6360 sayılı Kanun).

### III. 6360 SAYILI KANUN DEĞİŞİKLİĞİNİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISINA ETKİSİ

Çalışmanın üçüncü kısmında, 6360 sayılı Kanun değişikliğinin Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin mali yapısı üzerindeki etkisi incelenmektedir. Bu kapsamda 2013 yılı için 16 büyükşehir belediyesinin tamamı, 2014 yılı ve sonrası için 30 büyükşehir belediyesinin tamamı ele alınmıştır. 2013-2019 dönemi bütçe gelir ve gider verileri üzerinden karşılaştırmalı olarak analiz edilen bu kısımda, Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Mahalli İdareler Faaliyet raporlarındaki veriler esas alınmıştır.

**Tablo 4:** Büyükşehir Belediyelerinin 2013-2020 Yılları Bütçe Dengesi (1.000 ₺)

Yıllar	Toplam Gelir	Toplam Harcama	Bütçe Dengesi
2013*	20.719.833	22.681.953	-1.962.120
2014	29.823.555	30.376.234	-552.679
2015	33.181.095	35.130.964	-1.949.869
2016	37.911.916	45.389.187	-7.477.271
2017	46.170.934	56.690.752	-10.519.818
2018	54.659.026	65.139.573	-10.480.547
2019	56.400.494	59.490.789	-3.090.295
2020	64.611.327	64.208.084	403.243

**Kaynak:** <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> Erişim (20/08/2021)

\*2013 yılındaki 16 Büyükşehir Belediyesine ait toplam verileri kapsamaktadır.



Tablo 4'te Türkiye genelindeki büyükşehir belediyelerini kapsayan 2013-2020 yılları arasındaki toplam gelir, toplam harcama ve bütçe dengesi verileri incelenmektedir. Buna göre 2013-2020 yılları arasında büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri sürekli artarak, 2020 yılına kadar toplamda yaklaşık iki kat artış göstermiştir.

Büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri 2013 yılında yaklaşık olarak 20,7 milyar ₺ iken 2019 yılında 56,4 milyar ₺'ye, 2020 yılında ise 64,6 milyar ₺'ye yükselmiştir.

2013-2019 yılları arasında büyükşehir belediyelerinin toplam harcamaları belirgin bir artış göstermekle birlikte 2019 yılında bir miktar gerilemiş ve 2020 yılında yeniden artmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin toplam harcamaları 2013 yılında yaklaşık olarak 22,6 milyar ₺ iken 2019 yılında 59,5 milyar ₺'ye, 2020 yılında ise 64,2 milyar ₺'ye yükselmiştir.

Toplam gelir ve toplam harcamalar birlikte incelendiğinde, büyükşehir belediyelerinin 2013-2020 yılları arasında 2020 yılı haricinde bütçe açığı verdiği anlaşılmaktadır. 2013 yılındaki bütçe açığı yaklaşık olarak 1,9 milyar ₺ iken, 2014 yılında 552,6 milyon ₺'ye gerilemiştir. 2016-2018 yılları arasında ortalama 9 milyar ₺ bütçe açığı varken 2020 yılında 400 milyon ₺ civarında bütçe fazlası kaydedilmiştir.

2014 yılı referans alınarak değişimler incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin 2020 yılında toplam gelir ve harcamalarının yaklaşık olarak iki katına çıktığına ulaşılmaktadır. Diğer taraftan, veriler 2013-2019 döneminde büyükşehir belediyelerinin toplam gelirlerinin sürekli artış eğiliminde olmasının yanı sıra toplam harcamaların toplam gelirlerden daha fazla artış eğiliminde olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, büyükşehir belediyelerinin toplam harcamalarındaki artış, toplam gelirlerdeki artışı karşılamamakta ve sürekli olarak bütçe açığı oluşmaktadır.

Bu veriler bir bütün olarak değerlendirildiğinde özellikle 2014-2019 yılları arasında toplam gelirlerde toplam harcamaları dengeleyecek artışın gerçekleşmediği tespit edilmiştir. 6360 sayılı Kanun değişikliğinin uygulanmaya başlandığı ilk yıllarda büyükşehir belediye bütçelerinin daha çok olumsuz etkilendiğini, son iki yılda bu etkinin olumluya dönük seyretmeye başladığını ifade etmek mümkün görünmektedir. Bu olumlu ve olumsuz seyrinde büyükşehir belediyelerinin ve merkezi yönetimin uygulamış olduğu politikaların yarattığı etkinin araştırılması geniş çaplı farklı bir çalışmanın konusu olarak araştırılmaya değerdir. Bu çalışmada söz konusu etkiyi GBVG ve öz gelir boyutuyla ele almak için Tablo 5 oluşturulmuştur.

Tablo 5'te Türkiye genelindeki 30 büyükşehir belediyesine ait 2013-2020 yılları arasında genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ile öz gelirler

verilmekte ve bu payların toplam gelirler içindeki oranları yüzdesel olarak gösterilmektedir. 2013-2020 döneminde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar sürekli artmıştır. Buna göre, 2013 yılında GBVG'den aktarılan toplam miktar yaklaşık olarak 13,9 milyar ₺ iken 2014 ve 2020 yıllarında sırasıyla yaklaşık olarak 19,9 milyar ₺ ve 53 milyar ₺ olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönem içinde öz gelir miktarı, ağırlıklı olarak artış gösterirken 2015, 2019 ve 2020 yıllarında azalış göstermiştir. Muhasebat genel müdürlüğü raporlarına göre büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri 2013 yılında yaklaşık olarak 6,6 milyar ₺ iken 2020 yılında 11 milyar ₺'ye ulaşmış ve yaklaşık iki katına çıkmıştır.

**Tablo 5:** Büyükşehir Belediyelerinin Toplam Bütçe Gelirleri, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar, Öz Gelirler ve Paylarının Oranı (1.000 ₺)

Yıl	Toplam Gelir (A)	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar (B)	B/A	Öz Gelir (C)	C/A
2013*	20.719.833	13.952.531	%67	6.629.655	%32
2014	29.823.555	19.911.610	%67	9.764.184	%33
2015	33.181.095	24.894.872	%75	8.004.780	%24
2016	37.911.916	28.382.500	%75	9.272.900	%24
2017	46.170.934	33.309.105	%72	12.624.482	%27
2018	54.659.026	40.206.298	%74	14.069.647	%26
2019	56.400.494	42.497.886	%75	13.493.668	%24
2020	64.611.327	53.012.619	%82	11.163.451	%17

**Kaynak:** <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> (20/08/2021)

\*2013 yılındaki 16 Büyükşehir Belediyesine ait toplam verileri kapsamaktadır.

Yüzdesel olarak bakıldığında 2013 yılında GBVG'den alınan paylar toplam gelirin %67'sini oluştururken, 2020 yılında %82'sini oluşturmaktadır. Toplam gelir içinde öz gelirler 2013 yılında %32 pay alırken, 2020 yılında %17 pay almıştır. Büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri içinde GBVG ve öz gelir payları incelendiğinde transferlerin gittikçe daha fazla pay aldığı görülürken öz gelirlerin toplam gelirlerdeki payının giderek düştüğü tespit edilmiştir.

1982 Anayasa'sının 127. Maddesi'nde "*Mahalli idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır.*" ifadesi yer almasına rağmen uygulamadaki sonuçlar, büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının artarken, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanamadığını göstermektedir. Her ne kadar büyükşehir belediyeleri çeşitli vergi ve harçlara sahip olsa da bunların verimli kaynak olmaması nedeniyle önemli bir gelir kaynağı oluşturmadığı düşünülmektedir (Arıkboğa, 2016, s. 291). Ayrıca anayasada gelir kaynaklarının öz gelirlerin artırılmasıyla ya da transferlerin sağlanmasıyla mı olacağına yönelik ayrıma yer verilmemiştir. Bu belirsizlik idari, siyasi, ekonomik etkenlerle

birleştğinde transferlerin öne çıkması kaçınılmaz olmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin hem gelir kaynaklarının yetersizliği hem yeni gelir kaynağı yaratmada yaşadıkları güçlükler ve vergilendirme yetkisine sahip olmamaları belediyeleri merkezden aktarılan transferlere bağımlı hale getirmiştir (Ulusoy ve Akdere, 2019).

#### IV. 6360 SAYILI KANUN DEĞİŞİKLİĞİNİN ORDU VE TRABZON BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISINA ETKİSİ

Çalışmanın dördüncü kısmında, 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir statüsü alan Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin, kanun öncesi ve sonrası bütçe dengelerinin hem kendi içlerinde hem de birbirleri ile karşılaştırılması gerçekleştirilmiştir. İlgili veriler büyükşehir belediyelerine ait faaliyet raporları ve Sayıştay raporlarından edinilmiştir. Tablo 6, Ordu Büyükşehir Belediyesinin 2010-2020 yılları arasında toplam gelir ve harcamalarını, toplam gelirin toplam harcamaları karşılama oranını ve nüfusa dayalı kişi başı gelir-gider göstergelerini içermektedir.

**Tablo 6:** Ordu Büyükşehir Belediyesi Bütçe Denge Durumu\*

Yıl	Toplam Gelir	Toplam Harcama	Bütçe Dengesi	Gelirin Gideri Karşılama Oranı	Kişi Başı Gelir	Kişi Başı Gider
2010	66.323.038	71.452.775	-5.129.737	%93	92,22	99,35
2011	76.226.490	95.262.463	-19.035.973	%80	106,70	133,35
2012	81.126.583	86.209.369	-5.082.786	%94	109,43	116,28
2013	97.962.915	103.727.455	-5.764.540	%94	133,93	141,81
2014	137.368.097	124.006.313	13.361.784	%111	189,66	171,22
2015	239.201.712	324.421.156	-85.219.444	%74	328,15	445,05
2016	267.265.343	426.224.954	-158.959.611	%63	356,07	567,85
2017	391.949.637	524.309.119	-132.359.482	%75	527,99	706,29
2018	468.422.667	650.142.608	-181.719.941	%72	606,82	842,23
2019	475.426.557	480.392.390	-4.965.833	%99	630,37	636,96
2020	548.074.502	732.718.536	-184.644.034	%75	719,82	962,33

**Kaynak:** Sayıştay Raporları, Ordu Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları, ADNKS ve yazar hesaplaması.

Ordu Büyükşehir Belediyesinin toplam gelir ve toplam harcama miktarı 2010 yılında sırasıyla 66 milyon ₺ ve 71 milyon ₺ iken 2020 yılında toplam gelir 548 milyon ₺ ve toplam harcama 732 milyon ₺ olmuştur. Her iki kalemin 2010 ile 2020 yıllarındaki değerleri göz önüne alındığında yaklaşık olarak sekiz kat arttığı gözlemlenmiştir. Tablo 6'ya göre, 2014 yılı hariç diğer yıllarda toplam harcama

\* 2010-2013 verileri Ordu Belediyesine ait verileri, 2014-2019 verileri ise Ordu Büyükşehir Belediyesine ait verileri kapsamaktadır.

toplam gelirin üzerinde seyretmiştir. Bu durum Ordu Büyükşehir Belediyesinin genel olarak bütçe açığı verdiğini göstermektedir. Bu bütçe açığında 2019 yılında ciddi oranda bir azalışla bütçe açığı 5 milyon ₺ civarına gelirken 2020 yılı mali kayıtlarına göre 185 milyon ₺ düzeyinde gerçekleşmiştir.

Gelirin harcama miktarını karşılama oranları incelendiğinde 2014 yılı sonrasındaki oranlar 2014 yılı öncesine göre daha düşük seyretmektedir. Bu durum toplam harcama miktarında yaşanmış olan artışın toplam gelirden daha büyük olduğunu göstermektedir. Hesaplanan kişi başı gelir ve gider miktarlarının değişimi yıllar itibariyle incelendiğinde ise genel olarak 2014 yılı sonrasında gelirler artış eğilimindeyken harcamaların 2019 yılında küçük bir kırılma haricinde Trabzon'a göre daha hızlı arttığını göstermektedir.

Tablo 7, Trabzon Büyükşehir Belediyesinin 2010-2020 yılları arasında toplam gelir ve harcamalarını, toplam gelirin toplam harcamaları karşılama oranını ve nüfusa dayalı kişi başı gelir-gider göstergelerini içermektedir.

**Tablo 7:** Trabzon Büyükşehir Belediyesi Bütçe Denge Durumu\*

Yıl	Toplam Gelir	Toplam Harcama	Bütçe Dengesi	Gelirin Harcamaları Karşılama Oranı	Kişi Baş Gelir	Kişi Baş Gider
2010	116.289.157	129.160.426	-12.871.269	%90	152,27	169,12
2011	127.231.539	139.974.832	-12.743.293	%91	168,00	184,82
2012	146.509.955	158.538.416	-12.028.461	%92	198,55	214,85
2013	177.762.072	181.012.641	-3.250.569	%98	234,44	238,73
2014	231.993.557	213.776.624	18.216.933	%108	302,55	278,80
2015	306.336.524	269.225.381	37.111.143	%113	398,66	350,36
2016	345.267.291	409.945.876	-64.678.585	%84	443,00	525,99
2017	386.808.775	381.203.489	5.605.286	%101	491,92	483,88
2018	489.609.527	467.196.104	22.413.423	%104	606,03	578,28
2019	525.939.253	541.483.872	-15.544.619	%97	650,13	669,21
2020	526.564.375	643.647.910	-117.083.535	%82	648,55	792,76

**Kaynak:** Sayıştay Raporları, Trabzon Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları, ADNKS ve yazar hesaplaması.

Trabzon Büyükşehir Belediyesinin toplam geliri 2010 yılında yaklaşık olarak 116 milyon ₺ iken 2020 yılında 526 milyon ₺ düzeyine ulaşmıştır. Aynı yıllarda toplam harcama ise 130 milyon ₺ seviyesinden 643 milyon ₺ seviyesine yükselmiştir. Her iki kalemin 2010 ile 2020 yıllarındaki değerleri göz önüne alındığında toplam gelir ve harcama sırasıyla yaklaşık olarak dört buçuk ve beş

<sup>3</sup> 2010-2013 verileri Trabzon Belediyesine ait verileri, 2014-2019 verileri ise Trabzon Büyükşehir Belediyesine ait verileri kapsamaktadır.

katına yükselmiştir. Gelirin harcamaları karşılama oranları değerlendirdiğinde özellikle 2014 yılı sonrasında olumlu bir tablo ortaya çıkarken, 2016, 2019 ve 2020 yıllarında bütçe açığı oluşmuştur. Hesaplanan kişi başı gelir ve gider miktarlarının değişimi yıllar itibariyle incelendiğinde ise genel olarak gelirler sürekli artarken, harcamaların 2014 yılı sonrasında 2017 yılındaki küçük bir kırılma haricinde sürekli arttığı anlaşılmaktadır.

İki büyükşehir belediyesinin bütçe durumları karşılaştırıldığında, Trabzon Büyükşehir Belediyesinin Ordu Büyükşehir Belediyesine kıyasla daha dengeli bir bütçe takip ettiğini ifade etmek mümkün görünmektedir.

**Tablo 8:** Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin Kişi Başı Ortalama Gelir-Gider Büyüme Oranları

	Gelir		Gider	
	2010-2014	2015-2019	2010-2014	2015-2019
<b>Ordu</b>	%20	%29,7	%16	%41,3
<b>Trabzon</b>	%19	%16,8	%13,3	%22

**Kaynak:** Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 6 ve Tablo 7’de hesaplanan kişi başına düşen gelir-gider göstergelerinin Ordu ve Trabzon illeri için ortalama büyüme oranları Tablo 8’de verilmektedir. Ordu Belediyesi için 2010-2014 yılları arasında kişi başı gelir büyüme oranı ortalama %20 iken büyükşehir belediyesine dönüşmesinden sonraki dönemde büyüme oranı yaklaşık %30 olmuştur. Gider tarafı için bu oran kanun öncesi %16 olarak kayıtlara geçerken kanun sonrası %41 civarında seyretmiştir. Ortalama kişi başı gelir ve gider büyüme oranları kanun sonrası artış göstermiştir. Trabzon Belediyesi için 2010-2014 yılları arasında bir önceki yıla göre kişi başı gelir büyüme oranı ortalama %19 iken büyükşehir belediyesine dönüşmesinden sonraki dönemde bu oran %17’ye yaklaşmıştır. Aynı dönemler içinde ortalama kişi başı gider büyüme oranı ortalamaları ise sırasıyla %13 ve %22’dir.

Ortalama kişi başı gelir büyümesi kanun öncesi ve sonrası aynı düzeyde seyrederken ortalama kişi başı gider büyümesi kanun sonrası dönemde artmıştır. Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin gelir ve gider göstergelerindeki bu oranlar kişi başına düşen harcamalarda kanunun hedeflediği sonucun aksine seyrederek kişi başına harcamaların arttığını göstermektedir.

## V. AMPİRİK ANALİZ

Ampirik analiz kısmı; amaç, veri, yöntem ve bulgular olmak üzere dört kısma ayrılarak kendi içinde sistemli olarak sıralanmıştır. Amaç kısmında, çalışmanın orijinalliğini de içeren gerçekleştirilme nedeni açıklanmaktadır. Veri kısmında, çalışmada kullanılan veriler ile bu verilerin dönem bazlı sınırlılığı detaylandırılmaktadır. Yöntem kısmında, Wilcoxon işaretli sıralar testinin kullanılma nedeni ile analiz adımları açıklanmaktadır. Bulgular kısmında ise

analizden elde edilen sonuçların istatistiksel olarak anlamlı olup olmadığı tespit edilmektedir.

### A. AMAÇ

Büyükşehir belediyelerinin mali yapıları hakkında çeşitli çalışmalar yapılmış olsa da literatürde 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark olup olmadığına yönelik gerçekleştirilen bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Büyükşehir belediyelerinin mali yapıları hakkındaki çalışmaların çoğu belediyelerin gelir ve giderleri, yaşanan mali sorunlar ve bunların nedenlerinin incelendiği çalışmalardır. Dolayısıyla bu çalışma salt değerlendirmelerin ötesinde, 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrasında büyükşehir belediyelerinin gelir ve giderlerinde istatistiksel olarak anlamlı bir fark olup olmadığını test ederek literatüre katkı sağlamayı hedeflemektedir.

### B. VERİ

Analiz için Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin 2010-2019 yıllarına ait yıllık faaliyet raporları ve Sayıştay raporları kullanılmıştır. 6360 sayılı Kanun'un Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin bütçe gelir-gider yapılarında istatistiksel olarak anlamlı bir etkisinin olup olmadığı ise kanunun uygulamaya geçtiği 2014 yılı referans alınarak önceki (2010-2014) ve sonraki (2015-2019) beş yıllık dönemlerde elde edilen verilerle test edilmiştir. İlaveeten, kişi başına düşen bütçe gelir-gider göstergeleri arasındaki istatistiksel anlamlılık durumu analiz edilmiştir. Bunun için TÜİK adrese dayalı nüfus kayıt bilgileri kullanılmıştır.

### C. YÖNTEM

Analiz için aynı veri kaynağından elde edilen değerler farklı koşullarda ölçüldüğünden t-testinin parametrik olmayan karşılığı olan Wilcoxon işaretli sıralar testi kullanılmıştır. Gözlem sayısının az olması ve t-testinin uygulanması için gerekli olan normallik koşulunun sağlanmaması nedeniyle Wilcoxon işaretli sıralar testine başvurulmuştur. Bu test eşleştirilen değerlerin fark puanlarına dayanmaktadır. Farkların işaretlerini analiz etmenin yanı sıra gözlemlenen farkların büyüklükleri hesaplanarak analiz yapılmaktadır. Analiz şu adımları içermektedir: 1) Eşleştirilmiş gözlemler (öncesi ve sonrası) arasındaki farklar hesaplanır. 2) Fark puanları mutlak değerler alınarak küçükten büyüğe doğru sıralanır. Eğer fark puanları arasında eşitlik söz konusuysa eşit olan değerler için ortalama sıra değeri atanır. 3) Gözlemlenen farkların işaretleri (+;-) dikkate alınarak sıralama değerlerine işaret atanır. 4) Pozitif ve negatif sıralama sayılarına göre Z-istatistik değeri hesaplanır ve buna karşılık gelen olasılık değerine göre öncesi-sonrası arasında istatistiksel bir fark olup olmadığı incelenir. Wilcoxon işaretli sıralar testi SPSS programı ile uygulanmıştır.

#### D. BULGULAR

Tablo 9, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin mali göstergelerine ait test sonuçlarını göstermektedir. Söz konusu Tablo 9; 1., 2. ve 3. sütunlarda sırasıyla 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası mali değerler arasında negatif sıralama, pozitif sıralama veya aynı değerde olanlara ait gözlem sayılarını vermektedir. 4. ve 5. sütunlarda ise sıra ortalamaları ve sıra toplamalarını göstermektedir. Kanun öncesi ve sonrası gider, gelir, kişi başı gider ve kişi başı gelir göstergelerinde farkın pozitif olduğu görülmektedir. Elde edilen sonuçların istatistiksel olarak anlamlı olup olmadıkları ise hesaplanan test istatistik değeri ile tespit edilmektedir. Elde edilen test istatistik değerleri  $Z=-2.023$  ve olasılık değerleri 0.043 şeklindedir. Bu bağlamda, Tablo 8'e göre 6360 sayılı Kanun, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri bütçe gelir ve gider, kişi başına düşen gelir ve gider göstergeleri üzerinde %95 güven aralığında istatistiksel olarak anlamlı bir etki göstermektedir.

**Tablo 9:** Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Bütçe Durumlarının Wilcoxon İşaretili Sıralar Testi ile Sınanmasının Sonuçları

Kanun Sonrası- Öncesi	Test İstatistiği					
		Gözlem	Sıra Ortalaması	Sıra Toplamı	Z	Olasılık
Gider	Negatif	0	0	0	-2.02	0.043
	Pozitif	5	3	15		
	Eşitlik	0				
Gelir	Negatif	0	0	0	-2.02	0.043
	Pozitif	5	3	15		
	Eşitlik	0				
Kişi Baş Gider	Negatif	0	0	0	-2.02	0.043
	Pozitif	5	3	15		
	Eşitlik	0				
Kişi Baş Gelir	Negatif	0	0	0	-2.02	0.043
	Pozitif	5	3	15		
	Eşitlik	0				

**Not:** Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin mali göstergeleri aynı olduğu için sonuçlar tek bir şablon olarak Tablo 9'da gösterilmiştir.

#### TARTIŞMA ve SONUÇ

Büyükşehirlerin temel niteliklerinden biri sınırları içinde birden fazla yönetim birimi bulundurmasıdır. Belirli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetim biriminin yetkili olması; planlama ve koordinasyonda aksamalara, ölçek

ekonomisinden yeterli derecede yararlanılamamasına ve kaynak israfına neden olmaktadır. Dolayısıyla artan yerel kamusal ihtiyaçlar kaliteli olarak karşılanamamakta ve yönetimler arasında koordinasyon problemleri oluşmaktadır. Karşılaşılan bu gibi problemleri ortadan kaldırmak amacıyla kanunlarla birlikte yeni politikalar ve düzenlemeler uygulanmaktadır. Türkiye’de 2000’li yıllarla birlikte başlayan kamu yönetiminde reform hareketleri kapsamında gerçekleştirilen düzenlemelerin en sonuncusu 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun’dur. Bu kanun ile yetki, faaliyet ve hizmet alanları genişleyen büyükşehir modeli hayata geçirilmiştir. Yapılan değişikliklerle yerel yönetimlerde hizmet kalitesini artırarak ihtiyaçların etkin ve verimli şekilde karşılanması hedeflendiği için hizmet ve gelir paylaşımı açısından yapılan düzenlemelerin tespiti ve değerlendirilmesi önem taşımaktadır.

Bu çalışmada 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler hakkında genel değerlendirmelere yer verildikten sonra birbiriyle benzer özellikler taşıyan ve aynı dönemde büyükşehir statüsü alan Ordu ve Trabzon büyükşehir belediyelerinin mali durumları 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası dönemlerde incelenmiştir.

Elde edilen bulgular, Türkiye genelindeki tüm büyükşehir belediyelerinin 2010-2020 dönemindeki toplam gelir ve harcamalarının yıllar itibariyle arttığını göstermektedir. Bütçe dengesi açısından değerlendirildiğinde toplam harcamalar toplam gelirlerin üzerinde seyretmektedir. Bu bulguyu destekleyen literatürdeki çalışmalardan Kalağan (2018), büyükşehir belediyelerinin gelirleri ile giderlerinin arttığını, hizmet alanının genişlemesi nedeniyle verimli hizmet sunumunda kaynakların yetersiz kaldığını ifade ederken benzer şekilde, Gül ve Batman (2014) da büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde önemli derecede bir artış yapıldığını ancak bu artışın genişleyen hizmet alanının ihtiyaç duyduğu hizmeti karşılayabilmesine olanak tanınmasında şüphe duyulduğunu aktarmıştır. Agun ve Güler (2017) bu çıkarımı daha genişleterek az ve çok nüfuslu büyükşehir belediyeleri arasındaki hizmet beklentisi ile hizmetin gerçekleşme düzeyinin, artan nüfus karşısında yeterli düzeyde artmayan gelirlerle mümkün olamayacağını ifade etmişlerdir. Ayrıca gelir ve gider arasındaki açıkların büyükşehir belediyeleri arasında eşitsizliklere neden olacağına da dikkat çekmişlerdir.

Gelir kaleminin bileşenleri incelendiğinde GBVG’den aktarılan payların toplam gelirdeki payının yıllar itibariyle arttığını fakat öz gelirlerin payının azaldığı gözlemlenmiştir. Bu durum ilgili literatürde Yalçın ve Gök (2016), Arıkboğa (2016) ve Ulusoy ve Tekdere (2019) tarafından yerel yönetimlere görevleriyle orantılı yeterli gelir kaynağı sağlanamadığını, belediyelerin yeterli öz gelire sahip olmadığı, gelir yetersizliğinin belediyeleri merkezi yönetime bağımlı hale getirdiği şeklinde vurgulanmaktadır. Öz gelir açısından kanun ile büyükşehir belediyelerinin gelir arttırıcı vergi gelirlerinin azalması önemli bir etkidir.

6360 sayılı Kanun sonrasında Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerine ait harcamaların gelirlere kıyasla daha fazla arttığı tespit edilmiştir. Bu durum büyükşehir belediyelerinin toplam harcamalarındaki artışın, toplam



gelirlerdeki artışı karşılayamamasına ve bütçe açığı oluşmasına neden olmuştur. Ayrıca kişi başına düşen toplam harcamalarda da kanundan beklenenin tersine artış görülmektedir. Özellikle harcama tarafının kanundan beklenenlerle uyuşmaması dikkate alınması gereken bir sonuçtur. İki büyükşehir belediyesinin bütçe durumları karşılaştırıldığında Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin, Ordu Büyükşehir Belediyesi'ne kıyasla daha dengeli bir bütçe takip ettiğine ulaşılmaktadır. Ortalama kişi başı gelir büyümesi kanun öncesi ve sonrası aynı düzeyde seyrederken, ortalama kişi başı gider büyümesi kanun sonrası dönemde artmıştır.

Ayrıca, Wilcoxon işaretli sıralar test analizinden elde edilen sonuçlara göre 6360 sayılı Kanun, Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri bütçe gelir ve gider, kişi başına düşen gelir ve gider göstergeleri üzerinde %95 güven aralığında istatistiksel olarak anlamlı bir etki gösterdiği tespit edilmiştir.

Elde edilen tüm bu sonuçlar; 6360 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen değişikliklerin, benzer özellikler taşıyan ve aynı dönemde büyükşehir statüsü alan Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyelerinin gelir-gider ve kişi başına düşen gelir-gider göstergeleri üzerinde arttırıcı bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, hizmet alanı genişleyen ve gelir paylaşım oranları değişen büyükşehir belediyelerinin gelirlerindeki artış kanundan beklenenlerle uyumlu olarak değerlendirilerek kanunun mali yapı üzerinde olumlu etkisi olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, gelirler artarken eş zamanlı giderlerin de artması kanunun mali yapı üzerinde olumsuz etkisinin de olduğunu göstermektedir.

Türkiye'deki belediyelerin temel mali sorunları; vergilendirme yetkisine sahip olmama, vergi gelirlerinin ve öz gelir kaynaklarının yetersizliği, transferlere aşırı bağımlı olmak, mevcut kaynakların etkin kullanımının sağlanamaması ve yeni gelir kaynaklarının oluşturulamaması gibi örneklerle detaylandırılmaktadır (Ulusoy ve Tekdere, 2019). Fakat bu çalışmanın temel odak noktası merkezi yönetimden sonra en önemli hizmet alanlarını üstlenen büyükşehir belediyelerinin yeterli kaynağa sahip olarak, gelir ve gider dengesinin olumlu yönde gelişmesidir. Bunun için büyükşehir belediyelerinin karşılaştığı mali sorunların çözülmesi için derinlemesine analizler yapılarak politikalar geliştirilmesi önerilmektedir. Özellikle merkezi yönetime bağımlılığın azaltılması ve şehre özgü hizmetlerin öne çıkarılması amacıyla öz gelir kaynaklarının iyileştirilmesine yönelik politikaların geliştirilmesinde öncelik sağlanması gerektiği düşünülmektedir. Böylelikle büyükşehir belediyelerinin gelir anlamında merkeze bağımlı olması azaltılacak ve gelir yaratma kapasiteleri geliştirilerek mali anlamda kanundan beklenen etkinin oluşmasına fırsat oluşturulacaktır.

Tüm iyileştirmelerin yapılmasında düzenlenmesi gereken konular; belediyelere vergi ve harç tarifelerini belirleme yetkisinin tanınması, merkezi yönetim tarafından büyükşehir ve ilçe belediyelerine ayrılan payların nüfus ve hizmet sorumluluğunun artışıyla doğru orantılı şekilde artırılması, merkezden aktarılan transferlerin konut sayısı, yüzölçümü, kültür sanat, tarihi miras,

gelişmişlik düzeyi gibi kriterler dikkate alınarak (Toksöz vd., 2009, s. 133) yeniden düzenlenmesi şeklinde sıralanabilir. Tüm bunların yapılması için belediye gelirleri kanunu gözden geçirilerek belediyeler için öz gelir kaynaklarını artırıcı yeni imkanlar oluşturulmalıdır. Ayrıca bu düzenlemelerin her bir büyükşehir belediyesinin kendi sahip olduğu nitelikleri kapsamında değerlendirilmesine dikkat edilmelidir (Arıkboğa, 2016, s. 276-296; Görmez ve Uzunali, 2019; Siverekli, 2015, s. 22).

### KAYNAKÇA

- Agun, B. H. ve Güler, M. (2017). Büyükşehir belediyelerinin gelir yapılarının değerlendirilmesi: 2006-2015. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4), 887-904.
- Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 Sayılı yasa'nın Türkiye'nin yerel yönetim dizgesi üzerine etkileri: Eleştirel bir değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 6(3), 153-176.
- 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. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*,13(33), 276-297.
- Biricikoğlu, H. ve Yalınzoğlu, Y. (2018). 6360 sayılı kanunun etkinlik-verimlilik ile hizmette yerellik ilkeleri açısından değerlendirilmesi: Kocaeli ilçesinde yapılan bir araştırma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 16(32), 255-284.
- Çamdere, M. A. ve Genç, F. N. (2018). 6360 Sayılı kanunun kamu hizmetlerinin sunumuna etkisi: Denizli Büyükşehir Belediyesi örneği. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 8(2), 35-60. <https://doi.org/10.18074/ckuiibfd.337096>.
- Görmez, A. H. ve Kızıldaş Uzunali, E. (2019). Büyükşehir belediyelerinin mali yapıları ve bütçe sürdürülebilirliği: Antalya Büyükşehir Belediyesi örneği. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(62), 1304-1315.
- Gül, H. ve Batman, S. (2014). Değişen kentleşme dinamikleri karşısında 6360 sayılı yasanın idari, siyasi, mali ve iktisadi değerlendirilmesi. Fatma Neval Genç (Eds.). *12. KAYFOR bildiriler kitabı* içinde (s. 322-335). Aydın.
- Kalağan, G. (2018). Türkiye'de 6360 sayılı büyükşehir yasası kapsamında büyükşehirler/bütünşehirler: yönetsel yapı, mali/iktisadi boyut ve gelecek vizyonu üzerine bir tartışma. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(25), 591-633. <https://doi.org/10.20875/makusobed.453775>
- Kazan, A. (2014). The effects of the law 6360 on the financial structures of metropolitan municipalities. *Sayıştay Dergisi*, 104, 88-106.
- Öner, Ş. ve Şahnagil, S. (2020). 6360 sayılı kanunun yönetsel 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>

- Sivrekli, E. (2015). Türkiye’de merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişki: Şanlıurfa örneği. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 46, 21-42.
- Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., ve Akalın, N. (2009). *Yerel yönetim sistemleri*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2013). *Mahalli idareler, teori-uygulama-maliye* (8. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, A. ve Tekdere, M. (2019). Türkiye’deki belediyelerin mali sorunları ve muhtemel etkiler. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 4(2), 167-182. <https://doi.org/10.21733/ibad.529821>
- Yalçın, A. Z. ve Gök, M. (2016). 6360 sayılı büyükşehir belediye yasasının büyükşehir ve ilçe belediyelerinin mali durumuna etkisi: Balıkesir ili örneği. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(36), 687-723. <https://doi.org/10.31795/baunsobed.662466>
- Yetkin, Hayal (2013). Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki mali ilişkide belediyelerin rolü: karşılaştırmalı bir inceleme. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 5(2), 77-92.

## KANUNLAR VE BAĞLANTILAR

- 6360 sayılı on üç ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi altı ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanun. (2021, 10 Şubat).  
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.
- 6360 sayılı kanun gerekçesi. (2021, 10 Şubat). <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>.
- 6447 sayılı kanun. (2021, 10 Şubat).  
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm>.
- 5216 sayılı büyükşehir belediye kanunu. (2021, 10 Şubat).  
<https://www.mevzuat.gov.tr>.
- 5747 sayılı büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilçe kurulması ve bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanun. (2021, 10 Şubat).  
<https://www.mevzuat.gov.tr>.
- 5779 sayılı il özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında kanun. (2021, 10 Şubat).  
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5779&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.
- 674 sayılı kanun hükmünde kararname. (2021, 10 Şubat).  
<https://www.mevzuat.gov.tr>.
- 2972 sayılı mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri seçimi hakkında kanun/ 4. Madde. (2021, 10 Şubat). <https://www.mevzuat.gov.tr>.
- 04/04/2014 tarih ve 28962 sayılı yönetmelik. (2021, 12 Mart).  
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm>.
- Muhasebat genel müdürlüğü, genel yönetim mali istatistikleri. (2021, 15 Ağustos).  
<https://muhasabat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri>.
- Ordu Büyükşehir Belediyesi faaliyet raporları. (2021, 8 Mart).  
<https://www.ordu.bel.tr/Kurumsal/Plan-Program-Raporlar/12>.
- Sayıştay Raporları. (2021, 20 Mart).  
<https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=103>.
- TBMM, 2012 yılı komisyon raporu. (2021, 15 Ağustos).  
<http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>.
- Trabzon Büyükşehir Belediyesi faaliyet raporları. (2021, 8 Mart).  
<https://www.trabzon.bel.tr/fck-sayfalar.aspx?id=4351>.

- Yerel yönetimler genel müdürlüğü, Türkiye mülki idare bölümleri envanteri. (2021, 10 Mart). <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>
- Yerel yönetimler genel müdürlüğü faaliyet raporları. (2021, 10 Mart). <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/faaliyet-raporlari-i-88463>