



T.C.

GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DEKİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN

ETKİNLİK ANALİZİ

Hazırlayan

Fatih ÇELİKKAYA

İktisat Anabilim Dalı

İktisat Teorisi Bilim Dalı

Doktora Tezi

Danışman

Doç. Dr. Rüştü YAYAR

TOKAT - 2016

TÜRKİYE'DEKİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN
ETKİNLİK ANALİZİ

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 22/08 /2016

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

İmzası

Başkan : Prof. Dr. Ziya Gökalp GÖKTOLGA

Üye : Prof. Dr. Adem DOĞAN

Üye : Prof. Dr. Salih BARIŞIK

Üye : Doç. Dr. Rüştü YAYAR

Üye : Yrd. Doç. Dr. Türker ŞİMŞEK

.....
.....
.....
.....
.....

Bu tez, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 15/08/2016 tarih ve 5 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Prof. Dr. Mustafa ÇOLAK
İmza



BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tez yazım kılavuzuna göre, Doç. Dr. Rüştü YAYAR danışmanlığında hazırlamış olduğum "*Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinin Etkinlik Analizi*" adlı Doktora tezimin bilimsel etik değerlere ve kurallara uygun, özgün bir çalışma olduğunu, aksinin tespit edilmesi halinde her türlü yasal yaptırımını kabul edeceğimi beyan ederim.

02/ 09 / 2016

Fatih ÇELİKKAYA

TEŞEKKÜR

Bu tezin hazırlanmasında çok büyük katkısı olan, hiçbir emeğini esirgemeyen değerli danışman hocam Doç. Dr. Rüştü YAYAR'a, tez izleme jüri üyeleri; Prof. Dr. Salih BARIŞIK'a, Doç. Dr. Serdar KARACA'ya, doktora eğitimime katkılarından dolayı kıymetli hocalarım Doç. Dr. İlhan EROĞLU'na ve Yrd. Doç. Dr. Baki DEMİREL'e en içten saygı ve teşekkürlerimi sunuyorum.

Eğitim hayatım boyunca maddi ve manevi olarak her zaman yanımda olan, desteğini ve duasını esirgemeyen anneme ve babama da burada şükranlarımı sunuyorum. Ayrıca yaklaşık 5 yıldır süren doktora eğitimim sırasında kendilerini kısmen de olsa ihmal ettiğim için eşimden, oğlum Mehmet Furkan'dan ve kızım Elif'ten özür diliyorum ve gösterdikleri sabır için kendilerine çok teşekkür ediyorum.

Fatih ÇELİKKAYA

Tokat, EYLÜL 2016

ÖZET

Belediyeler; halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş, organları seçimle gelen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olan kuruluşlardır. Türkiye’de nüfusun yaklaşık olarak dörtte üçünün yaşadığı büyükşehir belediyeleri; yol, imar, içme suyu, kanalizasyon, yeşil alan gibi birçok kamu hizmetinden sorumlu olan önemli bir mahalli idare organıdır. Büyük ölçülerde kamu kaynağı kullanan belediyelerin, bu kaynakları kullanırken etkin ve verimli bir şekilde çalışmaları, saydam ve hesap verebilir bir yönetim anlayışına sahip olmaları oldukça önem arz etmektedir.

Türkiye’de belediyelerin performanslarının ölçümüne yönelik ilk çalışma, 2002 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen BEPER projesidir. Proje kapsamında, 7 pilot belediye ve nüfusu 100.000’in üzerinde olan 129 belediyeden 2002 - 2004 dönemine ilişkin veriler toplanarak performans ölçümü yapılmıştır. Ancak proje daha sonraki yıllarda devam ettirilememiştir. BEPER projesinden sonra belediyelerin etkinliklerinin incelendiği birkaç farklı akademik çalışma da yapılmıştır. Bu çalışmada ise, 2012 yılında yapılan kanuni düzenlemeyle sayıları otuzu bulan büyükşehir belediyelerinin tamamı dört farklı modelle etkinlik analizine tabii tutulmuştur. Ayrıca bu tezde diğer çalışmalardan farklı olarak 30 büyükşehir belediyesi ve 51 il belediyesinin görev ve yetkileri ile gelir ve giderleri ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’deki belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları ile denetimi, ikinci bölümde ise mali yapıları incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ekonomik etkinlik teorisi incelenmiş ve bu kapsamda etkinliğin tanımı, kapsamı, etkinlik ölçüm yaklaşımları, analiz teknikleri ve veri zarflama analizi ayrıntılı olarak incelenmiştir. Tezin son bölümünde ise EMS (Efficiency Measurement System) yazılımı kullanılarak, Veri Zarflama Analizi (VZA) ile dört ayrı alt model kapsamında ele alınan 30 büyükşehir belediyesinin etkinlik bulgularına ulaşılmıştır. Analiz sonuçlarına göre, büyükşehir belediyelerinin etkinlik skorları mali modelde oldukça yüksek bulunurken, vergi modelinde ise düşük çıkmıştır. Çalışmada ayrıca mali model, altyapı modeli, harcama modeli ile vergi modellerinde etkin olamayan belediyelere bu alanlarda potansiyel iyileştirme önerileri sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Etkinlik, Verimlilik, Veri Zarflama Analizi, CCR Modeli, BCC Modeli, Büyükşehir Belediyesi.

ABSTRACT

Municipalities are public entities that have administrative and financial autonomy and elected organs that have been founded with the purpose of meeting the local common needs of the public. Metropolitan municipalities which have approximately three out of four populations of Turkey are important local administrative organs that have liable for many public services as road, public improvements, potable water, and sewerage system and green fields. Municipalities use public funding on a large scale. While municipalities are using this public funding, it has importance to work actively and productively and to have a transparent and accountable administration mentality.

BEPER project which was conducted by the Ministry of Interior in 2002 was the first project towards measuring the performance of the municipalities in Turkey. By collecting datum in the period between 2002-2004 of 7 pilot municipalities and 129 municipalities which have a population over 100.000, performance was measured within the scope of the project. However, the project couldn't have been maintained in the later years. Also, several academic studies that analyse activities of the municipalities were conducted after BEPER project. As for this study, all of the metropolitan municipalities, almost thirty municipalities after a legal regulation in 2012, were subjected to an efficiency analysis with four different models. Besides, unlike other studies, duties and authorities and income and expense of 30 metropolitan municipalities and 51 city municipalities were analysed in depth.

In the first part of this study; duties, authorities, responsibilities and supervision of municipalities in Turkey, and in the second of part financial structures of them were analysed. In the third part of the study, the economic efficiency theory was analysed and in this context definition of efficiency, its extent, efficiency measurement approach, analysis techniques and data envelopment analysis were studied in detail. And in the application part of the thesis, by using EMS (Efficiency Measurement System) software, efficiency findings of 30 metropolitan municipalities were reached within four different sub-models via Data Envelopment Analysis (DEA). According to analysis results, efficiency scores of metropolitan municipalities were quite high in financial model, on the contrary scores were low in tax model. Besides, in this study potential improvement suggestions were offered to municipalities that could not be effective in terms of the financial model, infrastructure model, spending model and tax model efficiency levels.

Key Words: Efficiency, Productivity, Data Envelopment Analysis, CCR Model, BCC Model, Metropolitan Municipality.



İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK SAYFASI	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
KISALTMALAR LİSTESİ	xvi
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: TÜRKİYE’DE BELEDİYE SİSTEMİ	6
1.1. BELEDİYELERİN TARİHÇESİ	6
1.2. BELEDİYELERİN HUKUKİ DURUMLARI	9
1.3. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNUNA GÖRE BELEDİYELERİN GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLARI	11
1.3.1. Belediyelerin Görev ve Yetkileri	11
1.3.2. Belediyelerin Organları.....	14
1.3.2.1. Belediye Meclisi	15
1.3.2.2. Belediye Encümeni	17
1.3.2.3. Belediye Başkanı	18
1.4. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNUNA GÖRE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLARI.....	19
1.4.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Yetkileri	19
1.4.2. Büyükşehir Belediyelerinin Organları	23
1.4.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi	23
1.4.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni.....	23
1.4.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı	24
1.5. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN DENETLENMESİ	25
1.5.1. İç Denetim.....	26
1.5.2. Dış Denetim	29
1.5.2.1. Sayıştay denetimi	29
1.5.2.2. İçişleri Bakanlığı Denetimi	30
1.5.2.2.1. Mülkiye Teftiş Kurulu Denetimi	31
1.5.2.2.2. Mahalli İdareler Kontrolörleri Denetimi.....	31

BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI.....	34
2.1. BELEDİYELERLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER	34
2.1.1. Türlerine Göre Belediye Sayıları	34
2.1.2. Belediyelerin Nüfus Yapısı.....	37
2.1.3. Belediyelerin Teşkilat Yapısı.....	40
2.1.4. Belediyelerin Bütçe Büyüklükleri	44
2.2. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNUNA GÖRE BELEDİYELERİN	50
MALİ YAPISI	50
2.2.1. Belediyelerin Gelirleri	51
2.2.2. Belediyelerin Giderleri	55
2.2.3. Belediyelerin Bütçesi	59
2.3. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNUNA GÖRE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISI.....	60
2.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri.....	61
2.3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri.....	63
2.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin Bütçesi	65
BÖLÜM 3: ETKİNLİK KAVRAMI VE ETKİNLİK ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ.....	67
3.1. TANIM VE KAPSAM	67
3.2. ETKİNLİĞİN SINIFLANDIRILMASI.....	68
3.2.1. Teknik Etkinlik	68
3.2.2. Ölçek Etkinliği.....	69
3.2.3. Tahsis Etkinliği	69
3.2.4. Yapısal Etkinlik	69
3.3. ETKİNLİK VE VERİMLİLİK İLİŞKİSİ	70
3.4. BELEDİYELERDE ETKİNLİK KAVRAMI	70
3.5. ETKİNLİK ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ VE ANALİZ TEKNİKLERİ	73
3.5.1. Oran Analizleri	73
3.5.2. Parametrik (Parametric) Yöntemler:.....	74
3.5.2.1. Stokastik Sınır Yaklaşımı: (SFA- Stochastic Frontier Approach).....	75
3.5.2.2. Serbest Dağılım Yaklaşımı: (DFA-Distribution Free Approach).....	75
3.5.2.3. Yoğun Sınır Yaklaşımı: (TFA- Thick Frontier Approach).....	75
3.5.3. Parametrik Olmayan (Non Parametric) Yöntemler	76
3.5.3.1. Veri Zarflama Analizi: (DEA-Data Envelopment Analysis).....	77
3.5.3.2. Serbest Düzenleme Zarf Modeli: (FDH-Free Disposal Hull).....	77
3.6. VERİ ZARFLAMA ANALİZİ	77
3.6.1. Veri Zarflama Analizinin Uygulama Alanları	78

3.6.2. Veri Zarflama Analizinin Avantajları.....	79
3.6.3. Veri Zarflama Analizinin Dezavantajları	79
3.6.4. Veri Zarflama Analizinin Uygulama Aşamaları.....	80
3.6.4.1. Karar Verici Birim (KVB)'lerin Seçimi	80
3.6.4.2. Girdi ve Çıktı Değişkenlerinin Seçimi.....	81
3.6.4.3. Verilerin Elde Edilebilirliği ve Güvenilirliği.....	81
3.6.4.4. Model Seçimi	82
3.6.4.5. Etkinlik Değerlerinin Elde Edilmesi.....	82
3.6.4.6. Referans Gruplarının Tespiti	82
3.6.4.7. Etkin Olmayan KVB'ler İçin Hedef Belirleme	83
3.6.4.8. Sonuçların Yorumlanması	83
3.6.5. Veri Zarflama Analizinin Matematiksel Gösterimi	83
3.6.6. Veri Zarflama Analizi Modelleri	85
3.6.6.1. CCR Modeli.....	85
3.6.6.1.1. Girdi Yönlü CCR Modeli	86
3.6.6.1.2. Çıktı Yönlü CCR Modeli.....	87
3.6.6.2. BCC Modeli.....	88
3.6.6.2.1. Girdi Yönlü BCC Modeli	89
3.6.6.2.2. Çıktı Yönlü BCC Modeli.....	90
BÖLÜM 4: ETKİNLİK ANALİZİ: TÜRKİYE'DEKİ BÜYÜKŞEHİR	
BELEDİYELERİNDE UYGULAMA.....	91
4.1. ARAŞTIRMANIN AMACI	91
4.2. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ.....	92
4.3. LİTERATÜR: BELEDİYELERDE ETKİNLİK ÜZERİNE YAPILMIŞ	
ÇALIŞMALAR	93
4.3.1. Ulusal Alanda Belediyelerin Etkinliği Üzerine Yapılmış Çalışmalar	93
4.3.2. Uluslararası Alanda Belediyelerin Etkinliği Üzerine Yapılmış Çalışmalar ...	99
4.4. VERİ VE YÖNTEM.....	104
4.4.1. Veri Zarflama Analizi Modellerinde Kullanılan Veriler	104
4.4.1.1. Girdi değişkenler.....	106
4.4.1.2. Çıktı değişkenler	109
4.4.2. Çalışmada Kullanılan Yöntem: Veri Zarflama Analizi Modelleri	111
4.5. ANALİZ VE BULGULAR	112
4.5.1. Model 1 ve VZA Sonuçları.....	112
4.5.1.1. Girdi Odaklı CCR Modeli Uygulama Sonuçları (M1)	113
4.5.1.2. Çıktı Odaklı CCR Modeli Uygulama Sonuçları (M1).....	117
4.5.1.3. Girdi Odaklı BCC Modeli Uygulama Sonuçları (M1)	118
4.5.1.4. Çıktı Odaklı BCC Modeli Uygulama Sonuçları (M1).....	121
4.5.2. Model 2 ve VZA Sonuçları.....	126
4.5.2.1. Girdi Odaklı CCR Modeli Uygulama Sonuçları (M2)	128

4.5.2.2. Girdi Odaklı BCC Modeli Uygulama Sonuçları (M2)	131
4.5.3. Model 3 ve VZA Sonuçları.....	135
4.5.3.1. Girdi Odaklı CCR Modeli Uygulama Sonuçları (M3)	136
4.5.3.2. Girdi Odaklı BCC Modeli Uygulama Sonuçları (M3)	139
4.5.4. Model 4 ve VZA Sonuçları.....	144
4.5.4.1. Çıktı Odaklı CCR Modeli Uygulama Sonuçları (M4).....	145
4.5.4.2. Çıktı Odaklı BCC Modeli Uygulama Sonuçları (M4).....	148
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	155
KAYNAKLAR	163
EKLER	171
ÖZGEÇMİŞ	184



TABLOLAR LİSTESİ

<u>Tablo No</u>	<u>Sayfa</u>
Tablo 1: Belediyelerin Nüfus Aralığına Göre Meclis Üye Sayısı	15
Tablo 2: Mülkiye Müfettişleri Tarafından Düzenlenen Raporlar	31
Tablo 3: Mahalli İdareler Kontrolörleri Tarafından Düzenlenen Raporlar	32
Tablo 4: 2015 Yılında Denetimi Yapılan Belediye Sayıları.....	33
Tablo 5: Türkiye’de 1923-2015 Dönemi Belediye Sayıları	35
Tablo 6: Türlerine Göre Belediyelerin Sayısı ve Toplamdaki Oranları (2015 Yılı)	36
Tablo 7: Türkiye’deki Nüfusun Köy ve Belediye Olarak Dağılımı (2015 Yılı).....	37
Tablo 8: Büyükşehir Belediyelerinin 2007-2015 Dönemindeki Nüfus Dağılımı.....	39
Tablo 9: Türlerine ve Nüfus aralıklarına Göre Belediyelerin Dağılımı (2015 Yılı).....	40
Tablo 10: Hizmet Gruplarına Göre Belediyelerin 2015 Yılı Personel Sayıları	42
Tablo 11: Belediye Türlerine Göre 2015 Yılı Personel Sayıları	43
Tablo 12: Büyükşehir Belediyeleri 2015 Yılı Bütçeleri ve Oransal Dağılımı.....	45
Tablo 13: Belediyelerin 2015 Yılı Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Dağılımı (Milyon TL)	46
Tablo 14: Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (2015 Yılı- Bin TL)	47
Tablo 15: Belediyelerin Türlerine Göre 2015 Yılı Gelirleri (Milyon TL)	48
Tablo 16: Belediyelerin Türlerine göre 2015 Yılı Giderleri (Milyon TL)	49
Tablo 17: İl Belediyelerinin 2006-2015 Dönemi Bütçe Gelirleri.....	54
Tablo 18: İl Belediyelerinin 2006-2015 Dönemi Bütçe Harcamaları.....	58
Tablo 19: İl Belediyelerinin 2006-2015 Dönemi Bütçe Dengesi (Bin TL).....	60
Tablo 20: Büyükşehir Belediyelerinin 2006-2015 Döneminde Bütçe Gelirleri	62
Tablo 21: Büyükşehir Belediyelerinin 2006-2015 Döneminde Bütçe Harcamaları:.....	64
Tablo 22: Büyükşehir Belediyelerinin 2006-2015 Döneminde Bütçe Dengesi (Bin TL) .66	
Tablo 23: Belediyelerin Etkinlikleriyle İlgili Uluslararası alanda Yapılan Çalışmalar	99
Tablo 24: Belediyelerin Etkinliklerini Belirleyen Faktörlerle İlgili Yapılan Çalışmalar	102
Tablo 25: Etkinlik Analizinde Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenler	105
Tablo 26: Model 1’de Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenler	112
Tablo 27: Model 1’de Kullanılan Değişkenler arasındaki Korelasyon Sonuçları	113
Tablo 28: Girdi Odaklı CCR Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M1)	114
Tablo 29: Girdi Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1).116	
Tablo 30: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M1).....	117

Tablo 31: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1) .118	118
Tablo 32: Girdi Odaklı BCC Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M1)119	119
Tablo 33: Girdi Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1).121	121
Tablo 34: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M1).....122	122
Tablo 35: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1) .124	124
Tablo 36: Girdi Odaklı Modelde Ölçek Etkinlik Sonuçları (M1)125	125
Tablo 37: Çıktı Odaklı Modelde Ölçek Etkinlik Sonuçları (M1).....126	126
Tablo 38: Model 2’de Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenler127	127
Tablo 39: Model 2’de Kullanılan Değişkenler arasındaki Korelasyon Sonuçları127	127
Tablo 40: Girdi Odaklı CCR Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M2)128	128
Tablo 41: Girdi Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları130	130
Tablo 42: Girdi Odaklı BCC Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M2)131	131
Tablo 43: Girdi Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları133	133
Tablo 44: Girdi Odaklı Modelde Ölçek Etkinlik Sonuçları (M2)134	134
Tablo 45: Model 3’te Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenleri.....135	135
Tablo 46: Model 3’te Kullanılan Değişkenler arasındaki Korelasyon Sonuçları.....136	136
Tablo 47: Girdi Odaklı CCR Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M3)137	137
Tablo 48: Girdi Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M3).139	139
Tablo 49: Girdi Odaklı BCC Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M3)140	140
Tablo 50: Girdi Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M3).142	142
Tablo 51: Girdi Odaklı Modelde Ölçek Etkinlik Sonuçları (M3)143	143
Tablo 52: Model 4’te Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenleri.....144	144
Tablo 53: Model 4’te Kullanılan Değişkenler arasındaki Korelasyon Sonuçları.....144	144
Tablo 54: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M4).....145	145
Tablo 55: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M4) .147	147
Tablo 56: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M4).....148	148
Tablo 57: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M4) .150	150
Tablo 58: Çıktı Odaklı Modelde Ölçek Etkinlik Sonuçları (M4).....151	151
Tablo 59: CCR ve BCC Modellerine Göre Etkinlik Sonuçları (M1,M2,M3,M4).....152	152
Tablo 60: CCR ve BCC Modellerine Göre Etkinlik Skorları (M1,M2,M3,M4).....153	153
Tablo 61: Girdi Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1).171	171
Tablo 62: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1) .172	172
Tablo 63: Girdi Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1).173	173
Tablo 64: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1) .174	174

Tablo 65: Girdi Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Toplam Harcamalar: Bin TL-M2).....	175
Tablo 66: Girdi Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Toplam Harcamalar: Bin TL-M2).....	176
Tablo 67: Girdi Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M3).	177
Tablo 68: Girdi Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M3).	180
Tablo 69: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M4) .	182
Tablo 70: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M4) .	183



ŞEKİLLER LİSTESİ

<u>Şekil No</u>	<u>Sayfa</u>
Şekil 1: Türkiye’de 1923-2015 Dönemi Belediye Sayıları	36
Şekil 2: Türlerine Göre Belediye Sayılarının Toplamdaki Oranları (2015 Yılı).....	37
Şekil 3: Türkiye’deki Nüfusun Köy ve Belediye Olarak Oransal Dağılımı (2015 Yılı) ..	38
Şekil 4: Belediyelerin Hizmet Gruplarına Göre Personel Oranları (2015 Yılı)	42
Şekil 5: Toplam Personelin Belediye Türlerine Göre Dağılımı (2015 Yılı).....	43
Şekil 6: Büyükşehir Belediyelerinin 2015 Yılı Bütçeleri (Milyon TL).....	44
Şekil 7: Belediyelerin 2015 Yılı Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Dağılımı	47
Şekil 8: Belediyelerin 2015 Yılı Bütçe Gelirlerinin Oransal Dağılımı.....	49
Şekil 9: Belediyelerin 2015 Yılı Bütçe Giderlerinin Oransal Dağılımı.....	50
Şekil 10: İl Belediyelerinin 2015 Yılı Bütçe Gelirlerinin Oransal Dağılımı	55
Şekil 11: İl Belediyelerinin 2015 Yılı Bütçe Giderlerinin Oransal Dağılımı	58
Şekil 12: Büyükşehir Belediyeleri 2015 Yılı Bütçe Gelirlerinin Oransal Dağılımı	63
Şekil 13: Büyükşehir Belediyeleri 2015 Yılı Bütçe Giderlerinin Oransal Dağılımı	65
Şekil 14: Girdi Odaklı CCR Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M1)	115
Şekil 15: Girdi Odaklı CCR Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M1)	115
Şekil 16: Girdi Odaklı BCC Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M1)	120
Şekil 17: Girdi Odaklı BCC Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M1)	120
Şekil 18: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M1).....	123
Şekil 19: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M1)	123
Şekil 20: Girdi Odaklı CCR Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M2)	129
Şekil 21: Girdi Odaklı CCR Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M2)	129
Şekil 22: Girdi Odaklı BCC Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M2)	132
Şekil 23: BCC Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma.....	133
Şekil 24: Girdi Odaklı CCR Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M3)	138
Şekil 25: Girdi Odaklı CCR Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M3)	138
Şekil 26: Girdi Odaklı BCC Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M3)	141

Şekil 27: Girdi Odaklı BCC Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M3)	141
Şekil 28: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M4).....	146
Şekil 29: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M4)	147
Şekil 30: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M4).....	149
Şekil 31: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M4)	150



KISALTMALAR LİSTESİ

ADNKS	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AKÜ	Akdeniz Üniversitesi
BCC	Banker, Charnes ve Cooper
BEPER	Belediyelerde Performans Ölçüm Projesi
CCR	Charnes, Cooper ve Rhodes
DEA	Data Envelopment Analysis (Veri Zarflama Analizi)
DP	Doğrusal Programlama
EMS	Efficiency Measurement System (Etkinlik Ölçüm Sistemi)
FDH	Free Disposal Hull (Serbest Düzenleme Zarf Modeli)
GTİ	Gelir Türü İçindeki
HKİ	Harcama Kalemi İçindeki
KVB	Karar Verici Birim
ÖİK	Özelleştirme İdaresi Kurulu
SEE	Sabit Esaslı Endeks
SFA	Stochastic Frontier Approach (Stokastik Sınır Yaklaşımı)
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırmalar Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
Vb.	Ve benzeri
VZA	Veri Zarflama Analizi

GİRİŞ

Ekonomide kaynak dağılımının etkin bir şekilde sağlanması hususu, iktisat ilminin en temel uğraşı alanlarından biridir. Önemli bir iktisadi ajan olan devletinde kaynak kullanımında ve dağıtımında etkinliği sağlaması, ekonomistlerin uğraştığı önemli konu başlıklarından birini oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye’de nüfusun yaklaşık olarak dörtte üçünün yaşadığı büyükşehir belediyelerinin kamu kaynaklarını etkin bir şekilde kullanması, siyasi ve iktisadi karar organlarının temel hedefleri arasında yer almaktadır.

Belediyeler; halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş organları seçimle gelen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olan kuruluşlardır. Gerek kullandıkları bütçe rakamları gerekse de genel bütçeden aldıkları rakamların ağırlığı dikkate alındığında, belediyeler önemli ölçüde kamu kaynağı kullanan birimlerdir. Maliye Bakanlığı verilerine göre İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bütçesi birçok bakanlık bütçesini geride bırakmaktadır. Bu nedenle belediyelerin kaynak kullanırken etkin ve verimli bir şekilde çalışmalarını, saydam ve hesap verebilir bir yönetim sürecine sahip olmaları oldukça önem arz etmektedir.

Türkiye’de belediyeler; Anayasanın 127. maddesinde il özel idaresi ve köylerle birlikte üçüncü mahalli idare birimi olarak yer almıştır. 2015 yılı verilerine göre 81 il özel idaresi, 1.397 belediye ve 18.333 köy bulunmaktadır (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 13). TÜİK verilerine göre 2015 yılı itibariyle toplam nüfusun %93,3’ü belediye sınırları içerisinde, %77,2’si ise büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yaşamaktadır (TÜİK, ADNKS, 2016). Ayrıca bütçe verilerine bakıldığında büyükşehir belediyelerinin son yıllarda gittikçe artan bir şekilde genel bütçeden kamu kaynağı kullandığı görülmektedir. 2015 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın toplam gelirlere oranı; büyükşehir belediyelerinde % 75 il belediyelerinde % 55, ilçe ve belde belediyelerinde ise % 42’dir (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 103).

Bu çalışma, bütçe harcamalarını kamu kaynaklarıyla finanse eden ve son yıllarda sayıları artan büyükşehir belediyelerinin etkinliklerini araştırarak, hangi belediyenin hangi hizmet dalında ve ne kadar etkin çalıştığını tespit etmeyi amaçlamaktadır.

Çalışmada büyükşehir belediyeleri, etkinlik düzeyleri açısından etkin ve etkin olmayan olarak sıralanacak ve belirli hizmet dallarında performansları dikkate alınarak karşılaştırma yapılacaktır. Ayrıca etkin olmayan belediyelerin etkinlik sınırına erişebilmeleri için yapmaları gereken potansiyel iyileştirme oranları hakkında da önerilerde bulunmak çalışmada hedeflenen unsurlar arasındadır. Çalışmanın bir diğer amacı da, kamu otoritesine kaynak dağıtırken belediyelerin etkinliklerini dikkate alarak optimal bir dağılımın sağlanmasına yönelik bir veri seti oluşturmaktır.

Büyükşehir belediyeleriyle ilgili çalışmada kullanılacak temel veriler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünden elde edilmiştir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün uyguladığı Bilgi Tabanı Projesi (Yerel Bilgi) kapsamında hazırlanan resmi internet sitesinden belediyelere ait personel sayısı, araç sayısı, yol, içme suyu şebeke uzunluğu gibi bilgilere ulaşılmıştır. Ayrıca Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün yayınladığı faaliyet raporları ve benzeri yayınlar da tez için kullanılan materyaller arasındadır. Büyükşehir belediyelerinin her yıl yayınladıkları faaliyet raporları ve performans programları da bütçe, personel, araç kaydı gibi belediyelere ait birçok sayısal veriyi içermektedir. Türkiye İstatistik Kurumunun internet sayfasından da belediyelere ait nüfus verilerine ulaşılmıştır.

Belediyelerin etkinliğini ölçmek ve değerlendirmek için yapılan çalışmalara ilişkin literatür taraması yapıldığında, birçok sayısal verinin araştırmalarda kullanıldığı görülmektedir. Bu çalışmada ise büyükşehir belediyelerine ait nüfus, harcamalar, gelirler, personel ve araç sayısı, belediye alanı, su ve kanalizasyon şebeke uzunluğu gibi temel belediye hizmetlerine ilişkin veriler analiz edilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin 5216 sayılı Kanunda da belirtildiği gibi çok geniş bir hizmet ağı mevcuttur. Ancak bu çalışmada belediyelerin içme suyu, kanalizasyon, yol, harcamalar ve mali hizmetler gibi temel alanlardaki etkinliklerini ölçmek planlanmıştır. Çalışmada etkinlik analizi yapılacak olan hizmet dallarının tespitinde, bu hizmetlere ilişkin güvenilir sayısal verilerin temin edilebilirliği de önemli rol oynamıştır.

Büyükşehir belediyesinin etkinlik oranlarının belirlenmesinde Veri Zarflama Analizi (VZA) yöntemi kullanılmıştır. Analiz kapsamında belediyelere ait çeşitli girdi ve çıktı değişkenler tespit edilerek etkinlik hesaplaması yapılmıştır. Çalışma sonucu elde edilen veriler, VZA yöntemiyle değerlendirilmiş ve söz konusu 30 büyükşehir belediyesi,

farklı hizmet dallarındaki performansları açısından sıralanmış ve karşılaştırmalar yapılmıştır.

Performans yönetiminin son yıllarda kamu yönetiminin temel unsurlarından birisi olmasıyla birlikte Türkiye’de de performansa dayalı yönetim anlayışı gelişmiş ve belediyelerde uygulanmaya başlamıştır (İlkay ve Doğan, 2009: 193). İçişleri Bakanlığı 2002 yılında Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi (BEPER) adıyla bir proje başlatmıştır. Proje kapsamında 7 pilot belediye ve nüfusu 100.000’in üzerinde olan 129 belediyeden 2002 - 2004 dönemine ilişkin veriler toplanarak performanslar ölçülmüştür. Projede belediyelerin performansları; hizmet göstergeleri, altyapı göstergeleri, mali göstergeler ve anahtar başarı göstergeleri olmak üzere dört başlıkta değerlendirilmiştir (Dinç, 2006: 86). Belediyelerin etkinliklerini inceleyen diğer bir başka proje ise 2006 yılında başlatılan ve Afyon Kocatepe Üniversitesi (AKÜ) ve TÜBİTAK ortaklığında gerçekleştirilen Küçük ve Orta Ölçekli Belediyeler İçin Performans Endeksi Geliştirilmesi Projesi’dir. Söz konusu proje ile nüfusu 50000’in altında olan belediyelerin performansları, hizmet ve mali performans başlıkları altında ölçülmüştür.

Literatüre bakıldığında ulusal düzeyde belediyelerin etkinliklerini inceleyen bu iki kurumsal proje haricinde çeşitli akademik çalışmaların da mevcut olduğu görülmektedir. Bu çalışmaların bir kısmı belediye hizmetlerinin tamamını dikkate alarak bir etkinlik araştırması yaparken bir kısmı ise belediye hizmetlerini çeşitli kategorilere ayırarak performans ölçümü yapmışlardır. Yapılan bu çalışmalarda belediye hizmetleri; mali hizmetler, çöp hizmetleri, ulaşım hizmetleri, su ve kanalizasyon hizmetleri, imar hizmetleri gibi alt modeller altında incelenmiştir.

Belediyelerin etkinliği üzerine VZA veya diğer yöntemlerle yapılmış çalışmalarda girdi olarak; toplam cari harcamalar, fert başına harcamalar, toplam personel sayısı, finansal harcamalar, bütçe harcamaları ve araç sayısı gibi kriterler kullanılmıştır. Yapılan bu çalışmalarda çıktı olarak ise; toplam nüfus, belediye yollarının uzunluğu, kamusal eğlence alanlarının yüz ölçümü, işsizlerin sayısı, park ve bahçe alanlarını yüz ölçümü, su abone sayısı, yıllık içme suyu tüketimi, yıllık toplanan katı atık miktarı, yıllık atık su miktarı gibi çeşitli değişkenler alınmıştır.

Belediyelerin etkinliğini inceleyen araştırmalara bakıldığında, yapılan çalışmaların bazılarının (Din, 2006; Acar, 2009) tek bir belediyenin etkinlik düzeyini incelediği görülmektedir. Diğer bazı alışmalar (Doğan, 2006; Kaygısız, 2011) ise belediyeleri belirli bir bölge veya büyükşehir belediyeleri gibi belirli kriterlere göre ayırarak etkinlik analizi yapmayı tercih etmiştir. Yapılan bu çalışma ile önemi, bütçesi ve nüfusu gittikçe artan ve son yasal düzenlemeyle sayıları 30'u bulan büyükşehir belediyelerinin tamamı etkinlik analizine tabii tutularak bu alandaki eksiklik bir lde giderilmeye çalışılmıştır.

Analize sadece büyükşehir belediyelerinin dâhil edilmesinin birkaç sebebi vardır. İlk olarak Türkiye'deki bütün belediyelerin analize katılması yapılacak olan çalışmada kullanılacak sayısal verilerin teminini güçleştirecek ve bazı belediyelerin verilerinin eksik olması sorunuyla karşı karşıya kalınacaktır. Nüfusu 750 000'in altında olan belediyelerin il belediyesi olması, 750 000'in üstünde olanların ise büyükşehir belediyesi olması ve bu iki belediye türünün gerek mevzuat gerekse kurumsal yapı farklılıklarının olması bir diğer nedendir. Nüfus, mevzuat ve kurumsal yapı farklılıkları nedeniyle bu iki belediye türünün aynı kriterlerle analize dâhil edilmesi, etkinlik oranlarının değerlendirilmesinde tutarsız ve adil olmayan sonuçlar doğurabilir. Yapılan bu çalışmada sadece büyükşehir belediyelerinin dikkate alınmasında bu belediyelerin toplam ülke nüfusunun %77 gibi yüksek bir oranını barındırması gerçeği de etkili olmuştur. 6360 sayılı Yasa ile 14 ilde daha büyükşehir kurulmuş olması ve bu trendin önümüzdeki günlerde de devam edeceğine yönelik yetkililer tarafından yapılan açıklamalar, büyükşehir modelinin önümüzdeki yıllarda Türkiye'nin belediye sistemine büyük lde hâkim olacağını göstermektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde, Türkiye'deki belediye sistemi anlatılmıştır. Bu bölümde belediyelerin tarihçesi ve hukuki durumu, belediye kavramı, 5393 sayılı Kanuna göre belediyelerin ve 5216 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile organları anlatılmıştır. Bölümün sonunda ise belediyelerin i ve dış denetimi ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Belediyelerin mali yapısının anlatıldığı ikinci bölümde, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir olmayan il belediyesi ayrımı yapılarak bütçe, harcama ve gelirleri ile diğer mali veriler incelenmiştir. Bu bölümde ilk olarak belediyelerin bütçe yapısı ve gelir ve gider kalemleri hukuki ve mali yönden irdelenmiştir. Daha sonra sayısal veriler eşliğinde belediyelerin Türkiye ekonomisindeki ağırlıkları anlatılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, etkinlik teorisi incelenmiş ve bu kapsamda etkinliğin tanımı, kapsamı, etkinlik ölçüm yaklaşımları, analiz teknikleri ve veri zarflama analizi ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Etkinlik analizi uygulamasının da yer aldığı son bölümde, Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesinin hizmetlerini ne ölçüde etkin yürüttüklerini belirlemek amaçlanmıştır. Bu kapsamda ilk olarak ulusal alanda belediyelerle ilgili etkinliği tespiti yönelik yapılmış çalışmalar anlatılmış, daha sonra ise uluslararası alanda yapılan çalışmalardan bahsedilmiştir. Tezin bu bölümünde, EMS (Efficiency Measurement System) yazılımı kullanılarak, VZA ile dört ayrı alt model kapsamında ele alınan büyükşehir belediyelerinin etkinlik bulgularına ulaşılmıştır. Büyükşehir belediyeleri; mali hizmetlerde, altyapı hizmetlerinde, harcamalarda ve vergi toplamada etkinlik düzeyleri açısından irdelenmiş ve belediyelere bu alanlarda potansiyel iyileştirme önerileri sunulmuştur.

BÖLÜM 1: TÜRKİYE'DE BELEDİYE SİSTEMİ

Türk idare teşkilatında kurumsal olarak belediye kavramı, ilk olarak Tanzimat döneminde dış baskıların da etkisiyle ortaya çıkmıştır. Bir mahalli idare birimi olarak belediyelerin tarihi her ne kadar Avrupa'da 12. yüzyıllara kadar dayansa da bizde sadece 150 yıllık bir geçmişe sahiptir. Bu tarihten önce Osmanlı Devleti'nde bazı belediye hizmetleri merkezi hükümetin atadığı kadı gibi bürokratlar tarafından yürütülürken, bazı hizmetler ise vakıf ve lonca gibi sivil toplum kuruluşlarınca yürütülmekteydi. Ancak zamanla bu yapıların zayıflaması ve yeterince etkin bir şekilde hizmet sunamamaları, belediye hizmetlerinde aksaklıklara yol açmıştır. Avrupa devletlerinin de baskısı sonucu Osmanlı Devleti ancak 1850'li yıllarda modern anlamda belediye teşkilatı kurma konusunda adımlar atmaya başlamıştır (Dursun, 1998: 101).

1.1. BELEDİYELERİN TARİHÇESİ

Avrupa'da kentleşmenin ve mahalli yönetime katılmanın uzun bir tarihsel gelişimi olmasına karşın, toprak rejimine dayalı merkezi bir yönetimin var olduğu Osmanlı Devleti'nde batılı anlamda yerel yönetim anlayışı ancak 19. yüzyıl sonrasında mümkün olabilmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 218). Tanzimat'la birlikte kentlerin büyümesi, dış dünyaya açılımın gerçekleşmesi, mali merkeziyetçiliğin yerleştirilmesi ihtiyacı, azınlık unsurlarının idari ve siyasi katılımının sağlanması, dış baskıların yoğunlaşması gibi nedenlerle yerel yönetimlerin kurulması gündeme gelmiştir (Dursun, 1998: 101). Avrupa ülkelerince kendi iktisadi faaliyetlerinin kolayca yürütülmesi ve yatırımlar için ön şart olarak özellikle liman şehirlerinde ulaşım, su, kanalizasyon, aydınlatma ve sağlık hizmetleri gibi sorunların çözülmesi yönünde yapılan baskılar, Osmanlı Devleti'nde ilk belediye teşkilatını gündeme getirmiştir (Ortaylı, 2007: 435- 436).

Osmanlı İmparatorluğu'nda belediye hizmetleri, 1826 yılına kadar kadılar ve vakıf, lonca teşkilatı gibi sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülmekteydi. Hukuksal, idari ve yerel nitelikli yetkilere sahip kadılar; atamayla göreve gelerek hem yargıç, hem denetçi hem de asayiş ve belediye işlerini yerine getiren amirlerdi (Oktay, 2008: 127). Vakıflar Osmanlı Devleti'nde eğitim, sağlık, sosyal yardım, kültürel hizmetler, şehircilik, bayındırlık hizmetleri gibi belediye hizmetlerin yerine getirilmesinde önemli rol oynamıştır (Topçu, 2015: 47). Lonca teşkilatı ise, esnaf ve zanaatkârların kendi aralarında kurduğu iş düzeni ve çalışma koşullarını düzenleyen, işbirliği ve dayanışmayı sağlayan,

mesleki sorunları görüşüp çözüme bağlayan, çarşı ve pazarların temizliği, düzeni ve aydınlatılması hizmetlerini yerine getiren birimlerdi (Özer ve Akçakaya, 2014: 184).

Kadılık makamının işlevinin zayıflaması nedeniyle, kolluk hizmetleri ve vergi tahsili işlemlerinin yerine getirilmesi sürecinde ortaya çıkan sorunların giderilmesini sağlamak amacıyla, 1826 yılında İstanbul'da İhtisap Nazırlığı, eyaletlerde de İhtisap Müdürlükleri oluşturuldu (Gül vd., 2014: 131; Topçu 2015: 48). 1829 yılında ise mahallelere adli ve idari görevleri de bulunan muhtarlar atandı (Eryılmaz, 2013: 67).

Osmanlı Devleti'nde bugünkü anlamda ilk belediye teşkilatının kurulması girişimleri 1854-1856 Kırım Savaşı sırasında Batı ülkeleri ile artan temas sonunda ortaya çıkmış, Fransız komün idarelerinden esinlenilerek 1855 yılında İstanbul'da ilk kez belediye idaresi kurulmuştur (Aytaç, 1998: 22; Ünal, 2011: 243). Savaşın başkentte yarattığı hareket ve karışıklığı bir düzene koymak için Meclis-i Valâ tarafından hazırlanan bir nizamname ile İstanbul Belediyesi (Şehremaneti) kurulmuş ve teşkilatın başına da merkezi hükümet tarafından tayin edilen bir şehremini atanmıştır (Ortaylı, 2007: 436). Nizamname ile yine üyeleri merkezi hükümet tarafından esnaf ve memurlardan seçilen ve daha çok istişari nitelikte bir Şehremaneti Meclisi kuruldu (Ünal, 2011: 243). İhtisab Nezaretini ortadan kaldıran bu düzenlemede belediyenin; şehrin zorunlu ihtiyaç maddelerinin sağlanmasına dikkat etmek, narh koymak ve uygulamak, yol ve kaldırım yaptırıp onarmak, temizlik işleri ve esnafın kontrolü gibi görevleri bulunmaktaydı (Ortaylı, 2000: 134).

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda ilk belediye teşkilatı ve seçilmiş üyelerden oluşan belediye meclisi 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur (Ortaylı, 2007: 438). 1876 yılında yürürlüğe giren ve Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan Kanuni Esasi'de de belediyelerde ilgili önemli hukuki düzenlemeler yer aldı. Anayasanın 112. maddesiyle belediye işlemlerinin İstanbul ve taşrada seçimle oluşacak belediye meclisleri eliyle yürütüleceği, 108. maddeyle de illerin yönetiminin yetki genişliği ve görevler ayrımı esaslarına göre gerçekleştirileceği hüküm altına alındı (Nadaroğlu, 2001: 201). 1876 Anayasasıyla oluşan Meclisi Mebusan'ın ilk çıkardığı yasalarda yine belediyelerle ilgili yasalardı.

1876 yılında çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu ile bütün kent ve kasabalarda belediye teşkilatı kurulması amaçlandı (Yerel Yönetimler ÖİK., 2013: 7). Belediye Kanununa göre; belediyelere imar, bayındırlık, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak tahriri, nüfus sayımı, pazar ve alışveriş kontrolü, hijyenik tedbirler almak, mezbaha ve okul açmak, itfaiye, belediyenin gelirlerini tahsil etmek gibi görevler verilmişti (Ortaylı, 2007: 440). Kanunda belediyelerin organları; daire meclisi ve belediye reisinden oluşmaktaydı. Belediye meclisi nüfusa göre 6-12 üyeden oluşmakta ve üyeler 4 yıllığına seçilmekteydi. Belediye reisi ise meclis üyeleri arasından hükümet tarafından seçilerek atanıyordu. İstanbul için 1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu ise birtakım değişikliklere uğrasa da 1930 yılına kadar yürürlükte kaldı (Oktay, 1998: 139).

Osmanlı Devleti'nde belediye teşkilatı, bir özerklik ve yerel yönetim sistemine geçiş olmaktan çok, şehrin bayındırlığı ve hizmetlerin yürütülmesine yönelik bir kurumlaşma olarak düşünülmüş ve uygulanmıştır (Ünal, 2011: 244). Merkezîyetçi devlet geleneğinin hâkim olduğu bir ortamda sadece düzenli kent hizmetlerinin yürütülmesi için kurulan belediyeler, modern anlamda idari ve mali özerkliğe sahip bir mahalli idare birimi olamamışlardır (Görmez, 1997: 197). Ancak Tanzimat döneminden itibaren bu alanda atılan adımlar ve yasal düzenlemeler, daha sonra kurulacak olan Türkiye Cumhuriyeti için belediye kavramıyla ilgili önemli bir altyapı ve kurumsal hafıza oluşturmuştur.

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti, 7 yıl sonra çıkaracağı Belediye Kanununa kadar Osmanlı Devleti'nden kalan belediyeleri yine Osmanlı Devleti kanunlarıyla yönetmiştir. İstanbul'da 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu taşrada ise 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu 1930 yılına kadar hükümlerini korumuştur. Cumhuriyet döneminde belediyelerle ilgili ilk yasal düzenleme, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunudur. 1580 sayılı Yasa ile 1877 tarihli Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları ile ek düzenlemelerin tümü yürürlükten kaldırılmıştır. Fransız belediye modelini temel alan Kanunun en temel özelliklerinden birisi, Ankara ve İstanbul dışındaki belediyeleri eşit olarak kabul etmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 223). 1580 sayılı Yasayla nüfusu 2000'in üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştür. Belediyenin organları ise belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir.

1580 sayılı Belediye Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanununa kadar yürürlükte kalmış, bu süreçte de birçok değişikliğe uğramıştır. 1961 Anayasası ile mahalli idare birimlerinin seçimle işbaşına geleceği hüküm altına alınmıştır. Ardından 1963 yılında yapılan bir değişiklikle belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilerek güçlü başkan sistemine geçilmesi öngörülmüştür (Yerel Yönetimler ÖİK., 2013: 9). 2004 yılında çıkarılan 5272 sayılı Kanun, Meclis İç Tüzüğüne aykırılık nedeniyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş ve bunun yerine şu anda yürürlükte bulunan 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1580 sayılı Kanun, 74 yıl yürürlükte kalarak insanımızın hayatında en etkili kanunlardan birisi olma başarısını göstermiş ve dönemin şartlarına göre belediye yönetimine, medeni hayatın bütün gereklerini yerine getirecek önemli bir misyon yüklemiştir (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 7).

1.2. BELEDİYELERİN HUKUKİ DURUMLARI

Türkiye’de belediyelerin yönetimine ilişkin temel mevzuat, büyükşehir belediyeleri için 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir olmayan belediyeler için ise 5393 sayılı Belediye Kanunudur. 1930 yılında çıkarılan ve 2004 yılına kadar yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyeleri büyüklüğüne göre büyükşehir veya il belediyesi gibi bir ayrıma tabii tutmamıştır. 1580 sayılı Yasa ile 1877 tarihli Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları ile ek düzenlemelerin tümü kaldırılmış, ilk kez 1924 tarihli Köy Kanununda yer alan 2 bin nüfus şartı, belediye kurulabilme ölçütü olarak belirlenmiştir (Özgür, 2008: 143; Topçu 2015: 47). 5272 sayılı Belediye Kanunu ise halen yürürlükte olan 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamı dışındaki tüm il, ilçe ve belde belediyelerinde ve 5216 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda ilgisine göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinde de uygulanmaktadır (<http://www.migm.gov.tr/hukuki-yapi-ve-gorevlerililce>, Erişim Tarihi: 02.03.2016). 5393 sayılı Belediye Kanununun 3. maddesinde belediye; *“belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”* olarak tanımlanmıştır. Büyükşehir belediyesi kavramı ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda *“sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki*

ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır.

Mahalli idareler kavramı altında belediyelerle ilgili hükümler 1982 Anayasasının 127. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddede mahalli idareler; *“il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.”* şeklinde tanımlanmıştır. Mahalli idarelerin görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ile merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilişkileri kanunla düzenlenmekte, bu alanların tüzük, yönetmelik, genelge gibi düzenleyici işlemlerle düzenlenmesine imkân bulunmamaktadır (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 9).

Anayasanın 127. maddesinde belediyelerle ilgili diğer hükümler şu şekilde sıralanabilir:

- Mahalli idarelerin seçimleri beş yılda bir yapılır.
- Milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır.
- Kanuni düzenlemeyle büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.
- Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile yapılabilir.
- Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Anayasamıza göre merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisi

vardır. 127. maddeye göre mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, birliklerin görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Anayasaya göre kurulan bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

1.3. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNUNA GÖRE BELEDİYELERİN GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLARI

Belediyeler, kanunlarla münhasıran başka bir kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır, gerekli kararları alır, uygular ve denetler (Tortop vd., 2014: 329). 5393 sayılı Kanuna göre belediyelerin görev ve sorumlulukları sayma yöntemiyle belirlenmiştir. Ülkemizde belediyelere verilen görev ve sorumluluklar yasal düzenlemelerle daraltılıp genişletilebilmektedir (Yerel Yönetimler ÖİK., 2013: 14). Nitekim 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanunla belediyelere verilen görev ve sorumluluklar artırılmıştır.

1.3.1. Belediyelerin Görev ve Yetkileri

Belediyelerin görev ve yetkileri, 5393 sayılı Belediye Kanununda ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Kanun belediyelere imar, su, yol, kanalizasyon, katı atık gibi temel altyapı faaliyetlerinden eğitim, sağlık ve kültürel faaliyetlere kadar birçok alanda oldukça geniş yetki ve görev vermektedir. Kanunun 14. maddesi ayrıntılı bir şekilde incelendiğinde belediyelerin görev alanına girmeyen konu neredeyse yok gibidir. 14. maddeye göre belediyeler, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla aşağıda sayılan görevleri yapmakla yetkili ve sorumludur;

- *İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.*
- *Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır.*
- *Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.*

- *Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.*
- *Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir.*
- *Gıda bankacılığı yapabilir.*

5393 sayılı Kanununun 14. maddesine göre hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenmektedir. Kanuna göre belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Ancak hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsamakla birlikte belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

Belediyelerin yetki ve imtiyazları ise 5393 sayılı Kanununun 15. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

- *Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.*
- *Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.*
- *Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.*
- *Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.*
- *Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.*

- *Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.*
- *Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.*
- *Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.*
- *Borç almak, bağış kabul etmek,*
- *Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.*
- *Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.*
- *Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.*
- *Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek,*
- *Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.*
- *Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak,*
- *Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek,*
- *Belediye mücavir alan sınırları içerisinde 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 26/9/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuata göre kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına kent ve yapı estetiğı ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak ücret karşılığında yer seçim belgesi vermek,*
- *Belediye sınırları içerisinde, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş*

muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak.

- *(s) bendi uyarınca asansörlerin yıllık periyodik kontrolünü yapacak belediyeler ile yetkilendirilmiş muayene kuruluşlarının sahip olması gereken şartlar, yıllık periyodik kontrol esasları ile yıllık periyodik kontrol ücretleri Türkiye Belediyeler Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ve Türk Standartları Enstitüsü temsilcilerinin de yer alacağı bir komisyon tarafından belirlenir. Konuya ilişkin düzenlemeler, komisyon kararları doğrultusunda Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yapılır.*
- *(r) bendine göre verilecek yer seçim belgesi karşılığında alınacak ücret Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca belirlenir. Ücreti yatırılmasına rağmen yirmi gün içerisinde verilmeyen yer seçim belgesi verilmiş sayılır. Büyükşehir sınırları içerisinde yer seçim belgesi vermeye ve ücretini almaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.*
- *İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırmalıdır. Bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir.*
- *Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabatlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler. Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.*

5393 sayılı Kanununun 15. maddesi, belediye mallarına karşı suç işleyenleri devlet malına karşı suç işlemiş saymaktadır. İlgili maddeye göre belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri hacedilemez. Kanununun 16. maddesi de belediyelerin kamu hizmetine özgülenmiş mallarına vergi muafiyeti getirmiştir. Bu maddeye göre belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaf tutulmaktadır.

1.3.2. Belediyelerin Organları

5393 sayılı Belediye Kanunu da 1580 sayılı Kanun gibi belediyelerde üç organ modelini benimsemiştir. Kanuna göre belediyelerin; belediye meclisi, belediye encümeni

ve belediye başkanı olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Belediye meclisi belediyenin karar organıdır. Belediye encümeni ve belediye başkanı ise alınan kararları uygulayan icra ve idare organlarıdır. Belediye başkanının ayrıca belediye tüzel kişiliğini temsil yetkisi bulunmaktadır. Belediyenin organları, 5393 sayılı Kanunun 17- 47. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

1.3.2.1. Belediye Meclisi

Belediyenin karar organı olan belediye meclisi, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda belirtilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 251). 2972 sayılı Kanunun 5. maddesine göre belediye meclisi üye sayısı, son genel nüfus sayımındaki belediye nüfusuna göre belirlenir. Kanuna göre belediye nüfusu 0-10.000 aralığında ise 9, 10.000-20.000 aralığında ise 11 belediye meclis üyesi seçilmektedir (Bkz. Tablo 1). Büyükşehir belediyelerinin nüfusu 750.000'in üzerinde olduğu için, bu belediyelerde meclis üye sayısı 45 ve üzerindedir.

Tablo 1: Belediyelerin Nüfus Aralığına Göre Meclis Üye Sayısı

Nüfus aralığı	Üye sayısı
0-10.000	9
10.001-20.000	11
20.001-50.000	15
50.001-100.000	25
100.001-250.000	31
250.001-500.000	37
500.001-1.000.000	45
1.000.000- daha fazla	55

Kaynak: 2972 sayılı Kanunun 5. maddesinden derlenmiştir.

Belediye meclisinin oluşumu, görev ve yetkileri, toplantıları, gündemi, yeter sayısı, feshi gibi konular 5393 sayılı Kanunun 17-33. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buna göre belediye meclisinin görev ve yetkileri Kanunun 18. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır;

- *Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.*
- *Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.*

- *Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek.*
- *Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.*
- *Borçlanmaya karar vermek.*
- *Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.*
- *Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.*
- *Şartlı bağışları kabul etmek,*
- *Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.*
- *Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.*
- *Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.*
- *Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.*
- *Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.*
- *Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.*
- *Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.*
- *Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.*
- *Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek,*
- *Fahrî hemşehrilik payesi ve beratı vermek.*
- *Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.*
- *Mücevvir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.*
- *İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.*

1.3.2.2. Belediye Encümeni

1580 sayılı Belediye Kanununda karar organı olarak düşünülen belediye encümeni, 5393 sayılı Kanunla idari bir organ olarak tasavvur edilmiş ve uzmanlık niteliği güçlendirilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 257). Kanunun 33. maddesi belediye encümenin oluşumunu düzenlemektedir. Encümen, belediye başkanının başkanlığında nüfusa göre belirlenen seçilmiş üyeler ile birim amirlerinden oluşmaktadır. Buna göre belediye encümeni, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşmaktadır. Diğer belediyelerde ise belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır.

5393 sayılı Kanuna göre belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder. Ayrıca encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir. Belediye encümeninin görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanununun 34. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

- *Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.*
- *Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.*
- *Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.*
- *Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.*
- *Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.*
- *Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.*
- *Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.*
- *Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.*
- *Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.*

5393 sayılı Kanununun 35. maddesine göre, belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanmaktadır. Ancak belediye başkanının acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilme yetkisi vardır. Belediye encümeni üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Kanuna göre, encümen gündemini hazırlama yetkisi belediye başkanına verilmiştir. Ancak encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. 5393 sayılı Kanunda yer alan bu hükümler belediyelerde güçlü başkan modelinin benimsendiğini açıkça göstermektedir.

1.3.2.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, tek seçim çevreli dar bölge sistemine göre oy çokluğuyla 5 yıl için seçilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 233). 5393 sayılı Kanununun 37. maddesine göre belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz. Belediye başkanı görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirebilmektedir. Belediye başkanının görev ve yetkileri Kanununun 38. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır;

- *Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.*
- *Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.*
- *Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.*
- *Meclise ve encümene başkanlık etmek.*
- *Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.*
- *Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.*
- *Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.*
- *Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.*
- *Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.*
- *Belediye personelini atamak.*

- *Belediye ve bağılı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.*
- *Şartsız bağışları kabul etmek.*
- *Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.*
- *Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak.*
- *Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.*
- *Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.*

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye başkanına stratejik plan ve performans programı hazırlama yetki ve görevini vermiştir. 41. maddeye göre, belediye başkanı mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmak zorundadır. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Ancak nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. 5393 sayılı Kanuna göre, stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

1.4. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNUNA GÖRE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLARI

5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları liste yöntemiyle ayrıntılı bir şekilde sıralanmıştır. Kanun koyucunun bu şekilde ayrıntıya girmesinde büyükşehir belediyesiyle ilçe belediyeleri arasında çıkabilecek görev ve yetki çatışmasını önlemek amacının etkili olduğu söylenebilir (Parlak ve Ökmen, 2015: 300).

1.4.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Yetkileri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesine göre, büyükşehir belediyesi sınırlarındaki yetkiler büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesi arasında dağıtılmıştır. 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyelerinin görev alanı il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. 5216 sayılı

Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

- İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.
- Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.
- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.
- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.
- Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak.
- Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli

yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak.

- Katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.
- Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.
- Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.
- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletletmek veya ruhsat vermek.
- Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteğı sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.
- Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.
- Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.
- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işletletmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.
- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.
- Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7. maddesinde büyükşehir ilçe belediyesinin görev ve yetkileri ise şu şekilde açıklanmıştır:

- Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.
- Sıhhi işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.
- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

1.4.2. Büyükşehir Belediyelerinin Organları

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanununda yer alan üçlü organ modelini korumuştur. Kanuna göre büyükşehir belediyelerinin organları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak tanımlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununa tabi belediyelerde olduğu gibi büyükşehir belediyelerinde de belediye meclisi karar organı olarak kurgulanırken, belediye encümeni ve belediye başkanı daha çok icrai ve idari görev ve yetkilerle donatılmıştır.

1.4.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve başkanı da büyükşehir belediye başkanıdır. 5216 sayılı Kanunun 12. maddesine göre büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Kanuna göre büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Kanunun 13. maddesine göre büyükşehir belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırabilir.

Büyükşehir belediye başkanının, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilme hakkı vardır. Ayrıca büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya da başvurabilir. Kanunun 14. maddesine göre büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe giremez.

1.4.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 16. maddesine göre büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş

üyeden oluşur. Kanuna göre belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu gibi belediye encümeninin görev ve yetkilerini açık bir şekilde belirtmemiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda açıklık bulunmayan hallerde 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uygulanacağından, büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri, 5393 sayılı Belediye Kanununda belirtilen belediye encümeni görev ve yetkileriyle benzerdir (Parlak ve Ökmen, 2015: 308).

1.4.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. 5216 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Büyükşehir belediye başkan vekili, 5393 sayılı Belediye Kanunundaki usullere göre belirlenir. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz.

5216 sayılı Kanunun 17. maddesine göre büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz. Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri Kanunun 18. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

- *Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.*
- *Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.*
- *Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak.*
- *Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak.*
- *Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin*

bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.

- *Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.*
- *Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.*
- *Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek.*
- *Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek.*
- *Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak.*
- *Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak.*
- *Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak.*

1.5. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN DENETLENMESİ

Denetim, bir kişi veya kurumun, değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin, yanlışlık, tutarsızlık veya eksiklik taşıyıp taşımadığının kanunlar, tüzükler ve kurallar çerçevesinde ölçülmesi, gözlemlenmesi için yapılan tüm faaliyetleri ifade eder (Yüzgün, 1994: 20). Kamu denetimi ise bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen sonuçların ilgililere sunulması süreci olarak tanımlanabilir (Tortop vd., 2014: 538). Denetimde amaç, denetlenen kurumun hedeflerini gerçekleştirme düzeyini saptamak ve bu hedeflere ulaşılmasını sağlayarak etkinlik düzeyini yükseltmektir.

Önemli bir mahalli idare birimi olan belediyelerin iş ve işlemlerinin denetimi konusu, gerek yasal mevzuat gereğince, gerekse de etkinlik kavramının gerçekleştirilmesi için zorunlu bir unsurdur. Genel olarak belediyelerin iş ve işlemleri; iç denetim, dış denetim ve İçişleri Bakanlığı denetimi olmak üzere üç farklı biçimde denetlenmektedir (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 113). Belediyelerin iç denetimi belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler tarafından, dış denetimi ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır. İçişleri Bakanlığı ise mülkiye teftiş kurulu ve mahalli idare kontrolörleri aracılığıyla belediyeleri denetlemektedir. Belediyelerin denetlenmesine ilişkin temel hükümler; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı

Belediye Kanunu ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 54-58. maddeleri belediyelerin denetlenmesiyle ilgili hükümleri barındırmaktadır. 54. maddeye göre belediyelerin denetlenmesindeki temel amaçlar şu şekilde sıralanmıştır;

- Belediyelerin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak,
- Çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek,
- Belediye hizmetlerinin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek,
- Denetim sonucu elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak.

5393 sayılı Belediye Kanunu, denetimin kapsamını belediyenin iş ve işlemlerinin hukuka uygunluğu ile malî ve performans denetimi ile sınırlamaktadır. Belediyelerde iç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Belediyelerin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri ise, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesine göre, denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması zorunludur.

1.5.1. İç Denetim

İç denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63. maddesinde; *“kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti”* olarak tanımlanmıştır. Kanuna göre denetim faaliyetleri, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir anlayışla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre iç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

- *Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.*
- *Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.*
- *Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.*
- *İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.*
- *Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.*
- *Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.*
- *Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.*

5393 sayılı Belediye Kanununun 25. maddesi, denetim komisyonlarıyla ilgili hükümleri barındırmaktadır. İlgili maddeye göre; il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Denetim komisyonu, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulmaktadır.

Komisyonun, çalışmalarında kamu personelinden ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden yararlanabilme yetkisi vardır. Denetim komisyonu belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Bu kuruluşlar komisyonun isteklerini gecikmeksizin yerine getirmekle yükümlüdür. Komisyon, çalışmasını kırk beş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu meclis başkanlığına sunar. Kanuna göre, eğer denetim sonucu konusu suç teşkil eden bir hususla karşılaşırsa durum meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere bildirilir.

5393 sayılı Kanunun 57. maddesi ile getirilen yeni bir denetim ve kontrol yöntemi de “*müdahale sistemi*” dir (Parlak ve Ökmen, 2015: 266). İlgili maddeye göre; belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine

yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Belediye hizmetlerindeki aksama giderilemezse, söz konusu hizmet o ilin valisi tarafından öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderilir. Bu mümkün olmadığı takdirde vali diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 26. maddesi, belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarını düzenlemektedir. Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanmaktadır. Belediye meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Genel görüşme açılması ise ancak meclis üyelerinin en az üçte birinin, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda meclis başkanlığına istekte bulunması ile mümkündür. Genel görüşme isteği meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Meclisin sahip olduğu bir başka denetim yetkisi faaliyet raporu denetimidir. 5393 sayılı Kanunun 56. maddesine göre, belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Hazırlanan rapor nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur ve kamuoyuna da açıklanır.

5393 sayılı Belediye Kanununa göre belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, devreye o ilin valisi girer. Yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali ise dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay'ca da uygun görüldüğü takdirde belediye başkanının başkanlık sıfatı son bulur.

Belediye Kanununa göre, belediye meclisinin sahip olduğu bir diğer denetim türü ise gensoru önergesidir. Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır.

1.5.2. Dış Denetim

Belediyelerin dış denetimi genel olarak Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Ancak İçişleri Bakanlığının da belediyeleri hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından denetleme yetkisi vardır. Bu iki kurum dışında belediyeler; Maliye Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu tarafından da denetlenmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 277).

1.5.2.1. Sayıştay denetimi

5018 Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanununun 68. maddesine göre dış denetim, Sayıştay tarafından harcama sonrası yapılan denetimdir. Kanuna göre Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır. Bu hüküm çerçevesinde Sayıştay, belediyeler ile bunların bağlı kuruluş ve işletmelerinin mali iş ve işlemlerini de harcama sonrası dış denetim kapsamında denetlemektedir (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 114).

5018 sayılı Kanunun 68. maddesine göre dış denetim; kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer mevzuata uygun olup olmadığının tespitini ifade eder. Kanuna göre dış denetim, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle yapılır.

Belediyelerin Sayıştay tarafından denetimi, ilgili birimin gelir, gider ve malları ile sorumluların hesap ve işlemlerini toplayan sayman hesapları üzerinden yapılan biçimsel bir denetimdir (Tortop vd., 2014: 548). Sayıştay denetçileri belediyeleri denetlerken ilgili kurumdan her türlü bilgi ve belge isteme yetkisine sahiptir. Ancak denetçilerin görevden kalmalarında sakınca görülen kişileri görevden uzaklaştırma yetkileri yoktur (İnan, 1982: 79). Sayman hesapları üzerinden yapılan Sayıştay denetimi, etkinliğini yargılama ve kesin hükme bağlama fonksiyonundan almaktadır (İğdeler, 1995: 83). 5018 sayılı Kanunun 68. maddesine göre Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

1.5.2.2. İçişleri Bakanlığı Denetimi

5393 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesine göre, belediye ve bağlı idarelerin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 77. maddesine göre, belediyenin malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili belediyenin mali karar ve işlemleri İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenir. Bu denetimin gerçekleşebilmesi için belediye başkanının talebi veya doğrudan Başbakanın onayı gereklidir. 5018 sayılı Kanuna göre bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilmektedir.

İçişleri Bakanlığının yaptığı bir başka denetim türü ise “ön inceleme” yöntemidir. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre görevleri ile ilgili suç işlediği iddia edilen büyükşehir, il, ilçe belediye başkanı ve meclis üyeleri hakkında İçişleri Bakanlığınca ön inceleme işlemleri yürütülmektedir. Belde belediye başkanları ve meclis üyelerinin ön incelemesini yaptırmaya vali ve kaymakamlar yetkilidir. Ancak ilgili valilik veya kaymakamlığın talebi halinde bu görevlilerin ön incelemeleri de İçişleri Bakanlığı tarafından yapılabilmektedir (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 117).

1.5.2.2.1. Mülkiye Teftiş Kurulu Denetimi

Mülkiye müfettişlerince gerçekleştirilen denetimler, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından normal şartlarda her bir belediye için üç yılda bir yapılmaktadır. Ancak İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 38. maddesine göre olağan denetim programı dışında İçişleri Bakanının onayı ile özel teftiş, inceleme, soruşturma ve araştırma yapılabilmektedir. Bakanlığa iletilen ihbar ve şikâyet dilekçeleri ise ilgisine göre merkez birimleri, bağlı kuruluşlar veya valiliklerce incelendikten sonra sonuçlandırılmaktadır (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 118).

Tablo 2: Mülkiye Müfettişleri Tarafından Düzenlenen Raporlar

Raporun Türü	2014	2015
Araştırma Raporu	147	52
Ön İnceleme Raporu	472	524
Değerlendirme Raporu	14	-
İnceleme Raporu	80	39
İnceleme Araştırma Raporu	27	-
Tevdi Raporu	44	68
Disiplin Raporu	140	10
Tazmin Raporu	24	40
Teftiş Raporu (Özel)	4	59
Toplam	952	792

Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 119.

Mülkiye müfettişleri denetleme esnasında ilgili belediyeden her türlü bilgi ve belge isteme yetkisine sahiptir. Ayrıca müfettişlerin Sayıştay denetçilerinin aksine görevden kalmalarında sakınca görülen kişileri görevden uzaklaştırma yetkileri de vardır. İçişleri Bakanlığı verilerine göre, mülkiye müfettişleri tarafından 2014 yılında 952, 2015 yılında 792 adet rapor düzenlenmiştir. Bu raporların önemli bir kısmı araştırma ve ön inceleme raporlarıdır (Bkz. Tablo 2).

1.5.2.2.2. Mahalli İdareler Kontrolörleri Denetimi

Mahalli idareler kontrolörlerince gerçekleştirilen denetimler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliğine göre gerçekleştirilmekte ve teftişe tabi birimlerin üç yılda bir denetlenmesi ilkesine bağlı kalınmaya çalışılmaktadır. Bu çerçevede her yıl Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile Teftiş Kurulu Başkanlığınca

müştereken hazırlanan programa göre belediyelerin olağan denetimleri gerçekleştirilmektedir (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 120).

Olağan denetim programı dışında İçişleri Bakanının onayı ile gerektiğinde özel denetim, inceleme, soruşturma ve araştırma da yapılmaktadır. 2015 yılında olağan denetim kapsamında mahalli idareler kontrolörlerince denetlenen toplam 39 mahalli idare biriminden; 15'i büyükşehir ilçe belediyesi, 13'ü ilçe belediyesi, 11'i belde belediyesidir (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 120).

Tablo 3: Mahalli İdareler Kontrolörleri Tarafından Düzenlenen Raporlar

Raporun Türü	2014	2015
Ön İnceleme Raporu	280	356
Denetim Raporu	354	-
Tevdi Raporu (Cumhuriyet Savcılığına)	16	38
Tevdi Raporu (Diğer Bakanlıklara)	-	4
Tevdi Raporu (Valilik-Kaymakamlıklara)	21	16
Disiplin Soruşturması Raporu	1	3
Özel Denetim Raporu	5	39
Kamu Zararı Tespit Raporu	12	30
İnceleme Araştırma Raporu	16	4
Mali Durum Raporu	-	35
Toplam	705	525

Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 121.

2014 ve 2015 yıllarında mahalli idareler kontrolörleri tarafından düzenlenen raporlar tablo 3'te gösterilmiştir. 2015 yılında mahalli idareler kontrolörleri tarafından 356 adet ön inceleme raporu, 4 adet inceleme ve araştırma raporu, 30 adet kamu zararı tespit raporu ve 58 adet tevdi raporu düzenlenmiştir. Tablo 3'teki verilere göre, 2014 yılında 354 denetim raporu düzenlenmiş iken, 2015 yılında denetim raporu düzenlenmemiştir.

2015 yılında Sayıştay, mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri tarafından denetlenen belediye sayıları tablo 4'te gösterilmiştir. Sayıştay tarafından 2015 yılında 30 büyükşehir belediyesi ve 51 il belediyesinin denetimi yapılmıştır. Mülkiye müfettişleri tarafından 3 büyükşehir belediyesi ve 8 il belediyesi olmak üzere toplam 33 belediye denetimi yapılmıştır. Tablo 4'e göre 2015 yılında mahalli idareler kontrolörleri tarafından 15 büyükşehir belediyesi, 13 ilçe belediyesi ve 11 belde belediyesi olmak üzere toplam 39 belediye denetlenmiştir.

Tablo 4: 2015 Yılında Denetimi Yapılan Belediye Sayıları

Türü	Toplam Belediye Sayısı	Sayıştay	Mahalli İdareler Kontrolörleri	Mülkiye Müfettişi
Büyükşehir Belediyesi	30	30	-	3
İl Belediyesi	51	51	-	8
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519	-	15	14
İlçe Belediyesi	400	-	13	8
Belde Belediyesi	397	-	11	-
Toplam	1.397	81	39	33

Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016:115-121.

Yukarıda ayrıntılı bir şekilde açıklandığı gibi belediyeler genel olarak İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Bu denetimlerin dışında belediyeler kendi iç denetim mekanizmalarına da sahiptir. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi ve saydam bir yönetim anlayışının hâkim olabilmesi için diğer kamu kurumları gibi önemli ölçüde kamu kaynağı kullanan belediyelerinde denetimi önem arz etmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununda yapılan son zamanlardaki değişikliklerle belediye meclisinin fesih nedenlerinin daraltılması ve meclis kararlarında vali ve kaymakam onayı usulü kaldırılması belediyeler üzerindeki idari vesayeti yumuşatmıştır. Yapılan bu değişikliklerle belediyelerle ilgili her türlü işlem, faaliyet ve raporların halka duyurulması suretiyle halk denetiminin hayata geçirilmeye çalışıldığı söylenebilir (Parlak ve Ökmen, 2015: 266).

BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

İl özel idaresi ve köylerle birlikte Anayasamızda sıralanan bir diğer mahalli idareler birimi de belediyelerdir. Belediyeler, görevleri gereği olan hizmetleri sunarken gerek genel bütçeden aldıkları payları, gerekse de kendi öz kaynaklarıyla oluşturdukları fonları kullanmaktadırlar. Yerelde kamu hizmeti sunan ve oldukça geniş bir hizmet ağına sahip belediyelerin mali kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanmaları gerek politikacılar gerekse de ekonomistler tarafından arzulanan bir durumdur. Bu bölümde ilk olarak Türkiye’deki belediyeler hakkında genel bilgiler verilecek daha sonra belediyelerin bütçe yapıları, harcamaları ve gelirleri hukuki ve mali yönden ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.1. BELEDİYELERLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

Belediye; belde sakinlerinin yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla, seçmenlerinin karar organlarını doğrudan seçtiği, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olan demokratik birimlerdir (Yerel Yönetimler ÖİK, 2013: 3). Türkiye’de belediyeler, il özel idaresi ve köy tüzel kişilikleriyle birlikte üçüncü mahalli idare organıdır. Yasal olarak her il ve ilçe merkezinin bulunduğu yerleşim birimlerinde belediye teşkilatı kurulması zorunluluktur. Ülkemizde belediyeler genel olarak 5393 sayılı Belediye Kanununa göre idare edilmektedir. Ancak nüfusu, fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş yerlerdeki büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine göre yönetilmektedir (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 13).

2.1.1. Türlerine Göre Belediye Sayıları

Türk idare tarihinde belediye teşkilatı ilk olarak Tanzimat döneminde ortaya çıkmış ve ilk modern belediye 1855 yılında İstanbul’un Beyoğlu bölgesinde kurulmuştur. Daha sonraki yıllarda diğer il ve ilçelerde de belediye yönetimi oluşturulmuştur. Cumhuriyet’in kurulduğu 1923 yılında Türkiye’deki belediye sayısı 421 iken, bu sayı ilerleyen yıllarda hızla artış göstermiştir. Tablo 5’teki veriler incelediğinde belediye sayısında özellikle 1950’lerden 2000’li yıllara kadar önemli bir artış yaşandığı görülmektedir. 1950 yılında 628 olan belediye sayısı 1970’te 1.303’e, 2000 yılında ise

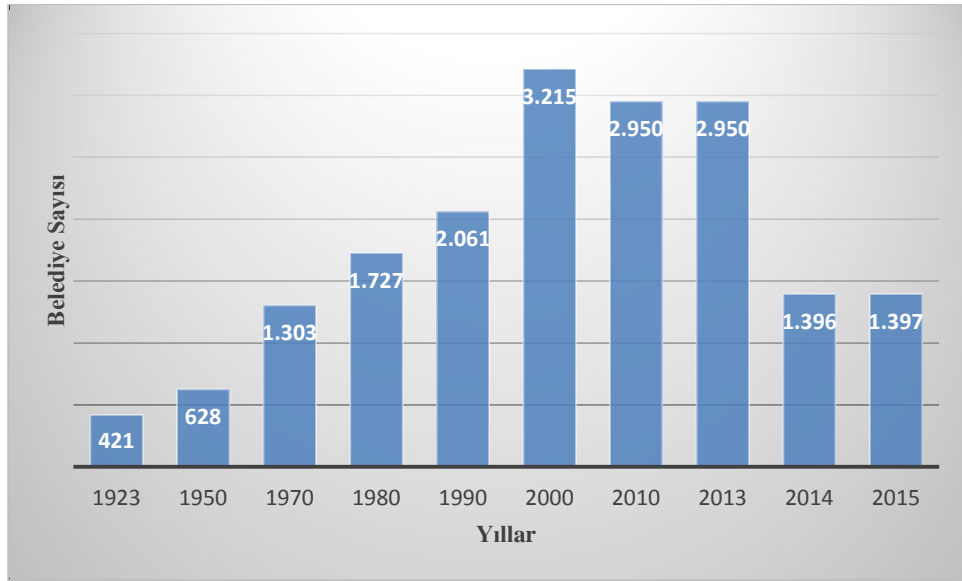
3.215'e kadar çıkmıştır. 2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanunun uygulanması neticesinde belediye sayısı 2013 yılı sonu itibarıyla 2.950'ye kadar inmiştir. 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanundan önce Türkiye'de 16'sı büyükşehir belediyesi olmak üzere 65 il belediyesi, 749 ilçe belediyesi ve 1.977 belde belediyesi var iken ilgili Kanunla belediye sayısı büyük ölçüde azalarak 1.397'ye inmiştir (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 13).

Tablo 5: Türkiye'de 1923-2015 Dönemi Belediye Sayıları

Yıllar	Belediye Sayısı	Dönemlik Değişim (%)	Sabit Esaslı Endeks (1923=100)
1923	421	-	100,00
1950	628	49,17	149,17
1970	1.303	107,48	309,50
1980	1.727	32,54	410,21
1990	2.061	19,34	489,55
2000	3.215	55,99	763,66
2010	2.950	-8,24	700,71
2013	2.950	0,00	700,71
2014	1.396	-52,68	331,59
2015	1.397	0,07	331,83

Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 8.

14 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmasını öngören 6030 sayılı Kanunla daha önce 16 olan büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükseltilmiştir. Kanun ile il nüfusu 750.000'in üzerinde olan Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu illeri büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur. 6360 sayılı Kanunla; Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak genişletilmiştir. Ayrıca büyükşehir statüsüne kavuşan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. İlgili Kanunla ölçek ekonomilerinin avantajından yararlanılabilmesi için idari, mali ve teknik açıdan güçlü yerel yönetim yapılarının oluşturulması, aynı alanda birden fazla idare arasındaki görev, yetki ve sorumluluk çatışmasına son verilmesi amaçlanmıştır (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 1).



Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016:8.

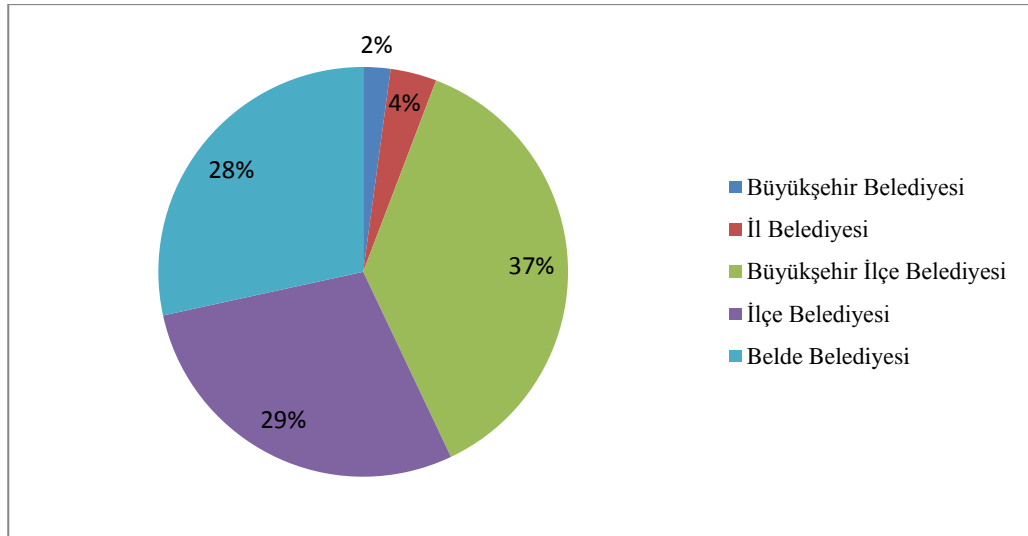
Şekil 1: Türkiye’de 1923-2015 Dönemi Belediye Sayıları

Tablo 6, 2015 yılı itibariyle Türkiye’deki 1.397 belediyenin belediye türü olarak dağılımını ve bu dağılımın oranını göstermektedir. 1.397 belediye içerisinde; 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 400 ilçe belediyesi ve 397 belde belediyesi vardır. Tablo 6’daki verilerin oransal dağılımına baktığımızda, %37 ile büyükşehir ilçe belediyesinin ilk sırada, %29 ile ilçe belediyesinin ise ikinci sırada olduğu görülmektedir.

Tablo 6: Türlerine Göre Belediyelerin Sayısı ve Toplamdaki Oranları (2015 Yılı)

Belediye Türü	Belediye Sayısı	Oran (%)
Büyükşehir Belediyesi	30	2,15
İl Belediyesi	51	3,65
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519	37,15
İlçe Belediyesi	400	28,63
Belde Belediyesi	397	28,42
Toplam	1.397	100,00

Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 13.



Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 13.

Şekil 2: Türlerine Göre Belediye Sayılarının Toplamdaki Oranları (2015 Yılı)

2.1.2. Belediyelerin Nüfus Yapısı

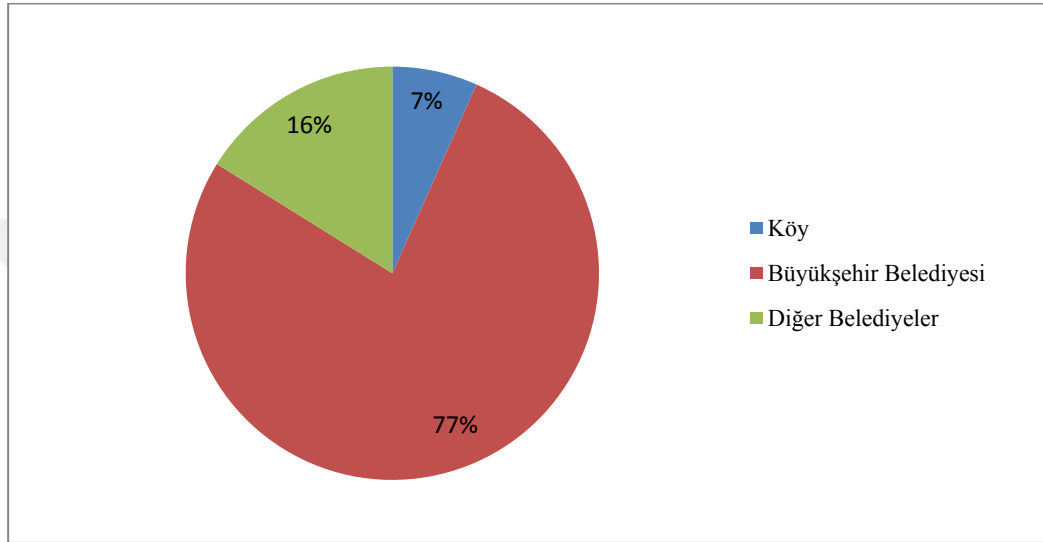
5393 sayılı Belediye Kanununa göre nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. Ancak il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Kanunun 4. maddesine göre köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 4. maddesinde ise toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hükmü yer almaktadır. Sonuç olarak kanunlarımıza göre bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için en az 5.000 nüfus, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için ise en az 750.000 nüfus şartı aranmaktadır.

Tablo 7: Türkiye'deki Nüfusun Köy ve Belediye Olarak Dağılımı (2015 Yılı)

	Nüfus	Oran (%)
Türkiye	78.741.058	100,00
Köy	6.217.919	6,33
Belediye (Toplam)	72.523.139	93,67
Büyükşehir Belediyesi	60.741.053	77,42
Diğer Belediyeler	11.782.086	16,25

Kaynak: TÜİK, ADNKS, 2016.

Türkiye'nin nüfus yapısına bakıldığında, TÜİK verilerine göre il ve ilçe merkezleriyle beldelerde ikamet edenlerin oranı 2015 yılında %93,6 iken köylerde yaşayanların oranı ise %6,3 olarak gerçekleşmiştir (Bkz., tablo 7). 2015 yılı itibariyle 78,7 milyon kişinin 72,5 milyonu belediyelerde, kalan kısmı ise köylerde yaşamaktadır. Nüfusun belediye türü olarak dağılımına bakıldığında ise büyükşehir belediyelerinde 60 milyon kişinin diğer belediyelerde ise 11,7 milyon kişinin yaşadığı görülmektedir.



Kaynak: TÜİK, ADNKS, 2016.

Şekil 3: Türkiye'deki Nüfusun Köy ve Belediye Olarak Oransal Dağılımı (2015 Yılı)

Tablo 8, büyükşehir belediyelerinin 2007 yılından itibaren nüfuslarının dağılımını göstermektedir. Tablodaki verilere göre 2015 yılı itibariyle İstanbul 14,6 milyon ile birinci sıradayken Ankara, 5,2 milyon ile ikinci sırada yer almaktadır. Nüfusu en az olan büyükşehir ise 728 bin ile Ordu'dur. Türkiye'de nüfusu 1 milyonun üzerinde 20 büyükşehir belediyesi varken, kalan on büyükşehir belediyesinin nüfusu 1 milyonun altındadır. 2015 yılı verilerine göre nüfusu bir milyonun altında olan büyükşehir belediyeleri; Denizli, Sakarya, Tekirdağ, Muğla, Eskişehir, Mardin, Malatya, Trabzon, Erzurum ve Ordu'dur. Verilere göre 2007-2015 yıllarında nüfusu en fazla artan il İstanbul'dur. 2007 yılında 12,5 milyon olan İstanbul'un nüfusu söz konusu dönemde yaklaşık olarak 2 milyon artış göstermiştir. Söz konusu dönemde nüfus artış hızı bakımından İstanbul'u yaklaşık 1 milyon artış ile Bursa ve 800 bin artış ile Ankara izlemiştir.

Tablo 8: Büyükşehir Belediyelerinin 2007-2015 Dönemindeki Nüfus Dağılımı

Sıra	İl	2007	2009	2011	2013	2015
1	İstanbul	12.573.836	12.915.158	13.624.240	14.160.467	14.657.434
2	Ankara	4.466.756	4.650.802	4.890.893	5.045.083	5.270.575
3	İzmir	3.739.353	3.868.308	3.965.232	4.061.074	4.168.415
4	Bursa	1.760.022	1.854.285	1.948.744	2.740.970	2.842.547
5	Antalya	1.789.295	1.919.729	2.043.482	2.158.265	2.288.456
6	Adana	2.006.650	2.062.226	2.108.805	2.149.260	2.183.167
7	Konya	1.959.082	1.992.675	2.038.555	2.079.225	2.130.544
8	Gaziantep	1.560.023	1.653.670	1.753.596	1.844.438	1.931.836
9	Şanlıurfa	1.523.099	1.613.737	1.716.254	1.801.980	1.892.320
10	Mersin	1.595.938	1.640.888	1.667.939	1.705.774	1.745.221
11	Kocaeli	1.437.926	1.522.408	1.601.720	1.676.202	1.780.055
12	Diyarbakır	1.460.714	1.515.011	1.570.943	1.607.437	1.654.196
13	Hatay	1.386.224	1.448.418	1.474.223	1.503.066	1.533.507
14	Manisa	1.319.920	1.331.957	1.340.074	1.359.463	1.380.366
15	Kayseri	1.165.088	1.205.872	1.255.349	1.295.355	1.341.056
16	Samsun	1.228.959	1.250.076	1.251.729	1.261.810	1.279.884
17	Balıkesir	1.118.313	1.140.085	1.154.314	1.162.761	1.186.688
18	Kahramanmaraş	1.004.414	1.037.491	1.054.210	1.075.706	1.096.610
19	Van	979.671	1.022.310	1.022.532	1.070.113	1.096.397
20	Aydın	946.971	979.155	999.163	1.020.957	1.053.506
21	Denizli	907.325	926.362	942.278	963.464	993.442
22	Sakarya	835.222	861.570	888.556	917.373	953.181
23	Tekirdağ	728.396	783.310	829.873	874.475	937.910
24	Muğla	766.156	802.381	838.324	866.665	908.877
25	Eskişehir	724.849	755.427	781.247	799.724	826.716
26	Mardin	745.778	737.852	764.033	779.738	796.591
27	Malatya	722.065	736.884	757.930	762.538	772.904
28	Trabzon	740.569	765.127	757.353	758.237	768.417
29	Erzurum	784.941	774.207	780.847	766.729	762.321
30	Ordu	715.409	723.507	714.390	731.452	728.949

Kaynak: TÜİK, ADNKS, 2016.

Tablo 9, türlerine ve nüfus aralıklarına göre belediyelerin dağılımını gösterilmektedir. 2015 yılı nüfus sayılarına göre; nüfusu 2.000'in altında 102, 5.000'in altında 537, 10.000'in altında 715 belediye bulunmaktadır. Nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı %51'dir. Tablodaki verilere göre nüfusu 100.000'in üzerinde 235, belediye nüfusu 1 milyonunda üzerinde ise 20 belediye bulunmaktadır. Belediye sınırları içerisinde yaşayanların %77'si büyükşehir belediyesi, %16'sı ise diğer belediyeler içerisinde bulunmaktadır. Tablo 9'daki verilere baktığımızda Türkiye'de yaşayan 21 milyon kişi, nüfusu 250.000- 500.000, 19 milyon kişi ise 5 milyon ve üzeri nüfusu olan belediyelerde yaşamaktadır.

Tablo 9: Türlerine ve Nüfus aralıklarına Göre Belediyelerin Dağılımı (2015 Yılı)

	Büyük Şehir	İl Merkezi	Büyük Şehir İlçe	İlçe Merkezi	Belde	Toplam	Nüfus
0-2.000			2	43	57	102	168.073
2.001-5.000			11	122	302	435	1.296.016
5.001-10.000			40	102	36	178	1.226.156
10.001-20.000		1	76	64	1	142	2.057.073
20.001-50.000		6	144	52	1	203	6.390.002
50.001-75.000		5	48	11		64	3.931.840
75.001-100.000		9	26	3		38	3.283.886
100.001-250.000		26	94	3		123	19.044.330
250.001-500.000		4	56			60	21.466.430
500.001-750.000	1		15			16	9.805.888
750.001-1.000.000	9		7			16	13.356.954
1.000.001-2.000.000	13					13	18.971.642
2.000.001-3.000.000	4					4	9.444.714
3.000.001-5.000.000	1					1	4.168.415
5.000.001-	2					2	19.928.009
TOPLAM	30	51	519	400	397	1.397	

Kaynak: TÜİK, ADNKS, 2016.

2.1.3. Belediyelerin Teşkilat Yapısı

Belediyelerin teşkilat yapısı ve personel istihdamı 5393 sayılı Belediye Kanununun 48-53. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kanunun 48. maddesine göre belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Belediyelerin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla gerçekleşir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı Kanundan farklı olarak belediyelere norm kadro esas getirmekte ve norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceğini hüküm altına almaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 262). 5393 sayılı Kanunun 49. maddesine göre belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenmektedir. Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Ancak birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmak zorundadır.

5393 sayılı Kanununun 49. maddesine göre belediyelerde, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, Şehir ve bölge plâncısı, tabip, uzman tabip, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Kanun, belediyelere kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdam etmesinin de yolunu açmıştır. Buna göre avukat, mimar, mühendis ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilir.

5393 sayılı Kanununun 49. maddesi belediyelere personel giderleriyle ilgili sınırlama getirmiştir. İlgili maddeye göre, belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. 5393 sayılı Kanuna göre yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar personel alımı yapılamaz.

Zabitanın görev ve yetkileri ise 5393 sayılı Kanununun 51. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular. Kanuna göre görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır.

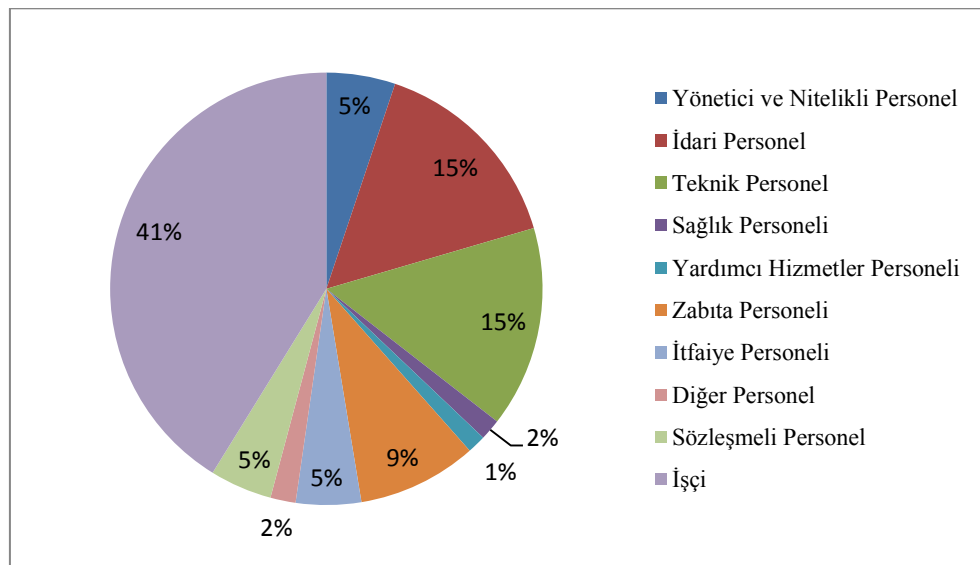
Türkiye'deki belediyelerin personel yapılarına bakıldığında, 2015 yılı itibariyle istihdam edilen 180.784 personelin %54'ünün memur %41'inin ise işçi olduğu görülmektedir (Bkz. Tablo 10). Tabloya göre 2015 yılında belediyelerde çalışan toplam personelin yaklaşık 9 bini (%5) yönetici personel niteliğinde iken, 27 bini (%15) idari personel, 27 bini (%15) ise teknik personel sınıfında istihdam edilmektedir. Zabıta personelinin toplam personel içerisindeki oranı %8,9 iken itfaiye personelinin oranı ise %4,8 civarındadır.

Tablo 10: Hizmet Gruplarına Göre Belediyelerin 2015 Yılı Personel Sayıları

Personel	2015	%
Yönetici ve Nitelikli Personel	9.319	5,15
İdari Personel	27.679	15,31
Teknik Personel	27.198	15,04
Sağlık Personeli	2.845	1,57
Yardımcı Hizmetler Personeli	2.490	1,38
Zabıta Personeli	16.161	8,94
İtfaiye Personeli	8.815	4,88
Diğer Personel	3.411	1,89
Sözleşmeli Personel	8.407	4,65
İşçi (Sürekli)	69.487	38,44
İşçi (Geçici)	4.972	2,75
Toplam	180.784	100.00

Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 52.

Tablo 11, 2015 yılı itibariyle belediye personellerinin türlerine göre dağılımını göstermektedir. Tabloya göre büyükşehir belediyeleri 2015 yılında 46 bin, il belediyeleri 18 bin, belde belediyeleri ise 6 bin personel istihdam etmektedir. Tablo 10'daki veriler incelendiğinde 180.784 olan toplam belediye personelinin yaklaşık olarak yarısının (88.557) büyükşehir ilçe belediyelerinde istihdam edildiği görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinde istihdam edilen personelin %71'i memur iken %21'i ise sürekli işçi statüsündedir.



Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 52.

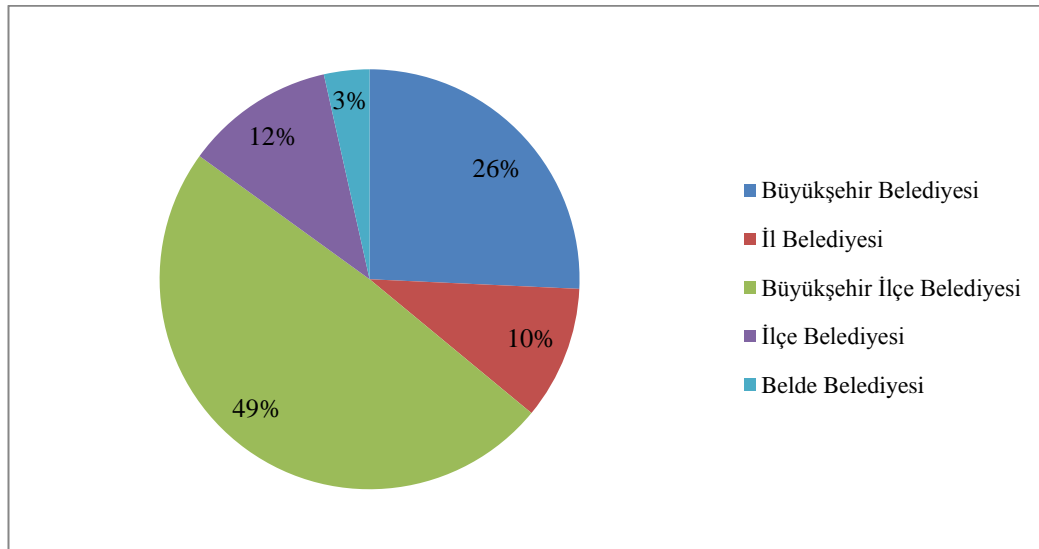
Şekil 4: Belediyelerin Hizmet Gruplarına Göre Personel Oranları (2015 Yılı)

Tablo 11: Belediye Türlerine Göre 2015 Yılı Personel Sayıları

Belediye Türü	Yönetici Personel	İdari Personel	Teknik Personel	Sağlık Personeli	Yardımcı Hizmetler Personeli	Zabıta Personeli	İtfaiye Personeli	Diğer Kadrolardaki Personel	Toplam Memur Sayısı	Sözleşmeli Personel	İşçi		Toplam
											Sürekli	Geçici	
Büyükşehir Belediyeleri	2.218	7.711	10.704	1.280	580	3.630	6.603	447	33.173	3.094	9.917	330	46.514
İl Belediyesi	895	2.422	2.416	153	192	1.315	978	337	8.708	513	8.573	761	18.555
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	5.021	14.075	12.194	1.245	1.228	9.611	5	1.770	45.149	3.891	37.287	2.230	88.557
İlçe Belediyeleri	935	2.645	1.535	152	354	1.246	963	555	8.385	720	10.664	1.064	20.833
Belde Belediyeleri	250	826	349	15	136	359	266	302	2.503	189	3.046	587	6.325
Toplam	9.319	27.679	27.198	2.845	2.490	16.161	8.815	3.411	97.918	8.407	69.487	4.972	180.784

Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 50.

Şekil 5, 2015 yılı itibarıyla belediyelerde istihdam edilen personelin belediye türleri arasındaki dağılımının oranını göstermektedir. Bu verilere göre toplam personelin %49'u büyükşehir ilçe belediyelerinde, %26'sı ise büyükşehir belediyelerinde istihdam edilmektedir. Şekil 5'e göre il belediyelerinde çalışan personelin toplam personel içindeki ağırlığı 10, ilçe belediyelerinin ağırlığı ise %12 düzeyindedir.

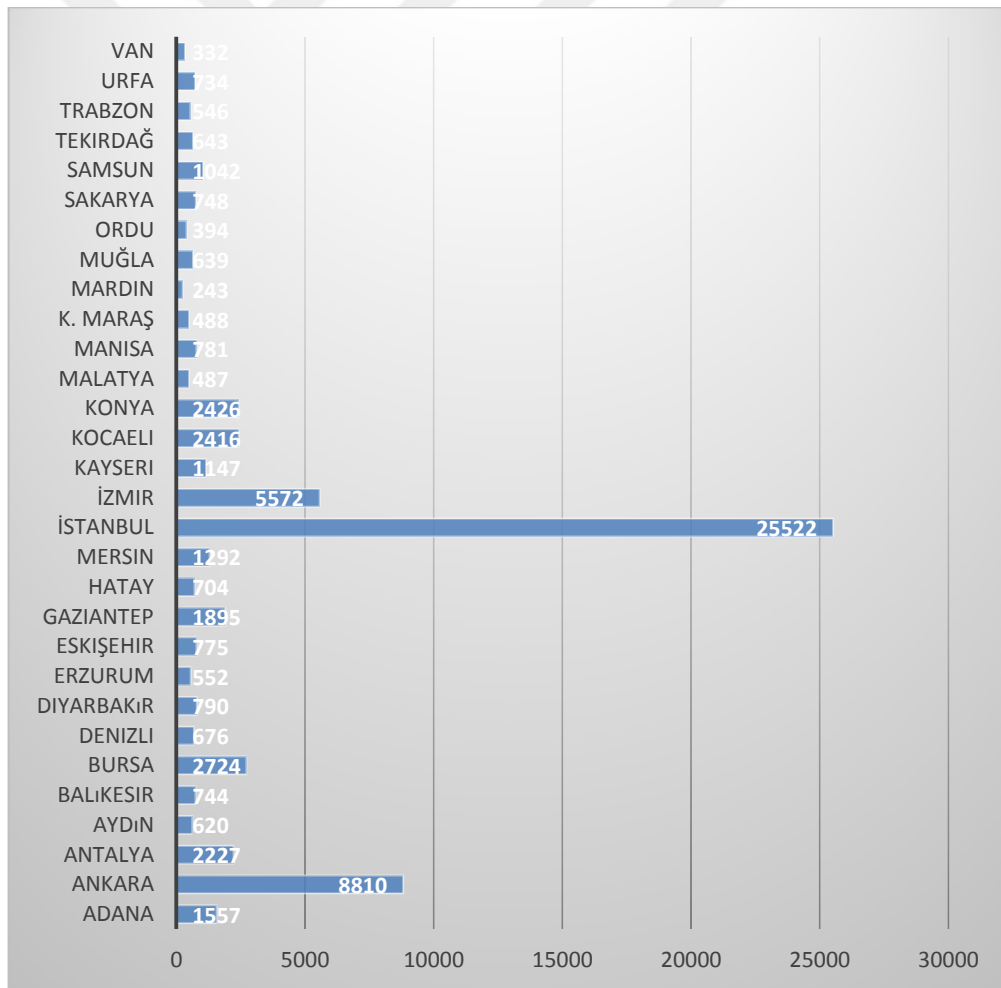


Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 50.

Şekil 5: Toplam Personelin Belediye Türlerine Göre Dağılımı (2015 Yılı)

2.1.4. Belediyelerin Bütçe Büyüklükleri

Belediyelerin bütçe yapılarına bakıldığında, kanunlarda belirtilen görev ve sorumluluklarını yerine getirirken kendi öz gelirlerinin yanı sıra genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarla bütçe gelirlerini oluşturdukları görülmektedir. Önemli bir iktisadi ajan olan belediyelerin sahip oldukları bütçe büyüklüklerinin incelenmesi, hem belediyelerin etkinlik kriterleri açısından hem de kamu kaynaklarının saydam ve hesap verilebilir bir şekilde kullanılması açısından kritik bir role sahiptir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine göre 2015 yılında mahalli idarelerin toplam bütçe giderleri 99 milyar TL'yi, belediyelerin bütçeleri ise 73 milyar TL'yi geçmiştir (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 63). Çalışmanın bu bölümünde belediye bütçelerinin nasıl bir dağılım gösterdiği, bütçenin gelir ve gider bölümlerinin hangi kalemlerden oluştuğu incelenecektir.



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016.

Şekil 6: Büyükşehir Belediyelerinin 2015 Yılı Bütçeleri (Milyon TL)

Tablo 12, büyükşehir belediyelerinin mahalli idare birimi olarak 2015 yılı bütçe rakamlarını ve bütçelerin oransal dağılımı göstermektedir. Büyükşehir belediye bütçesi içerisinde; büyükşehir ilçe belediyelerinin, belediyelere bağlı idarelerin ve mahalli idare birliklerinin bütçeleri de yer almaktadır. Bu verilere baktığımızda 2015 yılı itibariyle büyükşehir belediyelerinin toplam bütçe büyüklüğünün 67,5 milyar TL olduğu görülmektedir. Rakamlara göre en büyük bütçenin 25,5 milyar TL ile İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait olduğu görülmektedir. İstanbul'un bütçesi toplam büyükşehir belediye bütçelerinin %37,79'unu oluşturmaktadır. İstanbul'u 8,8 milyar TL (%13) ile Ankara, 5,5 milyar TL (%8) ile İzmir izlemektedir. 2014 yılı itibariyle büyükşehir belediyeleri içerisinde en düşük bütçe rakamı ise 342 milyon TL (%0,49) ile Mardin'e aittir.

Tablo 12: Büyükşehir Belediyeleri 2015 Yılı Bütçeleri ve Oransal Dağılımı
(Milyon TL- %)

Belediye	Bütçe	%
Adana	1.557	2,30
Ankara	8.810	13,05
Antalya	2.227	3,30
Aydın	620	0,92
Balıkesir	744	1,10
Bursa	2.724	4,03
Denizli	676	1,00
Diyarbakır	790	1,17
Erzurum	552	0,82
Eskişehir	775	1,15
Gaziantep	1.895	2,81
Hatay	704	1,04
Mersin	1.292	1,91
İstanbul	25.522	37,79
İzmir	5.572	8,25
Kayseri	1.147	1,70
Kocaeli	2.416	3,58
Konya	2.426	3,59
Malatya	487	0,72
Manisa	781	1,16
Kahramanmaraş	488	0,72
Mardin	243	0,36
Muğla	639	0,95
Ordu	394	0,58
Sakarya	748	1,11
Samsun	1.042	1,54
Tekirdağ	643	0,95
Trabzon	546	0,81
Şanlıurfa	734	1,09
Van	332	0,49
Toplam	67.528	100,00

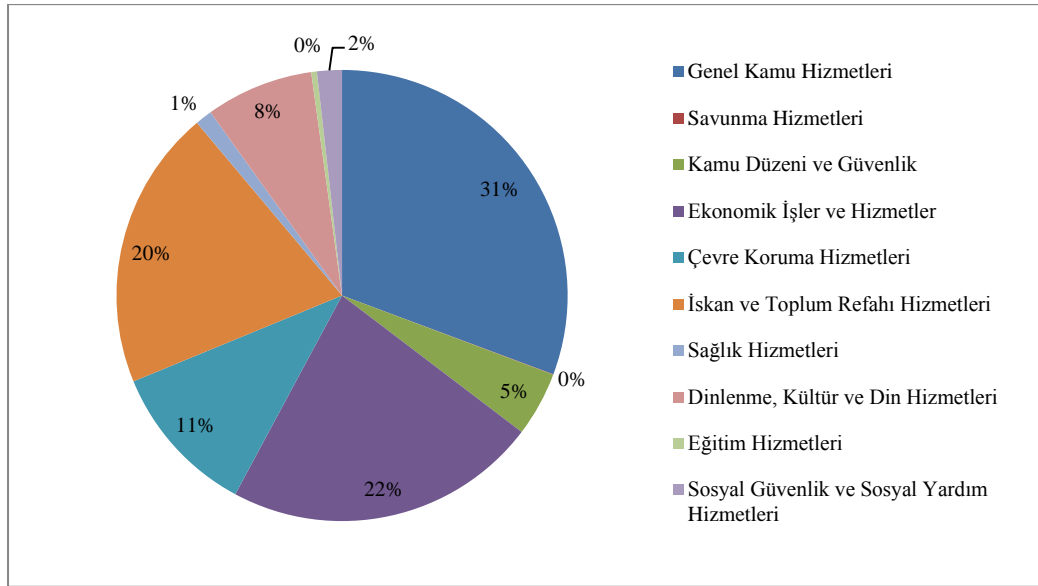
Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016.

Tablo 13, belediyelerin 2015 yılı bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırmasına göre dağılımını göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinde en fazla harcama 10,1 milyar TL ile (%28) ekonomik işler ve hizmetler kalemine yapılmıştır. Genel kamu hizmetleri 9,7 milyar TL (%27) ve iskân ve toplum refahı hizmetleri ise 6,0 milyar TL (%17) ile büyükşehir belediyelerinin en fazla harcama yaptığı diğer alanlardır. Büyükşehir olmayan il belediyelerinde en fazla harcama ise 1,8 milyar TL ile (%35) genel kamu hizmetlerine yapılmış iken, iskân ve toplum refahı hizmetleri kaleminin ağırlığı ise %22 olarak gerçekleşmiştir. Tablo 13'e göre, ilçe ve belde belediyelerinde 11,9 milyar TL ve %34'lük oranla yine genel kamu hizmetleri en fazla harcama yapılan kalem olmuştur. Şekil 7'e göre bütün belediye türleri için %31'lik oranla yine genel kamu hizmetleri harcama türleri içerisinde ilk sırada yer almaktadır. Belediye giderlerinin fonksiyonel sınıflandırmasında sağlık, savunma, eğitim ve sosyal yardım hizmetlerinin toplam bütçe giderleri içerisindeki oranlarının azlığı dikkat çekmektedir.

Tablo 13: Belediyelerin 2015 Yılı Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Dağılımı (Milyon TL)

Harcama Kalemleri	Büyükşehir Belediyeleri		İl Belediyeleri		İlçe ve Belde Belediyeleri	
	Tutar	HKİ %	Tutar	HKİ %	Tutar	HKİ %
Genel Kamu Hizmetleri	9.751	27,8	1.811	35,1	11.954	34,7
Savunma Hizmetleri	1	0,0	0	0,0	21	0,1
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	1.904	5,4	233	4,5	1.276	3,7
Ekonomik İşler ve Hizmetler	10.105	28,8	1.089	21,1	5.446	15,8
Çevre Koruma Hizmetleri	2.659	7,6	509	9,9	4.912	14,2
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	6.069	17,3	1.148	22,3	7.671	22,2
Sağlık Hizmetleri	534	1,5	17	0,3	340	1,0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	3.030	8,6	303	5,9	2.367	6,9
Eğitim Hizmetleri	213	0,6	0	0,0	86	0,3
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardımlar	860	2,4	39	0,8	412	1,2
Harcamalar Toplamı	35.130	100	5.153	100	34.489	100

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016, HKİ %: Harcama Kalemleri İçerisindeki %.



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016.

Şekil 7: Belediyelerin 2015 Yılı Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Dağılımı

Türkiye'deki belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelir içerisindeki oranlarına bakıldığında, 2015 yılı itibariyle bu oranın %39 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Tablo 14'teki verilere göre, 2015 yılında büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri toplam gelirlerinin yaklaşık olarak dörtte birini oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin 33,1 milyar TL olan toplam gelirlerinin 8 milyar TL'si öz gelirlerinden oluşmaktadır. 5,3 milyar TL toplam geliri olan il belediyeleri için ise bu oran %42 olarak gerçekleşmiştir. İlçe ve belde belediyeleri öz gelir-toplam gelir oranı bakımından diğer belediyelerden farklı bir tablo çizmektedir. 2015 yılı itibariyle ilçe ve belde belediyelerinin öz gelirleri toplam gelirlerinin %53'ünü geçmiştir.

Tablo 14: Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri (2015 Yılı- Bin TL)

Belediye Türü	2015		
	Öz Gelir (1)	Toplam Gelir (2)	(1/2)*100
Büyükşehir Belediyeleri	8.004.780	33.181.095	24,12
İl Belediyeleri	2.277.433	5.315.121	42,85
İlçe ve Belde Belediyeleri	18.156.187	33.761.172	53,78
Toplam	28.404.909	72.159.838	39,36

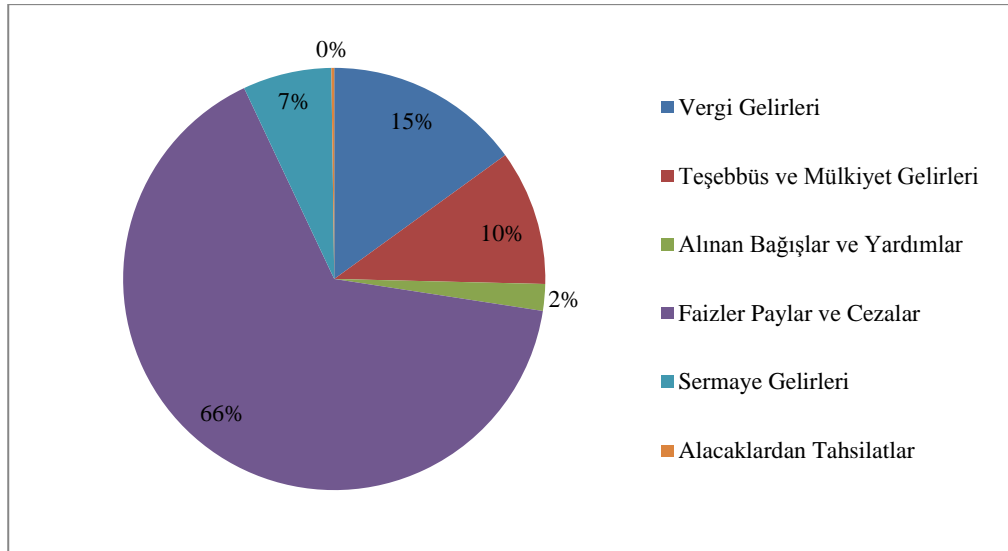
Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 89.

Tablo 15, 2015 yılı itibariyle belediyelerin türlerine göre gelirlerini ve bu gelir türünün toplam gelirler içerisindeki dağılımını % olarak göstermektedir. Tablo, belediyelerin en büyük gelir kaleminin %65'lik oranla faizler, paylar ve cezalar olduğunu göstermektedir. Buna göre büyükşehir belediyelerin bu oran %81 iken, il belediyelerinde %60, ilçe ve belde belediyelerinde ise %50'dir. Tabloya göre vergi gelirlerinin toplam belediye gelirleri içerisindeki oranı %15 olarak gerçekleşmiştir. Tabloda dikkat çeken bir başka nokta ise bağış ve yardımların belediye gelirleri içerisindeki oransal olarak azlığıdır. Bu gelir türünün toplam belediye gelirleri içerisindeki ağırlığı sadece %0,22'dir. İlçe ve belde belediyelerinde alınan bağış ve yardımların oranı %0,04 iken, büyükşehir belediyelerinde ise %0,43'tür.

Tablo 15: Belediyelerin Türlerine Göre 2015 Yılı Gelirleri (Milyon TL)

Gelir Türü	Büyükşehir Belediyeleri		İl Belediyeleri		İlçe ve Belde Belediyeleri		Toplam	
	Tutar	GTİ %	Tutar	GTİ %	Tutar	GTİ %	Tutar	GTİ %
Vergi Gelirleri	488	1,47	576	10,86	9.773	28,95	10.839	15,02
Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	3.444	10,38	1.132	21,31	2.897	8,58	7.474	10,36
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	281	0,85	113	2,14	1.144	3,39	1.475	2,05
Faizler Paylar ve Cezalar	26.954	81,24	3.210	60,40	17.170	50,86	47.302	65,55
Sermaye Gelirleri	1.867	5,63	281	5,29	2.759	8,17	4.908	6,80
Alacaklardan Tahsilatlar	144	0,43	0	0,00	15	0,04	159	0,22
Toplam	33.181	100,0	5.315	100,0	33.761	100,0	72.159	100,0

Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 90-99,
GTİ %: Gelir Türleri İçerisindeki %.



Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 90-99.

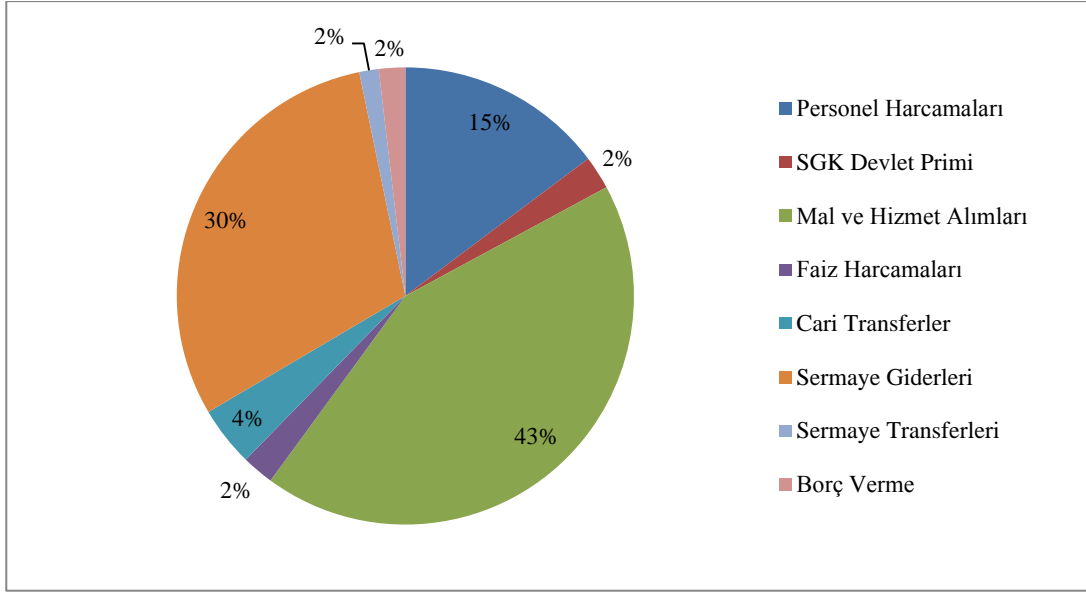
Şekil 8: Belediyelerin 2015 Yılı Bütçe Gelirlerinin Oransal Dağılımı

Tablo 16, 2015 yılı itibariyle belediyelerin türlerine göre harcamalarını ve bu harcama türünün toplam giderler içerisindeki oranını % olarak göstermektedir. Tablodaki verilere göre, belediyelerde en fazla harcama %42'lik oranla mal ve hizmet alımlarına yapılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde bu oran %33 iken, il belediyelerinde %46, ilçe ve belde belediyelerinde ise %50'dir. Tabloya göre belediyelerde mal ve hizmet alımlarından sonra ikinci büyük harcama kalemi ise sermaye giderleridir.

Tablo 16: Belediyelerin Türlerine göre 2015 Yılı Giderleri (Milyon TL)

Harcama Türü	Büyükşehir Belediyeleri		İl Belediyeleri		İlçe ve Belde Belediyeleri		Toplam	
	Tutar	HTİ %	Tutar	HTİ %	Tutar	HTİ %	Tutar	HTİ %
Personel Harcamaları	3.473	9,89	1.005	19,52	6.399	18,56	10.879	14,75
SGK Devlet Primi	546	1,56	168	3,27	1.026	2,98	1.742	2,36
Mal ve Hizmet Alımları	11.830	33,68	2.400	46,58	17.434	50,55	31.665	42,93
Faiz Harcamaları	902	2,57	232	4,51	528	1,53	1.663	2,26
Cari Transfer Harcamaları	2.063	5,87	157	3,06	1.600	4,64	3.118	4,23
Sermaye Giderleri	13.983	39,80	1.156	22,45	7.159	20,76	22.299	30,23
Sermaye Transferleri	1.020	2,90	31	0,61	274	0,80	1.012	1,37
Borç Verme	1.311	3,73	0,001	0,00	64	0,19	1.376	1,87
Toplam	35.130	100,0	5.153	100,0	34.489	100,0	73.756	100,0

Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 65-79,
HTİ %: Harcama Türleri İçerisindeki %.



Kaynak: 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 65-79.

Şekil 9: Belediyelerin 2015 Yılı Bütçe Giderlerinin Oransal Dağılımı

Tablo 16'daki sayısal verilere göre, sermaye giderlerinin toplam harcamalardaki oranı bütün belediye türleri için %30'dur. Bu oran büyükşehir belediyeleri için %39 iken, il belediyeleri için ise %22'dir. Büyükşehir belediyelerinin toplam personel harcamaları 3.473 milyon TL iken, bu harcama türünün toplam harcama içerisindeki oranı ise %14'tür. İl belediyelerinde ise 2015 yılı personel harcamaları 1.005 milyon TL'dir (%19). Şekil 9'a göre personel harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki oranı bütün belediye türleri için %15'tir.

2.2. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNUNA GÖRE BELEDİYELERİN MALİ YAPISI

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin gelirlerini, giderlerini ve bütçelerini ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Kanunun 59. maddesi belediyelerin gelirlerini, 60. maddesi belediyelerin giderlerini, 61-67. maddeleri ise belediye bütçelerinin hazırlanması ve kabulüyle ilgili hükümleri düzenlemektedir. Belediye Kanunu haricinde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu belediyelerin alabilecekleri harç ve katılma paylarını; 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ise genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılacak paylarla ilgili yasal hükümleri içermektedir.

2.2.1. Belediyelerin Gelirleri

Belediyelerin gelirleri sorunu mahalli idarelerin en temel sorun alanlarından biri olarak tüm reform ve yeniden düzenleme çalışmalarında gündeme gelmiştir (Tortop vd., 2014: 345). 1981 yılından önce oldukça yetersiz ve dağınık olan belediye gelirleri, 2380 sayılı Kanunla belediyelere çeşitli gelirlerden pay verilmesi usulünün kaldırılarak, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi usulüne geçilince kısmen de olsa yeterli hale gelmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 242). 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelere yeni gelir kaynakları oluşturarak belediyelerin mali yapısını güçlendirmeyi amaçlamıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre belediyeler; ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi ve çevre temizlik vergisi tahsil edebilme yetkisine sahiptir. Belediyelerin gelirleri arasında yer alan işgal harcı, kaynak suları harcı, bina inşaat harcı gibi çeşitli harçlar Kanunda sıralanmıştır. 2464 sayılı Kanunun 86-94. maddeleri, vergi ve harç dışında belediyelere üçüncü bir gelir kaynağı olarak harcamalara katılma paylarını düzenlemiştir. İlgili maddelere göre belediyeler, vatandaşlardan yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesisleri harcamalarına katılma payı tahsil edebilme yetkisine sahiptir.

Belediyelerin 5393 sayılı Kanununun 59. maddesinde gelir kalemleri aşağıdaki şekilde sıralamıştır;

- Belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay,
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, vb. gelirleri,
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler,
- Faiz ve ceza gelirleri,
- Alınan bağışlar,
- Belediyelerin girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağladığı gelirler,
- Diğer gelirler.

Ayrıca 5393 sayılı Kanununun 59. maddesine göre, büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununun 2. maddesine göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,5'i büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılmaktadır. Kanuna göre vergi gelirlerinden alınan 1,5'lik belediye payının; %80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna, %20'lik kısmı ise belediyelerin en son "gelişmişlik endeksi" verileri esas alınarak, en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş olana doğru, eşit sayıda oluşturulan beş gruptan dâhil oldukları grubun aldığı paydan nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.

Belediyelerin bütçe gelirleri, ekonomik sınıflandırmaya göre altı kalemden oluşmaktadır. Bunlar; (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 90-99);

- Vergi Gelirleri,
- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri,
- Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler,f
- Faizler, Paylar ve Cezalar,
- Sermaye Gelirleri,
- Alacaklardan Tahsilâtlardır.

Vergi Gelirleri: Belediyeler tarafından alınan emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, eğlence vergisi, yangın sigorta vergisi, ilan ve reklam vergisini kapsamaktadır. Ayrıca bina inşaat harcı, işyeri açma izni harcı, yapı kullanma izni harcı, işgal harcı, kaynak suları harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı, tellallık harcı, toptancı hali resmi gibi diğer harçlarda vergi gelirleri kaleminde yer almaktadır.

Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri: Belediyelerin;

- Şartname, basılı evrak, değerli kâğıt ve kitap gibi mal satışlarından elde edilen gelirleri,
- Doğalgaz ve su hizmetlerine ilişkin gelirler, otopark işletme gelirleri, sosyal tesis işletme gelirleri, ilan ve reklam gelirleri, muayene denetim ve kontrol ücretleri, sağlık hizmetlerine ilişkin gelirler, ulaştırma hizmetlerine ilişkin gelirler gibi sunulan hizmetlerden elde edilen gelirleri,

- Su, ulaştırma, sağlık, eğitim, doğalgaz, tarımsal, kültürel, evre ve esenlik ile ekonomik hizmetlere ilişkin kurumlar hâsılatı ve kârı,
- Lojman, sosyal tesis, spor tesisi, kültürel amaçlı tesis ve diğer taşınmaz kira gelirleri ile ecri misil gelirleri,
- Taşınır kira gelirleri ve diğer çeşitli teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden oluşmaktadır.

Alınan Bağış ve Yardımlar İle zel Gelirler: Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi yurtdışı kurumlarından alınan bağış ve yardımlar, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar, kurum ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar, proje karşılığı alınan bağış ve yardımlar ile diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır.

Faizler, Paylar ve Cezalar:

- Faiz gelirleri; kurumca verilen borçlardan alacakların faizleri, takipteki kurum alacakları faizleri, menkul kıymet ve gecikmiş demeler faizleri, mevduat faizleri, vergi, resim ve harç gecikme faizleri ve diğer faiz gelirlerinden oluşmaktadır.
- Pay gelirleri; vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, yönetim giderlerine katılma payları, kamu harcamalarına katılma payları, maden işletmelerinden, müze girişi ücretleri gibi mahalli idarelere ait paylardan elde edilen gelirlerden oluşmaktadır.
- Ceza gelirleri; idari para cezaları, vergi cezaları, irat kaydedilecek nakdi teminatlar, mera gelirleri, irat kaydedilecek hisse senedi ve tahviller ile teminat mektupları gibi diğer çeşit gelirlerden oluşmaktadır.

Sermaye Gelirleri: Bina, arazi ve arsa gibi taşınmaz satışlarından elde edilen gelirler, taşınır satışlarından elde edilen gelirler ve menkul kıymet ve varlık satış gelirlerinden oluşmaktadır.

Alacaklardan Tahsilâtlar: Genel bütçeli idareler ile mahalli idareler ve diğer yurtiçi alacaklardan ilgili mahalli idarece yapılan tahsilâtlardan oluşmaktadır.

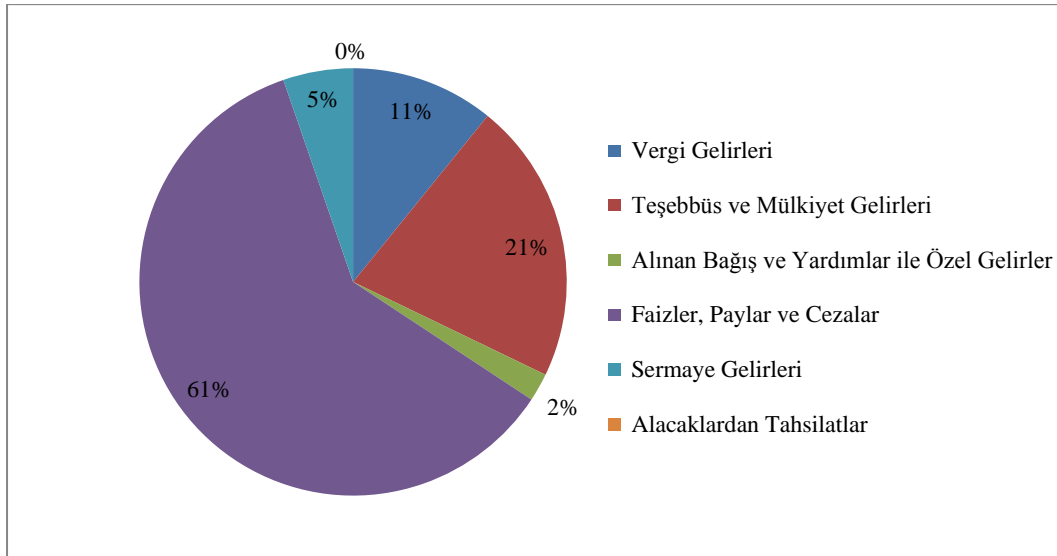
Tablo 17: İl Belediyelerinin 2006-2015 Dönemi Bütçe Gelirleri
(2003 Yılı Fiyatlarıyla- Bin TL)

Gelir Türü	2006	SEE	2008	SEE	2010	SEE	2012	SEE	2015	SEE
Vergi Gelirleri	242.261	100	305.999	126	355.916	147	325.631	134	243.855	101
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	508.493	100	582.022	114	647.982	127	713.227	140	478.735	94
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	31.204	100	23.370	75	31.411	101	35.727	114	48.086	154
Faizler, Paylar ve Cezalar	771.196	100	909.007	118	1.235.994	160	1.350.427	175	1.356.968	176
Sermaye Gelirleri	99.178	100	207.867	210	76.184	77	127.366	128	118.813	120
Alacaklardan Tahsilatlar	15.425	100	409	3	232	2	0	0	0	0
TOPLAM	1.667.757	100	2.028.674	122	2.347.719	141	2.552.378	153	2.246.459	135

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016, SEE: Sabit Esaslı Endeks.

Tablo 17, büyükşehir olmayan il belediyelerinin bütçe gelirlerinin 2006-2015 dönemindeki dağılımını 2003 yılı fiyatlarıyla göstermektedir. Tabloya göre il belediyesi gelirleri 2006-2012 yıllarında sürekli artış göstermişken 2015 yılında ise azalmıştır. 2006 yılında toplam belediye gelirleri 1,6 milyar TL'den iken, 2012 yılında 2,5 milyar TL'ye yükselmiştir. 2015 yılında ise bu rakam 2,2 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Belediye gelirlerinde 2015 yılındaki azalma, 6360 sayılı Kanunla 14 ilin büyükşehir belediyesine dönüşmesiyle il belediye sayısındaki azalmadan kaynaklanmıştır. Tablo 17'ye göre il belediyelerinin toplam vergi gelirleri içerisinde en büyük oran, faizler, paylar ve cezalar kalemine aittir. 2006 yılında 771 milyon TL olan faizler, paylar ve cezalar kalemi, 2015 yılında 1,3 milyar TL'ye yükselmiştir.

Şekil 10'daki verilere göre, 2015 yılında belediyelerin toplam gelirlerinin %61'i faizler, paylar ve cezalar kaleminden oluşmaktadır. Bütçe gelirleri içerisinde ikinci büyük kalem ise teşebbüs ve mülkiyet gelirleridir. Şekle göre 2015 yılında teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin toplam belediye gelirlerindeki oranı %21 olarak gerçekleşmiştir. Büyükşehir olmayan il belediyelerinde vergi gelirlerinin toplam belediye gelirleri içerisindeki oranı ise %11'dir.



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016.

Şekil 10: İl Belediyelerinin 2015 Yılı Bütçe Gelirlerinin Oransal Dağılımı

2.2.2. Belediyelerin Giderleri

Belediyeler, görev ve sorumluluklarında olan kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için gerekli olan personel, araç, bina ve sermaye gibi ihtiyaçlarını finanse edebilmek amacıyla etkin bir bütçe yönetimine ihtiyaç duymaktadırlar. Belediyelerin bütçelerine bakıldığında mal ve hizmet alımları, sermaye giderleri ve personel giderleri kalemlerinin önemli ölçüde ağırlıkta olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik kurumuna yapılan ödemeler, faiz harcamaları, cari transferler, sermaye transferleri, borç verme kalemleri de belediyelerin diğer harcama kalemleridir (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 64-79).

Belediyenin giderleri 5393 sayılı Belediye Kanununun 60. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır;

- Belediye binaları, araç ve malzemelerinin temini, yapımı ve onarımı için yapılan giderler,
- Belediyenin personeline ve seçilmiş üyelerine ödenen maaş, ücret, huzur hakkı, yolluklar vb. diğer giderler,
- Alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- Vergi, resim, harç vb. gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,

- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,
- Mezarlıkların tesisi ve bakımına ilişkin giderler,
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,
- Dar gelirli, yoksul ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- Dava takip ve icra giderleri,
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- Kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,
- İmar düzenleme giderleri
- Her türlü proje giderleri.

Belediyelerin bütçe harcamaları ekonomik sınıflandırmaya göre sekiz kalemden oluşmaktadır. Bunlar; (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 64-80);

- Personel Harcamaları,
- Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Harcamaları,
- Mal ve Hizmet Alımları,
- Faiz Harcamaları,
- Cari Transferler,
- Sermaye Harcamaları,
- Sermaye Transferleri,
- Borç Vermedir.

Personel Harcamaları: Personel harcamaları, ilgili belediyede çalışan memurlar, sözleşmeli personel, işçiler, geçici personel ve diğer personelin ücretlerini kapsamaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Harcamaları: Belediyelerde çalışan memurlar, sözleşmeli personel, işçiler, geçici personel ve diğer personelin devletçe ödenen prim harcamalarından oluşmaktadır.

Mal ve Hizmet Alımları: Belediyelerin üretime ve tüketime yönelik mal ve malzeme alımları, yolluklar, görev harcamaları, hizmet alımları, temsil ve tanıtma harcamaları, menkul mal, gayri maddi hak alım, bakım ve onarım harcamaları, gayrimenkul mal bakım ve onarım harcamaları gibi harcamalardan oluşmaktadır.

Faiz Harcamaları: Belediyelerin kamu kurumlarına ödenen iç borç faiz harcamalarını, diğer iç borç faiz harcamalarını, dış borç faiz harcamalarını ve iskonto harcamalarını kapsamaktadır.

Cari Transferler: Belediyelerin görev zararları, mahalli idare yardımları, kâr amacı gütmeyen kurumlara yapılan transferler, hane halkına yapılan transferler, yurt dışına yapılan transferler ve gelirlerden ayrılan paylardan oluşmaktadır.

Sermaye Harcamaları: Belediyelerin mamul mal alımları, menkul sermaye üretim harcamaları, gayri maddi hak alımları, gayrimenkul alımları ve kamulaştırılması, gayrimenkul sermaye üretim harcamaları, menkul malların büyük onarım harcamaları, gayrimenkul büyük onarım harcamaları, stok alımları ve diğer sermaye harcamalarından oluşmaktadır.

Sermaye Transferleri: Belediyelerin yurtiçi sermaye transferleri ile yurtdışı sermaye transferlerinden oluşmaktadır.

Borç Verme: Belediyelerin yurtiçi borç verme harcamaları ile yurtdışı borç verme harcamalarından oluşmaktadır.

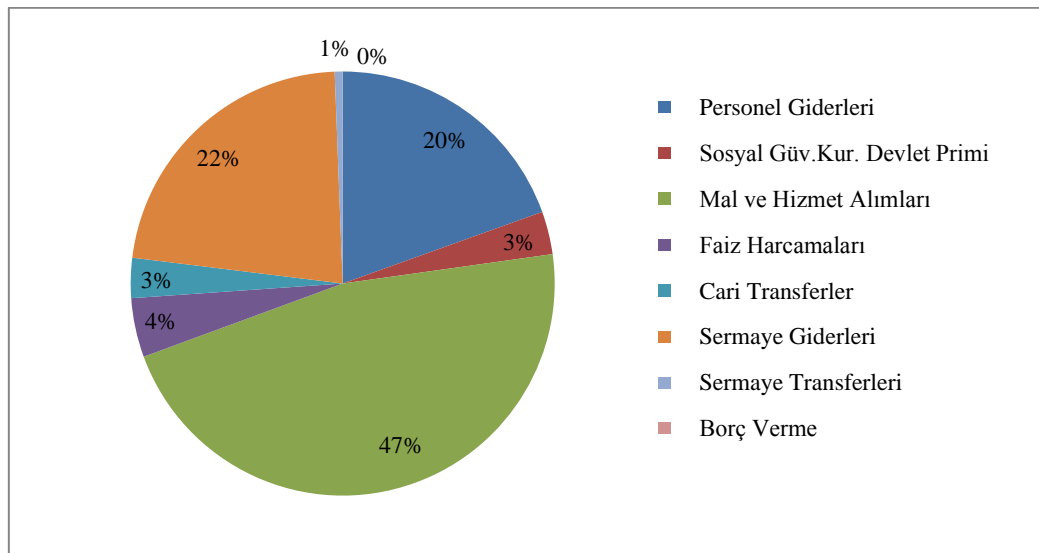
Tablo 18, il belediyelerinin 2006-2015 dönemindeki bütçe harcamalarının dağılımını 2003 fiyatlarıyla göstermektedir. Tabloya göre il belediyelerin toplam bütçe harcamaları 2006 yılında 1,9 milyar TL iken 2012 yılında bu rakam 2,7 milyar TL'ye kadar artmıştır. Ancak 6360 sayılı Kanunla 14 ilin büyükşehir olması sonucu il belediyelerinin sayısı azalmış ve 2015 yılında toplam harcama kalemi 2,1 milyar TL'ye gerilemiştir. İl belediyelerinin personel giderleri 2006 yılında 606 milyon TL olarak gerçekleşmiş iken 2012 yılında 550 milyon TL'ye, 2015 yılında ise 425 milyon TL'ye inmiştir. Tablo 18'e göre bütçe harcamaları içerisinde en fazla payı olan mal ve hizmet alım giderlerinin 2006-2012 döneminde reel olarak arttığı, 2015 yılında ise il belediyelerinin sayısının düşmesinin etkisiyle azaldığı gözlemlenmektedir.

Tablo 18: İl Belediyelerinin 2006-2015 Dönemi Bütçe Harcamaları
(2003 Yılı Fiyatlarıyla- Bin TL)

Harcama Türü	2006	SEE	2008	SEE	2010	SEE	2012	SEE	2015	SEE
Personel Giderleri	606.884	100	595.180	98	631.865	104	550.391	91	425.107	70
SGK Devlet Primi Giderleri	74.089	100	85.255	115	111.427	150	96.298	130	71.261	96
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	727.136	100	930.855	128	986.796	136	1.218.054	168	1.014.501	140
Faiz Giderleri	1.9471	100	34.115	175	54.788	281	55.350	284	98.326	505
Cari Transferler	72.945	100	97.513	134	100.785	138	79.508	109	66.685	91
Sermaye Giderleri	47.8240	100	598.241	125	436.732	91	746.323	156	488.933	102
Sermaye Transferleri	4.069	100	24.662	606	21.973	540	9.111	224	13.183	324
Borç Verme	1.903	100	526	28	3.203	168	6.143	323	0,00	0
Toplam	1.984.737	100	2.366.346	119	2.347.569	118	2.761.178	139	2.178.010	110

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016, SEE: Sabit Esaslı Endeks.

Şekil 11, il belediyelerinin 2015 yılı bütçe giderlerinin oransal dağılımını göstermektedir. Bütçe harcamalarının içeriğine bakıldığında en fazla harcamanın %47'lik oranla mal ve hizmet alımları kalemine yapıldığı görülmektedir. Şekildeki verilere göre sermaye giderleri (%22) ve personel giderleri (%20) kalemleri ise büyükşehir olmayan il belediyelerinin en fazla harcama yaptığı diğer kalemlerdir.



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016.

Şekil 11: İl Belediyelerinin 2015 Yılı Bütçe Giderlerinin Oransal Dağılımı

2.2.3. Belediyelerin Bütçesi

5393 sayılı Belediye Kanununun 61-67. maddeleri belediye bütçesiyle ilgili hükümleri barındırmaktadır. Kanunun 61. maddesine göre belediye bütçesi, belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanır ve belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Belediyelerin bütçe yılı devlet malî yılı ile aynıdır. 5393 sayılı Kanun, belediyelere bütçe dışı harcama yapma imkânı vermemektedir. İlgili maddeye göre belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

Belediye bütçesinin hazırlanışı ve kabulü Kanunun 62. maddesiyle düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Belediye meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder ancak meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde değişiklikler yapamaz. Kanuna göre kabul edilen belediye bütçesi malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

5393 sayılı Belediye Kanunu bütçenin kesinleşmesiyle ilgili 1580 sayılı Kanundan farklı hükümler barındırmaktadır. 1580 sayılı Kanunda bütçenin kesinleşmesi için öngörülen vali veya kaymakam onayı 5393 sayılı Kanunla kaldırılmıştır. Mülki amirin onayının kaldırılması belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamasının hafifletilmesi açısından önemli bir gösterge olarak yorumlanmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 268).

Tablo 19, Türkiye’de 2006- 2015 dönemine ait il belediyelerinin bütçe dengelerini göstermektedir. Tablodaki verilere göre il belediyelerinin bütçeleri 2010, 2014 ve 2015 yıllarında fazla vermişken diğer yıllarda ise açık vermiştir. Büyükşehir olmayan il belediyelerinin 2010 yılındaki bütçe fazlası yaklaşık olarak 248 bin TL iken, 2014 yılındaki bütçe fazlası 3,7 milyon TL’dir. İl belediyelerinin 2006 yılındaki bütçe açığı yaklaşık olarak 391 milyon TL iken 2008 yılında bu rakam 485 milyon TL’ye yükselmiştir. Tablo 19’a göre 2013 yılındaki bütçe açığı rakamı ise 666 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 19: İl Belediyelerinin 2006-2015 Dönemi Bütçe Dengesi (Bin TL)

Yıl	Harcamalar	Gelirler	Bütçe Dengesi
2006	2.451.349	2.059.847	-391.502
2007	2.854.662	2.658.171	-196.491
2008	3.402.805	2.917.233	-485.572
2009	3.262.669	2.917.161	-345.508
2010	3.872.080	3.872.328	248
2011	4.901.245	4.518.688	-382.557
2012	5.607.952	5.183.880	-424.072
2013	7.078.819	6.412.220	-666.599
2014	4.358.653	4.362.365	3.712
2015	5.153.172	5.315.121	161.949

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016.

2006 yılından itibaren il belediyelerinin gelirlerine baktığımızda 2014 yılına kadar yıllar itibariyle bir artış trendi gözükmemektedir. 2006'da 2,05 milyar TL olan gelirler, 2010'da 3,8 milyar TL'ye, 2013 yılında ise 6,4 milyar TL'ye yükselmiştir. 2014 yılında belediye gelirlerinde azalma olmasının en büyük sebebi, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin sayısının 16'dan 30 yükselmiş olması, büyükşehir olmayan il belediye sayısının da 65'ten 51'e düşmesidir. Büyükşehir belediyelerinin yıllar itibariyle harcamalarına baktığımızda ise 2009 yılı hariç 2014 yılına kadar artış trendi söz konusudur. 2006 yılında 2,4 milyar TL olan belediye giderleri, 2010 yılında 3,8 milyar TL'ye, 2013'te 7 milyar TL'ye yükselmiştir. 2014 yılında giderlerde yaşanan düşüş yukarıda belirtilen 6360 sayılı Kanunla il belediye sayılarındaki azalmadan kaynaklanmaktadır.

2.3. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNUNA GÖRE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPISI

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediyelerinin gelirlerini, giderlerini ve bütçelerini ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Kanunun 23. maddesi belediyelerin gelirlerini, 24. maddesi belediyelerin giderlerini, 25. maddesi ise belediye bütçelerinin hazırlanması ve kabulüyle ilgili hususları düzenlemektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda büyükşehir belediyelerinin gelirleriyle ilgili hükümler taşımaktadır. 5216 sayılı Kanunun 25. madde hükmüne göre, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

2.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri

Büyükşehir belediyelerinin önemli gelir kaynaklarından biri genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paydır. Büyükşehir belediyeleri, ilde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %6'sı ve ildeki büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın %40'ını almaktadır (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 201: 85). 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununun 2. maddesine göre büyükşehir ilçe belediyeleri Türkiye genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %4,5'ini almaktadır. Kanununun 5. maddesine göre büyükşehir ilçeleri için ayrılan payın %90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, %10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 23. maddesinde büyükşehir belediyelerinin diğer gelirleri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin %20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50'si.
- Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.
- 7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.
- 7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.
- Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.
- Kira, faiz ve ceza gelirleri.
- Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.
- Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.
- Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.
- Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.

- *Şartlı ve şartsız bağışlar.*
- *Diğer gelirler.*

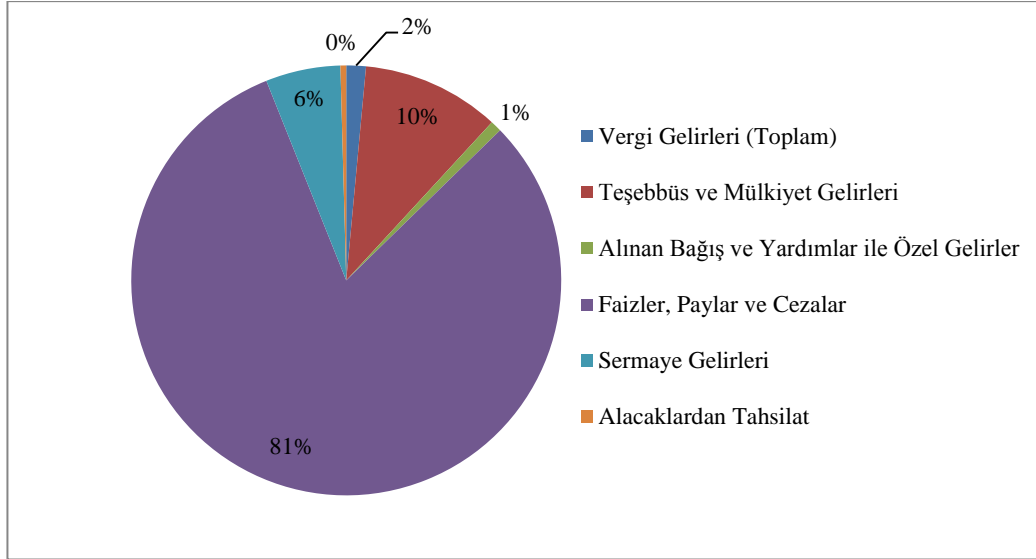
Tablo 20: Büyükşehir Belediyelerinin 2006-2015 Döneminde Bütçe Gelirleri
(2003 Yılı Fiyatlarıyla- Bin TL)

Gelir Türü	2006	SEE	2008	SEE	2010	SEE	2012	SEE	2015	SEE
Vergi Gelirleri	153.381	100	181.091	118	173.437	113	126.531	82	206.516	135
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	627.382	100	658.086	105	847.283	135	932.158	149	1.455.824	232
Alınan Bağış ve Yard. ile Özel Gelirler	49.684	100	36.726	74	35.536	72	78.322	158	118.953	239
Faizler, Paylar ve Cezalar	4.737.854	100	5.675.019	120	6.066.863	128	6.727.246	142	11.392.608	240
Sermaye Gelirleri	832.577	100	289.166	35	852.400	102	460.108	55	789.354	95
Alacaklardan Tahsilatlar	218.652	100	16.750	8	101.425	46	158.367	72	60.877	28
Toplam	6.619.530	100	6.856.837	104	8.076.944	122	8.482.731	128	14.024.131	212

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016, SEE: Sabit Esaslı Endeks.

Tablo 20, büyükşehir belediyelerinin 2006-2015 yılları arasındaki bütçe gelirlerini 2003 yılı fiyatlarıyla göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinin 2006-2015 yıllarındaki bütçe gelirlerine bakıldığında sürekli bir artış trendinin olduğu görülmektedir. 2006 yılında 6,6 milyar TL olan bütçe gelirleri, 2010 yılında 8,0 milyar TL'ye, 2015 yılında ise 14,0 milyar TL'ye yükselmiştir. 2014 yılında yaşanan yüksek artışta 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye sayısının 30'u bulması önemli rol oynamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirleri içerisinde en yüksek gelir kaleminin faizler, paylar ve cezalar olduğu görülmektedir. Tablo 20'ye göre bu kalemin 2006 yılındaki değeri 4,7 milyar TL iken 2015 yılında ise 11,3 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Şekil 12, büyükşehir belediyelerinin 2015 yılındaki bütçe gelirlerinin yüzde olarak dağılımını göstermektedir. Büyükşehir belediye gelirlerinin %81'i faizler paylar ve cezalar kaleminden, %10'u teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden, %6'sı ise vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Şekil 12'ye göre sermaye geliri, alınan bağışlar, alacaklardan tahsilatlar kalemlerinin toplam gelire oranı ise %3 olarak gerçekleşmiştir.



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016.

Şekil 12: Büyükşehir Belediyeleri 2015 Yılı Bütçe Gelirlerinin Oransal Dağılımı

2.3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri

Büyükşehir belediyelerinin giderleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 24. maddesinde sıralanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin bütçe harcamalarına bakıldığında en fazla harcamanın sermaye giderleri ve mal ve hizmet alımlarına yapıldığı görülmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununa göre, büyükşehir belediyelerinin giderleri şu kalemlerden oluşmaktadır:

- Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.
- Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.
- İlçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.
- Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.

- *Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.*
- *Dava takip ve icra giderleri.*
- *Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.*
- *Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.*
- *Bu Kanunda büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.*
- *Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.*
- *Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.*
- *Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.*

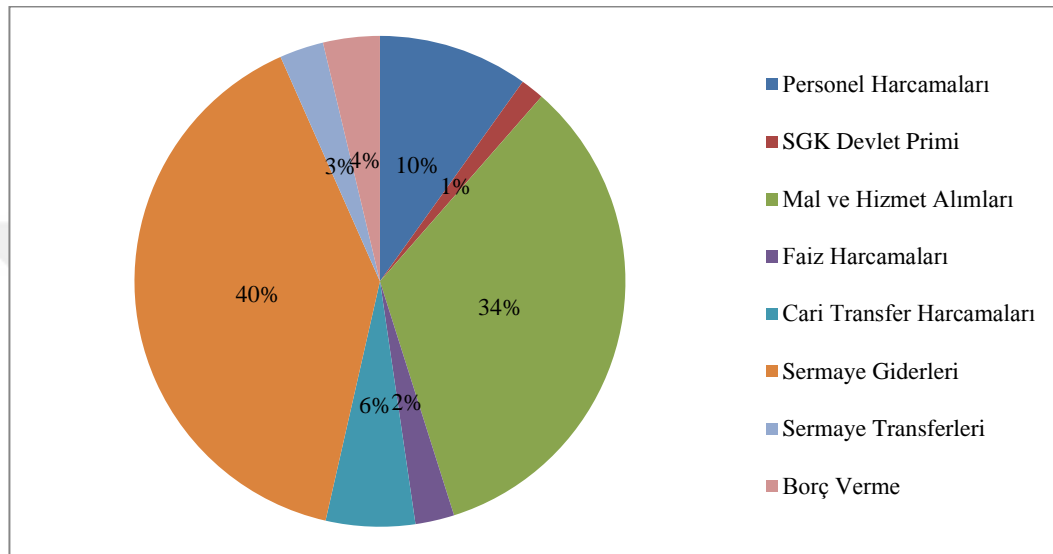
Tablo 21, büyükşehir belediyelerinin 2006-2015 yıllarında bütçe harcamalarının dağılımını 2003 yılı fiyatlarıyla göstermektedir. Büyükşehir belediyelerin toplam bütçe harcamaları 2006 yılında 6,7 milyar TL iken 2015 yılında bu rakam 14,8 milyar TL'ye kadar artmıştır. 2014 yılında toplam harcama kaleminde yaşanan büyük artış, 6360 sayılı Kanunla 14 ilin daha büyükşehir olmasından kaynaklanmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin personel giderleri 2006 yılında 733 milyon TL olarak gerçekleşmiş iken 2010 yılında 830 milyon TL'ye, 2015 yılında ise 1.468 milyon TL'ye yükselmiştir. Tabloya göre bütçe harcamaları içerisinde en fazla payı olan sermaye giderleri 2006 yılında 3.460 milyon TL iken 2015 yılında bu rakam 5.910 milyon TL'ye yükselmiştir. Mal ve hizmet alım giderleri 2006 yılında 1.364 milyon TL, 2015 yılında ise 5.000 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 21: Büyükşehir Belediyelerinin 2006-2015 Döneminde Bütçe Harcamaları:
(2003 Yılı Fiyatlarıyla- Bin TL)

Harcama Türü	2006	SEE	2008	SEE	2010	SEE	2012	SEE	2015	SEE
Personel Giderleri	733.462	100	813.097	111	830.374	113	892.165	122	1.468.021	200
SGK Devlet Primi Giderleri	111.780	100	125.357	112	152.374	136	141.374	126	231.019	207
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.364.910	100	2.099.415	154	2.059.793	151	2.345.859	172	5.000.314	366
Faiz Giderleri	316.622	100	327.361	103	439.659	139	367.447	116	381.407	120
Cari Transferler	443.008	100	474.002	107	610.694	138	457.402	103	872.020	197
Sermaye Giderleri	3.460.010	100	4.438.579	128	3.458.365	100	3.154.279	91	5.910.050	171
Sermaye Transferleri	141.799	100	14.483	10	12.627	9	239.683	169	431.150	304
Borç Verme	205.628	100	946.020	460	824.771	401	691.983	337	554.270	270
Toplam	6.777.219	100	8.562.896	126	8.388.656	124	8.290.192	122	14.848.252	219

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016, SEE: Sabit Esaslı Endeks.

Şekil 13, büyükşehir belediyelerinin 2015 yılında bütçe giderlerinin yüzde olarak dağılımını göstermektedir. Bütçe harcamalarının içeriğine bakıldığında büyükşehir belediyelerinde en fazla harcamanın %40 ile sermaye giderleri kalemine yapıldığı görülmektedir. Şekil 13'e göre büyükşehir belediyelerin mal ve hizmet alımları giderlerinin toplam bütçe içerisindeki oranı %34 iken, personel giderlerinin ağırlığı %10, cari transferlerin oranı ise %6'dır.



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016.

Şekil 13: Büyükşehir Belediyeleri 2015 Yılı Bütçe Giderlerinin Oransal Dağılımı

2.3.3. Büyükşehir Belediyelerinin Bütçesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 25. maddesi büyükşehir belediye bütçesinin hazırlanması ve kabul edilmesi ile ilgili hükümleri barındırmaktadır. İlgili maddeye göre büyükşehir belediye bütçesi ve ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Kanuna göre büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır.

Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediye meclisine, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken bütçe içerisinde bir takım değişiklikler yapabilme yetkisi vermiştir. Buna göre büyükşehir belediye meclisi bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin

tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye yetkilidir. 5216 sayılı Kanununun 25. maddesine göre büyükşehir belediye meclisi, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye ve ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye de yetkili kılınmıştır.

Tablo 22: Büyükşehir Belediyelerinin 2006-2015 Döneminde Bütçe Dengesi (Bin TL)

Yıl	Harcamalar	Gelirler	Bütçe Dengesi
2006	8.370.543	8.175.781	-194.762
2007	10.304.998	9.410.046	-894.952
2008	12.313.445	9.860.132	-2.453.313
2009	13.662.594	11.335.294	-2.327.300
2010	13.836.250	13.322.111	-514.139
2011	15.570.973	15.560.584	-10.389
2012	16.837.380	17.228.427	391.047
2013	22.681.953	20.719.833	-1.962.120
2014	30.376.234	29.823.555	-552.679
2015	35.130.964	33.181.095	-1.949.869

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2016.

Tablo 22, Türkiye’de 2006-2015 döneminde ait büyükşehir belediyelerinin bütçe dengelerini göstermektedir. Büyükşehir belediyeleri sadece 2012 yılında 391 milyon TL bütçe fazlası vermişken, diğer yılların tamamında bütçe açık vermiştir. 2006 yılındaki bütçe açığı yaklaşık olarak 194 milyon TL iken 2009 yılında bu rakam 2,3 milyar TL’ye yükselmiştir. 2015 yılındaki bütçe açığı rakamı ise 1,9 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

2006 yılından itibaren büyükşehir belediyelerinin giderlerine baktığımızda yıllar itibariyle bir artış gözükmektedir. 2006’da 8,3 milyar TL olan gelirler, 2010’da 13,8 milyar TL’ye, 2014 yılında ise 29,8 milyar TL’ye yükselmiştir. 2014 yılında gerçekleşen artışın bu denli fazla olmasının en büyük sebebi, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin sayısının 16’dan 30’a yükselmiş olmasıdır. Büyükşehir belediyelerinin yıllar itibariyle gelirlerine baktığımızda ise aynı artışın burada da söz konusu olduğu gözükmektedir. 2006 yılında 8,1 milyar TL olan belediye gelirleri, 2013’te 20,7 milyar TL’ye, 2015 yılında ise 33,1 milyar TL’ye yükselmiştir.

BÖLÜM 3: ETKİNLİK KAVRAMI VE ETKİNLİK ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ

İktisadi literatürde performans göstergesi olarak etkinlik kavramı, çok sık kullanılan bir terim olmakla birlikte genellikle verimlilik yerine kullanılmakta veya verimlilikle karıştırılmaktadır. Etkinlik genellikle kaynak dağılımıyla ilişkili olup, daha çok önceden belirlenen amaçlara ne ölçüde ulaşıldığıyla ilgilenir. Verimlilik ise girdi ve çıktılarla ilgilenir ve bu iki kavramın birbirine oranını ifade eder. Bu bölümde etkinliğin tanım ve kapsamı, etkinliğin sınıflandırılması, etkinlik- verimlilik ilişkisi, belediyelerde etkinlik kavramı ve etkinlik ölçüm yaklaşımları anlatılacaktır.

3.1. TANIM VE KAPSAM

Etkinlik kavramının doğuşu iktisat teorisinde çok eski olsa da kavramın ölçümüne yönelik çalışmalar daha sonraki yıllarda gerçekleşmiştir. Etkinlik analizleri için gerekli olan bilgilerin 1950'lerde uluslararası kurumların veri toplamaya başlaması ile erişilebilir hale gelmiş olması ve veri toplama konusundaki gelişmeler, etkin olmayan yapıları ortaya çıkarmaya başlamıştır (Çakmak vd., 2008: 8). Etkinlik konusu, toplum refahını yakından ilgilendiren bir kavram olması nedeniyle son yıllarda ekonomistlerin en fazla önem verdikleri ve üzerinde durdukları konulardan biri haline gelmiştir (Dinler, 2012: 10). Bu nedenle gerek firma gerekse de sektör bazında etkinliği ölçmeye yönelik çok sayıda akademik çalışma yapılmıştır.

Etkinlik; iktisadi olarak *“kaynakların veya malların bir kısmının yeniden dağılımı ile kendi değer yargıları içerisinde diğer kişileri daha kötü duruma getirmeden, insanların bir kısmını veya tamamını, yine kendi değer yargıları içinde, daha iyi bir konuma getirme imkanının olmadığı bir durum”* olarak tanımlanmaktadır (Kutlar vd., 2011: 29). Ekonomik etkinlik; optimum kaynak dağılımının sağlanması suretiyle toplum refahının maksimize edilmesi olarak da tanımlanmaktadır (Erasa, 2012: 22). Ekonomide etkinlik, ancak kaynak tahsisinde ve üretimde etkinliğin gerçekleşmesi, daha genel bir ifadeyle piyasalarda tam rekabet şartlarının hâkim olması ile gerçekleşmektedir. Piyasalarda eksik rekabet varsa, dışsallıklar ve kamu mallarının yol açtığı piyasa başarısızlıkları durumunda ve firmanın piyasa gücüne sahip olduğu, fiyatı kontrol edebildiği ve geniş bir kar marjına sahip olabildiği durumlarda etkinlik sağlanamaz (Kutlar vd., 2011: 33).

Knigh 1933'te yaptığı çalışmada etkinliği (Färe vd., 1985); “*yararlı girdi ile yararlı çıktının oranı*” olarak tanımlamıştır. Hicks ise çalışmasında (Färe vd., 1985), “*piyasa rekabeti ortamında ayakta kalabilmek için etkinlik şarttır, rekabet azaldıkça etkinlikte azalacaktır*” görüşüyle firmanın kendi avantajlarını kar maksimizasyonu amacına ulaşabilmek için kullanacağını ifade etmektedir. Stigler etkinlikle ilgili (Färe vd., 1985); “*gözlemlenen bir üretim biriminin, doğru değişkenleri, doğru sınırları ve doğru ekonomik amaçları belirleyip belirlemediği, etkinlik veya etkinsizliğinin bir yansımasıdır*” ifadesini kullanmıştır (aktaran Kutlar vd., 2011: 36).

Etkinlik, bir kurumun iş gücü ve sermaye gibi birim kaynaklarına düşen verimliliğini maksimize edebilme başarısı olarak da tanımlanabilir (Stroh, et al., 2002). Bu sebeple etkinlik oranları, kurumlardaki verimlilik değişimlerinin hangi faktörlerden kaynaklandığını ortaya koymakta ve bu faktörlerin verimlilik değişikliklerine etkisinin belirlenmesine katkı sağlamaktadır (Kaygısız, 2011: 30). İşletmelerde ise etkinlik; bir değerlendirme kriteri olarak kabul edilmekte ve işçilik, hammadde gibi girdilerin işletmenin amaçları doğrultusunda ne derece etkin kullanıldığını göstermektedir (Yükçü ve Atağan, 2009: 3). Etkinlik kavramı, bir işletmenin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutu olarak da tanımlanmaktadır (Arslan, 2002: 5; Bilge, 2006: 29).

3.2. ETKİNLİĞİN SINIFLANDIRILMASI

Literatürde birçok etkinlik tanımı yapılmakla birlikte, burada çalışmanın konusu ve kapsamı dikkate alınarak; teknik etkinlik, yapısal etkinlik, tahsis etkinliği ve ölçek etkinliği kısaca açıklanacaktır.

3.2.1. Teknik Etkinlik

Teknik etkinlik kavramı, üretim sınırı üzerinde faaliyette bulunan firmanın mevcut girdi bileşimini en verimli şekilde kullanarak maksimum çıktıyı yakaladığı ve savurganlığın olmadığı durumu tanımlar. Üretim sınırı üzerinde yer alan karar birimlerinin teknik etkin olduğu söylenebilirken, sınırın altında yer alan karar birimlerinin kaynaklarını israf ettikleri söylenebilir (Daştan, 2012: 38; Tarım, 2001: 14). Teknik etkinlik; girdi dağılımını değiştirerek çıktılardan birini azaltmadan diğer çıktıdan üretilen miktarı artırmanın mümkün olmadığı durum olarak da tanımlanabilir (Kutlar vd., 2011:

38). Koopmans (1951) ise teknik etkinliği; “teknolojik olarak herhangi bir çıktıyı artırmak herhangi bir diğer çıktıyı azaltmaksızın ve/veya bir girdiyi artırmaksızın mümkünse ortaya çıkacak durum” olarak tanımlamaktadır.

3.2.2. Ölçek Etkinliği

Ölçek etkinliği kavramı, firma ya da kurumun en verimli ölçek büyüklüğünde faaliyette bulunmasını ifade etmektedir. Karar birimlerinin ölçek etkinlikleri ölçeğe göre sabit getiri ya da ölçeğe göre değişken getiri olarak ölçülebilir. Ölçeğe göre sabit getiri durumunda girdi bileşimindeki artış oranı çıktıda aynı oranda artışa neden olur. Değişken ölçekli getiri durumunda ise girdi miktarındaki artış, çıktı miktarındaki artıştan farklı oranda olur.

Ölçek etkinliği, toplam etkinlik ve teknik etkinlik yardımıyla aşığıdaki şekilde ifade edilebilir (Erpolat, 2011: 41):

$$\text{Ölçek Etkinlik} = \text{Toplam Etkinlik} / \text{Teknik Etkinlik}$$

Ölçek etkinsizliği kavramı ise, karar birimlerinin en üretken ölçek büyüklüğünden uzaklaşması olarak tanımlanabilir (Sanchez, 2009; Güner 2014: 24).

3.2.3. Tahsis Etkinliği

Tahsis etkinliği, belirli bir çıktı miktarının üretilebilmesi için üretim maliyetlerini en aza indiren girdi bileşimini ifade eder (Bhagavath, 2006). Mevcut çıktı miktarını değiştirmeden daha az maliyetli girdiler kullanabilme potansiyeli varsa, bu durumda ilgili karar biriminin tahsis etkinliği sağlanamamış demektir (Viton, 1997). Farrel ise tahsis etkinliği, fiyatlar ve üretim teknolojisi veri iken, girdileri optimal oranlarda kullanma yeteneği olarak tanımlamaktadır (Farrell, 1957: 254-255).

3.2.4. Yapısal Etkinlik

Yapısal etkinlik kavramı, teknik olarak etkin bir firmaların üretim imkânları eğrisinin ekonomik bölgesinde üretim yapmasını ifade eder (Bakırcı, 2006: 92). Eğer firma üretim imkânları eğrisinin dışında bir bölgede faaliyetini sürdürüyorsa yapısal olarak etkinsizdir. Her hangi bir girdi veya çıktının serbest olarak atılabilir olmadığı durumda ortaya çıkan yapısal etkinlik; teknik etkinliğe sahip bir firmanın üretim imkânları eğrisi üzerinde yığılmanın olmadığı veya ekonomik olduğu bir noktada

üretimde bulunması durumunda ulaştığı etkinliktir (Färe vd,1985: 4). Teknik ve yapısal etkinliğe sahip bir firma, üretim imkânları kümesi içinde yığılmanın olmadığı bir noktada üretimini gerçekleştiriyorsa kaynak dağılımında etkinliği sağlamış olur (Temur, 2010: 9).

3.3. ETKİNLİK VE VERİMLİLİK İLİŞKİSİ

Verimlilik (productivity) ile etkinlik (efficiency) kavramları birbirlerinin yerine kullanılmalarına rağmen aslında farklı ekonomik kavramlardır. Verimlilik kavramı, girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade etmekle birlikte, kaynakların savurganlıktan uzak en uygun biçimde kullanılmasını gerektirir (Yükçü ve Atağan, 2009: 4). Genel olarak firmalarda kullanılabilme kolaylığından ve basit bir ölçüt olması nedeniyle verimlilik kavramı, aynı zamanda yaygın kullanılan bir performans ölçütüdür (Akdeniz ve Durmaz: 1998: 85). Temelde, girdiler ve çıktılar arasındaki ilişkilere dayalı olan açıklamaların ışığı altında "*verimlilik, eldeki kaynaklarla (girdiler) mümkün olan en çok ürünün (çıktının) elde edilmesi*" (Dicle, 1973: 562), yani "*belirli bir miktar kaynakla amaca en iyi şekilde ulaşılması*" (Wildavsky. 1971: 292), ya da veri üretim düzeyinin gerçekleşmesi için daha az girdi kullanılmasıdır (Falay, 1997: 20). Verimlilik kısaca üretim sürecinde yer alan girdinin çıktıya oranı olarak tanımlanabilirken etkinlik, önceden belirlenen hedefe ulaşabilme oranı olarak ifade edilebilir.

Verimlilik, etkinliğin bir göstergesi olarak kabul edilse de, etkinlik kavramı verimlilik kavramından daha geniştir (Falay, 1997: 21). Etkinlik, işletmenin mevcut kaynak potansiyeli ile bu potansiyelin kullanılan bölümünü incelerken verimlilik, kullanılan kaynaklarla elde edilen çıktı arasındaki ilişkiyi yani kaynakların üretim gücünü ölçer (Yükçü ve Atağan, 2009: 8). Etkinlik tüm kamu hizmetleri için söz konusu olabilirken, verimlilik yalnızca kamu hizmetlerinin niceliksel birimler cinsinden ölçülebilen alanlarda kullanılabilir (Erasa, 2012: 28).

3.4. BELEDİYELERDE ETKİNLİK KAVRAMI

Yerel nitelikteki hizmetlerin belirlenen amaçlara uygun bir şekilde mümkün olduğunca az kaynak ve emek harcayarak yerine getirilmesi yerel yönetimlerde etkinliği ifade etmektedir (Öztop, 2007: 81). Belediyeler açısından etkinlik ise, belediyelerin hizmet ve yatırım işlevini, diğer bir ifadeyle kamusal mal ve hizmet üretiminin daha etkin biçimde gerçekleştirilmesini ifade eder (Kaygısız, 2011: 30). Türkiye’de etkinlikle ilgili kamu mali yönetim sistemine yönelik yapılan ilk yasal düzenleme 1927 tarihli 1050 sayılı

Muhasebe-i Umumiye Kanunudur. Muhasebe-i Umumiye Kanunu zaman içerisinde işlevselliğini kaybetmiş, çağın gerektirdiği sistemin uygulanmasına izin vermemesi neticesinde yerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa bırakmıştır (Erasa, 2012: 24).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareleri kapsamaktadır. Bu kapsamda büyükşehir belediyeleri ve diğer tüm belediyeler, bu Kanun kapsamında faaliyetlerini düzenlemek zorundadır. 5018 sayılı Kanunla, kamu mali yönetimine yönelik kamu kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik, hesap verilebilirlik, mali saydamlık, performans yönetimi ve stratejik planlama gibi yeni ilkeler düzenlenmiştir (Bayar, 2004: 48). Etkinlik kavramı, 5018 sayılı Kanunun 5. maddesinde *“Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır”* ifadeleriyle yer almıştır.

Yerel yönetimlerde etkinlik kavramı, İçişleri Bakanlığının stratejik planları arasında da önemli bir yer tutmaktadır. Bakanlığın 2010-2014 Stratejik Planında, yerel yönetimlerde etkinliği, verimliliği, katılımcılığı, açıklığı ve hesap verilebilirliği sağlamak temel amaçlar arasında sayılmıştır. Planda yerel yönetimlerle ilgili olarak *“...Bakanlık, yerel yönetimleri yönlendirici ve denetleyici kurum olarak, halkın yerel yönetimlere etkin ve etkili katılımını sağlayacak, mahalli idarelerin maddi imkânlarını artırıcı ve mali yapılarını güçlendirecek tedbirler almanın zaruri olduğunu benimsemiştir”* ifadesi yer almaktadır (2010-2014 Stratejik Planı, s.62).

2010-2014 dönemini kapsayan İçişleri Bakanlığı Stratejik Planında yerel yönetimlerde etkinliğin ve verimliliğin gerçekleştirilebilmesi amacıyla aşağıdaki hedefler ve stratejiler öngörülmüştür (2010-2014 Stratejik Planı, s.62-68):

a) Hedefler:

- 1.Yerel yönetimlerde halkın yönetime etkili katılımını ve açıklığı sağlayacak düzenlemeler yapılacak ve yöntemler geliştirilecektir.
- 2.Mahalli idarelerin finansman imkânları ve hizmet kapasitesi kuvvetlendirilecektir.

3.Mahalli idarelerde, mali disiplin anlayışı yerleştirilecek, hesap verebilirliğin artırılması için düzenleme yapılacaktır.

4.Yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirlenecek, standartlara uygunluk ve performans denetimi merkezi idare tarafından yapılacaktır.

5.Kırsal alan yönetiminde etkinlik sağlanması için düzenleme yapılacaktır.

b) Stratejiler:

1.Belediyelerde açıklık ve katılım mekanizması güçlendirilecek, katılımın önündeki engeller kaldırılacak, katılımı il düzeyine yayabilmek için kent konseylerine benzer bir il konseyi yapılanmasının oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapılacaktır.

2.Mahalli idarelerin öz gelirlerinin artırılmasına yönelik mevzuat düzenlemesi yapılacaktır.

3.Özel idare ve belediyelerde kurulan denetim komisyonlarının daha etkin çalışması için mevzuatta düzenlemeler yapılacaktır. Mali disiplin ve planlı yönetim anlayışının yerleşmesi için politikalar üretilecek, yerel yönetimlerde hesap verilebilirliğin ve etkili mali denetimin sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılacak ve yöntemler geliştirilecektir.

4.Yerel kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulması için gerekli çalışmalar yapılacaktır. Yerel yönetimlerin asgari hizmet standartları oluşturulacak ve yerel hizmetlerin performans denetimi belirlenen standartlara göre yapılacaktır. Yerel yönetimlere ait verilerin toplanmasına ve analizine yönelik veri tabanı oluşturulacaktır.

5.Köy Kanunu yenilenecek ve mahalli idare birliklerinin daha etkin ve verimli hizmet yürütmesini sağlamak üzere gerekli hukuki, mali ve idari düzenlemeler yapılacaktır.

3.5. ETKİNLİK ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ VE ANALİZ TEKNİKLERİ

Etkinlik analizlerinin ilk ampirik çalışmaları, Debreu ve Koopmans'ın çalışmalarını temel alarak geliştiren Farrell tarafından yapıldığı için bu yaklaşıma "Farrell Etkinlik Ölçüm Yaklaşımı" da denilmektedir (Kutlar vd., 2011: 85). Farrell; bir firmanın etkinliğinin tahsis ve teknik etkinliği olmak üzere iki unsurlu olduğunu öne sürerek, bu etkinlikleri temsil eden indekslerle analizlerini geliştirmiştir (Farrell, 1957). Etkinlik; oran analizleri, parametrik yöntemler ve parametrik olmayan yöntemler olmak üzere toplam üç farklı yöntemle ölçülebilmektedir.

3.5.1. Oran Analizleri

Oran analizi, Karar Verici Birimlerin (KVB)'lerin çeşitli periyotlardaki performanslarını ölçmek ve aralarında karşılaştırma yapabilmek için kullanılan yöntemlerden biri olup, girdi faktörleri ile bu faktörlerin kullanılması sonucu elde edilen çıktılar arasındaki oranın hesaplanması ve yorumlanmasını ifade eder (Erpolat, 2011: 48). Oran analizi daha çok mali performansın ölçümünde kullanılmakta ve karlılık göz önünde bulundurulduğu için kamu hizmeti gören kuruluşlar açısından iyi bir yöntem olarak kabul edilmemektedir (Şimşek, 2013: 62). Analizde kullanılan her bir oran, işletmeyle ilgili sadece bir kriteri dikkate aldığından diğer performans kriterleri ihmal edilmektedir. İşletmelerde çok sayıda girdi- çıktı olması, oran analizinde bunlardan sadece bir kaçının dikkate alınması ve bu analize göre de etkinlik ölçülmesi yanıltıcı sonuçlara sebep olmaktadır. Girdi-çıkıtı sayısının çok olduğu işletmelerde incelenen oran sayısı da artacağından analiz zorlaşmakta, amaca uygun ağırlıklandırmanın yapılmasının zorlaşması ve işletmenin tek bir döneminin dikkate alınması oran analizinin dezavantajlarını oluşturmaktadır (Güleş vd., 2007: 73).

Yapılan çalışmalarda aynı KVB, bazı analizlerde son derece etkin çıkabilirken, bazı analizlerde ise etkin olmayabilmektedir. Oran analizlerinin bu eksikliğini giderebilmek için etkinlik ölçümü yapılırken değişik oranların anlamlı bir şekilde ağırlıklandırılarak tek bir ölçütün belirlenmesi gerekmektedir (Tsaur, Chiang ve Chang, 1999).

Oran analizinin uygulanmasında üç aşama söz konusudur (Farrel, 1957);

- Karşılaştırma için bir KVB kümesi oluşturmak,
- Karşılaştırma için önemli olan girdi-çıktı oranları tanımlamak ve her bir KVB için bu oranları hesaplamak,
- Her bir KVB için hesaplanan oranların ortalama değerden farklılığını belirlemek üzere karşılaştırma yapmak ve ortalama değerden farklı oranlara sahip KVB'ler için alınacak tedbirleri belirlemek.

3.5.2. Parametrik (Parametric) Yöntemler:

Parametrik yöntemde etkinlik ölçümü yapılacak olan faaliyet alanına ilişkin üretim fonksiyonunun analitik bir yapıya sahip olduğu varsayımı yapılır ve bu fonksiyonun parametreleri belirlenmeye çalışılır (Dinçer, 2011: 52). Parametrik analizle KVB'lerin etkinliğini ölçmek için ilk olarak "etkinlik sınırı" olarak da kabul edilen ve KVB'lerden oluşan gözlem kümesi yardımıyla bir regresyon doğrusu elde edilir (Erpolat, 2011: 50). Etkinlik sınırı üzerinde yer alan KVB'ler etkin olarak değerlendirilirken, sınırın altında kalan KVB'ler ise etkinsiz olarak kabul edilir (Sherman, 1984). Parametrik yöntemde rassal hatanın varlığının kabul edilmesi, analizlerde ölçüm hatalarının daha kolay belirlenebilmesini sağladığı için, onu diğer yaklaşımlara göre daha avantajlı kılmaktadır (Bakırcı, 2006: 101).

Parametrik yaklaşımda regresyon çözümlerinin en önemli eksikliği, çoklu regresyonda sadece tek bir çıktı dikkate alınarak girdilerle ilişkilendirildiği için çoklu çıktılarda ya diğer çıktılarının tamamı tek bir çıktı değeriyle ifade edilmekte veya bu tür üretim alanlarında kullanılmamaktadır (Kutlar vd., 2011: 87). Bu analiz yönteminin diğer zayıf noktası ise, KVB'lerin performansı ölçülürken en etkin karar birimine göre değil de ortalamaya göre değerlendirme yapması ve sadece ortalamasının üzerinde performans gösteren birimlerin etkin olarak kabul edilmesidir (Dinçer, 2011: 53).

Regresyon analizinde birbirinden ayırt edilmesi gereken etkinsiz gözlem ve rassal hata gibi unsurların dağılımına ilişkin varsayımlardaki farklılara bağlı olarak üç farklı yaklaşım benimsenmiştir. Bu yaklaşımlar; stokastik sınır yaklaşımı, serbest dağılım yaklaşımı ve yoğun sınır yaklaşımıdır (Seiford, 1997).

3.5.2.1. Stokastik Sınır Yaklaşımı: (SFA- Stochastic Frontier Approach)

Stokastik sınır yaklaşımı, Cobb- Douglas tipinde bir üretim fonksiyonunun parametrik sınırının tahmin edilmesi esasına dayanmaktadır (Roll, Cook ve Golany, 1991). Ekonometrik yaklaşım olarak da bilinen stokastik sınır yaklaşımı, maliyet, kâr ve üretim gibi açıklanan değişkenlerle; girdi, çıktı ve çevresel faktörler gibi açıklayıcı değişkenler arasında işlevsel bir ilişki kurmakta ve hata terimini de modele katmaktadır (Akan ve Çalmaşur, 2011: 14). Sınır yaklaşımında rassal hatanın simetrik, etkin olmayan karar birimlerinin ise asimetrik dağılım gösterdiği varsayımı yapılmaktadır (Berger ve Humphrey, 1997).

3.5.2.2. Serbest Dağılım Yaklaşımı: (DFA-Distribution Free Approach)

Serbest dağılım yaklaşımı, belirli bazı kısıtlar altında hata terimlerinin ve onların bileşenlerinin (etkinsizlikler ve rassal hata) herhangi bir dağılıma sahip olabileceğini varsayar (Kecek, 2010: 52). Etkinliğin istikrarlı olması, etkinsizliklerin negatif olmayan herhangi bir dağılım göstermesi ve rassal hatanın ise ortalaması sıfır olacak şekilde dalgalanması yaklaşıma ilişkin diğer temel varsayımlardır (Yarbağ, 2011: 106). Serbest dağılım yaklaşımında modele ilişkin bu varsayımların geçerli olabilmesi için etkin olmayan karar verici birimlerin pozitif olmaları koşulu sağlanmalıdır (Berger ve Humphrey, 1997: 7).

3.5.2.3. Yoğun Sınır Yaklaşımı: (TFA- Thick Frontier Approach)

Yoğun sınır yaklaşımı; stokastik sınır ve serbest dağılım yaklaşımlarından dağılım üzerine yapılan varsayımlar açısından farklılaşmaktadır (Kutlar vd., 2011: 91). Bu yöntemde rassal hata ve etkinsizliğin dağılımlarına ilişkin herhangi bir kısıt getirilmemektedir (Yarbağ, 2011: 106). Sınır yaklaşımında gözlenen ve beklenen değerler arasındaki en küçük ve en büyük farkın rassal hatayı, geri kalanın ise etkin olmayan KVB'leri oluşturduğu varsayılır (Berger ve Humphrey, 1997: 7). Bu yaklaşım, KVB'lerin etkinliklerini tek tek tahmin etmeye elverişli olmayıp, daha çok genel etkinlik düzeyinin tahmininde tercih edilmektedir (Erpolat, 2011: 52).

Stokastik dağılım yaklaşımı ve serbest dağılım yöntemleri yoğun sınır yaklaşımına göre daha fazla kullanılsa da, literatürde hangi yöntemin daha iyi olduğuna dair kesin görüş birliği oluşmamıştır. Üç yöntemde maliyet, kar, üretim gibi açıklanan değişkenlerle; girdi, çıktı, çevresel faktörler gibi açıklayıcı değişkenler arasında işlevsel

bir ilişki kurduğu için, bu ilişkinin oluşmasını sağlayacak bazı varsayımlarda bulunmaktadır (Erpolat, 2011: 52). Söz konusu varsayımlardan her hangi birinin geçersiz ya da yanlış olması hiç şüphesiz ki analiz sonucunu da geçersiz kılacaktır. Parametrik yöntemlerle ilgili bir başka eleştiri ise bu modellerin sadece bir açıklanan değişkene izin vermesidir. Bundan dolayı çıktıların çok fazla olduğu sektörlerde bu modeller eksik ya da kullanışsız kalmaktadır (Kecek, 2010: 52).

3.5.3. Parametrik Olmayan (Non Parametric) Yöntemler

Etkinlik ölçümlerinde kullanılan bir diğer yaklaşım da parametrik olmayan yöntemlerdir. Parametrik olmayan yaklaşımların parametrik yaklaşımlardan farkı üretim fonksiyonunun önceden tahmin edilmesine gerek duymamasıdır (Viton, 1997; Sampaio vd., 2008). Parametrik olmayan teknikler, üretim sınırı için harici bir matematiksel yapıya ihtiyaç duymadıklarından, çoklu girdi ve çıktıları doğrudan ele alabilmekte ve her bir birim için etkinsizlik kaynaklarını belirlemeye imkân tanımaktadır (Karlaftis ve Tsamboulas, 2012; Güner, 2014: 38). Ayrıca, parametrik yöntemlerin üretim ve maliyet fonksiyonlarına ilişkin bir takım varsayımlar gerektirmesi, bazı araştırmacıları parametrik olmayan yöntemleri kullanmaya itmiştir (Hawas vd., 2012). Modelde varsayım gerektirmediği için parametrik yöntemlere göre daha esnek olan parametrik olmayan yöntemlerde, birbirinden bağımsız ve farklı ölçü birimlerine sahip birden fazla girdi ve çıktı analizinde yer alarak tek bir etkinlik ölçüsüne indirgenmektedir (Erpolat, 2011: 52). Bu durum, etkinliği ölçülecek birimlerin farklı boyutlarının aynı anda ölçülebilmesine imkân sağlamaktadır (Yolalan, 1993).

Parametrik olmayan yöntemlerde etkinlik, girdiye ve çıktıya yönelik olarak ayrı ayrı ölçülebilmektedir. Girdiye yönelik etkinlik ölçüm teknikleri, veri çıktı düzeyini üretebilen en uygun girdi bileşimini belirlerken, çıktıya yönelik etkinlik ölçüm tekniklerinde ise; veri girdi düzeyi ile üretilebilecek maksimum çıktı düzeyleri belirlenmeye çalışılır (Kutlar vd., 2011: 93). Parametrik olmayan etkinlik ölçüm yöntemi olarak literatürde genellikle iki yaklaşım yer almaktadır. Bunlar; veri zarflama analizi ve serbest düzenleme zarf modelidir.

3.5.3.1. Veri Zarflama Analizi: (DEA-Data Envelopment Analysis)

Parametrik olmayan yöntemler arasında en çok tercih edilen yöntem veri zarflama analizidir. Veri zarflama analizi bir sonraki bölümde ayrıntılı bir şekilde anlatılacağı için burada ayrıntıya girilmeyecektir.

3.5.3.2. Serbest Düzenleme Zarf Modeli: (FDH-Free Disposal Hull)

Serbest düzenleme zarf modeli, veri zarflama analizinin özel bir durumu olarak tanımlanabilir. Model, ilk defa Deprins, Simar ve Tulken tarafından ortaya atılmış ancak daha sonra Tulken tarafından geliştirilmiştir (Berger ve Hemphrey, 1997: 5). Değişken ölçek varsayımının temel alındığı yaklaşıma “0-1 tamsayı” kısıtı ilave edilerek bu sayede her bir karar biriminin göreceli etkinliği hesaplanabilmektedir (Erpolat, 2011: 53). Serbest düzenleme zarf modelinde, VZA modelinin sınırını oluşturan kenarları birleştiren noktalar üretim kümesi içine dâhil edilmez. (Bakırcı, 2006: 105). Bunun yerine “serbest düzenleme zarfı” denilen gözlem noktaları ve bunlarla ilgili alanları kapsayan üretim kümesi ele alınır (Parkan, 1999: 207).

Serbest düzenleme zarf modeli, VZA modelinin sınır komşusu veya iç kısmını oluşturan bir yapıda olduğu için daha geniş bir ortalama üretim tahminlerine sahiptir ve VZA’dan büyük etkinlik sonuçları vermektedir (Yıldız, 2012: 41). Her iki yaklaşımda etkinliğin zaman düzleminde hesaplanmasını mümkün kılar, ancak birimler arasındaki etkisizlikle ilgili varsayımlarda bulunmaz (Deliktaş, 2002: 247).

3.6. VERİ ZARFLAMA ANALİZİ

İlk olarak Farrel (1957) tarafından performans etkinliğini belirlemede kullanılan Veri Zarflama Analizi (VZA), Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından kamu kuruluşlarının teknik verimliliğini ölçmek ve karşılaştırmak amacıyla geliştirilmiştir (Aydemir, 2002: 45). Veri zarflama analizi, KVB olarak adlandırılan ve ürettikleri ürün ya da hizmet açısından birbirine benzeyen ekonomik birimlerin göreceli etkinliklerinin ölçülmesi amacıyla geliştirilen parametresiz bir etkinlik ölçüm tekniğidir (Ramanathan, 2006). VZA yaklaşımının temel varsayımı, tüm işletmelerin benzer stratejik hedeflere sahip olması ve aynı tür girdi kullanıp aynı tür çıktı elde etmesidir (Golony ve Yu, 1997: 28).

VZA modelleri, ölçeğe göre sabit ve değişken getiri durumlarını dikkate alarak girdi yönelimli ve çıktı yönelimli olarak analiz yapabilmektedir. Girdi yönelimli modeller, herhangi bir çıktı düzeyi için etkin olmayan karar birimlerinin girdilerini ne derece azaltmaları gerektiğini belirlemeye çalışırken, çıktı yönelimli analizler ise herhangi bir girdi bileşimi için etkin olmayan karar birimlerinin etkin hale getirilmesi için çıktılarının ne kadar artırılması gerektiğini belirlemeyi hedefler (Kutlar vd., 2011: 125). Girdi yönelimli modellerde amaç kullanılan girdi miktarını minimize etmek iken, çıktı yönelimli modellerde amaç ise çıktılarının maksimize edilmesidir. VZA ile ilgili akademik çalışmalar incelendiğinde Charnes, Cooper ve Rhodes'un geliştirmiş olduğu CCR modeli ve Banker, Charnes ve Cooper'ın geliştirdiği BCC modelinin en çok kullanılan VZA modelleri arasında olduğu görülmektedir. CCR modeli ölçeğe göre sabit getiri varsayımına dayanmakta iken, BCC modeli ise ölçeğe göre değişken getiri varsayımını benimsemektedir (Erpolat, 2011: 71-80).

3.6.1. Veri Zarflama Analizinin Uygulama Alanları

VZA pek çok alanda gerçek yaşam problemlerinin çözümünde kullanılan yeni bir yöntem olmasına rağmen; doğrusal olmayan programlama, simülasyon, çok değişkenli ve parametrik olmayan istatistik, sinir ağları, genetik algoritma, oyun teorisi, tam sayılı programlama, çok amaçlı doğrusal programlama ve bulanık mantık gibi diğer yöntemlerle de ilişkili bir tekniktir (Reisman, 2004; Erpolat, 2011: 58). Literatüre bakıldığında günümüzde KVB'lerin etkinliklerini ölçmek amacıyla pek çok alanda VZA yönteminin uygulandığı görülmektedir. VZA, sağlık hizmetleri, eğitim kurumları, sigorta şirketleri, bankalar, imalat sektörü, yönetim performanslarının değerlendirilmesi, restoranlar, toptancılar, turizm sektörü, kamu kurumları gibi birçok alanda verimlilik ölçümü yapmak amacıyla uygulanmaktadır. Literatürde yer alan VZA ile ilgili çalışmaların hızlı bir şekilde artmasında, yöntemin performans değerlendirmede etkin olması, bilgisayar teknolojisindeki gelişmelerle özel VZA yazılımlarının ortaya çıkması ve bu yazılımlara erişebilme kolaylığı önemli rol oynamaktadır (Kecek, 2010: 82).

3.6.2. Veri Zarflama Analizinin Avantajları

Veri zarflama analizinin avantajlarını ve kullanılmasıyla elde edilecek sonuçları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Charnes vd., 1995; Kutlar vd., 2011: 117):

- Ortalama yoğunluğun aksine bireysel gözlemlere dayanan sonuçları verir.
- Etkin ve etkin olmayan karar birimini belirleyerek etkinsizliğin kaynağını tespit eder.
- Arzu edilen çıktıları üretmek için en uygun girdi bileşimini dönemler itibariyle tek bir toplam değer halinde verebilir.
- Etkin olmayan karar birimlerine referans oluşturacak birimlerin belirlenmesine yardımcı olabilir.
- Hesaplamalarında eşanlı olarak çoklu girdi ve çıktı setini hatta gölge değişkenleri bile kullanabilir.
- VZA hesaplamaları dış kaynaklı değişimler için uygun sonuçlar vermektedir.
- Üretim ilişkisinin fonksiyonel form üzerine sınırlandırılmasını gerektirmez.
- VZA hesaplamaları Pareto optimaldir.
- Her bir karar biriminin nispi gelişimindeki en uygun kriterleri belirleyebilir.
- Farklı ölçü birimleriyle (ağırlık, parasal değer, uzunluk vs.) ifade edilen girdi ve çıktıları eş zamanlı olarak değerlendirebilir.
- Etkinlik sınırının altında kalan KVB için özel tahminlerle iyileştirici tavsiyelerde bulunabilir.

3.6.3. Veri Zarflama Analizinin Dezavantajları

Veri zarflama analizi yönteminin de bazı olumsuz yanları bulunmaktadır. Bu olumsuzluklar şu şekilde sıralanabilir (Şimşek, 2013: 65):

- Performans analizine tabi tutulacak olan karar verme birimlerinin geneli için mutlak bir verimlilik analizinde bulunmamaktadır.
- VZA ölçüm hatasına karşı oldukça duyarlıdır.
- Her karar verme birimi için doğrusal programlama modelinin çözümünü gerektirdiğinden, büyük boyutlu problemlerin çözümü zaman alıcı olabilmektedir.
- Parametrik olmayan bir teknik olduğu için sonuçlara istatistiksel hipotez testlerinin uygulanması mümkün olmamaktadır.

- VZA çalışmalarında karar birimleri “etkin” ya da “etkin olmayan” birimler olarak değerlendirilmekte, ancak en etkin birim kolayca bulunamamaktadır (Kecek, 2010: 81).

3.6.4. Veri Zarflama Analizinin Uygulama Aşamaları

Veri zarflama analizi ile karar verici birimlerin etkinlik ölçümü yapılabilmesi için analiz esnasında aşağıdaki sekiz aşamanın takip edilmesi gerekmektedir (Dinçer, 2011: 63):

- KVB’lerin Seçimi
- Girdi ve Çıktı Değişkenlerinin Seçimi
- Verilerin Elde Edilebilirliği ve Güvenilirliği
- Model Seçimi
- Etkinlik Değerlerinin Elde Edilmesi
- Referans Gruplarının Tespiti
- Etkin Olmayan KVB’ler İçin Hedef Belirleme
- Sonuçların Yorumlanması

3.6.4.1. Karar Verici Birim (KVB)’lerin Seçimi

Benzer girdiler kullanarak benzer çıktılar üreten, yani üretimleri homojen bir yapıya sahip olan ve girdileri çıktılara dönüştüren işletmeler karar verme birimi olarak ifade edilir (Karsak ve İşcan, 2000). Veri zarflama analizinde etkinlik ölçümü nispi olarak belirlendiği için uygun karar verme birimlerin seçilmesi analiz sonucunun güvenilirliği açısından oldukça önemlidir. KVB’lerin seçiminde dikkat edilmesi gereken hususları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Dinçer, 2011: 64; Baysal ve Toklu, 2001):

- Göz önüne alınan birimler aynı görevleri benzer amaçlarla yerine getirmelidir.
- Tüm birimler aynı pazar koşullarında çalışmalıdır.
- Gruptaki tüm birimlerin performansını karakterize eden girdi ve çıktı faktörleri yoğunluk ve büyüklükteki farklar dışında aynı olmalıdır.
- Her KVB kullandığı kaynaklar ve ürettiği çıktılardan sorumlu bir birim olarak tanımlanmalıdır.
- Etkinlik ölçümünün sağlıklı olabilmesi için örnekleme yer alan KVB sayısı yeterli büyüklükte olmalıdır.

- Vassiloğlu ve Giokas (1990), VZA ile etkinlik ölçümünün sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için gerekli KVB sayısının, girdi ve çıktı toplamı sayısının en az üç katı olması gerektiğini belirtmiştir. Norman ve Stoker (1991) ise KVB sayısının en az 20 olması gerektiğini iddia etmiştir (Kecek, 2010: 78).
- Seçilen KVB'lerin ölçek büyüklükleri bakımından da benzer yapıda olması gerekmektedir (Bakırcı, 2006: 168).

3.6.4.2. Girdi ve Çıktı Değişkenlerinin Seçimi

Üretim sistemindeki girdiler, karar verme birimlerinin yararlandığı kaynaklar veya KVB'lerin performansını etkileyen koşullar olarak tanımlanırken, çıktılar ise karar birimlerinin işlemlerinin sonucu olarak oluşturulan kazançlardır (Kecek, 2010: 79). Üretim sürecine girdi ve çıktılar seçilirken, nedensel olarak birbirine bağlı ve süreci en iyi şekilde temsil edecek bileşimler tercih edilmelidir (Erpolat, 2011: 65). Etkinlik değerlendirmesinin doğru bir şekilde yapılabilmesi için çeşitli girdi- çıktı senaryoları VZA yöntemiyle sınanabilir ve böylece süreci en iyi temsil eden anlamlı girdi ve çıktılar belirlenebilir (Güçlü, 1999: 31). Ayrıca üretime katkısı olmayan ve birbiriyle çoklu bağlantısı bulunan girdi ve çıktılar analize dâhil edilmemelidir (Norman ve Stoker, 1991).

VZA tekniğinin bir özelliği olarak analizlerde kullanılacak girdi-çıktı değişkenleri farklı birimlerle (parasal birim, sayı, kg, metre vb.) ifade edilebilmektedir. Bu özellik birden çok birimle ifade edilebilecek girdi- çıktı değişkeni olan karar verme birimleri için VZA'yı oldukça kullanışlı kılmaktadır. Ancak farklı birimlerin aynı anda kullanılması VZA'nın önemli bir avantajı olsa da, bu durumun çözüm sonuçlarını büyük oranda etkileyebilme ihtimali dezavantaj olarak da yorumlanabilir (Bakırcı, 2006: 169).

3.6.4.3. Verilerin Elde Edilebilirliği ve Güvenilirliği

Veri zarflama analizinde uygun girdi-çıktı değişkenleri belirlendikten sonra bu değişkenlere ait güvenilir bilgi ve verilerin toplanması, analizin sağlıklı bir şekilde sonuçlanması için önemli bir aşamadır. Eğer bir karar birimiyle ilgili yeterli derecede bilgi ve veri bulunamıyorsa o birim analizden çıkarılmalıdır. Ancak VZA'nın etkinlik ölçümünü nispi olarak tespit ettiği dikkate alındığında, herhangi bir KVB'nin analizden çıkarılması diğer karar birimlerinin verimliliklerinin yüksek çıkmasına neden olabilmektedir (Yeşilyurt ve Alan, 2003). KVB'lere ait verilerin eksik olması ya da doğru

olmaması, hem ilgili karar biriminin hem de diğer karar birimlerinin etkinlik değerleriyle ilgili tartışmalara yol açabilir (Yun, Nakayama ve Tanino, 2004).

3.6.4.4. Model Seçimi

Veri zarflama analizi ile etkinlik ölçümü yapılırken çalışmada hangi modelin kullanılacağı konusu, analiz sonucunun sağlıklı bir şekilde sonuçlanması bakımından kritik bir öneme sahiptir. Yapılacak çalışmada model seçimi, araştırmanın konusuna, amacına ve analizle ilgili varsayımlara göre belirlenir. Çalışmada kullanılacak girdi ve çıktıların kontrol edilebilirliği de model seçiminde belirleyici bir role sahiptir (Cook ve Seiford, 2009).

Yapılacak etkinlik ölçümünde girdi odaklı ya da çıktı odaklı bir model seçilebileceği gibi sadece CCR veya BCC modelleri de tercih edilebilir. CCR modelinde ölçeğe göre sabit getiri esas alınırken, BCC modelinde azalan ya da artan getiri yaklaşımı esas alınarak daha hassas etkinlik ölçümleri yapılabilir (Bakırcı, 2006: 170). Yapılan analizde eğer girdileri değiştirmek mümkün değilse çıktı odaklı bir model, çıktıları değiştirmek mümkün değilse de girdi odaklı bir model tercih edilir (Dinçer, 2011: 66). Eğer çalışmada sadece KVB'lerin etkin olma durumu önemseniyor, etkinlik türü önemsenmiyorsa analizde tüm modeller kullanılabilir (Gülcü vd., 2004).

3.6.4.5. Etkinlik Değerlerinin Elde Edilmesi

Veri zarflama analizinde her bir KVB için uygun girdi- çıktılar belirlendikten sonra tercih edilen modelle analiz yapılır ve karar birimleri için etkinlik değerleri hesaplanır. İlk olarak KVB'lerin her biri için 0 ile 1 arasında değişen etkinlik değerleri tespit edilir. Etkinlik değeri 1'e eşit olan KVB'ler *etkin* olarak kabul edilirken etkinlik değeri 1'in altında olan karar birimleri ise *etkinsiz* olarak kabul edilir (Kecek, 2010: 80). En iyi gözlem kümesini oluşturan KVB'lerin etkinlik değerleri 1 olduğundan görece olarak etkin olmayan karar birimlerinin 1'den sapması görece etkinsizlik ölçüsünü gösterir (Erpolat, 2011: 65).

3.6.4.6. Referans Gruplarının Tespiti

VZA, etkin olmayan karar birimlerinin nispi olarak etkin birimlerin uyguladığı yönetim ve organizasyon yöntemlerini uygulayarak aynı etkinliği yakalayabileceklerini varsayar (Bakırcı, 2006: 170). Gözlem grubundaki etkin olmayan karar birimlerinin her biri için VZA, etkinlik sınırı üzerindeki bir grup etkin karar birimini referans grubu

olarak tayin ederek karşılaştırmanın gözlem grubuna göre daha küçük bir grup ile yapılmasına imkân tanır (Dinçer, 2011: 68). Bir karar biriminin referans gruplarında yer alma sıklığı ise, bu karar biriminin çevresindeki örneklemin büyüklüğü ile ilişkilidir (Aydemir, 2002).

3.6.4.7. Etkin Olmayan KVB'ler İçin Hedef Belirleme

Veri zarflama analizinin önemli avantajlarından birisi de, etkin olmayan karar birimleri için potansiyel iyileştirme önerileri sunabilmesidir. VZA, etkinlik sınırının altındaki KVB'ler için bu karar birimlerinin referans kümesinde yer alan etkin birimlerin ağırlık ortalamasını hedef olarak belirler (Erpolat, 2011: 66). Hesaplamalarda etkin birimlerin elde edilebilir bir teknoloji kullandıkları varsayıldığı için, etkinlik sınırının altında kalan karar birimlerinin de bu teknolojiyi kullanabildikleri varsayılır (Bakırcı, 2006: 170). Uygulamada etkinsiz karar birimlerinin girdi ve çıktılarında yaşanan sorunlar ve kısıtlar nedeniyle iyileştirme önerileri sonuçsuz kalabilmektedir (Sezen ve Doğan, 2005). Ancak karar birimlerine ait çeşitli tercihler nedeniyle belirlenen hedeflere ulaşılamasa bile, elde edilen bilginin daha sonraki çalışmalarda kullanılabilmesi ve iyileştirmelere açık olunması önemli bir kazanım sayılır (Behdioğlu ve Özcan, 2009: 305).

3.6.4.8. Sonuçların Yorumlanması

VZA'nın son aşaması analize dâhil edilen karar birimlerinin etkinlik değerlerinin yorumlanmasıdır. Bu aşamada her bir karar biriminin detaylı analizinden sonra, gözlem kümesine ait olan etkin ve etkin olmayan KVB için elde edilen sonuçlar değerlendirilir (Kecek, 2010: 80). Etkinlik sınırının altında kalan her bir KVB'nin etkinlik sınırına ulaşabilmesi için yapılması gereken iyileştirmeler tespit edilir. Analiz sonucu ayrıca ilgilenilen endüstriye ilişkin yorumlamalarda yapılabilir (Yolalan, 1993: 66).

3.6.5. Veri Zarflama Analizinin Matematiksel Gösterimi

Veri zarflama analizi, çoklu girdi ve çoklu çıktıları olan karar birimlerinin etkinlik skorlarını karşılaştırmalı olarak ölçen ve bu yönüyle toplam üretkenliğin ölçülmesine imkân tanıyan parametrik olmayan bir etkinlik ölçüm yöntemidir (Güner, 2014: 56). VZA, çok sayıda değişken ve ilişkilerin (kısıtlar) bir arada değerlendirildiği "matematiksel programlama" gibi teknikleri kullandığı için birden fazla sayıda girdi ve çıktının bir arada değerlendirilmesine olanak vermeyen ve karar vericiyi sınırlandıran

diğer tekniklere göre daha avantajlıdır (Yolalan, 1993: 46). Bu yöntemde toplam faktör etkinliği de diyebileceğimiz etkinlik skoru, çıktıların ağırlıklı toplamının girdilerin ağırlıklı toplamına bölünmesiyle elde edilir (Bakırcı, 2006: 127):

$$\text{Etkinlik} = \frac{\text{Çıktıların Ağırlıklı Toplamı}}{\text{Girdilerin Ağırlıklı Toplamı}}$$

Etkinlikleri karşılaştıracak n adet KVB' nin olduğu bir VZA uygulamasında k'ncı KVB' nin etkinliğinin en büyük yapılması istendiğinde, çözümlenmesi gereken kesirli programlama modeli aşağıdaki gibi olmalıdır (Erpolat, 2011: 68-69):

Amaç Fonksiyonu:

$$\text{Enb } E_k \sum_{r=1}^s u_r Y_{rk} / \sum_{i=1}^m v_i X_{ik}$$

Kısıtlayıcılar:

$$0 \leq \sum_{r=1}^s u_r Y_{rj} / \sum_{i=1}^m v_i X_{ij} \leq 1 \quad j=1, \dots, n$$

$$u_r > 0 \quad ; \quad r=1, \dots, s$$

$$v_i > 0 \quad ; \quad i=1, \dots, m$$

Modelde yer alan notasyonların açıklaması ise şu şekildedir:

E_k : k'ncı KVB' nin etkinliği

u_r : k'ncı KVB tarafından r'inci çıktıya verilen ağırlık,

v_i : k'ncı KVB tarafından i'inci girdiye verilen ağırlık,

y_{rk} : k'ncı KVB tarafından üretilen r'inci çıktı,

x_{ik} : k'ncı KVB tarafından kullanılan i'inci girdi,

y_{rj} : j'ncı KVB tarafından üretilen r'inci çıktı,

x_{ij} : j'ncı KVB tarafından kullanılan i'inci girdi,

n : KVB sayısı

s : Çıktı sayısı

m : Girdi sayısı

Yukardaki formülde amaç fonksiyonu, k 'inci KVB' nin etkinliğini en büyük yapacak u_r ve v_i ağırlık değerlerini bulmayı hedeflerken, sınırlayıcı kısıtlar ise, her bir KVB için “ağırlıklı çıktı /ağırlıklı girdi” oranının 1’i geçmemesini ve dolayısıyla da etkinliğin (0,1) arasında bir değer almasını sağlar (Karakoç, 2003: 2).

3.6.6. Veri Zarflama Analizi Modelleri

VZA’da, zarflama şekli ve etkin olmayan karar birimlerinin üretim sınırına olan uzaklıklarına göre farklı modeller geliştirilmiştir (Dinçer, 2011: 71);

- Zarflama şekli bakımından:
 1. 1978 yılında Charnes, Cooper ve Rhodes (CCR) tarafından geliştirilen ölçeğe göre sabit getiri modeli,
 2. 1984 yılında Banker, Charnes ve Cooper (BCC) tarafından geliştirilen ölçeğe göre değişken getiri modeli oluşturulmuştur.
- Etkin olmayan KVB’lerin etkin üretim sınırına olan uzaklıklarına göre;
 1. Girdiye yönelik (çıktı bileşimini değiştirmeden en etkin çıktı seviyesini yakalamak için girdi bileşiminin ne kadar azaltılması gerektiğini araştıran model),
 2. Çıktıya yönelik (girdi bileşimini değiştirmeden en etkin girdi seviyesini yakalamak için çıktı bileşiminin ne kadar artırılması gerektiğini araştıran model), VZA modelleri geliştirilmiştir.

3.6.6.1. CCR Modeli

CCR modeli, Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından 1978 yılında geliştirilen ilk VZA modelidir. Bu modelde karar birimlerinin etkinliği ölçeğe göre sabit getiri varsayımı altında belirlenir. CCR yöntemiyle KVB’lerin toplam etkinlik skoru (teknik etkinlik ve ölçek etkinliği değerlerinin çarpımına eşit olan) hesaplanmaya çalışılır (Ulucan, 2002: 190). Charnes, Cooper ve Rhodes daha önce Farrel tarafından önerilen yaklaşımı geliştirerek, tek çıktının girdiye oranlanmasıyla elde edilen etkinlik değerlerini,

çoklu çıktıları çoklu girdilere oranlayarak genişletmişlerdir (Kecek, 2010: 66). Böylece her bir KVB için yapay girdi ve çıktılar bulunarak karar birimlerinin etkinlikleri tespit edilir (Bal ve Örkü, 2005: 358).

CCR modeline göre herhangi bir karar biriminin etkinlik derecesinin 1 ya da %100 olabilmesi için aşağıdaki şartların oluşması gerekmektedir (Norman ve Stoker, 1991: 15):

- a- Bir KVB'nin bir ya da birden fazla girdisinin arttırılması ya da diğer çıktılardan bazılarının azaltılması durumları haricinde hiçbir çıktısı arttırılmıyorsa;
- b- Bir KVB'nin çıktılarından bazıları azaltılması ya da diğer bazı girdileri arttırılması durumları haricinde hiçbir girdisi azaltılmıyorsa,

karar birimlerinin etkinlik değeri 1 olabilir. Ölçeğe göre sabit getiri varsayımına dayanan CCR modeli, girdi yönlü CCR ve çıktı yönlü CCR olmak üzere iki farklı şekilde ele alınmaktadır.

3.6.6.1.1. Girdi Yönlü CCR Modeli

Girdi yönlü CCR modelinde herhangi bir çıktı miktarı daha fazla azaltılmadan mevcut çıktıyı üretecek girdi miktarının minimum düzeye indirilmesi amaçlanır. Girdi yönlü CCR modelinin doğrusal programlama modeli aşağıdaki şekilde tanımlanabilir (Sathye, 2003):

Amaç fonksiyonu:

$$E_k = \max \sum_{r=1}^s u_r y_{rk}$$

Kısıt denklemi:

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{ik} = 1$$

$$\sum_{r=1}^s u_r Y_{rj} / \sum_{i=1}^m v_i X_{ij}$$

$$v_i, u_r \geq \varepsilon \quad r=1,2,\dots,s \quad i=1,2,\dots,m$$

ϵ : yeterince küçük bir sayı ($\epsilon \leq 10^{-6}$)

n : karar verme birimlerinin sayısı

s : çıktı sayısı

m : girdi sayısı

u_r : k 'inci KVB tarafından r 'inci çıktıya verilen ağırlık,

v_i : k 'inci KVB tarafından i 'inci girdiye verilen ağırlık,

y_{rk} : k 'inci KVB tarafından üretilen r 'inci çıktı,

x_{ik} : k 'inci KVB tarafından kullanılan i 'inci girdi,

y_{rj} : j 'inci KVB tarafından üretilen r 'inci çıktı,

x_{ij} : j 'inci KVB tarafından kullanılan i 'inci girdi,

Veri zarflama analizi modelleri diğer doğrusal programlama (DP) modeller gibi primal ve dual olarak iki farklı şekilde ifade edilir. VZA'da dual model, primal modele göre en iyi çözüme ulaşmak için daha az matematiksel işlem gerektirmesi ve etkin olmayan karar birimlerinin etkin hale getirilmesi için ne yapılması gerektiği konusunda yol göstermesi nedeniyle daha fazla tercih edilmektedir (Erpolat, 2011: 74).

3.6.6.1.2. Çıktı Yönlü CCR Modeli

Çıktı yönlü CCR modelinde herhangi bir girdi miktarı daha fazla arttırılmadan mevcut girdilerle çıktı miktarının maksimum düzeye çıkarılması amaçlanır. Çıktı yönlü CCR modelinin girdi yönlü CCR modelinden farkı, ağırlıklandırılmış girdinin ağırlıklandırılmış çıktıya oranının minimize edilmesidir (Charnes vd., 2000). Ayrıca girdi yönlü CCR modelinde etkin olan bir karar birimi çıktı yönlü karar biriminde de mutlaka etkindir (Behdioğlu ve Özcan, 2009: 305). Çıktı yönlü CCR modelinin doğrusal programlama modeli aşağıdaki şekilde tanımlanabilir (Dinçer, 2011: 78):

Amaç fonksiyonu:

$$E_k = \min \sum_{i=1}^m v_i x_{ik}$$

Kısıt denklemleri:

$$\sum_{r=1}^s u_r y_{rk} = 1$$

$$\sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - u_k \leq \sum_{i=1}^m v_i x_{ij} \quad j=1,2,\dots,n$$

$$v_i, u_r \geq \varepsilon \quad r=1,2,\dots,s \quad i=1,2,\dots,m$$

3.6.6.2. BCC Modeli

BCC modeli, Banker, Charnes ve Cooper tarafından 1984 yılında ölçeğe göre getiri varsayımı altında karar birimlerinin etkinliklerini ölçmek için oluşturulmuş bir yöntemdir. Banker vd., Farrel tarafından tanımlanan CCR modeli ile bulunan teknik etkinliğin ölçek etkinliği ile karışmış olduğunu belirlemiş ve teknik etkinliği ölçek etkinliği ve saf teknik etkinlik olarak ikiye ayırmıştır (Çağlar, 2003: 30). CCR modeli ölçeğe göre sabit getiri altında toplam etkinliği ölçerken, BCC modeli ölçeğe göre değişken getiri altında teknik etkinliği ölçmektedir (Kecek, 2010: 76).

BCC modeli ile CCR modeli arasındaki tek fark, CCR modellerinin dualine konvekslik kısıtı denilen ve etkinlik sınırının ölçeğe göre değişken getiri özelliği göstermesini sağlayan,

$$\sum_{j=1}^n \lambda_{jk} = 1$$

kısıtının eklenmiş olmasıdır (Thanassoulis, 2001: 129). BCC modeline göre bir KVB için hesaplanan λ_j lerin (ağırlıkların) toplamı birden büyük ise KVB ölçeğe göre azalan getiriye, birden küçük ise KVB artan getiriye ve bire eşitse sabit getiriye göre faaliyet gösteriyor demektir (Yıldız, 2012: 211). Görece toplam etkinlik değeri; BBC ile hesaplanan görece teknik etkinlik değeri ile görece ölçek etkinliğin çarpımına eşit olduğundan, bir KVB'nin ölçek etkinlik değeri,

$$\text{Ölçek etkinlik} = \text{Toplam Etkinlik} / \text{Teknik Etkinlik}$$

olarak hesaplanabilir (Kutlar ve Babacan, 2008: 155). Ölçek etkinlik ve teknik etkinlik değerlerinin bilinmesi, toplam etkin olmayan bir karar biriminin etkinsizliğinin sebebinin teknik etkinsizlikten mi, yoksa ölçek etkinsizlikten mi, ya da her ikisinden de mi kaynaklandığının belirlenmesini de sağlamaktadır (Özden, 2008: 174). Ölçeğe göre değişken getiri varsayımına dayanan BCC modeli, girdi yönlü BCC ve çıktı yönlü BCC olmak üzere iki farklı şekilde ele alınmaktadır.

3.6.6.2.1. Girdi Yönlü BCC Modeli

Girdi yönlü BCC modeli, girdi yönlü CCR modeli gibi herhangi bir çıktı miktarını daha fazla azaltmadan mevcut çıktıyı üreten girdi miktarını minimize etmeyi hedefler. Girdi yönlü CCR'nin doğrusal programlama modeli aşağıdaki şekilde formüle edilebilir (Entani vd., 2002):

Amaç fonksiyonu:

$$E_k = \max \sum_{r=1}^s u_r y_{rk} - u_k$$

Kısıt denklemleri:

$$\sum_{i=1}^m v_i x_k = 1$$

$$\sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - u_k \leq \sum_{i=1}^m v_i x_{ij} \quad j=1,2,\dots,n$$

$$v_i, u_r \geq \varepsilon \quad r=1,2,\dots,s \quad i=1,2,\dots,m$$

3.6.6.2.2. Çıktı Yönlü BCC Modeli

Çıktı yönlü BCC modeli, herhangi bir girdi miktarı daha fazla arttırılmadan mevcut girdiyle elde edilen çıktı miktarının maksimum düzeye çıkarılmasını amaçlar. Çıktı yönlü BCC'nin doğrusal programlama modeli aşağıdaki şekilde tanımlanabilir (Dinçer, 2011: 84):

Amaç fonksiyonu:

$$E_k = \min \sum_{i=1}^m v_i x_{ik} - v_k$$

Kısıt denklemleri:

$$\sum_{r=1}^s u_r y_{rk} = 1$$

$$\sum_{r=1}^s u_r y_{rj} \leq \sum_{i=1}^m v_i x_{ij} - v_k \quad j=1,2,\dots,n$$

$$v_i, u_r \geq \varepsilon \quad r=1,2,\dots,s \quad i=1,2,\dots,m$$

BÖLÜM 4: ETKİNLİK ANALİZİ: TÜRKİYE’DEKİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE UYGULAMA

Yaşanan küresel krizlerin de etkisiyle ekonomideki gelir-gider dengesi ya da daha özelde bütçe dengesinin sağlanmasına yönelik politikalar son yıllarda giderek daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. Kar amacı güden özel sektörün yanı sıra kamu yararı için çalışan kurum ve kuruluşların da kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanmaları ekonomi politikaları açısından arzulanan bir amaçtır. Bu açıdan bakıldığında önemli bir yerel yönetim birimi olan belediyelerde etkinliği sağlamaya yönelik olarak yapılan çalışmaların amacı, kamu kaynaklarının israftan uzak bir şekilde mümkün olduğunca etkin kullanılarak en az kaynakla en fazla hizmetin üretilmesini sağlamaktır. Belediyelerin etkinliği sağlayabilmeleri; yeni kaynaklar oluşturmalarına, mevcut kaynaklarını daha iyi kullanabilmelerine, ürün ve hizmeti geliştirme ve çeşitlendirme çabalarına, çağdaş ve yenilikçi yönetim yaklaşımlarının uygulanabilmesine, yönetsel bilgi ve deneyim gibi pek çok değişkene bağlıdır (Kutlar vd., 2011: 211).

Büyükşehir belediyelerinin çeşitli hizmet alanlarındaki performanslarının ölçümünün yapıldığı bu çalışmada veri zarflama analizi yöntemi kullanılacaktır. Çalışmada belediyeler; mali hizmetler, altyapı hizmetleri, harcamalar ve vergi geliri açısından etkinlik analizine tabii tutulacak ve analiz sonucunda elde edilecek skorlarla etkin belediyeler belirlenecektir. Yapılacak olan analizde ayrıca tam etkin olmayan belediyeler de tespit edilecektir. Çalışmada etkin olmayan belediyelerinin etkin hale getirilebilmesi için modelde kullanılan girdi ve çıktı değişkenlerde yapmaları gereken gerekli iyileştirme önerileri de sunulacaktır.

4.1. ARAŞTIRMANIN AMACI

Bu çalışma, bütçe harcamalarını kamu kaynaklarıyla finanse eden ve son yıllarda sayıları 30’u bulan büyükşehir belediyelerinin etkinliklerini araştırarak, hangi belediyenin hangi hizmet dalında ve ne kadar etkin çalıştığını tespit etmeyi amaçlamaktadır. Çalışmada büyükşehir belediyeleri, etkinlik düzeyleri açısından etkin ve etkin olmayan olarak sıralanacak ve etkinlik analizinin yapıldığı dört farklı hizmet dalında performansları dikkate alınarak karşılaştırma yapılacaktır. Çalışmada ayrıca etkin olmayan belediyelerin etkinlik sınırına erişebilmeleri için girdi ve çıktı değişkenlerinde yapmaları gereken potansiyel iyileştirme oranları hakkında da önerilerde bulunmak

çalışmada hedeflenen unsurlar arasındadır. Çalışmanın bir diğer amacı da, merkezi idareye kaynak dağıtırken belediyelerin etkinliklerini dikkate olarak optimal bir dağılımın sağlanmasına yönelik veri sunmaktır.

4.2. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ

Türkiye idare yapısında belediyeler, il özel idareleri ve köyler yerel yönetim organları olarak görev yapmaktadır. Belediyeler belediye sınırları içerisinde, il özel idareleri bağlı buldukları ilin belediye sınırları dışında kalan yerlerde, köyler ise köy hudutları dâhilinde yerel halkın ilgili mevzuat çerçevesinde içme suyu, yol, çöp, kanalizasyon, imar, eğitim, kültür, spor gibi temel kamu hizmetlerini yapmakla görevli ve sorumludurlar. Diğer mahalli idare birimleri gibi belediyeler de kanunlarda belirtilen bu görevleri yaparken gerekli araç gereç, insan gücü ve yeterli miktarda bütçeye ihtiyaç duymaktadırlar.

Kamu hizmetlerinin sunumu için ihtiyaç duyulan bu kaynakların bir kısmı belediyelerin kendi öz kaynaklarıyla karşılanmakta, bir kısmı merkezi hükümet tarafından genel bütçe gelirlerinden ayrılan paylarla finanse edilmektedir. Belediyeler gerek kendi öz kaynaklarını kullanırken, gerekse de bütçe gelirlerinden gönderilen payları kullanırken her iktisadi birim gibi kaynak- ihtiyaç dengesini gözetmek durumundadır. Bu açıdan bakıldığında, belediyelerin görevleri olan hizmetleri icra ederken kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanmak ve israftan kaçınmak, hem iktisadi bir zorunluluk hem de kanuni bir zorunluluk teşkil etmektedir. Yerel yönetimlerin halka en yakını olan belediyelerde hizmet birimlerinin gerçekleştirdikleri faaliyetlerin düzenli bir şekilde ölçülmesi ve raporlanması; etkin kaynak dağılımı sağlamak, kamu hizmetlerinde şeffaflığı yakalamak, verilen hizmetlerin kalitesini iyileştirmek ve vatandaşların belediyelere olan güven duygularını artırmak için de oldukça önemlidir (Kaygısız, 2011: 55).

2016 yılı itibariyle 30 büyükşehir belediyesi, Türkiye nüfusunun %77'sinin yaşadığı alanda imar, yol, yeşil alan, su, kültür, spor, çevre gibi birçok alanda kamu hizmeti üretmektedir. Ekonomideki kıt kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanımının eskisinden daha çok önemsendiği günümüzde, belediyelerin etkinliklerini belirlemek istikrar ve büyüme politikaları açısından da zorunluluk teşkil etmektedir. Çalışmada, dört farklı modelde 15 girdi ve 11 çıktı olmak üzere toplam 26 değişken üzerinden büyükşehir belediyelerinin kamu kaynaklarını etkin kullanımı incelenmiştir.

Çalışmadan elde edilen veriler, gerek merkezi idareye gerekse de vatandaşlara, objektif verilerle belediyenin performanslarını değerlendirme imkânı sunmaktadır. Çalışmanın diğer çalışmalardan en büyük farkı, Türkiye’deki idare sistemi içerisinde mahalli idare birimi olarak belediyelerin hukuki yapısını, işleyişini ve ekonomik sistemdeki ağırlıklarını sayısal veriler eşliğinde ayrıntılı olarak sunmasıdır.

4.3. LİTERATÜR: BELEDİYELERDE ETKİNLİK ÜZERİNE YAPILMIŞ ÇALIŞMALAR

Kaynakların kıt ihtiyaçların ise sınırsız oluşu, bu iki kavram arasındaki dengeyi sağlama noktasında iktisadi literatürde önemli bir arayışı da beraberinde getirmiştir. Ekonomistler ilk olarak firma daha sonra da sektör bazında performans ölçümü ve etkinlik arayışına girmişlerdir. Bu kapsamda ilk olarak performans kriterleri belirlenmiş, ardından da bu kriterler sayesinde performans ölçüm yöntemleri geliştirilmiştir.

Günümüzde artık performans, etkinlik, verimlilik sadece özel sektör tarafından kullanılan ve önemsenen kavramlar olmaktan çıkmıştır. Kamu kurumları da performans ölçüm kriterlerini çeşitli şekillerde kullanmaya başlamıştır. Diğer kamu kurumlarıyla birlikte belediyelerin etkinliği üzerine gerek ulusal gerekse de uluslararası alanda birçok çalışma yapılmıştır. Ancak uluslararası alanda belediyelerle ilgili yapılan çalışmalar, kullanılan değişken sayısı ve model açısından ulusal alanda yapılan çalışmalardan daha kapsamlıdır.

4.3.1. Ulusal Alanda Belediyelerin Etkinliği Üzerine Yapılmış Çalışmalar

Belediyelerin performanslarının ölçümüyle ilgili ilk çalışma İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmıştır. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, belediyelerin performansını izleyebilmek amacıyla bir performans ölçüm sistemi kurmak ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmak amacıyla Ağustos 2002 tarihinde Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) projesini başlatmıştır. (Kaygısız, 2011: 57). Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi (BEPER), yerel yönetimlere yönelik olarak Türkiye’de gerçekleştirilen en kapsamlı performans ölçüm çalışması olarak gösterilebilir (Yıldırım, 2010: 142).

BEPER projesinin amacı (2006 yılı İçişleri Bakanlığı Faaliyet Raporu, s.57-58);

- Belediyelerin ürettikleri mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak; etkin ve verimli bir hizmet anlayışını yerleştirmek;
- Karar organlarına ve vatandaşlara objektif verilere dayanarak değerlendirme yapma imkânı sunmak;
- Belediyelerde demokratik katılımı, şeffaflığı ve hesap verme mekanizmalarını güçlendirmek;
- Belediyelerin sundukları mal ve hizmetler için temel performans kriterleri oluşturarak ulusal performans göstergelerini tespit etmek;
- Belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmaya imkân tanıyan bir model üretmektir.

BEPER projesi kapsamında nüfusu 100.000 ve üzerinde olan toplam 129 belediyeden 2002, 2003 ve 2004 yıllarına ilişkin verileri toplanarak performansları ölçülmüştür (İlkay ve Doğan, 2009: 195). Projede belediyelerin performansları; hizmet göstergeleri, altyapı göstergeleri, mali göstergeler ve anahtar başarı göstergeleri olmak üzere dört kriterde incelenmiştir (Dinç, 2006: 86).

Hizmet göstergeleri: Su şebekesine bağlı nüfus, kişi başına günlük su tüketimi (lt.), zirve saatte sunulan yolcu kapasitesi, yıllık yolcu/otobüs sayısı, su ve kanalizasyon hizmeti (gelir-gider), toplam belediye personeli/1000 kişi, 5 yıl içine verilen yapı ruhsatı/10.000 kişi vb.

Altyapı göstergeleri: Nüfus/ha, yol/kişi (km), kamu otopark alanları/1000 kişi, kamuya açık yeşil alanlar/kişi (m²), katı atık toplama araçları/1000 hane halkı, itfaiye aracı/10.000 kişi, su kayıpları oranı (%), atık su toplama oranı (%), atık su arıtma faktörü vb.

Mali göstergeler: Yılsonu mali varlıklar/kişi, yılsonu borçlar/kişi, bütçe/kişi, kesin hesap/kişi başına gerçekleşen harcamalar/kişi, merkezi vergiler payı/kişi, bütçe gerçekleşmesi (%), taşınmaz gelirleri (%), iç ve dış borçlanma, transfer harcamaları, nüfus/hane sayısı vb.

Anahtar Başarı Göstergeleri: Yukarıdaki sıralanan üç gösterge grubuna ek olarak ve bu gruptaki göstergeler içinden seçilen bir takım alt unsurların ortak olarak

değerlendirilmesi sonucu oluşturulmuş beş tane de “Anahtar Başarı Göstergesi” bulunmaktadır (Ağcakaya, 2009: 38). Bu göstergeler ise; hizmet kalitesi, hizmet sunumu sonuçları, yönetsel etkinlik, çevre koruma ve hizmet maliyetleridir.

Belediyelerin etkinliklerini inceleyen bir başka proje ise Afyon Kocatepe Üniversitesi ve TÜBİTAK ortaklığında gerçekleştirilen Küçük ve Orta Ölçekli Belediyeler için Performans Endeksi Geliştirilmesi Projesi’dir Söz konusu proje ile nüfusu 50.000’in altında olan belediyelerin performansları, hizmet ve mali performans başlıkları altında ölçülmüştür (Kaygısız, 2011: 58). Hizmet performansının alt kalemleri bilişim, imar, su ve katı atık toplanması iken, mali performansın alt kalemlerini ise belediyenin gelir ve gider göstergeleri oluşturmaktadır (Sağbaş ve Akdoğan, 2007).

Çağlar (2003) çalışmasında Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri ile il belediyelerinin etkinliklerini analiz etmiştir. VZA’nın kullanıldığı çalışmada; mali bilgileri içeren model, çöp hizmetleri modeli, su ve kanalizasyon hizmetleri modeli ve imar hizmetleri modeli olmak üzere dört farklı model kurulmuştur. Toplam 65 il merkez belediyesi ile 16 büyükşehir belediyesinden modele ait verisi sağlanamayanlar analize dâhil edilmemiştir. Çalışmada etkin belediyeler tespit edilmiş, etkin belediyelerin de kendi aralarındaki sıralanmasını görmek için süper etkinlik modelinden yararlanılmıştır. Belediyelerin etkinlikleri dört farklı model için girdi ve çıktı yönlü olarak incelenirken, genellikle belediyelerin girdi yönlü etkinlik skorları, çıktı yönlü etkinlik skorlarından büyük çıkmıştır.

Kaplan, Çelik ve Tekeli (2006) yöntem olarak VZA’yı kullandıkları çalışmada, Türkiye’deki 16 büyükşehir belediyesinin etkinliğini 2002, 2003 ve 2004 yılları için değerlendirmişlerdir. Analizde girdi değişkenleri olarak ödenen ücretler, yatırım harcamaları, sosyal yardım ve eğitim/kültür harcamaları ve transfer harcamaları kullanılmıştır. Çıktı değişkenleri olarak ise nüfus, yol yapımı (km), kamuya açık yeşil alan (m²), günlük su tüketimi (lt) ve zirve saatte sunulan yolcu taşıma kapasitesi alınmıştır. Toplam 16 belediye içerisinde 2002 yılında 10, 2003 yılında 11 ve 2004 yılında da 9 belediyenin etkinliğinin tam olduğu sonucu elde edilmiştir.

Doğan (2006), çalışmasında Kapadokya Bölgesi’ndeki kırk beş belediyenin etkinliklerini VZA yöntemi ile belirlemeye çalışmıştır. Çalışmada kurulan dört ayrı modelden kırk iki belediyenin değerlendirildiği çöp hizmetleri modelinde dokuz, otuz iki

belediyenin değerlendirildiği imar hizmetleri modelinde iki, yirmi dört belediyenin değerlendirildiği mali hizmetler modelinde dört ve yirmi dokuz belediyenin değerlendirildiği su ve kanalizasyon hizmetleri modelinde yirmi belediyenin etkin olduğu bulunmuştur. Elde edilen VZA sonuçlarına bakılarak her bir model yorumlanmış, etkin olmayan belediyeler için etkin olmalarına ışık tutacak iyileştirmeler önerilmiştir. Ancak çalışmanın sonucunda, bu dört modelin hepsinde de etkin olan bir belediye bulunamamıştır.

Dinç (2006), çalışmasında yerel yönetimlerde performans ölçümünü Afyonkarahisar Belediyesinde uygulamıştır. BEPER projesi kapsamında elde edilen 2002, 2003 ve 2004 yılı performans göstergeleri, Afyonkarahisar Belediyesinin performans ölçümünde kullanılmıştır. Çalışmada proje tarafından belirlenen 5 adet anahtar başarı göstergesine göre Afyonkarahisar Belediyesinin, özellikle hizmet kalitesi ve yönetsel etkinlik unsurları açısından yüksek performans elde ettiği, hem çevre belediyeler hem de proje kapsamında Türkiye genelinde bu konuda en başarılı belediyeler arasında yer aldığı belirtilmiştir. Hizmet sunumu ve hizmet maliyeti konusunda henüz yeterli performansı gösteremediği gözlenen Afyonkarahisar Belediyesinin çevre koruma faaliyetleri açısından ortalama düzeyde bir performansa sahip olduğu çalışmada ulaşılan bir diğer sonuçtur.

Bilge (2006) çalışmasında, BEPER projesine dâhil edilen on altı büyükşehir belediyesi için performans göstergeleri üzerinde dış kısıtlamaların etkilerini bulmaya yönelik çoklu doğrusal regresyon analizi uygulamıştır. Modelde beş adet bağımsız değişken (dolar cinsinden kişi başına düşen gelir, kişi sayısı olarak belediye nüfusu, büyükşehir belediyelerinin mücavir alanını kapsayan hektar cinsinden coğrafi alan, kişi olarak belediyenin aldığı net göç miktarı ve kilogram olarak yıllık ortalama yağış miktarı) kullanılmıştır. BEPER projesi tarafından ölçülen başarı göstergesi sonuçları ise bağımlı değişken olarak alınmıştır. Çalışmada hizmet göstergeleri, mali göstergeler ve altyapı göstergeleri için 2003 ve 2004 yıllarına ait seçilen on sekiz gösterge için ayrı ayrı uygulanmış ve toplam otuz altı adet regresyon modeli analiz edilmiştir. Araştırma sonucunda bağımsız değişkenlerin, hizmet göstergelerine ilişkin performans sonuçlarına ciddi etki ettiği, buna karşılık aynı değişkenlerin mali ve altyapı göstergelerini açıklamada çok yeterli olmadığı bulgusuna ulaşılmıştır.

Çivi Çetin (2006), Türkiye’de ve dünyadaki belediyelerin performans yönetimindeki mevcut durumlarını anlattığı çalışmasında, BEPER projesinin bileşenlerini de açıklamıştır. Çalışmanın temel varsayımı, performans yönetiminin belediye yönetimlerinde hayata geçmesi ile birlikte hedeflerin en doğru şekilde belirlenmesi, hedefe ulaştıracak ölçü ve kaynakların rasyonel biçimde tespiti, değerlendirilmesi ve değişen bu süreçte çalışanlara ve vatandaşa biçilen rollerle katılımcı bir modelin yakalanacağıdır. Çalışmada 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında stratejik planlarını hazırlamaya başlayarak ülkemizde bu alandaki çalışmalara öncülük eden Aydın Belediyesi, Pendik Belediyesi, Nilüfer Belediyesi ve Yıldırım Belediyesinin çalışmaları incelemiştir.

Celep (2007) çalışmasında, BEPER projesini ve proje kapsamındaki etkinlik göstergelerini incelemiştir. Proje incelenirken, projenin kurucuları ile görüşmeler yapılmış ve projeye tüm belediyelerin katılımının sağlanması, veri güvenliğinin ve denetiminin kanun ile zorunlu hale getirilmesi gibi eksikliklerin giderilmesinin önemi vurgulanmıştır. Çalışmada BEPER’in belediyelerin arz ettiği mal ve hizmetlerin etkinliğini arttırabileceği, belediyeler arasında karşılaştırmalar sayesinde hizmet kalitesinin artabileceğini ve bu şekilde kamu yararının en üst düzeye çıkabileceği sonucuna varılmıştır.

Güneş ve Akdoğan (2007) Türkiye’de yer alan 16 büyükşehir belediyesinin farklı hizmet göstergeleri ile etkinliklerinin analizini yapmaya çalışmışlardır. Araştırmada VZA yöntemi kullanılmış, toplu taşıma, su ve kanalizasyon ile kolluk ve esenlik şeklinde üç temel hizmet kriter olarak alınmıştır. Çalışma sonucunda toplu taşıma hizmetlerinde 4 ilin, su ve kanalizasyon hizmetlerinde 6 ilin, kolluk ve esenlik hizmetlerinde ise 5 ilin 100 etkinlik skoruna sahip olduğu tespit edilmiştir.

Acar (2009) çalışmasında AKÜ-TÜBİTAK Projesi kapsamında hizmet performansında birinci sırada yer alan Yalvaç Belediyesini değerlendirmiştir. Belediyenin bu performansında belediye personelinin güler yüzlü olması, personelin eğitiminin öncelikli kabul edilmesi, Yalvaç halkının önemsenmesi, gelirlerin yüksek olması, personel giderlerinin toplam giderler içerisinde çok fazla yer almaması gibi faktörlerin etkin olduğu sonucuna varılmıştır. Araştırmada performans ölçüm teknikleri konusunda yeni projeler geliştirilmesi, mevcut eksikliklerin saptanıp giderilmesi ve öncelikli kriterler belirlenmesi gibi önerilerde yer almaktadır.

Ağcakaya (2009), Isparta, Afyonkarahisar ve Kütahya belediyelerinin 2002, 2003 ve 2004 yıllarına ait verilerini kullanarak bu belediyelerin mali performansını belirlemeye çalışmıştır. Çalışmada BEPER projesinde belediyelerin mali performansının değerlendirilmesinde kullanılan yirmi kriter kullanılmıştır. Kullanılan bu kriterler mali göstergeler, gelir ve harcamalar olarak üç başlık altında toplanmıştır. Araştırmada Isparta, Afyon ve Kütahya belediyelerinin 2002-2004 dönemine ait mali kriterlerinin ortalaması alınarak, belediyeler bu ortalamalara göre kıyaslanmıştır.

Bakırcı vd. (2011), Türkiye’de sekizi büyük şehir olmak üzere toplam 27 belediye ile ilgili etkinlik analizi ve etkinliğe etki eden faktörlerin belirlenmesine yönelik analizler yapılmışlardır. Çalışmada, etkinlik analizleri VZA ve malmquist endeks gibi parametrik olmayan yöntemlerle yapılırken, etkinliğe etki eden faktörlerin belirlenmesinde de parametrik bir yöntem olan tobit model tercih edilmiştir. Malmquist endeks analizlerinde belediyelere ait toplam faktör verimliliği belirlenmeye çalışılmıştır. VZA ile belediyelerin 2006-2008 yıllarını kapsayan kendi verileri ve merkezi yönetim verileri kullanılarak iki farklı analiz yapılmıştır. Merkezi yönetim verilerine göre 2006-2008 yılları arasında ele alınan 25 belediye ile ilgili etkinlik analizlerinde girdi yönelimli ve çıktı yönelimli iki yöntem kullanılmıştır. Çalışmada gerek CCR gerekse BCC model tahminlerine dayanarak, 2006’dan 2008’e doğru gidildikçe belediyelerin etkinliğinde bir azalma olduğu ve etkin belediye sayısının azaldığı sonucuna varılmıştır.

Kaygısız ve Girginer (2015), Türkiye’deki 14 büyükşehir belediyesinin mali hizmetlerindeki etkinliklerini üç girdi ve üç çıktı içeren bir VZA modeli ile belirlemeye çalışmıştır. Çalışmada, VZA ile mali hizmetlerde etkin olarak belirlenen büyükşehir belediyeleri gri ilişkisel analiz ile sıralanmıştır. Böylelikle mali hizmetlerini başarılı bir şekilde yürüten belediyelerin kendi aralarında sıralanması amaçlanmıştır. VZA ile yapılan analizde; Gaziantep, Erzurum, Eskişehir, Antalya, Samsun, Adana, Ankara ve İstanbul Büyükşehir Belediyeleri mali hizmetlerde etkin olarak bulunmuştur. Çalışmada gri ilişkisel analiz sonuçlarına göre, İstanbul Büyükşehir Belediyesi en yüksek performansa, Ankara Büyükşehir Belediyesi ise en düşük performansa sahip belediyeler olmuştur.

4.3.2. Uluslararası Alanda Belediyelerin Etkinliği Üzerine Yapılmış Çalışmalar

Yerel yönetimlerin etkinliklerini incelemek amacıyla uluslararası alanda birçok çalışma yapılmıştır. Yapılan çalışmalarda Belçika, Almanya, Yunanistan, Avusturya, İspanya gibi birçok ülkenin belediyelerine ait çeşitli girdi ve çıktılar kullanılarak etkinlik düzeyleri araştırılmıştır. Belediyelerin etkinliklerini belirlemeye yönelik uluslararası çalışmalarda kullanılan girdi ve çıktı değişkenler tablo 23'te özetlenmiştir. Tablodaki verilere bakıldığında girdi değişkenler olarak genellikle; cari harcamalar, toplam harcamalar, personel sayısı, faaliyet giderleri, yönetim giderlerinin oranı gibi kavramların kullanıldığı görülmektedir. Yapılan çalışmalarda sermaye harcamalarından daha çok cari harcamalar kavramı girdi değişken olarak kullanılmıştır (Nikolav ve Hrovatin, 2013: 753). Uluslararası çalışmalarda kullanılan çıktı değişken olarak da nüfus, nüfus yoğunluğu, yaşlı nüfusu, eğitim seviyesi ve öğrenci sayıları, anaokulu sayısı, hasta sayısı, çöp miktarı, yol uzunluğu, rekreasyon alanı, park alanı, ışıklandırma noktası, konut sayısı gibi birçok kavram kullanılmıştır. Tablo 23'ten çıkarılabilecek bir başka önemli sonuç da belediyelerin etkinliklerinin tespitine yönelik yapılan çalışmalarda daha çok DEA (Data Envelopment Analysis), SFA (Stochastic Frontier Approach) ve FDH (Free Disposal Hull) yöntemlerinin tercih edilmesidir.

Tablo 23: Belediyelerin Etkinlikleriyle İlgili Uluslararası alanda Yapılan Çalışmalar

Yazar	Örneklem	Yöntem	Girdi Değişkenler	Çıktı Değişkenler
Vanden Eeckaut, Tulkens and Jamar (1993)	235 Belçika Belediyesi 1986	DEA FDH	<ul style="list-style-type: none"> Cari harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus Belediye yollarının uzunluğu Asgari yaşam düzeyinde yaşayanların sayısı İlköğretim öğrenci sayısı 65 yaş üstü nüfus Yerel suç sayısı
De Borger, Kerstens, Moesen and Vanneste (1994)	589 Belçika Belediyesi 1985	FDH	<ul style="list-style-type: none"> Personel sayısı, Mavi ve beyaz yakalı çalışan sayısı, Binaların alanı 	<ul style="list-style-type: none"> Belediye yollarının uzunluğu Asgari geçim aylığı ile yaşayanların sayısı, İlköğretime kayıtlı öğrenci sayısı Kamu hizmet alanlarının yüzeyi Yerleşik olmayan nüfus
De Borger and Kerstens (1996)	589 Belçika Belediyesi 1985	VZA FDH SFA	<ul style="list-style-type: none"> Cari harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus 65 yaş üstü nüfus Yardımlardan yararlanan işsizlerin sayısı İlköğretim öğrencilerinin sayısı Belediye yollarının uzunluğu Boş alanların yüzeyi
Athanassopoulos and Triantis (1998)	172 Yunanistan Belediyesi 1986	DEA SFA	<ul style="list-style-type: none"> Cari harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> Yerleşik aile sayısı Ortalama yerleşim alanı Bina yapılmış alanların büyüklüğü Sanayi alanı

				<ul style="list-style-type: none"> Turizm alanı
Worthington (2000)	177 Avustralya Belediyesi 1993	DEA SFA	<ul style="list-style-type: none"> Full time işçi sayısı Finansal harcamalar Diğer harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus İçilebilir su ve evsel atık biriktirme ile ilgili donanımın sayısı Belediye yollarının uzunluğu
Balaguer-Coll, Prior-Jimenez and Vela-Bargues (2002)	258 İspanya Belediyesi (Panel veri) 1992–1995	DEA	<ul style="list-style-type: none"> Toplam harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus Toplanan çöp miktarı (ton) Yol altyapı alanı Aydınlatma noktası sayısı Park alanı Hizmet kalitesi düzeyi
Lokkanen and Susiluoto (2005)	353 Finlandiya Belediyesi (Panel veri) 1994–2002	DEA	<ul style="list-style-type: none"> Cari harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> Kreş sayısı Bakımevi sayısı Hasta sayısı Diş hasta sayısı Hastane yatak sayısı Engelli sayısı Lise sayısı İlkokul sayısı Yerel halk kütüphane sayısı (Kullanıcı sayısı)
Afonso and Fernandes (2005)	287 Portekiz Belediyesi 2001	DEA	<ul style="list-style-type: none"> Cari harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> Toplam performans göstergeleri: <ul style="list-style-type: none"> 1-Genel yönetim 2-Eğitim 3-Sosyal Hizmetler 4-Kültür hizmetleri 5-Çöp hizmetleri 6-Çevre koruma
Loikkanen and Susiluoto (2006)	353 Finlandiya Belediyesi 1994–2002	DEA	<ul style="list-style-type: none"> Net faaliyet giderleri Yönetim giderlerinin oranı 	<ul style="list-style-type: none"> Kreş sayısı Temel sağlık hizmetleri (Kullanıcı sayısı) Diş sağlığı hizmetleri kullanıcı sayısı Yataklı hasta sayısı Engelli sayısı İlköğretim ve ortaöğretim ders saati sayısı
Arcelus, Arocena, Cabases and Pascual (2007)	263 İspanya Belediyesi 1998–2001	SFA	<ul style="list-style-type: none"> Cari harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> Alan Toplam nüfus Yaşlı nüfus oranı Konut sayısı Belediye hizmetlerinden yararlanamayanların sayısı (indeksi) Zaman
Balaguer-Coll, Tortosa-Ausina and Prior (2007)	414 İspanya Belediyesi 1995	DEA FDH	<ul style="list-style-type: none"> Toplam harcamalar: <ul style="list-style-type: none"> 1-Ücret ve aylıklar 2-Mal ve hizmet harcamaları 3-Cari transferler 4-Sermaye transferleri 5-Sermaye harcamaları 	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus Aydınlatma noktası sayısı Çöp miktarı (ton) Cadde altyapı alanı Park alanı Hizmet kalitesi
Gimenez and Prior (2007)	258 İspanya Belediyesi 1996	Non-convex nonparametric estimation	<ul style="list-style-type: none"> Cari harcamalar: <ul style="list-style-type: none"> 1-Mal alımları 2-Cari transferler 3-Personel maliyeti 	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus Kentsel alan Araç sayısı Bina sayısı Atık miktarı
Geys and Moesen (2008)	300 Flaman Belediyesi 2000	SFA	<ul style="list-style-type: none"> Cari harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> Yardımlarla geçimini sağlayanların sayısı İlköğretim öğrenci sayısı Rekreasyon alanı Yol uzunluğu Toplanan çöp miktarı
Boetti, Piacenza and Turati (2009)	262 Torino Belediyesi 2005	DEA SFA	<ul style="list-style-type: none"> Cari harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus Yol uzunluğu Toplanan çöp miktarı Toplam öğrenci sayısı:

				<ul style="list-style-type: none"> 1-Kreş 2-İlköğretim 3-Ortaöğretim • 75 yaş üstü nüfus • Koalisyon yapısı
Kalb (2010)	1.111 Almanya Belediyesi (Panel veri) 1990-2004	SFA	<ul style="list-style-type: none"> • Cari harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> • Öğrenci sayısı • Toplam nüfus • 65+ nüfusun toplamdaki oranı • İşçi sayısı • Kentsel dönüşüm alanı
Stasna and Gregor (2010)	202 Çek Belediyesi 2003–2008 ve 1994–1996	DEA SFA	<ul style="list-style-type: none"> • Cari harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> • Nüfus • 65+ nüfus • Kültürel hizmetler • Anaokulu ve İlköğretim öğrenci sayısı • Çöp miktarı • Yeşil alan • Elverişli tarım alanı • Yeni konut sayısı • Belediye yol ağı • Otobüs durak sayısı • Trafik ışık sayısı
Geys, Heinemann and Kalb (2010)	987 Almanya Belediyesi 1998, 2002, 2004	SFA	<ul style="list-style-type: none"> • Cari harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> • Öğrenci sayısı • Anaokulu sayısı • Rekreasyon alanı • Nüfus • 65 yaş üstü nüfus • İşsizlik maaşı alan işçi sayısı
Nieswand and Seiferd (2011)	96 Fransa Belediyesi 2008	DEA	<ul style="list-style-type: none"> • Toplam harcamalar 	<ul style="list-style-type: none"> • Sosyal hizmetler (yaşlı ve asgari geçim düzeyinde olanlar) • Ortaöğretim eğitimi • Yol yapım ve onarımı • Genel yönetim
Mahabil (2011)	129 Güney Afrika Belediyesi 2005–2009	FDH	<ul style="list-style-type: none"> • Kişi başına düşen faaliyet giderleri 	<ul style="list-style-type: none"> • Su • Temizlik • Elektrik • Çöp

Kaynak: Nikolov ve Hrovatin (2013), “*Cost Efficiency of Macedonian Municipalities in Service Delivery: Does Ethnic Fragmentation Matter?*”, s. 746-753’ten derlenmiştir.

Belediyelerin etkinliklerini inceleyen uluslararası alandaki çalışmaların bir kısmı etkinlik ölümü için gerekli girdi ve çıktı değişkenleri üzerinde dururken, diğer bazı çalışmalar ise etkinliği olumlu veya olumsuz etkileyen faktörleri belirlemeyi amaç edinmişlerdir. Tablo 24, belediyelerin etkinliklerini belirleye yönelik yapılan çalışmalarını özetlemektedir. Bu çalışmalarda, kişi başına düzen transfer harcamaları, devlet yardımları, emlak vergisi oranları, borç oranı gibi iktisadi kriterler yanı sıra coğrafi konum, nüfus, eğitim durumu, siyasal istikrar, seçimlere katılım oranı gibi siyasal ve toplumsal yapıyla ilgili kriterlerin belediyelerin etkinliği üzerindeki rolleri incelenmiştir.

Tablo 24: Belediyelerin Etkinliklerini Belirleyen Faktörlerle İlgili Yapılan Çalışmalar

Yazar	Yöntem	Olumlu Etkileyen Faktörler	Olumsuz Etkileyen Faktörler
Vanden Eeckaut, Tulkens and Jamar (1993)	FDH DEA	<ul style="list-style-type: none"> Politik yapı (Hükümet ile ilişkili Başkan) 	<ul style="list-style-type: none"> Politik yapı (Koalisyon parti sayısı)
De Borger, Kerstens, Moesen and Vanneste (1994)	DEA Tobit	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus Eğitim 	<ul style="list-style-type: none"> Ortalama personel geliri Siyasi istikrarsızlık Yardımlar
De Borger and Kerstens (1996)	Tobit,	<ul style="list-style-type: none"> Yerel vergi oranları Nüfus yoğunluğu 	<ul style="list-style-type: none"> Kişi başına düşen transfer harcamaları Kişi başına düşen gelir düzeyi Eğitim düzeyi
Athanassopoulos and Triantis (1998)	DEA Tobit	<ul style="list-style-type: none"> Harç ve vergilerin toplam gelirdeki oranı Yatırımların toplam harcamalardaki oranı 	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus yoğunluğu Devlet yardımları Merkezi yönetimle ilişkili partiler
Worthington (2000)	Tobit	<ul style="list-style-type: none"> Cari aktifler Borç oranı 	<ul style="list-style-type: none"> 1000 kişiye düşen personel sayısı Cari aktifler Emlak vergisi oranları
Balaguer Coll, Prior-Jimenez and Vela-Bargues (2002)	DEA Tobit	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus Ticari faaliyet düzeyi 	<ul style="list-style-type: none"> Kişi başına düşen gelir vergisi oranı Kişi başına düşen yardım
Lokkainen and Susiluoto (2005)	DEA	<ul style="list-style-type: none"> Toplam personel içindeki 35-49 yaş arası işçi sayısı oranı Kentsel yoğunluk Özel sektör tarafından yapılan hizmet oranı Eğitim seviyesi 	<ul style="list-style-type: none"> Çevresel konum Gelir seviyesi (yüksek ücret) Nüfus İşsizlik Çeşitli hizmet binaları Diğer belediyelerden sağlanan hizmet oranı Devlet yardımlarıyla karşılanan hizmet oranı
Afonso and Fernandes (2005)	DEA Tobit	<ul style="list-style-type: none"> Nüfusun satın alma gücü Ortaöğretim nüfusu Yükseköğretim nüfusu Nüfus yoğunluğu Coğrafi uzaklık 	-
Loikkanen and Susiluoto (2006)	DEA Tobit	<ul style="list-style-type: none"> 35-49 yaş aralığı işçi sayısı oranı Kentsel yoğunluk Özel sektörden sağlanan hizmet oranı Nüfusun eğitim düzeyi 	<ul style="list-style-type: none"> Coğrafi konum Gelir seviyesi (yüksek ücret) Nüfus İşsizlik Farklı hizmet yapıları Diğer belediyelerden sağlanan hizmet oranı
Balaguer-Coll, Tortosa-Ausina and Prior (2007)	Kernel smoothing regression	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus 	<ul style="list-style-type: none"> Gelir vergisi Öz gelirler Bütçe açığı Yardımlar
Gimenez and Prior (2007)	Tobit regression	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus Düşük ve orta gelir Ticari ve turizm faaliyetleri 	<ul style="list-style-type: none"> Gelir Kütüphane
Geys and Moesen (2008)	SFA	<ul style="list-style-type: none"> Yardımlar 	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus Nüfus yoğunluğu Hane halkı borcu
Boetti, Piacenza and Turati (2009)	DEA SFA Tobit	<ul style="list-style-type: none"> Yerel gelirlerle karşılanan harcama oranı (mali otonomi indeksi) 	<ul style="list-style-type: none"> Üst gelir grubu kişi başı gelir düzeyi Seçim süresi
Kalb (2010)	SFA	<ul style="list-style-type: none"> İşsizlik Nüfus yoğunluğu Misafirhane sayısı Zaman 	<ul style="list-style-type: none"> Yardımlar Mali kapasite

Stastna and Gregor (2010)	DEA SFA	<ul style="list-style-type: none"> Seçmen katılımı Yerel mecliste daha az sol parti temsil oranı Parti sayısının azlığı 	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus büyüklüğü Merkeze olan uzaklık Üniversite mezunu oranı Sermaye harcamaları Kişi başı sübvansane oranı Öz-gelir oranı
Geys, Heinemann and Kalb (2010)	SFA	<ul style="list-style-type: none"> Mali otonomi Seçmen katılımı 	<ul style="list-style-type: none"> İşsizlik Politik yapı Mecliste zayıf sol parti katılımı
Nieswand and Seiferd (2011)	Bootstrapped truncated regression	<ul style="list-style-type: none"> Nüfus yoğunluğu 	<ul style="list-style-type: none"> Başkente olan uzaklık Ortalama gelir Yaşlı nüfusun oranı
Loikkanen, Susiluoto and Funk (2011)	DEA	<ul style="list-style-type: none"> Kentsel yoğunluk Eğitim düzeyi 30-49 yaş aralığındaki işçi sayısı oranı Yöneticilerin eğitimi Siyasi partilerin işbirliği 	<ul style="list-style-type: none"> İşsizlik Nüfus Çevresel faktörler
Mahabil (2011)	FDH Tobit	<ul style="list-style-type: none"> Mali rapor kapasitesi Belediye yöneticilerinin deneyimi Meclisteki en büyük partinin temsil oranı Çöp hizmetleri Elektrik altyapısı Su ve temizlik hizmetlerine yönelik yaklaşım 	<ul style="list-style-type: none"> Toplam gelirdeki yerel vergi oranı

Kaynak: Nikolov ve Hrovatin (2013),” *Cost Efficiency of Macedonian Municipalities in Service Delivery: Does Ethnic Fragmentation Matter?*”, s. 754-757’den derlenmiştir.

Belediyelerin etkinliklerini olumlu ve olumsuz yönde belirleyen faktörler üzerine tablo 24’te gösterilen çalışmalardan çıkarılacak sonuçlar şu şekilde özetlenebilir (aktaran Nikolov, 2013: 757);

- Merkezi hükümet tarafından belediyelere gönderilen transferler etkinlik üzerine olumsuz etki yapmaktadır (De Borger et al., 1994; De Borger and Kerstens, 1996; Athanassopoulos and Triantis, 1998; Balaguer-Coll et al., 2002, Lokkainen and Susiluoto, 2005; Balaguer-Coll, Tortosa-Ausina and Prior, 2007; Kalb, 2010; Stastna and Gregor, 2010),
- Belediyelerin yapısı (turizm, ticari faaliyetler) etkinlik düzeylerini belirlemektedir (Gimenez and Prior, 2007; Kalb, 2010),
- Dış kaynak kullanımı ve özel sektör yatırımı belediyelerin etkinliğini arttırabilir (Lokkainen and Susiluoto, 2005; Loikkanen and Susiluoto, 2006; Mahabil, 2011),
- Yerel seçimlere katılım oranı etkinliğe olumlu etki yapmaktadır (Stastna and Gregor, 2010; Geys, Heinemann and Kalb, 2010),

- Belediye başkanının eğitim düzeyi ve deneyimi etkinliği arttırmaktadır (Loikkanen, Susiluoto, and Funk, 2011; Mahabil, 2011),
- Bölgenin merkeze/başkente olan uzaklığı etkinlik üzerinde genellikle olumsuz etki yaratmaktadır (Lokkanen and Susiluoto, 2005; Afonso and Fernandes, 2005; Loikkanen and Susiluoto, 2006; Stastna and Gregor, 2010; Nieswand and Seiferd, 2011; Loikkanen et al., 2011),
- Nüfus yoğunluğu etkinlik üzerinde genellikle olumlu etki yapmaktadır (De Borger and Kerstens, 1996; Lokkanen and Susiluoto, 2005; Loikkanen and Susiluoto, 2006; Kalb, 2010; Nieswand and Seiferd, 2011; Loikkanen et al., 2011),
- İşsizlik oranı etkinlik üzerinde genellikle olumsuz etki yaratmaktadır (Lokkanen and Susiluoto, 2005; Loikkanen and Susiluoto, 2006; Geys et al., 2010; Loikkanen et al., 2011),
- Büyük orandaki belediye borçları daha etkin belediyelerle ilişkili bir durumdur (Worthington, 2000),
- Bütçe açıklık oranı ile etkinlik arasında olumsuz bir ilişki vardır (Balaguer-Coll et al., 2007),
- Kısa dönemli değişken maliyet etkinsizliği daha çok küçük belediyelerle ilgili bir durumdur (Gimenez and Prior, 2007),
- Büyük belediyeler değişken maliyetlerini daha iyi kontrol edebilirler (Gimenez and Prior, 2007),
- Belediyeler zamanla daha etkin hale gelirler (Kalb, 2010).

4.4. VERİ VE YÖNTEM

Büyükşehir belediyelerinin etkinliklerinin analiz edildiği çalışmada veri zarflama analizinin CCR ve BBC modelleri kullanılmıştır. Modellerde kullanılan girdi ve çıktı değişkenler aşağıda ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

4.4.1. Veri Zarflama Analizi Modellerinde Kullanılan Veriler

Çalışmada büyükşehir belediyeleriyle ilgili kullanılan mali veriler, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün web sayfasından derlenmiştir. Belediyelere ait nüfus verileri ise Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'ten alınmıştır. Belediyelere ait personel sayısı, araç sayısı, yol uzunluğu, şebeke uzunluğu gibi diğer veriler İçişleri

Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesindeki Yerel Yönetimler Bilgi Tabanı Projesi (Yerel Bilgi) kapsamında ilgili web sitesinden elde edilmiştir. Yerel Bilgi Projesi, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü arasında yapılan bir protokolle 2003 yılında hayata geçirilmiştir. Projede, yerel yönetimlerle ilgili tüm verilerin elektronik ortamda toplanması ve bu verilerin politika geliştirme ve karar alma sürecine yardımcı olacak şekilde derlenmesi ve bunların analitik sorgulamaya tutulması amaçlanmıştır (<http://www.yerelnet.org.tr/genel/hakimizda.php>, Erişim Tarihi: 12.03.2016). Yerel bilgi projesi kapsamında elde edilen veriler, Türkiye genelindeki büyükşehir, il, ilçe ve belde belediyelerinde projeden sorumlu birimlerce girilen istatistiklerden elde edilmektedir.

Tablo 25: Etkinlik Analizinde Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenler

	Model 1 (Mali Model)	Model 2 (Altyapı Modeli)	Model 3 (Harcama Modeli)	Model 4 (Vergi Modeli)
Girdi Değişkenler	Personel Harcamaları Transfer Harcamaları Mal ve Hizmet Alımları Sermaye Harcamaları	Toplam Personel Sayısı Toplam Araç Sayısı Toplam Harcamalar	Personel Harcamaları SGK Ödemeleri Mal ve Hizmet Alımları Faiz Harcamaları Cari Harcamalar Sermaye Giderleri	Toplam Belediye Nüfusu Toplam Belediye Alanı
Çıktı Değişkenler	Vergi Gelirleri Vergi Dışı Gelirler Yardım ve Fonlar	Yol Uzunluğu Kanalizasyon Şebeke Uzunluğu İçme Suyu Şebeke Uzunluğu Toplam Belediye Alanı	Toplam Belediye Nüfusu Öğrenci Sayısı Toplam Belediye Alanı	Vergi Gelirleri

Büyükşehir belediyelerinin etkinliklerinin ölçülmesinde kullanılan girdi ve çıktı değişkenleri, belediyelerin kullandıkları kaynaklar ve ürettikleri hizmetler dikkate alınarak bu konuda daha önce yapılan ulusal ve uluslararası çalışmalardan elde edilen bilgiler ışığında belirlenmiştir. Modellerde kullanılan girdi ve çıktı değişkenlerinin tespitinde belediyelere ait güvenilir verilerin elde edilebilirliği de önemli rol oynamıştır. Belediyelerin etkinlik analizinde farklı girdi ve çıktılarının kullanıldığı dört farklı model kullanılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin etkinliklerinin incelendiği modeller ve

modellerde yer alan girdi-çıkıtı değişkenleri tablo 25'te gösterilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin çeşitli hizmetlerinin incelendiği dört farklı modelde 2015 yılına ait bir yıllık veriler analiz edilmiştir.

4.4.1.1. Girdi değişkenler

Girdi “bir ürün veya hizmetin üretilebilmesi için gereken beşeri, mali, fiziksel kaynaklar ve bilgi kaynakları” olarak tanımlanabilir (Şimşek, 2003: 53). Girdi ölçüleri ise gerçekleştirilecek bir faaliyet ya da bir hizmet için gerekli olan insan, makine, hammadde, bilgi, enerji, donanım, yer gibi kaynakların yalnızca gerektiği düzeyde kullanılıp kullanılmadığının sınırlanmasında yararlanılan ölçüler olarak ifade edilmektedir (Dinç, 2006: 46). Çalışmada kullanılan girdi değişkenler belediyelerin bir mal veya hizmet üretirken ihtiyaç duydukları gerekli olan kaynak çeşitleridir. Örneğin belediyeler yol yaparken yeterli miktarda iş makinesine, iş gücüne ve yol için gerekli olan malzemelere ihtiyaç duymaktadırlar. Yapılan yol miktarın çıkıtı olarak düşündüğümüzde bu çıkıtı için kullanılması gereken araç ve personel sayısını da girdi olarak değerlendirebiliriz.

Büyükşehir belediyelerinin mali hizmetler alanındaki etkinliklerinin tespitine yönelik yapılan analizde girdi değişken olarak; personel harcamaları, transfer harcamaları, mal ve hizmet alımları ve sermaye harcamaları kullanılmıştır. Bu değişkenlerin tespitinde verilerin güvenilirliği açısından büyükşehir belediyelerinin bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu dikkate alınmıştır. Literatüre bakıldığında ise belediyelerin mali etkinliklerini inceleyen birçok çalışmada girdi değişken olarak yatırım, cari ve transfer harcamaları ayrımının kullanıldığı görülmektedir (Kaygısız, 2011: 76; Celep, 2007:110; Çağlar, 2003: 75; Doğan, 2006: 86; Bkz. Tablo 23; Vanden Eeckaut, Tulkens and Jamar, 1993; Boetti, Piacenza and Turati, 2009).

Büyükşehir belediyelerinin altyapı hizmetlerine ilişkin yapılan etkinlik analizinde girdi değişken olarak toplam personel, toplam araç sayısı ve toplam harcamalar dikkate alınmıştır. Belediyelerin ilgili kanunlarında belirtilen altyapı yatırımlarını yerine getirirken yeterli araç, işgücü ve bütçe imkânlarına sahip olması gerektiği bilinen bir gerçektir. Girdi değişkenlerinin tespitinde bu gerçeğin yanı sıra yerli ve yabancı kaynaklarda yer alan çalışmalarda etkili olmuştur (Kaygısız, 2011: 76; Celep, 2007: 110; Çağlar, 2003: 75; Doğan, 2006: 86; Bkz. Tablo 23; Balaguer-Coll, Prior-Jimenez and Vela-Bargues, 2002; Nieswand and Seiferd, 2011).

Büyükşehir belediyelerinin bütçe harcamalarının etkinlik analizinin yapıldığı üçüncü modelde girdi değişken olarak; personel harcamaları, SGK ödemeleri, mal ve hizmet alımları, faiz harcamaları, cari harcamalar ve sermaye harcamaları kullanılmıştır. Bu değişkenlerin tespitinde verilerin güvenilirliği açısından büyükşehir belediyelerinin bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosundaki harcama kalemleri dikkate alınmıştır. Literatüre bakıldığında da bazı çalışmalarda bu değişkenlerin kullanıldığı görülmektedir (Kutlar vd., 2011: 276; Balaguer- Coll, Tortosa- Ausina and Prior; 2007).

Büyükşehir belediyelerinin vergi toplamadaki etkinliklerinin incelendiği M4 modelinde toplam belediye alanı ve belediye nüfusu girdi değişken olarak kabul edilmiştir. Daha önceki bölümlerde anlatıldığı gibi büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarından biri de topladıkları vergilerdir. Belediyelerin topladığı vergilerde belediye alanı ve toplam nüfus girdi değişken olarak analize dâhil edilmiştir. Belediyelerin etkinliklerinin analiz edildiği birçok çalışmada nüfus ve belediye alanı değişken olarak kullanılmıştır (Kutlar vd., 2011: 277; Bkz. Tablo 23; Arcelus, Arocena, Cabases and Pascual: 2007; Balaguer- Coll, Tortosa- Ausina and Prior: 2007; Gimenez and Prior; 2007).

Büyükşehir belediyelerinin etkinlik analizinin yapıldığı modellerde yer alan girdi değişkenler aşağıda kısaca açıklanmıştır:

Personel harcamaları: Belediyelerde çalışan memurlar, sözleşmeli personel, işçiler, geçici personel ve diğer personelin maaşlarını, zam ve tazminatlarını, ek çalışma karşılıklarını ve ödül ve ikramiye gibi diğer ücretleri kapsamaktadır (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 65). Büyükşehir belediyeleri bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırması tablosunda yer alan *personel giderleri* kalemi çalışmada girdi değişken olarak kullanılmıştır.

Transfer harcamaları: Karşılığında herhangi bir mal veya hizmet alınmayan ve kaynakların kişi veya kuruluşlar arasında transferine yol açan harcamalar transfer harcamaları olarak sınıflandırılır. Yapılan analizde büyükşehir belediyelerinin bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırması tablosunda yer alan *cari transferler, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, sermaye transferleri, faiz giderleri ve borç verme* kalemleri toplamı *transfer harcamaları* olarak belirlenmiştir.

Mal ve hizmet alımları: Belediyelerin üretime ve tüketime yönelik mal ve malzeme alımları, yolluklar, görev harcamaları, hizmet alımları, temsil ve tanıtma harcamaları, menkul mal, gayri maddi hak alım, bakım ve onarım harcamaları, gayrimenkul mal bakım ve onarım harcamaları gibi harcamalardan oluşmaktadır (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 68). Büyükşehir belediyeleri bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırması tablosunda yer alan *mal ve hizmet alımları* kalemi çalışmada girdi değişken olarak kullanılmıştır.

Sermaye harcamaları: Belediyelerin mamul mal alımları, menkul sermaye üretim harcamaları, gayrimenkul alımları ve kamulaştırılması, gayrimenkul sermaye üretim harcamaları, menkul malların büyük onarım harcamaları, gayrimenkul büyük onarım harcamaları ve stok alımları gibi harcamalardan oluşmaktadır (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 74). Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırması tablosunda yer alan *sermaye harcamaları* kalemi analizde girdi değişken olarak kullanılmıştır.

Toplam personel sayısı: Belediyelerin yol, içme suyu ve kanalizasyon şebeke uzunluğu gibi altyapı hizmetlerinin etkinlik değerlendirmesinde toplam personel sayısı girdi değişken olarak çalışmada dikkate alınmıştır. Yapılan analizde altyapı hizmetleri bir bütün olarak ele alındığından sadece yol veya içme suyunda görevli personel yerine toplam personel sayısı modelde kullanılmıştır.

Toplam araç sayısı: Altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi ve belediye tarafından bu hizmetlerin yerel halka sunumunda sadece personel yeterli olmamakta, aynı zamanda araç ve gereç de kullanılmaktadır. Bu bakımdan belediyelerin kendi araçları ve bu hizmetlerde kullanılmak üzere kiralanan araçlar, olarak girdi değişken olarak kullanılmıştır.

Toplam harcamalar: Hiç şüphesiz her hizmetin sunumunda olduğu gibi altyapı hizmetlerinin sunumunda da araç ve personel kadar belirli bir miktarda harcama yapılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin altyapı hizmetlerinde kullandıkları harcamalar modelde girdi değişken olarak yer almıştır. Personel ve araç sayısında olduğu gibi altyapı hizmetleri bir bütün olarak ele alındığından toplam harcamalar analizde kullanılmıştır.

Toplam belediye nüfusu: Vergi gelirleri, vergi mükellefi olan ve belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlardan toplanan vergilerden oluşmaktadır. Bundan

dolayı da büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinin hesaplanmasında toplam belediye nüfusu girdi değişkeni olarak benimsenmiştir

Toplam belediye alanı: Büyükşehir belediyelerinde emlak vergisi, çere temizlik vergisi gibi birçok vergi ve harcın belediye alanı ile doğru orantılı bir şekilde artmasından dolayı belediye alanı, vergi gelirlerinin incelendiği modelde girdi değişkeni olarak alınmıştır.

4.4.1.2. Çıktı değişkenleri

Çıktı “*kurum tarafından üretilen nihai mal ve hizmetler*” olarak tanımlanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2008) Kurumun ürettiği nihai mal ve hizmet miktarına ilişkin bilgi sağlayan çıktı göstergeleri ara çıktılar olarak değil, sadece nihai çıktılar bakımından ele alınmalıdır (Şimşek, 2003: 54). Çalışmada kullanılan çıktı değişkenleri belediyelerin ürettikleri ve ölçülebilen hizmet, değer ve ürünleri ifade etmektedir. Örneğin, belediyelerin gerekli girdileri ya da kaynakları kullanarak yol, su ve kanalizasyon şebekesi, park yapması veya vergi toplaması belediye hizmet birimi için çıktı olarak değerlendirilebilir.

Mali hizmetler modelindeki analizde çıktı değişkeni olarak; vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, yardım ve fonlar kullanılmıştır. Belediyelerin mali etkinliklerini inceleyen birçok çalışmada çıktı değişkeni olarak bu üç gelir türünün kullanıldığı görülmektedir (Kaygısız, 2011: 76; Celep, 2007:110; Çağlar, 2003: 75, Doğan, 2006: 86).

Belediyelerin altyapı hizmetlerinin değerlendirildiği modelde çıktı değişkeni olarak; toplam belediye yol uzunluğu, kanalizasyon şebeke uzunluğu, içme suyu şebeke uzunluğu ve toplam belediye alanı kullanılmıştır. Belediyelerin altyapı hizmetlerinin etkinliklerini inceleyen birçok çalışmada yukarıda sayılan verilerin çıktı değişkeni olarak kullanıldığı görülmektedir (Kaygısız, 2011: 76; Doğan, 2006: 86; Bkz. Tablo 23; Vanden Eeckaut, Tulkens and Jamar: 1993; De Borger, Kerstens, Moesen and Vanneste: 1994); Gimenez and Prior: 2007; Mahabil: 2011).

Büyükşehir belediyelerinin bütçe harcamalarının etkinliklerinin incelendiği üçüncü modelde çıktı değişkeni olarak; toplam belediye nüfusu, öğrenci sayısı ve belediye alanı kullanılmıştır. Belediyelerin etkinliklerinin incelendiği bir çok çalışmada bu değişkenler kullanılmıştır (Kutlar vd., 2011:277; Bkz. Tablo 23; Boetti, Piacenza and

Turati: 2009; Gimenez and Prior: 2007; Arcelus, Arocena, Cabases and Pascual: 2007; Geys, Heinmann and Kalb: 2010).

Büyükşehir belediyelerinin etkinlik analizinin yapıldığı modellerde yer alan çıktı değişkenler aşağıda kısaca açıklanmıştır:

Vergi gelirleri: Belediye tarafından alınan emlak vergisi, çevre temizlik vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, eğlence vergisi, yangın sigorta vergisi, ilan ve reklam vergisini kapsamaktadır (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 90). Bina inşaat harcı, işyeri açma izni harcı, yapı kullanma izni harcı, ölçü ve tartı aletlerinin muayene harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, işgal harcı, kaynak suları harcı ve diğer harçlarda belediyelerin vergi gelirleri arasında değerlendirilir. Büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırması tablosunda yer alan *vergi gelirleri* kaleminde yer alan veriler çalışmada esas alınmıştır.

Vergi dışı gelirler: Belediyelerin teşebbüs ve mülkiyet gelirleri; faizler, paylar ve cezalar, sermaye gelirleri ve alacaklardan tahsilatlar kalemlerindeki gelirler, vergi dışı gelirleri oluşturmaktadır.

Yardım ve fonlar: Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi yurtdışı kurumlarından alınan bağış ve yardımlar, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar, kurum ve kişilerden alınan bağış ve yardımlar, proje karşılığı alınan bağış ve yardımlardan oluşmaktadır (2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2016: 94).

Toplam yol uzunluğu: Belediye hizmet bölgesinde yer alan yolların yapım ve onarımı en önemli altyapı hizmetleri arasında gösterilebilir (Bkz., 5216 sayılı Kanun, 7 ve 27. madde). Bu açıdan değerlendirildiğinde toplam yol uzunluğu altyapı hizmetlerinin etkinliğinin değerlendirildiği modelde çıktı değişkeni olarak kullanılabilir.

Kanalizasyon şebeke uzunluğu: Belediyelerin önemli görevlerinden biri de yerel halka kanalizasyon hizmetlerini etkin bir şekilde sunmaktır (Bkz., 5216 sayılı Kanun, 7 ve 23. madde). Altyapı hizmetlerinin bir başka boyutu olan kanalizasyon şebekesine ait verilerde modelde çıktı değişkeni olarak kullanılmıştır.

İçme suyu şebeke uzunluğu: 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7. maddesinde yol ve kanalizasyon gibi içme suyu da altyapı hizmetleri arasında

gösterilmektedir. Bu nedenle belediyelerin içme suyu şebekesi uzunluğu çıktı değişken olarak modelde kullanılmıştır.

Toplam belediye alanı: 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 3. maddesinde 2012 yılında yapılan bir değişiklikle büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak değiştirilmiş ve böylelikle görev alanları genişletilmiştir. Kanunda yapılan bu değişiklikle büyükşehir belediyelerinin görev alanı il mülki sınırlarının tamamını kapsadığı için toplam belediye alanı modelde çıktı değişken olarak ele alınmıştır.

Toplam belediye nüfusu: Büyükşehir Belediye Kanununa göre belediye sınırları içerisinde yaşayan tüm vatandaşlar belediye hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir. Aynı şekilde belediyelerde tüm belediye nüfusuna hiçbir ayırım yapmadan belediye hizmetlerini götürmekle yükümlüdür. Bu nedenlerden dolayı toplam belediye nüfusu modelde çıktı değişken olarak kabul edilmiştir.

Öğrenci sayısı: 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7, 15 ve 24. maddelerine bakıldığında, büyükşehir belediyelerinin eğitimle ilgili birçok görevinin olduğu görülmektedir. Dolayısıyla öğrenci sayısı belediye hizmetlerinin etkinliklerini ölçmede çıktı değişken olarak alınmıştır.

4.4.2. Çalışmada Kullanılan Yöntem: Veri Zarflama Analizi Modelleri

Büyükşehir belediyelerinin etkinlik analizinde veri zarflama analizinin CCR ve BCC modelleri kullanılmıştır. CCR modeli ölçeğe göre sabit getiri esasına dayanmaktadır (Dinçer, 2011:71). Bu modelde aynı miktarda girdi aynı miktarda çıktıya dönüşmektedir. BCC modeli ise ölçeğe göre değişken getiriye yani girdi miktarı ile çıktı miktarı arasında sabit bir oran olmadığını varsayar. Analizde her iki modelde girdi ve çıktı yönelimli olarak kullanılmıştır. Girdi odaklı modelde karar birimlerinin çıktı değişkenleri sabit tutularak mevcut çıktının minimum girdiyle nasıl elde edilebileceği araştırılmaktadır. Çıktı odaklı modelde ise karar birimlerinin girdi değişkenleri sabit tutularak mevcut girdiyle maksimum çıktının nasıl elde edilebileceği incelenmektedir. Çalışmada kullanılan birinci modelde girdi ve çıktı odaklı, ikinci ve üçüncü modelde girdi odaklı, dördüncü modelde ise çıktı odaklı analiz yapılmıştır. Modellerin bu şekilde belirlenmesinde, girdi ve çıktı değişkenler üzerindeki kontrol edilebilirlik dikkate alınmıştır.

4.5. ANALİZ VE BULGULAR

Çalışmada büyükşehir belediyelerinin farklı alanlarda hizmet etkinliklerini ölçmek ve değerlendirmek üzere dört farklı modelde etkinlik analizi yapılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin etkinliklerinin belirlenmesinde bu dört modelin oluşturulma sebebi, İşleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından 2002 yılında başlatılan BEPER projesinde yer alan kriterlerin çalışmada esas alınmasıdır. Çalışmada kullanılan modellerin tespitinde ulusal ve uluslararası literatürde belediyelerle ilgili yapılan analizlerden de yararlanılmıştır. Modellerin ve modellerde kullanılan girdi ve çıktı değişkenlerinin tespitinde belediyelere ait güvenilir verilerin temin edilebilirliği de önemli rol oynamıştır.

4.5.1. Model 1 ve VZA Sonuçları

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de yer alan 30 büyükşehir belediyesinin mali etkinliklerinin tespitine yönelik analiz yapılmıştır. Belediyelerin etkinlik analizinde veri zarflama analizinin girdi ve çıktı yönelimli BCC ve CRR modelleri kullanılmıştır. Etkinliğin tespitinde girdi değişkeni olarak personel harcamaları, transfer harcamaları, mal ve hizmet alımları ve sermaye harcamaları kullanılmıştır. Modele çıktı değişkeni olarak ise vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve yardım ve fonlar dâhil edilmiştir.

Tablo 26: Model 1’de Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenler

Girdiler	Açıklama
X1	Personel Harcamaları
X2	Transfer Harcamaları
X3	Mal ve Hizmet Alımları
X4	Sermaye Harcamaları
Çıktılar	Açıklama
Y1	Vergi Gelirleri
Y2	Vergi Dışı Gelirler
Y3	Yardım ve Fonlar

Tablo 27, model 1’de kullanılan girdi ve çıktı değişkenleri arasındaki korelasyon değerlerini göstermektedir. Tablodaki verilere göre modelde çıktı değişkeni olarak kullanılan vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve yardım ve fonlar ile girdi değişkeni olarak kullanılan personel harcamaları, transfer harcamaları, mal ve hizmet alımları ve sermaye harcamaları arasında güçlü bir korelasyon olduğu görülmektedir.

Değişkenler arasındaki en güçlü korelasyon değeri sermaye harcamaları ile vergi dışı gelirler arasında ve transfer harcamaları ile personel giderleri arasındadır. Tabloya göre değişkenler arasında en düşük ilişki ise transfer harcamaları ile yardım ve fonlar arasında gerçekleşmiştir. Tablo 27'deki veriler, model 1'de kullanılan girdi ve çıktı değişkenler arasında çok güçlü ve anlamlı bir korelasyon ilişkisinin olduğunu ve bu ilişkinin yönünün pozitif olduğunu göstermektedir.

Tablo 27: Model 1'de Kullanılan Değişkenler arasındaki Korelasyon Sonuçları

		Personel Harcamaları	Transfer Harcamaları	Mal ve Hizmet Alımları	Sermaye Harcamaları	Vergi Gelirleri	Vergi Dışı Gelirler	Yardım ve Fonlar
Personel Harcamaları	PC	1						
Transfer Harcamaları	PC	,990**	1					
Mal ve Hizmet Alımları	PC	,982**	,981**	1				
Sermaye Harcamaları	PC	,980**	,984**	,982**	1			
Vergi Gelirleri	PC	,984**	,981**	,968**	,987**	1		
Vergi Dışı Gelirler	PC	,989**	,989**	,997**	,990**	,978**	1	
Yardım ve Fonlar	PC	,871**	,853**	,858**	,873**	,906**	,860**	1

** . Korelasyon 0.01 önem seviyesinde anlamlıdır. PC: Pearson Correlation.

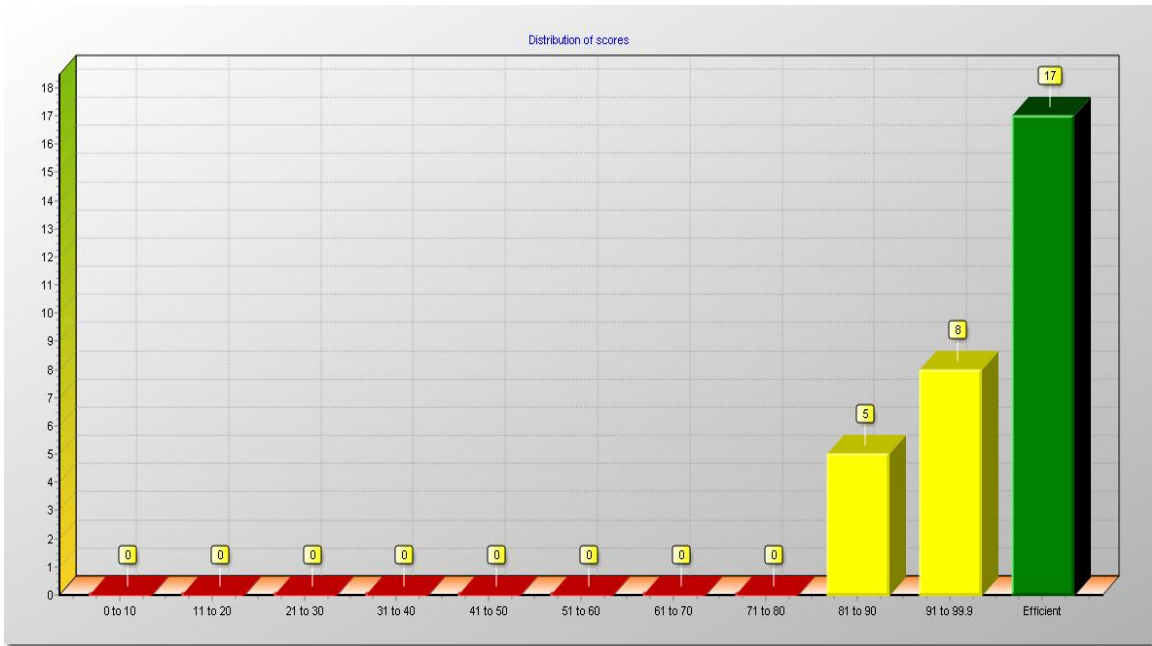
4.5.1.1. Girdi Odaklı CCR Modeli Uygulama Sonuçları (M1)

Veri zarflama analizinin CCR modelinin kullanıldığı bu bölümde ilk olarak girdi odaklı etkinlik analizi yapılmıştır. Tablo 28, yapılan analiz sonucu belediyelerin etkinlik skorlarını ve etkinlik durumlarını göstermektedir. CCR modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesin 17'si tam etkin bulunmuş iken, kalan 13 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır.

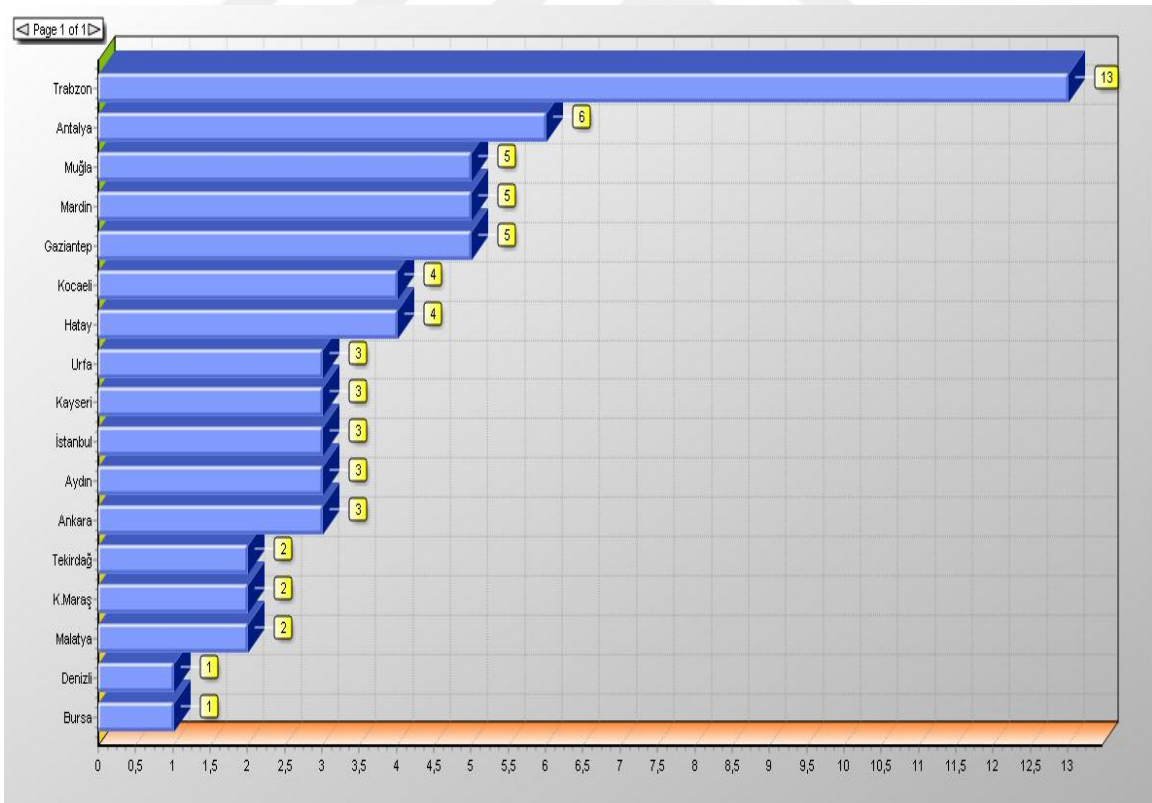
Tablo 28'e göre; Antalya, Ankara, İstanbul, Bursa gibi Türkiye'nin önde gelen büyükşehir belediyeleri mali bakımdan tam etkin bulunmuştur. İzmir, Samsun, Adana ve Eskişehir dâhil 13 büyükşehir belediyesinin etkinlik skorları ise veri zarflama analiz programına göre etkinlik sınırı olan 100'ün altında kalmış yani etkin bulunmamıştır. Tabloya göre, girdi odaklı CCR modeli ile yapılan analiz sonucu etkinlik skoru en düşük belediye ise %82 ile Adana Büyükşehir Belediyesidir.

Tablo 28: Girdi Odaklı CCR Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M1)

KVB Adı	Etkinlik Skoru	Etkinlik Durumu
Antalya	100,00	Etkin
Bursa	100,00	Etkin
Denizli	100,00	Etkin
Gaziantep	100,00	Etkin
Kahramanmaraş	100,00	Etkin
Mardin	100,00	Etkin
Muğla	100,00	Etkin
Tekirdağ	100,00	Etkin
İstanbul	100,00	Etkin
Ankara	100,00	Etkin
Hatay	100,00	Etkin
Kayseri	100,00	Etkin
Kocaeli	100,00	Etkin
Aydın	100,00	Etkin
Malatya	100,00	Etkin
Trabzon	100,00	Etkin
Şanlıurfa	100,00	Etkin
Manisa	99,93	Etkin değil
Sakarya	95,64	Etkin değil
Konya	94,80	Etkin değil
Van	94,65	Etkin değil
Ordu	94,64	Etkin değil
Balıkesir	94,39	Etkin değil
İzmir	94,32	Etkin değil
Eskişehir	94,22	Etkin değil
Diyarbakır	90,52	Etkin değil
Mersin	88,68	Etkin değil
Erzurum	88,47	Etkin değil
Samsun	86,83	Etkin değil
Adana	82,27	Etkin değil



Şekil 14: Girdi Odaklı CCR Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M1)



Şekil 15: Girdi Odaklı CCR Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M1)

Şekil 14, girdi odaklı CCR modeli ile yapılan analiz sonucu bulunan etkinlik skorlarının dağılımını göstermektedir. Şekle göre 17 belediyenin etkinlik skoru 100 olarak (tam etkin) bulunmuştur. Analiz sonuçlarına göre 8 belediyenin skoru 91-99 arasında değişmekte, 5 belediyenin skoru ise 81-90 aralığında değişmektedir. Analizde etkinlik skoru 0-80 arasında olan herhangi bir belediye bulunamamışken, büyükşehir belediyelerinin tamamının etkinlik skorları 81-100 arasında değişmiştir.

Şekil 15 ise analiz verilerine göre tam etkin bulunan belediyelerin referans olma sıklıklarını göstermektedir. Şekildeki verilere göre Trabzon Büyükşehir Belediyesi 19 kez referans olma sıklığı ile en fazla referans olan belediye olmuştur. Antalya Büyükşehir Belediyesi 6 kez, Muğla, Gaziantep ve Mardin Büyükşehir Belediyeleri ise 5 kez etkin bulunmayan belediyelere referans olmuşlardır. Verilere göre Denizli ve Bursa Büyükşehir Belediyesi ise sadece bir kez referans olmuştur.

Tablo 29: Girdi Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1)

Belediye	Etkinlik Skoru %	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Adana	82,27	Mal ve Hizmet Alımları	1044627	859429	-17,73%
		Personel Harcamaları	358630	295050	-17,73%
		Sermaye Harcamaları	494598	406913	-17,73%
		Transfer Harcamaları	184819	149514	-19,10%
Samsun	86,83	Mal ve Hizmet Alımları	511357	444013	-13,17%
		Personel Harcamaları	169764	147407	-13,17%
		Sermaye Harcamaları	460151	399551	-13,17%
		Transfer Harcamaları	116234	100926	-13,17%
İzmir	94,32	Mal ve Hizmet Alımları	2607684	2459458	-5,68%
		Personel Harcamaları	948890	894953	-5,68%
		Sermaye Harcamaları	1979746	1867213	-5,68%
		Transfer Harcamaları	1154896	524307	-54,60%
Diyarbakır	90,52	Mal ve Hizmet Alımları	479348	433901	-9,48%
		Personel Harcamaları	211540	191484	-9,48%
		Sermaye Harcamaları	341038	308704	-9,48%
		Transfer harcamaları	89926	81400,2	-9,48%

Girdi odaklı CCR modeliyle yapılan analiz sonucu 82,27 etkinlik skoru ile en az etkin bulunan Adana Büyükşehir Belediyesi ile farklı etkinlik skorlarına sahip Samsun, İzmir ve Diyarbakır Büyükşehir Belediyelerinin girdi değişkenleri için potansiyel iyileştirme önerileri tablo 29'da gösterilmiştir. Tablodaki verilere göre Adana Büyükşehir Belediyesi mal ve hizmet alımlarını, personel ve sermaye harcamalarını %17, transfer harcamalarını ise %19 oranında azaltarak tam etkin konuma gelebilmektedir. Verilere göre İzmir Büyükşehir Belediyesi tam etkin konuma gelebilmek için transfer

harcamalarını %54 oranında, diğer harcama kalemlerini ise %5 oranında azaltmak durumundadır.

4.5.1.2. Çıktı Odaklı CCR Modeli Uygulama Sonuçları (M1)

Veri zarflama analizinin CCR modelinin kullanıldığı çalışmanın bu bölümünde çıktı odaklı etkinlik analizi yapılmıştır. Tablo 30, yapılan analiz sonucu belediyelerin etkinlik skorlarını ve etkinlik durumlarını göstermektedir. Çıktı odaklı CCR modeli ile yapılan analizde, girdi odaklı modelde olduğu gibi 30 büyükşehir belediyesin 17'si tam etkin bulunmuş iken, kalan 13 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Analiz sonuçları her iki modelde de aynı çıktığı için diğer ayrıntılara bu bölümde yer verilmemiştir.

Tablo 30: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M1)

KVB Adı	Etkinlik Skoru	Etkinlik Durumu
Aydın	100,00	Etkin
Bursa	100,00	Etkin
Denizli	100,00	Etkin
Gaziantep	100,00	Etkin
Hatay	100,00	Etkin
Kayseri	100,00	Etkin
Kocaeli	100,00	Etkin
Malatya	100,00	Etkin
Mardin	100,00	Etkin
Muğla	100,00	Etkin
Tekirdağ	100,00	Etkin
Trabzon	100,00	Etkin
Ankara	100,00	Etkin
Antalya	100,00	Etkin
Şanlıurfa	100,00	Etkin
İstanbul	100,00	Etkin
Kahramanmaraş	100,00	Etkin
Manisa	99,93	Etkin değil
Sakarya	95,64	Etkin değil
Konya	94,80	Etkin değil
Van	94,65	Etkin değil
Ordu	94,64	Etkin değil
Balıkesir	94,39	Etkin değil
İzmir	94,32	Etkin değil
Eskişehir	94,22	Etkin değil
Diyarbakır	90,52	Etkin değil
Mersin	88,68	Etkin değil
Erzurum	88,47	Etkin değil
Samsun	86,83	Etkin değil
Adana	82,27	Etkin değil

Çıktı odaklı CCR modeliyle yapılan analiz sonucu 82,27 etkinlik skoru ile en az etkin bulunan Adana Büyükşehir Belediyesi ile Samsun, Diyarbakır ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin çıktı değişkenleri için potansiyel iyileştirme önerileri tablo 31’de gösterilmiştir. Tablodaki verilere göre Samsun Büyükşehir Belediyesi bağış ve yardımlar ile vergi dışı gelirleri % 15, vergi gelirlerini ise %18 oranında artırarak tam etkin konuma gelebilmektedir. Tabloya göre Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi %114, Adana Büyükşehir Belediyesi ise %809 oranında bağış ve yardımlar kalemini artırmalıdır. Verilere göre büyükşehir belediyelerinin tam etkin duruma gelebilmek için özellikle bağış ve yardımlar kalemini ciddi oranlarda artırmaları gerekmektedir.

Tablo 31: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1)

Belediye	Etkinlik Skoru %	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Adana	82,27	Bağış ve Yardımlar	6468	58849	809,85%
		Vergi Dışı Gelirler	1630971	1982429	21,55%
		Vergi Gelirleri	210160	255447	21,55%
Samsun	86,83	Bağış ve Yardımlar	24171	27837	15,17%
		Vergi Dışı Gelirler	975502	1123457	15,17%
		Vergi Gelirleri	106149	125545	18,27%
Diyarbakır	90,52	Bağış ve Yardımlar	7529	16174,4	114,83%
		Vergi Dışı Gelirler	995893	1100202	10,47%
		Vergi Gelirleri	80320	99907,5	24,39%
İzmir	94,32	Bağış ve Yardımlar	28583	118093	313,16%
		Vergi Dışı Gelirler	5427931	5755061	6,03%
		Vergi Gelirleri	718096	761374	6,03%

4.5.1.3. Girdi Odaklı BCC Modeli Uygulama Sonuçları (M1)

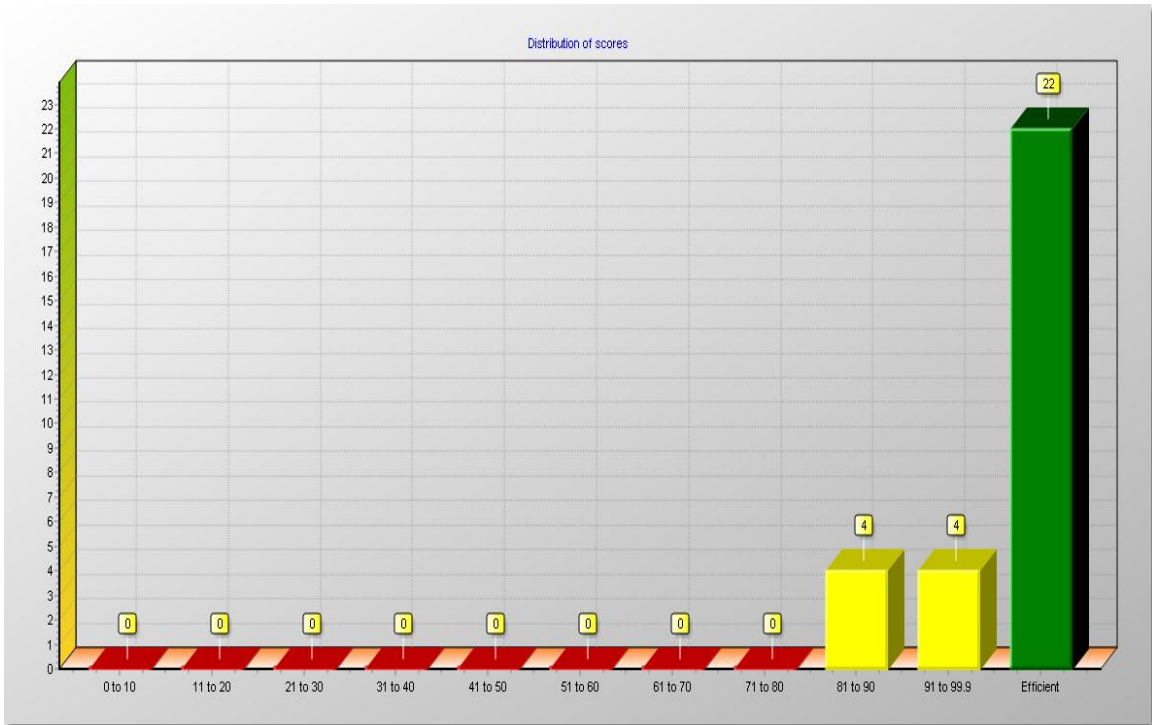
Bu bölümde büyükşehir belediyeleri ile ilgili girdi odaklı BCC modeli kullanılarak etkinlik analizi yapılmıştır. Tablo 32, yapılan analiz sonucu bulunan etkinlik skorlarını ve belediyelerin etkinlik durumlarını göstermektedir. Girdi odaklı BCC modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinin 22’si tam etkin bulunmuş iken, kalan 8 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Tabloya göre Ankara, Antalya, İstanbul, İzmir gibi Türkiye’nin en büyük büyükşehir belediyeleri mali bakımdan tam etkin bulunmuşken, Sakarya, Konya, Balıkesir, Diyarbakır, Erzurum, Adana, Eskişehir ve Samsun Büyükşehir Belediyelerinin etkinlik skorları ise 100’ün altında kalmış yani etkin bulunmamıştır. Tablo 32’deki verilere göre yapılan analiz sonucu etkinlik skoru en düşük çıkan belediye %87 ile Samsun Büyükşehir Belediyesidir.

Tablo 32: Girdi Odaklı BCC Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M1)

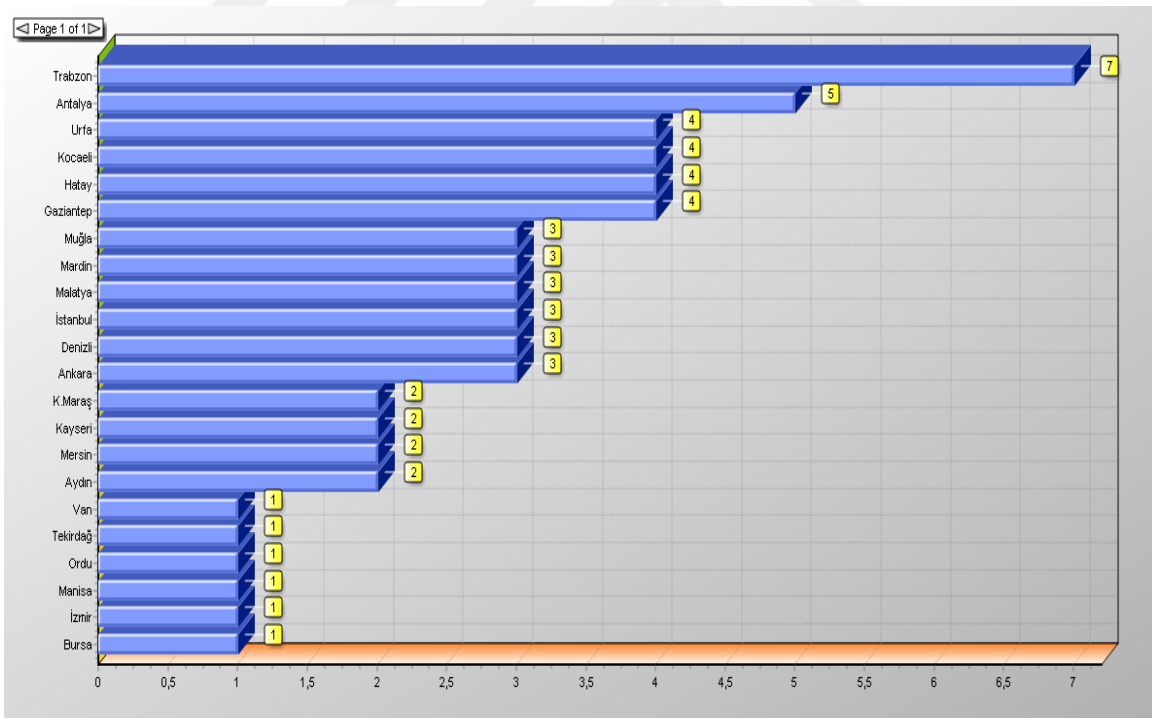
KVB Adı	Etkinlik Skoru	Etkinlik Durumu
Ankara	100,00	Etkin
Kayseri	100,00	Etkin
Antalya	100,00	Etkin
Aydın	100,00	Etkin
Denizli	100,00	Etkin
Hatay	100,00	Etkin
Kahramanmaraş	100,00	Etkin
Mardin	100,00	Etkin
Mersin	100,00	Etkin
Muğla	100,00	Etkin
Ordu	100,00	Etkin
Tekirdağ	100,00	Etkin
Trabzon	100,00	Etkin
Van	100,00	Etkin
İzmir	100,00	Etkin
Bursa	100,00	Etkin
Gaziantep	100,00	Etkin
Kocaeli	100,00	Etkin
Manisa	100,00	Etkin
Şanlıurfa	100,00	Etkin
İstanbul	100,00	Etkin
Malatya	100,00	Etkin
Sakarya	98,86	Etkin değil
Konya	98,40	Etkin değil
Balıkesir	94,74	Etkin değil
Eskişehir	94,27	Etkin değil
Diyarbakır	90,55	Etkin değil
Erzurum	90,35	Etkin değil
Adana	89,83	Etkin değil
Samsun	87,21	Etkin değil

Şekil 16, girdi odaklı BCC modelinde etkinlik skorlarının dağılımını göstermektedir. Şekildeki verilere göre 22 belediyenin etkinlik skoru 100 olarak (tam etkin) bulunmuştur. Ayrıca 4 belediyenin skoru 91-99 aralığında, 4 belediyenin skoru ise 81-90 aralığında değişmektedir. Analiz sonucu etkinlik skoru 0-80 arasında olan herhangi bir belediye bulunamamıştır.

Şekil 17 ise, girdi odaklı BCC modelinde tam etkin bulunan belediyelerin referans olma sıklıklarını göstermektedir. Verilere göre Trabzon Büyükşehir Belediyesi 7 kez, Antalya Büyükşehir Belediyesi ise 5 kez referans olmuşlardır. Şanlıurfa, Hatay, Gaziantep ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri ise 4'er kez etkin bulunmayan belediyelere referans olmuşlardır.



Şekil 16: Girdi Odaklı BCC Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M1)



Şekil 17: Girdi Odaklı BCC Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M1)

Girdi odaklı BCC modeliyle yapılan analizde 87,21 etkinlik skoru ile en az etkin bulunan Samsun Büyükşehir Belediyesi ile Adana, Erzurum ve Eskişehir Büyükşehir Belediyelerinin girdi değişkenleri için potansiyel iyileştirme önerileri tablo 33'te gösterilmiştir. Tablodaki verilere göre Samsun Büyükşehir Belediyesi mal ve hizmet alımlarını, personel ve sermaye harcamalarını %12, transfer harcamalarını ise %20 oranında azaltarak tam etkin konuma gelebilmektedir. Verilere göre büyükşehir belediyelerinin özellikle transfer harcamalarının yüksek olduğu gözükmektedir.

Tablo 33: Girdi Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1)

Belediye	Etkinlik Skoru %	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Samsun	87,21	Mal ve Hizmet Alımları	511357	445936	-12,79%
		Personel Harcamaları	169764	148045	-12,79%
		Sermaye Harcamaları	460151	401281	-12,79%
		Transfer Harcamaları	116234	92918,1	-20,06%
Adana	89,83	Mal ve Hizmet Alımları	1044627	914326	-12,47%
		Personel Harcamaları	358630	322169	-10,17%
		Sermaye Harcamaları	494598	444313	-10,17%
		Transfer Harcamaları	184819	166029	-10,17%
Erzurum	90,35	Mal ve Hizmet Alımları	535484	381417	-28,77%
		Personel Harcamaları	114463	103421	-9,65%
		Sermaye Harcamaları	307433	210503	-31,53%
		Transfer Harcamaları	59451	53716,1	-9,65%
Eskişehir	94,27	Mal ve Hizmet Alımları	442360	417017	-5,73%
		Personel Harcamaları	165264	155796	-5,73%
		Sermaye Harcamaları	196201	184960	-5,73%
		Transfer Harcamaları	126299	79883	-36,75%

4.5.1.4. Çıktı Odaklı BCC Modeli Uygulama Sonuçları (M1)

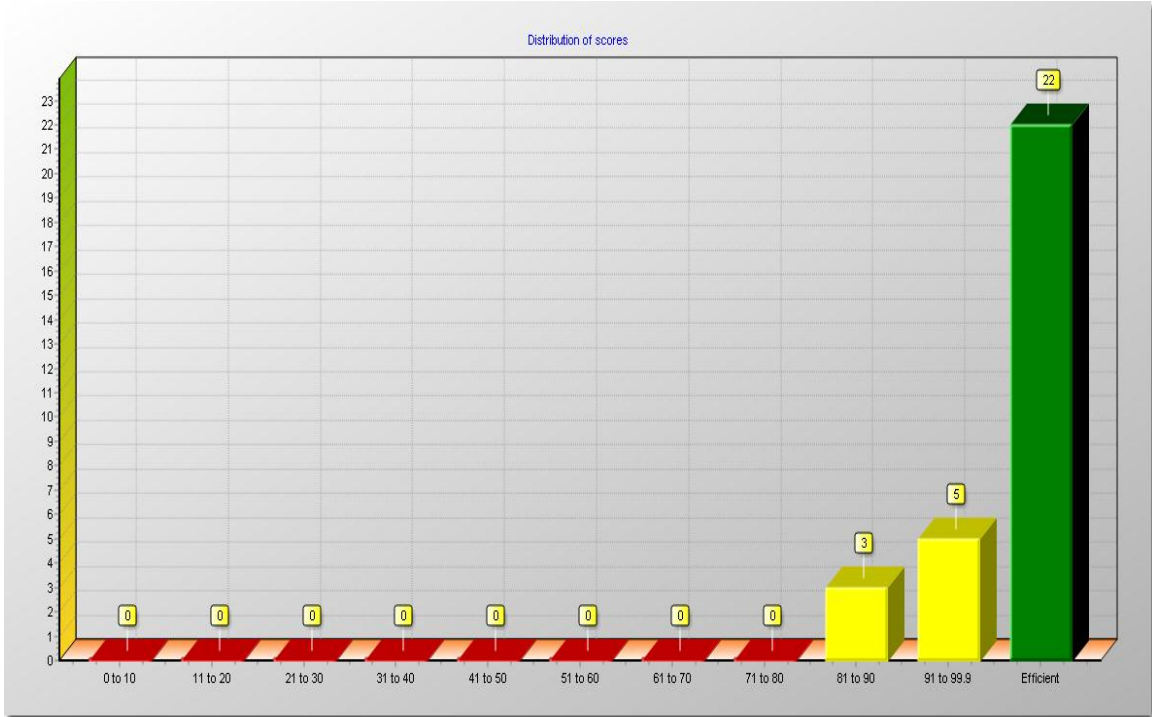
Veri zarflama analizinin BCC modelinin kullanıldığı analizin bu bölümünde çıktı odaklı etkinlik ölçümü yapılmıştır. Tablo 34, belediyelerin etkinlik skorlarını ve etkinlik durumlarını göstermektedir. Yapılan analizde girdi odaklı BCC modelinde olduğu gibi 30 büyükşehir belediyesin 22'si tam etkin bulunmuş iken, kalan 8 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Tabloya göre Ankara, Antalya, İstanbul, Bursa ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri mali bakımdan tam etkin bulunmuştur. Konya, Sakarya, Balıkesir, Diyarbakır, Adana, Samsun, Erzurum ve Eskişehir Büyükşehir Belediyelerinin etkinlik skorları ise 100'ün altında kalmış yani etkin bulunmamıştır. Tabloya göre çıktı odaklı BCC modeli ile yapılan analiz sonucu etkinlik skoru en düşük belediye girdi odaklı BCC modelinde olduğu gibi %86 ile Samsun Büyükşehir Belediyesidir.

Tablo 34: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M1)

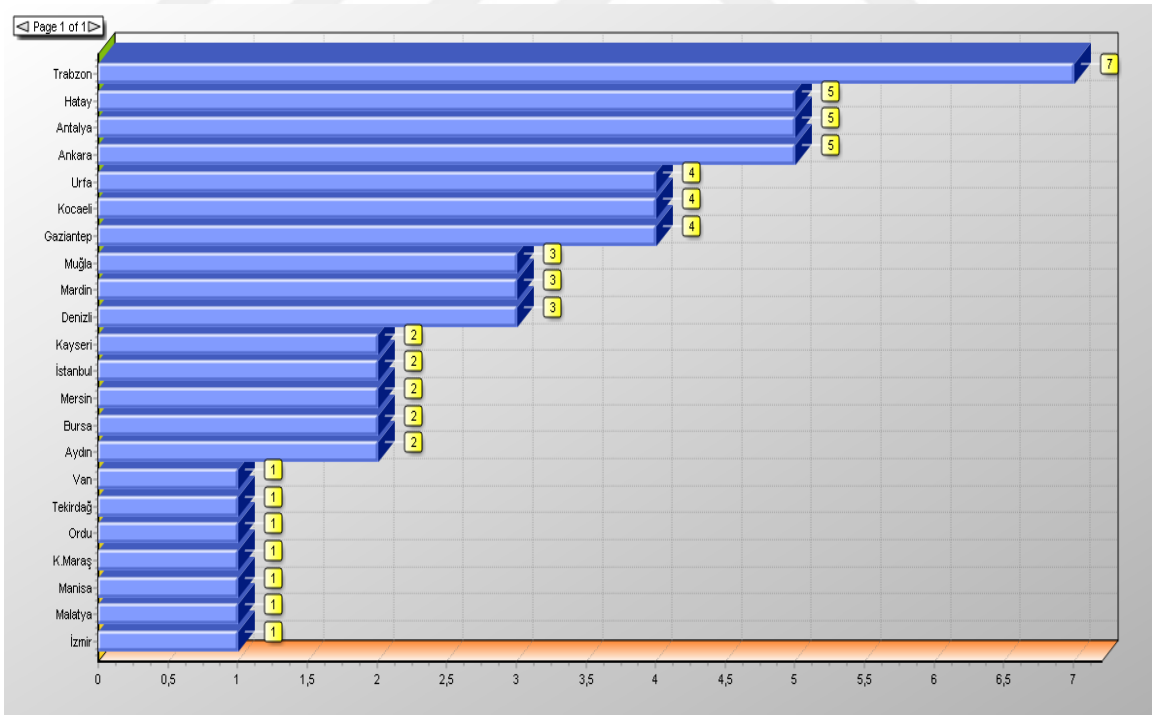
KVB Adı	Etkinlik Skoru	Etkinlik Durumu
İzmir	100,00	Etkin
Kayseri	100,00	Etkin
Mersin	100,00	Etkin
Ankara	100,00	Etkin
Antalya	100,00	Etkin
Gaziantep	100,00	Etkin
Kahramanmaraş	100,00	Etkin
Manisa	100,00	Etkin
Mardin	100,00	Etkin
Muğla	100,00	Etkin
Ordu	100,00	Etkin
Tekirdağ	100,00	Etkin
Trabzon	100,00	Etkin
Şanlıurfa	100,00	Etkin
Van	100,00	Etkin
Bursa	100,00	Etkin
Kocaeli	100,00	Etkin
Malatya	100,00	Etkin
İstanbul	100,00	Etkin
Aydın	100,00	Etkin
Hatay	100,00	Etkin
Denizli	100,00	Etkin
Konya	98,63	Etkin değil
Sakarya	98,42	Etkin değil
Balıkesir	95,25	Etkin değil
Eskişehir	94,27	Etkin değil
Diyarbakır	91,03	Etkin değil
Adana	90,96	Etkin değil
Erzurum	88,99	Etkin değil
Samsun	86,99	Etkin değil

Şekil 18, çıktı odaklı BCC modelinde etkinlik skorlarının dağılımını göstermektedir. Şekildeki verilere göre 22 belediyenin etkinlik skoru 100 olarak (tam etkin) bulunmuştur. Ayrıca 5 belediyenin skoru 91-99 aralığında, 3 belediyenin skoru ise 81-90 aralığında değişmektedir. Yapılan analizde büyükşehir belediyelerinin tamamının etkinlik skoru 80-100 aralığında bulunmuştur.

Çıktı odaklı BCC modelinde tam etkin bulunan belediyelerin referans olma sıklık sayıları şekil 19'da gösterilmiştir. Şekildeki verilere göre Trabzon Büyükşehir Belediyesi 7, Hatay, Ankara ve Antalya Büyükşehir Belediyesi ise 5'er kez etkin olmayan belediyelere referans olmuşlardır. Şekle göre Şanlıurfa, Kocaeli ve Gaziantep Büyükşehir Belediyeleri ise 4'er kez referans olmuşlardır.



Şekil 18: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M1)



Şekil 19: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M1)

Çıktı odaklı BCC modeliyle yapılan analiz sonucu 86,99 etkinlik skoru ile en az etkin bulunan Samsun Büyükşehir Belediyesi ile Erzurum, Eskişehir ve Konya Büyükşehir Belediyelerinin çıktı değişkenleri için potansiyel iyileştirme önerileri tablo 35’te gösterilmiştir. Tablodaki verilere göre Samsun Büyükşehir Belediyesi bağış ve yardımlar ile vergi dışı gelirleri %14, vergi gelirlerini ise %20 oranında artırarak tam etkin konuma gelebilmektedir. Tabloya göre büyükşehir belediyelerinin çıktı odaklı CCR model sonuçlarında olduğu gibi özellikle bağış ve yardımları ciddi oranda artırarak etkin konuma gelebilecekleri gözlemlenmektedir.

Tablo 35: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1)

Belediye	Etkinlik Skoru %	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Samsun	86,99	Bağış ve Yardımlar	24171	27786,3	14,96%
		Vergi Dışı Gelirler	975502	1121408	14,96%
		Vergi Gelirleri	106149	128084	20,66%
Erzurum	88,99	Bağış ve Yardımlar	13038	23136,7	77,46%
		Vergi Dışı Gelirler	717793	806620	12,37%
		Vergi Gelirleri	35022	80896,7	130,99%
Eskişehir	94,27	Bağış ve Yardımlar	8707	22697	160,67%
		Vergi Dışı Gelirler	786766	834547	6,07%
		Vergi Gelirleri	107487	114015	6,07%
Konya	98,63	Bağış ve Yardımlar	76965	78030,4	1,38%
		Vergi Dışı Gelirler	2299410	2331238	1,38%
		Vergi Gelirleri	206466	306023	48,22%

Tablo 36 ve 37, büyükşehir belediyelerinin mali etkinliklerinin incelendiği M1 modelinde ölçek etkinlik değerlerini göstermektedir. Ölçek etkinlik değerlerinin 1 olduğu belediyelerde ölçeğe göre sabit getiri söz konusudur. Yani bu belediyelerde girdiler aynı miktarda çıktıya dönüşmekte ve dolayısıyla da optimal ölçek büyüklüğünde faaliyet gösterilmektedir. Tablo 36’da yer alan girdi odaklı modeldeki ölçek etkinlik değerlerine bakıldığında, 17 büyükşehir belediyesinin ölçeğe göre sabit getiride faaliyet gösterdiği yani ölçek etkinliğine sahip olduğu, kaynaklarını optimum düzeyde kullandıkları söylenebilir. Kalan 13 büyükşehir belediyesi ise ölçeklerini artırarak veya azaltarak optimal ölçek büyüklüğünü yakalayabilirler. Tablo 36’ya göre 17 büyükşehir belediyesi toplam teknik etkinliğe sahipken, 22 büyükşehir belediyesi ise saf teknik etkinliği yakalamıştır.

Tablo 36: Girdi Odaklı Modelde Ölçek Etkinlik Sonuçları (M1)

KVB	Toplam Teknik Etkinlik (CCR)	Saf Teknik Etkinlik (BCC)	Ölçek Etkinliği
Antalya	100,0	100,0	1
Bursa	100,0	100,0	1
Denizli	100,0	100,0	1
Gaziantep	100,0	100,0	1
Kahramanmaraş	100,0	100,0	1
Mardin	100,0	100,0	1
Muğla	100,0	100,0	1
Tekirdağ	100,0	100,0	1
İstanbul	100,0	100,0	1
Ankara	100,0	100,0	1
Hatay	100,0	100,0	1
Kayseri	100,0	100,0	1
Kocaeli	100,0	100,0	1
Aydın	100,0	100,0	1
Malatya	100,0	100,0	1
Trabzon	100,0	100,0	1
Şanlıurfa	100,0	100,0	1
Manisa	99,9	100,0	0,99
Sakarya	95,6	98,8	0,96
Konya	94,8	98,4	0,96
Van	94,6	100,0	0,94
Ordu	94,6	100,0	0,94
Balıkesir	94,3	94,7	0,99
İzmir	94,3	100,0	0,94
Eskişehir	94,2	94,2	0,99
Diyarbakır	90,5	90,5	0,99
Mersin	88,6	100,0	0,88
Erzurum	88,4	90,3	0,97
Samsun	86,8	87,2	0,99
Adana	82,2	89,8	0,91

Tablo 37’de ise çıktı odaklı modeldeki ölçek etkinlik değerleri gösterilmektedir. Tablodaki verilere göre 17 büyükşehir belediyesinin ölçeğe göre sabit getiride faaliyet gösterdiği yani ölçek etkinliğine sahip olduğu, kaynaklarını optimum düzeyde kullandıkları söylenebilir. Kalan 13 büyükşehir belediyesi ise ölçeklerini artırarak veya azaltarak optimal ölçek büyüklüğünü yakalayabilirler. Tablo 37’ye göre girdi odaklı modelde olduğu gibi 17 büyükşehir belediyesi toplam teknik etkinliğe sahipken, 22 büyükşehir belediyesi ise saf teknik etkinliğe sahiptir.

Tablo 37: Çıktı Odaklı Modelde Ölçek Etkinlik Sonuçları (M1)

KVB	Toplam Teknik Etkinlik (CCR)	Saf Teknik Etkinlik (BCC)	Ölçek Etkinliği
Aydın	100,0	100,0	1
Bursa	100,0	100,0	1
Denizli	100,0	100,0	1
Gaziantep	100,0	100,0	1
Hatay	100,0	100,0	1
Kayseri	100,0	100,0	1
Kocaeli	100,0	100,0	1
Malatya	100,0	100,0	1
Mardin	100,0	100,0	1
Muğla	100,0	100,0	1
Tekirdağ	100,0	100,0	1
Trabzon	100,0	100,0	1
Ankara	100,0	100,0	1
Antalya	100,0	100,0	1
Şanlıurfa	100,0	100,0	1
İstanbul	100,0	100,0	1
Kahramanmaraş	100,0	100,0	1
Manisa	99,9	100,0	0,99
Sakarya	95,6	98,4	0,97
Konya	94,8	98,6	0,96
Van	94,6	100,0	0,94
Ordu	94,6	100,0	0,94
Balıkesir	94,3	95,2	0,99
İzmir	94,3	100,0	0,94
Eskişehir	94,2	94,2	0,99
Diyarbakır	90,5	91,0	0,99
Mersin	88,6	100,0	0,88
Erzurum	88,4	88,9	0,99
Samsun	86,8	86,9	0,99
Adana	82,2	90,9	0,90

4.5.2. Model 2 ve VZA Sonuçları

Bu bölümde Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesinin altyapı hizmetlerinin etkinliklerinin tespitine yönelik analiz yapılmıştır. Etkinlik analizinde veri zarflama analizinin girdi yönelimli BCC ve CRR modelleri kullanılmıştır. Büyükşehir belediyelerin etkinliğinin tespitinde girdi değişkeni olarak toplam personel sayısı, toplam araç sayısı ve toplam harcamalar kullanılmıştır. Modelde çıktı değişkeni olarak ise toplam yol uzunluğu, kanalizasyon şebeke uzunluğu, içme suyu şebeke uzunluğu ve belediye alan verileri kabul edilmiştir.

Tablo 38: Model 2’de Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenler

Girdiler	Açıklama
X1	Toplam Personel Sayısı
X2	Toplam Araç Sayısı
X3	Toplam Harcamalar
Çıktılar	Açıklama
Y1	Toplam Yol Uzunluğu
Y2	Kanalizasyon Şebeke Uzunluğu
Y3	İçme Suyu Şebeke Uzunluğu
Y4	Toplam Belediye Alanı

Tablo 39, Model 2’de kullanılan girdi ve çıktı değişkenleri arasındaki korelasyon değerlerini göstermektedir. Tablodaki verilere göre, modelde çıktı değişkeni olarak kullanılan yol uzunluğu, kanalizasyon şebeke uzunluğu, su şebeke uzunluğu ile girdi değişken olarak kullanılan personel sayısı, araç sayısı ve toplam harcamalar arasında güçlü bir korelasyon olduğu görülmektedir. Çıktı değişken olarak kullanılan belediye alanı ile girdi değişkenler arasındaki korelasyon ilişkisinin ise anlamlı olmadığı gözükmektedir. Tablodaki veriler model 2’de kullanılan girdi değişkenler ile belediye alanı hariç çıktı değişkenleri arasında güçlü ve anlamlı bir korelasyon ilişkisinin olduğunu ve bu ilişkinin yönünün pozitif olduğunu göstermektedir.

Tablo 39: Model 2’de Kullanılan Değişkenler arasındaki Korelasyon Sonuçları

		Personel Sayısı	Araç Sayısı	Toplam Harcamalar	Yol Uzunluğu	Kanalizasyon Uzunluğu	Su Şebeke Uzunluğu	Belediye Alanı
Personel Sayısı	PC	1						
Araç Sayısı	PC	,945**	1					
Toplam Harcamalar	PC	,985**	,976**	1				
Yol Uzunluğu	PC	,861**	,839**	,870**	1			
Kanalizasyon Uzunluğu	PC	,955**	,948**	,967**	,856**	1		
Su Şebeke Uzunluğu	PC	,891**	,924**	,914**	,805**	,967**	1	
Belediye Alanı	PC	-,086	-,052	-,069	-,025	,039	,112	1

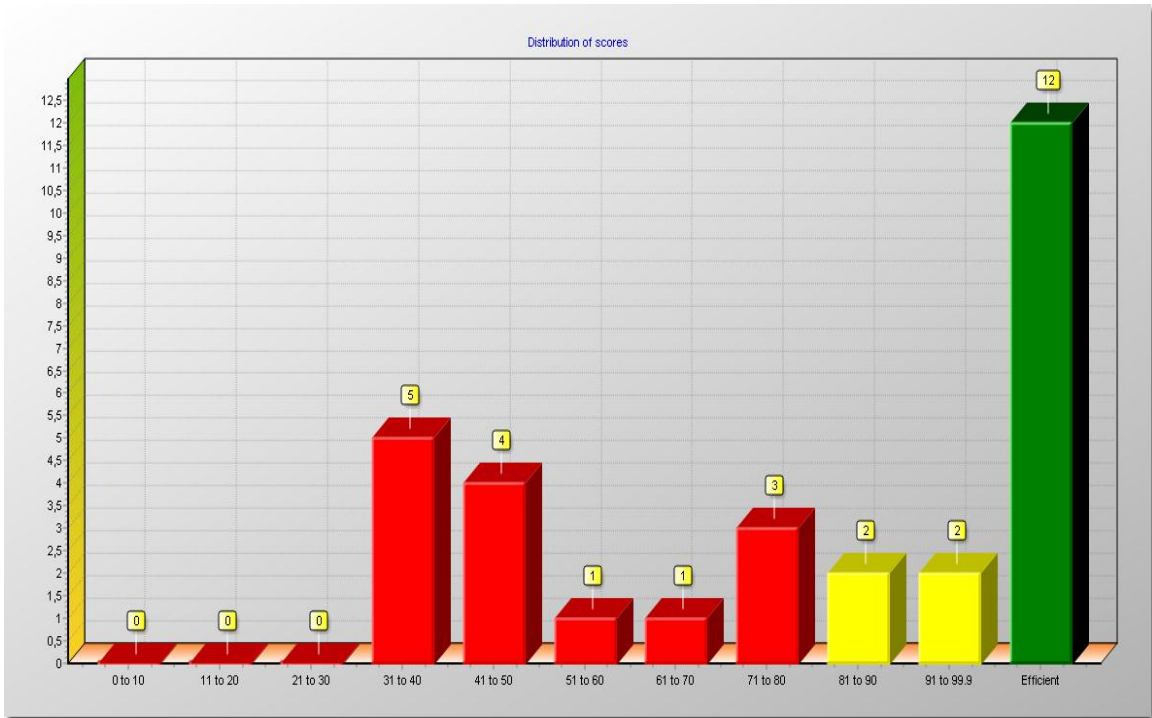
** . Korelasyon 0.01 önem seviyesinde anlamlıdır. PC: Pearson Correlation.

4.5.2.1. Girdi Odaklı CCR Modeli Uygulama Sonuçları (M2)

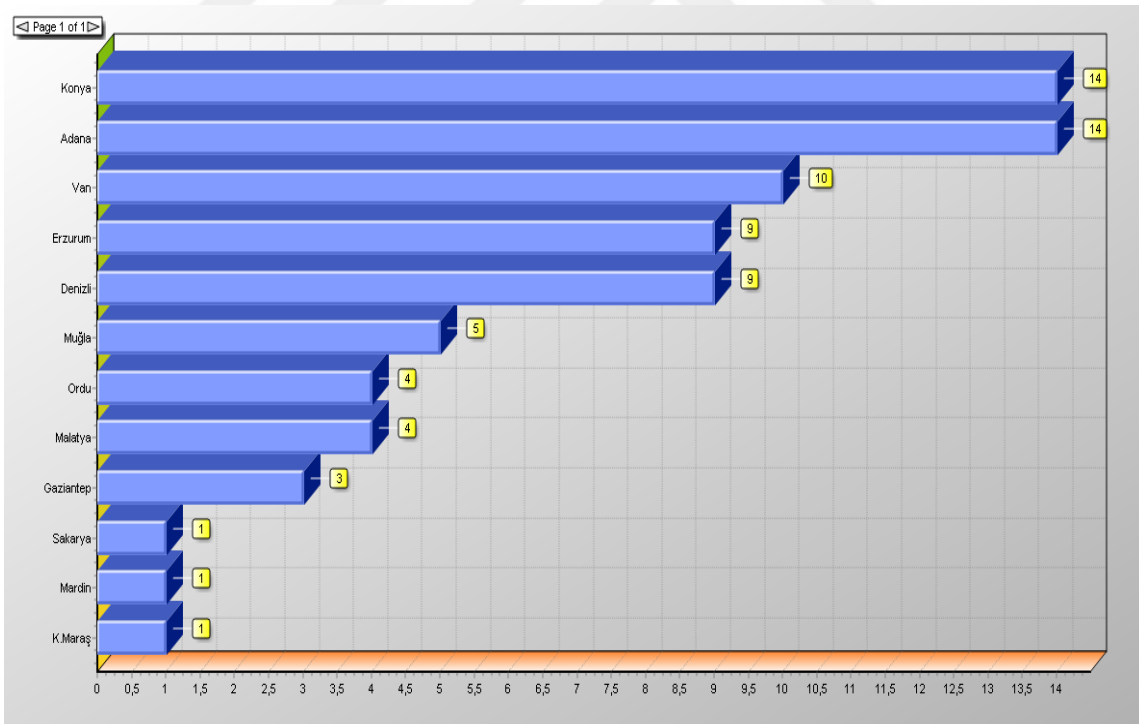
Tablo 40: Girdi Odaklı CCR Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M2)

KVB Adı	Etkinlik Skoru	Etkinlik Durumu
Ordu	100,00	Etkin
Kahramanmaraş	100,00	Etkin
Adana	100,00	Etkin
Denizli	100,00	Etkin
Erzurum	100,00	Etkin
Gaziantep	100,00	Etkin
Malatya	100,00	Etkin
Muğla	100,00	Etkin
Sakarya	100,00	Etkin
Konya	100,00	Etkin
Van	100,00	Etkin
Mardin	100,00	Etkin
Mersin	99,20	Etkin değil
Ankara	91,20	Etkin değil
Kayseri	85,60	Etkin değil
Eskişehir	81,00	Etkin değil
Samsun	76,00	Etkin değil
Şanlıurfa	75,80	Etkin değil
Diyarbakır	72,90	Etkin değil
Manisa	66,50	Etkin değil
Balıkesir	52,00	Etkin değil
İstanbul	49,00	Etkin değil
Hatay	47,00	Etkin değil
Tekirdağ	44,60	Etkin değil
Trabzon	44,40	Etkin değil
Kocaeli	39,80	Etkin değil
Bursa	37,80	Etkin değil
İzmir	37,00	Etkin değil
Aydın	34,80	Etkin değil
Antalya	34,70	Etkin değil

Büyükşehir belediyelerinin altyapı hizmetlerindeki etkinliklerinin araştırıldığı bu bölümde girdi odaklı etkinlik ölçümü yapılmıştır. CCR modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinden 12'si tam etkin bulunmuş iken, kalan 18 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Tabloya göre; Ordu, Kahramanmaraş, Adana, Denizli, Erzurum, Gaziantep, Malatya, Muğla, Sakarya, Konya, Van ve Mardin Büyükşehir Belediyeleri tam etkin bulunmuştur. İstanbul, Ankara, Kayseri, Samsun, Bursa, Eskişehir gibi önde gelen büyükşehir belediyelerinin etkinlik skorları ise 100'ün altında kalmış yani etkin bulunmamıştır. Tabloya göre etkinlik skoru en düşük belediye %34 ile Antalya Büyükşehir Belediyesidir.



Şekil 20: Girdi Odaklı CCR Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M2)



Şekil 21: Girdi Odaklı CCR Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M2)

Şekil 20, girdi odaklı CCR modelinde etkinlik skorlarının dağılımını göstermektedir. Şekildeki verilere göre 12 belediyenin etkinlik skoru 100 olarak (tam etkin) bulunmuştur. CCR modeli ile yapılan analizde etkinlik skoru 0-30 aralığında her hangi bir belediye bulunmazken, 9 belediyenin skoru 31-50, 7 belediyenin skoru ise 71-99 aralığında çıkmıştır.

Girdi odaklı CCR modelinde tam etkin bulunan belediyelerin referans olma sıklık sayıları şekil 21’de gösterilmiştir. Şekildeki verilere göre Konya ve Adana Büyükşehir Belediyesi 14, Van Büyükşehir Belediyesi 10, Erzurum ve Denizli Büyükşehir Belediyeleri ise 9 kez etkin olmayan belediyelere referans olmuşlardır. Sakarya, Mardin ve Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyeleri ise sadece birer kez etkin bulunmayan belediyelere referans olmuşlardır.

Tablo 41: Girdi Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları
(Toplam Harcamalar: Bin TL-M2)

Belediye	Etkinlik Skoru %	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Antalya	34,70	Araç Sayısı	1112	385,81	-65,31%
		Personel Sayısı	2169	752,53	-65,31%
		Toplam Harcamalar	2227108	772693	-65,31%
İstanbul	49,02	Araç Sayısı	5851	2868,41	-50,98%
		Personel Sayısı	15144	7424,23	-50,98%
		Toplam Harcamalar	25521866	11814734	-53,71%
Diyarbakır	72,92	Araç Sayısı	305	222,42	-27,08%
		Personel Sayısı	847	617,66	-27,08%
		Toplam Harcamalar	790051	576133	-27,08%
Kayseri	85,58	Araç Sayısı	570	487,82	-14,42%
		Personel Sayısı	1285	1099,73	-14,42%
		Toplam Harcamalar	1147111	981718	-14,42%

Girdi odaklı CCR modeliyle yapılan analiz sonucu 34,70 etkinlik oranı en düşük skora sahip Antalya ile İstanbul, Diyarbakır ve Kayseri Büyükşehir Belediyelerinin girdi değişkenleri için potansiyel iyileştirme önerileri tablo 41’de gösterilmiştir. Antalya Büyükşehir Belediyesi, tam etkin olabilmek için bütün girdilerini % 65 oranında azaltmak zorundadır. Tabloya göre etkinlik skoru 49% olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi ise araç sayısı ve personel sayısını 50%, toplam harcamaları 53% azaltarak tam etkin konuma gelebilmektedir. Aynı şekilde Kayseri Büyükşehir Belediyesi de bütün girdilerini 14% oranında azaltmak suretiyle tam etkin olabilmektedir.

4.5.2.2. Girdi Odaklı BCC Modeli Uygulama Sonuçları (M2)

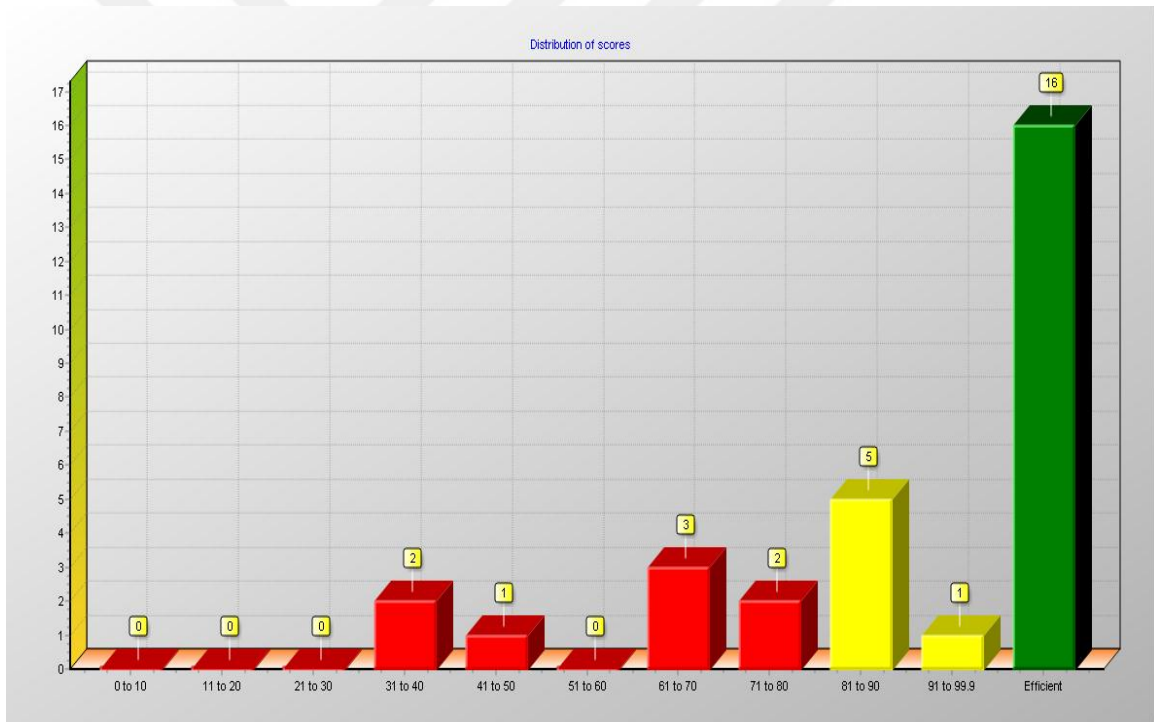
Girdi odaklı BCC modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinden 16'sı tam etkin bulunmuş iken, kalan 14 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Tabloya göre Ordu, Kahramanmaraş, Adana, Denizli, Erzurum, Gaziantep, Malatya, Muğla, Sakarya, Konya, Van, Mardin, Mersin, Ankara, İstanbul ve Hatay Büyükşehir Belediyeleri tam etkin bulunmuştur. Antalya, Samsun, Bursa, İzmir, Eskişehir gibi önde gelen büyükşehir belediyelerinin etkinlik skorları ise 100'ün altında kalmış yani etkin bulunmamıştır. Tablodaki verilere göre girdi odaklı BCC modeli ile yapılan analiz sonucu etkinlik skoru en düşük belediye girdi odaklı CCR modelinde olduğu gibi %35 ile Antalya Büyükşehir Belediyesidir.

Tablo 42: Girdi Odaklı BCC Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M2)

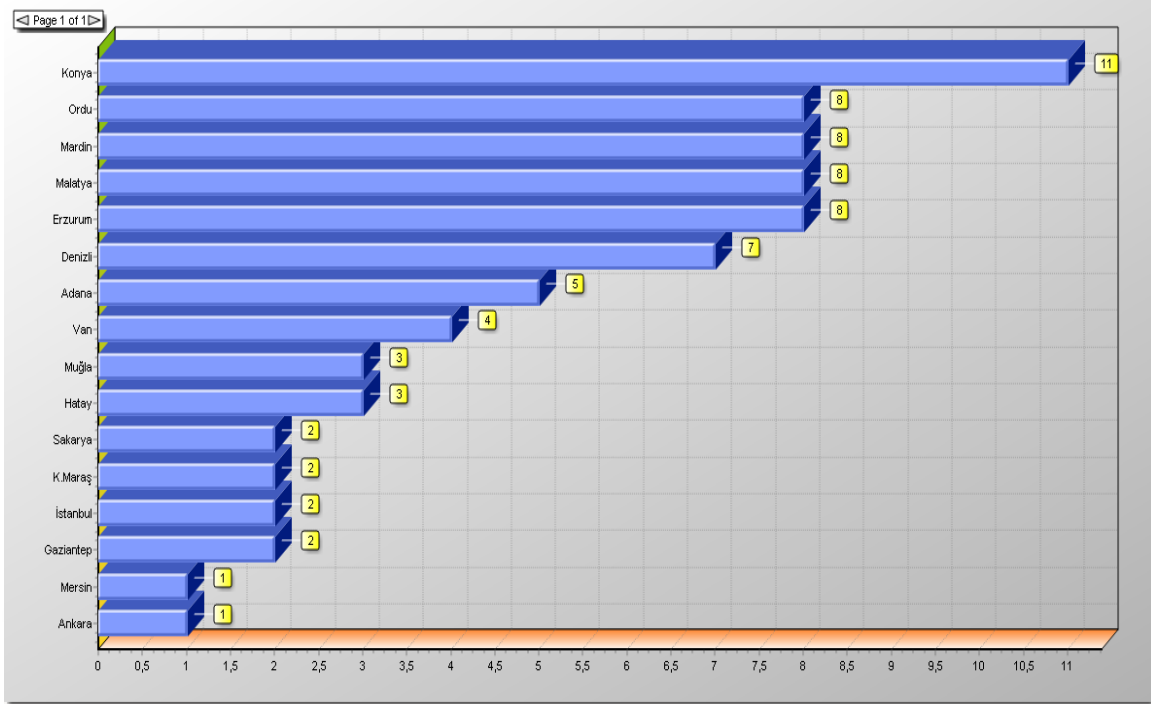
KVB Adı	Etkinlik Skoru	Etkinlik Durumu
Ordu	100,00	Etkin
Kahramanmaraş	100,00	Etkin
Adana	100,00	Etkin
Denizli	100,00	Etkin
Erzurum	100,00	Etkin
Gaziantep	100,00	Etkin
Malatya	100,00	Etkin
Muğla	100,00	Etkin
Sakarya	100,00	Etkin
Konya	100,00	Etkin
Van	100,00	Etkin
Mardin	100,00	Etkin
Mersin	100,00	Etkin
Ankara	100,00	Etkin
İstanbul	100,00	Etkin
Hatay	100,00	Etkin
Tekirdağ	91,30	Etkin değil
Kayseri	90,80	Etkin değil
Diyarbakır	88,80	Etkin değil
Şanlıurfa	88,30	Etkin değil
Trabzon	85,40	Etkin değil
Eskişehir	82,50	Etkin değil
Aydın	80,60	Etkin değil
Samsun	78,00	Etkin değil
Manisa	69,80	Etkin değil
Kocaeli	69,20	Etkin değil
Balıkesir	62,00	Etkin değil
Bursa	41,10	Etkin değil
İzmir	37,10	Etkin değil
Antalya	34,69	Etkin değil

Şekil 22, girdi odaklı BCC modelinde etkinlik skorlarının dağılımını göstermektedir. Şekildeki verilere göre 16 belediyenin etkinlik skoru 100 olarak (tam etkin) bulunmuştur. Ayrıca 1 belediyenin skoru 91-99 aralığında, 5 belediyenin skoru 81-90 aralığında, 2 belediyenin etkinlik skoru ise 71-80 aralığında değişmektedir. Yapılan analizde 10 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru 61-90 aralığında bulunurken, 0-30 arasında skora sahip olan belediyeye rastlanılmamıştır.

BCC modelinde tam etkin bulunan belediyelerin referans olma sıklık sayıları şekil 23'te gösterilmiştir. Tablodaki verilere göre Konya Büyükşehir Belediyesi 11, Ordu, Mardin, Malatya ve Erzurum Büyükşehir Belediyeleri 8 kez etkin olmayan belediyelere referans olmuşlardır. Denizli Büyükşehir Belediyesi 7, Adana Büyükşehir Belediyesi 5, Van Büyükşehir Belediyesi ise 4 kez referans olma başarısı göstermiştir.



Şekil 22: Girdi Odaklı BCC Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M2)



Şekil 23: BCC Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M2)

Girdi odaklı BCC modeliyle yapılan analiz sonucu 34,69 etkinlik oranı en düşük skora sahip Antalya ile Balıkesir, Eskişehir ve Kayseri Büyükşehir Belediyelerinin girdi değişkenleri için potansiyel iyileştirme önerileri tablo 43'te gösterilmiştir. Tabloya göre 34,69 etkinlik skoru ile en az etkin bulunan Antalya Büyükşehir Belediyesi, tam etkin olabilmek için bütün girdilerini ortalama % 65 oranında azaltmak zorundadır.

Tablo 43: Girdi Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Toplam Harcamalar: Bin TL-M2)

Belediye	Etkinlik Skoru %	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Antalya	34,69	Araç Sayısı	1112	372,03	-66,54%
		Personel Sayısı	2169	760,51	-64,94%
		Toplam Harcamalar	2227108	780880	-64,94%
Balıkesir	62,00	Araç Sayısı	473	293,22	-38,01%
		Personel Sayısı	1170	652,9	-44,20%
		Toplam Harcamalar	743570	460944	-38,01%
Eskişehir	82,50	Araç Sayısı	467	385,28	-17,50%
		Personel Sayısı	957	789,53	-17,50%
		Toplam Harcamalar	775210	639556	-17,50%
Kayseri	90,80	Araç Sayısı	570	351,64	-38,31%
		Personel Sayısı	1285	1166,82	-9,20%
		Toplam Harcamalar	1147111	1041612	-9,20%

Tabloya göre etkinlik skoru 62% olan Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, araç sayısını ve toplam harcamalarını %38, personel sayısını 44% azaltarak tam etkin konuma gelebilmektedir. Aynı şekilde Eskişehir Büyükşehir Belediyesi de bütün girdilerini 17% oranında azaltmak suretiyle tam etkin olabilmektedir.

Tablo 44, büyükşehir belediyelerinin altyapı hizmet etkinliklerinin incelendiği M2 modelinde ölçek etkinlik değerlerini göstermektedir. Ölçek etkinlik değerlerinin 1 olduğu belediyelerde ölçeğe göre sabit getiri söz konusudur. Yani bu belediyelerde girdiler aynı miktarda çıktıya dönüşmekte ve dolayısıyla da optimal ölçek büyüklüğünde faaliyet gösterilmektedir.

Tablo 44: Girdi Odaklı Modelde Ölçek Etkinlik Sonuçları (M2)

KVB	Toplam Teknik Etkinlik (CCR)	Saf Teknik Etkinlik (BCC)	Ölçek Etkinliği
Ordu	100,0	100,0	1
Kahramanmaraş	100,0	100,0	1
Adana	100,0	100,0	1
Denizli	100,0	100,0	1
Erzurum	100,0	100,0	1
Gaziantep	100,0	100,0	1
Malatya	100,0	100,0	1
Muğla	100,0	100,0	1
Sakarya	100,0	100,0	1
Konya	100,0	100,0	1
Van	100,0	100,0	1
Mardin	100,0	100,0	1
Mersin	99,2	100,0	0,99
Ankara	91,2	100,0	0,91
Kayseri	85,6	90,8	0,94
Eskişehir	81,0	82,5	0,98
Samsun	76,0	78,0	0,97
Şanlıurfa	75,8	88,3	0,85
Diyarbakır	72,9	88,8	0,82
Manisa	66,5	69,8	0,95
Balıkesir	52,0	62,0	0,83
İstanbul	49,0	100,0	0,49
Hatay	47,0	100,0	0,47
Tekirdağ	44,6	91,3	0,48
Trabzon	44,4	85,4	0,51
Kocaeli	39,8	69,2	0,57
Bursa	37,8	41,1	0,91
İzmir	37,0	37,1	0,99
Aydın	34,8	80,6	0,43
Antalya	34,7	35,0	0,98

Tabloda girdi odaklı modeldeki ölçek etkinlik değerlerine bakıldığında, 12 büyükşehir belediyesinin ölçeğe göre sabit getiride faaliyet gösterdiği yani ölçek etkinliğine sahip olduğu, kaynaklarını optimum düzeyde kullandıkları söylenebilir. Kalan

18 büyükşehir belediyesi ise ölçeklerini artırarak veya azaltarak optimal ölçek büyüklüğünü yakalayabilirler. Tabloya göre 12 büyükşehir belediyesi toplam teknik etkinliğe sahipken, 16 büyükşehir belediyesi ise saf teknik etkinliği yakalamıştır.

4.5.3. Model 3 ve VZA Sonuçları

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de yer alan 30 büyükşehir belediyesinin bütçe harcama kalemlerinin etkinliklerinin tespitine yönelik analiz yapılmıştır. Belediyelerin etkinlik analizinde veri zarflama analizinin girdi yönelimli BCC ve CCR modelleri kullanılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin etkinliğinin tespitinde girdi değişkeni olarak; personel harcamaları, SGK ödemeleri, mal ve hizmet alımları, faiz harcamaları, cari harcamalar ve sermaye harcamaları kullanılmıştır. Modelde çıktı olarak ise; toplam belediye nüfusu, öğrenci sayısı ve toplam belediye alanı kabul edilmiştir.

Tablo 45: Model 3’te Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenleri

Girdiler	Açıklama
X1	Personel Harcamaları
X2	SGK Ödemeleri
X3	Mal ve Hizmet Alımları
X4	Faiz Harcamaları
X5	Cari Harcamalar
X6	Sermaye Harcamaları
Çıktılar	Açıklama
Y1	Toplam Belediye Nüfusu
Y2	Öğrenci Sayısı
Y3	Toplam Belediye Alanı

Tablo 46, model 3’te kullanılan girdi ve çıktı değişkenleri arasındaki korelasyon değerlerini göstermektedir. Tablodaki verilere göre modelde belediye alanı hariç çıktı değişkeni olarak kullanılan veriler ile girdi değişkeni olarak kullanılan veriler arasında güçlü bir korelasyon olduğu görülmektedir. Ancak çıktı değişkeni olan belediye alanı ile girdi değişkenleri arasında anlamlı bir korelasyon ilişkisi bulunamamıştır. Tablodaki veriler, model 3’te kullanılan girdi değişkenleri ile belediye alanı hariç çıktı değişkenleri arasında çok güçlü ve anlamlı bir korelasyon ilişkisinin olduğunu ve bu ilişkinin yönünün pozitif olduğunu göstermektedir.

Tablo 46: Model 3'te Kullanılan Değişkenler arasındaki Korelasyon Sonuçları

		Personel Harcamaları	SGK Harcamaları	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Harcamaları	Cari Harcamalar	Sermaye Harcamaları	Nüfus Sayısı	Öğrenci Sayısı	Belediye Alanı
Personel Harcamaları	PC	1								
SGK Harcamaları	PC	1,000**	1							
Mal ve Hizmet Alımları	PC	,982**	,980**	1						
Faiz Harcamaları	PC	,830**	,821**	,891**	1					
Cari Harcamalar	PC	,975**	,976**	,974**	,786**	1				
Sermaye Harcamaları	PC	,980**	,979**	,982**	,831**	,991**	1			
Nüfus Sayısı	PC	,981**	,980**	,983**	,832**	,980**	,984**	1		
Öğrenci Sayısı	PC	,958**	,958**	,963**	,817**	,959**	,968**	,980**	1	
Belediye Alanı	PC	-,078	-,074	-,005	,182	-,112	-,078	-,065	-,008	1

** . Korelasyon 0.01 önem seviyesinde anlamlıdır. PC: Pearson Correlation.

4.5.3.1. Girdi Odaklı CCR Modeli Uygulama Sonuçları (M3)

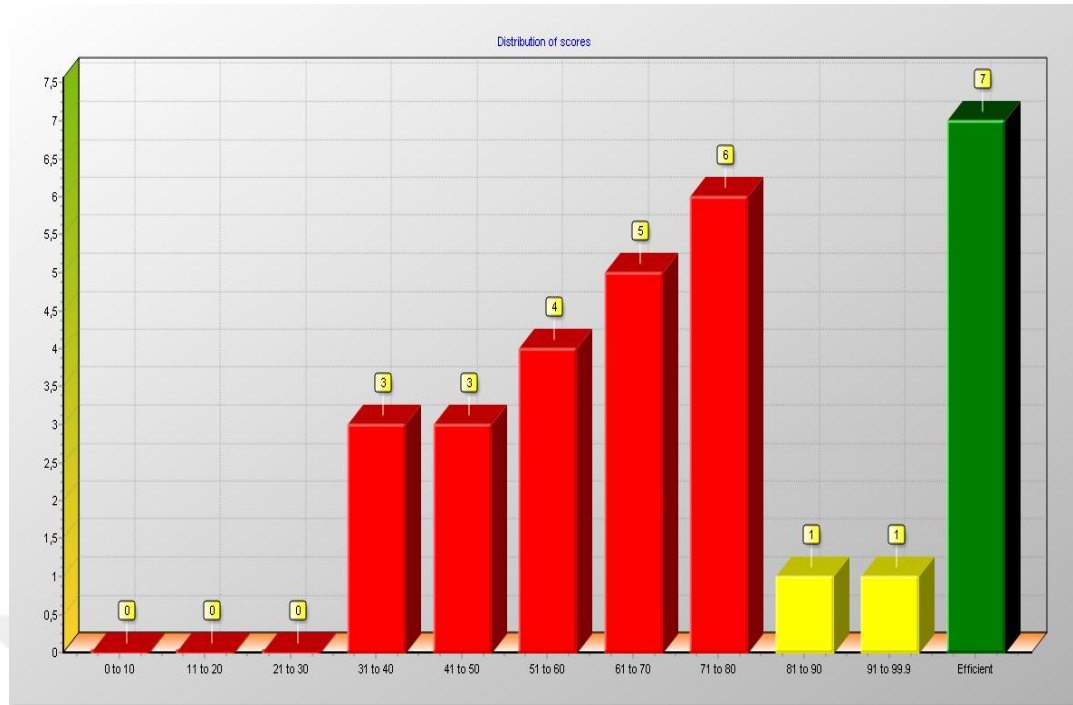
Veri zarflama analizinin kullanıldığı bu bölümde büyükşehir belediyelerinin 2015 yılına ait verileriyle girdi odaklı etkinlik analizi yapılmıştır. CCR modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinin 7'si tam etkin bulunmuş iken, kalan 23 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Tablo 47'deki verilere göre Diyarbakır, Erzurum, Mardin, Van, Malatya, Şanlıurfa ve Gaziantep Büyükşehir Belediyeleri tam etkin bulunmuştur. İstanbul, Ankara, Adana, Bursa gibi büyükşehir belediyelerinin etkinlik skorları ise 100'ün altında kalmış yani etkin bulunmamıştır. Tabloya göre girdi odaklı CCR modeli ile yapılan analiz sonucu etkinlik skoru en düşük belediye ise %34 ile Kocaeli Büyükşehir Belediyesidir.

Tablo 47: Girdi Odaklı CCR Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M3)

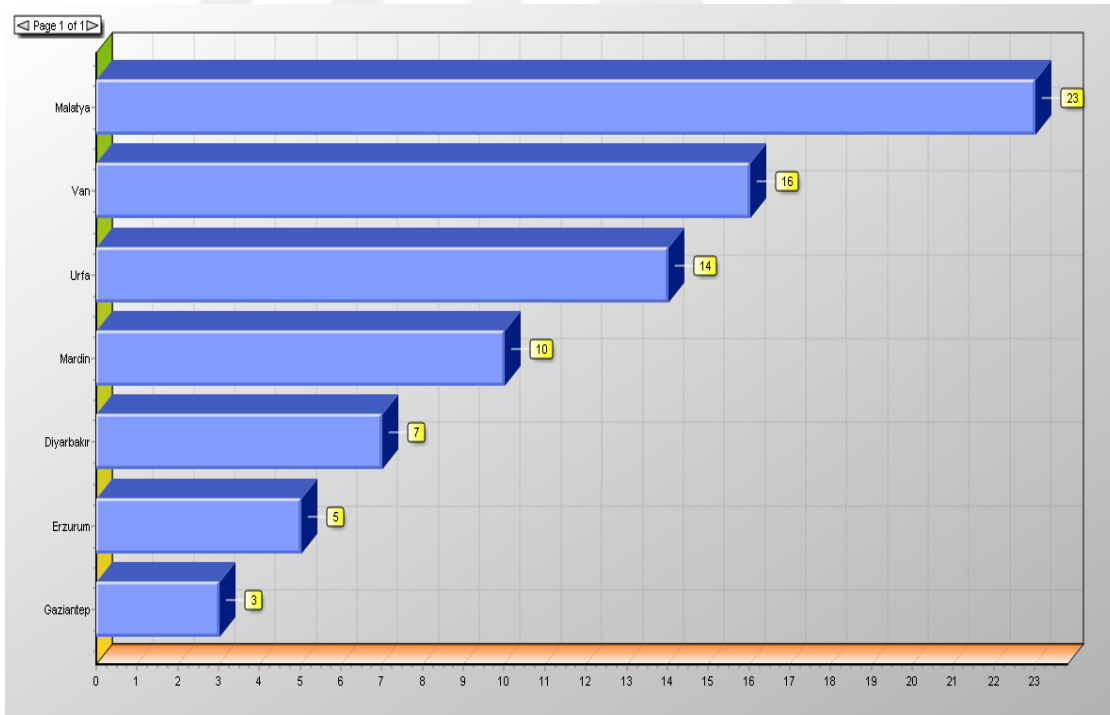
KVB Adı	Etkinlik Skoru	Etkinlik Durumu
Diyarbakır	100,00	Etkin
Erzurum	100,00	Etkin
Mardin	100,00	Etkin
Van	100,00	Etkin
Malatya	100,00	Etkin
Şanlıurfa	100,00	Etkin
Gaziantep	100,00	Etkin
Kahramanmaraş	95,40	Etkin değil
Hatay	84,30	Etkin değil
Ordu	78,50	Etkin değil
Kayseri	76,60	Etkin değil
Eskişehir	75,90	Etkin değil
Trabzon	75,20	Etkin değil
Konya	74,70	Etkin değil
Denizli	73,60	Etkin değil
Muğla	70,50	Etkin değil
Manisa	68,60	Etkin değil
Aydın	68,20	Etkin değil
Samsun	67,20	Etkin değil
Tekirdağ	64,70	Etkin değil
Adana	56,80	Etkin değil
Mersin	56,40	Etkin değil
Bursa	55,80	Etkin değil
Sakarya	54,00	Etkin değil
Balıkesir	49,00	Etkin değil
İstanbul	43,70	Etkin değil
Antalya	42,80	Etkin değil
İzmir	37,40	Etkin değil
Ankara	34,80	Etkin değil
Kocaeli	34,60	Etkin değil

Şekil 24, etkinlik skorlarının dağılımını göstermektedir. Buna göre 7 belediyenin etkinlik skoru 100 olarak (tam etkin) bulunmuştur. Şekle göre 2 belediyenin skoru 81-99 arasında değişmekte, 6 belediyenin skoru ise 71-80 aralığındadır. CCR modeliyle yapılan analizde etkinlik skoru 0-30 arasında olan herhangi bir belediye bulunamamışken, 21 belediyenin etkinlik skoru 31-80 arasında dağılmıştır.

Şekil 25 ise tam etkin bulunan belediyelerin referans olma sıklıklarını göstermektedir. Şekildeki verilere göre Malatya Büyükşehir Belediyesi 23 kez referans olma sıklığı ile en fazla referans olan belediye olmuştur. Van Büyükşehir Belediyesi 16 kez, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi 14 kez, Mardin Büyükşehir Belediyesi ise 10 kez etkin bulunmayan belediyelere referans olmuştur.



Şekil 24: Girdi Odaklı CCR Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M3)



Şekil 25: Girdi Odaklı CCR Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M3)

Girdi odaklı CCR modelinde en düşük etkinlik skoruna sahip Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ile Mersin, Trabzon ve Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyelerinin tam etkin olabilmek için girdi değişkenlerinde yapmaları gereken potansiyel iyileştirme oranları tablo 48’de gösterilmiştir. Tabloya göre Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, girdi değişkenlerinden faiz harcamaları ile mal ve hizmet alımlarını %65, cari harcamalarını %68, personel harcamalarını %78, SGK ödemelerini %80, sermaye harcamalarını ise %81 oranında azaltarak tam etkin konuma gelebilecektir.

Tablo 48: Girdi Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M3)

Belediye	Etkinlik Skoru %	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Kocaeli	34,60	Cari Harcamalar	488433	151582	-68,97%
		Faiz Harcamaları	72677	25122,9	-65,43%
		Mal ve Hizmet Alımları	998571	345184	-65,43%
		Personel Harcamaları	64295	13855,9	-78,45%
		SGK Ödemeleri	86280	16515,8	-80,86%
		Sermaye Harcamaları	995112	180909	-81,82%
Mersin	56,40	Cari Harcamalar	402281	180722	-55,08%
		Faiz Harcamaları	70310	30622,5	-56,45%
		Mal ve Hizmet Alımları	860725	485483	-43,60%
		Personel Harcamaları	24935	14064,3	-43,60%
		SGK Ödemeleri	44879	18453,6	-58,88%
		Sermaye Harcamaları	394496	222410	-43,62%
Trabzon	75,20	Cari Harcamalar	102419	75902,1	-25,89%
		Faiz Harcamaları	17440	13118,5	-24,78%
		Mal ve Hizmet Alımları	352742	229500	-34,94%
		Personel Harcamaları	6945	5224,06	-24,78%
		SGK Ödemeleri	17481	8423,9	-51,81%
		Sermaye Harcamaları	186242	104141	-44,08%
Kahramanmaraş	95,40	Cari Harcamalar	133202	120436	-9,58%
		Faiz Harcamaları	21388	20402,2	-4,61%
		Mal ve Hizmet Alımları	397029	378729	-4,61%
		Personel Harcamaları	12231	11587,5	-5,26%
		SGK Ödemeleri	26479	14984,5	-43,41%
		Sermaye Harcamaları	348038	158975	-54,32%

4.5.3.2. Girdi Odaklı BCC Modeli Uygulama Sonuçları (M3)

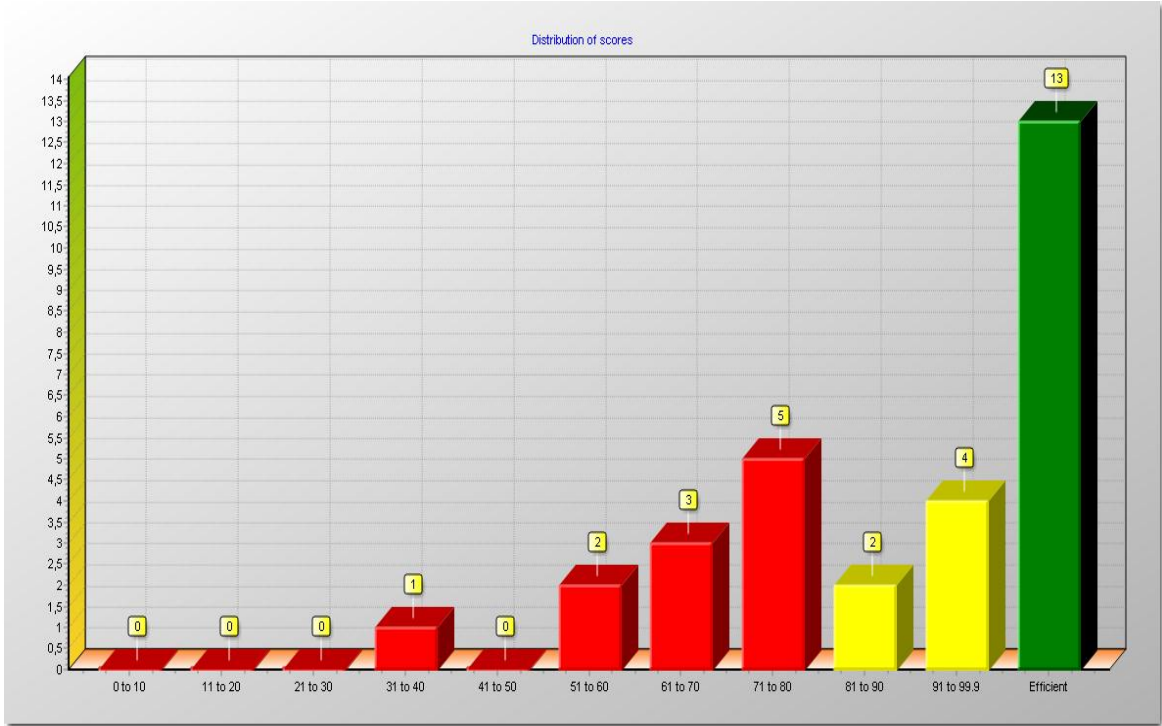
Veri zarflama analizinin BCC modelinin kullanıldığı bu bölümde girdi odaklı etkinlik analizi yapılmıştır. Tablo 49, büyükşehir belediyelerinin analiz sonucu elde edilen etkinlik skorlarını ve etkinlik durumlarını göstermektedir. Girdi odaklı BCC modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinin 13’ü tam etkin bulunmuş iken, kalan 17 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Tabloya göre Konya, İstanbul, Ankara, İzmir, Trabzon, Ordu, Diyarbakır, Erzurum,

Mardin, Van, Malatya, Şanlıurfa ve Gaziantep Büyükşehir Belediyeleri tam etkin bulunmuştur. Antalya, Adana, Bursa, Eskişehir dâhil 17 büyükşehir belediyesinin etkinlik skorları ise 100'ün altında kalmış yani etkin bulunmamıştır. Tablodaki verilere göre girdi odaklı BCC modeli ile yapılan analiz sonucu etkinlik skoru en düşük belediye, girdi odaklı CCR modelinde olduğu gibi %35 ile Kocaeli Büyükşehir Belediyesidir.

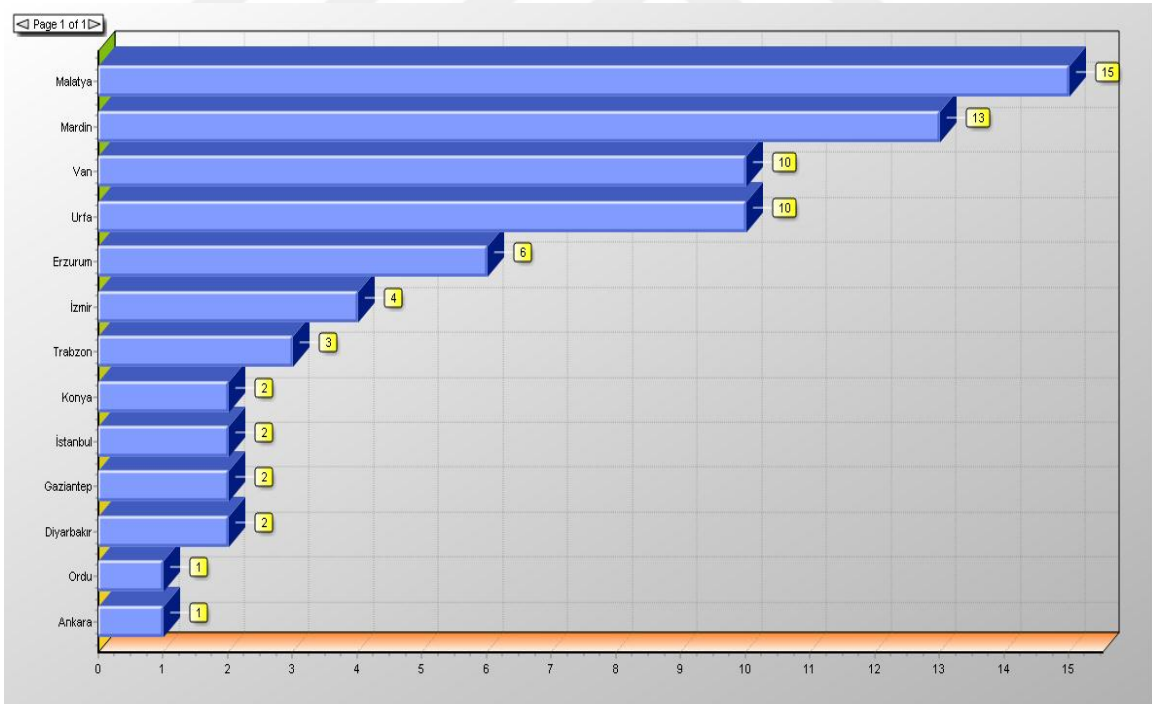
Tablo 49: Girdi Odaklı BCC Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M3)

KVB Adı	Etkinlik Skoru	Etkinlik Durumu
Konya	100,00	Etkin
Diyarbakır	100,00	Etkin
Erzurum	100,00	Etkin
Gaziantep	100,00	Etkin
Şanlıurfa	100,00	Etkin
Malatya	100,00	Etkin
Mardin	100,00	Etkin
Ordu	100,00	Etkin
Trabzon	100,00	Etkin
Van	100,00	Etkin
İzmir	100,00	Etkin
İstanbul	100,00	Etkin
Ankara	100,00	Etkin
Antalya	97,80	Etkin değil
Hatay	97,30	Etkin değil
Kahramanmaraş	96,80	Etkin değil
Bursa	96,00	Etkin değil
Adana	82,00	Etkin değil
Denizli	81,80	Etkin değil
Manisa	78,40	Etkin değil
Eskişehir	77,90	Etkin değil
Kayseri	76,80	Etkin değil
Aydın	75,20	Etkin değil
Muğla	71,80	Etkin değil
Tekirdağ	69,00	Etkin değil
Samsun	68,30	Etkin değil
Sakarya	66,50	Etkin değil
Mersin	60,70	Etkin değil
Balıkesir	54,50	Etkin değil
Kocaeli	35,50	Etkin değil

Şekil 26, girdi odaklı BCC modeliyle yapılan analiz sonucu elde edilen etkinlik skorlarının dağılımını göstermektedir. Şekle göre 13 belediyenin etkinlik skoru 100 olarak (tam etkin) bulunmuştur. Verilere göre 4 belediyenin skoru 91-99 arasında değişmekte, 2 belediyenin skoru ise 81-90 aralığında, 5 belediyenin skoru ise 71-80 aralığındadır. Analiz sonucu etkinlik skoru 0-30 arasında olan herhangi bir büyükşehir belediyesi bulunamamıştır.



Şekil 26: Girdi Odaklı BCC Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M3)



Şekil 27: Girdi Odaklı BCC Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M3)

Şekil 27 ise tam etkin bulunan belediyelerin referans olma sıklıklarını göstermektedir. Şekildeki verilere göre Malatya Büyükşehir Belediyesi 15 kez referans olma sıklığı ile en fazla referans olan belediye olmuştur. Mardin Büyükşehir Belediyesi 13 kez, Van ve Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi 10 kez, Erzurum Büyükşehir Belediyesi ise 6 kez etkin bulunmayan belediyelere referans olmuştur.

Tablo 50: Girdi Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M3)

Belediye	Etkinlik Skoru %	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Kocaeli	35,48	Cari Harcamalar	86280	19245,8	-77,69%
		Faiz Harcamaları	64295	13444,32	-79,09%
		Mal ve Hizmet Alımları	998571	354249	-64,52%
		Personel Harcamaları	488433	145585,4	-70,19%
		SGK Ödemeleri	72677	24316,66	-66,54%
		Sermaye Harcamaları	995112	202020,2	-79,70%
Mersin	60,70	Cari Harcamalar	44879	19475,54	-56,60%
		Faiz Harcamaları	24935	15144,8	-39,26%
		Mal ve Hizmet Alımları	860725	522779,4	-39,26%
		Personel Harcamaları	402281	152965,6	-61,98%
		SGK Ödemeleri	70310	26207,39	-62,73%
		Sermaye Harcamaları	394496	205850,9	-47,82%
Adana	82,00	Cari Harcamalar	358630	233879	-34,79%
		Faiz Harcamaları	56645	38672,5	-31,73%
		Mal ve Hizmet Alımları	1044627	783252	-25,02%
		Personel Harcamaları	70035	29520,8	-57,85%
		SGK Ödemeleri	43181	35422,5	-17,97%
		Sermaye Harcamaları	494598	377177	-23,74%
Antalya	97,80	Cari Harcamalar	496620	350370	-29,45%
		Faiz Harcamaları	82099	57901,4	-29,47%
		Mal ve Hizmet Alımları	1382125	1099065	-20,48%
		Personel Harcamaları	69548	47482,8	-31,73%
		SGK Ödemeleri	55092	53861,1	-2,23%
		Sermaye Harcamaları	723643	676804	-6,47%

Girdi odaklı BCC modelinde en düşük etkinlik skoruna sahip Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ile Mersin, Adana ve Antalya Büyükşehir Belediyelerinin tam etkin olabilmek için girdi değişkenlerinde yapmaları gereken potansiyel iyileştirme oranları tablo 50’de gösterilmiştir. Tabloya göre Kocaeli Büyükşehir Belediyesi girdi değişkenlerinden faiz harcamaları ile sermaye harcamalarını %79, cari harcamalarını %77, personel harcamalarını %70, SGK ödemelerini %66, sermaye harcamalarını ise %79 oranında azaltarak tam etkin konuma gelebilecektir.

Büyükşehir belediyelerinin harcama etkinliklerinin incelendiği M3 modelindeki ölçek etkinlik değerleri tablo 51’de gösterilmektedir. Girdi odaklı modeldeki ölçek etkinlik değerlerine bakıldığında, 7 büyükşehir belediyesinin ölçeğe göre sabit getiride faaliyet gösterdiği yani ölçek etkinliğine sahip olduğu söylenebilir. Kalan 23 büyükşehir belediyesi ise ölçeklerini artırarak veya azaltarak optimal ölçek büyüklüğünü yakalayabilirler. Tablodaki verilere göre, girdi odaklı modelde 7 büyükşehir belediyesi aynı zamanda toplam teknik etkinliğe sahipken, 13 büyükşehir belediyesi de saf teknik etkinliğe ulaşmıştır.

Tablo 51: Girdi Odaklı Modelde Ölçek Etkinlik Sonuçları (M3)

KVB	Toplam Teknik Etkinlik (CCR)	Saf Teknik Etkinlik (BCC)	Ölçek Etkinliği
Diyarbakır	100,0	100,0	1
Erzurum	100,0	100,0	1
Mardin	100,0	100,0	1
Van	100,0	100,0	1
Malatya	100,0	100,0	1
Urfa	100,0	100,0	1
Gaziantep	100,0	100,0	1
Kahramanmaraş	95,4	96,8	0,98
Hatay	84,3	97,3	0,86
Ordu	78,5	100,0	0,78
Kayseri	76,6	76,8	0,99
Eskişehir	75,9	77,9	0,97
Trabzon	75,2	100,0	0,75
Konya	74,7	100,0	0,74
Denizli	73,6	81,8	0,89
Muğla	70,5	71,8	0,98
Manisa	68,6	78,4	0,87
Aydın	68,2	75,2	0,90
Samsun	67,2	68,3	0,98
Tekirdağ	64,7	69,0	0,93
Adana	56,8	82,0	0,69
Mersin	56,4	60,7	0,92
Bursa	55,8	96,0	0,58
Sakarya	54,0	66,5	0,81
Balıkesir	49,0	54,5	0,89
İstanbul	43,7	100,0	0,43
Antalya	42,8	97,8	0,43
İzmir	37,4	100,0	0,37
Ankara	34,8	100,0	0,34
Kocaeli	34,6	35,5	0,97

4.5.4. Model 4 ve VZA Sonuçları

Çalışmanın bu bölümünde 30 büyükşehir belediyesinin alan ve nüfusa göre vergi toplama etkinliklerinin tespitine yönelik analiz yapılmıştır. Belediyelerin etkinlik analizinde veri zarflama analizinin çıktı yönelimli BCC ve CRR modelleri kullanılmıştır. Modelde belediyelerin etkinliğinin tespitinde girdi değişkeni olarak toplam belediye nüfusu ve toplam belediye alanı kullanılmıştır. Çalışmada çıktı değişkeni olarak ise toplam vergi gelirleri kabul edilmiştir.

Tablo 52: Model 4'te Kullanılan Girdi ve Çıktı Değişkenleri

Girdiler	Açıklama
X1	Toplam Nüfus
X2	Toplam Belediye Alanı
Çıktılar	Açıklama
Y1	Vergi Gelirleri

Tablo 53, model 4'te kullanılan girdi ve çıktı değişkenler arasındaki korelasyon değerlerini göstermektedir. Tabloya göre, vergi gelirleri ile belediye nüfusu arasındaki korelasyon değerinin anlamlı olduğu ve ilişkinin yönünün de pozitif olduğu görülmektedir. Ancak vergi gelirleri belediye alanı arasında anlamlı bir korelasyon ilişkisi bulunamamıştır.

Tablo 53: Model 4'te Kullanılan Değişkenler arasındaki Korelasyon Sonuçları

		Nüfus Sayısı	Belediye Alanı	Vergi Gelirleri
Nüfus Sayısı	PC	1		
Belediye Alanı	PC	-,065	1	
Vergi Gelirleri	PC	,978**	-,133	1

** . Korelasyon 0.01 önem seviyesinde anlamlıdır. PC: Pearson Correlation.

4.5.4.1. Çıktı Odaklı CCR Modeli Uygulama Sonuçları (M4)

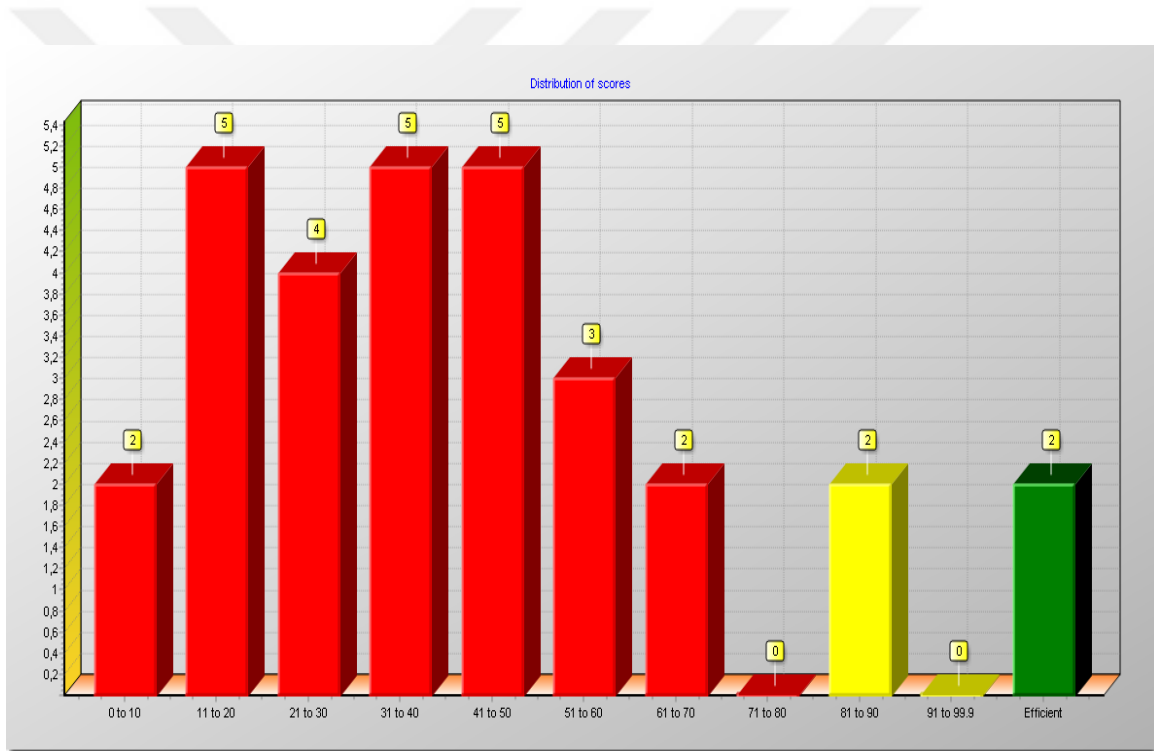
Veri zarflama analizinin CCR modelinin kullanıldığı bu bölümde çıktı odaklı etkinlik analizi yapılmıştır. Tablo 54, yapılan analiz sonucu elde edilen etkinlik skorlarını ve belediyelerin etkinlik durumlarını göstermektedir. CCR modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinin yalnızca 2'si tam etkin bulunmuş iken, kalan 28 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Tabloya göre İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri tam etkin bulunmuştur. Çıktı odaklı CCR modeli ile yapılan analiz sonucu etkinlik skoru en düşük belediye ise %8 ile Van Büyükşehir Belediyesidir.

Tablo 54: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M4)

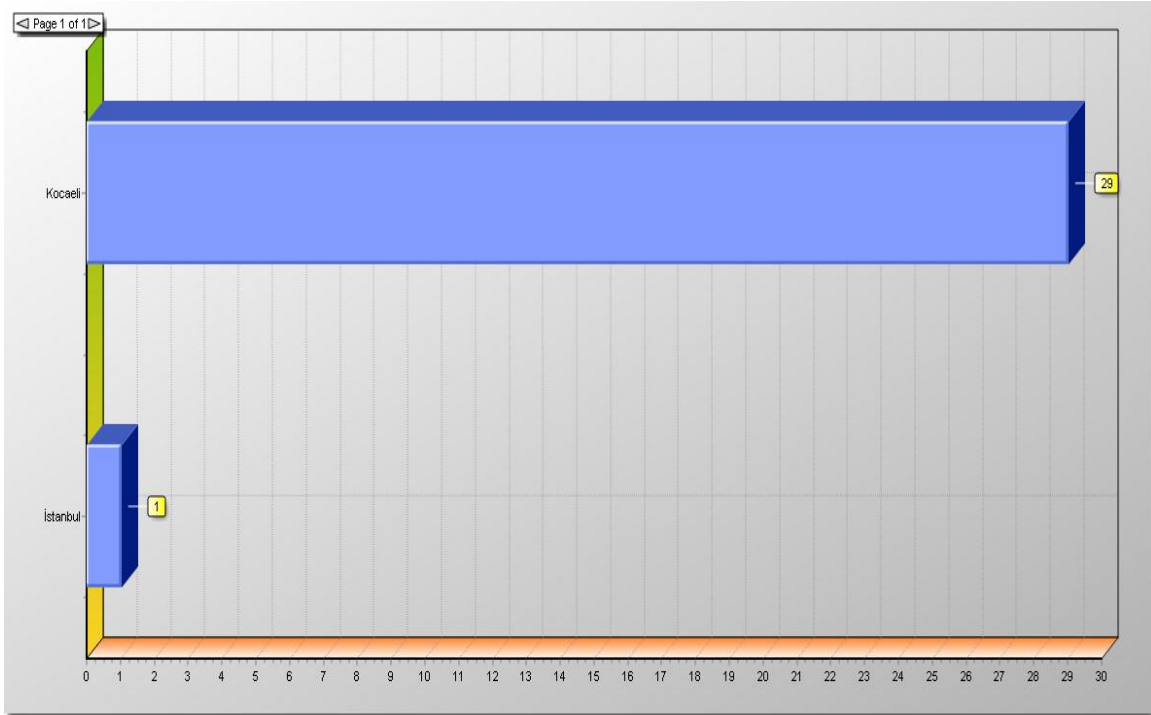
KVB Adı	Etkinlik Skoru	Etkinlik Durumu
Kocaeli	100,00	Etkin
İstanbul	100,00	Etkin
Muğla	86,03	Etkin değil
Antalya	82,13	Etkin değil
Tekirdağ	65,16	Etkin değil
İzmir	61,10	Etkin değil
Ankara	59,08	Etkin değil
Manisa	58,61	Etkin değil
Balıkesir	51,05	Etkin değil
Bursa	50,67	Etkin değil
Sakarya	48,19	Etkin değil
Aydın	48,11	Etkin değil
Eskişehir	46,11	Etkin değil
Konya	41,14	Etkin değil
Denizli	40,66	Etkin değil
Kayseri	40,56	Etkin değil
Mersin	37,26	Etkin değil
Adana	34,14	Etkin değil
Trabzon	32,80	Etkin değil
Hatay	30,92	Etkin değil
Samsun	29,42	Etkin değil
Ordu	29,30	Etkin değil
Gaziantep	25,28	Etkin değil
Kahramanmaraş	20,09	Etkin değil
Diyarbakır	17,22	Etkin değil
Erzurum	16,29	Etkin değil
Şanlıurfa	14,23	Etkin değil
Mardin	13,06	Etkin değil
Malatya	9,80	Etkin değil
Van	8,14	Etkin değil

Şekil 28, çıktı odaklı CCR modelinde etkinlik skorlarının dağılımını göstermektedir. Buna göre 2 belediyenin etkinlik skoru 100 olarak (tam etkin) bulunmuşken, 2 belediyenin skoru ise 81-90 aralığında değişmektedir. Şekle göre 2 belediyenin skoru ise 61-70 aralığında, 5 belediyenin skoru 41-50 aralığındadır. Şekil 28'deki veriler M4 modelinde etkinlik skorlarının daha çok 11-60 aralığında değiştiğini göstermektedir.

Şekil 29, çıktı odaklı CCR modelinde tam etkin bulunan belediyelerin referans olma sıklıklarını göstermektedir. Şekildeki verilere göre Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 29 kez, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ise 1 kez tam etkin bulunmayan büyükşehir belediyelerine referans olmuşlardır.



Şekil 28: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M4)



Şekil 29: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M4)

Çıktı odaklı CCR modelinde en düşük etkinlik skoruna sahip Van Büyükşehir Belediyesi ile Adana, Bursa ve Antalya Büyükşehir Belediyelerinin tam etkin olabilmek için girdi değişkenlerinde yapmaları gereken potansiyel iyileştirme oranları tablo 55’te gösterilmiştir. Tabloya göre Van Büyükşehir Belediyesi tam etkin konuma gelebilmek için 25.172.000 TL olan vergi gelirlerini %1128 oranında artırarak 309.123.000 TL’ye yükseltmek durumundadır. Verilere göre aynı şekilde Adana Büyükşehir Belediyesi %192, Bursa Büyükşehir Belediyesi %97, Antalya Büyükşehir Belediyesi %21 oranında vergi gelirlerini artırarak tam etkin konuma gelebilecektir.

Tablo 55: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M4)

Belediye	Etkinlik Skoru %	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Van	8,14	Vergi Geliri	25172	309123	1128,04%
Adana	34,14	Vergi Geliri	210160	615531	192,89%
Bursa	50,67	Vergi Geliri	406092	801440	97,35%
Antalya	82,13	Vergi Geliri	529918	645217	21,76%

4.5.4.2. Çıktı Odaklı BCC Modeli Uygulama Sonuçları (M4)

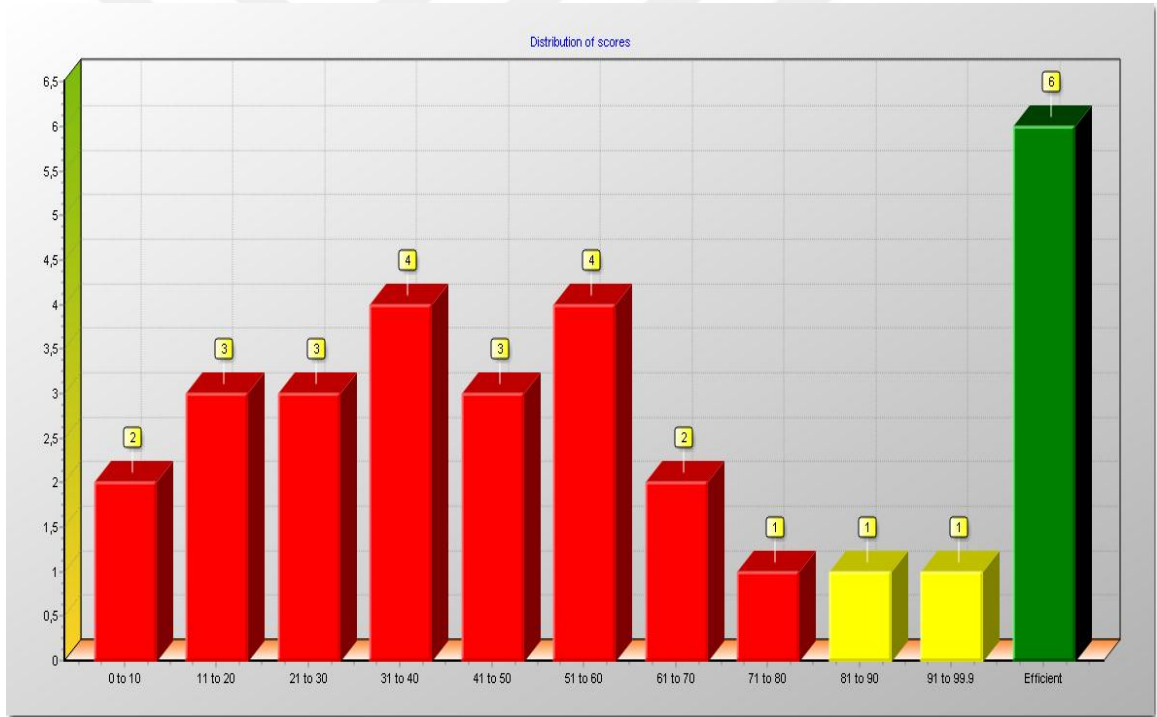
Veri zarflama analizinin BCC modelinin kullanıldığı bu bölümde, çıktı odaklı etkinlik ölçümü yapılmıştır. BCC modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinin 6'sı tam etkin bulunmuş iken, kalan 24 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Tablo 56'ya göre Ordu, Kocaeli, Muğla, İstanbul, Manisa ve Trabzon, tam etkin bulunmuştur. Antalya, Adana, Bursa, Eskişehir, Ankara Büyükşehir Belediyeleri dâhil 24 belediyenin etkinlik skorları ise 100'ün altında kalmış yani etkin bulunmamıştır. Tablodaki verilere göre çıktı odaklı BCC modeli ile yapılan analiz sonucu etkinlik skoru en düşük belediye ise %8 ile Van Büyükşehir Belediyesidir.

Tablo 56: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Belediyeler ve Etkinlik Skorları (M4)

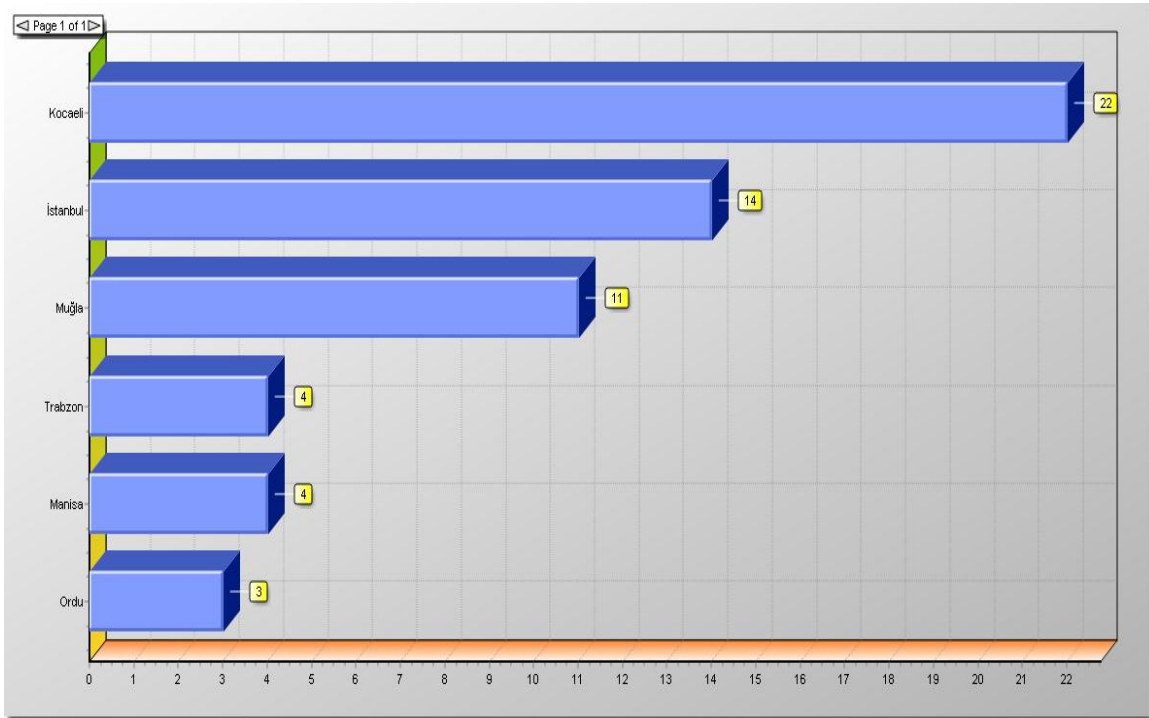
KVB Adı	Etkinlik Skoru	Etkinlik Durumu
Ordu	100,00	Etkin
Kocaeli	100,00	Etkin
Muğla	100,00	Etkin
Trabzon	100,00	Etkin
İstanbul	100,00	Etkin
Manisa	100,00	Etkin
Tekirdağ	96,21	Etkin değil
Antalya	82,86	Etkin değil
Sakarya	74,04	Etkin değil
Eskişehir	65,37	Etkin değil
İzmir	61,99	Etkin değil
Ankara	60,03	Etkin değil
Aydın	55,66	Etkin değil
Balıkesir	53,08	Etkin değil
Bursa	51,24	Etkin değil
Denizli	45,31	Etkin değil
Kayseri	43,40	Etkin değil
Konya	41,36	Etkin değil
Mersin	37,44	Etkin değil
Adana	34,42	Etkin değil
Erzurum	31,42	Etkin değil
Hatay	31,00	Etkin değil
Samsun	29,83	Etkin değil
Gaziantep	25,45	Etkin değil
Mardin	24,09	Etkin değil
Kahramanmaraş	20,11	Etkin değil
Diyarbakır	17,29	Etkin değil
Şanlıurfa	14,32	Etkin değil
Malatya	9,88	Etkin değil
Van	8,71	Etkin değil

Şekil 30, çıktı odaklı BCC modeliyle yapılan analizde elde edilen etkinlik skorlarının dağılımını göstermektedir. Verilere göre 6 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru 100 olarak (tam etkin) bulunmuştur. Şekle göre 3 belediyenin skoru 71-99 aralığında, 13 belediyenin skoru 31-70 aralığında, 9 belediyenin skoru ise 0-30 aralığında değişmektedir. BCC modeli ile yapılan analizde büyükşehir belediyelerinin etkinlik skorlarının ağırlıklı olarak 11-60 arasında değiştiği görülmüştür.

Şekil 31 ise yapılan analizde tam etkin bulunan belediyelerin referans olma sıklıklarını göstermektedir. Şekildeki verilere göre Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 22 kez referans olma sıklığı ile en fazla referans olan belediye olmuştur. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 14 kez, Muğla Büyükşehir Belediyesi ise 11 kez etkin bulunmayan belediyelere referans olmuştur.



Şekil 30: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Etkinlik Skorlarının Dağılımı (M4)



Şekil 31: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Tam Etkin Bulunan Belediyelerin Referans Olma Sıklıkları (M4)

Çıktı odaklı BCC modelinde en düşük etkinlik skoruna sahip Van Büyükşehir Belediyesi ile Adana, Bursa ve Antalya Büyükşehir Belediyelerinin tam etkin olabilmek için girdi değişkenlerinde yapmaları gereken potansiyel iyileştirme oranları tablo 57’de gösterilmiştir. Tabloya göre Van Büyükşehir Belediyesi tam etkin konuma gelebilmek için 25.172.000 TL olan vergi gelirlerini %1047 oranında artırarak 288.862.000 TL’ye yükseltmek durumundadır. Tablodaki verilere göre; Adana Büyükşehir Belediyesi %190, Bursa Büyükşehir Belediyesi %95, Antalya Büyükşehir Belediyesi ise %20 oranında vergi gelirlerini artırarak tam etkin konuma gelebilecektir.

Tablo 57: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M4)

Belediye	Etkinlik Skoru %	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Van	8,71	Vergi Geliri	25172	288862	1047,55%
Adana	34,40	Vergi Geliri	210160	610492	190,49%
Bursa	51,20	Vergi Geliri	406092	792455	95,14%
Antalya	82,80	Vergi Geliri	529918	639547	20,69%

Tablo 58, büyükşehir belediyelerinin vergi toplamadaki etkinliklerinin incelendiği M4 modelinde ölçek etkinlik değerlerini göstermektedir. Tabloda yer alan çıktı odaklı modeldeki ölçek etkinlik değerlerine bakıldığında, Kocaeli ve İstanbul Büyükşehir Belediyesinin ölçeğe göre sabit getiride faaliyet gösterdiği yani ölçek etkinliğine sahip olduğu, kaynaklarını optimum düzeyde kullandıkları söylenebilir. Kalan 28 büyükşehir belediyesi ise ölçeklerini artırarak veya azaltarak optimum ölçek büyüklüğüne erişebilirler. Tabloya göre 2 büyükşehir belediyesi toplam teknik etkinliğe sahipken, 6 büyükşehir belediyesi ise saf teknik etkinlik düzeyini yakalamıştır.

Tablo 58: Çıktı Odaklı Modelde Ölçek Etkinlik Sonuçları (M4)

KVB	Toplam Teknik Etkinlik (CCR)	Saf Teknik Etkinlik (BCC)	Ölçek Etkinliği
Kocaeli	100,0	100,0	1
İstanbul	100,0	100,0	1
Muğla	86,0	100,0	0,86
Antalya	82,1	82,8	0,99
Tekirdağ	65,1	96,2	0,67
İzmir	61,1	61,9	0,98
Ankara	59,0	60,0	0,98
Manisa	58,6	100,0	0,58
Balıkesir	51,0	53,0	0,96
Bursa	50,6	51,2	0,98
Sakarya	48,1	74,0	0,65
Aydın	48,1	55,6	0,86
Eskişehir	46,1	65,3	0,70
Konya	41,1	41,3	0,99
Denizli	40,6	54,3	0,74
Kayseri	40,5	43,4	0,93
Mersin	37,2	37,4	0,99
Adana	34,1	34,4	0,99
Trabzon	32,8	100,0	0,32
Hatay	30,9	31,0	0,99
Samsun	29,4	29,8	0,98
Ordu	29,3	100,0	0,29
Gaziantep	25,2	25,4	0,99
Kahramanmaraş	20,0	21,1	0,95
Diyarbakır	17,2	17,2	0,99
Erzurum	16,2	31,4	0,51
Urfa	14,2	14,3	0,99
Mardin	13,0	24,0	0,54
Malatya	9,8	9,8	0,99
Van	8,1	8,7	0,93

Büyükşehir belediyelerinin 2015 yılına ait verilerle etkinliklerinin incelendiği VZA modellerinin özet sonuçları tablo 54'te gösterilmiştir. Tez çalışmasında M1 modelinde veri zarflama analizinin CCR ve BBC modelleri girdi ve çıktı yönelimli olarak kullanılmıştır. Analiz sonuçlarına göre girdi ve çıktı yönelimli CCR modelinde 30

büyükşehir belediyesinin 17'si, girdi ve çıktı yönelimli BCC modellerinde ise 22'si tam etkin bulunmuştur. Kalan büyükşehir belediyeleri ise etkinlik sınırının altında kalmıştır. Tabloda 54'teki verilere göre, M1 modelinde ortalama etkinlik skorları ise CCR için 96, BCC için ise 98 olarak tespit edilmiştir. M2 ve M3 modellerinde VZA'nın yalnızca girdi odaklı CCR ve BCC modelleri kullanılmıştır. Yapılan analizde M2 modeli için CCR'de 12, BCC'de ise 16 büyükşehir belediyesi tam etkin olarak tespit edilmiştir. CCR modelinde ortalama etkinlik skoru 75 iken BCC modelinde 86 olarak bulunmuştur. M3 modelinde CCR'de 7, BCC'de ise 13 büyükşehir belediyesi tam etkin olarak tespit edilmiştir. CCR modelinde ortalama etkinlik skoru 71 iken BCC modelinde 86 olarak bulunmuştur. Çalışmada kullanılan M4 modelinde yalnızca çıktı odaklı CCR ve BCC modelleri ile etkinlik analizi yapılmıştır. Analiz sonuçlarına göre CCR modelinde 2, BCC modelinde ise 6 büyükşehir belediyesi tam etkin bulunmuştur. CCR modelinde ortalama etkinlik skoru 43 iken, BCC modelinde 53 olarak bulunmuştur.

Tablo 59: CCR ve BCC Modellerine Göre Etkinlik Sonuçları (M1,M2,M3,M4)

	VZA Modeli	Yönelimi	Toplam KVB Sayısı	Etkin KVB Sayısı	Etkin Olmayan KVB Sayısı	En Düşük Etkinlik Skoru	En Yüksek Etkinlik Skoru	Ortalama Etkinlik Skoru
Model 1	CCR	Girdi	30	17	13	82,2	100	96,6
		Çıktı	30	17	13	82,2	100	96,6
	BCC	Girdi	30	22	8	87,2	100	98,1
		Çıktı	30	22	8	86,9	100	98,1
Model 2	CCR	Girdi	30	12	18	34,7	100	75,6
		Çıktı	-	-	-	-	-	-
	BCC	Girdi	30	16	14	35,0	100	86,6
		Çıktı	-	-	-	-	-	-
Model 3	CCR	Girdi	30	7	23	34,6	100	71,2
		Çıktı	-	-	-	-	-	-
	BCC	Girdi	30	13	17	35,5	100	86,2
		Çıktı	-	-	-	-	-	-
Model 4	CCR	Girdi	-	-	-	-	-	-
		Çıktı	30	2	28	8,1	100	43,2
	BCC	Girdi	-	-	-	-	-	-
		Çıktı	30	6	24	8,7	100	53,8

(M1: Mali Model, M2: Altyapı Modeli, M3: Harcama Modeli, M4: Vergi Modeli.)

Tablo 60: CCR ve BCC Modellerine Göre Etkinlik Skorları (M1,M2,M3,M4)

	Girdi CCR M1	Çıktı CCR M1	Girdi BCC M1	Çıktı BCC M1	Çıktı CCR M2	Çıktı BCC M2	Girdi CCR M3	Girdi BCC M3	Çıktı CCR M4	Çıktı BCC M4	Ortalama Etkinlik Skoru
Adana	82	82	89	90	100	100	56	82	34	34	74,9
Ankara	100	100	100	100	91	100	34	100	59	60	84,4
Antalya	100	100	100	100	34	34	42	97	82	82	77,1
Aydın	100	100	100	100	34	80	68	75	45	55	75,7
Balıkesir	94	94	94	95	52	62	49	54	51	53	69,8
Bursa	100	100	100	100	37	41	55	96	50	51	73
Denizli	100	100	100	100	100	100	73	81	40	54	84,8
Diyarbakır	90	90	90	91	72	88	100	100	17	17	75,5
Erzurum	88	88	90	88	100	100	100	100	16	31	80,1
Eskişehir	94	94	94	94	81	82	75	77	46	65	80,2
Gaziantep	100	100	100	100	100	100	100	100	25	25	85
Hatay	100	100	100	100	47	100	84	97	30	31	78,9
Mersin	88	88	100	100	99	100	56	60	37	37	76,5
İstanbul	100	100	100	100	49	100	43	100	100	100	89,2
İzmir	94	94	100	100	37	37	37	100	61	61	72,1
Kayseri	100	100	100	100	85	90	76	76	40	43	81
Kocaeli	100	100	100	100	39	69	34	35	100	100	77,7
Konya	94	94	98	98	100	100	74	100	41	41	84
Malatya	100	100	100	100	100	100	100	100	9	9	81,8
Manisa	99	99	100	100	66	69	68	78	58	100	83,7
Kahramanmaraş	100	100	100	100	100	100	95	96	20	21	83,2
Mardin	100	100	100	100	100	100	100	100	13	24	83,7
Muğla	100	100	100	100	100	100	70	71	86	100	92,7
Ordu	94	94	100	100	100	100	78	100	29	100	89,5
Sakarya	95	95	98	98	100	100	54	66	48	74	82,8
Samsun	86	86	87	86	76	78	67	68	29	29	69,2
Tekirdağ	100	100	100	100	44	91	64	69	65	96	82,9
Trabzon	100	100	100	100	44	85	75	100	32	100	83,6
Şanlıurfa	100	100	100	100	75	88	100	100	14	14	79,1
Van	94	94	100	100	100	100	100	100	8	8	80,4

(M1: Mali Model, M2: Altyapı Modeli, M3: Harcama Modeli, M4: Vergi Modeli.)

Tablo 60, çalışmada kullanılan dört farklı modelde büyükşehir belediyelerinin elde ettiği etkinlik skorlarını göstermektedir. Tabloda; M1 mali modeli, M2 altyapı modelini, M3 harcama modelini, M4 ise vergi modelini ifade etmektedir. Çalışma sonuçlarına göre Muğla Büyükşehir Belediyesi 92 etkinlik skoru ile en yüksek ortalama skora sahip belediye olmuştur. Ordu Büyükşehir Belediyesi 89,5 ile ikinci, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ise 89,2 ile üçüncü en yüksek ortalama etkinlik skoruna sahip belediyelerdir. Tablo 60'taki verilere göre Samsun, Balıkesir ve İzmir Büyükşehir

Belediyeleri en düşük ortalama etkinlik skoruna sahip belediyeler olarak bulunmuştur. Çalışmada kullanılan dört modelde de etkin bulunan büyükşehir belediyesi bulunamamış iken, Balıkesir, Eskişehir ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri hiçbir modelde etkin bulunmamıştır.

Tablo 60'taki verilere göre; Adana Büyükşehir Belediyesi altyapı modelinde etkin bulunmuşken diğer modellerde etkin bulunmamıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesi, mali modelde, altyapı ve harcama modellerinin ise BCC modeline göre etkin bulunmuş ancak vergi modelinde etkin bulunmamıştır. Antalya, Aydın, Bursa, Kayseri ve Tekirdağ Büyükşehir Belediyeleri mali modelde etkin bulunmuşken diğer modellerde etkin bulunmamıştır. Denizli Büyükşehir Belediyesi mali ve altyapı modellerinde etkin bulunmuş, harcama ve vergi modelinde etkin bulunmamıştır. Erzurum Büyükşehir Belediyesi harcama ve altyapı modellerinde etkin bulunmuşken mali ve vergi modellerinde etkin bulunmamıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi altyapı ve harcama modellerinin CCR modeli hariç diğer modellerin tamamında etkin bulunmuştur. İzmir Büyükşehir Belediyesi mali ve harcama modellerinin BCC modelinde etkin bulunmuştur. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi mali ve vergi modellerinde etkin bulunmuştur. Malatya, Gaziantep, Mardin Büyükşehir Belediyeleri vergi modeli hariç diğer modellerin tamamında etkin bulunmuştur. Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi mali ve altyapı modellerinde etkin bulunmuş, harcama ve vergi modellerinde ise etkin bulunmamıştır. Muğla Büyükşehir Belediyesi vergi modelinin BCC modelinde ve altyapı modelinde etkin bulunmuş iken harcama modelinde ve vergi modelinin CCR modelinde etkin bulunmamıştır. Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi mali ve harcama modelinde etkin bulunmuş iken altyapı ve vergi modellerinde etkin bulunmamıştır. Van Büyükşehir Belediyesi mali modelin BCC modelinde, altyapı ve harcama modelinde etkin bulunmuş ancak vergi modelinde etkin bulunmamıştır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Belediyeler; halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş, organları seçimle gelen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olan kuruluşlardır. Belediye teşkilatı, Türk yönetim tarihinde ilk olarak Tanzimat döneminde özellikle Avrupa devletlerinin de baskısı sonucu ortaya çıkmıştır. Bu tarihten önce Osmanlı Devleti'nde bazı belediye hizmetleri merkezi hükümetin atadığı bürokratlar tarafından yürütülürken, bazı hizmetler ise vakıf ve lonca gibi sivil toplum kuruluşlarınca yürütülmekteydi. Ancak zamanla bu yapı ve kurumların zayıflaması, belediye hizmetlerinde aksaklıklara yol açmıştır.

1854-1856 Kırım Savaşı sırasında Batı ülkeleri ile artan temas sonucu, Fransa'dan esinlenilerek 1855 yılında İstanbul'da ilk kez belediye yönetimi kurulmuştur. Belediye idaresinin başkanı hükümet tarafından atanmış ve üyeleri yine hükümet tarafından seçilen bir Şehremaneti Meclisi de oluşturulmuştur. Osmanlı Devleti'nde modern anlamda ilk belediye teşkilatı ve seçilmiş üyelerden oluşan belediye meclisi, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenmiştir. 1876 yılında çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu ile de bütün kent ve kasabalarda belediye idaresi kurulması amaçlanmıştır. Çıkarılan bu Kanunlarla belediyelere; imar, bayındırlık, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, nüfus sayımı, pazar ve alışveriş kontrolü, hijyenik tedbirler almak, mezbaha ve okul açmak, belediyenin gelirlerini tahsil etmek gibi görevler verilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat'la birlikte kurulması planlanan belediye teşkilatı, bir özerklik ve yerel yönetim birimi olmaktan çok, belediye hizmetlerinin yürütülmesine yönelik bir kurumlaşma olarak düşünülmüş ve uygulanmıştır. Avrupa Devletleri'nin baskısı sonucu kurulan belediyeler, modern anlamada idari ve mali özerkliğe sahip bir mahalli idare birimi olamamışlardır. Ancak Tanzimat döneminden itibaren bu alanda atılan adımlar, daha sonra kurulacak olan Türkiye Cumhuriyeti için belediye teşkilatı ile ilgili önemli bir altyapı ve kurumsal hafıza oluşturmuştur.

Cumhuriyet döneminde belediyelerle ilgili ilk yasal düzenleme 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunudur. İlgili Kanun ile nüfusu 2000'in üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştür. Belediyenin organları ise belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. 1580 sayılı Belediye

Kanunu, zamanla birçok değişikliğe uğrasa da 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanununa kadar yürürlüğünü korumuştur.

Ülkemizde belediyelerin yönetimine ilişkin temel mevzuat, büyükşehir belediyeleri için 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir olmayan belediyeler için ise 5393 sayılı Belediye Kanunudur. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamı dışındaki tüm il, ilçe ve belde belediyelerinde ve 5216 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda ilgisine göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinde de uygulanmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı Kanun gibi belediyelerde üç organ modelini (belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı) benimsemiştir. Belediye meclisi belediyenin karar organı iken, belediye encümeni ve belediye başkanı ise alınan kararları uygulayan icra ve idare organlarıdır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları liste yöntemiyle ayrıntılı bir şekilde sıralanmıştır. Kanunda bu şekilde ayrıntıya girilmesinde, büyükşehir belediyesiyle ilçe belediyeleri arasında çıkabilecek görev ve yetki çatışmasını önlemek amacıyla etkili olduğu düşünülmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanununda yer alan üçlü organ modelini aynen korumuş ve belediyelerin organlarını; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak tanımlamıştır.

Belediyeler, kanunlarda belirtilen görev ve sorumluluklarını yerine getirirken kendi öz gelirlerinin yanı sıra genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarla bütçe gelirlerini oluştururlar. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre belediyeler; ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi ve çevre temizlik vergisi tahsil edebilme yetkisine sahiptir. Belediyelerin gelirleri arasında işgal harcı, kaynak suları harcı, bina inşaat harcı gibi çeşitli harçlar Kanunda sıralanmıştır. 2464 sayılı Kanun, vergi ve harç dışında belediyelere üçüncü bir gelir kaynağı olarak harcamalara katılma paylarını da düzenlemiştir.

Belediyelerin bütçe gelirleri, ekonomik sınıflandırmaya göre altı kalemden oluşmaktadır. Bunlar; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, faizler, paylar ve cezalar, sermaye gelirleri ve alacaklardan

tahsilâtlardır. Maliye Bakanlığı verilerine göre 2015 yılı itibariyle belediyelerin toplam gelirleri 72 milyar TL'yi geçmiştir. Belediyelerin en büyük gelir kalemi %65'lik oranla faizler, paylar ve cezalardır. Büyükşehir belediyelerinde bu oran %81 iken, il belediyelerinde %60, ilçe ve belde belediyelerinde ise %50'dir. 2015 yılında toplam belediye gelirleri içerisindeki vergi gelirlerinin oranı %15, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin oranı ise %10 olarak gerçekleşmiştir.

Belediyeler kanunlar gereği görev ve sorumluluklarında olan kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için gerekli olan personel, araç, bina ve sermaye gibi ihtiyaçlarını finanse edebilmek amacıyla etkin bir bütçe yönetimine ihtiyaç duymaktadırlar. Belediyelerin bütçe harcamaları ekonomik sınıflandırmaya göre sekiz kalemden oluşmaktadır. Bu kalemler; personel harcamaları, sosyal güvenlik kurumu devlet primi harcamaları, mal ve hizmet alımları, faiz harcamaları, cari transferler, sermaye harcamaları, sermaye transferleri ve borç vermedir. Maliye Bakanlığı verilerine göre 2015 yılında belediyelerin toplam bütçe giderleri 73,7 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Belediyelerde en fazla harcama %42'lik oranla mal ve hizmet alımlarına yapılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde bu oran %33 iken, il belediyelerinde %46, ilçe ve belde belediyelerinde ise %50'dir. Belediyelerde mal ve hizmet alımlarından sonra ikinci büyük harcama kalemi ise sermaye giderleridir (%30). Bu oran büyükşehir belediyeleri için %39 iken, il belediyeleri için ise %22'dir. 2015 yılında personel harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki oranı bütün belediye türleri için %15 iken, büyükşehir belediyeleri içerisinde bu oran %14, il belediyelerinde ise %19'dur.

Büyük miktarlarda kamu kaynağı kullanan belediyelerin etkinliği üzerine gerek ulusal gerekse de uluslararası alanda birçok çalışma yapılmıştır. Ancak uluslararası alanda belediyelerle ilgili yapılan çalışmalar, kullanılan model ve değişken açısından ulusal alanda yapılan çalışmalardan daha kapsamlıdır. Türkiye'de belediyelerin performanslarının ölçümüyle ilgili ilk çalışma İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmıştır. İçişleri Bakanlığı, belediyelerin performansını izleyebilmek amacıyla bir performans ölçüm sistemi kurmak ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmak amacıyla 2002 yılında Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) projesini başlatmıştır. Belediyelerin etkinliklerini inceleyen bir başka proje ise Afyon Kocatepe Üniversitesi ve TÜBİTAK ortaklığında gerçekleştirilen Küçük ve Orta Ölçekli Belediyeler için Performans Endeksi Geliştirilmesi Projesi'dir. Bu iki kurumsal çalışma haricinde literatürde belediyelerin

imar, çöp, su, yol, altyapı gibi hizmetlerdeki etkinliklerinin incelendiği çalışmalarda yapılmıştır.

Yerel yönetimlerin etkinliklerini incelemek amacıyla uluslararası alanda da birçok çalışma yapılmıştır. Yapılan çalışmalarda Belçika, Almanya, Yunanistan, Avusturya, İspanya gibi birçok ülkenin belediyelerine ait çeşitli girdi ve çıktılar kullanılarak etkinlik düzeyleri araştırılmıştır. Girdi değişkenler olarak genellikle; cari harcamalar, toplam harcamalar, personel sayısı, faaliyet giderleri, yönetim giderlerinin oranı gibi kavramların kullanıldığı görülmektedir. Uluslararası çalışmalarda kullanılan çıktı değişken olarak da nüfus, nüfus yoğunluğu, yaşlı nüfusu, eğitim seviyesi ve öğrenci sayıları, anaokulu sayısı, hasta sayısı, çöp miktarı, yol uzunluğu, rekreasyon alanı, park alanı, ışıklandırma noktası, konut sayısı gibi birçok kavram kullanılmıştır.

Bu tez çalışmasında ise büyükşehir belediyelerinin etkinlikleri, dört farklı modelde 15 girdi ve 11 çıktı değişken kullanılarak veri zarflama analizi yöntemiyle ölçülmeye çalışılmıştır. Belediyelerin etkinlik analizinde veri zarflama analizinin girdi yönelimli ve çıktı yönelimli BCC ve CRR modelleri kullanılmıştır. Girdi odaklı modelde karar birimlerinin çıktı değişkenleri sabit tutularak mevcut çıktının minimum girdiyle nasıl elde edilebileceği araştırılmıştır. Çıktı odaklı modelde ise karar birimlerinin girdi değişkenleri sabit tutularak mevcut girdiyle maksimum çıktının nasıl elde edilebileceği incelenmiştir. Etkinlik analizi yapılırken kullanılan girdi ve çıktı değişkenler, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri de dikkate alınarak bu alanda daha önce yapılmış ulusal ve uluslararası çalışmalarda kullanılan değişkenlere göre tespit edilmiştir.

Model 1’de Türkiye’de yer alan 30 büyükşehir belediyesinin mali etkinliklerinin tespitine yönelik VZA’nın girdi ve çıktı odaklı CCR ve BCC modelleriyle analiz yapılmıştır. CCR modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinin 17’si tam etkin bulunmuş iken, kalan 13 büyükşehir belediyesinin tam etkin olmadığı tespit edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre, Antalya, Ankara, İstanbul, Bursa gibi Türkiye’nin önde gelen büyükşehir belediyeleri mali bakımdan tam etkin bulunmuştur. İzmir, Samsun, Adana ve Eskişehir dâhil 13 büyükşehir belediyesinin etkinlik skorları ise veri zarflama analiz programına göre etkinlik sınırı olan 100’ün altında kalmış yani etkin bulunmamıştır. VZA’nın BCC modeli kullanılarak yapılan analiz sonucu 30 büyükşehir belediyesinin 22’si tam etkin bulunmuş iken, kalan 8 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Sonuçlara göre Ankara, Antalya, İstanbul, İzmir gibi

Türkiye'nin en büyük büyükşehir belediyeleri mali bakımdan tam etkin bulunmuşken, Adana, Eskişehir, Samsun gibi büyükşehir belediyelerinin etkinlik skorları ise 100'ün altında kalmış yani tam etkin bulunmamıştır. Yapılan çalışmada, M1 modelinde ortalama etkinlik skorları CCR yönteminde 96, BCC yönteminde ise 98 olarak tespit edilmiştir.

Model 2'de Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin altyapı hizmetlerinin etkinliklerinin tespitine yönelik analiz yapılmıştır. Etkinlik analizinde veri zarflama analizinin girdi yönelimli BCC ve CRR modelleri kullanılmıştır. CCR modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinden 12'si tam etkin bulunmuş iken, kalan 18 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Sonuçlara göre Ordu, Kahramanmaraş, Adana, Denizli, Erzurum, Gaziantep, Malatya, Muğla, Sakarya, Konya, Van ve Mardin Büyükşehir Belediyeleri tam etkin bulunmuştur. İstanbul, Ankara, Kayseri, Samsun, Bursa, Eskişehir gibi önde gelen büyükşehir belediyelerinin etkinlik skorları ise 100'ün altında kalmış yani etkin bulunmamıştır. VZA'nın BCC modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinden 16'sı tam etkin bulunmuş iken, kalan 14 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Analiz verilerine göre Ordu, Kahramanmaraş, Adana, Denizli, Erzurum, Gaziantep, Malatya, Muğla, Sakarya, Konya, Van, Mardin, Mersin, Ankara, İstanbul ve Hatay Büyükşehir Belediyeleri tam etkin bulunmuştur. Antalya, Samsun, Bursa, İzmir, Eskişehir gibi önde gelen büyükşehir belediyeleri tam etkin bulunmamıştır. Analiz sonuçlarına göre, CCR modelinde ortalama etkinlik skoru 75 iken BCC modelinde 86 olarak bulunmuştur.

Model 3'te Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin harcama etkinliklerinin tespitine yönelik analiz yapılmıştır. Yapılan analizde VZA'nın girdi yönelimli BCC ve CCR modelleri kullanılmıştır. Girdi odaklı CCR modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinin 7'si tam etkin bulunmuş iken, kalan 23 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Verilere göre Diyarbakır, Erzurum, Mardin, Van, Malatya, Şanlıurfa ve Gaziantep Büyükşehir Belediyeleri tam etkin bulunmuştur. İstanbul, Ankara, Adana, Bursa gibi büyükşehir belediyelerinin etkinlik skorları ise 100'ün altında kalmış yani etkin bulunmamıştır. VZA'nın girdi odaklı BCC modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinin 13'ü tam etkin bulunmuş iken, kalan 17 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Verilere göre Konya, İstanbul, Ankara, İzmir, Trabzon, Ordu, Diyarbakır, Erzurum,

Mardin, Van, Malatya, Şanlıurfa ve Gaziantep Büyükşehir Belediyeleri tam etkin bulunmuştur. Antalya, Adana, Bursa, Eskişehir dâhil 17 büyükşehir belediyesi ise tam etkin bulunmamıştır. Analiz sonuçlarına göre CCR modelinde ortalama etkinlik skoru 71 iken BCC modelinde 86 olarak bulunmuştur.

Model 4'te büyükşehir belediyelerinin vergi toplamadaki etkinlikleri, veri zarflama analizinin çıktı odaklı CCR ve BCC modelleriyle incelenmiştir. CCR modeli ile yapılan analizde 30 büyükşehir belediyesinin yalnızca 2'si tam etkin bulunmuş iken, kalan 28 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Analiz sonuçlarına göre yalnızca İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri tam etkin bulunmuştur. Çıktı odaklı BCC modeli ile yapılan analizde ise 30 büyükşehir belediyesinin 6'sı tam etkin bulunmuş iken, kalan 24 büyükşehir belediyesinin etkinlik skoru, etkinlik sınırının altında kalmıştır. Sonuçlara göre Ordu, Kocaeli, Muğla, İstanbul, Manisa ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri tam etkin bulunmuş iken, Antalya, Adana, Bursa, Eskişehir, Ankara Büyükşehir Belediyeleri dâhil 24 belediyenin etkinlik skorları ise 100'ün altında kalmış yani etkin bulunmamıştır. Analizin bu bölümünde CCR modelinde ortalama etkinlik skoru 43 olarak, BCC modelinde ise 53 olarak bulunmuştur.

Çalışmada kullanılan dört modelden elde edilen etkinlik skorlarının ortalamasına göre, etkinlik skoru en yüksek Büyükşehir Belediyeleri; Muğla (%92), Ordu (%89,5) ve İstanbul (%89,2) olarak bulunmuştur. Analiz sonuçlarına göre Samsun, Balıkesir ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri ise en düşük ortalama etkinlik skoruna sahip belediyeler olarak bulunmuştur. Çalışmada kullanılan dört modelde de etkin çıkan büyükşehir belediyesi bulunamamıştır. Balıkesir, Eskişehir ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri ise hiçbir modelde etkin bulunmamıştır.

Araştırma sonuçları genel olarak değerlendirildiğinde, çalışmada kullanılan her model için farklı sayıda büyükşehir belediyesinin tam etkin çıktığı görülmektedir. Aynı şekilde her modelde elde edilen ortalama etkinlik skorları da farklılaşmaktadır. Sonuçların bu şekilde çıkması, modellerde kullanılan girdi ve çıktı değişkenlerin sayısının ve niteliğinin farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Bir modelde 100 etkinlik skoru ile tam etkin bulunan bir karar birimi, başka bir modelde çok düşük etkinlik skoruyla karşılaşabilmektedir. Ayrıca analiz verileri, VZA'nın BCC modelinde etkin çıkan KVB sayısının CCR modeline göre etkin çıkan KVB sayısından daha fazla olduğunu göstermektedir.

Çalışmada kullanılan dört VZA modelinde büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri etkinlik skorlarının dağılımına bakıldığında, mali modelde (M1) etkinlik skorlarının yüksek olduğu, vergi modelinde (M4) ise oldukça düşük olduğu görülmektedir. Analiz sonuçlarında; İstanbul, Ankara, Adana, Samsun gibi Türkiye'nin önde gelen büyükşehir belediyeleri, bazı modellerde tam etkin bulunmuş iken bazı modellerde ise düşük etkinlik skorlarıyla karşılaşmıştır. VZA modeli ile yapılan etkinlik ölçümlerinin nispi olarak yapıldığını ancak 100 etkinlik skoruna sahip belediyelerin etkin kabul edildiğini, bu skorun altında skor elde eden belediyelerin ise etkin olarak kabul edilmediğini burada hatırlatmak gerekmektedir. Ayrıca belediyelerin etkinlik durumlarının çalışmada kullanılan değişkenler dışında, coğrafi konum, personelin niteliği, siyasal ve hukuki yapı gibi dışsal unsurlar tarafından da belirlenebildiği hususu göz önünde bulundurulmalıdır.

Çalışma sonuçlarına göre VZA'da kullanılan girdi ve çıktı değişken sayısı arttıkça analiz sonucu tam etkin çıkan KVB sayısı da artmaktadır. Bu nedenle belediyelerin etkinliklerinin tespitinde kullanılan değişkenlerin niteliğini ve sayısını belirlemek önem arz etmektedir. Çalışma esnasında yaşanan en büyük kısıt, belediyelerle ilgili sayısal verilere ulaşmada yaşanan zorluklar olmuştur. Modellerde kullanılması planlanan birçok veriye ulaşılamamış ya da ulaşılan bilgilerin güvenilirliği zayıf olduğundan modelden çıkarılmıştır. Bu açıdan belediyelere ait güvenilir ve teyit edilebilir veri tabanı oluşturmak stratejik bir öneme sahiptir. Bu bağlamda 2002 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından başlatılan ve belediyelerin performanslarının ölçülmesini amaçlayan BEPER projesi yeniden hayata geçirilmeli ve yapılacak kanuni düzenlemeyle hukuki ve kurumsal altyapıya kavuşturulmalıdır. Bu şekilde kamu kurumlarının saydam, hesap verebilir ve denetlenebilir bir yapıya kavuşmaları sağlanabilir. Bu sistemin kurulması, kamu kurumlarının performanslarının ölçülmesiyle ilgili yapılacak akademik araştırmalara da kolaylık sağlayacaktır. Ayrıca yapılacak bu tür çalışmalar, kamu kurumlarının başındaki yöneticilerin kendilerine tahsis edilen kamu kaynaklarını ne ölçüde etkin ve verimli bir şekilde kullandıklarını da tespit edecek verileri sunacaktır.

Belediyelerle ilgili bundan sonra yapılacak akademik çalışmalarda; kültür, sanat, spor, imar, eğitim gibi farklı hizmet alanlarına ilişkin etkinlik analizleri yapılabilir. Ancak etkinlik ölçümünde kullanılan her model için farklı değişkenlerin seçilebilmesi ve bununla ilgili teorik boyutun henüz yeterince olgunlaşmaması, konuyla ilgili yapılacak akademik çalışmaların farklı sonuçlar doğurmasına neden olabilmektedir. Bununla birlikte yapılacak çalışmalar, özellikle kamu hizmeti sunan kurum ve kuruluşlara yönelik performans esaslı bir yönetim anlayışının geliştirilmesi ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanımına yönelik model oluşturulması açısından önemli katkılar sağlayabilir.



KAYNAKLAR

- Ağcakaya, S. (2009), Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tip Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları, *Sosyoekonomi Dergisi*, 1, 27-46.
- Akan Y. ve G. Çalmaşur, (2011), Etkinliğin Hesaplanmasında Veri Zarflama Analizi ve Stokastik Sınır Yaklaşımı Yöntemlerinin Karşılaştırılması, *Atatürk Ü. İİBF Dergisi*, 10. Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu Özel Sayısı, Erzurum.
- Akdeniz, A. ve Durmaz, F.(1998) Verimliliğin Genel Performans Üzerindeki Yansımalarının Uygulaması, *DEÜ, İİBF Dergisi*, C:XIII, No: 2, s.85-99.
- Arslan, A. (2002), Kamu Harcamalarının Verimlilik, Etkinlik ve Denetim, *Maliye Dergisi*, Sayı: 140,(Mayıs-Ağustos 2002), s.4.
- Aydemir, Z.C. (2002), Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kapsamında İllerin Kaynak Kullanım Görece Verimlilikleri: Veri Zarflama Analizi Uygulaması, *DPT Uzmanlık Tezi*, Yayın No: 2664 Ankara.
- Ayrıçay, Y. ve M. Özçalıcı, (2014), 1997-2012 Yılları Arasında Türkiye’de Veri Zarflama Analizi İle İlgili Yayınlanan Akademik Çalışmalar, s.247-279., dergipark.ulakbim.gov.tr/ksuiibf/issue/view/500010493,(Erişim Tarihi: 2.7.2016).
- Aytaç, F.(1998), Açıklamalı Belediye Kanunu, 6.Bası, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Bakırcı, F.(2006), Üretimde Etkinlik ve Verimlilik Ölçümü Veri Zarflama Analizi Teori ve Uygulama, Atlas Yayınları, Ankara.
- Bal, H. ve H. Hasan Örkçü, (2005), Combining The Discriminant Analysis and The Data Envelopment Analysis in View of Multiple Criteria Decision Making: A New Model, *G.Ü. Fen Bilimleri Dergisi*, 18(3): 355-364.
- Baysal, M.E. ve B. Toklu, (2001), Veri Zarflama Analizi ile Bazı Ortaöğretim Kurumlarının Performanslarının Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Ü., İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:6, Sayı:2, s.203-220.
- Behdioğlu, S. ve G. Özcan, (2009), “Veri Zarflama Analizi ve Bankacılık Sektöründe Bir Uygulama, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C.14, S.3 s.301-326.
- Berger A.N., ve Humphrey D.B. (1997), Efficiency of Financial Institutions :International Survey and Directions for Future Research, *Social Science Research Network, Working Paper, Pennsylvania*, S:6-7.
- Bhagavath, V. (2006), Technical Efficiency Measurement by Data Envelopment Analysis: An Application in Transportation, *Alliance Journal of Business Research*, s. 60-72.
- Çakmak E., Dudu H., ve Öcal N., (2008), Türk Tarım Sektöründe Etkinlik: Yöntem ve Hane Halkı Düzeyinde Nicel Analiz”, *TEPAV*, Ankara.

- Charnes, A., Cooper, W. ve Rhodes, E. (1978), Measuring the Efficiency of Decision Making Units, *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429- 444.
- Charnes, A., Cooper, W. W. ve Rhodes, E. (1981), Evaluating Program And Managerial Efficiency: An Application of Data Envelopment Analysis to Program Follow Through, *Management Science*, Vol: 27, No: 6, ss. 668-697.
- Charnes, A., W.W. Cooper, A. Y. Lewin, L. M. Seiford, (2000), *Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology and Applications*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Chen, Y; L. Liang, F. Yang ve J. Zhu (2006), Evaluation of Information Technology Investment: A Data Envelopment Analysis Approach, *Computers and Operations Research*, 33: 1368–1379.
- Cook, W.D. ve Seiford, L.M., (2009), *Data Envelopment Analysis- Thirty Years on*, *European Journal of Operational Research*,192.
- Cooper, W. W., Seiford, L. M. ve Zhu, J. (2004), *Handbook on Data Envelopment Analysis*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Çelik A. , Aykanat Ş. (2007), Komünlerin Ortaya Çıkışı ve İşlevleri, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 22, s. 105.
- Deliktaş, E. (2002), Türkiye Özel Sektör İmalât Sanayiinde Etkinlik ve Toplam Faktör Verimliliği Analizi, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 29 (3-4), Ankara.
- Dinçer, E.S. (2011), *Stratejik Planlama ve Veri Zarflama Analizinde Etkinlik Ölçümü*, Der Yayınları, İstanbul.
- Dinler, Z. (2012), *Mikro Ekonomi*, Ekin Yayınları, 23. Basım, Bursa.
- Doğan, Ö.N. (2006), Veri Zarflama Analizi İle Kapadokya Bölgesindeki Belediyelerin Etkinlik Ölçümü: 2004 ve 2008 Yıllarına İlişkin Bir Karşılaştırma, *Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı: 32, Ocak-Haziran 2009, Kayseri.
- Dursun, D. (1998), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme, Davut Dursun, Hazma Al (ed.), *Türkiye’de Yönetim Geleneği*, İlke Yayınları, No:24, İstanbul, ss.93-104.
- Entani, T., Maeda, Y., Tanaka, H. (2002), Dual models of interval DEA and its extension to interval data. *European Journal of Operational Research* 136 (1), 32–45.
- Erasa, İ. (2012), Belediye Bütçelerinde Etkinlik Sorunu: Kütahya Ve Denizli Belediyesi Bütçelerinin Karşılaştırmalı Analizi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Denizli: Pamukkale Üniversitesi.
- Erpolat, S. (2011), *Veri Zarflama Analizi Türkiye’deki Özel Bütçeli İdarelerin Etkinlik Analizi*, Evrim Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2013), *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

- Falay N. (1997), Denetim, Verimlilik/ Etkinlik/ Tutumluluk ve Sayıştay, Sayıştay Dergisi, Sayı: 25, S. 18-30.
- Farrell, M.J. (1957), The Measurement of Productive Efficiency, Journal of the Royal Statistical Society, Cilt 120, No. 3, s. 253-290.
- Färe R., S. Grosskopf, C.A. K.Lovell, (1985), The Measurement of Efficiency of Production, Kluwer-Nijhoff Publishing, Boston.
- İlkay M.S., Doğan, Ö.N., (2009) Veri Zarflama Analizi ile Kapadokya Bölgesindeki Belediyelerin Etkinlik Ölçümü: 2004 ve 2008 Yıllarına İlişkin Bir Karşılaştırma, Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı.32, Ss.191-218, Kayseri.
- Giokas, D.I., G.C. Penztrapulos, (2000), Evaluating Productive Efficiency in Telecommunications: Evidence from Greece, Telecommunication Policy, V.24, pp. 781,794.
- Golany, B. ve Yu, G. (1997), Theory and Methodology Estimating Returns to Scale in DEA, European Journal of Operational Research, Volume:103, pp. 28 – 37.
- Görmez, K. (1997), Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara,
- Gül, H., M. Kiriş, N. Negiz ve İ. Gökdayı, (2014), Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Gülcü, A., H. Tutar ve C. Yeşilyurt, (2004), Sağlık Sektöründe Veri Zarflama Yöntemi İle Göreceli Verimlilik Analizi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Güneş, İ. ve M. Akdoğan, (2007), Büyükşehir Belediye Hizmetlerinin Görelî Etkinlik Analizi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 16(4), s.39–66.
- Hawas, Y.E., Khan, M.B. ve Basu, N. (2012), Evaluating and Enhancing the Operational Performance of Public Bus Systems Using GIS-Based Data Envelopment Analysis, Journal of Public Transportation, Cilt 15, No. 2, s. 19-44.
- İğdeler, S. (1995), Belediyelerde Mali Denetim ve Etkinliği Sorunu, Türk İdare Dergisi, S.409, 1995, Ankara.
- İnan, A. (1982), Sayıştay ile İç Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi, Amme İdaresi Dergisi, C.15, S.1, Mart1982.
- Kaplan, M., T.,Çelik, R.,Tekeli, (2006), Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Performanslarının Ampirik Analizi 2002-2004, Uluslararası Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, Cilt II, 679-692, Kocaeli,
- Karakoç, İ.D., (2003), Veri Zarflama Analizindeki Ağırlık Kısıtlamalarının Belirlemede Analitik Hiyerarşi Sürecinin Kullanılması, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 18, Sayı:2, s.1-12.
- Karsak, E., İşcan, E.F. (2000), Çimento Sektöründe Görelî Faaliyet Performanslarının Ağırlık Kısıtlamaları ve Çapraz Etkinlik Kullanılarak Veri Zarflama analizi ile Değerlendirilmesi, Endüstri Mühendisleri Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 3, s.2-10.

- Kaygısız, Z. ve Girginer, N. (2015), Bütünleşik VZA ve GİA Yöntemleriyle Büyükşehir Belediyelerinin Mali Etkinlik Analizi: Türkiye Örneği, Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, S.15., s.411-428.
- Kecek, G. (2010), Veri Zarflama Analizi Teori ve Uygulama Örneği, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Koopmans T.C., (1951), An Analysis of Production as an Efficient Combination of Activities, in T.C.Koopmans (ed.), Activity Analysis of Production and Allocation, John Wiley and Sons Inc., New York.
- Kutlar, A. ve Babacan, F., (2008) Türkiye'deki Kamu Üniversitelerinde CCR Etkinliği-Ölçek Etkinliği Analizi: DEA Tekniği Uygulaması, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 15, 1, 148-172, Kocaeli.
- Kutlar A, Yüksel F. ve F. Bakırcı, (2011), Türkiye'de Belediyelerin Ekonomik Etkinliği ve Etkinliğe Etki Eden Faktörler Üzerine Bir Araştırma, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.
- Loikkanen, A.H. ve Susiluoto, I. (2006), Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basic Service Provision 1994–2002, Helsinki: HECER Discussion Paper No 96.
- Maliye Bakanlığı, (2008), Stratejik Yönetim Temel Kavramlar Kılavuzu, Ankara.
- Nadaroğlu, H. (2001), Mahalli İdareler Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması, Beta Yayınları, Ankara.
- Nikolov, M ve N., Hrovatin, (2013), Cost Efficiency of Macedonian Municipalities in Service Delivery: Does Ethnic Fragmentation Matter?, Lex Localis-Journal Of Local Self- Government, Vol. 11, No. 3, pp. 743 - 775, July 2013.
- Norman, M. And B. Stoker, (1991), Data Envelopment Analysis The Assesment of Performance, John Wiley-Sons Ltd., England.
- Oktay, T. (2008), Belediyenin Tarihsel Gelişimi, R. Bozlağan ve Y Demirkaya (Ed). Türkiye'de Yerel Yönetimler, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Ortaylı, İ. (2000), Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880), Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara. Ortaylı, İ. (2007). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara.
- Özer, M. A. ve M. Akçakaya. (2014), Yerel Yönetimler Teorik Boyut, Ankara, Gazi Kitabevi.
- Özden, Ü.H., (2008), Veri Zarflama Analizi ile Türkiye'deki Vakıf Üniversitelerinin Etkinliğinin Ölçülmesi, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt.37, Sayı:2, s.167-185.
- Özgür, H. (2008), Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları, Yerel Siyaset Dergisi. ss.125-167.

- Parkan, C., ve M. Wu, (1999), Measurement of Performance of an Investment Bank Using The Operational Competitiveness Procedure, *Omega*, v.27, s.201-217.
- Parlak, B. ve Ökmen, M., (2015), *Yerel Yönetimler*, Ekin Kitapevi, Bursa.
- Ramanathan, R.(2003), *An Introduction to Data Envelopment Analysis: A Tool for Performance Measurement*, Sage Publication, London.
- Reisman, A. (2004), Preface, *Socio-Economic Planning Sciences*, Cilt:38, Sayı:2-3, ss.115-121.
- Roll, Y., Cook, W.D., ve Golany, B., (1991), Controlling Factor Weights in Data Envelopment Analysis, *IIE, Transactions*, 23, s.2-9.
- Sağbaşı, İ. ve Akdoğan, İ. (2007), Belediyelerde Performans Ölçümünde Başarılı Uygulamalar, *Yerel Siyaset Dergisi*, 20, 67–70.
- Sampaio, B.R., Neto, O.L. ve Sampaio, Y. (2008), Efficiency Analysis of Public Transport Systems: Lessons for Institutional Planning, *Transportation Research Part A*, Cilt 42, s.445-454
- Sanchez, I.M.G. (2009), Technical and Scale Efficiency in Spanish Urban Transport: Estimating with Data Envelopment Analysis, *Advances in Operations Research*, vol. 2009, Article ID 721279, 15 pages, 2009. doi:10.1155/2009/721279.
- Sathy, M. (2003), Efficiency of Banks in a Developing Economy: The Case of India. *European Journal of Operational Research*, 148, 662-671.
- Seiford, L.M., (1997), A Bibliography for DEA (1978-1996), *Annals Of Operations Research*, Cilt:73, Sayı: October, s.393-438.
- Sezen, B., ve E. Doğan, (2005), Askeri Bir Tersanaye Bağlı Atölyelerin Karşılaştırmalı Verimlilik Değerlendirmesi: Bir Veri Zarflama Yöntemi Uygulaması, *Havacılık ve Uzak Teknolojileri Dergisi*, Cilt: 2, Sayı:2, s.77-87.
- Sherman H.D. (1984), Hospital Efficiency Measurement and Evaluation, *Medical Care*, Cilt:22, Sayı:10, s.35.
- Sousa, M. ve Stosic, B. (2005), Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Non Parametric Frontier Measurements for Outliers, *Journal of Productivity Analysis*, 24(2), 157-181.
- Stroh, L., Northcraft, G. and Neale, M., (2002), *Organizational behavior: A management challenge*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 410 p.
- Şimşek, A. (2013), *Kalkınma Ajanslarının Performans Ölçümü*, Uzmanlık Tezi, Kalkınma Bakanlığı Yayın No:2854, Ankara.
- Vassiloğlu, M. ve Giokas, D. (1990), A Study of the Relative Efficiency of Bank Branches: An Application of Data Envelopment Analysis, *Journal of Operational Research Society*, Vol.41, No.7, pp. 591-59.

- Yarbağ, P.Ş. (2011), 2008 Global Krizi Sonrasında Türkiye, Avrupa Birliği ve ABD Bankaları Karşılaştırmalı Etkinlik Analizi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul: Marmara Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yolalan, R.(1993), İşletmeler Arası Görelî Etkinlik Ölçümü, MPM Yayınları No:483, Ankara.
- Yun, Y.B., Nakayama, H., ve Tanino, T., (2004), A Generalized Model for Data Envelopment Analysis, *European Journal of Operational Research*, 157:87-105.
- Yükçü,S., G., Aatağan, (2009), Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık, *Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 4, 2009, Erzurum.
- Ulucan, A. (2002), İSO 500 Şirketlerinin Etkinliklerinin Ölçülmesinde Veri Zarflama Analizi Yaklaşımı: Farklı Girdi Çıktı Bileşenleri ve Ölçeğe Göre Getiri Yaklaşımları ile Değerlendirmeler, *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*, 57(2): 185- 202.
- Ulusoy, A. ve Akdemir T., (2010), Mahalli İdareler, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ünal, F. (2011), Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.30., Kütahya.
- Tarım, A. (2001), Veri Zarflama Analizi: Matematiksel Programlama Tabanlı Görelî Etkinlik Ölçüm Yaklaşımı, (Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi 15), Sayıştay, Ankara.
- Temur, Y. (2010), İllerin Gelişmişlik Derecelerine Göre Hastanelerin Etkinlik Analizi, *Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt XXIX, Sayı 2, 2010, s. 1-22.
- Thanassoulis, E. (2001), *Introduction to The Theory and Application of Data Envelopment Analysis*, Kluwer Academic Publishers.
- Tortop, N., Aykaç B., Yayman H., Özer M.A., (2014), Mahalli İdareler, İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tsaur, S., C., Chiang, T., Chang (1999), Evaluating the Operating Efficiency of International Tourist Hotels by Using Modified DEA Model, *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, Vol. 4, Iss. 2, pp. 73-78.
- Vıton, P.A. (1997), Technical Efficiency in Multi-Mode Bus Transit: A Production Frontier Analysis, *Transportation Research Part B: Methodological*, Cilt 31, No. 1, s. 23-39.
- Yıldırım, E.İ. (2010), Veri Zarflama Analizinde Girdi ve Çıktıların Belirlenmesindeki Kararsızlık Problemi İçin Temel Bileşenler Analizine Dayalı Bir Çözüm Önerisi, *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt/Vol:39, Sayı/No:1.
- Yükçü S., G., Aatağan, (2009), Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 4. Yüzgün, A. (1994), Genel Denetim Yaklaşımı, Dünya Yayınları, İstanbul.

Tezler

- Acar, D. (2009), Belediyelerde Performans Ölçümü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Afyon: Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bilge, S. (2006), Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çağlar, A. (2003), Veri Zarflama Analizi İle Belediyelerin Etkinlik Ölçümü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Celep, H. (2007), Belediyelerde Performans Ölçümü ve BEPER Projesinin İncelenmesi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çivi Çetin, D. (2006), Belediyelerde performans yönetimi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Daştan, H. (2012), Türkiye Şeker Sanayiinin Etkinlik Analizi ve Verimlilik Analizi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Erzurum: Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dinç, S. (2006), Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Afyonkarahisar Belediyesi Örneği, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Afyon: Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Güner, S. (2014), Çok Amaçlı Etkinlik Ölçümünde Yeni Bir Yaklaşım Önerisi Olarak İlişkisel Veri Zarflama Analizi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Otobüs İşletmesi Uygulaması, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kaygısız, Z. (2011), Belediyelerin Performanslarının Maliyet Analizi Yaklaşımlarıyla Değerlendirilmesi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Eskişehir, Osmangazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Öztop S. (2007). Stratejik Planlamanın Belediyelerde Uygulanması (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Topçu, D. (2015), Türkiye’de Yeni Büyükşehir Belediye Sistemi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yıldız, U. (2012), Özel Sağlık Sigortacılığı Sektöründe Faaliyet Gösteren Şirketlerin Veri Zarflama Analizi ile Etkinliğinin Ölçülmesi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

İnternet Kaynakları

- İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı (2010-2014), s.62, İçişleri Bakanlığı, Ankara, <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/224/Iciseri+Bakanligi+2010-2014>(Erişim Tarihi:10.02.2016).
- Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), (2013), “Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2023”, Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 12.05.2016).
- Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Resmi İnternet Sitesi, <https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri>, (Erişim Tarihi:12.07.2016)
- 2006 Yılı İçişleri Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2007:57-58,Ankara, peb.bumko.gov.tr/Eklenti/5042,i-10pdf.pdf?0, (Erişim Tarihi: 12.09.2015).
- 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, İçişleri Bakanlığı, Ankara, <http://www.migm.gov.tr/yayinlar.aspx>, (Erişim Tarihi: 09.08.2016).
- TÜİK, ADNKS, 2016. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059, (Erişim Tarihi: 10.07.2016).

Kanun ve Yönetmelikler

- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (29.05.1981 tarih, 17354 sayılı Resmi Gazete)
- 2709 Sayılı Anayasa (09.11.1982 tarih, 17863 sayılı Resmi Gazete)
- 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun (18.01.1984 tarih, 18285 sayılı Resmi Gazete)
- 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (04.12.1999 tarih, 23896 sayılı Resmi Gazete)
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2013 tarih, 25326 sayılı Resmi Gazete)
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (23.07.2004 tarih, 25531 sayılı Resmi Gazete).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (13.07.2005 tarih, 25874 sayılı Resmi Gazete)
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 22.03.2008 tarih, 28824 sayılı Resmi Gazete)
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (06.12.2012 tarih, 28489 sayılı Resmi Gazete)
- İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü (12/9/1985 tarih, 18866 sayılı Resmi Gazete)

EKLER

Ek 1: Model 1'deki Potansiyel İyileştirme Oranları

Tablo 61: Girdi Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1)

Belediye	Etkinlik Skoru	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Samsun	87,21%	Mal ve Hizmet	511357	445936,2	-12,79%
		Pers. Giderleri	169764	148045,13	-12,79%
		Sermaye Giderleri	460151	401281,27	-12,79%
		Transfer Harcamaları	116234	92918,13	-20,06%
Adana	89,83%	Mal ve Hizmet	1044627	914325,54	-12,47%
		Pers. Giderleri	358630	322168,89	-10,17%
		Sermaye Giderleri	494598	444313,33	-10,17%
		Transfer Harcamaları	184819	166028,87	-10,17%
Erzurum	90,35%	Mal ve Hizmet	535484	381416,57	-28,77%
		Pers. Giderleri	114463	103421,46	-9,65%
		Sermaye Giderleri	307433	210502,78	-31,53%
		Transfer Harcamaları	59451	53716,13	-9,65%
Diyarbakır	90,55%	Mal ve Hizmet	479348	434025,69	-9,45%
		Pers. Giderleri	211540	191538,91	-9,45%
		Sermaye Giderleri	341038	308792,88	-9,45%
		Transfer Harcamaları	89926	81423,5	-9,45%
Eskişehir	94,27%	Mal ve Hizmet	442360	417016,67	-5,73%
		Pers. Giderleri	165264	155795,83	-5,73%
		Sermaye Giderleri	196201	184960,41	-5,73%
		Transfer Harcamaları	126299	79882,97	-36,75%
Balıkesir	94,74%	Mal ve Hizmet	699802	592013,6	-15,40%
		Pers. Giderleri	231720	219528,78	-5,26%
		Sermaye Giderleri	333510	315963,42	-5,26%
		Transfer Harcamaları	94723	89739,45	-5,26%
Konya	98,40%	Mal ve Hizmet	1300387	1279591,96	-1,60%
		Pers. Giderleri	311212	306235,28	-1,60%
		Sermaye Giderleri	1089627	971872,77	-10,81%
		Transfer Harcamaları	235665	231896,38	-1,60%
Sakarya	98,86%	Mal ve Hizmet	438257	433253,81	-1,14%
		Pers. Giderleri	152700	150956,76	-1,14%
		Sermaye Giderleri	251604	248731,66	-1,14%
		Transfer Harcamaları	82022	81085,63	-1,14%

Tablo 62: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1)

Belediye	Etkinlik Skoru	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Adana	82,27%	Bağış ve Yardımlar	6468	58848,95	809,85%
		Vergi Dışı Gelirler	1630971	1982428,62	21,55%
		Vergi Gelirleri	210160	255447,34	21,55%
Samsun	86,83	Bağış ve Yardımlar	24171	27837,04	15,17%
		Vergi Dışı Gelirler	975502	1123457,23	15,17%
		Vergi Gelirleri	106149	125545,23	18,27%
Erzurum	88,47%	Bağış ve Yardımlar	13038	25412,01	94,91%
		Vergi Dışı Gelirler	717793	811346,57	13,03%
		Vergi Gelirleri	35022	81561,67	132,89%
Mersin	88,68%	Bağış ve Yardımlar	18633	33126,24	77,78%
		Vergi Dışı Gelirler	1596098	1799864,95	12,77%
		Vergi Gelirleri	183342	206748,48	12,77%
Diyarbakır	90,52	Bağış ve Yardımlar	7529	16174,41	114,83%
		Vergi Dışı Gelirler	995893	1100202,29	10,47%
		Vergi Gelirleri	80320	99907,54	24,39%
Eskişehir	94,22%	Bağış ve Yardımlar	8707	23032,35	164,53%
		Vergi Dışı Gelirler	786766	835007,4	6,13%
		Vergi Gelirleri	107487	114077,68	6,13%
İzmir	94,32%	Bağış ve Yardımlar	28583	118093,1	313,16%
		Vergi Dışı Gelirler	5427931	5755061,04	6,03%
		Vergi Gelirleri	718096	761374,14	6,03%
Balıkesir	94,39%	Bağış ve Yardımlar	13497	48878,48	262,14%
		Vergi Dışı Gelirler	1099411	1164773,23	5,95%
		Vergi Gelirleri	170802	180956,53	5,95%
Ordu	94,64%	Bağış ve Yardımlar	18185	19215,13	5,66%
		Vergi Dışı Gelirler	514282	543414,71	5,66%
		Vergi Gelirleri	60225	63636,59	5,66%
Van	94,65%	Bağış ve Yardımlar	666	11150,15	1574,20%
		Vergi Dışı Gelirler	692763	731897,28	5,65%
		Vergi Gelirleri	25172	84450,41	235,49%
Konya	94,80%	Bağış ve Yardımlar	76965	81189,4	5,49%
		Vergi Dışı Gelirler	2299410	2425618,39	5,49%
		Vergi Gelirleri	206466	280992	36,10%
Sakarya	95,64%	Bağış ve Yardımlar	9169	30506,95	232,72%
		Vergi Dışı Gelirler	804843	841519,26	4,56%
		Vergi Gelirleri	129501	135402,29	4,56%
Manisa	99,93%	Bağış ve Yardımlar	12118	41022,69	238,53%
		Vergi Dışı Gelirler	1037085	1037854,03	0,07%
		Vergi Gelirleri	127714	127808,7	0,07%

Tablo 63: Girdi Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1)

Belediye	Etkinlik Skoru	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Samsun	87,21%	Mal ve Hizmet	511357	445936,2	-12,79%
		Pers. Giderleri	169764	148045,13	-12,79%
		Sermaye Giderleri	460151	401281,27	-12,79%
		Transfer Harcamaları	116234	92918,13	-20,06%
Adana	89,83%	Mal ve Hizmet	1044627	914325,54	-12,47%
		Pers. Giderleri	358630	322168,89	-10,17%
		Sermaye Giderleri	494598	444313,33	-10,17%
		Transfer Harcamaları	184819	166028,87	-10,17%
Erzurum	90,35%	Mal ve Hizmet	535484	381416,57	-28,77%
		Pers. Giderleri	114463	103421,46	-9,65%
		Sermaye Giderleri	307433	210502,78	-31,53%
		Transfer Harcamaları	59451	53716,13	-9,65%
Diyarbakır	90,55%	Mal ve Hizmet	479348	434025,69	-9,45%
		Pers. Giderleri	211540	191538,91	-9,45%
		Sermaye Giderleri	341038	308792,88	-9,45%
		Transfer Harcamaları	89926	81423,5	-9,45%
Eskişehir	94,27%	Mal ve Hizmet	442360	417016,67	-5,73%
		Pers. Giderleri	165264	155795,83	-5,73%
		Sermaye Giderleri	196201	184960,41	-5,73%
		Transfer Harcamaları	126299	79882,97	-36,75%
Balıkesir	94,74%	Mal ve Hizmet	699802	592013,6	-15,40%
		Pers. Giderleri	231720	219528,78	-5,26%
		Sermaye Giderleri	333510	315963,42	-5,26%
		Transfer Harcamaları	94723	89739,45	-5,26%
Konya	98,40%	Mal ve Hizmet	1300387	1279591,96	-1,60%
		Pers. Giderleri	311212	306235,28	-1,60%
		Sermaye Giderleri	1089627	971872,77	-10,81%
		Transfer Harcamaları	235665	231896,38	-1,60%
Sakarya	98,86%	Mal ve Hizmet	438257	433253,81	-1,14%
		Pers. Giderleri	152700	150956,76	-1,14%
		Sermaye Giderleri	251604	248731,66	-1,14%
		Transfer Harcamaları	82022	81085,63	-1,14%

Tablo 64: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M1)

Belediye	Etkinlik Skoru	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Samsun	87,21%	Mal ve Hizmet	511357	445936,2	-12,79%
		Pers. Giderleri	169764	148045,13	-12,79%
		Sermaye Giderleri	460151	401281,27	-12,79%
		Transfer Harcamaları	116234	92918,13	-20,06%
Adana	89,83%	Mal ve Hizmet	1044627	914325,54	-12,47%
		Pers. Giderleri	358630	322168,89	-10,17%
		Sermaye Giderleri	494598	444313,33	-10,17%
		Transfer Harcamaları	184819	166028,87	-10,17%
Erzurum	90,35%	Mal ve Hizmet	535484	381416,57	-28,77%
		Pers. Giderleri	114463	103421,46	-9,65%
		Sermaye Giderleri	307433	210502,78	-31,53%
		Transfer Harcamaları	59451	53716,13	-9,65%
Diyarbakır	90,55%	Mal ve Hizmet	479348	434025,69	-9,45%
		Pers. Giderleri	211540	191538,91	-9,45%
		Sermaye Giderleri	341038	308792,88	-9,45%
		Transfer Harcamaları	89926	81423,5	-9,45%
Eskişehir	94,27%	Mal ve Hizmet	442360	417016,67	-5,73%
		Pers. Giderleri	165264	155795,83	-5,73%
		Sermaye Giderleri	196201	184960,41	-5,73%
		Transfer Harcamaları	126299	79882,97	-36,75%
Balıkesir	94,74%	Mal ve Hizmet	699802	592013,6	-15,40%
		Pers. Giderleri	231720	219528,78	-5,26%
		Sermaye Giderleri	333510	315963,42	-5,26%
		Transfer Harcamaları	94723	89739,45	-5,26%
Konya	98,40%	Mal ve Hizmet	1300387	1279591,96	-1,60%
		Pers. Giderleri	311212	306235,28	-1,60%
		Sermaye Giderleri	1089627	971872,77	-10,81%
		Transfer Harcamaları	235665	231896,38	-1,60%
Sakarya	98,86%	Mal ve Hizmet	438257	433253,81	-1,14%
		Pers. Giderleri	152700	150956,76	-1,14%
		Sermaye Giderleri	251604	248731,66	-1,14%
		Transfer Harcamaları	82022	81085,63	-1,14%

Ek 2: Model 2'deki Potansiyel İyileştirme Oranları

Tablo 65: Girdi Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Toplam Harcamalar: Bin TL-M2)

Belediye	Etkinlik Skoru	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Antalya	35,06%	Araç sayısı	1112	385,81	-65,31%
		Personel sayısı	2169	752,53	-65,31%
		Toplam harcamalar	2227108	772693,12	-65,31%
İzmir	37,09%	Araç sayısı	1151	425,73	-63,01%
		Personel sayısı	4437	1641,15	-63,01%
		Toplam harcamalar	5571604	1634193,82	-70,67%
Bursa	41,07%	Araç sayısı	761	287,3	-62,25%
		Personel sayısı	2394	903,81	-62,25%
		Toplam harcamalar	2724001	1028400,11	-62,25%
Balıkesir	61,99%	Araç sayısı	473	245,94	-48,01%
		Personel sayısı	1170	608,34	-48,01%
		Toplam harcamalar	743570	386617,33	-48,01%
Kocaeli	69,23%	Araç sayısı	835	332,11	-60,23%
		Personel sayısı	2654	1025,34	-61,37%
		Toplam harcamalar	2416062	933117,33	-61,38%
Manisa	69,81%	Araç sayısı	597	330,97	-44,56%
		Personel sayısı	700	465,77	-33,46%
		Toplam harcamalar	781343	519896,8	-33,46%
Samsun	78,03%	Araç sayısı	675	437,58	-35,17%
		Personel sayısı	1102	837,6	-23,99%
		Toplam harcamalar	1042003	727605,29	-30,17%
Aydın	80,61%	Araç sayısı	319	111,15	-65,16%
		Personel sayısı	1010	250,5	-75,20%
		Toplam harcamalar	620296	216135,77	-65,16%
Eskişehir	82,50%	Araç sayısı	467	374,96	-19,71%
		Personel sayısı	957	775,53	-18,96%
		Toplam harcamalar	775210	628212,92	-18,96%
Trabzon	85,41%	Araç sayısı	307	132,16	-56,95%
		Personel sayısı	646	287,11	-55,56%
		Toplam harcamalar	546407	242843,46	-55,56%
Urfa	88,29%	Araç sayısı	342	259,3	-24,18%
		Personel sayısı	1045	583,46	-44,17%
		Toplam harcamalar	734108	556594,92	-24,18%
Diyarbakır	88,82%	Araç sayısı	305	222,42	-27,08%
		Personel sayısı	847	617,66	-27,08%
		Toplam harcamalar	790051	576133,34	-27,08%
Kayseri	90,80%	Araç sayısı	570	487,82	-14,42%
		Personel sayısı	1285	1099,73	-14,42%
		Toplam harcamalar	1147111	981718,04	-14,42%
Tekirdağ	91,33%	Araç sayısı	281	132,16	-56,95%
		Personel sayısı	1185	287,11	-55,56%
		Toplam harcamalar	642631	242843,46	-55,56%

Tablo 66: Girdi Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Toplam Harcamalar: Bin TL-M2)

Belediye	Etkinlik Skoru	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Antalya	35,06%	Araç sayısı	1112	372,03	-66,54%
		Personel sayısı	2169	760,51	-64,94%
		Toplam harcamalar	2227108	780880,49	-64,94%
İzmir	37,09%	Araç sayısı	1151	426,95	-62,91%
		Personel sayısı	4437	1645,86	-62,91%
		Toplam harcamalar	5571604	1600417,84	-71,28%
Bursa	41,07%	Araç sayısı	761	312,55	-58,93%
		Personel sayısı	2394	983,23	-58,93%
		Toplam harcamalar	2724001	1118764,65	-58,93%
Balıkesir	61,99%	Araç sayısı	473	293,22	-38,01%
		Personel sayısı	1170	652,9	-44,20%
		Toplam harcamalar	743570	460944,27	-38,01%
Kocaeli	69,23%	Araç sayısı	835	578,05	-30,77%
		Personel sayısı	2654	1637,3	-38,31%
		Toplam harcamalar	2416062	1626703,4	-32,67%
Manisa	69,81%	Araç sayısı	597	416,78	-30,19%
		Personel sayısı	700	488,69	-30,19%
		Toplam harcamalar	781343	540320,55	-30,85%
Samsun	78,03%	Araç sayısı	675	526,72	-21,97%
		Personel sayısı	1102	859,92	-21,97%
		Toplam harcamalar	1042003	813100,2	-21,97%
Aydın	80,61%	Araç sayısı	319	257,16	-19,39%
		Personel sayısı	1010	661,97	-34,46%
		Toplam harcamalar	620296	500042,68	-19,39%
Eskişehir	82,50%	Araç sayısı	467	385,28	-17,50%
		Personel sayısı	957	789,53	-17,50%
		Toplam harcamalar	775210	639556,02	-17,50%
Trabzon	85,41%	Araç sayısı	307	262,2	-14,59%
		Personel sayısı	646	551,73	-14,59%
		Toplam harcamalar	546407	466673,08	-14,59%
Urfa	88,29%	Araç sayısı	342	301,97	-11,71%
		Personel sayısı	1045	703,97	-32,63%
		Toplam harcamalar	734108	648172,81	-11,71%
Diyarbakır	88,82%	Araç sayısı	305	270,89	-11,18%
		Personel sayısı	847	752,28	-11,18%
		Toplam harcamalar	790051	701700,6	-11,18%
Kayseri	90,80%	Araç sayısı	570	351,64	-38,31%
		Personel sayısı	1285	1166,82	-9,20%
		Toplam harcamalar	1147111	1041612,21	-9,20%
Tekirdağ	91,33%	Araç sayısı	281	256,63	-8,67%
		Personel sayısı	1185	630	-46,84%
		Toplam harcamalar	642631	586895,05	-8,67%

Ek 3: Model 3'teki Potansiyel İyileştirme Oranları

Tablo 67: Girdi Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M3)

Belediye	Etkinlik Skoru	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Kocaeli	34,57%	Cari harcamalar	488433	151581,53	-68,97%
		Faiz harcamaları	72677	25122,87	-65,43%
		Mal ve hizmet alımları	998571	345184,46	-65,43%
		Personel harcamaları	64295	13855,85	-78,45%
		SGK ödemeleri	86280	16515,77	-80,86%
		Sermaye harcamaları	995112	180908,69	-81,82%
Ankara	34,80%	Cari harcamalar	986340	334472,72	-66,09%
		Faiz harcamaları	154721	53839,97	-65,20%
		Mal ve hizmet alımları	4705934	1637575,64	-65,20%
		Personel harcamaları	280397	84659,72	-69,81%
		SGK ödemeleri	329943	79711,79	-75,84%
		Sermaye harcamaları	2812558	936067,15	-66,72%
İzmir	37,43%	Cari harcamalar	948890	320386,97	-66,24%
		Faiz harcamaları	149277	51792,89	-65,30%
		Mal ve hizmet alımları	2607684	976057,97	-62,57%
		Personel harcamaları	126962	45967,92	-63,79%
		SGK ödemeleri	162663	43760	-73,10%
		Sermaye harcamaları	1979746	361251,4	-81,75%
Antalya	42,85%	Cari harcamalar	496620	212784,41	-57,15%
		Faiz harcamaları	82099	34881,05	-57,51%
		Mal ve hizmet alımları	1382125	560821,52	-59,42%
		Personel harcamaları	69548	24014,11	-65,47%
		SGK ödemeleri	55092	23605,01	-57,15%
		Sermaye harcamaları	723643	231579,64	-68,00%
İstanbul	43,66%	Cari harcamalar	2897410	1205662,65	-58,39%
		Faiz harcamaları	470144	205276,09	-56,34%
		Mal ve hizmet alımları	9909480	4051688,26	-59,11%
		Personel harcamaları	272270	118879,58	-56,34%
		SGK ödemeleri	1288286	161112,49	-87,49%
		Sermaye harcamaları	9329599	1674534,01	-82,05%
Balıkesir	49,01%	Cari harcamalar	231720	111502,71	-51,88%
		Faiz harcamaları	40881	19195,7	-53,04%
		Mal ve hizmet alımları	699802	342995,21	-50,99%
		Personel harcamaları	16908	8287,15	-50,99%
		SGK ödemeleri	31119	12977,69	-58,30%
		Sermaye harcamaları	333510	154228,44	-53,76%
Sakarya	54,05%	Cari harcamalar	152700	79848,05	-47,71%
		Faiz harcamaları	24257	13110,89	-45,95%
		Mal ve hizmet alımları	438257	236877,66	-45,95%
		Personel harcamaları	22678	10156,14	-55,22%
		SGK ödemeleri	20467	11062,4	-45,95%
		Sermaye harcamaları	251604	99333,96	-60,52%
Bursa	55,77%	Cari harcamalar	413443	222796,83	-46,11%
		Faiz harcamaları	66155	36896,37	-44,23%
		Mal ve hizmet alımları	1280017	713898,86	-44,23%
		Personel harcamaları	88952	29461,94	-66,88%
		SGK ödemeleri	101558	40217,33	-60,40%
		Sermaye harcamaları	1614406	350002,09	-78,32%
Mersin	56,40%	Cari harcamalar	402281	180722,1	-55,08%
		Faiz harcamaları	70310	30622,45	-56,45%
		Mal ve hizmet alımları	860725	485482,99	-43,60%
		Personel harcamaları	24935	14064,33	-43,60%

		SGK ödemeleri	44879	18453,55	-58,88%
		Sermaye harcamaları	394496	222409,77	-43,62%
Adana	56,79%	Cari harcamalar	358630	192980,25	-46,19%
		Faiz harcamaları	56645	32167,78	-43,21%
		Mal ve hizmet alımları	1044627	593226,81	-43,21%
		Personel harcamaları	70035	22494,18	-67,88%
		SGK ödemeleri	43181	24521,79	-43,21%
		Sermaye harcamaları	494598	235974,91	-52,29%
		Tekirdağ	64,70%	Cari harcamalar	202054
Faiz harcamaları	34437			19105,02	-44,52%
Mal ve hizmet alımları	461392			298511,26	-35,30%
Personel harcamaları	7415			4797,35	-35,30%
SGK ödemeleri	40885			10207,24	-75,03%
Sermaye harcamaları	318308			149420,38	-53,06%
Samsun	67,16			Cari harcamalar	169764
		Faiz harcamaları	27950	18771,44	-32,84%
		Mal ve hizmet alımları	511357	343431,38	-32,84%
		Personel harcamaları	40847	12851,04	-68,54%
		SGK ödemeleri	42301	18280,66	-56,78%
		Sermaye harcamaları	460151	171684,11	-62,69%
		Aydın	68,23%	Cari harcamalar	249389
Faiz harcamaları	43748			14844,14	-66,07%
Mal ve hizmet alımları	449657			289262,45	-35,67%
Personel harcamaları	12224			8341	-31,77%
SGK ödemeleri	24865			11549,91	-53,55%
Sermaye harcamaları	178103			121527,92	-31,77%
Manisa	68,56%			Cari harcamalar	157115
		Faiz harcamaları	24464	16773,28	-31,44%
		Mal ve hizmet alımları	650285	365843,67	-43,74%
		Personel harcamaları	14620	10023,93	-31,44%
		SGK ödemeleri	30554	12542,72	-58,95%
		Sermaye harcamaları	419938	168532,97	-59,87%
		Muğla	70,49%	Cari harcamalar	236298
Faiz harcamaları	42549			17680,12	-58,45%
Mal ve hizmet alımları	481977			283460,22	-41,19%
Personel harcamaları	12650			5020,2	-60,31%
SGK ödemeleri	25915			9901,83	-61,79%
Sermaye harcamaları	197142			138962,68	-29,51%
Konya	74,67%			Cari harcamalar	311212
		Faiz harcamaları	52548	39238,5	-25,33%
		Mal ve hizmet alımları	1300387	971021,46	-25,33%
		Personel harcamaları	99466	28180,55	-71,67%
		SGK ödemeleri	73770	34738,64	-52,91%
		Sermaye harcamaları	1089627	505861,46	-53,57%
		Trabzon	75,22%	Cari harcamalar	102419
Faiz harcamaları	17440			13118,45	-24,78%
Mal ve hizmet alımları	352742			229500,3	-34,94%
Personel harcamaları	6945			5224,06	-24,78%
SGK ödemeleri	17481			8423,9	-51,81%
Sermaye harcamaları	186242			104140,78	-44,08%
Eskişehir	75,88%			Cari harcamalar	165264
		Faiz harcamaları	25688	19292,76	-24,90%
		Mal ve hizmet alımları	442360	280219,99	-36,65%
		Personel harcamaları	51836	3135,86	-93,95%
		SGK ödemeleri	22481	8966,07	-60,12%
		Sermaye harcamaları	196201	148868,63	-24,12%
		Kayseri	76,56%	Cari harcamalar	186638
Faiz harcamaları	30526			23371,37	-23,44%
Mal ve hizmet alımları	500914			383510,74	-23,44%

		Personel harcamaları	43926	6669,99	-84,82%
		SGK ödemeleri	33152	12815,77	-61,34%
		Sermaye harcamaları	572387	191157,12	-66,60%
Ordu	78,53%	Cari harcamalar	103828	79869,43	-23,08%
		Faiz harcamaları	16820	13208,52	-21,47%
		Mal ve hizmet alımları	292449	185968,54	-36,41%
		Personel harcamaları	9318	7317,3	-21,47%
		SGK ödemeleri	9384	7369,13	-21,47%
		Sermaye harcamaları	228052	84113,78	-63,12%
		Hatay	84,27%	Cari harcamalar	225417
Faiz harcamaları	37457			31566,29	-15,73%
Mal ve hizmet alımları	565123			476248,46	-15,73%
Personel harcamaları	10560			8899,27	-15,73%
SGK ödemeleri	23250			16646,88	-28,40%
Sermaye harcamaları	346047			239690,98	-30,73%
Kahraman maraş	95,39%	Cari harcamalar	133202	120436,36	-9,58%
		Faiz harcamaları	21388	20402,2	-4,61%
		Mal ve hizmet alımları	397029	378729,44	-4,61%
		Personel harcamaları	12231	11587,48	-5,26%
		SGK ödemeleri	26479	14984,48	-43,41%
		Sermaye harcamaları	348038	158975,07	-54,32%

Tablo 68: Girdi Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M3)

Belediye	Etkinlik Skoru	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Kocaeli	35,48%	Cari harcamalar	488433	145585,35	-70,19%
		Faiz harcamaları	72677	24316,66	-66,54%
		Mal ve hizmet alımları	998571	354248,95	-64,52%
		Personel harcamaları	64295	13444,32	-79,09%
		SGK ödemeleri	86280	19245,8	-77,69%
		Sermaye harcamaları	995112	202020,17	-79,70%
Balıkesir	54,48%	Cari harcamalar	231720	126236,93	-45,52%
		Faiz harcamaları	40881	21468,2	-47,49%
		Mal ve hizmet alımları	699802	338929,92	-51,57%
		Personel harcamaları	16908	9211,18	-45,52%
		SGK ödemeleri	31119	12800,11	-58,87%
		Sermaye harcamaları	333510	158175,54	-52,57%
Mersin	60,74%	Cari harcamalar	402281	152965,55	-61,98%
		Faiz harcamaları	70310	26207,39	-62,73%
		Mal ve hizmet alımları	860725	522779,4	-39,26%
		Personel harcamaları	24935	15144,8	-39,26%
		SGK ödemeleri	44879	19475,54	-56,60%
		Sermaye harcamaları	394496	205850,91	-47,82%
Sakarya	66,46%	Cari harcamalar	152700	99512,22	-34,83%
		Faiz harcamaları	24257	16120,23	-33,54%
		Mal ve hizmet alımları	438257	291247,97	-33,54%
		Personel harcamaları	22678	13606,94	-40,00%
		SGK ödemeleri	20467	12915,08	-36,90%
		Sermaye harcamaları	251604	110297,48	-56,16%
Samsun	68,29%	Cari harcamalar	169764	115789,28	-31,79%
		Faiz harcamaları	27950	19087,33	-31,71%
		Mal ve hizmet alımları	511357	349210,67	-31,71%
		Personel harcamaları	40847	14886,31	-63,56%
		SGK ödemeleri	42301	14599,69	-65,49%
		Sermaye harcamaları	460151	155274,79	-66,26%
Tekirdağ	69,02%	Cari harcamalar	202054	137313,54	-32,04%
		Faiz harcamaları	34437	23770	-30,98%
		Mal ve hizmet alımları	461392	318474	-30,98%
		Personel harcamaları	7415	5118,17	-30,98%
		SGK ödemeleri	40885	10707,86	-73,81%
		Sermaye harcamaları	318308	173228,18	-45,58%
Muğla	71,83%	Cari harcamalar	236298	120724,23	-48,91%
		Faiz harcamaları	42549	20376,46	-52,11%
		Mal ve hizmet alımları	481977	301891,2	-37,36%
		Personel harcamaları	12650	9086,51	-28,17%
		SGK ödemeleri	25915	11348,41	-56,21%
		Sermaye harcamaları	197142	141607,34	-28,17%
Aydın	75,19%	Cari harcamalar	249389	117391,18	-52,93%
		Faiz harcamaları	43748	19721,37	-54,92%
		Mal ve hizmet alımları	449657	286525,53	-36,28%
		Personel harcamaları	12224	9190,95	-24,81%
		SGK ödemeleri	24865	10867,78	-56,29%
		Sermaye harcamaları	178103	133911,66	-24,81%
Kayseri	76,77%	Cari harcamalar	186638	136680,72	-26,77%
		Faiz harcamaları	30526	23434,94	-23,23%
		Mal ve hizmet alımları	500914	384553,74	-23,23%
		Personel harcamaları	43926	9087,91	-79,31%
		SGK ödemeleri	33152	13394,84	-59,60%
		Sermaye harcamaları	572387	194084,67	-66,09%
Eskişehir	77,87%	Cari harcamalar	165264	119052,85	-27,96%

		Faiz harcamaları	25688	20002,22	-22,13%
		Mal ve hizmet alımları	442360	344448,09	-22,13%
		Personel harcamaları	51836	11189,73	-78,41%
		SGK ödemeleri	22481	13602,92	-39,49%
		Sermaye harcamaları	196201	152773,89	-22,13%
Manisa	78,44%	Cari harcamalar	157115	115393,41	-26,55%
		Faiz harcamaları	24464	19189,18	-21,56%
		Mal ve hizmet alımları	650285	324121,06	-50,16%
		Personel harcamaları	14620	11467,7	-21,56%
		SGK ödemeleri	30554	12079,57	-60,46%
		Sermaye harcamaları	419938	157097,02	-62,59%
Denizli	81,82%	Cari harcamalar	122164	99950,58	-18,18%
		Faiz harcamaları	20248	16174,46	-20,12%
		Mal ve hizmet alımları	413171	338042,96	-18,18%
		Personel harcamaları	43406	15081,82	-65,25%
		SGK ödemeleri	22448	14864,44	-33,78%
		Sermaye harcamaları	491814	134153,17	-72,72%
Adana	82,03%	Cari harcamalar	358630	233878,82	-34,79%
		Faiz harcamaları	56645	38672,47	-31,73%
		Mal ve hizmet alımları	1044627	783251,97	-25,02%
		Personel harcamaları	70035	29520,81	-57,85%
		SGK ödemeleri	43181	35422,47	-17,97%
		Sermaye harcamaları	494598	377177,06	-23,74%
Bursa	95,96%	Cari harcamalar	413443	360811,85	-12,73%
		Faiz harcamaları	66155	58758,24	-11,18%
		Mal ve hizmet alımları	1280017	1228346,86	-4,04%
		Personel harcamaları	88952	43887,65	-50,66%
		SGK ödemeleri	101558	97458,43	-4,04%
		Sermaye harcamaları	1614406	817865,18	-49,34%
Kahramanmaraş	96,78%	Cari harcamalar	133202	122750,7	-7,85%
		Faiz harcamaları	21388	20700,29	-3,22%
		Mal ve hizmet alımları	397029	372251,71	-6,24%
		Personel harcamaları	12231	11837,72	-3,22%
		SGK ödemeleri	26479	14861,34	-43,88%
		Sermaye harcamaları	348038	158064,27	-54,58%
Hatay	97,32%	Cari harcamalar	225417	186489,94	-17,27%
		Faiz harcamaları	37457	32708,77	-12,68%
		Mal ve hizmet alımları	565123	547086,95	-3,19%
		Personel harcamaları	10560	10276,87	-2,68%
		SGK ödemeleri	23250	17217,48	-25,95%
		Sermaye harcamaları	346047	244369,98	-29,38%
Antalya	97,77%	Cari harcamalar	496620	350370,04	-29,45%
		Faiz harcamaları	82099	57901,38	-29,47%
		Mal ve hizmet alımları	1382125	1099065,26	-20,48%
		Personel harcamaları	69548	47482,84	-31,73%
		SGK ödemeleri	55092	53861,06	-2,23%
		Sermaye harcamaları	723643	676804,31	-6,47%

Ek 4: Model 4'teki Potansiyel İyileştirme Oranları

Tablo 69: Çıktı Odaklı CCR Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M4)

Belediye	Etkinlik Skoru	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Van	8,14%	Vergi Geliri	25172	309122,81	1128,04%
Malatya	9,80%	Vergi Geliri	58894	600694,59	919,96%
Mardin	13,06%	Vergi Geliri	29339	224594,24	665,51%
Şanlıurfa	14,23%	Vergi Geliri	75911	533528,7	602,83%
Erzurum	16,29%	Vergi Geliri	35022	214932,01	513,71%
Diyarbakır	17,22%	Vergi Geliri	80320	466391,02	480,67%
Kahramanmaraş	20,09%	Vergi Geliri	78200	389186,23	397,68%
Gaziantep	25,28%	Vergi Geliri	137702	544670,01	295,54%
Ordu	29,30%	Vergi Geliri	60225	205522,96	241,26%
Samsun	29,42%	Vergi Geliri	106149	360855,91	239,95%
Hatay	30,92%	Vergi Geliri	133695	432363,45	223,40%
Adana	34,14%	Vergi Geliri	210160	615531,34	192,89%
Mersin	37,26%	Vergi Geliri	183342	492054,99	168,38%
Kayseri	40,56%	Vergi Geliri	125399	309182,86	146,56%
Denizli	40,66%	Vergi Geliri	113875	280095,24	145,97%
Konya	41,14%	Vergi Geliri	206466	501876,23	143,08%
Eskişehir	46,11%	Vergi Geliri	107487	233087,81	116,85%
Aydın	48,11%	Vergi Geliri	142912	297029,94	107,84%
Sakarya	48,19%	Vergi Geliri	129501	268743,88	107,52%
Bursa	50,67	Vergi Geliri	406092	801439,72	97,35%
Balıkesir	51,05%	Vergi Geliri	170802	334579,83	95,89%
Manisa	58,61%	Vergi Geliri	127714	217915,82	70,63%
Ankara	59,08%	Vergi Geliri	877925	1486008,2	69,26%
İzmir	61,10%	Vergi Geliri	718096	1175260,55	63,66%
Tekirdağ	65,16%	Vergi Geliri	172310	264438,31	53,47%
Antalya	82,13%	Vergi Geliri	529918	645216,96	21,76%
Muğla	86,03%	Vergi Geliri	220463	256252,63	16,23%

Tablo 70: Çıktı Odaklı BCC Modelinde Potansiyel İyileştirme Oranları (Bin TL-M4)

Belediye	Etkinlik Skoru	Değişken	Mevcut Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme Oranı
Van	8,71%	Vergi Geliri	25172	288862,1	1047,55%
Malatya	9,88%	Vergi Geliri	58894	595970,42	911,94%
Şanlıurfa	14,32%	Vergi Geliri	75911	530230,03	598,49%
Diyarbakır	17,29%	Vergi Geliri	80320	464517,24	478,33%
Kahramanmaraş	20,11%	Vergi Geliri	78200	388951	397,38%
Mardin	24,09%	Vergi Geliri	29339	121811,5	315,19%
Gaziantep	25,45%	Vergi Geliri	137702	541134,89	292,98%
Samsun	29,83%	Vergi Geliri	106149	355790,13	235,18%
Hatay	31,00%	Vergi Geliri	133695	431211,85	222,53%
Erzurum	31,42%	Vergi Geliri	35022	111464,74	218,27%
Adana	34,42%	Vergi Geliri	210160	610492,29	190,49%
Mersin	37,44%	Vergi Geliri	183342	489636,54	167,06%
Konya	41,36%	Vergi Geliri	206466	499249,34	141,81%
Kayseri	43,36%	Vergi Geliri	125399	288939,79	130,42%
Denizli	45,31%	Vergi Geliri	113875	251308,61	120,69%
Bursa	51,24%	Vergi Geliri	406092	792455,06	95,14%
Balıkesir	53,08%	Vergi Geliri	170802	321796,3	88,40%
Aydın	55,66%	Vergi Geliri	142912	256770,94	79,67%
Ankara	60,03%	Vergi Geliri	877925	1462494,64	66,59%
İzmir	61,99%	Vergi Geliri	718096	1158342,12	61,31%
Eskişehir	65,37%	Vergi Geliri	107487	164419,88	52,97%
Sakarya	74,04%	Vergi Geliri	129501	174896,47	35,05%
Antalya	82,86%	Vergi Geliri	529918	639547,88	20,69%
Tekirdağ	96,21%	Vergi Geliri	172310	179103,96	3,94%

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı, Soyadı: Fatih ÇELİKKAYA

Doğum Tarihi ve Yeri: 1982- Sivas

Medeni Durumu: Evli

E-mail: fcelikkaya@yahoo.com.tr

Yazışma Adresi: Almus Kaymakamlığı 2. Kat, No:1, Almus / TOKAT

EĞİTİM

<u>Derece</u>	<u>Kurum</u>	<u>Mezuniyet Tarihi</u>
Yüksek Lisans:	Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat A.B.D	2011
Lisans:	İstanbul Üniversitesi S.B.F. Kamu Yönetim	2003

İŞ DENEYİMLERİ

<u>Yıl</u>	<u>Kurum</u>	<u>Görev</u>
2004-2005	Maliye Bakanlığı	Gelir Uzman Yrd.
2005-2008	İçişleri Bakanlığı	Kaymakam Adaylığı
2008-2010	Kayseri Sarıoğlan Kaymakamlığı	Kaymakam
2010-2012	Malatya Pütürge Kaymakamlığı	Kaymakam
2012- Halen	Tokat Almus Kaymakamlığı	Kaymakam

YABANCI DİL

İngilizce