


## Büyükşehir Belediyelerinin Finansal Performanslarının Gri İlişki Analizi Yöntemiyle Karşılaştırılması

Erdem Öncü<sup>1</sup> 

Büyükşehir Belediyelerinin Finansal Performanslarının Gri İlişki Analizi Yöntemiyle Karşılaştırılması	The Financial Performance Evaluation of Municipalities with Gray Relation Analysis
<b>Öz</b> Sosyal belediyecilik kavramının ortaya çıkışı ile birlikte belediyelerin yetki ve yükümlülükleri artmaktadır. Günümüzde, belediyeler genişletilmiş bütçelere ile nicelik olarak çok fazla sayıda hizmet vermektedirler. Vatandaşlar şeffaf, etkin ve verimli kamu hizmeti talep etmektedirler. Kamu kurumları kaynakları önemsemekte iken kaynakların asıl sağlayıcısı olan vergi ödeyenlerin de beklentileri aynı derecede önemsenmelidir. Bu bağlamda, Türkiye'nin nüfus olarak en büyük beş büyükşehir belediyesinin finansal etkinlikleri gri ilişkisel analiz yöntemi ile araştırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin çoğunluğunda yıllar bazındaki finansal etkinlik eğiliminin pozitif olduğu görülmektedir. Bulgulara göre, Ankara büyükşehir belediyesi finansal performansa bağlı etkinlik puanlamasında en başarılı konumdadır.	<b>Abstract</b> With the emergence of the concept of the social municipality, the authorities and obligations of municipalities have increased. Nowadays, municipalities provide a large number of services in terms of quantity with extended budgets. Citizens demand a transparent, effective, and efficient public service. While public institutions care about resources, the expectations of taxpayers, who are the main providers of resources, should be equally important. In this context, the financial activities of Turkey's five largest metropolitan municipalities in terms of the population investigated by the gray relational analysis method. It is observed that the financial efficiency trend is positive in most metropolitan municipalities. According to the findings, Ankara metropolitan municipality is the most successful in efficiency scoring based on financial performance.
<b>Anahtar Kelimeler:</b> Belediye, Mali Verimlilik, Gri İlişki Analizi	<b>Keywords:</b> Municipality, Financial Efficiency, Gray Relation Analysis
<b>JEL Kodları:</b> R50, C44	<b>JEL Codes:</b> R50, C44

### Araştırma ve

#### Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

### Yazarların

#### Makaleye Olan Katkıları

Yazar'ın makaleye katkısı %100'dür

### Çıkar Beyanı

Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

<sup>1</sup> Dr., Akdeniz Karpaz Üniversitesi İşletme Fakültesi, erdem.oncu@yandex.com

## 1. Giriş

Belediyelerin mali yönetimi, belediye hizmetlerinin sunulması için gerekli kaynakların toplanmasıyla oluşan sermayenin farklı hizmetler için tahsisini ve verimli kullanılmasını sağlamaktadır. Kentsel hizmetlerin artan ihtiyaçlarının karşılanması için belediyelerin mali yapılarının güçlendirilmesi gerekmektedir (McDonald III, 2017: 13).

Ülkedeki kamusal yapıların görev ve yetkilerine bağlı olarak yerel yönetimin harcamaları ve merkezi olmayan politikaların uygulanması kararları değişebilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin yönetim yapısı genellikle üç temel stratejinin karışımıdır: yargı yetkisinin parçalanması (özerk belediyeler), işlevsel parçalanma (tek amaçlı kamu işletmeleri) ve büyükşehir çapında hükümet (Bahn ve Linn, 1992: 421). Yönetim yapısı hizmetlerin sağlanmasını, teknik etkinliği ve politikaların uygulanabilirliği etkilemektedir. Örneğin Mexico City’de hizmetler federal hükümet ve 50 farklı belediye tarafından verilmektedir. Mumbai’de ise hizmetlerin sağlanması devletin finanse ettiği parastal adı verilen şirketler tarafından yapılmaktadır (Bahl vd., 2013: 5).

Çoğu gelişmekte olan ülkede kamu finansmanı ve yönetiminin tanımlayıcı özelliği merkezileşmemiştir. Gelişmekte olan ülkeler yerel yönetimleri anayasada özel olarak tanımlamaktadırlar (Sud ve Yılmaz, 2013). Gelir her kurumda olduğu gibi belediyeler için de çok önemli unsurdur. İki ana belediye gelir kaynağı vardır. Birincisi kendi kendilerine toplanan gelirlerdir ve iç gelir kaynakları olarak bilinir. İç gelir kaynakları yerel vergiler, hizmet ücretleri, bina ve tesislerden kira geliri ve belediye varlıklarının satışından elde edilen gelirleri kapsar. Diğer büyük gelir kaynağı ise dış kaynaklardır. Merkezi hükümet transferlerini ve hibelerini içerir. Günümüzde merkezi hükümetten gelen fonlar ve hibeler ekonomik durumun bir getirisi olarak azalmaktadır. Böylece, belediyeler merkezi hibelere ve transferlere bel bağlamak yerine kendi kaynaklarını etkin kullanmaya çabalamakta ve var olan kaynakları artırmaya çalışmaktadır. Merkezi hükümetler vergilerin toplanmasında birincil sırada bulunur ve en büyük payı kendi harcar. Geri kalan kaynağın nasıl harcanacağı konusunda yerel yönetimler için kurallar düzenler. Büyükşehirlerin idari ve mali olarak iyi yönetilmesi merkezi hükümetin performansına da bağlıdır. Büyükşehirlere gelen kaynaklar verginin bir kısmının paylaşılması ve merkez hükümetin kaynak transferi vasıtası ile gerçekleşmektedir. Borçlanma konusunda ise gelişmekte ve merkezileşmiş birçok ülkede belediyeler merkezi hükümetten izin almak durumundadırlar (Smoke, 2013: 65). Örneğin Gana’da hukuksal olarak bir sınırlama olmamasına rağmen belediyeler şimdiye kadar borçlanamamışlardır. Mısır’da ise belediyeler yalnızca gelirlerinin %20’si kadar borçlanabilmektedirler.

Kurumlar kaynakları önemsemekte iken kaynakların asıl sağlayıcısı olan vergi ödeyenlerin de beklentileri aynı derecede önemsenmelidir. Beklentileri karşılanmayan yerleşikler vergi ödemekten kaçınabilmektedirler. OECD’nin “Güven ve Kamu Politikası” adlı raporunda vergi mükelleflerinin beklentileri yedi madde olarak belirtilmiştir (OECD, 2017: 24). OECD çalışmasına göre caydırıcılık, kişisel ve sosyal alandaki normlar, adalet ve güven, karmaşıklık, hükümetin rolü, ekonomik faktörler ve sosyal faktörler vergi mükelleflerinin sisteme olan güvenini etkilemektedir. Belediyelerin finansal yönetiminde şeffaf, hesap verebilir, etkili olması ve yönetimde halkın katılımını sağlaması vergi ödeyenlerin kurumlara güvenini artırmaktadır (Haning vd., 2020: 214). Bu bağlamda çalışmada Türkiye’nin en büyük beş büyükşehir belediyesinin finansal etkinlikleri kıyaslanmıştır.

## 2. Türkiye Cumhuriyeti'nde Belediyecilik

Türkiye Cumhuriyeti'nde ilk belediyecilik kanunu 1930 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanun yürürlüğe girmeden önce 1924 ve 1926 yıllarında belediye kanunu layihaları yapılmıştır. 1924 ve 1926 Layihaları içeriğinde öncelikle yerleşim alanları tanımlanmıştır. Layihaların her ikisinde de yerleşim alanları nüfusa göre belirlenmiştir. 1926 Layihasında 3000'den az nüfuslu yerlerde köy kanununun tatbik edilmesi gerekmekte ve 3000'den fazla nüfusu olan yerler kasaba, 20000'den fazla nüfusu olan yerler ise şehir olarak kabul edilmektedir. Nüfusa göre belirlenen kentsel yerleşim alanlarında belediyelerin kurulmasının gerektiği bildirilmektedir (Şinik vd., 2016: 10). 1877 tarihli Dersaadet ve vilayet belediye kanunlarının mülga (yürürlükten alma) edilmesi ve bahsedilen 1924 ve 1926 Layihalarının maddelerinin birçoğunun kabulü 1580 numaralı belediyecilik kanunu ile birlikte gerçekleşmiştir.

Türkiye'de ilk büyükşehir belediyeleri Ankara, İstanbul ve İzmir'de olmak üzere 1984 yılında kurulmuştur. 1984 yılından bugüne büyükşehir belediyelerinin hem sayısı hem de sorumluluk alanları giderek artmıştır. Artan sorumluluk, is yükü ve kurumsal ilişkiler reform ihtiyacını artırmıştır. Sırasıyla Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), Belediye Kanunu (2005), İl Özel İdaresi Kanunu (2005), Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (2005), İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008) yürürlüğe sokularak büyüme ile oluşan ihtiyaç karşılanmaya çalışılmıştır (Pekdaş, 2010:12). 2004 yılından itibaren hayata geçen reformlar ile birlikte ademi merkeziyetçilik artmıştır. Büyüme ile birlikte özelleştirme, kamu ve özel sektör ortaklıkları ve daha sıkı mali kontrol mekanizmalarının gelişmesi sağlanmıştır (Akıllı ve Akıllı, 2014: 683).

2004 tarihli 5216 sayılı kanunun geçici ikinci maddesinde belirtildiği üzere nüfusa göre kademeli olarak farklı büyüklükteki dairelerin çizilmesini öngörerek 16 büyükşehir belediyesinin sınırlarını genişletmiştir. 50, 30 ve 20 km yarıçaplı daireler oluşturularak 14 büyükşehir belediyesinin yetki alanı artırılmıştır. Sanayi sektörünün ağırlığını taşıyan iller olan İstanbul ve İzmit Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il mülki sınırları ile aynılaştırılmıştır. Belediye sınırları içerisindeki 10.000 metre uzaklığına kadar bulunan birimlerin 750.000 nüfusa ulaşması büyükşehir olarak kabul edilmenin bir şartı olarak kabul edilmiştir. 2012 yılında gelen değişiklik ile 10.000 metre uzaklık ifadesi kaldırılmıştır.

2008 yılı itibarıyla 5747 sayılı başka bir kanunla nüfus, ekonomik kalkınma ve idari kapasite açısından küçük olan 862 belediyelerin kapatılması öngörülmüştür (Zengin, 2014: 101). Bu kapatma uygulamasının iki etkili tezahürü vardı: 5216 sayılı Kanun ile genişletilmiş, ilçe olmayan ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 240 belediye mahalle birimlerine dönüştürülmüştür. 2.000'den az nüfusa sahip olduğu belirlenen belediyeler, bir başka yerel yönetim birimi olan köylere dönüştürülmüştür. Düzenleme mahkemeye taşınmış ve yargı kararları ile ilgili belediyelere tanınan itiraz hakkı sonucunda 836 belediye Anayasa mahkemesinin kararına göre seçimlere belediye olarak girebilmiştir.

2014 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanun ile birlikte belediyelerin finansal yapıları ve il özel idareleri hakkında önemli değişikliklerde bulunulmuştur. 6360 sayılı kanunla 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış ve valiliğe bağlı olmak üzere yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuştur. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları büyükşehirlerdeki kamu kurum ve kuruluşları için yatırım ve hizmetleri verimli bir şekilde yürütmek, izlemek ve koordine etmekle yükümlüdürler. Kanunda belirtilen yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının görevleri; kamu kurum ve kuruluşları için yatırım, inşaat, bakım ve onarım işleri yapmak, bağlı birimlerin hizmet ve faaliyetlerinin verimliliğini

raporlamak, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordine edilerek yürütülmesi, acil çağrı hizmetlerinin sağlanması, ilin tanıtımı, temsilcilik, tören, ödül ve protokol hizmetlerine ilişkin hizmetlerin gerçekleştirilmesidir. Ayrıca 2863 numaralı kanunda belirtilen ve il özel idaresinin yerine getirmesi gereken görevler, hak ve yetkiler ile birlikte 6360 numaralı kanunda yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devredilmiştir. 6360 sayılı kanunda nüfusa artışı ve il özel idarelerinin kapatılması gibi nedenlerden dolayı 5779 sayılı İl Özel İdareleri ve Belediyeler İçin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Ayrılması Hakkında Kanununda değişikliklere gidilmiştir. 5779 sayılı kanunda genel bütçe gelirlerinin %2.85'i büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılırken %2.5'si büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. 6360 numaralı kanunda ise bur rakamlar sırası ile %1.5 ve %4.5 olarak değiştirilmiştir. Ayrıca il özel idarelerine ayrılan pay %1.5'den %0.5'e düşürülmüştür. Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki genel bütçe vergi gelirlerinin %6'sı büyükşehir belediyelerine tahsis edilecektir. Bir önceki kanunda bu rakam %5'tir. Vergi gelirlerinden alınan payın %60'ı doğrudan büyükşehir belediyesi hesabına yatırılacak, kalan %40'ın %70'i nüfusa ve %30'u yüz ölçümü esasına göre dağıtılacaktır. 6360 sayılı kanuna göre belediyelerin öz gelirlerinden olan yol harcamalarına katılma payı alınması belediye meclisi kararı ile gerçekleştirilebilecektir. Günel vd. (2014) çalışmasına göre 6360 sayılı kanun ile ilgili özellikle Avrupa yerel yönetim değerleri ile örtüşmediği söylenmektedir. Kamu sorumluluklarının vatandaşa en yakın makam tarafından yürütülmesi, yerele takdir hakkı tanınması ve yerelin serbestçe kullanılan mali kaynaklara sahip olması yönlerinden 6360 sayılı kanunun eksiklikler içerdiği belirtilmiştir. Ayrıca, güncel yapılan araştırmalarda ortaya çıkan bulgulara göre 6360 sayılı kanunun özellikle kırsal alanda yaşayan kesime yeni yükler getirmesinden dolayı kırsal alandaki nüfusu ve ekonomik durumu negatif etkilemektedir (Görgün ve Yörür, 2017; Ayyıldız vd., 2016).

Eliçin'in (2018) çalışmasında bahsedildiği üzere çok sayıda küçük belediye ve köyün neden olduğu gereksiz maliyetler, küçük hizmet kapasitesi, yetersiz mali kaynaklar ve kalifiye personel eksikliği gibi sorunlardan kurtulmak için üçlü bir büyükşehir yönetimi politika çözümü olarak sunulmuştur. 6360 sayılı kanun ile birlikte büyükşehir belediyeleri mali ve yetki bakımından güçlenerek optimum büyüklüğe ulaşacak ve belediye hizmetlerinin etkililiği ve verimliliğinin artması beklenmektedir. Bununla birlikte hizmetlerin merkezden yönetilmesi büyükşehirlerin hizmet koordinasyon yeteneğini geliştirecektir.

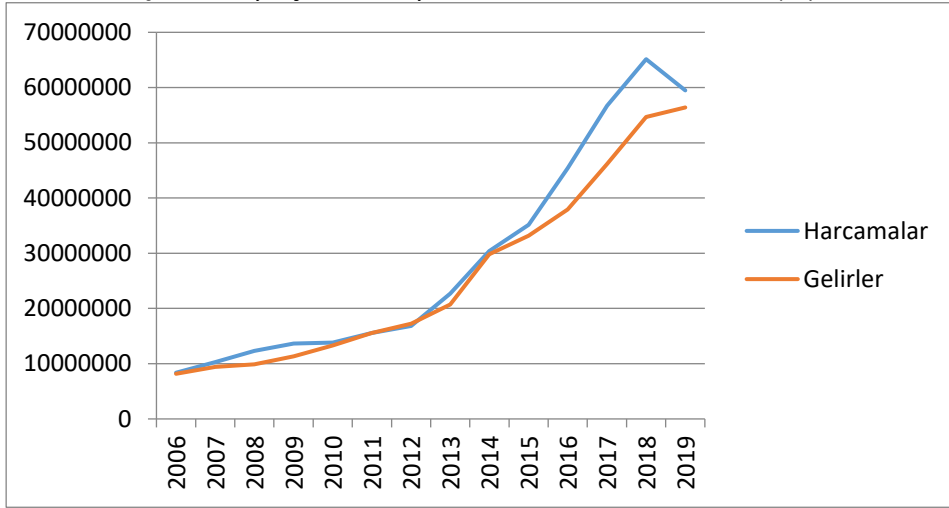
2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte belediyelerin sosyal politikaları uygulama yetenekleri artırılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3 numaralı maddesine göre belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğidir. Bu madde ile birlikte belediyelerin sosyal yükümlülükleri artmış ve sosyal belediyecilik zorunlu hale gelmiştir (Berkün, 2017: 588).

Sosyal belediyeciliğin zorunlu hale gelmesi ve nüfus ile birlikte sağlanacak hizmetlerin çoğalması belediyelerin harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri, arazi, acil durum araçları, binalar, su şebekeleri ve yollar gibi sermaye varlıklarının satın alınmasını veya inşasını finanse etmek için uzun vadeli borç anlaşmaları yapmak durumundadırlar.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesine göre borç anlaşmaları yapmak belediyenin yetki alanına girmiştir. Belediyelerde borçlanmaya karar veren organ belediye meclisi olarak belirlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesinde belirtildiği üzere belediye,

görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedir (Ökmen ve Koç, 2015: 555).

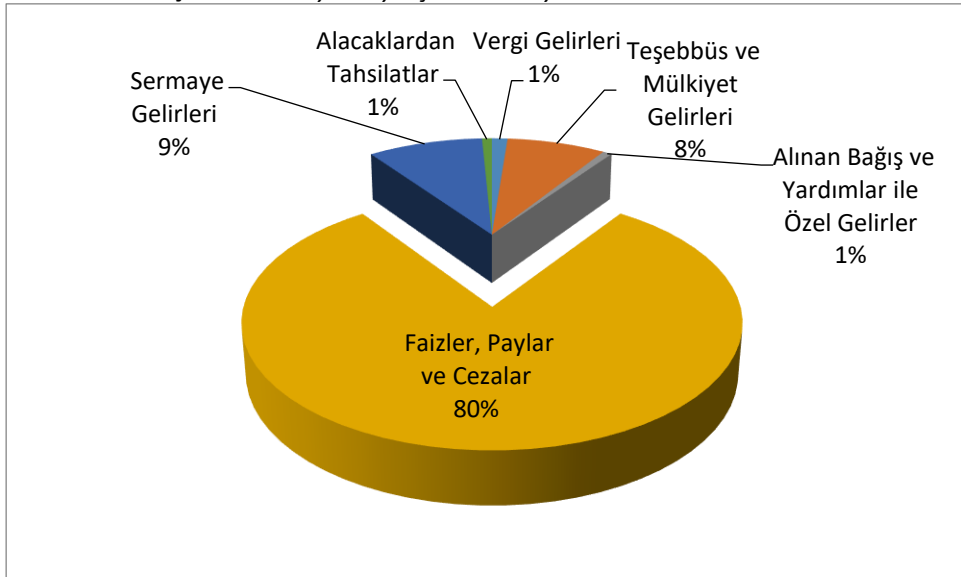
Şekil 1: Büyükşehir Belediyelerinin Harcamaları ve Gelirleri (TL)



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü İstatistikleri

Reformların etkisi ile birlikte belediyelerin yükümlülükleri ve dolayısıyla harcamaları artmıştır. 2006 yılından itibaren incelendiğinde 2012 yılı gelirlerinin harcamalardan fazla gerçekleştiği tek yıl olduğu görülmektedir.

Şekil 2: 2019 yılı Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Kalemleri



Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü İstatistikleri

Türkiye Cumhuriyeti'nde bulunan büyükşehir belediyelerinin en önemli gelir kalemi faizler, paylar ve cezalardır. Bu kalemin içerisinde en önemli payı merkezi hükümetin sağladığı vergi payı oluşturmaktadır. Faiz, paylar ve cezalar gelir kaleminin toplam gelirdeki payı büyükşehir

belediyeleri için 2018 yılında %78, 2017 yılında %78, 2016 yılında %80 ve 2015 yılında %81 oranınca gerçekleşmiştir.

### 3. 2008 Krizi Sonrası Yaşanan Değişimler

2008 yılında ortaya çıkan kriz gelirlerin düşmesine ve borçlanmada daha büyük sınırlamalara yol açtığı için tüm dünyada yerel yönetimler kamu hizmetlerinin sağlanması ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi çözülmesi zor bir problem haline gelmiştir. Günümüzde mali ve ekonomik krizden dolayı yerel kamu hizmetlerinin verimliliğini artırma ve maliyetlerini azaltma ile ilgili politikalar karar vericilerin önceliği konumundadır. Mortgage krizi sonrasında en uygun şekilde kaynak bulma ve bulunan kaynakları en etkin şekilde yönetmeye olan ilgi artarak güncel yönetim politikalarının gelişmesine sebep olmuştur. Güncel yönetim politikaları performans yönetimi, hesap verebilirlik, ademi merkezîyetçilik, ihale, kamu-özel ortaklıkları, e-devlet ve işbirliğine dayalı ağlar gibi birçok alanı kapsamaktadır (Lopez vd., 2015:1158). Belediyelerde nitelik ve nicelik olarak hizmetlerin artışı gözlenmektedir. Azalmayan ve hatta öncekinden daha yüksek maliyetlere katlanmak durumunda kalan belediyeler kamu hizmetlerinin sunumunda maliyetleri düşürmek ve verimliliği artırmak için mali kaynakları en uygun şekilde yönetmek durumundadırlar. Bu nedenle, karar vericiler yerel kamu hizmetlerini sağlamak için güncel yeni yöntemleri uygulamaya başlamışlardır. Güncel yönetim politikaları kapsamında, belediye hizmetlerindeki sağlanmasına yönelik organizasyonel değişiklikler yapılması önerilmektedir. Bu politikalarla seçilen kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından sağlanması ve aynı zamanda yerel yönetimde ademi merkezîyetçiliğin korunması amaçlanmaktadır.

Özelleştirmenin maliyet tasarrufu sağlayabileceği başlıca yollardan biri, rekabetin kamu hizmetlerinin aşırı arzını kısıtlayacağı ve maliyetleri düşüreceği inancına paralel olarak, kamu hizmetleri pazarında oluşan tekeli rekabetle değiştirmektir. Tekelin rekabete dönüşmesi, rekabetçi prosedürler yoluyla sözleşmelerin dışarıdan hizmet sağlayanlar ile yapılması veya hükümet birimleri arasındaki rekabeti teşvik ederek sağlanabilecektir (Bel ve Castro, 2021: 4).

Özellikle son yıllarda kolay bir şekilde maliyet tasarrufu sağlamak amacıyla yerel yönetim hizmetleri özelleştirilmektedir. Özelleştirme yoluyla maliyet tasarrufu sağlanacağı beklentisi, kamu tercihi teorisi ile desteklenmektedir. Kamu tercihi teorisi, Buchanan ve Tullock (1962) ve Stigler'in (1971) çalışmalarında bahsedildiği üzere politika yapıcıların ve bürokratların kendi çıkarlarını kamu çıkarlarının üzerinde tutmasına dayanmaktadır. Politikacılar ve bürokratlar kişisel çıkarlarını gerçekleştirebilmek için yerel yönetim bütçesini artırmak suretiyle kamu hizmetlerinin aşırı arzına yol açmaktadırlar. Karar vericiler kamu işletmelerinin verimliliği en üst düzeye çıkarmaktan çok politikacıların hedeflerine hitap ettikleri için kamu verimsiz hale gelmektedir. Politikacıların temel amaçlarından biri istihdamdır. İşleri tehlikede olan kişilerin oylarıyla ilgilenirler ve çoğu ülkede sendikalar politika uygulayıcıların üzerinde önemli bir etkide bulunmaktadır. Yerel yönetime bağlı hizmetlerin özelleştirilmesi vasıtası ile hizmet üretimini rekabete ve özel üretime açılması aşırı arzın azaltılmasına ve kamu hizmetlerinin daha verimli ve daha az maliyetli bir şekilde halka ulaşmasını sağlamaktadır.

Belediyeler arası işbirliği ölçek ekonomisinin faydalarından yararlanmak, hizmet kalitesini iyileştirmek ve parçalanmış yerel yönetim bölgeleri arasında bölgesel hizmet koordinasyonunu teşvik etmek amacıyla diğer yerel yönetimlerle yapılan sözleşmeleri veya ortak üretimi kapsamaktadır (Agranoff, 2004: 38). Özelleştirme rekabetin faydalarına dayandırılırken, belediyeler arası işbirliği ölçek ekonomisinden fayda sağlamayı amaçlamaktadır. Hizmet üretiminde belediyeler arası işbirliği ülkelere göre farklı biçimlerde yapılabilmektedir.

Avrupa'da bu tür anlaşmalar, belediyelerin mülkiyeti ve üretimi paylaştığı ortak şirketler şeklini alabilmektedir. Belediyeler arası işbirlikleri Avrupa'da daha sınırlı iken, ABD'de özelleştirmeden daha yaygın durumdadır. İşbirliği, bir veya birkaç hizmeti müştereken üretebilir, üyelere biriyle sözleşme yapabilir veya kar amacıyla veya kar amacı gütmeyen bir dış tarafla sözleşme yapabilmektedir (Bel vd., 2018: 174).

Ampirik çalışmalarda tipik olarak belediyeler arası işbirliğinin özellikle ölçek ekonomileri ve küçük belediyelerle ilgili hizmetler söz konusu olduğunda maliyetleri düşürdüğünü bulmuştur. Ancak, ölçek ekonomilerinin küçük olduğu ve belediyelerin halihazırda optimal üretim boyutlarına yakın faaliyet gösterdiği hizmetler için işlem maliyetleri potansiyel tasarruflardan daha yüksek olabilmektedir. Avrupa üzerine yapılan çalışmalarda belediyeler arasında yapılan işbirliği maliyetlerin azaltılması bakımından özelleştirmeye alternatif olarak görülmektedir. ABD üzerine yapılan çalışmalarda ise mekânsal konum ve organizasyonel faktörler maliyet azaltılmasına kıyasla daha önemlidir. Bölünmüş yerel yönetime sahip olan ülkelerde hizmetlerin gerçekleştirilmesi sürecinde yerel yönetimler bölgesel koordinasyon zorluğuyla karşı karşıyadırlar. Belediyeler arası işbirliği sayesinde yerel yönetimler daha etkin şekilde koordine olabilmektedirler. ABD'de belediyeler arası işbirliği, kurulum aşamasında öncelikli olarak maliyet tasarrufunu amaçlamadığından dolayı işbirliğinin sonucunda maliyet tasarruflarının görülmesi daha az olasıdır (Bel vd., 2018: 176).

Özellikle ekonomik kriz ile birlikte borç ve harcama yüküyle ilgili mali kısıtlamalar veya yerel gelir artırma üzerindeki sınırlamalar yerel yönetimleri yeni arayışlar içerisine sokmuştur. Hizmetlerin sunumunda özelleştirme bu kısıtlamalara birincil tepki olarak görülürken, bir diğer yöntem olan belediyeler arası işbirliği aynı zamanda maliyet tasarrufu sağlaması ile öne çıkmaktadır. ABD'de, belediyeler arası işbirliği artmış ve günümüzde özelleştirmeden daha yaygın konumda bulunmaktadır (Bel ve Warner, 2016: 93).

Özellikle Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği (EMU) bütçe istikrarını hedefleyen kısıtlamalar önerdiğinden dolayı yerel yönetimlerin finansal yönetim kalitesi önemli bir gösterge haline gelmiştir. Bütçe istikrarını hedefleyen kısıtlamalar içeriğinde borçluluk ve kamu harcamaları için azalma öngörülmektedir. Avrupa'da yerel yönetimler, vatandaşlarının taleplerini karşılamak ve kısıtlamalara uymak için kaynaklarını en verimli şekilde yönetmek zorundadırlar. Kamu içerisindeki finans politikalarının verimliliğini ve etkililiğini artması gerektiğinden yerel yönetimler yeni politikalar içerisinde kamu hizmetlerinin kalitesini düşürmeden tasarruf yaratmak durumundadırlar (Ballesteros ve Bisogno, 2019: 744).

Özelleştirme ve belediyeler arası işbirliği haricinde yerel yönetimler özel sektörler ile ortaklıklar kurarak hizmetleri yerleşiklere sunabilmektedirler. Karma kamu özel firmaları mülkiyetin kamu idaresi ve özel sektör arasında bölündüğü firmalardır. Genellikle, hükümet firmada bir kontrol hissesine sahiptir, ancak firma özel ticaret hukuku kapsamında faaliyet göstermektedir. Özel sektörden gelen ortak, belirli yerel hizmetin özel üretimi için pazarda sağlam bir konuma sahip büyük bir firma olma eğilimindedir. Bu örgütsel biçim altında, yerel hükümetler, özel firmalarla uzun vadeli sözleşmelerde bulunmaktadır (Warner ve Bel 2008;726).

Karma hizmet dağıtım sistemi yerel yönetimin hem kamuya açık hem de sözleşmeli teslimat yoluyla hizmet verdiğinde gerçekleşmektedir. Hizmetlerin bölge bazında birkaç bölüme bölünmesini ve bazılarında kamu dağıtımının, diğerlerinde ise sözleşmeli teslimatın kullanılmasını içerebilmektedir (Warner ve Hefetz, 2008: 155).

Özel sektörle birlikte sağlanan karma hizmet dağıtım sistemi yerel yönetime kıyaslama imkânı sağladığı için daha verimli ve rekabeti teşvik eden bir sistemdir. Hizmet tedarikinde kamu ve özel sektörün tekelleşmesini önlenmesi hizmet maliyetlerini düşürmekte ve dolayısıyla mali verimi artırarak tasarruf sağlanmasına neden olmaktadır (Miranda ve Lerner, 1995:198). Kamunun sahip olduğu şirketlerde hizmet sunumunun organizasyonu üzerinde nihai kontrolü elinde tutmaktadır. Ayrıca, kamu firmaları özel ticaret hukuku kurallarına mensupturlar. Bu nedenle, yöneticilerin karar alma konusundaki esnekliği kamuya göre daha fazladır. Özellikle yöneticiler, işgücü organizasyonu ve girdi satın alma gibi önemli faktörler konusunda özel sektörün imtiyazlarına sahiptirler (Warner ve Bel 2008: 726). Ancak yerel hizmetlerin karma şirketler aracılığıyla sunulması bazı çıkar çatışmaları ortaya çıkarmaktadır. Özel sektörün birincil amacı sağlanacak karın maksimize olmasıdır. Kamu tarafı ise sosyal faydaları maksimize etmek istemektedir. Kamu tarafı ekonomik katkı sağlamayacak politik amaçları gerçekleştirmeye çalışması, özel sektörün ise karı maksimize etmek için hizmet kalitesini düşürmek istemesi hedefler bazında kamu ve özel ortakları çatıştırmaktadır (Vining vd., 2014: 63).

Yirmi birinci yüzyıldaki yerel yönetimler hizmet etkin ve verimli olarak sağlanması, finans, işgücü ve yerleşiklerin yönetime katılımı ile ilgili güncel problemlerle karşı karşıyadır. Özelleştirme, son on yılda önemli bir yenilikken, maliyet tasarrufunu sağlayamadığından dolayı özelleştirmede terse doğru hareketler görülmektedir. Yirmi birinci yüzyıldaki yerel yönetimler altyapıyı finanse etmek, vasıflı bir işgücünü sağlamak ve yurttaşları kamusal sorunları ele almak için yenilikçi çözümler tasarlamaya dâhil etmek için yerel yönetimler ile ilgili yeni yönetim politikaları bulmaya odaklanmaktadır. Gelecek dönemde kamu hizmeti sunumunda yenilikler beklenmektedir. Yakın gelecekte, kamu özel ortaklıklarının daha hesap verebilir, eşitlikçi ve finansal olarak verimli hale geleceği modeller politika yapıcılarının gündemini oluşturacaktır (Warner, 2010: 145).

### 3. Literatür

Belediyelerin harcamalarının artması ile birlikte yerel yönetimlerin ve belediyelerin mali yönetimi üzerine yapılan çalışmaların sayısı artmıştır. Araştırmacılar (Afonso ve Fernandes, 2008; Mcdonald III, 2017; Turco, 2017; Uzunali ve Görmez, 2019), son yirmi yılda belediyelerin finansal yönetim kalitesini ölçmek, kıyaslamak ve sürdürülebilir mali yapının sağlanması için farklı araştırma yöntemleri ile belediyelerin finansal içeriklerini incelemişlerdir.

Oran kavramı, literatürde milattan yaklaşık 300 yıl önce Öklid'in "Elementler" kitabında görülmekte iken 19. yüzyılda ABD şirketlerinin kurumsallaşması ile birlikte mali durum analizlerinde oranlar hesaplanıp yorumlanmaya başlamıştır (Uzunali ve Görmez, 2019). Yerel yönetimlerin ve belediyelerin mali yönetimini en basit şekilde incelemek, yorumlamak ve gelişimi değerlendirebilmek için oran analizi kullanılabilir.

Farklı muhasebe standartlarının kullanılmasından dolayı yapılacak oran analizi ve kıyaslanmasında oluşabilecek problemlerden kaçınmak için Brown (1993) çalışmasında uluslararası bir yöntem önerilmiştir. Bu yöntemde göre belediyelerin mali yapısı 5 boyuttan oluşan 10 oranın kullanıldığı bir test ile incelenmelidir. Brown testi, gelir 3 oran, gider 1 oran, faaliyet pozisyonu 3 oran, borçlar 2 oran ve finanse edilmemiş sorumluluk 1 oran kullanılarak ve her bir oran göstergesinin sonuçları büyüklük ve konuma göre aynı gruptaki belediyeler içerisinde karşılaştırılarak -1 ile 2 arasında puanlar verilerek yapılmaktadır.



Ersöz (2017) ve Uzunali ve Görmez (2019) çalışmalarında mali oranların analizi kullanılarak Türkiye'deki kamu kurumları ve belediyelerin mali yapıları incelenmiştir. Ersöz (2017) çalışmasında bilanço ve gelir tablosu verilerini kullanarak bir büyükşehir belediyesi için oran analizi yapılmıştır. Oranlar likidite, gelir, merkezi hükümet ile ilişkiler, gider, faaliyet sonuçları, borç yapısı ve varlıkların durumu olarak 7 başlık altında sınıflandırılmıştır. Gelir ve gider üzerine yapılan oran analizleri olumlu sonuçlar ortaya çıkarmış lakin diğer başlıklar altında olumsuz göstergeler ile karşılaşmıştır. Uzunali ve Görmez (2019) tarafından Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin 2014-2017 yılları arasındaki likidite oranları karşılaştırılmıştır. Yıl bazında yapılan karşılaştırmanın sonucunda büyükşehir belediyelerinde faiz gideri artışından kaynaklanmakta olan likidite problemleri görülmüştür. McDonald III (2017) çalışmasında araştırmacıların ve yöneticilerin mali oran analizlerine gereğinden fazla inanç gösterdiklerini lakin sonuçların yanıltıcı olabileceğinden bahsetmektedir. Çalışmaya göre sorumlu finansal yönetim için dört alanda istikrar sağlanmalıdır: (1) kısa vadeli mali yükümlülükler karşılanması; (2) finansal yükümlülüklerin bütçelenen mali yılda yerine getirilmesi; (3) uzun vadeli mali yükümlülükleri yerine getirebilmesi; (4) temel seviye hizmetlerin yasa da belirtildiği üzere finanse edilmesi.

Literatürde mali oranların analizi dışında veri zarflama analizi kullanılarak belediyelerin etkinliklerinin incelendiği çalışmalar da bulunmaktadır(Kluza, 2017; Afonso ve Fernandes, 2008; Cruz ve Marquez, 2014; Basilio vd., 2019). Kluza (2017) çalışmasında finansal oranlar girdi ve çıktı olarak kullanılırken diğer çalışmalarda çöp toplama, sosyal hizmetler, ilkokul kaydı, işsizlik verileri etkinlik ölçümü için kullanılmıştır.

Belediyelerin etkinliklerinin kıyaslanması üzerine yapılan güncel araştırmalarda çok kriterli karar verme yöntemlerinin de kullanıldığı görülmektedir(Bostancı, 2016; Kılıç, 2012; Bozdoğan vd., 2016; Zarei ve Talebina, 2015; Ansari vd., 2016; Çiçek vd., 2015; Ozdoğan vd., 2020; Ertuğ ve Girginer, 2015). Bostancı (2016) çalışmasında belediyelerin nakliye hizmetleri, inşaat hizmetleri, mezarlık hizmetleri, trafik ve kavşak düzenlemeleri, veterinerlik hizmetleri, toplu taşıma hizmetleri, polis hizmetleri, park hizmetleri, atık su ve kanalizasyon hizmetleri, içme suyu kalitesi, sosyal hizmetler, atık ve çevre temizliği, kültürel etkinlikler, parklar ve bahçeler kriter olarak değerlendirirken belediyenin finansal durumu bir kriter olarak değerlendirilmemiştir. Diğer çalışmalarda ise finansal durum önemli bir kriter olarak çalışmalarda yer bulmuştur (Kılıç 2012; Bozdoğan vd., 2016; Zarei ve Talebina, 2015; Ansari vd., 2016; Çiçek vd., 2015; Ozdoğan vd., 2020; Ertuğ ve Girginer, 2015).Ana başlık, ilk sayfada yer alan çalışmanın başlığı adlı kısımdır.

#### **4. Veri ve Yöntem**

##### **4.1. Veri**

Bu çalışmada Türkiye'nin nüfusa göre en büyük beş büyükşehir belediyesinin 2015-2018 yılları arasında finansal etkinliklerinin araştırılması için üç başlık altında 5 oran kullanılmıştır. Çalışmada kullanılacak oranların seçimi literatürde yapılan araştırmalar incelendikten sonra oluşturulmuştur. Kullanılan oranlar ve hesaplanmış biçimleri aşağıdaki tabloda görülebilmektedir.

Tablo 1: Çalışmada Kullanılan Oranlar

Çalışmada Kullanılan Oranlar	Formülleri
<b>1.Likidite</b>	
Cari Oran	Dönen Varlıklar / Kısa Vadeli Yükümlülükler
<b>2.Bütçe</b>	
Faaliyet Oranı	Toplam Gelirler / Toplam Giderler
<b>3.Sürdürülebilirlik</b>	
Kişi Başı Uzun Vadeli Borç Oranı	Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar / Nüfus
Kişi Başı Gelir Oranı	Toplam Gelirler / Nüfus
Kişi Başı Gider Oranı	Toplam Giderler / Nüfus

#### 4.2. Yöntem

Julong Deng tarafından 1982'de kurulan gri sistemler teorisi, küçük örnekleri ve zayıf bilgileri içeren problemlerin incelenmesine odaklanan yeni bir metodolojidir(Liu vd., 2012:90). Gri sistemler kısmen bilinen bilgileri içeren belirsiz sistemlerle mevcut içerikten faydalı bilgiler oluşturmaktadır. Bilinmeyen bilgileri belirtmek için "siyah", tamamen bilinen bilgileri belirtmek için "beyaz" ve kısmen bilinen ve kısmen bilinmeyen bilgiler için "gri" kelimesi kullanılmaktadır. Doğal dünyada, küçük örneklere ve zayıf bilgiye sahip belirsiz sistemler yaygın olarak mevcut olmasından dolayı gri sistemler teorisinin geniş uygulanabilirliği vardır (Liu vd., 2017:2). İki eleman veya iki alt sistem birer değişken olarak kabul edilmekte ve bunlar arasındaki benzerlikler yada farklılıklar 'gri ilişki' olarak adlandırılmaktadır (Karatlı, 2016: 67).

Yöntemin adımları aşağıda verilmektedir (Sakinç, 2014: 25):

Belediyelerin sayısı m ve etki faktörlerinin sayısı n olarak belirlendikten sonra bir m x n değer matrisi (özdeğer matrisi) oluşturulur.

$$X = \begin{bmatrix} x_1(1), x_1(2), \dots, x_1(n) \\ x_2(1), x_2(2), \dots, x_2(n) \\ \dots \\ \dots \\ x_m(1), x_m(2), \dots, x_m(n) \end{bmatrix} \quad (1)$$

Veriyi standartlaştırmak için üç farklı formül kullanılabilir.

$$x_i(k) = \frac{x_i(k) - \min x_i(k)}{\max x_i(k) - \min x_i(k)} \quad (2)$$

İlk standartlaştırma formülü maksimize edilmek istenen değer için kullanılır.

$$x_i(k) = \frac{\max x_i(k) - x_i(k)}{\max x_i(k) - \min x_i(k)} \quad (3)$$

İkinci standartlaştırma formülü minimize edilmek istenen değer için kullanılır.

$$x_i(k) = \frac{|x_i(k) - x_0(k)|}{\max x_i(k) - x_0(k)} \quad (4)$$

Üçüncü standartlaştırma formülü optimize edilmek istenen değer için kullanılır.

Çalışmada cari oran, faaliyet oranı ve kişi başına düşen gelir oranı maksimize edilecek değerler olarak alınmıştır. Diğer oranlar ise negatif faktörler olarak kabul edildiklerinden dolayı minimize edilecek değerler olarak çalışmada kullanılmıştır.

Sonraki adımlarda gri ilişkisel derecenin saptanması gösterilmektedir:

Karşılaştırılan seriler ile referans serilerin mutlak farkı aşağıdaki formül kullanılarak elde edilir.

$$\Delta x_i(k) = |x_0(k) - x_i(k)| \quad (5)$$

Ayırt edici katsayı p, 0 ile 1 arasındadır. Genel olarak, ayırt edici katsayı değeri olarak 0.5 seçilmektedir. Gri ilişkisel analizde, Gri ilişkisel katsayısı aşağıdaki gibi bulunabilmektedir.

$$\xi_i(k) = \frac{\Delta \min + p \Delta \max}{\Delta x_i(k) + p \Delta \max} \quad (6)$$

İlişkisel derece aşağıdaki şekilde bulunabilmektedir. Bu formül, öğelerin gri derecesi eşit derecede önemli olduğunda kullanılmaktadır. Serilerin ağırlıklarının belirlenmesinde Entropi, AHP ve uzman görüşü gibi yöntemler kullanılmaktadır. Bu çalışmada seriler seçilirken eşit önem düzeyinde kabul edilebilecek şekilde seçilmiş ve 7 numaralı formül uygulanmıştır.

$$r_i = \frac{1}{n} \sum_{k=1}^n [x_i(k)] \quad (7)$$

## 5. Bulgular

Cari oran, kısa vadeli yükümlülüklerin dönen varlıklar tarafından karşılanma gücünü göstermektedir. Kısa vadede likit varlıklara ihtiyacın saptanması bu orana göre yapılmaktadır. Her sektörde ihtiyaç duyulacak nakit ve benzeri varlıkların değişmesinden dolayı cari oranın sektör bazında incelenmesi gerekmektedir. Cari oran açısından belediyeler incelendiğinde her yıl düşen bir performans göstermesine rağmen en iyi konumda Ankara Belediyesi görülmektedir.

Çalışmada bütçe faaliyet göstergesi olarak toplam gelirlerin toplam giderlere oranı kullanılmıştır. Gelir ile gider arasındaki fark bir kar göstergesidir. Bütçe hazırlanırken gelirlerin giderlerden fazla olduğu durum optimal beklentidir. Yıllar bazında sırasıyla Antalya, İstanbul, İzmir ve Ankara belediyeleri en iyi performansı göstermiştir.

Belediyelerde finansman ile ilgili kararları alan yöneticileri ihtiyaç duyulan kaynakların sağlanmasında borçlanmanın vadesi ile ilgili kararı optimal şekilde almak durumundadırlar. Belediyelerin yatırımları ve dolayısıyla kaynak ihtiyacı işletmelere göre fazladır. Borçlanarak sağlanan büyük kaynakların geri ödenmesinin de sağlıklı yapılabilmesi için uzun vadeye ihtiyaç duyulmaktadır. Belediyelerin büyüklüklerinden dolayı borç, gelir ve giderleri ölçek olarak farklılık gösterebilir. Bu oranları belediyelerin hizmet sağladığı kişi sayısı üzerinden gözlemlemek daha akılcı olacaktır. Belediyelerin sunduğu hizmetlerin gelecekte de devam edebileceğini gösteren oranlar sürdürülebilirlik oranları adı altında yer almaktadır. 2018 yılı

hariç en fazla kişi başına düşen uzun vadeli borç oranı Bursa'da, 2018 yılında ise İstanbul'dadır. Kişi başına düşen gelir oranında en iyi performansı 2015 ve 2018 yılları için İstanbul, 2016 ve 2017 yılları için İzmir göstermiştir. Kişi başına düşen gider oranında en kötü performansı 2015 ve 2016 yılları için sırasıyla İzmir ve Ankara, diğer yıllar için ise en kötü performans İstanbul belediyesinde izlenmektedir. Ayrıca negatif bir bulgu olarak kişi başına düşen giderin gelirlerden fazla olması 2015 yılında İzmir'de, 2016 yılında Ankara'da, 2017'de İstanbul'da ve 2018 yılında ise Antalya'da gözlemlenmektedir.

Tablo 2:Belediyeler Bazında Hesaplanan Oranlar

	Cari Oran	Faaliyet Oranı	Kişi Başı Uzun Vadeli Borç Oranı	Kişi Başı Gelir Oranı	Kişi Başı Gider Oranı
2015					
Ankara	2,89132	1,44161	410,33710	647,8829	449,4137
Antalya	0,73315	1,56945	193,12679	456,3326	290,7591
Bursa	1,07677	1,12059	560,30095	447,6937	399,5131
İstanbul	2,23648	1,43354	412,08863	747,7095	521,5805
İzmir	1,46657	0,85416	247,86485	672,9983	787,8994
2016					
Ankara	2,53902	0,97604	315,17835	765,9767	784,7773
Antalya	0,56034	1,21360	222,05840	482,1308	397,2705
Bursa	0,87138	1,06645	789,82316	617,3913	578,9186
İstanbul	1,87917	1,29672	629,06210	756,4852	583,3830
İzmir	1,12119	1,22107	376,41832	784,8801	642,7804
2017					
Ankara	2,34576	1,24694	401,74553	931,7187	747,2025
Antalya	0,58883	1,04413	505,69864	556,6227	533,0951
Bursa	0,59702	1,44956	893,28830	934,8229	644,9012
İstanbul	0,99626	0,77447	820,08467	780,1573	1007,340
İzmir	0,56400	1,32190	468,76958	964,7928	729,8499
2018					
Ankara	1,90203	1,36172	302,16864	1004,8523	737,9288
Antalya	0,74637	0,86454	969,79444	690,50824	798,6915
Bursa	0,47294	1,03538	950,54596	737,79366	712,5813
İstanbul	1,12010	1,11763	1233,3736	1305,6759	1168,248
İzmir	0,54537	1,23531	639,64150	1247,7714	1010,082

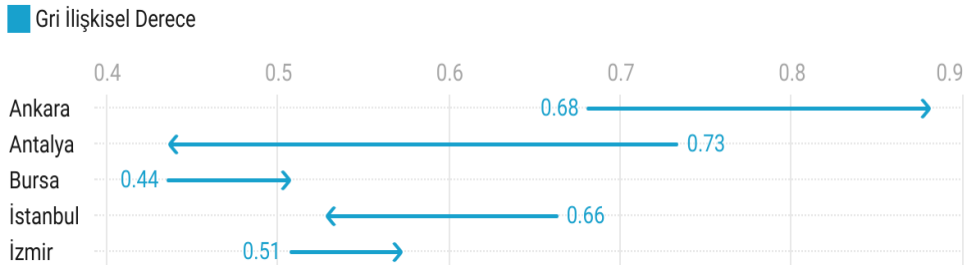
Türkiye'nin beş büyükşehir belediyesinin finansal etkinliklerinin gözlemlemek amacıyla gri ilişkisel analiz yöntemi kullanılmıştır. Gri ilişkisel dereceden alınan yüksek puanlar iyi bir finansal performansa sahip olduğunu göstermektedir. 2015 yılı için en iyi finansal performansı gösteren büyükşehir belediyesi Antalya, 2016 yılı için İstanbul, 2017 ve 2018 yılları için Ankara olmuştur. En kötü finansal performans açısından bakıldığında 2015 ve 2016 yılları için Bursa, 2017 yılında İstanbul ve 2018 yılında Antalya büyükşehir belediyeleri en son sırada yerlerini almışlardır.

Tablo 3:Gri İlişki Analizi Bulguları

Büyükşehir Belediyeleri	2015		2016	
	Gri İlişkisel Derece	Sıralama	Gri İlişkisel Derece	Sıralama
Ankara	0,6811132483	2	0,661730073	3
Antalya	0,7346381502	1	0,665054553	2
Bursa	0,4357354913	5	0,421406635	5
İstanbul	0,6643087526	3	0,672579451	1
İzmir	0,5070991742	4	0,635858293	4
Büyükşehir Belediyeleri	2017		2018	
	Gri İlişkisel Derece	Sıralama	Gri İlişkisel Derece	Sıralama
Ankara	0,802187555	1	0,881087897	1
Antalya	0,565373277	4	0,437062307	5
Bursa	0,644472653	3	0,507002702	4
İstanbul	0,391881231	5	0,529743424	3
İzmir	0,678234021	2	0,572587947	2

2015 yılından 2018 yılına kadar Ankara, Bursa ve İzmir büyükşehir belediyeleri pozitif yönde ilerleme kaydederken Antalya ve İstanbul büyükşehir belediyeleri finansal performans olarak gerileme göstermiştir. İncelenen yıllar bazında en etkin büyükşehir belediyesi olarak Ankara, en kötü performans gösteren büyükşehir belediyesinin ise Bursa olduğu bulunmuştur.

Şekil 3: Gri İlişkisel Derece Değişimi



## 6. Sonuç

Günümüzde birçok ülkede yerel yönetimler önemli sayıda farklı nitelikte kamu hizmetinden sorumludur. Sosyal belediyeçilik kavramının ortaya çıkması ile birlikte yerel yönetimlerin yetkileri artmış ve bunun mukabilinde belediyeler giderek daha geniş bir görev yelpazesine karşı karşıya kalmışlardır. Yeni yetkinlikler ve artan mali kısıtlamalar eski bir endişe olan yerel yönetim verimliliğini tekrar gündeme getirmiştir (Cruz ve Marquez, 2014: 91).

Kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün sağlayıcısı olan belediyeler yerleşiklerin hayatına önemli derecede etki etmektedir. Belediyeler imar hizmetleri, mezarlık hizmetleri, trafik ile ilgili hizmetler, veterinerlik hizmetleri, toplu taşıma hizmetleri, atık su, içme suyu ve kanalizasyon hizmetleri, sosyal hizmetler, atık ve çevre temizliği, kültürel etkinlikler, turizm ve tanıtım hizmetleri, itfaiye, zabıta gibi birçok farklı hizmeti vatandaşlara sunmaktadır. Özellikle Türkiye’de belediyelerin ana gelir kaynağı merkezi hükümetten aktarılan vergi gelirleridir. Kamu hizmetlerinin ve dolayısıyla toplumsal refahın sağlanması için vergi gelirleri önemli bir yer tutmaktadır. Hem merkezi hem de bölgesel hükümetlerin hizmetlerinin kaynağı vergi gelirleridir. Vergi mükelleflerinin sorumluluklarını yerine getirme isteği yönetim kalitesi ile paralellik göstermektedir. Kaliteli kamu yönetimi şeffaf, halkın katılımını sağlayabilen efektif ve etkin olmalıdır (Hanning vd., 2020: 214).

Bu bağlamda çalışmada Türkiye’nin nüfus olarak en büyük 5 büyükşehir belediyesinin 2015-2018 yılları arasında finansal etkinlikleri araştırılmıştır. Araştırmada büyükşehir belediyelerinin bilançolarından alınan verilerle hesaplanan finansal oranlar kullanılarak gri ilişki analizi yöntemi kullanılmıştır. 2015-2018 yılları için finansal olarak en etkin büyükşehir belediyesinin Ankara, en kötü performans gösteren büyükşehir belediyenin ise Bursa olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca, Antalya ve İstanbul büyükşehir belediyelerinin gri ilişkisel derecelerin yıllar bazında düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. Özellikle İstanbul için görülen düşüşün en önemli nedenlerinden biri 2017 yılında giderlerin bir önceki yıla göre %75 artış göstermesidir. Antalya büyükşehir belediyesinin gelirlerinin giderlerine oranı yıllar bazında düşüş göstermiş ve son yılda giderler gelirlerden daha fazla bir şekilde gerçekleşmiştir.

Belediyeler finansal yönetim performanslarını artırmak için yatırım ve finans kararlarına önem vermelidirler. Kısa vadeli yükümlülükleri karşılanabileceği nakit ve benzerlerinin bulundurulması herhangi bir kısa dönemli güvensizliğin önüne geçecektir. Belediyeler yurttaşlara birçok hizmet sağlamaktadır. Hizmetler sağlanırken kamu yararı gözetilmektedir. Örneğin ulaşım hizmetleri geleneksel yolla sağlanırken zarar edilebilmektedir. Çok fazla bireyin ulaşım için kullandığı güzergahlarda sağlanacak metro gibi yeni nesil ulaşım hizmetleri hem kamu yararı hem de finansal bir çıktı ile sonuçlanacaktır. Belediyeler aldıkları yatırım kararları ile giderleri ve dolayısıyla borçları uzun vadede azaltabilecek ve gelirlerini artıracaklardır.

Belediyeler hizmetlerini gerçekleştirirken birçok problemle karşılaşmaktadırlar. Sosyal, demografik, ekonomik, politik, finansal, coğrafi etkenler belediyelerin etkinlik ve verimliliklerini etkilemektedir. Örneğin turizm bölgesinde olan bir belediyenin temizlik hizmet giderleri diğer belediyelere göre daha fazla olabilmektedir. Bir belediyenin hakkında sadece finansal verilerden yola çıkarak çıkarımda bulunmak eksik bir değerlendirme olacaktır. Lakin finansal veriler de gerek belediyelerin verebileceği hizmetlerin sürekliliği gerekse vergi mükelleflerinin kamuya güveninin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

### Kaynakça

- Afonso, A. ve Fernandes, S. (2008), "Assessing and Explaining the Relative Efficiency of Local Government", *The Journal of Socio-Economics*, 37(5), 1946-1979.
- Akilli, H. ve Akilli, H. S. (2014), "Decentralization and Recentralization of Local Governments in Turkey", *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 140, 682-686.
- Ansari, M., Shah Hosseini, R. ve Sharifi, M. (2016), "Evaluating and Rating the Performance of Qazvin Municipalities, Using the Balanced Scorecard (BSC) Model, with Fuzzy Multi-Criteria Decision-Making (FMCDM) Approach", *International Journal of Humanities and Cultural Studies*, 3(2).
- Ayyıldız, M., Çiçek, A. ve Ayyıldız, B. (2016), "6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Olası Etkileri", *Nevşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi*, 5, 280-285.
- Bahl, R. W. ve Linn, J. F. (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, The World Bank.
- Basílio, M., Pires, C., Borralho, C. ve Reis, J. P. (2019), "Local Government Efficiency: Is There Anything New after Troika's Intervention in Portugal?", *Eurasian Economic Review*, 1-24.
- Bel, G. ve Belerdas-Castro, A. (2021), "Provision and Production Reform of Urban Fire Services: Privatization, Cooperation and Costs", *Public Management Review*, 1-24.
- Bel, G. ve Warner, M. E. (2016), "Factors Explaining Inter-Municipal Cooperation in Service Delivery: a Meta-Regression Analysis", *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91-115.
- Bel, G., Hebdon, R. ve Warner, M. (2018), "Beyond Privatisation and Cost Savings: Alternatives for Local Government Reform", *Local Government Studies*, 44(2), 173-182.
- Berkün, S. (2017), "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Anlayışı", *Şarkiyat*, 9(2), 582-598.
- Bostancı, B. (2016), "Belediye Hizmet Kalitesinin Bulanık AHS Ağırlıkları ile Nominal Değerlemesi", *Harita Teknolojileri Elektronik Dergisi*, 8(2), 110-130.
- Bozdoğan, T., Tayyar, N. ve Şerif, Ö. (2016), "Yeni Kamu Mali Yönetim Anlayışı Perspektifinde Türkiye'de Kamu Kurumları Mali Performanslarının Ahp Ve Topsis Yöntemleriyle Değerlendirilmesi", *Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi*, 18(2), 477-514.
- Brown, K. (1993), "The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Essay-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities", *Government Finance Review*, 9(6), pp. 21-26.
- Buchanan, J. M. ve Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cuadrado-Ballesteros, B. ve Bisogno, M. (2019), "Efficiency as a Determinant of Financial Condition: an Assessment of Italian and Spanish Local Governments", *International Public Management Journal*, 22(5), 743-774.
- Çiçek, Ş. E., Dikmen, S. ve Arslan, P. (2015), "Türkiye'de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 11(24), 59-74.
- Da Cruz, N. F. ve Marques, R. C. (2014), "Revisiting the Determinants of Local Government Performance", *Omega*, 44, 91-103.
- Elicin, Y. (2018), "Metropolitan Municipality Reform: Rescaling of Municipal Service Delivery in Turkey", *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*, Koprıc, I., Wollman, H. ve Marcou, H. (eds), Palgrave Macmillan, Cham, (pp. 297-314).
- Ersöz, M. (2017), "Kamu Kurumlarında Mali Tablo Analiz Yöntemlerinin Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, 105, 1-40.
- Ertuğ, Z. K. ve Girginer, N. (2015), "Financial Efficiency Analysis of Metropolitan Municipalities with Integrated DEA and GRA: The Case of Turkey", *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, (15), 411-428.

- Görgün, E. K. ve Yörür, N. (2017), "6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek-İzmir Örneği", *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 2(1), 11-27.
- Günel, A., Avtur, S. ve Dernek, K. (2014), "6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 55-70.
- Haning, M. T., Hamzah, H. ve Tahili, M. (2020), "Determinants of Public Trust and Its Effect on Taxpayer Compliance Behavior in South Sulawesi Province", *Public Policy and Administration*, 19(2), 205-218.
- Karaatlı, M. (2016), "Entropi-Gri İlişkisel Analiz Yöntemleri ile Bütünlük Bir Yaklaşım: Turizm Sektöründe Uygulama", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(1), 63-77.
- Kilic, H. S. (2012), "The Performance Evaluation of Municipalities with VIKOR: an Application among Municipalities in Istanbul", *International Journal Of Business and Management Studies*, 4(1), 43-51.
- Kluza, K. (2017), "Risk Assessment of the Local Government Sector Based on the Ratio Analysis and the DEA Method. Evidence from Poland", *Eurasian Economic Review*, 7(3), 329-351..
- Liu, S., Forrest, J. ve Yang, Y. (2012), "A Brief Introduction to Grey Systems Theory", *Grey Systems*, 2(2), 89.
- Liu, S., Yang, Y. ve Forrest, J. (2017), *Grey Data Analysis*, Springer: Singapore.
- McDonald, B.D. (2017), "Measuring the Fiscal Health of Municipalities", Working Paper No. WP17BM1, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA: Cambridge Press.
- Miranda, R. ve Lerner, A. (1995), "Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services", *Public Administration Review*, 193-200.
- OECD. 2017, "Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust", *OECD Public Governance Reviews*, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>.
- Ozdogan, S., Yildizbasi, A. ve Rouyendegh, B. D. (2020), "Performance Evaluation of Municipal Services with Fuzzy Multi-Criteria Decision Making Approaches: a Case Study from Turkey", *SN Applied Sciences*, 2, 1-12.
- Ökmen, M. ve Neslihan, K. (2015), "Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler", *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(2), 551-565.
- Pektaş, E. K. (2010), "Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar", *Akademik İncelemeler Dergisi*, 5(1), 4-22.
- Pérez-López, G., Prior, D. ve Zafra-Gómez, J. L. (2015), "Rethinking New Public Management Delivery Forms and Efficiency: Long-Term Effects in Spanish Local Government", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1157-1183.
- Sakinc, İ. (2014), "Using Grey Relational Analysis to Determine the Financial Performance of Turkish Football Clubs", *Journal of Economics Library*, 1(1), 22-33.
- Smoke P. (2013), "Metropolitan Cities in the National Fiscal and Institutional Structure", *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Bahl, R., Linn, J. ve Wetzel, D. (eds), Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge, MA, pp. 57–84.
- Stigler, G. J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 3-21.
- Sud, I. Ve Yılmaz, S. (2013), "Institutions and Politics of Metropolitan Management", *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Bahl, R., Linn, J. Ve Wetzel, D. (eds), Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge, MA, pp.107-133.
- Şinik, B., Uçar, A. Y., ve Dik, E. (2016), "1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(2), 1-27.



Turco, M. (2017), "The Management of the Financial Collapse of Local Bodies and its Economic-Territorial Effects: the Case of the Municipality of Taranto", *International Journal of Public Sector Performance Management*, 3(2), 191-207.

Uzunali, E. ve Görmez, A. H. (2019), "Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları ve Bütçe Sürdürülebilirliklerinin Oran Analiz Yöntemiyle Karşılaştırılması", *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, (25), 95-118.

Vining, A. R., Boardman, A. E. ve Moore, M. A. (2014),. "The Theory and Evidence Pertaining to Local Government Mixed Enterprises", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85(1), 53-86.

Warner, M. E. (2010), "The Future of Local Government: Twenty-First-Century Challenges". *Public Administration Review*, 70, s145-s147.

Warner, M. E. ve Bel, G. (2008), "Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain", *Public Administration*, 86(3), 723-735.

Warner, M. E. ve Hefetz, A. (2008), "Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public–Private Delivery of City Services", *Public Administration Review*, 68(1), 155-166.

Zarei, S. ve Talebnia, G. (2015), "Study the Areas Performance Evaluation of Regions at Tehran Municipality by GAHP-VIKOR Techniques", *Applied Mathematics in Engineering Management and Technology*, 3(1), 143-150.

Zengin, O. (2014), "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, (2), 91-116.

## Extended Summary

### The Financial Performance Evaluation of Municipalities with Gray Relation Analysis

Today, income is a very important factor for municipalities as in every institution. There are two main sources of municipal income. The first is self-collected revenues and known as internal sources of income. Internal sources of income include local taxes, service fees, rental income from buildings and facilities, and income from the sale of municipal assets. Another major source of income is external resources. Includes central government transfers and grants. Nowadays, funds and grants from the central government are decreasing as a return of the economic situation. Thus, municipalities try to use their own resources effectively and try to increase existing resources rather than rely on central grants and transfers. Central governments take the lead in the collection of taxes and spend the largest share on their own. It sets rules for local governments on how the remaining resource will be spent. Good administrative and financial management of metropolitan cities also depends on the performance of the central government. On the other hand, central governments need municipalities to collect taxes more effectively.

Today, the primary indicator of management quality demanded by the public is transparency. The people want to follow up on how the taxes collected from them are used. Being transparent, accountable, and effective in the financial management of municipalities and ensuring public participation in the administration increases the trust of taxpayers in institutions (Haning et al., 2020: 214). In this context, the financial activities of Turkey's largest 5 metropolitan municipalities are compared in this study.

With the increase in the expenditures of the municipalities, the number of studies on the financial management of local governments and municipalities has increased. Researchers (Afonso & Fernandes, 2008; McDonald III, 2017; Turco, 2017; Uzunali & Görmez, 2019) have examined different research methods and financial contents of municipalities in order to measure and compare the financial management quality of municipalities.

An international method was proposed in Brown (1993) in order to avoid the problems that may occur in ratio analysis and comparison to be made due to the use of different accounting standards. According to this method, the financial structure of the municipalities is examined with a test using 10 ratios consisting of 5 dimensions. Brown test is performed by using income 3 ratios, expense 1 ratio, operating position 3 ratio, debts 2 ratios, and unfunded liability 1 ratio, and comparing the results of each ratio indicator within municipalities in the same group by size and location, giving scores between -1 and 2.

In Ersöz (2017) and Uzunali and Görmez (2019), the financial structures of public institutions and municipalities in Turkey are examined by using the analysis of financial ratios. In the Ersöz (2017) study, ratio analysis was performed for a metropolitan municipality using the balance sheet and income statement data. Ratios are classified under 7 headings as liquidity, income, relations with the central government, expenditure, operating results, debt structure, and assets status. Ratio analysis on income and expenditure yielded positive results, but negative indicators were encountered under other headings. Uzunali and Görmez (2019) compared the liquidity rates of metropolitan municipalities in Turkey between 2014-2017. As a result of the year-based comparison, there were liquidity problems in metropolitan municipalities arising from the increase in interest expenditures. McDonald III (2017) stated in his study that researchers and managers had too much faith in financial ratio analysis, but the results could be misleading. According to the study, stability should be achieved in four areas for responsible financial management: (1) meeting short-term financial obligations; (2) fulfillment of financial obligations in the budgeted fiscal year; (3) ability to fulfill long-term financial obligations; (4) to finance basic level services as specified by law.

Financial activities of the 5 biggest metropolitan municipalities of Turkey on the basis of the population between 2015-2018 are compared. The financial ratios to be used for comparison are determined as a result of the literature review. 5 different financial ratios are used to represent liquidity, budget, and sustainability. In the study, the gray relationship analysis method was used by using the financial ratios calculated with the data obtained from the balance sheets of the metropolitan municipalities. Findings show that the most financially efficient metropolitan municipality for the years 2015-2018 is Ankara, and the worst-performing metropolitan municipality is Bursa. In addition, it is observed that the gray relational degrees of Antalya and Istanbul metropolitan municipalities are in a decreasing trend over the years. One of the most important reasons for the decline, especially for Istanbul, is the 75% increase in expenses in 2017 compared to the previous year. The revenues of the Antalya metropolitan municipality to its expenditures have decreased over the years and in the last year, the expenditures have been realized more than the revenues. From 2015 to 2018, while Ankara, Bursa and Izmir metropolitan municipalities made positive progress, Antalya and Istanbul metropolitan municipalities declined in terms of financial performance. On the basis of the years examined, financial analysis shows that Ankara is the most effective metropolitan municipality.

Turkey's first metropolitan municipalities were established in 1984, in Ankara, Istanbul, and Izmir. Since 1984, both the number of metropolitan municipalities and their areas of responsibility have gradually increased. The

increase in the services to be provided causes an increase in the expenditures of the municipalities. Metropolitan municipalities and district municipalities have to use their resources effectively to finance the purchase or construction of capital assets such as land, emergency vehicles, buildings, water networks, and roads. Efficiency research can be done with multi-criteria decision-making methods as in this study. Other methods mentioned in the literature are data envelopment analysis and financial ratio analysis

Municipalities are faced with many problems while performing their services. Social, demographic, economic, political, financial, and geographical factors affect the efficiency and productivity of municipalities. For example, the cleaning service expenses of a municipality located in a tourism region may be higher than other municipalities. It would be an incomplete assessment to make inferences about a municipality solely from financial data. However, financial data are also important in terms of both the continuity of the services that can be provided by the municipalities and the trust of the taxpayers in the public.