



BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN MALİ YAPILARI VE BÜTÇE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ: ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

THE FINANCIAL STRUCTURES OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES AND THE BUDGET SUSTAINABILITY: THE CASE OF ANTALYA METROPOLITAN MUNICIPALITY

Abdurrahman Halit GÖRMEZ*
Emine KIZILTAŞ UZUNALI**

Öz

Bu çalışmanın amacı, yaygın olarak özel sektör kuruluşlarında kullanılan mali tablo rasyo analizleri ile mali yapı ve bütçe sürdürülebilirlik çalışmalarının yerel kamu kuruluşlarında da uygulanabileceğinin test edilmesidir. Örnek olarak Antalya Büyükşehir Belediyesi seçilmiştir. Çalışmada, konu ile ilgili literatür taraması yapıldıktan sonra, Antalya Büyükşehir Belediyesinin resmi raporlarından elde edilen veriler analiz edilmiştir. Sonuçta, Antalya Büyükşehir Belediyesinin borç ödeme gücünü gösteren rasyoların ideal oranların altında olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Bu durum, Antalya'nın özel konumu nedeniyle, merkezi yönetim transfer harcamaları olmaksızın, mevcut mevzuat çerçevesinde mali yapısının zayıf kaldığını ve bütçe sürdürülebilirliğinin azaldığını göstermektedir.

Çalışmada elde edilen bulgulardan, özel sektörde kullanılan mali tablo rasyo analizlerinin yerel kamu kuruluşlarında da uygulanabileceği düşünülmektedir. Bu analizlerin, yerel kamu kuruluşlarının mali yapı ve bütçe sürdürülebilirlikleri konusunda politika yapıcılar, yöneticiler ve diğer bilgi kullanıcıları için objektif karar almalarında katkı sunacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe Sürdürülebilirliği, Mali Tablo Rasyo Analizi, Belediye, Antalya Büyükşehir Belediyesi.

Abstract

The purpose of this study is to test the ratio analysis of financial tables used in private sector organizations and the applicability of budget sustainability studies in local public institutions. Antalya Metropolitan Municipality was chosen as an example. In this study, after literature review on the issue, the data obtained from the official reports of the Antalya Metropolitan Municipalities were analyzed. The ratios result show the power of debt payment of Antalya Metropolitan Municipalities were found to be below the ideal. Due to Antalya's special location this situation shows that the financial structure of Antalya without central government transfer expenditures is weak in the current legislation and the budget sustainability has decreased.

As a result of this study, it is considered that the ratio of financial tables used in the private sector can be applied in local public institutions. It is thought that these analyzes will contribute to making objective decisions about financial structure and budget sustainability for policy makers, managers and other information users.

Keywords: Budget Sustainability, Financial Statement Ratio Analysis, Municipality, Antalya Metropolitan Municipality.

1. GİRİŞ

Bütçe sürdürülebilirlik analizleri içinde rasyolar, esas itibarıyla özel sektör kuruluşlarının mali yeterlilikleri ve borç ödeme kapasitelerinin ölçülmesinde kullanılır. Bu çalışmada, bir özel sektör kuruluşu olmamasına rağmen Antalya Büyükşehir Belediyesinde mali yapı ve bütçe sürdürülebilirlik analizinde mali tablo rasyo analizi kullanılmıştır. Özel sektörde geliştirilen ve kullanılan bütçelere ilişkin tekniklerin kamu bütçeleri için de kullanılışı yeni olmayıp, performans bütçe sisteminin kamu sektöründe kullanımına kadar gider. Performans bütçe sistemi esas itibarıyla gider bütçesinin hazırlanışı, uygulanışı ve denetimi odaklı iken, mali tablo rasyo analizleri daha çok mali yapı ve bütçenin sürdürülebilirliğine ilişkin bilgilerin üretilmesi amaçlı kullanılır. Mali tablo rasyolarından elde edilen bulgular kuruluşun mali gücünü, borç ödeme yeterliliğini ve yeni mali politikalar geliştirilip geliştirilemeyeceğini gösterir.

Kamu mali yönetiminde performans esaslı bütçeleme sisteminin kullanıldığı günümüz Türkiye'sinde yönetsel sorumluluğun ön plana çıktığı bir dönemde bütçe sürdürülebilirlik rasyo analizleri kamu mali yönetiminde de önem arz etmektedir. Özel sektörde mali sürdürülebilirlik amaçlı kullanılan mali tablo rasyo analizinin bir kamu kuruluşu olan büyükşehir belediyeleri için uygulanışına literatürde pek

* Öğr. Gör., Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu

** Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalı



rastlanılmamakta birlikte, bu çalışma ile yerel kamu kuruluşu olan Antalya Büyükşehir Belediyesinde test edilerek pratikte ve literatürde bu yöne dikkat çekilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye’de belediyelerde idari yerinden yönetim ilkesi hakim olduğundan, belediye meclislerinin kendi kanunlarını çıkararak gelirlerini arttırabilme gibi bir durumları söz konusu değildir. Bu nedenle yürürlükteki kanunlar çerçevesinde mali durumlarını yönetmek zorundadırlar. Kanunlar ile konulmuş olan saydamlık hükümlerine göre belediyelerin mali yapılarını gösteren bütçe ve kesin hesap ile faaliyet raporları kamuoyu ile paylaşılmaktadır ve bilgi kullanıcıları belediyelerin mali yapıları hakkında bilgi sahibi olmaktadır. Mali tablo rasyolarının olumlu olması, belediyelerin kamusal hizmetlerini gerçekleştirebilmesi için daha kolay ve hızlı kaynak bulabilmelerini sağlayacağı gibi, mal ve hizmet alımı ile yapım ihalelerinde katılım isteğini arttıracak ve tekliflerin maliyetini azaltacaktır.

Özel şirketler, rakipleriyle rekabet edebilmek için ölçülebilir hedefler belirleme, performans ölçme, mali tablo denetimi gibi konularda analizler yapmaktadır. İşletmenin mali gücü, karlılığı ve rekabet düzeyi yapılan analiz sonuçlarına göre tespit edilmekte ve finansal bilgi kullanıcıları bu sonuçlara göre değerlendirmeler yapmaktadır. Kamu kesiminde bu tip analizler yapılmamakla birlikte hizmet talebi ve bütçe kısıtı göz önüne alındığında, hizmette etkinlik ve verimlilik sağlamak için bu analizlerin yapılması anlamlı hale gelmektedir. Özel sektör bütçe tekniklerinin kamu kesimine uyarlanması yeni bir çalışma olmayıp, performans bütçe sistemi de özel sektörde kullanılan bütçe tekniğinin kamu kesimine uyarlanmasıyla geliştirilen bir kamu bütçeleme tekniğidir.

Kamu kurumlarının, özel şirketlerin yönetim teknikleri ve değerlerini kendi bünyelerine uyarlamaları, esnek hareket etme kabiliyetinin zayıflığı, yetkin personel azlığı gibi nedenlerle oldukça güçtür. Buna rağmen özel sektör işletmelerinin kullandıkları finansal analiz teknikleri belediyelere de uygulanabilir. Belediyelerin kar amacı gütmeyen bir yapısının olması, bu kurumların özel sektörün uyduğu uluslararası muhasebe standartlarına uymaması gibi durumlar bu analiz tekniklerinden faydalanılmasına engel teşkil etmez.

Bu çalışma, hem yerel kamu yönetiminde mali sürdürülebilirliğin yönetilmesi için mali tablo rasyolarının kullanılabilmesinin önemini ortaya koymakta, hem de literatürde yaygın olarak özel sektör açısından incelenen tekniğin yerel kamu yönetimi için de kullanılabilmesi konusunda teknikler geliştirilmesinde öncü olması amaçlanmaktadır. Çalışmanın odak noktası, özel sektörde yaygın olarak kullanılan mali sürdürülebilirlik rasyo analizlerinin yerel kamu yönetiminde uygulamasının araştırılmasıdır. Çalışmada, önce Türkiye’de büyükşehir belediyeciliği hakkında kısa bilgi verildikten sonra, Antalya Büyükşehir Belediyesi örneğinde mali tablo rasyo analizleri yapılmış ve bir değerlendirme ortaya konulmuştur.

2. TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYECİLİĞİ

Dünya nüfusu katlanarak artmaktadır ve çağımızda nüfusun büyük çoğunluğu şehirlerde yaşamaktadır. Şehirler ise nüfus artışı, göçler, sanayileşme, iş olanaklarının fazlalığı, eğitim, kültür ve sağlık hizmetlerine şehirlerde daha kolay ulaşılması gibi nedenlerle hızla büyümektedir. Büyükşehirlerdeki nüfus artışı şehirlerin fiziki alanlarının da büyümesine neden olmuştur. Büyükşehirlerdeki bu hızlı büyüme ise sağlıklı bir büyüme değil, patolojik bir büyümedir. Bu patolojik büyüme beraberinde çarpık kentleşme, gecekondulaşma, çevre kirliliği, trafik gibi birçok soruna da sebep olmaktadır. Bu sorunlar da yeni yönetim arayışlarını doğurmuştur. Türkiye içinde şehirleşme bu dünya paralelinde gelişmiştir. Dünya nüfusunun büyük bir kısmının belirli merkezlerde aşırı yoğunlaşması ile buralar için büyükşehir, metropol, anakent gibi kavramlar sıklıkla kullanılmaya başlamıştır.

Türkiye’de idari yönetim, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşılmıştır. Yerel yönetimler, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulan ve karar organları seçimle iş başına gelen kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlardır. Yerel yönetimler ülkemizde üçe ayrılmakta olup bunlar; köy, il özel idaresi ve belediyelerdir. Cumhuriyetin ilk yıllarında kırsal nüfus kentsel nüfusun çok üzerindeyken zamanla kentsel nüfus oranı kırsal nüfusun önüne geçmiştir. 1970 yılında nüfusun % 71,3’ü kırsal nüfusu kalan % 28,7’lik kısmı ise kentsel nüfusu oluştururken, bu oran yıllar itibarıyla sürekli kentsel nüfusun lehine artarak 2017 yılında kırsal nüfus % 7,5 ve kentsel nüfus % 92,5 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK). Yani köy ve beldelerde yaşayan nüfus son elli yılda oransal olarak 10 kat azalmış ve kentli nüfus kırsal nüfusun yaklaşık 12 katına çıkmıştır. Bu da yerel yönetimlerde belediyelerin ağırlığını arttırmaktadır. Bunun sonucunda da nüfus artışıyla birlikte artan hizmet talepleri ve çeşitliliği nedeniyle belediyelerle ilgili yasal düzenlemeler sıkça değiştirilmekte ve yeni yasal düzenlemeler yapılması zorunlu hale gelmektedir. Böylece, belediyelerin mali yapı ve bütçe sürdürülebilirliklerinin iyi yönetilmesi zorunlu hale gelmiştir ve bunun için



performans esaslı bütçe uygulanmasının yanında mali tablo rasyo analizlerinin de kullanılması önem arz etmektedir.

27.06.1984 yılında kabul edilen 3030 Sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile birlikte Türkiye’de ilk olarak en kalabalık üç şehir olan Ankara, İstanbul ve İzmir’de büyük şehir belediyeleri kurulmuştur. Şu an Türkiye’de 81 ilden 30’u büyük şehir belediyesi olarak örgütlenmiştir. Bu çalışmada, Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin mali yapıları ve bütçe sürdürülebilirliği konusu Antalya ili özelinde değerlendirilmektedir.

2.1. Türkiye’de Büyükşehir Kavramı ve Gelişimi

Devlet örgütlenmesinde, ulus-altı kent-bölge yapılanmaları (Özışık, 2015, 317)tarzında kent yönetimi örgütlenmeleri bulunmaktadır ve büyükşehir belediyeleri de bunlardan biridir. Bir kent yönetiminin büyükşehir olmasında temel belirleyici unsur nüfus miktarıdır (5216 sayılı K. m. 4). Büyükşehir kavramı metropol, anakent gibi kavramlar ile de ifade edilmektedir (Türkçe Sözlük). Türkiye’de bir kentin büyükşehir belediyesi olarak örgütlenmesinde nüfusunun 750.000’den fazla olması belirleyici unsurdur ve büyükşehir belediye sınırları il mülki sınıridir (5216 sayılı K. m. 4).

Ülkemizde de belli bölgelerde yaşanan sanayileşme, nüfus artışı gibi nedenler o bölgelerin aşırı büyümesine yol açmıştır. Nüfusun böylesine artması, kentsel alanların fiziksel olarak bozulmasına, sosyal ve kültürel birçok soruna yol açmış ve mevcut belediye idarelerinin kentsel büyümenin getirdiği sorunları karşılayamaması, büyükşehir yönetimlerinin kurulmasına neden olmuştur (Görmez, 2012, 53). Şehirlerin hızla büyümesiyle birlikte şehir ile köy arasındaki uzaklık ortadan kalkmış, birçok ilde olduğu gibi Antalya ilinde de şehir yerleşim yerleri kalabalıklaşarak şehir ile eskiden uzak sayılan köyler yeni yerleşimlerle birleşerek iç içe girmiştir.

Büyükşehir belediyesi, şehir merkezlerinin hızla kalabalıklaşması nedeniyle dağınık ve çarpık şekilde büyüyen merkezlerin bir düzen içinde gelişmesi ve kentsel hizmetlerin sağlıklı bir şekilde sunulması için planlanan yönetim modelleridir (Çınar vd.,2009, 38).Büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna yetki veren en genel düzenleme 1982 Anayasasının 127. maddesinin 3. fıkrasında yer alan “Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” şeklindeki ifadedir. Bu yetki ile Türkiye’de ilk defa 23 Mart 1984 tarih ve “195 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile yukarıda bahsedilen İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.195 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin hemen akabinde 27 Haziran 1984 tarihinde “3030 sayılı Büyükşehir Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. 3030 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerin yönetim yapısı, hukuki durumları, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Bu kanun 2004 yılında kaldırılarak yerine 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ikame edilmiştir. Yeni kanunun amacı önceki dönemde görülen eksiklik ve olumsuzlukları gidererek, hizmetlerin değişen taleplere senkronizasyonunu sağlamaktır(Durgun, 2018, 82). 6360 sayılı Kanun, büyükşehir yönetiminde yapısal dönüşümlerin gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır (Güngör, 2012, 24). 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırı olarak değiştirilmiş, Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Adıgüzel, 2012, 160).

6360 sayılı Kanununla yerel yönetim sayılarının değişimi üzerindeki etkisi tablo 1 de görülmektedir. Ayrıca bu yasayla birlikte, Türkiye nüfusunun % 76’sı, coğrafi alanın ise % 50’si büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil olmuştur (Arıkboğa, 2013, 63).

Tablo 1: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimlere İlişkin Rakamlar

Belediye Türü	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 sayılı Kanun Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl belediyesi	65	51
İlçe belediyesi	749	416
Belde Belediyesi	1.977	342
Toplam Belediye	2950	1.396
İl Özel İdaresi	81	51
Köy	34.395	17.834
Mahalle	19.103	36.740

Kaynak:(Durgun, 2018, 98)



Tablo 1’de de görüldüğü üzere, ülkemizdeki belediye sayısı Cumhuriyetin Kurulduğu 1923 yılında 421 iken, özellikle 1980’li yıllardan sonra hızla artmış bu sayı 2008 yılında 3215 olarak en çok sayıya ulaştıktan sonra, 2014 yılında 6360 sayılı Kanun ile birçok belediyenin tüzel kişiliği kaldırılarak 2018 yılı itibarıyla bu sayı 1.398’e inmiştir (2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu, 7-8).

6360 sayılı Kanun ile insan hayatı odaklı, daha etkin ve kaliteli hizmet sunumunu esas alan, kaynakların ekonomik ve verimli kullanılmasıyla sağlanan tasarrufla yaratılan mali alanla hizmet arzını artıran ve çağdaş hizmet uygulamaları amaçlı yerel yönetim sistemi yaratılması hedeflenmiştir. Geçmişte yaşanan Türkiye’deki, az nüfuslu ve hizmet üretemeyen belediye oluşumlarının sakıncaların giderilmesi için, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehir sınırlarındaki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Ayrıca 6360 sayılı Kanunla büyükşehirlerdeki belde belediyeleri kapatılmış ve belediye sayısında önemli bir düşüş meydana gelmiştir (2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu, 41).

Yerel yönetimlerin mali durumları genelde; kaynak yetersizliği ve kaynakların rasyonel kullanılmaması şeklinde tezahür etmektedir. Kaynak yetersizliğinden kaynaklanan sorunlar; optimum hizmet alanı ve nüfus büyüklüğü, gelir bölüşümü ve öz gelir oluşturma kapasitesinin zayıf olmasıdır. Kaynakların rasyonel kullanılmamasından kaynaklanan sorunlar ise modern yönetim metotlarının kullanılmaması, saydamlık, hesap verilebilirlik ve katılımcılık anlayışının uygulanamamasıdır (Durgun, 2018: 50).

Büyükşehir Belediyelerinin 5216 sayılı Kanunun 7’nci maddesine göre, büyükşehir belediyesi sınırlarındaki görev ve yetkileri, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında dağıtılmıştır. Bu maddede sayılan büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri oldukça kapsamlıdır. 6360 sayılı Kanun’la, büyükşehir belediyelerinin görev alanının il mülki sınırlarına genişletilmesiyle, büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları artmıştır. Bu artışı karşılayacak gelir artışının sağlanıp sağlanmadığı ise tartışmalıdır.

6360 sayılı Kanun kent-kır ayrımını ortadan kaldırmış, ayrıca büyükşehirlerde il özel idaresi ve köyleri kaldırarak büyükşehir belediyelerini tek yetkili mahalli idare yapmıştır. 6360 sayılı kanunla, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan paylarının hem dağıtım oranları ve hem de dağıtım esasları değiştirilmiştir. 6360 sayılı kanun ile genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılan pay yüzde 11,38’e çıkarılmıştır (Durgun, 2018, 127).

Büyükşehir olan illerin, diğer illere kıyasla daha hızlı bir sosyo-ekonomik gelişme gösterdikleri ve bu illerle diğer iller arasındaki makasın yıllar içerisinde arttığı, 2012 yılında Keser ve Gökmen tarafından yapılan ekonometrik çalışmada elde edilen bulgudur (Keser ve Gökmen,2012,36). Buna karşılık, yüzölçümü olarak Konya, Antalya, Mersin gibi büyük illerde hizmet sunmanın zorluğu, vatandaş talebinden ziyade, tepeden inme bir yapılanmaya sebebiyet verebileceği noktaları açısından eleştirilmektedir (Usta vd., 2018, 223-225). Büyükşehir belediyeleri sınırlarının mülki idare sınırları ölçeğinde genişletilmesi ekonomik etkinlik ve verimliliği arttırmıştır, ancak demokratik temsil ve katılımı zayıflatmıştır. Karar alıcılar büyüyen ölçekle birlikte yöre halkından uzaklaşmıştır. Devasa kaynaklara ve tartışılmaz yetkilere sahip büyükşehir belediye başkanları elde etikleri statü ile halktan koparak katılımcı belediye yönetim anlayışından uzaklaşırlar (Bayraktar, 2016, 8).

2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapısı

Ülkelere göre değişiklik göstermekle birlikte, belediyeler, hizmet sunumu ve demokratik yaşama yaptıkları katkı açısından en önemli yerel yönetim birimleridir. Belediyelerin bu özelliklerinin korunmasında ve sürekliliğinin sağlanmasında mali yapılarının rolü önemlidir. Türkiye gibi üniter yapıli devletlerde, öz gelirin yanında merkezi idareden mahalli idarelere transfer edilen gelirin payı da oldukça büyüktür (Sivrekli, 2015, 22).

Mali yapı denilince akla ilk gelen kavram bütçe olup, bütçe; usulüne uygun olarak yürürlüğe giren meclis kararıdır. Büyükşehir belediye bütçesi, mali yıl içinde gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına yetki ve izin veren meclis kararıdır (Yılmaz, 2013, 25). Büyükşehir belediye bütçesi gider ve gelir bütçelerinden oluşmakta olup, gelir yetersizliği durumlarında bütçe açıkları borçlanma ile karşılanmaktadır. Yerel yönetim birimleri içinde en fazla borçlanan ve borçlanabilme kapasitesi yüksek olan idare büyükşehir belediyeleridir. Borçlanma, kolay fon sağlama aracı olarak düşünüldüğü için yöneticiler öz gelirlerini arttırma çabasından uzaklaşmaktadırlar (Güngör, 2011, 5). Mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getirmekle görevli olan belediyelerin birçok gelir kaynağı olmasına rağmen, bu kaynakları tam kapasitede ve etkin bir şekilde kullanamamaları ve görevleriyle orantılı gelirlerin kendilerine tahsis edilmemesi belediyelerin borçlanmasının temel nedenidir (Gölçek, 2016, 68). Borçlanmayı



sürekli gelir kaynağı olarak gören bir belediye için borç düzeyi hızla artacak ve borçlanma maliyetleri yükselerek belediyelerin gelir kaynakları borç faizi ödemelerinde kullanılacak ve bu durum hizmetlerin aksamasına neden olacaktır (Uğur, 2009, 178).

Büyükşehir belediyeleri öz gelir kaynaklarını arttırmanın yanında mevcut bu gelirlerini de etkin bir şekilde tahsil etmelidirler. Uzun döneme yayılan ödeme süreleri ve siyasi kaygılarla ve oy kaybetme endişesiyle de cebri tahsil biçimlerini kullanmamaları mevcut gelir kaynaklarından da yararlanılmamasına neden olmaktadır (İpek ve Engin, 2016, 479).

Türkiye’de merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan transferler neredeyse gelirlerin yarısını oluşturmakla beraber bu gelirlerin yeterli ve dağıtım ölçülerinin sağlıklı olduğunu söylemek güçtür. Merkezi yönetim transferlerinin belediyelere gelişmişlik düzeyi de dikkate alınarak dağıtılması ve ayrıca öz gelir kaynaklarının arttırılmasına yönelik düzenlemeler yapılması belediyelerin mali yeterliliklerinin geliştirilmesi için önemlidir (Sivrekli, 2015,22).

Merkezi idareden büyükşehirlere pay verilirken, nüfus yanında konut sayısı, yüzölçümü, kültür-sanat ve tarihi miras yönünden önemli görülecek yerleşim yerleri, gelişmişlik düzeyi gibi Avrupa’da kullanılan çoklu ölçütleri içeren düzenlemeler (Toksöz vd., 2009, 133), gelir paylaşımında kullanılacak araçlardır.

Tablo 2: 2014-2017 Yılları Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Dengesi

Bütçe Kalemleri	2014	2015	2016	2017
Harcamalar	30.376.234	35.130.964	45.389.187	56.690.752
Personel Giderleri	3.082.843	3.473.337	3.902.741	4.019.313
Sosyal Güvenlik Kur. Prim.	483.625	546.592	615.872	634.460
Mal ve Hizmet Alımları	8.691.878	11.830.744	14.918.046	17.757.246
Faiz Harcamaları	889.864	902.409	1.094.178	1.797.241
Cari Transferler	1.606.878	2.063.199	2.409.467	2.716.755
Sermaye Giderleri	13.586.856	13.983.178	19.545.401	27.326.047
Sermaye Transferleri	672.174	1.020.101	691.376	850.510
Borç Verme	1.362.116	1.311.404	2.212.106	1.589.180
Gelirler	29.823.555	33.181.095	37.911.916	46.170.934
Vergi Gelirleri	446.920	488.616	601.396	660.227
Teşebbüs ve Mülk Gelirleri	2.913.070	3.444.479	3.530.230	5.613.741
Alınan Bağış ve Yardımlar	147.761	281.443	256.516	237.347
Faizler, Paylar ve Cezalar	22.003.872	26.954.911	30.457.024	36.277.814
Sermaye gelirleri	1.057.348	1.867.612	2.365.579	3.050.374
Alacaklardan Tahsilatlar	3.254.584	144.034	701.171	331.431
Bütçe Dengesi	-552.679	-1.949.869	-7.477.271	-10.519.818

Kaynak: 2014-2017 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet raporlarından derlenmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin tablo 2’de görüldüğü gibi gider ve gelirleri sürekli artmakla birlikte gider artışlarının daha fazla olması nedeniyle bütçe açığı hızla artmaktadır.

2.3. Büyükşehir belediyelerinin bütçe sürdürülebilirliği

Büyükşehir belediyelerinin bütçe sürdürülebilirliği görev ve hizmetlerinin etkin ve sürekli bir şekilde yerine getirilebilmesidir. Türkiye’de merkezi idarenin bütçe sürdürülebilirliğini inceleyen çok sayıda çalışma bulunmasına rağmen yerel idarelerin bütçe sürdürülebilirliği ile ilgili çalışma yok denecek kadar azdır. Dağ ve arkadaşları tarafından 2007-2016 dönemini kapsayan ekonometrik çalışmada Türkiye’de büyükşehir belediyeleri açısından bütçe sürdürülebilirliğinin zayıf olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Hizmetlerin sürdürülebilirliği için büyükşehir belediyelerinin bütçelerinin sürdürülebilir olması gereklidir. Hotunluoğlu tarafından 2016 yılında yapılan Türkiye’de 81 il belediyesinin bütçe sürdürülebilirliğini inceleyen ekonometrik çalışmada, belediye bütçelerinin “zayıf formda sürdürülebilir” olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde bütçe sürdürülebilirliğinin “zayıf sürdürülebilirlik” durumundan “güçlü sürdürülebilirlik” durumuna geçmesi (Dağ ve diğ., 2018, 67-71) için neler yapılabilirin araştırılmasına ışık tutabilmek için, bu çalışmada mali tablo rasyoları kullanılarak Antalya Büyükşehir Belediyesi örneğinde mali yapı ve bütçe sürdürülebilirlik analizi yapılmaktadır.

3. ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNDEMALİ YAPI VE BÜTÇE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

Antalya Büyükşehir Belediyesi’nin sınırlarının 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle ilin mülki sınırları olarak genişlemesi, halkın belediyeçilik hizmetlerine olan talebini arttırmış ve bu hizmet talebinin sağlanabilmesi için güçlü bir mali yapı ve sürdürülebilir bir bütçe dengesinin sağlanması zorunluluk haline



gelmiştir. Bu bölümde, Antalya şehri hakkında genel bilgiler verildikten sonra Antalya Büyükşehir Belediyesinin gelir-gider dengesi incelenerek, bütçe sürdürülebilirliği, mali durum tabloları (bilanço) kullanılarak rasyo analiz yöntemiyle değerlendirilecektir.

Antalya Büyükşehir Belediyesinin bütçe sürdürülebilirliğini analiz edebilmek için, öncelikle bu belediye bütçesi ile ne kadar nüfusa ve alana hizmet verildiğinin bilinmesi gerekir. Antalya İlinin 1927 yılında 206.270 olan kayıtlı nüfusu, TÜİK verilerine göre 2017 yılında 2.364.396 kişi ve nüfus yoğunluğu 113 kişi/km. karedir. Ancak, Antalya yıl boyunca yoğun kayıtlı olmayan nüfusu da ağırlamaktadır. Antalya, il sınırları içerisinde farklı iklime ve yükseltilere sahip, farklı yerel kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesini gerektiren bir şehirdir. Antalya ilinin toplam yüzölçümü 20.723 km. karedir ve Türkiye yüzölçümünün % 2,6'sı kadardır. Türkiye'nin güneyinde, merkezi Akdeniz kıyısında olan bir turizm merkezi olan Antalya ilinin, kuzeyinde; Burdur, Isparta, Konya illeri doğusunda; Karaman, Mersin, batısında; Muğla illeri vardır. Güneyi, Türk Riviera'sı denilen 630 km. uzunluğunda Akdeniz kıyı şeridinde yer alır iken, kuzeyi yüksek Toros Sıradağlarına yaslanmaktadır.

Antalya ili 19 belediyeden oluşmaktadır. Bunlardan 5 adedi merkez ilçe diğer 14 adedi ise ilçe belediyeleridir. Bu ilçe belediyelerinden batıda Kaş İlçesinin merkeze uzaklığı 168 km. iken doğuda Gazipaşa'nın uzaklığı 180 km. ve Antalya'nın kuzey doğusunda kalan Gündoğmuş ilçesinin uzaklığı ise 182 km.dir. Yani büyükşehir hizmet alanı oldukça geniştir. Antalya ili 1994 yılında Büyükşehir olmuştur. (<https://www.nufusu.com/il/antalya-nufusu> ve http://www.antalyaili.com/ilce_uzaklik.)

3.1. Antalya Büyükşehir Belediyesinin Bütçe Yapısı

Antalya Büyükşehir Belediyesinin bütçe gelirleri ilde yaratılan gelirlere ve sunulması gereken hizmetlere oranla Ankara ve İstanbul gibi büyükşehirlere nazaran daha düşüktür. Bunun nedeni, Antalya'da faaliyet gösteren pek çok firmanın şirket merkezinin Antalya dışında olması ve gelir ve kurumlar vergisini Antalya dışında beyan etmeleridir. Aşağıda Antalya Büyükşehir Belediyesinin bütçe gelir ve gider kalemleri, önce genel olarak, sonra ise gelirlerin giderleri karşılama ve bütçe sürdürülebilirlik rasyoları çerçevesinde incelenecektir.

3.1.1. Antalya Büyükşehir Belediyesi Gelirleri

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin gelirleri Tablo 3'de görüldüğü gibi başlıca; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, diğer gelirler (genel bütçe vergi gelirleri payı ile kişi ve kurumlardan alınan diğer paylar) ve sermaye gelirlerinden oluşmaktadır. Genel olarak belediyenin gelirleri artmaktadır. 2014 yılından 2017 yılına kadar gelirler dört yıl içinde yaklaşık üç kat artmıştır. Gelir kalemleri içinde vergi gelirlerinin payı ortalama %4, teşebbüs ve mülk gelirlerinin payı %10, sermaye gelirleri payı %3, alınan bağış ve yardımların payı %4 iken diğer gelirler kaleminin ortalama ağırlığı %75-80 arasında değişmektedir. Diğer gelirler kalemi Genel Bütçe ve Merkezi İdare vergi gelirlerinden alınan paylardan oluşmaktadır. Yani Antalya Büyükşehir belediyesinin öz gelir kaynakları % 20'lerdeyken merkezden alınan paylar % 80 civarında olup, bu da Antalya Büyükşehir Belediyesinin Genel Bütçe vergi gelirlerinden alınan payın yaratılan gelire göre olmasının önemini arttırmaktadır. Mülk ve teşebbüs gelirleri belediyenin öz gelir kaynağı olup, bu gelirler içinde gayrimenkul kiralaları ve belediye işletmelerinin karlarından alınan paylar yer almaktadır. Vergi gelirleri ise belediyeler tarafından toplanan vergi, resim ve harçlardan oluşmaktadır.

3.1.2. Antalya Büyükşehir Belediyesi Giderleri

Antalya Büyükşehir Belediyesinin giderleri; personel giderleri, sosyal güvenlik giderleri, mal ve hizmet alımları için yapılan giderler, faiz, transfer ve sermaye giderlerinden oluşmaktadır. Giderler içinde en yüksek tutarı mal ve hizmet alımları ile sermaye giderleri oluşturmaktadır. Personel giderleri ve bununla doğrudan ilişkili Sosyal Güvenlik Kurumları prim ödemeleri istikrarlı bir seyir göstermektedir. Bu da son 4 yıl içinde personel ödemelerinde istikrarlı bir seyir olduğunu göstermektedir. Mal ve hizmet alım giderlerinin payı 2014 yılında % 63,8 iken bu pay üç yıl içinde oransal olarak azalmış ve 2017 yılında % 31,1 olarak gerçekleşmiştir. Sermaye giderleri ise 2014 yılından sonra sıçrama göstermiş ve 2017 yılı giderlerinde % 55,1 seviyesine çıkmıştır. Bunun temel nedeni gayrimenkul sermaye üretim giderlerindeki artıştır. Faiz giderleri ise % 4,3'ten % 1,6'ya düşmüştür. Bu borç miktarının rakamsal olarak azalmamasına rağmen gider bütçesinin 4 yıl içinde % 50 artmasının neden olduğu nispi bir azalıştır.

Sermaye giderlerindeki artışın nedeni, alt ve üst geçit, köprülü kavşak, otopark, asfaltlama, park, bahçe ve yeşil alan yatırımları olduğu için bu olumlu bir durumdur ve Antalya ilinde yaşayan bireylerin yararına. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin Gider Bütçesindeki artış özellikle son iki yıldaki gelir bütçesindeki artış ile karşılanamamıştır. Bunun en önemli nedenlerinden biri 3060 sayılı yasanın 2014 yılında fiilen yürürlüğe girmesi ve bunun etkilerinin 2016 ve 2017 yıllarında yoğun bir şekilde görülmesidir. 3060



sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile büyükşehir belediye gelirlerinde artış sağlanmakla birlikte bu artış hizmetlerdeki artışı karşılamaktan uzaktır.

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki idare sınırlarına ulaşması ile birlikte, Antalya Büyükşehir Belediyesinin de tıpkı diğer büyükşehir belediyeleri gibi, sunması gereken kamusal hizmet miktarı artmıştır. Üstelik Antalya Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde aynı hizmet daha pahalıya mal olabilmektedir. Örneğin, yeni açılacak bir mahalle (eski köy) yolu inşası için yapılan kamulaştırma bedelleri arazinin değerli oluşu nedeniyle önemli maliyet gerektirecektir (YAZICI, 2018, 98).

Tablo 3: Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin 2014-2017 Dönemi Gider ve Gelir Bütçeleri ile Bunların Yüzde Dağılımı ve Bütçe Dengesi

Gider Türü	2014	%'si	2015	%'si	2016	%'si	2017	%'si
Personel Giderleri	128.619.973	17,2	150.526.849	16,9	173.122.814	12,9	161.989.818	8,3
SGK Devlet Primi Giderleri	21.107.479	2,8	22.925.971	2,5	25.072.337	1,8	24.174.869	1,3
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	475.805.202	63,8	365.396.715	40,9	529.634.506	39,5	605.135.021	31,1
Faiz Giderleri	32.299.229	4,3	30.870.539	3,5	24.072.370	1,8	31.821.828	1,6
Cari Transferler	25.331.969	3,3	29.768.776	3,4	44.050.407	3,2	42.864.349	2,4
Sermaye Giderleri	53.993.780	7,2	276.223.508	30,9	546.456.768	40,7	1.070.356.573	55,1
Borç Verme	8.566.912	1,4	16.845.552	1,9	5.600	0,1	4.138.080	0,2
TOPLAM	745.724.564	100	892.557.910	100	1.342.414.801	100	1.945.056.343	100
Gelir Türü	2014	%'si	2015	%'si	2016	%'si	2017	%'si
Vergi Gelirleri	13.956.577	2,0	49.395.465	4,8	47.329.462	4,3	47.415.175	3,5
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	84.114.298	12,1	92.419.227	9,0	112.232.522	10,2	170.831.724	12,7
Alınan Bağış ve Yardımlar	2.407.857	0,3	91.683.696	8,9	35.246.429	3,2	53.245.830	3,9
Diğer gelirler	594.199.433	85,5	784.849.142	76,6	862.085.716	78,7	1.013.549.588	75,0
Sermaye gelirleri	319.809	0,1	7.034.583	0,7	38.479.800	3,6	66.327.242	4,9
TOPLAM	695.297.043	100	1.025.381.671	100	1.095.373.929	100	1.351.369.560	100
BÜTÇE DENGESİ	-50.427.521		132.823.761		-247.040.872		-593.686.783	

Kaynak: 2014-2017 dönemi Antalya Büyükşehir Belediyesi Yıllık Faaliyet Raporları

Tablo 3'e göre, son dört yıl içinde bütçe sadece 2015 yılında fazla vermiş, bütçe dengesi giderek kötüleşmiştir. 2017 yılında bütçe açığı yaklaşık 600 Milyon TL. olup, neredeyse elde edilen gelirlerin yarısı kadardır. Bu bütçe açığının borçlanma ile telafi edilmesi ve bütçe dengesi trendinin artarak negatif bir seyir izlemesi bütçe sürdürülebilirliği açısından olumsuz sinyaller vermektedir.

Tablo 4: Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin 2014-2017 Dönemi Bütçe Gerçekleşmeleri

YIL	GELİR BÜTÇESİ			GİDER BÜTÇESİ		
	Bütçe	Kesin Hesap	Gerçekleşme	Bütçe	Kesin Hesap	Gerçekleşme
2014	833.000.000	695.297.043	% 83,5	903.000.000	745.724.564	% 82,6
2015	800.000.000	1.025.381.671	% 128,2	875.000.000	892.557.911	% 102
2016	1.260.000.000	1.095.373.929	% 86,9	1.460.000.000	1.342.414.801	% 92
2017	1.850.000.000	1.351.369.560	% 73,0	2.260.000.000	1.945.056.346	% 86

Kaynak: 2014-2017 dönemi Antalya Büyükşehir Belediyesi Yıllık Faaliyet Raporları

Tablo 4'e göre, Antalya Büyükşehir Belediyesinin bütçe gerçekleştirmelerine bakıldığında bütçe rakamlarıyla kesin hesap rakamları arasında özellikle gider bütçesine göre gelir bütçesinde sapmaların daha yüksek olduğu görülmektedir. Tablo 4'de görüleceği üzere, 2017 yılı gelir bütçesi gerçekleşme oranı % 73 ve gider bütçesi gerçekleşme oranı % 86 olarak oldukça düşük bir bütçe performansı sergilenmiştir. Bu da bütçe hazırlanırken samimiyet ilkesinden uzaklaşıldığı izlenimi yaratmaktadır.

3.1.3. Bilançoların Mali Durumu ve Bütçe Sürdürülebilirliklerini Ölçmede Kullanılan Rasyolar

Finansal tabloların sürdürülebilir olup olmadığını değerlendirmede en sık kullanılan yöntemlerden birisi rasyo yöntemi ile analiz tekniğidir. Bu analiz tekniği ile finansal tablolarda yer alan kalemler arasındaki anlamlı ve yararlı ilişkiler incelenerek, bir kuruluşun finansal durumu, işlem sonuçları, borç ödeme gücü, varlıkların verimliliği, karlılığı, çalışma surumu, etkinliği ve uzun dönem beklentileri ve yönetim yeterliliği değerlendirilir. Bu rasyolar; likidite rasyoları, mali yapı rasyoları, etkinlik rasyoları ve karlılık rasyoları şeklinde gruplandırılabilir (Akdoğanve Tenker,2007, 640).

Likidite rasyoları, kuruluşların kısa vadeli borç ödeme gücünü ölçmeye yarayan rasyolar olup, başka bir ifade ile net çalışma sermayesinin yeterli olup olmadığını ölçmekte kullanılan bir rasyodur. Kısa vadeli borçları karşılamada güçlük çekilmesi bir kuruluşun duran varlıkları çok olsa bile borçlarını ödemedi sorunlarla karşılaşmasına, bütçe sürdürülebilirliğinin azalmasına ve mali krizlere girmesine neden olabilir.



Bu durum bir yerel kamu kuruluşu olan belediyeler için de geçerlidir. Likidite rasyoları cari oran, asit test oranı ve nakit oran olarak üçe ayrılır.

Mali yapı rasyoları, kuruluşların mali yapısının ve uzun vadeli borç ödeme gücünün göstergesidir. Kaldıraç oranları olarak da adlandırılan bu oranlar varlıkların ne kadarlık kısmının yabancı kaynaklarla, ne kadarlık kısmının öz kaynaklarla finanse edildiğini gösterir. Öz kaynakların toplam kaynaklar içindeki payının yüksekliği, kredi verenler açısından riski azaltır. Öz kaynak yabancı kaynak dengesinin işletmenin özellikleri ve faaliyet alanı dikkate alınarak sağlanması gerekir.

Etkinlik rasyoları, kuruluşun varlıklarının ne kadar etkin kullanılıp kullanılmadığını gösteren rasyolardır. Etkinlik rasyoları, likidite rasyolarını desteklerler. Varlık kalemleri ile satışlar arasında bir ilişki kurulan oranlardır. Başlıca etkinlik rasyoları alacakların devir hızı, stokların devir hızı, toplam varlıkların devir hızı, sabit varlıkların devir hızı, öz sermaye devir hızı gibi rasyolardır.

Karlılık rasyoları, kuruluşların faaliyetleri sonucunda yeterli miktarda kar yaratıp yaratmadıklarını ortaya koyan finansal rasyolar grubudur.

Bu çalışmada kısa vadeli borç ödeme gücünü gösteren likidite rasyolarından cari oran, asit test oranı ve nakit oran ile uzun vadeli borç ödeme gücünü gösteren mali yapı rasyolarından finansal kaldıraç oranı Antalya Büyükşehir belediyesinin mali verilerine uygulanarak bütçe sürdürülebilirliği ve mali yapı incelenecektir. Bu nedenle aşağıda bu rasyolar özetle tanımlandıktan sonra bu rasyolar kullanılarak Antalya Büyükşehir Belediyesinin 2013-2017 dönemini kapsayan son dört yılın mali yapısı ve bütçesi analiz edilecektir. Kamu kurumlarının öncelikli amacının toplumsal fayda ve kamu hizmeti olması nedeniyle çalışmada karlılık rasyoları kullanılmayacaktır.

Borçlanma kapasitesinin üzerinde borçlanan bir belediyenin mali yapısı güçlü olsa dahi borç krizi yaşaması olasıdır. Bu nedenle borçlanma kapasitesi, önemli bir mali göstergedir (Ökmen ve Koç, 2015, 556). Likidite rasyoları da borç ödeme kapasitesinin izlenebileceği bir veridir. Büyükşehir belediyelerinin mali açıdan güçlü olması, öncelikle yeterli ve kesintisiz hizmet sunma kabiliyetlerini artırır (Gündüz ve Yakar, 2016, 146). Bunun yanı sıra mali güç, vadesi gelen mali yükümlülükleri karşılayabilme kapasitelerini de yükseltir. Yani borç sürdürülebilirliği için olumludur.

3.1.3.1. Cari Oran

Dönen varlıklar ile kısa vadeli borçlar arasındaki ilişkiyi gösteren bir rasyodur.

- **Cari Oran = Dönen Varlıklar / Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar**

Cari oran, bir birim kısa vadeli borç için kaç birim dönen varlığın olduğunu gösteren orandır. Cari oran hesaplanarak, kuruluşun kısa vadeli borçlarını ödeyebilme gücü ölçülür. Cari oran, kuruluşun genel likidite durumunu gösterir ve kuruluşun çalışma sermayesinin yeterli olup olmadığını ortaya koyar. 2 yeterli bir cari oran olarak kabul edilmektedir (Akdoğan ve Tenker, 2007, 642).

3.1.3.2. Asit Test Oranı

Asit test oranı, her bir birim nakit ile ödenmesi gereken kısa vadeli borç için kolaylıkla nakde çevrilebilen likit dönen varlık büyüklüğünü gösteren orandır. Asit test oranı genelde 1 olması durumunda yeterli kabul edilir. Asit test oranı, cari oranı tamamlar ve cari oranı daha anlamlı kılar. Stoklar gibi nakde çevrilebilmesi zaman alabilecek varlıkların dönen varlık toplamı dışında bırakılması halinde yabancı kaynakların ödenebilirliğini gösterir (Akdoğan ve Tenker, 2007, 644).

- **Asit Test Oranı = (Dönen Varlık Toplamı - Stoklar) / Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar**

3.1.3.3. Nakit Oranı

Kuruluşun bir yıl içinde stoklarını paraya çevirememesi ve alacaklarını tahsil edememesi durumunda nakde dönüşebilecek diğer varlıklarla kısa vadeli borçlarını hangi oranda karşılayabileceğini göstermek için kullanılan orandır Bu oran 0,20'nin altına düşmemelidir (Akdoğan ve Tenker, 2007, 644).

- **Nakit Oranı = Hazır Değerler / Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar**

3.1.3.4. Finansal Kaldıraç Oranı

Kuruluşun finansmanında yabancı kaynak oranını gösterir. Finansman aracı olarak kuruluşun yabancı kaynaklardan yararlanma oranını ölçmek için kullanılır. Yüzde olarak hesaplanır. Oranın % 50'nin üzerinde olması yabancı kaynak oranının öz kaynak oranından fazla olduğunu gösterir.

- **Finansal Kaldıraç Oranı = Toplam Yabancı Kaynaklar / Toplam Varlıklar (Aktif)**

Mali yapı alanında kullanılan bütün bu oranlar kuruluşun kaynak yapısını ve kısa ve uzun dönem borç ödeme kapasitesinin ölçülmesinde kullanılır. Finansal kaldıraç oranı da kuruluş üzerinde yabancı



kaynakların ağırlığını gösterir. Toplam yabancı kaynaklar kısa ve uzun vadeli borç toplamını gösterir. Ve borçla finansmanın maliyeti de faizdir (Akdoğan ve Tenker, 2007, 651).

3.1.4. Antalya Büyükşehir Belediyesinin Mali Durumu ve Bütçe Sürdürülebilirlik Analizi

Antalya Büyükşehir Belediyesinin mali durumu ve bütçe sürdürülebilirliği, kısa vadeli borç ödeme gücünün analizinde kullanılan temel likidite rasyolarından cari oran, asit-test oranı ve nakit oranı ile kuruluşun mali durumunu gösteren finansal kaldıraç oranı kullanılarak incelenmektedir. Analizlerde kullanılan veriler Antalya Büyükşehir Belediyesinin kamuoyuna açıkladığı yayın ve raporlardan alınmıştır.

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin 2014-2017 yılları bilançoları tablo 5 deki gibidir. Bu verilere göre yukarıdaki rasyolar kullanılarak likidite ve mali durumu değerlendirilmeye çalışılacaktır.

3.1.4.1. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin Cari Oranları;

2014 yılı	258.021.564 / 455.464.207 = 0,56
2015 yılı	302.789.990 / 412.994.312 = 0,73
2016 yılı	342.601.296 / 611.413.793 = 0,56
2017 yılı	439.681.631 / 746.697.076 = 0,59

Cari oranın 1'den büyük olması kuruluşun borç ödeme gücünün güvenli alan içinde olduğunu gösterir. Ancak bu rasyo için ideal oran 2'dir. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin cari oranı en iyi 2015 yılında gerçekleşen 0,73 sayıdır. Bu rasyo bile 1 değerinden küçüktür ve ideal oranın altında kalmaktadır. 2014 ve 2016 yıllarında ise bu oran 0,56 ile en düşük seviyededir. 2017 yılı 0,59 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, alacaklar içinde 19 Diğer Dönen Varlıklar grubu 190 Devreden KDV hesabından oluşmaktadır. Bu hesap mal ve hizmet alımları için ödenen 191 İndirilecek KDV hesabında yer alan tutarın 391 Hesaplanan KDV Hesabındaki yer alan tutardan indirilemeyen miktarı gösterir. Yani 190 Devreden KDV hesabında yer alan tutar nakde çevrilebilecek ve borç ödemede kullanılabilir bir alacak değildir. Diğer Dönen varlıklar grubunda yer alan 190 Devreden KDV Hesabı yıllar itibariyle artmıştır. Ve 2017 yılında dönen varlıklar grubundaki ağırlığı % 24,3 olarak gerçekleşmiştir. Yani dönen varlıkların yaklaşık dörtte birinin nakde çevrilme ve borç ödeme gücü yoktur. Bu durum cari oranın görüldüğünden daha da zayıf olduğunu göstermektedir.

3.1.4.2. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin Asit-Test Oranları;

2014 yılı	(258.021.564-22.315.038) / 455.464.207 = 0,52
2015 yılı	(302.789.990-24.931.070) / 412.994.312 = 0,67
2016 yılı	(342.601.296-46.833.114) / 611.413.793 = 0,48
2017 yılı	(439.681.631-44.788.126) / 746.697.076 = 0,53

Asit test rasyosu için ideal oran 1'dir. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin burasyosu ideal orandan oldukça uzaktır. Bu oran kısa vadeli borçların ödenme gücünü göstermesi bakımından önemlidir. Son dört yıl içinde bütçe dengesinin pozitif olduğu tek dönem 2015 yılıdır. 2015 yılı, asit test oranının da 0,67 olarak en iyi olduğu dönemdir.

Bütçe dengesiyle borç ödeyebilme gücü arasında bir ilişki olduğu söylenebilir. Bu oranın 1'in altında olması her zaman borçları ödeme de sorun yaşanabileceği anlamına gelmez. Çünkü kısa vadeli borçların ödeme süresinin alacakların tahsilat süresinden uzun olması durumunda bu oranın zayıflığının etkisi giderilebilir. Bu oranı iyileştirmek ve bütçe sürdürülebilirliğini sağlamak için Antalya Büyükşehir Belediyesi kısa vadeli borçlarını azaltmalı bunun mümkün olmaması durumunda borçlarının vadesini uzatmalıdır.

3.1.4.3. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin Nakit Oranları;

2014 yılı	102.682.604 / 455.464.207 = 0,23
2015 yılı	146.854.953 / 412.994.312 = 0,36
2016 yılı	65.913.102 / 611.413.793 = 0,11
2017 yılı	121.904.250 / 746.697.076 = 0,16

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin nakit oranı 2014'te 0,23 ve 2015'de 0,36 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran 2016'da 0,11 ve 2017'de 0,16 olarak ideal oranın (0,20) altında gerçekleşmiştir. Kısa vadeli borçları ödeme de en duyarlı rasyo nakit orandır. Bu rasyonun kötü olduğu durumlarda sermaye yapısı güçlü olan şirketler bile borçlarını ödeyememekte yaşadıkları borç krizleriyle baş edemeyerek konkordota ilan edebilmektedirler. Her ne kadar belediyelerin iflası diye bir kavram söz konusu olmasa bile bu rasyonun zayıflığı bütçe sürdürülebilirliğini zorlaştıracığı ve giderler içinde de sermaye ve yatırım harcamalarını



azaltarak faiz giderlerini arttıracacağı açıktır. Antalya Büyükşehir Belediyesinin de nakit sıkıntısına düşmemek için likiditesi yüksek varlıklarını arttırması gerekmektedir.

3.1.4.4. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin Finansal Kaldıraç Oranları;

2014 yılı $(455.464.207 + 474.802.753) / 4.968.564.928 = 0,19$

2015 yılı $(412.994.312 + 441.962.173) / 5.291.572.075 = 0,16$

2016 yılı $(611.413.793 + 517.075.204) / 5.844.530.668 = 0,19$

2017 yılı $(746.697.076 + 1.195.671.851) / 6.714.932.794 = 0,29$

Finansal kaldıraç oranı varlıkların yüzde kaçının borçlarla karşılandığını yani yabancıların kuruluş üzerindeki sahiplik derecesini gösteren bir rasyodur. Bu oranın 0,5'in altında olması kuruluşun varlığı üzerinde yabancı kaynakların öz kaynaklardan daha az etkili olduğu anlamına gelmekte olup olumlu bir durumdur.

Antalya Büyükşehir Belediyesinin finansal kaldıraç rasyosu ideal oranda üzerinde olup pozitifdir. Bu durum Antalya Büyükşehir Belediyesinin varlık yapısının güçlü olduğunu ve yabancı kaynakların cari giderlerden çok duran varlıkların finansmanında kullanıldığını göstermektedir.

Tablo 5: Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin 2014-2017 Dönemi Bilançoları

AKTİF	2014	2015	2016	2017
1 DÖNEN VARLIKLAR	258.021.564	302.789.990	342.601.296	439.681.631
10 Hazır Değerler	102.682.604	146.854.953	65.913.102	121.904.250
12 Faaliyet Alacakları	47.574.812	69.447.527	118.989.139	132.265.174
14 Diğer Alacaklar	16.237.416	18.029.569	16.403.353	16.539.208
15 Stoklar	22.315.038	24.931.070	46.833.114	44.788.126
16 Ön Ödemeler	12.765.850	3.495.213	3.590.661	15.632.215
19 Diğer Dönen Varlıklar	56.445.841	40.031.656	90.871.926	106.812.406
2 DURAN VARLIKLAR	4.710.543.364	4.988.782.085	5.501.929.371	6.275.251.162
22 Faaliyet Alacakları	332.470	233.239	12.088.539	112.960.151
24 Mali Duran Varlıklar	71.834.928	99.498.054	111.306.629	129.001.364
25 Maddi Duran Varlıklar	4.633.770.290	4.889.050.790	5.378.534.202	6.033.289.646
29 Diğer Duran Varlıklar	4.608.177	0	0	0
AKTİF TOPLAMI	4.968.564.928	5.291.572.075	5.844.530.668	6.714.932.794
3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	455.464.207	412.994.312	611.413.793	746.697.076
30 Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	76.754.731	58.406.999	72.870.867	62.219.414
31 Kısa Vadeli Dış Mali Borçlar	0	0	0	16.285.782
32 Faaliyet Borçları	299.838.744	284.312.600	423.250.275	526.112.294
33 Emanet Yabancı Kaynaklar	33.731.603	28.621.717	73.064.561	70.425.899
36 Ödenecek Diğer Yükümlülükler	16.604.755	20.295.875	6.721.099	13.265.213
37 Borç ve gider karşılıkları	0	0	5.323.738	5.225.174
38 Gelecek aylara ait gelir ve gider tah.	28.534.373	21.357.119	24.134.264	53.163.296
4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	474.802.753	441.962.173	517.075.204	1.195.671.851
40 Uzun vadeli iç mali borçlar	365.413.184	352.115.657	393.499.108	520.990.707
41 Uzun vadeli dış mali borçlar	0	0	38.294.355	203.067.350
43 Diğer borçlar	19.983	12.573.027	1.352.293	1.173.660
47 Borç ve gider karşılığı	0	0	0	33.393.326
48 Gelecek yıllara ait gelir ve gider tah.	89.406.180	77.273.487	83.929.448	202.873.393
5 ÖZ KAYNAKLAR	4.038.297.967	4.436.615.589	4.716.041.669	4.722.563.866
PASİF TOPLAMI	4.968.564.928	5.291.572.075	5.844.530.668	6.714.932.794

Kaynak: 2014-2015-2016-2017 yılları Yıllık Faaliyet Raporları

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin mali tabloları incelendiğinde borç ödeme gücünü gösteren rasyoların ideal oranların altında olduğu görülmüştür. Bu durum mali sürdürülebilirliğinin zayıflamasına yol açmaktadır. Antalya Büyükşehir Belediyesi, ulaşım ve alt yapı gibi yüksek maliyet içeren yatırımlarını gerçekleştirebilmek için gerekli ek mali kaynak ihtiyaçlarını iç ve dış borçlanmalarla karşılama eğilimindedir. İç borçlar düzenli olarak artarken dış borçlar 2014 ve 2015 yıllarında hiç yokken 2016 da kullanılmış 2017 yılında kısa vadeli dış borç 16.285.782 TL ve uzun vadeli dış borç 203.067.350 TL olarak gerçekleşmiştir. Dış borçların tek olumlu yanı kısa vadeli dış borçların payının düşük olmasıdır. Önceki yıllarda kullanılmayan kısa vadeli dış borcun 2017'de kullanılmaya başlaması dikkat edilmesi gereken bir durumdur. Olumlu durum ise finansal kaldıraç oranının çok iyi olmasıdır. Uzun vadeli yabancı kaynakların sermaye yatırımlarında kullanılması ve yabancı varlıkların öz kaynakların çok altında kalması olumlu iken



kısa vadeli borçları ödeme gücünün zayıflığı ve bu borçların sürekli artması bütçe sürdürülebilirliğini, yaşanacak borç krizleri sonucunda zorlayacak bir durumdur.

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin mali tabloları ile ilgili 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda; 'Bağışlanan taşınmazın muhasebe kayıtlarına alınmaması', 'Birikmiş amortismanlar hesabına hatalı kayıt yapılması', 'Duran varlıkların değerlendirme sonuçları ile mali tablolar arasında uyumsuzluk bulunması', 'Şirket ortaklık paylarının mali tablolarda eksik yer alması' gibi mali tabloların doğruluğunu doğrudan etkileyecek hususlar tespit edilmiştir. Özellikle duran varlıklar arasında yer alan kalemlerle ilgili yapılan bu hatalı uygulamalar varlık kaynak yapısını doğrudan etkileyecek nitelikte olup, finansal kaldıraç rasyosuyla ilgili bulguların sorunlu olabileceğini göstermektedir.

4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Belediyelerin en önemli sorunları mali sorunlardır. Belediyelerin mali tablo rasyo analizleri, belediyelerde mali yapı ve bütçe sorunları olup olmadığının görülebilmesini sağlar.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediye bütçe gelirlerinde artışa gidilmiştir. Yasanın getirmiş olduğu en önemli düzenleme, yerel yönetimlerin paylarının gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi ve sonucunda da bölüşüm ilişkilerine yapılan müdahaledir. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin gelirleri incelendiğinde gün geçtikçe merkeze bağımlılığı artmaktadır. Bundan dolayı Merkezi bütçeden aktarılan paraya göre hizmet götürmeye çalışmaktadır. Büyükşehir belediyelerin vergi gelirlerinden aldıkları pay dışında kullanabilecekleri alternatif gelir kaynakları bulunmaktadır. Bunlar yerel vergiler ve diğer alternatif faaliyet kazançlarıdır. Antalya Büyükşehir Belediyesi gelirlerinin yaklaşık %80'i merkezi bütçe gelirlerinden alınan paylardan oluşurken kendi öz gelirlerinin oranı %20'ler civarındadır.

Bununla birlikte Antalya ilinde yaratılan katma değere oranla Antalya'nın merkezi bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay da düşüktür. Çünkü Antalya'da faaliyet gösteren birçok işletmenin merkezi Ankara ve İstanbul gibi başka şehirlerde dir. Özellikle dışsal maliyeti yüksek ve beledi hizmetlere talebi fazla olan otellerin resmi merkezleri Antalya dışındadır. Bu durum Antalya Büyükşehir Belediyesinin hizmet maliyetlerini arttırırken merkezi bütçeden aldığı vergi payının göreceli olarak düşük kalmasına neden olmaktadır.

6360 Sayılı büyükşehir yasasıyla, hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan olumlu ölçek ekonomisi hizmetlerde etkinlik ve verimliliği arttıracak, tek merkezden yapılan koordinasyon ile hizmetlerde bütünlük sağlanacak il içinde bölgeler arası eşitsizlikler azalacak, hizmetlerde kalite artışının yanında daha az kaynak ile daha çok hizmet arz edilebilecektir.

Bütün bu olumlu gelişmelere rağmen, Antalya İl'inin coğrafi yapısı ile ilgili özel durumlar hizmet sunum maliyetini arttırmaktadır. Kıyı şeridinde yerleşik olan Antalya İl'inin doğusu ile batısı arasındaki mesafenin 600 kilometreyi bulması ilave kaynak ihtiyacı doğurmaktadır. Öz kaynakları arttırmanın zorluğu belediyeleri daha kolay bir yöntem olan iç ve dış borçlanmaya itmektir.

Antalya Büyükşehir Belediyesi, incelenen dönemde sürekli artan oranda iç borçlanmaya gitmenin yanında, 2016 yılından itibaren dış borçlanmaya da gitmiştir. İncelenen dönemde 2016 yılında ilk kez uzun vadeli dış borçlanmaya gitmiş ve bu dış borç miktarı 2017 yılında 5 kat artarak 203.067.357 TL.'sına ulaşmıştır. Ayrıca 2017'de ilk kez kısa vadeli dış borç almıştır. Bu gelişmeler borç ödeme gücünü gösteren cari oranın 0,73'ten 0,56'ya, asit test oranının 0,67'den 0,48'e, nakit oranında 0,36'dan 0,11'e düşmesine yol açmış ve borç ödeme rasyolarının ideal orandan daha da uzaklaşması sonucunu doğurmuştur.

Büyükşehir belediyelerinin artan sorumluluklarına rağmen gelirlerinin aynı oranda artmaması nedeniyle bütçe dengesini sağlamak zorlaşmaktadır. Bu durumun devam etmesi halinde büyükşehir belediyelerinin büyük bir borç sarmalının içine girmeleri ve belediye hizmetlerini yerine getirememe olasılığı artmaktadır.

Ülkemizin turizm ve tarım başkenti olan ve kayıtlı nüfusunun çok üzerinde bir topluluğa hizmet sunan Antalya Büyükşehir Belediyesi, her geçen gün artan ve çeşitlenen yerel hizmet taleplerini kısıtlı bütçe imkanları ile karşılamaya çalışmaktadır. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin 2014-2017 yıllarına ait bütçeleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde, giderleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Gelir kaynaklarındaki yetersizliği nedeniyle bütçe açıklarının artması ve artan borçların sürdürülemez bir duruma dönüşmesi yukarıda yapılan mali yapı ve bütçe sürdürülebilirlik analizlerinde de görülmektedir.

Çalışmada elde edilen bulgulardan, özel sektörde kullanılan mali tablo rasyo analizlerinin kamu kuruluşlarında da uygulanabileceği sonucuna varılmıştır. Kamu kuruluşlarına ilişkin mali tablo rasyo analizleri, kamu kuruluşlarının mali yapı ve bütçe sürdürülebilirlikleri konusunda politika yapımcılar, yöneticiler ve diğer bilgi kullanıcıları için objektif karar almalarında katkı sunacaktır.



KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Şenol (2012). 6360 Sayılı Yasanın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerindeki Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi*, S.13-14, s. 153-176.
- Akdoğan, Nalan ve Tenker, Nejat (2007). *Finansal Tablolar ve Mali Analiz Teknikleri*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Arıkboğa, Erbay (2013). Geçmişten Geleceğe, Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi*, S. 3, s. 48-96.
- Bayraktar, Ulaş (2016). Ölçeğin Ekonomisi, Siyasetin Ölçeği: Demokratikleşme ve Etkinlik Sarkacında 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Düzenlemesi. *Toplum ve Demokrasi*, S. 10 (22), s. 1-12.
- Çınar, Tayfun, Çiner, Can Umut ve Zengin, Ozan (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Dağ, Mehmet, Kızılkaya, Oktay ve Kızılkaya Fatma (2018). Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Sürdürülebilirliği Üzerine Bir Uygulama. *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, C.55, S.635, s.65-72.
- Durgun, Adil (2018). *6360 Sayılı Kanun Kapsamında Büyükşehir Belediyelerinin Mali Açından Analizi: Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği*.Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi,Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Gölçek, Gökhan Ali, (2016). Yerel Yönetimlerde Borçlanma. *TBB İller ve Belediyeler Dergisi*, S.814, s.62-68.
- Görmez, A. Halit (2012). *Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları ve Sorunları: Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Gündüz, İsmail Orçun ve Yakar, Soner (2013). Yerel Yönetim İflası Ve Türkiye Değerlendirmesi. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.22, S. 2, s. 145-164.
- Güngör, Hayrettin (2012). Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri. *İller ve Belediyeler Dergisi*, S. 774-775, s. 19-31.
- Güngör, Sezen (2011).Yerel Yönetimlerin Borçlanmaları. *Akademik Bakış Dergisi*, S. 24 Nisan-Mayıs-Haziran, s.1-16.
- İpek, Selçuk ve Engin, Rıdvan (2016). Belediye Gelirleri İçinde Harcamalara Katılma Paylarının Yeri ve Önemi: Çanakkale Belediyesi Örneği. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, S.14(28), s. 467-481.
- Keser, Ahmet ve Gökmen, Yunus (2012). Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, S.21 s.17-42.
- Ökmen, Mustafa ve Koç, Neslihan (2015).Türkiye'de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler. *Yönetim ve Ekonomi*, C. 22, S. 2, s. 551-565.
- Sivrekli, Esra (2015). Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Belediyeler Arasındaki Mali İlişki: Şanlıurfa Örneği. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 46, s. 21-42.
- Toksöz, Fikret ve diğ.(2009). *Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. Ankara:TESEV Yayınları.
- Özışık, Ufuk (2015). Kent-Bölge Kavramı Işığında Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sisteminde Değişim ve Kalkınma Ajansları: Yerel Ölçekte Mekanın ve Yönetişimin Yeniden Tanımlanması. *Akademik İncelemeler Dergisi*, C. 10, S.1, s. 313-342.
- Uğur, Alparslan (2009). Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Borçlanma Ve Mali Disiplin Sorunu. *Türk İdare Dergisi*,S. 465, s.177-200.
- Usta, Sefa, Akman, Elvettin ve Kocaoğlu, Mustafa (2018). 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediye Sistemine Etkileri: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği. *TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı*, s. 217 - 249.
- Yazıcı, Dursun Ali (2018). *Büyükşehir Belediyelerinin Alternatif Gelir Potansiyelleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Üzerine Bir İnceleme*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yılmaz, Hakkı Hakan,(2013). *Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapıları ve Mali Farklılaşma*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.
- 2014, 2015, 2016 ve 2017 yılları Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları
- 2017 yılı Antalya Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu
- 2014, 2015, 2016 ve 2017 yılları Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu
- 195 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 1982 Anayasası.
- 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
- 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- http://www.antalyaili.com/ilce_uzaklik. (Erişim Tarihi:30.12.2018)
- <https://www.nufusu.com/il/antalya-nufusu> (Erişim Tarihi:30.12.2018)
- <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (Erişim Tarihi:30.12.2018)
- <https://www.google.com/türkçe+sözlük&oq=türkçe&aqs=chrome.3.69i57j0l5.4841j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-#dobs=büyükşehir> (Erişim Tarihi:25.01.2019)