

**T.C.  
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
MALİYE TEORİSİ PROGRAMI**

**YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE  
UYGULAMASI - ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ  
ÖRNEĞİ (2011-2018)**

**MEHMET AKKAYA**

**DANIŞMAN  
DR. ÖĞR. ÜYESİ ÖMER ALP**

**MANİSA – 2019**

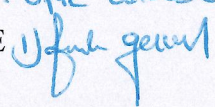
	T.C. MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  YÜKSEK LİSANS EĞİTİMİ FORMLARI  Tez Savunma Sınavı Tutanağı	Doküman Kodu	FRYL-031
		Yayınlanma Tarihi	26/03/2018
		Revizyon No/Tarih	2/23/03/2018
		Sayfa	1/1


### TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

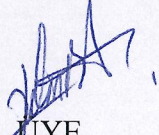
Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 02/08/2019 tarih ve 27/Ek5 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından "Manisa Celal Bayar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin 9. Maddesi" uyarınca Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Tezli Yüksek Lisans Programı öğrencisi Mehmet AKKAYA'nın; "**Yerel Yönetimlerde Performans Esaslı Bütçe Uygulaması – Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği (2011-2018)**" konulu tezi incelenmiş ve aday 20.08.2019 tarihinde saat 10:00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 90 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna  OY BİRLİĞİ   
DÜZELTME yapılmasına \*  OY ÇOKLUĞU   
RED edilmesine \*\*  ile karar verilmiştir.

Doç.Dr. Ufuk GENÇEL  
ÜYE 

BAŞKAN  
Doç.Dr. Ömer ALP  


ÜYE  
Doç.Dr. T. Y. Fehi MASTAR ÖZCAN  


Evet Hayır

Tez, burs, ödül veya Teşvik programına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.

Tez, mutlaka basılmalıdır.

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

Tez, basımını gereksizdir.

\* Bu halde adaya 3 ay süre verilir. İkinci tez savunma sınavında da başarısız olan öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.

\*\* Bu halde adayın Enstitü ile ilişkisi kesilir.

Hazırlayan  
Enstitü Sekreteri

Onaylayan  
Enstitü Müdürü



## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “.Yerel Yönetimlerde Performans Esaslı Bütçe Uygulaması - Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği (2011-2018)” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

... / .... / 2019

Mehmet AKKAYA

## ÖZET

### YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE UYGULAMASI - ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ (2011-2018)

İkinci Dünya Savaşından sonra bütün dünyada sosyal devlet anlayışına yönelik araştırmalar ve çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Kamu hizmetlerinin bütün vatandaşlara en hızlı şekilde ulaştırılabilmesi, kamu kaynaklarının daha etkin kullanımının sağlanması, yerel halka sosyal destek ve hizmetlerin götürülmesi, özellikle de demokrasi kültürünün ülke geneline yayılması gibi gereklilikler, yerel yönetimlerin önemini artırmıştır. Bu bağlamda belediyeler daha önemli duruma gelmiş; görev, yetki ve sorumluluklarının kapsamı da genişlemiştir.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için gereken gelir ve giderlerin yapılacak faaliyetler bazında planlanması, gereksinimlerin önceden belirlenmesi bütçeleme sisteminin en iyi şekilde kurulması ile verimli olabilecektir. Bu çalışmada, performans esaslı bütçeleme sistemi incelenmektedir. Bütçe sistemleri arasında en modern ve gelişmiş sistemlerden biri olan performans esaslı bütçeleme, kamu ile vatandaş arasındaki ilişkilerin olumlu yönde ilerlemesi adına gerekli yapıların geliştirilmesi amacını taşımaktadır. Bu çalışmada, araştırmacının aktif olarak görev yaptığı, bundan dolayı verilerine en hızlı şekilde ulaşabildiği Ankara Büyükşehir Belediyesi özelinde performans esaslı bütçe uygulamalarının büyükşehir belediyelerindeki karşılığının incelenmesi amaçlanmıştır. Araştırma kapsamında Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2011-2018 yılları arası performans bütçe raporları incelenmiştir. Sonuç olarak Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından performans esaslı bütçe uygulamasıyla daha şeffaf, planlı ve katılımcı belediyeçilik adına önemli adımların atıldığı tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler :** Belediye, bütçe, performans esaslı bütçeleme

## ABSTRACT

### PERFORMANCE BASED BUDGET IMPLEMENTATION IN LOCAL GOVERNMENTS - ANKARA METROPOLITAN MUNICIPAL EXAMPLE (2011-2018)

After the Second World War, researchers and studies about the social state concept have been started to be made all over the world. Requirements such as the provision of public services to all citizens in the fastest way and the more efficient use of public resources have increased the importance of local governments. In this context, municipalities have become more important; the scope of its duties, powers and responsibilities has also expanded.

Planning the income and expenses required for the fulfillment of public services on the basis of the activities to be performed, pre-determination of the requirements can be efficient with the best establishment of the budgeting system. In this study, performance based budgeting system is examined. Performance-based budgeting, one of the most modern and advanced systems among budget systems, aims to develop the necessary structures for the positive progress of the relations between the public and the citizens. In this study, it is aimed to examine the performance of budget based budget applications in metropolitan municipalities. Within the scope of the research, performance budget reports of Ankara Metropolitan Municipality between 2011-2018 were examined. As a result, it has been determined that important steps have been taken in the name of more transparent, planned and participatory municipality with performance based budget implementation.

**Keywords:** Municipality, budget, performance-based budgeting

## TEŞEKKÜR

Çalıőmamın her aşamasında bana destek olan, bilgi ve deneyimleri ile yol gösteren danışman hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi. Ömer ALP'e, çalıőmalarım sırasında manevi desteğini her zaman hissettiğim değerli arkadaőım Cabir KIZIL'a, öğrenim hayatım boyunca beni maddi ve manevi olarak destekleyen ve hep yanımda olan aileme yürekten teşekkür ederim.

Mehmet AKKAYA

Manisa, 2019



## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	iv
ABSTRACT .....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER .....	vii
TABLolar LİSTESİ .....	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ .....	xiii
SİMGELER VE KISALTMALAR.....	xiv
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM

1.1. Merkezi Yönetim Kavramı .....	5
1.1.1. Merkezi Yönetimin Özellikleri .....	6
1.1.2. Merkezi Yönetimin Avantaj ve Dezavantajları .....	7
1.1.3. Merkezi Yönetim Organları .....	8
1.2. Yerel Yönetim Kavramı .....	9
1.2.1. Yerel Yönetim Sisteminin Tarihsel Gelişimi.....	11
1.2.2. Yerel Yönetimin Önemi ve Temel Özellikleri .....	13
1.2.3. Yerellik İlkesi .....	14
1.2.4. Yerel Yönetimlerde Özerklik.....	16
1.2.5. Yerel Yönetim Türleri .....	16
1.2.5.1. Belediyeler.....	17
1.2.5.1.1. Belediyelerin Yapısı ve Organları .....	19
1.2.5.1.2. Büyükşehir Belediyeleri .....	21
1.2.5.2. İl Özel İdareleri.....	22
1.2.5.3. Köyler .....	23
1.2.5.4. Mahalli İdare Birlikleri .....	24
1.2.6. Türkiye’de ve Dünyada Yerel Yönetim.....	24
1.2.7. Yerel Yönetimin Avantaj ve Dezavantajları.....	28
1.3. Türkiye’de Merkezi Yönetim Organları.....	29
1.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler .....	33

## İKİNCİ BÖLÜM

### YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE PERFORMANS YÖNETİMİ

2.1. Belediye Gelirleri .....	35
2.1.1. Vergi Gelirleri.....	36
2.1.2. Vergi Dışı Gelirler .....	37
2.1.2.1. Harçlar .....	37
2.1.2.2. Katılma Payları .....	37
2.1.2.3. Diğer Gelirler.....	38
2.2. Belediye Giderleri.....	39
2.2.1. Personel Maaş ve Sosyal Güvenlik Kurumu Giderleri.....	40
2.2.2. Mal ve Hizmet Alım Giderleri.....	41
2.2.3. Faiz Giderleri .....	41
2.2.4. Cari Transferler.....	41
2.2.5. Sermaye Giderleri .....	41
2.2.6. Sermaye Transferleri.....	42
2.2.7. Diğer Giderler .....	42
2.3. Belediyelerde Performans Yönetimi .....	42
2.3.1. Belediye Performans Yönetim Süreci Hazırlık Aşaması Adımları .....	42
2.3.2. Belediye Performans Yönetimi Bileşenleri .....	44
2.3.3. Performans Bilgilerinin Yönetimsel Kullanımı .....	47
2.3.4. Performansa Dayalı Ücretlendirme .....	47
2.3.5. Performansa Dayalı Bütçeleme .....	48
2.4. Bütçeleme Sistemleri .....	49
2.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi .....	51
2.5.1. Performans Esaslı Bütçe Sistemi Kavramı .....	51
2.5.2. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Tarihsel Gelişimi .....	52
2.5.3. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Temel Özellikleri.....	55
2.5.3.1. Şeffaf Olma.....	56
2.5.3.2. Hesap Verebilme .....	57
2.5.3.3. Mali Disiplin.....	57
2.5.3.4. Performans Yönetimi.....	57
2.5.3.5. Kamuoyu Denetimi.....	58



2.5.4. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Unsurları.....	58
2.5.4.1. Stratejik Plan.....	58
2.5.4.2. Performans Plan ve Programı.....	59
2.5.4.3. Faaliyet Raporları.....	60
2.5.5. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Temel Adımları.....	60
2.5.5.1. Stratejik Amaçları ve Hedefleri Belirlemek.....	60
2.5.5.2. Performans Hedeflerini Belirlemek.....	61
2.5.5.3. Faaliyetleri ve Projeleri Belirlemek.....	61
2.5.5.4. Kaynak Gereksinimini Belirlemek.....	61
2.5.5.5. Performans Göstergelerini Belirlemek.....	62
2.5.5.6. Performans Programını Hazırlamak.....	62
2.5.6. Performans Esaslı Bütçe Sisteminde Kullanılan Belgeler.....	62
2.6. Yerel Yönetimlerde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları.....	63
2.6.1. Dünyada Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları.....	63
2.6.2. Avrupa Birliği Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları....	64
2.6.3. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları.....	66

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ PERFORMANS BÜTÇE UYGULAMASI (2011-2018 YILLARI ARASI)

3.1. Ankara Büyükşehir Belediyesi.....	69
3.1.1. Teşkilat Yapısı.....	69
3.1.2. Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	73
3.1.3. Fiziksel Kaynaklar ve İnsan Kaynakları.....	78
3.1.4. Temel Bütçe Politikası ve Öncelikleri.....	82
3.2. Ankara Büyükşehir Belediyesi Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler.....	89
3.3. Stratejik Amaçlar ve Hedefler.....	91
3.3.1. Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama Hazırlama Süreci ..	92
3.3.2. Ankara Büyükşehir Belediyesinde Stratejik Yönetim Anlayışı.....	94
3.4. Ankara Büyükşehir Belediyesi 2011-2018 Yılları Arası Performans Esaslı Bütçeleme Raporları Analizi.....	95
3.4.1. Gelir-Gider Bütçeleri.....	95
3.4.2. Finansman Sınıflandırılması ve Bütçeye Oranları.....	110

3.4.3. Fonksiyonel Sınıflandırma ve Bütçeye Oranları .....	110
3.4.4. Bütçe Gerçekleşmeleri.....	113
4. SONUÇ VE ÖNERİLER .....	124
KAYNAKLAR .....	129

EKLER

EK-1: ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2011-2018 YILLARI ARASI I.  
DÜZEY GELİR BÜTÇESİ ve BÜTÇESİNE ORANLARI

EK-2: ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2011-2018 YILLARI ARASI I.  
DÜZEY GELİR BÜTÇESİ ve BÜTÇESİNE ORANLARI



## TABLULAR LİSTESİ

<b>Tablo 1.</b> Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Avantaj ve Dezavantajları .....	28
<b>Tablo 2.</b> Belediye Gelirleri Kanununa Göre Tahsil Edilen Harç Listesi .....	37
<b>Tablo 3.</b> Yıllar İtibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Personel Sayıları .....	79
<b>Tablo 4.</b> 2011-2017 Yılları İtibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Personel Öğrenim Durumu .....	80
<b>Tablo 5.</b> 2011-2017 Yılları İtibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Cinsiyetine Göre Çalışan Durumu .....	82
<b>Tablo 6.</b> Stratejik Planlama Üst Kurulu Tablosu .....	93
<b>Tablo 7.</b> Stratejik Planlama Ekibi .....	93
<b>Tablo 8.</b> Mahalli İdarelerde Stratejik Planlama Süreci .....	94
<b>Tablo 9.</b> 2011 Yılı Gelir ve Gider Tutarları .....	95
<b>Tablo 10.</b> 2012 Yılı Gelir ve Gider Tutarları .....	97
<b>Tablo 11.</b> 2013 Yılı Gelir ve Gider Tutarları .....	99
<b>Tablo 12.</b> 2014 Yılı Gelir ve Gider Tutarları .....	100
<b>Tablo 13.</b> 2015 Yılı Gelir ve Gider Tutarları .....	102
<b>Tablo 14.</b> 2016 Yılı Gelir ve Gider Tutarları .....	103
<b>Tablo 15.</b> 2017 Yılı Gelir ve Gider Tutarları .....	105
<b>Tablo 16.</b> 2018 Yılı Gelir ve Gider Tutarları .....	106
<b>Tablo 17.</b> 2011-2018 Yılları Arası I. Düzey Finansman Sınıflandırılması ve Bütçeye Oranları .....	110
<b>Tablo 18.</b> 2011-2018 Yılları Arası Fonksiyonel Sınıflandırma Tutar ve Oranları ..	110
<b>Tablo 19.</b> 2011 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı .....	113
<b>Tablo 20.</b> 2011 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı .....	114
<b>Tablo 21.</b> 2012 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı .....	115
<b>Tablo 22.</b> 2012 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı .....	115
<b>Tablo 23.</b> 2013 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı .....	116
<b>Tablo 24.</b> 2013 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı .....	116
<b>Tablo 25.</b> 2014 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı .....	117
<b>Tablo 26.</b> 2014 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı .....	118
<b>Tablo 27.</b> 2015 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı .....	118
<b>Tablo 28.</b> 2015 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı .....	119
<b>Tablo 29.</b> 2016 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı .....	120

<b>Tablo 30.</b> 2016 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı.....	120
<b>Tablo 31.</b> 2017 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı .....	121
<b>Tablo 32.</b> 2017 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı.....	121



## ŞEKİLLER LİSTESİ

<b>Şekil 1.</b> Yerel Yönetim Türleri.....	11
<b>Şekil 2.</b> 5018 Sayılı Kanun Açısından Mahalli İdareler .....	25
<b>Şekil 3.</b> Cumhuriyet'in İlanından 2018 Yılına Belediye Sayıları .....	26
<b>Şekil 4.</b> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Kurullar.....	31
<b>Şekil 5.</b> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Ofisler ile Diğer Kurum ve Kuruluşlar .....	32
<b>Şekil 6.</b> Belediye Yönetim Organları .....	71
<b>Şekil 7.</b> Büyükşehir Belediyesi Teşkilat Yapısı.....	72
<b>Şekil 8.</b> Yıllar İtibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Personel Sayıları.....	80
<b>Şekil 9.</b> 2011-2017 Yılları İtibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Personel Öğrenim Durumu .....	81
<b>Şekil 10.</b> 2011-2017 Yılları İtibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Personel Cinsiyetine Göre Çalışan Durumu.....	82
<b>Şekil 11.</b> Ankara Büyükşehir Belediyesi 2011 Yılı Gelir ve Gider Oranları .....	96
<b>Şekil 12.</b> Ankara Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Gelir ve Gider Oranları .....	98
<b>Şekil 13.</b> Ankara Büyükşehir Belediyesi 2013 Yılı Gelir ve Gider Oranları .....	100
<b>Şekil 14.</b> Ankara Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Gelir ve Gider Oranları .....	101
<b>Şekil 15.</b> Ankara Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Gelir ve Gider Oranları .....	103
<b>Şekil 16.</b> Ankara Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Gelir ve Gider Oranları .....	104
<b>Şekil 17.</b> Ankara Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Gelir ve Gider Oranları .....	106
<b>Şekil 18.</b> Ankara Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Gelir ve Gider Oranları .....	107
<b>Şekil 19.</b> 2011-2018 Yılları Arası Gelir Toplamlarının Gelir Türlerine Göre Toplam ve Ortalamaları.....	108
<b>Şekil 20.</b> 2011-2018 Yılları Arası Gider Toplamlarının Gider Türlerine Göre Toplam ve Ortalamaları.....	109
<b>Şekil 21.</b> 2011-2018 Yılları Arası Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Oran Dağılımları.....	113
<b>Şekil 22.</b> 2011-2017 Yılları Arası Gelir ve Gider Bütçe Gerçekleşmeleri .....	123

## SİMGELER VE KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BPÖP	Belediye Performans Ölçüm Programı
BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
DPGL	Department of Provincial and Local Government
PDB	Performansa Dayalı Bütçeleme
PEBS	Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi





## GİRİŞ

Devlet kavramıyla aynı anlamda kullanılan merkezi yönetim kavramının tarihsel geçmişi, insanoğlunun topluluklar halinde yaşamaya başladığı ilk dönemlere dayanmaktadır. Merkezi yönetim, genel bir yaklaşımla kamusal hizmetlerin birlik ve beraberlik içinde yapılmasını sağlamak üzere kamusal gücü elinde tutan organların merkezden yönetilmesi anlamına gelmektedir. Siyasi ve idari yapısı olan merkezi yönetimlerde siyasi yapıyı hükümetler, idari yapıyı ise kamu hizmetlerini yürüten organlar oluşturmaktadır. Merkezden ülke sınırları içerisindeki tüm yerleşim yerlerine hizmet götürmenin zorluğu, yerinden yönetim anlayışının doğmasına yol açmıştır. Yereldeki kamusal hizmetlerin yürütülmesinde etkinliğin ve verimliliğin artırılabilmesi, kamu kaynakları kullanımında israfın önlenmesi amaçlarıyla kurulan yerel yönetimler, mahalli idareler olarak da adlandırılmaktadır.

Yerel yönetimler merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilme olanağına sahip olduklarından bölge halkının hizmet ihtiyaçlarını daha hızlı ve rahat şekilde yerine getirebilmektedir. Yerel yönetimde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azalması, kamu hizmetlerine hızlilik, verimlilik ve etkinlik getirmektedir. Yerel yönetimlerde bölge halkının iradesi yönetime daha fazla yansımakta, bu da demokrasi kültürüne daha uygun olmaktadır. Yerel yönetimlerin dezavantajlarına bakıldığında ise öncelikle siyasi bir yapılanma olmasından dolayı partizanca uygulamalara yol açılabilmesi ilk sakınca olarak sayılabilir. Kamu hizmetlerinin bölgesel farklılıklar göstermesi, bölgeler arasında eşitsizlikler doğurabilir. Yerel yöneticilerin seçimlerle işbaşı yapmaları, yeniden seçilebilme adına gösterişi ön plana çıkartan ve israfa yol açan uygulamalara yol açabilmektedir. Yerel yönetimlerin kendilerine ait bir bütçelerinin olması da bir başka dezavantaj olup mali denetimi güçleştirmektedir.

Yerel yönetim organları belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşmaktadır. Belediyelerin demokratik, etkin ve yönetimi kendi içerisinde olan yapılar haline gelmesi için, gelir kaynaklarının iyileştirilmiş olması gerekmektedir. Aynı zamanda kendi kaynaklarını oluşturabilecek hale de gelmesi gerekir. 5393 sayılı Belediye Kanununda belediyenin gelirleri kalem kalem sıralanmıştır. Kanunda belediyelerin genel giderleri de açık bir şekilde yer almaktadır. Anayasa'da da yerel yönetim idarelerine, görevleri ile orantılı gelir kaynağının sağlanacağı ifadesi bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin artan önemi doğrultusunda her türlü kaynağın doğru, etkin ve verimli kullanımını da gerekli kılmıştır. Verimliliği ve etkinliği artırmak üzere

uygulamaya konulan sistemlerden biri ve en önemlisi performans yönetim sistemidir. Günümüzde genel olarak kamu kurumlarında ve özelde belediyelerde uygulanan yönetim teknikleri oldukça çeşitlenmiştir. Özel yönetim tekniklerinin kamu yönetimine aktarılması yönündeki eğilim; stratejik yönetim, yönetimden yönetişime geçiş, toplam kalite yönetimi, değişim mühendisliği gibi yönetim tekniklerindeki yeniliklerin yerel yönetimlerde kullanılmasını yaygınlaştırmıştır. Yeni yönetim teknikleri iç ve dış paydaşların yönetime katılmasını sağlayan uygulamaları da arttırmaktadır.

Stratejik planlama, performans izleme ve raporlama, performans ölçümü olmak üzere üç bileşeni bulunan belediye performans yönetimi, daha etkili ve verimli bir yönetim anlayışına geçmenin aracı olarak görülmektedir. Performans bilgisinin genel olarak kamu yönetimleri ve özelde belediyelerde kullanıldığı temel alanların başında yönetimi iyileştirme gelmektedir. İnsan kaynakları yönetiminde stratejik yaklaşım, çalışan ücretlerinin kişisel verim ve başarılarla göre değerlendirilmesini ön plana çıkarmıştır. Burada temel amaç çalışanlar arasında performansı daha yüksek olanların ücretlerinin de daha yüksek olması, aynı işe atanan kişilerde verimli olan ile verimsiz olanların aynı ücreti almasının engellenmesi, sonuç olarak hem adil hem de çalışmayı destekleyecek bir maaş sisteminin sağlanmasıdır. Performans yönetimiyle hizmet etkinliğinin ve personel motivasyonunun ücretlendirme ile ilişkisini sağlayan uygulamalar öne çıkmaktadır.

Performans bilgisinin kullanım alanlarından birini bütçeleme oluşturmaktadır. Performans yönetimi uygulayan belediyeler genelde bu sisteme uygun olarak “Performansa Dayalı Bütçe” yönetimini kullanmaktadır. Böylece performans yönetimi sistemi, bir belediyenin performansa dayalı bütçesini oluşturmak için gerekli girdiyi sağlamaktadır. Performansa dayalı bütçeleme, genellikle girdiler veya maliyetler ile gerçekleşen çıktı miktarı arasındaki ilişkiye dayandırılır. Bununla birlikte hizmet kalitesi, sonuçlar ve hesap verebilirlik gibi yönetim ilkeleriyle de doğrudan ilişkilidir. Performansa dayalı bütçeleme sistemi ile kamusal harcamalar daha etkin hale gelebilmekte, hizmet üretimi esas alınmakta, hizmetlerde gelişim süreçleri takip edilebilmekte, her alanda performans odaklılık ön planda tutulmakta, bütün süreçlerde uygun denetimler yapılmakta, sonuçlar şeffaf bir şekilde ilgililere sunulabilmektedir.

Bu çalışmada Ankara Büyükşehir Belediyesi özelinde 2011-2018 yılları arasında uygulanan performansa dayalı bütçeleme sistemi incelenmiştir. Ankara

Büyükşehir Belediyesi tarafından performansa dayalı bütçeleme sistemine yönelik yapılan çalışmalar her yıl için ayrı ayrı taranmış, yıllara sari karşılaştırmalar yapılmıştır.

Girişin bölümünden sonra çalışmanın birinci bölümünde merkezi ve yerel yönetimler iki ayrı alt başlık halinde incelenmiştir. Merkezi yönetim kavramının incelendiği ilk alt bölümde merkezi yönetim kavramına yönelik açıklamalar yapıldıktan sonra merkezi yönetimin özellikleri ve yararları hakkında bilgilendirme yapılmıştır. Bu alt bölümün sonunda merkezi yönetim organlarına yönelik açıklamalara yer verilmiştir. İkinci alt bölümde öncelikle yerel yönetim kavramı incelenmiştir. Yerinden yönetim veya yerel yönetim olarak adlandırılan kavramın tarihsel gelişimine yönelik önemli süreçler hakkında bilgi verilmiştir. Yerel yönetimin önemi ve özellikleri incelenmiş, yerellik ilkesi ile ilgili gerekli açıklamalar yapılmıştır. Yerel yönetimler için büyük önem taşıyan özerklik konusu ele alındıktan sonra yerel yönetim organlarına yer verilmiş, belediye, il özel idaresi ve köy yönetimleri açıklanmıştır. Belediyeler konusunda ise genel olarak belediyelerin yapısı ve organlarına yönelik açıklamalar dışında büyükşehir belediyeleri ayrı bir alt başlıkta ele alınmıştır. Alt bölümün devamında Türkiye’de ve dünyada yerel yönetimlerden örneklere bakılmış, sonunda ise yerel yönetimlerin avantaj ve dezavantajları incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümü belediyelerin gelir, gider ve performans yönetimlerine ayrılmıştır. Bu bölümde ilk olarak belediye gelir kalemleri, vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler başlıkları altında incelenmiştir. Belediye giderlerinde temel gider maddeleri ayrı ayrı açıklanmış, bu giderlerin dışındakiler “diğer giderler” başlığı altında toplanmıştır. Belediye gelir ve giderlerinin incelenmesini takiben belediyelerde performans yönetimi ele alınmıştır. Bu alt bölümde öncelikle performans yönetim sürecinin hazırlık aşaması açıklanmış, devamında belediye performans yönetimi bileşenleri ve performans bilgilerinin yönetsel kullanımları hakkında bilgi verilmiştir. Performansa dayalı ücretlendirme konusuyla ilgili gerekli açıklamalardan sonra bölüm sonunda performansa dayalı bütçeleme konusu irdelenmiştir. Bölümün devamında öncelikle bütçeleme sistemlerine genel olarak bakılmış, devamında araştırmanın odak noktasında yer alan performans esaslı bütçeleme sistemi için ayrı bir alt bölüm açılmıştır. Bu alt bölümde ilk olarak performans esaslı bütçeleme sistemi altı alt konu başlığında detaylı olarak açıklanmıştır. Alt konularda performans esaslı bütçe sistemi kavramına yönelik

açıklamalar, tarihsel gelişimi, sistemin temel özellikleri ve unsurları, sistemdeki temel adımlar ile kullanılan belgeler yer almaktadır. Bölümün sonunda dünyada, Avrupa Birliği ülkelerinde ve Türkiye’de performans esaslı bütçe uygulamalarına yönelik örneklerle yer verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Ankara Büyükşehir Belediyesi özelinde performans bütçe uygulamasına yönelik araştırmaya yer verilmiştir. 2011-2018 yılları baz alınarak yapılan incelemede yıllara sari karşılaştırmalar yapılmıştır. Bölümde öncelikle Ankara Büyükşehir Belediyesine yönelik bilgilendirmeler bulunmaktadır. Teşkilat yapısı, görevleri, yetkileri ve sorumlulukları, fiziksel kaynakları, insan kaynakları ile ilgili bilgilendirmeler yapıldıktan sonra temel bütçe politikası ve öncelikleri incelenmiştir. Performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetleri açıklandıktan sonra stratejik amaçlara ve hedeflere yer verilmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM

Bu bölümde merkezi ve yerel yönetimler konusu ele alınmaktadır. Yerel yönetimlerin performans esaslı bütçe uygulamaları incelenmeden önce merkezi ve yerel yönetim kavramlarının incelenmesi, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev dağılımlarının ile sorumlulukların açık bir şekilde ortaya konulmasını sağlayacaktır. Bundan dolayı merkezi yönetimler ile yerel yönetimler kavramsal olarak iki ayrı bölümde ele alınarak incelenmiştir.

#### 1.1. Merkezi Yönetim Kavramı

Merkezden yönetim ilkesinde tek tüzel kişilik devlettir. Devlet, kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için, hizmet konularına göre bölümlere yaparak her bölümü bakanlık şeklinde örgütler. Kamu hizmetlerinin tamamı, bu hizmetler için gerekli gelir ve giderler merkez tarafından ayarlanır. Karar almaya yönelik yetki ve sorumluluklar, başkentte ikamet eden yetkililerde bulunur. Merkezi idarenin uzantısı olarak taşra teşkilatları kurulur. Taşra teşkilatlarında çalışan görevliler, merkezin emir ve talimatlarına göre görev yaparlar (Parlak ve Ökmen, 2015: 8):

Merkezden yönetim, kamu hizmetleriyle ilgili kararları almak ve uygulamak konusunda bütün faaliyetlerin tek merkezden yapıldığı yönetimdir. Sistemin odak noktası, kanunları uygulamada ve hizmetleri sunmada teklik esasına dayanmakta ve kamu kurumlarının örgütlenmesinde, işleyişinde ve hizmetlerin sunumunda homojen bir yapı benimsenmektedir (Şengül, 2017: 1).

Kamuya yönelik hizmetlerin birlik ve beraberlik içerisinde yapılmasını sağlamak için kamusal güce sahip organların merkezi olarak yönetilmesi anlamına gelen merkezi yönetim, siyasi ve idari yapı şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Siyasi merkezden yönetimde, ülkenin yasama organları ve yürütme erki tek olup hukuki yönden bir birlik mevcuttur. Siyasi merkezîyetçiliğe yönelik örgütlenen devletlere üniter devlet denilmektedir. İdari merkezîyetçilikte ise kamu otoritesi merkezileştirilmekte, kamu hizmetlerine yönelik politikaları belirlemek ve karar almak yetkisi merkezi idarede toplanmaktadır (Bozatay ve Kızılkaya, 2016: 611).

Merkezden yönetimlerde kamusal hizmetler merkezde toplanmakta, kamu hizmetleri için oluşturulan hiyerarşik yapıdaki organlar tarafından hizmetler

yürütülmektedir. Devlet, merkezi yönetim açısından ülkedeki tek kamu tüzel kişisidir. Uygulanabilirlik açısından doğrudan merkezden yönetimin yetersizliği, yerel yönetimler ile kamu hizmetlerinin yürütülmesini zorunlu kılmaktadır. Başka bir ifade ile merkezi yönetim ile yerel yönetim ilkeleri, uygulamada bir arada kullanılmaktadır.

### 1.1.1. Merkezi Yönetimin Özellikleri

Merkezi yönetimin özelliklerine yönelik çalışmalarda farklı gruplandırmaların yapıldığı görülmektedir. Merkezden yönetimlerde genel özellikler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Bozaday ve Kızılkaya: 2016: 611-612):

- Merkezi yönetimde tüzel kişilik olarak sadece devlet vardır.
- Kamu hizmetlerini yürütmek adına devlet tarafından konularına bölümlenen hizmetler, bakanlıklar şeklinde örgütlenir.
- Kamuya hizmet vermek için gerekli gelirler ve giderler merkezi bütçede toplanılır.
- Bütün hizmetler merkezde toplanır ve düzenlenir. Kararların alınmasında yetki ve sorumluluk, başkentteki yetkililerde bulunur.
- Taşrada, merkezi idareye bağlı olarak çalışacak teşkilatlar kurulur. Buralarda çalışanlar, merkezden gelen emirlere ve talimatlara göre görevlerini yaparlar.
- Örgütlenmedeki yapıda merkez ve taşra teşkilatları şeklinde bir örgüt yapısı olmasına rağmen devlet her zaman bir bütündür. Bütünlüğü de hiyerarşik düzen ile sağlanır.

Merkezi yönetimde; bir tek tüzel kişilik bulunmaktadır. Tüzel kişilik, ortak bir amacı sürdürülebilir şekilde gerçekleştirebilmek adına örgütlenen, hukuksal düzende bağımsız varlıklar şeklinde tanınan kişi ya da topluluklar olarak tanımlanmaktadır. Amaçlarına göre siyasi, ticari, bilimsel, kültürel, sportif veya hayır amaçlı kuruluşlar olabilmektedir. Hukuki açıdan tüzel kişiler *özel* ve *kamu* tüzel kişileri şeklinde ikiye ayrılmaktadır (Çağlayan, 2016: 376). Merkezi yönetimlerde tüzel kişilik devlettir. Devlet tüzel kişiliğinde kamu hizmetleri konulara bölünmekte, her konuya uygun bir bakanlık şeklinde örgütlenmektedir. Bakanlıklar, kendi içlerinde başkent ve taşra teşkilatları olarak farklı birimlerden oluşmaktadır. Bu birimler merkezi idareye hiyerarşik düzende bağlıdır. Bu hiyerarşik düzende devlet, yani merkezi idare ise bir bütün olarak en tepede yer almaktadır (Berkün, 2017: 641).



Parlak ve Ökmen (2015: 8-9) merkezi yönetim ilkesinin genel özelliklerini 6 başlık altında toplamışlardır. Buna göre merkezi yönetimin ilk ve en önemli özelliği tek bir tüzel kişiliğe sahip olması, onun da devlet olmasıdır. İkinci özelliği devletin örgütlenme yapısına yöneliktir. Devlet, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, konulara uygun şekilde bölümlendirilmiş bakanlıklardan oluşmaktadır. Üçüncü özellikte merkezi bütçe vurgulanmaktadır. Kamu hizmetlerini yürütmek için gereken gelirler ve giderler merkez bütçede toplanmakta ve dağıtılmaktadır. Dördüncü özellik karar alma ve yönetimin merkezdeki yetkililerde olması durumudur. Beşinci özellikte ise taşra teşkilatlanması yer almaktadır. Taşra teşkilatlarındaki görevliler, merkez yönetimin emirlerine ve talimatlarına bağlı çalışırlar. Altıncı özellik olarak devletin bir bütün olduğu, bu bütünlüğün bakanlıklar ve alt birimler şeklinde hiyerarşik bir düzen içerdiğiştir.

### **1.1.2. Merkezi Yönetimin Avantaj ve Dezavantajları**

Merkezi yönetimde kararların merkez tarafından alınması, devlet otoritesini siyasi ve idari açıdan güçlü kılmaktadır. Gelirlerin ve giderlerin merkezde toplanması, mali kontrolün daha kolay yapılabilmesini, kamu hizmetlerinin tek elden yürütülmesi; bölgeler arası eşitsizliklerin en az düzeye indirilebilmesini sağlamaktadır. Emirlerin ve talimatların merkez yönetim tarafından verilmesi, taşrada görev yapanların yerel baskılardan daha az etkilenmelerine yol açmakta, aynı emir ve talimatlarla tarafsızlık da sağlanmış olmaktadır. Ayrıca kamu görevlileri arasındaki hiyerarşik yapı, denetim ve kontrollerde sürekliliği, hizmetlerin tarafsız yürütülebilmesini olanaklı kılmaktadır (Yayla, 2010: 234).

Berkün (2017: 644) merkezden yönetimin devlet yönetiminde güçlü bir yapı sağladığını belirtmektedir. Ayrıca merkezden yönetim ile devletin tekliği, milletin birliği ve ülkenin bütünlüğü sağlanabilmekte; kamu hizmetlerinin homojen bir şekilde ülke geneline yayılabilmekte; kamusal hizmetlerin maliyetleri azaltılabilmektedir. Bunların dışında merkezden yönetim kamu hizmetlerinde verimliliği artırmak için gereken uzmanlıkları ve maddi olanakları sağlamada kolaylık sağlamakta; kamu görevlileri yerel etki ve engellerden kurtulabilmektedir.

Yayla (2010: 235) merkezi yönetimin bir takım dezavantajları olduğundan bahsetmektedir. Yayla'ya göre taşrada görevli olan kamu hizmetlileri, yetkisizlik yüzünden her sorunda merkez yönetime başvurmak zorunda kalmakta, bu da hizmetlerde gecikmeler yaşanmasına ve verimsizliğe yol açmaktadır. Bu açıdan

merkezi yönetimde bürokrasi ve kırtasiyecilik artmaktadır. Ayrıca bölgesel gereksinimlerin farklılıkları, hizmetlerin bölge gereksinimlerine uygun şekilde yapılabilmesini güçleştirmektedir. Yerel halkın, hizmetlerin tamamını merkezden bekler duruma gelmesi, demokrasi kültürünün zedelenmesine yol açacağı gibi yerel halkı da pasifleştirir.

Eryılmaz (2013: 109)'a göre merkezi yönetimin dezavantajlarının başında kamu hizmetlerindeki yaşanabilecek gecikmeler, hizmetlerde yerel ihtiyaçların göz önüne alınamaması ve bundan dolayı kaynak israfının yaşanabilmesi ile bürokrasiye bağlı kırtasiyeciliğin artması gelmektedir. Bunların dışında taşrada görev yapan memurların merkezden gelen emirlerle hareket etmelerinden dolayı inisiyatif kullanamamaları, kendilerini yeterince geliştirememeleri, hizmetlere karşı isteksiz ve ilgisizliğin artması, artan hizmet yükü nedeniyle temel fonksiyonlarda eksiklikler yaşanması, yerel halkın kamu hizmetlerine yönelik katılımlarının ve ilgilerinin azalması gibi dezavantajlar da bulunmaktadır.

### **1.1.3. Merkezi Yönetim Organları**

Merkezi yönetimin organları, ülkenin anayasasında belirlenen hükümet sistemine göre farklılık gösterir. Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında yasama, yürütme ve yargı olarak adlandırılan üç temel kuvvetin birliği veya ayrılığı kullanılmaktadır. Bu sınıflandırmada iktidarın nasıl belirleneceğine, nerede odaklandığına ve kimler tarafından kullanıldığına bakılmaktadır (Yücel, 2003: 336). Yargı kuvveti, demokratik hukuk devlet sistemlerinin tümünde bağımsız ve ayrı bir kuvvet olarak kabul edilir. Bundan dolayı sınıflandırmada kullanılmaz ve sınıflandırma yasama ve yürütme kuvvetlerinin ilişkileri doğrultusunda yapılır. Yasama ve yürütmenin bir organda birleştirildiği sistemlerde kuvvetler birliğine, ayrı organlara verildiği sistemlerde kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri bulunmaktadır (Tunç ve Yavuz, 2009: 3-4).

Bu çerçevede kuvvetler birliğine veya kuvvetler ayrımına dayanan hükümet sistemleri aşağıdaki şekilde sınıflandırılmaktadır (Parlak, 2012: 2):

- Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri
  - Meclis hükümet sistemi: Kuvvetler yasama organında toplanmıştır.
  - Monarşi veya diktatörlük gibi demokratik olmayan sistemler: Kuvvetler yürütme organında toplanmıştır.
- Kuvvetler ayrımına dayanan hükümet sistemleri

- Parlamenter sistem: Kuvvetler yumuşak bir şekilde birbirlerinden ayrılmıştır.
- Başkanlık sistemi: Kuvvetler sert bir şekilde birbirinden ayrılmıştır.
- Yarı Başkanlık sistemi: Kuvvetler birbirinden ayrıdır. Ancak yürütmede Devlet Başkanı'na ağırlık verilmiştir.

Bu bağlamda, merkezi yönetim organları, uygulamadaki hükümet sistemine göre farklılıklar göstermektedir. Örnek olarak kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümet sisteminde başkanlık makamı bulunmamakta, yasama yetkisini meclis kullanmakta, yürütmeyi ise meclis tarafından seçilen görevliler yapmaktadır. Meclis, yürütmenin aldığı kararları iptal edebilmekte, buna karşılık yürütmenin meclise karşı kullanabileceği hukuki bir araç bulunmamaktadır (Erat, 2015: 329). Kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminde yasama ve yürütme mutlak şekilde ayrı ve birbirinden bağımsız organlara verilmiştir. Her ikisinin de görevlere gelişleri ayrı ayrı seçimlerle olur. Görevden ayrılmalarına yönelik birbirlerine karşılıklı kullanabilecekleri bir yetki bulunmamaktadır. Hukuki açıdan bu sistemde bir denge söz konusudur. Bu sistemde bir kişi hem yasamada hem de yürütmede yer alamaz. Yürütme yetkisine sahip başkan da yasama organı üyesi olmayıp yasamanın çalışmalarına sınırlı olarak katılabilir. Yürütmenin yasamaya yönelik kanunları veto etme yetkisi bulunmaktadır (Tunç ve Yavuz, 2009: 9).

## **1.2. Yerel Yönetim Kavramı**

Yerinden yönetim olarak da adlandırılan yerel yönetim, eski adıyla âdem-i merkeziyetçilik olarak bilinmektedir (Ertan, 2002: 22). Klasik açıdan yerel yönetim, merkezi yönetimin yerel yönetim kurumlarına yetki, kaynak ve görev aktarımı olarak tanımlanmaktadır. Modern açıdan ise merkezi yönetimin idari yetkilerini yerel yönetimlerin dışında taşradaki kuruluşlar, yarı özerk kamu kurumları, mesleki kuruluşlar, gönüllü kuruluşlar ve federe birimler ile paylaşması anlamına gelmektedir (Şengül, 2017: 5).

Yerel yönetim kuruluşları, yerinden yönetim ilkesine göre kurulmakta ve yönetilmektedir. Bu kuruluşların genel görevleri, sorumluluk alanlarında bulunan insanların ihtiyaçlarının giderilmesidir (Parlak ve Ökmen, 2015: 20). Tanımından hareketle yerel yönetimler, kamu hizmetlerini yerel bölgelere hızlı bir şekilde ulaştırabilmek adına kurulan kamu tüzel kişilikleridir. Yereldeki ihtiyaçlar, buralarda kurulan yönetimler tarafından karşılanır. Yönetimi de yerel halk tarafından seçilir. Bu

bağlamda yerel yönetimlere mahalli idareler de denilmektedir. İl, ilçe, belde veya köy gibi toplulukların gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik olarak, anayasal düzende ve belirli bir hukuk sisteminde oluşturulan kuruluşlardır.

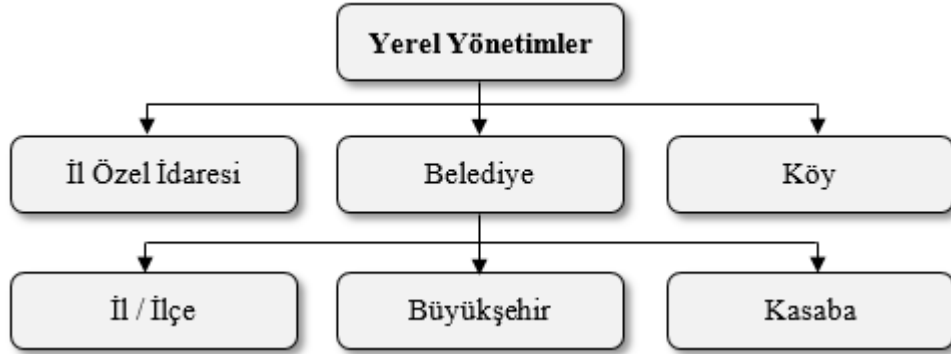
Hiyerarşik devlet yapısı ve işlevselliği genel olarak incelendiğinde yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre genellikle daha güçlü olduğu söylenebilir (Hong, 2016: 120). Bu argümanın arkasındaki ana mantık, yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre bilgi avantajına sahip olmasıdır. Bu avantajla yerel yönetimler politikalarını, seçmenlerinin kendi koşullarına veya tercihlerine uyarlamak için merkezi hükümetlerden daha iyi olanaklara sahiptir. Ayrıca, komşu yerel yönetimler arasındaki rekabetin potansiyel varlığı, yerel yönetimlere daha iyi kamu hizmeti sunmaları için baskı yapabilir (Besley ve Case, 1995: 25-26). Bireyler, kendi tercihlerine en uygun kamu hizmetlerini sağlayacak olan kararlarına dayanarak, kendi yerel hükümetlerini seçebildiklerinde, bu rekabet daha da etkili olabilir (Tiebout, 1956: 417).

Biricikoğlu (2013: 3) yerel yönetimleri idari ve siyasi yerinden yönetimler şeklinde iki başlık altında ele almıştır. İdari olarak yerinden yönetimlerde yerel niteliklere sahip kamu hizmetleri ile iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bir takım fonksiyonlar merkezi hiyerarşik yapının dışında yer alan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmektedir. Siyasi gücün merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüşümü ise siyasi yerinden yönetim olarak adlandırılmaktadır.

Yerel yönetim fonksiyonlarına bakıldığında, genel olarak iki fonksiyonu olduğu bilinmektedir. Bunlardan birincisi kentin fiziksel gereksinimlerini içeren imardan ulaşım, çevresel hizmetlerden temizliğe kadar her türlü faaliyeti kapsamaktadır. İkinci fonksiyon ise yerel yönetimlerin siyasi bir kimliğe sahip olmalarından dolayı, yereldeki halkın siyasal tercih ve eğilimlerini gözeterek temsil hizmetinin yürütülmesidir. Yerel yönetimler tarafından yürütülen bu fonksiyonlardan kentsel hizmetlere yönelik olanlar, yerel halk tarafından daha fazla değerlendirilmekte, yönetimin yeterliliği veya yetersizliği çoğunlukla bu alanda yaptıkları hizmetlere göre belirlenmektedir. Bu da yerel yönetimlerin siyasi boyutlarından çok kentsel hizmetlere odaklanmalarına yol açmaktadır. Sonuç olarak yerel yönetimlerin bir siyasi aktör olmaktan çok yerel halkın ekonomik durumuna ve kentsel hizmetler verimliliğe yönelik faaliyetlere yoğunlaştıkları söylenebilir (Korkmaz, 2017: 454).

Yerel yönetimlerin türleri Şekil 1’de görülmektedir. Yerinden yönetimde özerkliği esas alan bu yapıda yer alan kurumlarda yerel seçimler ile seçilenler görev yapmaktadır. Her birinin seçilmiş organlarıyla bütçe ve mal varlıkları bulunmaktadır. Özerklik ise tam bir özerklik olmayıp merkeze belirli bir oranda bağımlılık vardır (Sanal, 2008: 101).

Şekil 1. Yerel Yönetim Türleri



Kaynak: Sanal, 2008: 101

### 1.2.1. Yerel Yönetim Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Tarihsel süreçte yerel topluluklara kamu hizmetlerini götürmeye yönelik farklı örgütlenmeler oluşturulmuştur. İlk yerel yönetimlerde fonksiyonların çoğunluğunun merkezi yönetimler ve devletler tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Bu bağlamda bugünkü anlamıyla yerel yönetimler, kentleşme ile birlikte ortaya çıkmıştır. İlk kentlerin ortaya çıkışları Mezopotamya ve Mezo-Amerika’ya kadar uzanmaktadır. Ancak belirli bir toprak parçasında yaşayan ve kendi kendini yönetebilen ilk birimlere antik Yunan dönemindeki sitelerde rastlanılmaktadır. Roma İmparatorluğu döneminde sitelerin sosyal ve siyasal özerklikleri yıkılmış ve ortaya komünler çıkmıştır. Komünler demokrasinin ilk hücreleri olarak kabul edilmektedir. Zaman içerisinde ticaretin artmasıyla birlikte kentlere göçler başlamış ve kent nüfusları artmıştır. Dokuzuncu yüzyılla birlikte kentlerde dini otoriteler, merkezi yönetimlere karşı güç kazanmaya başlamıştır (Parlak ve Ökmen, 2015: 23-24).

XVI. yüzyılın başlarında ulus-devlet kavramının gelişmesi, devletin tek egemen güç durumuna gelmesini sağlamış, devlet kente karşı ideolojik olarak üstünlüğü ele geçirmiş ve yerel yönetimlerin gücü azalmıştır. Yaklaşık iki yüzyıl süresince yerel yönetimler bir ara kurum olarak kalmıştır. XVIII. yüzyılla birlikte yerel yönetimlerin önemi artmaya başlamış, Özerk Belediyecilik gibi bir takım akımlar ortaya çıkmıştır. XIX. yüzyılın başlarında yerel yönetimlere yönelik yapılan reformlar,

yerel yönetimlerin yereldeki hizmetleri yürütecek kuruluşlar olarak yeniden düzenlenmesi sağlanmıştır. İdari yapılanma açısından yerel yönetimler, bu dönemde devletin yereldeki parçası olarak algılanmakta, merkezi yönetimin yereldeki büroları şeklinde hizmet vermektedirler (Çiçek, 2014: 55). XX yüzyılda yerel yönetimlerde önemli adımlar atılmış, yapılan düzenlemelerle zorunlu hizmetler için yerel yönetimlerin kaynak oluşturmalarına olanak sağlanmıştır. Bunun sonucunda yerel yönetimler tarafından daha fazla hizmet verilebilmeye başlanmıştır (Keleş, 2016: 40). XXI. yüzyıl ise yerel yönetimlerin artık uluslararası kuruluşlar tarafından desteklendiği, küreselleşmeye bağlı olarak bütün dünya ülkelerinde güçlendiği, görevlerinin ve işlevselliğinin arttığı, örgütlenme yapılarında önemli değişimler ve gelişimler yaşandığı, hizmet yelpazesinin önemli oranda genişlediği bir durum ortaya çıkmıştır.

Batı Avrupa ülkelerinde XVI. yüzyılla birlikte başlayan ulus-devlet gelişimi, siyasal açıdan büyük değişikliklere yol açmıştır. XVII. Yüzyılın başına kadar yerel kuruluşlar, genel olarak merkeze doğrudan bağımlı ara kurumlar olarak kalmıştır. Yerel yönetimler XIX. yüzyılda belediyeleşmeye başlamıştır. XX. yüzyıla doğru yönetsel hiyerarşide belediyeler, yerelde temel yönetim birimleri olmuş, merkezi yönetimin bir parçası olarak yerel yönetimlerin gerekli olduğu görüşü egemen olmaya başlamıştır. Bu bağlamda XX. yüzyılın başlarının yerel yönetimlerde altın çağ olarak adlandırılabilir. XX. yüzyıl başıyla birlikte yerel yönetimler, zorunlu hizmetlerine yönelik yeterli kaynakları bulabilmeye başlamış, yereldeki halka merkezi yönetimlerden daha fazla hizmet götürülebilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 25-27).

Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimler incelendiğinde, modern bir yerel yönetim yaklaşımına 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı sonrası kavuşulduğu görülmektedir. Daha eskiye gidildiğinde, Selçuklularda ve Osmanlı Devletlerinde adem-i merkeziyetin bir takım özellikleri taşıdığı, Anadolu Selçuklularında vilayetlerin yerel yönetim esası doğrultusunda teşkilatlandırıldığı, buraların özerk olarak yönetildikleri bilinmektedir. Ancak bu vilayetlerde zaman içerisinde bağımsızlıkların ilan edilmesi ve bundan dolayı Selçuklu Devleti'nin parçalanması, Osmanlı İmparatorluğu sürecinde yerel yönetimlerden uzak kalınması, merkeziyetçi ve mutlakiyetçi bir siyasal sistemin kurulması zorunluluğunu doğurmuştur (Ünal, 2011: 242). Bu dönemde yerel yönetimler tarafından yürütülmesi gereken hizmetler, İmparatorluğun muhtesip, vali, kadı, lonca ve vakıf gibi kurumları tarafından yerine getirilmiştir. Bu kurumlarda özerklik bulunmamakta, doğrudan merkezi hükümete



bağlı olarak çalışılmaktadır. Yerel halk, yerel hizmetlerin yürütülmesinde görevlendirilecek kişilerin veya kurumların belirlenmesi sürecinde bir yetkiye sahip değildir (Çiçek, 2014: 56).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerle ilgili ilk düzenleme 1924 tarihli Köy Kanunu ile yapılmıştır. Devamında nahiyelere yönelik olarak, İmroz ve Bozcaada nahiyelerinin yerel yönetimlerini kapsayan 25.06.1925 tarih ve 1151 sayılı “Bozcaada ve İmroz Nahiyelerinin Yerel Yönetimleri Hakkındaki Yasa” çıkartılmıştır. Bu yasa, 1923 yılında imzalanan Lozan Barış Antlaşması'nın 14. Maddesi doğrultusunda, bu nahiyelerde yaşayan gayrimüslim halkın şahıs ve mallarının korunmasına yönelik özel bir yönetim teşkilatı kurulmasını içermektedir. Ankara'nın başkent olmasıyla birlikte 16.02.1924 tarihli 417 sayılı “Ankara Şehremaneti Yasası” çıkartılmış, bu yasayla bir belediyeçilik sistemi kurulmaya çalışılmıştır. 1924 yılı içerisinde çıkartılan yasaların bir kısmı belediyeleri doğrudan ilgilendirmekte, bir kısmı ise dolaylı olarak belediyeçiliğe değinmektedir. Çıkartılan yasalara örnek olarak 26.02.1924 tarihli 423 sayılı “Belediye Vergi ve Resimleri Yasası” ile 16.04.1924 tarihli ve 486 sayılı “Umuru Belediyeye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Yasası” verilebilir (Sakal, 2000: 124-125).

03.04.1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, nüfusun 2000 kişiden fazla olduğu bölgelerde belediye kurulabileceğini içermektedir. Bu kanunun önemli bir özelliği de Cumhuriyet döneminde yürürlükte en uzun süreli kalan bir kanun olmasıdır. Bu açıdan bakıldığında 1580 sayılı Kanun, genel beklentileri uzunca bir süre karşılayabilen, yerel yönetimler konusunda çok kapsamlı bir kanun olarak kabul edilmektedir (Akarçay ve Ak, 2018: 14-15).

### **1.2.2. Yerel Yönetimin Önemi ve Temel Özellikleri**

Yerel yönetim veya diğer ifadesiyle yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin halka sunulmasında faaliyetlerin merkezi idare teşkilatına dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir. Yerel yönetimlerin temel özellikleri arasında ayrı bir kamu tüzel kişiliğinin olması, kendi gelir kaynaklarının ve bütçesinin olması, merkezi yönetimin hiyerarşik denetiminin bulunmaması ve personellerinin merkezi yönetim hiyerarşisinden bağımsızlığı bulunmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 15).

Üniter devlet yapısında yerel yönetimler, kendilerine ait anayasaya, yasama gücüne ve mahkemelere sahip değildirler. Statüleri anayasa ve kanunlarla belirlenmiştir. İsimleri, coğrafi alanları ve yerel toplulukları, yerel yönetimlerin kimlik

kartını oluştur. Yerel yönetimlerin ortak nitelikleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Şengül, 2017: 12-14):

- Coğrafi alan: Yerel yönetimlerin, sınırları hukuki düzenlemelerle belirlenmiş belirli coğarfi alanları vardır. Bu alanda faaliyet gösteren yerel yönetimler, coğrafi alanları üzerinde hak, ayrıcalık ve imtiyazlara sahiptirler.
- Tüzel kişilik: Yerel yönetimler, devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler. Kamu tüzel kişiliklerinden dolayı toplulukların çıkarlarına karşı sorumludurlar ve kamu gücü ayrıcalıklarına sahiptirler.
- Yerel seçilmiş organlar: Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız kendi yerel organları vardır. Bu organlara seçimle gelinir.
- Yerel hizmetler: Yerel yönetimler ilgili kanunlarla belirlenmiş hizmetlerden sorumludurlar. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev paylaşımına dikey paylaşım denilmektedir. Yatay paylaşım, yerel yönetim türleri arası yapılan görev paylaşımıdır.
- Yerel personel: Yerel yönetimlerde çalışan personeller, yerel otoriterin gözetim ve denetimi altında çalışmaktadır.
- Malvarlığı: Hukuki niteliklerinden dolayı yerel yönetimlerin kendilerine ait taşınır ve taşınmaz mal varlıkları bulunur. Bu malların bir kısmı kamu malı iken diğer bir kısmı özel mallardır.
- Yerel özerklik: Yerel yönetimlerin görevlerini icra etmelerinde özerk kimlikleri vardır. Bu anlamda her yerel yönetim kendi politikalarını belirleyebilir ve uygulayabilir.

### 1.2.3. Yerellik İlkesi

Yetki ikamesi anlamında İngilizce *subsidiarity* kelimesi, yetkinin paylaşılması, kamusal hizmetlerin halka yakın olması anlamına gelmektedir. Yerellik ilkesinin temelinde örgütlü siyasi ve toplumsal yapıların, hizmet faaliyetlerini insanlara en yakın noktadan verebilmek üzere yerelde alt kademelerle yürütmesi, merkezi yönetimlerin bir üst kademe olarak ancak alt kademeler tarafından yürütülemeyen hizmetlerde devreye girmesi bulunmaktadır (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 29).

Yerelleşme ile kamusal işler merkez ve yerel yönetim arasında bölüştürülmekte, böylece daha iyi şekilde yönetim olanağı ortaya çıkmaktadır. Yerel

yönetimlerin etkinliğinin ve gücünün artırılması, merkezi yönetimin daha büyük işlevlere odaklanabilmesini sağlamaktadır. Bunun sonucunda hem kamu hizmetlerinin sunum etkinliği artmakta, hem de daha iyi bir kontrol ve denge sağlamaktadır (De Vries, 2000: 197).

Yerellik ilkesinin ön plana çıkmasının en önemli nedeni, merkezi yönetimlerde hizmetlerin yerele ulaşımıyla ve yerelin hizmet gereksinimlerinin belirlenmesiyle ilgili ortaya çıkan sakıncaların giderilmesi, hizmetlerde etkinliliğin ve verimliliğin artırılmasıdır. Yerelde hizmetleri yürütecek yöneticilerin halk tarafından seçilmesi, halkın yönetime katılmasını, alınan kararların kabullenilmesini, kararların uygulanmasında halkın daha fazla yardımcı olmasını sağlamaktadır. Demokrasi açısından önemli bir adım olan bu yöntemle kamusal kaynaklar daha etkin kullanılabilenmekte, hizmetlerde verimlilik ve tasarruf sağlanmaktadır. Başka bir bakış açısıyla ise yerellik ilkesi, birçok fayda sağlamasına karşılık üniter devletlerde bir tehdit algısı oluşturabilmektedir. Türkiye’de de yerellik ilkesine yönelik tartışmalarda bu sakınca görülmektedir. Yapılan tartışmalara karşılık yerel yönetimlerde yerellik ilkesinin lehine 2004 ile 2006 yılları arasında yapılan yasal değişiklikler, Avrupa Birliği uyum sürecine yönelik değişiklikler olmasının dışında kamusal hizmetlerin yerelde daha etkin olmasına, hizmetlerin sunumunda verimliliğin artmasına yönelik önemli gelişmelerdir. Yine 2012 yılında değiştirilen 6360 sayılı Kanun da yerel yönetimleri güçlendirmek adına bir dönüm noktası olarak görülebilir (Belli, 2017: 78).

Kamu hizmetlerinin halka ulaştırılmasında, en hızlı ve en yakın birimler üzerinden hizmetin verilmesi yerellik ilkesinin öncelikli amacıdır. Önemli olan halkın sorunlarına yönelik hızlı çözümler üretebilmek, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği artırmaktır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında görev yapan birimin halka yakınlığı, hesapverilebilirlik anlayışından hareketle hizmet maliyetlerinin ve kullanılan kaynakların yerel halk tarafından da bilinmesi, böylece kamusal politikaların ve faaliyetlerin yerel halk tarafından daha fazla benimsenmesi, bu faaliyetlere daha gönüllü ve etkin katılımının sağlanması sonuçlarını doğuracaktır (Batal, 2010). Bu bağlamda yerellik ilkesinin genel işlevleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Belli, 2017: 79-80):

- Yerel yönetimlere verilen yetkileri güvenceye almak,
- Yerelde özerkliği güçlendirmeye katkı sağlamak,

- Alt örgütler aracılığı ile üst örgütlerin sorumluluğuna destek sağlamak, tamamlayıcı olmak, yürütülemeyen görevlerde üst yönetimden destek almak,
- Görevlerin ve yetkilerin bölüşümünde gerçekçi düzenlemeler sağlamak.

Sonuç olarak yerellik ilkesinin hem demokrasinin gelişmesine, hem de kamu hizmetlerinin yerelleşmesine önemli bir katkı sağladığı söylenebilir. Bu ilke, kamu yönetiminde yeni bir bakış açısının oluşmasına yol açmıştır.

#### **1.2.4. Yerel Yönetimlerde Özerklik**

Yerinden yönetim ilkesinin en önemli özelliklerinden birisi, bu ilkeyle ortaya çıkan kuruluşların özerk bir statü sahibi olmalarıdır. Yerel yönetimlerde özerklik, bu kuruluşlara hareket serbestisi oluşturmaktadır. Ancak bu serbestlik, idari yapıdaki birliği ve bütünlüğü bozacak bir bağımsızlık anlamına gelmemektedir. Özerkliğin doğal bir sonucu olarak yerel yönetim kuruluşları tüzel kişiliğe sahiptir (Biricikoğlu, 2013: 4).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15.10.1985 tarihi itibarıyla ülkelerin imzasına açılmıştır. Türkiye, bu sözleşmeyi 21.11.1988 tarihinde imzalamış, 01.04.1993 tarihinde yürürlüğe girmesine karar verilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı anlaşmasının 3. maddesinde özerk yerel yönetim tanımlaması yapılmıştır. Bu tanımlamaya göre yerel yönetimlerde özerklik, yerel makamlara kanunlar çerçevesinde tespit edilmiş olan sınırlar içerisinde, yerel yönetimlerin sorumluluğuna aktarılan kamusal hizmetleri yerel halkın çıkarlarına yönelik olarak yönetme ve düzenleme hakkı tanınmasıdır. Bu hakkı kullanabilecekler ise seçimle göreve gelecek üyelerle oluşan ve sorumlu yürütme organları olan meclisler veya kurul toplantıları olarak belirlenmiştir. Avrupa Kentsel Şartı'nda da işbirliği ve dayanışma ilkelerine dayanan yerellik ilkesi benimsenmiştir. Avrupa Kentsel Şartı, ülkedeki yerel yönetimlerin birbirleriyle ve merkez yönetimle işbirliği ve dayanışma içerisinde hizmet yürütmelerini öngörmektedir. Mali kaynaklar ve karar verme süreçleri merkez yönetimlerden yerel yönetimlere doğru işbirliği ve dayanışma içerisinde aktarılmalıdır (Belli, 2017: 82).

#### **1.2.5. Yerel Yönetim Türleri**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. Maddesi Mahalli İdarelere ayrılmış, bu madde altında yerel yönetimler "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek

ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” olarak tanımlanmıştır. Bu maddeye göre yerel yönetimler il, belediye ve köy olmak üzere üç grupta ele alınmaktadır. Bunların dışında ortak hizmetleri birlikte yürütmek üzere bir araya gelen yerel yönetimlerin oluşturdukları Mahalli İdare Birlikleri de yerel yönetim türleri arasında sayılabilir. Berkün (2017: 654) köy idarelerinin en eski yerel yönetim birimi olduğunu, köylere kamu tüzel kişiliği olan yerel yönetim niteliğinin Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda verildiğini belirtmektedir.

#### **1.2.5.1. Belediyeler**

Belediyeler, yerel yönetimde en iyi örgütlenen ve kamu hizmetlerinin yerelde yürütülmesini sağlayan kuruluşlardır. Türkiye’de 2015 yılının nüfus dağılımına bakıldığında, %93’lük bir bölümün belediye sınırları içinde yaşadığı görülmektedir. Bu oran yerel yönetim sisteminde belediyelerin önemini ve kapladığı yeri göstermesi açısından önemli bir orandır (Bayrakçı, 2009: 95).

Arapça kökenli bir kelime olan belediye, şehir anlamındaki beled – belde kelimelerinden türetilmiştir. Şehirlerin idari yapısının belirtilmesi amacıyla XIX. yüzyıl sonrasında kullanılmaya başlanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu’nun idari yapısı içerisinde bugünkü anlamıyla kullanılmasına Tanzimat Döneminde rastlanılmaktadır (Beki, 2008: 20).

İdari yönetim sisteminde belediyeler, bugünkü anlamı ile Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde yer almaya başlamış, Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Yaklaşık 150 yıllık tarihsel bir geçmişi olan belediyelerle ilgili ilk hukuki düzenleme, Cumhuriyet döneminde yapılmıştır. 03.04.1930 tarihinde çıkartılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 2004 yılına kadar dönem dönem yapılan güncellemeler ile geçerliliğini korumuştur. 2004 yılı ile birlikte başlatılan kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında belediyelerle ilgili yapılan düzenlemeler sonrası 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkartılmıştır (Eryılmaz, 2019: 151). 1580 Sayılı eski Belediye Kanunu’nda belediyelerin kurulması için aranan nüfus şartı 2.000 iken, yeni kanunla bu sınır 5.000’e çıkartılmıştır. Böyle bir değişiklik yapılmasının amacı, yerel yönetimlerin sayılarının azaltılarak, yerel yönetimlerde etkinliğin sağlanmasıdır (Parlak ve Ökmen, 2015: 168). Bu değişiklikle, yeterli nüfusa

ve yeteri kadar gelişmişlik düzeyine sahip olmadığı halde, siyasi çıkar amacıyla belediye kurulmasının önüne geçilmek istenmiştir.

5393 sayılı Kanunun 3. maddesinin a fıkrasında belediye tanımı “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak yapılmıştır. Belediye kuruluşuna yönelik olarak düzenlenen 4. maddeye göre il ve ilçe merkezleri için belediyelerin kurulması bir zorunluluktur. Ayrıca 5.000 ve üzeri nüfusa sahip yerleşim birimlerinde gereksinime bağlı olarak belediye kurulabileceği de belirtilmiştir. İlgili maddede belediye kuruluşunun yapılamayacağı durumlar da açıklanmıştır. 2018 yılında yapılan yönetim sistemi değişikliği doğrultusunda, yeni iskan nedeniyle veya gerekli başvuruların yapılmasıyla 5000 ve üstünde nüfusa sahip yerleşim birimlerine belediye kuruluş onayı Cumhurbaşkanlığı’na verilmiştir (5393 sayılı Belediye Kanunu).

5393 sayılı Kanunun 14. maddesinde belediyelerin görevleri ve sorumlulukları açıklanmaktadır. İlgili maddeye göre yerine getirilecek görevler için ihtiyaçlar, mahalli müşterek nitelikte olmalıdır. Bu şarta uygun olmak kaydı ile belediyelerin her türlü kentsel altyapı hizmetleri, sağlık hizmetleri, kent için trafik hizmetleri, atık hizmetleri, rekreasyon çalışmaları, kültürel ve sanatsal çalışmalar, turizm ve tanıtım hizmetleri, öğrenci yurtları yapım, bakım ve onarımı, sosyal hizmetler ve yardımlar, mesleki eğitimler düzenleme, kentin ekonomisine katkı sağlayacak hizmetleri yapma gibi görevleri ve sorumlulukları bulunmaktadır. Ayrıca devlete ait okul binası inşaatlarının yapımı, bakımı ve onarımı; her türlü sağlık tesisi açabilme ve işletebilme; ibadet yerleri yapımı, bakımı ve onarımı; kentin tarihi dokusunu korumak üzere yapılacak çalışmaları yapmak da belediyelerin görev ve sorumlulukları arasındadır (5393 sayılı Belediye Kanunu).

İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri’ne göre Türkiye’de 2019 yılı itibarıyla toplam belediye sayısı 1389’dur. Bu belediyelerden 30’u büyükşehir belediyesidir ve büyükşehirlere bağlı ilçelerde 519 belediye bulunmaktadır. İl belediye sayısı ise 51 olup bu illere bağlı 403 ilçe belediyesi bulunmaktadır. Bunların dışında 386 belde belediyesi görev yapmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2019).

### 1.2.5.1.1. Belediyelerin Yapısı ve Organları

Belediye organları, 5393 sayılı Kanunun 3/b maddesinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre belediye organları meclis, encümen ve belediye başkanından oluşmaktadır. Kanunun ikinci kısmı belediye organlarına ayrılmıştır.

**Belediye Meclisi:** Karar organı olan belediye meclisi, ilgili kanunun usul ve esasları kapsamında seçilen üyelerden oluşmaktadır. Meclisin görevleri ve yetkileri 5393 sayılı Kanunun 18. maddesinde aşağıdaki şekilde yer almaktadır:

- a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- c) Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.
- d) Borçlanmaya karar vermek.
- e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.
- f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.
- g) Şartlı bağışları kabul etmek.
- h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek.
- i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.
- o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- p) Yurt içindeki ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.
- r) Fahrî hemşehrilik payesi ve beratı vermek.
- s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.
- t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.
- u) İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.”

**Belediye Encümeni:** Belediye başkanları, belediye meclisinin ve belediye encümeninin de başkanlığını yürütürler. Belediye encümeni, il belediyeleri ile 100.000'in üstü nüfusa sahip belediyelerde 7 üyeden, diğer belediyelerde ise 5 üyeden oluşturulur. Encümenin görevleri ve yetkileri 5393 Sayılı Belediye Kanununun 34. maddesinde aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

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

**Belediye Başkanı:** Belediyelerde idarenin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olan belediye başkanı, ilgili kanun usul ve esaslarına göre seçilmektedir. Belediye başkanının görevleri ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanununun 38. maddesinde aşağıdaki şekilde açıklanmaktadır:

- a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- c) Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- d) Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- j) Belediye personelini atamak.
- k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- l) Şartsız bağışları kabul etmek.
- m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak.
- o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak”



### 1.2.5.1.2. Büyükşehir Belediyeleri

Anayasanın 127. Maddesinin 3. Fıkrasında büyükşehir belediyeleri için özel yönetim biçimindeki mahalli idareler ifadesi kullanılmıştır. Aynı madde altında büyük yerleşim merkezlerine yönelik özel yönetim biçimlerinin kanunla getirilebileceği belirtilmektedir. Şehirlerin büyümesi, belediyelerin birbirine yaklaşması gibi şehirleşme süreçlerindeki gelişmeler ve ortaya çıkan sorunların birlikte ele alınmasının zorunlu hale gelmesi, büyükşehir belediyelerine ihtiyaç duyulmasının nedenleri arasında sayılmaktadır (Derdiman, 2012: 54).

Büyükşehir belediyesi, geleneksel belediye yönetim sistemi yanında, içinde birden fazla belediyenin bulunduğu yerleşim yerlerinde iki kademeleri bir yönetim sistemi içermektedir. Birinci kademedede merkezde yer alan anakent belediyesi bulunmakta, ikinci kademedede ise ilçe belediyeleri yer almaktadır (Eryılmaz, 2019:161-162). 27.06.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çıkartılmış, bu kanunla ve devamında yayınlanan yönetmelik ile büyükşehir sistemine yönelik hukuki temeller sağlam duruma getirilmiştir. 1989 yılında büyükşehir sayısı 8'e ulaşmış, 1993 yılında 7 tane büyükşehir belediyesinin kurulması ile toplam sayı 15 olmuştur. 2001 yılına kadar 1 belediyeye daha büyükşehir belediyesi statüsü verilmiştir (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 905).

Kamu yönetiminde 2002 yılı ve sonrasında başlatılan reform hareketleri sonucunda, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkartılmıştır. Bu kanunla zaman içerisinde eskien ve büyük eleştirilere yol açan 3030 sayılı Kanun ve yerel yönetimlere yönelik diğer kanunlar tek bir yasal çatıya kavuşmuştur. 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi alanları genişletilmiş, ikinci kademe belediye sayıları artırılmış, görev alanları genişletilmiştir. 5216 sayılı Kanunun 3. Maddesinin a fıkrasında büyükşehir belediyesi "Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır (5216 sayılı Kanun).

02.07.2005 tarih ve 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir belediyesi sınırlarındaki köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış, mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehir Belediyelerine

yönelik ilerleyen süreçte 06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında, büyükşehir belediyelerine yönelik önemli değişiklikler yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun kapsamında kurulan büyükşehir belediyeleri ile toplam büyükşehir belediye sayısı 30'a ulaşmıştır.

Bir yerleşim bölgesinde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi, 5216 sayılı Kanunun 4. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre büyükşehir belediyesi kurulabilmesinin ilk şartı, ilin nüfus toplamının 750.000'den fazla olmasıdır. İkinci şart ise büyükşehir belediyesi olmak için kanun çıkartılması gerekliliğidir.

Büyükşehir belediyelerinin organları belediye organları ile aynıdır. Büyükşehir belediye meclisinin üyeleri ilgili kanunun usul ve esasları doğrusunda seçilen üyeler ile ilçe belediye başkanları ile oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin de başkanıdır. Büyükşehir belediye encümeninin 10 üyesi bulunur. Büyükşehir belediye başkanı, encümen başkanlığını da yapar. Büyükşehir belediyesinin ve organlarının görev, yetki ve sorumlulukları, 5216 sayılı kanunun dördüncü ve beşinci bölümlerinde ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır.

### **1.2.5.2. İl Özel İdareleri**

İl özel idareleri Türkiye'ye özgü oluşturulan, kamu ile halkın yönetimde bir araya gelebilmesi üzerine kurgulanan bir yerel yönetim modelidir (Çetin, 2009: 251). 1913 yılında çıkartılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı kapsamında il özel idarelerin görev ve yetkileri belirlenmiştir. 16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun ile İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatının adı İl Özel İdaresi Kanunu yapılmıştır. 2002 yılı sonrasında kamu yönetiminde yapılan reformlar doğrultusunda 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Eryılmaz, 2019: 180).

5302 sayılı Kanun'da 3/a maddesinde il özel idaresinin tanımı verilmiştir. Bu tanıma göre il özel idaresi, ilde yaşayan halkın yerel ve ortak özellikteki gereksinimlerinin karşılanması üzerine kurulan, karar organlarının seçmenlerin oyları ile seçildiği, idari ve mali açılarından özerk kamu tüzel kişisidir. İl özel idarelerinin üç organı vardır. Bunlar vali, il encümeni ve il genel meclisidir. İlin sınırlarıyla görev

alanları belirlenmiştir. Kanun'un 6. maddesi, il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarını içermektedir. Bu maddeye göre il özel idaresinin yerine getirecekleri görevler, mutlaka mahallî ve tüm halkı ilgilendiren niteliklerde olmak durumundadır.

06.12.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun kapsamında, büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, bu illerde il özel idaresi tarafından yürütülen görevler ve sorumluluklar büyükşehir belediyesine aktarılmıştır (6360 Sayılı Kanun).

İl özel idaresi organlarından il genel meclisi, yönetimde karar alma organıdır. İl genel meclisinin üyeleri, il sınırları içindeki seçmenlerin oylarıyla seçilir. Üyelerin seçimle gelmesi ve ilin yönetiminde karar organı olması nedeniyle il genel meclisleri mikro parlamento şeklinde de tanımlanmaktadır (Çetin, 2009: 252). İl encümeni de il özel idaresindeki bir başka karar organı olarak görev yapar. Encümenin başkanlığını vali yapar. Encümende genel sekreter dışında meclis üyelerinden üç, vali tarafından birim amirlerinden seçilen iki üye bulunur. İl özel idaresinin başı ve yürütme organı validir. Valiler, merkezi yönetimin illerdeki en büyük temsilcileridir.

### **1.2.5.3. Köyler**

Köyler, az sayıda insanın bir arada yaşadığı, muhtelif ihtiyaçlardan veya alışkanlıklardan oluşan yerleşim yerlerinin en küçüğüdür (Eldem, 2015: 41). 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununda nüfusu 2.000'den az olan yurlara köy denileceği, ancak bu şarta uymasına karşılık belediye teşkilatının bulunduğu yerlerin kasaba olarak adlandırılacağı ve Belediye Kanununa tabi olacakları belirtilmiştir. 442 sayılı Kanuna göre "cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler".

Eryılmaz (2019: 217) köylerin özelliklerini az nüfuslu, büyük yerleşim yerlerine uzak mesafeli, ekonomisi genellikle tarım ve hayvancılığa dayalı, kendine özel toplumsal ilişkiler barındıran yerleşim birimleri olarak açıklamaktadır.

Köylerde yönetim muhtar, ihtiyar heyeti ve köy derneği ile yürütülmektedir. Muhtarlar idarenin yürütme organı, ihtiyar heyeti ve köy dernekleri ise karar organlarıdır. Köyler kamu tüzel kişiliği olan yerel yönetim birimleridir. 442 sayılı Köy Kanununun 13. maddesinde köylülerin mecburi işleri, 14. Maddesinde de

yapılmasında köylülerin isteklerine bağlanan işler bulunmaktadır. Köyün gelir kaynakları salmalar ve imecelerdir (Beki, 2008: 18-19).

#### **1.2.5.4. Mahalli İdare Birlikleri**

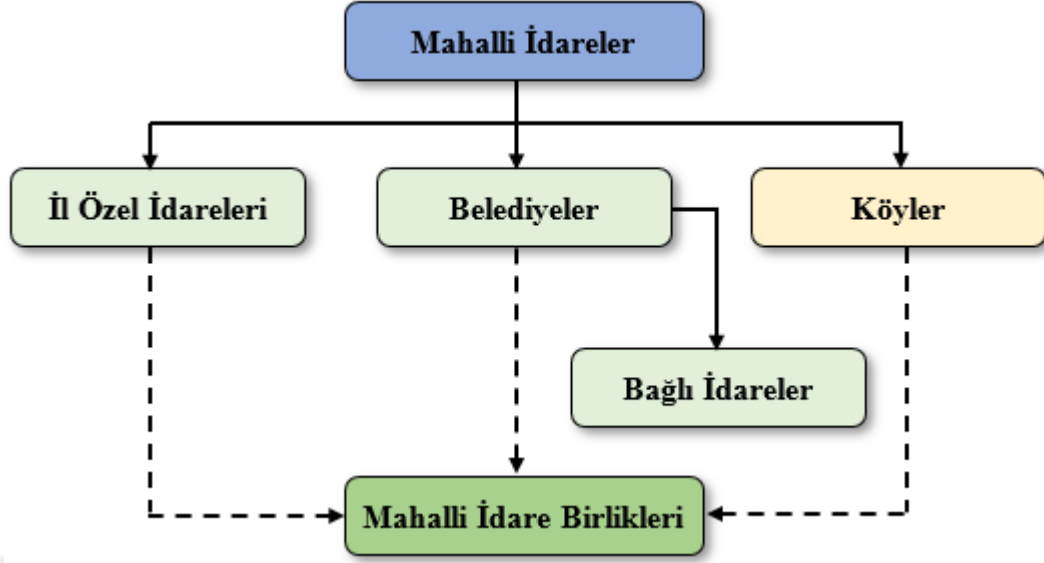
Mahalli idare birlikleri, birden fazla mahalli idarenin bazı hizmetleri birlikte yürütmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu idareleridir. Bu idareler kamu tüzel kişiliğinde olup kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır. Yerel yönetim özelliklerine sahip özerk yapılar olan bu kamu kuruluşları meclis, encümen ve başkan olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Kanunla belirlenen istisna durumlar dışında birlik organları seçimlerle görev alır (TBB, 2019).

Mahalli idarelere yönelik 26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda mahalli idareler il özel idaresi, belediye ve köyü ifade edecek şekilde açıklanmaktadır (Madde 3/a). Mahalli idare birliği için ise "Birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini" ifade ettiği belirtilmektedir (Madde 3/b). Bu birlikler, tüzüklerinin kesinleşmesi sonrasında Cumhurbaşkanı izniyle kurulmakta ve tüzel kişilik kazanmaktadır (Madde 4/b).

#### **1.2.6. Türkiye'de ve Dünyada Yerel Yönetim**

Türkiye'de belediye, il özel idaresi ve köy olmak üzere üç tip yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Belediyelerin bulunduğu yerel yönetimlerde en küçük birim ise mahallelerdir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan 2017 yılı raporunda, 20.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu açısından mahalli idarelerin şeması Şekil 2'de görülmektedir.

Şekil 2. 5018 Sayılı Kanun Açısından Mahalli İdareler

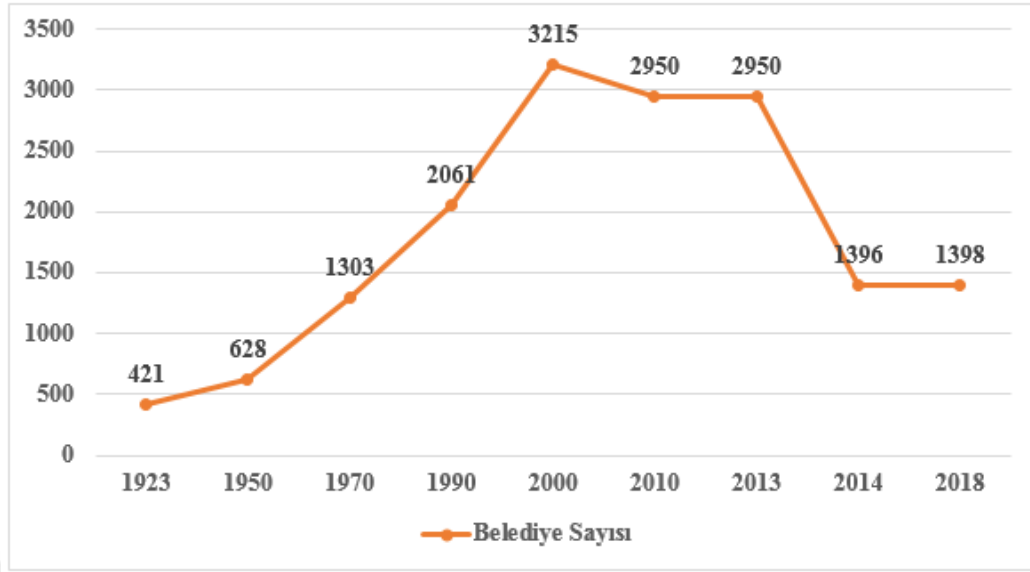


Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2018: 3

Şekil 2’de görüldüğü gibi Mahalli İdareler İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler olmak üzere üç ana bölüme ayrılmıştır. Belediyeler altında Bağlı İdareler bulunmaktadır. İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler bir araya gelerek Mahalli İdare Birlikleri kurabilmektedir. İl Özel İdareleri ve Belediyeler 5018 sayılı Kanun’a tabi olup faaliyet raporu hazırlayan idarelerdir. Köyler ise 5018 sayılı Kanun’a tabi değildirler ve faaliyet raporu hazırlamazlar. Mahalli İdare Birlikleri’ndeki durum ise üyelerine göre değişiklik göstermektedir. Üyeleri arasında İl Özel İdaresi veya Belediye bulunan Mahalli İdare Birlikleri 5810 sayılı Kanun’a tabidir ve faaliyet raporu hazırlarlar. Ancak bütün üyeleri köylerden oluştuğunda faaliyet raporu hazırlama zorunluluğu ortadan kalkar.

Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulduğu tarihten 2018 yılına kadar belediye sayılarındaki değişim Şekil 3’de görülmektedir.

**Şekil 3. Cumhuriyet'in İlanından 2018 Yılına Belediye Sayıları**



**Kaynak:** İçişleri Bakanlığı, 2018: 3

Şekil 3’de görüldüğü gibi 1950 yılından itibaren 2000’li yıllara kadar belediye sayılarında çok ciddi bir artış bulunmaktadır. 2008 yılında toplam belediye sayısı 3.215’e ulaşmıştır. 2008 sonrasında 5393 sayılı Kanunun 8. ve 11. maddelerinden hareketle yapılan düzenlemelere, ayrıca 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun uygulamaya girmesiyle 2013 yılında toplam belediye sayısı 2.950’ye düşmüştür. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında 1.554 belediyenin tüzel kişiliğine son verilmiş, belediye sayısı %53 oranında azaltılmıştır. 2018 yılında belediyeler 1398 toplam sayıya ulaşmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2018: 8).

Dünyada yerel yönetimleri incelemek üzere Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, Fransa ve Japonya seçilmiştir. Böylece dünyanın farklı bölgelerinden yerel yönetim uygulamaları açıklanmaya çalışılmıştır.

Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nin anayasasında doğrudan yerel yönetimlere yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Anayasada federal yönetimler ve eyaletler üzerinden siyasal sistemin yapı taşları tanımlanmaktadır. ABD’de yerel yönetimler eyaletlerin parçası durumunda olup eyalet yasaları ile hakları ve imtiyazları tanımlanmaktadır. Bundan dolayı eyaletler arası farklı yerel yönetim sistemleri olabilmektedir. Eyaletlerin kendilerine özel bir yönetim sistemi kurabilmeleri nedeniyle ABD’nin tümünde geçerli bir tek model yerel yönetim tipi

bulunmamaktadır. Eyaletler tarafından yerel yönetimlere yetki belgesi verilmekte, yetki belgesinde yerel yönetimin yetkileri ile yapabileceklerinin ayrıntılı bilgisi yer almaktadır. Yerel yönetimler de bu yetkiler dışında bir iş yapmamaktadır. Eyaletlerdeki New York gibi büyük kentlere ise özerklik belgesi verilmekte, bu belge ile yerel yönetimlerin eyalet anayasasına ve yasal düzenlemelerine uygun olmak kaydıyla genel yetkili olmaları sağlanmaktadır. Bu belge, büyük kentlerin yerel yönetimlerine idari ve mali özerklik açısından geniş olanaklar sunmaktadır. Eyaletlere genel olarak bakıldığında ise dört temel yerel yönetim tipi olduğu görülmektedir. Bunlar *country* (il), *municipality* (belediye), *town* (kasaba yönetimi) ve *special-purpose governments* (özel amaçlı yönetimler) olarak adlandırılmaktadır. 2012 yılı itibarı ile ABD'nin genelinde 90.056 yerel yönetim birimi bulunmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 24-27).

Almanya'da yerel yönetimlere yönelik çalışmaların başlangıcı, XIX. yüzyıldan itibaren merkezi yapıyla özerk yapılar arasında bir denge kurmaya yönelik yapılan çalışmalardır. Yürürlükteki Alman Anayasası, Almanya'yı federal bir devlet olarak tanımlamaktadır. 16 eyaletin bulunduğu Federal Almanya'da her eyaletin seçimle gelen meclisi, hükümeti ve yargı düzeni bulunmaktadır. Federal olarak ise Eyalet Meclisi ve Ulusal Meclis olmak üzere iki meclis görev yapmaktadır. Almanya'da kanunlar ile açıkça merkezi idarenin sorumluluğuna verilmeyen her türlü hizmet yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Yerel yönetimlerin anayasal ilkeleri, Federal Anayasa'ya uyumlu olmak koşuluyla Eyalet Anayasaları içinde yer almaktadır. Temel yerel yönetim birimleri, ilçe ve belediye şeklinde iki birime ayrılmıştır. Belediyeler de kendi içinde ilçe içi belediyeler ve ilçe dışı belediyeler olarak iki türdür. Kırsal bölge belediyeleri ilçelere bağlıdır. Kentsel bölgelerin belediyeleri ise ilçelerden bağımsızdır. İlçe dışı belediyelerin görevleri arasında ilçenin görevleri de yer almakta, denetim yetkisi valide bulunmaktadır. Genel olarak yerel yönetim birimlerinin ayrımı da üç grup şeklinde olmaktadır. Bunlar ilçelerden bağımsız büyük şehirler, ilçeler ve belediyelerdir (Bağlı, 2011: 46-50).

Fransa'da dört farklı yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar belediyeler (*communes*), iller (*departments*), bölgeler ve kamu işbirliği kuruluşlarıdır. 2016 yılı itibarı ile toplam 36.787 belediye, 100 il ve 26 bölge bulunmaktadır. Komünlerin yönetimine yönelik yasal düzenlemeler için Belediyeler Kanunu kullanılmaktadır. Bu kanun 1884 yılından itibaren yürürlükte olup zaman içerisinde değişiklikler yapılmıştır. Belediyeler arasında işbirliklerinin artırılmasına yönelik olarak

06.02.1992 tarihinde Belediyeler Kanununda önemli değişiklikler yapılmıştır. İllerle ilgili yasama hükümleri, 10.08.1871 ve 02.03.1982 tarihlerinde çıkartılan yasalar dışında yetki paylaşımına yönelik çıkartılan kanunlara dayanmaktadır. Bölgelere yönelik ise 1972 ve 1982 yıllarında iki kanun çıkartılmıştır (Toksöz ve diğerleri, 2009: 58-59).

Japonya’da yerel yönetimler, genel yerel yönetimler ve özel yerel yönetimler olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Valilikler ve Belediyeler genel yerel yönetim birimleridir. Özel yerel yönetimler ise Özel Belediye Bölgesi, Belediye Birlikleri, Taşınmaz Mal birlikleri ve Yerel Kalkınma Birlikleri olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Genel yönetim birimi olan Belediyeler, Japonya’daki temel yerel yönetim birimlerini oluşturmakta ve il, kasaba ve köy belediyelerinden oluşmaktadır. İl belediyesi olmak için 50.000 ve üstü nüfusun olması, nüfusun %60’ından fazlasının kentsel alanlarda yaşıyor ve sanayi, ticaret veya diğer kentsel faaliyetlerden biriyle uğraşıyor olması, kanunlar tarafından belirlenen diğer ek şartları taşıyor olması gerekmektedir (Hayrulloğlu, 2013: 56-59).

### 1.2.7. Yerel Yönetimin Avantaj ve Dezavantajları

Günday (2017: 75) yerel yönetimlerin avantajlarını üç başlık altında toplamaktadır. Yerel yönetimler merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilme olanağına sahip olduklarından bölge halkının hizmet ihtiyaçlarını daha hızlı ve rahat şekilde yerine getirebilmektedir. Yerel yönetimde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azalması, kamu hizmetlerine hızlılık, verimlilik ve etkinlik getirmektedir. Yerel yönetimlerde bölge halkının iradesi yönetime daha fazla yansımakta, bu da demokrasi kültürüne daha uygun olmaktadır.

Merkezi ve yerel yönetimlerin avantaj ve dezavantajları, karşılaştırmalı şekilde Tablo 1’de verilmiştir.

**Tablo 1. Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Avantaj ve Dezavantajları**

Kriterler	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim
Demokratik olma	Düşüktür	Yüksektir
Partizanca davranışlar	Düşüktür	Yüksektir
Yerel gereksinimlere uygun faaliyetler	Düşüktür	Yüksektir
Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin durumu	Yüksektir	Düşüktür
Mali denetimin kolaylık ve zorluğu	Kolaydır	Zordur
Bölgelere eşitsiz yaklaşımlar	Düşüktür	Yüksektir

**Kaynak:** Berkün, 2017: 646



Yerelleşme özerlik, dinamiklik ve daha güçlü yerel yönetim sistemlerinin kurulmasında en iyi yöntem olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetimde aktörler, yerelde kamu hizmetlerinin verilebilmesi yönünden daha yeni ve daha fazla olanaklara sahip olmaktadır (Miller, 2002: 3). Yerel yönetimlerle kamu hizmetlerinde etkin sunum sağlanabilmekte, bu da ülkenin ekonomik gelişmesine katkı sağlamaktadır (Benneworth ve Roberts, 2002: 240). Yerelleşme, gücün merkez yönetimde yoğunlaşmasını önlemektedir. Ayrıca halkın yönetime katılımı artmakta, katılımcılığı kolaylaştırmaktadır. Hizmetlerin sunumunda halkın gereksinimleri ön plana çıkartılabilmektedir (Limi, 2005: 449).

Yerel yönetimlerin dezavantajlarına bakıldığında ise öncelikle siyasi bir yapılanma olmasından dolayı partizanca uygulamalara yol açılabilmesi ilk sakınca olarak sayılabilir. Kamu hizmetlerinin bölgesel farklılıklar göstermesi, bölgeler arasında eşitsizlikler doğurabilir. Yerel yöneticilerin seçimlerle işbaşı yapmaları, yeniden seçilebilme adına gösterişi ön plana çıkartan ve israfa yol açan uygulamalara yol açabilmektedir. Yerel yönetimlerin kendilerine ait bir bütçelerinin olması da bir başka dezavantaj olup mali denetimi güçleştirmektedir (Günday, 2017: 76).

Lyons ve Lowery (1989: 534), yerel yönetimlerin daraltılması gerektiğini, üst üste binen yetki alanlarını daha az sayıda belediye yönetiminde birleştirerek politika hedeflerinin daha iyi elde edilebileceğini savunmaktadır.

### **1.3. Türkiye’de Merkezi Yönetim Organları**

T.C. Anayasası’nda 16.04.2017 tarihinde yapılan referanduma kadar merkezi yönetim Cumhurbaşkanı-Başbakan-Bakanlar Kurulu üçlüsünden oluşmakta idi. Bu tarihte yapılan referandum ile Anayasa’da değişiklik yapılmış ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Yeni sistemle birlikte merkezi yönetim organlarında da önemli değişiklikler yapılmıştır. Başbakanlık makamının yeni sistemde kaldırılmış olması, en önemli değişiklikler arasında yer almaktadır.

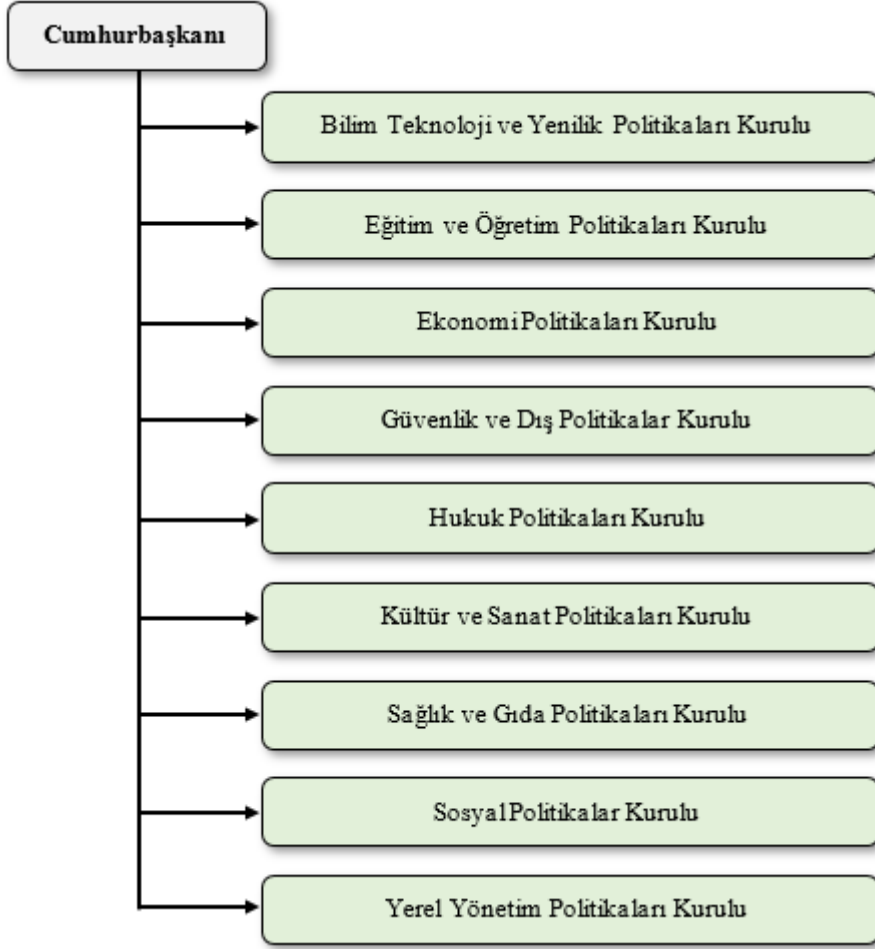
2017 yılında yapılan referandumla kabul edilen Anayasa değişikliğinden sonra yeni sisteme yönelik yasal altyapı hazırlanmış, bazı düzenlemeler referandum sonrasında yürürlüğe girerken bazı düzenlemelerin ise seçimlerden sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. 24.06.2018 tarihinde milletvekili genel seçimleri ile birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimi de yapılmış, bütün düzenlemeler fiili olarak yaşama geçmiştir. Turan (2018: 48) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin temelinde üniter devlet yapısının bulunduğunu, sistemin belirli bir partinin üyesi olan ve halkın seçtiği

Cumhurbaşkanlığı'na dayandığını, siyasal açıdan bir rejim değişikliğinin bulunmadığını belirtmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme yetkisi Cumhurbaşkanında olmakta, siyasal bir sorumluluğa sahip hükümet (başbakanlık ve bakanlar kurulu) bulunmamaktadır. Bu sistemde bütün bakanları Cumhurbaşkanı atamaktadır. Yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı sistemi de getirilmiştir. Üst düzey kamu görevlilerinin ve Cumhurbaşkanlığı Yardımcılarının atanması veya görevden alınması yetkileri de Cumhurbaşkanındadır. Bu sistemde yürütme tek başlı hale getirilmiş, yasama ve yürütme ayrılarak bunlara yönelik seçimlerin aynı gün yapılmasına karar verilmiş, Cumhurbaşkanı yetki ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Yasama ve yürütme makamlarına karşılıklı olarak koşullar uygun olduğunda seçimleri yenileme kararı alma yetkisi tanınmıştır (Demirhan ve diğerleri, 2018: 111).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kapsamında çıkartılan 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile politika üretmek, stratejik ve uzun vadeli vizyonlarla bakanlıklara yol göstermek üzere 9 yeni kurul oluşturulmuş ve bu kurullar Cumhurbaşkanı'na bağlanmıştır. Kurullar Cumhurbaşkanı tarafından atanan 3 üyeden oluşmakta, başkanlığını ise Cumhurbaşkanı yapmaktadır. Kurul üyelerinden biri, Cumhurbaşkanı tarafından başkan vekili olarak görevlendirilmektedir. 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulunan bu kurullar Şekil 4'de verilmiştir:

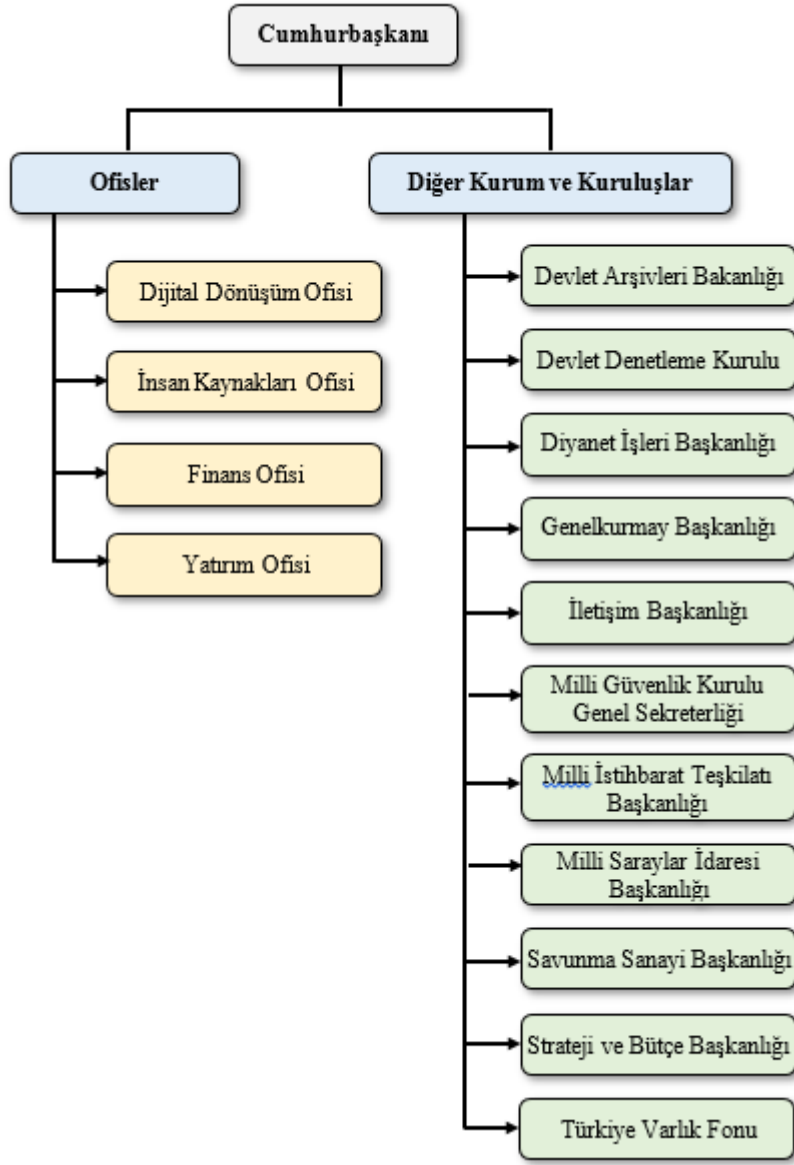
**Şekil 4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Kurullar**



**Kaynak:** 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Yeni sistemde önemli bir değişiklik de ofis kavramının getirilmiş olmasıdır. Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak çalışmak üzere kamu tüzel kişiliği statüsünde, özel bütçeye ve idari-mali özerkliğe sahip 4 ofis kurulmuştur. Bunlar Dijital Dönüşüm, İnsan Kaynakları, Finans ve Yatırım ofisleridir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısında görev yapacak diğer kurum ve kuruluşlar da 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Şekil 5'de görüldüğü gibi verilmiştir.

Şekil 5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Ofisler ile Diğer Kurum ve Kuruluşlar



**Kaynak:** 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisi konularında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri çıkarma yetkisine sahiptir. Bu yetki Anayasa'nın 1. ve 2. bölümlerindeki temel haklarla kişi haklarını ve ödevlerini, 4. bölümündeki siyasi hakları ve ödevleri kapsamamaktadır. Ayrıca kanunla düzenlenen veya kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartılamayacak, aynı konuda farklı hükümlerin yer alması durumunda kanunlar geçerli olacaktır. Bunların dışında olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartılabilecektir (Turan, 2018: 60).

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlıkların teşkilat yapıları da amaçlarına uygun şekilde merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, yurtdışı teşkilatı ile bağlı

kuruluşlar olarak belirlenmiştir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi). Ayrıca bakanlıkların ortak çalışma alanları noktasında yer alacak kurullar, konseyler ve komisyonlar da bulunmaktadır.

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanlığı konumunun sistemdeki yeri güçlendirilmiştir. Siyasi istikrarın sağlanması adına güçlü ve otoriter bir yürütmenin öngörüldüğü Anayasa ile güçler ayrılığı ilkesinde yürütmenin lehinde bir bozulma olmuştur. Sistemde yapılan değişiklik sonrası 2014 yılında halkın Cumhurbaşkanını seçmesi ile Cumhurbaşkanlığı makamının temsil kabiliyeti artırılmış, sistem içinde konumu da daha fazla güçlendirilmiş, milli irade doğrudan Cumhurbaşkanlığı tarafından temsil edilir duruma gelmiştir (Kamalak vd., 2015: 128). Başkanlık hükümet sisteminin demokrasi için daha uygun olduğu (Evcimen, 1992: 323), yürütmenin daha kolay ve hızlı oluşturulabileceği (Erdoğan, 1996: 6), siyasi açıdan istikrarın sağlanacağı yeni sistemi savunanlar tarafından ileri sürülmektedir.

Yarı başkanlık olarak adlandırılan sistemde Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu veya parlamentodaki çoğunluk farklı partilerden olabilmektedir. Birlikte var olma olarak adlandırılan bu durumdan dolayı sistem genel olarak istikrarsız bir sistem olarak kabul edilir. Cumhurbaşkanlığına önemli yetkiler verilmiştir ve seçimi de halkın oylarıyla gerçekleştirir. Birlikte var olma konusunda siyasal gelenek yeterince yerleşmemiş ise, yürütmenin iki kolu arasında yetki ve görev çatışmalarının çıkma olasılığı yüksektir. Bunun nedeni ise halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının demokratik bir meşruiyete sahip olmasıdır. Bu meşruiyet, siyasetçiler tarafından milli irade olarak ifade edilmektedir (Kamalak vd., 2015: 136).

#### **1.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile geçilen yeni düzende yerel yönetimlerle ilgili köklü değişiklikler yapılmamıştır. Yerel yönetimlerle ilgili 2003 yılında sonra atılan birçok adım, yeni sistemde fazla bir değişiklik yapılmasına gerek bırakmamıştır. Yeni sisteme geçiş sonrası 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, yeni düzenlemelere uygunluk sağlamak üzere bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler aşağıda özetlenerek sunulmuştur (Turan, 2018: 76-77):

- İlgili kanunun belediye kuruluş süreci ve ölçütlerini düzenleyen 4. maddesinde, Başbakanlık makamının kaldırılmasıyla oluşan yasal uyumsuzluğu gidermek üzere değişiklikler yapılmıştır. Maddenin 5.

fıkrasındaki “Danıştay’ın görüşünü almak” yerine “Cumhurbaşkanı kararı”, 6. fıkrasındaki “İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine” yerine “Cumhurbaşkanı kararı” ifadeleri getirilmiştir.

- İlgili kanunun belediyelerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesine yönelik düzenlemeleri içeren 11. maddesinin 1. ve 2. fıkralarındaki İçişleri Bakanlığı teklifi yerine Cumhurbaşkanı kararı ifadesi getirilmiştir.
- İlgili kanunun birleşmeye, katılmaya ve tüzel kişiliğin kaldırılmasına yönelik işlemleri içeren 12. maddesinin 3. fıkrasında “müşterek kararname” yerine “Cumhurbaşkanı kararı” ifadesi getirilmiştir.
- İlgili kanunun borçlanmaya yönelik işlemleri düzenleyen 68. maddesinin 1. fıkrasının (f) bendindeki Bakanlar Kurulu yerine ifadesi Cumhurbaşkanı olarak değiştirilmiştir.
- Bakanlar Kurulunun kurul kararı alma işlevinin kaldırılmasından dolayı ilgili yasanın 73. maddesinin 1. fıkrasındaki ve 75. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendindeki Bakanlar Kurulu ifadesi de Cumhurbaşkanı olarak değiştirilmiştir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE PERFORMANS YÖNETİMİ

Bu bölümde öncelikle belediye gelir ve giderleri ele alınmıştır. Belediye gelirleri içerisinde yer alan vergi gelirleri ile vergi dışı gelirler incelendikten sonra belediye gider kalemleri açıklanmıştır. Belediyelerin mali yapısı ele alındıktan sonra belediyelerde performans yönetimi, bütçeleme sistemleri, performans esaslı bütçeleme ve yerel yönetimlerde performans esaslı bütçe uygulamaları konularına yönelik açıklamalar yapılmıştır.

#### 2.1. Belediye Gelirleri

Belediye gelirlerini yönetim açısından incelediğimizde, belediyelerin ana unsurlarından ilki kendi kendisini yönetebilmesi ve belirli ölçülerde bağımsız bir şekilde hareket edebilen örgütsel yapılar olmasıdır. Bu bağlamda, belediyelerin demokratik, etkin ve yönetimi kendi içerisinde olan yapılar haline gelmesi için, gelir kaynaklarının iyileştirilmiş olması gerekmektedir. Aynı zamanda kendi kaynaklarını oluşturabilecek hale de gelmesi gerekir. Bunun gerçekleşebilmesi için belediyelere kendi vergisini ve ekstra gelirler getirebilecek yapısal değişiklikleri oluşturmada köklü ve kurumsal uygulamalar üzerinde düzenlemelerin yapılması gerekmektedir (Kendirli ve diğerleri, 2015: 118-119).

T.C. Anayasası'nın 127. Maddesindeki son fıkra “bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” ifadesini içermektedir. Bu ifade, mahalli idarelere tahsis edilecek gelirlerle ilgili temel hükümdür. Bu fıkra doğrultusunda genel bütçedeki vergi gelirleri içinden mahalli idareler için pay verilmesi yanında ticari faaliyette bulunmak, bağış kabul etmek, vergi, resim, harç tahakkuk ve tahsil etmek gibi imkânlar da mahalli idarelere tanınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda “genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim,

iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler, diğer gelirler” belediyelerin gelir kalemleri olarak sıralanmaktadır (Aktaş, 2011: 93-94).

### 2.1.1. Vergi Gelirleri

Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümüyle doğru orantılı olarak gelir bölüşümü yapılması gereklidir. Belediyelerin en azından hizmet maliyetlerini karşılayabilecek düzeyde gelir kaynaklarının oluşturulmasına, kaynak bölüşümünü açıklamaya dönük olarak mali denkleştirme gibi kavramlar kullanılır. Etkin bir mali denkleştirme yerel yönetimin performansını artırıcı etki oluşturur. Kaynak dağılımının yetersiz veya dengesiz olması durumunda yerel yönetimler merkezi yönetime daha fazla bağımlı duruma gelirler. Yerel yönetimde zayıf bir mali yapının olması, bir takım görevlerin yapılamamasına, hizmet kalitesinin düşmesine yol açabilmektedir (Şengül, 2017: 193).

Belediyelere kanunlarla bir takım vergiler uygulama yetki ve hakları tanınmıştır. Bunların bir kısmı ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigortası vergisi ve çevre temizlik vergisi başlıkları altında toplanmıştır (Acar ve Aydın, 2013):

- İlan ve reklam vergisi: Belediye sınırlarında ve mücavir alanlarında yapılan bütün ilanlardan ve reklamlardan alınan vergidir.
- Eğlence vergisi: Eğlence işletmelerine tahakkuk ettirilen vergidir.
- Haberleşme vergisi: PTT tarafından tahsisi yapılan telefon, teleks, faks ve data ücretlerine tahakkuk ettirilen vergidir.
- Elektrik ve havagazı tüketim vergisi: Belediye sınırlarında ve mücavir alanlarında tüketilen elektrik ve havagazı için tahakkuk ettirilen vergidir.
- Yangın sigortası vergisi: Her türlü gayrimenkul ve menkul mallara yapılan yangın sigortalarının primlerine tahakkuk ettirilen vergidir.
- Çevre temizlik vergisi: Evsel katı atık toplama hizmetleri, kanalizasyon hizmetleri, atık su hizmetleri gibi hizmetlerin verilmesine yönelik olarak konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara tahakkuk ettirilen vergidir.

Belediyelerin vergi tahsilatları içerisinde emlak vergisi önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetimlerin finansmanına katkı sağlayan emlak vergisinde amaç, mahalli idarelerin tahsil ettikleri vergiyi yine mahalli hizmetler için harcamalarıdır. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu emlak vergisiyle ilgili temel kanundur. Kanunla



binalar için bina vergisi, arsa ve araziler için arazi vergisi getirilmiş, oranların belirlenmesi merkezi yönetime, tahsili ise belediyelere verilmiştir (Can vd., 2013: 16-17)

### 2.1.2. Vergi Dışı Gelirler

Vergi dışı gelirler, “harçlar”, “katılma payları”, “diğer gelirler” şeklinde üç başlık altında ele alınmıştır.

#### 2.1.2.1. Harçlar

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belediyelerin harç gelirleri 12 kalemden oluşmaktadır. Bu harç gelirleri Tablo 2’de listelenmiştir.

**Tablo 2. Belediye Gelirleri Kanununa Göre Tahsil Edilen Harç Listesi**

Sıra No	Harç	Sıra No	Harç
1	İşgal Harcı	7	Bina İnşaat Harcı
2	Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı	8	Kayıt ve Suret Harcı
3	Kaynak Suları Harcı	9	İmar ile İlgili Harçlar
4	Tellallık Harcı	10	İşyeri Açma İzni Harcı
5	Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı	11	Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı
6	Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı	12	Sağlık Belgesi Harcı

**Kaynak:** 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

Tablo 2’de yer alan ve Kanunlarla belediyelere sağlanan bu gelirler, vatandaşlar tarafından belirli konulara yönelik olarak belediyeden ruhsat veya izin alınması sürecinde peşin ödenen bedellerden oluşmaktadır. Birçok harç kalemi olmasına karşılık, harçlardan elde edilen bedellerin belediye gelirleri içerisindeki oranı çok yüksek değildir. Harçlar için ödenmesi gereken bedellerin belirlenmesinde belediyelere tarifeyi belirlemek üzere bir yetki verilmemiş, harç bedelleri ilgili Kanun içerisinde sabitlenmiş oranlarla tespit edilmiştir. İlgili Kanun’da alt sınırı ve üst sınırı belirlenen harç bedelleri ise Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir (Arıkboğa, 2016: 282).

#### 2.1.2.2. Katılma Payları

2464 sayılı Kanun, belediyelere hangi durumlara yönelik katılım payı alınabileceğini belirlemektedir. Kanuna göre yol, su ve kanalizasyon harcamalarının

finansmanını sağlamak amacıyla belediyelere vatandaşlardan katılma payı alma yetkisi verilmiştir. Katılma payının hesaplanmasına yönelik kısıtlamalar, bu paylara ilgili kişilerin nasıl katılacağı ve nasıl paylaşım yapılacağı, tahsilatın nasıl yapılacağı gibi usul ve esaslar da 2464 sayılı Kanun'da üçüncü kısımda açıklanmaktadır. Katılma payları yol harcamalarına (Madde 86), kanalizasyon harcamalarına (Madde 87) ve su tesisleri harcamalarına (Madde 88) katılma payı olarak üçe ayrılmıştır. Payların nasıl tespit edilmesi gerektiği Madde 89'da aşağıdaki şekilde yer almaktadır:

- Harcamalara katılma payları, yapılacak giderler peşin ödendiğinde ilgililerden %25 noksanı ile alınır. Bina ve arsalarda harcamalara katılma payı vergi değerinin %2'sini geçemez (Madde 89/a).
- Cumhurbaşkanı, belediyelerin görüşünün alınması doğrultusunda harcamalara katılma paylarını 1/2 (peşin ödemelerde 1/3) oranına kadar düşürmeye yetkili kılınmıştır (Madde 89/b).

### **2.1.2.3. Diğer Gelirler**

2464 sayılı Kanunda diğer gelirler arasında yer alan ücret gelirleri, 97. maddede yer almaktadır. Kanunda belediyelere, kanunla belirlenen harçlara veya harcama kalemlerine katılma paylarının konuları içerisinde yer almayan, ilgililer tarafından yapılan istek doğrultusunda yapılacak her türlü hizmet için, belediye meclisinin alacağı karara uygun şekilde ücret alma yetkisi verilmiştir. Vergi, harç ve harcama katılım payları için ücretlerin belirlenmesinden farklı şekilde belediyeler, ücret gelirlerini kendileri belirleyebilmektedir. Bu anlamda ücret gelirleri, miktarın ve koşulların belediyeler tarafından belirlendiği bir özgelir türü denilebilir (Arıkboğa, 2016: 282).

Belediyelerin özgelir kaynağı olarak taşınırın ve taşınmazların satışlarından veya kiralardan elde edilen gelirler, parkların işletilmesinden elde edilen gelirler, müzelerin giriş ücretlerinden alınan paylar, madenlerden alınan paylar, cezalardan ve faizlerden elde edilen gelirler ile kişiler ve kuruluşlar tarafından yapılan yardımlar bulunmaktadır. Taşınırın ve taşınmazların satışlarından veya kiralardan elde edilen gelirler ile parkların işletilmesinden elde edilen gelirler belediyeler tarafından miktarı ve şartları bizzat belirlenebilen gelirlerdir (Arıkboğa, 2016: 282).

Merkez yönetimin belediyelere yapılan yardımlar iki başlıkta toplanmaktadır. Bunlar genel bütçenin vergi gelirinden belediyelere ayrılan paylarla diğer yardımlardır. 2380 Sayılı Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi

Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre genel bütçenin vergi gelirleri toplamının %9.25'i belediyelere ayrılan payı oluşturmaktadır. Bu oranın yıllara göre farklılıklar gösterdiği, 1985'de %8.15 pay ayrılırken, 1986 ile 1992 yılları arasında %8.55 pay ayrıldığı görülmektedir. 1994'te çıkartılan 3986 Sayılı Ekonomik Denge Kanunu'nda bu oran %7.55 olarak uygulanması yönünde değiştirilmiştir. 1995'te ise pay oranı %8.55'e yükseltilmiş, 1996'da ise belediyelere %9.25 oranında pay verilmiştir. Bu oran 2001 yılına kadar geçerli olmuş, 2001'de %6.0'a düşürülmüştür. 2003 yılında çıkartılan Bütçe Kanunu'nda oranın %5.0'a düşürüldüğü görülmektedir (Kendirli ve diğerleri, 2015: 120). 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun doğrultusunda ise aşağıdaki düzenlemeler yapılmıştır:

- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılan oran daha önce %2,85 iken %1,50'ye düşürülmüştür.
- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan oran daha önce %2,50 iken %4,50'ye yükseltilmiştir.
- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından il özel idarelerine ayrılan oran daha önce %1,15 iken %0,50'ye düşürülmüştür.

## 2.2. Belediye Giderleri

Belediyeler, görev ve sorumlulukları kapsamında yerelde birçok hizmet yürütmektedir. Merkezi bütçelerden aktarılan bütçe payları, kendi imkânları doğrultusunda elde ettikleri gelirleri ve hatta gelir getirici diğer yöntemler ile sağlamış oldukları gelirleri bu hizmetlerin sunumunda kullanmaktadırlar. Belediyelerin hizmet yelpazeleri çok geniş ve çeşitli olmasına bağlı olarak gider kalemleri ve bu giderlere harcadıkları paylarda bir o kadar fazladır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 260). Belediyenin hizmetleri ve giderleri 5393 sayılı Belediye Kanununa göre belediye giderleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir (5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 60):

- a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.

- f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
- g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
- i) Dar geliri, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- j) Dava takip ve icra giderleri.
- k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
- n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- s) İmar düzenleme giderleri.
- t) Her türlü proje giderleri.”

### **2.2.1. Personel Maaş ve Sosyal Güvenlik Kurumu Giderleri**

Belediyelerde personellerin yıllık gider toplamları, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'unu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran %40 olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir. Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının 20.000 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla 2 kere ikramiye ödenebilir (5393 sayılı Belediye Kanunu 49. Madde). Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, devletin işveren sıfatıyla Sosyal Güvenlik Kurumuna ödeyeceği sigorta primlerini kapsamaktadır (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2019).

### **2.2.2. Mal ve Hizmet Alım Giderleri**

Hizmet faaliyetlerine yönelik olarak mal ve hizmet alımlarında fatura karşılığı yapılan ödemeler bu gider kalemini oluşturmaktadır (Çiçek ve diğerleri, 2015: 63). Sermaye giderleriyle karşılık olarak bir malın veya hizmetin alınmadığı karşılıksız ödemeler bu kalemde değerlendirilmez.

### **2.2.3. Faiz Giderleri**

Belirli bir süre kullanılmak üzere ödünç alınan paraların kullanılması karşılığı ödenen faizler bu kalemde yer almaktadır. Faiz giderlerinin içerisinde borcun anaparasına ait ödemeler ile borçlanma için yapılan ihraç ve komisyon giderleri, faiz giderlerine girmemektedir. Ayrıca bu kalemde sadece devlete ait borçların faiz ödemeleri bulunmaktadır. Borçlanmaya ilişkin olarak ödenen komisyon ve ihraç giderleri ise mal ve hizmet alımları kapsamında ve genel bütçeli idareler için sadece Hazine Müsteşarlığı bütçesinde gösterilecektir. Bunun dışında, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde genel bütçeli idarelerin dışında kalan ve borç alma yetkisine sahip idarelerin borçlanmaları halinde bu borçlara ilişkin faizlerini kendi bütçelerinde göstereceklerdir (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2019).

### **2.2.4. Cari Transferler**

Hedefinde sermaye birikiminin olmadığı, cari özelliklerde mal veya hizmet alımlarının finansmanını sağlamak amacı ile yapılan karşılıksız ödemeler bu kalemde yer almaktadır (Çiçek ve diğerleri, 2015: 63).

### **2.2.5. Sermaye Giderleri**

Bu giderlerin özelliği bütçe kanunlarıyla veya bütçe hazırlama rehberleriyle belirlenen asgari değer üstündeki giderler olmasıdır. Sermaye gider kaleminde 1 yıl üstünde normal ömürü olan hizmet ve mal alımları, maddi olmayan aktif edinimleri ve sabit sermaye edinimleri yer almaktadır (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2019).

### **2.2.6. Sermaye Transferleri**

Bütçe dışı sermaye birikiminin amaçlandığı, sermaye özelliğine haiz hizmet ve malların finansmanının karşılanması amacı ile yapılan karşılıksız ödemeler bu madde altında değerlendirilmektedir (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2019).

### **2.2.7. Diğer Giderler**

Diğer giderler içerisinde yer alan yedek ödeneklere bütçe hazırlama sürecinde öngörülmeven hizmetlerin karşılıkları, bütçe hazırlanırken tahmini ödeneğin uygulama sürecindeki gelişmeler doğrultusunda tutmaması olasılığına karşılık hizmet aksamasına yol açmamak için ihtiyati ödenekler girmektedir (Çiçek ve diğerleri, 2015: 63).

Borç verme, bir mali hakka veya devletin mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ödemeleri kapsamaktadır (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2019).

## **2.3. Belediyelerde Performans Yönetimi**

Belediyelerde performans yönetimi, “belediye performans yönetim süreci hazırlık aşaması adımları”, “belediye performans yönetimi bileşenleri”, “performans bilgilerinin yönetsel kullanımı”, “performansa dayalı ücretlendirme” ve performansa dayalı bütçeleme” şeklinde beş grupta incelenmiştir.

### **2.3.1. Belediye Performans Yönetim Süreci Hazırlık Aşaması Adımları**

Performans yönetimi kesintisiz bir süreçtir. Genel olarak performans yönetim süreci beş aşamadan oluşmaktadır (Ertaş ve Atalay, 2016: 72-73):

- Stratejik hedefleri belirleme: Bu aşamada yöneticiler ve karar vericiler etkin unsurlar olup, hizmet sunulacak kişilerin beklentilerinin belirlenmesi ve çalışanların sürece katılmalarının sağlanması, belirlenen hedeflerin kabul edilebilirliğini ve uygulanabilirliğini artırmaktadır.
- Durum tespiti: Mevcut durumun doğru bir şekilde tespitinin yapılması, stratejik hedeflere uygun olan ve olmayan durumların ortaya konulmasını sağlamaktadır.

- Stratejik planlama: Bu aşamada süreç içinde kimlerin neleri ve ne ölçüde yapacakları ortaya konulmakta, yöntemler ve prensipler belirlenmekte, kısa ve uzun vadeli programlar oluşturulmakta, kararlar alınmaktadır.
- Uygulama: Stratejik hedeflere yönelik hazırlanan planlar, bu aşamada uygulamaya geçirilmektedir.
- Kontrol ve Değerlendirme: Sürecin son aşamasında performans göstergelerine bakılarak hedeflere ne kadar ulaşılabildiği analiz edilmektedir.

Performans yönetiminin ilk aşaması, performans yönetimine geçecek olan belediyelerde performans ölçüm sisteminin altyapısını oluşturmaktadır. Bu amaçla, kurumun performans yönetimine hazırlanması gerekmektedir. Hazırlık aşaması, performans yönetimi sürecinde bireylerin ve birimlerin oynayacakları rollerin ve yüklenecekleri sorumlulukların belirlenmesini, her bir birim ve kişiye bu çerçevede alacakları sorumluluklara paralel şekilde yetki devri yapılmasını, kurum içi diğer hazırlık düzenlemelerinin gerçekleştirilmesini ve değişim sürecinin başlatılmasını içermektedir. Bu çerçevede dört temel adım atılmış olması önemlidir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 90-100):

- Yetki, Görev ve Sorumlulukların Dağıtılması: Belediyenin tüm birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları belirlenir. Belediye başkanı tarafından üst düzeyde bir belediye yöneticisi başkanlığında proje ekibi oluşturulur. Bu ekipte performans yönetiminin tüm süreçlerinde yer alan kişilerin yer alması dışında insan kaynakları, mali yönetim ve strateji geliştirme birimlerinden yöneticilerin olması önemlidir. Proje ekibi performans yönetim sistemine belediyeyi hazırlama, performans yönetim sistemini hazırlama, uygulamayı yönetme ve sorunları çözme görevlerini icra eder. Proje ekipleri tarafından hazırlanan faaliyet raporları belediye başkanına sunulur. Başkan bu raporları belediye meclisine sunar.
- Kurum İçi Hazırlıkların Tamamlanması: Performans yönetimine geçecek olan belediyelerin, kurumlarını bu yönetim anlayışına uygun olarak yeniden organize etmeleri ve ayrıca personelini hazırlamaları gerekir. Kurumsal yeniden yapılanma, kurum içi yetki ve görev dağılımından raporlamaya, denetimden teşkilatlanmaya kadar birçok alanı kapsayabilir.

- Paydaşların Belirlenmesi ve Katılımı İçin Gerekli Kurumsal Yapının Oluşturulması: Performans yönetimi uygulayan belediyelerin performans yönetimi sistemi ile ilgili paydaşlarını belirlemesi gerekir. Doğrudan veya dolaylı bir şekilde, belediyenin faaliyetlerinden etkilenen ya da o belediyeyi etkileyen bireyler, gruplar ve organizasyonlar paydaş olarak adlandırılır. İç paydaşlar, birim yöneticileri, program yürütücüleri, alt düzey amirler, uzmanlar ve memurlar gibi özel gruplara ayrılabilir. Düzenli olarak yaptığı faaliyetlerle belediyenin işleyişin, etkileyen bireyler, gruplar veya örgütler ise “dış paydaş” olarak adlandırılır.
- Performans Yönetim Modelinin Belirlenmesi: Bu aşamada hukuki düzenlemeler ve performans yönetiminin genel ilkeleri ışığında her belediye kendi şartlarına uygun bir performans yönetimi sistemi geliştirmelidir. Bunun için paydaşlarla istişare yoluyla proje ekibi bir performans yönetim sistemi geliştirip bunu ilgili kişi ya da kurumlara sunmalıdır. Performans yönetim sistemi, belediyenin işleyiş düzeni ve performans planlama, izleme, ölçme, gözden geçirme ve raporlama süreçlerinin nasıl organize edilip yönetileceğini, her bir paydaşın görev ve sorumluluklarının neler olacağını tanımlayan ve açıklayan bir çerçevedir.

Genel olarak kamu kurumlarında ve özelde belediyelerde uygulanan yönetim teknikleri oldukça çeşitlenmiştir. Özel yönetim tekniklerinin kamu yönetimine aktarılması yönündeki eğilim stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, değişim mühendisliği gibi yeni yönetim tekniklerinin yerel yönetimlerde kullanılmasını yaygınlaştırmıştır. Yeni yönetim teknikleri iç ve dış paydaşların yönetime katılmasını sağlayan uygulamaları da arttırmaktadır.

### **2.3.2. Belediye Performans Yönetimi Bileşenleri**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda yer alan stratejik planlama ile ilgili maddeler, 2005 yılının başında yürürlüğe girmiştir. Kanun’da stratejik plan, “*kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan*” olarak tanımlanmıştır. Ayrıca kamu idarelerine kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını



önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir (5018 sayılı Kanun).

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında, 50.000 üzeri nüfusa sahip bütün belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir (5393, 5216 ve 5302 sayılı Kanunlar).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyesinin görevleri arasında, büyükşehir belediyesinin stratejik planını hazırlamak bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanının görevlerinden birisi belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmektir (5216 sayılı Kanun).

5393 sayılı Kanunda, belediye meclisinin görevleri arasında stratejik planı görüşmek ve kabul etmek bulunmaktadır. Belediye encümeninin görevlerinden biri, stratejik planı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmektir. Belediye başkanının görevlerinden biri de belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmektir. Kanuna göre belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmakla yükümlüdür. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacak ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girecektir. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edecek ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilecektir (5393 sayılı Kanun).

Performans ölçümünde önceden belirlenen göstergelere uygun olarak performans hedefine ulaşıp ulaşılmadığı belirlenir. Performans ölçümü, belediyelerin başarısını ortaya koymada bir geri bildirim sistemi oluşturur. Performans ölçüm sisteminden hatalı ya da eksik bilgi gelmesi, geleceğe ilişkin tahminlerin geçerliliğini olumsuz etkileyecektir. Bu sorunu önlemek için ölçüm sistemini oluştururken iç ve dış paydaşların görüşlerine önem verilmeli, sistem düzenli olarak gözden geçirilmeli ve ileriki dönemlerde yapılacak ölçüm ihtiyaçlarıyla ilgili tahminler yapılmalıdır (DPLG, 2001: 26).

Belediyelerde kurumsal performans ölçümlerini gerçekleştirme sorumluluğu çeşitli birimlere dağıtılabilir. Örneğin, stratejik planlama ekibi ya da strateji geliştirme birimleri performans ölçümleri yapabilir. Stratejik yönetime başvurmadan performans yönetimi uygulayan belediyelerde ise performans yönetimi ekibi, insan kaynakları birimi ile birlikte çalışarak kurumsal ve bireysel performans ölçümlerini gerçekleştirebilir. Her iki durumda da dikkat edilmesi gereken, performans ölçümü yapacak ekipte yer almasıdır. Sonuç itibarıyla performans ölçümü yapmak teknik bir iştir.

Performans izlemeden sonra performans analizi yapmak kurum açısından gerekli olacaktır. Performans analizi bir kurumun performans ölçümü süreci sonunda elde edilen veriler ışığında kendi performansı hakkında düşünmesi ve değerlendirmelerde bulunmasıdır. Bu aşamada, öncelikle kurumun doğru işler mi yaptığı ve daha sonrada yaptığı işleri doğru şekilde yapıp yapmadığı gözden geçirilir. Yapılan işleri daha iyi yapma imkânı olup olmadığı da bu aşamada görülür (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 126).

Belediyelerde performans ölçümü, belediye tarafından kullanılan kaynakların, üretilen ürünlerin, sunulan hizmetlerin, elde edilen sonuçların takip edilebilmesi amacıyla sistemli ve düzenli şekilde veri toplamak, elde edilen verileri analiz etmek ve raporlamak süreci olarak tanımlanmaktadır. Belediyelerde performans ölçümünün avantajları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Köseoğlu, 2005: 213-221).

- Belediyelerin hizmet etkinliğinin ölçülmesini sağlar.
- Belediye hizmetlerinin sürekliliğini sağlama, etkinliği artırma adına eksikliklerin görülebilmesine ve düzeltilebilmesine olanak sağlar.
- Belediyelerde şeffaflık sağlar. Vatandaşlar önünde belediyenin hesap verebilirliğini güçlendirir.
- Var olan performans durumunun sürekli izlenebilmesini sağlar.
- Belediyelere daha iyi yerel hizmet verebilmek için karar verme süreçlerinde çok işe yarayacak bilgiler üretir.
- Geleceğe yönelik yapılacak planlamalar için veri ve bilgi sağlar.
- Belediyelere en iyi uygulamaları paylaşmak adına cesaret verir.
- Yönetimsel stratejilerin geliştirilmesine, politikaların üretilmesine ve şekillenmesine önemli bir destek sağlar.
- Çalışanların motivasyonu ve ödül sistemi adına önemli bilgiler içerir.

### **2.3.3. Performans Bilgilerinin Yönetmel Kullanımı**

Belediyelerde uygulanacak olan bir “Belediye Performans Ölçüm Programı” (BPÖP), belediye hizmetlerinin sunumu konusunda ekonomiklik, verimlilik, etkililik ve kalite unsurlarının gelişmesini sağlar. Bazı yerel yönetim birimlerinin bu unsurlardan sadece birine veya ikisine odaklandıkları, görülmekle birlikte, aslında performans yönetimi bu unsurlardan tümünü dikkate alma imkânı vermektedir. Bu unsurlardan birini veya bazılarını seçerek, sadece ona odaklanmak belediye hizmetlerinde yeni sorunlar ortaya çıkarır (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 131).

Performans bilgisinin belediye yönetimini iyileştirme amacıyla kullanılması, performans kıyaslamasına önem verilmesini gerektirmektedir. Performans kıyaslaması, belediyelerde bir faaliyetin, birimin veya genel olarak tüm belediyenin performansının farklı değişkenlerle karşılaştırılması olarak tanımlanabilir. Tanımdan da anlaşılacağı gibi performans kıyaslaması farklı şekillerde yapılabilmektedir. Bu kıyaslama birimler arası, bireyler (takımlar) arası ya da kurumlar arası olabilmektedir. Belediye birimleri arasında yapılacak kıyaslamalar birimler arasında yarışmanın teşvik edilmesine ve kurumsal performansın yükselmesine katkı sağlamaktadır. Bu kıyaslama, belediye içindeki birimler arasında olabileceği gibi başka bir belediye ile veya benzer bir kamu ya da özel sektör birimi arasında da yapılabilir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 131).

### **2.3.4. Performansa Dayalı Ücretlendirme**

Kamu sektöründe performansa dayalı ücretin uygulanması konusunda özel sektöre göre birtakım uygulama zorlukları bulunmaktadır. Bu engellerin aşılması için, kamu örgütlerinde performansa dayalı ücret sistemine geçişte daha önemli olunması ve başarılı bir uygulama için gerekli olan aşağıdaki hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir (Ateş ve Köseoğlu, 2011: 143):

- Performans esaslı ücretlendirme sisteminde başarının sağlanması için, başarılı bir performans değerlendirme yönetim sisteminin uygulanması temel koşuldur.
- Örgütsel işleyiş ve performansın kriterleri konusunda açıklık olmalıdır.
- Yüksek performansın kriterleri konusunda açıklık olmalıdır.
- Üst yönetim performansın gelişim kültürüne inanması ve bunun için gerekli olan çalışmaların yapılmasını sağlamaları gerekir.

- Performans yönetimi işlemlerinin yalnızca değerlendirme ve ödemedenden ibaret kalmayıp performans planlaması, sürekli yönetim ve performans geliştirme konularına da eğilmesi gerekir.
- Bütün “kabul edilebilir” ve “yeterli” iş yapan çalışanların hedefle ulaşmada, yaptıkları katkıların ve yarattıkları katma değerın takdir edildiği ve ödüllendirildiği kanısına ulaşabilmelerini sağlayacak nitelikte değerlendirme araçlarının var olması gerekmektedir.
- Her çalışanın mesleki gelişim için gerekli becerilerini geliştirmeyi amaçlayan eğitim ve geliştirme programlarının uygulanması gerekir.
- Düşük performansın önüne geçebilmek için olumlu hangi girişimlerde bulunacağı, elde edilecek kazanımların neler olduğu, işletilecek süreçlerin hangileri olduğu gibi konularda açık ve etkili iletişimi sağlamak, çalışma yaşamının kalitesini artırmak adına çalışmaların yapılmasına gerek vardır.
- Performansa dayalı ücretlendirme uygulamasının çevresel faktörlere uygun olması gerekmektedir. İş kültürü, bu faktörlerin en önemlilerinden birisidir. Zira performansa dayalı ücret sistemlerinin gelişim sürecine bakıldığında, uygulamanın özellikle de batı çalışma hayatında önemli bir yer tuttuğunu görmekteyiz. Bunun temel sebebi de iş kültürüdür. Çünkü batı tarzı iş kültürü bireycidir.

### **2.3.5. Performansa Dayalı Bütçeleme**

Performans bilgisinin kullanım alanlarından birini bütçeleme oluşturmaktadır. Performans yönetimi uygulayan belediyeler genelde bu sisteme uygun olarak “Performansa Dayalı Bütçe” yönetimini kullanmaktadır. Böylece performans yönetimi sistemi, bir belediyenin performansa dayalı bütçesini oluşturmak için gerekli girdiyi sağlamaktadır.

Performansa dayalı bütçeleme, genellikle girdiler veya maliyetler ile gerçekleşen çıktı miktarı arasındaki ilişkiye dayandırılır. Bununla birlikte hizmet kalitesi, sonuçlar ve hesap verebilirlik gibi yönetim ilkeleriyle de doğrudan ilişkilidir. Performansa dayalı bütçe; kamusal harcamaların etkinliğini artıran, odak noktasında hizmet olan, hizmetlerin gelişim süreçlerini izleyen, önceliğe performansı alan ve bütün bunlara uygun denetim esaslarını oluşturan bir sistemdir. Bu çerçevede, performansa dayalı bütçelemenin amaçlarını özetlemek mümkündür (Ateş ve Köseoğlu; 2011: 149):

- Hesap verme mekanizması sayesinde saydamlığı artırılmış mali sistemi kurmak,
- Bu mali sistemde hükümete ve vatandaşlara ait rolleri ve sorumlulukları açık şekilde belirlemek,
- Süreç odaklı denetimin yanında, sonuç aşamasında çıktıların değerlendirilmesi yoluyla denetimin etkinlik ve verimliliğini arttırmak,
- Hedeflere ulaşma ve stratejik planlamaya uyma derecesini göz önüne alarak başarıyı ödüllendirmek ve başarısızlığı cezalandırmak,
- Her bir faaliyet için gereken çalışma süresi, çalışan sayısı ve maliyeti hesaplamak.

#### **2.4. Bütçeleme Sistemleri**

Devlet yöneticilerinin iyi bir yönetim sergileyebilmesi ve geleceği öngörebilmeleri amaçlarıyla bütçe ve bütçenin yapısı ile işleyişi, ihtiyaç duyulan bilgilerin elde edilip, edilememesine göre zaman içinde değişerek günün koşullarına uyum sağlaması amaçlanmıştır.

*Klasik Bütçe Sistemi:* Bu sistemde bütçenin denk olması gerekliliğinden bahsedilerek, bütçe denkliği için kamu harcamalarının, vergi, resim, harç gibi normal kamu gelirleriyle finanse edilmesi gerektiği savunulmuştur. Klasikler devlet bütçesini, devletin gelirlerinin devam ettiği sürece harcama yapılması gerektiği düşüncesiyle değerlendirmişlerdir. Bazı temel hizmetler haricinde devlet faaliyetlerinin sınırlı düzeyde tutulması, ekonominin doğal dengesinin korunması ve bu dengeyi bozacak gelişmelerden kaçınılması düşüncesinin uzantısı olarak, klasik bütçe teorisi içerisinde devlet fonksiyonlarının son derece sınırlı bir oranda olması düşünülmektedir (Uslu, 2017: 15-16).

Klasik bütçeleme sisteminde amaç devlete yön vererek kamu harcama miktarlarının yasama organınca onaylanan biçimde gerçekleştiği veya gerçekleşmediği sonucuna ulaşabilmektir. Klasik bütçelemede bütçe ödenekleri ayarlanırken yapılması gereken kamu hizmetinin nicelik ve niteliğine bakılmamakta, hizmetin yürütüleceği birim göz önüne alınmaktadır. Dolayısıyla bu sistemde kaynakların nerelerde kullanılacağı, sağlaması gerekli faydalar üzerinde durulmamakta, harcanacak para önemli olmaktadır. Başka bir ifadeyle harcanan paranın tutarı ile yapılan hizmetler ölçülmektedir. Yıl sonunda harcanamayan

tutarların merkez yönetime iade edilmesi ve sonraki yılın ödenek tahsisinde bu tutarların düşülmesi, idareler üzerinde bir harcama baskısı oluşturmaktadır. Bu nedenle harcamalarda artış eğilimi görülmektedir (Tüleykan, 2009: 4). Bu sistemde harcama kalemlerine göre sınıflandırma yapılmakta, bundan dolayı harcama kalemleri bütçesi olarak da adlandırılmaktadır. Harcama kalemleri, kamu hizmetlerinin üretimi için kullanılması gerekli tüm giderlerdir. Bu girdiler personel girdileri, demirbaşların alımı, hizmet alımı, makine ve teçhizat alımları, yolluk harcamaları, tüketim malları, taşıt alımları, yapı ve tesis imalatları ile onarım giderleri, transferler ve diğer ödemeler olarak sınıflandırılmaktadır (Dülger ve diğerleri, 2012: 33-34).

*Performansa Dayalı Bütçeleme Sistemi:* Performansa dayalı bütçeleme açıklaması kolay fakat uygulaması zor bir bütçelemedir. Bu bütçelemenin temel esası personel malzeme veya diğer kaynaklar gibi girdilerden ziyade çıktılar veya sonuçlar gibi gerçek veya beklenen sonuçlar için bütçe yapmaktır (Schich, 2007: 122). Kamu maliyesi parasal tutarlarla ilgilenir iken, kamu ekonomisi tahsis edilen kaynakların kullanımı ile ilgilidir. Kamu mali yönetimi ve kontrolünde ortaya çıkan değişimlerden kamu harcamalarının da etkilenmesi, kamu harcamaları ve bunların denetiminde bütçe anlayışını da etkilemiştir. Bu etkileşim içinde, küresel olarak benimsenen “küçük fakat etkin devlet” anlayışı kapsamında kamu harcama denetimi sisteminde harcamacı birimlerin sorumluluğu ilkesi ve performans denetimi uygulanmaya başlamıştır (Siverekli, 2014: 64).

*Program Bütçe Sistemi:* Performans bütçenin geliştirilmesi sonucu program bütçe sistemi ortaya çıkmıştır. Devlet tarafından belirlenen hedeflere ulaşabilmek amacı ile üstlenilen fonksiyonların önceliklere göre yapılan sıralamaya göre program – alt program – faaliyetler/projeler esasına göre sınıflandırılmasına dayanan bir sistemdir (Uslu, 2017: 19). Program bütçe sistemi, devletin faaliyetlerinin yapılmakta olan hizmetlere göre sınıflandırıldığı, kaynak tahsisinde ve faaliyetleri yürütülme sürecinde hizmetin esas olarak alındığı bir bütçe sistemidir. Bu sistemde kamuda yürütülen hizmetler ve bu hizmetlerin yapılabilmesi için gereken harcamaları belirlemek önemlidir. Hizmetlerde önceliklerin belirlenmesini, kaynakların da belirlenen öncelikler doğrultusunda dağılımının sağlanmasını gerektiren bir sistemdir (Şahin İpek ve diğerleri, 2014: 87).

*Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi:* Performans ve program bütçe sisteminin daha ileri bir adımı olarak görülmektedir. Bütçenin yapılan hizmetlere ve hizmet çıktıklarına göre yeniden yapılandırılmasını ve sonraki yıllara ait maliyetlerinin

belirli bir projeksiyonla belirlenmesi öngörülmektedir. Stratejik hedeflerin maliyet ve sonuçlarını değerlendirmek, hedeflerin gerçekleştirilmesi için emek ve diğer girdileri bütçe yılına göre belirlemek için geliştirilmiş rasyonel ve sistematik bir süreçtir. Günümüzde kamu harcamalarında verimliliği sağlayabilmek ve etkinliği artırabilmek için klasik bütçenin yerini program bütçe almıştır. Planlama, programlama ve bütçeleme olarak adlandırılan bu yeni anlayışın temeli fayda-maliyet analiz tekniklerinden oluşmaktadır. Bu amaçla kullanılan başlıca teknikler; yöneylem araştırması, doğrusal programlama, PERT ve CPM teknikleri ile diğer sistem analizi teknikleridir (Uslu, 2017: 21).

*Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi:* Planlama programlama bütçe sisteminin ihtiyaca cevap veremeyerek eksik yönlerinin belirlenmesi üzerine geliştirilmiş olan bu sistem ilk defa ABD’de özel sektörde uygulanmış ve daha sonra kamu kesiminde kullanılmaya başlanmıştır (Uslu, 2017: 21). Bu sistemde bütçeleme, daha önceki faaliyet ve harcamaların dikkate alınmayarak tüm faaliyetlerin yeniden gerekçelendirilmesi anlamındadır. “Yeni baştan bütçeleme” veya “sil baştan” gibi deyimlerle ifade edilen bu sistemde geçmiş yıl veya yıllar ödenekleri hemen hiç dikkate alınmayarak her şeyin sıfır kabul edilmesiyle, yeni mali yıl bütçesinin hazırlanmasında önceki yıllarda yapılan faaliyet ve ödeneklere bağımlılığın ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır (Oktar, 2012: 186). Bu açıdan diğer bütçeleme sistemlerinden ayrılmaktadır. Diğer sistemlerde öncelik bütçede yer alan temel veriler aynı kalmakta, yeni bütçe de öncekinin devamı niteliklerini taşımaktadır.

## **2.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi**

Performans esaslı bütçeleme sistemi, tanımı, tarihsel gelişimi, özellikleri, unsurları, temel adımları ve kullanılan belgeler olarak alt başlıklar halinde incelenmiştir.

### **2.5.1. Performans Esaslı Bütçe Sistemi Kavramı**

Performans esaslı bütçeleme, gerçekleştirilmesi hedeflenen projeler ve faaliyetlerin önceden belirlenmesine, bunlara uygun şekilde ödeneklerin tahsis edilmesine dayanan bir bütçeleme sistemidir. Program bütçe ile performans bütçenin özelliklerini taşımaktadır. Kamusal hizmetlerde faaliyetler, ödeneklerin tahsisleri yapılmadan öngörülerek bu öngörü doğrultusunda faaliyetlerin maliyetleri belirlenmektedir (Taner, 2011: 11).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı piyasa odaklı bir yönetim anlayışı olarak nitelendirilmektedir. Piyasa odaklı olmasının yanında kamuda toplam kalite, mali saydamlık ve hesap verebilirlik gibi bir çok yeni kavram, bu yaklaşımla gündemde yerini almıştır. Bu yeni kavramlar ve bunları uygulayabilmek, bütçeye yönelik anlayışların değişmesini zorunlu hale getirmiştir. Sonuç olarak kamusal kaynakların kullanımı noktasında performansın temel alındığı bir bütçeleme sistemi, öncelikle Anglo-Sakson ülkelerinden başlamak üzere birçok ülke tarafından uygulanmaya başlanmıştır (Aksaraylı ve diğerleri, 2007: 314).

Performansa dayalı bütçeleme, kamu idarelerine ayrılan kaynaklarla neler yapılacağına yönelik bilgilerin gösterildiği bütçeleme sistemi (Shick, 2007: 111), kamu kaynaklarını önceden belirlenmiş hizmet hedeflerine göre performans seviyelerine tahsis edmeyi sağlayan yönetsel bir araçtır (Rodriquez, Bijotat, 2003: 133). Bu sistemin temel amacı, performans bilgilerinin sistematik olarak kullanılabilmesi, bu bilgiler ile kamu sektörü fonlarının ilişkisinin kurulması, kamusal harcamalarda etkinlik ve etkililik artırılmasıdır (Robinson ve Last, 2009: 2). Performansa dayalı bütçeleme özünü, belirlenen hedeflere ve göstergelere göre faaliyetlerin yürütülmesi, ulaşılan sonuçların belirlenen hedefler doğrultusunda değerlendirilmesidir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2017: 207).

5018 sayılı kanun ile performansa dayalı bütçeleme sisteminin kullanılmasına karar verilmiştir. Bu sistemin uygulamaya konulmasıyla kamu idareleri tarafından belirlenen hizmetlere tahsis edilen kaynakların, amaçlara ve hedeflere uygun şekilde kullanılması, hizmet sürecinde performans ölçümlerinin yapılması ve değerlendirilmesi, sonuçların raporlanması esaslarına dayanan bir bütçeleme sistemi getirilmiştir (Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009: 5). Bu sistemde girdilerden çok çıktılara odaklanılmakta, performans esas alınmakta ve performans üzerinden planlanmış bütçeyle gerçekleşen bütçe karşılaştırılabilmekte, yapılan işlerin başarısı ölçülebilmektedir. Özet olarak çıktı-sonuç odaklı bir bütçeleme sistemi şeklinde tanımlanabilecek bu sistemde kamu idareleri tarafından yürütülen faaliyetler ile ulaşılmak istenen amaçlar ve hedefler doğrultusunda ortaya çıkan mal ve hizmetlerin toplumdaki etkileri belirlenebilmektedir (Karasu ve Demir, 2012: 344).

### **2.5.2. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Tarihsel Gelişimi**

Performans esaslı bütçeleme sistemi (PEBS), XX. yüzyılın başlarında kamusal bir bütçeleme sistemine duyulan ihtiyaç doğrultusunda ortaya çıkmıştır. 1929 yılındaki



küresel Büyük Buhran ile II. Dünya Savaşının bittiği süre arasında etkisini kaybeden bu sistem, savaştan sonra tekrar uygulanmaya başlanmıştır. Uygulamaya 1949'da Amerika Birleşik Devletlerinde Hoover Komisyon Raporunda rastlanılmaktadır. Raporda idari reform takibine odaklanılmakta, uygulamada şeffaflık ve hesap verilebilirlik vurgulanmaktadır. Raporda hesap verebilirlik ile ilgili yönetsel fonksiyonlarla bağlantılı geniş tanımlamalar yapılmaktadır. Bu nitelikleri ile raporun PEBS'e yönelik genel bir kavramı ortaya koyduğu söylenebilir. PEBS, hizmetlere yönelik sadece girdilerin ve harcamaların değerlendirilmesine karşı çıkmakta, özellikle ulaşılan sonuçları raporlamanın önemini vurgulamaktadır. Rapor, kaynakların harcama yapacak birimlere tahsis sürecinde karar almaya odaklanmakta, kaynaklarla sonuçlar arası bağlantının kurulabileceği bir sistemin nasıl kurulabileceğinin üzerinde durmaktadır. Sonuç olarak komisyon tarafından özel sektör uygulamalarına benzer şekilde kaynakları iş hacmi göz önünde tutularak faaliyetlere ve projelere tahsis etmeyi sağlayan PEBS tavsiyesi yapılmıştır (Yüksel, 2014: 6).

Her ne kadar ideal bir sistem olarak görülse de muhasebe sistemlerinin devletin faaliyet maliyetleri ile ilgili yeterli düzeyde veri sağlayamaması, karar alma görevini yürütenlerin bu bilgileri kullanabilmeye yönelik isteksizlikleri, performans ölçütlerinin oluşturulma zorlukları gibi nedenler PEBS'in zaman kaybı oluşturan bir sistem olarak görülmesine yol açmış ve uygulamadan genel olarak vazgeçilmiştir. 1980'lerde dünyanın birçok ülkesinde kamu yönetim sistemlerinde reform süreci başlatılmış, bu süreçte PEBS, geçmiş uygulamalardan farklı bir şekilde tekrar gündemdeki yerini almıştır. En önemli farklılık performans yönetimi ve faaliyetler sonucu ulaşılan durumun birlikte ele alınması, girdilere yönelik kontrollerin azaltılması, böylece kamu hizmetlerinin en etkin şekilde sunulması açısından yöneticilere esneklik sağlamasıdır. PEBS ile kamu hizmetlerini yürütmek için gereken girdilerle eldeki kaynakların bütün harcama kalemlerine ne kadar ayrıldığı, nasıl harcandığı bilgilerini tutan, buna karşılık kaynakların ne için harcandığına yönelik soruyu gözardı eden klasik bütçe anlayışından uzaklaşmıştır. Yeni sistemde bütçe, temel fonksiyonlarının dışında kaynak kullanımıyla ilgili gereken bilgileri ve performans düzeyinin ölçümünü sağlamakta, böylece hesap verebilirlik ve yönetsel kararların alınması büyük ölçüde desteklenmektedir (Demirel, 2015: 156-157).

PEBS sisteminin tercih edilmesinde etken olan nedenler arasında dünya ülkelerinden kamu yönetim sistemlerinde performans dayalı bilgilerin kullanımını kapsayan reformlar yapılmış olması, küresel finans krizlerinden sonra kamu

harcamalarını daha iyi kontrol edebilme ihtiyacı, kaynakların dağıtım ve üretimlerinde etkinliğin sağlanması, sonuca odaklanmış yönetim ve hesap verebilirlik ilk sıralarda gelmektedir. Bütün bu nedenlerden dolayı kapsamı geniş bütçe reformları yapılma ihtiyacı doğmuştur. Bu reformları benzer amaçlarla ve nedenlerle gerçekleştiren ülkelerin birçoğunda performans yönetimi ve PEBS birlikte ele alınmaktadır. PEBS ile karar alma süreçleri sonuç odaklı olmaya başlamıştır. PEBS'in temelinde harcama yapan birimlerin performanslarını izlemek amaçlanmakta, harcamaları sınırlandırmak için harcama planları, orta vadeli harcama, bütçe esnekliği ve yetkilerin artırılması gibi uygulamalar gündeme gelmektedir. Bu kapsamda PEBS uygulamasına geçen ülkelerde bütçeleme süreçlerini kapsayan farklı kamu yönetimi reformları yapılmaktadır. Bu ülkelere örnek olarak İsveç, Danimarka ve Kore verilebilir. İngiltere, bu ülkelerdekine benzeyen biçimde, harcamaların gözden geçirilmeleri yöntemiyle orta vadeli bir harcama çerçevesini uygulamaya koymuştur. Ayrıca kamu harcamalarında ölçülebilirlik hedeflerini belirleyen hazine ile bakanlıklar arasında kamu hizmet sözleşmeleri yapılmıştır. Bu sözleşmelerde de performansın önemi vurgulanmaktadır (Yüksel, 2014: 7).

1993'te Amerika Birleşik Devletleri Senatosu tarafından "Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası" (*Government Performance and Results Act - GPRA*) kabul edilerek uygulamaya konulmuştur. Yasada amaç, Federal Hükümetin stratejik planlamaya performans ölçümüne dayalı bir sistem kurması olarak açıklanmaktadır. Kamu gereksinimlerinin belirlenmesi, vatandaşların isteklerinin olabilecek en iyi düzeyde karşılanmasında kamusal kaynakların etkin kullanımının sağlanması, israfların önüne geçilmesi ve sonuç odaklı olunması vurgulamaları da yasada yer almaktadır. Bu kapsamda performans ölçümü, amaç ve hedeflerin belirlenerek bunların başarılmasına ilişkin nesnel bilgilerin sağlanmasında kullanılacak belgeler olan stratejik plan, performans planları ve performans raporlarına yer verilerek bu belgelerde yer alması gereken unsurlar, belgelerin nitelikleri ve hazırlanmalarına ilişkin usul ve esaslar ifade edilmiştir. Birçok ülkede çeşitli şekillerde başlatılan reformlar, karşılaşılan güçlüklerle ve tek bir model bulunmamasına rağmen geliştirilerek uygulanmaya devam etmektedir (Yüksel, 2014: 8).

### 2.5.3. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Temel Özellikleri

Bütçeleme sistemlerinde kaynakların rasyonel bir şekilde dağıtılabilmesi amacıyla modern bütçeleme sistemleri geliştirilmiştir. Bu süreçte özellikle insanların memnuniyetini artırma, mal ve hizmetlerin üretim kalitesini yükseltme, mali disiplini ve saydamlığı sağlama, kaynak dağıtımında stratejik öncelikleri belirleme, kısıtlı kaynakları etkin ve ekonomik kullanma, harcamalarda hesap verilebilirliği artırma gereklilikleri ortaya çıkmıştır. Performans esaslı bütçeleme sistemi, modern bütçeleme sistemlerindeki güçlü yönlerle gelişen teknolojinin birleşimi olarak sözü edilen gereklilikleri yerine getirmek üzere geliştirilen bir bütçeleme sistemidir. Çıktı ve sonuç odaklı bütçeleme sistemi olarak da adlandırılan bu sistem, son yıllarda birçok ülke tarafından tercih edilen bir sistem olmuştur. Performans esaslı bütçe sisteminde bilgi-bütçe ilişkisi ile performans verileri-çıktı/sonuç ilişkisi üzerinden üç farklı yöntem ve üç farklı alt model tercih edilebilmektedir (Bal, 2016: 2):

- Yöntemler
  - Sunuma Yönelik Bütçeleme Yöntemi
  - Performans Bilgisine Dayalı Bütçeleme
  - Dolaylı ve Doğrudan Bağlantı Yöntemi
- Alt Modeller
  - Performans Sözleşmesine Dayalı PEB Sistemi,
  - Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB Sistemi
  - Stratejik Planlamaya Dayalı PEB Sistemi

Maliye Bakanlığı (2009) tarafından hazırlanan rehberde performans esaslı bütçeleme kavramı “Kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi” olarak tanımlanmıştır.

PEBS'nin temel amacı, devlet-vatandaş ilişkisinin iyi yönde ilerleyebilmesi için gerekli sistemin oluşturulmasıdır. Performans ölçüm sistemlerinin kullanılması ve gelişmesi, kamu kuruluşlarının vatandaşlarla arasında daha güçlü bir iletişimin sağlanması açısından oldukça önemli bir imkan sağlayacaktır (Çoban ve Deyneli, 2005: 338).

PEBS'nin amaçları; saydamlık (şeffaflık), hesap verme sorumluluğu, mali disiplin, performans yönetimi ve kamuoyu denetimi olarak sıralanabilir.

### 2.5.3.1. Şeffaf Olma

Performans esaslı bütçe sistemi ile bütçe dökümanları, mali bilgiler dışında performans bilgilerini de içermekte, böylece çıktıya ve sonuca odaklı bütçeleme anlayışı ön plana çıkmakta, sonuçta mali saydamlığa ve hesap verebilirliğe işlerlik kazandırılmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009: 9). Yeni kamu yönetimi anlayışında öne çıkan mali saydamlık, performans esaslı bütçe sisteminin uygulamaya konulmasını gerekli kılmaktadır. Genel olarak devletin hedefleriyle birlikte bu hedeflere ulaşabilmek için uygulamaya konulacak politikaları, uygulamaların sonuçlarını izleyebilmek için gereken bilgileri tutarlı, düzenli, güvenilir ve anlaşılabilir bir şekilde sunabilmek, mali saydamlık olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan hareketle mali sistemdeki birimler sadece yaptıklarını değil, yapacaklarını da kamuoyunun bilgisine sunmak zorundadır (Özen, 2008: 35-36).

Saydamlık kavramı, devletin geleceğe yönelik olarak amaçlarını, bu amaçlara ulaşabilmek için uyguladığı politikaları, bu politikaların uygulanmasıyla ortaya çıkan sonuçları takip edebilmek için gerekli olan bilgileri bir düzen çerçevesinde, anlaşılır, birbirleriyle tutarlı ve güvenilir olacak şekilde aktarmasıdır. Saydamlık mali saydamlık ve performans saydamlığı olmak üzere iki şekilde değerlendirilebilir. “*Mali saydamlık*”, kamusal kaynakları kimin, nasıl ve hangi amaçlarla kullandığı bilgilerinin var olması ve aktarılmasıdır. “*Performans saydamlığı*” ise, hizmetlerin sonuçlandırılmasının ardından sunum aşamasına gelindiğinde yapılan hizmetlerin etkinliğinin değerlendirilerek katkı sağlamaktadır. Aynı zamanda değerlendirme aşamasında bilgilerin kolayca aktarılmasını sağlamaktadır (Polat, 2006: 41-42).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda mali saydamlık kavramı tanımlanarak, uygulanabilmesi için düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre mali saydamlık “her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi gereği” şeklinde ifade edilmiştir. PEBS sürecinde hazırlanacak ve kamuoyuna açıklanacak olan belgeler mali saydamlığın uygulanmasında önemli roller üstlenmektedir.

### **2.5.3.2. Hesap Verebilme**

Hesap verebilirlik, devletle/kurumla vatandaş arası bir tür sözleşmenin imzalanması olarak ifade edilebilir. Bu ilke ışığında vatandaşlar, kaynakların nasıl kullanıldığını sorgulayabilmekte, kaynakların kullanım ve yönetim sorumluluğunu devlete/kuruma verirken performansına yönelik yasal açıdan hesap verebilir olmasını beklemektedir. Performans esaslı bütçeleme, kamu yöneticilerinin hesap verebilir kılınmasını sağlayan bir sistemdir (Özen, 2008: 36).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda hesap verme sorumluluğu "her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır" şeklinde açıklanmıştır (5018 sayılı Kanun).

### **2.5.3.3. Mali Disiplin**

Mali disiplinin sağlanmasında performans esaslı bütçeleme önemli bir araç olarak kullanılmaktadır. Sistemde hazırlanması gerekli belgeler, bütçenin bilgi temelli olarak hazırlanmasını ve bilgi üretilmesini sağlamakta, böylece Maliye Bakanlığı tarafından bütçeler etkin olarak izlenebilmekte ve değerlendirilebilmektedir. Hedefler odağında hazırlanan belgelerin kamuya açık olması, kamu idarelerinin başarıya yönelik motivasyonunu artırmakta, aynı zamanda kamu idarelerini kaynak kullanımlarında tasarruflu davranmaya zorlamaktadır. Bunun sonuçları olarak makro düzeyde kaynak dağıtımı etkili yapılabilmekte, verimlilik artışıyla birlikte kaynak israfının da önüne geçilebilmektedir (Erüz, 2005: 67).

### **2.5.3.4. Performans Yönetimi**

Performans yönetimi kavramı için her yönetim sisteminde farklı tanımlamalarla karşılaşılmaktadır. Uygulamada ise; insan kaynakları biriminin bir dalı olarak idarelerde çalışan kişilerin bireysel olarak performans değerlendirmelerinin yapılması şeklinde karşımıza gelmektedir. Bunun yanında bir kurumun stratejik önceliklerinin belirlenmesi ve bu önceliklerin söz konusu kurumlarda en tepe noktadan kurum içi birimlere ve kurum çalışanlarına kadar indirilip yayılması yani stratejik çıktılara dönüştürülmesi sürecine de aynı isim verilmektedir (Gören, 2000: 229).

Kurumsal başarıyı sağlamak adına bütün uygulama süreçlerinin, çalışanların ve birimlerin performanslarının değerlendirilmesi, aksamalara karşı gerekli önlemlerin alınması, zaman içerisinde performansı geliştirmeye yönelik çalışmaların yapılması gereklidir. Bu sürecin tamamı performans yönetimi olarak adlandırılmaktadır (Erüz, 2005: 67). Bu süreçte PEBS kurumların performansı ile bütçe arasında bağlantı kurmakta, performans göstergeleri ile de performansların izlenmesi ve değerlendirilmesi için olanak sağlamaktadır. PEBS'nde, kurumların büyüklüğüne veya yapısına bağlı olarak, kurumsal/harcama birimleri bazında gerçekleştirilecek olan faaliyetler, süreçler, birimler ve bölümler için ayrı ayrı planlama, performans ölçümü ve değerlendirmesi yapılabilmektedir.

#### **2.5.3.5. Kamuoyu Denetimi**

Performans esaslı bütçe sisteminde yıllık performans programları, faaliyet raporları ve kamuoyuna açık stratejik planlar ilgili idareler tarafından yayınlanmakta, böylece kamuoyunun faaliyetlere yönelik bilgilendirilmesi sağlanmaktadır. Böylece vergi ödeyenler, toplanan vergilerle harcamaların nasıl yapıldığını görebilmekte, hizmetlerden faydalananlar da aldıkları hizmetin kalitesini yapılan harcamalarla karşılaştırabilmektedirler. Belge ve bilgiler tüm kamuoyuna açık olduğu için sivil toplum örgütleri ile basın tarafından da sürekli bir izleme ortamı oluşmakta, toplumun genel çıkarlarına uygun olmayan harcama ve hizmetlere yönelik doğrudan müdahale yapılabilmektedir. Bunun sonucu olarak kamu kaynakları idareler tarafından daha dikkatli, etkin ve toplum yararına kullanılabilir. Performans hedefleri de idarecilere ve yöneticilere, hedeflere ulaşmak adına motivasyon sağlamaktadır (Erüz, 2005: 68).

#### **2.5.4. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Unsurları**

Performans esaslı bütçe sisteminin üç temel unsuru vardır. Bunlar stratejik plan, performans plan ve programı ile faaliyet raporlarıdır.

##### **2.5.4.1. Stratejik Plan**

Bir takım hedeflerin belirlenmesi, bu hedeflere ulaşabilmek için uygulanacak politikaların belirlenmesi ve planların oluşturulması anlamında stratejik plan kavramı kullanılmaktadır. Stratejik planın temel özelliği gelecek ile ilgili olmasıdır. İyi Yönetim İlkeleri kapsamında stratejik planlama başarılı bir şekilde uygulamaya

konulabilmektedir. Stratejik planlama, beraberinde stratejik yönetim kavramını da getirmektedir. Stratejik yönetim, kurumun amaç ve hedeflerini tanımlayan, hedeflere ulaşmak adına gerekli kaynakların en iyi şekilde nasıl kullanılması gerektiğini belirleyen, uzun vadeli performans hedeflerini tanımlayan, kurumsal verimliliği artırmak üzere yönetsel kararları alan ve uygulamaya geçiren yönetimdir. Performans esaslı bütçe sistemi, stratejik planlamaların yapılması temeline dayanmaktadır. Stratejik planlama ile kurumun, birimlerin ve bireylerin neleri yapmaları gerektiğine önceden karar verilmektedir (Hastürk, 2006: 6).

#### **2.5.4.2. Performans Plan ve Programı**

Performans esaslı bütçe sisteminde stratejik planlamanın yapılmasından sonra ikinci aşamaya, performans programının oluşturulmasına geçilmektedir. Sistemin etkin işleyişinde performans programının önemli bir etkisi vardır. Genel olarak performans programı, kamu kurumlarının stratejik planlarına göre bir mali yılda yürüteceği faaliyetleri, faaliyetleri yürütebilmek için gereken kaynak miktarını, performans hedefini ve göstergelerini içermektedir. İdare, bütçe ve faaliyet raporunu hazırlarken bu belgeden hareket etmektedir (Özen, 2008: 67-68).

Performans programının temelinde ilgili birimler tarafından hazırlanmış stratejik planlar bulunur. Bu plandan hareketle performans programı aşağıdakileri bünyesinde bulunduran bir programdır (Yüksel, 2014: 23):

- Bir mali yıl süresince ulaşılmaması beklenen stratejik açıdan öncelikli amaçlar ve hedefler,
- Belirlenen amaç ve hedeflere uygun performans hedefleri,
- Yürütülmesi planlanan faaliyetler,
- Yürütülecek faaliyetlerin finansman kaynakları,
- Performans kriterleri.

Bu kapsamda kamu idareleri tarafından hazırlanan performans programları, idarenin ilgili döneme yönelik performans hedeflerini içermekte, ayrıca hedeflere ulaşabilmek için yürütülecek faaliyetleri, kaynak ihtiyaçlarını ve performans göstergelerini kapsamaktadır. Performans programları bir yıllık dönem için hazırlanır. İdarelerin performans programlarında her stratejik hedefe yönelik performans hedefi belirleme zorunluluğu yoktur. Mümkün olan en alt sınırdaki performans hedeflerinin ve faaliyetlerinin belirlenmesi öngörülerek programlar hazırlanmaktadır. İdareler tarafından hazırlanan performans programlarında finans gereksinimlerini karşılamaya

yönelik olarak bütçe içi ve dışı her türlü finans kaynağı dikkate alınmaktadır. Öncelikler ve hedefler belirlenirken süreç, üst yöneticilerden başlar ve harcama birimlerine doğru devam eder. Maliyetlerin ve gereken kaynakların tespitindeki süreç ise faaliyetlerden performans hedeflerine doğru işlemektedir (Yüksel, 2014: 23-24).

#### **2.5.4.3. Faaliyet Raporları**

Faaliyet raporlarının hazırlanması, performans esaslı bütçe sisteminin son aşamasıdır. Özellikle hesap verebilirlik ve saydamlık ilkeleri açısından faaliyet raporları, sistemin en önemli araçlarının ilk sırasında yer almaktadır. Stratejik planlamayı yapan kamu kurumlarının, bir yıllık program dönemi sonunda uygulamaları değerlendirebilmeye yönelik olarak faaliyet raporu hazırlama zorunluluğu vardır. Faaliyet raporlarını hazırlanmada asli sorumluluk, kurumun üst yöneticisinde ve ilgili harcama birimi yetkililerindedir. Kamu kurumlarında her birim kendisine ait gerekli performans bilgilerini oluşturmakta, birimlerin hazırladıkları ön raporlar doğrultusunda genel rapor oluşturulmakta, nihai rapor kamu kurumunun faaliyet raporu olarak sunulmaktadır. Faaliyet raporlarının önemli bir işlevi, raporlarda yer alan performans bilgilerinin bir geribildirim aracı olarak kullanılmasıdır. Bu bilgiler doğrultusunda performans amaçlarının ve hedeflerinin hangi düzeyde başarıldığı bilgisine ulaşılmaktadır (Yüksel, 2014: 29-30).

#### **2.5.5. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Temel Adımları**

Performans esaslı bütçe sisteminin altı temel adımı vardır. Birinci adım stratejik amaçların ve hedeflerin belirlenmesidir. İkinci adımda performans hedefleri belirlenir. Üçüncü adımda ise faaliyetler ve projeler belirlenmektedir. Kaynak gereksinimlerinin belirlenmesi performans esaslı bütçe sisteminin dördüncü adımıdır. Beşinci adımda performans göstergelerinin belirlenmesi yer alır. Performans esaslı bütçe sisteminin altıncı ve son adımında performans programı hazırlanır.

##### **2.5.5.1. Stratejik Amaçları ve Hedefleri Belirlemek**

Öncelikli stratejik amaçlar bir kurumun ilk olarak ulaşmayı hedeflediği sonuçlar şeklinde açıklanabilir. Stratejik amaçlar konusunda, kurumun misyon tanımının dikkate alınması ve bu misyon tanımının uygulanabilmesi için yapılması gerekenler ile elde edilen sonuçları ortaya koması hedeflenmektedir. Stratejik hedefler ise belirlenen stratejik amaçların alt amaçları şeklinde tanımlanmaktadır. Hedefler,



sonuçların zaman dilimini, nitelik ve niceliğini ortaya koyan ölçülebilir tanımlamalardır (Erkan, 2008: 26).

#### **2.5.5.2. Performans Hedeflerini Belirlemek**

Performans esaslı bütçe sisteminde performans hedefleri olarak amaçlar açık biçimde ortaya konulmakta, bu hedefler faaliyetlerle ve proje adımlarıyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Performans esaslı bütçe sürecinde stratejik planlarda belirlenen hedefler, yıllık hedefler haline ve faaliyete kolay bir şekilde dönüştürülmektedir. Bunun sonucunda da kamu kurumları, yıllık hedefler doğrultusunda belirlenen performans göstergelerinden hareketle sonuca odaklı yaklaşım sergileyebilmektedir (Demirel, 2015: 158).

#### **2.5.5.3. Faaliyetleri ve Projeleri Belirlemek**

Bu süreçte performans programı doğrultusunda belirlenen temel kararların alınmasından sonra harcama birimleri devreye girmektedir. Bu birimlerin faaliyet alanlarının, görevlerinin, yetkilerinin ve sorumluluklarının çerçevesi çizilmiş ve birim performans program çalışmaları başlatılmıştır. Harcama birimleri tarafından, sorumlu olunan idarenin performans hedefleriyle ilgili birim performans hedefleri ve göstergeleri tespit edilip hedefleri gerçekleştirebilmek için uygulamaya konulması gereken faaliyetler ve projeler belirlenir. Ayrıca faaliyetlerin ve projelerin maliyetleri ortaya konularak harcama birimlerinin kaynak ihtiyaçları tespit edilir. Sonuçta birim performans programları oluşturulur. Birim performans programlarının oluşturulma sürecinde mali hizmetler birimi tarafından izleme ve yönlendirme görevleri yapılır (Maliye Bakanlığı, Performans Programı Hazırlama Rehberi, 14).

#### **2.5.5.4. Kaynak Gereksinimini Belirlemek**

Kamu idareleri, üstlendikleri sorumluluklar gereği yapmakla yükümlü oldukları hizmetler için faaliyet ve projeler yürütmektedirler. Tüm bunlar için ise çeşitli kamu kaynaklarını kullanmaktadırlar. Kamu kurumlarının söz konusu faaliyet ve projeleri gerçekleştirebilmeleri için ilk olarak uygulamaya koyulacak olan faaliyetlerin ve projelerin maliyet hesabının yapılması gerekmektedir. Yapılan bu hesaba göre faaliyetlerin ve projelerin toplam maliyeti, söz konusu performans hedefinin de maliyetidir. Aynı şekilde belirlenmiş olan bir stratejik amaç ve hedefin sonucundaki toplam maliyet, söz konusu performans hedefinin maliyetidir. Tüm bu

faaliyetlerin maliyetlerinin analiz edilmesi, planların oluşturulması, süreçlerin kontrolü ve stratejik kararların alınması açısından önem taşımaktadır (DPT, 2006: 17).

#### **2.5.5.5. Performans Göstergelerini Belirlemek**

Performans göstergeleri, “kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır.” Performans göstergeleri kamu idarelerinin belirlenen amaç ve hedeflerini gerçekleştirirken sürdürdükleri faaliyetleri her açıdan (girdi, süreç, çıktı, sonuç) değerlendirebilmesi için kullanılmaktadır. Söz konusu performans göstergeleri, kaynak kullanımında etkililik, ekonomiklik ve verimlilik kavramlarının ölçülüp değerlendirilmesine yardımcı olmaktadır (Koç ve diğerleri, 2009).

#### **2.5.5.6. Performans Programını Hazırlamak**

Performans programının hazırlanma sürecinde harcama birimi düzeyinin son aşamasında birim performans programları oluşturulmaktadır. Bu programlarda performans bilgileri ve mali bilgiler başlığı altında harcama yetkilisinin sunuşuna ve genel bilgilere yer verilmektedir. Performans bilgileri olarak stratejik plan kapsamında belirlenen amaç ve hedefler içinde program dönemi için öncelik verilenler ile harcama biriminin sorumlu olduğu idare performans hedefleri; birim performans hedefleri ve göstergeleri ile bunların genel performans hedefleriyle bağlantıları; uygulanması planlanan faaliyetler ve projeler; her kategori için maliyet ve kaynak ihtiyacı bilgileri kullanılmaktadır (Maliye Bakanlığı, Performans Programı Hazırlama Rehberi, 19).

#### **2.5.6. Performans Esaslı Bütçe Sisteminde Kullanılan Belgeler**

Performans esaslı bütçe sistemi ile stratejik planlar ve bütçeleme ilişkisi sağlanmakta, aynı zamanda performans denetim ve değerlendirilmesine yönelik bir zemin oluşturulmaktadır. Sistemde kamuoyuna açık olarak hazırlanan performans programlarıyla faaliyet raporları, sistemin sürekli şekilde denetlenebilmesine olanak sağlamaktadır. Performans esaslı bütçe lemede yıllık performans programları, stratejik planlar ve faaliyet raporları ilgili idareler tarafından yayınlanmakta, böylece kamu idarelerinin yürüttüğü faaliyetler ile ilgili kamuoyu bilgi sahibi olmaktadır. Kullanılan belgelerin basın ve sivil toplum kuruluşları tarafından takip edilmesi, idareyi toplum yararlarına hizmet etmeye zorlayacak, aynı zamanda aksi durumlara müdahale olanağı

sağlanmış olacaktır. Bu kapsamda idareler tarafından performans esaslı bütçe sisteminde hazırlanması gereken raporlar şunlardır (Erüz, 2005: 67-69):

- Merkezi Yönetimde Yer Alan Kamu İdareleri ile Sosyal Güvenlik Kurumları: Bu idareler tarafından faaliyet raporu hazırlanmakta, Maliye Bakanlığı'na, Sayıştay'a ve kamuoyuna sunulmaktadır.
- Mahalli İdareler: Bu kapsamdaki idareler tarafından faaliyet raporları hazırlanmakta, İçişleri Bakanlığı'na, Yerel Meclise, Sayıştay'a ve kamuoyuna sunulmaktadır.
- İçişleri Bakanlığı: İçişleri Bakanlığı tarafından Mahalli İdareler Değerlendirme Raporu hazırlanmakta, Maliye Bakanlığı'na, Sayıştay'a ve kamuoyuna sunulmaktadır.
- Maliye Bakanlığı: Maliye Bakanlığı tarafından Genel Faaliyet Raporu hazırlanmakta, Sayıştay'a ve kamuoyuna sunulmaktadır.
- Sayıştay: Sayıştay tarafından İdare Faaliyet Raporları, Mahalli İdarelere Değerlendirme Raporu, Genel Faaliyet Raporu ve Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu hazırlanmakta, TBMM'ye sunulmaktadır.

Performans esaslı bütçe sisteminde kullanılan belgeler bilgi temelli hazırlandığı için Maliye Bakanlığı tarafından etkili bir şekilde izlenebilmekte ve değerlendirilebilmektedir.

## **2.6. Yerel Yönetimlerde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları**

Bu bölümde yerel yönetimlerde performans esaslı bütçenin dünyada, Avrupa Birliği ülkelerinde ve Türkiye'deki uygulamaları incelenmiştir.

### **2.6.1. Dünyada Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları**

Performansa dayalı bütçeleme (PBB) sistemleri dünyanın birçok ülkesinde kullanılmaktadır. ABD'deki bütün eyaletlerde ve yerel yönetimlerde stratejik planlama, hedef değerlendirme, performans ölçümü, raporlama ve performans değerlendirme veya denetim gerektiren bir çeşit bütçeleme sistemi bulunmaktadır. ABD hükümetinin bütçelemeyi rasyonelliğe dayandırmak için yaptığı performans ölçümü uygulaması, eyalet hükümetlerinin neler yaptığı, devlet operasyonlarının nasıl gerçekleştiği hakkında paydaşlar arasında iletişimi ve anlayışı geliştirmede çok olumlu sonuçlar vermektedir (Gomez ve Willoughby, 2008: 287).

ABD'nin Louisiana eyaletinde uzun yıllardır performans esaslı bütçeleme uygulaması yapılmaktadır. Eyalet yasaları ile performansa dayalı bütçeleme sistemi kullanımı zorunlu hale getirilmiştir. Eyalette *Performance Accountability System* (Performans Sorumluluk Sistemi – LaPAS) adlı bir elektronik veri tabanı kurulmuş, acentaların hedefleri, standartları, ölçümleri ve çıktıları bu veri tabanına kurularak sürekli izlenebilecek bir platform oluşturulmuştur. Acentalara, LaPAS sisteminde üç aylık performans raporları oluşturma zorunluluğu getirilmiştir. Bundan dolayı veritabanı, resmi performans bilgilerinin deposu olarak da hizmet etmeye başlamıştır. Acentaların gerçek performans hedeflerinden %5 oranında sapması durumunda oluşan tutarsızlığı Planlama ve Bütçe Ofisine (*Office of Planning and Budget*) açıklaması gerekmektedir (Gomez ve Willoughby, 2008: 297).

2007 yılında Kanada hükümeti, program harcamalarında daha fazla performansa dayalı ve paranın karşılığını geliştirmek için tasarlanmış yeni bir harcama yönetimi sistemini uygulamaya koymuştur. Kanada hükümeti tarafından ilk resmi program değerlendirmeleri 1970'lerin sonunda ve 1980'lerin başında yapılmıştır. Bu anlamda performans bilgisi üretme ve kullanma konusunda uzun bir geçmişe sahiptir. Performansa dayalı bütçe uygulamalarından elde edilen sonuçlar, ilk olarak bölümlerdeki iç yönetimi desteklemek için, ikincisi de hükümetten ne elde edildiği hakkında Parlamente'ye rapor vermeyi desteklemek için iki ana yoldan kullanılmıştır. Bununla birlikte, 2006 ve 2007 Federal Bütçelerinde hükümetin harcama yönetim sistemini daha fazla performansa dayalı hale getirdiği görülmektedir. Kanada'da Federal İl İlişkileri, Bütçe Boyutu ve Federal Kamu Hizmeti kurumları, eyalet ve yerel yönetimlerin hükümetlerarası anlaşmalar yapmaları yoluyla birlikte çalışırlar. Federal harcamaların çoğu transfer ödemeleri şeklinde olur. Federal hükümet sağlık bakımı, lise sonrası eğitim ve diğer sosyal hizmetleri desteklemek için illere fon aktarır. Diğer federal transfer ödemeleri doğrudan bireylere (örneğin, yaşlılık sigortası ve iş sigortası ödemeleri gider (McCormack & Stacey, 2008: 91-92).

### **2.6.2. Avrupa Birliği Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları**

Fransa'da 2001 yılının Ağustos ayında Anayasa İçtüzüğünde bütçe sürecine ilişkin bütün bütçe çerçevesini kapsayan kapsamlı bir reform yapılmıştır. Bu reform kapsamında bütçe sisteminin görünümünden biçime ve tahsisat kurallarına kadar büyük bir revizyona gidilmiştir. Böylece bütçe sürecindeki çeşitli katılımcılar için (parlamentarler, bakanlar, idare daireleri başkanları ve diğerleri) yeni bir teşvik ve

kontrol çerçevesi oluşturmuştur. Geliştirilmiş şeffaflık ve hesap verebilirlik, bütçe belgelerinin kamu tarafından erişilebilirliğini ve okunabilirliğini arttırmayı da içeren kilit unsurlardır. Bu bağlamda, tahakkuk muhasebesine geçiş ile birlikte yeni bir kamu maliyesi muhasebe standardı da kabul edilmiştir. 2001 reformu ile idarelerin özerkliğinin artması sağlanmıştır. Kaynakların küreselleşmesi yaklaşımı getirilmiş, harcama yönetimine ilişkin kurallar yenilenmiştir. İdareye yıl içerisinde Parlamentodan önceden izin almadan finansman unsurlarını yeniden tahsis etme yetkisi verilmiştir. Bu yetkinin denetimi ise Parlamento tarafından yapılmaktadır. 2006 yılında da ilk kez performans esaslı bütçe uygulamasına geçilmiştir (Bobay, 2008: 103).

İsveç, 1990'lı yıllarda yaşanan finansal ve ekonomik kriz sonrasında yaşanan ekonomik durgunluğu gidermek ve bütçe açığını azaltma zorunlulukları doğrultusunda bütçe sisteminde önemli reformlar yapmıştır. Reformların yapılmasında İsveç Hükümeti yönetim üzerine odaklanmış, kamu faaliyetlerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi süreçlerinde hükümetin ve parlamentonun gereken bilgilere ulaşabilmesini sağlamak, toplumsal değişimlere yanıt verebilecek şekilde kamu hizmetlerinde kaliteyi artırmak amaçları göz önünde bulundurulmuştur. Belirlenen amaçlar doğrultusunda 1993 yılında performans esaslı bütçelemeye geçiş yapılmış, performans ölçümleri üçer yıllık bütçe programları ile ilişki kuracak şekilde ayarlanmıştır. Maliye Bakanlığı'nın hazırladığı rapor doğrultusunda kurumların tüm faaliyetlerinin incelenmesi ve amaca dönük kaynak bütçelendirilmesinin yapılmasına karar verilmiştir. Kurulan sistemde kurumlara, ödeneklerini istedikleri şekilde kullanma serbestisi sağlanmış, böylece kurumlara ödeneklerinin bir kısmını tasarruf ederek gelecek yıllarda kullanabilme olanağı tanınmıştır. 1994 yılında Hükümet tarafından ücretlerle ilgili karar yetkisi, ilgili kamu kurumlarına devredilmiştir. 1997 yılında Performans Bütçe Projesi oluşturulmuş, 2000 yılında daha ayrıntılı duruma getirilerek Maliye Bakanlığı tarafından Beyaz Kitap yayınlanmıştır (Tüğen ve diğerleri, 2007: 38-39).

İsveç'teki parçalanmış merkezi yönetim, bu yönetişim ve yönetim modellerinin her bir kurumun karakterine uyarlanmasını kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle İsveç'te performans bütçelemesi iki seviyeye ayrılmıştır. En üst seviye, hükümetin ajanslarının yönetiminde kullanılan sistemden oluşur. Bu sistem, farklı bütçe düzenlemeleri nedeniyle departman örgütleri bulunan ülkelerdeki ilgili sistemlerden çok daha

sınırlıdır. Alt seviye, ajans başkanları tarafından ajanslarının yönetimi için kullanılan acenteye özgü sistemlerden oluşur (Rexed, 2008: 112).

İngiltere’de 1980’li yıllarla birlikte performans esaslı bütçelemeye geçiş için yasal çalışmaları başlatmış, bu kapsamda 1982’de Mali Yönetim İnisiatifi Programı yayınlanmıştır. Programın önemli özelliği performans geliştirme, kurum bütçesine yönelik hesap verme, amaç ve hedefleri açıklama konularında sorumluluk sahibi bütün düzeylerdeki yöneticiler için yönetme esnekliğinin tanınmasına yönelik yetki devri yapılan yönetim sistemlerini gündeme getirmesidir. 1988 yılında yapılan reform ile yönetsel ve politik sorumluluklar yeniden tanımlanmış, yarı özerk kurum genel müdür müdürlerine, bakanlıklar tarafından belirlenen yönetim planı çerçevesindeki hedeflere uygun yıllık performans sözleşmesi yapma zorunluluğu getirilmiştir (Demirel, 2015: 164). 1996’da Kamu Personeli Yönetim Kanunu çıkartılmış, kanunla ödeme sistemlerinde esneklik ve performans esaslı bütçeleme gündeme taşınmıştır. 1998’de Performans ve Yenilikçi Girişimler Birimi kurulmuş, böylece kamu yönetiminde performansa odaklanan bir bakış açısı oluşturulması amaçlanmıştır. Aynı yıl Finansman Kanunu çıkartılarak her mali yılda Hazine tarafından Parlamente’ye kesin hesap ve borç yönetim raporlarının sunulması, böylece kamu mali yönetime şeffaflık kazandırılması zorunlu hale getirilmiştir (Özen, 2008: 122).

### **2.6.3. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları**

Türkiye’de performans esaslı bütçe sistemine yönelik ilk kanun 2003 yılında çıkartılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Kanun ile performans esaslı bütçelemeye dönük olarak bütüncül bir kurumsal performans modelinin oluşturulmasına yönelik hukuki altyapı hazırlanmıştır. Model, planlamadan bütçe hazırlığına, uygulamaya, raporlamaya ve denetime kadar uzanan süreci kapsamaktadır. Stratejik planlamaya ve performans esaslı bütçe sistemine yönelik detaylı düzenlemelerin mevzuatlarla düzenlenmesine karar verilmiştir (Özen, 2008: 193).

Türkiye’de uygulanmakta olan bütçeleme tekniği ABD ile genel hatlarıyla aynı özellikleri taşımaktadır. Politika belirleme aşamasında; orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve çok yıllık bütçeleme ile kamu idaresi düzeyinde stratejik plan kullanılmaktadır. Çok yıllık bütçe hazırlık süreci Bakanlar Kurulu’nun en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak biçimde Kalkınma

Bakanlığı'na hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlamaktadır. Kamu idarelerince yıllık performans programları oluşturularak ve performans sonuçları raporlanarak bütçe hazırlanmaktadır. Bütçenin denetimi, faaliyet raporları, iç ve dış denetim aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (BÜMKO, 2019). Ancak orta vadeli planın Bakanlar Kurulu yerine Yüksek Planlama Kurulu'na kabul edilmesi yürütme organı üyelerinin görüşlerine başvurulmadan kamu kaynak tahsis sürecinin gerçekleşmesine neden olduğu için eleştirilmektedir (Kesik, 2005: 57).

Türkiye'de PEB'e geçiş için yapılan hazırlık çalışmaları kapsamında stratejik planlama anlayışının mali sistemle bütünleştirilmesi için 2003 yılında DPT tarafından "Stratejik Planlama Kılavuzu" yayınlanmıştır. Bu amaçla, 2004 yılında 8 pilot kuruluşta (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi) stratejik planlama hazırlık çalışmalarına girilmiştir. Buna göre, stratejik planlama ile ilgili usul ve esasları Kalkınma Bakanlığı'nın, PEB ile ilgili usul ve esasları Maliye Bakanlığı'nın belirlemesi kararlaştırılmıştır. Bu kapsamdaki çalışmalar doğrultusunda Maliye Bakanlığı'na 2009 yılında "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik" ile "Performans Programı Hazırlama Rehberi" yayınlanmıştır. Bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetler yıllık performans programlarıyla kurumlar nezdinde saptanırken; yılsonu faaliyet raporları ise, üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsisi yapılan harcama yetkililerince her yıl hesap verme sorumluluğu çerçevesinde hazırlanmaktadır (BÜMKO, 2019).

Faaliyet raporları kuruluş tarafından Maliye Bakanlığı'na ve Sayıştay'a gönderilmekte, ayrıca yayınlanarak kamuoyuna da duyurulmaktadır. Nihai aşamada PEB'in denetimi kamu idareleri bünyesinde oluşturulacak iç denetim birimleri ile dış denetim organı olarak belirlenen Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durum kamu mali yönetiminde etkinliği sağlarken diğer yandan da kamu yönetiminin önceden belirlenen standartlar çerçevesinde etik bir hareket tarzı içinde işlemesini sağlamaktadır. Kamu mali yönetimindeki yeniden yapılandırma düzenlemeleri kapsamında getirilen bir diğer yenilik nakit esasından tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesidir. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesinin pilot uygulama çalışmaları 2002 yılında Hazine Müsteşarlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Ege Üniversitesi, Hacettepe Üniversitesi, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Sahil

Güvenlik Komutanlığı'ndan oluşan altı pilot kurumun işlemlerini yürüten 47 saymanlıkta başlatılmıştır (Demirel, 2015: 167).





## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ PERFORMANS BÜTÇE UYGULAMASI (2011-2018 YILLARI ARASI)

Bu bölümde öncelikle Ankara Büyükşehir Belediyesi hakkında genel bilgilendirme yapılmıştır. Daha sonra Ankara Büyükşehir Belediyesi performans hedef ve göstergelerine yönelik açıklamalar yapılmış, stratejik amaç ve hedefler incelenmiştir. Bölümün sonunda 2011 ile 2018 yılları arası performans esaslı bütçeleme raporları analizi yapılmıştır.

#### 3.1. Ankara Büyükşehir Belediyesi

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin teşkilat yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları, fiziksel ve insan kaynakları ile temel bütçe politikası ve öncelikleri bu alt bölümde incelenmiştir.

##### 3.1.1. Teşkilat Yapısı

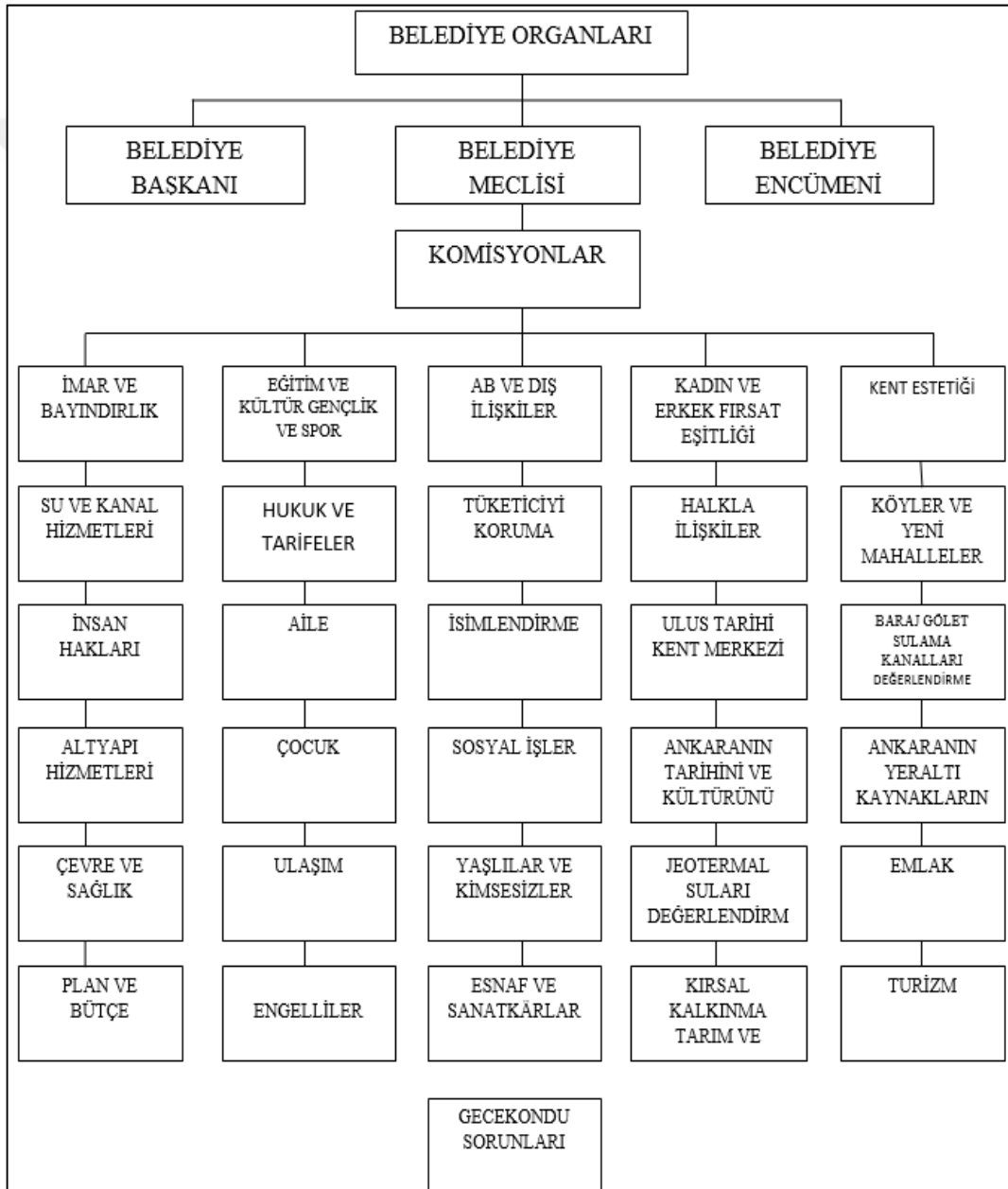
Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı İmparatorluğundan yönetim yapısı olarak merkeziyetçi bir yönetim şekli devralmıştır. Belediyecilik adına Cumhuriyet döneminde yapılan düzenlemelerde belediyeciliği etkileyen düzenlemelerin başında anayasalar yer almaktadır. Bu anayasalardan ilki 1921 Anayasası'dır. 1921 Anayasası'nda dönemin yerel yönetim uygulamalarına yardım sağlayacak şekilde çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir. Ankara'nın başkent olmasıyla birlikte, düşük kentsel yapılanma, çevre standartları ve kentsel hizmetlerin yetersizliği gündeme gelmiştir. Dönemin o günkü idarecileri örnek bir kent kurma düşüncesi ile hareket etmeye karar vermiş ve imar faaliyetlerine yönelik çalışmalara hız vermişlerdir. 13 Ekim 1923'de Ankara'nın başkent olmasından sonra 16 Şubat 1924 tarihinde 417 sayılı yasa ile şehrin adı değişmiş ve Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Ankara Şehremaneti 1924-1930 yılları arasında çok önemli görevler üstlenmiştir (<https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/tarihce>). Bu dönemde, bataklıklar kurutulmuş, yapı malzemesi fabrikaları kurulması, fabrikalarda çalışan işçiler için konut yapılması, elektrik fabrikası, gaz deposu, un fabrikası, fırın ve yeni şehre arazi sağlamak amacıyla büyük kamulaştırmalar yapılmıştır (Tankut, 1998). Bu yönüyle de Ankara, belediyecilik açısından önemli bir merkez olmuştur.

Ankara Şehremaneti Yasası 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanununun çıkması ile 1924 tarihli Şehremaneti Yasası yürürlükten kaldırılmıştır. 1 Eylül 1930 yılında yürürlüğe girmiş, 1580 sayılı kanun ile belediyenin hizmet alanları genişlemiş ve Cumhuriyet belediyeciliği yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Özellikle 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun her türlü yerel hizmeti belediyelere vermesi dikkat çekicidir. Ankara Büyükşehir Belediyesi ülkemizde belediyeçilik anlamında önemli bir yere sahiptir. Cumhuriyetten itibaren Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin gelişimi diğer büyükşehir belediyelerinin gelişimine örnek oluşturduğu söylenebilir. 1580 sayılı Belediye Kanunu günümüze ulaşınca kadar çeşitli değişikliklere uğrayarak bugünkü belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen temel kaynağı oluşturmuştur (<https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/tarihce>).

Ankara Büyükşehir Belediyesinin kuruluşunda; verimli hizmet anlayışı ile her ihtiyaca cevap verebilecek nitelikte bir yapı oluşturulmaya çalışılmış Ankaralıların mağduriyetini en alt düzeyde gerçekleştirerek, istediği birimle görüşebileceği kurumsal bir sistem sağlanmaya çalışılmıştır. Kurumlar çalışanlarının kapasitelerinin keşfedilip en uygun yerde istihdam edilmesini kurumlardan yararlanacak insanların kurum personeli ile mağduriyet yaşamamasını sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu temel durumu ilke edinen kurumlar; kurumsal kültürlerini ve çalışma sistemlerini düzenli biçimde oluşturmak zorundadırlar. Çalışma sistemlerini oluştururken üretkenliğin ve dinamikliğin en etkili şekilde kullanılması, beklenen yararı gösterilmesi, esnek, yatay ve dikey iletişime açık bir örgütsel yapı gerektirmektedir. Bu esnek yapıyı kuracak olanlar ise kurumda görev alan üst düzey yöneticilerdir. Fiziksel yapı bir kurumun iskelet sistemini oluştururken örgüt yapısı da kurumda işleyişi sağlayan ruhtur. Ankara Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısı; belediyeçilik hizmetlerini etkin olarak gerçekleştirecek çalışmalar yapacak biçimde ele alınmış ve stratejik planlarında öngörülen hedeflerin gerçekleşmesini sağlayacak şekilde yapılandırılmıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında üstten alta doğru hiyerarşik bir düzenin görünmesine karşın dikey ve yatay doğrultuda tüm iletişim yolları da açık tutulmuştur. Teşkilat yapısında yer alan tüm birimlerin görev alanları ve görevleri ayrıntılı olarak belirlenmiş ve iş analizleri yapılarak bu işlere uygun personel istihdamına gidilmiştir. Bölümlerin ve birim liderlerinin belirlenmesinde uzmanlaşma ve mesleki yeterlilik dikkate alınmış, görev tanımları, teşkilât yapısına uygun olarak ve birimlerin “Görev, Yetki ve Sorumlulukları Yönetmeliği” dikkate alınarak yapılmıştır. Yetki ve sorumluluk ilkesi çerçevesinde her kademede liderin sahip olduğu yetki oranında

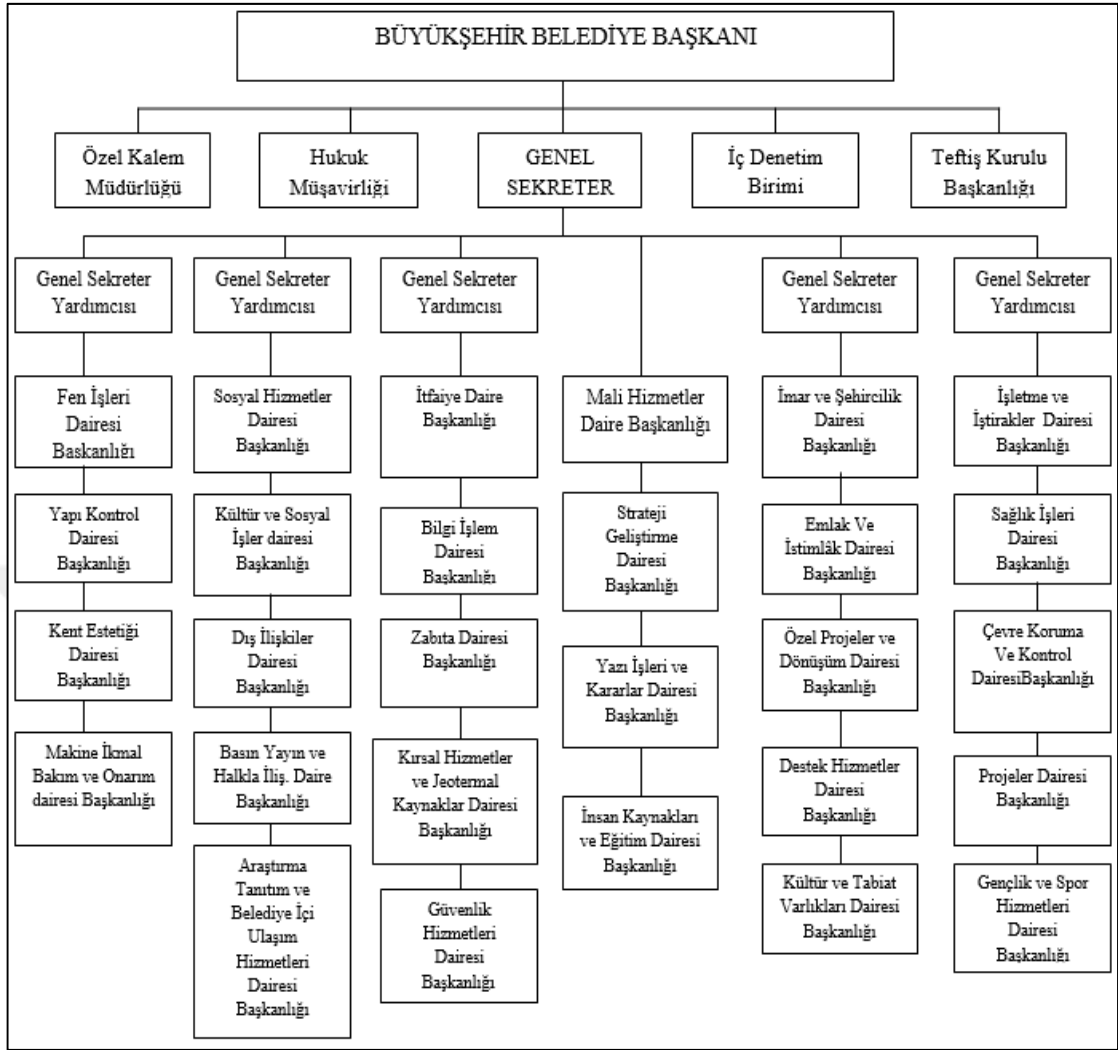
sorumluluğa da sahip olması amaçlanmıştır. Teşkilat yapısında açık kapı politikasına önem benimsenmiştir. Bu kapsamda gerektiği durumlarda her üst, doğrudan en alt kademedeki çalışan ile görüşebildiği gibi, her ast da gerektiğinde ihtiyaç duyduğunda üst kademedeki her yönetici ile doğrudan görüşebilmektedir. Aşağıdaki tabloda verilen teşkilât şeması belirli bir hiyerarşik düzen içinde yapılandırılmıştır. Bu yapılanma, iç kontrol sisteminin kurulması ve işleyişinin eksiksiz ve tam olarak işlemesi amaçlanmıştır (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018).

**Şekil 6. Belediye Yönetim Organları**



**Kaynak:** Faaliyet raporlarındaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

**Şekil 7. Büyükşehir Belediye Teşkilat Yapısı**



**Kaynak:** Faaliyet raporlarındaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Örgütsel yapı incelendiğinde doğrudan Belediye Başkanına bağlı 4 birim olduğu görülmektedir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, İç Denetim Birimi Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli organıdır. Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı ile İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Kararlar Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekreter idarenin önemli icra organıdır (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018).

Genel Sekreterin ataması; Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi, İçişleri Bakanının onayı ile diğer kadrolara atamalar ise, kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak Büyükşehir Belediye Başkanınca yapılır (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>). Genel sekretere bağlı 5 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesinin 28 hizmet birimi, konu ve

misyonlarına göre 5 Genel Sekreter Yardımcısına bağlanmıştır. Belediyenin Teşkilât yapısı içinde 1 Genel Sekreter, 5 Genel Sekreter Yardımcısı, 1 Teftiş Kurulu Başkanı, 1 Hukuk Müşaviri, 1 Özel Kalem Müdürü, 1 İç Denetim Birim Başkanı, 28 Daire Başkanı ve 89 Şube Müdürü bulunmaktadır. Bu rakam 2014 tarihinde 101 şube müdürüne yükselmiş. 2015 de ise 22 Daire Başkanı 132 Şube Müdürü yükselmiş bulunmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesi toplam 119 yönetici kadrosu ile tüm faaliyetlerini yürütmektedir. Teşkilat yapısında oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, Büyükşehir Belediye Meclisinin onayından geçirerek, yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Çalışan memur personel, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa, İşçi personel ise 1475 ve 4857 Sayılı İş Kanununa, sosyal güvenlik açısından 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa tabi olarak çalışmaktadır (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018).

### **3.1.2. Görev, Yetki ve Sorumlulukları**

Büyükşehir Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 Belediye Kanununun 14. 15. 16. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7. 8. ve 9. Maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığının genel görev ve sorumlulukları şunlardır (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018):

1. “Ankara Büyükşehir Belediyesi stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlarken sınırları içinde yer alan ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak ihtiyaçları doğrultusunda bir çalışma yapar.
2. Çevre plânına aykırı olmamak şekliyle, Ankara Büyükşehir Belediyesi ve mücavir alan sınırları içinde, 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak.
3. Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerinin, nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, imar ıslah plânlarını, aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek.
4. Nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren geçerli olmak şartıyla bir yıl içinde, imar planlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin yerine imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.
5. Kanunlarla Ankara Büyükşehir Belediyesine yetki verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırarak 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

6. Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde faaliyet gösteren işletilecek yerlere ruhsat vermek ve bu iş yerlerini denetlemek.
7. Belediye Kanununun 69. ve 73. maddesindeki yetkileri kullanmak.”

5393 sayılı Belediye Kanununun 69. maddesine göre Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapılı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir. Belediye, bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilir. Arsalar hariç üretilen konut ve işyerlerinin satışı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. O belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya 18 yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirlili kişiler ile afete maruz kalanlara, sanayi bölgelerinden nakledilecekler ve üyelerinin tamamı bu durumda olan kooperatiflere, bedeli 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre oluşturulan takdir komisyonu tarafından belirlenecek tutardan aşağı olmamak üzere arsa tahsisi yapılabilir. Durumları 775 sayılı Gecekondu Kanununun 25 inci maddesine uyan kimselere de bu maddeye göre arsa ve konut sağlanabilir. Bu fıkranın uygulama esasları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanacak çerçeve yönetmeliğe uygun olarak belediye meclisleri tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>). Belediye, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığına ve Hazine Müsteşarlığına gönderir<sup>1</sup>.

5393 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesine göre Belediye, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine konu olacak alanlar, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun

---

<sup>1</sup> 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanunun 28 inci maddesiyle bu bent ve fıkrada yer alan “İçişleri” ibareleri “Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiştir.

kararı ile ilân edilir. Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak münferit yapılarda ilgili resim ve harçların dörtte biri alınır. Bir yerin kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilân edilebilmesi için; o yerin belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması ve en az 50.000 metrekare olması şarttır. Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır. Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamında bulunan mülk sahipleri tarafından açılacak davalar, mahkemelerde öncelikle görüşülür ve karara bağlanır (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713-6.htm>).

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin görev, yetki ve sorumluluklarına aşağıdaki maddeler de girmektedir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018):

1. Ankara Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak, uygulamak ve koordine edilmesini sağlamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetleri ile ilgili gerekli planları yapmak ve koordinasyonu sağlamak; kanunların belediyelere verdiği yetki çerçevesinde trafik düzenlemeleri ile ilgili bütün işleri yürütmek, gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak.
2. Büyükşehir yetki alanlarındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakımve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projeleri yapıp uygulamak, bununla ilgili yükümlülükler koymak ve numarataj işlemini gerçekleştirmek.
3. Coğrafi ve kent bilgi sistemleri kurmak ve geliştirmek.
4. Kent çevresi, tarım alanları ve su havzalarının sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygunluğu göz önüne alarak korunmasını sağlamak ve bu ilke kapsamında ağaçlandırma yapmak.
5. Halk sağlığına ve çevreye olumsuz etkileri olduğu saptanan işyerleri ile gayrisihhî işyerleri ve eğlence mekânlarını kentin belirli konumlarında toplamak.
6. Çevre kirliliğine sebep olmayacak şekilde; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek ve bunların taşınmasında gerekli tedbirleri almak.
7. Katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç, Büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak ya da yaptırmak, katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf

- edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek. Bu amaçlara yönelik tesisler kurmak, kurulmasını teşvik etmek ve işletmek.
8. Gerekli tesislerin kurulmasını sağlayarak sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek.
  9. Birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri, gıda ile ilgili olanlar dâhil ruhsatlandırmak ve denetlemek. Yiyecek ve içecek maddeleri ile alakalı gerekli tahlilleri yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.
  10. Büyükşehir yetki sınırları içerisinde zabıta hizmetlerini eksiksiz olarak gerçekleştirmek.
  11. Ulaşım hizmetleri için yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.
  12. Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal tesisler, parklar, hayvanat bahçeleri, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence vb yerleri yapmak.
  13. Ankara Büyükşehir Belediye Meclis kararıyla yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara ödül vermek. Amatör spor kulüplerine gerektiğinde malzeme vermek, gerekli desteği sağlamak, bu kulüpler arasında spor müsabakaları düzenlemek,
  14. Sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için gerektiğinde bina ve tesisler yapmak. Bu hizmetlerle ilgili Kamu kurum ve kuruluşlarına ait bina ve tesislerin her türlü bakım, onarımını üstlenmek ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.
  15. Bakım ve onarımını yapmak suretiyle kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak. Korunması mümkün olmayanları aslına uygun şekilde yeniden inşa etmek.
  16. Ulaşım hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak ve ulaşım için gerekli tesisleri kurmak, işletmek veya işlettirmek.
  17. Şehiriçi toplu ulaşım araçlarına ruhsat vermek
  18. Su ve kanalizasyon hizmetlerini gerçekleştirmek
  19. Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek amacıyla mezarlık alanlarını tespit etmek.
  20. İmar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak.



21. Büyükşehir yetki sınırları içerisinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları yapmak ve gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek
22. Mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek suretiyle patlayıcı ve yanıcı madde üretim vedepolama yerlerini tespit ederek; konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek. İtfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek.
23. Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak ve işletmek. Bu konuda her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek. Bu hizmetlerin yürütülmesinde; üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği içinde olmak.
24. Merkezi ısıtma sistemleri kurmak veya kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.
25. Can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan veya afet riski taşıyan binaların tahliye edilmesini sağlamak ve yıkmak.
26. Büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı altyapı koordinasyon merkezi kurularak, Büyükşehir sınırları içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlamak.
27. Büyükşehir belediye başkanlığına da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı ulaşım koordinasyon merkezi kurularak, Büyükşehir sınırları içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlamak.
28. Büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi kurmak. Büyükşehir belediyesine verilen bu yetki kapsamında; trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısını tespit etmek.

29. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemek. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanmak. Denetim sonucunda eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, eksiklik ve aykırılıkları gidermek. Büyükşehir Belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıları, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirmek. Belirli süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, yetki kapsamında eksiklik ve aykırılıkları gidermek.

### **3.1.3. Fiziksel Kaynaklar ve İnsan Kaynakları**

Geçmişten günümüze kadarki zaman diliminde baktığımızda fiziksel yapı kavramı; strateji, etkinlik, kalite, güç göstergesi olarak yer almıştır. Gelişen kurumsal yapı kavramı içerisinde fiziksel yapı; hizmetlerin doğru, etkin, verimli olarak sunulmasını sağlayan, çalışanların yaşam standartlarına ve ihtiyaçlarına cevap veren, ekonomik yönleriyle ön plana çıkan, kaynakların etkin kullanımına imkân tanıyan bir kurum göstergesi olarak ele alınmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesinin hizmetlerinin yeterli ve nitelikli olarak sunulması fiziksel kaynaklarının yeterliliği ve niteliği ile orantılı olduğu bilinmektedir. Bu nedenle Ankara Büyükşehir Belediyesinde fiziksel kaynakların yeterliliği ve niteliğine büyük önem verilmesi gerekmektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesinin hizmetlerinin gerektirdiği üzere hizmet binaları, ana hizmet binası, itfaiye, zabıta, çevre koruma, sosyal ve kültürel aktivitelerin sunulduğu binalar, spor ve eğitim çalışmalarının sunulduğu binalar gibi başlıklar altında toplanmaktadır. Bu kapsamda belediyenin; hizmetlerin gerektirdiği üzere Ankara'nın değişik bölgelerinde yer alan toplam 58 fiziksel bina kaynağı bulunmaktadır (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018).

Ankara Büyükşehir Belediyesi ana hizmet binası, Türkiye'nin en modern ve en yüksek belediye binası özelliğini elinde taşımaktadır. Belediyenin ana hizmet binası, belediye hizmetlerinin daha hızlı, verimli ve kaliteli bir şekilde yerine getirilmesi, bunun yanında vatandaşların belediye ile ilgili iş ve işlemlerinin aynı bina içerisinde ve daha kısa zamanda tamamlayabilmesi, vatandaş memnuniyetinin artırılması amaçlanarak tasarlanmıştır. Ana hizmet binası 2008 yılında hizmete girmiştir. Belediye hizmet binası 32.000 m<sup>2</sup> açık alan üzerine, zemin kat ve tesisat katıyla birlikte 25 katlı olarak inşa edilmiş, "Modern Akıllı Bina" olarak

adlandırılan akıllı bina teknolojisiyle donatılmıştır. Hizmet binasının üstünde acil durumlar için kullanılabilir bir helikopter pisti bulunmaktadır. Belediye personelinin yaklaşık %60'ının görev yaptığı binada yangın asansörleri ve özel yangın çıkışları mevcuttur. Teras katında; belediye kabul yeri salonu ve personel kafeteryası olmak üzere 2 ayrı salon hizmet vermektedir. Hizmet binası A, B, C ve D bloklar ile Konferans Salonu olmak üzere 5 ayrı bloktan oluşmuştur. Binada toplam 18 adet asansör bulunmaktadır (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018).

Diğer hizmet binaları olarak İtfaiye Daire Başkanlığı, Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı ve Zabıta Daire Başkanlığı gibi hizmet birimleri, görevlerinin daha verimli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla belediye hizmet binasının dışında yer almaktadır. 2011 yılı başında 51 adet olan belediye hizmet binaları hizmetlerin gerekliliğinin artması üzerine 2018 yılında 58'e yükselmiştir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018).

İnsan kaynakları günümüzde kurumların üretim ve hizmet vermek hedeflerine ulaşmak için kullanmak zorunda oldukları kaynağı, yani insanı ifade eder. İnsan kaynaklarının kapsamı en tepe yöneticiden en alt kademedeki niteliksiz işçiye kadar tüm çalışanları kapsamaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesinin yönetiminde insan kaynakları çoğunlukla; personel ihtiyacı, personelin görevlendirilecek işe ve ihtiyaca uygun olup olmadığı, personel özlük haklarının korunması ve personel eğitimi gibi ihtiyaçlarda başvurulan bir birim olarak ele alınmıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesinde görev yapan personel; memur, işçi ve sözleşmeli olmak üzere 3 türde istihdam edilmektedir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018). 2011-2017 yılları arasında Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde çalışan personel sayıları memur, işçi ve sözleşmeli ayrımı ile Tablo 3'de verilmiştir.

**Tablo 3. Yıllar İtibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Personel Sayıları**

Yıllar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Memur	2868	2727	3488	3567	3435	3343	3149
İşçi	783	645	685	685	756	614	522
Sözleşmeli	388	647	15	47	79	116	209
<b>Toplam</b>	<b>4039</b>	<b>4019</b>	<b>4091</b>	<b>4299</b>	<b>4270</b>	<b>4073</b>	<b>3880</b>

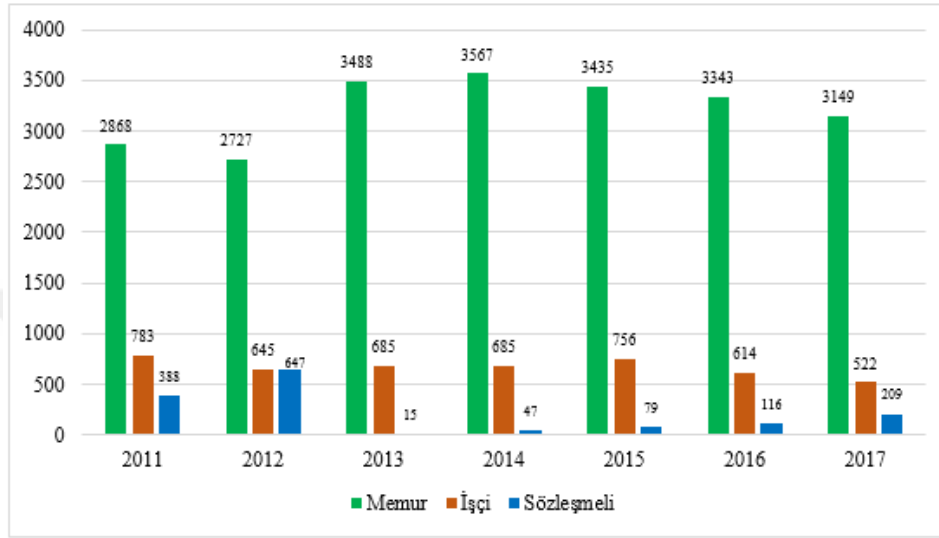
**Kaynak:** Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2011-2018 faaliyet raporlarındaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 3 incelendiğinde Ankara Büyükşehir Belediyesinde yıllara göre baktığımızda çalışan personelin ortalama %70 memur, %18 işçi %12'nin sözleşmeli

olduğu görülmektedir. Yıllar itibariyle toplam personel sayısına bakıldığında ortalama 4050 civarında bir personel olduğu görülmektedir.

2011-2017 yılı arasında Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde çalışan personellerin memur, işçi ve sözleşmeli dağılımları grafik olarak Şekil 8'de verilmiştir.

**Şekil 8. Yıllar İtibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Personel Sayıları**



Şekil 8'de göze çarpan önemli bir nokta 2012 yılındaki sözleşmeli çalışan sayısının 2013'de büyük bir düşüş yaşamasıdır. Bunun nedenleri arasında 657 sayılı kanuna geçici madde eklenerek sözleşmelilerin memur statüsüne geçmesi de yer almaktadır.

2011-2017 yılı arasında Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde çalışan personellerin öğrenim durumuna göre dağılımları Tablo 4'de verilmiştir.

**Tablo 4. 2011-2017 Yılları İtibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Personel Öğrenim Durumu**

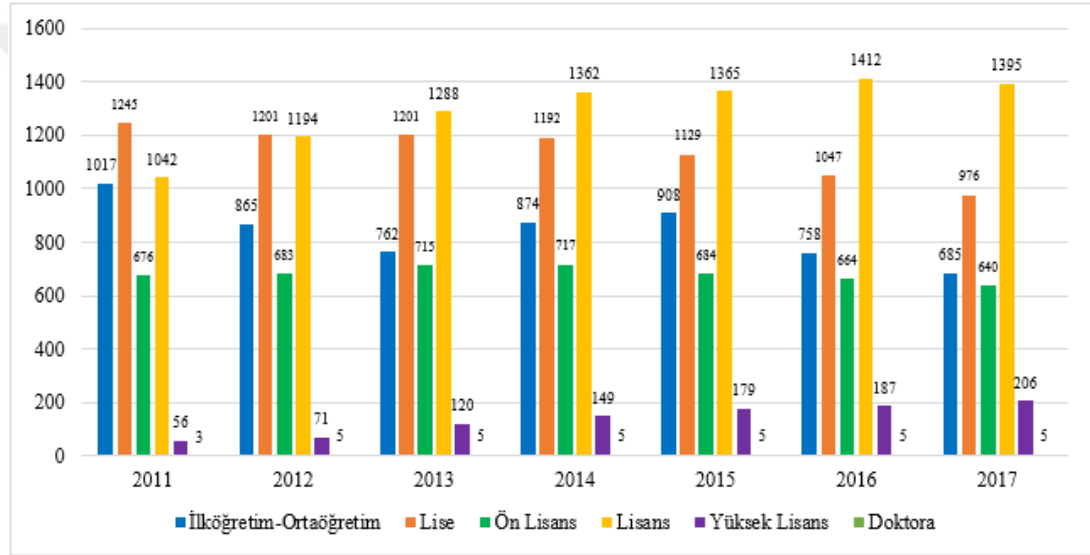
Öğrenim Durumu	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
İlköğretim-Ortaöğretim	1017	865	762	874	908	758	685
Lise	1245	1201	1201	1192	1129	1047	976
Ön Lisans	676	683	715	717	684	664	640
Lisans	1042	1194	1288	1362	1365	1412	1395
Yüksek Lisans	56	71	120	149	179	187	206
Doktora	3	5	5	5	5	5	5
<b>Genel Toplam</b>	<b>4039</b>	<b>4019</b>	<b>4091</b>	<b>4299</b>	<b>4270</b>	<b>4073</b>	<b>3880</b>

**Kaynak:** Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2011-2018 faaliyet raporlarındaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 4 incelendiğinde gibi 2011 yılından 2017 yılına kadar personellerin öğrenim durumlarına genel olarak bakıldığında, eğitim düzeylerinin önemli oranda yükseldiği görülmektedir. 2011 yılında 1017 ilköğretim-ortaöğretim mezunu çalışırken 2017 yılında bu oran 685'e düşmüştür. Lisans mezunlarının sayısı 2011'de 1042 iken 2017 yılında 1395'e, yüksek lisans mezunlarının sayısı 2011 yılındaki 56'dan 2017 yılında 206'ya çıkmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2011-2017 yılları arası personellerinin öğrenim durumları grafiği Şekil 9'da görülmektedir.

**Şekil 9. 2011-2017 Yılları İtibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Personel Öğrenim Durumu**



Yıllar itibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesinde çalışan personelin eğitim durumu incelendiğinde 2011 yıllarının başlarında ilköğretim, ortaöğretim ve lise mezunlarının çalışan personel arasında ağırlıkta olduğu görülmektedir. 2016-2017 yıllarına doğru geldiğimizde çalışan personelin çoğunluğunun 2011 yılının aksine üniversite mezunu olduğu görülmektedir. Bu veriden ulaşılabilecek sonuç Ankara Büyükşehir Belediyesinin personel seçiminde eğitilmiş, nitelikli personellerle çalışmak istediğidir.

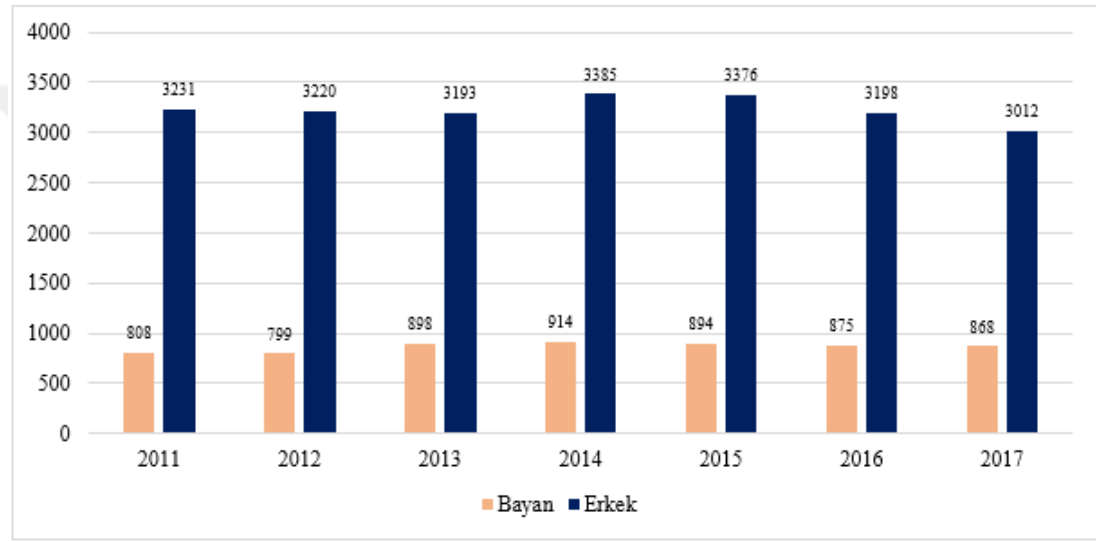
2011-2017 yılları arası Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde çalışanların cinsiyetlerine göre dağılımı Tablo 5'de, grafiksel gösterimi Şekil 10'da verilmiştir.

**Tablo 5. 2011-2017 Yılları İtibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Cinsiyetine Göre Çalışan Durumu**

Hizmet Yılı	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bayan	808	799	898	914	894	875	868
Erkek	3231	3220	3193	3385	3376	3198	3012
<b>Toplam</b>	<b>4039</b>	<b>4019</b>	<b>4091</b>	<b>4299</b>	<b>4270</b>	<b>4073</b>	<b>3880</b>

**Kaynak:** Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2011-2018 faaliyet raporlarındaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

**Şekil 10. 2011-2017 Yılları İtibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Personel Cinsiyetine Göre Çalışan Durumu**



Yıllar itibariyle Ankara Büyükşehir Belediyesinde çalışan personelin cinsiyet durumuna bakıldığında erkek personelin bayan personelden 3 kat daha fazla olduğu görülmektedir. Tabloya bakıldığında Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin erkek personele önem verdiği anlaşılmaktadır. Bunun nedeni ise çalışma koşullarının yoğun ve bazı belediye işlerin ağır olması şeklinde gösterilebilir.

### 3.1.4. Temel Bütçe Politikası ve Öncelikleri

Ankara Büyükşehir Belediyesi performans esaslı bütçelemeye uygun şekilde katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir ilkeleri ışığında geliştirdiği yönetim sistemi, ulusal düzeyde oluşturulan makro planlarda öngörülen amaç ve hedeflerle uyumlu olarak kaynakların etkin, verimli ve rasyonel kullanımını esas almış ve Ankaralılara en iyi hizmet verecek şekilde yapılandırılmıştır. Bu kapsamda öncelikli olarak; faaliyet ve projelerin planlandığı gibi ilerlemesi; sistematik olarak kontrol ve takip edilmesi, sürekli olarak iyileştirmelerin yapılması amacıyla iç

kontrol ve iç denetim mekanizması oluşturulmuştur. Makro planlar göz önünde bulundurularak amaçlar, hedefler ve bu amaçları gerçekleştirecek temel politika ve öncelikler geliştirilmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesinin temel politika ve öncelikleri stratejik planlarında belirlenen vizyonlarının gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesinin Vizyonu “*Dünya belediyelerine, hizmet anlayışı ve sunumunda esin kaynağı olmak*” olarak ifade edilmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesinin hizmet, faaliyet ve projelerine yön veren temel politika ve öncelikler belirlenen vizyonun gerçekleştirilmesine odaklanmıştır. Bunun yanında temel politika ve önceliklerin belirlenmesinde cari mevzuat ve merkezi idarenin plan, program, politika ve öncelikleriyle uyumlu olma durumu gözetilmiştir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018).

Ankara Büyükşehir Belediyesinin Politikaları 6 ana başlık altında belirlenmiştir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018):

1. Kurumsal Politikalar
2. Hizmete, Faaliyetlere ve Üretime İlişkin Politikalar
3. Sosyal Sorumluluğa İlişkin Politikalar
4. Teknoloji Kullanımına İlişkin Politikalar
5. Ekonomik ve Finansal İşlemlere İlişkin Politikalar
6. Uluslararası İlişkilere Yönelik Politikalar

**1. Kurumsal Politikalar:** Kurumsal politikalar doğru hizmet üretimi ve Ankara Büyükşehir Belediyesinin vizyonuna ulaşmak için birinci derecede önemli olan ve aşağıda listelenen politikalardır (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018):

- Kurumsal gelişimin öncelikli olması
- Etkin belediyecilikte verimli ve nitelikli personel istihdamı
- Belediye yönetiminde vizyoner liderlik
- İş analizi ve görev tanımının net yapılması
- Hizmet içi eğitimde devamlılık
- Ekip çalışmalarının özendirilmesi
- Çalışan memnuniyetine özen gösterilmesi
- Stratejik planlamanın en üst düzeyde uygulanması
- Kurum içi potansiyel ve dinamiklerin en iyi şekilde değerlendirilerek sağlanması

- Kurumsal kapasitenin imkânlar ölçüsünde artırılması
- Yapılan işlerde denetimin ihmal edilmemesi
- Yapılacak olan ihalelerde kaliteden taviz vermemek kaydıyla belediye imkânları kullanılarak en ucuz maliyetin ortaya çıkarılması
- Personel politikasında hizmet alımı

**2. Hizmete/Faaliyetlere/Üretime İlişkin Politikalar:** Hizmetlerin 5018 sayılı yasanın özü olan doğru, etkili ve verimli olarak yürütülmesi için ortaya konulan Ankara Büyükşehir Belediyesine özgün, aşağıda listelenen politikalardır (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018):

- Enerji kaynaklarının özenle korunması
- Çevrenin korunması, yeşil alanların artırılması
- Kentsel altyapıya ara vermeksizin devam edilmesi
- Yerel kalkınma planlarının yapılması, bu konuda kalkınma ajansı ile işbirliği yapılması
- Birimler arası yetki ve sorumlulukların net olması
- Kültürün korunması ve geliştirilmesi
- Toplumsal diyalogun en üst düzeyde tutulması ve güçlendirilmesi
- Hizmetlerde yüksek katma değerli üretim yapılması
- Millî kültür ve eğitime eğitsel ve fiziki katkı sağlanması
- Ticaret merkezlerinin teşvik edilmesi
- Eskiyen tarihi kent dokularının restore edilerek turizm hizmetinin verilmesi
- Üniversitelerle işbirliğinde süreklilik sağlanması
- Sanayi bölgelerinin bütçe imkanları doğrultusunda en üst düzeyde desteklenmesi
- Sağlık ve termal sağlık tesislerinin teşvik edilmesi ve desteklenmesi
- Spor için sürekli yatırım yapılması
- Modern Ankara için kentsel dönüşümlerin çoğaltılması ve süratle gerçekleştirilmesi
- Kent içi trafik çözümleri için alternatiflerin çoğaltılması, metro, metrobüs, tünel yol kesintisiz alternatif yollar, otoparkların yapımlarına devam edilmesi



- Küresel ısınma dolayısıyla arıtılan kanalizasyon atıklarının, yeşil alanların sulanması için kullanılması
- İtfaiye araç ve gereç modernizasyonunun devam ettirilmesi
- Ankara'nın, Türkiye'nin en aydınlık kenti haline gelmesi için çalışmaların devam ettirilmesi
- Kente özgün dev yapı ve projelerin teşvik edilmesi
- Kent mobilyalarında estetiğe dikkat edilmesi
- Kent içindeki eğlendirilen alanlarının çoğaltılması, mevcutların fiziki şartlarının aynen veya geliştirilerek korunması
- Büyükşehir Belediye sınırları içindeki göl ve göletlerin kurumaması için gerekli su kaynaklarıyla desteklenmesi
- Ankara'nın kongre merkezi olabilmesi için belediye ve belediye dışındaki özel ve tüzel kişiler tarafından kongre merkezleri yapılmasının teşvik edilmesi.
- Turizmin teşviki amacıyla Hayvanat Bahçesi ile Tema Park projelerinin gerçekleştirilmesi.
- Doğalgaz kullanımının yaygınlaştırılması
- İnsan, çevre ve hayvan sağlığı için her türlü önlemin alınması.
- Geleceğe yönelik hizmet anlayışının sürekli olarak geliştirilmesi
- Hizmetlerde devamlılığın esas alınması
- Kurumlar arası yetki ve sorumlulukların belirlenmesi

**3. Sosyal Sorumluluğa İlişkin Politikalar:** Sosyal sorumluluğa ilişkin politikalar, sosyal hayatın idamesinde, yoksullukla mücadelede, işsizliğin önlenmesinde, her yaş ve gruba yönelik kültürel, sosyal ve sportif etkinliklerin yürütülmesinde belirleyici rol oynayan, aşağıda listelenen politikalar (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018):

- Gelir dağılımının iyileştirilmesine katkı sağlanması
- Belediyenin sosyal projelere ve sosyal yardımlara öncülük yapması
- Belediyenin yoksullukla mücadele konusunda bütün imkânlarını seferber etmesi
- Bir taraftan kentteki yoksulların sosyal ve ekonomik açıdan belediye imkânları ölçüsünde desteklenirken öte taraftan kurslar açarak

vatandaşların meslek sahibi yapılması, sanayi bölgelerine karşılıksız destek verilerek vatandaşlara iş alanları sağlanması

- Çocuklara, gençlere, kadınlara, yaşlılara ve engellilere Aile Yaşam Merkezleri, Gençlik Lokalleri, Çocuk Kulüpleri, Yaşlılara Hizmet Merkezleri, Engellilere Hizmet Merkezleri açılarak sosyal hizmetlerin yaygınlaştırılması
- Sokakta çalışan çocuklara merkezler açarak, çocukların suç işlemlerinin önüne geçilerek, çocukların uyuşturucuya karşı korunması
- Belediyelerin uyuşturucuya karşı mücadele etmek amacıyla Milli Eğitim İl Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı ve Emniyet Müdürlüğü ile işbirliği yapılması
- Bilimsel, kültürel ve sosyal faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi
- Her yaşta vatandaşın spor yapabilmesi için açık ve kapalı alanlarda spor tesislerinin çoğaltılması, amatör spor kulüplerinin ve derece alan sporcuların desteklenmesi
- Hemşeriler arasında yardımlaşma ve dayanışma ruhunun teşvik edilmesi
- Sevgi, saygı ve hoşgörü ortamının hazırlanması
- Toplumsal mutabakat zemininin oluşturulması
- Belediyece yapılacak hizmetler konusunda asgari ölçüde vatandaşlarla anketlerin yapılması
- Sosyal, bilimsel ve kültürel yayınlara yer verilmesi
- Sivil toplum örgütleri ile işbirliği sağlanması
- Engelli vatandaşlarımızın yaşam kalitesini yükseltmek için çalışılması
- Eğitime belediyece en üst düzeyde destek verilmesi
- İşsizliğin azaltılması için belediyece projelerin üretilmesi
- Dar gelirli esnafa ticaret imkânı sağlayacak iş merkezlerinin açılması, teşvik edilmesi
- Ticaretin gelişmesi için iş merkezlerinin desteklenmesi
- Spor ve müzik etkinliklerinin özendirilmesi

**4. Teknoloji Kullanımına İlişkin Politikalar:** Teknoloji kullanımına ilişkin politikalar, teknolojidenden üst düzeyde yararlanarak Ankaralıları en etkin hizmet sunmayı öngören aşağıdaki politikalar (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018):

- e-Devlet ve e-Belediye uygulamasının yaygınlaştırılması
- Teknolojiden en üst düzeyde yararlanılması.

**5. Ekonomik İşlemlere Yönelik Politikalar:** Ekonomik işlemlere yönelik politikalar, performans esaslı bütçelemenin yapılması, gelir ve gider dengesinin sağlanması, yeni, sürekli ve bağımsız gelir kaynaklarının üretilmesi amacıyla geliştirilen ve aşağıda listelenen politikalar (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018):

- Gelirlerin etkin bir şekilde toplanması
- Gelir-gider dengesinin sağlanması
- Harcamaların stratejik planlamaya uygun olarak yapılması
- Faaliyet-bütçe ilişkisine özen gösterilmesi
- Merkezi hükümetin sağladığı kaynaklara ek olarak, mevcut imkanlarla desteklenmesi

**6. Uluslararası İlişkilere Yönelik Politikalar:** Uluslararası ilişkilere yönelik politikalar aşağıda listelenmiştir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018):

- Dünya belediyelerinin deneyimlerinden yararlanılması
- Ülkelerarası kardeş belediye uygulamalarının yaygınlaştırılması
- Ankara Büyükşehir Belediyesinin öncü uygulamalarının Dünya belediyelerine tanıtılması
- Ankara’da yapılacak uluslararası organizasyonların sayısının artırılarak, uluslararası platformda Ankara’nın etkinliğinin ve saygınlığının yükseltilmesi

Yukarıda belirtilen ve açıklanan altı temel politika doğrultusunda bütçe, 61. madde gereği belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanır. Bütçenin yasal dayanağı; Anayasa (md.161-164), hukuki niteliği ise Kanun’dur. Bütçe 3 yıllık olarak hazırlanır ve yıllık olarak yasalaşır. Bütçe belediyenin içinde bulunduğu mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye harcama

programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı devlet malî yılı ile aynıdır. Bütçe kanununa bütçe dışında hüküm eklenemez dolayısıyla bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur. Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini inceler ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Fakat gider azaltıcı ve gelir arttırıcı teklif yapabilir. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer. Belediye Meclisinde onaylanan bütçe, Belediye Başkanı tarafından Vali'ye gönderilir. Vali 7 gün içinde halka duyurur. Vali bütçede hukuka aykırılık bulursa değişiklik yapılması için bütçeyi tekrar Belediye Meclisine geri gönderir. Belediye Meclisi gerekli değişiklikleri yapmaz ise Vali 10 gün içinde Danıştay'a başvurarak itiraz edebilir. Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Kesin hesap başlıklı 64. madde gereğince her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra Nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. Bütçe sistemi 65. madde gereğince belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Bahsi geçen yönetmelik Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği adıyla yürürlüktedir (<https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9083,mahalli-idarelerde-butce-hazirlama-ve-uygulama-esaslari-mhu-egitimi-sunumu--2015.pdf?0>).

Belediyelerin mali yapısıyla ilgili olarak halka sundukları hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için gerekli idari ve mali olanaklara sahip olmaları gerekmektedir. Günümüz Türkiye'sinde kentlerde yaşayan nüfusun artması kentsel altyapı hizmetlerine olan talebin artmasına sebep olmuş ve sunulan hizmetlerin niteliklerinin yükselmesini zorunlu hale getirmiştir. Belediyelerin kentsel alt yapı

hizmetlerini ve diğ er görevlerini yerine getirebilmeleri ve kentleri daha yaş anır kılınmaları için mali yapılarının sağlam olması ve merkezi idare ile belediyeler arasında dengeli bir görev dağılımının ve buna uygun bir gelir bölüşümü yapılmasının sağlanması gerekmektedir. Mahalli ihtiyaçların gün geçtikçe öneminin artması dolayısıyla yerel yönetim sisteminin en önemli parçası olan belediyelerin mali yapısı, belediyece sunulan hizmetlerin kalitesini ve miktarını belirleyen en önemli unsur haline almıştır. Belediyeler kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için belirli gelir kalemlerinin tahsiline yetkilendirilmişlerdir. Yerel nitelikli gelirlerin yanında merkezi idareden de belediyelere transfer edilen kaynaklar dikkati çekmektedir. Bununla beraber belediyelerin bankacılık sektörü ve mali piyasalardan elde ettikleri borçlanma gelirleri de belediye gelirleri içerisinde önemli bir orana sahiptir (Öner, 2006: 195).

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin gelirleri içerisinde en büyük paya sahip olan gelir kalemini "Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar" oluşturmaktadır. Sermaye gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ve borçlanma da diğ er öne çıkan önemli gelir kalemleri olarak görülmektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin mali yapısıyla ilgili olarak değ inilmesi gereken önemli bir konuda belediyenin bünyesinde bulunan şirketleridir. Belediye Şirketlerine Belediye İktisadi Kuruluşları 'da denir. Ankara Büyükşehir Belediyesi İktisadi Kuruluşları, diğ iş ik sektörlerde halkın ihtiyacını daha iyi şekilde karşılamak için kurulmuştur. Ankara Büyükşehir Belediyesi İktisadi Kuruluşları hizmet üretmede yüksek bütçeleriyle özel sektör kuruluşlarıyla rekabet edebilecek güçleri vardır. Bazı zamanlarda haksız rekabete neden oldukları düşünölmüş ve eleştirilmişlerdir (<https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/belediye-sirketleri>).

### **3.2. Ankara Büyükşehir Belediyesi Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetler**

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. maddesine göre; Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeler ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programını hazırlar. Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir.

Bütçe hazırlık sürecine bütünleşmiş edilen performans programı, bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan programdır (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>).

Bütçe Yılı Performans Programı, 05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi ile Maliye Bakanlığınca performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak hazırlanmıştır. Performans programı, program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde mali hizmetler biriminin koordinasyonunda harcama yetkililerinin katılımıyla üst yönetici tarafından idare düzeyinde hazırlanır. Performans programı; çıktı ve sonuç odaklı bir anlayışla, doğru ve güvenilir bilgiye dayalı, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde her yıl hazırlanır. Performans programı hazırlıklarında Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Program ile Stratejik Planlar esas alınır. Performans programında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esastır. Performans programı hazırlama süreci, kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin, performans hedef ve göstergelerinin, faaliyetlerin ve bunlardan sorumlu harcama birimlerinin belirlenerek, en geç mayıs ayı sonuna kadar üst yönetici tarafından harcama birimlerine yazılı olarak duyurulması ile başlar. Belediyelerde üst yöneticiler, performans programlarını ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanmasından, uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların performans hedefleri ve hizmet gereklerine uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasından Belediye Meclisine karşı sorumludur. 5393 sayılı Belediye Kanununun 41. maddesine göre; “Belediye Başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; Kalkınma Planı ve Programı ile varsa bölge planına uygun olarak Stratejik Plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik Plan ve Performans Programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.” Aynı

Kanununun 62. maddesine göre ise; "Belediye Başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce Belediye Meclisine sunar. Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer" ([http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/temel\\_belediye\\_mevzuati2014/files/publication.pdf](http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/temel_belediye_mevzuati2014/files/publication.pdf)).

Performans Programı ile hizmetlerin sunulmasında etkinlik, verimlilik, hesap verilebilirlik, şeffaflık gibi temel ilkeler dikkate alınmıştır. Maliye Bakanlığı tarafından 05.07.2008 tarih ve 26927 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelik ve 15.07.2009 tarih ve 27289 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişikliklere uygun olarak "2011 Bütçe Yılı Performans Programı Rehberi" hazırlanmıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesinde 2011-2018 bütçe yılına ait Performans programının hazırlanması sürecinde 2011 yılında gerçekleştirilmesi düşünülen faaliyet ve projeler belirlenirken Ankara'da yaşayan vatandaşların; hayatını kolaylaştıracak, daha sağlıklı, temiz ve güvenli bir kent beklentilerini en üst seviyede karşılayacak ihtiyaçların belirlenmesi noktasından hareket edilmiştir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171230M1.pdf>).

### **3.3. Stratejik Amaçlar ve Hedefler**

Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine

uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir. Stratejik planlama, bulunulan nokta ile amaç doğrultusunda vizyona ulaşmada hedeflenen yolu gösteren yazılı belgedir. Stratejik plan uzun vadeli yaklaşımla katılımcı anlayışla hazırlanan sonuç odaklı değişimin planlanmasını içeren hesap verme sorumluluğuyla hazırlanan gerçekçi ve kaliteli bir yönetim anlayışının ürünüdür. Stratejik planlamanın asıl amacı kuruluşun neredeyiz, nereye gitmek istiyoruz, gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşırız sorularına cevap bulmaya yardımcı olur (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>).

### **3.3.1. Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama Hazırlama Süreci**

Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>).

2018 yılı sonu itibarı ile Ankara Büyükşehir Belediyesinin Stratejik Planlama Üst Kurulu görevlileri Tablo 6'da verilmiştir.



**Tablo 6. Stratejik Planlama Üst Kurulu Tablosu**

Adı ve Soyadı	Unvanı	Görevi
Doç. Dr. Asım BALCI	Genel Sekreter	Başkan
Yunus ALUÇ	Genel Sekreter Yrd.	Üye
Vedat ÜÇPINAR	Genel Sekreter Yrd.	Üye
Mustafa SARIGÜL	Genel Sekreter Yrd.	Üye
Necmettin TAHİROĞLU	Genel Sekreter Yrd.	Üye
Dilek BAKIR	Mali Hizmetler Dai. Bşk	Üye

**Kaynak:** Tablo 2015-2019 Stratejik Plan'daki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2018 yılı sonu itibarı ile Ankara Büyükşehir Belediyesinin Stratejik Planlama Ekibi görevlileri Tablo 7'de verilmiştir.

**Tablo 7. Stratejik Planlama Ekibi**

Adı ve Soyadı	Unvanı	Görevi
Dilek BAKIR	Mali Hizmetler Dai. Bşk	Başkan
Ali Rıza YARAR	Müdür	Üye
Fethi AYAN	Müdür	Üye
Mehmet Nuri YILDIRIM	Müdür	Üye
Sevgi YİĞİTASLAN	Müdür	Üye
Tuncay YILMAZ	Müdür	Üye
Önder BEKER	Mali Hizm. Uzm.	Üye
Haydar GEZER	Mali Hizm. Uzm.	Üye
İçten COŞKUN	Mali Hizm. Uzm.Yrd.	Üye
Bayram YEŞİLDAL	Mali Hizm. Uzm.Yrd.	Üye
Hilal GÜRSOY	Mali Hizm. Uzm.Yrd.	Üye
Vildani BAYSAL	İstatistikçi	Üye
Ayşe ÖZYANIK	Avukat	Üye
Hatice BAYRAKTAR	Mühendis	Üye

**Kaynak:** Tablo 2015-2019 Stratejik Plan'daki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2018 yılı sonu itibarı ile Ankara Büyükşehir Belediyesinin Stratejik Planında mahalli idarelere yönelik stratejik planlama takvimi Tablo 8’de verilmiştir.

**Tablo 8. Mahalli İdarelerde Stratejik Planlama Süreci**

Mahalli İdarelerde Stratejik Planlama Süreci	
Mayıs	Üst yönetici tarafından bir iç genelge ile hazırlık döneminin başladığının duyurulması
Mayıs Sonu	Mali hizmetler biriminin koordinatörlüğünde stratejik planlama ekibi kurulması
Mayıs Sonu	Ekibin hazırlık programının oluşturması
Temmuz Sonu	Taslak Stratejik Planların 5018 sayılı kanun yönetmelik kılavuz ve dpt tarafından yayımlanan stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlere uygun olarak hazırlanması
Ağustos Başı	Üst yöneticinin stratejik planı onaylaması
Ağustos Sonu	Encümen tarafından stratejik planın incelenerek meclise görüşünü bildirmesi
Eylül	Meclis Eylül ayı toplantısında stratejik planların görüşülüp kabul edilmesi
Kasım	Stratejik planlamanın Kalkınma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığına Gönderilmesi
Aralık İlk Haftası	Stratejik planın kamuoyuna duyurulması ve internet sitelerinde yayınlanması

**Kaynak:** Tablo 2015-2019 Stratejik Plan’daki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

### 3.3.2. Ankara Büyükşehir Belediyesinde Stratejik Yönetim Anlayışı

Ankara Büyükşehir Belediyesinde stratejik yönetim; Belediyenin belirlemiş olduğu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere, sahip olduğu tüm iç ve dış kaynakları en etkin, doğru ve verimli biçimde kullanılma süreci olarak belirtilmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesinin ilk yazılı Stratejik Planı 2006 yılında yapılmış ve 2006-2009 yıllarını kapsayacak şekilde ele alınmıştır. 2010-2014 yıllarını kapsayan II. Stratejik Planı ile kurumsal gelişim sürecinde önemli çalışmalara imza atılmış ve hizmetlerin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununda öngörülen etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik anlayışı içerisinde sürdürülmesi amaçlanmıştır. Belediyenin 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik Planında 60 stratejik amaç ve 469 stratejik hedef belirlenmiştir. 2015-2019 yıllarını kapsayan III. Stratejik Planda 75 stratejik amaç ve 299 stratejik hedef belirlenmiştir. Bu amaç ve hedefler, 9 hizmet alanı içerisinde aşağıda listelendiği şekilde ele alınmıştır (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2018):

1. Esin Kaynağı Olma
2. Stratejik Yönetim
3. Bilgi Teknolojileri
4. Yaşam Kalitesi ve Kent Estetiği
5. Sosyal ve Kültürel Belediyecilik
6. Ulaşım ve Trafik
7. Çevre Sağlığı
8. Sanat Turizm ve Eğlence
9. İtfaiye ve Doğal Afet Yönetimi

### 3.4. Ankara Büyükşehir Belediyesi 2011-2018 Yılları Arası Performans Esaslı Bütçeleme Raporları Analizi

Bu bölümde Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2011 ile 2018 yılları arası performans esaslı bütçeleme raporlarının analizlerine yer verilmiştir. İlk olarak her bir yıl için ayrı ayrı gelir ve gider bütçeleri incelenmiştir. Daha sonra finansman ve fonksiyonel sınıflandırmalar ayrı ayrı ele alınmış, bütçeye oranları ile birlikte verilmiştir. Son olarak bütçe gerçekleştirmeleri açıklanmıştır.

#### 3.4.1. Gelir-Gider Bütçeleri

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2011 yılı gelir ve gider tutarları ile toplam kalemler içerisindeki oranları Tablo 9'da verilmiştir.

**Tablo 9. 2011 Yılı Gelir ve Gider Tutarları**

<b>Gelir Kalemleri</b>	<b>Tutar</b>	<b>Oran (%)</b>
Vergi Gelirleri	91.899.013 TL	3,69
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	75.033.038 TL	3,01
Alınan Bağış ve Yardımlar	2.000.032 TL	0,08
Diğer Gelirler	2.065.225.034 TL	82,90
Sermaye Gelirleri	256.942.878 TL	10,31
Alacaklardan Tahsilat	0 TL	0,00
Red ve İadeler (-)	5 TL	0,00
<b>Toplam</b>	<b>2.491.100.000 TL</b>	<b>100,00</b>
<b>Gider Kalemleri</b>	<b>Tutar</b>	<b>Oran (%)</b>
Personel Giderleri	186.115.875 TL	7,47

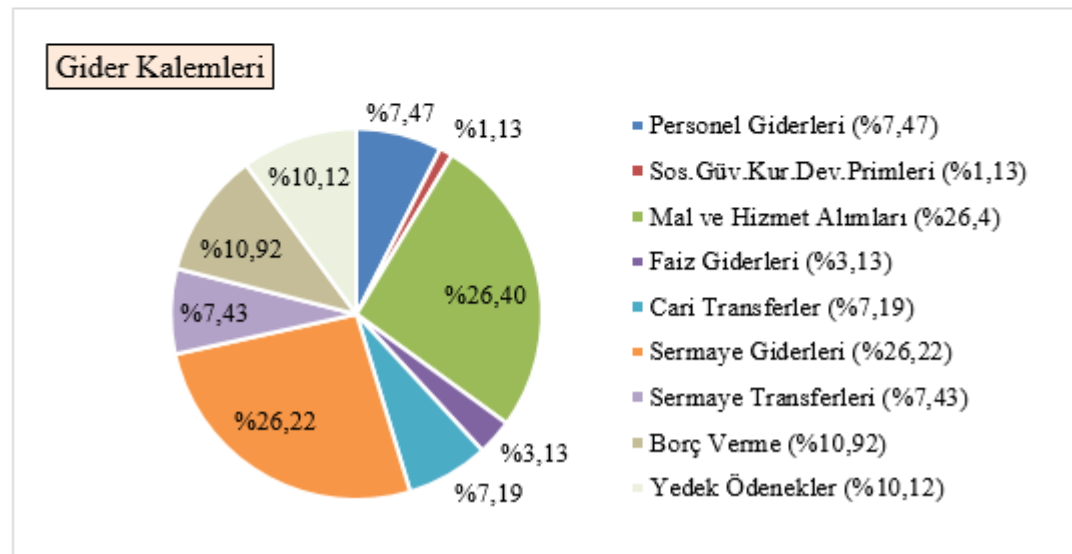
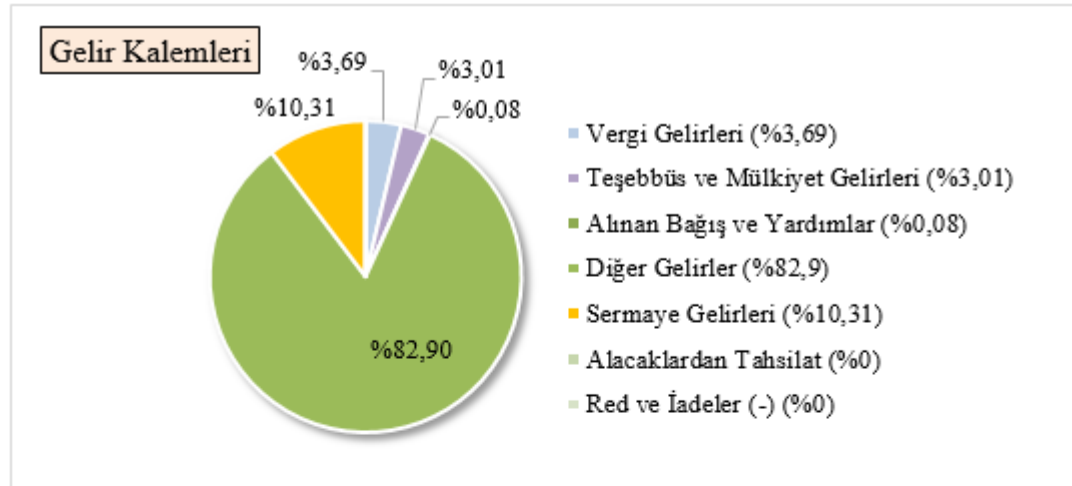
**Tablo 9 (Devam) 2011 Yılı Gelir ve Gider Tutarları**

Gider Kalemleri	Tutar	Oran (%)
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	28.203.039 TL	1,13
Mal ve Hizmet Alımları	657.577.014 TL	26,40
Faiz Giderleri	78.020.000 TL	3,13
Cari Transferler	179.021.946 TL	7,19
Sermaye Giderleri	653.162.126 TL	26,22
Sermaye Transferleri	185.000.000 TL	7,43
Borç Verme	272.000.000 TL	10,92
Yedek Ödenekler	252.000.000 TL	10,12
<b>Toplam</b>	<b>2.491.100.000 TL</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** Tablo 2011 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2011 yılı gelir ve gider kalemlerinin toplam içerisindeki payları Şekil 11’de görülmektedir.

**Şekil 11. Ankara Büyükşehir Belediyesi 2011 Yılı Gelir ve Gider Oranları**



Şekil 11’de görüldüğü gibi Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2011 yılı gelirleri içerisinde *diğer gelirler* kalemi %82,90 pay ile ilk sırada yer almaktadır. Gider kalemleri içerisinde *mal ve hizmet alımları* %26,40, *sermaye giderleri* ise %26,22 pay ile ilk iki sırada bulunmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2012 yılı gelir ve gider tutarları ile toplam kalemler içerisindeki oranları Tablo 10’da verilmiştir.

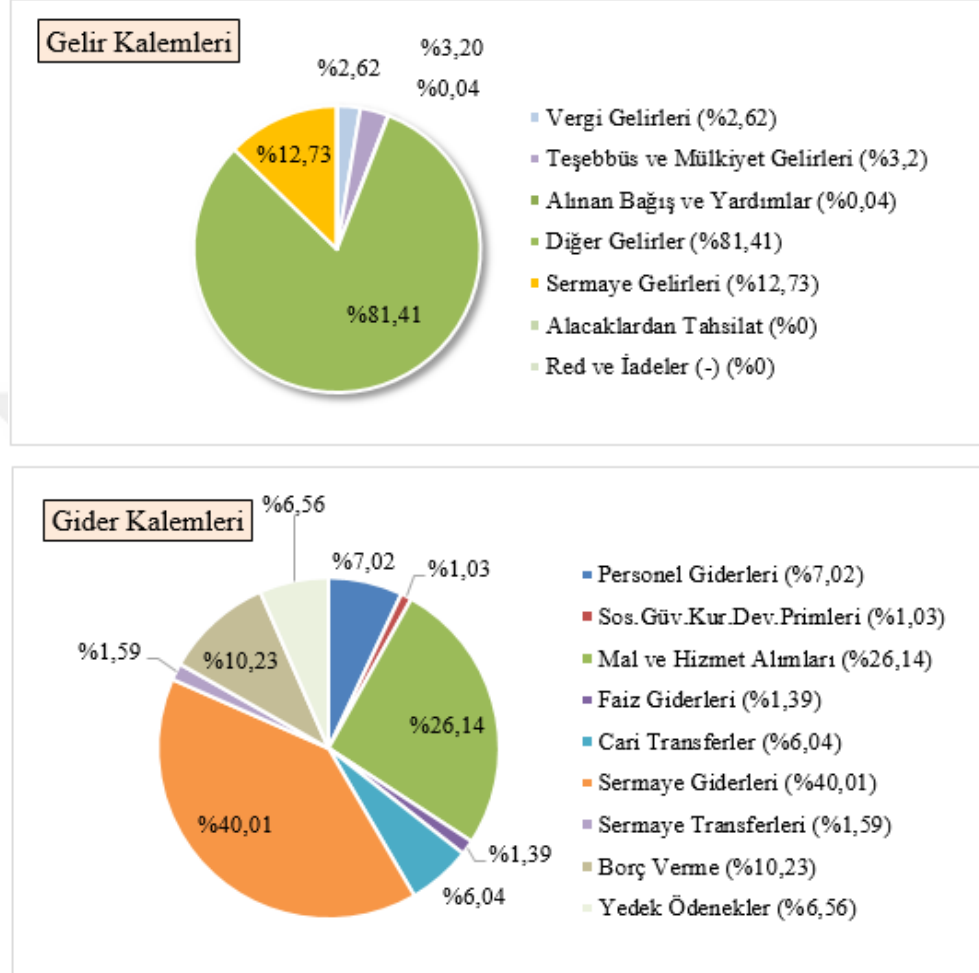
**Tablo 10. 2012 Yılı Gelir ve Gider Tutarları**

<b>Gelir Kalemleri</b>	<b>Tutar</b>	<b>Oran (%)</b>
Vergi Gelirleri	72.140.013,00	2,62
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	88.038.538,00	3,20
Alınan Bağış ve Yardımlar	1.000.031,00	0,04
Diğer Gelirler	2.238.722.406,00	81,41
Sermaye Gelirleri	350.099.007,00	12,73
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>2.750.000.000,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Gider Kalemleri</b>	<b>Tutar</b>	<b>Oran (%)</b>
Personel Giderleri	192.993.683,00	7,02
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	28.387.015,00	1,03
Mal ve Hizmet Alımları	718.833.947,00	26,14
Faiz Giderleri	38.200.000,00	1,39
Cari Transferler	165.968.970,00	6,04
Sermaye Giderleri	1.100.250.277,00	40,01
Sermaye Transferleri	43.709.996,00	1,59
Borç Verme	281.256.112,00	10,23
Yedek Ödenekler	180.400.000,00	6,56
<b>Toplam</b>	<b>2.750.000.000,00</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** Tablo 2012 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2012 yılı gelir ve gider kalemlerinin toplam içerisindeki payları Şekil 12’de görülmektedir.

Şekil 12. Ankara Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Gelir ve Gider Oranları



Şekil 12’de görüldüğü gibi Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2012 yılı gelirleri içerisinde *diğer gelirler* kalemi %81,41 pay ile ilk sırada yer almaktadır. Gider kalemleri içerisinde *sermaye giderleri* %40,01 pay ile ilk sırada bulunmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2013 yılı gelir ve gider tutarları ile toplam kalemler içerisindeki oranları Tablo 11’de verilmiştir.

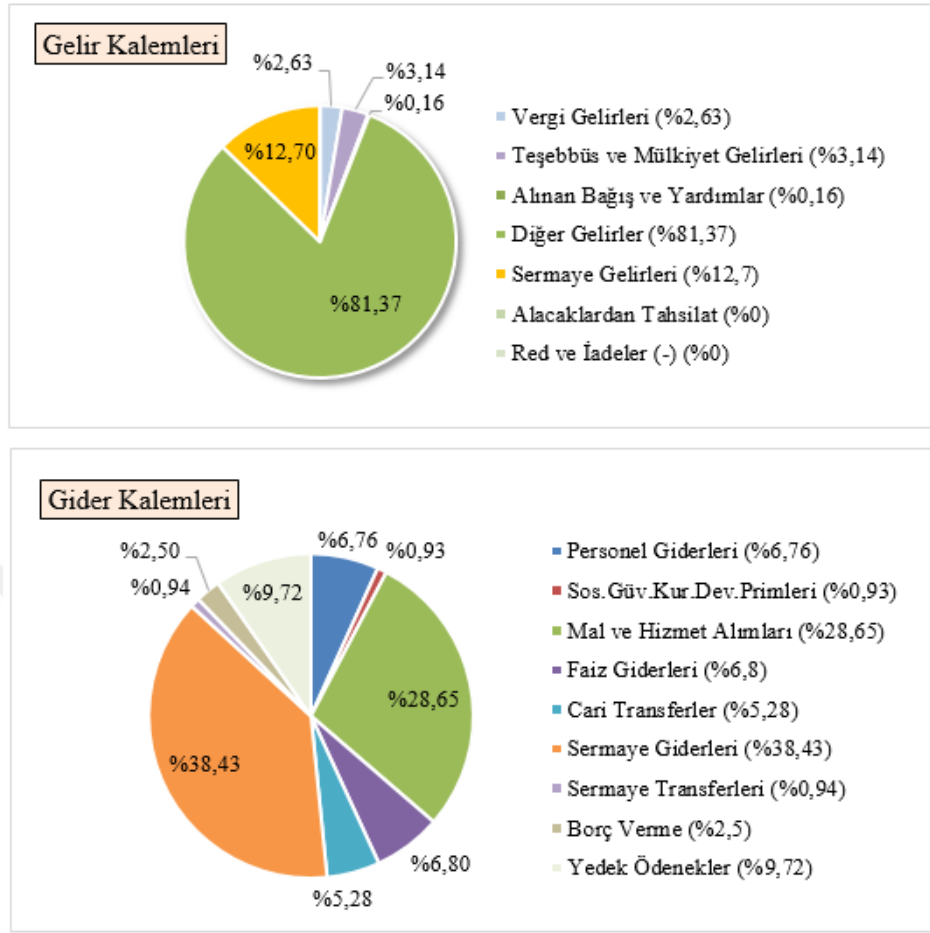
**Tablo 11. 2013 Yılı Gelir ve Gider Tutarları**

<b>Gelir Kalemleri</b>	<b>Tutar</b>	<b>Oran (%)</b>
Vergi Gelirleri	83.000.000,00	2,63
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	98.900.000,00	3,14
Alınan Bağış ve Yardımlar	5.000.033,00	0,16
Diğer Gelirler	2.563.099.962,00	81,37
Sermaye Gelirleri	400.000.000,00	12,70
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>3.150.000.000,00</b>	<b>100,00</b>
Personel Giderleri	229.939.555,00	6,76
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	31.558.132,00	0,93
Mal ve Hizmet Alımları	974.062.432,00	28,65
Faiz Giderleri	231.200.000,00	6,80
Cari Transferler	179.360.603,00	5,28
Sermaye Giderleri	1.306.589.278,00	38,43
Sermaye Transferleri	32.000.000,00	0,94
Borç Verme	84.850.000,00	2,50
Yedek Ödenekler	330.440.000,00	9,72
<b>Toplam</b>	<b>3.400.000.000,00</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** Tablo 2013 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2013 yılı gelir ve gider kalemlerinin toplam içerisindeki payları Şekil 13'de görülmektedir.

Şekil 13. Ankara Büyükşehir Belediyesi 2013 Yılı Gelir ve Gider Oranları



Şekil 13’de görüldüğü gibi Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2013 yılı gelirleri içerisinde *diğer gelirler* kalemi %81,37 pay ile ilk sırada yer almaktadır. Gider kalemleri içerisinde *sermaye giderleri* %38,43 pay ile ilk sırada bulunmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2014 yılı gelir ve gider tutarları ile toplam kalemler içerisindeki oranları Tablo 12’de verilmiştir.

Tablo 12. 2014 Yılı Gelir ve Gider Tutarları

Gelir Kalemleri	Tutar	Oran (%)
Vergi Gelirleri	98.050.014,00	2,39
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	96.909.041,00	2,36
Alınan Bağış ve Yardımlar	5.000.032,00	0,12
Diğer Gelirler	3.087.360.035,00	75,32
Sermaye Gelirleri	811.780.873,00	19,80
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>4.099.100.000,00</b>	<b>100,00</b>



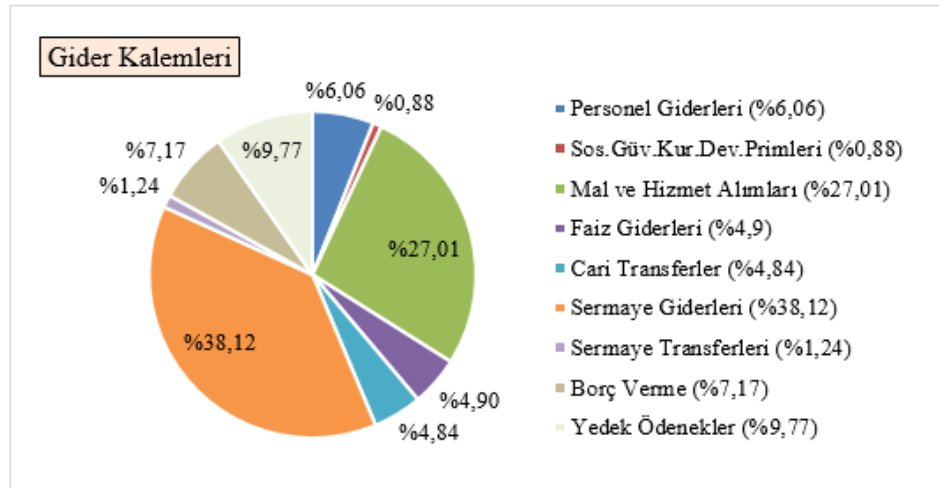
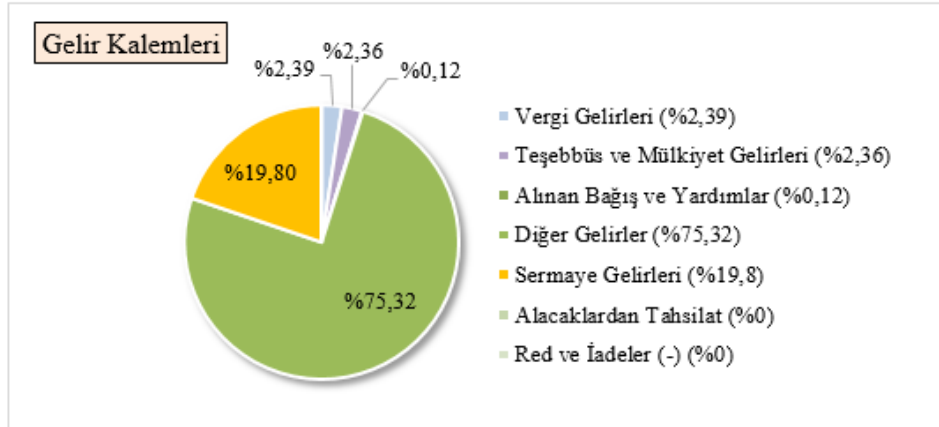
**Tablo 12 (Devam) 2014 Yılı Gelir ve Gider Tutarları**

Gider Kalemleri	Tutar	Oran (%)
Personel Giderleri	248.493.127,14	6,06
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	36.012.558,00	0,88
Mal ve Hizmet Alımları	1.107.211.800,00	27,01
Faiz Giderleri	200.805.738,86	4,90
Cari Transferler	198.493.602,00	4,84
Sermaye Giderleri	1.562.533.174,00	38,12
Sermaye Transferleri	51.000.000,00	1,24
Borç Verme	294.050.000,00	7,17
Yedek Ödenekler	400.500.000,00	9,77
<b>Toplam</b>	<b>4.099.100.000,00</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** Tablo 2014 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2014 yılı gelir ve gider kalemlerinin toplam içerisindeki payları Şekil 14'de görülmektedir.

**Şekil 14. Ankara Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Gelir ve Gider Oranları**



Şekil 14’de görüldüğü gibi Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2014 yılı gelirleri içerisinde *diğer gelirler* kalemi %75,32 pay ile ilk sırada yer almaktadır. Gider kalemleri içerisinde *sermaye giderleri* %38,12 pay ile ilk sırada bulunmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2015 yılı gelir ve gider tutarları ile toplam kalemler içerisindeki oranları Tablo 13’de verilmiştir.

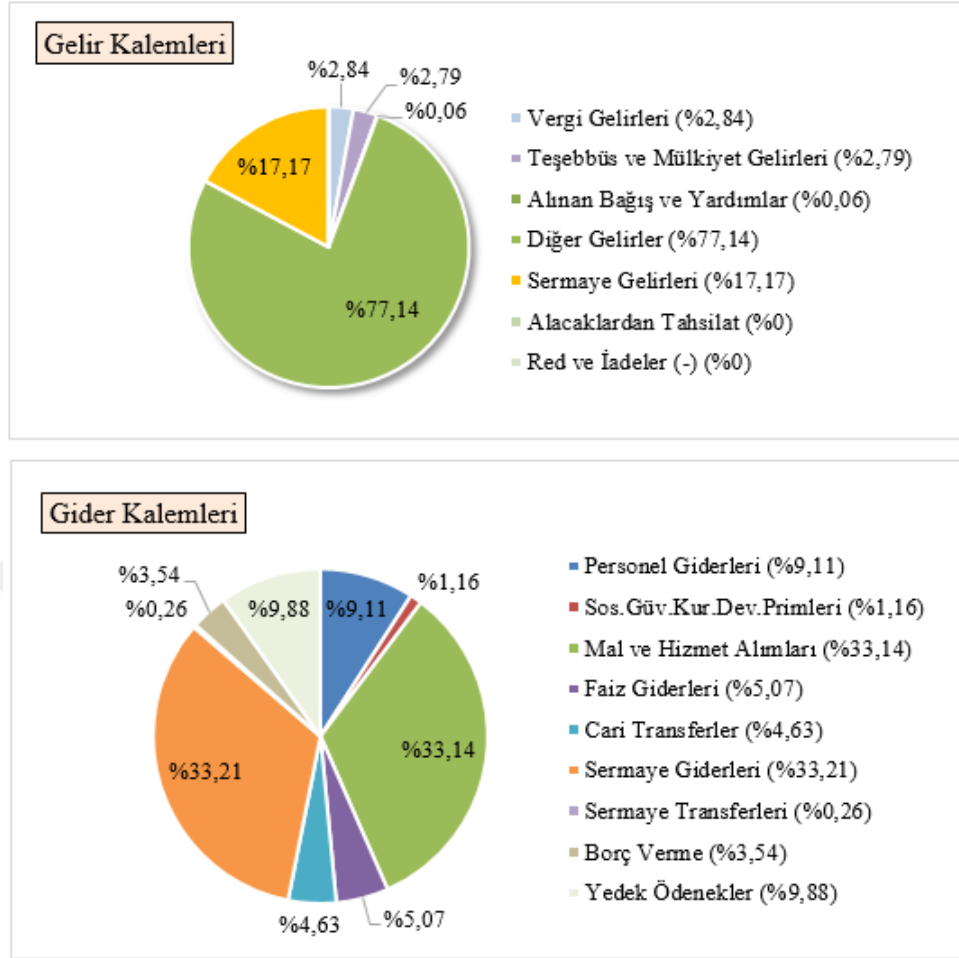
**Tablo 13. 2015 Yılı Gelir ve Gider Tutarları**

<b>Gelir Kalemleri</b>	<b>Tutar</b>	<b>Oran (%)</b>
Vergi Gelirleri	109.148.701,00	2,84
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	107.384.165,00	2,79
Alınan Bağış ve Yardımlar	2.273.918,00	0,06
Diğer Gelirler	2.970.042.062,00	77,14
Sermaye Gelirleri	661.151.149,00	17,17
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>3.850.000.000,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Gider Kalemleri</b>	<b>Tutar</b>	<b>Oran (%)</b>
Personel Giderleri	350.923.832,82	9,11
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	44.480.557,00	1,16
Mal ve Hizmet Alımları	1.276.081.952,00	33,14
Faiz Giderleri	195.100.000,00	5,07
Cari Transferler	178.420.341,00	4,63
Sermaye Giderleri	1.278.422.190,00	33,21
Sermaye Transferleri	10.200.000,00	0,26
Borç Verme	136.171.127,18	3,54
Yedek Ödenekler	380.200.000,00	9,88
<b>Toplam</b>	<b>3.850.000.000,00</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** Tablo 2015 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2015 yılı gelir ve gider kalemlerinin toplam içerisindeki payları Şekil 15’de görülmektedir.

Şekil 15. Ankara Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Gelir ve Gider Oranları



Şekil 15’de görüldüğü gibi Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2015 yılı gelirleri içerisinde *diğer gelirler* kalemi %77,14 pay ile ilk sırada yer almaktadır. Gider kalemleri içerisinde *sermaye giderleri* %33,21 pay ile ilk sırada bulunmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2016 yılı gelir ve gider tutarları ile toplam kalemler içerisindeki oranları Tablo 14’de verilmiştir.

Tablo 14. 2016 Yılı Gelir ve Gider Tutarları

Gelir Kalemleri	Tutar	Oran (%)
Vergi Gelirleri	107.633.571,20	2,54
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	116.252.576,00	2,75
Alınan Bağış ve Yardımlar	466.306,30	0,01
Diğer Gelirler	3.283.281.277,70	77,53
Sermaye Gelirleri	727.266.262,80	17,17
Alacaklardan Tahsilat	100.001,00	0,00
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>4.235.000.000,00</b>	<b>100,00</b>

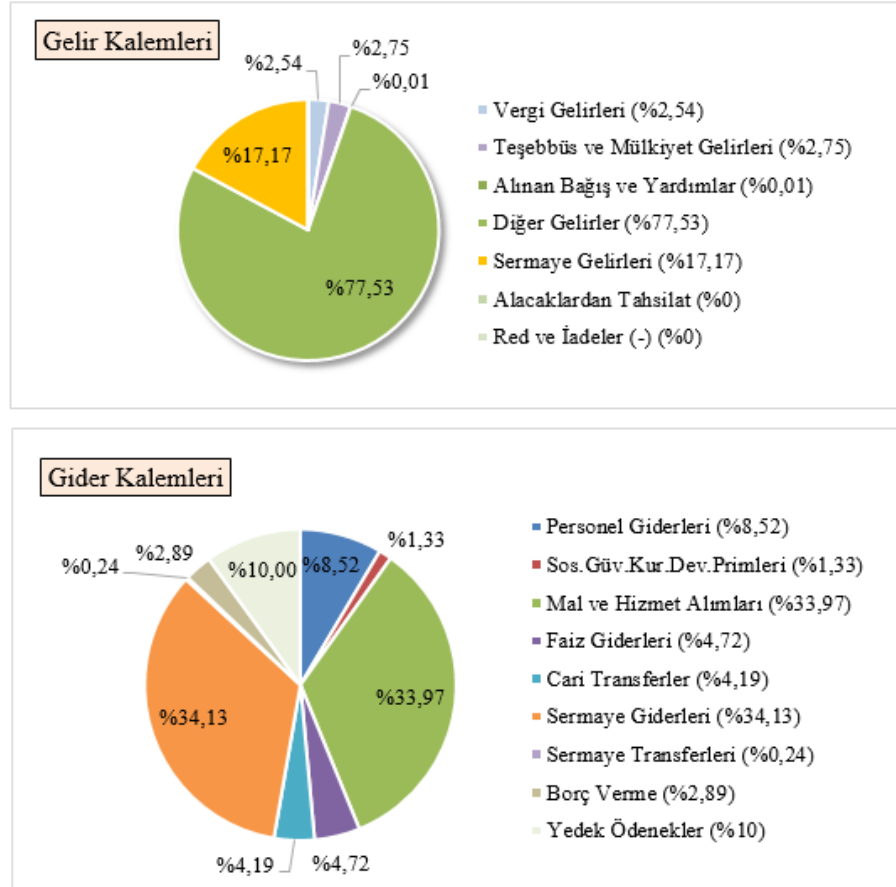
**Tablo 14 (Devam) 2016 Yılı Gelir ve Gider Tutarları**

Gider Kalemleri	Tutar	Oran (%)
Personel Giderleri	360.985.093,50	8,52
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	56.236.643,00	1,33
Mal ve Hizmet Alımları	1.438.758.209,50	33,97
Faiz Giderleri	200.100.000,00	4,72
Cari Transferler	177.361.558,00	4,19
Sermaye Giderleri	1.445.458.496,00	34,13
Sermaye Transferleri	10.200.000,00	0,24
Borç Verme	122.400.000,00	2,89
Yedek Ödenekler	423.500.000,00	10,00
<b>Toplam</b>	<b>4.235.000.000,00</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** Tablo 2016 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2016 yılı gelir ve gider kalemlerinin toplam içerisindeki payları Şekil 16'da görülmektedir.

**Şekil 16. Ankara Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Gelir ve Gider Oranları**



Şekil 16’da görüldüğü gibi Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2016 yılı gelirleri içerisinde *diğer gelirler* kalemi %77,53 pay ile ilk sırada yer almaktadır. Gider kalemleri içerisinde *sermaye giderleri* %34,13 pay ile ilk sırada bulunmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı gelir ve gider tutarları ile toplam kalemler içerisindeki oranları Tablo 15’de verilmiştir.

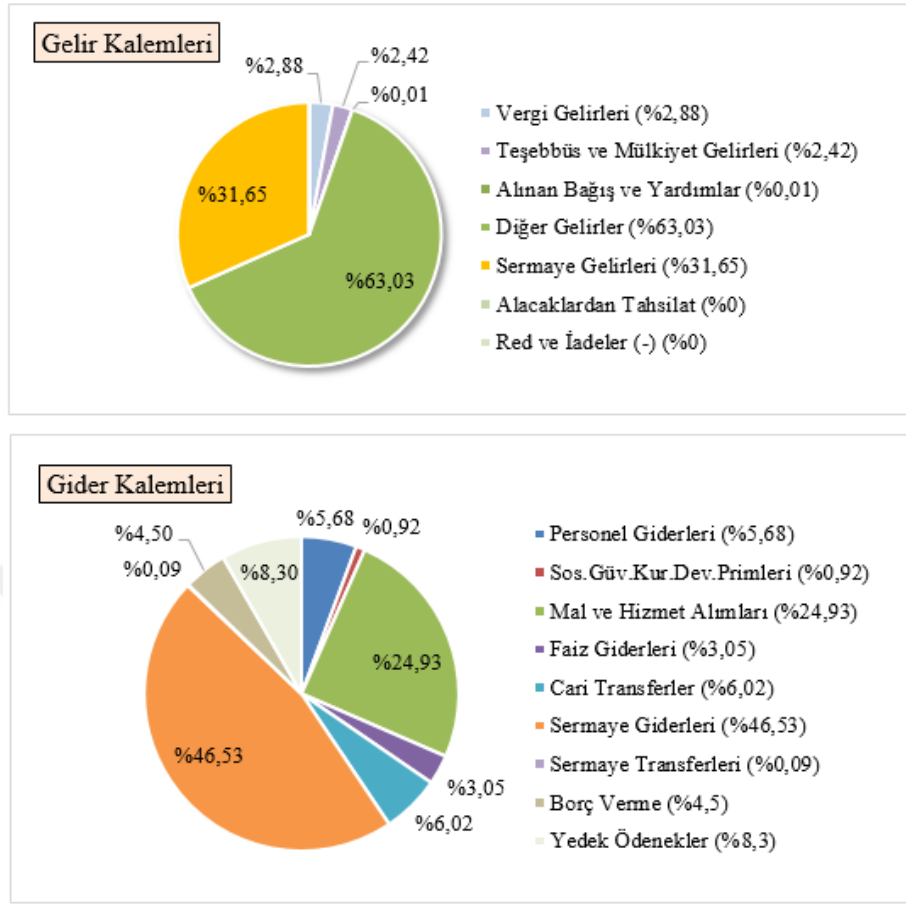
**Tablo 15. 2017 Yılı Gelir ve Gider Tutarları**

<b>Gelir Kalemleri</b>	<b>Tutar</b>	<b>Oran (%)</b>
Vergi Gelirleri	170.234.809,80	2,88
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	142.776.828,20	2,42
Alınan Bağış ve Yardımlar	512.933,43	0,01
Diğer Gelirler	3.720.120.248,67	63,03
Sermaye Gelirleri	1.868.254.174,90	31,65
Alacaklardan Tahsilat	101.000,00	0,00
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>5.902.000.000,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Gider Kalemleri</b>	<b>Tutar</b>	<b>Oran (%)</b>
Personel Giderleri	335.008.681,83	5,68
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	54.301.093,00	0,92
Mal ve Hizmet Alımları	1.471.088.127,17	24,93
Faiz Giderleri	180.004.000,00	3,05
Cari Transferler	355.171.074,00	6,02
Sermaye Giderleri	2.745.927.024,00	46,53
Sermaye Transferleri	5.100.000,00	0,09
Borç Verme	265.396.000,00	4,50
Yedek Ödenekler	490.004.000,00	8,30
<b>Toplam</b>	<b>5.902.000.000,00</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** Tablo 2017 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2017 yılı gelir ve gider kalemlerinin toplam içerisindeki payları Şekil 17’de görülmektedir.

Şekil 17. Ankara Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Gelir ve Gider Oranları



Şekil 17’de görüldüğü gibi Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı gelirleri içerisinde *diğer gelirler* kalemi %63,03 pay ile ilk sırada yer almaktadır. Gider kalemleri içerisinde *sermaye giderleri* %46,53 pay ile ilk sırada bulunmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı gelir ve gider tutarları ile toplam kalemler içerisindeki oranları Tablo 16’da verilmiştir.

Tablo 16. 2018 Yılı Gelir ve Gider Tutarları

Gelir Kalemleri	Tutar	Oran (%)
Vergi Gelirleri	219.795.141,79	2,75
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	167.867.742,95	2,10
Alınan Bağış ve Yardımlar	564.221,27	0,01
Diğer Gelirler	4.855.579.636,20	60,69
Sermaye Gelirleri	2.716.293.251,79	33,95
Alacaklardan Tahsilat	40.000.001,00	0,50
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>8.000.100.000,00</b>	<b>100,00</b>

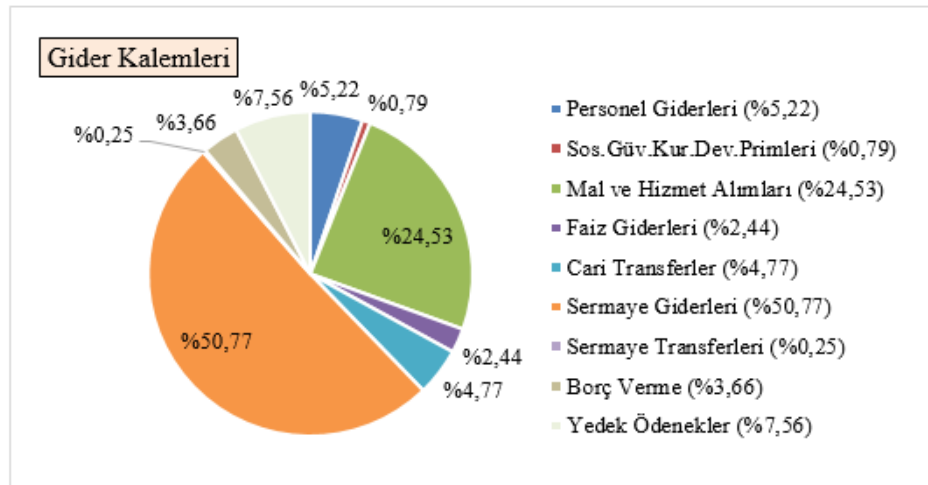
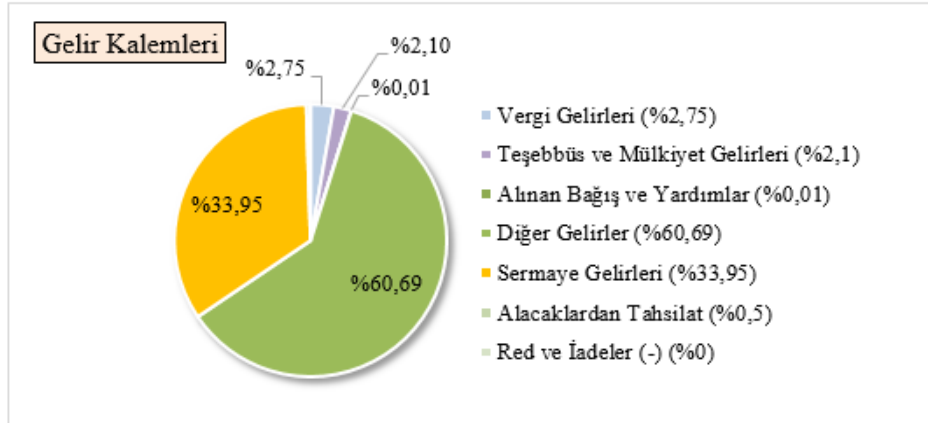
**Tablo 16 (Devam) 2018 Yılı Gelir ve Gider Tutarları**

Gider Kalemleri	Tutar	Oran (%)
Personel Giderleri	417.658.242,00	5,22
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	63.583.713,00	0,79
Mal ve Hizmet Alımları	1.962.276.193,40	24,53
Faiz Giderleri	195.004.000,00	2,44
Cari Transferler	381.845.681,00	4,77
Sermaye Giderleri	4.061.503.170,60	50,77
Sermaye Transferleri	20.050.000,00	0,25
Borç Verme	293.175.000,00	3,66
Yedek Ödenekler	605.004.000,00	7,56
<b>Toplam</b>	<b>8.000.100.000,00</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** Tablo 2018 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2018 yılı gelir ve gider kalemlerinin toplam içerisindeki payları Şekil 18'de görülmektedir.

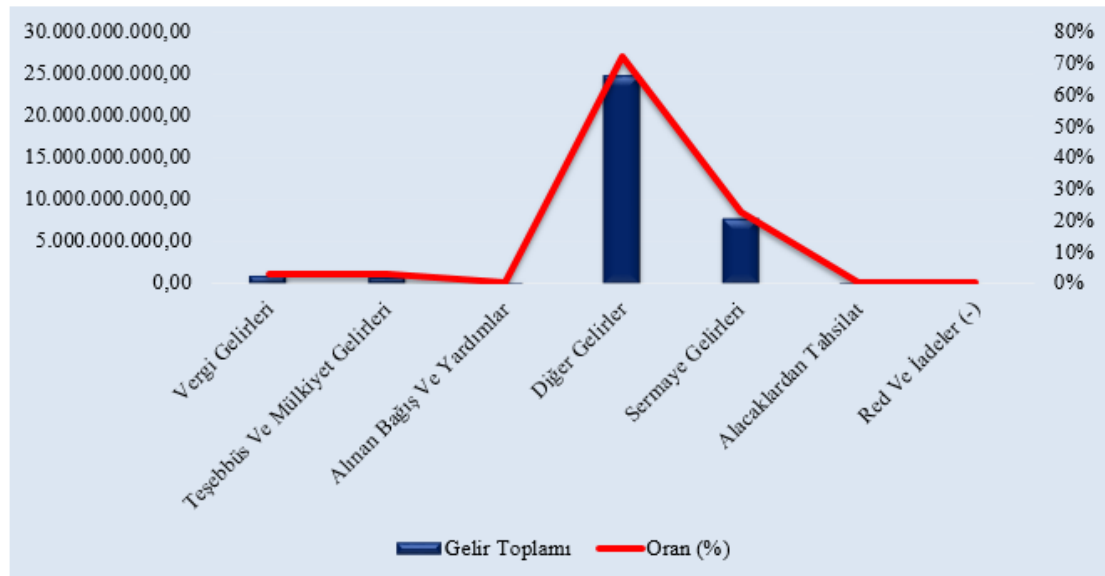
**Şekil 18. Ankara Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Gelir ve Gider Oranları**



Şekil 18’de görüldüğü gibi Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı gelirleri içerisinde *diğer gelirler* kalemi %63,69 pay ile ilk sırada yer almaktadır. Gider kalemleri içerisinde *sermaye giderleri* %50,77 pay ile ilk sırada bulunmaktadır.

Bütün yıllar için gelir verilerine ve grafiklerine bakıldığında gelirler içerisindeki en yüksek payı *diğer gelir* kaleminin aldığı görülmektedir. Bu durum aslında yerleşmeden çok merkezleşmeyi gösteren bir olgudur. Çünkü bu gelirler arasında faiz gelirleri, kesilen cezalar ve harcamalara katılma payı ihmal edildiğinde %90’lık oranını kurumlardan aldığı paylar oluşturmaktadır. Söz konusu paylar, 5779 sayılı kanuna göre İller Bankasından ve Maliye Bakanlığında alınan paylardır. Gelir yönünden incelenmesi gereken mali yerleşme basit bir tanımla, herhangi bir yerel birimde yerel olarak toplanan gelirlerin o il veya bölgede toplanan kamu gelirlerine oranı olarak tanımlanabilir. 2017 yılına kadar bu oranın %80’lerde seyretmesi yeterince gelir yönünden özerkliğin olmadığını göstermektedir. 2017 yılında ise kira ve duran varlık satışından vb. elde edilen gelirleri kapsayan sermaye gelirlerinin, diğer gelir kaleminin neredeyse aynı oranda azalmasıyla pastadan daha fazla dilim aldığı görülmektedir. Belediyelerin öz gelirleri olan vergi gelirleri ise ortalama %3 seviyesinde seyretmesi optimum olmayan bu vergi karşısında devletin verdiği transfer yada pay azaldığından söz konusu belediyenin harcamalarının finansman noktasında sermaye gelirlerine kaydığını göstermektedir. 2011-2018 yılları arası gelir toplamalarının gelir türlerine göre toplam ve ortalama grafiği Şekil 19’da verilmiştir.

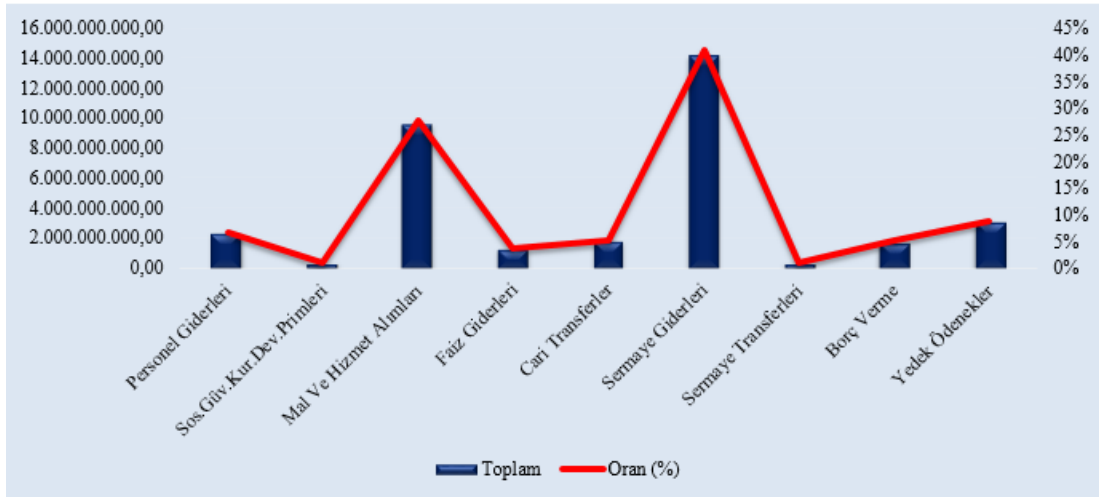
**Şekil 19. 2011-2018 Yılları Arası Gelir Toplamlarının Gelir Türlerine Göre Toplam ve Ortalamaları**





Yıllar itibari ile giderlere bakıldığında belediyelerin temel harcama kalemi olan mal ve hizmet alımları ve sermaye giderlerinin hem nominal yani parasal olarak hem de görece olarak arttığı görülmektedir. Sadece 2015 yılında belediyenin gider bütçesinde azalma olmuştur. 2015 döneminde harcama esnekliği azalmış ve sermaye giderlerinden eksilen oran, mal ve hizmet alımlarına kaymış şeklinde gözükmemektedir. Görüldüğü üzere belediyelerin harcama esnekliği azaldığında faydası uzun yıllara yayılmayan harcamalara yönelmesi daha olası olmaktadır. Temel harcamalardan olan sermaye giderleri hem oransal hem de tutar olarak sıçrama yapmıştır. Kümüle olan ortalamaya bakıldığında %41 olan sermaye giderleri; %28 olan mal ve hizmet alımları arasında %13'lük fark nispeten iyi olsa da toplamda faydası 1 yılı bulmayan harcamaların, toplam harcamaların nerdeyse %30'unu göstermesi bütçenin temel ilkelerinden olan verimlilik ilkesine çok da uygun düşmemektedir. Bir diğer dikkat çeken husus sermaye transferleridir. 2011 yılı hariç olmak üzere ortalama %1'lik olan bu oran, belediyelerin karşılıksız harcamalarıyla finanse ettiği harcamaların etkinliğinin oldukça az olduğunu göstermektedir. 2011-2018 yılları arası gider toplamlarının gider türlerine göre toplam ve ortalama grafiği Şekil 20'de verilmiştir.

**Şekil 20. 2011-2018 Yılları Arası Gider Toplamlarının Gider Türlerine Göre Toplam ve Ortalamaları**



Şekil 20'de görüldüğü gibi en yüksek gider türü sermaye giderleridir. Bunu mal ve hizmet alımları izlemekte, devamında yedek ödenekler ve personel giderleri yer almaktadır.

### 3.4.2. Finansman Sınıflandırılması ve Bütçeye Oranları

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2011-2018 yılları arasında I. Düzey Finansman Sınıflandırılması ve bütçeye oranları Tablo 17’de verilmiştir.

**Tablo 17. 2011-2018 Yılları Arası I. Düzey Finansman Sınıflandırılması ve Bütçeye Oranları**

Sınıflandırma	2011-2012 Bütçe	2013 Bütçe	2014-2018 Bütçe
İç Borçlanma (01.08.01.01)	0	1.350.000.000	0

Gelir gider dengesine bakıldığında 2013 yılında giderlerin finansmanı için iç borçlanma yoluna gidilmiştir. Belediye kanunu 68/c maddesine göre kesinleşmiş gelirlerin %10’una kadar meclisin kararı, bu oranı geçen borçlanmalarda ayrıca İçişleri Bakanlığının onayı gereklidir.

### 3.4.3. Fonksiyonel Sınıflandırma ve Bütçeye Oranları

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2011-2018 yılları arası I. Düzey Fonksiyonel Sınıflandırılması ve bütçeye oranları Tablo 18’de verilmiştir.

**Tablo 18. 2011-2018 Yılları Arası Fonksiyonel Sınıflandırma Tutar ve Oranları**

Yıl	Fonksiyonel Sınıflandırma	Tutar	Oran (%)
2011	Genel Kamu Hizmetleri	1.084.842.764,00	43,55
	Savunma Hizmetleri	113.000,00	0,00
	Kamu Düzeni ve Güv.Hiz.	60.277.888,00	2,42
	Ekonomik İşler ve Hiz.	533.953.391,00	21,43
	Toplum Refahı Hizmetleri	185.191.895,00	7,43
	Sağlık Hizmetleri	36.582.727,00	1,47
	Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.	430.674.533,00	17,29
	Sos.Güv.ve Sos.Yrd.Hiz.	159.463.802,00	6,40
	<b>Toplam</b>	<b>2.491.100.000,00</b>	<b>100,00</b>
2012	Genel Kamu Hizmetleri	893.508.606,00	32,49
	Savunma Hizmetleri	140.000,00	0,01
	Kamu Düzeni ve Güv.Hiz.	85.256.730,00	3,10
	Ekonomik İşler ve Hiz.	809.955.598,00	29,45
	Toplum Refahı Hizmetleri	202.901.347,00	7,38
	Sağlık Hizmetleri	29.708.911,00	1,08
	Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.	573.913.569,00	20,87
	Sos.Güv.ve Sos.Yrd.Hiz.	154.615.239,00	5,62
	<b>Toplam</b>	<b>2.750.000.000,00</b>	<b>100,00</b>

**Tablo 18 (Devam) 2011-2018 Yılları Arası Fonksiyonel Sınıflandırma Tutar ve Oranları**

Yıl	Fonksiyonel Sınıflandırma	Tutar	Oran (%)
2013	Genel Kamu Hizmetleri	1.112.559.499,00	32,72
	Savunma Hizmetleri	142.000,00	0,00
	Kamu Düzeni ve Güv.Hiz.	115.486.503,00	3,40
	Ekonomik İşler ve Hiz.	954.962.179,00	28,09
	Toplum Refahı Hizmetleri	312.501.144,00	9,19
	Sağlık Hizmetleri	42.027.818,00	1,24
	Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.	681.495.502,00	20,04
	Sos.Güv.ve Sos.Yrd.Hiz.	180.825.355,00	5,32
	<b>Toplam</b>	<b>3.400.000.000,00</b>	<b>100,00</b>
2014	Genel Kamu Hizmetleri	1.334.029.999,86	32,54
	Savunma Hizmetleri	132.000,00	0,00
	Kamu Düzeni ve Güv.Hiz.	91.944.658,00	2,24
	Ekonomik İşler ve Hiz.	1.146.997.704,00	27,98
	Toplum Refahı Hizmetleri	488.221.166,00	11,91
	Sağlık Hizmetleri	40.255.786,00	0,98
	Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.	798.781.603,00	19,49
	Sos.Güv.ve Sos.Yrd.Hiz.	198.737.083,14	4,85
	<b>Toplam</b>	<b>4.099.100.000,00</b>	<b>100,00</b>
2015	Genel Kamu Hizmetleri	1.217.284.816,18	31,62
	Savunma Hizmetleri	105.000,00	0,00
	Kamu Düzeni ve Güv.Hiz.	99.127.159,00	2,57
	Ekonomik İşler ve Hiz.	1.292.580.546,00	33,57
	Toplum Refahı Hizmetleri	198.635.446,00	5,16
	Sağlık Hizmetleri	39.000.701,00	1,01
	Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.	825.623.879,00	21,44
	Sos.Güv.ve Sos.Yrd.Hiz.	177.642.452,82	4,61
	<b>Toplam</b>	<b>3.850.000.000,00</b>	<b>100,00</b>
2016	Genel Kamu Hizmetleri	1.291.216.985,00	30,49
	Savunma Hizmetleri	56.000,00	0,00
	Kamu Düzeni ve Güv.Hiz.	132.164.584,50	3,12
	Ekonomik İşler ve Hiz.	1.316.801.483,00	31,09
	Toplum Refahı Hizmetleri	294.078.405,00	6,94
	Sağlık Hizmetleri	33.793.179,00	0,80
	Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.	978.194.785,00	23,10
	Sos.Güv.ve Sos.Yrd.Hiz.	188.694.578,50	4,46
	<b>Toplam</b>	<b>4.235.000.000,00</b>	<b>100,00</b>

**Tablo 18 (Devam) 2011-2018 Yılları Arası Fonksiyonel Sınıflandırma Tutar ve Oranları**

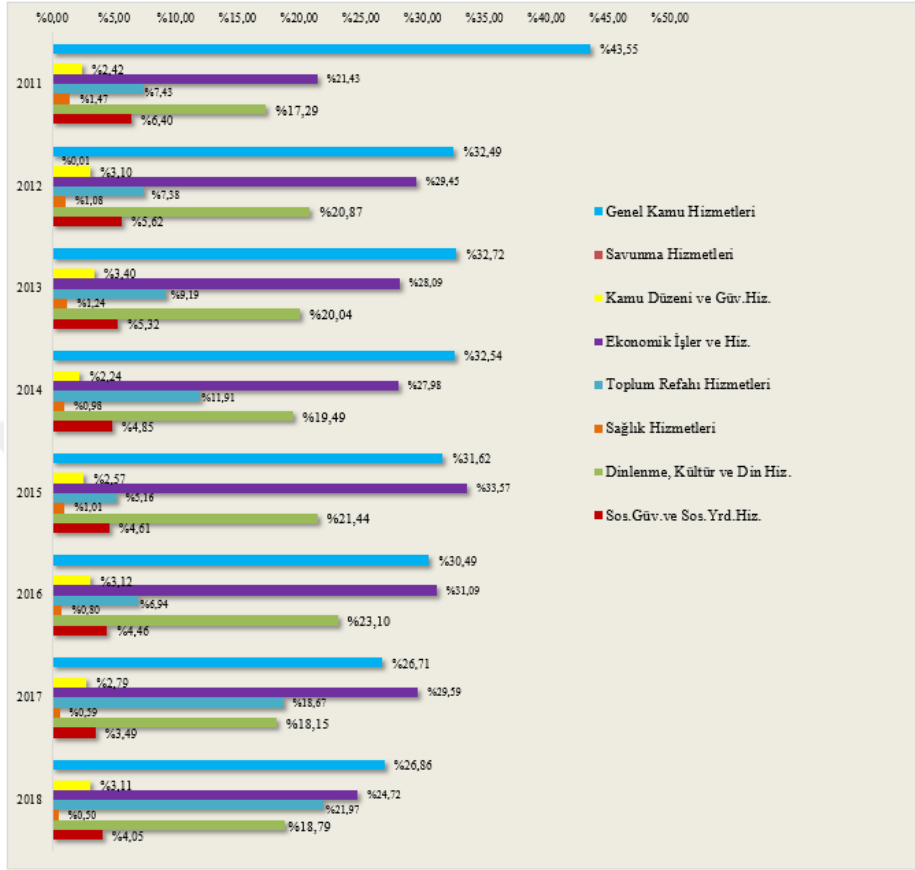
Yıl	Fonksiyonel Sınıflandırma	Tutar	Oran (%)
2017	Genel Kamu Hizmetleri	1.576.472.555,17	26,71
	Savunma Hizmetleri	82.500,00	0,00
	Kamu Düzeni ve Güv.Hiz.	164.617.469,00	2,79
	Ekonomik İşler ve Hiz.	1.746.668.120,00	29,59
	Toplum Refahı Hizmetleri	1.101.881.162,00	18,67
	Sağlık Hizmetleri	34.946.063,00	0,59
	Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.	1.071.076.558,00	18,15
	Sos.Güv.ve Sos.Yrd.Hiz.	206.255.572,83	3,49
	<b>Toplam</b>	<b>5.902.000.000,00</b>	<b>100,00</b>
2018	Genel Kamu Hizmetleri	2.149.119.960,70	26,86
	Savunma Hizmetleri	99.825,00	0,00
	Kamu Düzeni ve Güv.Hiz.	248.546.156,00	3,11
	Ekonomik İşler ve Hiz.	1.977.658.137,30	24,72
	Toplum Refahı Hizmetleri	1.757.936.945,00	21,97
	Sağlık Hizmetleri	40.164.335,00	0,50
	Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.	1.502.925.437,00	18,79
	Sos.Güv.ve Sos.Yrd.Hiz.	323.649.204,00	4,05
	<b>Toplam</b>	<b>8.000.100.000,00</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** Tablo 2011-2018 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yapılan harcamaların amaçlarına ışık tutan fonksiyonel sınıflandırma verileri incelendiğinde doğal olarak yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak genel kamu hizmetleri yürüttüğü görülmektedir. Ancak bu oran yıllara sari düşmüştür. 2011'den 2018'e geldikçe Ankara Büyükşehir Belediyesinin bütçeden genel kamu hizmeti için aldığı pay %43,55'den %26,88'e inmiştir. 2011, 2012, 2013 ve 2014 yıllarında harcamalar içerisinde genel kamu hizmeti harcamaları oranı ilk sırada yer almış, 2015, 2016 ve 2017 yıllarında ekonomik işler ve hizmetler için harcama oranı birinci sıraya yerleşmiştir. 2018 yılında genel kamu hizmetleri harcamaları, düşük bir fark ile ekonomik işler ve hizmetler harcamalarından daha yüksek çıkmıştır. Ekonomik işler ve hizmetler için yapılan harcama oranı en yüksek değere 2015 yılında ulaşmıştır. Harcama kalemleri içerisinde toplum refahı hizmetlerine yönelik olarak yapılan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki oranı 2011 yılında %7,43 iken 2018 yılında %21,97 çıkmıştır. 2018 yılında genel kamu hizmetleri, ekonomik iş ve

hizmetler ve toplum refahı hizmetlerinin pastadan aldıkları pay hemen hemen eşit oranlara yaklaşmıştır.

**Şekil 21. 2011-2018 Yılları Arası Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Oran Dağılımları**



### 3.4.4. Bütçe Gerçekleşmeleri

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2011 yılı gelir bütçesi, yapılan tahsilatlar toplamı ve tahsilatların bütçeye oranları Tablo 19’da verilmiştir.

**Tablo 19. 2011 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı**

Gelir Kalemleri	Bütçe	Tahsilat	Oran
Vergi Gelirleri	91.899.013,00	71.218.169,79	77,50
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	75.033.038,00	81.410.499,15	108,50
Alınan Bağış ve Yardımlar	2.000.032,00	12.084.282,61	604,20
Diğer Gelirler	2.065.225.034,00	2.101.852.780,59	101,77
Sermaye Gelirleri	256.942.878,00	168.757.198,31	65,68
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>2.491.100.000,00</b>	<b>2.435.322.930,45</b>	<b>97,76</b>

**Kaynak:** Tablo 2011 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 19'daki veriler incelendiğinde 2011 yılında vergi gelirleri bütçe hedeflerine %77,50 oranında ulaşılabildiği, vergi tahsilatlarının %22,50'sinin yapılamadığı görülmektedir. Buna karşılık teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelir kalemlerinde bütçe hedeflerinin üstünde tahsilat yapılmıştır. Sermaye gelirleri beklenen bütçe gelirin yaklaşık üçte ikisi oranında gerçekleşmiş, genel olarak gelir kalemleri değerlendirildiğinde ise tahsilatlar, bütçe toplamının %97,76 oranına ulaşmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2011 yılı gider bütçesi, net bütçe, yapılan harcama toplamı ve harcamanın net bütçeye oranı Tablo 20'de verilmiştir.

**Tablo 20. 2011 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı**

Gider Kalemleri	Bütçe	Net Bütçe	Harcama	Oran
Personel Giderleri	186.115.875,00	197.275.125,00	169.591.228,04	85,97
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	28.203.039,00	27.893.039,00	24.381.750,59	87,41
Mal ve Hizmet Alımları	657.577.014,00	1.022.653.014,00	923.572.629,61	90,31
Faiz Giderleri	78.020.000,00	27.070.000,00	24.056.561,77	88,87
Cari Transferler	179.021.946,00	189.358.946,00	175.690.700,44	92,78
Sermaye Giderleri	653.162.126,00	695.670.126,00	543.115.370,36	78,07
Sermaye Transferleri	185.000.000,00	12.650.000,00	12.471.026,39	98,59
Borç Verme	272.000.000,00	304.000.000,00	302.875.744,43	99,63
Yedek Ödenekler	252.000.000,00	14.529.750,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>2.491.100.000,00</b>	<b>2.491.100.000,00</b>	<b>2.175.755.011,63</b>	<b>87,34</b>

**Kaynak:** Tablo 2011 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 20'deki gider kalemleri incelendiğinde personel giderleri, mal ve hizmet alımları, cari transferler, sermaye giderleri ve borç verme kalemlerinde hedeflenen bütçeden daha yüksek oranda net bütçe değerlerinin olduğu, harcama oranlarının ise net bütçenin %87,34'ü oranında gerçekleştiği görülmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2012 yılı gelir bütçesi, yapılan tahsilatlar toplamı ve tahsilatların bütçeye oranları Tablo 21'de verilmiştir.

**Tablo 21. 2012 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı**

Gelir Kalemleri	Bütçe	Tahsilat	Oran
Vergi Gelirleri	72.140.013,00	43.103.462,64	59,75
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	88.038.538,00	83.178.586,35	94,48
Alınan Bağış ve Yardımlar	1.000.031,00	10.604.983,70	1.060,47
Diğer Gelirler	2.238.722.406,00	2.487.571.525,90	111,12
Sermaye Gelirleri	350.099.007,00	321.532.367,53	91,84
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>2.750.000.000,00</b>	<b>2.945.990.926,12</b>	<b>107,13</b>

**Kaynak:** Tablo 2012 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 21’de görülen 2012 yılı gelir bütçesi incelendiğinde vergi gelirlerinde beklenen tutar ile yapılan tahsilatlar arasında önemli bir fark olduğu, vergi tahsilatlarının %59,75 oranında gerçekleştiği görülmektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %94,48 ve sermaye gelirleri %91,84 ile beklenen bütçe gelirlerinin altında gerçekleşmiştir. Buna karşılık alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirlerde tahsilatlar, beklenen bütçeden daha yüksek oranda olmuştur. Genel olarak beklenen gelir bütçesinden daha yüksek oranda tahsilat yapılmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2012 yılı gider bütçesi, net bütçe, yapılan harcama toplamı ve harcamanın net bütçeye oranı Tablo 22’de verilmiştir.

**Tablo 22. 2012 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı**

Gider Kalemleri	Bütçe	Net Bütçe	Harcama	Oran
Personel Giderleri	192.993.683,00	194.237.220,08	181.656.592,93	93,52
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	28.387.015,00	27.428.113,97	25.706.740,42	93,72
Mal ve Hizmet Alımları	718.833.947,00	1.004.049.363,45	990.904.837,29	98,69
Faiz Giderleri	38.200.000,00	181.986.373,64	181.986.142,34	100,00
Cari Transferler	165.968.970,00	197.982.239,92	196.991.842,06	99,50
Sermaye Giderleri	1.100.250.277,00	970.578.259,20	915.490.492,06	94,32
Sermaye Transferleri	43.709.996,00	1.400.000,00	1.400.000,00	100,00
Borç Verme	281.256.112,00	171.711.468,00	171.711.467,53	100,00
Yedek Ödenekler	180.400.000,00	626.961,74	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>2.750.000.000,00</b>	<b>2.750.000.000,00</b>	<b>2.665.848.114,63</b>	<b>96,94</b>

**Kaynak:** Tablo 2012 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2012 yılı giderlerinde personel giderleri, mal ve hizmet alımları, faiz giderleri ve cari transferler kalemlerinde net bütçe, hedeflenen bütçeden daha yüksek çıkmıştır. Gider kalemleri oranlarına bakıldığında ise faiz giderleri, sermaye transferleri ve borç

verme kalemlerinde net bütçe ile harcama oranları %100 düzeyinde tam olarak gerçekleşmiş, diğer kalemlerde ise %90'ların üstüne çıkmıştır. Genel toplam üzerinden bakıldığında net bütçe üzerinden harcama oranının %96,94 olduğu görülmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2013 yılı gelir bütçesi, yapılan tahsilatlar toplamı ve tahsilatların bütçeye oranları Tablo 23'de verilmiştir.

**Tablo 23. 2013 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı**

Gelir Kalemleri	Bütçe	Tahsilat	Oran
Vergi Gelirleri	83.000.000,00	55.923.064,37	67,38
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	98.900.000,00	105.152.936,13	106,32
Alınan Bağış ve Yardımlar	105.000.033,00	33.269.526,10	31,69
Diğer Gelirler	2.633.099.962,00	2.772.550.708,82	105,30
Sermaye Gelirleri	1.080.000.000,00	747.449.725,11	69,21
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>4.000.000.000,00</b>	<b>3.714.345.960,53</b>	<b>92,86</b>

**Kaynak:** Tablo 2013 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2013 yılı gelirlerine yönelik Tablo 23 incelendiğinde vergi gelirleri tahsilat oranının 2012 yılına göre artış gösterdiği, %67,38'e çıktığı, yine de beklenen oranda gerçekleşmediği görülmektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile diğer gelirler kalemlerinde beklenen bütçeden daha fazla tahsilat gerçekleştirilmiş, genel toplamda ise beklenen bütçeye göre tahsilat oranı %92,86 oranında kalmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2013 yılı gider bütçesi, net bütçe, yapılan harcama toplamı ve harcamanın net bütçeye oranı Tablo 24'de verilmiştir.

**Tablo 24. 2013 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı**

Gider Kalemleri	Bütçe	Net Bütçe	Harcama	Oran(%)
Personel Giderleri	229.939.555,00	230.289.690,00	213.065.607,30	92,52
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	31.558.132,00	33.905.633,00	30.883.703,77	91,09
Mal ve Hizmet Alımları	974.062.432,00	1.673.060.416,70	1.603.327.530,59	95,83
Faiz Giderleri	231.200.000,00	102.810.000,00	102.808.555,67	100,00
Cari Transferler	179.360.603,00	274.974.559,50	269.435.177,38	97,99
Sermaye Giderleri	1.306.589.278,00	2.405.762.592,80	2.335.083.398,05	97,06
Sermaye Transferleri	32.000.000,00	116.186.870,00	116.186.869,29	100,00
Borç Verme	84.850.000,00	510.422.574,00	510.422.573,65	100,00
Yedek Ödenekler	330.440.000,00	2.587.664,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>3.400.000.000,00</b>	<b>5.350.000.000,00</b>	<b>5.181.213.415,70</b>	<b>96,85</b>

**Kaynak:** Tablo 2013 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.



2013 yılı giderleri içerisinde sermaye giderleri en yüksek orana sahiptir. Bunu mal ve hizmet alımları takip etmektedir. Bütçe ile net bütçe arasındaki farklara bakıldığında personel giderleri, sosyal güvenlik kurum primleri, mal ve hizmet alımları, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri ve borç verme kalemlerinin tamamında net bütçe, hedeflenen bütçeden daha yüksek olmuştur. Harcama oranları üzerinden bakıldığında net bütçeye göre genel olarak %90'ların üzerinde bir harcama oranı gerçekleşmiştir. Yedek ödenekler kaleminde ise harcama olmamıştır. Genel toplamda net bütçe üzerinden harcama oranı %96,85 oranında çıkmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2014 yılı gelir bütçesi, yapılan tahsilatlar toplamı ve tahsilatların bütçeye oranları Tablo 25'de verilmiştir.

**Tablo 25. 2014 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı**

Gelir Kalemleri	Bütçe	Tahsilat	Oran
Vergi Gelirleri	98.050.014,00	58.571.238,19	59,74
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	96.909.041,00	108.810.464,07	112,28
Alınan Bağış ve Yardımlar	5.000.032,00	2.270.638,76	45,41
Diğer Gelirler	3.087.360.035,00	2.903.260.499,84	94,04
Sermaye Gelirleri	1.211.780.873,00	410.129.780,92	33,85
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>4.499.100.000,00</b>	<b>3.483.042.621,78</b>	<b>77,42</b>

**Kaynak:** Tablo 2014 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2014 yılında gelir vergileri kaleminde %59,74 oranında tahsilat yapıldığı, alınan bağış ve yardımlar kaleminde beklenen bütçeye göre tahsilatın %45,41'de kaldığı, sermaye gelirlerinde de tahsilat oranının %33,85 olduğu görülmektedir. Genel olarak 2014 yılında beklenen gelirlere göre tahsilat oranı %77,42 düzeyinde kalmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2014 yılı gider bütçesi, net bütçe, yapılan harcama toplamı ve harcamanın net bütçeye oranı Tablo 26'da verilmiştir.

**Tablo 26. 2014 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı**

Gider Kalemleri	Bütçe	Net Bütçe	Harcama	Oran(%)
Personel Giderleri	248.493.127,14	269.030.423,14	261.913.535,16	97,35
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	36.012.558,00	34.064.540,00	33.143.219,71	97,30
Mal ve Hizmet Alımları	1.107.211.800,00	1.724.318.192,00	1.718.160.631,79	99,64
Faiz Giderleri	200.805.738,86	184.535.738,86	184.534.873,68	100,00
Cari Transferler	198.493.602,00	228.808.882,00	228.564.971,55	99,89
Sermaye Giderleri	1.562.533.174,00	1.802.542.706,00	1.790.772.917,60	99,35
Sermaye Transferleri	51.000.000,00	160.000,00	160.000,00	100,00
Borç Verme	294.050.000,00	255.000.000,00	255.000.000,00	100,00
Yedek Ödenekler	400.500.000,00	639.518,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>4.099.100.000,00</b>	<b>4.499.100.000,00</b>	<b>4.472.250.149,49</b>	<b>99,40</b>

**Kaynak:** Tablo 2014 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2014 yılında gider kalemlerine yönelik olarak personel giderleri, mal ve hizmet alımları, cari transferler ve sermaye giderleri kalemlerinde net bütçe, beklenen bütçeden daha yüksek olmuştur. Net bütçeye göre harcama oranları genel olarak %97'lerin üzerinde gerçekleşmiş, yedek ödenekler kaleminde harcama yapılmamıştır. Genel toplam üzerinden bakıldığında net bütçeye göre %99,40 oranında harcama yapılmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2015 yılı gelir bütçesi, yapılan tahsilatlar toplamı ve tahsilatların bütçeye oranları Tablo 27'de verilmiştir.

**Tablo 27. 2015 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı**

Gelir Kalemleri	Bütçe	Tahsilat	Oran
Vergi Gelirleri	109.148.701,00	63.114.308,19	57,82
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	107.384.165,00	105.202.624,51	97,97
Alınan Bağış ve Yardımlar	2.273.918,00	27.098.215,89	1.191,70
Diğer Gelirler	2.970.042.062,00	3.175.268.090,42	106,91
Sermaye Gelirleri	1.111.151.149,00	1.007.160.118,45	90,64
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>4.300.000.000,00</b>	<b>4.377.843.357,46</b>	<b>101,81</b>

**Kaynak:** Tablo 2015 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2015 yılı gelirleri incelendiğinde vergi gelirleri tahsilat oranının beklenen bütçeye göre %57,82 oranında gerçekleştiği görülmektedir. Geçmiş yıllarla birlikte

bakıldığında vergi gelir tahsilatlarının genel olarak beklenen bütçe gelirinin çok altında kaldığı söylenebilir. Alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirler kalemlerindeki hedeflenen gelire göre daha yüksek oranda tahsilat yapılaması sonucunda genel toplamda hedeflenen bütçeye göre daha yüksek tahsilat gerçekleşmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2015 yılı gider bütçesi, net bütçe, yapılan harcama toplamı ve harcamanın net bütçeye oranı Tablo 28’de verilmiştir.

**Tablo 28. 2015 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı**

Gider Kalemleri	Bütçe	Net Bütçe	Harcama	Oran(%)
Personel Giderleri	350.923.832,82	351.058.664,82	292.739.437,04	83,39
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	44.480.557,00	43.389.776,00	39.972.409,54	92,12
Mal ve Hizmet Alımları	1.276.081.952,00	1.838.763.621,20	1.810.554.218,79	98,47
Faiz Giderleri	195.100.000,00	198.600.000,00	198.510.682,28	99,96
Cari Transferler	178.420.341,00	254.113.641,00	249.477.052,38	98,18
Sermaye Giderleri	1.278.422.190,00	1.453.886.636,50	1.433.042.565,68	98,57
Sermaye Transferleri	10.200.000,00	10.200.000,00	5.021.180,00	49,23
Borç Verme	136.171.127,18	110.793.127,18	110.000.000,00	99,28
Yedek Ödenekler	380.200.000,00	39.194.533,30	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>3.850.000.000,00</b>	<b>4.300.000.000,00</b>	<b>4.139.317.545,71</b>	<b>96,26</b>

**Kaynak:** Tablo 2015 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2015 yılı gider kalemlerine genel olarak bakıldığında personel giderleri, mal ve hizmet alımları, faiz giderleri, cari transferler ve sermaye giderleri kalemlerinde net bütçe, hedeflenen bütçeden daha yüksek değerlerde çıkmıştır. Net bütçeye göre harcama oranlarına bakıldığında hiçbir kalemden %100’e ulaşamadığı, sermaye transferlerinde harcama oranının %49,23’te, personel giderlerinde harcama oranının %83,39’da kaldığı, diğer kalemlerde %90’ının üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. Genel toplam üzerinden bakıldığında net bütçe üzerinden harcama oranı %96,26 olmuştur.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2016 yılı gelir bütçesi, yapılan tahsilatlar toplamı ve tahsilatların bütçeye oranları Tablo 29’da verilmiştir.

**Tablo 29. 2016 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı**

Gelir Kalemleri	Bütçe	Tahsilat	Oran
Vergi Gelirleri	107.633.571,20	101.566.476,54	94,36
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	116.252.576,00	104.404.672,73	89,81
Alınan Bağış ve Yardımlar	466.306,30	29.137.224,17	6.248,52
Diğer Gelirler	3.283.281.277,70	3.737.757.698,45	113,84
Sermaye Gelirleri	727.266.262,80	1.297.032.336,91	178,34
Alacaklardan Tahsilat	100.001,00	90.878.779,57	90.877,87
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>4.235.000.000,00</b>	<b>5.360.777.188,37</b>	<b>126,58</b>

**Kaynak:** Tablo 2016 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2016 yılı gelir kalemlerine bakıldığında vergi gelirleri tahsilatlarının %94,36 gibi yüksek bir oranda gerçekleşmesi, bu konuda gerekli önlemlerin alındığını göstermektedir. Benzer şekilde alacaklardan tahsilat gelir kaleminde çok yüksek düzeyde tahsilat yapılmış olması, genel toplamda tahsilatların genel bütçeye göre %126,58 oranında gerçekleşmesine yol açmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2016 yılı gider bütçesi, net bütçe, yapılan harcama toplamı ve harcamanın net bütçeye oranı Tablo 30’da verilmiştir.

**Tablo 30. 2016 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı**

Gider Kalemleri	Bütçe	Net Bütçe	Harcama	Oran(%)
Personel Giderleri	360.985.093,50	360.985.093,50	296.035.052,84	82,01
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	56.236.643,00	51.622.735,00	42.158.321,47	81,67
Mal ve Hizmet Alımları	1.438.758.209,50	2.348.979.680,50	2.257.754.496,11	96,12
Faiz Giderleri	200.100.000,00	174.414.500,00	174.413.246,61	100,00
Cari Transferler	177.361.558,00	340.710.078,00	334.287.426,74	98,11
Sermaye Giderleri	1.445.458.496,00	1.822.140.125,00	1.796.900.456,08	98,61
Sermaye Transferleri	10.200.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	100,00
Borç Verme	122.400.000,00	435.079.500,00	435.070.877,54	100,00
Yedek Ödenekler	423.500.000,00	68.288,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>4.235.000.000,00</b>	<b>5.535.000.000,00</b>	<b>5.337.619.877,39</b>	<b>96,43</b>

**Kaynak:** Tablo 2016 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2016 yılı giderlerinde ilk iki sırada sermaye giderleri ile mal ve hizmet alımları kalemleri yer almıştır. Net gider bütçesinin hesaplanan gider bütçesinden yüksek olduğu kalemler ise mal ve hizmet alımları, cari transferler, sermaye giderleri ve borç

verme kalemleri olmuştur. Net bütçeden harcama oranlarına bakıldığında genel olarak %80'in üzerinde harcama gerçekleştiği, genel toplamda harcama oranınının %96,43'e ulaştığı görülmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı gelir bütçesi, yapılan tahsilatlar toplamı ve tahsilatların bütçeye oranları Tablo 31'de verilmiştir.

**Tablo 31. 2017 Yılı Gelir Bütçesi, Tahsilat Toplamı ve Oranı**

Gelir Kalemleri	Bütçe	Tahsilat	Oran
Vergi Gelirleri	170.234.809,80	121.057.364,10	71,11
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	142.776.828,20	143.559.469,75	100,55
Alınan Bağış ve Yardımlar	512.933,43	16.794.774,22	3.274,26
Diğer Gelirler	3.720.120.248,67	4.686.013.798,17	125,96
Sermaye Gelirleri	1.868.254.174,90	1.008.534.762,69	53,98
Alacaklardan Tahsilat	101.000,00	29.593.076,74	29.300,08
Red ve İadeler (-)	5,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>5.902.000.000,00</b>	<b>6.005.553.245,67</b>	<b>101,75</b>

**Kaynak:** Tablo 2017 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2017 yılı gelirlerinde vergi gelirleri için bütçede belirlenen tutar %71,11 oranında tahsil edilebilmiştir. Sermaye gelirlerinde de beklenen bütçeye göre %53,98 oranında tahsilat yapılmış, diğer kalemlerde beklenen bütçeden daha yüksek tahsilatlar gerçekleşmiştir. Genel toplam üzerinden bakıldığında bütçeden daha yüksek tutarda tahsilat yapıldığı görülmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı gider bütçesi, net bütçe, yapılan harcama toplamı ve harcamanın net bütçeye oranı Tablo 32'de verilmiştir.

**Tablo 32. 2017 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı**

Gider Kalemleri	Bütçe	Net Bütçe	Harcama	Oran(%)
Personel Giderleri	335.008.681,83	335.008.681,83	306.256.344,76	91,42
Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	54.301.093,00	44.593.393,00	41.794.913,56	93,72
Mal ve Hizmet Alımları	1.471.088.127,17	2.340.500.500,17	2.330.098.330,59	99,56
Faiz Giderleri	180.004.000,00	143.004.000,00	142.102.731,34	99,37
Cari Transferler	355.171.074,00	397.670.009,00	394.284.791,93	99,15
Sermaye Giderleri	2.745.927.024,00	2.867.712.614,00	2.854.152.295,76	99,53
Sermaye Transferleri	5.100.000,00	23.350.000,00	23.248.990,44	99,57

**Tablo 32 (Devam) 2017 Yılı Gider Bütçesi, Net Bütçe, Harcamalar Toplamı ve Oranı**

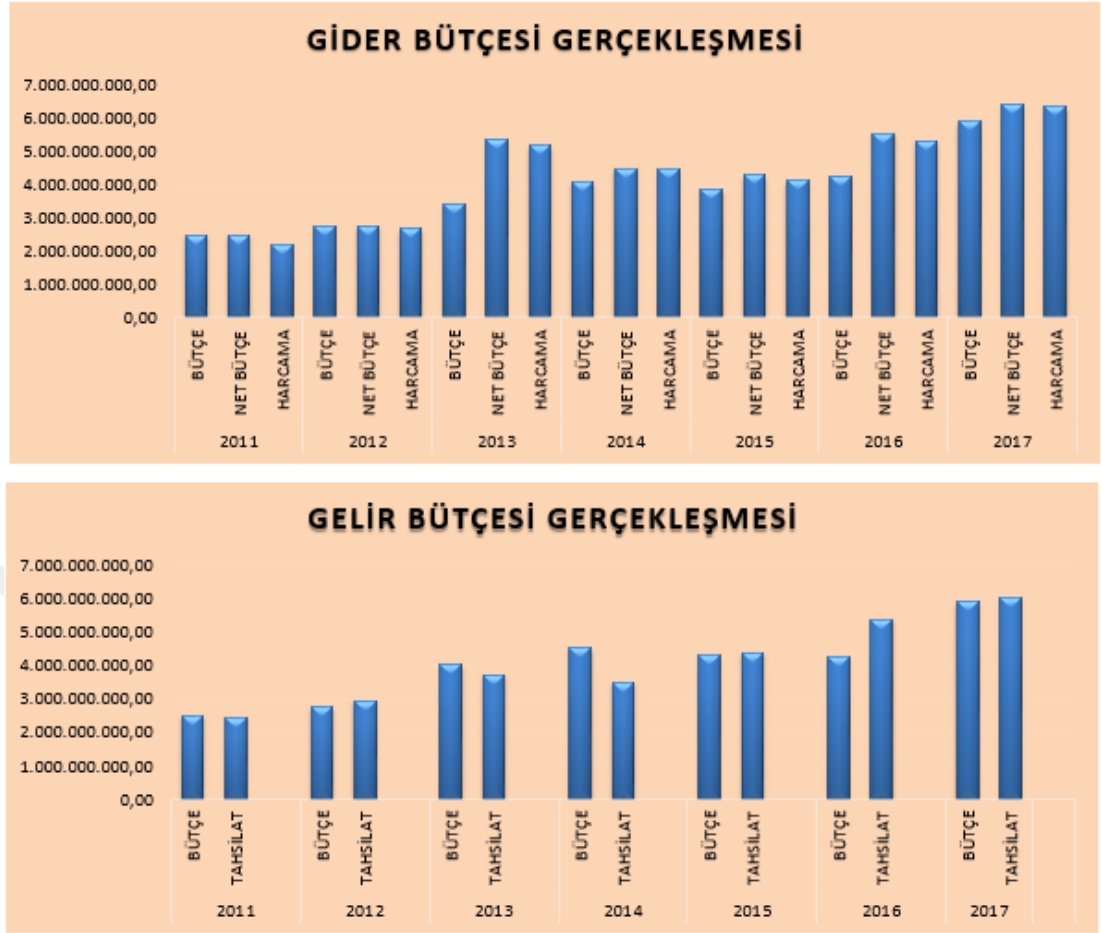
Gider Kalemleri	Bütçe	Net Bütçe	Harcama	Oran(%)
Borç Verme	265.396.000,00	252.868.155,00	252.433.884,19	99,83
Yedek Ödenekler	490.004.000,00	9.292.647,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>4.235.000.000,00</b>	<b>5.535.000.000,00</b>	<b>5.337.619.877,39</b>	<b>96,43</b>

**Kaynak:** Tablo 2017 Yılı Faaliyet Raporundaki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2017 giderlerine bakıldığında mal ve hizmet alımları, cari transferler, sermaye giderleri ve sermaye transferleri kaleminde net bütçenin tahmini bütçeden yüksek olduğu, net bütçe içerisindeki harcama oranlarının da tüm kalemlerde %90'nın üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. Genel gider toplamına göre net bütçe üzerinden harcama oranı %96,43 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Hazırlanan bütçeler tahmin niteliğinde olduğundan aslında bir politikanın eseridir. Yani ilgili belediyenin gider ve gelir tahminleri, bütçenin politikalara göre nasıl yönlendirildiğini gösteren en önemli ve somut belgedir. Bütçe gerçekleştirmeleri ise tahminlerin ne kadar doğru ya da yerinde yapıldığının açık bir göstergesidir. Veriler incelendiğinde gider gerçekleştirmeleri 2011 yılı hariç %96'dan aşağı düşmemektedir. Gelir tarafına bakıldığında 2014 yılı hariç tahminler tutturulmuş hatta üstüne çıkıldığı yıllar olmuştur. 2016 yılında gelir gerçekleşmesinde sıçrama olmasının nedeni alacaklarından tahsilatın beklenenden çok daha fazla olmasıdır. 2014 yılı ise yerel seçimler olduğundan dikkat çeken bir yıldır ve gelir gerçekleşmesi %77 civarında kalmasına rağmen gider gerçekleşmesi %100'e yakındır. Aradaki açığın bir kısmı ise teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden karşılanmıştır. Ortalama oran gelirlerde %100'ün üzerinde iken giderlerde %96'dır. Bu durum atıl kapasite ihtimalini ortaya çıkarmaktadır. 2011-2017 yılları arası gelir ve gider bütçe gerçekleşmesi grafiği Şekil 22'de görülmektedir.

Şekil 22. 2011-2017 Yılları Arası Gelir ve Gider Bütçe Gerçekleşmeleri



#### 4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Yeni kamu yönetimi düşüncesi ile birlikte kaliteli hizmet anlayışı, sonuç odaklılık, verimli ve etkin hizmet gibi değerlerin önemi artmış ve kamu yönetiminde performansa yönelim bir zorunluluğa dönüşmeye başlamıştır. Yeni hizmet ortamında büyük yerleşim yerlerindeki yönetimlerde belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri, sundukları hizmetlerin ne ölçüde etkin, ekonomik ve verimli olduğunu bilmek, belediye hizmetlerinin performans ve etkinliğini arttırmak istemektedir. Aynı şekilde vergi ödeyen yerel halk ise ödediği vergilerin nereye ve nasıl harcandığını bilmek, verilen hizmetleri yıllara sari karşılaştırmak istemektedir. Performans yönetimi bu noktada yönetimlerin seçilen ve atanan yöneticileri kadar diğer paydaşlar yönünden de önemli duruma gelmiştir.

Performans yönetimi; üzerinde mutabakata varılmış performans hedeflerinin belirlenmesi ile kaynakların önceliklendirilmesi ve dağıtılmasına yardımcı olarak, bu performans hedeflerini karşılamada mevcut politika ve programların sürdürülmesi veya değiştirilmesi hususunda yöneticilere bilgi sağlayan; performans sonuçlarını ilgili taraflarla paylaşan performans ölçüm sisteminin kurumsal kültür, sistem ve süreçlerde pozitif bir etki yaratmak üzere kullanılması sürecidir. Performans yönetimi stratejik plan kapsamında stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi, yıllık performans hedeflerinin oluşturulması, performans göstergelerinin ve ölçütlerinin belirlenmesi, performansın göstergelere dayalı olarak ölçülmesi, performans sonuçlarının alınması, performans sonuçlarının değerlendirilerek performansın devam ettirilmesi ve geliştirilmesine ilişkin kararların alınması ve uygulanması aşamalarından oluşmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. maddesine göre; Kamu İdareleri, Kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeler ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Kamu İdareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar. Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programı, bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare



bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan programdır. Performans programı; çıktı ve sonuç odaklı bir anlayışla, doğru ve güvenilir bilgiye dayalı, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde her yıl hazırlanır. Performans programında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esastır.

Performans programı hazırlama süreci, kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin, performans hedef ve göstergelerinin, faaliyetlerin ve bunlardan sorumlu harcama birimlerinin belirlenerek, en geç mayıs ayı sonuna kadar üst yönetici tarafından harcama birimlerine yazılı olarak duyurulması ile başlar. Belediyelerde üst yöneticiler, performans programlarını ilgili mevzuata uygun olarak hazırlanmasından, uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların performans hedefleri ve hizmet gereklerine uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasından Belediye Meclisine karşı sorumludur.

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından uygulanan performans esaslı bütçe sisteminin yönetimi Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Bütçenin hazırlanması, mali yönetim işleyişleri, her türlü mali sonucu olan işlemin muhasebeleştirilmesi, düzenli raporlamanın sağlanması, mali kontrollerin zamanında ve uygun şekilde yapılması gibi faaliyetler Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi, hizmetlerin etkin, doğru, kararlı ve sürekli şekilde yürütülmesine yönelik performans esaslı bütçe sistemi doğrultusunda hedefler belirlemiş, bu hedeflere ulaştırmak için programlar geliştirmiştir. Geliştirilen bu politikalar kapsamında bütçe yapımı için çok yıllık bütçeleme/performans esaslı bütçeleme kriterlerinin esas alınacağı, her yıl için gerçekçi bir gelir gider dengesinin kurulacağı bilgisi yer almaktadır. Gelir ve gider bütçesinin ekonomik düzeyde detaylarına bakıldığında gelir kalemleri içinde en büyük paya diğer gelirler kalemi sahiptir. Bunun sebebi belediyelerin en önemli gelir kaynağı olan merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların burada yer almasıdır. Gelirin eksik kaldığı durumlarda belediyeler borçlanmaya başvurmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2011-2018 yılları arasında gelir gider dengesine bakıldığında 2013 yılında giderlerin finansmanı için iç borçlanma yoluna gidilmiştir. 2013 yılındaki iç borçlanma belediyenin kesinleşmiş gelirinin %10'undan fazlasını oluşturmaktadır. Bu durum önemli bir eksikliklerdir. 2013 yılında performans esaslı bütçe sistemini başarıyla

uygulanamamıştır. Gider kalemleri içerisindeki sermaye giderleri, mal ve hizmet alım giderleri gider kalemlerinin her yıl yaklaşık olarak %70'ini oluşturmaktadır. Bu sonuç belediyenin yatırımlara verdiği önemi göstermesi açısından dikkat çekicidir. Ayrıca her yıl bütçeden yatırımlara daha fazla pay ayrılmasının sağlanacağı belirtilmektedir. Sermaye giderleri ile mal ve hizmet alımları arasındaki ortalamaya bakıldığında aralarındaki fark nispeten iyi olsa da faydası bir yılı geçmeyen harcamaların, toplam harcamaların %25'lik parçasına denk gelmesi bütçenin verimlilik ilkesine çok da uygun düşmemektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi, uyguladığı bütçeleme sistemi ile kaynaklarında önemli oranda artış sağlamış, mevcut kaynakları daha verimli kullanabilir duruma gelmiştir. 2016 yılı gelir bütçesinde vergi tahsilatlarının %94,36 gibi bir orana ulaşması, aynı yıl alacaklardan tahsilat konusunda bütçede 100.001 TL beklenirken 90 milyonun üzerinde tahsilatın yapılması, gelir kaynaklarını artırmaya yönelik atılan adımların olumlu sonuçlarına örnek verilebilir. Performans esaslı bütçe sistemi doğrultusunda belirlenen hedefler, belediyenin yetki alanının genişlemesine rağmen kurumda görev yapan toplam personelin içerisinde emeklilik süresini tamamlamış personeller verilen hizmetlerde aksaklıklara neden olurken iş dağılımında da dengesiz dağıtıma yol açıyor olması, genç personel sayılarının yeterli oranda arttırılamaması, bazı dönemlerde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin artması, ihalelerin bazı dönemlerde sürecin gereğinden fazla uzaması performans esaslı bütçe sisteminin başarıya ulaşmasında aksaklıklar oluşturmaktadır. Mali yönetimde muhasebe kayıtlarının izlenmesi ve risk değerlendirmelerinin sürekli yapılması kararı alınmıştır. Ayrıca her türlü mali uygulamanın, birim harcamalarının, yürütülen faaliyetlerin mevzuatlara, iç düzenlemelere, belediyenin teamüllerine uygun yürütülmesini kontrol etmek üzere iç denetim ve kontrol mekanizmalarının işleyişini kolaylaştırmak, dönemsel raporların düzenli tutulmasına olanak sağlayacak tedbirler alınmıştır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin önemli bir adımı olan şeffaflık ve hesap verebilirlik, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından temel bir ilke olarak kabul edilmiştir. Şeffaflık konusunda Ankara Büyükşehir Belediyesi kurumsal web sitesi üzerinden vatandaşlara gerekli bilgilendirmeleri yapmaktadır. Hesap verebilirlik konusunda da Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde ortaya çıkan aksaklıklara yönelik gerekli düzenlemeler yapılmaktadır. Parasal kaynakların kamu yararına ve hesap verebilirlik doğrultusunda kullanılmasına önem verilmekte, bu konuda her türlü önlem alınmaktadır. Alınan önlemlere örnek olarak mali tabloların Ankara Büyükşehir

Belediyesi kurumsal web sitesi üzerinden halkın bilgisine sunulması, Sayıştay önerilerine yönelik gerekli adımların atılması verilebilir. Aktiflerin yönetiminde, borçların ve özkaynakların yönetiminde nitelikli personeller kullanılmakta, uygulamalar bu personeller tarafından koordine edilmektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi personellerinin yıllara sari öğrenim düzeylerinin artması, personel niteliklerinin de arttığını gösteren önemli bir göstergedir. İç denetim yoluyla bütün işlemler ve uygulamalar sürekli denetim altında tutulmaktadır. Yönetim organları tarafından kısa ve uzun vadeli yapılan faaliyetler ile alınan kararlar doğrultusunda ortaya çıkan mali sonuçlar sürekli ölçülmektedir. Kaynak ihtiyaçları zamanında tespit edilerek mali kaynak temini sağlanmaktadır.

2011-2018 yılları arası Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından düzenlenen faaliyet raporlarında, performans esaslı bütçeleme uygulamasının çoğunluk olarak başarılı sonuçlar ürettiği görülmektedir. Bu sonuçlara 2018 bütçe yılı performans programında yer alan ve gerçekleştirilen aşağıdaki faaliyetler örnek olarak gösterilebilir:

- Çocukların aileleri ile birlikte yararlandıkları Aile Yaşam Merkezlerine daha rahat ulaşımını sağlamak üzere otobüs sefer sayısı 47.000'e çıkartılmıştır.
- Kent içi sorunlara ve çözümlere yönelik Ankaralıların bilgisini almak üzere üç anket uygulaması yapılmıştır. Ayrıca kamuoyu eğilimlerinin tespiti için 25 anket düzenlenmiştir.
- Vatandaşları sosyal hayata katmak için 1395 adet şehir dışı kent gezileri düzenlenmiştir.
- Kent estetiğini güzel tutmak ve çevre kirliliğini önlemek amacıyla 8438 adet çöp kutusu alımı ve dağıtımı yapılmıştır.
- Sanayi bölgelerinin gelişmesine katkı sağlamak bölgeye ulaşımı kolaylaştırmak amacıyla 45.520 km'lik yeni yollar açılıp asfaltlanmıştır.
- Ankara ilinde yaşayan vatandaşları meslek sahibi yapmak için 148 adet çeşitli kurslar açılmıştır.
- Ankara ilinin tanıtımına yönelik 10 adet tanıtıcı materyal alımı ve dağıtımı yapılmıştır. Ayrıca Ankara ili ve çevresi ile ilgili basılan ve dağıtılan eser sayısı 250.000 olmuştur.

- 4 adet yeni spor tesisi yapılmış, gençlik ve spor organizasyonları için kullanılan tesis sayısı 8'e çıkarılmıştır.
- 2018 yılında 35 sergi düzenlenmiş, 10 adet yurtiçi fuar ve organizasyona katılım gerçekleşmiştir.
- Afet anında bilişim sistemlerinin çalışmasının devamlılığını sağlamak üzere yedekli bir şekilde başka bir lokasyonda bulundurulması sağlanmıştır.
- 100 kullanıcıya elektronik imza temin edilmiştir.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi kurumsal web sitesi üzerinden online hizmet sayısı 2 artırılarak 16'ya çıkartılmıştır.
- Kentin muhtelif alanlarına 2450 adet çocuk oyun grubu, 1500 adet kameriye, 3000 adet oturma bankı, 2000 adet çöp kutusu ve konteyneri, 2500 adet piknik masası, 150 adet fitness spor aleti yerleştirilmiştir.
- 8 adet yeni park, 2 adet pazar yeri yapılmıştır.

Yapılan araştırma sonucunda Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından stratejik planlamaların düzenli olarak yapıldığı, fonksiyonel sınıflandırmalara göre bütçelerin tahsis edildiği, gerçekleşme sonuçlarına göre performans oranlarının çıkartıldığı, her geçen yıl önceki yıllardan elde edilen veriler doğrultusunda planlamalar yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak Ankara Büyükşehir Belediyesi özelinden hareketle belediyelerde performans esaslı bütçeleme uygulamasının hesap verebilirlikten israfın önlenmesine, kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasından etkinliğin artırılmasına kadar birçok alanda faydalı sonuçlara ulaşmayı sağlamıştır.

## KAYNAKLAR

- Acar, F. ve Aydın, F. (2013). *Tüm Yönleri ile Belediye Gelirleri*. Türkiye Belediyeler Birliği, 5-25.
- Akarçay, P. ve Ak, G. (2018). Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkinine Karşılaştırmalı Bir Bakış: Türkiye-İsveç Örnekleri. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 1. Uluslararası Eğitim ve Sosyal Bilimlerde Yeni Ufuklar Kongresi Bildiriler Kitabı, 9-11 Nisan 2018, İstanbul-Türkiye, 12-20.
- Aksaraylı, M., Egeli, H., Tüğen, K., Akdeniz, H. A. ve Özen, A. G. A. (2007). Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye'deki Kamu Kurumlarının Analizi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(3), 313-326.
- Aktaş, A. (2011). Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci. *Dış Denetim Dergisi*, (4), 92-103.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 276-297.
- Ateş, H. ve Köseoğlu, Ö. (2011). *Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi*, Ravza Yayıncılık, İstanbul.
- Bağlı, M. S. (2011). Alman Yerel Yönetim Yapısı. *Türk İdare Dergisi*, (473), 43-74.
- Bal, T. (2016). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Artırılmasına Yönelik Öneriler. *Sayıştay Dergisi*, (101), 1-29.
- Batal, S. (2010). Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı Ve Türkiye'de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri, *Mevzuat Dergisi*, (145), www.mevzuatdergisi.com, Erişim Tarihi: 10.02.2019.
- Bayrakçı, E. (2009). *Yerel Yönetimler*. Dizgi Ofset, Konya.
- Beki, A. (2008). *Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları (Ümraniye Belediyesi Örneği)*. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Sakarya.
- Belli, A. (2017). Türk Yerel Yönetim Sisteminin Yerellik İlkesi Açısından Değerlendirilmesi. *Electronic Turkish Studies*, 12(3), 75-92.
- Benneworth, P. and Roberts, P. (2002). Devolution, Sustainability and Local Economic Development: Impacts on Local Autonomy, Policymaking And Economic Development Outcomes. *Local Economy*, 17(3), 239-252.

- Berkün, S. (2017). Kamu Açısından Yönetim. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 6(6), 638-663.
- Besley, T. and Case, A. (1992). Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting And Yardstick Competition *American Economic Review*, (85), 25-45.
- Bobay, F. (2008). Institutional Foundations of Performance-Informed Budgeting in France. *World Bank Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. 103-110.
- Bozatay, Ş. A. ve Kızılkaya, K. (2016). Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6(1), 609-637.
- Can, B., Bülbül, Z. ve Dağışan, V. (2013). Açıklamalı ve İçtihatlı Belediyelerde Emlak Vergisi Uygulaması, Türkiye Belediyeler Birliği.
- Çağlayan, R. (2016). Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (7), 373-398.
- Çetin, S. (2009). Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (25), 249-258.
- 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.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Çoban, H. ve Deyneli, F. (2005). *Kamuda Kalite Artırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme*, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Yapılanma, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü (Yayın No: 1), Denizli.
- De Vries, M. S. (2000). The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research*, 38(2), 193-224.
- Demirel, D. (2015). Performans Esaslı Bütçe: ABD, İngiltere ve Türkiye Örnekleri. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(1), 153-176.
- Demirhan, Y., Aslan, S., Adıgüzel, Ö., Kurt, M. E., Han, B. ve Taylan, Ö. (2018). Güneydoğu Anadolu Bölgesi’ndeki Halkın Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Bakışı ve Sistemden Beklentilerinin Tespiti Üzerine Bir Araştırma. *Electronic Turkish Studies*, 13(30), 105-124.

- Department of Provincial and Local Government (DPLG), (2001). Performance Management Guide for Municipalities, PM Guidelines for Municipalities: Draft II.
- Derdiman, R. C. (2012). Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 51-87.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (DPT), (2006). Sayıştay Başkanlığı 2006 Yılı Faaliyet Raporu, Sayıştay Başkanlığı, 06100, Ankara.
- Dülger, C., Moğol, T., Çakır, T., Yereli, A.B. ve Çetinkaya, Ö. (2012). *Devlet Bütçesi*, Anadolu Üniversitesi Yayın No: 2582.
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2017). *Kamu Bütçesi*, 8. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa.
- Eldem, H. (2015). Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2(1), 39-61.
- Erat, V. (2015). Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri. *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13(25), 325-355.
- Erdoğan, M. (1996). Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak, *Liberal Düşünce*, (2), 4-12.
- Erkan, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara.
- Ertan, B. (2002). Yerel Yönetim Kavramı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(1), 22-30.
- Ertaş, H. ve Atalay, İ. (2016). Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, (12), 70-82.
- Erüz E. (2005). Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Yayın No:1, 23-27 Mayıs 2005, Denizli.
- Eryılmaz B (2019). *Kamu Yönetimi (Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar)*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi*. 11.Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Evcimen, G. (1992). Başkanlık Sistemi: Ratio Politica’sı ve Türkiye, *SBF Dergisi*, (47), 317-334.

- Gomez, J. L. and Willoughby, K. (2008). Performance Informed Budgeting in US State Governments. *Presupuesto y Gasto Pblico*, (51), 287-303.
- Gören, İ. (2000). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya.
- Günday, M. (2017). *İdare Hukuku*, 11. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Hastürk, M. (2006). *Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Btçleme*. Muhasebat Kontrolörleri Yayını, Yayın No: 11, mit Matbaacılık, Ankara.
- Hayrulloğlu, B. (2013). Japonya'da Yerel Yönetimler ve Yerel Mali Sistem, *Vergi Raporu*, (169), 52-66.
- Henden, H. B. ve Henden, R. (2005). Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve E-Belediyecilik. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(14), 48-66.
- Hong, S. (2016). What Are The Areas of Competence For Central and Local Governments? Accountability Mechanisms in Multi-Level Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 120-134.
- İnaç, H., ve nal, F. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler. *Dmlnr Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (17), 1-24.
- Kamalak, İ., Gül, H. ve Gl, S. S. (2015). Demokrasi, Siyasal Rejim ve Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 9(19), 127-148.
- Karaaslan, M. (2007). *Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin zerkliği ve Denetimi*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.
- Karasu, M. A. ve Demir, M. (2012). Stratejik Planlama, Performans Esaslı Btçleme ve Büyükşehir Belediyelerindeki Uygulamalar. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 339-349.
- Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 10. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kendirli, H. Ç., Başaran, M. Ş. ve Turan, H. (2015). 2464 Sayılı Kanun Kapsamında Belediye Gelirlerine Eleştirel Bir Bakış. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4(1), 117-127.
- Kesik, A. (2005). *Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Btçenin Uygulanabilirliği*, XX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale, 23-27 Mayıs, 43-60.



- Koç, Ş., Işık, H., Hançer, N. S. ve Rençber, A. (2009). *Performans Hedefleri ve Göstergelerin Belirlenmesi*, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 295-307.
- Korkmaz, H. (2017). Yerel Yönetimlerde Etkinlik ve Demokrasi Sorunsalı. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(2), 453-463.
- Köseoğlu, Ö. (2005). Belediyelerde Performans Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, (447), 211-234.
- Limi, A. (2005). Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note. *Journal of Urban Economics*, 57(3), 449-461.
- Lyons, W. E. and Lowery, D. (1989). Governmental Fragmentation versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens. *Public Administration Review*, 49(6), 533-543.
- Maliye Bakanlığı (2009). Performans Programı Hazırlama Rehberi, Ankara.
- McCormack, L. and Stacey, B. (2008). Institutional Foundations of Performance-Informed Budgeting In Canada World Bank Results, Performance Budgeting and Trust in Government, 91-102.
- Miller, K. (2002). Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization. In Presentation To The Caribbean Conference on ‘Local Government and Decentralization’, Ocean International Hotel, Georgetown Guyana (pp. 25-28).
- Oktar, S. A. (2012). *Doğumun Yetmişinci Yılında Sıfır-Esaslı Bütçelemeye Genel Bir Bakış*. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, (36), 181-198.
- Öner, Ş. (2006). *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayınları, Ankara.
- Özen, A. (2008). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Doktora Tezi, İzmir.
- Özgür, H., ve Yavuzçehre, P. S. (2016). Türkiye’nin büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 903-926.

- Parlak B. ve Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler, Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar*. 4. Baskı, Ekin Yayın Dağıtım, Bursa.
- Rexed, K. (2008). Institutional Foundations of Performance-Informed Budgeting in Sweden. *World Bank Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, 111-121.
- Robinson, M. ve Last, D. (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting, *Technical Notes and Manuals 09/01*.
- Rodriguez, A. and Bijotat, F. (2003). Performance Measurement, Strategic Planning, and Performance-Based Budgeting in Illinois Local and Regional Public Airports. *Public Works Management & Policy*, 8(2), 132-145.
- Sakal, M. (2000). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1), 119-140.
- Sanal, R. (2008). Yeni Yasal Düzenlemelerin Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi. *Türk İdare Dergisi*, (458), 101-128.
- Schick, A. (2007). Performance Budgeting and Accrual Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 109-138.
- Sivrekli, E. (2014). Türkiye'de Kamu Harcamalarının Denetiminde Bütçenin Rolü: 2006-2013 Dönemi Analizi. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 1(2), 59-80.
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2016). *Başkanlık sistemlerinde yerel yönetimler ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore*. Seta Yayınları, No: 63, İstanbul.
- Şahin İpek, E. A., Sakal, M. ve Çiçek, H. G. (2014). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Diğer Bütçe Sistemlerinden Farklılıkları Üzerine Bir Değerlendirme. *Sosyoekonomi*, 22(2), 81-104.
- Şengül, R. (2017). *Yerel Yönetimler*, 8. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Taner, A. (2011). Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme. *Sayıştay Dergisi*, (83), 1-28.
- Tankut, G. (1998). Ankara'nın Başkent Olma Süreci, *ODTÜ MFD*, 8(2), 93-104.
- Taşçı, F. (2017). *Türkiye'de Sosyal Politika ve Dönüşüm, Zihniyet, Aktörler, Uygulamalar*. SETA Yayınları, No: 80, İstanbul.

- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G. ve Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. TESEV Yayınları, İstanbul.
- Tunç, H. ve Yavuz, B. (2009). Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi. *TBB Dergisi*, (81), 1-39.
- Turan, A. M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42-91.
- Tüğen, K., Egeli, H. ve Özen, A. (2007). Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 44(509), 35-46.
- Tüleykan, H. (2009). Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, (2), 1-23.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009), Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(21), 259-287.
- Uslu, A. (2017). *Performans Esaslı Bütçe Yönetimi Kapsamında Devlet Üniversitelerinde Etkinlik Analizi*. Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Eskişehir.
- Ünal, F. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 241-248.
- Yayla, Y. (2010). *İdare Hukuku*, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Yücel, B. (2003). Yarı Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52(4), 335-364.
- Yüksel, A. (2014). *Türkiye'de Devlet Üniversitelerinde Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Vakıf Üniversitelerine Uygulanabilirliği ve Veri Zarflama Analizi ile Fakültelerin Etkinliklerinin Ölçülmesi*. Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.
- Zeyrekli, S. Ekizceleroğlu R. (2007). Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 16 (3), 29-48.

- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2011). 2011 Bütçe Yılı Performans Programı, <https://www.ankara.bel.tr/stratejik-yonetim/butce-yili-performans>, (27.06.2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2012). 2012 Bütçe Yılı Performans Programı, <https://www.ankara.bel.tr/stratejik-yonetim/butce-yili-performans>, (27.06.2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2013). 2013 Bütçe Yılı Performans Programı, <https://www.ankara.bel.tr/stratejik-yonetim/butce-yili-performans>, (27.06.2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2014). 2014 Bütçe Yılı Performans Programı, <https://www.ankara.bel.tr/stratejik-yonetim/butce-yili-performans>, (27.06.2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2015). 2015 Bütçe Yılı Performans Programı, <https://www.ankara.bel.tr/stratejik-yonetim/butce-yili-performans>, (27.06.2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2016). 2016 Bütçe Yılı Performans Programı, <https://www.ankara.bel.tr/stratejik-yonetim/butce-yili-performans>, (27.06.2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2017). 2017 Bütçe Yılı Performans Programı, <https://www.ankara.bel.tr/stratejik-yonetim/butce-yili-performans>, (27.06.2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2018). 2018 Bütçe Yılı Performans Programı, <https://www.ankara.bel.tr/stratejik-yonetim/butce-yili-performans>, (27.06.2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi, <https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/belediye-sirketleri>, (02.02.2019).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi, <https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/tarihce>, (06.01.2019).
- Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (03.02.2019).
- Biricikoğlu, H. (2013). Kamu Yönetimi, Sakarya Üniversitesi, [http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/68781/46567/3.\\_hafta.pdf](http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/68781/46567/3._hafta.pdf), (15.01. 2019).
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO). (2019), 2017-2019 dönemi bütçe hazırlama rehberi, <https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10207,0120172019rehberaciklamalaripdf.pdf?0>, (15.01.2019).

Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9083,mahalli-idare-lerde-butce-hazirlama-ve-uygulama-esaslari-mhu-egitimi-sunumu--2015.pdf?0>, (06.01.2019).

İçişleri Bakanlığı, (2018), *2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, [https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017\\_m-gnl\\_faal\\_rpr-20180904082437.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m-gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf), (17.03.2019).

İçişleri Bakanlığı, (2019). <https://www.icisleri.gov.tr/>, (15.03.2019).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, (23.02.2019).

Maliye Bakanlığı, Performans Programı Hazırlama Rehberi, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, [http://strateji.gop.edu.tr/dosya/25\\_03\\_YYYY\\_10\\_46\\_20.pdf](http://strateji.gop.edu.tr/dosya/25_03_YYYY_10_46_20.pdf), (18.07.2019).

Performans Programı Hazırlama Rehberi (2009). <http://peb.bumko.gov.tr/Eklenti/4587,performansrehberfinalpdf.pdf?0>, Erişim Tarihi: 15.03.2019.

Polat, N. (2006). *Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim*, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme. <http://denetim-akademisi.com/wp-content/uploads/2017/07/SAYDAMLIK-HESAP-VERME-SORUMLULU%C4%9EU.pdf>, (15.03.2019).

TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>, (03.02.2019).

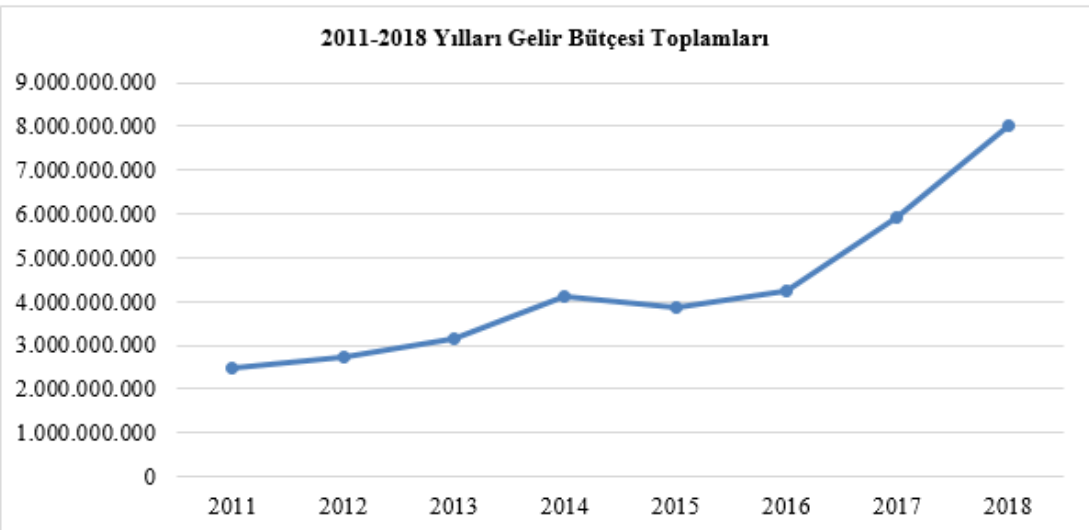
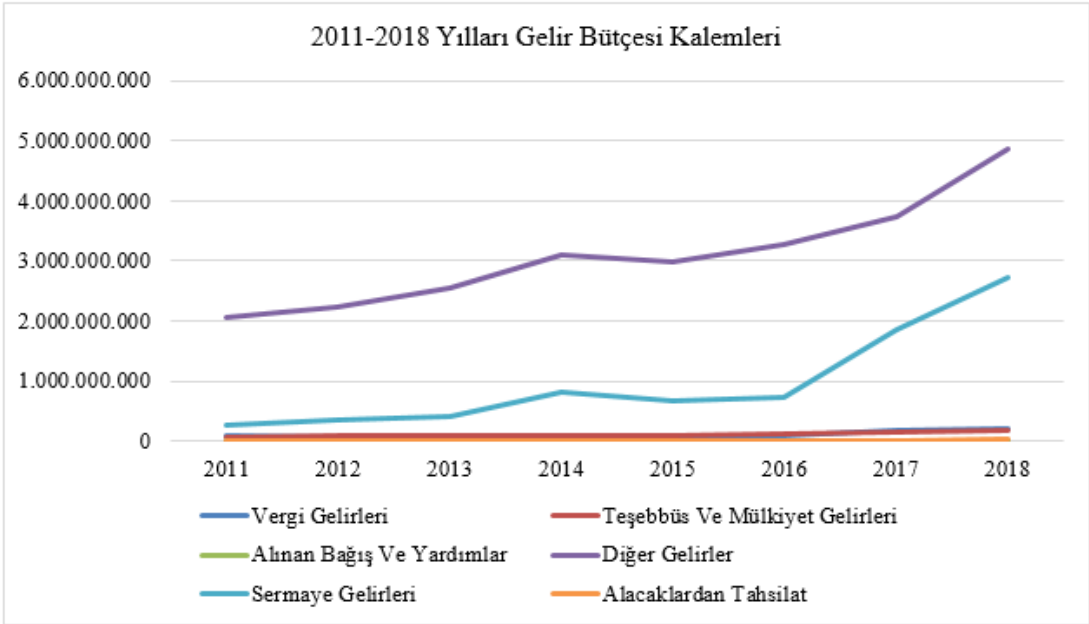
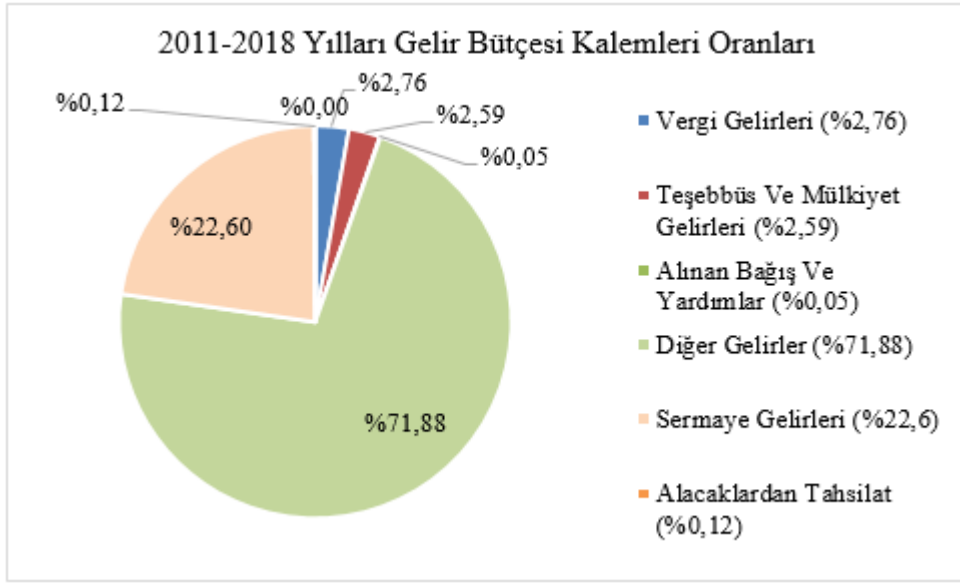
TCMB, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171230M1.pdf>, (03.02.2019).

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), [http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/temel\\_belediye\\_mevzuati2014/files/publication.pdf](http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/temel_belediye_mevzuati2014/files/publication.pdf), (03.02.2019).

# EKLER

## EK-1: ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2011-2018 YILLARI ARASI GELİR BÜTÇESİ VE ORANLARI

GELİR BÜTÇESİ		01	03	04	05	06	08	09	Toplam
		Vergi Gelirleri	Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış Ve Yardımlar	Diğer Gelirler	Sermaye Gelirleri	Alacaklardan Tahsilat	Red Ve İadeler (-)	
2011	Bütçe	91.899.013	75.033.038	2.000.032	2.065.225.034	256.942.878	0	5	2.491.100.000
	Oran(%)	3,69	3,01	0,08	82,90	10,31	0,00	0,00	100,00
2012	Bütçe	72.140.013	88.038.538	1.000.031	2.238.722.406	350.099.007	0	5	2.750.000.000
	Oran(%)	2,62	3,20	0,04	81,41	12,73	0,00	0,00	100,00
2013	Bütçe	83.000.000	98.900.000	5.000.033	2.563.099.962	400.000.000	0	5	3.150.000.000
	Oran(%)	2,63	3,14	0,16	81,37	12,70	0,00	0,00	100,00
2014	Bütçe	98.050.014	96.909.041	5.000.032	3.087.360.035	811.780.873	0	5	4.099.100.000
	Oran(%)	2,39	2,36	0,12	75,32	19,80	0,00	0,00	100,00
2015	Bütçe	109.148.701	107.384.165	2.273.918	2.970.042.062	661.151.149	0	5	3.850.000.000
	Oran(%)	2,84	2,79	0,06	77,14	17,17	0,00	0,00	100,00
2016	Bütçe	107.633.571	116.252.576	466.306	3.283.281.278	727.266.263	100.001	5	4.235.000.000
	Oran(%)	2,54	2,75	0,01	77,53	17,17	0,00	0,00	100,00
2017	Bütçe	170.234.810	142.776.828	512.933	3.720.120.249	1.868.254.175	101.000	5	5.902.000.000
	Oran(%)	2,88	2,42	0,01	63,03	31,65	0,00	0,00	100,00
2018	Bütçe	219.795.142	167.867.743	564.221	4.855.579.636	2.716.293.252	40.000.001	5	8.000.100.000
	Oran(%)	2,75	2,10	0,01	60,69	33,95	0,50	0,00	100,00
Toplam	Bütçe	951.901.264	893.161.929	16.817.507	24.783.430.662	7.791.787.596	40.201.002	40	34.477.300.000
	Oran(%)	2,76	2,59	0,05	71,88	22,60	0,12	0,00	100,00



**EK-2: ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2011-2018 YILLARI ARASI  
GİDER BÜTÇESİ VE ORANLARI**

2011			
Gider Bütçesi Kalemleri		Bütçe	Oran(%)
01	Personel Giderleri	186.115.875	7,47
02	Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	28.203.039	1,13
03	Mal Ve Hizmet Alımları	657.577.014	26,40
04	Faiz Giderleri	78.020.000	3,13
05	Cari Transferler	179.021.946	7,19
06	Sermaye Giderleri	653.162.126	26,22
07	Sermaye Transferleri	185.000.000	7,43
08	Borç Verme	272.000.000	10,92
09	Yedek Ödenekler	252.000.000	10,12
<b>TOPLAM</b>		<b>2.491.100.000</b>	<b>100,00</b>
2012			
Gider Bütçesi Kalemleri		Bütçe	Oran(%)
01	Personel Giderleri	192.993.683	7,02
02	Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	28.387.015	1,03
03	Mal Ve Hizmet Alımları	718.833.947	26,14
04	Faiz Giderleri	38.200.000	1,39
05	Cari Transferler	165.968.970	6,04
06	Sermaye Giderleri	1.100.250.277	40,01
07	Sermaye Transferleri	43.709.996	1,59
08	Borç Verme	281.256.112	10,23
09	Yedek Ödenekler	180.400.000	6,56
<b>TOPLAM</b>		<b>2.750.000.000</b>	<b>100,00</b>
2013			
Gider Bütçesi Kalemleri		Bütçe	Oran(%)
01	Personel Giderleri	229.939.555	6,76
02	Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	31.558.132	0,93
03	Mal Ve Hizmet Alımları	974.062.432	28,65
04	Faiz Giderleri	231.200.000	6,80
05	Cari Transferler	179.360.603	5,28
06	Sermaye Giderleri	1.306.589.278	38,43
07	Sermaye Transferleri	32.000.000	0,94
08	Borç Verme	84.850.000	2,50
09	Yedek Ödenekler	330.440.000	9,72
<b>TOPLAM</b>		<b>3.400.000.000</b>	<b>100,00</b>
2014			
Gider Bütçesi Kalemleri		Bütçe	Oran(%)
01	Personel Giderleri	248.493.127	6,06
02	Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	36.012.558	0,88
03	Mal Ve Hizmet Alımları	1.107.211.800	27,01
04	Faiz Giderleri	200.805.739	4,90
05	Cari Transferler	198.493.602	4,84
06	Sermaye Giderleri	1.562.533.174	38,12
07	Sermaye Transferleri	51.000.000	1,24
08	Borç Verme	294.050.000	7,17
09	Yedek Ödenekler	400.500.000	9,77
<b>TOPLAM</b>		<b>4.099.100.000</b>	<b>100,00</b>



2015			
Gider Bütçesi Kalemleri	Bütçe	Oran(%)	
01	Personel Giderleri	350.923.833	9,11
02	Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	44.480.557	1,16
03	Mal Ve Hizmet Alımları	1.276.081.952	33,14
04	Faiz Giderleri	195.100.000	5,07
05	Cari Transferler	178.420.341	4,63
06	Sermaye Giderleri	1.278.422.190	33,21
07	Sermaye Transferleri	10.200.000	0,26
08	Borç Verme	136.171.127	3,54
09	Yedek Ödenekler	380.200.000	9,88
<b>TOPLAM</b>		<b>3.850.000.000</b>	<b>100,00</b>
2016			
Gider Bütçesi Kalemleri	Bütçe	Oran(%)	
01	Personel Giderleri	360.985.094	8,52
02	Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	56.236.643	1,33
03	Mal Ve Hizmet Alımları	1.438.758.210	33,97
04	Faiz Giderleri	200.100.000	4,72
05	Cari Transferler	177.361.558	4,19
06	Sermaye Giderleri	1.445.458.496	34,13
07	Sermaye Transferleri	10.200.000	0,24
08	Borç Verme	122.400.000	2,89
09	Yedek Ödenekler	423.500.000	10,00
<b>TOPLAM</b>		<b>4.235.000.001</b>	<b>100,00</b>
2017			
Gider Bütçesi Kalemleri	Bütçe	Oran(%)	
01	Personel Giderleri	335.008.682	5,68
02	Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	54.301.093	0,92
03	Mal Ve Hizmet Alımları	1.471.088.127	24,93
04	Faiz Giderleri	180.004.000	3,05
05	Cari Transferler	355.171.074	6,02
06	Sermaye Giderleri	2.745.927.024	46,53
07	Sermaye Transferleri	5.100.000	0,09
08	Borç Verme	265.396.000	4,50
09	Yedek Ödenekler	490.004.000	8,30
<b>TOPLAM</b>		<b>5.902.000.000</b>	<b>100,00</b>
2018			
Gider Bütçesi Kalemleri	Bütçe	Oran(%)	
01	Personel Giderleri	417.658.242	5,22
02	Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	63.583.713	0,79
03	Mal Ve Hizmet Alımları	1.962.276.193	24,53
04	Faiz Giderleri	195.004.000	2,44
05	Cari Transferler	381.845.681	4,77
06	Sermaye Giderleri	4.061.503.171	50,77
07	Sermaye Transferleri	20.050.000	0,25
08	Borç Verme	293.175.000	3,66
09	Yedek Ödenekler	605.004.000	7,56
<b>TOPLAM</b>		<b>8.000.100.000</b>	<b>100,00</b>

2011-2018 GENEL TOPLAM			
Gider Bütçesi Kalemleri		Bütçe	Oran(%)
01	Personel Giderleri	2.322.118.091	6,69
02	Sos.Güv.Kur.Dev.Primleri	342.762.750	0,99
03	Mal Ve Hizmet Alımları	9.605.889.675	27,66
04	Faiz Giderleri	1.318.433.739	3,80
05	Cari Transferler	1.815.643.775	5,23
06	Sermaye Giderleri	14.153.845.736	40,76
07	Sermaye Transferleri	357.259.996	1,03
08	Borç Verme	1.749.298.239	5,04
09	Yedek Ödenekler	3.062.048.000	8,82
<b>TOPLAM</b>		<b>34.727.300.001</b>	<b>100,00</b>

