



T.C.  
HARRAN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
MALİYE BİLİM DALI

**BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANA DAYALI  
PERFORMANS  
ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ: ŞANLIURFA  
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Serhat HIŞIRLI**

**ŞANLIURFA-2014**

**SERHAT HIŞIRLI  
105218001**

**BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANA  
DAYALI PERFORMANS  
ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ:  
ŞANLIURFA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ  
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**MALİYE  
ANABİLİM DALI**

**ŞANLIURFA  
2014**



**T.C.  
HARRAN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI  
MALİYE BİLİM DALI**

**BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANA DAYALI  
PERFORMANS  
ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ: ŞANLIURFA BELEDİYESİ  
ÖRNEĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Serhat HIŞIRLI**

**Danışman  
Yrd. Doç. Dr. Mahmut İNAN**

**ŞANLIURFA-2014**

T. C.  
HARRAN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Enstitünüz Maliye Anabilim Dalı **105218001** numaralı Serhat HIŞIRLI'nın hazırladığı "Belediyelerde Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Şanlıurfa Belediyesi Örneği" konulu tezli yüksek lisans tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 15.09/2015 tarihinde, saat 14.00'te yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABUL (başarılı) olduğuna oybirliği/oy çokluğu ile karar verilmiştir.

16.01/2015

(Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)  
Yrd. Doç. Dr. Mahmut İNAN



Üye  
Doç. Dr. Murat DEMİR

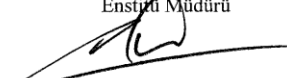


Üye  
Doç. Dr. Abdullah ÇELİK



Bu tezin Maliye Anabilim Dalında Yapıldığını ve Enstitümüz Kurallarına Göre Düzenlendiğini Onaylarım.

18.1/2015  
Prof. Dr. Recep ÇİĞDEM  
Enstitü Müdürü



Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan alıntılar, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

**T.C.**  
**HARRAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Enstitünüz Maliye Anabilim Dalına bağlı Maliye Bilim Dalı **105218001** no’lu **Yüksek Lisans** öğrencisiyim. Hazırlamış olduğum “Belediyelerde Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Şanlıurfa Belediyesi Örneği” konulu tezdeki bütün bilgilerin, akademik kurallara uygun olarak toplanıp sunulduğunu, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı, blok şeklinde alıntılar yapmadığımı ve tüm alıntıların bilimsel atıf kuralları çerçevesinde kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

Yükseköğretim kurulu bilimsel araştırma ve yayın etiği yönergesi ile Harran Üniversitesi bilimsel araştırma ve yayın etiği yönergesinin 8. maddesinde yer alan etik ihlallerden her hangi birisinin bu tezde yer almadığını, etik ihlal tespiti halinde, Enstitü yönetim kurulunca, bu tezimin ve diplomamın iptal edilmesini kabul ediyorum.

Serhat Hışırlı

**İLETİŞİM ADRESİ** \_\_\_\_\_ :

Güvenlik Caddesi Ağın Apt B Blok no:19  
8 1-1 63300 Yenişehir-Haliliye-Şanlıurfa

**Tlf. Kod. (0 532) 512 47 09**

**e-mail : serhat.hisirli@tkdk.gov.tr**

## ÖNSÖZ

Günümüz dünyasında yaşanan hızlı değişimler siyaseti ve genel uygulamaları da değiştirmiştir. Yükselen ‘New Deal’ adı verilen politikalar tüm dünyayı etkilediği gibi ülkemizi de etkilemiştir. Hesap verilebilirlik ve katılımcı yönetim uygulamaları ‘Yönetişim’ kavramını öne çıkarmış ve vatandaş odaklı yönetim anlayışına geçilmiştir. New Deal-Yeni Sağ politikaları yönetim bilimi anlayışını da değiştirmiş, meydana gelen değişiklikler birçok konuyu etkilediği gibi bütçe usullerini de etkilemiş ve bunun sonucunda kamu yönetiminde verilen kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak artırılması problemi bütçe usullerinin de değişmesi sonucunu doğurmuştur. Bu doğrultuda kamuda geçerli klasik bütçe anlayışları yerine stratejik planlama anlayışına dayalı performans bütçe uygulamaları önem kazanmıştır. Ülkemizde de 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla stratejik planlama anlayışına dayalı performans bütçe anlayışına geçilmiş ve uygulamasına başlanılmıştır. Bu doğrultuda Şanlıurfa Belediyesinde de uygulamasına başlanılan stratejik planlama anlayışına dayalı performans bütçe sistemi ve Şanlıurfa Belediyesi örneğinin nasıl olduğu tezimizin konusu olmuştur. Konunun mahalli idareler yönetim anlayışında çok yeni olması kaynak kısıtlaması getirmesine rağmen, kanunun stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporları hazırlanıp ilan edilmesi zorunluluğu getirmesi çalışmamı kolaylaştırıcı bir etki doğurmuştur. Çalışmam sırasında bana her zaman yol gösteren danışmanım değerli hocam Yrd. Doç. Dr. Mahmut İNAN’a ve beni her zaman destekleyen aileme ve emeği geçen herkese teşekkürlerimi bir borç bilirim.

EKİM 2014

SERHAT HIŞIRLI

<b>ÖNSÖZ</b>	<b>II</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b>	<b>III</b>
<b>KISALTMALAR</b>	<b>VIII</b>
<b>TABLO LİSTESİ</b>	<b>X</b>
<b>ŞEKİL LİSTESİ</b>	<b>XI</b>
<b>TÜRKÇE ÖZET</b>	<b>XIII</b>
<b>YABANCI DİL ÖZET</b>	<b>XIV</b>
	<b>Sayfa No</b>
<b>GİRİŞ</b>	<b>1</b>

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **BÜTÇE KAVRAMI, FONKSİYONLARI, İLKELERİ VE BÜTÇELEME TEKNİKLERİ**

<b>1.1. BÜTÇE KAVRAMI VE GELİŞİMİ.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. BÜTÇENİN FONKSİYONLARI VE İLKELERİ.....</b>	<b>6</b>
1.2.1. Bütçenin Fonksiyonları.....	7
1.2.1.1. Bütçenin Klasik Fonksiyonları.....	7
1.2.1.2. Bütçenin Çağdaş Fonksiyonları.....	9
1.2.2. Bütçe İlkeleri.....	10
1.2.2.1. Genellik İlkesi.....	10
1.2.2.2. Birlik ( Teklik ) İlkesi.....	11
1.2.2.3. Açıklık İlkesi, Doğruluk ve Mali Saydamlık İlkesi.....	11

1.2.2.4. Yıllık Olma İlkesi.....	11
1.2.2.5. Onama (Ön İzin) İlkesi.....	12
1.2.2.6. Bütçenin Denkliği İlkesi.....	12
<b>1.3. BÜTÇE SINIFLANDIRMALARI.....</b>	<b>13</b>
<b>1.4. BÜTÇELEME TEKNİKLERİ.....</b>	<b>14</b>
1.4.1. Klasik Bütçe Sistemi.....	15
1.4.2. Devri Bütçe Sistemi.....	16
1.4.3. Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi.....	17
1.4.4. Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi.....	17
1.4.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi.....	18
<b>1.5. PERFORMANS ESASLI BÜTÇE.....</b>	<b>21</b>
1.5.1. Performans Esaslı Bütçe Tanımı ve Gelişimi.....	21
1.5.2. Performans Esaslı Bütçenin Özellikleri ve İlkeleri.....	24
1.5.3. Performans Esaslı Bütçede Temel Kavramlar.....	27
1.5.3.1. Performans, Verimlilik, Etkinlik.....	27
1.5.3.2. Performans Yönetimi.....	28
1.5.3.3. Stratejik Planlama.....	29
1.5.3.4. Performans Planlaması.....	34
1.5.3.5. Performans Ölçümü.....	35
1.5.4. Performans Ölçü ve Göstergeleri.....	37
1.5.5. Performans Raporlaması.....	39
1.5.6. Performans Değerlendirme.....	40

## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE MAHALLİ İDARELERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE UYGULAMALARI

<b>2.1. DÜNYADA PERFORMANS ESASLI BÜTÇE UYGULAMALARI.....</b>	<b>41</b>
2.1.1. OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulaması.....	43
2.1.2. ABD’de Performans Esaslı Bütçe Uygulaması.....	49
2.1.3. BRIC Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulaması.....	51
<b>2.2. AVRUPA BİRLİĞİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE UYGULAMALARI.....</b>	<b>55</b>
2.2.1. Almanya’da Performans Esaslı Bütçe Uygulaması.....	57
2.2.2. Fransa’da Performans Esaslı Bütçe Uygulaması.....	59
2.2.3. İngiltere’de Performans Esaslı Bütçe Uygulaması.....	59
<b>2.3. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE UYGULAMASI.....</b>	<b>61</b>
2.3.1. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Uygulamasına Geçiş.....	61
2.3.2. Program Bütçe ve PPBS’deki Eksiklikler ile Performans Esaslı Bütçenin Üstünlükleri .....	62
2.3.3. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe ve Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Mevzuat Dayanakları.....	65
2.3.3.1. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ.....	71
2.3.3.2. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Bu Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.....	75
2.3.3.3. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği.....	77



2.3.4. Türkiye’ de Bütçe Türleri ve Mahalli İdareler Bütçeleri.....	85
2.3.4.1. Merkezi Yönetim Bütçesi.....	85
2.3.4.2. Mahalli İdareler Bütçeleri.....	86
2.3.5. Büyükşehir Dışındaki Belediye Bütçeleri.....	89
2.3.6. Büyükşehir Belediyesi Bütçeleri.....	90

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE MAHALLİ İDARELERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE VE ŞANLIURFA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

<b>3.1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE BÜTÇE VE MALİ YAPI.....</b>	<b>93</b>
<b>3.2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLAN.....</b>	<b>94</b>
<b>3.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE. ....</b>	<b>97</b>
<b>3.4. BELEDİYELERDE PERFORMANS GÖSTERGELERİ.....</b>	<b>102</b>
3.4.1. Anahtar Performans göstergeleri.....	105
3.4.1.1. Sunulan Hizmetin Büyüklüğü.....	105
3.4.1.2. Hizmet Maliyetleri.....	106
3.4.1.3. Sunulan Hizmetin Kalitesi.....	105
3.4.1.4. Yönetmel Etkinlik.....	106
3.4.1.5. Çevre Koruma.....	106
3.4.2. Temel Konulara Göre Performans Göstergeleri.....	106
3.4.2.1. Hizmet Göstergeleri.....	107

3.4.2.2. Altyapı Göstergeleri.....	109
3.4.2.3. Mali Göstergeler.....	110
<b>3.5. ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....</b>	<b>114</b>
3.5.1. Şanlıurfa Belediyesi 2008-2010 Stratejik Planı ve Değerlendirilmesi.....	114
3.5.2. Şanlıurfa Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı ve Değerlendirilmesi.....	130
3.5.3. Şanlıurfa Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu ve Değerlendirilmesi.....	136
3.5.4. Şanlıurfa Belediyesi 2012 Performans Programı ve Değerlendirilmesi....	142
<b>3.6. ŞANLIURFA BELEDİYESİ PEB SİSTEMİ VE DİĞER BELEDİYE PEB SİSTEMLERİYLE KIYASLANMASI.....</b>	<b>150</b>
3.6.1. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi PEB Sistemi ve Şanlıurfa Belediyesi PEB Sistemiyle Kıyaslanması.....	155
3.6.1.1. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı.....	156
3.6.1.2. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2013 Performans Programı.....	158
3.6.1.3. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu.....	161
3.6.2. Antalya Büyükşehir Belediyesi PEB Sistemi ve Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi PEB Sistemiyle Kıyaslanması.....	163
3.6.2.1. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı.....	163
3.6.2.2. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Performans Programı.....	164
3.6.2.3. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu.....	168
<b>SONUÇ.....</b>	<b>170</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>175</b>

## **KISALTMALAR**

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
A.G.E.	: Adı geçen eser
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
BB	: Büyükşehir Belediyesi
BEPER	: Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi
Bkz.	: Bakınız
BİT	: Belediye İktisadi Teşekkülleri
BRIC	: Brasil-Russia-India-China
C.	: Cilt
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Enst.	: Enstitü
GPRA	: Government Performance and Results Act (Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası )
GZFT	: Güçlü, Zayıf, Fırsat, Tehdit
Md	: Madde
OECD	: Organization Economic and Development Country
OEEC	: Organization for European Economic Cooperation
OMB	: Office Management and Budget (Yönetim ve Bütçe Ofisi)
PART	: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı
PBB	: Performance Based Budgeting
PEB	: Performans Esaslı Bütçeleme

PEIR	: Public Expenditure and Institutional Review (Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme)
PPBS	: Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi
SP	: Stratejik Plan
SPE	: Stratejik Planlama Ekibi
SWOT	: Strength, Weakness, Opportunity, Threats
v.d.	: ve diğerleri

<b>TABLO LİSTESİ</b>	<b>Sayfa No</b>
Tablo 1. 1 Stratejik Yönetim Süreci.....	33
Tablo 3. 1 Belediyeler İçin Hedef Belirlenmesi.....	101
Tablo 3. 2 Paydaş-Ürün/Hizmet Matrisi.....	116
Tablo 3.3 Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Alan-Stratejik Hedefler-Sorumlu Müdürlükler.....	117
Tablo 3.4 Şanlıurfa Belediyesi İmar ve Şehircilik Stratejik Alanı-Amaçları ve Sorumlu Müdürlükler.....	118
Tablo 3.5 Şanlıurfa Belediyesi Bütçeyle İlgili Stratejik Amaç ve Amaca Yönelik Bazı Hedefleri.....	122
Tablo 3.6 Şanlıurfa Belediyesi İmarla İlgili Stratejik Amaç ve Amaca Yönelik Hedefleri.....	123
Tablo 3.7 Şanlıurfa Belediyesi Kent Planlamasıyla İlgili Stratejik Amaç ve Amaca Yönelik Hedefleri.....	124
Tablo 3.8 Şanlıurfa Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü Stratejik Amaçlar Maliyet Tablosu.....	125
Tablo 3.9 Şanlıurfa Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü Stratejik Amaçlar Maliyet Tablosu.....	126
Tablo 3.10 Şanlıurfa Belediyesi Plan Proje Müdürlüğü Stratejik Amaçlar Maliyet Tablosu.....	128
Tablo 3.11 Kurumlar İçin Örnek Maliyet Tablosu.....	129
Tablo 3.12 Kurumlar İçin Örnek Kaynak Tablosu.....	130
Tablo 3.13 Şanlıurfa Belediyesi İmar ve Şehircilik 2010-2014 Stratejik Alanı-Amaçları ve Sorumlu Müdürlükler.....	134
Tablo 3.14 Şanlıurfa Belediyesi 2010-2014 İmar ve Şehircilik Amaç-Hedefleri Uygulama Stratejisi Tablosu.....	135
Tablo 3.15 Şanlıurfa Belediyesi 2010-2014 İmar ve Şehircilik Müdürlüğü Bütçe Tablosu.....	135
Tablo 3.16 Şanlıurfa Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü Faaliyet ve Proje Bilgileri.....	139

Tablo 3.17 Şanlıurfa Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü Performans Bilgileri.....	140
Tablo 3.18 Şanlıurfa Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü Performans Bilgileri.....	140
Tablo 3.19 Performans Hedefleri Tablosu.....	144
Tablo 3.20 Şanlıurfa Belediyesi Kentsel Gelişim Amacı Performans Hedefi Tablosu.....	145
Tablo 3.21 Şanlıurfa Belediyesi Performans Hedef Göstergeleri ve Faaliyetlerden Sorumlu Harcama Birimleri Tablosu.....	147
Tablo 3.22 Şanlıurfa Belediyesi Kentsel Gelişim İdarenin Toplam Bütçe Kaynak İhtiyacı Tablosu.....	148
Tablo 3.23 Şanlıurfa Belediyesi Ödenek ve Harcamaların Ekonomik Sınıflandırmasına Göre 2008 Bütçesi (Bin TL).....	149
Tablo 3.24 Şanlıurfa Belediyesi Ödenek ve Harcamaların Ekonomik Sınıflandırmasına Göre 2009 Bütçesi (Bin TL).....	149
Tablo 3.25 Şanlıurfa Belediyesi Ödenek ve Harcamaların Ekonomik Sınıflandırmasına Göre 2010 Bütçesi (Bin TL).....	150
Tablo 3.26 Gaziantep BB Stratejik Amaç-Hedef 1.1 Tablosu.....	157
Tablo 3.27 Gaziantep BB Amaç 1, Hedef 1.1 Tablosu .....	158
Tablo 3.28 Gaziantep BB Performans Hedefi Tablosu.....	160
Tablo 3.29 Antalya Büyükşehir Belediyesi İmar-Planlama Stratejik Amaçları.....	164
Tablo 3.30 Antalya BB Amaç 6 Performans Hedefleri.....	165
Tablo 3.31 Antalya BB Amaç 6 Performans Hedefleri.....	165
Tablo 3.32 Performans Hedefleri Faaliyet-Proje Maliyetleri Tablosu.....	166
Tablo 3.33 Performans Hedef ve Göstergeleriyle İlgili Faaliyetler.....	167
Tablo 3.34 Antalya BB İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı Faaliyet Maliyet Tablosu.....	167
Tablo 3.35 Antalya BB İmar ve Şehircilik Performans Sonuçları Tablosu.....	168
Tablo 3.36 Antalya BB İmar ve Şehircilik 2013 Harcamaları.....	169
Tablo 3.37 Antalya BB 2013 Faaliyet Raporu Performans Göstergeleri Gerçekleşme Oranları.....	169

## ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1.1 Performans Yönetim Süreci .....	30
Şekil 1.2 Stratejik Plan, Performans Programı Bütçe İlişkisi.....	36
Şekil 2.1 Performans Programı Hazırlama Süreci.....	79
Şekil 3.1 Stratejik Planlama- Makro Planlama İlişkisi.....	97
Şekil 3.2 Performans Yönetim Modeli Oluşturma Aşamaları.....	98
Şekil. 3. 3 Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi.....	100

## ÖZET

### **BELEDİYELEERDE STRATEJİK PLANA DAYALI PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ: ŞANLIURFA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

Bu çalışmanın konusu, belediyelerde stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme sisteminin Şanlıurfa Belediyesi örneğinde incelenmesidir. Şanlıurfa Belediyesindeki PEB sistemi işleyişinin detaylı ele alınması amaçlanmaktadır.

Bu çalışma sonunda, PEB sisteminin Türkiye belediyelerinde henüz yeni olmasına rağmen belli bir mesafe alındığı ve gelecekte de bu uygulamanın güçlenerek devam edeceği tespit edilmiştir. Ayrıca, PEB sisteminin günümüz dünyasındaki yönetim değerleriyle uyumlu olarak belediye hizmetlerinde nitelik ve niceliği arttırdığı bu çalışma ile belirlenmiştir.

**Anahtar Sözcükler:** Belediye Bütçesi, Stratejik Planlama, Performans Yönetimi, Performans Bütçe, Faaliyet Raporu.



## **ABSTRACT**

### **PERFORMANCE BASED BUDGETING SYSTEM ON THE GROUND OF THE STRATEGIC PLAN IN THE MUNICIPALITIES: A CASE STUDY OF SANLIURFA MUNICIPALITY**

This study examines the performance based budgeting system on the ground of the strategic plan in the light of Sanliurfa municipality. The research aims to find out details of this system.

The study has shown that despite its being new in Turkish municipalities, it has successfully functioned in Turkey and it is expected to do so in the future. In addition, it has been underlined that this system increased the quality and the quantity of the municipal services in line with the contemporary management values.

**Key Words:** Municipal Budget, Strategic Planning, Performans Management, Performance Budget, Annual Report.

## GİRİŞ

Stratejik planlama esasına dayalı performans bütçe anlayışı, değişen yönetim bilimi, kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, birçok gelişmiş ülke kamu mali yönetim ve bütçeleme sistemlerine girmiştir. 1980'li yılların sonlarında Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990'lı yıllarda İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000'li yılların başlarında ise Avusturya, İsviçre ve Almanya performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde düzenlemeler yapmıştır.

Kamu mali yönetim alanında dünyada yaşanan bu gelişmelere paralel olarak, kamu mali reformu kapsamında hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere Türkiye'de de stratejik planlamaya ve performans esaslı performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür.

Farklı bir bakış açısıyla özel sektörün yönetim uygulamalarının kamu alanında da uygulanmaya başlandığı bir değişim dönemi ve geçiş süreci yaşanmaya başlanmıştır.

Konu mahallî idareler açısından da ele alındığında bu gelişmeler yerel idarelerin çalışma sistemlerini ve bütçelerini değiştirmiş, çok yıllık stratejik planlama anlayışına dayalı performans bütçe anlayışına geçilmiştir.

Aslında tüm bu arayışların altında yatan temel saik vatandaşa daha kaliteli ve yüksek miktarda hizmet sunmak olmalıdır. Değişen bütçe usulleriyle, kamu hizmetlerinin finansal sağlayıcısı olan vatandaşların verdiği vergiler ve kamu gelirleri karşılığında niceliksel ve niteliksel olarak kamu hizmetlerinin artırılması ve bütçe hakkını verimlilik anlamında da gerçekleştirmek asıl olmalıdır. Diğer bir ifadeyle en az girdiyle en çok çıktı almak kamu bütçesinde de asıl olmalıdır. İlgili idare aldığı ödenekleri en yüksek hizmet çıktısı ( nitelik ve nicelik olarak ) sunacak şekilde kullanılmalıdır. Bunların yanında kamu yönetiminin özel yönetimden farklı olduğu gerçeği akıldan çıkarılmadan kamu sektörünün kendine has yapısı göz önüne alınmalıdır. Değişen dünyamızda ikinci bir konuya devlet kapitalizmi denilen uygulamaların ön plana çıkması, (Çin-Rusya-Hindistan-Brezilya gibi ) bu uygulama örneklerinde kar esaslı özel sektör anlayışından ziyade kar edilmese de sağlık,

eğitim, savunma, adalet gibi yarı kamusal ve pür kamusal mal ile hizmetlerin sunulmasının amaç olduğu görölmektedir. Bu ölkelerde performans bütçe esası yerine bütçe usullerinde daha farklı yaklaşımlar ön plana çıkmaktadır. Yirminci yüzyılda klasik devlet anlayışının eksiklikleri üzerine ortaya çıkan sosyal devlet olgusunun bu gelişmeler karşısında yükselmesi beklenmektedir ve iki fikrin sentezini arama çalışmaları devam etmektedir.

Çalışmamızda genel olarak birinci bölümde bütçe kavramı, fonksiyonları, ilkeleri, teorileri ve bütçeleme teknikleri ve performans esaslı bütçe, ikinci bölümde dünyada ve Türkiye’de performans esaslı bütçe uygulamaları, üçüncü bölümde mahalli idarelerde performans esaslı bütçe ve Şanlıurfa Belediyesi örneği anlatılacaktır. Sonuç olarak uygulanan bütçe usulünün Şanlıurfa Belediyesinde nasıl uygulandığı irdelenecektir. Bu örneğin diğer örneklerle benzerliği oranında stratejik planlama esaslı performans esaslı bütçe uygulamasının artı ve eksi yönleri irdelenmeye çalışılacaktır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## BÜTÇE KAVRAMI, FONKSİYONLARI, İLKELERİ VE BÜTÇELEME TEKNİKLERİ

### 1.1. BÜTÇE KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Bütçe kelimesi Latince kökenli bir kelime olup, yüzyıldan fazla bir süredir, Türkçe’de kullanılmaktadır ve Latince’de bulga kelimesinin karşılığını teşkil etmektedir. Mali bir kavram ve kurum olarak bütçe önce İngiltere’de Hazine Bakanı tarafından parlamentoya sunulmak üzere taşınan ve içinde devletin gelir ve giderlerini gösteren cetvellerin bulunduğu deri çanta, para çantası “Money Bag” veya kamu kesesi “Public Purse” denilmek suretiyle kullanılmaya başlamıştır. “Budget” kelimesi İngilizce’ye çanta torba anlamındaki “Bouget” kelimesinin değişmesiyle girmiş, deyim ve kavram olarak XVII. yüzyılın ikinci yarısında bugünkü anlamıyla kullanılmaya başlanmıştır. Kökü Latince ’den gelen ve eski Fransızca’ya da “Bouge” ya da “Bougette” olarak geçen, bütçe deyimini mana itibariyle de dağarcık, çanta, çekmece kavramlarını ifade eden bir kelimedenden türetilmiş bulunmaktadır. Ortaçağda Fransızca anlamları ile kullanılan ve İngilizce’de “Budget” şeklini alan bütçe kelimesi oradan bütün diğer ülkelere geçmiş ve ilk defada bugünkü anlamı ile XVII. yüzyılda İngiltere’de kullanılmaya başlanmıştır<sup>1</sup>.

Bütçeye ilişkin bir tanım vermek gerekirse bunlardan bazıları şunlardır:

“31 Mart 1862 tarihli Fransız Kamusal Muhasebe Kanunu; devletin ve aynı esaslara göre yönetilen kamu kuruluşlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini öngörüp yasalastıran bir kanundur” şeklinde tanımlamaktadır bütçeyi. Burada bütçenin gelir ve gider yönü ön plana çıkmaktadır<sup>2</sup>.

Ülkemiz de ilk olarak Tanzimat fermanı ve ıslahat fermanlarıyla vergilerin toplanmasıyla ilgili hükümler konulmuş, bütçeyle ilgili çalışmalar yapılmışsa da klasik manada bütçeyle ilgili çalışmalar ilk olarak 1876 Anayasası’nda Fransa Anayasası’nda ki hükümler esas alınarak yapılmıştır.

---

<sup>1</sup> <http://www.worldwidewords.org/topicalwords/tw-bud1.htm>, (20.11.2013).

<sup>2</sup> Bedri Gürsoy, *Kamusal Maliye İkinci Cilt Bütçe*, Ankara, A.Ü.S.B.F. Yayınları, 1980, s.3.

Wikipedi ansiklopedisindeyse bütçe ve devlet bütçesi şu şekilde tanımlanmaktadır. Bütçe (Eski Fransızca: *bougette* sözcüğünden), devletin, bir kuruluşun, bir aile veya bir kimsenin gelecekteki belirli bir süre için tasarladığı gelir ve giderlerinin tümüdür. Devlet, satış, gider, üretim, genel yönetim gibi bütçe türleri vardır<sup>3</sup>.

Devlet Bütçesi, kamu gelir ve giderlerinin, yasama organı (Türkiye Büyük Millet Meclisi) tarafından onaylanarak, hükümet tarafından yürütülüp uygulanmasına izin veren bir kanun, bir hukuki belgedir. Bir başka deyişle kamu kaynaklarının toplanması ve harcamaların yapılması için hükümetin, ulusal egemenliği temsil eden parlamentodan aldığı bir yetkidir; bu bağlamda toplum ile siyasi iktidar arasında kaynakların kullanımını konusunda yapılan bir sözleşme olarak görülebilir.

1982 Anayasasınının 161. maddesiye, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasını belirler. Buna göre “Devlet ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.” denmektedir<sup>4</sup>.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun’un üçüncü maddesinde bütçe, belirli bir dönemde ki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmaktadır<sup>5</sup>.

Bu tanımların hepsinde göze çarpan ortak nokta olarak bütçeyi gelir ve gider tahmini ve gelir-giderlerin belirlenmesi olarak ele almanın mümkün olduğu görülüyor.

Bütçeyle ilgili en önemli kavramlardan biriside bütçe hakkıdır. Bütçe hakkı; kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisidir. Bir devletin tam egemenliğe sahip olabilmesi için, ülkesinin tüm mali işlemlerinin devlet elinde merkezileşmesi, tüm gelirlerin devlet bünyesine girmesi ve tüm harcamaların da devlet tarafından yapılması gerekmektedir<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> <https://tr.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCt%C3%A7e>, “Bütçe,” *Wikipedia*, (10.8.2013).

<sup>4</sup> 1982 Anayasası, md: 161

<sup>5</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md: 3, Tarih: 24.12.2003, Sayı: 25326.

<sup>6</sup> Erkan Karaarslan, *Kamu Harcama Hukuku*, 3. Baskı, Ankara, Yaklaşım Yayınları, 2006, s.46.

Burada dikkat edilmesi gereken her bütçesi olan devletin bütçe hakkına sahip olmayacağı, bütçe hakkında vurgunun halkın gelir toplanması, gider yapılması süreçlerine hâkim olması ve denetlemesidir. Günümüzde parlamenter demokrasilerin ağırlıklı olduğu dünyamızda bu hak parlamentolar aracılığıyla ya da buna benzer organlar aracılığıyla kullanılmaktadır. Halk toplanacak vergilerin ne kadar olacağı, nasıl olacağı, harcamaların nasıl yapılacağı vb. konuları bütçe adı verilen kanun niteliğinde bir belgeyle kabul etmekte ve hükümetleri yetkilendirmekte, genellikle bir yılın sonunda da kontrolünü yapmaktadır.

Dünyada bütçe ekollerine bakıldığı zaman iki ana akımın olduğu; bunlardan birisinin İngiltere etkisiyle geliştiği, bir diğerinin ise Fransa merkezli geliştiği söylenebilir.

Tarihsel süreç içinde, ilk olarak kralın vergileme yetkisine itiraz edilerek keyfiliği engellemek amacıyla İngiltere’de Magna Carta belgesiyle kralın vergilendirme yetkisi sınırlandırılmıştır. Daha sonra devletin yaptığı giderlerin kontrol altına alınması ve son olarak da bütçe hakkının elde edilmesi ve bu yönde anayasalara hüküm konulmasıyla bugünkü manada bütçe hakkı tamamlanmıştır. Günümüzdeki anlamıyla bütçe, ilk olarak İngiltere’de 1822 yılından itibaren kullanılmaya başlanmıştır. İngiltere’de bütçe 1822 yılında Hazine Bakanı “Challenger of Exchequer” tarafında parlamentoya sunulmaya başlanmıştır. 1822 yılında bütçe hakkının tam ve mükemmel bir şekilde kullanılmaya başlandığı yıl olarak, modern bütçelerin de başlangıcı sayılabilir. Daha önceleri bütçe anlamında çalışmalar olsa da bugünkü manada bu bütçe ilktir <sup>7</sup>.

Türkiye’de bütçe ilk olarak Fransa anayasasındaki hükümler esas alınarak 1876 Kanun-i Esasisiyle düzenleme yapıldığı için Fransa’da bütçe ve bütçe hakkının gelişimine bakmak faydalı olacaktır. Fransa’da bütçe uygulamaları İngiltere’den daha sonra ortaya çıksa da Kara Avrupa’sını ve ülkemizi etkileme bakımından daha öndedir. Son dönemde 2000-2013 yılları arasında ve halen bütçe sistemimizde Anglo-Sakson etkisi giderek artmaktadır. Günümüz dünyasında batı kaynaklı bütçe usulleri yanında doğu kaynaklı bütçe usulleri de uygulanmakta bu iki ana akımın sentezi arayışları da bulunmaktadır.

---

<sup>7</sup> Nihat Edizdoğan, *Kamu Bütçesi*, 7. Basım, Bursa, Ekin Yayınevi, 2010, s. 21.

Türkiye’de kavram, kurum ve deyim olarak bütçe kelimesinin kullanılması ise Tanzimat sonrası yıllara rastlamaktadır. 1855 yılında düzenlenen “Bütçe Nizamnamesi”nin başlığında bütçe kelimesi kullanılmasına rağmen, metninde, bütçe yerine “Muvazene Defteri” tabirinin kullanıldığı görülüyor. Ülkemiz de ilk olarak Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanları’yla vergilerin toplanmasıyla ilgili hükümler konulmuş, bütçeyle ilgili çalışmalar yapılmışsa da klasik manada bütçeyle ilgili çalışmalar ilk olarak 1876 Anayasasında Fransa Anayasasında ki hükümler esas alınarak yapılmıştır. 1876 Anayasasında da bütçe kelimesine yer verilmiş ve ülkemizde on dokuzuncu yüzyılın sonlarına kadar bütçe yerine “Muvazene Defteri”, “Muvazene-i Maliye” veya “Muvazene-i Umumiye” deyimleri kullanılmıştır. Fakat 1876 Anayasasının diğer hükümleri gibi 1908 yılına kadar askıda kalmış sadece hukuki ve siyasi olarak anlamını bulmuştur. İkinci Abdülhamit döneminde yalnızca ‘Sal Muhasebeleri’ düzenlenmiştir. 1908 yılında ilan edilen İkinci Meşrutiyet ile birlikte çağdaş anlamda ilk bütçe kabul edilmiş ve Muhasebe-i Umumiye Kanunu çıkarılmıştır. Türkiye’de bütçenin bugünkü manada hazırlanıp uygulanması Cumhuriyet Dönemi’nde mümkün olmuştur. 1927 yılında kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu bu kanunun 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunuyla kaldırılmasına kadar bu konuda temel düzenleyici olmuştur. 1921 ve 1924 Anayasalarında da, 1908 İkinci Meşrutiyetle getirilen esaslar korunmuş çok ciddi manada değişiklik olmamıştır. Ancak 1961 Anayasası ile getirilen Milli Bütçe kavramının kullanılmaya başlaması ve dildeki sadeleşme sonucu olarak “ Bütçe Tasarısı” ve “Bütçe Kanunu” kelimeleri kullanılmaya başlanmış ve 1982 Anayasası ile de bu kavramlar tamamen yerleşmiş bulunmaktadır. Son olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla bugünkü halini almıştır<sup>8</sup>.

## **1.2. BÜTÇENİN FONKSİYONLARI VE İLKELERİ**

Bütçenin tarihsel süreç içerisindeki gelişimlerinde birtakım işlevleri yerine getirmeleri beklenilmiş, bu işlevler çağdaş ve klasik anlamda olmak üzere iki ana başlıkta ele alınmaktadır. Bu fonksiyonları yerine getirmeleri için de birtakım

---

<sup>8</sup> <http://peb.bumko.gov.tr/TR,2518/turkiyede-butceleme.html>, (20.11.2013).

ilkelere tabi olması gerektiği bütçe teorisinde ele alınmıştır. Bu ilkelerse ana başlıklar halinde ele alınırsa: Genellik, birlik, açıklık-doğruluk-mali saydamlık, yıllık olma, onama(ön izin), bütçenin denkliği ilkeleridir<sup>9</sup>.

### **1.2.1. Bütçenin Fonksiyonları**

Bütçelerin işlevleri teoride iki ana başlık altında ele alınmaktadır. İlk olarak bütçelerin klasik fonksiyonları iktisadi-mali, siyasi, hukuki ve denetim fonksiyonlarıdır.

Devletin ekonomiye müdahalesinin artmasına paralel olarak bütçelerin işlevleri de genişlemiş özellikle bütçe ekonomide bir politika aracı olarak kullanılmaya başlamıştır. Bütçe teorisinin bu ikinci ana aşamasında öne çıkan işlevler yönetsel, planlama ve makro ekonomik fonksiyonlarından oluşan çağdaş fonksiyonlardır.

#### **1.2.1.1. Bütçenin Klasik Fonksiyonları**

Bütçenin klasik fonksiyonları bütçelerin günümüz anlamında ilk kullanılmaya başlanıldığı dönemden günümüze kadar geçerliliğini koruyan işlevlerdir. On sekiz ve on dokuz yüzyıl hâkim ekonomi anlayışı olan klasik ekol bütçe anlayışını da şekillendirmiş daha ziyade devletin ekonomideki tarafsızlığı üzerine bir bütçe teorisi kurulmuştur.

#### ***i- Bütçenin İktisadi-Mali Fonksiyonu***

Geleneksel (Klasik) bütçe anlayışına göre bütçe mali işlev olarak gelir, giderleri gösteren ve arasında denge kuran bir araçtır. Klasik ekonomi ekolüne göre bütçe denk olmalı çok zaruri-savaş gibi durumlar dışında borçlanılmaya gidilmemelidir, zira devlet bu kaynakları özel sektör gibi etkili kullanamayacak ve verimli olamayacaktır. Burada bütçeden beklenen sadece gelir ve giderleri gösteren

---

<sup>9</sup> Engin Ataç, Gülay Coşkun ve Tayfun Moğol, *Bütçe*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004, s.15-24.



bir belge olması bunların kayıt altına alınması ve önceden bilinmesidir. Gerekli ve yeterli olan budur. Devletin ekonomiye daha müdahil olmasıyla birlikte ekonomik işlevi de önem kazanmıştır.

### ***ii-Bütçenin Siyasi Fonksiyonu***

Yasama organının siyasi tercihleri bütçe aracılığıyla kamu yönetimine ve yürütme organına hâkim olur. Yasama organı üzerindeyse siyasi tercihleri etkili olan diğer gruplar sivil toplum örgütleridir. Bunlarda çeşitli şekillerde yapılacak gelir ve giderlerin yönlendirilmesinde söz sahibidirler. Bütçenin hazırlanması ve onaylanması sırasında yürütme organının işlemlerine izin verme ve onu denetleme olanağı elde eder.

Yürütülüp uygulanması sırasında da demokratik ülkelerde çeşitli mekanizmalarla hem kamu yönetimine hem de iktidara etki etme ve onu yönlendirme olanaklarına sahiptir. Son aşamada bütçenin denetlenmesi sırasında da sahip olduğu yetkilerle yasama organı demokratik ülkelerde bütçe aracılığıyla toplumda ki siyasi fikirlerin idareye mali yansımalarını gerçekleştirir.

### ***iii-Bütçenin Hukuki Fonksiyonu***

Bütçenin hukuki fonksiyonundan kasıt onun hukuki bir belge olarak bağlayıcı olmasıdır. Nitekim birçok ülkede, ülkemizde bütçe bir kanundur ve hükümet ile idareyi bağlayan bir tasarruftur. Bütçe genellikle yıllık olarak yasama organı tarafından görüşülür ve kabul edilir, kabul edildikten sonra ülkedeki tüm kişileri bağlar. Hatta ülkemizde olduğu gibi bazı ülkelerde, hükümeti etkisiz duruma getireceği gerekçesiyle bütçe kanununun iptali için dava açılmaz. Bütçeye aykırı davranılması bazı yaptırımları beraberinde getirir.

### ***iv-Bütçenin Denetim Fonksiyonu***

Bütçenin denetim fonksiyonundan kasıt bütçe hakkının kabul edildiği sistemlerde yasama organının yürütme organını denetlemesidir. Böylece bütçe bir denetim aracı olarak hükümet ve kamu yönetimine verilen gelir toplama ve gider yapma yetkilerinin bütçe kanununa uygun yapılıp yapılmadığını kontrol eder.

### **1.2.1.2. Bütçenin Çağdaş Fonksiyonları**

Bütçenin çağdaş fonksiyonları, klasik devlet anlayışından sosyal devlet anlayışına doğru geçilmesiyle ön plana çıkmıştır. Devletin ekonomik yaşama müdahalesi ve bu alandaki rolünün artmasıyla beraber önemi artmıştır. Ortaya çıkan Stagflasyon, Eksik Talep gibi ekonomik problemlerin çözümünde yetersiz kalan liberal anlayış yerine yeni çözüm arayışları başlamış ve böylece devlet bütçe aracılığıyla daha aktif bir aktör olarak ekonomi yaşamına girmiştir. Bütçenin çağdaş işlevleri üç ana başlık altında incelenebilir<sup>10</sup>.

#### ***i- Bütçenin Yönetmel ve Planlama Fonksiyonu***

Bütçenin yönetmel fonksiyonu yönetimin işlevlerinden planlama, koordinasyon, sevk ve idare işlevlerini yerine getirmede etkili bir araç olarak kullanılmasıyla daha çok ön plana çıkmaya başlamıştır, böylece yönetim, örgütü istenilen amaçlar doğrultusunda bütçe aracılığıyla daha etkili bir şekilde yönetme imkânına kavuşmuştur. Bir anlamda kapsayacağı dönem için bir plan olan bütçe idareye hazırlandığı dönemi kontrol altına almak için etkili bir plan yapma olanağı vermiştir ve bu özelliği yönetim tarafından her geçen gün artan oranda kullanılmıştır.

#### ***ii-Bütçenin Kaynakların ve Gelirlerin Adil Dağılımı Fonksiyonu***

Bütçenin kaynak tahsisindeki rolü hem kamu-özel arasındaki hem de kamu kuruluşları arasındaki paylaşımında öne çıkar. Ülke gayri safi yurt içi hasılasının ne kadarının özel sektör ne kadarının kamu sektörü tarafından kullanılacağı bütçe aracılığıyla kararlaştırılır, bunun yanında aynı şekilde hangi kamu kuruluşunun ne kadar kaynak kullanacağı yine bütçeyle kararlaştırılır. Gelirlerin adil dağılımı fonksiyonu ekonomi kendi haline bırakıldığında ortaya çıkan bozukluğu engellemek için bütçe aracılığıyla ekonomiye müdahale etmektir. Şöyle ki bütçe yoluyla devlet üretim faktörlerinin elde ettiği geliri yeniden dağıtır, transfer vb. yöntemlerle ekonomik yönden zayıf kesimler desteklenerek minimum bir gelir seviyesinin altına

---

<sup>10</sup> Ataç, Coşkun ve Moğol, s. 18.

hiç kimsenin düşmemesi ya da ortalama vatandaşın gelirinin bir takım standartları sağlaması istenir.

### ***iii-Bütçenin İktisadi İstikrar ve İktisadi Büyüme Kalkınma Fonksiyonu***

Bütçenin iktisadi istikrar ve büyüme-kalkınma fonksiyonundan kasıt, devletin ekonomide fiyat istikrarı ve tam istihdamı sağlama, ekonomik büyüme ve kalkınma amaçlarına ulaşmak için bütçenin de bir makro ekonomi politika aracı olarak kullanılmasıdır. Devlet kamu gelirleri ve giderlerini kullanarak bu amaçlara diğer araçlarla beraber ulaşmaya çalışır. Orta vadeli planlarla ve kalkınma planlarıyla aynı şekilde kalkınma da sağlanmak istenir. Kalkınma ve büyüme arasındaki ilişki kalkınma kalitatifken, büyüme daha ziyade kantitatif olarak ölçülmeye çalışılır. Aktif veya pasif önlemlerle konjüktöre göre bütçe aracılığıyla politika yapıcılar tepki verirler.

### **1.2.2. Bütçe İlkeleri**

Bütçenin tarihsel gelişimine bakıldığında zaman içinde doğru bir bütçe anlayışı için bir takım ilkeler ve kabuller benimsenmiş, bunlar bugünkü bütçe anlayışına bütçeler hazırlanırken ona yansiyarak şekillendirmiştir<sup>11</sup>.

#### **1.2.2.1. Genellik İlkesi**

Bu ilkeye göre devlet maliyesi tek bir varlık olarak ele alınır ve düzenlenir. Bu ilke sonucunda iki kavram ön plana çıkar bunlar gayrisafi usul ve âdem-i tahsis esası kavramlarıdır. Gelir ve giderler birbirinden mahsup edilmeyecek, bütçede gayrisafi tutarıyla gözükecektir, buna gayrisafi usul; toplanan gelirlerin belli bir amaca tahsis edilememesine de âdem-i tahsis ilkesi denmektedir. Bu ilkelerin dışına çıkılarak, esnek yönetimlere kavuşma anlamında istisnalar getirilebilmektedir.

---

<sup>11</sup> Edizdoğan, s. 45.

### **1.2.2.2. Birlik ( Teklik ) İlkesi**

Birlik ilkesi genellik ilkesiyle birlikte ele alınır genelde ve birden fazla devlet bütçesi ortaya çıkmasını ve dolayısıyla farklı otoritelerin ortaya çıkmasını engeller. Bu ilke gereğince devlet bütçesi tektir ve bir tanedir. Bütün gelir ve giderler tek bir metinde toplanır. Çağdaş toplumlarda görülen çok yönlü toplum problemleri farklı kurumlar ortaya çıkarmış bu kurumlarda dolayısıyla kendilerine has yönetim ve bütçe anlayışıyla donatılmışlardır. Bu da birlik-teklik ilkesinin istisnalarını meydana getirmiştir, (kitler-fonlar gibi. ) fakat milli bütçe yapılması sonucunda tekrar birlik ilkesi sağlanmış sayılmaktadır<sup>12</sup>.

### **1.2.2.3. Açıklık İlkesi, Doğruluk ve Mali Saydamlık İlkesi**

Bütçenin açıklık ilkesi doğruluk ve mali saydamlık ilkesiyle iç içe geçmiştir. En temelinde bütçe hakkının sağlamaya çalıştığı, kamu gelir ve giderlerinin kamunun kontrolüne alma çabalarının yansımasıdır. Şöyle ki açıklık ilkesiyle bütçenin tüm aşamalarında halkın bilgisine açık olması ilgililerin bütçeyle ilgili bilgilere ulaşabilmeleri sağlanmaya çalışılır. Başka bir deyişle bütçe tasarısının hazırlanmasından başlayarak kesin hesap kanununa kadar geçen sürede ortaya çıkan bütün belgelerin gerçek durumu yansıtacak biçimde yayınlanması gerekir. Mali saydamlıktan kasıt bütçeyle ilgili verilerin şeffaf olmasıdır, buna göre bütçeyle ilgili verilerde oynama olmamalı gelir-gider arasında saklama olmamalı, şeffaflık bütçeye hâkim olmalıdır<sup>13</sup>.

### **1.2.2.4. Yıllık Olma İlkesi**

Bütçeler belirsiz bir zaman aralığında olamayacağı ve bir yıllık süre birçok ekonomik veriyle de bağlantılı olması gibi nedenlerden dolayı, bütçeler bir yıl için uygulanır. Girdiler-çıktılar bir yıllık süre için hazırlanır, uygulanır ve sonuçları değerlendirilir. Gelir ve giderler bir yıl için yapılır bu her bir yıllık dönemlerde tekrarlanır. Günümüzde bir konjonktür dönemi de esas alınmakta ve bütçe üç-beş

---

<sup>12</sup> Edizdoğan, s. 55.

<sup>13</sup> Ataç, Coşkun ve Moğol, s. 22.

yıllık dönemler içinde hazırlanabilmektedir. Ülkemizde de orta vadeli mali planla bu uygulamanın örneği görülmektedir. Aynı şekilde bu ilkenin bir diğer istisnası olarak geçici bütçelerde zikredilebilir. Bazı sistemlerde eğer yıllık bütçe kabul edilmezse bu durumda boşluk doğacağı ve sistem işlemez hale geleceği için üç-dört aylığına yıllık bütçe kabul edilinceye kadar geçici bütçeler yapılır.

#### **1.2.2.5. Onama (Ön İzin) İlkesi**

Bu ilke uyarınca yasama organı kendisine ait olan yetkileri kullanması için 1 yıllığına izin verir ve yürütme organı yasamadan aldığı yetkiyle bütçeyi gerçekleştirmeye çalışır. Diğer bir ifadeyle yürütme eğer yasama organı kendisine izin vermezse gelirleri toplayamayacak, giderleri yapamayacak, borçlanma işlemlerine girişemeyecektir. Hükümet ve kamu yönetimi bütçeyle kendisine verilen görevleri yerine getirmeye çalışır, yasama organı tarafından bütçe kabul edilmeden herhangi bir gelir-gider, borçlanma işlemleri yapamaz ve verilen izinle yapabileceği işlemlerin sınırları belirlenir. Nitekim birçok sistemde bütçenin yasama organı tarafından kabul edilmemesi hükümetin düşmesi gibi çok ciddi bir sonuç meydana getirir. Vergi toplama, ödenek artırma, hazine aracılığıyla borçlanma işlemlerin hepsi yasama organının bir yıllık bir süre için izin vermesiyle gerçekleşir. Ülkemizde de Cumhurbaşkanı farklı olarak bütçe kanununu veto etme yetkisine sahip değildir. Çünkü hükümetin bütçe olmadan işlevlerini yerine getirmesi mümkün değildir. Bütçeler bölümler halinde onanır ve bazı kaynaklarda ayrı bir ilke olarak bütçenin bölümler halinde onanması ilkesi adı altında verilir<sup>14</sup>.

#### **1.2.2.6. Bütçenin Denkliği İlkesi**

Bütçe denkliği ilkesi daha ziyade klasik devlet anlayışı ve onun uzantısı olan geleneksel maliye anlayışının hâkim olduğu dönemlerde daha çok dikkat edilen bir ilkeydi. Bu dönemlerde devlet zorunlu bir fena olarak görüldüğü için olabildiğince kontrol altında tutulmalı ve sınırlandırılmalıydı.

---

<sup>14</sup> Engin Ataç ve Tayfun Moğol, *Devlet Bütçesi*, 7. Baskı, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 28.

Günümüzde devri bütçe, konjonktürel bütçe anlayışlarının gelişmesiyle birlikte bütçe yoluyla ekonomi politikası yürütülmesinde deflasyon durumunda açık bütçeler, enflasyon durumunda fazla bütçeler yapılabilmektedir<sup>15</sup>. Artık daha ziyade bütçe denkliği dönemler halinde aranmaktadır.

### 1.3. BÜTÇE SINIFLANDIRMALARI

Bütçe sınıflandırmasıyla kastedilen bütçelerin sistematize edilmesi, gelir ve giderlerin tasnif biçimidir. Gelir ve giderlerin tasnif biçimine göre bütçe sınıflandırmaları yapılmakta ve adlandırılmaktadır.

Kamu gelir ve giderlerinin sınıflandırması başlıca iki amaca yöneliktir; bütçesel karar ve incelemelerde bir gelişme sağlamak ve bütçelemenin iç etkinliğini artırmaktır. Bu sınıflandırma tekniklerinin genellikle sadece kamu giderleri için kullanıldığı, kamu gelirlerinin ise genel bir sınıflandırması ile yetinildiği görülür<sup>16</sup>.

Uygulamada kullanılan başlıca sınıflandırma biçimleri şunlardır: Kurumsal (İdari) sınıflandırma, harcama kalemi sınıflandırması, ekonomik (iktisadi) sınıflandırma, fonksiyonel (işlevsel) sınıflandırmadır. Kurumsal sınıflandırmada, devletin faaliyetlerini gerçekleştiren kurumların örgütsel yapıları esas alınmaktadır. Harcama kalemi sınıflandırması, kamu kesimi tarafından gerçekleştirilecek faaliyetler için satın alınan üretim faktörlerini temel almaktadır. Ekonomik sınıflandırma ile harcamalar temel olarak cari ve yatırım olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırmada, devlet tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerle kamu hizmetlerinin ilişkilendirilmesi amaçlanmıştır. Fonksiyonlar; kuruluşlar tarafından icra edilen eğitim, sağlık, güvenlik gibi birbirinden farklı hizmetleri ifade etmektedir. Ön plana çıkan hizmetlerdir<sup>17</sup>.

Ülkemizde, mevcut bütçe kodlamasında, sınıflandırma sistematığının kaybedilmiş olması, yeterli bir kurumsal ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış

---

<sup>15</sup> Beyhan Ataç, *Maliye Politikası*, 9. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2012, s. 43.

<sup>16</sup> Nihat Falay, *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 521, 1987, s. 91.

<sup>17</sup> Özcan Şahin, *Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Değerlendirilmesi ve Uygulama Örneği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, s. 51-54.

olması nedeniyle, analize elverişli bir ortam yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkân vermiyor olması yeni bütçe kodlaması ve sınıflandırması arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur<sup>18</sup>.

Konsolide bütçe kapsamındaki kurum ve kuruluşların 2004 yılı bütçeleri 'Analitik Bütçe Sınıflandırması'na göre hazırlanarak kanunlaşmış ve 01.01.2004 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Analitik bütçe sınıflandırması 01.01.2005 itibariyle mahallî idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli kurum ve kuruluşlarda uygulanmaya başlanılmıştır. 01.01.2006 tarihinden itibaren de döner sermayeli kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşlarda (kamu iktisadi teşebbüsleri hariç), uygulamaya geçirilmesiyle bütçe, mali yönetim ve kontrol sisteminin, uluslararası standartlara uygunluğunun genel devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşlarda sağlanması, özellikle performans esaslı bütçelemeye geçiş hazırlıklarına altyapı teşkil edebilmesi ve mali yapıda saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmiştir<sup>19</sup>.

Analitik bütçe sınıflandırması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere üç ana gruptan oluşmakta olup, fonksiyonel sınıflandırma ile ekonomik sınıflandırma arasında ayrıca finansman tipi sınıflandırma yer almaktadır. Kurumsal sınıflandırmada, bütçe sistemi içinde yer alan idari yapı temel alınmış, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmada, uluslararası standartlara uygunluğun sağlanması amacıyla Government Finance Statistics-Devlet Finans İstatistikleri benimsenmiş, finansman tipi sınıflandırma ise, mali mevzuatımız gereği geliştirilmiştir<sup>20</sup>.

#### **1.4. BÜTÇELEME TEKNİKLERİ**

Bütçe olgusunun tarihsel gelişimi içerisinde farklı problemlerin çözümü için farklı bütçe sistemleri belirlenmiş ve uygulanmıştır. 1929 büyük buhranı sonucunda devletin, kamu kesiminin ekonomik yaşamda daha fazla ağırlık kazanmasına paralel

---

<sup>18</sup> Maliye Bakanlığı, *Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı*, 3. Baskı, Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Mayıs 2004, s. 3.

<sup>19</sup> Şahin, s. 56-59.

<sup>20</sup> Maliye Bakanlığı, *Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı*, s. 3.

olarak bütçeler, dolayısıyla kamu gelirleri-giderleri ve borçlanma daha fazla önem kazanmaya başlamıştır.

Kamusal harcamalarının devlet faaliyetlerin değişimine ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak sürekli artış göstermesi, kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin önemi artırmıştır. Devletin faaliyet alanının genişlemesi ile birlikte kamu harcamaları ve bu harcamaları finanse eden en önemli araç olan vergilerin tahmin edilmesi önem kazanmıştır. Kamu harcamaları ve bu harcamaların finansman kaynağı olan vergilerin yasama organınca izin verilen bir metinde yer alması bütçe metninin düzenlenmesi gereğini ortaya koymuştur. Bütçe metni gelişen kamu faaliyetleri ile birlikte farklı ülkelerde farklı bütçe sistemleri çerçevesinde hazırlanmıştır. Ülkenin genel kamu yönetimi ve siyasi yapısı kullanılan bütçe sistemini de etkilemektedir<sup>21</sup>.

Bütçe teknikleri ana başlıklar halinde aşağıdaki gibi incelenebilir.

#### **1.4.1. Klasik Bütçe Sistemi**

Klasik bütçe sistemi tarafsız devlet anlayışının hâkim olduğu dönemlerde uygulanmaya başlamış, devletin ekonomiye daha çok katılmasına paralel olarak da önemini yitirmiştir. En eski bütçe sistemidir. Ortaya çıktığı dönemdeki temel kaygı olan kralların mutlak iktidarı ve bunun mali alana yansması olan keyfi vergiler-gelirler, harcamalarının kontrol altına alınması isteğine paralel olarak düzenlenmiş bir bütçe sistemidir.

Klasik-Geleneksel sistemde bütçe denk olmalı, fazlada-açıkta vermemelidir. Bütçeden harcama yapacak birimin ihtiyaçları önemlidir, girdi-çıkıtı analizi önemli değildir. Ekonomide bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler şeklinde özetlenebilecek Liberal ekonomi anlayışı hâkimdir ve sistem kendiliğinden dengeye gelecek mekanizmaları bünyesinde barındırmaktadır (ücret-faiz esnekliği gibi ), tam istihdam asıldır.

---

<sup>21</sup> Muhasebat Kontrolörleri Derneği, *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar*, Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2006, s. 70.



Kamu harcamaları girdi esaslıdır, çıktılar ihmal edilmiştir, sistemin en karakteristik özelliği girdi esaslı olmasıdır. Bütçe maddeler halinde hazırlanır, oylanır, uygulanır, denetlenir. Maddeler, programlara, programlar bölümlere, bölümler alt bölümlere, alt bölümlerde maddelere ayrılır, örneğin şu kadar personel için bu kadar para, şu hizmet için bu kadar para gibi ve asıl olan muhasebe sisteminde bunların kayıt altına alınmasıdır. Hizmetin kalitesinde ziyade asıl olan, sorgulanan niceliğidir. Kamu gelirleri açısından bakıldığında da aynı anlayış hâkimdir. Vergiler ve diğer gelirler olabildiğince tarafsız olmalı ekonomiye müdahale etmemelidir. Borçlanma yalnızca olağanüstü işler için-savaş gibi kabul edilebilir. Sistemde harcamalar kurumsal olarak tasnif edilir. Bütçeler yıllık hazırlanır<sup>22</sup>.

#### **1.4.2. Devri Bütçe Sistemi**

1929 Dünya Ekonomik Bunalımından sonra devlet ekonomik yaşamda gittikçe artan bir oranda yer almaya başlamış ve yapılan bütçeler özel sektörü de daha çok etkiler hale gelmiştir. Klasik maliye anlayışı kamu maliyesinde denk bütçeyi savunmuş, borçlanmaya olağanüstü bir kamu geliri olarak savaş, büyük afetler gibi durumlarda rol verilmiş, zorunlu bir fena olan devletin Jandarma Devlet anlayışında olmasını adalet-güvenlik gibi konuların dışında yaşama fazla müdahale etmemesini savunmuştur.

Günümüzde kamu maliyesinin, ülkenin ekonomik durumuna fazla bağlı bulunması, vergi ve bütçe ile ilgili olmak üzere alınacak önlemlerin de ülke ekonomisi bakımından gittikçe artan bir önem kazanmasına neden olmaktadır.

Klasik maliyenin bütçe denkliğini sıkı bir şekilde düşünmesi ve sınırlarını belirleyememesi dolayısıyla, bütçenin yıllık dengesini sağlamaya çalışan bir mali politikanın başarısız olduğu kanaati ortaya çıkmıştır. Bütçe denkliği artık daha ziyade konjonktürel dönemler itibariyle aranmaktadır<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Ataç ve Moğol, s. 38.

<sup>23</sup> Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, Ankara, Gazi Kitabevi, 2011, s. 401.

Devri bütçelerde, ekonomik hayattaki devri hareketler, gelişmeler yakından izlenerek, birbirini izleyen bütçelerin ekonomideki etkileri ortaya konur. Bütçelere verilen bu tür süre ile yine ekonomik denge düzeltilir. Ekonomik hayatın refah dönemlerinde sağlanan bütçe fazlaları ile ekonominin depresyon zamanındaki açığı kapamak olasıdır<sup>24</sup>.

Ekonomi konjonktür dönemlerinin bir yıldan fazla olması ve ekonomiye devlet müdahalesinin artmasına paralel olarak telafi edici bütçe teorisi gibi teoriler gelişmiş ve makro ekonomi politika araçlarından biri olarak bütçeler kullanılmaya başlanmış ve bütçeler aracılığıyla dönemler arasında denge sağlanmaya çalışılarak çok yıllık bütçe anlayışı gelişmiştir.

#### **1.4.3. Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi**

Kamu gelirlerinin en faydalı olabilecek şekilde harcanması ve tahsis edilmesi arayışlarının sonucunda ortaya atılan bir diğer bütçe sistemi ‘Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi’dir. Sıfır tabanlı bütçe sistemi de, diğer bütçeleme teknikleri gibi, kaynakların etkin kullanımını amaçlayan çağdaş bütçe tekniklerinden biridir<sup>25</sup>. İlk ortaya çıktığı ve uygulandığı yer ABD’dir. 1970 yılında ABD’nde, ortaya çıkmıştır. Esas olarak her yıl yeniden bütçe yazılmasını isteyen, her yıl tüm giderlerin yeniden gözden geçirilmesini gerektiren bir sistemdir. Bütçeleme sürecinde tüm harcamalar gözden geçirilir ve en uygun program belirlenir, planlanır ve uygulamaya konulur. Çok fazla uygulama alanı bulmamıştır.

#### **1.4.4. Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS)**

Klasik bütçe sisteminin ortaya çıkardığı aksaklıkları gidermek için ortaya atılmış ve uygulanmış bir bütçe sistemidir.

Klasik bütçe sisteminin zayıf yanları sadece girdilere önem verilmesi ve çıktılarla ilişki kurulmamasıdır. Bunun gibi nedenlerden dolayı program bütçeler, planlamalar yapılmış ikisinin birleştirilmesiyle de PPBS ortaya çıkmıştır. PPBS’nde

---

<sup>24</sup> Gülay Coşkun, *Devlet Bütçesi-Türk Bütçe Sistemi*, 3.Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1991, s. 22.

<sup>25</sup> Akdoğan, s. 361.

girdiler kadar bu girdiler alınan sonuçlar yani çıktılar da çok önemlidir ve yönetimin başarısının ölçülmesinde kullanılmaktadır. Fayda, maliyet analizleri sistemde çok önemli bir yer tutar. Kamusal hizmetlerin fiyatlandırılmaması, çıktı başarı derecesinin ölçümünde objektif kriterler bulunamaması gibi birtakım sorunlar ortaya çıkmış olsa da gölge fiyat uygulaması, niceliksel iş çıktıları tesbit edilmesi gibi çözümler getirilerek başarıyla uygulanmıştır.

Program bütçe uygulaması, maliyet-fayda analizlerine büyük önem vermekte olup, bütçe olanaklarının en etkin düzeyde kullanımı bakımından mevcut alternatifler arasından en uygununun seçimini zorunlu kılmaktadır. Hangi hizmetin yapılacağı yapılan fayda-maliyet analizleriyle karşılaştırılır<sup>26</sup>.

Fayda-Maliyet analizleri verilmesi gereken bir hizmetin-altyapı gibi getireceği fayda ve maliyetlerin karşılaştırılarak faydası maliyetinde fazlaysa bütçede yapılacak yatırımlar kapsamına alınmasında önemli işlev görürler. Sistemde amaçlar ve amaçlara ulaşma derecesi çok önemlidir. Hükümetlerin başarılı-başarısız şeklinde değerlendirilmesinde, kaynakların etkin dağılımında PPBS önemli bir işlev görür. Asıl olan hizmettir, bütçede programlara göre ödenek ayrılır, örgütün personeli gibi konular geri plandadır. En az girdiyle en çok çıktı alınması arayışı performans bütçe anlayışına geçişe neden olmuştur.

#### **1.4.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi**

Devletin yüklendiği görevleri yerine getirebilmesi bakımından gerçekleştirdiği hizmetler ile bunların birim maliyetlerinin önem kazandığı bir bütçeleme sistemidir. Mal ve hizmet üretimi yapmaya yönelik kamu kuruluşlarının, faaliyetlerinin etkinliğinin ölçülmesi güdülen amaç olup, üretim maliyetinin düzeyi ile üretim miktarı arasındaki ilişki önem taşımaktadır. Verilen hizmetin sunulan malın niceliği kadar niteliği de önemlidir<sup>27</sup>.

Amacı kamu hizmetlerinin verilmesinde maksimum etkinliği, verimliliği sağlamaktır. Sistem girdi-çıktı esasına dayanır. Hizmet ve mal üreten birimlerin ilgili

---

<sup>26</sup> Akdoğan, s. 405.

<sup>27</sup> Akdoğan, s. 358.

dönem içerisinde ne kadar girdiyle ne kadar çıktı ürettiği kadar, üretilen çıktının kalitesi de önemlidir. Kamu kuruluşlarına verilen ödenekler ve gerçekleştirilen mal ve hizmet üretimleri arasındaki bağa dikkat edilir ve harcamacı kuruluşun başarısı ön plana çıkar. ABD’de ortaya çıkmış ve özel sektör bütçe anlayışının kamu sektörüne de uygulanması esasında yola çıkılarak ve kamunun başarısını ölçmek için ortaya atılmış bir sistemdir. New Deal-Yeni Sağ politikalarının öne çıkmasıyla birlikte uygulamaları artmış, bu politikaların kamu yönetimi anlayışına yansımaları ‘Yeni Kamu Yönetimi’ anlayışı olmuş, özelde bütçe sistemlerine yansımaysa ‘Performans Esaslı Bütçe’ sistemine geçilmesi şeklinde olmuştur.

Bir takım OECD ülkelerinde 1980’lerden itibaren kamu sektörü bütçe usullerindeki değişikliklerin temelinde, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve onun bütçe usullerinin organizasyonlarda ki iyi uygulamalar olduğu görüşü vardı. Bu görüş birçok OECD ülkesinde ilerleyen yıllarda PEB uygulamalarının kamuda da kabul edilip uygulanması sonucunu doğurmuştur<sup>28</sup>.

1973 Petrol Kriziyle birlikte ekonomide yaşanan enflasyon ve durgunluk (stagflasyon) durumunun tüm dünya ekonomilerini olumsuz etkilemesi nedeniyle Keynesgil politikalara ve refah devletine ağır eleştirilerde bulunulmuştur. Neo-Liberal politikalar doğrultusunda gittikçe güçlenen Yeni Sağ anlayış, devletin müdahale alanının sınırlandırılması yönünde adımlar atmıştır. (Aslında bu biraz da eski bırakınız yapınlar, bırakınız geçsinler şeklinde özetlenen klasik liberalizm anlayışının yeni bir versiyonuydu.) Pek çok ülke kamu yönetimi alanında 1980’li yıllardan sonra reform yapma gereğini duymuş ve piyasa temelli bir kamu yönetimi inşa etmek amacıyla başarılı reformlar uygulamıştır<sup>29</sup>.

Harcamacı kuruluşların ürettikleri hizmet veya mallar ön plandadır, başarının ölçülmesinde avantaj sağlayan bir bütçe tekniğidir fakat başarı kriterlerinin objektif seçilmemesi durumunda öznel değerlendirilmelere yol açacağı kayırmacılık meydana çıkabileceği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Stratejik planlama, bu bütçe tekniğinde öne çıkan bir kavramdır, yapılan planlar birçok olasılığı da bünyesinde barındıracak,

---

<sup>28</sup> Christopher Hood, ‘The New Public Management’ in the 1980s: Variations on a theme.’ *Accounting, Organizations and Society*, Volume 20, Issues 2-3, 1995, s. 93.

<sup>29</sup> Demokaan Demirel, ‘‘Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet’’ *Sayıştay Dergisi*, S. 60, 2006, s. 105-106.

farklı durumlarda farklı uygulamalar gerektirecek şekilde hazırlanırlar. Planlar her aşamada izlenir, stratejik planlar bütçenin içine yerleştirilir, bütçe aracılığıyla bu planlar uygulanır, uygulanmaya çalışılır, uygulama sonuçları değerlendirilir ve geri besleme sonucunda yeni planlar-programlar hazırlanıp tekrar aynı döngü takip edilir. Stratejik yönetim, stratejik planlamayla birlikte ele alınır ve çoğu zaman karıştırılır, ya da aynı manada kullanılır. Stratejik yönetim, stratejik planlamadan daha üst bir kavramdır. Stratejik yönetim kültürü formel ve teknik süreçlerden çok davranışsal ve kültürel değişimi ve paydaşlar ve aktörler arası etkileşim ve karşılıklı öğrenme platformları oluşturulmasını da gerektiren uzun soluklu çalışmaları içermektedir. SWOT (GZFT, Güçlü, Zayıf, Fırsat, Tehdit ) analizleri yapılan stratejik planlar için önem teşkil eder. Performans göstergeleri sistemdeki bir diğer öne çıkan kavramdır. Performans göstergeleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç, kalite göstergeleri olarak alt başlıklara ayrılarak incelenir. Toplanan vergilerin-gelirlerin en etkili, verimli şekilde kullanılması kaygısı vardır. Sistemde bütçe fonksiyonel esaslara göre sınıflandırılır. İşlevler önemlidir ve işlevler ölçülür. Kamuda verilen hizmetlerin niteliği, niceliği ve hükümetin, kamu kuruluşlarının başarısı, ön plana çıkar.

Performans bütçe lehine görüşler olduğu gibi aleyhine de görüşler vardır. Aleyhine olan görüşlerden biri şu şekildedir: Osmanlı kamu yönetim sisteminde reform tartışmaları her dönemde yapılmakla birlikte, reform çabalarında, dağılmakta olan bir ülkenin refleksi olarak, merkezi devlet ve ulusal birliği sağlama ideali olarak Fransa örnek alınmıştır. “Hükümetin Kabine yapısı ile Bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay, İl Özel İdaresi ve Belediye kuruluşlarına Fransa örnek olmuştur.” Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte 1920’li yıllarda Kıta Avrupası sisteminden merkezi devlet yönetim yapısı esas alınmış iken, 1950’li yıllardan itibaren ABD’nin etkisiyle, kamu yönetiminde reformun yönü değişmiş ve mevcut sisteme Anglo-Sakson unsurlar dâhil edilmeye başlanmıştır. Son dönemde gerçekleştirilen yeniden yapılandırma çalışmalarında ise Kıta Avrupası modeline göre yapılandırılmış olan hukuk, yönetim ve denetim sistemi, Anglo-Sakson sisteme göre değiştirilmektedir<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Kamil Karatepe, “Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin Anglo-Saksonlaştırılması Üzerine Bir İnceleme”, Ankara, *Ankara Üniversitesi SBF Yayınları* 598, *KAYAUM Yayını* 5. 2009, s.195.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da 'Stratejik Planlama' ve 'Denetim' sistemi üzerine yeni düzenlemeler yapılmış, performans esaslı bütçe uygulamasında denetim, teftiş kurullarından ziyade denetçiler vasıtasıyla yerine getirilecek şekilde tasarlanmasına çalışılmıştır. 5227 sayılı Kanun dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilmiş daha sonra meclis tarafından tekrar yollanmamıştır. Kanunun ruhu özellikle denetim ile ilgili ve mali yapıyla ilgili kısımları 2011 yılında çıkarılan çeşitli Kanun Hükmünde Kararnamelerle sağlanmaya çalışılmıştır(8 Haziran 2011 tarihli ve 27958 sayılı mükerrer Resmî Gazetede yayımlanan 633-634...-642 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler)<sup>31</sup>. Aslında bu birazda yeni yasa çıkmasa da yasanın genel ilkelerinin kanun hükmünde kararnamelerle sağlanma çabasıydı. Böylece ulaşılmak istenilen stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi başka bir şekilde hayata geçirilmeye çalışılacak ve bu sağlanmaya çalışılacaktı.

Ülkemizde de 10 Aralık 2013 tarihinde kabul edilen, 01.01.2006 tarihinde tam olarak yürürlüğe giren (yürürlük tarihi olarak 82.maddesinde farklı maddeler için farklı tarihler öngörülmüştür.) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile 'Stratejik Planlama' ve 'Performans Esaslı Bütçe' uygulanmaya başlanmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunlarında da aynı esas düzenlenmiştir ve yürürlükte dir. Bunlara bağlı olarak düzenlenen alt mevzuat yönetmelik, tebliğler, rehberler de yayınlanmıştır ve halen yürürlükte dir. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin ana ayaklarını bu düzenlemeler oluşturmaktadır.

## **1.5. PERFORMANS ESASLI BÜTÇE**

### **1.5.1. Performans Esaslı Bütçe Tanımı ve Gelişimi**

Performans bütçe sisteminde, harcama düzeyi, hedeflere ve bu hedeflere ulaşmadaki bir takım esaslara göre belirlenmektedir. Bu göstergelerden hareketle

---

<sup>31</sup> Levent Demirelli, Kanun Hükmünde Kararnameler İle Yönetim Çalıştayı, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları 606, KAYAUM Yayını 9, s. 36, 180.

kurumlar, kişiler ve harcama kalemleri tesbit edilmekte ve proje/faaliyet üstünlüğüne bağlı olarak harcamacı kuruluşlar veya birimler belirlenmektedir. Kurumsal bazda harcama bileşenlerinin tahsisinde fonksiyonlar dikkate alınmaktadır. Bir önceki yıl ‘A’ biriminin ödeneklerinde olan bir hizmet, performans kriterleri göz önüne alınarak takip eden yıl ‘B’ biriminin harcama alanına dâhil olabilmektedir. Hizmetin gerekliliği ve bunun yapılma maliyetleri hakkındaki ön projeler arasında etkinlik ve verimlilik göstergeleri temel alınarak en az maliyetle, en iyi hizmetin sağlanması ön koşuldur. Performans bütçeleme sadece bir harcama bütçesi olmanın yanında ön kontrol, iç kontrol, denetim ve hesap verme ilkelerinin bir arada uygulanmasına izin veren bir sistemdir<sup>32</sup>.

Performans esaslı bütçeleme, en iyi sonuçlara ulaşma amacını güden, geleneksel bütçelemenin etkinsizliğini kaldıran veya azaltan teknolojiye açık bir bütçeleme tekniğidir. Yönetim açısından, performans odaklı bütçeleme, birimler arası performans ölçümlerinin dönem başı ve dönem sonu değerlendirilmelerinin yanında geçmişteki verilerden hareketle, harcama birimleri arası karşılaştırmalara ve birimlerin hedef-sonuç ilişkileri üzerinde yoğunlaşan bir bütçelemeyi ifade eder<sup>33</sup>.

ABD’de Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası (Government Performance and Results Act-GPRA), performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sistemlerinin geliştirilerek kamu kuruluşlarına kazandırılması ve korunmasına yönelik çalışmaların liderlerinden biri olan Harry White ise performans esaslı bütçeyi “Program sonuçlarını hassas bir şekilde değerlendirerek programların ve faaliyetlerin performans ölçümlerini, program tasarımı ve kaynak tahsisi konusundaki kararlara dâhil etmek için kullanılan bir sistem” olarak tanımlamıştır. White, sistemin temel prensiplerini şu şekilde sıralamıştır<sup>34</sup>:

Hükümet, verimli ve etkin bir şekilde sonuç almaya odaklandığını kamuoyuna ve medyaya ispatlayabildiği zaman, kamuoyu ve medya muhtemelen

---

<sup>32</sup> Munshi Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practice*, Washington D.C, International Money Fund, 1983, p. 321.

<sup>33</sup> Katherine Willoughby and Julia Melkers, *Assessing the Impact of Performance Budgeting: A Survey of American State*. Washington D.C., Government Finance Review, Government Finance Officers Association, 2001, Vol. 17, Number 2, p. 2.

<sup>34</sup> Maliye Bakanlığı, *Kamuda Stratejik Yönetim ve Performans Esaslı Bütçeleme Konferansı Sonuç Raporu*, Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2002, s. 3.

hükümeti daha çok destekleyecek ve ona daha çok güvenecektir. Performans esaslı bütçeleme sonuçlara odaklanmaktadır. Hükümet harcamalarında kamu yararı daha fazladır. Performans esaslı bütçeleme tekniğinde kamu harcamalarında mali disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtılması ve dağıtılan kaynakların uygulamada istenilen düzeyde verimli ve etkin bir şekilde kullanılması amaçlanmaktadır. Mali disiplinin sağlanmasında üç, beş ve on yıllık stratejik planlar önemli araçlardan sayılmaktadır. Bu sayede gerek yasama ve yürütme, gerekse idare ile bu faaliyetlerden etkilenenler orta vadeli hedeflerden haberdar olmakta ve harcamaların etkilerinin ne olacağı konusunda bir öngöründe bulunabilme imkânı elde edilmektedir. Ayrıca hedeflerin önceden bilinmesi nedeniyle harcamaların gerektiği gibi yapılıp yapılmadığı konusunda da denetimin etkinliği artmaktadır.

Tekrarlamak gerekirse performans esaslı bütçe konusunda tarihsel süreç içerisinde bakıldığında toplumun mali yapıyı etkin, etkili kılma anlayışıyla paralel olarak gelişmiştir. Burada asıl kontrol altına alınmak istenen girdi ve çıktılar arasındaki farkı maksimum kılmaktır.

Performans esaslı bütçe 1887’de Wilson’la başlayan kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik artırma çalışmalarının ve 1900’lerde doğan ve gelişen ‘bilimsel yönetim’ hareketinin etkisiyle oluşmuştur. Taylor ve arkadaşları zaman ve hareket etütlerini, iş ölçme ve değerlendirme teknikleri geliştirmişler, kamu yönetimi reformcuları da geliştirilen teknikleri hükümette verimlilik ve tasarruf sağlamak amacıyla kamu sektörüne uygulamaya çalışmışlardır<sup>35</sup>.

Performans esaslı bütçe ilk olarak, 1912 yılında ABD’de Başkan Taft tarafından kurulan Ekonomi ve Etkinlik Komisyonunun (Commission on Economy and Efficiency) mevcut bütçe sisteminin sakıncalarını düzeltmek amacıyla kamu harcamalarının verimliliğinin ve maliyetinin hesaplanabilmesi ve faaliyetlerin fonksiyonel sınıflandırılması ile ilgili çalışmalar yapmasıyla ortaya çıkmıştır<sup>36</sup>.

Yine bu dönemde, 1913–1915 yıllarında New York şehri Richmond Borough’da performans bütçe uygulaması yapılmış, fakat bu ilk deney maliyet

---

<sup>35</sup> Atilla Dicle, *Kamu Yönetiminde Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi (PPBS)*, Ankara, Balkan Basım ve Cilt Evi, 1973, s. 41-42.

<sup>36</sup> Edizdoğan, s. 225.



hesaplarının yapılmasının güçlüğü, istatistikî bilgi yetersizliği, ayrıntıya kaçılması ve bu kavram ve tekniklerin yeniliği nedenleriyle terk edilmiştir. Performans bütçenin kökü endüstride gelişmiştir. DuPont, bu tür bir bütçe sistemini General Motors'a yatırım yaptığı sıralarda ortaya atmıştır. Birinci Dünya Savaş'ı sonrası karşılaşılan pek çok güçlükler çare bulmak üzere, ABD'de performans bütçecilik yeniden ele alınmış ve Deniz Kuvvetlerinin 1948 yılı bütçesi bu esasa göre hazırlanmıştır<sup>37</sup>.

1951 yılında Los Angeles kentinde performans bütçe sistemini uygulama kararı verilmiş ve 1952–1953 yılı bütçesi bu esasa göre hazırlanmıştır<sup>38</sup>.

Performans esaslı bütçe sisteminin tüm dünyada 1990'lı yıllardan itibaren uygulama alanı artırmıştır. Özellikle Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada, ABD gibi ülkelerde PEB sistemi uygulaması çok önemlidir. Ülkemizde de 5018 sayılı Kanun'la performans esaslı bütçe anlayışı daha da ağırlık kazanmıştır.

### **1.5.2. Performans Esaslı Bütçenin Özellikleri ve İlkeleri**

Performans esaslı bütçenin özellikleri şöyle sıralanabilir<sup>39</sup>:

Performans bütçenin amacı, kamu yönetiminde verimliliği yükseltmektir, hükümetin ne satın aldığı yerine ne yaptığı ve başardığı üzerinde önemle durur. Amaçlara ulaşmak için kullanılan araçlardan çok amaçların kendisi ile ilgilenir.

Kamu yönetimi veya hükümet bir sistem olarak düşünülürse, amaç minimum girdilerle (kamu gelirleriyle) maksimum çıktıyı (fayda/hizmeti) elde etmektir.

Performans bütçede, işler ve faaliyetler, belirli programlar içinde toplanır ve her programın maliyet ve faydası ölçülerek programların uygulanması geliştirilir.

Performans bütçe, farklı harcama programlarını ölçülebilir veya sayılabilir birimlere indirgemeye yönelir. Uygulamalar, iş kıstaslarına göre planlanır ve bu kıstaslar yapılan işin niteliğine göre ve kantitatif şekilde saptanır. Bu kıstaslar

---

<sup>37</sup> Coşkun, s. 118.

<sup>38</sup> Nihat Falay, *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü*, Antalya, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, <http://www.maliyesempozyumu.sakarya.edu.tr/sites/maliyesempozyumu/file/1372373191-15-turkiye-maliye-sempozyumu-pdf.pdf>, 2000, s. 390, (23.08.2014)

<sup>39</sup> Şahin, s. 73-75.

yardımı ile hem girişilecek işler hem de daha önce girişilen işlerin sonuçları değerlendirilir.

Bütçe geçmişte elde edilmiş mevcut kayıtlara dayanmak zorundadır. Fonksiyonel esasa dayalı kayıt tutma ve düzenli rapor verme yoluyla yapılan işlere ilişkin bilginin yasama organına verilmesi sağlanır, faaliyetlerin maliyeti, harcamaların türü ve ilgili olduğu idari birimler belirtilir.

Performans bütçe, sisteme uygun bir maliyet muhasebesi sistemi ile anlam kazanır.

Performans bütçenin değeri bir yönetim aracı olmasındandır. Yöneticilerin etkinlik ve verimliliği sağlamada kullanabilecekleri bir araçtır. Geliştirilecek teknikler, uygulamada izlenecek yöntemler, örgütlenmenin yapısı, hep başarıyı sağlama ve etkinliği koruyabilme amacını başta tutar.

Performans bütçeler, aldıkları olumlu sonuçları halka ulaştırırlar. Bu suretle toplumsal karar alma sürecinin iyi işlenmesini sağlarlar. Kamuoyunun desteğiyle bu bütçeleri yapan, uygulayan başarılı yöneticiler yeniden iş başına gelme olanağını bulurlar. Demokrasinin etkin bir idareyle bağdaştırılmasında aracılık ve öncülük yaparlar.

Performans bütçe, yasama meclisine ve mükelleflere, vergilerin sarf edildiği maksat ve projelerle bunlardan elde olunan sonuçlar hakkında klasik bütçenin temin ettiği kadar çok daha kolay bilgi sağlar.

Performans esasına göre bir rapor hazırlanması, bizzat projelerle faaliyetler arasında veya bütçe tahminleriyle elde olunan neticeler ve bunların maliyeti hakkında karşılaştırmalı bilgi vermesidir. Bu sistem özellikle teşkilatın program sorumluluğuna uyumunu sağlamak bakımından organizasyonu ilerletmeyi de teşvik eder. Bir diğer özelliği, performans bütçe yönteminin, uzun dönemli planlama ile bütçe arasındaki gerekli koordinasyonu da sağlama olanağı vermesidir.

Performans bütçenin ilkelerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür<sup>40</sup>:

---

<sup>40</sup> Recep Hakan Özyıldız, "Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe" *Hazine Dergisi*, S. 13, 2000, s. 80-83.

***Mali disiplini sağlamayı hedeflemesi:*** Kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artırmak önemini korurken, bunun yanında kamu harcamalarında mali disiplini sağlamak da amaçlanmaktadır. Mali disiplini sağlamada üç ila beş yıllık planlar kullanılır. Stratejik planlar, klasik bütçe tekniklerinden farklı olarak orta vadeli harcama planlarını içermektedir. Bu şekilde idare çalışmalarında daha uzun dönemli perspektifleri esas alabilmekte ve kendisinden beklenenleri daha kolay yerine getirebilmektedirler. Kamu harcama politikaları genel olarak uzun dönemli uygulamalar oldukları için bir yıl gibi kısa sürede istenen hedeflere ulaşılması mümkün değildir. Bu nedenle performans bütçe uygulamasında uzun dönemler esas alınır. Ancak bu yaklaşım yıllık bütçelerin önemini azaltmamaktadır. Yıllık bütçeler genel hedeflere ulaşmada ara aşamalıdır.

***Hedeflerin karar vericiler ve uygulayıcılarla beraber belirlenmesi:*** Yönlendirici ve karar alma sürecini alt birimlere taşıyan yönetim anlayışının sonucu bu uygulamayla günlük işleri yapanların düşünceleri de hedeflerin belirlenmesinde etkin olmaktadır. Ancak uygulamalar göstermiştir ki performans hedeflerinin belirlenmesi sanıldığı kadar kolay değildir. Zorlukların başında politikacılar ile uygulayıcılar arasındaki bakış farklılıkları gelmektedir. Seçilmişler ile atanmışlar görüş birliğine varıp hedefleri beraber belirlemelidirler ki bu da her zaman kolay olmamaktadır.

***Hedeflerin kolay anlaşılır ve ölçülebilir olması:*** Hedefler belirlenirken ülkenin ekonomik gerçekleri göz ardı edilmemelidir. Hedeflerin belirlenmesinde en çok sorunla karşılaşan kurumlar, ürettikleri hizmetlerin ölçülebilir özellikleri çok az olan (Millî Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı gibi) kuruluşlardır.

Performans hedefleri belirlenirken kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticilerine geniş yetkiler verilmelidir. Bunun yanında yöneticilerin hedeflere ulaşmak için esnek ve özgür ortamlarda çalışabilmeleri etkinli ve verimlilik açısından önemlidir<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Şahin, s. 75-76.

### 1.5.3. Performans Esaslı Bütçede Temel Kavramlar

Herhangi bir konuda olduğu gibi performans esaslı bütçe konusunda da temel kavramların bilinmesi konuya hâkimiyet ve anlaşılmasını sağlayacaktır.

#### 1.5.3.1. Performans, Verimlilik, Etkinlik

Performans, genel anlamda amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni, nicel ya da nitel olarak belirleyen bir kavramdır<sup>42</sup>. Burada daha ziyade söz konusu olan yapılan bir işte belirlenmiş kriterler ölçüsünde hedefe ulaşıp ulaşılmadığı ölçülmekte ve ölçüm sonuçlarına göre performansın kalitatif ya da kantitatif ifade edilerek performansının başarılı, iyi, zayıf gibi değerlendirilmesi söz konusudur.

Görüldüğü üzere performans bir anlamda başarı derecesidir ve bir işi yapanın başarılı olup olmadığı konusunda ölçüdür. Her iş aslında bir üretim sürecidir ve üretim süreci çok zaman girdilerin kullanılarak çıktı elde etme işlemidir. Performansla ilgili önemli kavramlardan biri tutumluluktur. Tutumluluk kavramında ön plana çıkan israf etmeme ve girdilerin en aza indirgenmesidir. Girdilerin, çıktılara bölünmesi sonucu ortaya çıkan değer ise verimlilik olarak ifade edilir ve performansın ölçülmesinde çok önemli bir yer tutar. Bunu bir formülle ifade edersek:

**Verimlilik:** Girdi/ Çıktı, şeklinde ifade edilebilir. Çıkan sonuç değeri küçüldükçe verimlilik yükseliyor demektir. Başka bir deyişle daha az girdiyle daha çok çıktı elde ediliyor demektir.

Verimlilik, bir üretim veya hizmet sürecinin belli bir dönemi sonunda, üretilmiş olan ürün ve hizmetlerle (çıktı), bu üretimi gerçekleştirmek amacıyla kullanılan üretim kaynaklarının (girdi) birbirine oranı ile elde edilen bir katsayıdır<sup>43</sup>.

**Etkinlik:** Etkinlik kavramı da keza performans ölçümlerinde öne çıkan bir diğer kavramdır. Şöyle ki hedefe ulaşma derecesini ölçmede eğer kişi-kuruluş

---

<sup>42</sup> Zuhâl Akal, *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, 1. Basım, Ankara, Millî Prodüktivite Merkezi, 1992, s. 5.

<sup>43</sup> Akal, s. 10.

standart-potansiyel kapasiteye oranla, gerçekleşen-fili oranı bire yakınsa etkin olarak adlandırılacaktır.

**Etkililik:** Etkililik daha çok planlara ulaşmanın, verimlilik belli bir çıktının en az maliyetle üretilmesinin, etkinlik ise bir girdi-çıktı mekanizması aracılığı ile işleri doğru yapabilme kabiliyeti olarak tanımlanabilir. Etkinlik, etkililik ve verimlilik kavramları farklı şeyler ifade etmesine rağmen çoğu zaman birbiri yerine kullanılmaktadır ve karıştırılmaktadır.

Etkililik = Gerçekleşen çıktı / Planlanan çıktı = 95 birim/100 birim = %95 olacaktır.

Etkinlik= Standart performans / Gerçekleşen (fili) performans

Örneğin; bir işin standart süresi 2 saat ise, fakat uygulamada bu iş 3 saatte gerçekleşiyorsa: Etkinlik= 2 / 3 = 0,66'dır<sup>44</sup>.

Başka bir anlatımla bir kişi-kuruluş etkinken etkili olmayabilir ya da tam tersi bir durum söz konusu olabilir.

### 1.5.3.2. Performans Yönetimi

Performans bütçede öne çıkan kavramlardan bir diğeri de performans yönetimidir. Performans yönetimi performans, verimlilik, tutumluluk, etkinlik, etkililik kavramlarıyla iç içe geçmiştir. Şöyle ki yönetim en basit tanımıyla sevk ve idare olarak ele alınırsa performans yönetimi de performansın sevk ve idaresidir. Örgütte performans, verimlilik, tutumluluk, etkinlik, etkililiğin planlaması, örgütlemesi, yönlendirmesi, yürütülmesi, kontrolü söz konusudur.

Performans yönetimi, tutumluluk, verimlilik, etkinlik ve kalite gibi unsurları bünyesinde barındıran, harcama birimlerinin tahmini performanslarını veri olarak, harcama yapmalarına olanak veren ve uygulama sırasındaki performans kontrolleri

---

<sup>44</sup> Süleyman Yükçü, Gülşah Atağan, “ Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık, ” *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 23, S. 4, 2009, s. 3.

ile uygulama sonrası gerçekleşme performanslarından hareketle, denetim etkinliği ve performans geliştirme amacı güden bir sistemdir<sup>45</sup>.

Performans yönetiminin, Şekil 1.1’de görüldüğü gibi, temelde üç aşamadan oluştuğu belirtilmektedir<sup>46</sup>. Performans yönetimi kurumsal misyon ve belirlenen hedeflerde makul bir uzlaşmanın sağlanması ve bu amaçla stratejiler geliştirilmesi, performans ölçüm kriterlerini oluşturmak ve oluşturulan bu kriterlere dayanarak performans belgelenmek ve karar vermeyi desteklemek için bilişim teknolojilerinden yararlanmak suretiyle iç kontrollerin sıklaştırılması, sağlanan ölçüm sonuçlarının değerlendirilmesi, veri tabanın oluşturulması ve çeşitli organizasyonel seviyelerde karar vermede veri tabanının kullanılması olarak özetlenebilir. Performans yönetimi devam eden bir süreç olup, her uygulama sonuçlarından sonra geri besleme yöntemleriyle yapılan hatalar ve sistemde aksayan yönler ortaya konulmaya çalışılır ve sonraki uygulamalarda aynı hatalara düşülmemeye çalışılır. Aynı şekilde yapılan doğrular tespit edilerek geliştirilmeye çalışılır.

Bu döngüde yer alan sürecin işleyebilmesi için yöneticilerin, örgütün ortak amacını ve görevini, örgütü oluşturan en alt sistemlere kadar bu sistemlerin özel amaçlarını da içerecek biçimde tüm örgüte benimsetmeleri gerekmektedir<sup>47</sup>.

### **1.5.3.3. Stratejik Planlama**

Genel anlamıyla strateji kavramında farklı olasılıkların dikkate alınarak bir tavır, tutum belirleme; planlama kavramında ise belirli bir yöntem, teknikle hareket etme, bir yol haritası belirleme arayışını görüyoruz. Stratejik planlama, örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çabadır<sup>48</sup>.

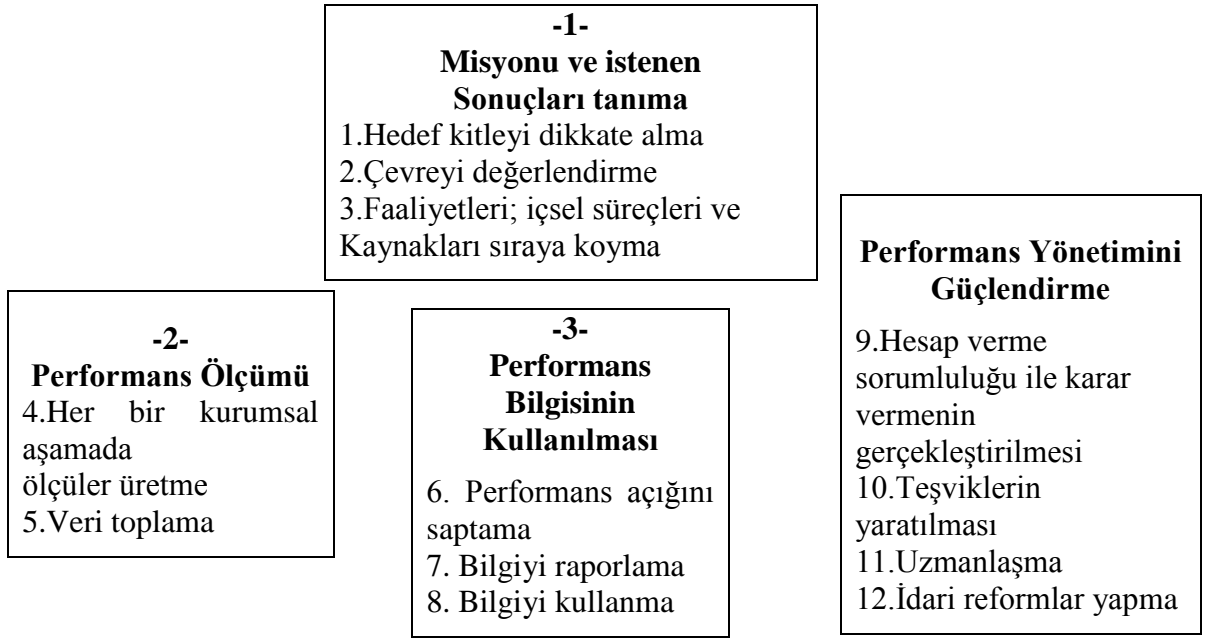
---

<sup>45</sup> OECD, *In Search Of Results: Performance Management Practices*, Paris, 1997, p. 3.

<sup>46</sup> Joseph Wholey, *Performance Based Management, Responding To The Challenges*, “*Public Productivity & Management Review*”, Vol: 22, No: 3, 1999, s. 289.

<sup>47</sup> DPT, *8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu*, Ankara, DPT: 2507-ÖİK: 527, 2000, s. 76.

<sup>48</sup> John Byrson, *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations*, 3. Edition, San Francisco, Jossey-Bass, 1995, p. 4.



Şekil 1.1: Performans Yönetim Süreci

Kaynak: ABD Sayıştay'ı (GAO),Executive Guide: Effectively Implementing The Government Performance And Result Act, GAO/GGD-96-118,1996.

Strateji kavramının; “Örgüte yön vermek ve rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla, örgüt ve çevresini sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenmesi süreci”, yönetimin ise, örgütün amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için, yapılması gereken faaliyetlerin, planlanması, örgütlenmesi, koordinasyonu, uygulanması ve kontrol edilmesi süreci olduğundan hareketle, stratejik yönetim; örgütün dış çevresiyle olan ilişkilerinin düzenlenmesi ve yönünün belirlenmesi için yapılacak faaliyetlerin planlanması, örgütlenmesi, uygulanması, koordinasyonu ve kontrol edilmesi süreci olarak da tanımlanabilir<sup>49</sup>.

Kamu kuruluşları için stratejik planlama özel sektöre göre daha yeni bir uygulamadır. Kamuda stratejik planlama literatürü 1980’li yıllarda gelişmeye başlamıştır. 1993 yılında çıkarılan “Hükümet Performansı Sonuçları Kanunu” (Government Performance Results Act-GPRA) ile kamu kuruluşları için stratejik planlama ABD’de resmi olarak kabul görmüş ve uygulaması yasal olarak zorunlu bir

<sup>49</sup> Neşe Songür, *Stratejik Yönetim Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı Ders Notları*, Ankara, TODAİE Yayınları, 2004, s. 4.

yönetim aracı haline gelmiştir. Kamuda stratejik planlamanın gündeme gelmesi daha geniş anlamda kamu yönetiminde reform arayışlarının bir sonucudur. Kamu yönetimi reformu her zaman gündemde olan konulardan birisidir. Kamu yönetimi reformu tartışmaları toplumsal ve ekonomik değişimin hız ve derinlik kazandığı dönemlerde artmaktadır. Bu duruma koşut olarak, uluslararası alanda 1980’li yıllardan itibaren küreselleşme eğilimleri, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler gibi hususlar pek çok ülkede kamu yönetiminde reform sürecini başlatmıştır. “Kamu işletmeciliği” ya da “Yeni Kamu Yönetimi”ne (New Public Management) geçiş olarak ifade edilen bu reform sürecinin ana unsurları olarak daha esnek, etkin ve etkili bir kamu yönetiminin oluşturulması öne çıkmaktadır. Bu amaçla saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkenlik, etkililik, kalite ve yurttaş odaklılık gibi araç, ilke ve kavramlardan yararlanılmaktadır<sup>50</sup>.

Tarihsel süreç içerisinde stratejik planlama kavramı askeri kökenli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir şirket için etkili bir stratejik planlama sistemi uzun vadeli stratejik amaçları, orta vadeli amaçları ve operasyon planlarını da içermelidir. Sistem bunları başarabilmesi için veri akışını toplamalı, tahminler yapmalı, model ve alternatif senaryolar inşa etmelidir. Standart bir stratejik planlama dış çevre analiziyle işbirliği içinde olmalı, organizasyonun karşı karşıya olduğu tehdit ve fırsatları tanımlamalı, iç analiz ile organizasyonun güçlü ve zayıf yönlerini tanımlamalıdır<sup>51</sup>.

Kamu kurumlarının önünde duran önemli sorunlardan bazıları şunlardır; hızla devam eden günlük yaşantı içinde birbiriyle çatışan taleplere gerekli ihtimamı gösterme, günlük kararların baskısı altında kalma, yönlendirme, girişimler ve önceliklerin temel kaynağı olarak önemli ve duyarlı bir stratejik konum üzerine odaklanma. Sürekli olarak değişen dış ve iç çevreye ilişkin bir kamu kurumu için, hem uzun hem de kısa vadeli yönetim anlamına geldiğinden dolayı güçlü bir stratejik yönetim yeteneği esastır. Birçok kuruluş kısa vade ve uzun vadenin iç içe geçen

---

<sup>50</sup> Volkan Erkan, *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, Ankara, DPT Yayını, TÜİK Matbaası, 2009, s. 2.

<sup>51</sup> Ömer Dinçer, Ekrem Tatoğlu, Keith Glaister, “The Strategic Planning Process: Evidence From Turkish Firms.” *Management Research News*, Volume: 29, No: 4, 2006 Pp.206-219 <http://www.Emeraldinsight.Com/Journals.Htm?İssn=0140-9174>, (10.09.2013)



şeyler olmaktan çok, birbirine bitişik duran şeyler olduğunu sanırlar. Oysa uzun vade mevcut stratejik planın beşinci yılında başlayacak bir şey değildir, şu anda başlar. Bu bağlamda geleceği yakalayabilmek için bu gün ne yapmalıyız sorusunu cevaplar. Üst yönetimin; gelecek on yıl içinde müşterilere ne gibi yeni yararların ya da işlevselliklerin sunulabileceği ve bu yeni yararları oluşturabilmek için hangi temel yeteneklere ihtiyaç olabileceğini belirlemeleri gerekir<sup>52</sup>.

Türkiye’de kamu kurumları için stratejik planlama 12.07.2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan Birinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (The Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan - PFPSAL-1) ile gündeme gelmiştir. DPT’ nin kamu idareleri için hazırlamış olduğu rehberde stratejik planlama süreci Tablo 1.1’deki gibidir<sup>53</sup>.

Süreçte öne çıkan kavramları tanımladığımız da durum analizi, kuruluşun “Neredeyiz?” sorusuna cevap verir. Katılımcılık stratejik planlamanın temel unsurlarından biridir. Durum analizi kapsamında paydaş analizinin yapılması önem arz etmektedir. Paydaşlar, kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, kuruluştan doğrudan veya dolaylı, olumlu ya da olumsuz yönde etkilenen veya kuruluşu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır. Paydaşlar, iç ve dış paydaşlar ile yararlanıcılar/müşteriler olarak sınıflandırılabilir. Kuruluş içi analiz, kuruluşun mevcut durumunu ve geleceğini etkileyebilecek, iç ortamdan kaynaklanan ve kuruluşun kontrol edebildiği koşulların ve eğilimlerin incelenerek güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesi ve değerlendirilmesidir.

Çevre analizi, kuruluşun kontrolü dışındaki koşulların ve eğilimlerin incelenerek, kuruluş için kritik olan fırsat ve tehditlerin belirlenmesidir. GZFT analizi, güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler arasında ilişki kurulması ve stratejilerin geliştirilmesine temel teşkil eder. Misyon bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder.

---

<sup>52</sup> Murat Güven ve Muhlis Bağdigen, *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim*, Ankara, Gazi Kitabevi, 2008, s. 50.

<sup>53</sup> DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara, 2006, [http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/18/files/Kamu\\_Idareleri\\_Icin\\_Stratejik\\_Planlama\\_Kilavuzu\\_2\\_Surum.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/18/files/Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_2_Surum.pdf) (26.07.2014)

Tablo 1.1 Stratejik Yönetim Süreci

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan ve Programlar</li> <li>• Paydaş Analizi</li> <li>• GZFT Analizi</li> </ul>	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuruluşun varoluş gerekçesi</li> <li>• Temel İlkeler</li> </ul>	MİSYON VE İLKELER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
• Arzu edilen gelecek	VİZYON	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar</li> <li>• Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler</li> </ul>	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
• Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	STRATEJİLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detaylı iş planları</li> <li>• Maliyetlendirme</li> <li>• Performans programı</li> <li>• Bütçeleme</li> </ul>	FAALİYETLER VE PROJELER	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raporlama</li> <li>• Karşılaştırma</li> </ul>	İZLEME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geri besleme</li> <li>• Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi</li> <li>• Performans göstergeleri</li> <li>• Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi</li> </ul>	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

Kaynak: Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, s. 5.

Vizyon kuruluşun ideal geleceğini sembolize eder. Temel değerler kuruluşun kurumsal ilkeleri ve davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade eder.

Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir.

Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Performans göstergeleri, miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir (göstergeler iç içe geçebilirler). Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür.

Maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır. İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir<sup>54</sup>.

Bir kuruluş için etkili bir stratejik planlama sistemi uzun vadeli stratejik amaçları, orta vadeli amaçları ve operasyon planlarını da içermelidir. Sistem bunları başarabilmesi için veri akışını toplamalı, tahminler yapmalı, model ve alternatif senaryolar inşa etmelidir. Standart bir stratejik planlama dış çevre analiziyle işbirliği içinde olmalı, organizasyonun karşı karşıya olduğu tehdit ve fırsatları tanımlamalı, iç analiz ile organizasyonun güçlü ve zayıf yönlerini tanımlamalıdır. Yapılacak ilk işlerden birisi GZFT analizlerinin yapılmasıdır<sup>55</sup>.

#### **1.5.3.4. Performans Planlaması**

Planlama yönetimin en önemli işlevlerinden biridir ve örgütün amaçlarına ulaşması için en önemli araçlardan biridir. Performans konusunda nasıl bir yol haritası izleneceği performans planlamalarıyla tesbit edilir.

Performans esaslı bütçeleme açısından performans programları, harcama birimlerinin bütçelerinde yer alan her program, faaliyet/ projesiyle ulaşılabilecek performans düzeyini tanımlayan yıllık performans amaçlarını göstermektedir. Performans planlama bu amaçlara ulaşmada gerek duyulacak kaynaklar ve bu kaynakların yönetimine ilişkin süreçleri de tanımlamaktadır. Bununla beraber,

---

<sup>54</sup> DPT-Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, s. 15-45.

<sup>55</sup> Dinçer, Tatoğlu ve Glaister, s. 208.

performans esaslı bütçeleme için gerek duyulan çıktı düzeyi, bunların amaçları gerçekleştirme derecesi ve etkinlik, verimlilik düzeylerinin ölçümü için gerekli görülen performans kriterleri ve değerlendirme sonuçlarının sağlanmasında da temel oluşturur<sup>56</sup>.

Performans programları PEB sisteminin en önemli ayaklarından biridir. Bu programlar aracılığıyla stratejik planların bütçelerle bağları kurulur ve faaliyet raporlarına temel teşkil eden veriler sağlanır. Stratejik plan, performans programı ve bütçe arasındaki ilişkiyi bir şekilde ifade edersek Şekil 1.2'deki gibidir.

#### 1.5.3.5. Performans Ölçümü

Kamu kesiminde performans ölçümü; kamu hizmeti gören birimlerin hizmet ettikleri topluma karşı, alt düzey yöneticilerin üstlerine karşı, kamu hizmeti gören ara kurumların, bu hizmetleri finanse eden kamu kurumlarına karşı, merkezi ve yerel yönetim görevlilerinin, vergi verenlere ve ücret ödeyenlere karşı sorumlu tutulmalarını sağlar<sup>57</sup>.

Paul D. Epstein ise performans ölçümünü şöyle tarif etmiştir: “Performans ölçümü, bir devletin sunduğu hizmetlerin kamusal ihtiyaçlara ne kadar yanıt verebildiğini öğrenmek ve açıklamak için yapılan sistematik bir girişim olup kısaca kamu sektörünün makul bir maliyette kaliteli üretim yapıp yapmadığının belirlenmesinde kullanılan bir araçtır”<sup>58</sup>.

Bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplaması, bunları analiz etmesi ve raporlaması süreci olarak tanımlanabilir<sup>59</sup>.

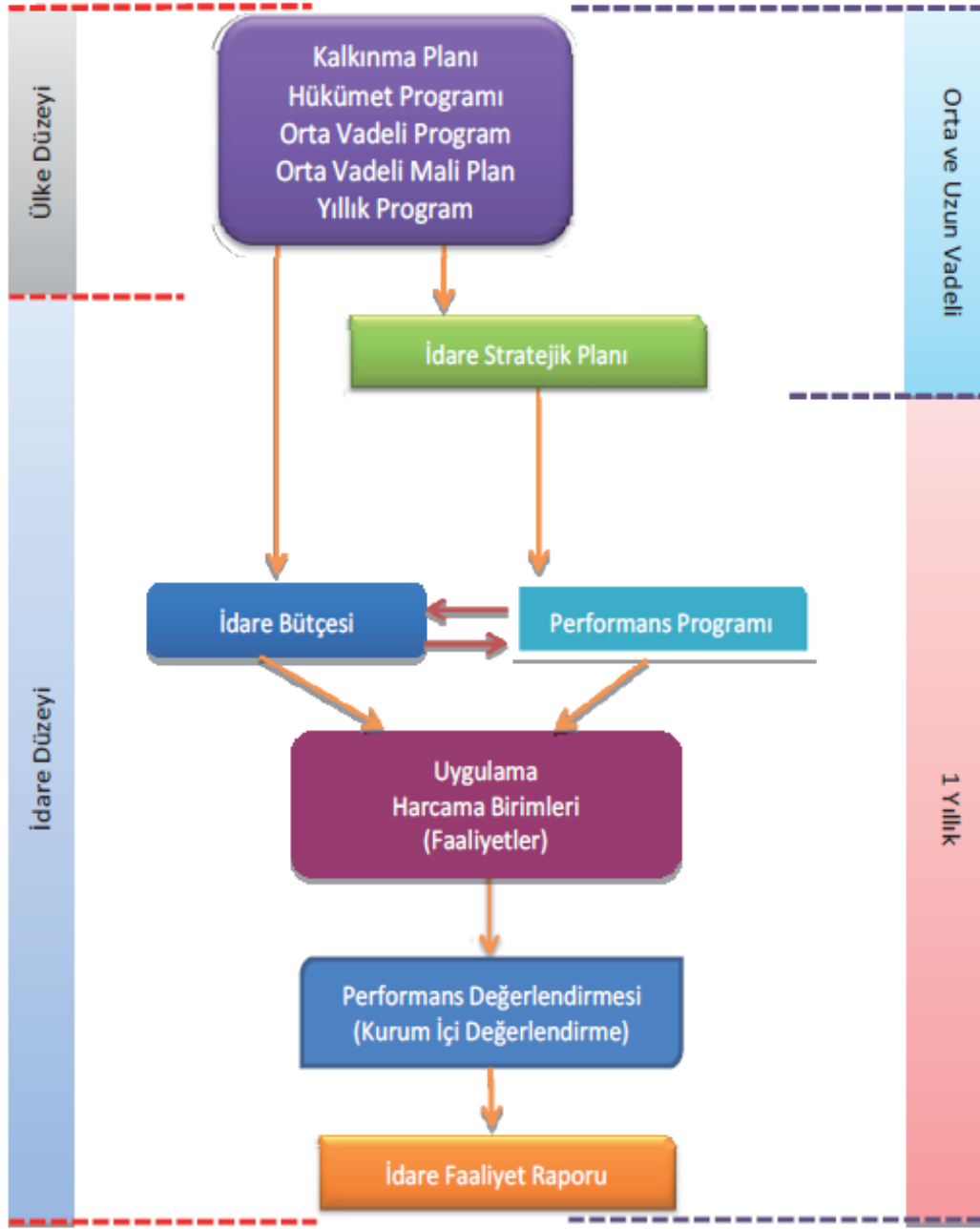
---

<sup>56</sup> Şahin, s. 97.

<sup>57</sup> Mehmet Songur, *Mahallî İdarelerde Performans Ölçümü*, Ankara, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 6, 1995, s. 13.

<sup>58</sup> Tolga Demirbaş, *Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması*, Ankara, Sayıştay, 2001, s. 76.

<sup>59</sup> Sacit Yörtüker, Levent Karabeyli, Safiye Kaya ve Baran Özeren, *Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu*, Ankara, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, 2003, s. 9.



Şekil 1.2 Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe İlişkisi

Kaynak: Maliye Bakanlığı Performans Programı Hazırlama Rehberi, s. 12.

#### 1.5.4. Performans Ölçü ve Göstergeleri

Performans ölçü ve göstergeleri çok zaman birbirinin yerine kullanılsa da anlam olarak birbirlerinden farklıdır. Şöyle ki performans ölçüleri daha önceden belirlenmiş, belirlenebilmiş somut göstergeleri ( X miktar yol asfaltlanması, 100 adet park yapılması, x m2 altyapı yapılması gibi. ) performans göstergeleriye belirlenememiş somut olmayan fakat ölçülmesinde faydalanılan göstergeleri anlatır ( altyapı ve yola ihtiyaç duyacak kişilerin tahmin edilmesi gibi).

İdeal olarak performans ölçülerinin kolay anlaşılır, uygun ve geçerli, güvenilir ve kıyaslanabilir olması arzu edilir. Söz gelişi ölçüler bir faaliyetin sonuçlarını rakamlara dökerse, faaliyetin performansı hakkında bir kanıya varabilmek için geriye sadece ölçüm sonucu elde edilen verileri arzulanan amaçlarla karşılaştırmak gerekliliği kalır. Keza, belli bir faaliyet ya da sürecin sonuçlarıyla sıkı sıkıya bağlantılı olmayan ölçüler güvenilir ve amaca uygun olmadığından, bu gibi ölçülere dayanarak, başvurulması gereken düzeltici eylemlerin neler olduğuna karar vermek ve bu düzeltici eylemlerin ne gibi etkiler yaratacağını güvenle kestirmek zordur. Performans ölçüleri açık ve net olmalıdır ve birbirleriyle karşılaştırma yapmaya imkân verecek şekilde olmalıdırlar. Elde edilen sonuçlar ulaşılmak istenen amaçlarla karşılaştırılarak veriler değerlendirilir<sup>60</sup>.

Performans göstergeleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılır(Bazı göstergeler iki ölçüyü de birden ölçebilmektedir). Prensip olarak her bir hedef için en az birer gösterge oluşturulmalıdır.

**-Girdi:** Bir ürün veya hizmetin üretilmesi için gereken beşeri, mali ve fiziksel kaynaklardır. Girdi göstergeleri ölçmeye esas olan başlangıç durumunu yansıtır. Girdi göstergeleri örnekleri, bakım onarım için kullanılacak asfalt miktarı, ihtiyaç duyulan öğretmen sayısı, aşılama programında kullanılacak enjeksiyon sayısı gibidir.

**-Çıktı:** Üretilen ürün ve hizmetlerin miktarıdır. Çıktı göstergeleri, üretilen mal ve hizmetlerin niceliği konusunda bilgi vermesine rağmen, amaçlar ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı veya üretilen mal ve hizmetin kalitesi ve üretim sürecinin

---

<sup>60</sup>İhsan Gören, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi, <http://www.maliyesempozyumu.sakarya.edu.tr/sites/maliyesempozyumu/file/1372373191-15-turkiye-maliye-sempozyumu-pdf.pdf>, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 2000, s. 239.

etkinliği konusunda tek başına açıklayıcı değildir. Çıktı göstergeleri örnekleri tedavi hizmeti verilen hasta sayısı, bakım onarımı yapılan karayolu uzunluğu, belli bir dönemde işlemleri yapılan müracaat sayısı gibidir.

**-Verimlilik:** Birim çıktı başına girdi veya maliyettir. Birim karayolu başına bakım onarım maliyeti(maliyet/çıktı), işlemleri tamamlanan her bir müracaat için değerlendirme süresi(zaman/çıktı), sağlanan turizm geliri başına tanıtım harcaması(maliyet/sonuç) verimlilik göstergeleri örnekleri olarak gösterilebilir.

**-Sonuç:** Sonuç göstergeleri, elde edilen çıktılarını, stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını gösterirler. En önemli performans göstergeleridirler. Çıktı göstergeleriyle karıştırılmamalıdır. Önemli bir örnek bakım onarımı yapılan karayollarında ulaşım hizmetlerindeki iyileşmedir(zaman tasarrufu, kaza sayılarında azalma gibi).

**-Kalite:** Mal veya hizmetten yararlananların veya ilgililerin beklentilerinin karşılanmasında ulaşılan düzeydir(güvenilirlik, doğruluk, davranış biçimi, duyarlılık ve bütünlük ölçüler). Bakım onarımı yapılan karayollarında öngörülen süre içinde tekrar bakım ve onarım ihtiyacı göstermeyenlerin oranı, veri tabanına yüklenen verilerden hatasız olanların yüzdesi kalite göstergeleri örnekleridir<sup>61</sup>.

Performans göstergeleri ise, doğrudan ölçüm yapmanın zor olduğu açık ve kesin ölçümlerinin yapılamadığı veya kesin bir sebep-sonuç ilişkisinin kurulamadığı durumlarda çıktı veya performans hakkında bir takım bilgiler verir. Göstergeler kurum faaliyetlerinin değişik yönlerini ölçen doğrudan ölçüler arasındaki ilişkiden türetilir ve bir oran, birim başına bir ölçü şeklinde veya bir başka karşılaştırma şeklinde ifade edilir. Bunlar, ölçülen performansı daha alt düzeyde karşılamaktadır. Örneğin, bağımlılık yaratan ilaç alışkanlığını önleme projesinin etkinlik göstergesi olarak yasadışı ilaçların karaborsa fiyatı veya sosyal yardım kurumunca sağlanan hizmetin kalitesi bakımından yardım parası alanların tatmin düzeyi. Kamu sektöründe nihai etkileri ölçmek söyle dursun, çıktıları ölçme güçlüğü dikkate alınırsa göstergelerin daha fazla kullanıldığı söylenebilir<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Hulusi Şentürk, *Belediyelerde Stratejik Planlama*, 1. Baskı, İstanbul, İlke Yayıncılık, 2005, s. 120-123.

<sup>62</sup> Yörüker, Karabeyli, Kaya ve Özeren, s. 13.

Stratejik planlamanın en önemli aşamalarından biri olan izleme-ölçme-değerlendirme aşamasında belirlenen stratejik amaç-hedef-performans göstergeleri ışığında hazırlanacak bütçelerde, değerlendirme örnekleri şöyledir<sup>63</sup>.

**-Örnek:** Okuma-Yazma Kursları,

**Stratejik amaç:** Okuma yazma bilmeyen nüfus oranını azaltmak,

**Hedef:** 2004 yılı sonunda kursun düzenlendiği bölgede okuma yazma bilmeyen erkek nüfus oranını yüzde %10'dan yüzde 8'e, kadın nüfus oranını yüzde 21'den yüzde %8'e düşürmek.

#### **Performans Göstergeleri**

**Girdi:** Okuma yazma kursu için gereken öğretmen, bina ve malzeme miktarı,

**Çıktı:** Kursu tamamlayan erkek ve kadın kursiyer sayısı,

**Sonuçlar:** Kursun sonunda ilköğretim birinci kademe seviyesinde okuyup yazabilen kursiyer sayısı, hedef nüfus içinde okur-yazarlıktaki artış,

**Verimlilik:** Kursiyer başına maliyet,

**Kalite:** Kurs içeriğini/faaliyetlerin 10 üzerinden en az 9 ile değerlendiren kursiyerlerin oranı.

### **1.5.5. Performans Raporlaması**

Performans raporlaması buraya kadar anlatılan performans süreçleri içinde elde edilen, izlenen verilerin değerlendirilip yorumlanıp örgütün geleceğine ışık tutmak ve geçmişin muhasebesini yapıp şimdi ki durumunu tesbit etmek için yapılan çalışmalardır.

Performansın izlenmesi iki açıdan önemlidir: İlk olarak, siyasi otoriteye (ve kurum yönetimine) bilinçli bir karar verme fırsatı tanınmış olur. İkincisi, vergi mükellefleri ödedikleri vergilerin ne işe yaradığı hakkında bilgilenmiş olur. Diğer bir ifadeyle, performans ölçümüne yönelik bilgiye iki nedenle; kurum içi ve kurum dışı amaçlar bakımından ihtiyaç duyulur. Yani, performans ölçümü sonucunda elde

---

<sup>63</sup> Şentürk, 2005, s.123-124.



edilen bilgi kurumun daha etkin biçimde yönetilmesine ve kurum dışına hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilen raporlamaya yardımcı olur. Bu nedenle, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine yönelik raporlarda kullanılacak bilgiler için yapılan ölçümlerle kurum yönetiminin yararlanması amacıyla yapılan ölçümlerin açık biçimde birbirinden ayrılması performans bilgisinden faydalanılmasında önemli bir husustur<sup>64</sup>.

### **1.5.6. Performans Değerlendirme**

Performans değerlendirme performans raporlarına bakılarak örgütün istenilen amaçlara veya başarması gereken misyon ve vizyonuna o dönem için ne derece yakın veya uzak olduğu, etkili olup olmadığının irdelenmesidir.

Ölçüm sürecini takiben performans değerlendirme süreci başlatılır. Performans ölçüm sonuçları hedeflerle karşılaştırılır ve yorumlanır. Performans değerlendirmesi “düzenli aralıklarla sistemi izlemek ve elde edilen bulguları ilgili kişi ve birimlere ileterek gerekli iyileştirmeleri yapmaktır” şeklinde tanımlanabilir. Performans değerlendirmesi, geri bildirim düzeninin işletilmesi ve kuruluşun performansının geleceğe yönelik olarak geliştirilmesi için gerekli veri ve bilgilerin oluşturulması ve gelişme planlarının hazırlanmasını sağlayan aşamadır<sup>65</sup>. Bu aşamadan sonra yapılacak iş performans esaslı bütçenin gerçekleştirilmesidir.

---

<sup>64</sup> Yörüker, Karabeyli, Kaya ve Özeren, s. 7.

<sup>65</sup> Zuhâl Akal, *Performans Kavramları ve Performans Yönetimi*, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Seminer Notları, Ankara, Ocak 2003, s. 13

## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE UYGULAMALARI

#### 2.1. DÜNYADA PERFORMANS ESASLI BÜTÇE UYGULAMALARI

Dünyada performans esaslı bütçe uygulamalarının ülkemizin de üyesi bulunduğu, OECD üyesi ülkelerde, batı ülkelerinde daha çok ön plana çıktığını ve uygulandığını görüyoruz.

Performans esaslı bütçeleme pek çok ülkede, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, devlet faaliyetleri hakkında daha fazla bilgi sağlanarak karar alma süreçlerinin güçlendirilmesi, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması gibi temel amaçlarla 1980'li yıllardan itibaren kamu sektörünün performansını esas alan yeni bir yönetim anlayışı çerçevesinde geliştirilmiştir. Söz konusu amaçlarla hükümetler kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına odaklanmış, bu kapsamda bütçe süreçlerinde girdilere ilişkin bilgilerden ziyade üretilen mal ve hizmetler ile ulaşılmak istenen sonuçlar doğrultusunda kaynak tahsisine yönelmişlerdir. Dünyada kabul gören tek bir modeli bulunmamasına rağmen en geniş anlamda, kaynakları ölçülebilir hedeflerle ilişkilendiren bir bütçeleme şekli olarak tanımlanan performans esaslı bütçeleme, sonuç odaklı yönetim anlayışı ile birlikte çeşitli biçimlerde birçok gelişmiş ülkede uygulama alanı bulmuştur. Bu kapsamda bazı ülkeler aşamalı olarak tüm kamu yönetimini kapsayacak şekilde bir geçiş süreci izlerken; bazı ülkelerde kamu idarelerinin gönüllülük esasına göre söz konusu uygulamaya geçmeleri sağlanmıştır. 1980'li yılların sonunda Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990'lı yıllarda Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İsveç, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve 2000'li yılların başlarında ise Avusturya, Almanya ve İsviçre performans esaslı yönetim, bütçeleme ve raporlamaya yönelik çeşitli uygulamalara başlamışlardır<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> OECD, *Public Sector Modernisation: Governinig for Performance*, Paris, OECD Policy Brief, 2004, p. 3-5.

Soğuk savaş döneminden sonra görece tek kutuplu olan dünyamız da, BRIC (Brezilya-Rusya-Hindistan-Çin) adıyla anılan ülkelerin belli bir odak olarak tarih sahnesine çıkmasıyla, çok genel hatlarıyla batı-doğu şeklinde bir ayrışmanın yeniden oluştuğunu söyleyenlerin sayısı bir hayli fazladır. Bu anlayış, dünyaya bakış, ‘Devlet Kapitalizmi’ denilen kendilerine has bir ekonomik model geliştirmiştir. Bu ekonomik model kendi içinde bütçe sistemini de kendi anlayışına göre oluşturmuştur.

19 ve 20. yüzyıllarda, özellikle Batı ülkelerinden başlayıp, sonrasında tüm dünyayı saran “Ulus-Devlet” yapılanması, 1980’den bu yana “Küreselleşme” olarak isimlendirilen yeni dalga ile kırılmaya çalışılmaktadır. 1929 dünya ekonomik buhranı ve bunun bir ürünü olan “Eksik İstihdam” sorununu çözmeye yönelik Keynesyen politikaların özü; kapitalizmi kurallara bağlamak (regüle etmek) ve işleyişindeki aksaklıkları “Kamu Müdahalesi” ile düzeltmekti. İngiltere’de Margaret Thatcher (1979-1990), ABD’de Renald Reagan’un (1981-1989) öncülük ettiği “Neo-Liberalizm”’in hâkim olduğu 1970’lerden sonra ise, özellikle gelişmiş ekonomiler ve onların uydularında hâkim olan ve yaygın olarak “Demokratik Kapitalizm” veya pazarın belirleyici olduğu kapitalizm süreci başlamıştır. Bir diğer anlatımla, Keynesçilikten monetarizme ve Neo-Liberalizme, açık ya da örtülü güdümlülükten pazar ağırlıklı çözümlere, parasal genişlemecilikten kısıtlılığa, merkantilizm’den serbest ticarete doğru bir dönüşüm gözlemlendi. 2000’li yılların başından itibaren, ABD ve AB gibi, Batılı gelişmiş ekonomiler dışında kalan ve çoğu G20 üyesi olan Çin, Rusya, Suudi Arabistan başta olmak üzere monarşik körfez ülkelerinin başını çektiği, kamu serveti-yatırımı ve sahipliliğinin ana unsurları olduğu devlet kapitalizmi-state kapitalizmin yaygınlaştığını; hükümetlerin petrol gibi bazı sektörlerde hâkim durumda olduklarını (bu hâkimiyet oranı, toplam ham petrol rezervlerinin yüzde 75’ini temsil etmektedir) görmekteyiz. Batının piyasa ve demokrasi özellikli liberal kapitalizmine karşılık liberal olmayan kapitalizm ile, ihracat destekli-devlet yönlendirmeli kapitalizm (Çin örneğinde olduğu gibi) şeklinde iki tür öne çıkmaktadır. Bu iki tür bütçe sistemlerinde de kendilerine özel bir tür geliştirmişlerdir<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Ersin Dedekoca, ‘Devlet Üzerinden Kapitalizm’, *21.yy’da Sosyal Bilimler*, S. 1, 2012, s. 74-75.

### 2.1.1. OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulaması

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü bazen de İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı olarak anılan uluslararası bir ekonomi örgütüdür. OECD, 14 Aralık 1960 tarihinde imzalanan Paris Sözleşmesi'ne dayanılarak, 1961'de kurulmuştur ve savaş yıkıntıları içindeki Avrupa'nın Marshall Planı çerçevesinde yeniden yapılandırılması amacıyla 1948 yılında kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün (OEEC) doğrudan mirasçısıdır<sup>68</sup>.

Türkiye OECD'nin kurucu üyelerinden biridir. Örgütün önemli üyelerinden bazıları ABD, İngiltere, Kanada, Almanya, Avustralya'dır.

Kamu harcamaları talebindeki ve vergi ödeyenlerin daha kaliteli hizmet beklentisindeki artış sonucu 1990'lı yıllarda OECD üyesi ülkeler tarafından ana amacı kamu sektörü performansının artırılması ve performansa dair daha kaliteli ve kesin bilgilerle karar alma süreçlerinin iyileştirilmesi olan yeni reform hareketlerine hız verilmiştir<sup>69</sup>.

Bu kapsamda bütçeleme, personel ve kurumsal yapılarda yeni yaklaşımlar geliştirilmiş, performans bilgisinin bütçe sürecine dâhil edilmesi, ilgili idarelere sorumluluklar yüklenerek girdi kontrollerinin gevşetilmesi, performansa dayalı ücretlendirme ve kamusal hizmetlerin görülmesinde dış kaynak kullanımı gibi girişimler başlatılmıştır<sup>70</sup>.

Kanada, ABD gibi çıktı ve sonuç ölçülerini 10 yılı aşkın bir zamandır kullanan ülkelerin yanında Polonya, Güney Kore, Türkiye gibi performans ölçülerini genel yönetim kapsamında kullanma girişimini yeni başlatan ülkelerin de bulunduğu OECD'de orta/uzun vadeli bir uygulama tecrübesi bulunmaktadır. Ayrıca OECD ülkelerinin yaklaşık %60'ında, değerlendirme raporları ve hedefler karşısında gösterilen performans, merkezi bütçe idaresi ve ilgili bakanlıklar arasında gerçekleşen bütçe müzakereleri bağlamında performans bilgisi olarak kullanılmaktadır. Hükümetlerin mali olmayan performansının ölçülmesi için genel

---

<sup>68</sup> <https://tr.wikipedia.org/wiki/OECD>, (20.10.2013).

<sup>69</sup> OECD, *Enhancing Public Sector Performance, Modernising Government: The Way Forward*, Paris, 2005, p. 56.

<sup>70</sup> OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris, 2007, p. 11.

olarak çıktı ve sonuç ölçülerinin kullanılmakta olduğu görülmektedir. Sonuç ölçüleri, çıktı ölçülerine kıyasla daha zor belirlenip ölçülmesine rağmen 22 OECD ülkesinde kullanılmaktadır. Çıktı ölçüleri ise 27 OECD ülkesinde kullanılmakta olup çıktı ve sonuç ölçülerini bir arada kullanan ülke sayısı 21'dir. 19 OECD ülkesinde performans bilgisi bütçe tahsislerini belirlemede kullanılmakla birlikte esasen üç ülkede (Polonya, Güney Kore ve Slovakya) bütçe tahsisleri, performans bilgisinden ciddi oranda etkilenmektedir. Performans bilgisinin üretilmesi ve kamuoyuna açık hale getirilmesi gerek halka karşı hesap verebilirliğin gerekse sivil toplum denetiminin gerçekleştirilmesi açısından önemlidir. Belçika, Çek Cumhuriyeti ve Lüksemburg dışında OECD ülkelerinde performans bilgisi kamuya sunulmakta olup genellikle bu bilgilendirme bakanlıkların performanslarına ilişkin yayınladıkları raporlar ve bakanlığa özgü diğer dokümanlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. OECD için tek bir performans bütçe çerçevesinden bahsedilememektedir. Bütçe sistemleri, kurumsal yapılar, politik ve idari yönetim sistemlerindeki farklılıklar performans bütçenin ülkeler tarafından kendi koşullarına uyumlaştırılmasını zorunlu kılmaktadır. PEB uygulamasında görece başarılı olan ve uzun süreli tecrübesi bulunan Kanada, ABD, İngiltere, Yeni Zelanda gibi ülkeler, kültürleri farklılaştıran belirsizlikten kaçınma, güç mesafesi, bireycilik boyutları açısından performans bütçeyi destekleyen sonuçlara sahiptir <sup>71</sup>.

Kanada'da performans sözleşmesine dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmaktadır. Bu kapsamda Kanada'ya özgü olarak kamu kurumları arasında ortaklık sözleşmesi yapılmaktadır. Bu sözleşmeler girdi, çıktı ile sonuçları açık şekilde tanımlamakta ve tarafların beklentilerini karşılayacak şekilde düzenlenmektedir. Bu sözleşmeler çerçevesinde kurumlar, hesap verebilirlik açısından yükümlülük altına alınmaktadır. Kurumlar yapılan sözleşmede geçen hususlarla bağlıdırlar ve bir nevi taahhüt olarak bu sözleşmeler imzalanmakta ve imzalayanı bağlamaktadırlar. Kanada'da performansa dayalı bütçeleme sistemini destekleyici yönde ücret politikası uygulanmaktadır. Bu düzenlemeye 1964 yılında üst düzey memurlar için ödeme sistemi ile kısmen geçilmiş, ancak tüm kamu

---

<sup>71</sup> Erhan Karacan, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması*, DPT Uzmanlık Tezi, 2010, Ankara, DPT, s. 57-63.

sektöründe uygulanmasına 1998 yılındaki ‘Performans Yönetim Programı’ çerçevesinde başlanmıştır. Bu programın temel amacı sonuçların başarısının ödüllendirilmesi olup ancak bu sayede performans yönetiminin istenilen düzeyde uygulanması mümkün olabilmektedir. Sistemde ücret düzeylerinin alt ile üst sınırları belirlenmekte ve memurlar performans düzeylerine göre ücret almaktadır. Performansın değerlendirilmesi açısından her kurumun kendi performans değerlendirme çizelgesi mevcuttur. Örneğin bu konuda önemli göstergelerden bazıları her doktorun baktığı hasta sayısı, asfaltlanan yol kilometresi gibidir<sup>72</sup>.

Bir diğer OECD ülkesi olan ve aynı zamanda Anglo-Sakson toplulukların önemli üyelerinden olan Avusturalya ve Yeni Zelanda dünyada PEB uygulamalarında öne çıkan ülkelerdir ve ayrı başlıklar altında incelenebilir.

#### **-Yeni Zelanda**

Yeni Zelanda’nın performans yönetimine yaklaşımı kesinlikle İngiltere’nin tecrübeleri ve uygulamalarından güçlü bir şekilde etkilenmiştir fakat birçok önemli açıdan ondan farklı gözükmektedir. İlk olarak bakanlıklar ve kamu sektörü organizasyonları arasında temel olarak performans sözleşmelerini temele alması ve yıllık raporlarında çıktılarına-sonuçlara yer vermesi önemli bir farklılıktır. Bu çıktıların efektif şekilde, özellikle mal ve hizmetlerin kalitatif ve kantitatif olarak anlaşıldığı şekilde olup olmadığına bakılır<sup>73</sup>.

Yeni Zelanda, 1980’li yılların sonunda, performans esaslı bütçeleme ve yönetimi uygulamaya başlayan ülkelerin başında yer almaktadır. 1989 yılında Kamu Mali Kanunuyla tahakkuk esaslı bütçeleme ve muhasebe uygulamasına geçilmiştir. Böylece girdiler, çıktılar, sonuçlar arasında daha açık bir ayırım yapılmış, bakanlar uygulama birimlerinin başkanlarıyla birlikte hizmetlerin sunulmasından ve sonuçların gerçekleştirilmesinden sorumlu tutulmuştur. Yönetim ve bütçeleme reformlarının ilk zamanlarında, çıktılar kontrol edilebilir ve ölçülebilir olduğu

---

<sup>72</sup> Ahmet Özen, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2008, s. 117-118.

<sup>73</sup> David Webber, *Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices For The Judicial Sector*, Law&Development Working Paperseries No:3, Legal Vice Precedency, Washington, The World Bank, 2007, p. 29.

düşüncesiyle sonuçlardan ziyade çıktı odaklı bir bütçeleme ve yönetim yapılanmasına karar verilmiştir.

Hükümet, sonuç odaklı hedeflere politika belgeleri olan “Önemli Hükümet Amaçları Beyanlarında” yer vermektedir. Bu dokümanlar bütçe önceliklerinin belirlenmesinde ve kamu kurumlarının stratejik planlarında kullanılmakta ve ölçülebilir hedefler içermemektedir. Söz konusu beyanlar, belirlenen “Önemli Öncelikler” aracılığıyla stratejik planlama sürecine dâhil edilmektedir. Yeni Zelanda’da Maliye Bakanlığı ile harcamacı bakanlıklar arasında çıktılara ilişkin “Performans Sözleşmeleri” yapılmaktadır. Önemli (kilit) öncelikler, performans sözleşmelerinin bir parçasını oluşturmaktadır. Belirlenen önceliklerin ölçülebilir, ulaşılabilir, sonuç odaklı ve zamanı belirli olmalıdır. Ancak, uygulama birimlerinin başkanları söz konusu önceliklerin gerçekleştirilmesinden sorumlu oldukları için öncelikler genellikle sonuç odaklılıktan ziyade çıktı odaklı olarak belirlenmektedir. Bütçe, daha çok çıktı bilgilerine dayanmaktadır ve girdilere ilişkin bilgi oldukça sınırlıdır. Bakanlıklardan çıktı ve sonuçlar arasındaki ilişkiyi tanımlaması beklenmektedir. Yeni Zelanda’nın kamu yönetim sistemi, karar alma süreçlerinde sonuçlara önem vermektedir. Sonuç odaklı hedef ve performans ölçütlerini bütçeleme ve kamu yönetimiyle bütünleştirme çalışmaları devam etmektedir. Sistemde öne çıkan uygulamalar performans sözleşmeleri, anahtar hükümet amaçları, kilit öncelikler öne çıkan uygulamalardır<sup>74</sup>.

Yeni Zelanda, 1980’li yılların sonunda, performans esaslı bütçeleme anlayışını ve kamu mali yönetim reformları uygulayan ülkelerin başında gelmektedir. 1988 yılında Yeni Zelanda Kamu Sektörü Kanunu çıkartmıştır. Bu Kanuna göre 1989 bu yana çıktı odaklı bütçeleme uygulamasını yürütmüştür. Fakat son yıllarda “kamu hizmetlerinde sonuca yönelik yönetim girişimleri” arttıkça yönetimin sonuca odaklanması artmıştır. Yeni Zelanda’nın performans yönetimi anlayışı İngiltere’de ki kavram ve deneyimlerden oldukça etkilenmiştir; fakat bazı alanlarda farklılık göstermektedir. Yeni Zelanda yaklaşımı performans sözleşmelerine dayanır. Performans sözleşmeleri bakanlar ile kamu idarelerindeki yöneticiler arasında yapılır. Her bakanlık sunacağı çıktıları (hizmetler) açıkça sözleşmede tanımlar ve

---

<sup>74</sup> <http://peb.bumko.gov.tr/TR,2559/yeni-zelanda.html>, (20.05.2014).

yıllık ödenekler bu çıktıları göre dağıtılır. Bu çıktıları tahsisi edilen tahmini ödenekler ilgili bakanlık ve Hazine tarafından kararlaştırılır. Bu sistem 2001 yılına kadar bu şekilde gitti; fakat yönetimde sonuçlara ve amaçlara odaklanma ihtiyacı doğdu. 2001 yılından itibaren İdareler Amaç Raporu adıyla yıllık strateji dokümanı hazırlamaya başlamışlardır. Yeni Zelanda çıktı ve sonuç ölçülerini 10 yılı aşkın bir zamandır kullanmaktadır. Yeni Zelanda PEB sistemini destekleyen sonuçlara sahiptir<sup>75</sup>.

Sistemde öne çıkan çıktılarıdır. Sunulan hizmetin niteliğine göre hükümet hedeflerine göre çıktıları öne alınmakta ve ilgili kuruluş için yapılan sözleşmede bu çıktıları ön plana çıkmaktadır. Çalışanların ücretleri de performansa göre artıp azalabilmektedir. Örneğin karayolları için ilgili yılda yapılan yol uzunluğu, sağlık bakanlığı için bakılan hasta sayısı, gelir idaresi için tahakkuk-tahsilat oranı önemli çıktı göstergeleridir. Belediyeler içinde benzer şekilde çıktı göstergeleri önemli yer kaplamaktadır(yapılan altyapı hizmetleri, sinyalizasyon hizmetleri, yol yapım, içme suyu, atıksu, park, ağaçlandırma, temizlik, denetim, planlama gibi).

#### **-Avusturalya**

Avusturalya bütçeleme sistemini sonuç-odaklı bir yapıya oturtmayı hedeflemiş ve performans sözleşmesine dayalı performans esaslı bütçeleme modelini temel almıştır. 1999-2000 bütçe döneminde uygulamaya konulan performans sözleşmesine dayalı performans esaslı bütçeleme modelinde kamu kurumları, bağlı buldukları bakan ile görüşerek hedeflerini belirlemekte ve bunlar Maliye Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. Kamu kurumları bu hedeflere yönelik faaliyette bulunmaktan sorumludur. Sistemde çıktıyı üreten kurumlar ve bunu satın alan kurumlar arasında 'Satın Alım Sözleşmesi' yapılmaktadır. Mali yılın sonunda hazırlanan raporlarda ise hedeflenen sonuçlara ne ölçüde yaklaşıldığı hakkında bilgi verilmektedir<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Hatice Celep, *Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçüm*, Mesleki Yeterlilik Tezi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010, s. 58.

<sup>76</sup> Özen, s. 130.



Avusturalya kamu idaresine göre bir kamu kurumunun performans ölçütleri şunlardır: ‘‘Tutumluluk, Verimlilik, Etkinlik, Yeterlilik, İhtiyaçlara Duyarlılık, Sosyal Adalet, Kalite’’<sup>77</sup>.

Avustralya’nın mevcut performans esaslı bütçeleme ve yönetim yapısı 1990’lı yılların ortalarında oluşturulmuştur. Söz konusu yapılanma, Ulusal Denetim Komisyonu’nun 1996 yılındaki raporu ve 1999–2000 yılında devlet faaliyetleri hakkında daha ayrıntılı bilgi sağlamak, sonuçlar ile çıktılara ilişkin birim maliyetleri kıyaslayabilmek amacıyla tahakkuk esaslı bütçelemeye geçilmesini de içeren çıktı-sonuç odaklı bütçeleme reformlarının bir sonucudur. Performans esaslı bütçeleme ve yönetimi genel olarak bakanların, kurumların ve uygulama birimlerinin sorumluluğundadır. Bunun temelinde, yöneticilere daha fazla yetki vererek performansın teşvik edilmesi yer almaktadır. Mevcut sistem, sonuç odaklıdır. Genel yönetim kapsamındaki her kurum ve uygulama biriminden, ayrıntılı ve açıkça ifade edilmiş sonuç ve çıktı bilgileri ile faaliyetlerinin kalitesi, miktarı, maliyeti ve etkinliğine ilişkin performans göstergeleri belirlemeleri talep edilmektedir. Ayrıca, bakanlıkların ve uygulama birimlerinin, söz konusu bilgileri ve her önemli değerlendirmeyi yıllık ‘‘Portföy Bütçe Beyanları’’, yılsonu gerçekleştirmelerini ise ‘‘Yıllık Raporlar’’ ile Meclise raporlamaları gerekmektedir. Harcama ve program gözden geçirmeleri, Avustralya bütçe sürecinin önemli unsurlarındandır ve performans bilgisinin bütçe kararlarının alınmasında kullanıldığı birer alandır<sup>78</sup>.

Çıktı yapısı ilk olarak 2000 yılı Kasım ayında basılmış, 2003 yılında güncellenmiş, özünü finans politikası rehberliğinden alarak taslak çıkarılmıştır. Bu çıktılar toplumda (örneğin eğitim), ekonomide (örneğin ihracat) veya ulusal problemler (örneğin savunma) üzerinde bazı hükümet etkileri meydana getirmek amacındadırlar<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Hulusi Şentürk, *Belediyelerde Performans Yönetimi*, 1. Baskı, İstanbul, İlke Yayıncılık, 2004, s. 34

<sup>78</sup> <http://peb.bumko.gov.tr/TR,2557/avustralya.html>, (22.05.2014).

<sup>79</sup> Lewis Hawke, *Performance Budgeting in Australia*, OECD Journal on Budgeting ,V. 7, No. 3, 2007, p. 138.

### 2.1.2. ABD’de Performans Esaslı Bütçe Uygulaması

Performans Esaslı Bütçe uygulaması orjin olarak ABD’de ortaya çıkmış ve bu ülkede gelişmiştir. Esas olarak askeri bir kavram olarak çıkan rekabeti, verimliliği esas alan PEB daha sonra rekabetçi yapıyı öne çıkararak özel sektörde uygulanmaya başlamış zaman içinde kamu harcamalarının etkin şekilde yapılması ve toplanan vergilerin etkili ve verimli bir biçimde kullanılması isteğiyle, hesap verilebilirliği ön plana çıkarması nedeniyle kamuda da uygulanmaya başlamıştır. ABD’de de Roneald Reagan’ın başkanlığıyla beraber ‘New Deal’ politikalarının yükselişiyle birlikte 1980’li yıllardan itibaren etkili bir şekilde uygulanmaya başlamıştır(ABD’de performans esaslı bütçelemeye geçiş çalışmalarında önemli noktalardan biriside 1949 yılında toplanan Hoover Komisyonu çalışmaları sonucunda kabul edilen 1950 tarihli Bütçe ve Muhasebe Prosedürleri Kanunu’dur. Kanun Başkan’ın çıktı, faaliyet ve birim maliyet hakkında performans bilgisini sunması şartını getirmiştir).

ABD’de Performans Esaslı Bütçeleme’de önemli bir dönüm noktası 1993 yılında kabul edilen Federal devlette stratejik planlama ve performans ölçümü uygulamalarının başlatılmasına yönelik GPRA’dır (Government Performance And Results Act - Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası).

ABD’de, performans bilgisini sağlamaya yönelik elli yılı aşkın bir süredir çeşitli reform hareketleri bulunmakla birlikte günümüzde uygulanan performans esaslı bütçelemenin çerçevesini GPRA ve bu kanunu etkinleştirmek üzere uygulamaya konulan çeşitli enstrümanlar oluşturmaktadır. Bu bağlamda, ABD’de uygulanan PEB çerçevesi dört bileşen etrafında incelenebilir. Birinci Bileşen Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu-GPRA’dır. Stratejik plan, yıllık performans planı ve faaliyet raporu uygulamalarını başlatmış olup bu bileşenler; planlama, yönetim ve raporlama döngüsünü oluşturmaktadır. Bu bağlamda, GPRA’nın getirdiği en önemli yenilik stratejik plan-performans planı-faaliyet raporundan oluşan yönetim döngüsü olmuştur. GPRA’ya göre sistem, yukarıda belirtilen biçimde işlemekle birlikte Yönetim ve Bütçe Ofisi’nin 2003 tarihli A-11 numaralı Genelgesi’ne göre 2005 mali yılının başlangıcıyla birlikte idarelerin yıllık performans planlarının yerine bir —performans bütçe hazırlanması öngörülmektedir. Yönetim ve Bütçe Ofisi’nin 25 Eylül 2001 tarihli İdare Mali Tablolarının Şekli ve İçeriği adlı bildirisinde 2002 mali yılı ve daha sonraki yıllar için —performans ve

hesap verebilirlik raporlarının hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu çerçevede, yıllık mali tablolarla birlikte GPRA'nın gerektirdiği yıllık faaliyet raporu ve hesap verebilirlik raporu, —performans ve hesap verebilirlik raporu olarak ortak bir rapor haline getirilmiştir. İkinci bileşen başkan'ın yönetim gündemidir. 2001 yılında göreve başlayan Başkan Bush'un, GPRA sisteminin gereklerini yerine getirmek ve daha etkili bir biçimde işlemlerini sağlamak amacıyla federal hükümetin yönetim ve performansını iyileştirmek üzere hükümet çapında beş, idareye özel dokuz amacı içeren ve güçlü bir plan olan Başkan'ın Yönetim Gündemi uygulamasını 2002 mali yılında başlatması, PEB alanındaki önemli gelişmelerden biridir. İnsan kaynaklarının stratejik yönetimi, rekabetçi kaynak temini (competitive sourcing), iyileştirilmiş finansal performans, genişletilmiş elektronik hükümet, bütçe ve performans entegrasyonu girişimleri Başkan'ın Yönetim Gündeminde bulunan ve hükümet çapında belirlenen amaçlardır. Üçüncü bileşen program değerlendirme ve derecelendirme aracıdır. OMB, Başkan'ın Yönetim Gündeminin önemli bir bileşeni olan ve 2002'de geliştirilmeye başlanan —Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı (PART) uygulamasını başlatmıştır. PART, program performansını değerlendirmeye yönelik iyi bir teşhis aracı ve yönetim kontrol süreci olup, trilyonlarca doların kullanıldığı programlara yönelik iyi bir hesap verebilirlik aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Dördüncü bileşen: Puan Tablolarının Yayımlanması ve ExpectMore.gov Yönetim ve Bütçe Ofisinin, 2006 yılında açtığı ve program değerlendirmelerinin halk tarafından da ulaşılabilir olduğu [www.ExpectMore.gov](http://www.ExpectMore.gov) internet sitesidir. Bu site vasıtasıyla iyi performans gösteren ve göstermeyen programlar kamuya açılmakta ve performansı iyi olmayan programların iyileştirilmesi beklenmektedir<sup>80</sup>.

Sistemde performansın tesbiti açısından performans göstergelerinin belirlenmesi de önem arz etmektedir. Uygulamada performans göstergeleri her kuruluş için faaliyet konusuna göre farklı tesbit edilmektedir. Sistemde performansın tesbiti açısından performans göstergelerinin belirlenmesi de önem arz etmektedir. Ayrıca, değişen koşullara göre ilgili kuruluşun performansını ölçmek için söz konusu göstergelere her yıl yenileri eklenebilmektedir. Örneğin, ulaştırma departmanı için

---

<sup>80</sup> Karacan, s. 66-78.

bakımı yapılan yol uzunluğu, üniversiteler için kaydedilen ve diploma verilen öğrenci sayısı, kamu sağlığı departmanı için yapılan aşı sayısı performans göstergelerinden bazılarıdır. Bu göstergelere ait son beş yıllık rakamlar, ilgili yılın bütçe kanununda yer almakta, böylece hem parlamento üyelerine hem de topluma kurumun performansı hakkında bilgi sahibi olma fırsatı verilmektedir. Günümüzde 31 eyalette performans esaslı bütçelemeye yönelik kanun çıkarılmıştır. Performans esaslı bütçelemenin yasal olarak uygulandığı 31 eyaletten 16'sında kanun performans ölçümleri ve stratejik planlama arasında bağlantı kurmaktadır. 16 eyalette performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik kanun çıkarılmamakla birlikte, bütçe sürecinde performans ölçümü amacıyla çeşitli usuller belirlenmiştir. Colorado, Indiana, Maryland, Missouri, Nebraska, New Mexico ve Pennsylvania gibi eyaletlerde iş yükü, maliyet etkinliği, kalite, etki ve sonuç ölçümlerinin net bir ayırımı yapılmıştır. Alaska, Michigan, New Hampshire ve New Jersey gibi eyaletlerde ise performansın, program etkinliğinin, program ölçümünün veya değerlendirme verilerinin ölçümü ile ilgilenilmiştir. Genel olarak şu söylenebilir ki ABD uygulamasında PEB sistemi eyaletlerin çoğunda uygulanmakta ve bütçeden ayrılan payların belirlenmesinde önemli bir rol üstlenmektedir<sup>81</sup>.

### **2.1.3. BRIC Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulaması**

2000' li yıllardan itibaren dünyada ikinci bir kutup olarak ve pek çok gazete köşe yazarı tarafından doğu olarak adlandırılan yeni bir blok ortaya çıktı. Bu bloğun başını Rusya, Çin, Hindistan, Brezilya çekiyordu.

İlk olarak ABD merkezli bir şirket olan Goldman Sachs' ın CEO'su Jim O'Neill tarafından yükselen ekonomileri ve yatırım fırsatlarının olduğu yerleri anlatmak için kullanılan BRIC tabiri, İngilizce Brezilya, Rusya, Hindistan ve Çin ülke isimlerinin baş harflerinin kısaltılmasından meydana geliyordu.

2008'den beri Brezilya, Rusya, Hindistan ve Çin liderleri-BRIC ülkeleri-önemli küresel konuları münazara etmek için yıllık olarak toplanıyorlar. 2011 yılındaki Çin'deki 3. zirvelerinde liderler katılması için Güney Afrika'yı davet ettiler

---

<sup>81</sup> Özen, s. 105, 112.

ve bunun sonucunda BRICS olarak anılmaya başladılar. BRICS ülkeleri dış işleri bakanları finans, ekonomi, ticaret, tarım, sağlığı ele alıyorlar. Resmi seviyede, bilim, teknoloji, ulusal güvenlik, rekabet ve istatistiği münazara etmek ve ele almak için toplantılar düzenliyorlar<sup>82</sup>.

Bu ülkelerde bütçe uygulamaları farklılık arz etmektedir. Konumuz açısından önemli kısımları ağırlıklı olmak üzere incelediğimiz zaman PEB uygulamalarının Güney Afrika ve Brezilya’ da uygulandığı diğer üye ülkelerdeyse uygulamanın geleneksel bütçe anlayışına yakın olduğunu görüyoruz. Her ne kadar 1995 yılından itibaren Rusya’da yeni bir yüksek denetim anlayışı getirilmiş olsa da bu uygulamaların PEB anlayışı getirdiğini söylemek pek olası değildir. Yasada Rusya Sayıştay’ının amaçlarından birisinin devlet fonlarının ve federal malların kullanımının etkinlik ve uygunluğunu saptamak olduğundan bahsedilse de bütçeyle ilgili yasalarda bu konuda bir düzenleme yoktur. Çin’deyse 1994 yılında denetim yasası kabul edilmiş, 1996 yılında 38 adet denetim standartları yayınlanmıştır fakat bunların içinde performans denetimi sayılabilecek uygulamalar yoktur.

### ***i-Brezilya’da PEB Uygulaması***

BRICS ülkeleri içinde Güney Afrika’yla birlikte PEB uygulamaları açısından öne çıkan ülke satın alma gücü paritesine göre gayri safi yurtiçi hasılası 2.144 trilyon dolar olan Brezilya’dır.

Brezilya’da bütçe sisteminde reforma yönelik ilk çalışmalar 2000’li yılların başlarında gerçekleştirilmiştir. Ülkede PEB’ye geçmek için yapılan ilk çalışma 1999 yılında başlatılan Harekete Geçen Brezilya Programı (Brasil In Action - Brasil Em Ação) olup, başarılı olmasından dolayı diğer programlar da uygulanmaya başlanmıştır. Örneğin, 2000 yılı Mayıs ayında Mali Sorumluluk Kanunu çıkarılarak rollerin ve sorumlulukların tanımlanması yapılmıştır. Kanunda sorumluluk ile mali saydamlık gibi yeni yaklaşımlar üzerinde durulmuş ve memurların yaptıkları

---

<sup>82</sup> <http://www.brics.utoronto.ca/about.html>, (31.10.2013).

işlemlerden dolayı para ya da hapis cezasına çarptırılabilmelerine yönelik hükümler getirilmiştir.

Bütçe yönetimine performans esaslı bütçeleme yaklaşımının yerleştirilmesi için iki dönem baz alınmıştır. 2000-2003 arasındaki ilk dönemde program tanımlaması yapılarak plan ile bütçe aynı sınıflandırmaya tabi tutulmuş ve program değerlendirmesi ile yöneticisinin atanması çalışmaları yürütülmüştür. Ayrıca Yıllık Program Değerlendirme Raporunun mali saydamlığın sağlanabilmesi için yayınlanmasına başlanmıştır. 2004- 2007 arası ikinci dönemde ise kamunun sisteme daha fazla katılımı için çalışmalar yürütülmektedir. Bu kapsamda 2007 Bütçe Teklifinin 2005 Program Değerlendirme Raporu ile uyumlu olması gerekmektedir. Ülkede sekiz yıllık kalkınma planları çerçevesinde dört yılı kapsayan çok yıllık bütçe hazırlanmakta ve uzun dönemli kalkınma politikaları sektörel bazda kısa-orta vadeli hedeflere dönüştürülmektedir. Mali saydamlığın sağlanabilmesi amacıyla harcamalar ise tahakkuk esaslı muhasebe sistemine göre kaydedilmektedir. Bütçe sistemindeki programlar, toplumun taleplerine cevap verebilir şekilde düzenlenmekte ve programın amacı ile ilişkili hedef göstergeler ortaya konulmaktadır. Her programdaki amacın gerçekleştirilmesi için proje şeklinde tanımlanan faaliyetler tesbit edilmekte ve elde edilecek ürün miktarları ortaya konulmaktadır. Sistemin değerlendirme aşamasında öncelikle yöneticiler tarafından kendi program sonuçları değerlendirmeye tabi tutulmakta ve ardından yöneticinin bağlı olduğu sektörün bakanı tarafından sonuçların değerlendirilmesi yapılmaktadır. Son aşamada Planlama Bakanlığı tarafından planın değerlendirilmesi ve çok yıllık bütçenin amaçları ile tutarlı olup olmadığının incelemesi yapılmaktadır. Son aşamanın gerçekleşmesi ile birlikte Yıllık Program Değerlendirme Raporu düzenlenmiş olmakta ve bu rapor performans esaslı bütçeleme yaklaşımının başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Rapor, Kongrenin onayına ve internet ortamında kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. Ancak uygulamada değerlendirmelerin geniş kapsamlı olduğunu söylemek mümkün değildir. Sistemde elde edilen bilginin kalitesi düşük ve performans göstergeleri yetersizdir. Ayrıca toplumun katılımı da sınırlı olup iç kontrol mekanizması da

aksamaktadır. Bilginin elde edilmesi ve değerlendirilmesinin zamanında yapılamadığı ve bu yönüyle sistemin aksadığı söylenebilir<sup>83</sup>.

### ***ii-Güney Afrika'da PEB Uygulaması***

BRIC ülkelerine 2011 yılında katılan ve satın alma gücü paritesine göre gayrisafi yurtiçi hasılası 493.490 milyon \$ olan Güney Afrika BRIC ülkeleri içinde PEB uygulamalarını gerçekleştirmeye çalışan diğer ülkedir.

1996 yılında yeni Anayasa çerçevesinde bütçe sürecinde mali saydamlığı ve katılımı artırıcı düzenlemeler ortaya konulmuştur. 1997 yılında ise kamu hizmet kalitesini arttırmaya yönelik bütçe yönetim reformu çalışmaları başlatılmıştır. Reform kapsamında performans odaklı yönetime geçilmesi hedeflenmiş ve 1998 - 1999 mali yılında Orta Vadeli Harcama Yapısı (MTEF) kapsamında gelecek iki yıla ilişkin makro ekonomik tahminlere başlanmıştır. 1999 yılında bütçe sisteminde sonuç odaklı yapının uygulanması amacıyla Kamu Mali Yönetim Kanunu (Public Finance Management Act-PFMA) ile en önemli adım atılmıştır. 1 Nisan 2000 tarihinde yürürlüğe girmiş olan kanunda harcamacı kurumların amaç, çıktı ölçümleri ve hedeflerini parlamentoya sunmaları gerekli kılınmıştır. Harcama tahminleri program yapısında gösterilmekte, çıktı ve hedefler ise program ile altprogramlarda tanımlanmaktadır. Kanunla birlikte sınırlı kaynaklar ile etkin hizmet sunumunun sağlanması için iyi mali yönetimin amaçları belirlenmiştir. Kanunda mali yönetim sisteminin modernizasyonu, yöneticilerin hesap verilebilir kılınarak yetkilerinin artırılması, kaliteli bilginin tam zamanlı sunumu, yolsuzluğun azaltılması ve israfın önlenmesi hedeflerine yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Güney Afrika'da tüm kurumların stratejik plan hazırlamaları gerekmekte ve bu planlar kaynakların dağıtımında temel oluşturmaktadır. Ancak hazırlanan ilk stratejik planlar arzulan düzeyde olmayıp, GZFT analizlerinin ise iç yönetim ihtiyaçlarına odaklandığı ancak toplumsal ihtiyaçları tam olarak ortaya koyamadığı ifade edilebilir. Ülkede performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik harcamaların maliyet-hizmet etkinliği değerlendirilmekte ve harcamalar devletin hedefleri çerçevesinde ortaya konulmaktadır. Bununla birlikte istenilen çıktıları elde etmek için ödenek tahsisi ve

---

<sup>83</sup> Özen, s. 170.

kurum sorumluluğu net olarak ortaya konulmamıştır. Orta Vadeli Harcama Yapısı ve Kamu Mali Yönetim Kanunu gibi düzenlemelerin sisteme dâhil edilmesiyle birlikte bütçeleme ile ilgili geçmişte sınırlı miktarda yayınlanan bilgiler günümüzde kapsamlı şekilde kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

Ülkedeki mevcut bütçeleme sistemi değerlendirildiğinde geçmişte yaşanan bazı sorunların günümüzde de devam ettiğini ifade etmek gerekmektedir. Örneğin bütçede performans ve kaynak tahsisi arasında tam bir ilişki kurulamamaktadır. Ayrıca performans ölçümlerinde de sorunlar yaşanmakta ve sonuçlar istenilen şekilde değerlendirilememektedir. Hangi birimin performanstan ve kaynak kullanımından sorumlu olduğu konusunda da belirsizlikler bulunmakta, bu yüzden hesap verilebilirlik mümkün olamamaktadır. Diğer yandan bütçe ekine sınırlı performans bilgisi eklenmekte ve çok az kurumun performansı hakkında rapor hazırlanmaktadır. Dolayısıyla performans esaslı bütçeleme sisteminin esasını oluşturan performans bilgisinin kullanımında yetersizlikler görülmektedir<sup>84</sup>.

Dünyada gittikçe önemli bir konum üstlenen BRICS ülkelerinde PEB uygulamalarının batıdaki aksine çok rağbette olmadığı ama yapılan yeni düzenlemelerle gittikçe önem kazanacağı fakat kendilerine has geleneksel yapılarını da koruyacakları edilmektedir.

## **2.2. AVRUPA BİRLİĞİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE UYGULAMALARI**

İkinci dünya savaşının yıkıcı etkilerinin ardından bu savaşın temel nedenlerinden olan gelişen sanayiler için hammadde bulma arayışı devam etmiş fakat bu kez daha barışçıl şekillerde bu hammaddeyi elde etme arayışı hüküm sürmüştü. Bu arayışlardan biriside gelişen sanayideki o dönem en önemli materyallerden olan demir-çelik, kömür elde etme arayışıydı. Bugün de Avrupa Birliğinin en önemli 2 ülkesi olan Almanya ( O dönem Almanya Batı ve Doğu olarak 2'ye bölünmüştü, Anlaşma Batı Almanya tarafından yapıldı) ve Fransa'nın liderliğinde 6'lar olarak bilinen ülkeler Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kurdu-AKÇT. (Diğer 4 ülke

---

<sup>84</sup> Özen, , s. 177-179.



İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg' tu.) AKÇT bugünkü AB'nin temellerini oluşturdu. Zaman içinde gelişen birlik birçok ortak politika belirlediği gibi bütçe alanında da ortak bir tutum belirledi. Bugün itibariyle tüm birliği bağlayıcı olan ve genişlemede çok önemli bir araç olan AB bütçesi yapılmaktadır.

Yapılan AB bütçesi ortak politikaların belirlenmesinde, planlanmasında, uygulanmasında ve uygulama sonrası yapılan denetlemelerde çok önemli bir araç olarak kullanılmaktadır.

Avrupa Birliği (AB) bağımsız bir Avrupa Parlamentosu ve 27 üye devletten farklı olan bir sivil servise sahiptir. Bu, AB içindeki üye devletler arasındaki ortak kanunları ve ortak politika içindeki masrafları yönetir. Bu ödemeleri yapmak için 2007 yılı için 116 milyar €'luk anlaşılmış bir bütçeye sahiptir ve 2007-2013 dönemi için ise bu 862 milyar € dur. En büyük tek kalemdaki masraf % 45 oranı ile ortak tarım politikasıdır. İkinci en büyük masraf kalemi % 30 oranı ile Avrupa Birliği Bölgesel Politikasıdır. Dış siyaset masrafı % 8, yönetim % 6 ve araştırma % 5'tir<sup>85</sup>.

1605 sayılı Mali Tüzük uyarınca, AB bütçesinin birtakım bütçe ilkeleri ışığında oluşturulması ve uygulanması öngörülmüştür. Bu ilkeler 4 temel ilke olan birlik, evrensellik, belli bir amaç için tahsis edilememe ve yıllık olma ilkesi ile bütçenin doğruluğu, denklik, hesap birimi, sağlam mali yönetim ve şeffaflık gibi daha genel ilkeleri içermektedir. Sağlam mali yönetim ilkesi gereğince bütçe ödenekleri ekonomiklik, verimlilik, etkililik ilkelerine uygun bir şekilde kullanılmalıdır. Performans Esaslı Bütçe sistemine göre, bütçenin kapsamına giren tüm faaliyet sektörleri için belirli, ölçülebilir, ulaşılabilir ilgili ve zamanı belirlenmiş hedefler koyulur. Bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı her bir faaliyet için belirlenmiş performans göstergeleri tarafından izlenir ve harcama birimleri yetkili bütçe merciiine yıllık bilgi verir<sup>86</sup>.

AB'nin birçok ülkesinde mevzuatları gereği PEB uygulanmaktadır. AB üyesi birçok ülke aynı zamanda OECD üyesidir ve OECD uygulamaları gereği PEB uygulanmaktadır.

---

<sup>85</sup> [http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa\\_Birliği\\_Bütçesi](http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Birliği_Bütçesi), (19.10.2013).

<sup>86</sup> Müge Hayriye Güvenç, *Avrupa Birliği Bütçesi*, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Serisi: 1, Ankara, 2010, s. 9-11.

### 2.2.1. Almanya’da Performans Esaslı Bütçe Uygulaması

AB’nin kurucu ülkelerinden ve AB bütçesini en çok fonlayan Almanya’da PEB uygulamasına 2000’li yılların başında geçme çalışmaları başlamıştır.

Bütçe sisteminin 1600’lü yıllara dayanan tarihçesi ile Federal Almanya köklü bir geçmişe sahiptir. Alman bütçe sistemi, değişen ekonomik gelişmelere paralel olarak kendini yenileyen ve geliştiren bir sistem olma özelliği taşımaktadır. Bu özellikleri ile Alman bütçe sistemi pek çok ülkeye örnek oluşturabilecek yapıdadır. Bütçe ile ilgili hükümlerin yer aldığı Federal Almanya Anayasası, Bütçe Prensipleri Yasası ve Federal Bütçe Kodu, etkili ve sistemli bir bütçe yönetimi için yapılması gerekli ilkeleri içermektedir. Bütçenin Ekonomikliği ve Etkinliği İlkesi, bütçe hazırlanırken ve yürütülürken uyulması gerekli ilkelerdir. Ekonomiklik ilkesi, aslında etkinlik ilkesinden kaynaklanır. Aşağıdaki hükümler etkinlik ilkesine işaret etmektedir<sup>87</sup> (Bütçe Prensipleri Yasası, 6. Bölüm ve Federal Bütçe Kodu, 7. Bölüm) :

A. Belli bir sonuç, mümkün olan en az maliyetle elde edilmelidir.

B. Mümkün olan en iyi sonuç, önceden belirlenmiş kaynak girişi ile başarılmalıdır.

1980’lerde Yeni Zelanda’da gelişen ve uygulanmaya başlanılan Yeni Kamu Yönetimi fikri Almanya’nın kamu sektörü tarafından da benimsenmiştir. Gerekli özelleştirmelerin yapıldığı, kurumsallaşmış ve devredilmiş bir kamu yönetimi fikri, yalın yönetim ve verimlilik açısından gerekli iyileştirmeleri gerçekleştirmek için uygun bulunmuştur. Ancak böyle bir kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmesi, girdi odaklı ve nakit tabanlı geleneksel sistemden, çıktı odaklı ve tahakkuk esaslı bütçe ve muhasebe sistemine geçişle mümkündür. Yeni federal bütçe, performans ve kaynaklara odaklanacak şekilde yapılandırılmıştır. Bu sisteme göre harcama, hizmet, maliyet ve performans göstergeleri tek bir yerde ve tek bir dokümanda gösterilmek zorundadır. Harcamaların yasal temeli, yasal olarak yetki verilen bütçeleme çıktısıdır. Yeni bütçe, yapısal bir formda kaynakları ve performansı iki açıdan birleştirmektedir. Bunun yanında yerel bütçeler de yalnızca girdileri değil, çıktı ve sonuç ölçümleri ile ilişkili hedef ve amaçları içerecek şekilde yapılandırılacaktır.

---

<sup>87</sup> Hüseyin Güçlü Çiçek, Sibel Mutluçan Sayın, “Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları”, *Maliye Dergisi*, S. 163, Temmuz-Aralık 2012, s. 292-297.

Çıktı odaklı bölümde tüm bütçe, karar alıcıların amaçları ile uyumlu faaliyet ve/veya durumlar olarak gruplanacak ve nakit tabanlı sistemin uygulandığı prosedürü izleyecektir. Her çıktı, kaynakla ilgili veriler ve performansla ayrıntılandırılmış bir şekilde tek bir bölüm içinde yer alacaktır. Çıktıların sayısı, toplam bütçenin içinde maksimum 1000 ile sınırlı olacaktır. Bunlar bütçenin hazırlanması, tartışılması ve yönetilmesi aşamasında ele alınacaktır. Çıktı esasının ardındaki ana fikir, federal bütçenin tüm çatısı içinde politika tabanlı yönetimle ilgili harcama ve görevleri ayrı tutmaktır. Çıktı için performans verileri merkezi veya âdemi merkezîyetçi bir temelde belirlenebilir. Çeşitli veri sistemleri, bağlayıcı ve bağlayıcı olmayan veri sistemlerini çıkış (sonuç) için kullanır. Performans göstergelerinin hesaplanması, doğrulanması mümkün sıkı kriterlere tabi olmalıdır. Bu rakamların, yönetimin amaçları için yararlı, ölçülebilir ve doğrulanabilir olması gerekmektedir. Kaynak bilgileri, departman düzeyinde ademi merkezîyetçi bir uygulama ile mali hesaplar-varlık hesapları ve maliyet, muhasebe sistemi tarafından belirlenir. Bazı durumlarda ise mevcut veriler merkezi olarak ayrı bir işlemde toplanabilecektir. Mali istatistikler ise Federasyon ve eyaletler tarafından oluşturulacak bir çalışma grubu tarafından birleşmiş çıktı çerçevesi sistemi kullanılarak yapılacaktır. Yıl boyunca iki kez, ilkbahar ve sonbaharda, dış raporlama bütçe uygulamasının üç boyutu üzerinde yapılacak, diğer bir deyişle fonların harcanması, kaynakların kullanımı ve performans gösterge hedeflerinin başarılabildiği değerlendirilecektir<sup>88</sup>.

Federal Almanya'da bütçe usulü olarak PEB uygulaması hem federal hem de belediyeler düzeyinde benimsenmiş ve kabul edilmiştir. Sistem ana esasları itibarıyla aynıdır. Almanya uygulamasında en göze çarpan husus çıktı sayısının toplam bütçe içinde 1000 ile sınırlandırılmasıdır. Yerel idarelerin bütçe yaparken girdi-çıktı-sonuç esaslarına dikkat etmeleri yasal bir zorunluluk olarak getirilmiştir. Buna göre belirlenen performans göstergeleri ve çıktıları temel alınarak sistemin verimliliği ölçülecektir.

---

<sup>88</sup> Çiçek, Sayın, s. 290-309.

### **2.2.2. Fransa’da Performans Esaslı Bütçe Uygulaması**

AB’nin ikinci itici gücü olan Kara Avrupası geleneği örneği Fransa, ülkemiz kamu yönetiminin, Osmanlı’nın son dönemlerinden 1950’li yıllara kadar en çok etkilendiği sistemlerden biridir.

Fransa’da 1980’den beri performans değerlendirmeleri ve incelemeleri performans yönetiminin en önemli araçlarından biri olmuştur. 1989 yılında yayınlanan ‘Rocard Genelgesi’ ile kamu sektöründe önemli reformlar yapılmış ve kamu hizmetinin modernizasyonu başlatılmıştır. En önemli yenilik sorumluluk merkezlerinin oluşturulmasıdır. 1990’ların başında önce bir deneme anlamında önerilen bu uygulamada, Paris’teki bakanlıkların taşra örgütlerindeki birimlerin merkezle imzaladıkları ve genelde üç yıl süreli olan anlaşmalara göre hizmet hedeflerini, performans ölçütlerini ve diğer koşulları belirlenmiştir. İlgili birimle ana bakanlık her yıl bir araya gelerek çalışmaların performansı ele alınarak bunun daha önce belirlenen hedeflerle ne ölçüde çakıştığı incelenmiştir. 1995’te uygulamanın sonuçlarının olumlu olduğunu düşünen hükümet bu uygulamayı zorunlu kılmıştır<sup>89</sup>.

Günümüz itibariyle Fransa’da mevzuat gereği PEB uygulaması zorunludur ve mahalli idareler dâhil uygulanmaktadır. Sistemde öne çıkan uygulama sorumluluk merkezleridir. Sorumluluk merkezleri Fransa PEB uygulamalarını diğer ülkelerden ayıran bir özelliktir.

### **2.2.3. İngiltere’de Performans Esaslı Bütçe Uygulaması**

İngiltere tarihsel süreç içinde bakıldığında mali konularda birçok yeniliğin iyileşmenin başladığı ülke olarak gözükmektedir. Bütçe hakkı, kralların vergileme yetkilerinin ilk sınırlandığı yer gibi, performans esaslı bütçeleme uygulamaların da ilk başladığı ülkelerden biridir. Özellikle Margaret Thatcher başbakanlığı döneminde ‘New Deal’ politikalarının öne çıkmasıyla birlikte Performans Esaslı Bütçe uygulamalarına yönelik ilgi ve düzenlemeler artmıştır.

---

<sup>89</sup> Şahin, s.132-133.

İngiltere’de merkezi kamu yönetimi birimleri, 1982 yılından itibaren, “Mali Yönetim İnisyatifi” olarak adlandırılan bir dizi yönetim enformasyon sistemi uygulamaya başlamıştır. Bu sisteme göre, her bir kamu dairesi için; hedef koymak, çıktıyı ölçülebilir hale getirme, harcanan paranın karşılığını alma kavramını yerleştirmek, hesap verme sorumluluğunu getirme ve bunları mümkün kılacak enformasyon sistemini yaratma ve bütçe sistemi ile uyum sağlama işlemlerinin yapılması gerekir<sup>90</sup>.

Performans esaslı bütçe uygulaması, 1998 yılı sonunda, 1999-2001 yıllarını kapsayacak şekilde başlatılmış olup kamu kurumlarının tümünde beş yüzün üzerinde hedef belirlenmiş ve bunlar bir kitapçıkla kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. Bu sistemin işleyişine ilişkin olarak; “Başkanlığını Hazine Bakanı’nın yaptığı bakanlıklar arası bir komite hedeflerin belirlenmesi ve uygulamaların izlenmesinde etkin bir rol oynamıştır. Kamuoyuna açıklanan hedeflerin belirlenmesinde bu komisyon ve alt birimlerin yöneticileri ortak hareket etmişlerdir. Okulların, hastanelerin, yerel yönetimlerin ve polis birimlerinin hedefleri tek tek belirlenmiş, bu hedeflere ulaşmada, yönlendirici bir denetim anlayışı uygulanmış ve kurumlara uygun “Benchmark” lar verilerek hedeflere ulaşmaları konusunda yardımcı olunmuştur. Belirlenen hedeflere ulaşamayan yöneticilere yaptırım uygulanmakta ve görevden alınmaları dahi söz konusu olabilmektedir.” İngiltere’de Hazinenin performans hedeflerinden birkaçı şöyle sıralanabilir; “İngiltere Merkez Bankası’nın (Bank of England) % 2,5 olarak belirlenen yıllık enflasyon hedefine ulaşmasına uygun politikalar belirlemek, net kamu borçlanmasının GSYİH’nın % 40’nın altında kalmasını sağlamak.”<sup>91</sup>

İngiltere Sayıştay’ına göre performans ölçüm kriterleri şunlardır <sup>92</sup>:

- \*Tutumluluk ölçütleri
- \*Finansal ölçütler
- \*Hizmet kalitesinin ölçütleri
- \*Etkinlik ölçütleri

---

<sup>90</sup> Gören, s. 263.

<sup>91</sup> Özyıldız, s. 85.

<sup>92</sup> Şentürk, 2004, s.10.

\*Verimlilik ölçütleri

İngiltere sisteminde performans hedefleri ve onlara ulaşıp ulaşılamadığı diğer ülke örneklerine göre çok daha öndedir.

### **2.3. TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE UYGULAMASI**

Türkiye'de Performans Esaslı Bütçe uygulamalarına baktığımız zaman ABD' deki benzer şekilde program bütçe sonrasında PPBS, son olarak da PEB uygulamasına geçildiğini görüyoruz. Kamunun kullandığı kaynakları verimli kullanıp kullanmadığının daha sık sorgulanması, 1980'li yıllarda Anavatan Partisi'nin siyaset sahnesinde yükselişe geçmesiyle paralel artmıştır. Bu yıllarda Türkiye ekonomisinin batıya entegrasyonu çabasıyla beraber batılı kurumların Türkiye'de dizayn edilmeye çalışıldı görülmektedir. 2000'li yıllarda AK Parti iktidarıyla New Deal' politikalarının uygulanmaya artmasına paralel olarak mali yapıda da 5018 sayılı Kanunla PEB yasal zorunluluk haline gelmiştir.

#### **2.3.1. Türkiye'de Performans Esaslı Bütçe Uygulamasına Geçiş**

Tarihsel olarak bakıldığında Osmanlı İmparatorluğunda mali konularla ilgili kişinin Defterdar olduğunu, Divan-ı Hümayuna mali konulardan sorumlu kişi olarak defterdarın girdiğini görüyoruz. İmparatorluğun mali yapısının bozulması üzerine düzeltmek için bugünkü Maliye Bakanlığının yetki-görev-sorumluluklarına sahip Heyet-i Teftişe Mümtaze-Maliye Teftiş Kurulu kurulmuş bugün itibariyle kurul Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'na katılmış ve çalışanların unvanı Vergi Müfettişliği olarak değiştirilmiştir. Günümüzde kamu mali yönetimiyle ilgili asıl idare Maliye Bakanlığıdır. PEB uygulaması açısından öne çıkan ise Kalkınma Bakanlığı ve Sayıştay'dır.

Türk kamu mali yönetim sistemi, 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla düzenlenmiş ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girene kadar yeni bir kanun çıkarılmayıp, söz konusu kanunda değişiklikler ve ikincil düzenlemeler yapılmıştır. 1050 sayılı Kanun zamanla kamu yönetiminin ve kamu mali yönetiminin değişen ihtiyaçlarını

karşılayamaz hale gelmiştir. İta amirlerinin mali sorumsuzluğu, katı ve uzun harcama süreçleri, izleme ve denetimin yetersizliği, zamanla bütçe kapsamının dar kalması ve bütçe sürecinin değişmesi gerekliliği gibi temel nedenlerle 1050 sayılı kanun, 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren tüm hükümleri ile geçerli olan 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile uygulamadan kaldırılmıştır.1050 sayılı Kanunun yürürlükte kaldığı süre içerisinde Türkiye’de klasik bütçe ve program bütçe olmak üzere esas olarak iki bütçe sistemi uygulanmaya çalışılmıştır. Muhasebe-i Umumiye Kanunu, klasik bütçe sistemine uygun bir biçimde tasarlanmasına rağmen amaçların belirsizliği, bütçe tekniklerinin zayıflığı, analiz ve karşılaştırmaların yeterince yapılamaması ve plan-bütçe ilişkisinin kurulamaması gibi temel eksiklikler nedeniyle kamu yönetimi sisteminin temel ihtiyaçlarını karşılayamamıştır. Türkiye’de performans esaslı bütçelemeye ilişkin temeller, 1995 yılında başlatılan Kamu Mali Yönetimi Projesi ve 2001 yılında yayımlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (Public Expenditure and Institutional Review-PEIR) raporundaki reform önerileriyle atılmış; 5018 sayılı Kanun ve daha sonra gerçekleşen ikincil düzenlemelerle de PEB’e ilişkin detaylar oluşturulmuştur<sup>93</sup>.

### **2.3.2. Program Bütçe ve PPBS’deki Eksiklikler ile Performans Esaslı Bütçenin Üstünlükleri**

Siyasette Yeni Sağ fikirlerinin iktidara gelmesiyle birlikte kamunun verimlilik, performans, etkinlik-etkililik kavramlarını gerçekleştirmek için mevzuat düzenlemelerinin artmıştır. Kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformu 58, 59, 60. hükümetleri döneminde bir dizi uygulamayla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. 2003 yılında ‘Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları’nın koordinasyonundan sorumlu başbakanlık başmüşaviri olarak atanan Prof. Dr. Ömer DİNÇER, 2003-2007 yıllarında başbakanlık müsteşarı olarak yeniden yapılanmada kilit bir rol üstlenmiştir.

Esasen kamu yönetimindeki sorunlar yeni olmadığı gibi, bu sorunları çözmeye yönünde ortaya konan çeşitli reform çabaları da yeni değildir. Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanan idari reform çabaları vardır.

---

<sup>93</sup> Karacan, s. 117-118.

Tanzimat ile başlayan ve Cumhuriyet ile birlikte ivme kazanan bu süreç, çeşitli aralıklar ile gündeme gelmiştir. İkinci Dünya savaşından sonraki dönemde bu kapsamda geliştirilen en önemli çabalar Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi-MEHTAP ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi-KAYA projelerinde somutlaşmıştır. Ülkemiz son yıllarda belirgin hale gelen strateji açığını, mali açığı, performans açığını ve güven açığını kapatmak ve yaşanan olumsuz süreci tersine çevirmek zorundadır. Yönetim zihniyetinin değişmesi, stratejik tasarım, örgütsel tasarım değişiminin 3 önemli ayağıdır. Bu yeni zihniyetin gereği olarak gelecek yönelimli ve katılımcı bir anlayış içinde "Stratejik Yönetim" yaklaşımına geçilmelidir. Geleceğe ve amaçlara dönük olarak ilgili tüm tarafları sürece katmak suretiyle ulaşılmak istenen durum tasvir edilmelidir. Bu stratejik tasarım kapsamında; Ortaya konan yeni zihniyete uygun bir şekilde geleceğe dair tasarım geliştirme, misyon ve vizyon belirleme, temel amaç, politika ve öncelikleri şekillendirme, ölçülebilir başarı göstergeleri oluşturma ve önceden ilan etme, insan kaynaklarını geliştirme, unsurları vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, Ömer Dinçer ve reform ekibinin öngördüğü yönetim reformu aşağıda sıralanan niteliklere sahip olacaktır: İhtiyaçlara uygunluk, katılımcılık ve çok ortaklılık: Yönetişim, halk odaklılık, stratejik yönetime geçiş, performansa dayalı oluş, denetimde etkililik, etik kurallar ve insana güven, hizmetlerin yürütülmesinde yerindenlik<sup>94</sup>.

Kamu yönetiminde reform ve yeniden yapılandırmanın gerçekleştirilmesi için esas olarak 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu birbirini tamamlayacak şekilde tasarlanmış ve kabul edilerek yürürlüğe girmişlerdir (5227 sayılı Kanun daha sonra Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş, meclis tarafından yeniden görüşülmemiş fakat içerdiği fikirler yan mevzuatlar ve diğer düzenlemelerle yeni kamu yönetimi anlayışını şekillendirmiştir). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarında öne çıkan diğer çalışmalar, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı-Kamu

---

<sup>94</sup> Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara, T.C. Başbakanlık, 2003, s. 12-13.



Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 59. Hükümet programı, bürokratik kültürden vatandaş odaklı kamu hizmetleri kültürüne geçiş adlı içişleri bakanlığı, 07.05.2002.tarih ve özel kalem müdürlüğü 467 sayılı emirleridir. Türkiye’de PEB’e yön veren asıl düzenleme 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur.

Ülkemizde PEB uygulamasına geçiş süreci ve nedenleri şu şekildedir. Ülkemizde ilk uygulanan bütçe tipi geleneksel bütçedir, bu bütçe sisteminde en önemli konu verilen ödenekler ve yapılan hizmetlerdir. Başka bir deyişle girdi-çıktı ağırlıklı bir sistem işlemiştir. 1973 yılında Program bütçe yürürlüğe girene kadar geleneksel bütçe anlayışı uygulanmış program bütçe PPBS ile birleştirilerek uygulanmaya çalışılmış fakat başarısız olunarak tekrar geleneksel bütçe anlayışına dönmüş ve 5018 sayılı Kanunla PEB uygulamasına geçilene kadar bu uygulama devam etmiştir.

Kamu ekonomisi karar birimlerinin (merkezi hükümet, yerel idareler gibi), gelir kaynaklarını ve maliyetlerini göstererek, kendi örgütlerine yaptıkları bir kamu hizmeti sipariş listesi olarak tanımlanan bütçeler, siyasi karar alma sürecinin mali açıdan disipline edilmesi gibi önemli bir misyona sahip olan hukuki metinlerdir ve dolayısıyla, kamu harcama yönetiminde (özellikle bütçelerde) yapılacak reform çalışmaları devlet reformunun en önemli parçası olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda kamu harcama reformu; devletin bütçesinin hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili süreçlerde reform yapılması anlamına gelmektedir. Son yıllarda yaşanan krizler dolayısıyla kamu mali yönetim sisteminde yapılan gözden geçirmeler neticesinde; mali yönetim sisteminin ve bütçe kapsamının dar olduğu, bütçe dışı harcamaların arttığı, kalkınma planı ile bütçeler arasındaki bağın koptuğu, kamu kaynaklarının etkin kullanılmadığı, harcama sürecinin katı ön kontrole tabi olduğu, harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulamadığı, bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol sürecinde idarelere yeterli inisiyatifin tanınmadığı, çağdaş kamu mali yönetim anlayışında hâkim olan; stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, PEB, hesap verebilirlik, mali saydamlık ilkelerinin sistemde yer almadığı görülmüştür. Bu eksiklik veya olumsuzlukların temelinde yatan geleneksel kamu yönetimi anlayışının merkezi planlamaya dayanması, merkezi yönetim ve merkezi kontrol anlayışının hâkim

olması, mevzuat odaklı, kurallara dayalı olması, girdi odaklı olması, hata aramaya odaklı olması, usulsüzlük ve yolsuzluğu araştıran bir denetim anlayışı hâkim olması söz konusudur. Ancak çağdaş yönetim anlayışı; katılımcı ve paylaşımcı, şeffaf ve hesap verebilir, stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı, gelecek yönelimli, sonuç ve hedef odaklı, yerel ve yerinden yönetim ağırlıklı, yatay organizasyon yapısını ve yetki devrini öngören bir yönetim anlayışı sergilemektedir. PEB anlayışı da, söz konusu bu aşamalardaki aksaklıkları ve sistemdeki eksiklikleri gideren ve bu aşamaları yeniden ele alarak şekillendiren, kaynakların daha verimli, daha etkin ve daha tutumlu bir şekilde kullanımının sağlanması için dünyada uygulaması ön plana çıkan bir bütçeleme anlayışıdır. Kamu harcama yönetiminde PEB'ye geçişin düşünülmesinin en önemli nedenlerinin başında kamu kaynaklarının daha etkin ve daha verimli bir şekilde kullanılmasının ve dağıtılmasının sağlanması gelmektedir. Zira kamu mali yönetim sisteminin ciddi sorunları vardır ve vergi mükelleflerinin bu sorunlara duyarsız kalmamaları ve kendilerinden toplanan kaynakların tahsisi mekanizması üzerindeki demokratik denetimlerini artırmaları, ancak bu konulara eğilmeleri, anlamaları ve değişim sürecini hızlandırmaları ile mümkündür<sup>95</sup>.

### **2.3.3. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe ve Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Mevzuat Dayanakları**

Yeni kamu yönetimi anlayışı ve mali boyutu belirli kavramlar etrafında kurulmuştur. Bu kavramlar, kamu hizmetlerinin sunumunda rekabetçi bir yaklaşımın benimsenmesi, hesap verebilirlik ve saydamlık olarak özetlenebilir. Kamu hizmetlerinin sunumunda rekabetçi bir yaklaşım benimsenmesi 21. yüzyılın getirdiği önemli kavramlardır<sup>96</sup>.

Genel olarak bakıldığında ülkemizde 5018 sayılı Kanun ile yeni bir mali yönetim başlamıştır denilebilir. Toplam 83 madde, 21 kanuna işlenmiş geçici madde,

---

<sup>95</sup> Fatih Yardımcıoğlu, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s. 48-49.

<sup>96</sup> Abuzer Pınar, *Yeni Bütçe Sistemi ve Maliye Politikaları, Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform*”, *Ankara Üniversitesi KAYAUM Yayını 5*, 2009, s.165.

2 kanuna işlenememiş geçici madde, 2 ek madde, 4 kanuna ekli cetvelle düzenleme yapılmıştır. Daha sonra bazı maddeler eklenmiş, bazıları değiştirilmiş, bazıları anayasa mahkemesi kararıyla iptal edilmiştir ama ana çerçeve korunmuştur.

Ülkemizde, kamu mali yönetim sistemini yeniden yapılandırmak amacıyla, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren önemli çalışmalar yapılmıştır. Yönetimde Yeni Sağ fikirlerin hâkim olmasıyla ANAP ve AKP dönemlerinde bu çalışmalar ciddi ivme kazanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında yapılan ana düzenleme olmuştur.

Yapılan diğer düzenlemeler: "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ, Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve bu yönetmelikte değişiklik yapılmasına dair yönetmelik, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, DPT Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Maliye Bakanlığı Performans Programı Hazırlama Rehberi"dir.

1927 yılından beri 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile yönetilen kamu mali yönetim sistemimiz, 2006 yılından itibaren, 5018 sayılı Kanun'a tabi olmuştur.

Türk kamu mali yönetim sistemini yeniden yapılandıran, 5018 sayılı Kanun, bütçeleme alanında önemli yenilikler getirmiş; köklü değişiklikler yapmıştır. Kanunun getirdiği en önemli yeniliklerin başında; bütçenin kapsamının 5018 sayılı Kanun'la getirilen genel yönetim çerçevesine uygun olarak genişletilmesi, yeni bütçeleme sürecinde orta vadeli bir yaklaşımın (çok yıllık bütçeleme yaklaşımı sonucunda yapılan bütçeler üç yıllık projeksiyonları da kapsar hale gelmiştir ) benimsenmesi ve performans esaslı bütçelemeye geçilmesi gelmektedir<sup>97</sup>.

5018 sayılı Kanununun 1. maddesinde "Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili,

---

<sup>97</sup> Ahmet Kesik, "Türkiye'de Yeni Bütçeleme Süreci", *Dış Denetim Dergisi*, 2010, S. Temmuz-Ağustos –Eylül, s. 27.

ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir” denilerek ana çerçeve çizilmiştir. Kanunun kapsamı 2. maddede “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar” denilerek kapsam çizilmiştir. Performans bütçeyle ilgili önemli bir düzenleme 5.madde g bendinde şu şekildedir: Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme 9. maddede düzenlenmiştir. 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.

Genel olarak bakıldığında 5018 sayılı Kanun ile getirilen en önemli yenilikler, stratejik planlama, performans bütçe, orta vadeli mali plandır.

Kavramların kanundaki tanımına bakıldığında 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 planı ifade eder denmektedir. Performans esaslı bütçeleme, en genel anlamda, taahhüt edilen çıktı ve sonuçlar ile kaynaklar arasında bağlantı kuran açık bir sözleşmedir. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme 2003/14 nolu Yüksek Planlama Kurulu Kararında aşağıda ki gibi düzenlenmiştir.

Yapılan reform çalışmaları kapsamında, kamu kuruluşlarının ilk aşamada VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık programlarda yer alan politikalar ve makro hedefler çerçevesinde kendi stratejik planlarını hazırlamaları ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerinin bu planda öngörülen kuruluş misyonu, vizyonu ve hedefleri

doğrultusunda oluşturmaları hedeflenmektedir. Bu hedef doğrultusunda 2004 yılı bütçesi hazırlıkları çerçevesinde;

a) DPT Müsteşarlığı, hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzunu ilgili tüm kuruluşların bilgisi ve kullanımına sunacaktır,

b) DPT Müsteşarlığı, orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırmak üzere 2003 yılında aşağıda sıralanan kuruluşlarda pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarını başlatacaktır.

- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Hacettepe Üniversitesi
- Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi)
- İller Bankası Genel Müdürlüğü
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi

c) Pilot kuruluş düzeyinde başlatılacak stratejik planlama çalışmalarının bir proje kapsamında ayrıntılandırılması ve faaliyet programının belirlenmesi, faaliyetlerin yürütülmesi ve çalışmanın pilot kuruluşlar ile işbirliği içinde sonuçlandırılmasından DPT Müsteşarlığı yetkili ve sorumludur.

d) DPT Müsteşarlığı, kuruluşlar tarafından yürütülecek pilot çalışmaları yönlendirecek, izleyecek, değerlendirecek, çalışmaların sonuçlarına bağlı olarak Stratejik Planlama Kılavuzunu güncelleyecek, yaygınlaştırma aşamasına yönelik olarak gerekli kurumsal ve mevzuat düzenlemeleri ile diğer ilişkili faaliyetleri gerçekleştirecektir.

e) Pilot kuruluşlar stratejik planlarını 2005 yılı programına ve bütçe teklifine baz oluşturacak şekilde en geç Haziran 2004 itibariyle tamamlayacaktır. DPT Müsteşarlığı tarafından incelenmesini müteakip Yüksek Planlama Kurulunun onayına sunulacak olan bu planlar, Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan performans esaslı bütçeleme çalışmalarına temel teşkil edecektir. Performans Esaslı

Bütçeleme Sistemine Geçiş Çalışmaları 26. Maliye Bakanlığı, DPT tarafından yürütülecek stratejik planlama çalışmaları ile bir bütünlük ve uyum sağlayacak şekilde performans esaslı bütçeleme çalışmalarına devam edecektir. Maliye Bakanlığınca yürütülen performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi yönündeki çalışmalar kapsamında, 2002 yılında altı pilot kurum seçilmiş ve bunlara ait bazı faaliyet ve projelerde yeni sistemin uygulanmasına başlanmıştır. Pilot kurumlar tarafından 2003 yılı bütçe tekliflerine esas olmak üzere ilgili faaliyet/projeler için stratejik plan, performans planı ve kaynak ihtiyaç planları oluşturulmuştur. Bütün kamu idarelerinin Maliye Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslar dâhilinde performans esaslı bütçelemeye geçiş yönündeki çalışmalara aktif olarak katılmaları gerekmektedir<sup>98</sup>.

Orta vadeli harcama sistemi, 5018 sayılı Kanunda çeşitli maddelerde ele alınmıştır. Kanunun 9 ve 16'ncı maddelerinde, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, stratejik planlar ve performans programları ile orta vadeli harcama sisteminin temel unsurları ortaya konulmuştur. Ayrıca, 5018 sayılı Kanunun bazı maddelerinde çok yıllık bütçelemeye atıfta bulunulmuştur. 5018 sayılı Kanunun 16'ncı maddesine göre kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde orta vadeli program hazırlanmaktadır. Orta vadeli program, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na hazırlanmakta ve Mayıs ayı sonuna kadar toplanacak Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmektedir. Orta vadeli bütçeleme sürecinde yer alan ikinci belge, orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli mali plandır. Orta vadeli mali plan, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesine göre kamu idarelerinin; 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

---

<sup>98</sup> Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 2003/14, Konu: *2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Hazırlık Çalışmaları*, s. 7-8, <http://www.kalkinma.gov.tr>, (23.06.2014).

doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları öngörülmüştür. Performans programları 5018 sayılı Kanunun 9. maddesinde düzenlenmiştir. Kamu idarelerinin, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programları hazırlayacakları hükme bağlanmıştır<sup>99</sup>.

Kanunun genel çerçevesine bakmaya devam edilirse, 5018 sayılı Kanunla 5. maddede tüm kanun kapsamındaki kuruluşları bağlamak üzere kamu maliyesinin temel ilkeleri sayılmıştır. Buna göre kamu maliyesinin temel ilkeleri şunlardır:

Kamu malî yönetimi uyumlu bir bütün olarak oluşturulur ve yürütülür, kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır, maliye politikası, makro ekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir şekilde oluşturulur ve yürütülür, kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür, kamu malî yönetimi malî disiplini sağlar, kamu malî yönetimi ekonomik, malî ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratır, kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.

İlgili kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, kamu maliyesi ilkelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir ve izlenir.

Yine kanunda genel bir çerçeve çizilmesi açısından önemli olarak kanunun 3. Bölümünde Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları 7. 8. 9. maddelerde sayılmıştır. Malî saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu, Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esaslarıdır. 41. maddede kanun kapsamında ki kuruluşların faaliyet raporları hazırlaması gerektiği belirtilmiştir. Bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır. Yine bu madde gereğince mahalli idarelerin mali yapılarının da değerlendirildiği Maliye Bakanlığı genel faaliyet raporu hazırlanır. Sayıştay mahallî

---

<sup>99</sup> Kesik, s. 31.

idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Kanunla etkili denetim için iç kontrol sistemi oluşturulmuş 57. maddede kontrolün yapısı ve işleyişi düzenlenmiştir. Buna göre kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur. Bu birimlerde çalışmak üzere Harcama Yetkilisi-Muhasebe Yetkilisi-Mali Hizmetler Uzmanı-Yardımcısı, İç Denetçilik meslekleri kadroları oluşturulmuştur. Sayıştay, Baş Denetçileri-Uzman Denetçileri-Denetçileri-Denetçi Yardımcılarıyla Dış Denetimden doğrudan TBMM'ye karşı sorumlu birim olarak düzenlenmiştir.

Özetlemek gerekirse 5018 sayılı Kanunla; bütçe birliği sağlanmış, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin yanında kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik öne çıkarılmış, kamu idarelerine karar verme ve uygulamada geniş inisiyatif tanınmıştır.

### **2.3.3.1. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ:**

Performans Esaslı Bütçeleme uygulamasının önemli bir ayağını oluşturan ve daha ziyade ulaşılmak istenen amaçlarlar la ilgili makro hedefler çizen Stratejik Planlamanın gerçekleştirilmesiyle ilgili ülkemizde yasal düzenlemeler yapılmıştır. 5018 sayılı Kanun ve diğer birincil mevzuattan yukarıda bahsedilmiştir. Burada PEB sistemiyle ilgili mevzuatı, konumuz olan mahalli idareler-büyükşehir belediyeleri ağırlıklı olmak üzere inceleyeceğiz.

Bunlardan ilki PEB uygulamasında aslı yönlendirici olan DPT tarafından hazırlanıp yayınlanan, 5018'in 9. maddesine dayanılarak yapılan 'Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'tir<sup>100</sup>. Yönetmelik toplam beş bölüm, yirmi madde, iki geçici madde, bir ek olmak üzere

---

<sup>100</sup> Yönetmelik 26.05.2016 tarih ve 26179 sayılı; tebliğse 28.07.2011 tarih ve 28008 sayılıyla resmi gazetede yayınlanmıştır.



düzenlenmiştir. 2. maddede kapsam başlığı altında yönetmeliğin mahalli idareleri de kapsadığı belirtilmiştir. Genel ilkeler başlıklı 5. madde şu şekildedir.

(1) Stratejik planlama sürecinde;

a) Kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımları sağlanır ve katkıları alınır,

b) Çalışmalar, strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla yürütülür,

c) Stratejik planların doğrudan doğruya kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanması zorunludur. İhtiyaç duyulması hâlinde idare dışından temin edilecek danışmanlık hizmetleri sadece yöntem ve süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetleri konularıyla sınırlıdır,

ç) İlgili tüm kamu idareleri birbirleri ile uyum, işbirliği ve eşgüdüm içinde; hesap verme sorumluluğunun gereklerini dikkate alarak çalışır.

Üzerinde dikkatle durulması gereken idarelerin stratejik planı kendilerinin hazırlaması gerektiği ve katılımcı bir şekilde hazırlaması gerektiğidir. İdarelerin ilk SP'lerini en geç 31.01.2009 tarihine kadar hazırlamaları gerektiği 6. maddede belirtilmiştir. Stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesi başlığı 7. madde 3. Bent, ç kısmında 'Mahalli idarelerde üst yöneticinin değişmesi halinde ilgili mahalli idarenin, stratejik planları yenilenebilir' demektedir. Stratejik planların hazırlanması 9. madde gereğince hazırlık dönemini tamamlayan kamu idareleri, stratejik planlarını, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa, bu Yönetmeliğe, Kılavuza ve Müsteşarlıkça yayımlanan stratejik planlamaya ilişkin diğer rehberlere uygun olarak hazırlar. 10. madde mahallî idareler için SP'nin kalkınma planlarına ve programlara uygun olarak hazırlanmasından ve uygulanmasından İçişleri Bakanın sorumlu olduğunu belirtir. Üst yöneticilerin sorumluluğu başlıklı 11. maddede üst yöneticilerin, idarelerinin stratejik planlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından mahalli idarelerde, meclislerine karşı sorumlu olduğunu da belirtmiştir. Devam eden maddelerde şu şekilde düzenlemeler yapılmıştır. Mahallî idareler ilgili meclis tarafından kabulünü müteakip stratejik planlarını İçişleri Bakanlığına ve İçişleri Müsteşarlığına gönderir. Stratejik planlar

kamuoyuna duyurulur ve kamu idarelerinin internet sitelerinde yayınlanır. Performans programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturur. Kamu idareleri performans programlarını stratejik planlarına uygun olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde hazırlar. Bütçeler performans programına uygun olarak hazırlanır. Performans göstergeleri stratejik planlarda yer alır. Performans göstergelerinin tesbitine ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık ile Maliye Bakanlığı tarafından birlikte belirlenir. Kamu idareleri, performans göstergelerini bu usul ve esaslar çerçevesinde oluşturur.

Ele alacağımız ikinci mevzuat 28 Temmuz 2011 tarihinde Kalkınma Bakanlığı (DPT 3.6.2011 tarihinde 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu kararıyla Kalkınma Bakanlığının ihdasıyla bu bakanlığa katılmıştır) tarafından yayınlanan, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğdir, tebliğ yönetmeliğin açıklanması için yayınlanmıştır.

Tebliğler anayasa hukukunda, ‘Normlar Hiyerarşisi’ konusunda ele alınırken yönetmeliklerin bir alt düzenlemesi olarak, idarelerin-mesela bakanlıkların-açıklamayı istedikleri bir konuyla ilgili olarak yaptıkları düzenlemeler olarak ele alınır. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ dört ana başlık ve bir ek olarak düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyelerini ilgilendiren kısımları şu şekildedir. Stratejik plan hazırlayacak idareler şu hususlara dikkat edeceklerdir:

Yönetmelikle belirlenen 2006-2010 geçiş döneminde kamu idarelerince hazırlanmış olan stratejik planların Kalkınma Bakanlığınca değerlendirilmesi sonucunda eksikliği tesbit edilen ve aşağıda yer alan hususlar yeni plan hazırlıklarında dikkate alınacaktır:

- Durum analizi ile amaç ve hedeflerin bağlantısının açık bir şekilde gösterilmesi,
- Dış paydaş katılımının yeterli düzeyde ve kalitede sağlanması,
- Hedeflerin sonuç odaklı ve kuruluşun hizmet alanına uygun bir biçimde ifade edilmesi,
- Performans programı hazırlıklarında güçlük yaratmayacak sayıda ve nitelikte amaç ve hedef belirlenmesi,

- Hedeflere yönelik performans göstergelerinin, bu göstergeler cinsinden mevcut durumun ve plan döneminde ulaşılması arzulanan seviyenin belirtilmesi,
- Amaç ve hedeflere nasıl ulaşılacağını açıklayan stratejilerin planda yer alması,
- Amaç ve hedefler seviyesinde maliyetlendirme ve bunlara ilişkin kaynak tablolarının yer alması,
- Uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik sistem tasarımı yapılmasıdır.

Stratejik planlama çalışmalarının başarısı büyük ölçüde plan öncesi hazırlıkların yeterli düzeyde yapılmasına bağlıdır. Bu kapsamda üst yöneticinin liderliğinde tüm çalışanlarca planlama sürecinin sahiplenilmesinin sağlanması, organizasyonun oluşturulması, ihtiyaçların tesbit edilmesi, iş planının oluşturulması amacıyla bir hazırlık programı yapılması gerekmektedir. Stratejik planlama sürecinin başlangıç aşamasında ve önemli aşamalarında Kalkınma Bakanlığı ile yakın işbirliği sağlanacaktır.

Plan hazırlama sürecinde strateji geliştirme birimi koordinasyonunda tüm birimlerin aktif katılımı esas olup stratejik planlama ekibinde ana hizmet birimlerinin temsil edilmesi gerekmektedir.

İkinci ve daha sonraki stratejik planını hazırlayacak kamu idareleri için, yürürlükteki stratejik planın uygulanmış olan dönemine ilişkin hedef ve göstergeler bazında gerçekleşme düzeyi ile başarı ve başarısızlık nedenlerini içeren özet değerlendirme bölümüne yeni hazırlanacak plan içinde yer verilecektir. Bir önceki plandan temel farklılıklar ve bu farklılıkların nedenleri açıklanacaktır. Ayrıca, daha önce Kalkınma Bakanlığınca kamu idarelerine gönderilmiş olan taslak stratejik plan değerlendirme raporlarında yer alan öneri ve uyarılar dikkate alınacaktır.

Buna göre Büyükşehir belediyeleri SP hazırlarken bu hususlara dikkat edeceklerdir.

### **2.3.3.2. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Bu Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik:**

Yönetmelik toplam üç bölüm ve on iki madde olarak düzenlenmiştir. Amaç ve kapsam başlıklı 1. maddesinde, mahalli idareleri de içine alarak, bu idarelerinde performans programlarının hazırlanması, ilgili idarelere gönderilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bunlara ilişkin süreler ile diğer usul ve esasların belirlenmesi amacıyla bu yönetmeliğin hazırlandığını belirtmiştir<sup>101</sup>. Performans programlarının hazırlanması başlıklı madde 4 gereği ilgili idareler şunlara uymalıdır:

(1) Performans programları; bu yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Bakanlıkça performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak idarenin 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.

(2) Performans programları; çıktı ve sonuç odaklı bir anlayışla, doğru ve güvenilir bilgiye dayalı, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde her yıl hazırlanır.

(3) Kamu idareleri performans programı hazırlıklarında Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Program ile stratejik planlarını esas alırlar.

(4) Performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esastır.

(5) Kamu idarelerinin performans programını 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

---

<sup>101</sup> 5.07.2008 tarih ve 26927 sayılı resmi gazetede yayınlanmıştır.

ayı sonuna kadar üst yönetici tarafından harcama birimlerine yazılı olarak duyurulmasıyla başlar.

(6) Üst yönetici ve harcama yetkilileri, performans programlarının hazırlanmasında ihtiyaç duyulacak her türlü bilgi ve verinin toplanması ile analiz edilmesi için gerekli ortam, yapı ve süreçleri oluştururlar.

Üst yöneticilerin sorumluluğu başlıklı altıncı madde gereğince üst yöneticiler, performans programlarının bu yönetmelikte ve Performans Programı Hazırlama Rehberinde belirlenen esas ve usullere uygun olarak hazırlanmasından, uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların performans hedefleri ve hizmet gereklerine uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasından mahalli idarelerde meclislerine karşı sorumludur.

Yönetmelik gereğince mahalli idarelerin performans programları, mahalli idarelerde ise üst yöneticiler tarafından Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanır, üst yöneticileri tarafından bütçe teklifleri ile birlikte ilgili mevzuatında belirlenen tarihte yetkili organlara sunulur. Bu kurum ve idarelerin yetkili organlarında kesinleşen bütçe büyüklüklerine göre revize edilen performans programları mahalli idarelerde ise üst yöneticiler tarafından kamuoyuna sunulur. Kamuoyuna açıklanan performans programları ilgili idarelerin internet sitelerinde yayımlanır. İnternet sitesi bulunmayan idareler, performans programlarına kamuoyunun erişimini sağlamak üzere gerekli tedbirleri alırlar. Mahalli idareler Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanan performans programlarını en geç Mart ayının on beşine kadar İçişleri Bakanlığına gönderirler. Maliye bakanlığı, gerek görülmesi halinde mahalli idarelerin performans programlarının gönderilmesini isteyebilir.

Performans programları, belirlenen standartlar ile usul ve esaslara uygunluk yönlerinden Maliye Bakanlığı tarafından değerlendirilir ve gerek görülmesi halinde değerlendirme sonuçları ilgili idareye bildirilir, performans programlarının değerlendirilmesi amacıyla gerekli bilgi ve belgeleri kamu idarelerinden isteyebilir, performans programlarının değerlendirme sonuçlarını kamuoyuna açıklayabilir. Performans programlarında milli güvenlik, savunma ve istihbarat hizmetlerine ilişkin gizlilik gerektiren bilgiler ile ilgili mevzuatına göre devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki bilgilere ve ülkenin ekonomik çıkarları açısından gizli kalması gereken bilgilere yer verilmez. Performans programı hazırlama süreci şekil 2.1'de

açıklanmıştır. Süreç üç ana aşamada ele alınıp değerlendirilir. Üst yönetim harcama yetkilileri kurumda en üst çerçeveyi çizerken, daha alt kademedeki harcama birimleri ve mali hizmetler birimi performans programını bu genel çerçeveye uygun olarak hazırlarlar. İdare performans programı birimler düzeyinde hazırlandıktan sonra idarenin geneli için bunlar konsolide edilerek performans programının bu ayağı oluşturulur. Harcama birimleri kaynak ve maliyetleri tesbit eder (Performans programı hazırlama süreci Şekil 2.1’de gösterilmiştir).

### **2.3.3.3. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği:**

5018 sayılı Kanununun 41. maddesi gereğince faaliyet raporları hakkında yönetmelik yayınlanmıştır<sup>102</sup>. Yönetmelik beş bölüm, dört ek, toplam yirmi dört maddedir ve konumuz açısından önemli olan kısımlar şu şekildedir. Faaliyet raporları mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanır. Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olması zorunludur. Faaliyet raporları, ilgili tarafların ve kamuoyunun bilgi sahibi olmasını sağlamak üzere açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılarak hazırlanır. Raporlarda teknik terim ve kısaltmaların kullanılması durumunda bunlar ayrıca tanımlanır. Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerekir. İdarenin faaliyetleriyle ilgisi olmayan hususlara faaliyet raporlarında yer verilmez. Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılır.

Yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişiklikler raporda açıklanır. Faaliyet raporları yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkân verecek biçimde hazırlanır. Faaliyet raporları, bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanır.

Birim faaliyet raporu mahalli idarelerin bütçelerinde kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır. Mahalli idareler harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporları ise izleyen mali yılın en geç Şubat ayı

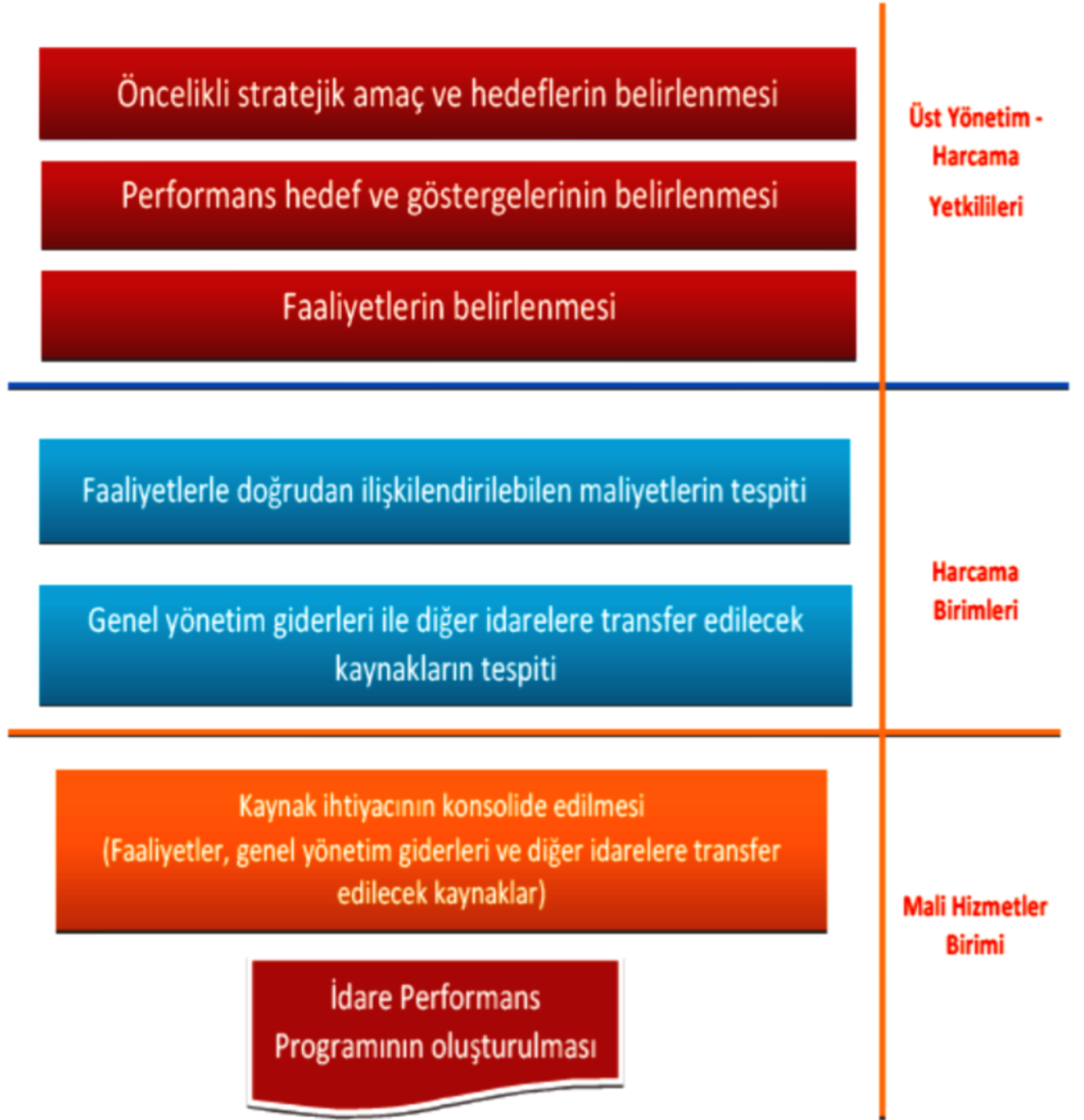
---

<sup>102</sup> Yönetmelik 17.03.2006 tarih ve 26111 sayıyla; tebliğ 26.12.2007 tarih ve 26738 sayıyla resmi gazetede yayınlanmıştır.

sonuna kadar üst yöneticiye sunulur. Üst yönetici, harcama birimlerinin faaliyetlerini ve performansını izleyebilmek amacıyla, harcama yetkililerinden üç veya altı aylık birim faaliyet raporları isteyebilir. Birim faaliyet raporu hazırlayan harcama yetkilileri, raporun içeriğinden ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan üst yöneticiye karşı sorumludur. İdare faaliyet raporu, birim faaliyet raporları esas alınarak, idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlanır. Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarından belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulur, belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı sonuna kadar üst yöneticileri tarafından kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süreler içinde Sayıştay'a ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. Sayıştay, Bakanlık veya İçişleri Bakanlığınca istenilmesi halinde faaliyet raporları ayrıca elektronik ortamda da gönderilir. Üst yöneticiler, idare faaliyet raporlarının içeriğinden ve raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğundan mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur Mahalli idareler genel faaliyet raporu, mahalli idarelerin idare faaliyet raporları esas alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanır.

Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarından belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulur, belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı sonuna kadar üst yöneticileri tarafından kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süreler içinde Sayıştay'a ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. Sayıştay, Bakanlık veya İçişleri Bakanlığınca istenilmesi halinde faaliyet raporları ayrıca elektronik ortamda da gönderilir. Üst yöneticiler, idare faaliyet raporlarının içeriğinden ve raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğundan mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur Mahalli idareler genel faaliyet raporu, mahalli idarelerin idare faaliyet raporları esas alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanır.

Mahalli idareler genel faaliyet raporu İçişleri Bakanlığı tarafından izleyen mali yılın Haziran ayının on beşine kadar kamuoyuna açıklanır. Bu raporun birer örneği aynı süre içerisinde Sayıştay'a ve Bakanlığa gönderilir.



Şekil 2.1 Performans Programı Hazırlama Süreci

Kaynak: Maliye Bakanlığı Performans Programı Hazırlama Rehberi s.12.



Mahalli idarelerin genel durumunu ortaya koymak üzere hazırlanacak mahalli idareler genel faaliyet raporunda;

a) Mahalli idare bütçeleri gelir ve gider hedefleri ile gerçekleştirmelerine ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,

b) Mahalli idareler, mahalli idarelere bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarının iç ve dış borçlarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,

c) Mahalli idarelerin insan kaynakları ile fiziki kaynaklarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,

ç) Mahalli idare bütçelerinden yapılan yardımlar ile sosyal hizmet harcamalarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,

d) Mahalli idarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmeler,

e) Mahalli idarelere ilişkin iç denetim sonuçları hakkında bilgi ve değerlendirmeler,

f) Mahalli idarelere ilişkin olarak İçişleri Bakanlığınca yürütülen denetim ve gözetim faaliyetleri hakkında özet bilgiler,

g) Mahalli idarelerin yıl içinde yapmış olduğu yatırımlar ile gelecek yıllara yaygın yüklenmelerine ilişkin bilgiler,

ğ) Bakanlık ve İçişleri Bakanlığınca gerekli görülen diğer bilgiler,

yer alır. Mahalli idareler genel faaliyet raporu dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Sayıştay tarafından genel uygunluk bildirimini ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan bu raporlar ile genel uygunluk bildirimini komisyonlarda öncelikle görüşülür. Birim ve idare faaliyet raporları, aşağıda yer alan bölümleri ve bilgileri içerecek şekilde hazırlanır.

a) Genel bilgiler: Bu bölümde, idarenin misyon ve vizyonuna, teşkilat yapısına ve mevzuatına ilişkin bilgilere, sunulan hizmetlere, insan kaynakları ve fiziki kaynakları ile ilgili bilgilere, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tesbit ve değerlendirmelere kısaca yer verilir.

b) Amaç ve hedefler: Bu bölümde, idarenin stratejik amaç ve hedeflerine, faaliyet yılı önceliklerine ve izlenen temel ilke ve politikalarına yer verilir.

c) Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.

1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.

2) Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.

ç) Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi: Bu bölümde, orta ve uzun vadeli hedeflere ulaşılabilirliği sürecinde teşkilat yapısı, organizasyon yeteneği, teknolojik kapasite gibi unsurlar açısından içsel bir durum değerlendirmesi yapılarak idarenin üstün ve zayıf yanlarına yer verilir.

d) Öneri ve tedbirler: Faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere bu bölümde yer verilir. Birim ve idare faaliyet raporları, yönetmeliğin Ek-1’inde yer alan şekle uygun olarak hazırlanır. Birim faaliyet raporlarında sadece harcama birimine ilişkin bilgilere yer verilir. Birim faaliyet raporlarında birim yöneticisinin; idare faaliyet raporlarında ise ilgili bakan ve üst yöneticinin sunuş metni yer alır.

İdare faaliyet raporlarına, yönetmelik Ek-2 ve Ek-4’te örnekleri yer alan, üst yönetici tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı" ile mali hizmetler birim yöneticisi tarafından imzalanan " Mali Hizmetler Birim Yöneticisinin Beyanı”;

birim faaliyet raporlarına ise Ek-3'te örneği yer alan ve harcama yetkilisi tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı" eklenir.

Kamu yönetiminde uygulama birliğini sağlamak ve birim faaliyet raporlarından hareketle idare faaliyet raporlarının hazırlanmasını kolaylaştırmak amacıyla, raporlarda yer alması gereken diğer hususlar ve ekler Bakanlıkça hazırlanan performans esaslı bütçeleme rehberinde belirlenir. Mahalli idareler genel faaliyet raporu ve idare faaliyet raporları yönetmeliğin ilgili maddelerinde belirlenmiş olan sürelerle uyularak basın açıklaması yapılmak suretiyle kamuoyuna duyurulur ve ilgili idarenin internet sayfasında yayımlanır. İnternet sayfası bulunmayan idareler, faaliyet raporlarına kamuoyunun erişimini sağlamak üzere gerekli tedbirleri alırlar. Faaliyet raporlarında millî güvenlik, savunma ve istihbarat hizmetlerine ilişkin gizlilik gerektiren bilgiler ile devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki bilgilere ve ülkenin ekonomik çıkarları açısından gizli kalması gereken bilgilere yer verilmez.

#### ***-DPT Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu***

PEB uygulamasında ele alacağımız diğer bir metin DPT Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzudur. Kılavuzda genel olarak PEB uygulamasında yol gösterilmiştir. Kılavuzu Büyükşehir belediyeleri açısından incelediğimizde şu şekildedir:

5018 sayılı Kanun'un yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50 000'in üzerindeki tüm belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda büyükşehir belediyesinin görevleri arasında, büyükşehir belediyesinin stratejik planını hazırlamak bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanının görevlerinden birisi belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmektir. 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. Stratejik planlama hazırlığı beş aşamada sağlanır; Planlama çalışmalarının sahiplenilmesinin sağlanması, organizasyonun oluşturulması, ihtiyaçların tesbit edilmesi, iş planının oluşturulması, hazırlık programının yapılması. Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizi, kuruluşun “Neredeyiz?” sorusuna cevap verir. Durum analizi kapsamında genel olarak aşağıdaki değerlendirmeler yapılır: Tarihi gelişim, kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi, kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi, paydaş analizi (kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu/olumsuz yönde etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi), kuruluş içi analiz (kuruluşun yapısının, insan kaynaklarının, mali kaynaklarının, kurumsal kültürünün, teknolojik düzeyinin vb. analizi), çevre analizi (kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi). Kuruluşlar, geleceğe bakış aşamasında, misyon ve vizyonlarını ifade edecek, temel değerlerini belirleyecek, amaçlarını, hedeflerini ve stratejilerini ortaya koyacaklardır. Amaç örnekleri, kentsel estetik seviyeyi yükseltmek (Kayseri Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Taslağı 2007-2011). Hedef örnekleri, amaç: Yol ağımız üzerindeki trafik güvenliğini sürekli olarak artırmak. Hedef 1: 2010 yılına kadar yol ağımızda kar ve buzla mücadele uygun malzeme ve çağdaş ekipman kullanılarak yapılacaktır. Performans göstergeleri girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılır. Girdi göstergeleri örnekleri, bakım onarım için kullanılacak asfalt miktarı; çıktı göstergeleri örnekleri, bakım onarımı yapılan karayolu uzunluğu; verimlilik göstergeleri örnekleri, birim karayolu başına bakım onarım maliyeti (maliyet/çıktı); sonuç göstergeleri örnekleri, bakım onarımı yapılan karayollarında ulaşım hizmetlerindeki iyileşme (zaman tasarrufu, kaza sayılarında azalma, kalite göstergeleri örnekleri, bakım onarımı yapılan karayollarında öngörülen süre içinde tekrar bakım ve onarım ihtiyacı göstermeyenlerin oranıdır. Strateji örnekleri, amaç: Verilen hizmetler tam ve zamanında yerine getirilerek, hizmet alanların memnuniyeti ve güveni sağlanacaktır.

Hedef 1. ...

Hedef 2. ...

Hedef 3. ...

Hedef 4. ...

Bu amaç ve hedeflere ilişkin izlenecek stratejiler:

Hizmetlerin mümkün olduğunca yerinden karşılanması, hizmetlerden yararlananların hizmet alım sürecine dâhil edilmesi, kredi kullandırılarak yapılacak işlerin ihalelerinin hizmet alanlarca yapılmasıdır. Kılavuz bağlayıcı değil yol göstericidir.

#### ***-Maliye Bakanlığı Performans Programı Hazırlama Rehberi***

Kamu idarelerinin PEB uygulamasına yön veren bir diğer düzenleme Maliye Bakanlığı Performans Programı Hazırlama Rehberidir. Rehber bağlayıcı değil yol göstericidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesi ile kamu idarelerine yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamalarına ilişkin hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Maliye Bakanlığı bu yetkiyi kullanmak ilgililere yol göstermesi amacıyla rehberi hazırlamıştır ve rehberin kapsamına büyükşehir belediyeleri de girmektedir. Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır. Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir. Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmakta, yeni kamu mali yönetim sistemimizin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır. Performans programları, idare düzeyinde hazırlanır. Performans Programı Hazırlama Süreci şu şekildedir: Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin

belirlenmesi, performans hedef ve göstergelerinin belirlenmesi, faaliyetlerin belirlenmesi, faaliyetlerle doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetlerin tesbiti, genel yönetim giderleri ile diğer idarelere transfer edilecek kaynakların tesbiti, kaynak ihtiyacının konsolide edilmesi (faaliyetler, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar), idare performans programının oluşturulması.

Türkiye’de PEB sisteminin incelediğimizde sonuç olarak şunu söyleyebiliriz. Mali yönetimde ön plana çıkan Maliye Bakanlığı yerine diğer kurumlara da roller verilmiştir. Uygulamaya yön vermek anlamında Kalkınma Bakanlığı’na (DPT’nin yerine kurulmuştur) görev, yetki verildiği, Sayıştay’ın rolünün çok artırıldığı, iç denetim ve iç kontrol mekanizmalarının getirildiği, eski Kıta Avrupası geleneğine dayanan teftiş kurulları anlayışı yerine Anglo-Sakson denetim sistemi 5018 sayılı Kanunla getirilmeye çalışılmış ve uygulaması halen devam etmektedir.

#### **2.3.4. Türkiye’ de Bütçe Türleri ve Mahalli İdareler Bütçeleri**

Ana başlıklar halinde Türkiye’de bütçe türleri ve mahalli idareler bütçeleri 5018 sayılı Kanunda düzenlenen şekliyle şöyledir.

##### **2.3.4.1. Merkezi Yönetim Bütçesi**

Kanunun “Bütçe türleri ve kapsamı” başlıklı 12. maddesinde Merkezi Yönetim Bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur ’denmektedir. (I) sayılı cetvelde Genel Bütçeye Dâhil Olan İdareler, (II) sayılı cetvelde Özel Bütçeli İdareler, (III) sayılı cetvelde Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçeleri sayılmıştır.

##### ***i-Genel Bütçeli Kuruluşlar***

Bir sayılı cetvelde TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlıklar, Yüksek Mahkemeler, Gelir İdaresi Başkanlığı bazı bakanlık bağlı kuruluşları olmak üzere 55 kamu kurumu sayılmıştır. Bütçe türleri ve kapsamı başlıklı 12. maddesinde ‘Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dâhil olan ve bu kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir’ denmektedir. Tanımda dikkati çeken bu kuruluşların devlet tüzel kişiliğine tabi olmasıdır.

## ***ii-Özel Bütçeli Kuruluşlar***

(II) sayılı cetvelde a) Yükseköğretim Kurulu, Üniversiteler ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri başlığı altında 106 kurum, b) Özel Bütçeli Diğer İdareler başlığı altında, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı gibi 45 kurum düzenlenmiştir. ‘Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir’ şeklinde tanımlanmıştır. Tanımda en önemli nokta bu kuruluşların kuruluş ve çalışma esaslarının özel kanunla düzenlenmesidir.

## ***iii-Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar***

(III) sayılı cetveldeyse Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar başlığı altında yeni tip uzmanlık gerektiren konular için düzenlenmiş; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurumu gibi dokuz adet üst kurum bütçesi sayılmıştır. Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir’ şeklinde tanımlanmıştır. Kamu hizmetlerindeki üst düzey teknik uzmanlık ve bilgi gerektiren konuların düzenleyici ve denetleyici kurumların alanına bırakılması en dikkat çeken noktadır.

## ***iv-Sosyal Güvenlik Kurumlarının Bütçesi***

5018 sayılı Kanuna bağlı (IV) sayılı cetvelde Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçeleri başlığı adı altında 1-T.C. Emekli Sandığı, 2-Sosyal Sigortalar Kurumu, 3-Esnaf ve Sanatkârlar ve diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Kurumu, 4-Türkiye İş Kurumu olarak düzenleme yapılmıştır. ‘Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir’ şeklinde tanımlanmıştır.

### **2.3.4.2. Mahalli İdareler Bütçeleri**

Mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir, şeklinde tanımlanmaktadır. Mahalli idare yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle

sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri, ifade eder. 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanununun 10'uncu maddesiyle, ikinci maddenin son fıkrasına "25" ibaresinden sonra gelmek üzere, "42" ibaresi; "43" ibaresinden sonra gelmek üzere, "44" ibaresi ve "76" ibaresinden sonra gelmek üzere, "78" ibaresi eklenmiş, 3 üncü maddenin (e) bendinde yer alan "ve bunların kurdukları birlik ve idareyi" ibaresi, "ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri" olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir. Burada açıklanmak istenen ASKİ, İSKİ EGO ve İETT gibi kuruluşların kanun kapsamında olduğu ve bu tereddütten ortadan kaldırılmasıdır, bu konuya ileride değinilecektir. Mahalli İdareler; İl özel İdareleri, İlçe Özel İdareleri, Belediyeler, Bağlı İdareler, Mahalli İdare Birlikleri olmak üzere 5 ana başlık altında sayılabilir. Mahalli idareler bütçeleri de kamu mali yönetimi kontrol kanununda yukarıda zikredilen genel esaslara tabidir. Yani malî saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, performans programlama, kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları, mahalli idareleri de mali yönetimde bağlayan genel esaslardır. Yine yasa gereği belediyelerde malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur. İç Denetim ve İç Kontrol bu birimler tarafından gerçekleştirilirken belediyelerin de dış denetimi esas olarak yine Sayıştay, tarafından yerine getirilir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile İçişleri Bakanlığına; mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarını esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlama ve kamuoyuna açıklama görevi verilmiştir.

Kamu mali yönetimi, genel olarak kamu kaynaklarının yönetimini kapsayan faaliyetlerin tamamını ifade eder. Bu yönüyle yerel mali yönetim kavramı ise; yerel yönetim birimlerinde mali birimlerin oluşturulması ve mali konuları kapsayan bütçe ile ilgili düzenlemelerin sağlıklı bir şekilde yapılması olarak ifade edilebilmektedir. Mali yönetim sürecinin önemli bir unsurunu oluşturan bütçe ile ilgili düzenlemeler; gelir ve gider uygulama ve düzenlemeleri olmak üzere başlıca iki bölümden oluşur.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Esra Siverekli Demircan, "Yerel Yönetimler Yerelleş (M)iyor Mu?: Yerel Yönetimlerde Mali Yapı Üzerine Bir Değerlendirme", *Konya, Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyo-Ekonomik Araştırmalar*



Günümüz de gelir ve gider uygulama düzenlemeleri yanında borçlanmada mali yönetimin önemli bir ayağı olarak görülmektedir. Ülkemizde mahalli idarelerin borçlanmasını düzenleyen ana kanun ‘4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Düzenlemeler’ düzenlemesidir. Borçlanma kendi gelir kaynakları yetersiz olan mahalli idareler için önemli bir kaçış noktası olarak görülmektedir. Bu da borç yüklerine ve mahalli idarelerin merkezi idarelere bağımlılığına neden olmaktadır.

Yerel yönetimlerde mali yapıda da öne çıkan bütçedir. Kaynaklar bütçenin gelir yönünü, giderler bütçenin, hizmetler için yapılan harcamalar ve borçlanmada çeşitli gerekçelerle başvuru (gelir yetersizliği, gelir ve gider dengesizliği gibi) bütçenin üçüncü ayağını oluşturan kısımdır. Kamu mali yönetiminde kitle iletişim araçlarının gelişmesi vb. nedenlerle başlayan küreselleşme süreci devletlerin daha etkin, hızlı, sonuç odaklı, rekabetçi çalışması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Devlet yönetiminde meydana gelen bu değişim yerel idarelere de yansımış, bunların mali yapılarını da etkilemiştir. Stratejik plan, performans programlama ve faaliyet raporları yerel yönetim mali yapılarında da öne çıkan kavramlar olmuştur.

Mahalli idareler de yukarıda anlatıldığı gibi PEB uygulamasına tabidir. Anayasamızda mahalli idareler İl Özel İdaresi, Köy ve Belediye şeklinde düzenlenmiştir (Konumuz açısından önemli olan bir husus 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyeleri bulunan illerdeki köyler belediye hizmet alanına dâhil edilmiştir, tüm il Büyükşehir Belediyesi hizmet alanına girmiştir)<sup>104</sup>.

Türkiye’de yerel yönetimlerde mali yönetimin ilkelerini barındıran temel düzenlemeler; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun düzenlemeleridir. Bu düzenlemelerin dışında, belediye ve il özel idareleri için gelir kaynağını oluşturan emlak vergisini düzenleyen 1319 sayılı Kanun, belediyelerin öz

---

*Dergisi*, S. 20, 2010, s. 342.

<sup>104</sup> Abuzer Pınar, Hakan Yılmaz ve Emre Koyuncu, *Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi*, Ankara, TEPAV Yayınları, 2008 s. 25.

kaynaklarını düzenleyen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve yerel yönetim birimlerine kredi, fon ve teknik yardım sağlayan 4759 sayılı İller Bankası Kanunu da Türkiye’de yerel yönetimlerde mali yapıyı düzenleyen temel ilkelere yer veren düzenlemeler arasında yer alır. Ayrıca, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun da mali hükümlere yer veren ilgili bölümleri vardır<sup>105</sup>.

### **2.3.5. Büyükşehir Dışındaki Belediye Bütçeleri**

Anayasamızda sayılan mahalli idarelerden belediyeler, tarihsel olarak bakıldığında en eski mahalli idare birimidir. Çok genel bir tanımla o yörede yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla merkezi idareden bazı açılardan ayrı idari birimlerdir. Tarihsel süreç içerisinde ilk olarak ortaçağ Avrupa’sında derebeylerin o yöre üzerindeki baskısını kırmak için örgütlenen yöre halkının derebeylere karşı oluşturdukları yönetim birimidir denilebilir. Ülkemizde belediyecilik Tanzimat’la birlikte başlamış Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir.

Türkiye’de belediyelerin hukuki yapı gelişimini incelediğimiz zaman Belediyelerin yönetimine ilişkin olarak 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 7.12.2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanununun yayımına kadar yürürlüğünü sürdürmüştür. 5272 sayılı Kanun, halen yürürlükte olan 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Belediye yönetiminin temel esaslarını oluşturan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamı dışındaki tüm il, ilçe ve belde belediyelerinde ve 5216 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda ilgili kanuna aykırı olmamak kaydıyla ilgisine göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinde de uygulanmaktadır.

Belediye Kanununa göre belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018

---

<sup>105</sup> Demircan, s. 345, 365.

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. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer. Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. 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. Büyükşehir belediyesi bütçe ve muhasebe işlemleri 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” hükümleri uyarınca yürütülür.

### **2.3.6. Büyükşehir Belediyesi Bütçeleri**

Büyükşehir belediyelerinde tarihi gelişim şu şekilde olmuştur. Belediyelerin yönetimine ilişkin hususlar 1982 Anayasa dönemine kadar, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanununda düzenlenmiş ve belediyelerin büyüklüğüne göre farklı bir yönetim biçimi öngörülmemiştir. 4 Aralık 1981 günü çıkarılan 2561 sayılı “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun” nüfusu 300.000’i geçen belediyelerin çevresindeki belediye ve köylerin, yakınında bulunan ana belediyeye bağlanmasına olanak vermiştir. Büyükşehir Belediye yönetiminin hukuki altyapısı ilk olarak 1982 Anayasasının 127’inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasındaki “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmü ile oluşturulmuştur. 1982 yılında çıkarılan 2680 sayılı yetki Kanununa istinaden, 8.3.1984 tarihinde yayımlanan, 195 sayılı “Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ve 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı “Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan

İstanbul, Ankara ve İzmir’de Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. 25 Mart 1984’te yapılan mahalli idare seçimleri ile bu illerdeki büyükşehir belediyeleri faaliyete başlamıştır. 2004 yılına kadar yürürlükte kalan ve büyükşehir belediyelerin yönetimini düzenleyen 3030 sayılı Kanun döneminde kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle bazı il belediyeleri, Adana ve Kocaeli... büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. 10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” 3030 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmış ve büyükşehirlerin yönetimini yeniden düzenlemiştir (Bu kanunla; İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il sınırı olarak değiştirilmiştir). 5216 sayılı Kanunla yeni kurulacak büyükşehir belediyelerine ilişkin olarak; belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyelerinin, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hususu düzenlenmiştir. Kanunla; Büyükşehir Belediyesi; En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. İlçe Belediyesi: Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi; İlk Kademe Belediyesi: Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediye olarak tanımlanmıştır. 3.6.2008 tarih ve 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. 12/11/2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı on üç ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi altı ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanunla Şanlıurfa’nın da içinde bulunduğu bazı illerin belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür. Şanlıurfa iline bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Şanlıurfa İl Özel İdaresi’nin de tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Böylece sayılan illerde Büyükşehir Belediyeleri deyim yerindeyse yerel idarelerin tek nüvesi olarak kalmışlardır.

Büyükşehir belediyelerin idari ve mali yapılarına baktığımız zaman 6360 sayılı Kanunla idari organlar ve mali anlamda 5216 sayılı Kanundan çok farklı bir yönetim anlayışı getirmediğini görüyoruz. Şöyle ki 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerinin organlarına ilişkin düzenlemeler getirmiş, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin organları ve bunların çalışma usul ve esasları konusunda 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerinin geçerli olduğunu belirtmiştir.

Büyükşehir belediyesi ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlar.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE MAHALLİ İDARELERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE VE ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

#### 3.1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE BÜTÇE VE MALİ YAPI

Büyükşehir belediyelerinin yönetim yapısı ve teşkilatına baktığımız zaman yönetim ve karar organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeleri yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul etmesi konumuz açısından önemli görevlerinden biridir. Bir diğeri büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken; bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye yetkilidir. Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir. Büyükşehir belediyelerinin bir diğeri önemli organı büyükşehir belediye başkanlarıdır ve konumuzla ilgili önemli görevleri genel olarak şöyledir: Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları sunmaktır. Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.

Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye

meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.

Vurgulanması gereken bir diğer husus 6360 sayılı Kanunla büyükşehirlerde; ilk kademe, ilçe belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. İl özel idareleri kaldırılmış, köyler mahalleye dönüşmüştür.

Büyükşehirlerin mali yapılarıyla ilgili olarak değinilmesi gereken önemli bir durum Belediye İktisadi Teşekkülleridir (BİT). BİT'ler son dönemlerde belediye hizmet üretiminde yüksek bütçeleriyle dikkat çekmekte ve özel sektör kuruluşlarıyla rekabet edebilecek güçtedirler. Hatta zaman zaman haksız rekabete neden oldukları gerekçesiyle eleştirilmektedir. Konumuz açısından vurgulanması gereken bir diğer noktada BİT'lerin 5018 sayılı Kanun kapsamında olup olmadığıdır. BİT'ler yapılan düzenlemeyle kapsam dışında bırakılmış fakat bağlı veya belediyelerin kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler 5018 kapsamına alınmıştır. Farklı bir açıdan bakılacak olursa belediyelerin asli görevleri arasında yer alan ve yürütmek zorunda oldukları faaliyetleri amacıyla kurulmuş olan idareler kapsam içerisinde yer almaktadır. Çünkü bu idareler ister özel kanunlarla kurulmuş olsun isterse tüzel kişiliği olsun sonuçta belediyeler için vazgeçilemez unsurdur. Ancak asli hizmetleri dışında piyasa koşullarında faaliyet göstererek veya diğer çeşitli nedenlerle kurmuş oldukları kuruluşlar ise kapsam içerisinde yer almamalıdır<sup>106</sup>.

### **3.2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLAN**

5018 sayılı Kanununun 9 ve 41. maddeleri gereğince büyükşehir belediyeleri stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporları hazırlarlar. Belediyeler bunları kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak hazırlarlar. Bunları hazırlama görevi büyükşehir belediye başkanına verilmiştir. Büyükşehir belediyesi bütçesiyle ilgili hükümler 5393 sayılı Kanunda genel olarak şöyle düzenlenmiştir. Bütçe 61. madde gereği belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanır. Belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların

---

<sup>106</sup> Muhasebat Kontrolörleri Derneği, s.12.

yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı devlet malî yılı ile aynıdır. 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 konsolide eder 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 denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer. Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Kesin hesap başlıklı madde 64 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 başlıklı 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. Yönetmelikte de bütçenin stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak hazırlanacağı hükme bağlanmıştır. Tekdüzen hesap planına benzer bir hesap planıyla muhasebeleştirme usulü belirlenmiş bütçeyle ilgili raporların hazırlanmasından bahsedilmiştir.

5018 sayılı Kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50 000'in üzerindeki tüm belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda büyükşehir belediyesinin görevleri arasında,



büyükşehir belediyesinin stratejik planını hazırlamak bulunmaktadır<sup>107</sup>. Büyükşehir belediye başkanının görevlerinden birisi belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmektir. 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 50000'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<sup>108</sup>.

Belediyelerde hazırlanacak SP'ların makro planlarla ilişkisinin kurulması yapılacak ilk iştir. SP'ların makro planlarla ilişkisi Şekil 3.1.'de gösterilmiştir.

Makro düzeyde hazırlanan planlar stratejik planı etkilediği gibi aynı zamanda onlardan etkilenir. Kuruluş düzeyindeyse stratejik planlamaysa bütçeleme, uygulama ve değerlendirme süreçlerinin birbirini takip etmesi şeklinde gelişen bir süreçtir.

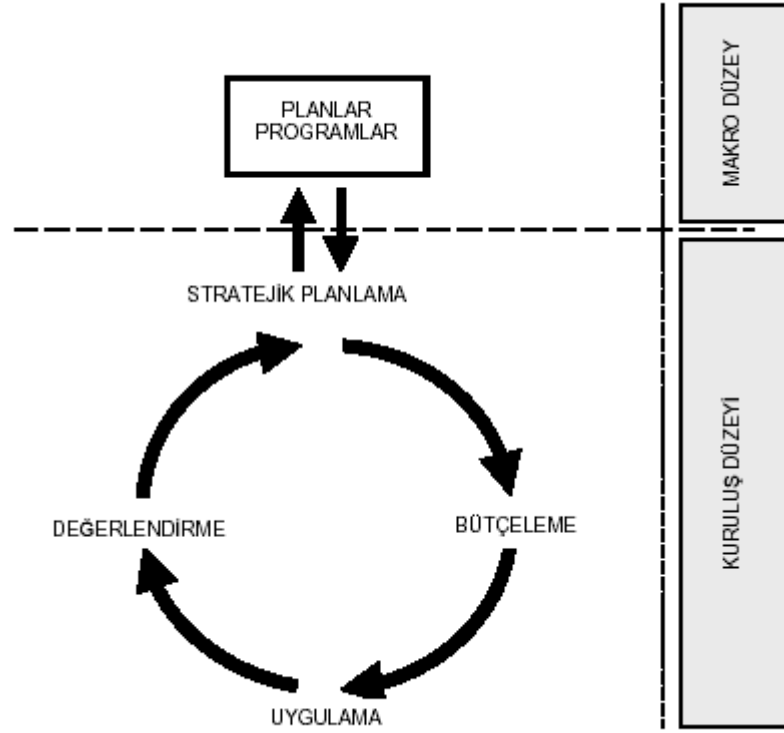
Stratejik planlama süreci belediyelerde 15 aşamadan oluşmaktadır. Bunlar üst yönetimin desteğinin sağlanması, stratejik planlama ekibinin oluşturulması, iş takviminin oluşturulması, paydaş analizi, swot analizi, varsayımlar, misyon, vizyon ve ilkelerin belirlenmesi, stratejik konular alanların tesbiti, stratejik amaçların belirlenmesi, hedeflerin belirlenmesi, uygulama stratejilerinin belirlenmesi, görüşlerin alınması, performans planı, revizyonur<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> 5393 sayılı Kanun 13.07.2005 tarih ve 25874 sayıyla; 5216 sayılı Kanunu 23.07.2004 tarih ve 25531 sayıyla resmi gazetede yayınlanmıştır.

<sup>108</sup> Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuz, s. 2.

<sup>109</sup> Şentürk, 2005, s.139-141.



Şekil. 3.1. Stratejik Planlama- Makro Planlama İlişkisi

Kaynak: Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, s. 4.

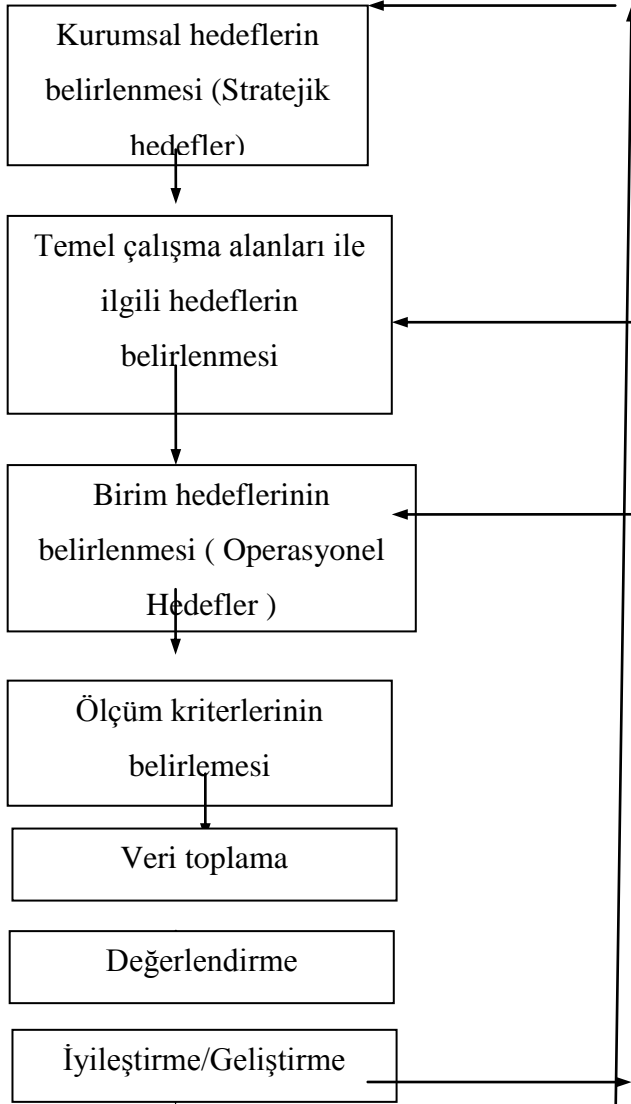
Stratejik planlama ve makro planlama ilişkisi ülkesel düzeydeki plan ve programlarla kuruluş düzeyindeki bağın kurulmasıdır<sup>110</sup>. Makro düzeydeki planlar kuruluş düzeyindeki planları etkilediği gibi geri besleme yoluyla onlardan etkilenir de. Döngüsel süreç içerisinde stratejik planlama, bütçeleme, uygulama, değerlendirme süreci makro planlardan da etkilenecek ve etkileyerek kuruluş düzeyinde sürekli devam eden bir süreçtir.

### 3.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE

Büyükşehir belediyelerinde PEB sistemi oluşturulması için ilk yapılması gereken Performans Yönetim Modeli oluşturulmasıdır. Belediyelerde performans

<sup>110</sup> Muhasebat Kontrolörleri Derneği, s.8.

yönetiminin oluşturulma aşamaları Şekil 3.2’de görüldüğü üzere; ‘Belediye üst yönetiminin bilgilendirilmesi, çekirdek ekibin belirlenmesi, birimlerin bilgilendirilmesi, eğitim, hedeflerin belirlenmesi, ölçümlerin belirlenmesi, uygulama çerçevesinin belirlenmesi, uygulamanın başlatılması, sürekli iyileştirilmesi kıyaslama’ şeklindedir. Bu aşamalar birbiriyle bağlantılı ve birbirlerini etkileyen ve etkilenen aşamalar olarak ele alınmalıdır<sup>111</sup>.



Şekil 3. 2. Performans Yönetim Modeli Oluşturma Aşamaları

Kaynak: Erol Kaya, Belediyelerde Performans Yönetimi, s. 18  
<http://erolkaya.com/wp-content/uploads/sunumlar>, (27.08.2014).

<sup>111</sup> Şentürk, 2004, s.71-73.

Yedi aşamada ele alınabilecek performans yönetim modeli oluşturma iyileştirme ve geliştirme aşamasından sonra geri beslemeyle sürekli devam eden bir süreçtir. Bu aşamada derlenen veriler modelin iyileştirilmesi için kullanılır<sup>112</sup>.

Performans hedef ve göstergeleri, performans yönetim modelinin oluşturulmasında en önemli enstrümanlardan biridir. Performans hedefleri kısaca beş ana başlık altında sayılabilir;

1-Girdi

2-Çıktı

3-Verimlilik

4-Kalite

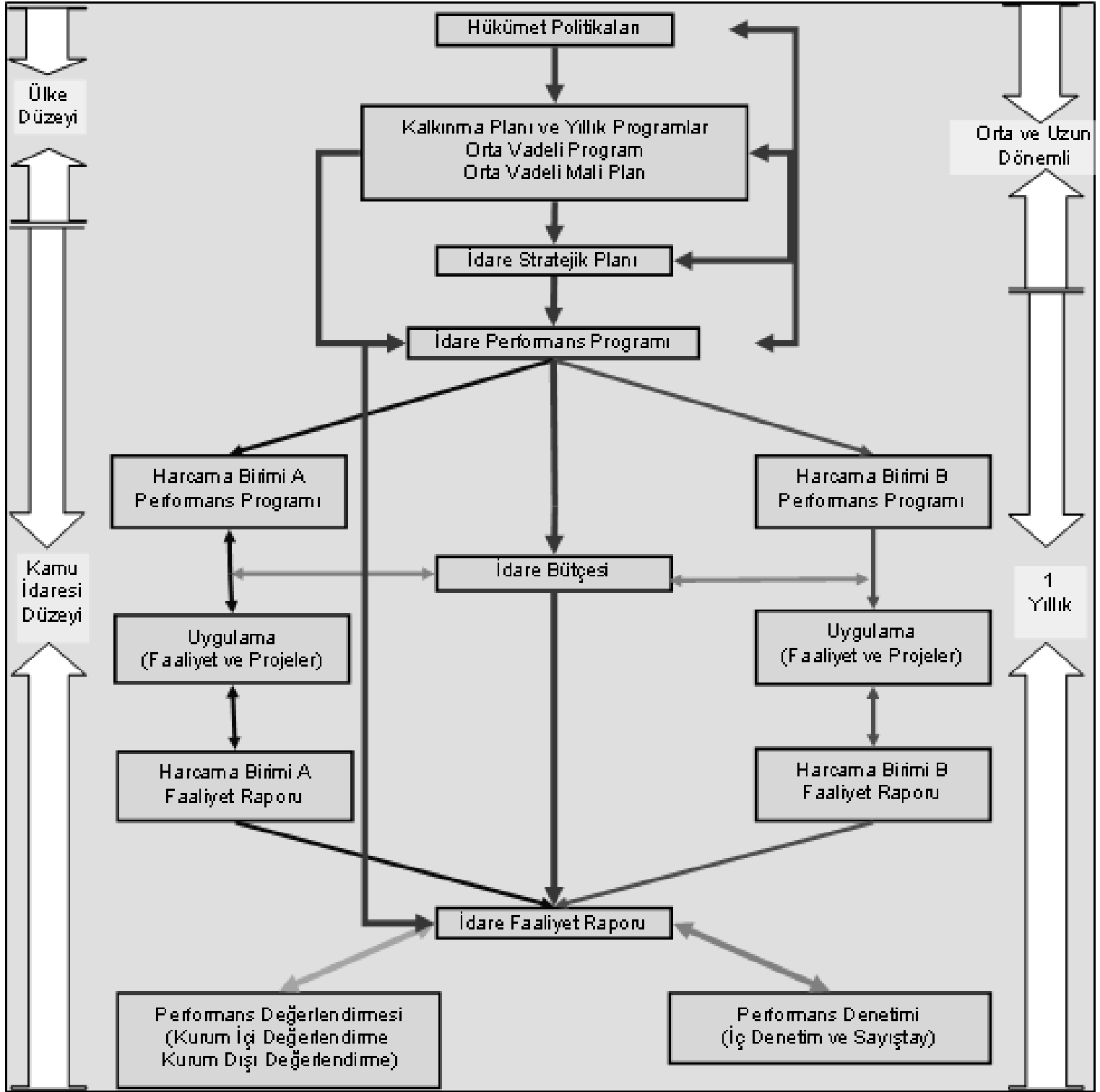
5-Sonuç, göstergeleri.

Belediyelerde ve diğer kurumlarda Performans Esaslı Bütçe yapısı Şekil 3. 3'deki gibidir. Şekilden de görüleceği üzere hükümet politikaları, kalkınma planı yıllık programları ve orta vadeli program ve orta vadeli mali planı etkiler. İlgili idare stratejik planını yukarıda sayılanlara uygun olarak hazırlar ve buna dayanarak da performans programını yapar. Bütçesini performans programıyla uyumlu bir şekilde oluşturur ve sonuçları da faaliyet raporu ile yayımlar. İdare faaliyet raporları hem performans denetimine hem de kurumun kendi performans değerlendirmesine imkân sağlar. Bunların içinde hükümet politikaları, kalkınma planı ve yıllık programlar, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ülke düzeyinde ele alınan orta ve uzun dönemli düzenlemelerdir. İdare bütçeleri ve idare faaliyet raporları bir yıllık ve kamu idaresi düzeyinde ele alınan uygulamalardır. Sistem görüldüğü gibi birbirinden bağımsız olarak ele alınan süreçlerden değil de iç içe geçmiş birbirini etkileyen ve etkilenen süreçlerden oluşmaktadır. Temel ayakları stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporlarıdır<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Hulusi Şentürk, *Belediyeler İçin Performans Yönetimi Rehberi*, Belediye Yönetim Dizisi, s. 28, <http://www.platodanismanlik.com/> (11.11.2013).

<sup>113</sup> Muhasebat Kontrolörleri Derneği, s.22.



Şekil. 3. 3. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Kaynak: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar s. 22.

PEB sisteminde önemli aşamalardan biride idare performans programları oluşturulmasıdır. İdare performans programları oluşturulurken önemli adımlardan birisi idare için hedefler belirlenmesi ve bu hedeflere ulaşıp ulaşılamadığının faaliyet raporlarıyla kontrol edilmesidir. Örnek bir hedef belirleme çalışması Tablo 3.1'deki gibidir.

Tablo 3. 1. Belediyeler İçin Hedef Belirlenmesi

Stratejik Hedef	Taktiksel Hedef	Operasyonel Hedef					
		Düzyey 1	Düzyey 2				
“İmarlı, alt yapısı tamamlanmış, sosyal, kültürel, eğitsel ve sportif donatıları yeterli, ticari hayatı zengin, toplusal dayanışmanın güçlü olduğu bir kenti oluşturmak suretiyle örnek kent olmak.	İmar plan çalışmalarının artırılması	Planlı alanların % 60’tan % 70’e çıkarılması					
		70 hektar alanda imar uygulaması					
	Alt yapı yatırımlarının artırılması	Yol	10 km. Yeni yol	3 km toprak	7 km asfalt		
			20.000 ton asfalt				
			20.000 m3 stabilize				
			5.000 m2 Kilittaşı				
			İçme suyu	10 km	2 km yenileme		8 km yeni hat
			Atık su	10 km			
			Bordur/Tretuvar	5 km bordur			

Kaynak: Hulusi Şentürk. *Belediyeler İçin Performans Yönetimi Rehberi*, <http://www.platodanismanlik.com/> (11.11.2013).

Hedef belirlemede ilk olarak stratejik hedefler belirlendikten sonra bunlara bağılı olarak taktiksel ve operasyonel hedefler belirlenmelidir. Bu üç hedef birbirinden ayrı olarak değil birlikte ele alınmalıdır<sup>114</sup>.

Son olarak burada zikredilmesi gereken bir konuda belediyeler üzerinde bulunan merkezi idarenin idari vesayet yetkisidir. İdari vesayet yetkisi genel olarak mahalli idarenin işlemini onama, reddetme, değiştirerek onama, yeniden görüşülmek üzere geri yollama şeklinde ortaya çıkmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre; bildirim, izin ve onaya ilişkin örnekler şunlardır. Aşağıda sayılanlardan bir kısmı kullanılan yetki ve ifa edilen görevlerde verimlilik ve bütünlük gerekçesiyle yapılan düzenlemeler olmakla beraber belediyeler açısından bir taahhüt içermesi bildirim ya da izin mekanizmasını ön görmesi nedeniyle sayılan düzenlemeler idari vesayet olarak değerlendirilebilir: 5393 sayılı Belediye Kanununun “Bütçenin hazırlanması ve kabulü” başlıklı 62. maddesi ve bütçe sistemi başlıklı 65. maddesi hükmü ( 5018 sayılı Kanun, Maliye Bakanlığı görüşü ve İçişleri Bakanlığı çalışması), “Belediyelerin Denetimi” üst başlıklı 55. maddesinde denetime dair yer alan usul ve esaslar, (Denetim; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yetkili merci onayı), faaliyet raporu başlıklı 56. maddesi idari vesayet örnekleridir (Bildirim; İçişleri Bakanlığına)<sup>115</sup>.

### 3.4. BELEDİYELEDE PERFORMANS GÖSTERGELERİ

Performans esaslı bütçe uygulamalarının en önemli ayaklarından birini oluşturan kısım daha önce de değinildiği gibi performans göstergeleri uygulamalarıdır.

İyi düzenlenmiş performans göstergelerinin nitelikleri şu şekildedir<sup>116</sup>:

**-Anlamlılık** (Stratejik Amaç ve hedefle doğrudan ilgilimi? ),

**-Kapsamlılık** (stratejik amaç ve hedeflerin bütün yönlerini kapsıyor mu?),

**-Geçerlilik** (Seçilen gösterge, ölçmeye çalışıldığı hedefi doğrudan temsil ediyor mu? )

<sup>114</sup> Hulusi şentürk, *Belediyeler İçin Performans Yönetimi Rehberi*, Belediye Yönetim Dizisi, s. 30-32, <http://www.platodanismanlik.com/> (11.11.2013).

<sup>115</sup> Celal Annak, *Mahalli İdareler Açısından İdari Vesayet Müessesesine Bir Bakış*, <http://www.ibb.gov.tr/sites/teftiskurulu/makaleler/Pages/Makaleler.aspx>, (06.11.2013).

<sup>116</sup> şentürk, 2005, s. 124-125.

- Sorumluluk** (Bir birimle bağlantısı var mı?),
- Dengellik** (Birden fazla gösterge bir arada uyumlu olarak kullanılıyor mu?),
- Nesnellik** (Göstergenin tanımı herkes için net ve açık mı?),
- Basitlik** ( Hesaplanması ve yorumlanması kolay mı?),
- Güvenilirlik** (Gösterge için kullanılacak veri seti, doğru, tutarlı ve zaman içinde karşılaştırılabilir nitelikte mi?),
- Ulaşılabilirlik** (Gösterge için toplanacak veri kolayca kısa zamanda ve uygun maliyetle toplanabilir mi? ),
- Kullanışlılık** (Toplanan veriler karar alma sürecinde ve öğrenmede etkili olacak mı?),
- Sahiplenilme** (İlgili taraflar bu göstergenin kullanılmasını anlamlı buluyor mu?).

Sayıştay'a göre performans ölçütleri hedeflerle ilgili ve anlamlı, sorumluluklarla bağlantılı, kurumsal olarak kabul görmüş, dengeli, açık, iyi tanımlanmış ve basit, güvenilir, güncel ve zamanlı, karşılaştırılabilir, doğrulanabilir, maliyet etki, ters etki yaratmama özelliklerinde olması lazımdır<sup>117</sup>.

Ülkemizde de performans ölçümü yapabilmek için BEPER projesi hazırlanmış ve uygulamaya konmuştur. BEPER projesini İçişleri Bakanlığı ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yürütmektedir. 2002 yılında Dünya Bankasından alınan hibe kredisi ile BEPER projesine başlanmıştır.

BEPER projesi, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının temel unsurlarından biri olan performans dayalı yönetim anlayışının öncü projelerinden birisi olarak değerlendirilebilir.

Projenin amaçları belediyelerde;

- Demokratik katılım ve şeffaflığı, hesap sorma ve hesap verme mekanizmalarını güçlendirmek,
- Etkin ve verimli bir hizmet anlayışını yerleştirmek,
- Belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak,
- Karar vericilere ve vatandaşlara objektif verilere dayanarak değerlendirme yapma imkânını sağlamak,

---

<sup>117</sup> Yörüker, Karabeyli, Kaya ve Özeren, s. 14.



-Yerel yönetimlerimizin kendi bünyeleri içinde “izleme-geliştirme” modelinin kurulmasına örnek teşkil etmek, amacıyla, belediyelerin sundukları mal ve hizmetler için; temel performans kriterleri oluşturarak ulusal performans göstergelerini tesbit etmek ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmayı mümkün kılacak bir model geliştirmektir. BEPER uygulamada birliği sağlamak ve PEB sisteminin oturması için Türkiye’de sistemin önemli bir ayağını oluşturmaktadır<sup>118</sup>.

Proje kapsamında belediye hizmetlerini kapsayan 300'ün üzerindeki soruya cevap alınarak bu hizmetler için performans ölçüleri tesbit edilmiş ve değerlendirilmesi yapılmıştır. Belediyelerden elde edilen verilere göre; büyükşehir belediyeleri için 63 adet, diğer belediyeler ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri için 70 adet performans göstergesi geliştirilmiştir.

Performans göstergeleri 3 temel konu ile sınırlandırılmıştır<sup>119</sup>:

***i-Hizmet Göstergeleri:*** Bilgisayarlaşma, su şebekesine bağlı nüfus, kişi başına günlük su tüketimi, idari personel/1000 kişi, imar, itfaiye, zabıta hizmetleri gibi göstergeler,

***ii-Altyapı Göstergeleri:*** Kamuya açık yeşil alan/kişi, yol/kişi, katı atık bertaraf faktörü, atık su toplama oranı gibi göstergeler,

***iii-Mali Göstergeler:*** Bütçe gerçekleşmesi, gerçekleşen kesin hesap harcamaları/kişi, bütçe/kişi, iç gelir yaratma kapasitesi gibi göstergeler.

Bunlara ilaveten 5 adet "Anahtar Başarı Göstergesi" geliştirilmiştir. Bunlar ise; sunulan hizmetlerin büyüklüğü, hizmet maliyetleri, sunulan hizmetin kalitesi, yönetsel etkinlik ve çevre koruma göstergeleridir.

Anahtar başarı göstergeleri belediyelerin performanslarının değerlendirilmesinde kilit öneme sahi diğer performans göstergelerini de belirleyen göstergelerdir.

---

<sup>118</sup> Semih Bilge, Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi, E-Akademi Hukuk-Ekonomi-Siyasal Bilimler Aylık Ekonomi Dergisi, S. 59, 2007, <http://www.e-akademi.org/makaleler/sbilge-3.htm>, (07.11.2013).

<sup>119</sup> Bilge, s.11-12.

### **3.4.1. Anahtar Performans Göstergeleri**

BEPER projesinde anahtar performans göstergeleri beş ana başlık altında toplanmıştır. Bu başlıklar belediyeler için diğer performans kriterleri için anahtar niteliğindedir<sup>120</sup>.

#### **3.4.1.1. Sunulan Hizmetin Büyüklüğü**

Belediyeler tarafından sunulan hizmetin büyüklüğü, parasal değeri genel bir performans göstergesidir. Eğer sunulan hizmetin büyüklüğü, parasal değeri yükseğe ve hizmet sunumunda başarılı olunmuşsa belediye başarılı sayılmaktadır. Sunulan hizmetin belediye bütçesi içindeki oransal payı sunulan hizmetin büyüklüğünü belirlemektedir. Hizmet sunumu sonuçları da bu başlık altında değerlendirilebilecek bir diğer performans göstergesidir. MTL/Kişi cinsinden ölçülür ve ifade edilir. TL cinsinden maliyetin hizmetten faydalanan kişiye bölünmesi sonucunda bulunur. Su ve kanalizasyon, katı atık ve kamu taşımacılığı hizmet sunucularının (işletmelerin) kişi başına düşen kar/zararını gösterir (MTL/Kişi). Göstergenin sıfır olması bu işletmelerin zarar etmediği anlamını taşır.

#### **3.4.1.2. Hizmet Maliyetleri**

Anahtar performans göstergelerinden ikincisi hizmet maliyetleridir. Gayri safi milli hasılaya indirgenmiş su, katı atık, kamu taşımacılığı görece tarifelerinin, personel verimliliği de dikkate alınarak hesaplanmış ortalama değeridir. Düşük değer daha başarılı bir performans anlamını taşımaktadır. Su ve kanalizasyon hizmetleri ile kamu taşımacılık hizmetlerinin başarısını ölçen ortak göstergedir. Yüksek değer başarılı bir performansı gösterir.

#### **3.4.1.3. Sunulan Hizmetin Kalitesi**

Su ve kanalizasyon hizmetleri ile kamu taşımacılık hizmetlerinin başarısını ölçen ortak göstergedir. Yüksek değer başarılı bir performansı gösterir. Kamu

---

<sup>120</sup> Bilge, s.12.

taşımacılık hizmetlerinde faydalanan toplam nüfus içerisindeki oransal payının yüksekliği, su ve kanalizasyon hizmetlerinin hat uzunluğu başarı göstergesidir.

#### **3.4.1.4. Yönetmelik Etkinlik**

Katı atık toplama, su ve kanalizasyon hizmetleri mali etkinliği (tahakkuk ve tahsilat oranları) ile bilgisayarlaşma oranının ortalamasına göre hesaplanan ortak bir göstergedir. Tahakkuk ve Tahsilat oranlarından kasıt tahakkuk eden ödenebilecek aşamaya gelen, ödenmesi gereken belediye gelirlerinin ne kadarının ödendiği, tahsil edildiği performansı belirler. Bir örnekle konuyu somutlaştırırsak 100 birim tahakkuk eden gelirden 90 birim tahsil edilmişse oran % 90 olarak çıkacak ve belediye başarılı sayılacaktır.

#### **3.4.1.5. Çevre Koruma**

Su kayıpları, atık su toplama ve arıtma, yağmur suyu toplama, katı atık toplama ve bertarafı olarak 6 faktörün ortalamasına göre hesaplanmış ortak bir göstergedir. Sayılan 6 faktörün ortalaması ele alınır.

#### **3.4.2. Temel Konulara Göre Performans Göstergeleri**

Hizmet birimlerine göre performans göstergelerinin temel konulara göre tasnif edilerek gösterilmesidir. Aynı göstergeler hizmeti veren birim ana başlık alınarak da düzenlenebilmektedir. Biz çalışmamızda daha toplu bir görünüm verdiği için temel konulara göre performans göstergeleri başlığı altında konuyu işleyeceğiz. Birimler itibariyle sınıflandırmaysa şu şekildedir: Su ve kanalizasyon, toplu taşımacılık, katı atık, gaz dağıtım, personel, yol, araç, imar, mali bilgiler. Bu sınıflandırmadaki mali bilgiler, temel konulara göre tasnif sisteminde mali göstergeler başlığı altında; katı atık bertaraf faktörü, atık su toplama oranı, gaz dağıtım, yol, göstergeleri altyapı göstergeleri başlığı altında; su şebekesine bağlı

nüfus, kişi başına günlük su tüketimi, idari personel/1000 kişi, imar göstergeleri, araç toplu taşımacılık, hizmet göstergeleri başlığı altında ele alınır<sup>121</sup>.

### 3.4.2.1. Hizmet Göstergeleri

BEPER’de ki hizmet performans göstergeleri şu şekildedir<sup>122</sup>:

**-İşyeri Sayısı /1000 Kişi:** 1000 kişiye düşen iş yeri sayısını gösterir. Değerin yüksekliği iş hayatının gelişmişliğini göstermektedir.

**-Su Şebekesine Bağlı Nüfus:** Su hizmeti verilen nüfusun oranını gösterir. Su hizmeti verilen nüfusun toplam nüfus içindeki sayısı ve oranlamasının yüksek olması başarı göstergesidir.

**-Kişi Başına Günlük Su Tüketimi:** Kişi başına ortalama su tüketimini gösterir. (International Organization For Standart-ISO:125). Litre cinsinden ölçülür. ISO standartına göre yaklaşım uzaklaşımına göre başarılı ya da başarısız olarak değerlendirme yapılır.

**-İdari Personel/1000 kişi:** 1.000 kişiye düşen belediye idari personel sayısını gösterir. Düşük değer daha iyi olduğu kabul edilmektedir. Her 1000 kişiye 100 personel düşmesi durumunda oran 10 olarak ölçülecektir ve başarılı olarak kabul edilebilir. Yönetim biliminde ülkeler arasında çokça yapılan bir karşılaştırmadır. Memur başına düşen vatandaş, doktor başına hasta gb. Bir personelin günlük kaliteli hizmet sunabileceği kişi sayısı yapılan işin niteliğine göre değişmekle birlikte belli bir sayıdadır. Bu sayıdan sonra nicelik artsa da nitelik düşmeye başlayacaktır.

**-İmarla ilgili Performans Göstergeleri:** İmara açılan alanların toplam belediye alanı içinde ki payı, kentleşme oranı ve nüfus artışı dikkate alınarak konut üretme rakamları imar göstergelerinde başarıyı belirlemektedir. Konut arz ve talebi arasındaki farkın düşük olması, imara açılan arsaların yeni yerleşim yeri talebini karşılaması, arazi maliyetlerinin belli bir seviyede seyretmesi başarı göstergeleri olarak ele alınabilir. Yıl içinde tamamlanmayan yapılar (%), yapı kullanma izinleri ile yapı ruhsatları arasındaki oranı gösterir (%). Bu değer düşüklüğü daha fazla

<sup>121</sup> Bilge, s.13.

<sup>122</sup> Bilge, s.13-15.

yapı izninin kullanım iznine dönüştüğünü açıklar ve başarılı bir performans anlamını taşımaktadır. 5 yıl içinde verilen yapı ruhsatı / 10.000 kişi, son beş yıl içinde 10.000 kişiye düşen bağımsız birim yapı ruhsatı sayısını gösterir. Yapı ruhsatlarının yüksekliği planlı gelişme ve başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.

**-Araç:** Diğer belediye araçları/10.000 kişi. 10.000 kişiye düşen belediye araç sayısını gösterir. Kurtarma araçları / 10.000 kişi, 10.000 kişiye düşen itfaiye kurtarma aracı sayısını gösterir. İtfaiye aracı / 10.000 kişi, 10.000 kişiye düşen itfaiye aracı sayısını gösterir. Bu sayıların yüksek olması başarı göstergesidir. Katı atık (çöp) toplama araçları / 1000 hane halkı, 1.000 haneye düşen 14 m3 kapasiteli katı atık toplama araç sayısını gösterir. Sayının optimal olması istenir.

**-Toplu Taşıma:** Yolcu / otobüs sayısı, kamu taşımacılık hizmeti veren belediye birimi, belediye birlikleri, ya da belediye işletmelerinde bir yılda otobüs başına taşınan yolcu sayısını gösterir. Hizmet verilen yolcu sayısının araçların istibdat haddi dâhilinde yüksek olması başarı göstergesidir. Kamu taşımacılık tarifesi (gerçek), yılsonu itibariyle belediye otobüsü bilet ücretini gösterir. Bu ücretin optimal seviyede olması (kişi başı gelire oranının yüksek olmaması ) başarı göstergesidir. Kamu taşımacılık tarifesi (görece), kişi başına GSMH'ya göre hesaplanmış yılsonu otobüs bilet ücretini gösterir. Ücretin optimal seviyede olması başarı göstergesidir. Otobüs kullanıcıları / 1000 nüfus/ gün, günde 1.000 kişiye düşen yolcu sayısını gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır. Zirve saatte sunulan yolcu kapasitesi, zirve saatte 1.000 kişiye düşen yolcu taşıma kapasitesini gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır. İşletme geliri / yolcu (Mtl), kamu taşımacılık hizmeti veren belediye birimi, belediye birlikleri, ya da belediye işletmelerinde yıllık yolcu başına düşen kar ve zararı gösterir.

**-Bilgisayarlaşma:** Bilgisayar başına düşen idari personel sayısını gösterir. Bu sayının her personele bir bilgisayar olması istenilir ve başarı göstergesi olarak kabul edilir.

**-İtfaiye:** İtfaiye / 1000 kişi, 1.000 kişiye düşen itfaiye personelini gösterir. Optimal seviyede olması başarı göstergesidir.

**-Zabıta:** Zabıta / 1000 kişi, 1.000 kişiye düşen zabıta sayısını gösterir. Rakamın optimal olması istenir.

**-Kamu Otobüs Taşımacılığı Hizmeti Personel Verimliliği:** 1.000 yolcuya düşen, kamu taşımacılık hizmeti sunan belediye ve belediye şirketlerinde çalışan personel sayısını gösterir. Rakamın optimal olması başarı göstergedir.

**-Kamu Otopark Alanları / 1000 Kişi:** 1.000 kişiye düşen otopark sayısını gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.

**-Katı Atık Boşaltım Hizmeti Personel Verimliliği:** 1.000 hane ve iş yeri başına düşen katı atık hizmetlerinde çalışan personel sayısını gösterir. Optimal olması başarı göstergesidir.

**-Nüfus / Ha:** Bir hektara düşen nüfusu gösterir. Karşılaştırma amacı taşır.

**-Nüfus / Hane Sayısı:** Hane halkı büyüklüğünü gösterir (kişi). Karşılaştırma amacı taşır.

**-Su & Kanalizasyon Hizmeti Personel Verimliliği:** 1.000 aboneye düşen su ve kanalizasyon hizmetlerinde çalışan personel sayısını gösterir. Rakamın optimal olması başarı göstergesidir.

**-Su Kalitesi:** Su kalitesini ve servis süresini içeren göstergedir. Değerin yüksek olması başarılı bir performans anlamı taşır.

**-Su Kayıp Oranı (%):** Kaçak su oranını gösterir. Kaçak su oranının düşük olması başarılı bir performans anlamı taşımaktadır.

**-Toplam Belediye Personeli / 1000 Kişi:** 1.000 kişiye düşen belediye personelinin gösterir. Düşük değer daha iyi olduğu kabul edilmektedir.

**-İdari İşlemler / İdari Pers. / Yıl:** İdari Personel başına düşen idari işlem sayısını gösterir. Yüksek değer, belediye personelinin etkin ve verimli çalıştığı anlamını taşımaktadır.

#### **3.4.2.2. Altyapı Göstergeleri**

BEPER’de belirtilen altyapı performans göstergeleri şunlardır.

**-Katı Atık Toplanması Faktörü:** Katı atık toplama kalitesini yüzde olarak gösterir. Katı atığın %100 toplanması gerekmektedir. Bu projede başlangıç başarı oranı %80 kabul edilerek hesaplama yapılmaktadır. Başarı puanı katı atığın poşet ile

toplanması durumunda 0,5 faktörü ile azaltılmakta, ikincil katı atıkların ayrıştırılarak toplanması durumunda ise 2 faktörü ile artırılmaktadır.

**-Yağmur Suyu Toplanan Yolların Oranı (%):** Yağmur suyu toplama şebekesine sahip sert zeminli yolların yüzdesini gösterir. Değerin yüksekliği başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.

**-Kamuya Açık Yeşil Alan/Kişi:** Kamuya açık yeşil alanlar / kişi (m<sup>2</sup>), kişi başına bakımı yapılan yeşil alan miktarını gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.

**-Yol/Kişi:** Kişi başına düşen yol uzunluğunu gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.

**-Katı Atık Bertaraf Faktörü:** Düzenli çöp toplama alanına gelen çöp miktarını ve çöp depolama türüne göre çöpün bertaraf kalitesini gösterir. Toplanan katı atığın %50 den azı düzenli depolanıyor ise 0 olarak puanlandırılmaktadır. Katı atığın %50 den fazlası düzenli depolama alanına gidiyor ise bu oran, başarı puanı olarak yansıtılmaktadır.

**-Atık Su Toplama Oranı:** Kanalizasyon şebekesine bağlı nüfusun oranını gösterir. Atık suyun en yüksek oranda toplanması başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.

**-Asfalt Yol / Kişi:** Kişi başına düşen asfalt yol uzunluğunu gösterir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.

**-Atık Su Arıtma Faktörü:** Atık Su Arıtma Kalitesini gösterir. Ön arıtmalara 0.5, biyolojik arıtmalara 0.75 ve NH<sub>3</sub> arıtmalara ise bir faktörü ile ağırlık verilmektedir. Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır.

### 3.4.2.3. Mali Göstergeler

Performans göstergeleriyle ilgili BEPER'deki bir diğer önemli başlık mali göstergelerdir.

**-Katı Atık Boşaltım Tarifesi (Gerçek):** Toplam ticari birim ve hane adedi başına bir ayda toplanan Çevre Temizlik Vergisini gösterir. Rakamın yüksek olması başarı göstergesidir.

**-Kati Atık Boşaltım Tarifesi (Görece):** Kişi başına GSMH ya göre hesaplanmış Çevre Temizlik Vergisini gösterir. Çevre temizlik vergisi belli bir optimalite de olmalı vatandaşların bütçesinde aşırı yük oluşturmamalıdır.

**-Kati Atık Gelirleri Tahsilat Oranı:** Kati Atık Hizmetlerinde tahsilat oranını gösterir. Tahsilat oranının yüksekliği başarı göstergesidir.

**-Yönetim:** Genel idari ve destek hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir (%). Optimal seviyede olması istenilir.

**-İlde Kişi Başına GSMH/ Ülkede Kişi Başına GSMH (%):** İl bazında kişi başına düşen GSMH'nın ülke ortalamasına oranını gösterir. Karşılaştırma amacı taşır.

**-İç ve Dış Borçlanma:** İç ve dış borçlanma şeklindeki gelirlerin, borçlar dışındaki toplam gelire oranını gösterir (%). Yüksek olması aşırı borçluluğa işaret eder. Optimal olması istenilir.

**-Su & Kanalizasyon Tarifesi(Gerçek):** En düşük evsel su tarifesine göre, yılsonu su ve atık su tarifelerini gösterir. Tarifenin kişisel gelire oranla yüksek olmaması başarı göstergesidir.

**-Su & Kanalizasyon Tarifesi(Görece):** Kişi başına GSMH ya göre hesaplanmış yılsonu su ve atık su tarifelerini gösterir. Fiyatın optimal olması başarı göstergesidir.

**-Su ve Atık Su Gelirleri Tahsilat Oranı:** Su ve Kanalizasyon Hizmetleri tahsilat oranını gösterir.

**-Su & Kanalizasyon Hizmeti(Gelir-Gider):** Su ve Kanalizasyon işletmelerinin, gelirlerinin giderleri karşılama oranını gösterir. Gelirlerin giderleri karşılama başarıyı aşırı kar tarifelerin yüksekliğini gösterir.

**-Kati Atık Boşaltım Hizmeti (Gelir-Gider):** Kati Atık işletmelerinin, gelirlerin giderleri karşılama oranını gösterir. Gelirlerin giderleri karşılama fakat aşırı bir karlılık olmaması başarı göstergesidir.

**-Katılım Payları / Kişi:** Kişi başına düşen belediye yatırımlarına katılım payını gösterir (MTL). Yüksek değer hemşerilerin belediye harcamalarına katkılarını ifade eder ve başarılı bir performans anlamını taşır.

**-Doğalgaz Tarifesi(Gerçek):** Yılsonu itibarıyla doğal gaz tarifelerini gösterir. Kişi başı gelire kıyasen yüksek olmaması istenilir ve başarı kabul edilir.



**-Doğalgaz Tarifesi(Görece):** Kişi başına GSMH ya göre hesaplanmış doğal gaz tarifesini gösterir. Belli bir fiyat seviyesinin üstüne çıkmaması istenilir. Günümüzde doğalgaz hizmetleri özelleştirilmiştir ve fiyat oluşumu doğal tekellerdeki belirlenmekte ve enerji piyasası düzenleme kurulu tarafından regüle edilmektedir.

**-Gaz Dağıtım Şebekesinden Yararlanan Nüfus:** Doğal gaz hizmetinden faydalanan nüfusun oranını gösterir.

**-Kamu Otobüs Taşımacılığı Hizmeti Geliri-Gideri:** Kamu taşımacılığı yapan belediye ile belediye şirketlerinin gelirlerinin giderleri karşılama oranını gösterir. Gelirlerin giderleri karşılması ve karlı bir işletme olması istenilir( Aşırı kâr tarifinin yüksek olduğuna işaretir).

**-Yıl Sonu Mali Varlıklar / Kişi:** Kişi başına düşen mali kaynakların değerini gösterir(MTL). Değerin yüksekliği başarılı bir performans anlamını taşımaktadır Olabildiğince yüksek değer istenir.

**-Yıl Sonu Borçlar / Kişi:** Kişi başına düşen borç miktarını gösterir (MTL). Değerin düşüklüğü başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.

**-Bütçe / Kişi:** Kişi başına yıllık bütçe büyüklüğünü gösterir (MTL). Değerin yüksekliği başarılı bir performans anlamını taşımaktadır. Karşılaştırma amacı taşımaktadır.

**-Kesin Hesap/ Kişi:** Kişi başına yapılan harcamayı gösterir (MTL). Değerin yüksekliği başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.

**-Gerçekleşen Harcamalar/Kişi:** Olabildiğince yüksek değer istenir.

**-Merkezi Vergiler Payı / Kişi:** Kişi başına genel bütçeden alınan payı gösterir (MTL). Yasal düzenlemeler ile aktarılan paydır. Her hangi bir performans söz konusu değildir. Karşılaştırma amacı taşımaktadır.

**-Harcamalara Katılım Payları / Kişi:** Olabildiğince yüksek değer istenir.

**-Bütçe Gerçekleşmesi (%):** Kesin hesaba göre giderlerin, bütçe giderlerine oranını gösterir. Kesinleşen değer, tahmini değere yakın olması, bütçe giderlerinin gerçekleşmesindeki tutarlılığı gösterir, başarılı bir performans anlamı taşır.

**-Gelir-Gider oranı (%):** Kesin hesap gelirleri ile giderleri arasındaki farkın gelirlere oranı gösterir. En az % 0 olması istenir.

**-İç Gelir Yaratma Kapasitesi:** Kesin hesap kayıtlarına göre; merkezi hükümetçe aktarılan kaynağın dışında, belediye tarafından yaratılan gelirlerin, toplam gelire oranıdır. Yüksek olması başarılı bir performans anlamını taşımaktadır.

**-Tarifeli Hizmetlerden Elde Edilen Gelir:** Tarifeli hizmetlerden elde edilen gelirlerin, toplam gelir içindeki payını gösterir (%). Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır. Karşılaştırma amacı taşımaktadır

**-Taşınmazlardan Elde Edilen Gelirler (%):** Taşınmazlardan elde edilen gelirlerin, toplam gelir içindeki payını gösterir (%).Yüksek değer başarılı performans anlamını taşımaktadır. Karşılaştırma amacı taşımaktadır.

**-İç ve Dış Borçlanma:** İç ve dış borçlanma şeklindeki gelirlerin, borçlar dışındaki toplam gelire oranını gösterir (%). Karşılaştırma amacı taşımaktadır.

**-Yönetim:** Genel idari ve destek hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir (%). Karşılaştırma amacı taşımaktadır.

**-Zabıta ve İtfaiye Giderleri:** Esenlik ve destek hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir (%). Karşılaştırma amacı taşımaktadır.

**-Çevre Koruma ve Ulaştırma ile Su ve Kanalizasyon:** Temizlik ve Çevre Koruma, Ulaştırma, Su ve Kanalizasyon hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir (%). Karşılaştırma amacı taşımaktadır.

**-Sosyal Yardım ve Sağlık:** Sağlık ve Sosyal Yardım hizmetleri giderlerinin toplam gider içindeki payını gösterir (%). Karşılaştırma amacı taşımaktadır.

**-Fen İşleri:** Bayındırlık hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir (%). Karşılaştırma amacı taşımaktadır.

**-Eğitim, Kültür ve Halkla İlişkiler:** Eğitim, Kültür, Spor ve Tanıtma hizmetleri giderlerinin, toplam gider içindeki payını gösterir(%). Karşılaştırma amacı taşımaktadır.

**-Tarım ve Ekonomik Gelişme:** Tarım ve Ekonomik hizmetleri giderlerinin, toplam giderler içindeki payını gösterir(%). Karşılaştırma amacı taşımaktadır.

**-Transfer Harcamaları:** Transfer harcamalarının toplam giderler içindeki payını gösterir(%). Karşılaştırma amacı taşımaktadır.

Son olarak burada eklenmesi gereken performans göstergelerinin devamlı ve gelişen bir süreç olduğudur. Performans göstergelerinin gözden geçirmek ve güncelleştirmek için şu sorular sorulabilir<sup>123</sup>.

-Geçen yıl içinde meydana gelen hangi gelişmeler mevcut performans ölçülerini etkileyecektir?

-Performansın ölçülmesi konusunda geçen yıl bir sorun yaşandı mı?

-Veri toplama ve analizi safhasında ne tür değişiklikler yapmak gerekmektedir?

-Raporlar doğru yerlere sunuluyor mu?

-İlave göstergelere ihtiyaç var mıdır?

### **3.5. ŞANLIURFA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi PEB sistemi değerlendirmesi yayınlanan ve temin edilen veriler üzerinden, PEB sisteminin üç temel ayağı olan stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu üzerinden giderek yapılabilir. İlk olarak ele alacağımız düzenleme 2008-2012 yılları için yayınlanan Şanlıurfa BB stratejik planıdır.

#### **3.5.1. Şanlıurfa Belediyesi 2008-2010 Stratejik Planı ve Değerlendirilmesi**

İlgili mevzuat gereği Şanlıurfa BB ilk SP'nını 2008-2010 yılları için hazırlamış ve yayınlamıştır. SP'nın hazırlanmasında planda da belirtildiği üzere, DPT'nin SP kılavuzunda yer alan model ve yaklaşımı esas almıştır. SP'lar asgari iki yıl için hazırlanabileceği için ilk plan 2008-2010 yılları için hazırlanmıştır. Mevzuat gereği stratejik planın mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde hazırlanıp kabul edilmesi dolayısıyla 29 Eylül 2009 tarihine kadar meclis tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Şanlıurfa BB 2006-2010 yılları arasındaki SP'larını revize ederek Yürürlük Tarihi: 01.07.2005, değişiklik no: 01, değişiklik tarihi:

---

<sup>123</sup> Şentürk, 2005, s. 125.

08.10.2007 olmak üzere 2008-2010 yılı SP'nını hazırlamış ve yayınlamıştır. Başkan sunuşunda 2008-2010 yıllarını kapsadığı belirtilirken plan içeriğinde 2008-2012 yıllarını kapsadığını belirtmesi yanlış ve önemli bir hatadır.

Şanlıurfa Belediyesi'nde uygulanan SP aşağıdaki gibidir<sup>124</sup>:

- Üst yönetim desteğinin sağlanması,
- Kamu Yönetimi Reformu çerçevesinde yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasını dikkate alan bir yaklaşımla SP'ın hazırlanmasına karar verilmesi,
- Stratejik planlama ekibinin (SPE) oluşturulması,
- SPE'nin eğitilmesi ve çalışma normlarının oluşturulması,
- Yasal yetki ve yükümlülüklerin çalışması,
- Durum Analizi çalışması,
- Paydaş Analizi,
- Güçlü Yanlar, Zayıf Yanlar, Fırsatlar ve Tehditler (GZFT) çalışması,
- Öneriler çalışması,
- Stratejik Konular çalışması,
- Misyon,
- Vizyon,
- Stratejik Amaçlar, Hedefler ve Faaliyetler çalışması.

Stratejik Plan dokümanı Şanlıurfa Belediye Meclisinin 02.10.2007 tarih ve 93 sayılı kararı ile onaylanmıştır. Hazırlanan SP'nda Makro Planlarla ilişkinin çok zayıf olduğu ve mevzuat gereği kurulması gereken kalkınma plan ve programlarıyla ve varsa bölge planı-Güneydoğu Anadolu Projesi bölge planı yürürlükte- ilişkisinin yeterince kurulmadığı görülmüştür. 5393 sayılı Kanun gereği stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacaktır. Bu açıdan bakıldığında da ilgili sorumlulukların yerine getirilmediği görülmüştür.

SWOT, Durum ve paydaş analizi yapılmış, neredeyiz sorusunun cevabı aranmıştır. Paydaş analizi matrisiyle Şanlıurfa BB'nin paydaşları, kurumun girdi veya çıktıları üzerinde hakkı olan veya kurumun faaliyetlerini etkileyen ya da faaliyetlerinden etkilenen kişi, grup veya kurumlar olarak şunlar sayılmıştır: Vali,

---

<sup>124</sup> Şanlıurfa Belediyesi SP 2008-2010, s. 66.

Belediye Meclisi, İl Milli Eğitim Müdürlüğü, Sivil Toplum Örgütleri, Tarım İl Müdürlüğü, İl Sağlık Müdürlüğü, İl Kültür Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân İl Müdürlüğü, Sayıştay, Kooperatifler, Çevre ve Orman İl Müdürlüğü, Çalışanlar, Hayırseverler, İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü, Harran Üniversitesi, Siyasi Partiler, İl Sivil Savunma Müdürlüğü, Yerel Gündem 21, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü.

Planda kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzunda faydalı bir araç olarak belirtilen paydaş ve ürün hizmet matrisi çalışması yapılmadığı görülmektedir, Kabaca bunu bir tablo şeklinde ifade edersek aşağıda ki tablodaki gibi olacaktır.

Tablo 3.2 Paydaş-Ürün/Hizmet Matrisi

	Faaliyet Alanı 1				Faaliyet Alanı 2		
	Ü/H 1	Ü/H 2	Ü/H 3	Ü/H 4	Ü/H 1	Ü/H 2	Ü/H 3
Paydaş 1		√				√	
Paydaş 2				√			
Paydaş 3	√	√	√			√	
Paydaş 4			√				√

Kaynak: Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, s. 21.

DPT kamu kurumları için SP kılavuzuna göre plan ve programlar, paydaş ve GZFT analizleri neredeyiz; vizyon, misyon, temel ilkeler, amaç, hedefler nereye ulaşmak istiyoruz sorusunun cevabını ararken kullanılır. Çevre analizi de yapılması gerekirken bunun yapılmadığı paydaş analiziyle yetinildiği görülmektedir. DPT kılavuzunda çevre analizinde; kuruluşu etkileyebilecek dışsal değişimler ve eğilimler değerlendirilir. Analiz kapsamında, ekonomik, sosyal, demografik, kültürel, politik, çevresel, teknolojik ve rekabete yönelik etkenlerin belirlenmesi gerekir denmektedir.

Yapılan paydaş/hizmet matrisi, durum analizi, GZFT matrisi ve öneriler çalışmaları göz önünde bulundurularak, oluşturulacak stratejik amaç ve hedeflere çerçeve oluşturması amacıyla stratejik alanlar çalışması yapılmıştır. Stratejik alanlar çalışılmasından SP esaslı PEB sistemine ulaşmak için Şanlıurfa BB'nin misyon, vizyon, temel değerler tanımlaması, amaçlar, hedefler ve bunların bütçelenmesi çalışılması yapılmıştır. Yapılan misyon tanımlaması, katılımcı bir belediye; vizyonsa insanca yaşanabilir bir şehirdir. Şeffaflık, vatandaş memnuniyeti, kalite hedefleri, katılımcılık ve sürdürülebilirlik temel değerler olarak sayılmıştır.

Elde edilen sonuçlar bir tablo şeklinde yayınlanmıştır. 10 temel stratejik alan, 52 stratejik amaç, 27 sorumlu müdürlük tesbit edilmiş, belirlenen stratejik amaç ve alanlar sorumlu müdürlüklere gerçekleştirilmesi için dağıtılmıştır. Belirlenen stratejik alanlar, ilgili oldukları alanlara uygun biçimde toplulaştırılarak, ana başlıklara ayrılmıştır<sup>125</sup>. Stratejik alanların şunlardır: Kurumsal yapı, imar ve şehircilik, altyapı, ulaşım, üstyapı, mali yapı, sosyal yapı, sağlık ve çevre, kültür ve turizm, kent düzeni ve aile yönetimi. Bunlardan örnekleme yoluyla kurumsal yapıyla ilgili olanı değerlendirirsek Tablo 3.3'deki gibidir.

Tablo 3.3 Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Alan-Stratejik Hedefler-Sorumlu Müdürlükler

TEMEL STRATEJİK ALANLAR	STRATEJİK AMAÇLAR	SORUMLU MÜDÜRLÜK
<b>1-KURUMSAL YAPI</b>	<b>1</b> Belediyemizin yeniden yapılandırılmasını, kurum kimliğinin oluşturulmasını ve kurumsal yapısının geliştirilmesini sağlamak.	<b>STRATEJİ GELİŞTİRME MÜD.</b>
	<b>2</b> Belediyenin tüm is ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu sağlamaya çalışmak ve Şanlıurfa belediyesini yargı organları nezdinde en iyi şekilde temsil etmek.	<b>HUKUK İŞLERİ MÜD.</b>
	<b>3</b> Tüm kurum, kuruluş, çalışan ve vatandaşlarla başkan arasındaki iletişimi en üst düzeyde sağlamak.	<b>ÖZEL KALEM MÜD.</b>
	<b>4</b> Belediye ile vatandaş arasındaki bilgi akışını hızlı bir şekilde yerine getirerek basın ve halkla olan iletişimi en üst düzeye çıkarmak.	<b>BASIN YAY.VE HLK.İLŞ.MÜD.</b>
	<b>5</b> Her çalışanımızı eğitip sürekli bir üst göreve hazırlayarak; kaliteli, hızlı ve verimli işgücü yetiştirmek.	<b>İNSAN KYN.VE EGİTİM MÜD.</b>
	<b>6</b> -Gayrimenkullerin kiralama ve satış işlemlerini hızlı ve yönetmeliklere uygun gerçekleştirmek.	<b>İMAR VE SEHİRCİLİK MÜD.</b>
	<b>7</b> Bilişim teknolojisini kullanarak hizmetlerde etkinliği ve verimliliği arttırmak.	<b>BİLGİ İŞLEM MÜD.</b>
	<b>8</b> Personelin huzur içerisinde çalışabileceği güvenli bir ortam sağlamak, afetlerde kayıp ve zararları asgariye indirmek.	<b>SİVİL SAVUNMA UZMANLIĞI</b>

Kaynak: Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi 2008-2010 Stratejik Planı, s.86 ve 90'daki verilerden derlenerek oluşturulmuştur.

<sup>125</sup> ŞBB Stratejik Planı 2008-2010, s. 86-90.

Aynı çalışma diğer 9 temel stratejik alan içinde yapılmıştır. Temel stratejik alanlar için stratejik amaçlar tesbit edilmiş, sorumlu müdürlükler tanımlanmıştır.

Belediyelerin mevzuat ve teori çerçevesinde en temel yerine getirmesi gereken görevleri olan kentleşme ve imar planlarıyla ilgili tesbit edilen stratejik alan, stratejik amaç ve sorumlu müdürlüklere bakarsak tablo 3.4' deki gibidir<sup>126</sup>.

Tablo 3.4. Şanlıurfa Belediyesi İmar ve Şehircilik Stratejik Alanı-Amaçları ve Sorumlu müdürlükler

TEMEL STRATEJİK ALAN	STRATEJİK AMAÇLAR	SORUMLU MÜDÜRLÜK
<b>İMAR VE ŞEHİRCİLİK</b>	<b>47</b> Hazırlanan imar planlarının zemine uygulanmasını sağlayarak düzenli bir şehir oluşumuna katkı sağlamak	EMLAK VE İSTİMLAK MÜD.
	<b>48</b> İmar planı ve mücavir alan içerisinde Şehircilik ilkelerine bağlı yaşanabilir kent oluşumuna katkı sağlamak.	EMLAK VE İSTİMLAK MÜD.
	<b>49</b> İmar uygulamalarının gerektirdiği kamulaştırma işlemlerini yaparak, Şanlıurfa'nın kentsel gelişimine katkı sağlamak.	EMLAK VE İSTİMLAK MÜD.
	<b>50</b> Kentimizdeki yapıların projedeki işlevlerine göre kullanılmasını sağlamak.	İMAR VE ŞEHİRCİLİK MÜD.
	<b>51</b> Kentimizin imar ve mücavir alanı içindeki gecekondu ve kaçak yapılaşmayı önlemek.	İMAR VE ŞEHİRCİLİK MÜD.
	<b>52</b> Kentin modern yapısına uymayan gecekondu alanlarında kentsel dönüşümü sağlamak	PLAN VE PROJE MÜD.

Kaynak: ŞBB 2008-2010 Stratejik Planı, s. 90'daki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 3.4'te 5393 sayılı Kanunun arsa ve konut üretimi başlıklı 69. maddesinin stratejik alan tesbitinde yeterince vurgulanmadığını görüyoruz. İlgili madde şu şekildedir:

*“Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını 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,*

<sup>126</sup> ŞBB Stratejik Planı 2008-2010, s. 90.

*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 onsekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirli 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, İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak çerçeve yönetmeliğe uygun olarak belediye meclisleri tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir''.*

Çağdaş ekonomi anlayışı içinde makro ekonomi teori ve pratiğinde önemli bir yer kaplayan konut üretimi, dolayısıyla arsa üretimi, tetiklediği yatırım ve harcamalar açısından üzerinde önemli durulması gereken bir konu olduğu halde Şanlıurfa BB stratejik alan çalışmasında yeterince yer bulmamıştır.

Belediyeler 5393 sayılı Kanun madde 73 gereğince kentsel dönüşüm ve gelişim alanı projeleri uygulayabilme yetkisine haizdir. Fakat bu konuda da 69. maddede olduğu gibi Şanlıurfa belediyesinin bu yetkiyi de kullanmakta pek istekli davranmadığı ve stratejik alan çalışmasında yeterince yer vermediği göze çarpan bir diğer husustur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda sayılan görevlerden imarla ilgili olanlarından biri 7. madde olan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları başlıklı düzenlemesidir.

Maddeye göre çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar



plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmaktır. Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmaktır. Büyükşehir belediyelerini imarla ilgili bir diğer önemli yetki ve görevi Büyükşehir belediyelerinin imar ve denetim yetkisi başlıklı 11. maddesinde şöyle düzenlenmiştir:

*Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir. Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42. maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42. madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.*

İmarla ilgili mevzuata baktığımızda SP hazırlanırken Şanlıurfa belediyesi o gün için büyükşehir olmadığından büyükşehirle ilgili düzenlemelerin SP’da yer bulmadığını yapılacak ilk planda bu düzenlemelerinde stratejik alan düzenlemesine girmesi gerektiğini görüyoruz.

Şanlıurfa belediyesi SP’nın bundan sonraki aşamasında yapılması gereken amaç ve hedeflerin tesbit edilip bunların stratejik alanlarla ilişkilendirilmesidir. Bu çalışmanın yapıldığı ve tesbit edilen hedef ve amaçların stratejik alanlarla ilişkilendirilip 2008-2012 yılları için bir tablo şeklinde 2008-2010 stratejik planında, bölüm 6 uygulama stratejisi başlığı altında yer aldığını görüyoruz. Daha önce tesbit edilen 52 stratejik amaç hedeflerle ilişkilendirilmesi gerekirken 27 stratejik amaç hedeflerle ilişkilendirilip yayınlanmıştır.

Buraya tablolardan önemli gördüğümüz bütçeyle ilgili stratejik amaç ve hedeflerle ilgili olanını ve imarla ilgili olanı alırsak bunlar Tablo 3.5 ve 3.6'daki olduğu gibidir. Tablo 3.5'den görüleceği üzere ilgili stratejik amaçla ilgili hedef tesbiti yapılmasına rağmen başarı ya da başarısızlığı ölçmek için kolaylaştırıcı alt hedef seçilmesinde yeterli olunamadığı ve maliyet tablosu oluşturma, kaynak ihtiyacı tesbitinin tablosu oluşturma çalışmasının yapılmadığı göze çarpmaktadır<sup>127</sup>.

DPT tarafından yayınlanan kamu kurumları için SP kılavuzu 6. Bölüm maliyetlendirme başlığı altından idarelerin maliyet tablosu ve kaynak tablosu hazırlaması gerektiği belirtilmektedir, Şanlıurfa Belediyesi SP'inde kaynak tablolarının olmadığı yani maliyetlerin nasıl karşılanacağı konusunda yeterince çalışma yapılmadığı göze çarpmaktadır.

Yine aynı kılavuz gereğince tüm faaliyet ve işlemlerin bir hedefle ilişkilendirilmesi gerekmektedir fakat SP'da bununda yapılmadığını görmekteyiz.

İlgili stratejik amaç ve hedeflerle ilgili bütçeleme çalışmaları stratejik planının 7.bölümüne bırakılmıştır. SP ve bütçe arasındaki bağ ise performans raporlarıyla kurulur.

Belediyenin bütçesini stratejik planlama çerçevesinde hazırlayıp gelir ve gider dengesini göz önünde tutarak ödemeleri zamanında yapmak stratejik amacı bütçe gerçekleşme oranını % 70'lerde tutmak stratejik hedefiyle ve diğer bazı stratejik hedeflerle ilişkilendirilerek bu stratejik amaca ulaşmak için alt hedeflerin tutturulması gerektiği vurgulanmıştır.

Stratejik hedeflere birtakım faaliyetler tanımlanmış bu faaliyetleri gerçekleştirecek sorumlu müdürlükler ve paydaşlar tanımlanmış ilgili yıl 2008-2009-2010-2011-2012 yılları için kaynak tanımlaması yapılmaya çalışılmıştır.

Bütçe gerçekleşme oranını % 70'lerde tutmak stratejik hedefiyle bağlantılı tanımlanan faaliyetler şunlardır: Ölçme analiz ve iyileştirme yapılması.

Bu faaliyeti gerçekleştirecek müdürlük olarak Mali Hizmetler Müdürlüğü ve Strateji Geliştirme Müdürlükleri sorumlu müdürlük olarak gösterilmiştir.

---

<sup>127</sup> Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı 2008-2010, s. 96.

İlgili yıllar için 2008-2012 yılları baz alınmış bu yıllar için kaynak ihtiyacı tesbiti yapılmaya çalışılmıştır. Fakat Tablo 3.5.'ten görüleceği üzere anlamsız veriler yüklenmiştir.(Tüm yıllar için kaynak ihtiyacı sıfır olarak öngörülmüştür)

Tablo 3.5 Şanlıurfa Belediyesi Bütçeyle İlgili Stratejik Amaç ve Amaca Yönelik Bazı Hedefleri

<b>STRATEJİK AMAÇ NO:</b>				<b>2.1</b>				
Belediyenin bütçesini stratejik planlama çerçevesinde hazırlayıp gelir-gider dengesini göz önünde tutarak ödemeleri zamanında yapmak.								
<b>İlgili Amaca Yönelik Stratejik Hedef No</b>				<b>2.1.5</b>				
Bütçe gerçekleşme oranını % 70'lerde tutmak.								
No:	Faaliyetin Tanımı	Sorumlu Müdürlük/Paydaş	Yılı Kaynak İhtiyacı					
			2008	2009	2010	2011	2012	
1	Ölçme analiz ve iyileştirme yapılması	Mali Hz. Md. Str. Gelş. Md.	0	0	0	0	0	
<b>İlgili Amaca Yönelik Stratejik Hedef No</b>				<b>2.1.4</b>				
Her yıl bütçe ve kesin hesap işlemlerini belirlenen zamanda yapmak.								
No:	Faaliyetin Tanımı	Sorumlu Müdürlük/Paydaş	Yılı Kaynak İhtiyacı					
			2008	2009	2010	2011	2012	
1	Yıllık bütçelerin oluşturulması	Mali Hz. Md.	0	0	0	0	0	
2	Önceki yılın kesin hesabının çıkarılması	Mali Hz. Md.	0	0	0	0	0	
3	Aylık mali kontrolörün çıkarılması	Mali Hz. Md.	0	0	0	0	0	
4	Aylık dönem belgelerin Say Sistemine girilmesi	Mali Hz. Md.	0	0	0	0	0	

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2008-2010 Stratejik Planı, s. 96'daki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Bütçeyle ilgili stratejik amaç ve hedefleriyle ilgili eleştiri imarla ilgili Tablo 3.6 için de geçerlidir<sup>128</sup>. Tekrarlamak gerekirse ilgili stratejik amaçla ilgili hedef tesbiti yapılmasına rağmen başarı ya da başarısızlığı ölçmek için kolaylaştırıcı alt hedef seçilmesinde yeterli olunamadığı ve maliyet tablosu oluşturma, kaynak ihtiyacı tesbitinin tablosu oluşturma çalışmasının yapılmadığı göze çarpmaktadır.

Tablo 3.6 Şanlıurfa Belediyesi İmarla İlgili Stratejik Amaç ve Amaca Yönelik Hedefleri

<b>STRATEJİK AMAÇ NO:</b>				<b>14.1</b>				
imar planı ve mücavir alan içerisinde şehircilik ilkelerine bağlı yaşanabilir kent oluşumuna katkı sağlamak								
<b>İlgili Amaca Yönelik Stratejik Hedef No</b>				<b>14.1.1</b>				
Belediye yetki alanı içerisinde kalan bölgelerde inaat ruhsatını 7 günde vermek.								
No:	Faaliyetin Tanımı	Sorumlu Müdürlük/Paydaş	Yılı Kaynak İhtiyacı					
			2008	2009	2010	2011	2012	
1	Ölçme-Analiz ve İyileştirilmesi	İmar ve Şehircilik Md.	0	0	0	0	0	
<b>İlgili Amaca Yönelik Stratejik Hedef No</b>				<b>14.1.2</b>				
Yapıların, yapı ruhsatlarına uygunluğunu denetlemek.								
No:	Faaliyetin Tanımı	Sorumlu Müdürlük/Paydaş	Yılı Kaynak İhtiyacı					
			2008	2009	2010	2011	2012	
1	Yapıların Standartlara uygun İnşasını sağlanması	İmar ve Şehircilik Md.	0	0	0	0	0	
2	Yapıların imar Planına uyumu	İmar ve Şehircilik Md.	0	0	0	0	0	

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi, 2008-2010 Stratejik Planı, s. 139'daki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

<sup>128</sup> Şanlıurfa Belediyesi, Stratejik Planı 2008-2010 , s. 139.

Değerlendirilecek bir diğer önemli tablo 3.7 Şanlıurfa Belediyesi kent planlamasıyla ilgili stratejik amaç ve amaca yönelik hedefleri tablosudur<sup>129</sup>.

Bu tabloda diğer eleştirilerden farklı olarak göze çarpan bazı kaynak ihtiyacı tesbitlerinin yapılmış olmasıdır ama maliyet tablolarına yer verilmemiştir.

Tablo 3.7 Şanlıurfa Belediyesi Kent Planlamasıyla İlgili Stratejik Amaç ve Amaca Yönelik Hedefleri

<b>STRATEJİK AMAÇ NO:</b>			<b>15.2</b>				
Kent bütününde tarihi, kültürel, doğal değerlere sahip çıkılarak bölge kalkınmasıyla uyumlu, kentin gelişimini destekleyecek planlama çalışmaları yapmak.							
<b>İlgili Amaca Yönelik Stratejik Hedef No</b>			<b>15.2.1</b>				
2 yıl içinde il çevre düzeni planı yapmak.							
No:	Faaliyetin Tanımı	Sorumlu Müdürlük/Paydaş	Yılı Kaynak İhtiyacı				
			2008	2009	2010	2011	2012
1	Plan ve projelerinin Hazırlanması.	Plan ve Proje Md.	100.000	125.000	0	0	225.000
<b>İlgili Amaca Yönelik Stratejik Hedef No</b>			<b>15.2.2</b>				
2 yıl içinde Üst ölçek planla uyumlu maşuk bölgesi imar planını yapmak.							
No:	Faaliyetin Tanımı(Arada ki bazı aşamalar ihmal edilmiştir)	Sorumlu Müdürlük/Paydaş	Yılı Kaynak İhtiyacı				
			2008	2009	2010	2011	2012
1	imar planı ihalesinin yapılması	Plan ve Proje Md.	140.000	150.000	0	0	290.000
2	imar planının BelediyeMeclisine sunulması ve plana ilişkin karar alınması	Plan ve Proje Md.	0	0	0	0	0
3	imar Komisyonunca onaylanan planın askıya çıkması	Plan ve Proje Md.	0	0	0	0	0

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2008-2010 Stratejik Planı, s. 146-147'deki veriler.

<sup>129</sup> Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı 2008-2010, s. 146-147.

Şanlıurfa belediyesi 2008-2010 stratejik planı 7. bölümünde bütçeleme çalışması yapılmış stratejik amaçlar ve maliyet tabloları 5 yıllık bir dönem için yapılmış ve çalışmalar bir tablo şeklinde sunulmuştur. Buna göre 26 stratejik amaç maliyet tablosu hazırlanarak sunulmuştur. Dikkati çeken stratejik amaç sayısının toplulaştırılarak 26'ya düşürülmesi ve kaynak-maliyet bağı yerine bütçe gelir-gider şeklinde bir çalışma yapılmasıdır(Uygulama stratejisi bölümünde 26 adet, Durum analizi, stratejik alanlar tesbitinde 52 adet stratejik amaç sayılmıştır).

Bütçeleme başlıklı 7. Bölümde farklı bir sistematik izlenmiş Kalkınma Bakanlığının yayınladığı kılavuzdan da farklı olarak maliyet ve kaynak tablosu çalışması yapılmamış, müdürlüklerin her biri için ayrı ayrı stratejik amaçlar maliyet tablosu çıkartılmıştır. Bunlardan önemli gördüklerimizi tablo şeklinde alır ve değerlendirirsek şu şekildedir.

Tablo 3.8 Şanlıurfa Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü Stratejik Amaçlar Maliyet Tablosu

<b>MALİ HİZMETLER MÜDÜRLÜĞÜ</b>							
<b>STRATEJİK AMAÇLAR MALİYET TABLOSU</b>							
<b>STRATEJİK AMAÇLAR</b>		<b>MALİYETLER</b>					
<b>AMAÇ NO</b>	<b>STRATEJİK AMACIN TANIMI/AÇIKLAMASI</b>	2008	2009	2010	2011	2012	<b>TOPLAM</b>
2.1	Belediyenin bütçesini stratejik planlama çerçevesinde hazırlayıp gelir-gider dengesini gözönünde tutarak ödemeleri zamanında yapmak.	0	0	0	0	0	0
<b>STRATEJİK AMAÇ TOPLAM MALİYETİ</b>		0	0	0	0	0	0

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2008-2010 Stratejik Planı, s. 213'deki verilerden derlenerek oluşturulmuştur.

Tablodan da görüleceği üzere kaynak ve maliyet tablosu çalışması yapılmamıştır<sup>130</sup>.

Ele alınacak bir diğer tablo İmar müdürlüğüyle ilgili olandır. Tablo 3.9’ danda görüleceği üzere yine ilgili müdürlük için kaynak ve maliyet tablosu oluşturulmadığı görülmektedir<sup>131</sup>. İlgili dönem olan 2008-2012 yılları için maliyetler sıfır olarak tesbit edilmiştir. 3 amaç için de herhangi bir maliyet çalışması yapılmamıştır. Hâlbuki performans esaslı bütçeleme sisteminin önemli adımlarından biride tesbit edilen stratejik amaçlar için bir maliyetlendirme çalışmalarının da yapılmasıdır. Bu maliyetlendirme çalışması verilecek hizmetlerin ve ulaşılması planlanan stratejik amaçların önemli araçlarından biridir.

Tablo 3.9 Şanlıurfa Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü Stratejik Amaçlar Maliyet Tablosu

<b>İMAR VE ŞEHİRCİLİK MÜDÜRLÜĞÜ</b>							
<b>STRATEJİK AMAÇLAR MALİYET TABLOSU</b>							
<b>STRATEJİK AMAÇLAR</b>		<b>MALİYETLER</b>					
<b>AMAÇ NO</b>	<b>STRATEJİK AMACIN TANIMI/AÇIKLAMASI</b>	2008	2009	2010	2011	2012	TOPLAM
14.1	İmar planı ve mücavir alan içerisinde şehircilik ilkelerine bağlı yasanabilir kent oluşumuna katkı sağlamak.	0	0	0	0	0	0
14.2	Kentimizdeki yapıların projedeki işlevlerine göre kullanılmasını sağlamak.	0	0	0	0	0	0
14.3	Kentimizin imar ve mücavir alanı içindeki gecekondulu ve kaçak yapılaşmayı önlemek.	0	0	0	0	0	0
<b>STRATEJİK AMAÇ TOPLAM MALİYETİ</b>		0	0	0	0	0	0

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2008-2010 Stratejik Planı, s. 219’ daki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

<sup>130</sup> Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı 2008-2010, s. 213.

<sup>131</sup> Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı 2008-2010, s. 219.

Bu bölümde ele alacağımız son tablo bir diğer önemli müdürlük olan plan ve proje müdürlüğüne ait stratejik amaçlar maliyet tablosu olan Tablo 3.10'dur<sup>132</sup>.

Tabloyu değerlendirdiğimiz zaman kaynak ve maliyet tablosu yerine bir nevi bütçeden alınacak ödenekler için bir çalışma yapıldığı görülmekte ve bunun yetersiz olduğu tesbit edilmektedir.

İlgili yıllar olan 2008-2012 dönemleri için 6 stratejik amaç için maliyet çalışması yapılmıştır.

Tüm stratejik amaçların maliyetleri için ortak olarak söyleyebileceğimiz, Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna baktığımız zaman en öncelikli olan maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır.

Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Kuruluşlar bu tahmini maliyetlerden sonra kaynak tablosu hazırlamalıdır. Fakat buna Şanlıurfa Belediyesi SP'inde yer verilmediği görülmektedir. Vurgulanması gereken maliyet tablosu çalışmasının yapılmasının nedeni hangi amaç, hedef; faaliyet, proje ve bütçesinin kuruluşun hizmet çıktı nitelik ve niceliğini daha çok artıracığının net bir şekilde görülerek seçim yapılmasına yardımcı olmaktır.

Şanlıurfa belediyesi SP'ninde maliyet tablosu çalışmaları altta verilen tablo 3.11'deki gibi değil, hedeflerle bağlantı kurulmadan sadece amaç bazında gereken kaynakların tesbit edilmesi şeklinde çalışmalar yapılmış, hangi hizmetlerin seçildiği ve seçim gerekçeleri açıklanmamıştır. Kaynak ihtiyacı tesbitleri yapılmış ama bu da kılavuzda ki mantık ve anlayıştan uzak, salt hizmetin sunulması için gerekecek para şeklinde ele alınmış (Tablo 3.5-6-7-8-9-10' da ki gibi) ve verilmiştir. Aynı tutum bir sonraki 2010-2014 stratejik planında da sürdürülmüştür. Yapılması gereken maliyet ve kaynak tabloları kılavuzdan örnek alınırsa Tablo 3.11'deki gibi olacaktır.

---

<sup>132</sup> Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı 2008-2010, s. 220.



Tablo 3.10 Şanlıurfa Belediyesi Plan Proje Müdürlüğü Stratejik Amaçlar Maliyet Tablosu

<b>PLAN VE PROJE MÜDÜRLÜĞÜ</b>							
<b>STRATEJİK AMAÇLAR MALİYET TABLOSU</b>							
<b>STRATEJİK AMAÇLAR</b>		<b>MALİYETLER</b>					
<b>AMAÇ NO</b>	<b>STRATEJİK AMACIN TANIMI/AÇIKLAMASI-(BAZI AMAÇLAR)</b>	2008	2009	2010	2011	2012	TOPLAM
15.1	Kentimizin tarihi ve kültürel miraslarını ortaya çıkarmak için koruma imar planı çerçevesinde gerekli çalışmaları yaparak tarihi dokuyu korumak ve turizme kazandırmak.kent oluşumuna katkı sağlamak.	6.865.000	4.200.000	3.205.000	1.190.000	760.000	<b>16.220.000</b>
15.3	Kentin modern yapısına uymayan gecekonduların kent alanlarında kentsel dönüşümü sağlamak.	900.000	100.000	0	0	0	1.000.000
15.4	Yeni yerleşim alanlarını da göz önüne alarak kentin artan trafik yükünü hafifletmek ve halkın rahat, güvenli, hızlı ulaşımını sağlamak için projeler hazırlamak.	250.000	260.000	0	0	0	510.000
<b>STRATEJİK AMAÇ TOPLAM MALİYETİ</b>		8.015.000	4.560.000	3.205.000	1.190.000	760.000	17.730.000

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2008-2010 Stratejik Planı, s. 220'deki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 3.11 Kurumlar İçin Örnek Maliyet Tablosu

	Planın 1. yılı	Planın 2. yılı	Planın 3.yılı	Planın 4. Yılı	Planın 1. Yılı
Amaç 1					
Hedef 1.1					
Hedef 1.2					
Amaç 2					
Hedef 2.1 ...					
Toplam					

Kaynak: Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, s. 42.

Maliyet tablosunda öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmesi gereklidir. Maliyet tabloları yanında hazırlanması gereken bir diğer önemli tablo kaynak tablosudur. Kaynak tabloları Tablo 3.12'deki gibi olmalıdır.

Stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini performans programları oluşturur. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki performans programları aracılığı ile daha ayrıntılı olarak kurulacaktır. Stratejik planın amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeye dönük faaliyet ve projeler ile bunların bütçelendirilmesi performans programında yer alır. Böylelikle bütçelerin performans uygulamasını destekleyen bir yapıya sahip olması sağlanmış olacaktır. Performans programlarının hazırlanmasına ilişkin ayrıntılı bilgiler Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde yer almaktadır<sup>133</sup>.

Bu aşamadan sonra yapılması gereken Performans programları aracılığıyla faaliyet ve projelerin bütçelendirilmesidir.

Son olarak ŞB SP için getirilebilecek bir diğer eleştiri performans göstergelerine SP'nda yer verilmediğidir. DPT kılavuzuna göre hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilmediği durumlarda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmelidir. Performans göstergeleri gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir. Performans göstergelerine 2011 yılı faaliyet raporunda yer verilmiştir. Tezimizin faaliyet raporlarıyla ilgili bölümde bu konuya değinilmiştir.

<sup>133</sup> Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, s. 43-44.

Tablo 3.12 Kurumlar İçin Örnek Kaynak Tablosu

Kaynaklar	Planın 1. yılı	Planın 2. yılı	Planın 3.yılı	Planın 4. Yılı	Planın 2. Yılı
Genel Bütçe					
Özel Bütçe					
Yerel Yönetimler					
Sosyal Güvenlik kurumları					
Bütçe Dışı Fonlar					
Döner Sermaye					
Vakıf ve Dernekler					
Dış Kaynak					
Diğer (kaynak belirtilecek)					
Toplam					

Kaynak: Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, s. 43.

### 3.5.2. Şanlıurfa Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı ve Değerlendirilmesi

Şanlıurfa Belediyesi 2008-2010 SP'ndan sonra bir diğer SP'nini 2010-2014 yılları için hazırlamış ve yayınlamıştır. Burada ilk olarak dikkati çeken yayınlanan bu plan 4 yıllıktır. İlgili mevzuat gereği hazırlanması gereken planda model olarak Şanlıurfa Belediyesi tarafından DPT tarafından hazırlanan SP Kılavuzunda yer alan model ve yaklaşım esas alınmıştır. ŞB 2010-2014 yılları için hazırlanan planın modeli( 2008-2010 SP'ninde olduğu gibi) şu şekildedir:

- Üst yönetim desteğinin sağlanması,
- Kamu Yönetimi Reformu çerçevesinde yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasını dikkate alan bir yaklaşımla SP'ın hazırlanmasına karar verilmesi,
- Stratejik planlama ekibinin (SPE) oluşturulması,
- SPE'nin eğitilmesi ve çalışma normlarının oluşturulması,
- Yasal yetki ve yükümlülüklerin çalışması,
- Durum Analizi çalışması,

- Paydaş Analizi
- Güçlü Yanlar, Zayıf Yanlar, Fırsatlar ve Tehditler (GZFT) çalışması
- Stratejik Alanlar çalışması,
- Misyona, Vizyona, Temel Değerlerin revizyonu,
- Stratejik Amaçlar, Hedeflerin tesbiti<sup>134</sup>.

Bu model ana çerçeve olmak üzere sırasıyla SP'da her biri tek tek ele alınmış ve devam edilmiştir. Kılavuza bağlı kalarak ilk iş olarak 04.03.2006'da stratejik planlama faaliyetlerinin başlatılmasına yönelik karar alındığı, stratejik planlama ekibinin SPE oluşturulduğu, stratejik planlama eğitiminin verildiği, müdürlüklerin kendi misyon, vizyon, ilkeler, stratejik amaçlar, hedefler ve faaliyetlerinin oluşturulduğu, bütçelerinin belirlendiği, her müdürlüğün SP'larının SPE'nde değerlendirildiği, SP'nın revize edilerek 2010-2014 yılları için yatırım programlarının genel olarak yeniden belirlendiği, stratejik planlama ekibi tarafından belediyenin 2010-2014 yılına özgü yatırım planlarının ve genel bütçelerinin oluşturulduğu, genel durum ve çevre analizi bilgilerinin stratejik planla birleştirildiği, hazırlanan stratejik planların planlama üst kurulunda değerlendirildiği, stratejik plan dokümanına son halinin verildiği ve Stratejik Plan dokümanının Belediye Meclisinin 08.10.2009 tarih ve 77 sayılı Kararı ile onaylandığı tesbit edilmektedir.

İlk planda olduğu gibi bu planda da en önemli eksiklik hazırlanan SP'nda makro planlarla ilişkinin çok zayıf olduğu ve mevzuat gereği kurulması gereken kalkınma plan ve programlarıyla ve varsa bölge planı, Güneydoğu Anadolu Projesi bölge planı yürürlükte- ilişkinin yeterince kurulmadığı görülmektedir. 5393 sayılı Kanun gereği stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacaktır. Bu açıdan bakıldığında da ilgili sorumlulukların yerine getirilmediği görülmüştür. SWOT, Durum ve paydaş analizi yapılmış, neredeyiz sorusunun cevabı aranmıştır. Paydaş analizi matrisiyle Şanlıurfa BB'nin paydaşları, kurumun girdi veya çıktıları üzerinde hakkı olan veya kurumun faaliyetlerini etkileyen ya da faaliyetlerinden etkilenen kişi, grup veya kurumlar sayılmıştır. Burada vurgulanması gereken ilk planda da olduğu gibi paydaş analizinin Paydaş-Ürün/Hizmet Matrisi göz önüne alınmadan yapıldığıdır.

---

<sup>134</sup> Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014, s. 13.

Daha önceki çalışmalardan elde edilen paydaş/hizmet matrisi, durum analizi, GZFT matrisi ve öneriler çalışmaları göz önünde bulundurularak, oluşturulacak stratejik amaç ve hedeflere çerçeve oluşturması amacıyla “stratejik alanlar” çalışması yapılmıştır<sup>135</sup>.

Yine ilk planda olduğu gibi tesbit edilen temel stratejik alanlar, temel stratejik amaçlar ve sorumlu müdürlükler bir tablo şeklinde yayınlanmıştır. 10 temel stratejik alan sayılmış, hedefler belirlenmiş ve 27 müdürlükle ilişkilendirilmiştir. İlk plandan farklı olarak 54 amaç tesbit edilmiştir. Yine ilk plandan farklı olarak tablonun stratejik amaçlar başlığı altında yapılan sıralamada A1, A10... şeklinde bir tasnif yapılmıştır. Kuruluşun misyon, vizyon ve temel değerleriyle bağlantılı olarak amaç tesbiti yapılmaya çalışılmış ve 262 hedef sayılmıştır.

SP'nin 6. Bölüm uygulama stratejisi başlığında amaçlar ve bunların alt başlığı olan hedefler müdürlüklere göre sıralanmış, ilgili olduğu yıl belirtilmiştir. İlk plandan farklı olarak bütçeleme çalışması bu aşamada yapılmamış son aşamaya bırakılmıştır. DPT kılavuzu gereği yapılması gereken maliyetlendirme tabloları yapılmamış, kaynak tablolarıysa bütçeleme bölümüne bırakılmıştır. Kalkınma Bakanlığı SP kılavuzu gereğince amaç ve hedeflerden yola çıkılarak oluşturulması gereken stratejilerin oluşturulmadığı görülmektedir. Yapılması gerekense bahsi geçen kılavuz gereği stratejilerin oluşturulmasıdır. Stratejiler, kuruluşun amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağını gösteren kararlar bütünüdür. Etkili stratejiler olmaksızın amaç ve hedeflere ulaşmak mümkün değildir.

Stratejiler belirlenirken kuruluşun kaynakları ve farklı alanlardaki yetkinliği göz önünde bulundurulmalıdır. Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumu kontrol edilmelidir.

Kurumsal stratejiler oluşturulurken kullanılacak yöntemlerden biri “Kritik Sorular Yöntemi”dir. Kritik sorular yöntemi ile amaç ve hedeflere ulaşmada karşılaşılan sorunlar belirlenip bu sorunları en aza indirmeye yönelik stratejiler geliştirilebilir. Ayrıca GZFT analizinde ortaya konan kuruluşun güçlü (G) ve zayıf yönleri (Z), dış çevreden kaynaklanan fırsatlar (F) ve tehditler (T) strateji üretimde kullanılabilir. Bu yöntemle alternatif stratejiler geliştirilebilir. Stratejilerin

---

<sup>135</sup> Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014, s. 19.

oluşturulması için cevaplanması gereken sorulardan bazıları, amaç ve hedeflere ulaşmak için neler yapılabilir? Amaç ve hedeflere ulaşmak için izlenebilecek alternatif yol ve yöntemler nelerdir? Sorularıdır.

#### -STRATEJİ ÖRNEKLERİ

Amaç: Verilen hizmetler tam ve zamanında yerine getirilerek, hizmet alanların memnuniyeti ve güveni sağlanacaktır.

Hedef 1. ...

Hedef 2. ...

Hedef 3. ...

Hedef 4. ...

Bu amaç ve hedeflere ilişkin izlenecek stratejiler:

- Hizmetlerin mümkün olduğunca yerinden karşılanması,
- Hizmetlerden yararlananların, hizmet alım sürecine dâhil edilmesi,
- Kredi kullanılarak yapılacak işlerin ihalelerinin hizmet alanlarca yapılması<sup>136</sup>.

Şanlıurfa BB 2010-2014 SP'ında örnekleme yoluyla imar ve şehircilik müdürlüğü stratejik alanı, amaçları ve sorumlu müdürlükler tablosunu incelersek Tablo 3.13'deki gibidir.

Tablo 3.13 incelendiğinde ilk göze çarpan daha öncede belirtildiği gibi 2008-2010 SP'ından farklı olarak amaçlar numaralandırılmış ve biraz geliştirilmiştir. Bazıları yeni müdürlüklerle ilişkilendirilmiştir. Tabloda da görüldüğü gibi gecekondular ve kaçak yapılaşmayı önlemek stratejik amacının sorumlu müdürlüğü yeni planda gecekondular ve sosyal konutlar müdürlüğü olarak belirtilmiştir. Yine aynı stratejik amaçta göze çarpan kentimiz yerine belediyemiz kelimesinin kullanılmasıdır<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, s. 39-40.

<sup>137</sup> Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014, s. 30.

Tablo 3.13 Şanlıurfa Belediyesi 2010-2014 İmar ve Şehircilik Stratejik Alanı- Amaçları ve Sorumlu Müdürlükler

TEMEL STRATEJİK ALAN	STRATEJİK AMAÇLAR	SORUMLU MÜDÜRLÜK
<b>İMAR VE ŞEHİRCİLİK</b>	<b>A3</b> Hazırlanan imar planlarının zemine uygulanmasını sağlayarak düzenli bir şehir oluşumuna katkı sağlamak.	EMLAK VE İSTİMLAK MÜD.
	<b>A1</b> İmar planı ve mücavir alan içerisinde de Şehircilik ilkelerine bağlı yaşanabilir kent oluşumuna katkı sağlamak.	EMLAK VE İSTİMLAK MÜD.
	<b>A4</b> İmar uygulamalarının gerektirdiği kamulaştırma işlemlerini yaparak, Şanlıurfa'nın kentsel gelişimine katkı sağlamak.	EMLAK VE İSTİMLAK MÜD.
	<b>A2</b> Kentimizdeki yapıların projedeki işlevlerine göre kullanılmasını sağlamak.	İMAR VE ŞEHİRCİLİK MÜD.
	<b>A18</b> Belediyemiz ve mücavir alanı içindeki gecekondular ve kaçak yapılaşmayı önlemek, sosyal konutlar üretmek ( Eski hali: Kentimizin imar ve mücavir alanı içindeki gecekondular ve kaçak yapılaşmayı önlemek).	GECEKONDULAR VE SOSYAL KONUTLAR MÜD.( ESKİ HALİ :İMAR VE ŞEHİRCİLİK MÜD.)
	<b>A8</b> Kentin modern yapısına uymayan alanların kentsel dönüşümünü yapmak için projeler yapmak veya yaptırmak( Eski hali: Kentin modern yapısına uymayan gecekondular alanlarında kentsel dönüşümü sağlamak).	PLAN VE PROJE MÜD.
	<b>A10</b> Daha yaşanılabilir bir kent için yeni yeşil alan ve Meydan projeleri yapmak.	PLAN VE PROJE MÜD.

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2010-2014 SP, s. 30'daki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

SP'nin 6. bölümünde uygulama stratejisi başlığında amaçlar ve bunların alt başlığı olan hedefler müdürlüklere göre sıralanmış, ilgili olduğu yıl belirtilmiştir. İlk plandan farklı olarak bütçeleme çalışması bu aşamada yapılmamış son aşamaya bırakılmıştır. Yine ilk plandan farklı olarak amaç ve hedefler numaralandırılmış fakat içerik olarak önemli değişiklikler yapılmamıştır. İmar müdürlüğü amaç ve hedeflerini SP'deki verilerden yararlanarak Tablo 3.14'deki gibi göstermek mümkündür<sup>138</sup>.

<sup>138</sup> Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014, s. 30.

Tablo 3.14 Şanlıurfa Belediyesi 2010-2014 İmar ve Şehircilik Amaç-Hedefleri Uygulama Stratejisi Tablosu

Amaç(A) ve Hedefler (H)	İMAR VE ŞEHİRCİLİK MÜD.	HEDEFİN YILI
<b>A2</b>	<b>Kentimizdeki yapıların projedeki işlevlerine göre kullanılmasını sağlamak</b>	
<b>H7</b>	•Tüm ruhsatlı binaların tamamlanması durumunda yapı kullanma belgesini vermek.	2010-2014
<b>H8</b>	•Tapu tescil işlemleri için projeleri onaylamak.	2010-2014
<b>H9</b>	•Kentimizde kullanıma açılacak asansörlerin kullanım belgesini vermek.	2010-2014
<b>H10</b>	İskan edilen yapıların izinsiz tadilatlarına gününde işlem yapmak ve projesine uygun hale getirmek.	2010-2014

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı, 2010-2014, s. 30'daki verilerden derlenerek oluşturulmuştur.

SP'nda tüm amaç ve hedefler için benzer çalışma yapılmış amaçlar hedeflerle ilişkilendirilmiştir.

Planın 7. bölümünde bütçeleme çalışması yapılmıştır, Örnek olarak imar ve şehircilik müdürlüğü için hazırlanan bütçeye bakacağız.

Tablo 3.15 Şanlıurfa Belediyesi 2010-2014 İmar ve Şehircilik Müdürlüğü Bütçe Tablosu

İMAR VE ŞEHİRCİLİK MÜDÜRLÜĞÜ		KAYNAK İHTİYACI					
Amaç no	STRATEJİK AMAÇ	2010	2011	2012	2013	2014	Toplam
<b>A1</b>	İmar planı ve mücavir alan içerisinde şehircilik ilkelerine bağlı yaşanabilir kent oluşumuna katkı sağlamak.	101.000	108.000	113.000	125.000	140.000	587.000
<b>A2</b>	Kentimizdeki yapıların projedeki işlevlerine göre kullanılmasını sağlamak.	11.500,00	12.500,00	13.500,00	13.500,00	13.500,00	64.500,00
<b>GENEL TOPLAM</b>		112.500,00	120.500,00	126.500,00	138.500,00	153.500,00	651.500,00

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı, s. 49'daki veriler derlenerek oluşturulmuştur.



Tablo 3.15'in değerlendirmesine bakıldığında kaynak ihtiyacı saptanmasında ve maliyet tablosu çıkarmada yeterli çalışmaların yapılmadığı daha ziyade klasik bütçe sisteminde olduğu gibi ödenekler üzerinden bir çalışma yürütüldüğü sezilmektedir<sup>139</sup>.

Yine ilk planda olduğu gibi Kalkınma Bakanlığı kılavuzunda gösterildiği şekilde SP'da ölçülemeyen hedefler için performans göstergelerinin belirtilmediği ve planla ilişkilendirilmediği görülmektedir\*.

Tekrarlamak gerekirse stratejik planın amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeye dönük faaliyet ve projeler ile bunların bütçelendirilmesi performans programında yer alır. Şanlıurfa belediyesi tek performans programını 2012 yılında yapmıştır.

### **3.5.3. Şanlıurfa Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu ve Değerlendirilmesi**

Faaliyet raporları PEB sisteminin üç önemli ayağından bir diğeri. Faaliyet raporlarında belli bir dönem sonunda yapılan işlerin raporlanması söz konusudur. 5018 sayılı Kanunun 41. maddesi gereğince büyükşehir belediyeleri faaliyet raporları hazırlarlar. 5018 sayılı Kanunun ilgili maddesinde faaliyet raporları düzenlenmiştir. Buna göre üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlar. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenler. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderir. Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderilir. İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte;

---

<sup>139</sup> Şanlıurfa Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014, s. 49.

\*Amaç50'de belirtilen her çalışmamızı eğitim sürekli bir üst göreve hazırlayarak; kaliteli, hızlı ve verimli iş gücü yetiştirmek ölçülemeyen bir hedefdir, hedefi ulaşıp ulaşılmadığını görmek için göstergeler geliştirilmelidir-girdi, çıktı, kalite, verimlilik, sonuç göstergeleri, mesela toplam personel içindeki yüksek lisans ve lisans mezunu olanların sayısının x kadar olması gibi.

kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlölükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütölen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

5018 sayılı Kanunun ilgili maddesi gereğince hazırlanan, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik 17.03.2006 tarihinde yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Büyükşehir belediyeleri de ilgili yönetmeliğe tabidirler. Bu çerçevede Şanlıurfa Belediyesinin faaliyet raporu ele alınabilir. Şanlıurfa belediyesi her yıl faaliyet raporlarının yayınlaması zorunluluğunu getiren 2003 tarihli 5018 sayılı Kanun ve 2006 tarihli Faaliyet Raporları Yönetmeliğinden bu yana sadece 2011 yılı için faaliyet raporu hazırlamıştır. 2006 yılından bu yana her yıl hazırlanması gereken faaliyet raporları biri hariç hazırlanmamıştır.

Şanlıurfa belediyesi ilgili yönetmelik gereğince hazırlanması gereken idari faaliyet raporu, birim faaliyet raporu yerine tek bir rapor hazırlamıştır. Yine ilgili yönetmelik gereği beş ana başlık altında düzenlenmesi gereken rapor, dört ana başlık altında düzenlenmiş, öneri ve tedbirler başlığı açılmamıştır. Bu başlık altında düzenlenmesi gereken faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere yer verilmemiştir.

Şanlıurfa belediyesi ilgili yönetmeliğe uygun olarak birinci ana başlık genel bilgiler kısmında; misyon, vizyon ve temel değerler, yetki, görev ve sorumluluklar, idareye ilişkin bilgiler, fiziksel yapısı, teşkilat yapısı, bilgi ve teknolojik kaynaklar, insan kaynakları, sunulan hizmetler, yönetim ve iç kontrol sistemi düzenlenmiştir. Amaç ve hedefler ikinci kısımda idarenin amaç ve hedefleri, temel politikalar ve öncelikler düzenlenmiştir. Üçüncü kısımda faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmelere, alt başlıklarında mali bilgiler( bütçe uygulama sonuçları, temel mali tablolara ilişkin açıklamalar, mali denetim), performans bilgileri( faaliyet ve proje bilgileri, performans sonuçları tablosu, performans sonuçlarının değerlendirilmesi, performans bilgi sisteminin değerlendirilmesi) düzenlenmiştir.

Diğer taraftan dördüncü kısımda kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi; güçlü yanlar ve zayıf yanlar alt başlıklarıyla faaliyet raporu düzenlenmiştir.

Şanlıurfa belediyesi PEB sistemi bağlamında 2011 faaliyet raporunu değerlendirirsek genel hatlarıyla ilgili yönetmeliğe uygun olarak hazırlandığını söyleyebiliriz. Mali hizmetler birim yöneticisinin beyanı eklenmiş, üst yönetici tarafından imzalanan iç kontrol güvence beyanı eklenmiştir. Yönetmeliğin 11.maddesi gereğince belediyelerin faaliyet raporu, Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulmalıdır fakat bu konuda raporda herhangi bir bilgi verilmemiştir. SP'nda kurulması gereken kalkınma planı ile ilgili bağ faaliyet raporunda amaç ve hedefler başlığı altında 9. Kalkınma Plan'ındaki yerel idarelerle ilgili hedeflere atıf yapılarak kurulmaya çalışılmıştır. 28 müdürlüğün faaliyet ve proje bilgileri her bir müdürlüğün kendi başlığı altında sayılmaya çalışılmış ama örnekleme yoluyla ele alacağımız imar müdürlüğünde olduğu gibi PEB sisteminde ki faaliyet ve projelerin performans hedefleri ve stratejik plan doğrultusunda değerlendirilmesi yerine yapılan işlemlerin birimler itibariyle sayılması yoluna gidilmiştir. İmar müdürlüğü için yapılan faaliyet raporu çalışmasını bir tablo ile ifade edecek olursak Tablo 3.16'da olduğu gibi gösterebiliriz<sup>140</sup>.

Yapılan faaliyet ve proje bilgileri çalışması daha ziyade salt işlerin sayıyla ifade edilmesi şeklinde olmuştur. Benzer çalışma Şanlıurfa belediyesi iştirakleri içinde yapılmıştır.

Performans bilgileri başlığı altında ikinci olarak her müdürlük için performans sonuçları tablosu yayınlanmıştır. Daha önce stratejik planla tesbit edilen amaç ve hedefler, performans hedefleriyle birlikte, performans sonuçlarıyla ele alınarak gerçekleşmeme nedenleri de belirtilerek tablo şeklinde yayınlanmıştır. Örnekleme yoluyla imar müdürlüğü ve fen işleri müdürlüğü için düzenlenen tabloları ele alıp inceleyeceğiz.

---

<sup>140</sup> Şanlıurfa Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s.54-55.

Tablo 3.16 Şanlıurfa Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü Faaliyet ve Proje Bilgileri

<b>İMAR VE ŞEHİRCİLİK MÜDÜRLÜĞÜ</b>
-İmar Birimi
<b>Ruhsatın Veriliş Amacı</b>
Toplam 240 adet Yapı Ruhsatı verilmiş olup, 353.312 m2 alan için işlem yapılmıştır...
<b>Kullanım Amacı Göre Düzenlenen Yapı Ruhsatı</b>
Toplam 2098 adet, 342.119 m2 alan için işlem yapılmıştır...
<b>Proje Kontrol Bürolarınca Yapılan İşlemler</b>
<b>Mimarî Proje;</b>
182 adet Statik Proje Kontrolü Yapılmıştır...
<b>Yapılan Vize Çeşidi:</b>
401 adet Vize Yapılmıştır
-İskân Birimi:
<b>Düzenlenen Yapı Kullanma İzin Belgeleri</b>
Toplam 113 adet Yapı Kullanma İzin Belgesi Verilmiştir...

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s.54-55'deki verilerden derlenerek oluşturulmuştur.

Şanlıurfa Belediyesi imar ve şehircilik müdürlüğü performans bilgileri Tablo 3.17'deki gibidir<sup>141</sup>. Şanlıurfa Belediyesi fen işleri müdürlüğü performans bilgileri tablo 3.18'de olduğu gibidir<sup>142</sup>. Bu tabloları birlikte değerlendirecek şu şekildedir: Genelde somut ölçümler yapmak yerine %100 gerçekleşti gibi muğlak ifadeler kullanılmış bu tutum diğer 27 diğer müdürlük içinde tekrarlanmıştır.

<sup>141</sup> Şanlıurfa Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s.82.

<sup>142</sup> Şanlıurfa Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s.81.

Tablo 3.17 Şanlıurfa Belediyesi İmar ve Şehircilik Müdürlüğü Performans Bilgileri

<b>A1</b>	İmar planı ve mücavir alan içerisinde şehircilik ilkelerine bağlı yaşanabilir kent oluşumuna katkı sağlamak.			
<b>Kod</b>	<b>Hedefler</b>	<b>Perf. Hedefi</b>	<b>Perf. Sonucu</b>	<b>Gerçekleşmeme nedeni</b>
H1	Belediye yetki alanı içerisinde kalan bölgelerde inşaat ruhsatını vermek.	% 100	% 100	
H2	İnşaatların, yapı ruhsatlarına uygunluğunu denetlemek.	% 100	% 100	
H3	Zemin etüd raporlarını onaylamak.	% 100	% 100	
H4	Belediye yetki alanı içerisinde kalan bölgelerde inşaat statik projelerini onaylamak.	% 100	% 100	
H5	Belediye yetki alanı içerisinde kalan bölgelerde inşaat tesisat projelerini onaylamak.	% 100	% 100	

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s.81 ve 82'deki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 3.18 Şanlıurfa Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü Performans Bilgileri

<b>A23</b>	Kentimizin üst yapı (yol, kaldırım, refüj, köprü, bulvar vb.) faaliyetlerini tamamlamak ve bunların sürekli iyileştirilmesini sağlamak.			
<b>Kod</b>	<b>Hedefler</b>	<b>Perf. Hedefi</b>	<b>Perf. Sonucu</b>	<b>Gerçekleşmeme nedeni</b>
H92	•Her yıl belirlenen mahallelerin beton parke çalışmalarını yapmak.	% 100	% 100	
H93	•Her yıl belirlenen Asfalt ve Stabilize yolları yapmak.	% 100	% 58	30.000 Ton hedeflenmiş, fakat 17.417 ton gerçekleştiğinden
H94	•Her yıl şehrin ana arterlerindeki yeni açılan yollarda ve kaldırım olmayan mahallelerde tretuvar ve refüj çalışması yapmak.	% 100	% 99	-
H95	*2 yıl içerisinde 2 adet köprülü kavşak yapmak.	% 100	% 100	
H96	*1 yıl içinde afet koordinasyon merkezi yapmak veya yaptırmak.	% 100	% 100	
H97	•3 yıl içinde yeni yollar açmak.	% 100	% 100	
H98	•3 yıl içinde hemzemin kavşaklar yapmak .	% 100	% 100	

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s.81 ve 82'deki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Amaçlar ve hedeflerle ilgili olarak tüm müdürlükler için üstteki tablolar hazırlanmış, 183 adet performans hedefinin gerçekleşme derecesi ve gerçekleşmeme nedeni belirtilmiştir. SP'nda 262 adet hedef belirlenmiş faaliyet raporunda bazı hedefler değerlendirmeye alınmamış ve sonuçları belirtilmemiştir. SP'nda var olup faaliyet raporuna yansımamış olan hedeflerden bazıları şunlardır:

-Amaç 46-Hedef 222, Her yıl meclis toplantılarını sesli ve görüntülü olarak kayıt altına almak,

-Amaç 23-H99, 3 yıl içinde yeni yollar açmak; H100 3 yıl içinde hemzemin kavşaklar yapmak; H1011 yıl içinde mezbahayı yapmak veya yaptırmak; H102 3 yıl içinde zirai ilaç ve gübre bayileri sitesi yapmak veya yaptırmak; H1035 yıl içinde güçsüzler yurdu binası yapmak veya yaptırmak,

-Amaç 21, H83 her yıl araç hareketlerini GPRS ile izlemek...

183 performans hedefi içerisinde gerçekleşmeyen hedefler olarak sayılanlardan bazıları ve gerçekleşmeme nedenleri Şanlıurfa Belediyesi Faaliyet Raporunda şu şekilde olmuştur:

-A12-H35 başkan ile görüşmek isteyen tüm gerçek ve tüzel kişilerin randevu taleplerini %90 gerçekleştirmek, hedef %90, sonuç %79,gerçekleşmeme nedeni, Başkan beyin yoğun programı nedeniyle görüştürülemedi;

- A12- H37 her ay 1 STK, bir mahalle toplantısı, üç ayda bir halk günü toplantısı düzenlemek, hedef %100, sonuç %75, mahalle toplantısı ve halk günü toplantısı başkan beyin talimatı ile düzenlenemedi. 2012'de revize edilerek sistemden kaldırılacaktır;

-A19-H72 birimlerimizin doğrudan temin şeklindeki mal, yapım ve hizmet taleplerini dört gün içinde gerçekleştirmek, hedef %100, sonuç %72, teknolojik ürünlerin şartnamelerinin tekliflerinin detaylı incelenmesinden dolayı;

-A18-H70 5 yıl içinde gelir düzeyi düşük vatandaşlarımız için ucuz konut yapmak veya yaptırmak, hedef yok, sonuç yok, çalışmalar başlamıştır.

Toplamda bakıldığına 16 hedef için hedeflerin gerçekleşmediği belirtilmiştir, fakat gerçekleşmeme nedenleri raporda yeterince belirtilmemiştir.

Performans hedefleri belirlenirken verimlilik, tutumluluk, ihtiyaçların önceliği, yeni yapılaşan ve gelişen bölgelerimizin ihtiyaçları, kaynaklarımız ile belediyemizin önceki yıllardaki mali performansları ve bütçeleri dikkate alınmıştır. Performans hedefleri belirlenirken faaliyet raporunda her birimin kendi performans hedeflerini belirlemesine dikkat edilmiş ve 50 adet stratejik amaç altında 183 adet hedef belirlenmiştir. Birimlerin belirlemiş olduğu 183 adet hedeften büyük çoğunluğu gerçekleşmiş olup gerçekleşmeyen hedeflerle ilgili çalışmalar 2012 yılı içerisinde tamamlanacaktır<sup>143</sup> denmiştir. Gerçekleşmediği belirtilen 16 hedefin dışında ki hedefler %100 gerçekleşti şeklinde anlamsız sonuçlara ulaşılmıştır.

Şanlıurfa Belediyesi Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından performans bilgi sistemi oluşturulmuş ve bu yapı faaliyet raporunda olumlu olarak değerlendirilmiş ve geliştirilmeye çalışıldığı belirtilmiştir.

#### **3.5.4. Şanlıurfa Belediyesi 2012 Performans Programı ve Değerlendirilmesi**

Performans esaslı bütçe sisteminin en önemli üç ayağından bir diğeri de performans programlarıdır. Performans programları PEB sisteminde hazırlanan SP'lerin bütçelerle arasındaki bağları kuran araçlardır.

Tekrarlarsak stratejik plan ve performans programları vasıtasıyla kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmakta; söz konusu belgelerde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaktadır. Performans programları, stratejik planlarla bütçeler arasında daha güçlü bir bağ kurulmasını sağlayan araçlardır. Bu kapsamda, performans programlarında, stratejik planlarda yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedefler, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacı yer almaktadır. Performans hedeflerine ne derece ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve

---

<sup>143</sup> Şanlıurfa Belediyesi 2011 Faaliyet Raporu s. 99.

değerlendirmek üzere oluşturulan performans göstergelerine de bu programlarda yer verilmektedir<sup>144</sup>.

Mevzuat gereğince belediyeler de performans programı hazırlarlar. Şanlıurfa Belediyesi sadece 2012 yılı için performans programı hazırlamıştır. Hazırlanan performans programını Maliye Bakanlığınca hazırlanıp yayınlanan performans programı hazırlama rehberi ışığında ele alalım.

Şanlıurfa Belediyesi 2012 yılı performans programı Temmuz 2008 yılında yayınlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümlerine ve Maliye Bakanlığı Performans Programı Hazırlama Rehberine göre hazırlanmıştır. Tezimizin ilgili bölümlerinde (performans planlaması) performans programlarının teorik çerçevesi ve mevzuatta ki düzenlemeler (Türkiye’de PEB sisteminin mevzuat dayanakları kısmında) açıklanmıştır. Genel olarak bakıldığında ilgili şekil şartına uyulduğu görülmektedir. Ana başlıklara göre şu şekildedir: Üst yöneticinin sunuşu, genel bilgiler (yetki, görev, sorumluluklar, teşkilat yapısı, insan kaynakları, fiziksel kaynaklar ve diğer hususlar), performans bilgileri (temel politika ve öncelikler, amaç ve hedefler, performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler, idarenin toplam kaynak ihtiyacı) ekler. PEB sisteminin kurulması açısından değerlendirildiğinde kaynak ve maliyetlerle hedef ve amaçların bütçeye projelendirilip bağlanmamasıdır. Dikkati çeken bir diğer nokta programın diğer hususlar başlığı altında analitik bütçe sistemine geniş bir yer ayrılmasıdır. Şanlıurfa Belediyesi PEB sistemi kurma çalışmalarında en dikkat çeken nokta kaynak ve maliyet tabloları oluşturulmayıp faaliyet ve projelerin bütçelendirilmesi yerine gelir-gider şeklinde yapılan hizmetlerin bütçe sonuçlarının gösterilmeye çalışılmasıdır. Belki de bu sebepten analitik bütçe sistemine geniş bir yer ayrılıp işlenmiştir. Analitik bütçe sınıflandırması başlığı altında 2008-2009-2010 yıllarına ait çeşitli bütçe alt başlıkları tablolar şeklinde verilmiş, kaynaklarla ilgili tablolar bu bölümde analitik bütçe sınıflandırması içinde kalarak fonksiyonel-kurumsal sınıflandırma vb şeklinde verilmeye çalışılmıştır. PEB sistemi uygulaması için elzem olan performans bilgileri

---

<sup>144</sup> Maliye Bakanlığı, *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009, s.1.



daha sonraki ikinci ana başlıkta performans bilgileri başlığı altında verilmeye çalışılmıştır.

Bu bölümde temel politika ve öncelikler başlığında hükümet programında, kalkınma planı ve stratejik planda yer alan, belediye ile ilgili temel politika ve önceliklere kısaca yer verilmiştir. Amaç ve hedefler başlığında belediyenin stratejik planında yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerine kısaca yer verilmiştir. Performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetleri başlığında öncelikle her bir performans hedefi için hazırlanmış olan matbu performans hedefleri tablosuna yer verilmelidir.

Tablo 3.19 Performans Hedefleri Tablosu

İdare Adı			
Amaç			
Hedef			
Performans Hedefi			
Açıklamalar			
Performans Göstergeleri	(t-1)	(t)	(t+1)
1			
Açıklama			
2			
Açıklama...			
Faaliyetler	Kaynak ihtiyacı (t+1) TL		
	Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
1...			
Genel Toplam			

Kaynak: Performans Programı Hazırlama Rehberi, s. 24.

Şanlıurfa belediyesi performans programında kurumsal gelişim, sosyal gelişim ve kentsel gelişim stratejik amaçları için performans hedefleri tablosu oluşturulmuş fakat örnekte olduğu gibi değil sadece amaç-hedef ve performans

hedeflerinin gösterildiği bir tablo oluşturmuştur. Örnek olarak kentsel gelişim için oluşturulan performans hedefleri Tablo 3.20'deki gibidir<sup>145</sup>.

Tablo 3.20 Şanlıurfa Belediyesi Kentsel Gelişim Amacı Performans Hedefi Tablosu

AMAÇ	3.KENTSEL GELİŞİM
Tarihi dokusu korunmuş, yeşiller içerisinde, Şanlıurfa'nın güzelliklerini sergileyen, yeni bir şehir oluşturmak.	
HEDEF	3.6
İmar planı ve mücavir alan içerisinde şehircilik ilkelerine uygun yaşanabilir kent oluşumunu sağlamak.	
NO	PERFORMANS HEDEFİ
3.6.1	Yetki alanı içerisindeki bölgelere inşaat ruhsatları verilecek
3.6.2	Zemin etüt raporu çalışmaları yapılacak
3.6.3	Yetki alanı içerisindeki bölgelerde inşaat statik ve tesisat projeleri denetimleri yapılacak
3.6.4	Ruhsatlı binaların tamamlanması durumunda yapı kullanma belgeleri verilecek
3.6.5	Kullanıma açılacak asansörlerin kullanım belgeleri verilecek
3.6.6	İskân edilen yapıların izinsiz tadilatları gününde işlem yapılarak projeye uygun hale getirilecek
3.6.7	Tehlike arz ettiği belirlenen yapıların gününde işlemleri başlatılarak, oluşabilecek tehlikeler ortadan kaldırılacak
3.6.8	İmarlı alanlardaki parselasyonu yapılmamış ve mücavir alanlardaki aykırı yapıların yıkımı gerçekleştirilecek
3.6.9	Hazine arazilerinde yapılmış aykırı yapıların yıkımı gerçekleştirilecek

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2012 Performans Programı, s. 34'deki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Görüleceği üzere rehberde verilen örnek performans hedefleri tablosundan çok uzak bir tablo hazırlanmıştır. Kaynak ihtiyaçlarına hiç yer verilmemiştir.

<sup>145</sup> Şanlıurfa Belediyesi 2012 Performans Programı, s. 34.

Şanlıurfa Belediyesi 2. bir başlıkta performans hedef göstergeleri ve faaliyetlerden sorumlu harcama birimleri başlığıyla yukarıda sayılan üç amaç için Tablo 3.21 (amaç-hedef, performans hedefi, performans göstergesi 2010-2011 yılları gerçekleşme yüzdesi ve sorumlu müdürlük/birim olmak üzere) düzenlenmiştir<sup>146</sup>.

Tablo 3.21 değerlendirildiğinde aşağıda değinildiği üzere sayılar verilmeden yüzdeler verildiği göze çarpan bir husustur.

Maliye Bakanlığı Performans Programı Hazırlama Rehberine göre verilen tabloların ardından:

- Program döneminde ilgili performans hedefinin belirlenmesinin nedenleri ile belirlenen performans hedefinin temel politika ve öncelikler ile ilişkisi,
- Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını değerlendirmek üzere belirlenen performans göstergeleri ile bu göstergelerin belirlenmesinin nedenleri,
- Performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler hakkında detaylı ve açıklayıcı bilgiler,
- Faaliyetlerin kaynak ihtiyacının nasıl tesbit edildiği, gibi hususlar ile açıklanmasında yarar görülen diğer hususlara yer verilir.

Bu açıklamaların ardından ilgili performans hedefi ile ilişkili faaliyet maliyetleri tablosu/ tabloları yer alır<sup>147</sup>.

Performans programı hazırlama rehberinde ki belirtilenlere uyulmadığını ve daha basit bir şekil de PEB sistemini oluşturmaya çalışıldığını görüyoruz.

Şanlıurfa Belediyesi performans programının son kısmında idarenin toplam bütçe kaynak ihtiyacı başlığı altında amaç ve hedefler için 2012-2013-2014 yılları için bütçe kaynakları belirtilmiştir. Bunlardan örnek olarak kentsel gelişim amacı için verilen tablo örnekleme yoluyla ele alınarak değerlendirilirse Tablo 3.22'deki gibidir<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Şanlıurfa Belediyesi 2012 Performans Programı, s. 44-45.

<sup>147</sup> Maliye Bakanlığı Performans Programı Hazırlama Rehberi, s. 22-26.

<sup>148</sup> Şanlıurfa Belediyesi 2012 Performans Programı, s. 49-50.

Tablo 3.21 Şanlıurfa Belediyesi Performans Hedef Göstergeleri ve Faaliyetlerden Sorumlu Harcama Birimleri Tablosu

AMAÇ	3.KENTSEL GELİŞİM				
Tarihi dokusu korunmuş, yeşiller içerisinde, Şanlıurfa'nın güzelliklerini sergileyen, yeni bir şehir oluşturmak.					
HEDEF	3.6				
İmar planı ve mücavir alan içerisinde şehircilik ilkelerine uygun yaşanabilir kent oluşumunu sağlamak.					
No	Performans Hedefi	Performans Göstergesi	2010	2011	Sorumlu Müdürlük/Birim
3.6.1	Yetki alanı içerisindeki bölgelere inşaat ruhsatları verilecek	Verilen inşaat ruhsatı sayısı	%100	%100	İmar ve Şehircilik Müd.
3.6.2	Zemin etüt raporu çalışmaları yapılacak	Onaylanan zemin etüdü sayısı	%100	%100	İmar ve Şehircilik Müd.
3.6.3	Yetki alanı içerisindeki bölgelerde inşaat statik ve tesisat projeleri denetimleri yapılacak	Yapılan denetim sayısı	%100	%100	İmar ve Şehircilik Müd.
3.6.4	Ruhsatlı binaların tamamlanması durumunda yapı kullanma belgeleri verilecek	Verilen yapı kullanma belgeleri sayısı	%100	%100	İmar ve Şehircilik Müd.
3.6.6	İskân edilen yapıların izinsiz tadilatları gününde işlem yapılarak projeye uygun hale getirilecek	Projeye uygun hale getirilen izinsiz tadilat sayısı	%100	%100	İmar ve Şehircilik Müd.
3.6.7	Tehlike arz ettiği belirlenen yapıların gününde işlemleri başlatılarak, oluşabilecek tehlikeler ortadan kaldırılacak	Tesbit edilip tehlikenin ortadan kaldırıldığı yapı sayısı	%100	%100	İmar ve Şehircilik Müd.
3.6.8	İmarlı alanlardaki parselasyonu apılmamış ve mücavir alanlardaki aykırı yapıların yıkımı gerçekleştirilecek	Yıkımı gerçekleştirilen yapı sayısı	%100	%100	İmar ve Şehircilik Müd.
3.6.9	Hazine arazilerinde yapılmış aykırı yapıların yıkımı	Yıkımı gerçekleştirilen yapı sayısı	%100	%100	İmar ve Şehircilik Müd.

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2012 Performans Programı, s. 44-45'deki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Şanlıurfa Belediyesi performans programının devamında faaliyetler toplam bütçesi, toplam kaynak ihtiyacı, harcama birimlerinin toplam faaliyet bütçesi, son kısımda da ekler(mevzuat listesi, harcama yetkilisi tabloları) verilmiştir. PEB sisteminin oluşturulmasında stratejik plan, faaliyet raporu, performans programı çalışmalar her yıl için yapılmamış, tesbit edilen hedeflere ulaşip, ulaşmama anlamında yapılan çalışmalar yukarda genel hatlarıyla ele alınmıştır.

Tablo 3.22 Şanlıurfa Belediyesi Kentsel Gelişim İdarenin Toplam Bütçe Kaynak İhtiyacı Tablosu

<b>Amaç</b>	<b>3. Kentsel Gelişim</b>	
Tarihi dokusu korunmuş, yeşiller içerisinde, Şanlıurfa'nın güzelliklerini sergileyen, yeni bir şehir oluşturmak.		
<b>Hedef</b>	<b>3.1</b>	
Şanlıurfa'nın üst yapı (yol, kaldırım, refüj, köprü, bulvar vb.)faaliyetlerini tamamlamak ve bunların sürekli iyileştirilmesini sağlamak		
<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
20.536.500	20.542.000	21.545.000
<b>Hedef</b>	<b>3.2</b>	
Mevcut ve imara açılan yerleşim alanlarının alt yapı çalışmalarını tamamlamak		
<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
38.150.000	38.150.000	38.150.000
<b>Hedef</b>	<b>3.3...</b>	
İlimizde temizlik ve çevre çalışmalarının sürekliliğini sağlamak		
11.536.000	11.757.500	11.429.000

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2012 Performans Programı, s. 49-50'deki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Son olarak ele alınabilecek üç önemli tablo 2008-2009-2010 yılları için hazırlanan ödenek ve harcamaların gerçekleşme yüzdelerinin gösterildiği ekonomik sınıflandırma tablolarıdır<sup>149</sup>.

Tablo 3.23 Şanlıurfa Belediyesi Ödenek ve Harcamaların Ekonomik Sınıflandırmasına göre 2008 Bütçesi (Bin TL)

	2008 Bütçe Ödenegi	2008 Harcama	Gerçekleşme Oranı %
Personel giderleri	34.111	41.671	122
Sosyal Güvenlik Kurum devlet prim borcu	5.837	5.739	98
Mal ve hizmet alımları	50.811	48.593	95
Faiz Giderleri	3.500	2.743	78
Cari transferler	7.334	5.263	72
Sermaye giderleri	53.319	55.424	104
Sermaye Transferleri	0	5.133	513
Yedek ödenek	21.379	21.294	90
<b>Toplam</b>	<b>176.291</b>	<b>164.566</b>	<b>93</b>

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2012 Performans Programı, s. 19'daki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 3.24 Şanlıurfa Belediyesi Ödenek ve Harcamaların Ekonomik Sınıflandırmasına göre 2009 Bütçesi (Bin TL)

	2009 Bütçe	2009 Harcama	Gerçekleşme Oranı %
Personel giderleri	43.724	44.523	102
Sosyal güvenlik kurumlarına Devlet primi giderleri	7.610	7.292	96
Mal ve hizmet alımları	66.275	38.299	57
Faiz giderleri	3.500	3.287	94
Cari transferler	8.076	5.520	68
Sermaye giderleri	65.153	24.831	38
Sermaye Transferleri	790	783	99
Yedek ödenek	21.000	3.400	16
<b>Toplam</b>	<b>216.128</b>	<b>124.535</b>	<b>58</b>

Kaynak: Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2012 Performans Programı, s. 21'deki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

<sup>149</sup> Şanlıurfa Belediyesi 2012 Performans Programı, s. 19-23.

Tablo 3.25 Şanlıurfa Belediyesi Ödenek ve Harcamaların Ekonomik Sınıflandırmasına göre 2010 Bütçesi (Bin TL)

	2010 Bütçe	2010 Harcama	Gerçekleşme Oranı %
Personel giderleri	42.535	48.599	114
Sosyal güvenlik kurumlarına Devlet primi giderleri	7.059	9.466	134
Mal ve hizmet alımları	60.907	55.377	91
Faiz giderleri	2.500	2.782	111
Cari transferler	9.766	7.458	76
Sermaye giderleri	60.797	18.458	30
Sermaye transferi	-	-	-
Borç Verme	500	33	7
Yedek ödenek	16.500	10.975	55
<b>Toplam</b>	<b>200.564</b>	<b>142.173</b>	<b>71</b>

Kaynak: Şanlıurfa Belediyesi 2012 Performans Programı, s. 23'deki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Tablolardan görüleceği üzere salt ödenekler ve bunların gerçekleşme yüzdeleri gösterilmiştir.

Sonuç olarak sadece bir tek yıl için hazırlanan performans programında stratejik plan-faaliyet raporu ve ilgili yıllar bağlantısının çok zayıf olduğu performans raporları yazılmadığı için sağlıklı bir performans değerlendirilme yapılamadığı söylenebilir.

### 3.6. ŞANLIURFA BELEDİYESİ PEB SİSTEMİ VE DİĞER BELEDİYE PEB SİSTEMLERİYLE KIYASLANMASI

PEB sisteminin değerlendirilmesinde başarısının ölçülmesinde en önemli enstrümanlar performans değerlendirilmesi ve performans denetimidir. Performans denetimi hem iç hem dış olabileceği gibi; performans değerlendirme de hem iç hem dış olabilir.

Yerel yönetimlerde performans ölçümü konusunda dünyada kabul görmüş ana kuruluş Uluslararası Şehir/Belde Yönetimleri Birliği olarak bilinen ICMA-International City/County Management Association'dır. ICMA, 1914 yılında yerel yönetimlerde hesap verilebilirliği geliştirmek, onlara profesyonel tavsiyelerde

bulunmak ve reformları gerçekleştirmelerine yardımcı olmak için kurulmuş mesleki bir organizasyondur<sup>150</sup>.

PEB sisteminin en önemli ayaklarından birini oluşturan ‘Stratejik Planlama’nın belediyelerde ki durumu üzerine 2008 yılında yapılan ‘Stratejik Plan Hazırlamakla Yükümlü Belediyelerin Deneyimleri Üzerine Bir Araştırma’ da yıl itibariyle elde edilen sonuçlar şu şekildedir<sup>151</sup> (Çalışma 95 belediye, 11 Büyükşehir Belediyesi üzerinde yapılmıştır):

- Belediyelerin stratejik planlama çalışmaları sırasında karşılaştıkları birinci derecede önemli sorun çalışanların stratejik planlama çalışmalarını sahiplenmemesidir. İkinci derece sorun kurumsal kültürün stratejik planlamaya uygun olmamasıdır. Üçüncü derece önemli sorun ise, stratejik planlama yaklaşımı ve içeriğini öğrenmede yaşanan güçlükler olarak belirlenmiştir. Araştırmanın bulguları, belediyelerin stratejik planlama çalışmaları sırasında ilgili yönetmeliğin yayınlanmadığı ve yararlanabilecekleri tek belgenin DPT’nin hazırladığı kılavuzun birinci sürümü olduğu dikkate alınarak değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmeye göre sonraki plan hazırlıklarında üst yönetimin konuya mutlaka destek vermesi ve sahiplenmesinin, ekip kurmanın, ekibe yeterli ve amaca uygun nitelikli eğitim verilmesinin, planlarını danışman kuruluşun değil mutlaka kendilerinin hazırlamalarının, çalışmalar için yeterli süre ayrılmasının, stratejik planlamadan beklenen yararın sağlanmasında en önemli gerekliler olduğu söylenebilir. Unutulmaması gereken önemli bir nokta da stratejik planlamanın zaman alıcı, dinamik ve kültür değişimini gerektiren bir yaklaşım olmasıdır.

Belediyelerin stratejik planlama yaklaşımına bakış açılarını belirlemek amacıyla gerçekleştirilen bir diğer araştırmadan elde edilen önemli bulgular aşağıda özetlenmiştir (Araştırma çeşitli bölgelerden farklı nüfusa sahip 106 belediye üzerinde, anket yöntemiyle yapılmıştır)<sup>152</sup>:

---

<sup>150</sup> Semih Bilge, *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.

<sup>151</sup> Neşe Songür, *Stratejik Plan Hazırlamakla Yükümlü Belediyelerin Deneyimleri Üzerine Bir Araştırma*, Sakarya Üniversitesi İİBF, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya, 2008, s.82-83.

<sup>152</sup> Neşe Songür, ‘Belediyelerin Stratejik Planlama Yaklaşımına Bakış Açılıarı’, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 18, S. 4, Ekim 2009, s. 1-51.



i-Belediyelerin %24,5'inde anket, daire başkanları ile strateji geliştirme ve mali hizmetler müdürlerinin dışındaki müdürler tarafından doldurulmuştur.

ii-Belediyelerin yaklaşık %90,6'sı stratejik planlama ekibi kurduklarını, %9,4'ü ise kurmadıklarını belirtmişlerdir.

iii-Ankete katılan belediyelerin %64,6'sının ekip başkanı üst yöneticilerdir.

iv-Belediyelerin %64,2'sinin ekiplerinin eğitim aldığı %35,8'inin de almadığı belirlenmiştir. Üniversitelerin bu konudaki etkinlikleri oldukça sınırlıdır (%5,1).

v-DPT'nin hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzunu anlaşılır bulan belediyelerin oranı %50'dir. DPT'ye belediyelerin özelliklerini dikkate alan kendilerine özgü yeni ve daha anlaşılır bir kılavuz hazırlaması önerilebilir.

vi-Belediyelerin yaklaşık yarısının danışmanlık hizmeti aldıkları belirlenmiştir. Danışmanlık hizmeti alan belediyelerin üçte birinden çoğunun planları danışman kurumlarca hazırlanmıştır. Bu da belediyelerin stratejik planlamayı, yasal bir zorunluluğu yerine getirme biçiminde algıladıklarını göstermektedir.

vii-Belediyelerin %59,4'ü stratejik planlarını 2-5 ay arasında hazırladıklarını belirtmişlerdir. Planların ne kadar sürede hazırlandığı belediyelerin stratejik planlama yaklaşımına bakış açılarını yansıtan bir ölçüttür. Planların bu kadar kısa süre içinde hazırlanmış olması belediyelerin stratejik planlamayı yeterince önemsemediklerinin bir kanıtı sayılabilir.

viii-Belediyeler, stratejik planlamaya ilişkin olarak "stratejik planların kamuda şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlamada önemli bir araç olduğunu düşünüyorum" (%88,7), görüşüne yüksek oranda katılmışlardır.

ix-Belediyelerin en düşük orandaki yanıtları ise; alacakları kararlarda stratejik planlarından yararlandıklarına (%63,2), kamuda stratejik planların uygulanabileceğine (%65,1) ilişkindir.

5018 sayılı Kanun ve diğer ilgili mevzuatla belediyeler için getirilen PEB sistemi birçok belediyede kurulmaya çalışılmış uygulama sonuçları alınmıştır. Asıl olarak belediyelerin performansını ölçmek ve belediyeler arasında kıyaslama yapabilmek için BEPER projesi geliştirilmiştir.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, belediyelerin performansını ölçmek ve belediyeler arasında kıyaslama yapabilmek için, bir performans ölçüm sistemi geliştirmeyi amaçlamıştır. Bunu gerçekleştirmek için 2002 yılının Ağustos ayında Dünya Bankasıyla yapılan bir ikraz anlaşması sonucu elde

edilen 350.000 dolar tutarında hibe kredisi ile BEPER projesine başlanmıştır. Projeyi kurumsallaştırmak amacıyla İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde bir "Proje Uygulama Birimi (PUB)" kurulmuştur. Proje kapsamında, Bakanlığın seçmiş olduğu yedi pilot belediye ve nüfusu 100.000 in üzerinde olan yüzüymidokuz toplam belediye ile çalışılmaktadır. Bu belediyelerde; 2000 yılı itibarıyla yaklaşık otuz milyon kişi yaşamaktadır (Toplam belediye nüfusunun %54'ü). BEPER projesi Türkiye nüfusunun % 42'sini, belediye nüfusunun ise % 54'ünü kapsayan büyük bir uygulama alanına sahiptir. Projenin önemli amaçlarından biri belediyelerin sundukları mal ve hizmetler için; temel performans kriterleri oluşturarak ulusal performans göstergelerini tesbit etmek ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmayı mümkün kılacak bir model geliştirmektir<sup>153</sup>.

BEPER projesinde çalışmayı kullanıcı dostu yapabilmek ve performans ölçüm sonuçlarını kamuoyuna açıklayabilmek için proje kapsamında bir web sitesi oluşturulmuştu. Sonuçlar, web sitesinden Türkçe ve İngilizce olarak görülebilmekte ve takip edilebilmekteydi. Web sitesinden kullanıcılar, bir belediyenin, belediye tipine ve Türkiye ortalamasına göre başarı durumunu gösteren "Başarı Göstergeleri" linkini, aynı tipteki iki belediyenin performanslarının karşılaştırılmasını gösteren "Belediye Karşılaştırması" linkini; her belediyenin, kendi tipine göre performans sıralamasındaki yerini gösteren "Türkiye Geneli Başarı Sıralaması" linkini; bir belediyenin, yıllar itibarı ile performansının karşılaştırmasını gösteren "Yıl Karşılaştırması" linkini; Belediye hizmetlerinin, hizmet birimine göre başarı durumunu gösteren "Hizmet Birimine Göre Başarı Göstergeleri" linkini ve belediyelerin performansının, büyüklük, coğrafi bölge, sosyo-ekonomik gelişmişlik gibi kriterlere göre detaylı sorgulanmasına imkân tanıyan "Detay Sorgu" linklerini kullanarak proje kapsamındaki belediyeler hakkında ayrıntılı sonuçlara ulaşabilmekteydiler<sup>154</sup>.

BEPER projesi uygulamada karşılaşılan birçok problemler ve bunları çözmeye ki isteksizlik yüzünden yerel yönetimler bilgi sistemi oluşturuluncaya kadar rafa kaldırılmıştır.

---

<sup>153</sup> Semih, s. 3.

<sup>154</sup> Semih, s. 5.

BEPER kapsamındaki belediyelere ait gösterge verileri incelendiğinde, birçoğunun istatistikî olarak anlamlı olmadığı görülmüştür. Birçok gösterge kaleminde belediyelerin birçoğunun hiç bilgi vermediği görülürken, bazı göstergelerinde uç, aykırı değerlerin bulunduğu tesbit edilmiştir. Örneğin su kalitesi verisinde, tüm belediyeler sularını maksimum kalite olan %100 ile belirtmişlerdir. Kişi başına su tüketimi ortalama 169 litre iken bu değer İzmit Büyükşehir Belediyesi için 757 litre olarak belirtilmiştir. Erzurum'da yüzde 5'lerde olması muhtemel doğal gaz kullanım oranı, BEPER'de yüzde 100 görünmektedir. Eskişehir'de Su ve Atık su Gelirleri Tahsilat Oranı en yüksek sınır % 95 olmasına rağmen bu oran yüzde 189 olarak gösterilmiştir. Ankara'da 2003 yılında kamuya açık yeşil alanlar kişi başı 1.65 iken, 2004 yılında bu oran 8.38'ler olarak gösteriliyor. Başka bir deyişle bir yılda ortalama 21 milyon metrekare yeşil alanın arttığı ifade edilmektedir. Veri giriş sistemindeki problemlere bağlı olan bu aykırı sonuçlar, projeye olan güveni azaltmış ve projenin kamuoyu tarafından yanlış değerlendirilmesine yol açmıştır. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, "Belediyelerde Performans Ölçüm Projesi (BEPER)"'nde karşılaşılan problemler karşısında projenin uygulamasını durdurmuş, BEPER projesi yerine Yerel Yönetimler Bilgi Sistemi Projesine yönelmiştir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yetkilileriyle yapılan görüşmede, Yönetimler Bilgi Sistemi Projesinin hayata geçirilmesinin ardından BEPER projesine tekrar dönüleceği ifade edilmiştir<sup>155</sup>.

Şanlıurfa belediyesi BEPER'de geliştirilen performans göstergelerini yeterli miktarda kullanmadığı ve diğer belediyelerde bu ortak performans kriterleri yerine daha kör noktaları olan yuvarlak ifadelerle, sağlıklı ölçüm yapmaya izin vermeyecek hedef ve göstergeler belirledikleri için güvenilir karşılaştırmalar yapılamamakta, daha genel eleştiriler getirilebilmektedir. Yine Şanlıurfa Belediyesi ve diğer belediyelerde verilen gerçekleştirme sonuçları, faaliyet raporları yeterli veriye dayanmadan %100 gerçekleştirilmiştir gibi içi dolu olmayan şekillerde kamuoyuna verilmiştir. Mesela BEPER'de örnek olarak verilen imarla ilgili önemli 2 performans göstergesi yıl içinde tamamlanmayan yapılar (%) ve 5 yıl içinde verilen yapı ruhsatı / 10,000 kişi göstergeleridir. Bunların yerine Şanlıurfa Belediyesi Faaliyet Raporunda

---

<sup>155</sup> Abdullah Karaer, *Belediye Performans Ölçümü Projesi Uygulama Değerlendirme Raporu*, <http://www.abdullahkaraer.com/?Syf=5&Id=54555>, (02.01.2014).

bu göstergelere yakın olarak değerlendirilebilecek 2 gösterge olarak; tüm ruhsatlı binaların tamamlanması durumunda yapı kullanma belgesini vermek ve belediye yetki alanı içerisinde kalan bölgelerde inşaat ruhsatını vermek performans göstergesi olarak verilmiş hedef olarak %100; gerçekleştirme olarak ta %100 verisi girilmiştir. Bu özel durum genel olarak faaliyet raporunun geri kalanında da izlenmiş somut, nesnel ölçütler kullanılmamış (BEPER’de gösterildiği gibi), yuvarlak ifadeler kullanılmış ve bu işleyiş birçok belediyede de devam etmiştir.

PEB sisteminin Türkiye’de belediyelerde yerleştirilmesi için yapılan mevzuat düzenlemeleri sonucunda belediyelerin genel olarak PEB sisteminin üç temel ayağını gerçekleştirmek için stratejik plan-performans programı-faaliyet raporları hazırladıkları fakat bunları her yıl için ayrı ayrı olarak değil de sadece bir ya da iki dönem için yaptıkları görülmektedir. Özellikle Şanlıurfa belediyesi örneğinde faaliyet raporu olarak sadece 2011 için, performans programı olarak da 2012 yılı için hazırlandığı görülmektedir. Bunların stratejik planlarla bağları çok zayıftır. Türkiye genelindeki belediyelere bakıldığı zaman kendi performans göstergelerini oluşturdukları ve ölçümlerin yeterli seviyede olmadığını ve uygulamada bir paralellik, bütünlük sağlanamadığını görülmüyor.

Bu genel karşılaştırmalardan sonra daha özelden Gaziantep BB’sini, şehrimize yakınlığı ve bölgesel benzerlikleri ve Antalya BB’sini başarılı bir örnek olması nedeniyle ele alırsak şu şekilde olacaktır.

### **3.6.1. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi PEB Sistemi ve Şanlıurfa Belediyesi PEB Sistemiyle Kıyaslanması**

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi PEB sistemi kurma çalışmaları kapsamında 2010-2014 yılları için stratejik planını, 2013-2014 yılları için performans programı, 2012-2013 yılları için faaliyet raporlarını yapmış ve sitesinde halen yayınlamaktadır. Çok kaba hatlarıyla buradan yola çıkılarak şu söylenebilir ki; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi daha fazla yıllar için rapor yazmış ve yayınlamıştır, buna karşılık Şanlıurfa Belediyesi bu rapor ve planları yayından kaldırmış ve ulaşmak isteyenler için ulaşmak kolay olmamaktadır. İlk olarak ele alacağımız Gaziantep BB 2010-2014 SP’dir.

### **3.6.1.1. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2010-2014)**

Tezimizin diğer bölümlerinde ele aldığımız mevzuat-teori ve Şanlıurfa SP açısından Gaziantep BB SP'nını ele alalım. İlk olarak göze çarpan 2008-2010 yılları için yapılan ilk stratejik plan revize edilerek 2010-2014 yılı stratejik planı, kamu kurumları için SP kılavuzuna uygun şekilde neredeyiz, nereye ulaşmak istiyoruz, gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz, başarılarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz ana soruları cevaplanarak hazırlanmıştır<sup>156</sup>.

Gaziantep BB çalışma ekibi oluşturulmuş bu konuda uzman kişilerden destek alınmış, üst yönetimin desteği sağlanmıştır. Planda sekiz stratejik amaç, otuz stratejik hedef seçilmiştir. Misyon-vizyon tanımlamaları yapılmıştır. Şanlıurfa Belediyesinde ise stratejik amaç ve hedeflerin sayısı çok tutulmuş ve bunlar bir müdürlükle ilişkilendirilmiştir. Bu konuda SP hazırlama kılavuzu ve mevzuatta bu anlamda bir zorunluluk yoktur sadece stratejik amaç ve hedef örnekleri verilmiş kuruluşların kendi amaç ve hedeflerini birbiriyle bağlantılı olarak seçebileceklerini söylemiştir. Durum, paydaş, GZFT, çevre analizleri yapılmış, vizyon-misyon tanımlamaları yapılmıştır.

Bu stratejik amaç ve hedefler içinde Şanlıurfa Belediyesiyle karşılaştırma kolaylığı olması açısından imarla ilgili olanı ele alırsak şu şekildedir;

#### **STRATEJİK AMAÇ -1: Gazi Şehrimizin Çağdaş Kentler Seviyesine Ulaşabilmesi İçin Alt ve Üstyapının Geliştirilmesi Suretiyle Vizyon Projelerin Hayata Geçirilmesi**

HEDEF - 1.1: Kentimizin Alt ve Üst Yapısının Geliştirilmesi Amacıyla İmar Planlarının ve İmar Uygulamalarının Yapılması

HEDEF - 1.2: Yaşanabilir Kent Olma Yolunda Kentsel Uygulamaları Etkinleştirilmesi

Hedef 1.1 için alt sayfada gösterildiği şekilde performans göstergeleri, stratejiler ve faaliyetler tanımlanmış ve bunlar için ilgili yılları içeren 2010-2014 için Tablo 3.27'deki gibi maliyet tablosu hazırlanmıştır.

---

<sup>156</sup> Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı, s. 20.

Tablo 3. 26 Gaziantep BB Stratejik Amaç-Hedef 1.1 Tablosu

## HEDEF 1.1

### KENTİMİZİN ALT VE ÜST YAPISININ GELİŞTİRİLMESİ AMACIYLA İMAR PLANLARININ VE İMAR UYGULAMALARININ YAPILMASI

PERFORMANS GÖSTERGESİ	STRATEJİLER
İmar planlarının tamamlanma oranı (%)	Üst ölçekli planları tamamlanması,
İmar uygulama sayısı (Adet)	Periyodik olarak uydu görüntülerini elde edilmesi,
Üst ölçekli planları tamamlama oranı (%)	İmar uygulamaları yapılması,
Vatandaşın imar hizmetlerinden memnuniyet oranı (%)	Planlar arasındaki uyumsuzlukların giderilmesi.

FAALİYETLER
Faaliyet 1.1.1: 1/100000 ölçekli Gaziantep il çevre düzeni planının tamamlanması
Faaliyet 1.1.2: 1/25000 ölçekli Nazım İmar Planının tamamlanması
Faaliyet 1.1.3: Nazım imar planlarının ve uygulama imar planlarının kontrolünün yapılması ve ihtiyaca yönelik bu ölçeklerde planlar hazırlanması
Faaliyet 1.1.4: Sayısal halihazır harita üretilmesi ve güncellenmesi
Faaliyet 1.1.5: Periyodik olarak uydu görüntülerinin elde edilmesi
Faaliyet 1.1.6: Plan yapımına esas jeolojik haritaların hazırlanması
Faaliyet 1.1.7: Uygulama imar planı hazırlanması
Faaliyet 1.1.8: İmar uygulamalarının yapılması
Faaliyet 1.1.9: Nazım imar planlarının yapılması
Faaliyet 1.1.10: Uygulama imar planlarının yapılması
Faaliyet 1.1.11: Kentsel tasarım planlarının hazırlanması
Faaliyet 1.1.12: Kentsel tasarım için belirlenen alanda KDGPA'nın gerçekleştirilmesi
Faaliyet 1.1.13: Uygulama bütünlüğünün sağlanması için ilçe belediyeler ile periyodik koordinasyon toplantılarının yapılması
Faaliyet 1.1.14: Yapıların periyodik olarak denetlenmesi
Faaliyet 1.1.15: Kentsel tasarım için plan içerisinde uygun bir alanda model yapılaşmanın hayata geçirilmesi

Kaynak: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı s. 95.

Dikkati çeken ilk farklılık Şanlıurfa Belediyesinden farklı olarak ölçülemeyen konular için performans göstergeleri belirlenmiş olması, amaç-hedeflerle ilgili faaliyet belirlenmesi, stratejilerin tesbit edilmesi ve maliyet tablosu hazırlanmasıdır. Şanlıurfa belediyesi SP’ında performans göstergeleri belirlememiş, maliyet tablosu hazırlamamış, stratejiler belirlenmemiş ve faaliyet bilgilerine de yer vermemiştir.

Gaziantep BB, Şanlıurfa BB’nden farklı olarak kamu kurumları için kılavuz niteliğinde hazırlanan kılavuzdaki tüm düzenlemelere uymuştur. İmar yasalarındaki konulara SP’ında yer vermiştir. Tüm stratejik amaçların parasal maliyeti toplanmıştır. Tablo 3.26’da göze çarpan tek eksiklik aynı Şanlıurfa Belediyesi SP’ında olduğu gibi kaynak tablolarına yer verilmemiş olmasıdır (Kaynak tablolarının nasıl olması gerektiği tezin önceki bölümlerinde açıklanmıştır).

Faaliyetler içinde en çok dikkati çeken Tablo 3.26’da görüleceği üzere imar planlarıyla ilgili somut hedefler konulmuş olması ve imar gibi önemli konuların şeffaf bir şekilde halkın bilgisine sunulmuş olmasıdır.

Tablo 3.27 Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Amaç 1, Hedef 1.1

Amaç/Hedef	2012	2013	2014
Amaç 1	87.980.000,00	92.379.000,00	96.997.950,00
Hedef 1.1	1.510.000,00	1.585.500,00	1.664.775,00
Hedef 1.2	86.470.000,00	90.793.500,00	95.333.175,00

Kaynak: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı s. 95.

Son olarak vurgulanması gereken SP’nda izleme ve değerlendirme için ayrı bir başlık açılmış yıllık faaliyet raporlarının da (PEB sisteminin en önemli 3 ayağından biri olan faaliyet raporları, hedeflenen hizmetlerin ne oranda gerçekleşip gerçekleşmediği yönünde önemli bir belgedir) dâhil olduğu birçok raporun hazırlanıp kamuoyuyla paylaşılacağı belirtilmiştir. Şanlıurfa BB SP bu açıdan da eksiktir ve izleme değerlendirme için herhangi bir başlık açılmamıştır.

### 3.6.2.2. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2013 Performans Programı

Performans esaslı bütçe sisteminde stratejik plandan sonra yapılması gereken SP’la bağlantılı olarak performans programının hazırlanmasıdır. Performans programları hazırlandığı yıl ile ilgili olarak stratejik planla bütçe arasındaki bağı sağlarlar. Stratejik plandaki amaç ve hedefler doğrultusunda belirlenen performans

hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilir. Mali bilgiler yanında performans bilgileri de verilir.

Gaziantep BB performans programında daha önce SP'la tesbit edilen amaç, hedef, faaliyet, stratejiler, maliyetler için gerekli kaynak ihtiyacı çalışmaları yapılmıştır. Bunların bütçeyle bağı kurularak bu maliyetin ne kadarının bütçeden ne kadarının bütçe dışından karşılanacağı yönündeki çalışmalar maliye bakanlığı performans programı hazırlama rehberine uygun bir şekilde hazırlanıp yayınlanmıştır.

Gaziantep BB SP'nı değerlendirilirken ele alınan imarla ilgili stratejik amaç-hedef tablosu ele alınırsa performans programındaki imarla ilgili amaç-hedef 1 Tablo 3.26 şu şekilde olacaktır.

Tablo 3.28'den görüleceği gibi performans hedefi tablosu hazırlanmış hedef ve faaliyetler için gerekli kaynak tablosu tesbit edilmiştir. Performans programının devamında diğer tüm amaç-hedef ve faaliyetler için gerekli kaynak ihtiyacı tesbit edilmiştir. Programın devamında idarenin toplam kaynak ihtiyacı adı altında tüm amaç-hedefler tek bir başlık altında idare performans tablosu altında toplanmıştır. İdarenin toplam kaynak ihtiyacı tesbit edilmiş gerekli kodlarla bütçe içi ve dışı kaynaklarla bağı kurulmuştur. Vurgulanması gereken bir diğer nokta idarenin ihtiyacı olan kaynağın yaklaşık %90'lık kısmının bütçe içi kaynaklardan sağlandığıdır. Bütçe dışı kaynaklardan elde edilen gelir yalnızca yaklaşık %10 civarındadır. Faaliyetlerden sorumlu harcama birimleri tesbit edilmiştir. Performans programı süreci, performans çerçevesi, hedeflerden sorumlu birimler tesbit edilmiştir.

Üzerinde durulması gereken önemli bir konu Gaziantep BB SP'ında Amaç-Hedef 1.1 ve faaliyetleri için 2013 yılı için öngörülen maliyet 1.585.500,000,00 TL iken 2013 yılı performans programında amaç-hedef ve faaliyetler 15'ten 11'e düşürülürken, öngörülen bütçe 3.012.050,000,00 TL'ye artırılmıştır.



Tablo 3.28 Gaziantep BB Performans Hedefi Tablosu

PERFORMANS HEDEFİ TABLOSU	
İdare Adı	GAZİANTEP BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
Amaç	GAZİ ŞEHİRİMİZİN ÇAĞDAŞ KENTLER SEVİYESİNE ULAŞABİLMESİ İÇİN ALT VE ÜSTYAPININ GELİŞTİRİLMESİ SURETİYLE VİZYON PROJELERİN HAYATA GEÇİRİLMESİ
Hedef	KENTİMİZİN ALT VE ÜST YAPISININ GELİŞTİRİLMESİ AMACIYLA İMAR PLANLARINI VE İMAR UYGULAMALARINI YAPMAK
Performans Hedefi	KENTİMİZİN ALT VE ÜST YAPISININ GELİŞTİRİLMESİ AMACIYLA İMAR PLANLARINI VE İMAR UYGULAMALARINI YAPMAK
Açıklamalar	

Performans Göstergeleri		2011	(t)	2013
1	Kentsel tasarım projesi hazırlanan alan (Hektar, Yıl)			60
2	Nazım imar planı yapılan alan (Hektar, Yıl)			2000
3	Uygulama imar planı yapılan alan (Hektar, Yıl)			500
4	İmar uygulama yapılan alan (Hektar, Yıl)			1200
Faaliyetler		Kaynak İhtiyacı (+) (TL)		
		Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
F.1.1.1	Nazım İmar Planlarının yapılması	300.000,00		300.000,00
F.1.1.2	Uygulama İmar Planlarının yapılması	300.000,00		300.000,00
F.1.1.3	Nazım imar planlarının ve uygulama imar planlarının kontrolünün yapılması ve ihtiyaca yönelik bu	100.000,00		100.000,00
F.1.1.4	Kentsel Tasarım Planlarının yapılması	500.000,00		500.000,00
F.1.1.5	KİGPA'ların içinde belirlenen alanda Kentsel Tasarım Planlarının gerçekleştirilmesi	500.000,00		500.000,00
F.1.1.6	Uygulama bütünlüğünün sağlanması için ilçe belediyeler ile periyodik koordinasyon toplantılarının	82.050,00		82.050,00
F.1.1.7	İmar uygulamalarının yapılması	800.000,00		800.000,00
F.1.1.8	Sayısal habihazır üretilmesi ve güncellenmesi	300.000,00		300.000,00
F.1.1.9	Periyodik olarak uydu görüntülerinin elde edilmesi	60.000,00		60.000,00
F.1.1.10	Plan yapımına esas jeolojik haritaların hazırlanması	60.000,00		60.000,00
F.1.1.11	Yapıların periyodik olarak denetlenmesi	10.000,00		10.000,00
Genel Toplam		3.012.050,00		3.012.050,00

Kaynak: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2013 Performans Programı, s. 53.

Şanlıurfa BB performans programında en öncelikli olan performans hedefleri tablosu kaynak ihtiyacı ve bütçe bağına sağlamamış sadece, kabataslak kaynak ihtiyaçları tesbit edilmeye çalışılmış, bunların bütçeyle bağları maliye bakanlığı performans programı hazırlama rehberinde olduğu gibi gösterilememiştir. Şanlıurfa BB tek bir yıl için performans programı hazırlayıp yayından kaldırdırken, Gaziantep BB 2012-2013 için performans programı hazırlamış ve yayınlanmıştır.

### **3.6.1.3. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu**

Performans esaslı bütçe sisteminin üçüncü ana ayağı faaliyet raporlarıdır. Hazırlanan stratejik planlar ve yıllık hazırlanan performans programlarıyla tesbit edilen hedeflerin gerçekleşme derecesi veya neden gerçekleşemediği veya ilgili kurumun o yıl neler yaptığı çok net bir şekilde faaliyet raporlarında görülür. Kamu idarelerince hazırlanacak faaliyet raporları yönetmeliği gereğince Gaziantep BB'de faaliyet raporu hazırlamıştır. 2013-2014 yılları için hazırlanan faaliyet raporları internet sitesi adresinde yayındadır. Burada konunun bütünlüğünü sağlaması için 2013 yılı performans programından sonra, 2013 faaliyet raporunu da inceleyip sonuçları Şanlıurfa BB PEB sistemiyle kıyaslamaya çalışacağız.

İlk olarak şekil açısından değerlendirme yaparsak Şanlıurfa BB'sinin yönetmelikte belirtilen şekil şartlarına daha çok uyduğu görülmüştür. Şöyle ki Yönetmeliğin şekle ilişkin taslağında şu şekildedir:

#### **III- FAALİYETLERE İLİŞKİN BİLGİ VE DEĞERLENDİRMELER**

##### **B- Performans Bilgileri**

- 1- Faaliyet ve Proje Bilgileri
- 2- Performans Sonuçları Tablosu
- 3- Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi
- 4- Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi
- 5- Diğer Hususlar

Hâlbuki Gaziantep BB'si faaliyet raporu şu şekilde düzenlenmiştir:

#### **3- FAALİYETLERE İLİŞKİN BİLGİ VE DEĞERLENDİRMELER**

Belediye Birim Faaliyetleri

Teftiş Kurulu Başkanlığı

Hukuk Müşavirliği  
Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı  
Mali Hizmetler Daire Başkanlığı  
İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı  
İnsan Kaynakları Ve Eğitim Daire Başkanlığı  
Fen İşleri Daire Başkanlığı  
Sağlık İşleri Daire Başkanlığı  
Kültür ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı

157

Görüldüğü üzere yönetmeliğin öngördüğü şekle uyulmamıştır. İçerik olarak bakıldığında Şanlıurfa BB'nde olduğu gibi ilgili birimlerin gerçekleştirdiği faaliyetlerin sayma yoluyla belirtilmesi yoluna gidildiğini görüyoruz. Örnek olarak imar müdürlüğü çalışmalarını ele alırsak şu şekilde gerçekleşmiştir;

Stratejik amaç 1, hedef 1.1, 11 adet faaliyetten sorumlu birim imar ve şehircilik daire başkanlığının o yıl gerçekleştirdiği faaliyetler- kentsel dönüşüm yapılan alanlar, restore edilen hamamlar, ulusal ve uluslararası platformda proje tanıtımları, Gaziantep ekolojik bina vb., somut örnekler şeklinde sayılmıştır. Fakat stratejik plan ve performans programından belirlenen amaç-hedefler, faaliyetler, performans göstergelerine hiç değinilmemiş ve bu açıdan Şanlıurfa BB'inin faaliyet raporunun gerisindedir. Hâlbuki faaliyet raporları stratejik plan, performans programlarıyla beraber PEB sisteminin en önemli üç ayağından biridir ve gerçekleştirmeleri izleme ve değerlendirme için hayati önem taşır.

Faaliyet raporunun mali hizmetler daire başkanlığı kısmında bütçe gerçekleştirmeleriyle ilgili sonuçlara ulaşabiliyoruz. İmar ve şehircilik daire başkanlığı için 2013 bütçesi 42.360.279,24; harcanan 49.757.259,28, gerçekleştirme %117'dir.

Şanlıurfa BB faaliyet raporunda çok anlamlı olmasa da faaliyetlerine ilişkin gerçekleştirme sonuçlarını vermiştir.

Genel olarak Gaziantep PEB sisteminin çatısının kurulmaya çalışıldığı fakat birçok OECD ülkesinde olduğu gibi asıl amacı olan kamuda performansı artırma ve ödeneklerin başarı derecesine göre verilmesi ilkesinden çok uzak olduğu

---

<sup>157</sup> Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu s. 1.

görülmektedir. Şanlıurfa BB PEB sistemiyle kıyaslandığındaysa stratejik plan ve performans programının daha PEB sistemi ilkelerine uygun olduğu, fakat konulan amaç-hedeflere, stratejilere, performans göstergelerine ve performans ölçülerine ne derece uyulduğunu gösteren faaliyet raporunu hazırlama bakımından daha zayıf olduğu söylenebilir.

### **3.6.2. Antalya Büyükşehir Belediyesi PEB Sistemi ve Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi PEB Sistemiyle Kıyaslanması**

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri içinde en fazla stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlayanlardan birisi Antalya BB’dir. Antalya BB’si stratejik plan hazırlamakla yükümlü olduğu 2007-2011 ve 2010-2014 yılları için stratejik planlarını, 2007-2014 yılları için 8 adet performans programını hazırlamış, yayınlamış ve uygulamıştır. Antalya BB’si 1999 yılından beri faaliyet raporu uygulamasına bünyesinde yer vermektedir. PEB sistemiyle ilgili ilk belge 2006 yılı faaliyet raporudur. Bundan önceki faaliyet raporları daha ziyade birimlerin yıl içinde yaptıkları çalışmaların kısa bir özeti şeklinde sunulan belgelerdir. Biz burada sağlıklı karşılaştırma yapabilmek için 2010-2014 yılları SP, 2013 yılı performans programı ve 2013 faaliyet raporunu incelemeye çalışacağız.

#### **3.6.2.1. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı**

Stratejik plan hazırlamanın ilk adımı olan stratejik planlama kurulu ve ekibini Şanlıurfa BB’nden farklı olarak daha profesyonel bir ekiple hazırlamış, kurulunda akademisyenler dâhil konunun uzmanı olan birçok kişiden faydalanmıştır. Kılavuza uygun bir şekilde durum, paydaş ve GZFT analizleri yapılmış, misyon-vizyon ve ilkeler tanımlanmıştır. Stratejik amaç, konu ve hedefler tanımlanmıştır. Tesbit edilen temel stratejik amaçlar 12 adettir. Bu temel stratejik amaçlara bağlı yirmi iki adet alt stratejik amaç tesbit edilmiştir. Sağlıklı bir karşılaştırma yapabilmek için imar-planlamayla ilgili stratejik amaç-hedefleri ele alırsak Tablo 3.29’daki gibidir. Alt stratejik amaçlar için hedefler ve faaliyetler tanımlanıp ilgili birimler düzenlenmiştir. Performans göstergeleri ve stratejiler tanımlanmamış, maliyetlendirme ve izleme değerlendirme çalışmaları yapılmamıştır. Şanlıurfa BB’siyle kıyaslanırsa Antalya BB’in faaliyet tanımlamalarını yaptığı tesbit edilmektedir.

Tablo 3.29 Antalya Büyükşehir Belediyesi İmar-Planlama Stratejik Amaçları

<b>2.İMAR-PLANLAMA</b>		
<b>AMAÇ 6</b>	<b>KENT VE KENT MERKEZİ FONKSİYONLARININ YENİDEN TANIMLANMASI, YENİ ALT MERKEZLERİN OLUŞTURULMASI VE GELİŞTİRİLMESİ</b>	
<b>HEDEF 6.1</b>	<b>Kent merkezinde dönüşüm ve prestij projeleri gerçekleştirmek.</b>	
<b>Sorumlu Birim</b>	<b>Nazım Plan Büro Başkanlığı</b>	
Faaliyet No	Faaliyetler	İlgili Birim
6.1.1	Kentsel dönüşüm alanlarının tespitinin yapılması (2010-2011)	Nazım Plan Büro Bşk.
6.1.2	Tespiti yapılan kentsel dönüşüm alanlarında proje ve plan çalışması yapılması (2010-2014)	Nazım Plan Büro Bşk.
6.1.3	Prestij Projeleri için yarışmaların düzenlenmesi ve uygulama projelerinin yaptırılması (2010-2014)	İmar ve Şehircilik Dai.Bşk/ Nazım Plan Büro Bşk./Fen İşl.Dai.Bşk.
6.1.4	Kepez ve Santral Mahallesi 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planının yapılması (2010-2014)	Nazım Plan Büro Bşk.
6.1.5	Yüksekalan Mahallesi 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planının yapılması (2010-2011)	Nazım Plan Büro Bşk.
6.1.6	Kentsel ve bölgesel, teknik ve sosyal donatı alanlarının belirlenip her ölçekte planlamasının yapılması	Nazım Plan Büro Bşk.

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 Stratejik Planı s. 72.

### 3.6.2.2. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Performans Programı

Maliye bakanlığı performans programı hazırlama rehberinde gösterildiği üzere Antalya BB, performans programında amaç-hedeflerini tesbit etmiş, performans hedef ve göstergelerini belirlemiş, faaliyet maliyetlerini belirlemiş, performans hedeflerinin kaynak ihtiyacı tesbit edilmiş, performans programının toplam kaynak ihtiyacı belirlenmiştir. Tezde ki bütünlüğü sağlamak açısından performans raporunun imarla ilgili olan kısmı örnekleme yoluyla ele alıp değerlendirirsek Tablo 3.30'daki gibidir.

Tablo 3.30'dan görüleceği üzere Antalya BB'si amaç-hedeflerle ilgili performans hedefini belirlemiştir. Performans göstergelerini tesbit etmiş fakat ölçülebilen durumlar performans göstergesi kavramını kullanmıştır. Performans ölçüleriyle ilgili sorumlu birimler belirlenmiştir.

Tablo 3.30 Antalya Büyükşehir Belediyesi Amaç 6 Performans Hedefleri

İDARE ADI ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ				
AMAÇ 6 KENT VE KENT MERKEZİ FONKSİYONLARININ YENİDENTANIMLANMASI, YENİ ALT MERKEZLERİN OLUŞTURULMASI VE GELİŞTİRİLMESİ				
HEDEF 6.1 Kent merkezinde dönüşüm ve prestij projeleri gerçekleştirmek				
PERFORMANS HEDEFİ				
06.01.ph01 2013 Yılında Kent Merkezinde Dönüşüm ve Prestij Projelerinin Gerçekleştirilmesi				
PERFORMANS GÖSTERGELERİ	Sorumlu Birimler	2011 Gerçekleşen	2012 Gerçekleşen	2013 Hedef
1 - 06.01.ph01.G02 Tespiti yapılan kentsel dönüşüm alanlarında proje ve plan çalışması yapılma sayısı	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı	-	-	1 Adet
2 - 06.01.ph01.G03 Prestij Projeleri için yarışmaların düzenlenmesi ve uygulama projelerinin sayısı	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı	-	-	1 Adet
3 - 06.01.ph01.G06 Kentsel ve bölgesel, teknik ve sosyal donatı alanlarının belirlenip her ölçekte planlamasının yapılma oranı	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı	-	-	% 100
4 - 06.01.ph01.G13 Deprem ve Afet Master Planı yapımı oranı	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı	-	-	% 70
5 - 06.01.ph01.G14 Çıplaklı Başköy iş ve hizmet odağı planlama oranı	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı	-	-	% 20
6 - 06.01.ph01.G15 Aksu -Yurtpınar - Pınarlı 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı revizyonu yapılma oranı	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı	-	-	% 15
7 - 06.01.ph01.G16 Çalkaya bölgesi planlama oranı	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı	-	-	% 60
8 - 06.01.ph01.G17 1/50.000 ve 1/25.000 ölçekli Antalya Nazım Plan revizyonları	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı	-	-	% 10
9 - 06.01.ph01.G18 Expo 2016 planlama oranı	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı	-	-	% 95
10 - 06.01.ph01.G19 Kırcaami kentsel gelişim oranı	Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı	-	-	% 75

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Performans Programı s. 85.

Tablo 3.31 Antalya Büyükşehir Belediyesi Amaç 6 Performans Hedefleri

FAALİYETLER	KAYNAK İHTİYACI		
	Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
1 - Tespiti yapılan kentsel dönüşüm alanlarında proje ve plan çalışması yapılması	238.300 TL		238.300 TL
2 - Prestij Projeleri için yarışmaların düzenlenmesi ve uygulama projelerinin yaptırılması	275.900 TL		275.900 TL
3 - Kentsel ve bölgesel, teknik ve sosyal donatı alanlarının belirlenip her ölçekte planlamasının yapılması	33.700 TL		33.700 TL
4 - Deprem ve Afet Master Planı Yapımı (1. Etap)	975.300 TL		975.300 TL
5 - Çıplaklı Başköy iş ve hizmet odağı planlaması	137.300 TL		137.300 TL
6 - Aksu -Yurtpınar-Pınarlı 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı revizyonu	120.800 TL		120.800 TL
7 - Çalkaya Bölgesi planlaması	727.900 TL		727.900 TL
8 - 1/50.000 ve 1/25.000 ölçekli Antalya Nazım Plan revizyonları	328.400 TL		328.400 TL
9 - Expo 2016 planlaması	210.700 TL		210.700 TL
10 - Kırcaami Kentsel gelişim alanı	374.600 TL		374.600 TL
<b>Genel Toplam</b>	<b>3.422.900 TL</b>		<b>3.422.900 TL</b>

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Performans Programı s. 86.

Tablo 3.31'den görüleceği üzere stratejik planda tesbit edilen faaliyetlerin bazıları 2013 performans programında yer bulmuş, bazı yeni faaliyetler amaç ve hedefle ilişkilendirmiş kaynak ihtiyacı tesbitleri yapılmıştır. Dikkati çeken bütçe dışı hiçbir kaynak olmamasıdır.

Tablo 3.31'de dikkati çeken önemli bir nokta amaç ve hedeflerle ilgili performans hedeflerine nasıl ulaşılabacağına ilişkin faaliyetlerin tanımlanmış olmasıdır.

Tablo 3.32'den görüleceği üzere yapılan bir diğer önemli çalışma performans hedefleri faaliyet-proje maliyetleri tablosu hazırlanmış ve bütçeyle bağ sağlanmıştır.

Tablo 3.32 Performans Hedefleri Faaliyet-Proje Maliyetleri Tablosu

İDARE ADI	ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
PERFORMANS HEDEFİ	06.01.ph01 2013 Yılında Kent Merkezinde Dönüşüm ve Prestij Projelerinin Gerçekleştirilmesi
FAALİYET ADI	06.01.ph01.F02 Tespiti yapılan kentsel dönüşüm alanlarında proje ve plan çalışması yapılması
SORUMLU HARCAMA BİRİMLERİ	DEPREM RİSK YÖNETİMİ ve KENTSEL İYİLEŞTİRME DAİRESİ BAŞKANLIĞI
Ekonomik Kod (I. Düzey)	2013
1-PERSONEL GİDERLERİ	197.800,00 TL
2-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	40.500,00 TL
<b>Toplam Bütçe Kaynak İhtiyacı</b>	<b>238.300,00 TL</b>

İDARE ADI	ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
PERFORMANS HEDEFİ	06.01.ph01 2013 Yılında Kent Merkezinde Dönüşüm ve Prestij Projelerinin Gerçekleştirilmesi
FAALİYET ADI	06.01.ph01.F03 Prestij Projeleri için yarışmaların düzenlenmesi ve uygulama projelerinin yaptırılması
SORUMLU HARCAMA BİRİMLERİ	DEPREM RİSK YÖNETİMİ ve KENTSEL İYİLEŞTİRME DAİRESİ BAŞKANLIĞI
Ekonomik Kod (I. Düzey)	2013
1-PERSONEL GİDERLERİ	229.000,00 TL
2-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	46.900,00 TL
<b>Toplam Bütçe Kaynak İhtiyacı</b>	<b>275.900,00 TL</b>

İDARE ADI	ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
PERFORMANS HEDEFİ	06.01.ph01 2013 Yılında Kent Merkezinde Dönüşüm ve Prestij Projelerinin Gerçekleştirilmesi
FAALİYET ADI	06.01.ph01.F06 Kentsel ve bölgesel, teknik ve sosyal donatı alanlarının belirlenip her ölçekte planlamasının yapılması
SORUMLU HARCAMA BİRİMLERİ	DEPREM RİSK YÖNETİMİ ve KENTSEL İYİLEŞTİRME DAİRESİ BAŞKANLIĞI
Ekonomik Kod (I. Düzey)	2013
1-PERSONEL GİDERLERİ	28.000,00 TL
2-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	5.700,00 TL
<b>Toplam Bütçe Kaynak İhtiyacı</b>	<b>33.700,00 TL</b>

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Performans Programı s. 186.

Tablo 3.32'deki çalışma diğer performans göstergeleri ve faaliyetler içinde yapılmış böylece SP'nin bütçeyle bağı sağlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında Şanlıurfa BB'si aynı çalışmayı yapmamıştır.

Performans programında ilgili dönem için sonuçları alınan diğer önemli göstergeler Tablo 3.33'deki gibidir. Tablodan görüleceği üzere stratejik plan amaç-hedef ve performans hedefleri, performans göstergelerinin gerçekleşme oranları yüzde şeklinde gösterilmiştir. Faaliyetler tanımlanmış ve bunların kaynak ihtiyaçları da bütçe içi ve bütçe dışı olmak üzere gösterilmiştir.

Tablo 3.33 Performans Hedef ve Göstergeleriyle İlgili Faaliyetler

İDARE ADI ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ				
AMAÇ 6 KENT VE KENT MERKEZİ FONKSİYONLARININ YENİDENTANIMLANMASI, YENİ ALT MERKEZLERİNOLUŞTURULMASI VE GELİŞTİRİLMESİ				
HEDEF 6.6 Yasal nedenlerden dolayı plansız kalmış alanları planlamak				
PERFORMANS HEDEFİ				
06.08.ph01 2013 yılında yasal nedenlerden dolayı plansız kalmış alanların planlaması				
PERFORMANS GÖSTERGELERİ	Sorumlu Birimler	2011 Gerçekleşen	2012 Gerçekleşen	2013 Hedef
1 - 06.08.ph01.G01 Güzeloba-Havaalanı güneyi alt ölçekli planlarının tamamlanma oranı	İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı	% 25	-	% 25

FAALİYETLER	KAYNAK İHTİYACI		
	Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
1 - Güzeloba-Havaalanı güneyi alt ölçekli planlarının yapılması	819.250 TL		819.250 TL
Genel Toplam	819.250 TL		819.250 TL

İDARE ADI ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ				
AMAÇ 6 KENT VE KENT MERKEZİ FONKSİYONLARININ YENİDENTANIMLANMASI, YENİ ALT MERKEZLERİNOLUŞTURULMASI VE GELİŞTİRİLMESİ				
HEDEF 6.8 Kent kültürünü korumak, geliştirmek, kullanmak amacıyla imar ve koruma kavramlarını bütünleştirici çalışmalar yapmak				
PERFORMANS HEDEFİ				
06.08.ph01 2013 yılında kent kültürünü korumak, geliştirmek, kullanmak amacıyla imar ve koruma kavramlarını bütünleştirici çalışmalar yapılması				
PERFORMANS GÖSTERGELERİ	Sorumlu Birimler	2011 Gerçekleşen	2012 Gerçekleşen	2013 Hedef
1 - 06.08.ph01.G03 Balbey Mahallesi imar planı yapma oranı	İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı	% 98	-	% 100
2 - 06.08.ph01.G04 Kaleiçi Bölgesine ilişkin imar planı revizyonunun yapma oranı	İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı	% 2,3	-	% 50
3 - 06.08.ph01.G06 "Tarihi Kentler Birliği'ne" ev sahipliği yapılması	İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı	-	-	20 İş günü
4 - 06.08.ph01.G07 Kent Surlarının bakım,onarım ve korunmasına yönelik çalışmaların yapılma oranı	İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı	% 25	-	% 50

FAALİYETLER	KAYNAK İHTİYACI		
	Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
1 - Balbey Mahallesi koruma amaçlı imar planı yapılması	697.720 TL		697.720 TL
2 - Kaleiçi Bölgesine ilişkin koruma amaçlı imar planı revizyonunun yapılması	706.360 TL		706.360 TL
3 - Tarihi Kentler Birliği'ne ev sahipliği yapılması	380.280 TL		380.280 TL
4 - Kent Surlarının bakım,onarım ve korunmasına yönelik çalışmalar yapılması	571.530 TL		571.530 TL
5 - Kaleiçi Tophane Surları onarım II.Aşama Müdahale projesi uygulaması	630.440 TL		630.440 TL
Genel Toplam	2.986.300 TL		2.986.300 TL

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Performans Programı s. 90.

Tablo 3.34 Antalya İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı Faaliyet Maliyet Tablosu

İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı		
01	Personel Giderleri	3.657.000,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderleri	472.000,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.110.000,00
06	Sermaye Giderleri	17.100.000,00

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi Performans Programı s. 90'daki veriler derlenerek oluşturulmuştur.



İmar ve şehircilik daire başkanlığı için tesbit edilen toplam faaliyet maliyet tablosu Tablo 3. 34'teki gibi gerçekleşmiştir. Sermaye giderleri görüldüğü gibi en büyük kalem olarak gerçekleşmiştir.

### 3.6.2.3. Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu

Daha önceki bölümlerde açıklanmış olan faaliyet raporu hazırlama yönetmeliği gereğince belirlenen şekil şartına uygun bir şekilde hazırlanan rapor içerik açısından ele alındığında yönetmelikteki ilgili sorumlulukların yerine getirildiği tesbit edilmiştir. Raporun imar ve şehircilikle ilgili olan kısımlarını ele alıp değerlendireceğiz.

Stratejik amaç 6, 6.1 hedefleriyle ilgili tesbit edilen faaliyetler için neler yapıldığı sayma yoluyla ayrıntılı bir şekilde faaliyet raporunda belirtilmiştir<sup>158</sup>. Raporda ilgili faaliyetlerle ilgili yapılanlar tek tek ele alınmış ve açıklanmıştır.

Faaliyet raporunun performans sonuçları tablosunda izleme için imar ve şehircilikle ilgili olanı değerlendirirsek Tablo 3.35'deki gibidir.

Tablo 3.35 Antalya Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Performans Sonuçları Tablosu

İMAR ve ŞEHİRCİLİK DAİRESİ BAŞKANLIĞI									
Gösterge Kodu	Gösterge Adı	Gösterge Türü	Ölçü Birimi	Ölçüm Periyodu	Ağırlık	Hedef	Mevcut Durumu	Sonuç	Sapma Nedeni
06.06.ph01.G01	Güzeloba-Havaalanı güneyi alt ölçekli planlarının tamamlanma oranı	Çıktı	Yüzde	Yıl	10	25	20	●	1/1000 ölçekli uygulama imar planları Muratpaşa Belediyesi tarafından revize edildiğinden, 1/5000 ölçekli Nazım İmar Plan revizyonu gereksinimi ortadan kalkmıştır.
06.08.ph01.G03	Balbey Mahallesi imar planı yapılma oranı	Çıktı	Yüzde	Yıl	10	100	99	●	Plan askı sürecinde olup, plana itiraz olması durumunda itirazlar değerlendirilecektir.
06.08.ph01.G04	Kaleiçi Bölgesine ilişkin imar planı revizyonunun yapılma oranı	Çıktı	Yüzde	Yıl	10	50	50	●	
06.08.ph01.G06	"Tarihi Kentler Birliği'ne" ev sahipliği yapılması	Sonuç	İş Günü	Yıl	10	20	20	●	
06.08.ph01.G07	Kent Surlarının bakım,onarım ve korunmasına yönelik çalışmaların oranı	Sonuç	Yüzde	Çeyrek Yıl	10	25	25	●	

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu s. 323.

<sup>158</sup> Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu s. 107-114.

Tablo 3.36 Antalya BB İmar ve Şehircilik 2013 Harcamaları

İMAR VE ŞEHİRCİLİK DAİRESİ BAŞKANLIĞI	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Giderleri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Gerçekleşme Oranı
	26.939.000,00	19.953.357,14	6.985.642,86	74,07

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu s. 55.

Tablo 3.36'daki imar ve şehircilik daire başkanlığı için öngörülen harcama, performans raporunda 23.339.000,00 TL'ydi. Ufak bir sapma görülmektedir.

Stratejik plan ve performans programındaki 6.08. ph01.G03 kodlu Balbey mahallesi imar planı yapılma oranı performans göstergesini ve faaliyeti örnek olarak değerlendirelim. Hedef %100, kaynak ihtiyacı 697.720,00 TL iken, faaliyet raporunda bu göstergenin %99 oranında gerçekleştirilmiş olduğu bilgisi verilmiş fakat harcamalar bütün bir şekilde verildiğinden ne kadar harcama yapıldığı görülememektedir. Faaliyet raporunda yeşil renk %90-%110 arasındaki, sarı renk %70 ile 90 arasında gerçekleştirmeler için kullanılmıştır.

Faaliyet raporunun performans sonuçlarının genel değerlendirilmesine bakıldığında 2013 yılı için belirlenen 445 adet performans göstergesinin başarı durumu dağılımı Tablo 3.37'deki gibi gerçekleşmiştir.

Tablo 3.37 Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu Performans Göstergeleri Gerçekleşme Oranları

Başarı Durumu	Adet	Gerçekleşme Oranı (%)
Çok İyi	74	16,63
İyi	250	56,18
Orta	18	4,04
Zayıf	103	23,15
Toplam	445	100,00

Kaynak: Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu s. 348.

Faaliyet raporundan alacağımız son değer imar-planlama stratejik amaçları için 2013 yılında planlanan ve gerçekleşen harcama oranıdır. Bu oran %49,44 olarak gerçekleşmiştir. Bütçe 9.805.580,00 iken harcama 4.847.434,95 TL olarak

gerçekleşmiştir<sup>159</sup>. Görüldüğü gibi %50 ye yakın bir sapma vardır, sapmalar için neden belirtilmemiştir.

Genel olarak Antalya BB'sinin PEB sistemini ülkemizde en iyi uygulayan belediyelerden biri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Şanlıurfa BB'siyle kıyaslandığında yukarıda izah edilen birçok sebepten dolayı oldukça ilerde olduğu görülmektedir.

## SONUÇ

Mevzuatımızda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belediyeler için de getirilen stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi ülkemizde 2006 yılından itibaren uygulanmaya başladığından, kurumlar için henüz gelişmesi ve tam olarak uygulanması gerçekleştirilememiştir.

Esasen vergi ödeyenlerin kamu giderlerinde şeffaflığı, verimliliği artırma çabalarının bir yansıması olarak ortaya çıkan PEB sistemi, ülkemizin batı ülkeleriyle işbirliğini artırma, Avrupa Birliğine girme çabalarını artırması sonucunda ülkemizde mevzuat düzenlemeleriyle uygulanmaya başlamıştır. Günümüz konjonktüründe Avrupa Birliği hedefinden görece uzaklaşılması sonucunda ilk zamanlardaki uygulama istekliliğini kaybetmiş gibi durmasına rağmen PEB sisteminin esasını çizen 5018 sayılı Kanun halen yürürlüktedir.

Özelde Şanlıurfa belediyesinin PEB sistemini kendi bünyesinde kurma çalışmaları sırasında 2006 yılından bu yana alınan mesafede hazırlanan ana dokümanlar, 2008-2010 Stratejik Planı, 2010-2014 Stratejik Planı, 2011 Faaliyet Raporu ve 2012 Performans Programıdır. Daha öncede belirtildiği üzere sistemin önemli amaçlarından biri olan kamuya hesap verme sorumluluğunu getirme, şeffaflık gibi amaçlara ulaşma anlamında bu çalışmaların iyiniyetli bir adım olduğu, fakat ilgili bölümlerde de belirtildiği üzere mevzuat açısından birçok sakıncayı ve boşluğu da bünyesinde barındırdığı görülmektedir.

Sistemin Antalya ve Gaziantep büyükşehir belediyeleri açısından

---

<sup>159</sup> Antalya Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu s. 349.

değerlendirmelerine bakıldığı zaman Antalya büyükşehir belediyesinin PEB sisteminin ana ayaklarını oluşturan stratejik planlama, performans programları ve faaliyet raporları açısından daha başarılı bir örnek olduğu Gaziantep büyükşehir belediyesininse ortada yer aldığı görülmektedir. İlgili bölümlerde açıklandığı üzere Antalya örneğinde stratejik plan, performans programı faaliyet raporları bağının kurulduğu Gaziantep örneğindeyse performans programının zayıf olduğu görülmektedir. Şanlıurfa Belediyesi stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu hazırlamasına rağmen, faaliyet raporu ve performans programı hazırlanmasında yetersiz kalınmış ve sadece birer yıl için hazırlamıştır. Bu konuda en büyük eksiklik PEB sistemini kurmada üniversitelerden gerekli desteğin alınmamasıdır. Şanlıurfa Belediyesi PEB sistemini yerleştirmeye çalışırken dışarıdan bir danışmanlık firmasından hizmet alımı yoluyla sistemi kurma yoluna gitmiştir. Daha ziyade yasal bir zorunluluğu yerine getirmek için hazırlandığı görülen stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarında ilgili şekil şartlarına genel olarak uyulduğu görülmektedir. Fakat stratejik plan hazırlanırken makro planlarla bağının kurulmadığı ve bunun faaliyet raporunda sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Stratejik planla ilgili bir diğer olumsuz eleştiri noktası stratejik amaç ve hedef seçiminde belediyenin imar planı gibi önemli görevleriyle bu amaç ve hedeflerin yeterince bağının kurulmadığı, bu amaç ve hedeflere ulaşmada alt hedeflerin detaylandırılmadığı görülmektedir. Yine bir diğer olumsuz eleştiri noktası stratejik planda hazırlanması gereken, kaynak, maliyet tablolarına yer verilmediği göze çarpmaktadır. Hazırlanan performans programındaysa en önemli eksiklik, stratejik planın bütçeyle bağının kurulmaması ve bütçe dışı fonlara hiç yer verilmemesidir. Bütçe dışı fonlara hiç yer verilmemesinin genele gerekçesi belki de bu fonların olmayışı şeklindeki bir yaklaşımdır. Bütçeleme çalışması birçok müdürlük ve alt hedef ve faaliyetler için yapılmamış, sıfır yazılarak tablolar oluşturulmuştur. Performans programında hedefler genelde %100 gerçekleşti gibi anlamsız sonuçlara yer verilmiştir. Bir diğer eksiklik insan kaynağının kalitesi gibi performans hedeflerinin somut olarak ölçülemediği durumlarda performans göstergelerine yer verilmemesidir. Performans göstergeleri olarak performans ölçülerine yer verilmiş ve aradaki bu ayrım ihmal edilmiştir. Faaliyet raporunda ise daha ziyade ilgili müdürlüğün gerçekleştirdiği işlem sayısına yer verilmiş, stratejik plan ve performans programına neredeyse hiç atıf yapılmamıştır. Faaliyet raporunun

değerlendirme kısmında hedeflere neden ulaşamadığı ve yaptırımları konusunda herhangi bir tesbit yapılmamıştır. Tüm dokümanların internet sayfasında kısa bir süre yayında kaldıktan sonra yayından kaldırılması sistemin sağlamayı çalıştığı şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından olumsuz bir eleştiri noktasıdır.

Gaziantep BB açısından bakıldığında ilk olarak göze çarpan ilgili yıllar için hazırlanması gereken stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının daha fazla yıl için hazırlandığı ve sistemin genel hatlarıyla daha başarılı olduğu görülmektedir. Stratejik planın hazırlanmasında yol gösterici olan Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzundan daha fazla faydalanılmış ve buradaki düzenlemelere uyulmuştur. Planın hazırlanmasında daha fazla teknik destek alınmış ve üst yöneticilerin katılımı daha fazla sağlanarak görece daha iyi bir ekip oluşturulmuştur. Stratejik amaç ve hedef tesbitinde belediyenin görevleriyle daha fazla bağ kurulmuştur. Bir diğer önemli farklılık ölçülemeyen durumlar için performans göstergelerine yer verilmiş olmasıdır. Yine önemli bir farklılık stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için faaliyetler belirlenmiştir. Belki de ödeneklerinin daha fazla olmasından daha iyi bir maliyet tablosu oluşturulmuştur. Fakat aynı Şanlıurfa BB stratejik planında olduğu gibi kaynak tablolarına yer verilmemiştir. İmarla ilgili daha somut hedefler konulmuş, ilgili planlara internet üzerinden ulaşım gibi daha şeffaf bir uygulama gerçekleştirilmiştir. Şanlıurfa BB stratejik planından farklı olarak planda izleme ve değerlendirme adı altında bir kısım açılmış ve bu faaliyetlerin nasıl yapılacağına dair bilgi verilmiştir. Performans programı hazırlanmasında Şanlıurfa BB'nden farklı olarak performans hedefleri kaynak tablosu oluşturulmuş, bütçeyle bağ sağlanmıştır. Faaliyet raporuna bakıldığında şekil şartlarına daha fazla uyulduğu somut olarak imar müdürlüğü çalışmalarıyla ilgili daha fazla bilgi ve bulguya yer verildiği görülmektedir. Olumsuz bir eleştiri noktasıysa stratejik plan ve performans programında öngörülen amaç ve hedeflere ulaşmadaki yetersizliktir. Faaliyet raporuna getirilebilecek bir diğer eleştiri noktası raporun stratejik plan ve performans programıyla bağlarının zayıf olmasıdır.

Antalya BB açısından bakıldığında ilk olarak söylenebilecek belki de PEB sistemini en başarılı şekilde uygulayan belediye olduğudur. Hazırlanan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarında eksiklik olmadığı gibi, mevzuat gereği hazırlanması gereken tüm dokümanlar hazırlanmıştır. Göze çarpan en önemli husus

stratejik plan hazırlama ekibinin akademisyenlerinde dâhil olduğu profesyonel bir ekip olduğudur. Üst yönetimin desteği iki belediyeden de fazladır. İmar planıyla ilgili tablo örnek olarak alındığında amaç ve hedefler daha somut ortaya konmuş, alt hedefler tesbit edilmiş, faaliyetler tanımlanmış, performans göstergelerine yer verilmiştir. Performans programında stratejik planla ilgili bağ kurulmuş, kaynak ihtiyacı tesbit edilmiş, performans göstergeleri tesbit edilmiş fakat ölçülebilen durumlar içinde performans göstergesi kavramı kullanılmıştır. Oysa performans göstergeleri ölçülemeyen durumlar için kullanılmaktadır. Performans programında ki bir diğer önemli farklılık, performans hedefleriyle ilgili faaliyet ve proje maliyetlerinin tesbit edilmesi ve tablo halinde yayınlanmasıdır. Son olarak faaliyet raporu bağlamında karşılaştırma yapılırsa faaliyet raporlarıyla ilgili yönetmeliğin şekil şartlarına uyulmuştur. Performans göstergeleri için gerçekleşme durumuna göre dörtlü bir ölçü belirlenmiş, gerçekleştirmeler çok iyi, iyi, orta, zayıf olarak kategorize edilmiştir.

Belediyeler arasında ki bu uygulama farklılıklarının temel nedeninin merkezi yönetimin tekdüzeliği sağlamak konusunda ki yetersiz çabaları olduğu söylenebilir. Yapılması gereken önümüzde ki dönemlerde yeknesaklığı sağlamak için mahalli idareler genel müdürlüğü aracılığıyla daha standardize edilmiş bir PEB sisteminin uygulanmaya çalışılması ve BEPER sistemine yeniden işlerlik kazandırılmasıdır.

Yapılması gereken önümüzdeki dönemler için stratejik planların daha bilimsel bir şekilde ele alınarak, kalkınma plan-programları ve diğer makro planlarla bağlarının kurulmasıdır. Mevzuatta da belirtildiği gibi üniversite sivil toplum işbirliği sağlanmalıdır. Gerek danışmanlık hizmetleri alımında, gerek stratejik planlama ekibinin eğitim ve öğretiminde üniversitelerle daha sıkı işbirliğine gidilmelidir. Daha somut hedefler seçilmeli, maliyet-kaynak tablolarına da stratejik planlarda yer verilmelidir. Performans programları aracılığıyla her bir faaliyet ve projenin hedef-amaçlarla bağları kurulup bütçelendirilmeli ve her yıl için performans programı, faaliyet raporları hazırlanıp kamuoyuna sunulmalıdır. Kamuoyuna sunulan planların internet sitesinde yayımlandıktan sonra siteden kaldırılması ve ilgililerin ulaşamaması bir diğer olumsuz eleştiri noktasıdır. Faaliyet raporlarında konulan performans hedefleri, ölçüleri ve göstergelerine ulaşıp ulaşamadığı rakamlarla ortaya konulmalı ve yeterli açıklama yapılmalıdır. Kurulan mali hizmetler birim-stratejik

planlama m¼d¼rl¼g¼ ve iç denetim birimi daha etkin bir Şekilde sisteme sokulmalı ve kalifiye insan sayısı artırılmalıdır. Şu an itibariyle Şanlıurfa Belediyesindeki iç denetim birimi iŐlevsiz durumdadır. Yazılan bir tane dahi iç denetim raporu bulunmamakta ve i denetçi kadrosu olan 1 kişi bulunmaktadır. Bu i denetçi ise kendi biriminde değil bugün itibariyle emlak daire başkanlığına bakmaktadır.

Sonuç itibariyle kamu hizmeti sunumunda kalite, gelişme ve iyileşme arayışlarının bir sonucu olan PEB sistemi, ¼lkemiz uygulamasında yeni olmasına rağmen; belli bir mesafe alınmış ve mevzuat temeli inşa edilmiş, ŐeffaŐlaŐmaya ve kamu hizmetlerinin değerlendirilmesine, iyileŐmesine yaptığı katkı y¼ksektir. Sayıştay'ın dış denetim çalışmaları ve kurumların iç denetim birimlerindeki yapılanmayı tamamlamasına paralel olarak kamuoyunun bilgi edinme yollarının artmasıyla birlikte (internet gibi) PEB sistemi uygulamasının ¼nemi artacak gibi g¼z¼kmektedir. Bu arayıŐlarda dikkat edilmesi gereken nokta, kamunun hizmet y¼k¼ml¼l¼ę¼n¼n bir kar-zarar mantığı çerçevesinde ele alınmaması gereğidir. ¼ncelięin kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir Şekilde topluma sunulması hedeflenmelidir. Bunu yapılabilmesi için ise, 5018 sayılı Kanun ve stratejik planlamaya dayalı performans esaslı b¼teleme tekniklerinin gereğinin yeterince yerine getirilmesi ile m¼mk¼n olacağının bilinci doğrultusunda hareket edilmelidir.

## KAYNAKÇA

- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 9.4.2002 Tarih ve 24721 Sayılı Resmi Gazete.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 Tarih ve 25326 Sayılı Resmi Gazete.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 23.07.2014 Tarih ve 25531 Sayılı Resmi Gazete.
- 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, 10.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazete.
- 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 6.12.2012 Tarih ve 28489 Sayılı Resmi Gazete.
- Akal, Zuhâl, *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, Ankara: Millî Produktivite Merkezi, 1992.
- Akal, Zuhâl, *Performans Kavramları ve Performans Yönetimi*, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Seminer Notları, Ankara: Ocak 2003.
- Akdoğan, Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2011.
- Annak, Celal, *Mahalli İdareler Açısından İdari Vesayet Müessesesine Bir Bakış*, [http://www.ibb.gov.tr/sites/teftiskurulu/makaleler/Pages/Makaleler.aspx\(06.11.2013\)](http://www.ibb.gov.tr/sites/teftiskurulu/makaleler/Pages/Makaleler.aspx(06.11.2013))
- Antalya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2013.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi Performans Programı 2013.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014.
- Ataç, Beyhan, *Maliye Politikası*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2012.
- Ataç, Engin, Gülay Coşkun ve Tayfun Moğol, *Bütçe*, 1. Baskı, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004.
- Ataç, Engin ve Tayfun Moğol, *Devlet Bütçesi*, 7. Baskı, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2007.



- Bilge, Semih, Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi, *E-Akademi Hukuk-Ekonomi-Siyasal Bilimler Aylık Ekonomi Dergisi*, S. 59, 2007, <http://www.e-akademi.org/makaleler/sbilge-3.htm>, (07.11.2013).
- Bilge Semih, *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.
- Byrson, John, *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations*, 3. Edition, San Francisco: Jossey-Bass, 1995.
- Celep, Hatice, *Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçüm*, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010.
- Coşkun Gülay, *Devlet Bütçesi-Türk Bütçe Sistemi*, Ankara: Turhan Kitabevi, 1991.
- Çiçek, Güçlü, Hüseyin Mutlucan ve Sibel Sayın. “Federal Alman Bütçe Sistemi ve Bütçe Reform Çalışmaları”, *Maliye Dergisi*, S. 163, Temmuz-Aralık 2012, 290-315.
- Dedekoca, Ersin, “Devlet Üzerinden Kapitalizm”, *21.yy’da Sosyal Bilimler*, S. 1, 2012, 71-89.
- Demirbaş, Tolga, *Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay’ı Uygulaması*, Ankara: Sayıştay, 2001.
- Demircan, Siverekli Esra, “Yerel Yönetimler Yerelleş (M)iyor Mu?: Yerel Yönetimlerde Mali Yapı Üzerine Bir Değerlendirme,” *Konya: Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyo-Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, S. 20, 2010, 339-367.
- Demirel, Demokaan, “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, *Sayıştay Dergisi*, S. 60, 2006, 105-128.
- Demirelli, Levent, Kanun Hükmünde Kararnameler ile Yönetim Çalıştayı, *Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları 606, KAYAUM Yayını 9*, 2013.
- Dicle, Atilla, *Kamu Yönetiminde Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi (PPBS)*, Ankara: Balkan Basım ve Cilt Evi, 1973.
- Dinçer, Ömer ve Cevdet Yılmaz, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık, 2003.

Dinçer Ömer, Ekrem Tatoğlu ve Keith Glaister, ‘‘The Strategic Planning Process: Evidence From Turkish Firms.’’ *Management Research News*, V. 29, No: 4, 2006, 206-219

[Http://Www.Emeraldinsight.Com/Journals.Htm?Issn=0140-9174](http://Www.Emeraldinsight.Com/Journals.Htm?Issn=0140-9174), (10.09.2013)

DPT, 8. *Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu*, Ankara: DPT: 2507-ÖİK: 527, 2000.

DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara: 2006, [http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/18/files/Kamu Idareleri Icin Stratejik Planlama Kılavuzu 2. Surum.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/18/files/Kamu%20Idareleri%20Icin%20Stratejik%20Planlama%20Kilavuzu%202.%20Surum.pdf), (26.07.2014).

Edizdoğan, Nihat, *Kamu Bütçesi*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010.

Erkan, Volkan, *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, Ankara: DPT Yayını, TÜİK Matbaası, 2008.

Falay, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayın No:521, 1987.

Falay, Nihat, *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü*, Antalya, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu,

<http://www.maliyesempozyumu.sakarya.edu.tr/sites/maliyesempozyumu/file/1372373191-15-turkiye-maliye-sempozyumu-pdf.pdf>, 2000, s. 377-410, (23.08.2014)

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2013.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Performans Programı 2013.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014.

Gören, İhsan. *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetim*, Antalya, 15.Türkiye Maliye Sempozyumu, 2000, s. 227-266, (23.08.2014).

<http://www.maliyesempozyumu.sakarya.edu.tr/sites/maliyesempozyumu/file/1372373191-15-turkiye-maliye-sempozyumu-pdf.pdf>.

Gürsoy, Bedri, *Kamusal Maliye İkinci Cilt Bütçe*, Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayınları, 1980.

Güven, Murat ve Muhlis Bağdigen, *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim*, Ankara: Gazi Kitabevi, 2008.

Güvenç, Hayriye Müge, *Avrupa Birliği Bütçesi*, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Serisi: 1, Ankara, 2010.

Hawke, Lewis, *Performance Budgeting in Australia*, OECD Journal on Budgeting, V. 7, No. 3, 2007.

Hood, Christopher, 'The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme.' *Accounting, Organizations and Society*, Volume 20, Issues 2-3, 1995, 93-109.

<http://tr.wikipedia.org>

<http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>

<http://www.brics.utoronto.ca/about.html>

<http://www.oecd.org/>

<http://www.sp.gov.tr/tr/>

<http://www.todaie.gov.tr/>

<http://www2.feas.metu.edu.tr/metusd/ojs/index.php/metusd>

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 Tarih ve 26738 Sayılı Resmi Gazete.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, 17.03.2006 Tarih ve 26111 Sayılı Resmi Gazete.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Bu Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 05.07.2008 Tarih ve 26927 Sayılı Resmi Gazete.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ, 28.07.2011 Tarih ve 28008 Sayıyla Resmi Gazete.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 26.05.2016 Tarih ve 26179 Sayılı Resmi Gazete.

Karaarslan, Erkan, *Kamu Harcama Hukuku*, Ankara: Yaklaşım Yayınları, 2006.

Karacan, Erhan, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara: DPT, 2010.

Karaer, Abdullah, *Belediye Performans Ölçümü Projesi Uygulama Değerlendirme Raporu*, <http://www.abdullahkaraer.com/?Syf=5&Id=54555>, (02.01.2014).

- Karatepe, Kamil, Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin Anglo-Saksonlaştırılması üzerine bir inceleme, *Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları 598, KAYAUM Yayını 5*. 2009.
- Kaya, Erol, *Belediyelerde Performans Yönetimi*, <http://erolkaya.com/wp-content/uploads/sunumlar/belediyelerde-performans-yonetimi.pdf>, (27.08.2014).
- Kesik, Ahmet, “Türkiye’de Yeni Bütçeleme Süreci”, *Dış Denetim Dergisi*, 2010, S. Temmuz-Ağustos –Eylül, 27-36.
- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 10.03.2006 Tarih ve 26104 Sayılı Resmî Gazete.
- Maliye Bakanlığı, *Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı*, Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Mayıs 2004.
- Maliye Bakanlığı, *Kamuda Stratejik Yönetim ve Performans Esaslı Bütçeleme Konferansı Sonuç Raporu*, Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2002.
- Maliye Bakanlığı, *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009.
- Muhasebat Kontrolörleri Derneği, *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2006.
- OECD, *Enhancing Public Sector Performance, Modernising Government: The Way Forward*, Paris, 2005.
- OECD, *In Search Of Results: Performance Management Practices*, Paris: 1997.
- OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris: 2007.
- OECD, *Public Sector Modernisation: Governinig for Performance*, Paris: OECD Policy Brief, 2004.
- Özen, Ahmet, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2008.
- Özyıldız, Recep Hakan, “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe” *Hazine Dergisi*, S. 13, 2000, 77-87.

- Pınar, Abuzer, Hakan Yılmaz ve Koyuncu Emre. *Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi*, Ankara: TEPAV Yayınları, 2008.
- Pınar, Abuzer, Yeni Bütçe Sistemi ve Maliye Politikaları, Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform, *Ankara Üniversitesi KAYAUM Yayını 5*, 2009, 165-174.
- Premchand, Munshi, *Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practice*, Washington D.C: International Money Fund, 1983.
- Songur, Mehmet, *Mahallî İdarelerde Performans Ölçümü*, Ankara: Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 6, 1995.
- Songür, Neşe, *Stratejik Yönetim Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı Ders Notları*, Ankara: TODAİE Yayınları, 2004.
- Songür, Neşe, “Belediyelerin Stratejik Planlama Yaklaşımına Bakış Açıkları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 18, S. 4, Ekim 2009, 1- 51.
- Songür, Neşe, *Stratejik Plan Hazırlamakla Yükümlü Belediyelerin Deneyimleri Üzerine Bir Araştırma*, Sakarya Üniversitesi İİBF, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya: 2008.
- Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 18.02.2006 Tarih ve 26084 Sayılı Resmi Gazete.
- Şahin, Özcan, *Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Değerlendirilmesi ve Uygulama Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.
- Şanlıurfa Belediye Başkanlığı Stratejik Plan 2008-2012.
- Şanlıurfa Belediye Başkanlığı Stratejik Plan 2010-2014.
- Şanlıurfa Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu.
- Şanlıurfa Belediyesi 2012 Yılı Performans Programı.
- Şentürk, Hulusi, *Belediyeler İçin Performans Yönetimi Rehberi*, <http://www.platodanismanlik.com/> (11.11.2013).
- Şentürk, Hulusi, *Belediyelerde Performans Yönetimi*, 1. Baskı, İstanbul, İlke Yayıncılık, 2004.
- Şentürk, Hulusi, *Belediyelerde Stratejik Planlama*, 1. Baskı, İstanbul: İlke Yayıncılık, 2005.

Webber, David, *Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices For The Judicial Sector*, Law&Development Working Paperseries No:3, Legal Vice Precidecy, Washington: The World Bank, 2007.

Wholey Joseph, ‘‘Performance Based Management, Responding To The Challenges’’, *Public Productivity & Management Review*, Vol: 22, No: 3, 1999, 288-307.

Willoughby Katherine and Melkers Julia, *Assessing the Impact of Performance Budgeting: A Survey of American State*. Washington D.C. : Government Finance Review, Government Finance Officers Association, Vol.17, Number 2, 2001.

[www.beper.gov.tr](http://www.beper.gov.tr)

[www.books.google.com](http://www.books.google.com)

[www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)

[www.maliye.gov.tr](http://www.maliye.gov.tr)

[www.sanliurfa.bel.tr](http://www.sanliurfa.bel.tr)

[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)

[www.scholar.google.com.tr](http://www.scholar.google.com.tr)

Yardımcıoğlu, Fatih, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’ de Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya: Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.

Yörüker, Sacit ve Levent Karabeyli, Safiye Kaya ve Baran Özeren. *Sayıştay’ın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu*, Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü. 2003.

Yükçü, Süleyman ve Gülşah Atağan, ‘‘ Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık,’’ *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 23, S. 4, 2009, 1-13.

Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 2003/14, Konu: *2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Hazırlık Çalışmaları*, <http://www.kalkinma.gov.tr>, (23.06.2014).