

MALİ YÖNETİM REFORMUNUN BELEDİYELERDE HARCAMA YÖNETİMİ VE DENETİMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ: SEÇİLMİŞ BELEDİYELERDEN KESİT VERİ ANALİZİ

Doç. Dr. Murat DEMİR

Prof. Dr. Abuzer PINAR

Özet

Bu çalışmada 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yerel yönetimlerde mali yönetim ve denetim alanında bir yapısal dönüşümü ne ölçüde gerçekleştirdiği analiz edilmektedir. İlgili kanun ile yapılan reformun getirdiği yenilikler ve yerel yönetimlere ilişkin açıklamalar yapıldıktan sonra belediyelere ilişkin verilerle bazı tartışmalar yapılmaktadır. Bulgular, büyükşehir belediyelerinin gerekli rapor ve belgeleri kamuya büyük ölçüde açtığını gösterirken, diğer belediyelerin bu konuda yeterli olmadığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca gerekli rapor ve belgeler kamuya açılabilir, içerik açısından performans denetimini gerçekleştirecek nitelikte olanlarının sayısı düşük düzeydedir. Hesap verme sorumluluğu açısından gözlemlenen en büyük sorun ise belediyelerin finansal kaynaklar açısından merkezi devlete bağımlılığı dolayısıyla ortaya çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Plan, Performans Esaslı Bütçeleme, Yerel Yönetimler

EFFECTS OF FISCAL ADMINISTRATION REFORM ON EXPENDITURE MANAGEMENT AND AUDIT IN MUNICIPALITIES: A CROSS-SECTION ANALYSIS OF SELECTED MUNICIPALITIES

Abstract

This paper analyses the impact of Public Financial Management and Control Law No. 5018 on the structural transformation of fiscal management and audit in municipal governments. Firstly, the related law and fiscal reform will be evaluated, and then the performance of the municipalities will be analyzed based on the data collected from the reports and documents published by the municipal governments. The findings show that the majority of metropolitan municipal governments publish the required documents, while the other municipalities are not that amenable. Also, even if the documents are published, they do not include the expected information and evaluations for the majority of municipalities. Regarding the accountability, the major problem seems to be the fiscal dependency of the municipal governments on the central government.

Key Words: Strategic Plan, Performance Based Budget, Local Governments

JEL Classification Codes: H11, H60, H61

GİRİŞ

Kamu mali yönetiminde reform çalışmaları hemen her dönem maliye yazınında üzerinde yoğun tartışmaların yapıldığı konuların başında gelmektedir. Burada üzerine özellikle yoğunlaşılacak çalışma alanları kamu harcamalarının yönetimi ve denetimi konusundaki etkinlik arayışlarıdır. Kamu harcamaları sürekli artarken kamu gelirlerinin bu artışın gerisinde kalması merkezi ve yerel düzeyde mevcut kaynakların etkin kullanımını önemli hale getirmektedir. Özellikle yerel yönetimlerin gelirlerini artırma imkânlarının sınırlı olması mali yönetim temelinde yapılacak reformları yerel yönetimler bakımından çok daha anlamlı hale getirmektedir. En kapsamlı ve en köklü mali yönetim reformlarını gerçekleştiren ülkeler başta olmak üzere ilgili yapısal dönüşümleri gerçekleştiren birçok ülkede artık kamunun ne kadar kaynak kullandığı değil, kullanılan kaynaklardan en çok çıktının elde edilmesi, önceden belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının saptanması ve dolayısıyla kamusal kaynakların hangi etkinlikte kullanıldığının belirlenmesi önem kazanmıştır.

Türkiye’de de son dönem gerçekleştirilen reformların yasal çerçevesini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır. Bu kanun ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımının yanı sıra mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ön plana çıkmıştır. Söz konusu kanun ile kamu kurumlarına stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilirken stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş için de bir mutabakat sağlanmıştır. Bu bağlamda ilgili kanun gereği yerel yönetimlerin de benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptaması, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmesi, bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlaması zorunlu hale gelmiştir. Her bir idare bütçelerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Performans denetimlerinin de bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Şehirlerin nüfusları giderek artarken nüfus artışı ile birlikte yerel nitelikli kamusal hizmetlere olan talep ve beklentiler de çeşitlenerek artmaktadır. Ciddi bütçe kısıtları altında olan belediyelerin söz konusu talepleri karşılayabilmesi için mevcut kaynaklarını rasyonel önceliklerle kurgulanmış faaliyet alanlarında, yüksek verimlilikle kullanması bir zorunluluktur. Mali disiplinin de son derece önemli olduğu bu süreçte tüm bu beklentilerin karşılanabilmesi için 5018 sayılı Kanunun kararlılıkla uygulanabilmesi gerekmektedir. Ancak yapılan saha çalışmalarının önemli bir kısmı belediyelerin bu konuda halen önemli eksikliklerinin bulunduğunu ortaya koymaktadır. Belediyeler bütçe kısıtları, personel sorunları, teknik altyapı sorunları, kurumsallaşmada yaşanan sorunlar gibi temel yapısal sorunlar nedeniyle yeni dönemin gereklerine uygun bir mali yönetim anlayışına geçmekte önemli zorluklar yaşamaktadırlar.

Çalışma temelde iki bölümde ele alınabilir İlk bölümde kamu mali yönetim reformunun getirdiği yenilikler, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin yerel yönetimlerde uygulanışı ve yerel yönetimlerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemede yaşanan sorunlar üzerinde durulmuştur. Çalışmanın ampirik kısmının yer aldığı ikinci bölümde ise ilk olarak 5018 sayılı Kanun gereği hazırlanması gereken stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu gibi performans değerlendirmesine katkı sağlayacak plan ve raporların belediyelerce ne ölçüde hazırlandığı ve kamuoyu ile paylaşıldığı belirlenmeye çalışılmıştır. Burada özellikle faaliyet raporlarına yoğunlaşmış faaliyet raporlarında yer alması gereken gelir gider gerçekleştirmelerini içeren mali durumların, hedef ve gerçekleşme sonuçlarının ve meydana gelen sapmaların ve nedenlerinin nasıl bir içerik ve formatla hazırlandığı incelenmiştir. Sonrasında belediyelerin performanslarını etkileyen değişkenleri saptamaya yönelik bir regresyon analizi yaparak ilgili değişkenlerle performans düzeyi arasındaki ilişkinin niteliği ve büyüklüğü belirlenmeye çalışılmıştır.

Çalışma esasen veri analizine ilişkin katkıyı hedeflemekle beraber, veriler mali reformla gündeme gelen bilgi kaynaklarından derlendiği için öncelikle sürece ilişkin tartışmalar yapılmaktadır. Bu çerçevede, Birinci bölümde kamu mali yönetim reformunun içerdiği yenilikler, İkinci bölümde yerel yönetimlerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ilişkisi, Üçüncü bölümde yerel yönetimlerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemede yaşanan sorunlar ele alınmaktadır. Betimsel veri ve regresyon analizi ise Dördüncü bölümde yapılmaktadır. Sonuçlar son bölümde tartışılmaktadır.

1.Kamu Mali Yönetim Reformu ve Getirdiği Yenilikler

Performans esaslı bütçeleme planlama, performans ölçümü ve performans değerlendirmesi gibi performans yönetim bileşenlerinin şekil verdiği bir tekniktir. Performans

esaslı bütçeleme bütçenin hazırlık aşamasında, uygulanmasında ve değerlendirilmesinde hem merkezi idare hem de yerel yönetim bütçeleme süreçlerinde karşılığı bulunmaktadır. Bu bütçeleme sistemi kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını belirleyen ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir.

Bir takım yapısal sorunlara sahip olan gelişmekte olan ülkeler için kaynakların etkin kullanımı ve dolayısıyla performans esaslı bütçeleme çok daha önem arz etmektedir. İlgili ülkelerde giderek artan nüfusla birlikte kamu hizmetlerine olan talebin de çeşitlenerek artması zaten kısıtlı olan gelir kaynakları üzerinde önemli baskılar yaratmaktadır. Sık yaşanan politik istikrarsızlıkların ekonomik ve mali yapıya yansımaları, kayıtdışı ekonominin genişliği, kamu kesiminin yeterince kurumsal bir idari ve mali yapıya sahip olmayışı gibi hususlar gelişmekte olan ülkelerde mali yönetimlerde yapılması gereken reformları zorlaştırmakta, yasal metinlerde gerçekleştirilen reformların uygulanabilirliğini tartışmalı hale getirmektedir. Ancak ekonomik ve mali yapının kurumsallaştırılarak, konjonktürel gelişmelerden etkilenmeyen, sağlam mali yönetimlerin oluşturulabilmesi için söz konusu reformların hızla yapılması gerekmektedir (Schick, 1999: 31). Gelişmiş ülke örneklerinden de bu tür dönüşümlerin oldukça zorlu geçtiği, siyasal yapıyı ve işleyişi etkileyecek her türlü mali yönetim reformlarının uzun yıllar tartışmalara konu olduğu söylenebilir. Özellikle performans ölçümlerinin, saydamlığın ve hesap verilebilirliğin ön planda olduğu ve bunların önem kazanmasıyla politikanın ekonomi üzerindeki etkinliğinin azaldığı dönüşüm süreçleri zaman almıştır (Reviglio, 2011: 4).

Performansa dayalı yeni mali yönetim anlayışlarının beklentilere cevap verecek biçimde hazırlanıp uygulanabilmesinde kurum yöneticilerinin ve diğer çalışanların söz konusu beklentileri karşılayacak zihinsel dönüşümü ne ölçüde gerçekleştirdikleri de son derece önemlidir. Geleneksel yapının işleyişine alışmış kurumların veya kıdemli yöneticilerin yeni dönemin önceliklerine ve anlayışına uyum sağlamada sorunlar yaşadıkları ve performans değerlemeyi performans bütçeleme öngördüğü biçimde kurumun önceliklerine göre değil hiçbir iktisadi rasyonalitesi olmayan kendi önceliklerine göre yaptıkları görülmektedir. Başarılı bir performans bütçeleme ve işleyişi için buna uygun bir örgüt kültürünün oluşturulması gerekmektedir. Türkiye’de de uzunca bir dönem önce performans esaslı bütçelemeyi temel alan yeni bir mali yönetim anlayışı benimsenmiş olmasına rağmen beklentilerin tam olarak karşılanamamış olmasında bu hususun esas belirleyicilerden biri olduğunu söylemek mümkündür.

Performansa dayalı bütçeleme teknikleri ve performans yönetim arayışları 1980’lerden sonra en kapsamlı ve en köklü reformların yapıldığı özellikle iki ülkede, Avustralya ve Yeni Zelanda’da başlamıştır¹. İlgili ülkelerde performansa dayalı yönetim ve bütçeleme arayışları dört temel beklenti doğrultusunda şekillenmiştir. Bunlar; etkinliğin artırılması, bütçeleme süreçlerinin işleyişini etkin hale getirme, saydamlığı ve hesap verilebilirliği geliştirme ve tasarruf edebilmeyi başarabilme şeklinde belirtilebilir. Sonrasında OECD ülkeleri başta olmak üzere birçok ülke söz konusu beklentiler içerisinde mali yapılarına uygun olanlara yoğunlaşarak performans esaslı bütçelemeye geçiş yapmışlardır (OECD, 2004: 4).

Kamu mali yönetimi alanında hemen her dönem reform arayışları içinde bulunduğu söylenebilir. Ancak özellikle 1980’li yıllardan itibaren hızlanan küreselleşme süreci ve bilgi

¹ Yeni Zelanda’da gerçekleştirilen mali reform programı için bkz.: John W. Holmes ve Tom Wileman, *Public Service Reform in New Zealand (1984-1994) and Its Relevance to Canada*, Office of the Auditor General of Canada, 1995. www.oag-bvg.gc.ca (02.02.2014); Hakan Yılmaz, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması : Yeni Zelanda Örneği*, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ankara, 1999.

toplumunun zorunluluk olarak ortaya çıkardığı yeniden yapılanma gereksinimleri kamu yönetimi ile birlikte kamu mali yönetiminde de reform çalışmalarının yapılmasına yol açmıştır. Bu doğrultuda kamu mali yönetiminin saydam, katılımcı hesap verebilir esnek, etkili ve verimli çalışması temel öncelikler olarak belirlenmiştir. Buna göre girdi odaklı olmaktan çok sonuç ve hedef odaklı bir çalışma anlayışı benimsenirken, yerel ve yerinden yönetim yapılarının ön planda olduğu performans ve niteliğe dayalı stratejik yönetim anlayışının benimsendiği bir işleyiş oluşturulmaya çalışılmıştır (Güven ve Bağdiken, 2008: 176).

Türkiye’de de son dönem gerçekleştirilen reformların yasal çerçevesini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır. Bu kanun ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımının yanı sıra mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri de ön plana çıkmıştır. Söz konusu kanun ile kamu kurumlarına stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilirken stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş için de bir mutabakat sağlanmıştır. Getirilen yeniliklerden bir diğeri orta vadeli (üç yıllık) harcama programı ile uyumlu çok yıllık bütçeleme sistemine geçiştir. Harcama öncesi kontrol görevinin kurum yönetimine devri, tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçişin sağlanması, sistemle gelen yenilikler arasındadır. Sayıştay denetiminin kapsamının genişletilmesi ve iç denetim sisteminin oluşturulması da denetim alanında getirilen yeniliklerdir.

Söz konusu kanunun öngördüğü beklentileri karşılamak üzere kamu mali yönetim sistemine dahil edilen temel yöntem ve araçlardan başında performans esaslı bütçeleme sistemi gelmektedir. (Maliye Bakanlığı Performans Hazırlama Rehberi, 2009: 6). Performans herhangi bir faaliyet/etkinlik sonucunda elde edilenin nitel veya nicel olarak belirlenmesine ilişkin bir kavramdır. Kurum performansı ise, önceden belirlenen amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını gösteren bir kavramdır (Candan, 2007: 83). Bir kurumun performans ölçümü yapılırken de kurumun hedefleri, elde ettiği sonuçlar ve kullandığı kaynaklar bir bütün olarak değerlendirilir ve meydana gelen sapmalar nedenleriyle birlikte analiz edilir.

Performans ölçme ve değerlendirme sürecinin beklentileri karşılayacak biçimde işletilebilmesinde, ilgili sürecin öncesinde bir makro planlamanın yapılması önemlidir. Bu planlama ile kaynak kısıtı altında kısa ve uzun vadeli hedefler belirlenerek önceliği olan yatırım alanları saptanır. Bu noktada planlama, yapılacaklar konusunda rasyonelite temelinde bir uzlaşımın sağlanması olarak ifade edilebilir (Boyne, 2001: 76).

Performans esaslı bütçelemenin özellikle kamu harcamalarını azaltma gibi bir önceliği yoktur. Kimi ampirik çalışmalarda geleneksel bütçeleme anlayışından performans esaslı bütçeleme anlayışına geçen idarelerin harcamalarında artışlar bile görülmüştür. Burada temel amaç eldeki kaynakları en yüksek hizmet çıktısı elde edecek biçimde kullanabilme becerisini göstermektir (Kelly and Rivenberk, 2011: 8).

Performans esaslı bütçelemeye geçen kamu idarelerinden temel beklentiler şunlardır. Etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması, hedeflere dayalı bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi, bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi, kaynak dağılımının stratejik önceliklere göre yapılması, girdi kontrollerinin gevşetilip yöneticilerin çıktı ve sonuçlara göre hesap verilebilirliğinin sağlanması, hizmet kalitesinin artırılması ve mali saydamlığın sağlanması biçiminde belirtilebilir (Erüz, 2005: 62).

Uluslararası deneyimler incelendiğinde performans dayalı bütçe uygulamalarından ve buna bağlı olarak gerçekleştirilen performans ölçümü sonucunda elde edilen performans bilgilerinden bütçe müzakere sürecinde de önemli oranda yararlandığı görülmektedir (Yenice, 2006: 67). İlgili idarelerin performans hedef ve gerçekleştirmeleri bu idarelerin izleyen yıllardaki

bütçe büyüklük ve kompozisyonlarını şekillendiren bir bakıma bu konuda idareleri disipline eden bir araca dönüşmektedir.

2. Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme İlişkisi

Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları performans esaslı bütçeleme sistemine işlerlik kazandıran sisteminin temel unsurları olup kamu idarelerince hazırlanması KMYKK ile zorunlu hale getirilmiştir. Stratejik plan kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini bunlara ulaşmak izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır.

DPT tarafından hazırlanan Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda stratejik planların kapsamı ve stratejik planlama sürecine ilişkin olarak ilgili idarelerin öncelikle cevap araması gereken bir takım sorular belirlenmiştir (DPT, 2006: 8). Bunlar;

- Neredeyiz?
- Nereye Ulaşmak İstiyoruz?
- Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz?
- Başarımızı Nasıl Takip Eder ve Değerlendiririz?

olmak üzere dört temel sorudur.

Ayrıntılı bir durum analizi ile birlikte mevcut durumun belirlenmesi nerede olduğumuzu gösterecektir. Gelecekte bulunmak istediğimiz yerin belirlenmesi ulaşmak istediğimiz yeri belirlerken, ulaşmak istediğimiz yere hangi amaç ve hedeflerle ulaşacağımız gitmek istenilen yere nasıl gidebileceğimizi göstermektedir. Bir takım hedef ve performans göstergelerinin belirlenmesi başarımızı nasıl izleyip değerlendireceğimizi ve ne denli başarılı olduğumuzu bize gösterecektir.

Stratejik planlama stratejik düşünmeyi zorunlu kılarken, kurumun faaliyet alanlarıyla ilgili sistematik bilgi toplanması, başarı-başarısızlık düzeylerinin nedenleriyle değerlendirilmesi ve geleceğe yönelik kurguların tümünün stratejik bir temelde yapılmasını öngörmektedir. Stratejik planlama karar alma mekanizmalarını ve süreçlerini güçlendirmekte katılımcı, sonuç odaklı ve hesap verebilir bir yönetime temel oluşturmaktadır. Plan-program-bütçe bağlantılarının daha etkin hale gelip işlemesine katkı sağlayan stratejik planlama kamu kesimindeki yönetim ve harcama sisteminin etkinleştirilmesine ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışının oluşmasına aracılık etmektedir (Maliye Bakanlığı Performans Hazırlama Rehberi, 2009: 6)

Bir kurum için hazırlanan ilk stratejik plan üç yıllık bir dönemi kapsayabilir. Sonraki dönemler için ise genellikle beşer yıllık periyotları kapsayan stratejik planlar hazırlanmaktadır. Stratejik plan yazılı bir metnin ötesinde her yönüyle dinamik bir süreç olarak ele alınmalıdır. Kurum çalışanları başta olmak üzere kurumun tüm paydaşları, örgütün kurumsal kimliği, çevresel faktörler ve konjonktürel gelişmeler söz konusu sürece işlerlik kazandıran önemli unsurlardır (Mckay, 2001: 12). Bu bağlamda stratejik plan bir iletişim aracıdır. Bütçe başta olmak üzere birçok stratejik kararın alınmasında bir rehberdir. Kurumun kaynaklarının ve operasyonel kapasitesinin doğru önceliklerle değerlendirilmesinde belirleyicidir (OFM, 2010: 2).

Stratejik planların yıllık uygulama dilimi olarak da belirtilebilecek olan performans programı ise bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır. Performans hedefi kamu idarelerinin program döneminde gerçekleştirilmesi

planlanan performans seviyelerini gösteren çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir. Başarıyı ölçmeye yarayan performans göstergesi ise idarenin performans hedeflerine ne ölçüde ulaştığını belirleyen ve değerlendiren araçlar olarak tanımlanabilir. Kamu idareleri performans programlarında toplam beş tablo hazırlamak zorundadırlar bunlar; Performans hedefi tablosu, faaliyet maliyetleri tablosu, idare performans tablosu, toplam kaynak ihtiyacı tablosu ve faaliyetlerden sorumlu harcama birimlerine ilişkin tablodur. (Karacan, 2010: 127).

Faaliyet raporları ile de ilgili plan ve programlarda öngörülen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı izlenmekte, tüm gerçekleştirmeler ve sonuçlar kamuoyuna duyurulmaktadır. Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları aynı zamanda bir idarenin planlama, bütçeleme ve denetim süreçlerini oluşturmaktadır. Faaliyet raporunu hesap verilebilirliğin son aşaması olarak da değerlendirmek mümkündür. İlgili idarenin stratejik plan ve performans programı doğrultusunda yürütülen faaliyet ve projelerinin performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerini ne ölçüde karşıladığı, meydana gelen sapmaların nedenleri bir bütün olarak faaliyet raporları üzerinden izlenmektedir. (Özen, 2008: 78; Yılmaz, 2007: 16; Karacan, 2010: 127). Bu bağlamda faaliyet raporlarını mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun en önemli unsurlarından biri olarak da değerlendirmek mümkündür.

Stratejik plan ve performans programları yardımıyla kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmaktadır. Stratejik plan ve bütçe ilişkisi de performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. 5018 sayılı Kanun kamu idarelerine Stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirirken, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeleri stratejik plan hazırlamakla sorumlu tutmuştur.

5393 sayılı Kanun stratejik planın görüşülmesi ve kabul edilmesi görevini belediye meclisine, stratejik planın incelenip belediye meclisine görüş bildirilmesi görevini de belediye encümenine vermiştir. 5393 sayılı Kanuna göre belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda ise büyükşehir belediyesinin stratejik planının hazırlanması görevi büyükşehir belediyesine verilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da il özel idarelerine stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirmiştir. Bu kanuna göre il genel meclisi stratejik planı görüşmek ve karara bağlamakla yükümlüdür. İl encümeni ise, stratejik planın incelenmesi ve il genel meclisine görüş bildirilmesi hususunda görevlendirilmiştir. Belediye başkanları belediyelerini strateji planlarına uygun yönetmekle sorumlu tutulurken valiler de il özel idarelerini stratejik plana uygun yönetmekle sorumlu tutulmuşlardır.

Bu önceliklerle hazırlanan stratejik planlar kapsamında belediyeler ve diğer tüm kamu idareleri kalkınma planları ve programlar dahilinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluştururlar. Katılımcı yöntemlerle stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptayarak performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçüp, planlama, bütçeleme, denetim süreçlerinin izleme ve değerlendirmesini yapabilirler. Kamu idareleri istenilen düzeyde ve kalitede hizmet sunabilmek için bütçelerini stratejik planlarına yıllık amaç ve hedeflerine ve performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Kamu idareleri ancak

böylesi bir yapı ve işleyiş ile bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı biçimde hazırlamış olmaktadır (5018 sayılı Kanun md 9).

Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişkilerin kurulmasında performans programları önemlidir. Bu bağlamda bütçeler hazırlanırken performans esaslı bütçeleme esas alınması bir zorunluluktur. Ancak kamu kurumlarının özellikle de yerel yönetimlerin performans esaslı bütçelemeye geçişte bir takım zorluklar yaşadıkları bilinmektedir. 5018 sayılı Kanun ile birlikte ortaya çıkan talep ve beklentilerin önemli bir kısmı yazılı metinlerde kabul edilmiş ve yerine getirilmiş olsa da uygulamada önemli sorunlar yaşanmaktadır. Yerel yönetimlerin bu konuda yaşadıkları önemli sorunların başında nitelikli personel konusu gelmektedir.

Stratejik planların değerlendirilmesinde doğru parametreler üzerinden yapılacak performans ölçümü de son derece önemlidir. Performans ölçümü stratejik planın etkinliğinin değerlendirilmesinde, stratejik planın amaçlarının ne ölçüde karşılandığının ve yöntemlerinin ne derece işe yaradığının belirlenmesinde ve kurum yöneticilerinin, kurum çalışanlarının performanslarını görmesinde önemli bir araçtır (Gordon, 2005: 49).

Performans esaslı bütçeleme sisteminin kullanımında birçok analiz yönteminden yararlanmak gerekmektedir. Performans esaslı bütçeleme sistemine işlerlik kazandıran bilgi sistemlerinin oluşturulması, performans ölçümü yapılması ve performans değerlendirmelerinin yürütülerek raporlanması teknik bilgiye sahip kalifiye personel gerektiren bir süreçtir (Oral, 2005: 153). Bu alanda en büyük gereksinim olan strateji uzmanları en yoğun personel açığının olduğu bölümlerin başında gelmektedir.

Performans ölçümü yapılırken elde edilen sonuçlara kurum tarafından müdahale edilebiliyor olması da önemli bir diğer sorundur. Performans ölçümlerinde daha başarılı olan alanlara ilişkin kurum hedef ve göstergeleri belirlenirken başarılı olunmayan ancak gelişmesi gerekli bazı alanlar üzerinde hiç durulmayabilir. Bu bağlamda kurum olduğundan daha başarılı gözükülebilmektedir. Burada performans ölçümü sadece kurumun kendi faaliyetleri ve tercihleri doğrultusunda yapılmaktadır (Yenice, 2007: 95). İleride belirtileceği üzere Türkiye’de özellikle belediyelerde bu konuda önemli sorunlar bulunmaktadır.

Özetle performans esaslı bütçeleme konusunda performansa ilişkin göstergelerin ne denli güvenilir olduğu, performans ölçümü yapılması gereken alanların doğru önceliklerle belirlenip belirlenmediği ve tüm bu sürecin sevk idaresinden sorumlu olan personelin nicelik ve nitelik itibarıyla yeterliliği üzerinde önemle durulması gereken ve sistemin işleyişini önemli ölçüde baskılayan unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır. (Patimes, 2013: 1) İdarenin, performansı yüksek birimlerle performansı düşük birimler arasında bir ayırımda bulunmaması diğer bir ifadeyle performansa dayalı bir ücret rejiminin veya ödüllendirme sisteminin olmayışı önceleri başarıyla uygulanan performans esaslı bütçeleme sistemlerinin sürdürülebilirliğini tartışmalı hale getirmektedir (Kelly and Rivenberk, 2011: 8).

Kaynakları kısıtlı olan bazı idarelerin özellikle de küçük belediyelerin bir stratejik plan dahilinde hareket etmeleri oldukça güçtür. İlgili idarelerin performans hedef ve gerçekleştirmelerinde önemli sapmalar meydana geldiğini söylemek mümkündür. Söz konusu belediyelerin stratejik planları ve performans programları beklentileri karşılamaktan uzak kalmaktadır. Bilindiği gibi mevcut kaynak paylaşımı düzeninde ölçüt il ve belediyelerin nüfusedir. Bu yaklaşım eşitlikçi bir yaklaşım gibi gözükse de bu paylaşım söz konusu belediyelerin sorunlarını çözmek bir yana mevcut farklılıkların daha da derinleştiği bir yapı ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda ilgili farklılıkların azaltılması için nüfusa göre yapılan

dağılımın yanında gelişmişlik farkını giderecek bir kat sayıyla az gelişmiş bölgeler lehine bir pozitif ayrımcılık yapılması gerekmektedir (Toksöz ve diğ., 2009: 128).

Türkiye'de son çeyrek yüzyıldır özellikle belirli bölgelerde yoğunlaşan sanayileşme ile birlikte söz konusu bölgelerin nüfusları hızla artmıştır. Hiç kuşkusuz artan nüfus, kanalizasyon, ulaşım, imar, çevre gibi temel kamusal hizmetlere olan talebi çeşitlendirerek artırmıştır. Bölgesel gelişmişlik farklılıklarının sürekli beslediği nüfus hareketliliği ilgili bölgeler ve şehirler başta olmak üzere birçok yerde kentleşme talep ve eğilimlerini önemli bir sorun haline getirmiştir. Şehirlerin kalabalıklaşması ile birlikte artan sorunlar belediyelerin mevcut mali yapılarıyla çözüme kavuşturamayacakları boyut kazanmıştır. Birçok belediye sürdürülebilirliği olmayan ağır borç yükleriyle, söz konusu sorunlarını kısmen de olsa çözmeye çalışmaktadırlar. Mevcut sorunların çözümünde belediyelerin kaynaklarının artırılması ve çeşitlendirilmesi kuşkusuz çok önemlidir². Ancak bütçe kısıtı konusunda merkezi yönetimin de belirli sınırlar dahilinde hareket etme zorunluluğu, belediyeler için mevcut kaynakların daha yüksek verimlilikle kullanılmasını ve yapılacak işlerin iktisadi rasyonelitesi olan bir planlama ile önceliklendirilmesini çok daha önemli hale getirmektedir.

Bu bağlamda mali risklerin belediyeler için hemen her dönem en önemli risk alanı oluşturduğunu söylemek mümkündür. Uzun vadeli mali planlama yeteneği olmayan belediyelerin finansman sıkıntıları çekmeleri kaçınılmazdır. Geline nokta kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliği sağlayacak önlemleri almayan ve mali yönetim anlayışlarını benimsemeyen belediyelerin kaynakları artırılmış olsa bile mevcut mali yönetim anlayışları ile giderek artan ve çeşitlenen talep ve beklentileri karşılamaları mümkün olmayacaktır (Kurtuluş, 2006: 2). Belediyelerin mali açıdan sıkıntılar çekmesi ve borçlarını ödemedi yaşadıkları sorunlar merkezi yönetimin sık aralıklarla belediyelerin borçlarını yeniden yapılandırılmalarına ve kimi zamanda affına yönelik düzenlemeler yapmasına yol açmaktadır. Böylesi bir yapı belediyelerin kaynaklarını sorumlu bir biçimde kullanmalarını güçleştirmektedir (Emil ve Yılmaz, 2012: 13).

Belediyelerin toplam gelirlerinin yaklaşık yarısının merkezden aktarılması diğer bir ifadeyle yerel yönetimlerin vergi konusunda önemli bir yetki ve kaynağa sahip olmamaları, yerel yönetim sakinlerini belediye harcamalarına karşı ilgisiz yapabilmektedir. Gerek bu husus gerekse borçlanma ve kaynak aktarımı konusunda merkezi idareden sürekli bir beklenti içinde olan belediye yönetimleri stratejik planlarının önemli bir parçası olan maliyetlendirme konusunu çok önemsememekte, plan bütçe ilişkisini stratejik planının öngördüğü gereklere uygun hazırlamamaktadırlar. Kuşkusuz harcama boyutu ve hedefinin ihmal edildiği bir stratejik planın beklentileri karşılayabilmesi güçtür.

Aslında yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler merkezi yönetim tarafından sunulan hizmetlerden daha fazla ölçülebilir ve sayısal olarak da ifade edilebilir niteliktedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin stratejik planlarında performans göstergelerini ve maliyetlendirmeleri merkezi yönetim birimlerine kıyasla daha kolay belirleyip değerlendirme imkanına sahip oldukları söylenebilir (Kesik ve Karagöz, 2010: 147).

² Türkiye'de Belediye Başkanlarının kaynak arayışları konusundaki görüşleri için bkz.: İrfan Türkoğlu, *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme başkanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara, 2009

3. Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemede Yaşanan Sorunlar

Performans ölçümü özellikle nitelik ve nicelik yönünden personel eksiliklerine sahip yerel idarelerde kurumsal bir işleyiş yerine daha çok sembolik bir işleyişle yürütülmeye çalışılmaktadır. Performans ölçümünün sonuçları bir dizi radikal kararlar almayı gerektirebileceğinden performans değerlendirmesine katkı sağlayacak yapıların oluşturulması ve işletilmesinde bir takım yerel dirençler de söz konusu olmaktadır (Yetano, 2013: 59).

Yerel idarelerin özellikle büyük şehirlerin gelir ve harcama yönetimlerini ve performans değerlendirmelerini küçük şehirlere göre çok daha iyi yönettikleri söylenebilir. Küçük şehirlerin önemli bir kısmı kaynak noktasında merkeze bağımlıdır ve yeni kaynak oluşturma konusunda da önemli kısıtlara sahip bulunmaktadırlar. Bu bağlamda yerel idarenin iradesi dışında beklentilerin altında gerçekleşen gelir gerçekleştirmeleri, öngörülen hedeflerde önemli sapmalara yol açabilmektedir. Diğer yandan büyük şehir belediyelerinin sahip olduğu kurumsal kimlikleri performans yönetimi ve ölçümü konusunda bu belediyeleri yerel dinamiklere karşı daha dayanıklı kılmaktadır (Gomes ve diğ., 2013: 705).

Stratejik planların uygulamada ne ölçüde başarılı olduğu sorusuna yanıt arayan bazı çalışmalar bulunmaktadır. Kayseri, Adana, İzmir, Sakarya, Samsun, Erzurum ve Diyarbakır büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarını inceleyen bir çalışmanın sonuçları stratejik planlarda stratejik amaçlar ile bu amaca yönelik hedefler, faaliyetler ve projeler arasında tutarlı ve işlevsel bir bağ olduğunu, ancak bu bağın maliyetlendirme konusunda Erzurum belediyesi hariç diğer belediyeler için çok yetersiz olduğunu ortaya koymaktadır (Karasu, 2012: 176). Bilindiği gibi maliyetlendirme, kamu kurumlarının stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirerek, harcamalarına yön veren önemli bir süreçtir. Bütçesi belirsiz bir stratejik planının beklentileri karşılaması son derece güç olduğu gibi harcama büyüklüğü ve hedefi belirli olmayan bir planın performans değerlendirmelerinin yapılmasında da önemli sorunlar yaşanacaktır.

On altı büyükşehir belediyesinin ele alındığı bir diğer çalışmada ilgili belediyelerin stratejik planlarında her bir hedef için maliyetleri belirleyip belirlemedikleri ve stratejik planlarında en az üç yıllık maliyet tahminlerini içeren tabloların mevcut olup olmadığı araştırılmıştır. Bu inceleme stratejik plan ve performans esaslı bütçe arasında olması gereken ilişkinin uygulamada ne düzeyde olduğunu görmek bakımından önemlidir. Stratejik planların hazırlandığı ilk dönem incelendiğinde (2006-2010) on iki büyükşehir belediyesinin hazırladıkları stratejik planlarda yapılacak olan faaliyetlere yönelik tahmini maliyetleri hazırlamadıkları sadece dört belediyenin hazırladığı görülmektedir. 2010-2014 dönemini kapsayan ikinci periyoda ilişkin olarak ise stratejik planda maliyetlendirme yapmayan belediye sayısı sekiz olmuştur (Karasu ve Demir, 2012: 346). Önceki döneme göre nispi bir düzelme olmakla birlikte büyükşehir belediyelerinin bile stratejik plan gibi önemli belgelerinde halen ciddi eksiklikleri olduğu söylenebilir.

Benzer bir başka çalışmada ise Ege bölgesinden sekiz il incelenmiştir bu çalışmada ilgili belediyeler tarafından hazırlanan 2010-2014 dönemini kapsayan stratejik planların kamu idarelerinde stratejik planlama konusundaki yönetmelik ve kılavuzlarda öngörülen kriterleri ne ölçüde karşıladığı incelenmektedir. Söz konusu kriterlerden hazırlık, durum analizi, geleceğe bakış, maliyet ve izleme/değerlendirme başlıkları altında toplanan kriterlere göre yapılan analizde maliyetlendirme safhası stratejik planlarda en çok eksiklik görülen iki alandan biri olmuştur. Aydın belediyesi dışındaki belediyelerin stratejik planlarında bir maliyetlendirme bulunmadığı görülmüştür. Diğer alanda ise, izleme/değerlendirme aşamalarında görülen

eksiklikler yer almaktadır. Aydın ve Muğla dışındaki belediyelerin performans göstergelerine ilişkin verilerini düzenli bir biçimde toplanıp analiz edilmediği görülmüştür (Kerman ve diğ., 2012a: 13).

Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinin stratejik planlarını benzer değişkenler üzerinden inceleyen çalışmanın sonuçları da ilgili idarelerin en zayıf oldukları hususların maliyetlendirme ve izleme değerlendirme olduğunu ortaya koymuştur³ (Kerman ve diğ., 2012b: 99). Yüz on belediye üzerinde yapılan benzer bir diğer çalışmada ise belediyelerin yaklaşık % 70'inin tahmini maliyet tablosu hazırlamadıkları görülmektedir (Songür, 2008: 84). Stratejik planların uygulamada ne ölçüde başarılı olduğunu belirlemeye yönelik yaklaşık altmış il özel idaresini kapsayan çalışmanın sonuçlarına göre de il özel idarelerinin karşılaştıklarını ifade ettikleri birinci derecede önemli sorun kurumsal kültürün stratejik planlamaya uygun olmamasıdır. İkinci derecede önemli sorun çalışanların stratejik planlama çalışmalarını sahiplenmemesi, üçüncü derecede önemli sorun da kurumsal kapasite yetersizlikleridir (Songür, 2011: 146).

Yetmiş belediyenin faaliyet raporları üzerinden yapılan bir inceleme ise belediyelerin faaliyet raporlarında en zayıf olunan kısmın performans bilgilerine ilişkin olduğunu ortaya koymaktadır. Söz konusu belediyeler faaliyet raporlarının genel bilgiler kısımlarında başarılı olduklarını ifade etmektedirler. Ancak ilgili faaliyet raporlarında kaynakların hangi verimlilikte ve etkenlikte kullanıldığına ilişkin bir değerlendirme yapmayı sağlayacak hedef ve gerçekleşme sonuçları yeterli değildir (Demirbaş, 2010: 311). Performans programlarının ne ölçüde beklentileri karşıladığını değerlendiren çalışmalarda da belediye yöneticilerinin birimlerinin performanslarını yeterince ölçemedikleri görülmektedir. Bu bağlamda performans programlarının uygulanması sonucu hazırlanan faaliyet raporlarının ne ölçüde başarılı olduğu tartışmalıdır (Altuğ ve Çetinkaya, 2010: 244).

4. Veri Analizi

Kamu idarelerince hazırlanacak faaliyet raporları hakkındaki yönetmeliğe⁴ göre idareler, faaliyet raporlarında idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer vermek zorundadırlar. Mahalli idareler de mahalli idare bütçeleri gelir ve gider hedefleri ile gerçekleştirmelerine ilişkin bilgi ve değerlendirmeleri, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmeleri faaliyet raporlarına koymak zorundadırlar.

İlgili yönetmeliğin faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması başlıklı 20.Maddesine göre ise genel faaliyet raporu, mahalli idareler genel faaliyet raporu ve idare faaliyet raporlarının yönetmeliğin ilgili maddelerinde belirlenmiş olan sürelerle uyularak basın açıklaması yapılmak suretiyle kamuoyuna duyurulması gerektiği ve ilgili idarenin internet sayfasında yayımlanacağı hükme bağlanmıştır. İnternet sayfası bulunmayan idareler ise faaliyet raporlarına kamuoyunun erişimini sağlamak üzere gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun mali saydamlıkla ilgili 7. Maddesine göre de stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması gerekmektedir.

³ Merkezi Yönetim kapsamında bulunan 27 idarenin stratejik planlarının benzer metodolojilerle incelenip değerlendirildiği bir çalışma için bkz.: Erhan Karacan, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması*, DPT, 2010.

⁴<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10027&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>

4.1. Betimsel Veri Analizi

Aşağıdaki kısımda yasal olarak hazırlanması ve kamuoyu ile paylaşılması gereken söz konusu rapor, plan ve programların ne ölçüde hazırlandığı ve kamuoyu ile paylaşıldığı on altısı büyükşehir belediyesi olmak üzere toplam altmış beş belediye üzerinden incelenmektedir. Diğer kamu idareleriyle birlikte belediyelerin de hazırlamak zorunda olduğu stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporlarının hangi belediyeler tarafından nasıl bir içerikle hazırlandığı belirlenmeye çalışılmış, stratejik plan ve performans programlarının içeriklerine bakılmaksızın, bu belgelerin belediyelerin internet sitelerinde yer alıp almadığı incelenmiştir. Faaliyet raporları ise belediyelerin internet sitelerinde yer alıp almadığının yanı sıra performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleştirmeleri ne denli kapsadığı, sapma nedenlerinin ne ölçüde ele alındığı gibi içeriğe yönelik başlıklar üzerinden de değerlendirilmeye çalışılmıştır. Tüm bilgiler ilgili belediyelerin internet siteleri üzerinden derlenmiştir.

Tablo Ek1'e bakıldığında Büyükşehir belediyelerinin hemen tümünün birden fazla yıla ilişkin faaliyet raporlarını, performans programlarını ve stratejik planlarını internet sitelerine koydukları görülmektedir. Erzurum Büyükşehir Belediyesi performans programlarını hiç koymamış, Kayseri Büyükşehir Belediyesi ise sadece bir yıllık performans programına yer vermiştir. Birden fazla döneme ilişkin stratejik plana yer veren belediye sayısı ise on olmuştur. Faaliyet raporları, performans programları ve stratejik planlara ilişkin bilgilerin duyurulması ve paylaşılması konusunda büyükşehir belediyelerinde önemli bir sorun olmadığı söylenebilir.

Hedef/gerçekleşme, sapma miktarları ve sapma nedenlerine ilişkin bilgilerin faaliyet raporlarında ne ölçüde yer aldığını gösteren Tablo Ek2'ye bakıldığında faaliyet raporlarında mutlaka bulunması gereken hedef ve gerçekleşme sonuçlarının on altı büyükşehir belediyesinden on üçünde yer aldığı, Erzurum, Gaziantep ve Mersin Büyükşehir Belediyelerinin sadece gerçekleştirmelere yer verdiği görülmektedir. Hedef ve gerçekleşme arasındaki sapma miktarını yine bu belediyelerin dışındaki tüm belediyeler gösterirken, hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenlerine sadece Antalya, Kocaeli ve Sakarya Büyükşehir Belediyeleri yer vermiştir. Hedef ve gerçekleşme sonuçları on üç belediyede yer almasına rağmen Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi başta olmak üzere bazı belediyelerin hedef ve gerçekleştirmeleri tüm daire başkanlıkları için değil belirli daire başkanlıkları için koydukları belirlenmiştir. Yine Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin bazı daire başkanlıkları için sadece gerçekleştirmelere yer verdiği hedef belirlemediği görülmüştür.

Bu kısma ilişkin büyükşehir belediyelerinin geneli için söylenebilecek temel eksiklik üç büyükşehir belediyesinin dışında diğer belediyelerin hedef ve gerçekleşme arasında ortaya çıkan sapmanın nedenleri üzerinde durmadıkları hususudur. Bilindiği gibi hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenleri üzerinden yapılacak analizler, gelecek döneme ilişkin stratejik planların, performans programlarının hazırlanmasında yol gösterici olmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi dışında kırk dokuz belediyeye ilişkin bilgiler de Tablo Ek3 ve Tablo Ek4'de yer almaktadır. Faaliyet raporları, performans programları ve stratejik planlara ilişkin bilgilerin belediyelerin internet sitelerinde ne ölçüde yer bulduğuna ilişkin bilgilerin yer aldığı Tablo Ek3'e göre kırk dokuz belediyeden on biri internet sitelerinde faaliyet raporlarına hiç yer vermemiştir. Yirmi beş belediye ise birden fazla yıla ilişkin faaliyet raporlarını internet sitelerine koymuşlardır. Tablo Ek3'e bakıldığında yirmi bir belediyenin performans programlarını, on üç belediyenin ise stratejik planlarını internet sitelerine koymadıkları görülmektedir. Kırk dokuz belediyeden yedisinde ise faaliyet raporu, performans programı ve stratejik planlara ilişkin hiçbir bilgi yer almamaktadır.

Faaliyet raporlarında hedef/gerçekleşme, sapma miktarları ve sapma nedenlerine ilişkin bilgilerin ne ölçüde yer aldığını gösteren Tablo Ek4'e bakıldığında toplam kırk dokuz belediyeden otuzunun faaliyet raporlarında hedef/gerçekleşme sonuçlarına yer vermediği, on dokuz belediyenin ise sadece gerçekleştirmelere yer verdiği görülmektedir. On yedi belediye hedef ve gerçekleşme arasındaki sapma miktarına yer verirken bunlardan sadece beş belediye (Aydın, Burdur, Denizli, Ordu, Şanlıurfa) hedef ve gerçekleşme arasındaki sapmanın nedenlerini belirtmiştir. Bu bağlamda incelenen kırk dokuz belediyenin yaklaşık 2/3'ünün faaliyet raporlarında hedef ve gerçekleşme sonuçlarına yer vermediği söylenebilir.

Faaliyet raporlarında hedef ve gerçekleşme sonuçlarına ve sapma miktarlarına yer veren büyükşehir belediyelerinin bir kısmında diğer belediyelerin ise önemli bir kısmında görülen temel bir eksiklik hedeflerin somut ölçülebilir bir biçimde belirlenememiş olmasıdır. Görülen eksikliklerin giderilmesi, tüm sorunların giderilmesi, gelen bütün taleplerin karşılanması gibi soyut hedefler saptanmış gerçekleşme sonuçları böylesi belirsiz hedefler üzerinden değerlendirilmeye çalışılmıştır. Görülen bir diğer eksiklik ise bazı belediyelerin kendilerini güçlü hissettikleri daire başkanlıkları ve hizmet alanları için hedefler belirledikleri ve hedef/gerçekleşme sonuçlarını sadece bu daire başkanlıkları üzerinden değerlendirerek sonuçları bir bütün olarak belediyenin hedef ve gerçekleşme sonuçları ve performans değerlendirmeleri olarak sunmalarıdır. Tüm belediyelerin benzer değişkenler ve hizmet alanları üzerinden performans değerlendirmelerini sağlayacak ortak bir program ve yazılımın geliştirilmesi ile ilgili sorunun aşılabileceği söylenebilir.

4.2. Regresyon Analizi

Bu alt bölümde belediyelerin harcama ve gelir gerçekleşme oranları, harcama ve gelir alt kalemlerinin gerçekleşme oranları, hizmetteki fiziksel gerçekleştirmeler ve belediyelerin performansını belirleyen faktörler incelenecek ve bir regresyon analizi ile ilgili değişkenler arasındaki ilişkinin niteliği ve derinliği belirlenmeye çalışılacaktır.

Bu kısımdaki analizde on altısı büyükşehir belediyesi olmak üzere altmış il belediyesinin faaliyet raporları üzerinden bir inceleme yapılmıştır. Geriye kalan belediyelerin bir kısmında faaliyet raporları internet sitesinde yayınlanmamakta bir kısmında ise faaliyet raporları yayınlansa bile gerekli bilgiler yer almamaktadır. Bu çalışmada kullanmayı düşündüğümüz harcama programı, gelir tahmini, harcama ve gelir gerçekleştirmeleri gibi rakamlara büyük ölçüde ulaştığımız halde, harcama ve gelirlerin detaylı verilerine ancak kırk üç belediye için ulaşılabilmiştir. Performansa ilişkin verilerde dikkate değer eksiklikler saptanmıştır. Yol, altyapı ve diğer hizmetlere ilişkin fiziksel gerçekleşme oranlarına ilişkin olarak ise sadece otuz belediye için gerekli bilgilere ulaşılabilmiştir. Ele alınan altmış belediyenin %60'ı iktidar partisindedir.

Tablo 1: Harcama ve Gelir Gerçekleşme Oranları (2010-2012 ortalaması)

	Harcama Gerçekleşme Oranı	Gelir Gerçekleşme Oranı
%60'ın altında	5	3
%60-70	15	14
%70-80	22	20
%80-90	27	29
%90'ın üstünde	32	34
Toplam	100	100
Ortalama	76,5	77,6
Medyan	80	80
Standart Sapma	12,188	11,647

Ortalama harcama gerçekleştirmeleri %76,5 civarında gerçekleşirken, belediyelerin %32'si %90'ın üzerinde gerçekleştirme sağlamış ve %20'sinde gerçekleştirme oranı %70'in altındadır. Ortalama gelir gerçekleştirmeleri ise %77,6 civarındadır. Belediyelerin %34'ü %90'ın üzerinde gelir gerçekleştirme sağlarken, %17 civarındaki belediyeler gelir tahminlerinin %70'inden azını gerçekleştirebilmiştir.

Tablo 2: Harcama ve Gelir Alt Kalemlerinin Gerçekleşme Oranları

	Mevcut Veri	Olmayan Veri	Ortalama	Medyan	Standart Sapma	En Az	En Çok
Toplam Harcama	60	0	0,82	0,83	0,14	0,41	1,13
Personel Harcaması	48	12	0,94	0,94	0,12	0,53	1,22
Mal ve Hizmet Harcaması	48	12	0,89	0,90	0,27	0,00	1,88
Yatırım Harcaması	47	13	0,71	0,67	0,24	0,25	1,15
Toplam Gelir	59	1	0,85	0,85	0,15	0,36	1,32
Vergi Geliri	45	15	0,80	0,83	0,23	0,14	1,46
Teşebbüs Geliri	45	15	0,94	0,94	0,35	0,28	2,20
Diğer Gelir	45	15	0,95	0,97	0,14	0,61	1,21

Harcama ve gelir gerçekleştirmelerinin alt kalemlerine bakıldığında, Tablo 2'de görüldüğü gibi, ele alınan altmış belediyenin toplam harcama ve gelirleri bilgisi kamuya açık olduğu halde yaklaşık %25'nin harcama ve gelir alt kalemlerine internet sitelerinden ulaşamamıştır. Ortalamada en yüksek gerçekleştirme oranı personel harcamasında görülürken (%94), bunu mal ve hizmet alımı takip etmekte ve en düşük gerçekleştirme oranı yatırımda ortaya çıkmaktadır (%71).

Gelir gerçekleştirmelerinde ise, teşebbüs geliri ve büyük ölçüde merkezi vergi gelirlerinden yapılan transferlerden oluşan diğer gelirlerde gerçekleştirme oranı %90'ın üzerine çıkarken, en düşük gerçekleştirme belediyelerin kendi topladıkları vergilerde ortaya çıkmaktadır (%80). Vergi gelirindeki gerçekleştirme bazı belediyelerde %14'e kadar düşmektedir.

5018 sayılı Kanun ve stratejik plan uygulamasının temel araçlarından birisi performans değerlendirmedir. Performans ölçütleri ve başarı düzeyinin ölçümü zor olmakla beraber, bu çalışmada faaliyet raporlarından yola çıkılarak fiziksel gerçekleştirme oranları belirlenmeye çalışılmıştır. Örneğin 100 km yol yapımı hedef olarak konulduğu halde 60 km yol yapılması halinde, sonuç itibarıyla söz konusu belediyenin performansı %60 kabul edilecektir. Benzer değerlendirmeler diğer altyapı ve çevre hizmetleri için de yapılarak ortalama performans düzeyi çıkarılmıştır.

Tablo 3: Hizmetteki Fiziksel Gerçekleşmeler (Performans)

Performans	Sıklık	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
10	1	1,7	3,3	3,3
25	1	1,7	3,3	6,7
45	1	1,7	3,3	10,0
60	2	3,3	6,7	16,7
70	3	5,0	10,0	26,7
75	3	5,0	10,0	36,7
78	1	1,7	3,3	40,0
80	4	6,7	13,3	53,3
85	3	5,0	10,0	63,3
90	5	8,3	16,7	80,0
95	2	3,3	6,7	86,7
100	4	6,7	13,3	100,0
Mevcut Veri	30	50	100,0	
Mevcut Olmayan Veri	30	50		
Toplam	60	100		

Not: Performans değişkeninin ortalaması %77,6, medyan %80 ve standart sapması ise 21 civarındadır.

Harcama ve gelirlerdeki gerçekleştirmeler önemli olmakla beraber, kaynakların etkin kullanımı ve stratejik planların gerçekçi yapılıp yapılmadığını değerlendirebilmek açısından fiziksel gerçekleştirmelerin dikkate alınması gerekir. Tablo 3’de görüldüğü gibi ele alınan altmış belediyenin yarısı için faaliyet raporlarında fiziksel gerçekleştirmelere ilişkin bilgiye ulaşılamamıştır. Bu bilgilere ulaşılamaması her zaman bir performans düşüklüğü anlamına gelmeyeceğinden, sadece söz konusu bilgiye ulaşılabilen belediyeler için değerlendirildiğinde (geçerli yüzde kolonu), performansı %90’ın üzerinde olan belediyeler %30 civarındadır. Belediyelerin %17 civarındaki bir bölümünün performansı ise %60’ın altındadır. Belediyeler öngördükleri hizmetlerin ortalama %78 civarındaki bir bölümünü gerçekleştirmişlerdir.

Performansı etkileyen faktörlere ilişkin olarak belediyelerin faaliyet raporlarında yer verilen bilgiler değerlendirilerek en çok şikayetçi oldukları sorunlar dört başlık altında (bütçe, personel, mevzuat ve diğer sorunlar) toplanmıştır.

Belediyelerin performansını tahmin etmek için üç değişken kullanılmıştır. Faaliyet raporlarında değişik hizmetlerin (sıcak asfalt, kavşak, beton asfalt, kilit taşı, otopark, trevatuvar çalışması, çevre düzenlemesi, raylı sistem, elektrifikasyon, mobese, araç takip sistemleri, bakım-onarım) gerçekleştirmeler hedeflere bölünmüş ve ortalaması alınmıştır. Harcama gerçekleştirme oranı (HGO) gerçekleştirilen harcama miktarının programdaki harcama miktarına oranıdır. Gelir gerçekleştirme oranı (GGO) ise gerçekleştirilen gelir miktarının tahmin edilen gelir miktarına oranıdır.

Tablo 4’de görüldüğü gibi FGO tahminleri ilk üç sütunda verilmektedir. Hizmet açısından gerçek performans göstermesi beklenen bu değişkenin harcama ve gelir parametrelerinden etkilenmediği, büyük ölçüde bütçe ve personel imkanlarına ilişkin algılar ve iktidar partisine mensup olmanın etkili olduğu görülmektedir. İktidar partisine mensup olmak, hizmet gerçekleştirme oranı üzerinde %75’in üzerinde olumlu etki yaratmaktadır. Ayrıca faaliyet raporlarında bütçe ve personel yetersizliğini vurgulayan belediyelerin genellikle hizmet gerçekleştirme oranları yüksek olan belediyeler olduğu gözlemlenmektedir.

Tablo 4: Belediyelerin Performansını Belirleyen Faktörler

	FGO (1)	FGO (2)	FGO (3)	HGO	GGO
<i>Sabit Terim</i>	3,77*** (0,87)	4,00*** (0,89)	3,98*** (0,87)	0,31** (0,13)	-0,15 (0,13)
<i>Gelir Gerçekleşme Oranı (GGO)</i>	-0,59 (0,75)			0,27** (0,11)	
<i>GGO/Harcama Planı</i>		-0,95 (0,85)	-0,99 (0,83)		
<i>Harcama Gerçekleşme Oranı</i>					0,64*** (0,11)
<i>Yatırım Harcamaları Gerçekleşme Oranı</i>	0,22 (0,39)	0,40 (0,45)	0,44 (0,44)	0,23*** (0,06)	
<i>Personel harcamaları Gerçekleşme Oranı</i>	-0,18 (0,75)	-0,26 (0,72)	-0,14 (0,72)	0,14 (0,13)	
<i>Vergi Gelirleri Gerçekleşme Oranı</i>					0,10 (0,07)
<i>Merkezi Transferler Gerçekleşme Oranı</i>					0,33*** (0,11)
<i>Bütçe Sorunları</i>	0,39** (0,16)	0,32* (0,17)	0,32* (0,17)	-0,007 (0,027)	-0,03 (0,03)
<i>Personel Sorunları</i>	0,36* (0,19)	0,37* (0,19)	0,34* (0,19)	-0,02 (0,03)	0,08** (0,03)
<i>Mevzuat Sorunları</i>	0,14 (0,14)	0,16 (0,14)	0,19 (0,14)	0,01 (0,03)	0,02 (0,03)
<i>İktidar Partisinden Olan Belediyeler</i>	0,80*** (0,16)	0,79*** (0,16)	0,75*** (0,16)	0,02 (0,03)	-0,01 (0,03)
<i>Büyükşehir Belediyeleri</i>			-0,17 (0,14)	-0,03 (0,03)	0,03 (0,03)
<i>F-İst.</i>	4,80***	5,05***	4,77***	6,95***	10,11***
<i>R² (düzeltilmiş)</i>	0,51	0,52	0,54	0,51	0,62
<i>Örneklem</i>	30	30	30	45	44

Not: FGO: Fiziksel gerçekleşme oranı, HGO: Harcama gerçekleşme oranı, GGO: Gelir gerçekleşme oranı.

Benzer parametrelerle harcama gerçekleşme oranı tahmin edilmiştir. Gelir gerçekleşme oranının harcama gerçekleşme oranı üzerindeki etkisi %27 civarındadır. Diğer yandan toplam harcamaların gerçekleşme oranı üzerindeki en büyük etki %23 ile yatırım harcamaları gerçekleşme oranından gelmektedir. Bu beklenen bir sonuçtur. Çünkü personel harcamaları muhtemel verimsizlik sorunları nedeniyle doğrudan hizmetle bağlantılı olmayabilir. Harcamaların gerçekleşmesi ise büyük ölçüde yatırım harcamalarının gerçekleşebilmesine bağlıdır.

Gelir gerçekleşme oranı üzerinde etkili olan parametreler ise harcama gerçekleşme oranı, merkezi transferler gerçekleşme oranı ve personel sorunlarına ilişkin algılardır. Harcama gerçekleşme oranının gelir gerçekleşme oranı üzerindeki etkisi %64 oranındadır. Yukarıda belirtildiği gibi tersi yöndeki etki sadece %27'dir. Harcamaların bütçe kısıtı altında olduğu düşünüldüğünde tersi bir etki beklenirdi. Merkezi transferler gerçekleşme oranının etkisinin %33 ve vergilerin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı hesaba katıldığında, belediyelerde hizmet sunma yetkisinin mali yetkilerle desteklenmediği ve dolayısıyla büyük ölçüde merkezi hükümete bağımlı olduğu sonucuna varılabilir. Bu yüzden de mevcut idari ve mali yapısı ile belediye yönetimlerinin vergiye dayalı bir hesap verme sorumluluğu altında olduklarını iddia etmek zor görünmektedir (Pınar, 2001).

SONUÇ

Yerel yönetimlerin temel sorunlarından birisi kaynak yetersizliğidir. Kısıtlı kaynakların bir mali disiplin içinde doğru önceliklerle kullanılması, öngörülen hedeflere belirlenen bütçeler dahilinde ne ölçüde ulaşıldığını belirleyecek performans değerlendirmelerinin yapılması oldukça önemlidir. Bu konuda yerel yönetimleri disipline ederek yön verecek mali yönetim

kanununun niteliği ve kapsamı elbette önemlidir. 5018 sayılı Kanun konuya ilişkin sorunların önemli bir kısmını kavramaktadır. Ancak çalışmanın sonuçları ilgili kanunun tam olarak beklentileri karşılamadığını özellikle yeni mali yönetim anlayışının temel kurgusunu oluşturan performansa dayalı bir bütçelemenin ve buna bağlı işleyen stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporlarını önemli bir kısmının fonksiyonellikten uzak sembolik değerler ifade ettiğini ortaya koymaktadır.

Yasal olarak belediyelerce hazırlanması ve kamuoyu ile paylaşılması gereken söz konusu rapor, plan ve programların büyükşehir belediyelerinin internet sayfasında büyük ölçüde yer almaktadır. On altı büyükşehir belediyesinin tümü birden fazla yıla ilişkin faaliyet raporlarını, bir yıllık performans programlarını ve bir dönemlik stratejik planlarını internet sitesine koyarak kamuoyu ile paylaşmışlardır. Sadece bir belediyenin performans programı yer almamıştır. Faaliyet raporlarında yer alması gereken hedef ve gerçekleştirme sonuçlarının ise on üç büyükşehir belediyesinde yer aldığı görülmektedir. Hedeften sapma miktarını belirleyen belediye sayısı on üç iken sapmanın nedenleri üzerinde duran belediye sayısı dörttür.

Büyükşehir belediyesi dışındaki belediyeler ise ilgili rapor ve planların internet sitesine konulmasında, faaliyet raporlarının kanunun öngördüğü içerikte hazırlanmasında çok daha büyük eksikliklere sahiptir. İncelenen kırk dokuz belediyeden yaklaşık %20'si faaliyet raporlarını, %50'si performans programını, %25'i stratejik planını internet sitelerine koymamıştır. Otuz belediye ise faaliyet raporlarında hedef ve gerçekleştirme sonuçlarına yer vermemiştir. On yedi belediye hedef ve gerçekleştirme arasındaki sapma miktarına yer verirken bunlardan sadece beş belediye hedef ve gerçekleştirme arasındaki sapma miktarının nedenleri üzerinde durmuştur.

Büyükşehir belediyeleri de dahil hedef ve sonuç gerçekleştirmelerine yer verecek biçimde faaliyet raporu hazırlayan belediyelerde görülen önemli bir eksiklik belirlenen hedeflerin ölçülebilir olmayışıdır. Görülen eksikliklerin tamamlanması, gelen taleplerin tümünün karşılanması gibi somut olmayan hedefler üzerinden yapılacak performans analizleri beklentileri karşılamaktan uzak niteliktedir. Bazı belediyeler ise tüm daire başkanlıkları ve hizmet alanları için hedefler belirleyerek performans ölçümleri yapmaları gerekirken kendilerini güçlü gördükleri daire başkanlıkları üzerinden performans değerlemesi yapmaktadırlar. Belediyenin genel performansını yansıtmaktan uzak bu tür performans ölçümleri faaliyet raporlarını tartışmalı hale getirmektedir. Mevcut durumun analizi konusunda önemli eksikliklere sahip olan faaliyet raporlarında geleceğe dönük değerlendirmelerin de analitik derinlikten yoksun çok sığ değerlendirmelerle yapıldığı görülmektedir.

Belediyelerin harcama ve gelir gerçekleştirme oranları, hizmetteki fiziksel gerçekleştirmeler ve belediyelerin performansını etkileyen faktörlerin belirlenmesine yönelik regresyon analizinden elde edilen bulgular, belediyelerin ortalama harcama gerçekleştirmelerinin %76,5, ortalama gelir gerçekleştirmelerinin ise %77,6 düzeyinde olduğunu göstermektedir. Alt harcama ve gelir kalemleri itibarıyla bakıldığında ortalama en fazla gerçekleştirme oranı %94 ile personel harcamalarında görülmektedir. Gelir gerçekleştirmelerinde ise teşebbüs geliri ve merkezi idareden yapılan transferlerden oluşan diğer gelirlerde gerçekleştirme oranı %90'ın üzerindedir. Burada ortaya çıkan ilginç bir sonuç %80 ile en düşük gerçekleştirmenin belediyelerin kendi topladıkları vergilerde ortaya çıkmasıdır. Bu oran bazı belediyelerde %14'e kadar düşmektedir.

Fiziksel gerçekleştirmeler üzerinden performans ölçümü sonuçlarına göre ise performans %90'ın üzerinde olan belediye sayısı %30 civarındadır. Belediyelerin yaklaşık %17'sinin performansı ise %60 civarındadır. Belediyeler öngördükleri hizmetlerin ortalama %78'lik bir bölümünü gerçekleştirmişlerdir.

Belediyelerin performansını etkileyen faktörler açısından değerlendirildiğinde bütçenin önemli bir sorun olduğu ve başarının büyük ölçüde merkezi hükümetten transfer edilen destekle gerçekleştiği ortaya çıkmaktadır. Hesap verme sorumluluğu açısından hizmetle doğrudan muhatap olan yerel seçmenin hizmetin maliyeti ile de doğrudan ilişkili olması gerekir. Aslında merkezden yapılan transferlerin kaynağı, yerel hizmet alan vatandaşın ödediği vergilerdir. Ancak merkezi idare tarafından toplanan vergilerle yerel hizmet arasında bir bağlantı kurulamadığından hesap verme sorumluluğunu inşa edecek önemli bir faktör ortadan kalkmış olmaktadır. Sonuç olarak yerel idarelerin başarıyı kendilerine, başarısızlığı ise merkezi hükümete yükleme eğilimi her zaman olacaktır.

KAYNAKÇA

- Altuğ, Figen ve Özhan Çetinkaya (2010), “Yerel Yönetimlerde Harcama Yönetimi ve Kullanılan Teknikler (Katılımcı Bütçe, Stratejik Planlama, Performans Bütçe Uygulamaları)”, *Mahalli İdareler Üzerine Yazılar*, Editörler, Figen Altuğ, Ö.Çetinkaya, S. İpek, Ekin Basım, Yayın Dağıtım, Bursa.
- Boyne, George (2001), “Planning, Performance And Public Services”, *Public Administration*, Vol. 79 No. 1, s.73-88
- Candan, Ekrem (2007), Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2007/374, Ankara.
- Demirbaş, Tolga (2010), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Faaliyet Raporları ile Saydamlığı Sağlama Çabaları: Belediyeler Üzerine Bir Araştırma”, *Mahalli İdareler Üzerine Yazılar*, Editörler, Figen Altuğ, Ö.Çetinkaya, S. İpek, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- DPT, (2006), *Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara.
- Emil, M. Ferhat ve H. Hakan Yılmaz, (2012), “Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar”, TEPAV Mali İzleme Raporu, İstikrar Enstitüsü Özel Sayı, Ankara.
- Erüz, Ertan (2005), "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", *Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma 20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Pamukkale Üniversitesi, Denizli.
- Güven, Murat ve Muhlis Bağdiken (2008), *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- <http://patimes.org/performance-budgeting-state-local-governments-disconnect-public-manager-efforts-legislative-action/> (02.04.2014)
- Gomes, R.Correa, Solange Alfinito Pedro H.M.Albuquerque (2013), Analyzing Local Government Financial Performance: Evidence from Brazilian Municipalities 2005-2008, RAC, Rio de Janeiro, v. 17 n. 6, art. 4, s.704-719.
- Gordon, Gerald (2005), Strategic Planning for Local Government, International City/County Management Association (ICMA Publications) Second Edition, USA.
- Holmes, John W. ve Tom Wileman, (1995), *Public Service Reform in New Zealand (1984-1994) and Its Relevance to Canada*, Office of the Auditor General of Canada
- Karacan, Erhan (2010), *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması*, DPT, Ankara.

- Karasu, M Arman (2012), “Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 8, Sayı 16, s.159-180.
- Karasu, M Arman ve Murat Demir (2012), “Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme ve Büyükşehir Belediyelerindeki Uygulamalar”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.17, S.3, s.339-349.
- Kelly, Janet M. and William C. Rivenbark (2008), “Budget Theory In Local Government: The Process-Outcome Conundrum”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 20 (4), s.457-481.
- Kelly, Janet M. and William C. Rivenbark (2011), *Performance Budgeting For State and Local Government*, 3 rd. Sharpe Inc, USA.
- Kerman, Uysal, Yakup Altan, Mehmet Aktel, Sezai Öztop (2012a), “Belediyelerde Stratejik Planlama: Ege Bölgesi İl Belediyeleri Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.17, S.2, s.1-15.
- Kerman, Uysal, Yakup Altan, Sezai Öztop (2012b), “Büyükşehir Belediyeleri Ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği”, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C:4, S:1, s.89-100.
- Kesik, Ahmet, Nalan Karagöz (2010), “Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama”, *Mahalli İdareler Üzerine Yazılar*, Editörler, Figen Altuğ, Ö.Çetinkaya, S. İpek, Ekin Basım, Yayın Dağıtım, Bursa.
- Kurtuluş, Barış (2006), *Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı Ve Harcamalarının Finansmanı*, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi DPT Yayın No. 2692, Ankara.
- Maliye Bakanlığı, (2009), *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara.
- Mckay, E. Gantz (2001), *Strategic Planning: A Ten-Step Guide*, World Bank.
- OECD, (2004), *Policy Brief Public Sector Modernisation: Governing for Performance*.
- Office of Financial Management (2010), *Strategic Plan Guidelines*, State of Washington-Budget Division, Washington.
- Oral, Esin (2005), *Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Özen, Ahmet (2008), *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2008/382, Ankara.
- Patimes, (2013), *Performance Budgeting Within State and Local Governments: The Disconnect Between Public Manager Efforts and Legislative Action*
- Pınar, Abuzer (2001), “A Cross-Section Analysis of Local Public Spending in Turkey”, *METU Studies in Development*, 28(1/2), s.203-218.
- Reviglio, Franco (2011), *Budgetary Transparency for Public Expenditure Control* IMF Working Paper Fiscal Affairs Department, WP/01/8, USA.
- Rivenbark, William C. (2004), “Defining Performance Budgeting For Local Government”, *Popular Government Winter*,. s.27-36.

- Schick, Allen (1999), *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute Governance, Regulation and Finance Division, USA.
- Songür, Neşe (2008), “Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 17 Sayı 4, s.63-86.
- Songür, Neşe (2011), *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama İl Özel İdareleri Deneyimi*, TODAİE Yayın No:359, Ankara.
- Toksöz, Fikret, Ali Ercan Özgür, Öykü Uluçay, Levent Koç, Gülay Atar, Nilüfer Akalın (2009), *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*, TESEV Yayınları İyi Yönetişim Programı, İstanbul.
- Türkoğlu, İrfan (2009), *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara.
- Yenice, Ebru (2007), “Performans Ölçümünde Karşılaşılan Sorunlar ve Kurumsal Karne (Balanced Scorecard) Yaklaşımı”, *Bütçe Dünyası* Cilt 2 Sayı 25, s.95-100.
- Yenice, Ebru (2006), “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, s.57-68.
- Yetano, Ana (2013), “What Drives The Institutionalization of Performance Measurement and Management In Local Government?”, *Public Performance & Management Review*, Vol. 37, No. 1, s. 59-86.
- Yılmaz, Sibel (2007), *Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki Pilot Uygulamalar*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Mali Yönetim Merkezi Uyumlaştırma Dairesi, Ankara.
- Yılmaz, Hakan (1999), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği*, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ankara.

EKLER**Tablo Ek 1: Faaliyet Raporları, Performans Programları ve Stratejik Planlara İlişkin Bilgiler (Büyükşehir Belediyeleri)**

Belediyeler	Faaliyet Raporu 2012	Faaliyet Rap.1'den Fazla Yıl	Performans Programı 2012	Performans Prog. 1'den Fazla Yıl	Stratejik Plan 1 Dönem	Stratejik Plan 1'den Fazla Dönem
Adana	1	1	1	1	1	1
Antalya	1	1	1	1	1	1
Ankara	1	1	1	1	1	0
Bursa	1	1	1	1	1	0
Diyarbakır	1	1	1	1	1	0
Erzurum	1	1	0	0	1	1
Eskişehir	1	1	1	1	1	1
İstanbul	1	1	1	1	1	1
İzmir	1	1	1	1	1	1
Gaziantep	1	1	1	1	1	0
Kayseri	1	1	1	0	1	1
Kocaeli	1	1	1	1	1	1
Konya	1	1	1	1	1	1
Mersin	1	1	1	1	1	1
Sakarya	1	1	1	1	1	0
Samsun	1	1	1	1	1	0

1, ilgili belgenin söz konusu belediyenin internet sitesinde yer aldığı durumu, 0 yer almadığı durumu göstermektedir.

Tablo Ek 2: Faaliyet Raporlarında, Hedef/Gerçekleşme, Sapma Miktarları ve Sapma Nedenlerine İlişkin Bilgilerin Varlığı (Büyükşehir Belediyeleri)

Belediyeler	Hedef ve Gerçekleşme Sonuçları	Sadece Hedefler	Sadece Gerçekleşmeler	Hedef ve Gerçekleşme Arasındaki Sapma Miktarı	Hedef ve Gerçekleşme Arasındaki Sapmanın Nedeni
Adana	1	0	0	1	0
Antalya	1	0	0	1	1
Ankara	1	0	0	1	0
Bursa	1	0	0	1	0
Diyarbakır	1	0	0	1	0
Erzurum	0	0	1	0	0
Eskişehir	1	0	0	1	0
İstanbul	1	0	0	1	0
İzmir	1	0	0	1	0
Gaziantep	0	0	1	0	0
Kayseri	1	0	0	1	0
Kocaeli	1	0	0	1	1
Konya	1	0	0	1	0
Mersin	0	0	1	0	0
Sakarya	1	0	0	1	1
Samsun	1	0	0	1	0

1, ilgili belgenin söz konusu belediyenin faaliyet raporunda yer aldığı durumu, 0 yer almadığı durumu göstermektedir.

Tablo Ek 3: Faaliyet Raporları, Performans Programları ve Stratejik Planlara İlişkin Bilgiler

Belediyeler	Faaliyet Raporu 2012	Faaliyet Rap.1'den Fazla Yıl	Performans Programı 2012	Performans Prog. 1'den Fazla Yıl	Stratejik Plan 1 Dönem	Stratejik Plan 1'den Fazla Dönem
Afyon	1	1	1	1	1	0
Aksaray	1	0	0	0	1	0
Amasya	0	0	0	0	0	0
Antakya	1	1	1	1	1	0
Aydın	1	0	1	0	1	0
Adıyaman	1	0	0	0	0	0
Ağrı	0	0	0	0	1	0
Balıkesir	1	1	1	1	1	0
Bilecik	1	0	1	0	1	0
Bingöl	1	1	1	1	1	1
Bolu	0	0	0	0	1	0
Burdur	1	1	1	1	1	0

Çanakkale	1	1	1	1	1	1
Çorum	1	1	1	1	1	0
Çankırı	0	0	0	0	0	0
Denizli	1	1	1	1	1	0
Edirne	1	0	1	0	1	0
Elazığ	1	1	1	1	1	0
Erzincan	1	1	0	0	0	0
Giresun	1	0	1	1	1	0
Hakkari	1	0	0	0	0	0
Isparta	1	1	1	1	1	0
Kars	1	1	1	1	1	0
Kütahya	1	1	1	0	1	0
Malatya	1	0	1	0	1	0
Manisa	1	1	1	1	1	0
Kahramanmaraş	1	1	1	1	1	0
Muğla	1	1	0	0	1	0
Muş	1	0	0	0	0	0
Ordu	1	1	1	1	1	1
Siirt	1	1	0	0	1	0
Sivas	1	1	1	1	1	0
Şanlıurfa	1	0	1	1	1	1
Tekirdağ	1	1	1	1	1	0
Trabzon	1	1	1	0	1	0
Uşak	1	1	0	0	1	0
Zonguldak	1	1	1	1	1	0
Kastamonu	0	0	0	0	0	0
Kilis	1	1	0	0	1	0
Mardin	1	0	0	0	0	0
Nevşehir	0	0	1	1	1	0
Rize	1	1	0	0	1	0
Sinop	1	0	0	0	0	0
Şırnak	0	0	0	0	0	0
Tokat	0	0	0	0	0	0
Tunceli	0	0	0	0	0	0
Yalova	1	0	1	0	1	0
Yozgat	0	0	0	0	0	0
Van	0	0	1	0	1	0

Tablo Ek 4: Faaliyet Raporlarında, Hedef/Gerçekleşme, Sapma Miktarları ve Sapma Nedenlerine İlişkin Bilgilerin Varlığı

Belediyeler	Hedef ve Gerçekleşme Sonuçları	Sadece Hedefler	Sadece Gerçekleşmeler	Hedef ve Gerçekleşme Arasındaki Sapma Miktarı	Hedef ve Gerçekleşme Arasındaki Sapmanın Nedeni
Afyon	1	0	0	1	0
Aksaray	1	0	0	1	0
Amasya	0	0	0	0	0
Antakya	1	0	0	1	0
Aydın	1	0	0	1	1
Adıyaman	0	0	1	0	0
Ağrı	0	0	0	0	0
Balıkesir	1	0	0	1	0
Bilecik	0	0	1	0	0
Bingöl	0	0	1	0	0
Bolu	0	0	0	0	0
Burdur	1	0	0	1	1
Çanakkale	0	0	1	0	0
Çorum	1	0	0	1	0
Çankırı	0	0	0	0	0
Denizli	1	0	0	1	1
Edirne	0	0	1	0	0
Elazığ ^a	1	0	0	1	0
Erzincan	0	0	1	0	0
Giresun	0	0	1	0	0
Hakkari	0	0	1	0	0
Isparta ^b	0	0	1	0	0
Kars	0	0	1	0	0
Kütahya	1	0	0	1	0
Malatya ^a	1	0	0	1	0
Manisa	0	0	1	0	0
Kahramanmaraş	0	0	1	0	0
Muğla	0	0	1	0	0
Muş	0	0	1	0	0

Ordu	1	0	0	1	1
Siirt	0	0	1	0	0
Sivas	1	0	0	1	0
Şanlıurfa ^a	1	0	0	1	1
Tekirdağ	1	0	0	1	0
Trabzon ^a	1	0	0	0	0
Uşak ^a	1	0	0	0	0
Zonguldak	1	0	0	1	0
Kastamonu	0	0	0	0	0
Kilis	0	0	1	0	0
Mardin	0	0	1	0	0
Nevşehir	0	0	0	0	0
Rize	1	0	0	1	0
Sinop	0	0	1	0	0
Şırnak	0	0	0	0	0
Tokat	0	0	0	0	0
Tunceli ^c	0	0	0	0	0
Yalova ^b	0	0	1	0	0
Yozgat	0	0	0	0	0
Van	0	0	0	0	0

1, ilgili bilgilerin söz konusu belediyelerin faaliyet raporunda yer aldığı durumu, 0 yer almadığı durumu göstermektedir.

a, hedefler çok genel (örnek: tüm eksikliklerin giderilmesi...), ve tahmini rakamlarla ifade edilmiş; b, 2011 yılına ilişkin bilgiler var; c, faaliyet raporuna girmek için şifre istenilmekte.