

**EGE BÖLGESİ İL VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE
STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI
BÜTÇELEME İLİŞKİSİ**

Türkay GÖZLÜKAYA

Aralık 2020

DENİZLİ

**EGE BÖLGESİ İL VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE
STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI
BÜTÇELEME İLİŞKİSİ**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Doktora Tezi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı**

Türkay GÖZLÜKAYA

Danışman: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Aralık 2020

DENİZLİ

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.

Türkay GÖZLÜKAYA

ÖNSÖZ

Bu doktora tez çalışması, pek çok insanın maddi, manevi ve en önemlisi akademik destekleriyle yapılmıştır. En önemli ve ilk teşekkürüm, oldukça uzun süren tez çalışmam ile ilgili her süreçte emek harcayan ve bana destek olan hocam Prof. Dr. Hüseyin Özgür’dir. İlk tez danışmanım olan Prof.Dr. İnan Özer’e bilge yol göstericiliğinden dolayı saygılarımı sunuyorum. Prof.Dr. İsa Sağbaş’a, her tez izleme toplantısında yaptığı yapıcı, ilham veren yorum ve eleştirileriyle tezin biçimlenmesindeki katkılarından dolayı şükranlarımı sunuyorum.

Yazımı uzun süren tezimde, Tez İzleme Komitelerime katılarak, bilgi, birikim ve tecrübelerini paylaşarak, öneriler sunarak katkı ve destek veren; Prof.Dr. Naci Karkın, Doç.Dr. Pınar Savaş Yavuzçehre, Dr. Öğretim Üyesi Mısra Cigeroğlu Öztepe ve Prof. Dr. Gülsüm Gürler Hazman hocalarıma ne kadar teşekkür etsem azdır. Aynı biçimde, tez savunmamda yer alan Doç.Dr. Çiğdem Akman ile Doç.Dr. İbrahim Aksel’e verdikleri katkılar için ayrıca teşekkür ederim.

Bana huzurlu bir çalışma ortamı sağlayan Pamukkale Belediye Başkanı Av. Avni Öрки’ye, işin mutfağında yer alıp uygulamayla ilgili deneyimlerini aktaran Pamukkale Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğü çalışanları şef Mustafa Kuşgöz ile Mali Hizmetler Uzmanı Ömer Erdoğan’a, tezimi denetçi titizliğiyle inceleyen Hazine ve Maliye Bakanlığı İç Denetçisi Murat Kalem’e, tezimin üniversitedeki idari işlemlerinde sürekli destek veren Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölüm Sekreteri Vedat Öztaş’a, çok teşekkür ederim.

Son olarak ve belki de en çok teşekkür, saygı ve şükranı tüm eğitim-öğrenim yaşamım boyunca desteklerini hiç esirgemeyen annem Mediha ve rahmetli babam İbrahim Gözlükaya hak etmektedir. Çok değerli eşim Funda ve tatlı kızım Ela her zaman yanımda ve güzel yol arkadaşım oldular.

ÖZET

EGE BÖLGESİ İL VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

GÖZLÜKAYA, Türkay

Doktora Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı

Tez Yöneticisi: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Aralık 2020, XIII + 244 sayfa

Günümüzde, yerel ve merkezi yönetimlerin yapısında temel etkiler yaratacak önemli değişiklikler yaşanmaktadır. Bu dönemde stratejik yönetim ve performans esaslı bütçeleme ön plana çıkan kavramlar olmuştur. Yerel yönetimlerin kıt kaynakları etkin kullanma arayışları stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konusunun önemini artırmaktadır. Bu çalışmanın amacı belediyelerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ilişkisini incelemektir.

Çalışmada stratejik planlama kavramına kavramsal ve tarihsel çerçeveden bakılmaktadır. Ayrıca performans ve performans esaslı bütçeleme kavramları genel olarak ele alınmaktadır. Türkiye’de belediyelerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi ayrıntılı olarak incelenmektedir.

Çalışmada örneklem olarak Ege Bölgesi il ve büyükşehir belediyeleri kullanılmıştır. Araştırmada belediyelerin stratejik planlarının ve bütçelerinin içerik analizi gerçekleştirilmiştir. Belediyelerde stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ilişkisi kıyaslama tekniği ile incelenmiştir. Bulgular iki belediye hariç tüm belediyelerde stratejik plan ve bütçe ilişkisinin zayıf olduğunu göstermektedir. Yasaya göre gerekli olan performans ve stratejik planlama arasındaki ilintinin dikkate alınmadığı gözlenmiştir. Bulgulara dayalı olarak stratejik planların diğer tüm planlarla (kalkınma planları, hükümet programları, orta vadeli planlar, bölgesel planlar gibi) tam bir uyum içerisinde hazırlanması önerilebilir.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme, Yerel Yönetimler ve Stratejik Plan-Bütçe İlişkisi

ABSTRACT**RELATIONSHIPS OF STRATEGIC PLANNING WITH PERFORMANCE
BASED BUDGETING IN EGEAN REGION PROVINCIAL AND
METROPOLITAN MUNICIPALITIES**

GÖZLÜKAYA, Turkey

Doctoral Thesis

Department of Political Science and Public Administration

Political Science and Public Administration Programme

Adviser of Thesis: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

December 2020, XIII + 244 Pages

Nowadays, important changes take place that will create fundamental effects on the structure of central and local governments. In this period, strategic management and performance-based budgeting are the prominent concepts. The search of local governments to use scarce resources effectively increases the importance of strategic planning and performance-based budgeting. The aim of this study is to examine the relationship between strategic planning and performance-based budgeting in municipalities.

The study examines the concept of strategic planning from a conceptual and historical perspective. In addition, performance and performance-based budgeting concepts are discussed. Strategic planning and performance based budgeting system in Turkish municipalities are examined in detail.

Provincial and metropolitan municipalities in Aegean Region are used as sample in the study. In the research, content analysis of the strategic plans and budgets of the selected municipalities is carried out. The relationship between strategic plan and performance-based budgeting in municipalities is analyzed using the benchmarking technique. The findings show that the strategic plan and budget relationship is weak in all municipalities except two. It is observed that the relation between performance and strategic planning required by the law is not taken into account. Based on the findings, it could be suggested that strategic plans should be prepared in full compliance with all other plans (such as development plans, government programs, medium term plans, regional plans).

Keywords: Strategic Planning, Performance Based Budgeting, Local Governments and Strategic Plan Budget Relations.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
ŞEKİLLER DİZİNİ	ix
TABLolar DİZİNİ	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE TEORİK/KURAMSAL ÇERÇEVE: STRATEJİK PLANLAMA

1.1. STRATEJİK PLANLAMANIN TANIMI, TARİHÇESİ VE ÖZELLİKLERİ	4
1.1.1. Stratejik Planlamanın Tarihsel Gelişimi	6
1.1.2. Stratejik Planlamanın Özellikleri ve Önemi.....	13
1.1.3. Stratejik Planlamanın Olumlu ve Olumsuz Yanları	14
1.2. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ.....	17
1.2.1. Stratejik Plan Hazırlık Aşaması	19
1.2.2. Durum Analizi.....	21
1.2.2.1. Tarihi Gelişim	22
1.2.2.2. Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi.....	22
1.2.2.3. Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi.....	23
1.2.2.4. Paydaş Analizi.....	23
1.2.2.5. Kuruluş İçi Analiz ve Çevre Analizi.....	24
1.2.3. Geleceğe Bakış.....	26
1.2.3.1. Misyon Bildirimi.....	26
1.2.3.2. Vizyon Bildirimi	27
1.2.3.3. Temel Değerler (İlkeler).....	28
1.2.3.4. Stratejik Amaçların Belirlenmesi.....	28
1.2.3.5. Stratejik Hedeflerin Belirlenmesi.....	29
1.2.3.6. Performans Göstergeleri.....	30
1.2.3.7. Stratejilerin Belirlenmesi	32
1.2.4. Maliyetlendirme	33
1.2.5. İzleme ve Değerlendirme.....	35

İKİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE TEORİK/KURAMSAL ÇERÇEVE: PERFORMANS VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

2.1. PERFORMANSLA İLGİLİ KAVRAMLAR.....	37
2.1.1. Performans Kavramı	37
2.1.2. Performans Ölçümü	38
2.1.3. Performans Yönetimi.....	39
2.1.4. Performans Değerlendirme.....	41
2.1.5. Performans Denetimi	41
2.2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (PEB) KAVRAMI	44
2.2.1. Performans Esaslı Bütçelemenin Tanımı	44
2.2.2. Performans Esaslı Bütçelemenin Tarihsel Gelişimi	44
2.2.3. Performans Esaslı Bütçelemenin Önemi ve Özellikleri	46
2.2.4. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Model ve Yöntemleri	48
2.2.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Unsurları	50
2.2.5.1. Stratejik Planlama	50
2.2.5.2. Performans Programı.....	52
2.2.5.3. Faaliyet Raporu	54
2.2.5.4. Performans Denetimi	55
2.2.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tamamlayıcı Unsurları	56
2.2.6.1. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi.....	56
2.2.6.2. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi	57
2.2.6.3. Analitik Bütçe Sınıflandırması.....	58
2.2.7. Stratejik Planlama-Performans Esaslı Bütçeleme İlişkisi	59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEYE GEÇİŞ

3.1. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNDE REFORM İHTİYACI, YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI VE REFORM SÜRECİNE GEÇİŞ NEDENLERİ	66
3.2. REFORMUN MALİ YÖNÜ: TÜRKİYE'DE 2003 SONRASI KAMU MALİ YÖNETİMİNDE REFORM VE 5018 SAYILI KANUN'LA GELEN YENİLİKLER	69
3.2.1. Bütçe Türlerinin Uluslararası Standartlara Uygun Hale Getirilmesi	72
3.2.2. Bütçe Hazırlık Sürecinin Değiştirilmesi	73

3.2.3. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemeye Geçilmesi	74
3.2.4. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemine Geçilmesi.....	74
3.2.5. Muhasebe Birlik ve Standardının Sağlanması	74
3.2.6. İç ve Dış Denetim ile İç Kontrol Sistemine Geçilmesi.....	75
3.3. REFORMUNUN YERELE YANSIMASI: REFORM YASALARI VE BELEDİYE KANUNLARININ GETİRDİĞİ YENİLİKLER	76
3.3.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Reform Yasaları ve Getirdiği Yenilikler.....	78
3.3.2. Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanununun Getirdiği Yenilikler	78
3.4. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İHTİYACI, ARKA PLANI VE GELİŞİMİ	80
3.5. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN HUKUKİ ALTYAPISI	85
3.5.1. Kanunlar.....	87
3.5.1.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	87
3.5.1.2. Büyükşehir Belediye Kanunu	91
3.5.1.3. Belediye Kanunu.....	91
3.5.2. Yönetmelik ve Tebliğler.....	93
3.5.2.1. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.....	93
3.5.2.2. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik	94
3.5.2.3. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	95
3.5.2.4. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik	96
3.5.2.5. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar	97
3.5.2.6. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği.....	98
3.5.3. Kılavuz ve Rehberler	98
3.5.3.1. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu	98
3.5.3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi	99
3.5.3.3. Kamu İç Denetim Rehberi.....	100
3.5.3.4. Performans Programı Hazırlama Rehberi	100
3.5.3.5. Performans Denetimi Rehberi.....	101
3.6. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA, YAŞANAN SORUNLAR VE SON DURUMUN DEĞERLENDİRMESİ.....	101
3.7. BELEDİYELERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME, YAŞANAN SORUNLAR VE SON DURUMUN DEĞERLENDİRMESİ	106
3.8. BELEDİYELERDE BÜTÇELEME, PERFORMANS PROGRAMI VE FAALİYET RAPORU HAZIRLAMA SÜRECİ	108

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

EGE BÖLGESİ İL VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

4.1. DÜNYADA STRATEJİK PLAN İLE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE İLİŞKİSİNE DAİR LİTERATÜRÜN ÖZETLENMESİ	112
4.2. TÜRKİYE’DE STRATEJİK PLAN İLE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE İLİŞKİSİNE DAİR LİTERATÜRÜN ÖZETLENMESİ	119
4.3. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ	151
4.3.1. Araştırmanın Gerekçesi	151
4.3.2. Araştırmanın Amacı.....	152
4.3.3. Araştırmanın Kapsamı	153
4.3.4. Araştırmanın Sınırlılıkları.....	153
4.3.5. Araştırmanın Yöntemi	154
4.4. AFYONKARAHİSAR BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ	160
4.4.1. 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi	160
4.4.2. Afyonkarahisar Belediyesi Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi	162
4.5. AYDIN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ	166
4.5.1. 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi	166
4.5.2. Aydın BşB Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi	167
4.6. DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ	172
4.6.1. Denizli BşB 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi.....	172
4.6.2. Denizli BşB Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi	172
4.7. İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ	180
4.7.1. İzmir BşB 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi.....	180
4.7.2. İzmir BşB Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi	181
4.8. KÜTAHYA BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ.....	187
4.8.1. Kütahya Belediyesi 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi	187
4.8.2. Kütahya Belediyesi Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi .	188
4.9. MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ	192
4.9.1. Manisa BşB 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi.....	192
4.9.2. Manisa BşB Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi	192

4.10. MUĞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ	198
4.10.1. Muğla BşB 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi.....	198
4.10.2. Muğla BşB 2015-2019 Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi	199
4.11. UŞAK BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ.....	204
4.11.1. Uşak Belediyesi 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi.....	204
4.11.2. Uşak Belediyesi 2015-2019 Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi	204
SONUÇ, DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER.....	212
KAYNAKLAR	219



ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Stratejinin Boyutları ve Kurumsal Amaçlar	32
Şekil 2: Performans Denetimi ve Değerlendirmesinin Karşılaştırılması	41
Şekil 3: Performans Odaklar ve Ölçüler.....	43
Şekil 4: Stratejik Planlama-Makro Planlama İlişkisi.....	52
Şekil 5: Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi	53
Şekil 6: Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme.....	64
Şekil 7: YÖK Tez Merkezi “Plan-Bütçe-İlişki” Taraması	119
Şekil 8: YÖK Tez Merkezi “Stratejik Planlama-Performans Esaslı Bütçe-İlişki” Taraması	120
Şekil 9: Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi.....	155



TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1: Stratejik Planlamayla İlgili Akademik Yazının Tarihsel Gelişimi.....	11
Tablo 2: Stratejik Yönetim Süreci.....	19
Tablo 3: Performans Göstergelerinin Sınıflandırılması.....	31
Tablo 4: Kamu Yöneticilerinin Performansı Ölçmek İçin Sekiz Nedeni	39
Tablo 5: Yirminci ve Yirmi Birinci Yüzyılda Performans Hareketleri	40
Tablo 6: Kamu Hizmeti Reformu Sorunları ve Yaklaşımı	67
Tablo 7: Türkiye’de Bütçede Söylem Değişikliği.....	71
Tablo 8: Belediyelerdeki Stratejik Sorunlar	82
Tablo 9: Belediyelerde Stratejik Planlama ve PEB ile İlgili Mevzuat	86
Tablo 10: Belediye Bütçesi Hazırlık ve Karar Süreci	109
Tablo 11: Belediyelerde Performans Programı Hazırlama Süreci	110
Tablo 12: Belediyelerde Faaliyet Raporu Hazırlama Süreci	111
Tablo 13: Stratejik Yönetim Algısının Geliştirilmesi Politikasına Yönelik Hedef ve Stratejiler	151
Tablo 14: İnceleme Kapsamındaki Belediyelerin Hukuki Statüleri	153
Tablo 15: İlgili Belediyelerin Performans Esaslı Bütçelemeye Yönelik Düzenledikleri Belgeler	156
Tablo 16: Stratejik Plan- Performans Esaslı Bütçe İlişkisine Yönelik Sorular	158
Tablo 17: Başarı Durumu Değerlendirme Kriterleri	160
Tablo 18: Afyonkarahisar Belediyesi SP-PEBS İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular	162
Tablo 19: Afyonkarahisar Belediyesi Stratejik Plan Amaç-Hedef ile Performans Programı Faaliyet Örnekleri.....	163
Tablo 20: Afyonkarahisar Belediyesi Performans Maliyet Tahminleri İle İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri	164
Tablo 21: Afyonkarahisar Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri	164
Tablo 22: Afyonkarahisar Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu	165
Tablo 23: Aydın Büyükşehir Belediyesi SP-PEBS İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular	167
Tablo 24: Aydın Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Amaç-Hedef İle Performans Programı Faaliyet Örnekleri.....	168
Tablo 25: Aydın Büyükşehir Belediyesi Performans Maliyet Tahminleriyle İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri	170
Tablo 26: Aydın Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri	170
Tablo 27: Aydın Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu	171
Tablo 28: Denizli Büyükşehir Belediyesi SP-PEBS İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular.....	173
Tablo 29: Denizli Büyükşehir Belediyesi SP Amaç-Hedef İle PPM Faaliyet Örnekleri	174
Tablo 30: Denizli BŞB Stratejik Plan, Maliyet ve Kaynak İhtiyaçları Bütçe Tahminleri (2015-2019)....	175
Tablo 31: Denizli Büyükşehir Belediyesi Performans Maliyet Tahminleri İle İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri	176
Tablo 32: Denizli Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Maliyet ve Kaynak İhtiyaçları İle İlgili Yıllara Ait Performans Maliyetleri	176

Tablo 33: Denizli Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri.....	177
Tablo 34: Denizli Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu ..	179
Tablo 35: İzmir BŞB SP-PEBS İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular	181
Tablo 36: İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Amaç-Hedef İle Performans Programı Faaliyet Örnekleri.....	182
Tablo 37: İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Maliyet ve Kaynak İhtiyaçları İle İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri	183
Tablo 38: İzmir Büyükşehir Belediyesi Performans Maliyet Tahminleri ile İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri	183
Tablo 39: İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Maliyet ve Kaynak İhtiyaçları İle İlgili Yıllara Ait Performans Maliyetleri	184
Tablo 40: İzmir Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri.....	184
Tablo 41: İzmir BŞB 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu	186
Tablo 42: Kütahya Belediyesi SP-PEBS İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular	188
Tablo 43: Kütahya Belediyesi Stratejik Plan Amaç-Hedef İle Performans Programı Faaliyet Örnekleri	189
Tablo 44: Kütahya Belediyesi Performans Maliyet Tahminleri İle Yıllara Ait Bütçe Tahminleri	189
Tablo 45: Kütahya Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri	190
Tablo 46: Kütahya Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu	191
Tablo 47: Manisa Büyükşehir Belediyesi Performans Esaslı Bütçeleme İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular	193
Tablo 48: Manisa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Amaç-Hedef İle Performans Programı Faaliyet Örnekleri.....	194
Tablo 49: Manisa Büyükşehir Belediyesi Performans Maliyet Tahminleri İle İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri	195
Tablo 50: Manisa Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri.....	195
Tablo 51: Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu	197
Tablo 52: Muğla Büyükşehir Belediyesi SP-PEBS İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular	199
Tablo 53: Muğla Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Amaç-Hedef İle Performans Programı Faaliyet Örnekleri.....	200
Tablo 54: Muğla Büyükşehir Belediyesi Performans Maliyet Tahminleri İle İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri	201
Tablo 55: Muğla Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri	202
Tablo 56: Muğla Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu	203
Tablo 57: Uşak Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu.....	206
Tablo 58: İnceleme Konusu Belediyelerin 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Genel Değerlendirme Tablosu	207

KISALTMALAR DİZİNİ

AB-BMKP	Avrupa Birliği-Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AK Parti	Adalet ve Kalkınma Partisi
BEPER	Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi
BSC	Balanced Score Card / Dengeli Sonuç Kartı
BşB / BB	Büyükşehir Belediyesi
BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CHS	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi
ÇSB	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Değ. P.	Değerlendirme Puanı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
FGDC	The Federal Geographic Data Committee / Amerikan Federal Coğrafi Veri Komitesi
GPRA	Government Performance Results Act of USA /Hükümet Performansı Sonuçları Kanunu, ABD
GZFT	Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler
HSSGM	Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
IMF	International Monetary Fund /Uluslararası Para Fonu.
INTOSAI	The International Organization of Supreme Audit Institutions /Uluslararası Sayıştay Kurumları Örgütü
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İDKK	İç Denetim Koordinasyon Kurulu
İÖİ	İl Özel İdaresi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MHB	Malî Hizmetler Birimi

MUK	Muhasebe-i Umumiye Kanunu
ODTÜ	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development / İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OMB	Office of Management and Budget, USA / Yönetim ve Bütçe Ofisi, ABD
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
OVP	Orta Vadeli Program
PEB	Performans Esaslı Bütçeleme
PPBS	Planning, Programming, Budgeting System / Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi
RG	Resmi Gazete
SBB	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi (Ankara Üniversitesi)
SGB	Strateji Geliştirme Birimi
SP-PEBS	Stratejik Plan-Performans Esaslı Bütçe Sistemi (İlişkisi)
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats / GZFT, Güçlü Yanlar, Zayıflıklar, Fırsatlar, Tehditler
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TESKİ	Tekirdağ Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
US GAO	United States General Accounting Office / Amerika Birleşik Devletleri Muhasebe Ofisi
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği

GİRİŞ

Küreselleşme, uluslararası rekabet, iletişim ve bilişim teknolojilerindeki hızlı ilerleme ve gelişmelerin etkisi sonucu pek çok ülke ekonomik, siyasal, toplumsal, kültürel, teknik ve idari sistemlerinde köklü değişim ve dönüşümler gerçekleştirmekte; yurttaşların isteklerine duyarlı, katılıma değer veren, amaç ve stratejilerini belirleyen, sorumlu, saydam, proaktif ve küçük ama etkin, yerinden hizmet sunan bir kamu yönetimi sistemi kurmaya çalışmaktadırlar.

Türkiye kamu yönetimi de, küresel akım, eğilim ve taleplerin de etkisiyle, özellikle 2003 yılından itibaren, temel değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir ve bu süreç devam etmektedir. Bu bağlamda gerçekleştirilen en önemli reformlardan birisi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile getirilen yeni kamu mali yönetimi sisteminin oluşturulmasıdır. Bu çalışmanın kapsamında yer alan stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, performans programı ve faaliyet raporu gibi yeni kavram ve araçlar ilgili Kanun'la kamu yönetimi alanına dahil olmuştur.

Türkiye'de, yerel yönetimler alanında da, çok uzun zamandır hayata geçirilmesi planlanan reformlar gerçekleştirilmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla, nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler için stratejik plan hazırlamak yasal bir yükümlülük halini almıştır.

Özel sektörün iyi yönetim uygulamaları arasında önemli yeri bulunan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme; kamu mali yönetiminde harcamalarda disiplin, hesap verebilirlik ve şeffaflığı hedefleyerek kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanımını sağlamak için yerel yönetimlerde de kullanılmaya başlanmıştır. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme birbirinden ayrı araçlar olmayıp, aksine birbirini tamamlayan ve bütünlük gösteren niteliktedir.

Alanda daha önceki yıllarda yapılmış diğer çalışmalar daha çok tek başına stratejik planlara veya performans esaslı bütçelemeye bakarken bu tezde her ikisinin ilişkisine derinlemesine biçimde bakılmakta olup ayrıca tek bir kurum veya belediye yerine aynı coğrafi bölge içerisinde yer alan sekiz il ve büyükşehir belediyesi, bu tez için geliştirilen bir analiz çerçevesine uygun olarak daha önce yapılmayan özgün bir veri toplama ve analiz tekniği yoluyla ilgili her bir belediyenin bu ilişkinin kurulma durumuna dair başarı durumları irdelenmektedir.

Belediyelerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme bu çalışmanın temel konusunu oluşturmaktadır. Çalışmanın amacı ise seçilen il ve büyükşehir belediyelerinin stratejik planları ile performans bütçeleri arasındaki ilişkinin araştırılmasıdır. Çalışmada, Ege Bölgesi büyükşehir ve il belediyelerinin stratejik plan, bütçe, performans programı ve faaliyet raporları incelenmiş; geliştirilen sorular üzerinden plan-bütçe ilişkisinin kurulup kurulmadığı üzerine özgün bir inceleme gerçekleştirilmiştir.

Tezin araştırma kısmına geçmeden önce konuyla ilgili yerli ve yabancı literatür taraması eleştirel ve sistematik olarak gerçekleştirilmiş ve ayrıca 5018 sayılı Kanun başta olmak üzere ilgili mevzuat incelenmiştir. Tez kapsamındaki tüm belediyelerle irtibata geçilerek ayrıca sanal ortamdan analize tabi tutulacak stratejik plan, bütçe, performans programı ve faaliyet raporları bağlamında gerekli veriler temin edilerek araştırmacı tarafından geliştirilen özgün çerçeve ve teknikler kullanılarak analizler gerçekleştirilmiştir.

Çalışma dört bölümden oluşmakta olup çalışmanın birinci bölümünde stratejik planlama konusundaki literatür taranarak stratejik planlamanın tanımı, tarihsel gelişimi, özellikleri, önemi ve olumlu ve olumsuz yanlarından, bu tezin içeriği de dikkate alınarak, bahsedilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerde stratejik planlama süreci hakkında detaylı bilgiler verilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde performans ve performans esaslı bütçeleme üzerine literatüre dayalı bir çalışma yapılarak performans kavramı ve onunla ilgili kavramlar tanımlanmaktadır. Performans esaslı bütçelemenin tanımı, tarihsel gelişimi, önemi, özellikleri, modelleri ve unsurları ele alınmakta ve stratejik planlama-performans esaslı bütçe ilişkisi teorik anlamda ortaya konmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Türkiye’de belediyelerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçiş süreci aktarılmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de kamu yönetiminde reform gereksinimi, yeniden yapılanma arayışları ve reform sürecine geçişin nedenleri incelenmekte; kamu mali yönetiminde ve yerel yönetimlerde reform ayrı ayrı ele alınmaktadır. Belediyelerde stratejik planlama ile performans esaslı bütçeleme ihtiyacı, arka planı ve gelişimi incelendikten sonra konuyla ilgili mevzuata yer verilmektedir. Daha sonra ise belediyelerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye ilgili sorunlar ve son durumun değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde ise Ege Bölgesi büyükşehir ve il belediyelerinin stratejik planlama ile bütçe ilişkisi sistematik olarak irdelenmektedir. Bu kapsamda özellikle Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzunda yer alan maliyetlendirmeye ilişkin kriterlerin karşılanma durumu önemli bir gösterge olmuştur. İlgili belediyelerin hazırladıkları stratejik plan, bütçe, performans programı ve faaliyet raporları incelenmesine dayalı 11 soru hazırlanmış, ilgili belediyelerin stratejik plan-performans esaslı bütçe ilişkisi bu bağlamda değerlendirilmektedir. Yapılan incelemelerden sonra Türkiye’de Ege Bölgesi büyükşehir ve il belediyelerinin stratejik planlama ile bütçe ilişkisinin güçlü şekilde neden kurulamadığıyla ilgili sorunlardan bahsedilmiş ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerileri getirilmektedir. Bu değerlendirmede; mümkün olduğu ölçüde tezin ilk üç bölümünde atıf verilen eserlerin görüş ve bulgularıyla karşılaştırmalar yapılmış, elde edilen sonuçlar literatürle harmanlanarak uygun görüşlere atıflar verilmektedir.

Araştırmacı ve danışman çok uzun yıllardır Denizli ilinde yaşamakta, Denizli dışında Ege Bölgesinin diğer illeri hakkında da işleri ve ailelerinin bağlantıları ve diğer seyahatleri, çeşitli toplantılar nedeniyle fikir sahibi durumunda birinci el gözlemci konumundadırlar. Tez yazarı araştırmacının yüksek lisans tezi de yerel yönetimlerde stratejik planlama konusundadır ve bu konudaki öncü tezlerden birisini oluşturarak en az 39 atıf almıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE TEORİK/KURAMSAL ÇERÇEVE: STRATEJİK PLANLAMA

Stratejik planlamanın tarihsel ve kavramsal gelişmesini irdelemek, hem kendi başına hem de olumlu ve olumsuz yönlerini anlamak, sistematize etmek, genelde ve Türkiye özelinde özel sektörde ve bu tezin içeriğinden dolayı ağırlıklı kamu sektöründeki durumunu irdelemek açısından önem arz etmekte ve fayda sağlamaktadır.

1.1. STRATEJİK PLANLAMANIN TANIMI, TARİHÇESİ VE ÖZELLİKLERİ

Stratejik planlama kavramı farklı yazar ve kurumlar tarafından farklı biçimlerde tanımlanmıştır, kavramı daha iyi anlamak için öne çıkan stratejik planlama tanımlarına aşağıda yer verilmektedir.

Goodstein ve diğerleri (1994: 243) stratejik planlamayı “*bir kurumun gelecekte kendini nasıl görmek istediğini zihninde canlandırdıktan sonra buna ulaşmak için gerekli olan işlem ve uygulamaları geliştirerek bunlara yön verme işlemi*” biçiminde tanımlamaktadır. Thompson ve Strickland (2001: 20) stratejik planlamayı “*bir örgütün misyonunun ve gelecek yönelimli, uzun ve kısa dönemli performans hedeflerinin ve stratejilerinin bir taslağının oluşturulması*” olarak ifade etmektedir. Stratejik planlama üzerine pek çok araştırması olan Bryson (2004: 6), stratejik planlamayı “*bir örgütün ne olduğunu, ne yaptığını ve neden yaptığını yönlendiren ve biçimlendiren, temel karar ve eylemleri üreten disiplinli çabalar*” olarak tanımlamaktadır. Wiki Sözlüğünde stratejik planlama, “*bir kuruluşun stratejisini veya yönünü tanımlama ve bu stratejiyi takip etmek için kaynaklarını tahsis etme kararlarını alma süreci*” şeklinde yer almaktadır (https://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_planning).

Yine yabancı literatürden Mintzberg (1994: 108) stratejik planlamayı, “*bir hedefi veya niyetleri adımlara ayırmak, bu adımları neredeyse otomatik olarak uygulanabilmeleri için resmileştirmek ve her adımın beklenen kazanç veya sonuçlarını ifade etmek*”, şeklinde ifade etmektedir. Hopkins ve Hopkins (1997: 637) stratejik planlamayı “*stratejiyi formüle etmek, uygulamak ve kontrol etmek ve örgütsel beklentileri resmi olarak belgelemek için sistematik kriterler ve titiz bir araştırma kullanma süreci*” olarak belirtmek suretiyle belgeleme ve sistematize etmeye özel bir önem vermektedirler.

Kamu Yönetimi ve Kamu Politikası Ansiklopedisi’nde Schultz (2004: 403) stratejik planlamayı, bir kuruluşun ne yaptığını, gelecekte nereye gitmek istediğini ve

oraya nasıl ulaşacağını planlaması ve iletmesi için bir araç veya mekanizma olarak açıklamaktadır. Stratejik planlama; kurumun temel amaçlarına ulaşmak için strateji ve politikaları belirleyip bunları gerçekleştirmek için detaylı planlar hazırlayan sistemli bir çalışmadır (Çoban, 1997: 101).

Sezen'in (1999: 34) tanımlamasında stratejik planlama *“örgütün çevresi ile bir bütün olarak görüldüğü, iç ve dış çevrenin tüm özelliklerinin analiz edilerek uzun dönemli bir örgüt misyonunun ve örgütü bu misyona ulaştıracak araçların, yöntemlerin, kaynakların belirlenerek harekete geçirilmesidir.”*

Kuruluş düzeyinde bir tanımlamada stratejik planlama; kuruluşların mevcut durum, misyon ve temel ilkelerinden hareketle bir vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun amaç ve hedefler saptamaları, ölçülebilir göstergeler geliştirerek başarıyı izleme ve değerlendirmeleri sürecini ifade eden katılımcı ve esnek bir planlama yaklaşımıdır (Yıldırım, 2011: 61).

Türkiye kamu yönetimi mevzuatında da stratejik planlamayla ilgili çeşitli tanımlar yapılmaktadır. 5018 sayılı Kanun'da stratejik plan *“kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan”* olarak tanımlanmıştır. DPT¹ tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama

¹ Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) (Karar Sayısı: KHK/641) ile Bakanlar Kurulunca 3/6/2011 tarihinde Kalkınma Bakanlığının kurulması kararlaştırılmış ve DPT kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) ile Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılmış ve bakanlık sayısı azaltılmış (mevcut durumda bakanlık sayısı 16'dır) ve bakanlıkların yapılarında önemli değişiklikler yapılmıştır. 2018 yılında Resmi Gazete'de (RG) yayımlanan 703 sayılı KHK ile (RG 09.07.2018) Kalkınma Bakanlığı kaldırılmış, Maliye Bakanlığı ise Hazine ve Maliye Bakanlığı adıyla teşkilatı ve görevleri bakımından yeniden düzenlenmiştir. Bütçeyi hazırlamaktan sorumlu olan ve daha önceki yapılanmada yer alan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün (BÜMKO) görevleri Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan alınmış, 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na (SBB) verilmiştir. Plan ve program hazırlığı ve takibi, bütçe hazırlık ve uygulaması gibi mali yönetim sisteminin işleyişine ilişkin önemli görevleri de bünyesinde toplayan, SBB mali yönetim sisteminde temel aktör kurumlardan biri haline gelmiştir. Daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Övgün, B. (2011). “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66 (3), s. 263-281. Yılmaz, H. ve Akdeniz, İ. (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Yapılandırma Önerisi”, *Sayıştay Dergisi*, 32 (117), s. 87-114.

Kılavuzuna (2. Sürüm) göre, stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder (DPT, 2006: 7).

Bir yönetim aracı olan stratejik planlamayla ilgili daha fazla da tanımlama yapmak mümkündür ancak yapılan tanımlamaların; geleceği biçimlendirme, esneklik, çevre ile etkileşim içinde olma, katılımcılık, kurumun iç ve dış analizinden yola çıkarak misyon, vizyon ve amaçlarını belirleme ile performans ölçümüne olanak sağlama, unsurlarını barındırdığı görülecektir.

1.1.1. Stratejik Planlamanın Tarihsel Gelişimi

Stratejik planlama, kuruluşların istenen sonuçları elde etmek için uygun stratejileri belirlemelerine yardımcı olabilecek bir araç olarak çok uzun yıllar öncesinden yönetim biliminde inceleme konusu olmuştur.

Yönetime stratejik yaklaşım, savaş kadar eskidir ve hatta askeri kökenleri vardır. “Strateji” terimimiz, kelimenin tam anlamıyla “ordunun generali” anlamına gelen Yunanca “strategos”tan türemiştir. On eski Yunan kabilesinin her biri, tümüne başkanlık etmek için her yıl bir “strategos” seçerdi. Maraton Savaşında (MÖ 490), “strategoi” siyasi hükümdara konsey olarak tavsiyelerde bulundu. Birlikleri savaşları kazanmak için yönetme konusunda “taktiksel” tavsiyeler yerine, savaşları kazanmak için savaşları yönetme konusunda “stratejik” tavsiyeler verdiler. Zamanla, “strategoi”nin görevi, büyük ölçüde seçilmiş görevliler olarak statüleri nedeniyle sivil hakimlik görevlerini de içerecek şekilde büyüdü. Bu askeri köklerden stratejik planlama her zaman “büyük resmi” hedeflemiştir. Odak noktası, ürün veya çıktılarından ziyade netice veya sonuçlardır. Stratejik planlama, sonuçlara nasıl ulaşılacağıyla değil bu sonuçların ne olması gerektiğiyle daha çok ilgilidir (Blackerby, 1994: 23).

Stratejik planlama yüzyıllarca başarılı askeri kullanıma sahipti ve 1900’lerin başlarında özel alan, bunu işletmelerin amaç ve hedeflerini tanımlamanın bir yolu olarak benimsendi. Birinci Dünya Savaşı sonrası ve İkinci Dünya Savaşı dönemlerinde, ordu tarafından stratejik planlama konusunda eğitilmiş çok sayıda insan terhis edilerek özel alana girmiştir. Yeni özel vatandaşlar, askeri stratejik eğitimlerini özel sektörün aynı

yukarıdan aşağı hiyerarşik liderliğini uyguladılar. O zamanlar, bir hedef belirleme ve bunu stratejik planlama yoluyla gerçekleştirme kararlılığı, özel sektörün hızla gelişmesine izin verdi (Gilbride, 2017: 1-2). 20. yüzyılın ilk yarısında, çevresel koşullar daha elverişli ve istikrarlıyken, sosyal baskı da sınırlıydı ve gelecekteki koşullar veya olası yöntemler öngörülebilir bir seviyede idi. Kuruluşlar ve bireyler, şanslarını veya sezgisel tahminlerini ve geçmiş verileri yorumlayarak faaliyetlerine devam etmişlerdir.

Uzun dönemli planlamada yöneticiler, değerlendirmelerini yalnızca kurumun geçmişteki ve günümüzdeki doğrudan edinilmiş deneyimleriyle sınırladığı için, çevrede meydana gelebilecek herhangi bir değişimin etkisinden haberdar değildir (Renfro, 1993: 58-59). 1950'lere kadar, genel olarak, örgütler geleceğe yönelik planlama yapma gereksinimi duymadığı ve kısa dönemli planlama anlayışının hakim olduğu bu dönemde, kısa dönemli planlar, bütçe ve mali kontrol öne çıkmıştır (Parlak ve Sobacı, 2005: 290). 1950'lere gelindiğinde 'uzun dönemli planlama' ortaya çıkmıştır. Uzun dönemli planlama, kuruma çıkar teşkil eden belirlenmiş eğilimlerin gözlemiyle, bu eğilimlerin geleceğini önceden tahmin edilmesidir. Uzun dönemli planlama bir kurum içi analiz perspektifidir.

Stratejik planlama 1950'lerin sonu ve 1960'ların başında yaşanan hızlı büyüme ve değişim sonucu bu çevresel değişikliklerin ve karmaşıklığın avantajlarının ve dezavantajlarının da planlara yansımaları sonucu ilk olarak özel sektörde yerini almaya başlamıştır (Miller vd., 2001: 235). Özel sektörde üst yönetimin günlük çalışma pratiğiyle geleceği etkileyecek önemli kararların alınamayacağına farkına varması ile sadece örgüt içi düşünmenin yetmediği anlaşılmış ve örgütün dört duvarının dışında meydana gelen olayların da incelenmesi, dışarıda değişen dünyanın rekabetçi avantajlarını yakalayacak uzun vadeli planlama ihtiyacı örgütleri stratejik planlamaya yönlendirmiştir (Koteen, 1997: 23).

Stratejik planlamayla ilgili öncü çalışmalarından birisini 1962'de yayımlanan "Yapı ve Strateji" adlı kitabıyla Chandler yapmıştır. Chandler, strateji terimini iş bağlamında ilk kullananlardan biriydi; strateji ve yapı kavramlarını, işletmelere verilmiş gibi kabul etmek yerine yönetsel seçimler ve sonuç olarak tasvir etmiştir. Bu fikirler, bir akademik çalışma alanı olarak stratejinin geliştirilmesinde güçlü bir katalizördü, 1960 ve 1970'lerde yönetim literatüründe en etkili olanlar arasında yaygın olarak kabul edilmiştir (Littmann ve Richter, 2003: 800). 1965 yılında H. Igor Ansoff, stratejik planlamanın kutsal kitabı olarak kabul edilen "Corporate Strategy" başlıklı ilk iş stratejisi

ders kitabını yazmıştır. Ansoff (1965) strateji sürecinin, hedeflere ulaşmak ve sinerjiyi değerlendirmek için kontrol listelerinin kullanılması da dahil olmak üzere ayrıntılı prosedürle resmileştirilmesi gerektiğini savunmuştur (Horwath, 2006: 2).

1970'lerin başlarında, strateji uzmanları iki gruba ayrılmıştı: Firmanın stratejilerinin zaman içinde nasıl ortaya çıktığı ve değişimi açısından stratejinin belirlenmesini özetleyen "plan olarak strateji" araştırmacıları, stratejinin öncülerini ve sonuçlarını bilmek ve firmanın rekabet avantajının altında yatan "ne" sorusuna cevap vermek isteyen "model olarak strateji" araştırmacıları (Bindra vd., 2019: 469). Helmut Maucher liderliğindeki bazı şirketler, Nestlé bunlardan biriydi, ayrıntılı planlar yapmaktan önce önemli stratejik konulara odaklanmak için 1970'lerin başında planlama süreçlerini büyük ölçüde basitleştirdiler. Genellikle bu, iş başkanları ile kurumsal liderlik arasındaki yüz yüze görüşmeleri içeriyordu; böylece her bir işletmenin karşılaştığı geniş stratejik sorunlar, ayrıntılı planlar ve bütçeler üzerinde çalışılmadan önce, tanımlanabilir ve hedefler belirlenebilirdi. Kurumsal portföydeki her bir işletmenin karşılaştığı stratejik sorunların özüne inme çabası, daha fazla süreç değişikliğini tetikledi. Stratejik planlama, personel desteğiyle desteklense de, iş düzeyinde genel yönetimin temel meşguliyeti haline geldi (Abell, 2014: 12).

Stratejik planlamanın özel sektörde Altın Çağı 1980'lerin başında sona eriyordu. Strateji genel olarak daha az monolitik, daha pragmatik, daha eklektik ve belirli iş operasyonlarına veya endüstrilere daha fazla dayanmaya başladı. Ancak 1960'ların sonu ve 1970'lerin Altın Çağında geliştirilen yaklaşımlar reddedilmedi. Bunun yerine, değiştirildi ve belirli bağlamlara uyarlandı. Bu yeni alçakgönüllülük ve sınırların farkındalığı, stratejik planlama yöntemlerinin yararlılığını artırdı. 1980'lerde profesyonel stratejik planlamaya karşı daha az güven varsa, stratejik yönetim alanında ise kesinlikle daha fazla karmaşıklık, esneklik ve çeşitlilik vardı (Horwitch, 1987: 8-9).

Uzmanlar, 1980'lerden sonra organizasyon ile çevresi arasındaki ilişkiyi anlamak için stratejik plan kavramını ve içeriğini yeniden düzenledi ve örgütün çevresinde neler olup bittiğiyle ilgilenmeye başladılar. Bu arada kamuda hizmet amacı güden örgütler ve yükseköğretim kurumları da stratejik planlarını analitik bir yaklaşımla hazırlamaya ve hedef kitlenin gereksinimlerini belirlemek ve bunları gidermek için stratejik planlama çalışmaları yoluyla çevreyi değerlendirmenin araçlarını arama eğilimine girdiler. Kurumlar stratejik plan yaparken senaryo planlama, stratejik niyet ve vizyonun rolü, stratejik yenilik ve kaos gibi konuları ele alarak daha aktif davranmaya başlamışlardır.

(Grant, 2003: 493-496). Stratejik yönetim, 1980'lerin başında, geleneksel planlamanın bir kısmını geçersiz kılan, 1970'lerde, petrol fiyatlarındaki kriz ve artan rekabet, piyasada doygunluk ile düşen kâr marjları gibi nedenlerle meydana gelen çevresel türbülansa yanıtlardan birisi olarak, kamu sektöründe de benimsenmiştir. Ek olarak, bilgi işleme ve yönetim kapasitesine ağır yük getiren PPBS (Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sistemi) gibi yönetim modelleri ve yaklaşımlarının bir kısmı da kamu sektöründe hayal kırıklıkları meydana getirmişti. Son olarak, adem-i merkezîyetçiliği vurgulayan kamu reformları ile yeni stratejik planlama yaklaşımı da uyum içerisindeydi (Wauters, 2019: 15). 1980'ler ve sonrasında kamu kurumlarında ve sivil toplum kuruluşlarında stratejik planlamanın sıklıkla kullanıldığı görülmektedir ve ağırlık daha çok yerel yönetimler ve Amerikan eyaletleri üzerinedir (Joyce ve Woods, 2001: 7; Poister ve Streib, 2005: 45; George ve Desmidt, 2014: 151-152).

1990'ların başında Henry Mintzberg, strateji oluşturma, stratejik yönetim, örgütsel başarı ve liderlik üzerine tamamen yeni bir diyalog başlatan “Rise and Fall of Strategic Planning” adlı çalışmasını yayımlamıştır. Mintzberg'in araştırmasının önemi, “strateji oluşturma süreci karmaşık, etkileşimli ve evrimsel bir süreç olduğu ve en iyi şekilde uyarlanabilir öğrenme süreci olarak tanımlandığı” bulgusuydu; süreç, özellikle organizasyon çevreinde öngörülemez değişimlerle karşı karşıya kaldığında ve her türlü personel, yeni stratejilerin oluşturulmasında önemli ölçüde yer alabildiğinde, ortaya çıkmıştır. Mintzberg, stratejik planlamanın strateji formülasyonu ile eşanlamlı olamayacağını, çok daha geniş olduğunu ve doğası gereği ortaya çıktığını tahmin etti (Robinson, 2012: 32-33).

Stratejilerin kötü uygulanması yöneticileri hayal kırıklığına uğrattı ve artık stratejik plan uygulamasına 1980'lerde ilgi azdı. Böylece strateji döneminin düşüşü başladı ve 1990'ların başına kadar devam etti. Yetersiz uygulamanın bir nedeni, strateji uygulaması için özel bir çerçevenin olmamasıydı. Norton ve Kaplan, 1992'de uygulama sorunlarını çözmek için bir araç olarak Dengeli Sonuç Kartı'nı (Balanced Scorecard, BSC) tanıttı. Stratejik planlamanın düşüşünün ana nedeninin zayıf uygulama olduğunu savundular. Bu nedenle, BSC'yi başarılı stratejileri uygulamak ve yürütmek için bir araç olarak yarattılar. BSC, uzun vadeli ve kısa vadeli hedefler, dış ve iç kuvvetler ve mali ve diğer önlemler arasında denge kurmaya yardımcı olur. Böylece, stratejik planlama gemilerinde yeni bir kan olarak BSC, 1990'larda popüler oldu (Tafti vd., 2012: 58).

1990'lı yıllar ise stratejik yönetimin biraz daha ötesine geçildiği bir dönemdir ki, bu dönem literatürde “stratejik görüş” dönemi olarak da adlandırılır (Akgemci, 2007: 14-15; Güçlü, 2003: 73). Geleceği görme noktasında belirsizlikler ve diğer sorunlar özel sektör işletmeleri kadar kamu sektörü kurum ve kuruluşları için de oldukça geçerlidir; değişimin hızının ve hesaba alınması gereken değişken sayısının artışı, küreselleşme ve ekonomik krizler ile teknolojik ve demografik değişiklikler sağlam stratejik hesaplamayı zorlaştırmaktadır.

2000'lerin başından günümüze kadar stratejik planlama; rekabetçi bir avantaj kazanmaya katkılar vermiş; ama aynı zamanda örgütsel yenileşmeyi geliştirici ve besleyici bir boyut da kazandırmaktadır. Örgütler boyutlarını esneklik ve yanıt verirlilikle uyumlulaştırmayı da içeren sorunlarla uğraşırken, kendilerine yardımcı olacak stratejiyi ararken planlama daha da karmaşıklaşarak gelişmiştir. Bu, kısmen artan oranda birbirine bağlanan küresel piyasalara ve bu değişime eşlik eden artan sayıdaki rekabetçi güçlere atfedilebilir. Benzer şekilde, planlama karmaşıklığı, iş çevrelerini yeni ittifaklar, ortaklıklar ve birleşmeler oluşturmaya iten 2000'lerin ekonomik faaliyetlerinden etkilenmiştir. Bu değişimlerin şebeke etkisi, daha fazla planlama ve karmaşıklığı yönetmeyle sonuçlanan işbirlikçi stratejilere ihtiyacı doğurmuştur. Ayrıca, 2000'lerde çevresel vaatler ve müşterek sosyal sorumluluklarla ilgili önemli değişimler meydana gelmiş olup 2010'larda bu değişimlerin hızı ve derinliği artmıştır, denebilir. Bugünün stratejik planlaması geleceği tahmin etmeye çalışan bir süreçten, gelecekte etkili dönüşüm stratejileri inşa etmek, geçmişten ders çıkararak faydalanmak için geriye dönüp ne “bildiğimize” bakan ve var olan durumlar hakkındaki gerçeklikleri inceleyen bir süreç geçmiştir (www.methodframeworks.com).

Stratejik planlamanın gelişimi ve evriminin daha iyi anlaşılabilmesi için stratejik planlama üzerine yapılan akademik araştırmaların tarihçesi ve sınıflandırması aşağıda dönemsel olarak ve ana hatlarıyla tabloda özetlenmektedir:

Tablo 1: Stratejik Planlamayla İlgili Akademik Yazının Tarihsel Gelişimi

Dönem	Yazar	Araştırma Odağı
-I- Akademik İlginin Kökeni 1950'ler/ 1960'lar	Bursk ve Fenn (1956) Payne (1957) Drucker (1959)	Uzun dönem planlama konsepti
	Chandler (1962)	Strateji ve yapı arasında ilişki
-II- İlk Görgül Analiz 1960'lar/ 1970'ler	Brown, Sands ve Thompson (1969)	Stratejik planlamacıların planlama sürecindeki rolleri
	Ansoff (1965, 1979) Andrews (1971) Mintzberg (1973) Ansoff, Deelerek ve Hayes (1974) Hofer ve Schendel (1978)	Strateji oluşturma süreci
	Whellwright (1973) Lorange ve Vancil (1976) Steiner (1969) Al-Bazzaz ve Grinyer (1980)	Biçimsel stratejik planlama süreci
	Mintzberg (1973, 1978)	Biçimsel stratejik planlamanın stratejide rolü
	Latham ve Yukl (1975) Tolchinsky ve King (1980) Locke, Shaw, Saari ve Latham (1981)	Biçimsel planlamada hedef belirleme rolü
-III- Akademik İlginin Zirvesi 1980'ler	Porter (1980, 1981, 1983) Bourgeois (1980) Lindsay ve Rue (1980) Miller ve Friesen (1983)	Strateji oluşturma ve çevre arasındaki ilişki
	Lorange (1980) Armstrong (1982) Langley (1988)	Strateji oluşturma biçimsel stratejik planlamanın rolü
	Pascale (1984) Wheelwright (1984) Mintzberg ve Waters (1985) Mintzberg (1988) Mintzberg, Quinn ve James (1988) De Geus (1988)	Strateji oluşturmada örgütsel süreç
	Pearce, Freeman ve Robinson (1987)	Planlama ve performans arası ilişki
	Boyd (1991) Schwenk ve Schrader (1993) Miller ve Cardinal (1994)	Planlama ve performans arasındaki ilişki
-IV- Sessizlik 1990'lar	Mintzberg (1990a, b, 1991, 1993, 1994a, b, c, d) Ansoff (1991, 1994) Goold (1992) Brews ve Hunt (1999)	Strateji oluşturmada biçimsel stratejik planlamanın rolü
	Mintzberg ve Lampel (1999)	Strateji oluşturmada örgütsel süreç
-V- Çalkantı İlgisi 2000'lerden itibaren	Grant (2003)	Çalkantılı iş çevrelerinde stratejik planlama sistemleri
	Koufopoulos ve Chryssochoidis (2000) Courtney (2001) Brews ve Purohit (2007)	Çevresel belirsizliğin stratejik planlamada etkisi
	Wiltbank, Dew, Read ve Sarasvathy (2006)	Strateji oluşturmada tahmin
	Nauheimer (2007)	Strateji oluşturmada stratejik planlama sürecinin rolü

Kaynak: Rössler ve Schneider, 2010: 9.

Stratejik planlamanın tüm bu farklı tipleri bugün kısmen ve farklı boyutlarda da olsa, bir arada varlığını sürdürmektedir. Kavramın anlaşılması ve kullanılması daha çok kişisel deneyimlerle sağlanmakta, disiplin içerisinde genelde “sistemik bir tutum” olmaktan çok, tek bir profesyonel ya da araştırmacının (ya da bir grubun) yaklaşımı olarak kullanıldığı görülmektedir. Bu nedenle stratejik planlama, bugün halen pratiği sürekli değişim gösteren bir olgudur (Polat, 2010: 5).

Kurumsal planlama uygulamaları üzerine ilk akademik ilgi 1950’lerde ve 1960’larda başlamış ve ilkin uzun vadeli planlama kavramı popüler olmuştur. 1960’larda planlama uygulamaları, özellikle Green, Kami, Steiner ve Drucker gibi öncü stratejik planlama destekleyicilerinin ve yönetim gurularının da katkılarıyla önemli bir popülerlik kazanmıştır. Sistematik ve biçimsel planlamanın geçerliliğini güçlü biçimde vurgulayan Ansoff’un çalışmalarına dayanan geleneksel planlama ekolü bu dönemde akademik yazına hakim olmuştur. Stratejik planlama literatürünün zirve yaptığı dönemlerde, özellikle 1980’lerde, performans ve planlama arasındaki ilişki stratejik yönetim literatüründeki ana odak alanlarından birisi olmuştur.

Tam da stratejik planlamaya ilginin en üst noktaya çıktığı bir zamanda, stratejik planlama kavramı, önemli ölçüde uluslararası petrol krizinin patlak vermesinden kaynaklanan, 1970’lerdeki çevresel koşulların giderek daha fazla belirsizleşmesinden sonra büyük aksiliklerle karşılaşmıştır. Planlama artık, kaçınılmaz olarak strateji gerçekleştirmeyi önceleyen bütünüyle sistematik ve entegre bir yaklaşım olarak değerlendirilmemeye başlanmıştır. Planlamanın intibak edici, tedrici (aşamalı) ve öğrenme süreci olduğu konusunda Mintzberg’le aynı fikirde olan diğer yazarlar arasında Lindblom ve Quinn vardır. Her iki okulun veya ekolün temsilcileri arasındaki sert tartışmanın ardından Igor Ansoff ve Henry Mintzberg stratejik yönetim literatürünü stratejik planlamadan uzaklaştırarak ve birbirinden çok da farklı olmayan sessiz bir akademik kapsama alanı sürecini başlatmışlardır. Bugün itibarıyla stratejik planlama, stratejik yönetim uygulamalarının analiz araçları arasında en çok tercih edilenleri içerisinde yer almaktadır. Bu arada belirsizliğin stratejik planlamayı belirleyen faktörlerden birisi olduğu, akademik ilginin ve yayımların odağına kaymıştır. Dahası planlama süreçleri içinde tahminin (öngörünün) rolü ve nasıl yapılması gerektiğine dair de analizler yapılmakta ve görüşler geliştirilmektedir. 1990’lar boyunca az bir akademik ilgi sonucunda şirketlerin ve kurumların değişen çevre koşullarına nasıl adapte oldukları

ve bu etki faktörlerini stratejik planlamaya nasıl dahil ettikleri hakkında bugün çok sınırlı bilgi mevcuttur (Rössler ve Schneider, 2010: 9-10).

1.1.2. Stratejik Planlamanın Özellikleri ve Önemi

Stratejik planlama, bir kuruluşun mevcut durumlarının değerlendirmesine dayanarak gelecekteki rotasını çizdiği bir yöntem olup organizasyonla ilgili soruları sorma ve cevaplama ile bu cevapları gelecekteki sonuçların uygulanması için yol gösterici ilkeler olarak kullanılabilecek şekilde resmileştirme sürecidir. Ayrıca, en büyük getirileri veya ödemeleri (sonuç, sonuç veya etki) elde etmek için mevcut ve/veya sınırlı kaynakların (örneğin, zaman, fonlar ve personel) mümkün olan en iyi şekilde kullanılması olarak da tanımlanabilir. Ayrıca, en olası olumlu sonuç veya durumları üretebilecek eylemleri veya müdahaleleri önceliklendirerek karar verme sürecindeki bazı belirsizlikleri azaltmak veya ortadan kaldırmak için ileriye dönük planlamaya yönelik bir yaklaşımdır. Amaç ve hedeflere ulaşmak için planlar geliştirme ve uygulama sürecidir. Stratejik planlama, her şeyden çok, bir organizasyona yön veren ve bir organizasyon için en iyi geleceği ve o hedefe ulaşmanın en iyi yolunu bulmak için bir araçtır (Maishanu, 2009: 153-154).

Kahraman (2009: 28-32) stratejik planlamanın özellikleri hakkında literatürde üzerinde ortak anlaşmaya ulaşılmış tek bir özellikler listesinin olmadığını belirterek ve yabancı literatürü incelemesi sonucu stratejik planlamanın en yaygın özelliklerinin şunlar olduğunu ifade etmektedir:

- İç ve dış çevre analizinin yapılması,
- güçlü ve zayıf tarafların tespit edilmesi,
- fırsat ve tehdit unsurlarının ortaya konulması,
- rakiplerin, tedarikçilerin, işbirliği yapanların, müşterilerin, vatandaşların, varsa ortakların, üyelerin, kısaca tüm tarafların isteklerinin dikkate alınması,
- kurumlar ve kişiler arası iletişimin iyi sağlanması,
- piyasada, sektörde ve hukuki mevzuatta meydana gelen değişimlerin takibi,
- personelin kabiliyetleri ve beklentilerinin tespiti ve kabiliyetlerin kullanımı,
- planlama sürecine hem idari hem de akademik çalışanların etkin şekilde destek ve katılımlarının sağlanması,
- maddi olan ve olmayan kaynakların dikkate alınması ve
- istatistiki analizlerin yapılarak hazırlanmasıdır.

Uzun dönemde stratejik planlamanın amacı, devam etmekte ve gelişmekte olan bir temelde, stratejik düşünmeyi, eylemeyi ve öğrenmeyi teşvik etmektir. Dolayısıyla, stratejik planlama örgütün kamusal değeri arttırabilme yeteneğini, canlılık ve etkililiğini sağlamak adına gelecekteki yönelim ve eylem planının ana hatlarını çizmek için değerleri, hedefleri ve öncelikleri gelecekçilik düşüncesini, objektif analizi ve subjektif değerlendirmeyi harmanlayan “büyük resim” yaklaşımına dayanır (Poister, 2010: 247).

Devlet ve Planlama adlı kitabında Övgün (2010: 206-207) stratejik planlamanın özellikleri arasında uzun süreli bir planlama anlayışı içermesi nedeniyle diğer planlara da rehberlik etmekte olduğunu da sıralamaktadır. Hesap verme sorumluluğuna göre hazırlanan bir plandır. Stratejik planlama aracılığıyla sonuçların ne ölçüde ve nasıl gerçekleştirildiği ölçülmektedir.

Stratejik planlama, organizasyonların faaliyet gösterdiği çevreyi, yeteneklerini ve sınırlarını daha iyi anlamasına, stratejik düşünce, eylem ve öğrenme yeteneğini arttırmasına ve gelişmesine yardımcı olur (Bryson ve Alston, 2005: 9; Goodstein vd., 1993: 6). Stratejik vizyona dayanan ve onunla uyumlu olan stratejik planlama riskleri ve belirsizlikleri azaltıp fırsatları daha iyi görmeyi sağlar (ODTÜ, 2002: 8).

Aşağıdaki özellikler stratejik planlamayı karakterize eder (Grünig ve Kühn, 2015: 9-10:

- Sistematik bir süreçtir. Sezgi veya güce dayalı kararların sonuçlarının bahanesi bu nedenle sadece stratejik planlama değildir.
- Stratejik planlama ile geliştirilen temel analiz ve kılavuzlar uzun vade odaklıdır.
- Planlama süreci, kuruluşa bir bütün olarak ve önemli kısımları odaklanarak bakar. Ayrıntılarda kaybolmaktan bilinçli olarak kaçınır.
- Süreçteki en önemli görevler büyük oranda yönetim tarafından yerine getirilmelidir.
- Süreç, gelecekteki başarı potansiyellerini belirlemeye odaklanır.
- Stratejik planlama, öncelikli hedeflerin ve değerlerin uzun vadeli başarısına katkıda bulunmalıdır.

1.1.3. Stratejik Planlamanın Olumlu ve Olumsuz Yanları

Stratejik planlama örgütlerin değişimi öngörmelerine ve karşılık verebilmelerine, değişen koşullarla uyum sağlamasına ve bilimsel ve teknolojik gelişmeleri takip etmesine

yardımcı olur, ayrıca örgütlerin stratejik olarak düşünme, öğrenme ve davranma yeteneğinin gelişmesini sağlayarak, karşılaştıkları önemli sorunların aydınlatılmasına ve çözülmesine yardımcı olur. Stratejik planlama örgütün zayıf yönlerinin azaltılmasında ve karşılaştığı tehditlerin üstesinden gelmesinde yardımcı olarak, güçlü yanlar üzerine kurulur ve önemli fırsatlardan avantajlar sağlar. Saldırgan dış dünyada örgütlerin etkin olmalarına yardımcı olur (Bryson, 2004: 10-13).

Kurumlara belirsiz, değişken ve kriz ortamında ne yapmaları gerektiği, eğilimlerini ne yönde belirlemeleri konusunda destek veren önemli bir yönetim sistemi olan stratejik planlama, organizasyonun büyümesi, sürekliliğinin sağlanması ve güçlü olması amacına yöneliktir. Stratejik planlama sayesinde organizasyonlar kıt kaynaklarını daha etkili ve verimli kullanabilir, geleceğe ve krizlere daha hazırlıklı olabilir, halkın hizmetlerinden tatminini arttırabilir (Özgür, 2004: 234).

Stratejik planlama, stratejik düşünce ve eylemin değer ve önemini arttırmakta, etkin ve tam zamanlı kararların alınmasını sağlamakta, örgütsel sorunların belirlenmesini ve değerlendirilmesini yaparak, örgütün içinden ve dışından gelebilecek baskılara yanıt imkânı yaratmaktadır (Diken vd., 2006: 282). Plan yapmak özel sektör işletmelerini ve kamu kurumlarını gelişigüzelikten kurtarır, amaçları ulaşılabilir kılar. Bununla birlikte, planlama, stratejik düzeyde gerçekleştirdiğinde işletmelere çevrelerini ve kendilerini tanıma imkânı sunar. Örgütler stratejik planlamayla uzun vadeli bakmayı ve sağlam adımlarla ilerlemeyi öğrenirler. Bazen fırsat gibi görünen şeylerin aslında ileriye dönük tehdit unsurları olduğu veya ilk bakışta tehdit olarak algılanan bir durumun esasında ileriye dönük fırsatlar taşıdığı ancak stratejik bakış açısıyla ve stratejik analizlerle görülebilir (Akman, 2009: 94). Giderek stratejik bakış açısının stratejik planların önüne geçtiği ancak stratejik analizlerin her zaman önemli ve gerekli olmaya devam ettiği hem kamu hem de özel sektör örgütleri için söylenebilir.

Türk kamu yönetimi ve yerel yönetimler için yeni bir yönetsel araç olan stratejik planlama; çevrenin sürekli analizini, bilginin paylaşılmasını, saydamlığı benimsemesi, katılımcılığın sağlanması, öğrenmeye odaklanması, yetki paylaşımına önem vermesi, örgütsel esnekliği benimsemesi, kaynakların etkin ve verimli kullanımını devamlı olarak gündeminde tutması, geri beslenmeden yararlanabilmesi, müşteriye esas alması, stratejilere ve örgütün amacına ve geleceğine odaklanması, sinerji yaratmaya (ortak akli harekete geçirmeye) önem vermesi, tarihsel perspektiften bakabilme özelliği, insan kaynakları yönetimi anlayışına yatkınlığı ile çağdaş bir olanaktır (Kurt, 2020: 55).

Yukarda olumlu yönleri vurgulanan stratejik planlama anlayışına 1980’lerde önemli eleştiriler getirilmiştir. Önemli stratejik yönetim yazarı Mintzberg (1994: 109-111) “The Fall and Rise of Strategic Planning” adlı makalesiyle genelde yapılan yanlışları ve sistemin nasıl ele alınması gerektiğini belirlemeye çalışmıştır. Geleneksel stratejik planlama yaklaşımına yönelik olarak Mintzberg, artık klasikleşmiş olan üç mantık yanlışından bahsetmektedir. Bunlardan ilki “öngörü” olup buna göre, strateji oluşturma sabit, en azından tahmin edilebilir, strateji oluşturma sürecinin ve sonuçlarının önceden öngörülebilir olduğu düşünülmektedir. Şirket üst yönetiminin genellikle çalışma ortamından uzak bir ortamda bir araya gelerek yaptıkları tespit ve tahminler çoğu durumda büyük bir hata payı içermektedir. Bu yanlışlardan ikincisi “ayrıştırılabilirlik”tir. Geleneksel stratejik planlama sürecinin stratejileri, faaliyetlerden; formülasyonları uygulamalardan ve planlayanlar ile uygulayanları birbirinden ayırmasından kaynaklanmaktadır. Özellikle karar alma ve kavramsal çerçeve oluşturma görevini üst yönetime; buna karşın, planları uygulama görevini alt kademelere vermesi günümüzde geçerliliğini yitiren Taylorist anlayışla özdeşleşmektedir. Üçüncü yanlış ise “formülasyon”dur. Bu yaklaşımda, strateji oluşturma sürecinin sistemlerin kullanımı ile kesintisiz ve rasyonel şekilde programlanabileceği varsayılmakta, insan faktörü göz ardı edilmektedir. Bu durumda stratejik planlama yaratıcılığı engelleyen ve düşünceleri kategorize eden bir süreç olarak gerçekleşmektedir.

Stratejik planlamaya dair temel eleştirilerden birisi çevre şartlarındaki gelişmelerin tahmin edilebilir olduğunun kabul edilmesidir. Elimizde çevre şartlarını tahmin etmek için giderek çok daha güçlü büyük veriler, süper bilgisayarlar, geleceği tahmine dair yazılımlar, uzun soluklu istatistikler, yetişmiş insan gücü, fütürist bilimci ve uzmanlar olmakla birlikte geleceği ve çevreyi tahmin etmekte dünyanın, kurumların ve şirketlerin etrafının artan karmaşık yapısından dolayı daha fazla zorlanılmaktadır. Dünyada çevre şartlarını tahmin etmek konusunda hem donanımlı hem yetersiz olunduğu ve yıkıcı yanlışlar içerisinde bulunduğu bir dönemden geçilmektedir (Özgür, 2004). Üstelik çeşitli çıkar grupları ve rakipler de işletmelerin ve kamu kurumlarının çevreyi nasıl tahmin ettiği ve buna dair hangi önlemleri almaya çalıştığına dair kendi bakış açıları ve hesaplamaları çerçevesinde kendilerine yansıyabilecek olumsuzluklara karşı önlem alma konusunda hesap yapma ve strateji geliştirme gayretindedirler.

Stratejik planlamaya, özellikle değişken çevre koşullarında, geleceği yeterli düzeyde tahmin etmenin mümkün olamayacağı (Altunoğlu, 2001: 66) eleştirisi

yöneltilmektedir. Başarılı uygulama örnekleri olmakla birlikte, stratejik planlama kurumlar için her zaman olumlu sonuçlar vermez.

The Big Lie of Strategic Planning adlı eserinde Martin (2014) stratejik planlamanın yöneticileri aldatıcı şekilde stratejinin kontrol edilebileceğine inanmaya ittiğini iddia etmektedir. Martin, yöneticilerin ve şirketlerin strateji geliştirirken şu rahatlık tuzaklarına düşmekte olduğunu savunmaktadır:

- Stratejik seçimleri değil, planlamayı vurgulayan “stratejik planlama”ya yönelmesi,
- Müşterilere, fırsatlara veya gerçek stratejiye değil maliyetlere ve kaynaklara dayalı kararlar veren maliyet temelli düşünceye odaklanması,
- Kuruluşların strateji seçimleri yapmasını engelleyen standart çerçeveler kullanması.

Martin (2014: 79-85) strateji geliştirmenin bir kuruluşun konfor bölgesinin dışına çıkmak ve stratejik planlamanın ortak tuzaklarından kaçmak anlamına geldiğini söylemektedir. Çetin (2007: 18-19) ise stratejik planlamanın sakıncaları arasında stratejik planların, sadece tepe yönetiminin kişisel yorumlarıyla oluşturulursa başarı şansı azalacağını ve belirlenen amaçlar, uzun dönemli planlarla uyumlu olmazsa stratejik planlamadan umulan başarının elde edilemeyeceğini de sıralamaktadır.

İç ve dış çevrede gerçekleşen kaçınılmaz değişimin kuruma etkilerini önceden tahmin edebilmek ve kurumun bu değişime hazırlıklı olmasını sağlayabilmek için gerekli olan stratejik planlama; amaç değil, yönetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında bir araçtır. Stratejik planlama yalnızca kurumların gelişimine yardımcı olduğu zaman değerlidir, bir amaç haline getirilmemelidir.

1.2. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ

Arzu edilen yarına erişebilmek için bugün ne yapılması gerektiğine karar verilmesi bağlamında bir yol haritası niteliği taşıyan stratejik planlama, yerel düzeyde mevcut durum ile ulaşılması arzulanan durum arasındaki yolu, misyon, vizyon, ilkeler, amaç, hedef ve yöntemlerle ortaya koyan bir süreç olarak tanımlanabilir (Kavas ve Düşündere, 2019: 5).

Stratejik planlamaya yönelik farklı genel yaklaşımlar, sürece, içeriğe veya her ikisine birden vurgu yapmaları bakımından farklılık gösterir. Ancak yaklaşımdan

bağımsız olarak, pratikteki uygulamalar, uygun şekilde stratejik olabilmek için, bağlamı hesaba katma ihtiyacı nedeniyle büyük ölçüde koşullu olması muhtemeldir. Örneğin, yaklaşımların organizasyonel düzeyde mi yoksa alt birim düzeyinde mi uygulandığına, bir sınır geçiş işlevine veya işbirliğine veya bir topluluk veya yere bağlı olarak değişmesi muhtemeldir. Bryson ve George (2020: 9-14). “Strategic Management in Public Administration” adlı makalelerinde “Kapsamlı Süreç Yaklaşımları” olarak; Harvard Politika Modeli, Mantıksal Artımlılık, Paydaş Yönetimi, “Kısmi Süreç Yaklaşımları” olarak; Stratejik Müzakereler, Stratejik Konu Yönetimi, İnovasyon için bir çerçeve olarak stratejik planlama, “İçerik Yaklaşımları” olarak; Portföy Yaklaşımlar ve Rekabet Analizi modellerinden bahsetmişlerdir.

Stratejik planlama alanında geliştirilen ilk modellerden olan Olsen ve Edaie’nin (1982) stratejik planlama modeli beş aşamadan, Barry’nin (1986) stratejik planlama modeli dokuz aşamadan, Nutt ve Backoff’un (1996) modeli altı aşamadan, Bryson’un (1995) modeli ise sekiz aşamadan oluşmaktadır (Gözlükaya, 2007: 34-37). Stratejik planlama süreci tek bir şey değil, bunun yerine bir dizi kavram, süreç, prosedür, araç, teknik ve pratiktir. Stratejik plan çalışmalarında yerel yönetimler yararlı sonuçlar elde etmek için genel yaklaşımları belirli ortamlarda koşullu olarak uygulamalı, çeşitli yaklaşımları harmanlayan modellerden de yararlanmalıdırlar.

Stratejik planlama sürecinin incelendiği bu kısımda tez konusunun belediyelerde stratejik planlama olması ve belediyelerin stratejik planlarının neredeyse tamamında kullanılması nedeniyle DPT’nin hazırladığı “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nda yer alan stratejik planlama süreci modeli esas alınmaktadır. DPT tarafından taslağı Aralık 2001’de hazırlanan ve 2003 yılında son haline getirilerek yayımlanan, 2006 yılında güncellenen Kılavuz genel olarak Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) 1990’lardaki mali reformların temel belgelerinden birisi olan Kamu Performansı ve Sonuçları Kanunu’nu (Government Performance and Results Act - GPRA) esas almıştır. Türkiye’nin “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” da, GPRA gibi, biçimsel stratejik planlama modelinin temel unsurlarına yer vermektedir (Erkan, 2008: 78).

Tablo 2: Stratejik Yönetim Süreci

STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİ		
- Plan ve Programlar - Paydaş Analizi - GZFT Analizi	Durum Analizi	Neredeyiz?
- Kuruluşun varoluş gerekçesi - Temel İlkeler	Misyon ve İlkeler	Nereye ulaşmak istiyoruz
Arzu edilen gelecek	Vizyon	
- Orta vadede ulaşılacak amaçlar - Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	Amaçlar ve Hedefler	
Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	Stratejiler	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
- Detaylı iş planları - Maliyetlendirme - Performans programı - Bütçeleme	Faaliyetler ve Projeler	
- Raporlama - Karşılaştırma	İzleme	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
- Geri besleme - Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi - Performans göstergeleri - Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	Performans Ölçme ve Değerlendirme	

Kaynak: DPT, 2006: 5.

Kılavuzda (2006) stratejik planlama süreci beş aşamada ele alınmaktadır:

- Hazırlık Çalışmaları
- Durum Analizi
- Geleceğe Bakış
- Maliyetlendirme
- İzleme ve Değerlendirme

1.2.1. Stratejik Plan Hazırlık Aşaması

Stratejik planı oluşturmada önce kurum ile stratejik plan arasında bir bağ kurmak gereklidir. Bunun için ilk olarak stratejik planın ne olduğunun kurum çalışanlarına anlatılması ve ihtiyaç durumunda eğitim alınması, ekiplerin oluşturulması, çalışma

takviminin çıkarılması ve planın nasıl yazılacağına karar verilmesi gerekmektedir (Özmantar, 2011: 1397).

Stratejik plan hazırlık safhası literatürdeki bazı çalışmalarda “hazırlık çalışmaları”, “planın planlanması”, “stratejik planlama öncesi yapılan çalışmalar”, “stratejik planlamanın organizasyonu” veya “stratejik planlama sürecinin planı” olarak da adlandırıldığı görülmektedir (Özdamar, 2019: 35).

Stratejik planlama çalışmalarının hazırlığı; i) planlama çalışmalarının sahiplenilmesinin sağlanması, ii) organizasyonun oluşturulması, iii) ihtiyaçların tespit edilmesi, iv) iş planının ortaya konması ve v) hazırlık programının ve zaman planlamasının yapılması, olmak üzere beş aşamadan oluşmaktadır (DPT, 2006: 11).

Belediyelerde bu sahiplenmenin sağlanmasında en büyük görev belediye başkanına düşmektedir. Belediye başkanının temel görevlerinden biriside belediyeyi planlı şekilde yönetmektir. Bu nedenle, başkanın desteği ve yönlendirmesi, stratejik planlamanın vazgeçilmez koşuludur. Başkan, kurumsal sahiplenmeyi sağlamak için stratejik plan yaklaşımını desteklediğini bütün personelle paylaşmalıdır.

Stratejik planlamanın başarılı olabilmesi için yapılan çalışmaların ve sonuçlarının en üstten en alta kadar bütün kuruluş çalışanları tarafından sahiplenilmesi ve bu çalışmaların sadece bir proje ekibine değil bütün kuruma ait olduğunun bilinmesi gerekir (Aydın, 2012: 82-83). Katılımcı yaklaşıma sahip olan stratejik planlamada amaç belediyede tüm çalışanların (en alttan en üste kadar), plan çalışmalarına katılımı sağlanarak ekip çalışması yapmaktır. Stratejik planlama sürecinde temel aktörlerin ve üstlenecekleri işlevlerin belirlenmesi gereklidir. Kılavuza göre stratejik planlama sürecine dahil olması gereken birim, kişi ya da gruplar aşağıda yer almaktadır (DPT, 2006: 11, 12):

- Koordinatör Birim: Koordinatör birimin görevi stratejik planı hazırlamak değil, plan çalışmalarını koordine etmektir. Belediyelerde bu görev Strateji Geliştirme Birimi (SGB) tarafından yerine getirilmektedir.
- Kuruluşun Üst Yöneticisi: Belediyelerde üst yönetici belediye başkanı olup stratejik planlama çalışmalarının başladığını bir iç genelgeyle duyurur.
- Stratejik Planlama Ekibi: Stratejik planlama ekibinin başkanı belediye başkanı tarafından belediye başkan yardımcıları arasından seçilir. Uygulama da genelde SGB'den sorumlu başkan yardımcısı seçilmektedir. Ekip başkanı,

ekibin oluşturulması, çalışmaların planlanması, ekip içinde görev dağılımının ve paylaşımının yapılması, ekip üyelerinin moral ve motivasyonu ile ekip ve yönetim arasında eş güdümün sağlanması görevlerini yerine getirmektedir.

Uzun ve zorlu bir süreç olan stratejik plan hazırlık programı kapsamında; eğitim, danışmanlık, veri ve stratejik planın yapılabilmesi için gerekli harcamaları kapsayan mali kaynak ihtiyaçları belirlenir.

Stratejik planın ihtiyaçları belirlendikten sonra, nasıl bir yöntem izleneceğinin tanımlanması gerekmektedir. Yöntem kapsamında izlenilecek her bir aşama için zaman planı oluşturularak, başlangıç ve bitiş tarihleri tespit edilmelidir. Zaman planı oluşturulurken beklenmedik olaylara karşı esnek zaman dilimlerinin tanımlanması, daha gerçekçi bir tamamlanma zamanı ortaya çıkmasına olanak sağlar (Paylı, 2017: 88).

Stratejik plan hazırlık aşamasının son adımı yukarıda belirtilenler dikkate alınarak yapılan hazırlık programıdır. Bu programda stratejik planlama sürecine katılacak kişiler ve görevleri, zaman planı, eğitim ve danışmanlık ihtiyacı, sürecin gerektirdiği masraflar, beşeri ve teknik kaynak ihtiyacına yer verilir (Bakan, 2015: 102).

1.2.2. Durum Analizi

Stratejik planlama sürecinin başladığını gösteren aşamadır. Stratejik planlama ekibi, kurumun öncelik ve stratejilerini belirlemek için yoğun bilgiye ihtiyaç duyarlar ve bunun için kurumun geçmişte yaptığı işler ve tarihçesi incelenir, iç ve dış paydaşlardan bilgi toplanır, bulunan bilgiler analiz edilerek özetlenir (Allison ve Kaye, 2005: 49).

Durum analizi stratejik planlamanın, planlamaya karar verme istek ve inancından sonraki en önemli aşamasıdır. Kurum, durum analizi ile kendine farklı açılardan bakmayı öğrenir. Aslında durum analizi genel olarak organizasyonun kendini “dinlemesi”, sonra da baktığı çevreyi artık “görmeye” çalıştığı süreçtir; yöneticilere karar süreçlerinde, uygulamalarında ve strateji oluşturmada yol gösterici bir rol oynar (Pickton ve Wright, 1998: 102; Öztürk, 2010: 40).

Durum analizi kapsamında genel olarak aşağıdaki değerlendirmeler yapılır (DPT, 2006: 15):

- 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 analizi, vb.),
- Çevre analizi (kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi).

Durum analizi yapılırken; tarihi gelişim ve dönüşüm süreçleri, yasal yükümlülükler ile dolaylı etkisi olabilecek tüm mevzuat, etkinlik alanları ve yurttaşlara sunulacak hizmetlerin belirlenmesi, paydaş analizi, belediyenin yapısı, kültürü ve iklimi, mali durumu, insan kaynakları, mevcut siyasi ortam ve vatandaş beklentileri gibi birçok faktör göz önüne alınmalıdır.

1.2.2.1. Tarihi Gelişim

Kuruluşun ne zaman, hangi hizmetleri yerine getirmek için kurulduğu ve görevini yerine getirmek için nasıl bir yapıya sahip olduğu hakkında kısa bir genel bakış verilir. Kuruluşun yıllar içinde yaşadığı tüm başarılar, olaylar, dönüşümler ve kilometre taşlarına burada kısaca yer verilir.

Buradaki temel amaç ilgili kamu idaresinin hangi amaçla ve toplumun hangi ihtiyacına binaen kurulduğunun analiz edilmesidir. Bunu yaparken tespit edilen ihtiyacın devam edip etmediği, ediyorsa değişim gösterip göstermediği, değişim gösterdiyse kuruluşun bu doğrultuda yeniden yapılanmaya gidip gitmediğinin incelenmesi gerekmektedir (Yıldırım, 2012: 25-26).

1.2.2.2. Yasal Yükümlülükler ve Mevzuat Analizi

Bu aşama; kuruluşun kanunen yapmak zorunda olduğu görev ve sorumlulukların analizi sonucunda yasal yükümlülükler listesinin belirlenmesini içerir. Bu, kuruluşun faaliyet alanını tanımlamaya yardımcı olmak ve ayrıca bir misyon beyanı hazırlamak için kullanılır (Joyce, 2015: 108).

Kurumların çeşitli resmi ve gayri resmi yükümlülükleri vardır ve bunlar çeşitli gereklilik, beklenti, baskı ve karşılaşılan kısıtlamalardan oluşmaktadır. Pek çok kurum resmi olarak neyi yapmaları neyi yapmamaları gerektiği konusunda çok az bilgi sahibidir. Kuruma yükümlülük getiren mevzuatların bir kısmı okunmuş olsa bile, stratejik planlama süreci bazı resmi yükümlülüklerle hitap etmeyebilir, bu nedenle yükümlülükler tekrar gözden geçirilmelidir. Pek çok çalışan kurumun gayri resmi yükümlülüklerinin farkında da değildir. Dolayısıyla kurumların hata yapması söz konusudur. Bu hatalar üç açıdan ele

alınabilir. Bunlardan ilki ne yapmaları gerektiğini bilmiyor ya da ortaya koymadıkları için bu yükümlülüklerini yerine getirmeleri olası değildir. İkincisi gerçekten ne olduklarına kıyasla daha çok yaptıkları eylemlerine odaklanmışlardır. Üçüncüsü eğer bir şeyi açıkça söylememişlerse onu yapmaya yetkili olmadıklarını varsayabilirler (Bryson, 2004: 37).

1.2.2.3. Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi

Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi gerçekleştirildikten sonra, bu analizin çıktılarında da yararlanılarak kuruluşun ürettiği temel ürün ve hizmetler belirlenir. Belirlenen faaliyet alanları, stratejik planlama sürecinin daha sonraki aşamalarında dikkate alınır. Ayrıca, paydaşların görüş ve önerileri alınırken, bu aşamada belirlenen faaliyet alanları bazında çalışmalar yürütülebilir (DPT, 2006: 17).

1.2.2.4. Paydaş Analizi

Paydaş kelimesi, son 20 yılda ve özellikle de son on yılda kamu ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarının yönetim teorisi ve pratiğinde önemli bir yer edinmiştir. Terim, liderler, yöneticiler ve ön saflardaki personel tarafından dikkate alınması gereken kişi, grup veya kuruluşları ifade eder. Konuyla ilgili araştırma ve yazılar, hem terimin kullanımındaki artışa hem de pratikte ne anlama gelebileceği hakkında bilgi edinilmesine katkıda bulunmuştur (Bryson, 2007: 22).

Paydaş teorisi stratejik yönetimde ortaya çıkmıştır ve bir organizasyonun geniş bir yelpazedeki paydaşlara sahip olması, hepsinin kendi çıkarları ve hedefleri olması ve bunların stratejik olarak yönetilmesiyle ilgilidir. Paydaşlar, *“kuruluşun hedeflerine ulaşılmasını etkileyebilecek veya bundan etkilenebilecek herhangi bir grup veya bireydir”* (Freeman, 1984: 25).

Stratejik paydaş analizi, temel paydaşları belirlemeyi, öncelik sırasına koymayı, ihtiyaçlarını değerlendirmeyi, düşüncelerini toplamayı ve bu bilgileri, stratejik hedef oluşturma, strateji formüle etme ve uygulama gibi stratejik yönetim süreçleriyle bütünleştirmeyi gerektirmektedir (Harrison ve John, 1998: 14-16). Stratejik yönetimi paydaşlar üzerinden anlamak ve açıklamak, örgüt üzerinde güçlü etkiye sahip iç ve dış grupların göz önüne alınmasını gerektirir (Harrison ve John, 2009: 11-12).

Kamu politikasında paydaşlar, çıkarları olumlu veya olumsuz olarak etkilenebilecek herhangi bir kişi veya kuruluşu kapsayabilir. Bu, devlet kurumlarını ve her büyüklükteki özel işletmeleri, yerel yönetimleri, genel topluluğu, gönüllü ve topluluk kuruluşları gibi diğer ilgili tarafları, dezavantajlı grupları, yerli grupları ve ana dili

olmayan dili konuşan kişileri içerir. Her kamu hizmeti, politika yapıcılar ve paydaşları arasında geniş bir ilişki yelpazesini içerir ve bu paydaşlarla geliştirilmiş ortaklıklar, kaynakları gittikçe kısıtlanan bir ortamda iyi veya daha kaliteli bilgi elde etmenin uygun maliyetli bir yolunu potansiyel olarak sağlar (Riege ve Lindsay, 2006: 27). Paydaşların görüşlerinin alınması kadar onların fikirlerinin gerçekten stratejik planlara dahil edilmesi ve samimi biçimde geri bildirimlerde bulunulması da gereklidir, ancak bu zor bir süreçtir.

1.2.2.5. Kuruluş İçi Analiz ve Çevre Analizi

Çevre kavramının geniş anlamına uygun olarak çevresel analiz örgütün hem içsel hem de dışsal çevresinin incelenmesidir. Dışsal analiz örgütün sınırları dışındaki çevrenin incelenmesi iken, içsel analiz örgütün kendisini incelemesidir. Bu nedenle çevresel analiz örgüt içerisindeki bireylerin, sistemli ve sürekli olarak iç ve dış çevreyi oluşturan unsurlar hakkında bilgi toplaması, değerlendirmesi ve örgüt çapında yayması süreci olarak ifade edilebilir. Amaç, örgütün geleceğini belirleyen stratejik faktörleri tanımlamak, sürdürülebilir rekabet avantajı yakalayabilmek için stratejik değişim ihtiyacını belirlemek ve çevreye uyum sağlayarak onun sunduğu fırsatlardan yararlanıp tehditlerden kaçmaktır (Naktiyok vd., 2009: 70-71).

Kuruluş içi analizde, mevcut yeteneklerini değerlendirmek ve ayrıca istenilen amaçlara uygun olup olmadığını tespit için organizasyonun içine odaklanılır. Bunun için kullanışlı bir araç, McKinsey'in 7S modelidir ve örgütsel değişiklik yapmak isteyenler için, sistemin hangi kısımlarının adapte olması gerektiğini ve bu değişikliklerin sistemin diğer kısımları üzerindeki zincirleme etkilerini ortaya koyan iyi bir kontrol listesi işlevi görür. 7S kategorileri şunlardır:

- Staff (Personel): Kuruluş içindeki önemli insan kategorileri, karışım, çeşitlilik, elde tutma, gelişme ve potansiyellerinin en üst düzeye çıkarılması,
- Skills (Beceriler): Anahtar kişilerin ayırt edici yetenekleri, bilgileri ve deneyimleri,
- Systems (Sistemler): Süreçler, bilgi teknolojileri sistemleri, insan kaynakları sistemleri, bilgi yönetim sistemleri,
- Stil (Tarz): Yönetim tarzı ve kültürü,
- Shared Values (Paylaşılan Değerler): Kuruluşu olduğu gibi yapan yol gösterici ilkeler,
- Strategy (Strateji): Örgütsel hedefler ve plan, kaynakların kullanımı,

- Structure (Yapı): Kuruluş şeması ve stratejinin geliştirilmesinde rollerin, yükümlülük ve hesap verme sorumluluklarının nasıl dağıtıldığı.

Bir kuruluşun temel becerilerine ve ayırt edici yeteneklerine bakıldığında, 7S modeli, kuruluşun mevcut altyapısını ve etkili performansını sürdürmek veya elde etmek için nasıl değişmesi gerektiğini değerlendirmenin yararlı bir yoludur (Arya ve Green, 2015: 103-104).

Kuruluşların etkinliklerinin stratejik planlamasında en önemli unsurlarından biri, iç ve dış ortamının analizidir. Kuruluşlar etkinliklerini sürdürürken, gelişimleri için hem tehditler hem de fırsatlarla karşılaşır. Bunları tespit etmek için aşağıdaki analiz yöntemleri yaygın olarak kullanılmaktadır: SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) analizi, PEST (Political-Economic-Social-Technological) analizi, müfredat merkezli model, senaryoya dayalı model, örgütsel kültür analizi, PIMS (Profit Impact of Market Strategy) analizi, portföy matrisleri, delphi, yumuşak sistemler metodolojisi (SSM), bilişsel haritalama, Porter'ın dört köşe modeli, erken uyarı sistemleri, BCG büyüme-pazar payı matrisi; McKinsey'in 7S modeli; ekonomik tahmin modelleri; senaryo yapımı; rakiplerin finansal analizi; elektronik tablo durum çözümlemesi, anahtar veya kritik başarı faktörlerinin analizi, paydaş analizi; ve kurumsal modelleme/stratejik planlama yazılımı (Boateng vd, 2015: 4-5; Sammut-Bonnici vd., 2015: 1; Shtal vd., 2018: 1-9). Durum analizi araçlarından en çok bilineni ve kullanılanı SWOT analizidir. Nitekim, DPT Kılavuzunda da temel inceleme aracı olarak SWOT analizi yöntemine yer vermiştir.

Stratejik yönetim sürecinde anahtar noktalardan biri, kuruluşun güçlü-zayıf yönlerini, çevresel fırsat ve tehditlerle birlikte ele alıp karşılaştırmaktır. SWOT analizi, örgütün güçlü ve zayıf yönleri ile çevredeki fırsat ve tehditlerin ortaya çıkarılması işlemidir. Stratejik planlamanın araçları arasında, bütüncül bir yaklaşımı içeren SWOT analizi önemli bir yer bulmaktadır. SWOT analizinde örgüt için kritik başarı faktörleri açısından bir değerlendirme yapılır (Johnson ve Scholes, 1999: 193). Çevre ve kritik başarı faktörlerinin analizi kadar bunların eyleme geçirilmesi ve başarının arttırılacak önlemlerin zamanında ve paydaşlarla uyum içerisinde alınması da ayrıca önemlidir.

SWOT analizi, kuruluşların iç ve dış çevresinin, dış çevrenin sunduğu fırsatlardan faydalanmak amacıyla üstünlüklerinin ve dış çevrenin tehditlerinden kaçınmak için zayıflıklarının tanımlanması maksadıyla yapılan bir analizdir (Panagiotou, 2003: 8). Bu

analiz; kuruluşların güçlü ve zayıf yanlarıyla kuruluş çevresinde gelişen fırsat ve tehditleri tanımlamak amacıyla kullanılmakta, bu faktörlerin tespiti ile organizasyonların güçlü yanları üzerinde yapılandırılan, zayıf yanlarını bertaraf eden, organizasyon çevresindeki fırsatlardan faydalanabilecek veya tehditlere karşı koyabilecek stratejiler geliştirilebilmektedir (Dyson, 2004: 631-632).

SWOT analizinde güçlü ve zayıf yönler daima fırsatlardan ve tehditlerden önce belirlenir. Bu şekilde fırsatlar güçlü yönlerle, olası tehditler de zayıf yönlerle ilişkilendirilebilir. Fırsatlar ve tehditler arasında bu şekilde bir ilişki kurulmazsa tek başına bir anlam ifade edemezler; bu nedenle de gerekçelendirilmeleri ve açıklanmaları gereklidir. Fırsatları tanımlarken ulaşılamaz hedefler koymamaya dikkat edilmelidir (Puiu vd., 2009: 70; Hauser ve Marjanovic, 2010: 29).

1.2.3. Geleceğe Bakış

Stratejik planlama sürecinin bu aşamasında kuruluşlar, misyon ve vizyonlarını tespit ederek, temel değerlerini ifade ederler, amaç, hedef ve stratejilerini belirlerler. Misyon, vizyon ve ilkelerin oluşturulması sonucunda, kuruluşun varması istenen noktaya nasıl bir çerçeve içinde ulaşılacağı amaç ve hedeflerin belirlenmesiyle ortaya çıkar. Bu nedenle, misyon, vizyon ve ilkelerin doğru şekilde ifade edilmesi stratejik planın başarısı üzerinde kilit önem taşımaktadır (DPT, 2006: 27).

1.2.3.1. Misyon Bildirimi

Strateji oluşturma sürecinin başlangıç evresini oluşturan misyonlar, vizyonu, geleceğe dair hedefleri, somutlaştıran ve anlaşılır hale getiren beyanlardır. Örgütü bir arada tutan örgüt çalışanlarının davranışlarında değişiklik yaratan, onları motive eden ve böylelikle kurumun hedeflerine ulaşmada önemli ölçüde fayda sağlayan norm ve değerlerden oluşur (Kemp ve Dwyer, 2003: 635). Ackoff (1987: 30-31) misyonu “örgüte yürütmekte olduğu iş ve paydaşlarıyla olan ilişkilerinin belirlenmesinde yol gösteren inanç, değer ve ilkeler topluluğu” olarak tanımlamaktadır.

Misyon başarıyı garantilemez ancak bir misyonun o organizasyon için fayda yaratması çeşitli şartlara bağlıdır ve bunlar; kalite, rasyonelite ve geçerliliktir. Misyon bildirimi, örgütün amaçlarını ve isteklerini tarif eden, hatırlanması kolay bir tanım belgesidir. Misyon, belirlenen vizyon doğrultusunda yapılacak çalışmalara ilişkin temel politikaları ortaya koyan bildirgedir. Misyon; örgüt içindeki ve dışındaki herkese kim olduğunu, ne yaptığını, kim için ve kiminle, nasıl ve neden yaptığını eyleme dönük

biçimde açıklayan, bugünkü durumla birlikte gelecekte olunması isteneni yansıtan ve varoluş amacını belirleyen bir görev bildirgesidir. Misyonun bir özelliği de örgütlerin sınırlarını belirlemesidir. Misyon, hangi stratejilerin izleneceğini, nelerin planlanması gerektiğini, örgüt şemasının nasıl biçimleneceğini belirleyen çerçeve metindir (Akay, 2007: 18).

Yerel yönetimler için misyon beyanı, kuruluş yasasından kaynaklanmaktadır. Kamu kuruluşunun varlığını, zorunlu hedef(ler)i veya amaç(lar)ı ışığında, gerekçelendiren açık ve öz bir ifade olmalıdır. Misyon beyanı önemlidir çünkü stratejik olarak organizasyonun içindeki ve dışındaki herkesin amacını bilmesini sağlar. Bunu yaparak tüm işlevleri, işlemleri ve çıktıları için net bir referans odak noktasına sahip olabilir. Bir misyon beyanı, kuruluşun nereye gittiğine, kime etki edeceğine ve tüm bunların neden bir sonucu olduğuna odaklanmada büyük ölçüde yardımcı olur (Young, 2001: 17).

1.2.3.2. Vizyon Bildirimi

Vizyon, bir kurumun değerlerinin, amaçlarının ve hedeflerinin en temel ifadesidir; organizasyonun bugün bulunduğu yeri net bir biçimde ifade etmeli ve gelecek için bir yol haritası sunmalıdır (Quigley, 1993: 29).

Vizyonlar, ulaşılabilir olmalı ve vizyoner dönüştürücüler bunların gerçekleştirilmesini sağlayabilmelidir. Önemli olan sadece vizyon değil, bu vizyonun nasıl geliştirildiği ve gerçekliğe dayanıp dayanmadığıdır. Senaryo planlayıcıları, bir kuruluşun hem içeride hem de dış rekabet ortamıyla gerçeklikle iletişim halinde olmasına yardımcı olabilir. Vizyoner bir yaklaşımın başarısı nihayetinde pragmatizme bağlıdır; planları veya katı yaklaşımları benimsemek yerine dinleme, hareket etme ve öğrenme yoluyla esnek, artımlı ve ortaya çıkan faaliyet yoluyla bir vizyona ulaşma yeteneği gereklidir (Kourdi, 2003: 33).

Güçlü ve iyi ifade edilmiş bir vizyon beyanı aşağıdaki özellikleri taşımalıdır (Joyce, 2015: 116).

- Organizasyon için gelecekteki başarıyı tanımlamalıdır.
- İdealist ve kalpten olmalıdır.
- İlham verici olmalıdır.
- Orijinal olmalıdır.

- Çekici olmalı ve böylece organizasyondaki paydaşlardan ve personelden destek almalıdır.
- Kısa olmalı ve kolayca hatırlanmalıdır.

Kamu yönetiminde, yöneticiler ve çalışanlarca ortaklaşa, herkesin benimseyeceği, iddialı fakat ulaşılabilir vizyonlar belirlenmeli; kuruluşları bu vizyona taşıyacak amaç ve hedefler oluşturtulmalıdır. Herkesin katkı ve katılımıyla oluşturulan vizyon, tüm çalışanlarca benimsenecek ve katılımcı yöntemlerle belirlenen bu vizyonun gerçekleştirilebilmesi için herkesin elinden geldiğince çalışması sağlanacaktır (Yıldırım, 2011: 27).

1.2.3.3. Temel Değerler (İlkeler)

Bütün örgütler ayakta kalmak ve başarılı olabilmek için politika ve faaliyetlerini dayandırabilecekleri güçlü inançlar kümesine sahip olmalıdır. Temel inançlar ve değerler, bir örgüt için neyin önemli olduğunu, iyi veya kötünün karşılığını sorgulamak gibi ahlaki kurallar bütünü içerirler (Akdemir ve Ulukan, 2012: 49).

Misyonla yakından ilgili olan temel değerler, organizasyonun faaliyetlerini yönlendiren ve onları bazı faaliyet türlerine öncelik vermelerini sağlayan ilkelerdir. Değerler, yalnızca kuruluşun gerçekleştirdiği faaliyetlerin türünü değil, aynı zamanda bunları nasıl gerçekleştirdiğini de etkiler; organizasyon nasıl çalışır? Müdahaleleri oluşturan yönlendiriciler ortak unsurdurlar ve aynı zamanda üyeler arasında taahhütler ve beklentiler yaratırlar. Bu anlamda değerlerin organizasyonda kabul görmesi için iç iletişim stratejik önemdedir. Bu değerleri bilmek, iç katılımı teşvik edebilir ve aynı zamanda sosyal müdahaleler için güçlü bir organizasyon kültürü oluşturabilir (Vidal vd., 2008: 5).

Değerler beyanı, bir kuruluşun yöneticileri ve çalışanları için beklenen kolektif normları ve davranış standartlarını belgeler. Yöneticilerin ve diğer çalışanların işlerini nasıl yapmaları ve yürütmeleri gerektiğini belirleyen bir dizi ilkeyle de ifade edilebilir. Değer beyanları, çoğu iş ilişkisinin dayandığı değerler olan güven, adalet, destek ve dürüstlüğü vurgulayarak sosyal sermayeyi sürdürecektir şekilde tasarlanmalıdır (Witcher, 2020: 14).

1.2.3.4. Stratejik Amaçların Belirlenmesi

Stratejik amaçlar, örgütün misyon ve vizyonunun daha somutlaştırılıp, performans hedefine dönüştürülmesi için bir araçtır. Stratejik amaçları hedeflere

dönüştüren örgütler, hedefledikleri sonuçlara göre, belli bir zaman dilimindeki gelişmeyi daha kolay takip edebilirler (Thompson ve Strickland, 2001: 10).

Uygun amaçların belirlenmesi, stratejik planlama ve karar verme sürecinin hayati bir bileşenidir. “Etkililiğin amaç modeli”, dış başarıyı vurgular. Örgütsel amaçlar önemlidir çünkü bir yön duygusu sağlarlar ve yönetimin karar verme sürecine odaklanmaya yardımcı olurlar. Ayrıca ilerlemenin değerlendirilebileceği bir standart sağlarlar. Genellikle amaçlar, hedeflerden daha uzun vadeli veya daha yüksek seviyeli soyutlamalar olarak düşünülür (Ritson, 2019: 20).

Amaçlar vizyonu daha belirgin, misyonu da daha somut hale getirirler. Howe (1993: 17) stratejik amaçların şu özellikleri içermesi gerektiği görüşündedir:

- Mali ve finansal olmayan konuları içermelidirler.
- Erişebilir olmalıdırlar; ancak amaçlara ne kolayca erişilmeli, ne de erişilemeyecek kadar zor olmalıdır.
- Yol gösterici, birleştirici olmalıdır. Amaçlar departmanlara, alt birimlere kendi amaçlarını belirlemelerinde yol gösterici olurken, farklı birimlerin amaçlarını birleştirici özellikte olmalıdır.

1.2.3.5. Stratejik Hedeflerin Belirlenmesi

Misyon bildirimini operasyonel hale getirmek için stratejik hedefler kullanılır. Yani, kuruluşun amaç hiyerarşisindeki “daha yüksek amaçları”, misyon ve vizyonu nasıl gerçekleştirebileceği veya bu hedeflere doğru ilerleyebileceği konusunda rehberlik sağlamaya yardımcı olurlar. Bu nedenle, daha spesifiktirler ve daha iyi tanımlanmış bir zaman çerçevesini kapsar. Hedef belirlemek, hedeflerin yerine getirilmesini ölçmek için bir kıstas gerektirir (Dess vd., 2019: 26).

Stratejik hedeflerin kuruluşun misyon ve vizyon beyanıyla uyumlu olmasını sağlamak hayati önem taşır. Stratejik hedef belirlemek, strateji oluşturmanın temel bir unsurudur. Kuruluşun uzun vadeli planlarına ve amaçlarına ulaşılmasını sağlamak için çok önemli bir egzersizdir. Yönetimin eyleme ve sonuçlara olan bağlılığını sergiler. Hedefler ölçülebilir olmalıdır. Hedefleri nitel terimlerle belirtmek yerine nicelleştirmek her zaman daha iyi bir uygulamadır. Yöneticilerin başarı için önemli gördükleri kilit alanlar için hedefler belirlenmelidir. Kilit alanlar; i) finansal performans, ii) stratejik performans olarak iki geniş alanda kategorize edilebilir. Stratejik performans kendi içinde çok geniştir ve belirli alt alanlara daraltılabilir (Bora vd., 2017: 4).

Başarılı hedeflerin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Koteen, 1997: 240-241; Steiss, 2003: 66):

- Açık ve anlaşılması kolay olmalıdır,
- Ölçülebilir ve sonuca odaklanmış olmalıdır,
- İddialı olmalı ancak imkansız da olmamalıdır,
- Belirli bir zaman dilimini kapsamalıdır.

1.2.3.6. Performans Göstergeleri

Bilgi ve istatistik bağlamı veren veriler olarak performans göstergeleri, alanlar arasında, zaman içinde ve yaygın olarak kabul edilen standartlarla karşılaştırmalara izin verir ve hedeflerin ne ölçüde yerine getirildiği hakkında bilgi sağlar. Performans göstergeleri ölçülebilir olmalı ve karşılaştırmalar yapmak için birkaç yıl boyunca aynı şekilde açıkça tanımlanmalıdır (Markic, 2014: 23).

Performans göstergeleri, belirli stratejik amaç veya hedeflerin bir süreç akışı, faaliyet veya organizasyon içinde ne ölçüde karşılandığını değerlendirmek için kullanılan ölçülebilir verilerdir. Stratejik performans göstergelerini tanımlarken dikkate alınması gereken dört kritik unsur vardır: Bir amaç, ölçülebilir ve karşılaştırılabilir bir hedef, hedefe ulaşmak için bir zaman çizelgesi ve performans göstergelerinin uygulanabilir olduğu nüfus (Ndefru, 2019: 3).

Bir göstergenin işlevi, bir hedefe ulaşılmasıyla bağlantılı olarak ölçtüğü şeyle tespit edilir. Aşağıdaki tabloda performans göstergeleri sınıflandırılarak ortaya konmuştur.

Tablo 3: Performans Göstergelerinin Sınıflandırılması

Hedef Düzeyi	Gösterge Tipi	Tanım	Örnek
	Girdi Göstergesi	İlgili politikaları uygulamak için gereken mali, insani, malzeme, organizasyon ve düzenleyici kaynaklar hakkında bilgi sağlar.	Yıllık bütçe dağılımı, programa dahil olan kişi sayısı, vb.
Operasyonel Hedef	Çıktı Göstergesi	Neler başarıldığını ifade eder, üretilen ürünler veya hizmetler gibi.	İnşa edilen yol (kilometre), bir eğitim kursunu başarıyla tamamlayan kişi sayısı, vb.
Özel Hedef	Sonuç Göstergesi	Yararlanıcılar veya kullanıcılar üzerindeki doğrudan, kısa vadeli etkileri ifade eder	Yol kullanıcılarının kazandığı zaman, eğitimli personel tarafından uygulanan yeni uygulamalar, danışmanlık hizmetinden yararlanan şirketler arasında memnuniyet düzeyi, vb.
Genel Hedef	Etki Göstergesi	(Kamu veya program) Müdahalesinin kapsamı dışındaki sonuçlara ve yararlanıcılarla etkileşime işaret eder.	12 ay sonra stajyer istihdam oranı, program sonunda kurulan şirketlerin hayatta kalma oranı, ürünün satışına getirilen yasak sonrası kaybedilen iş sayısı, vb.
	Bağlam Göstergesi	Programdan etkilenenler ve etkilenmeyenler arasında hiçbir ayırım yapılmaksızın, bütünüyle bölge veya nüfus kategorisi için geçerlidir.	Turizm sektöründeki iş sayısı, X bölgesindeki internet bağlantılarının sayısı, Y bölgesindeki işsizlik oranı, vb.

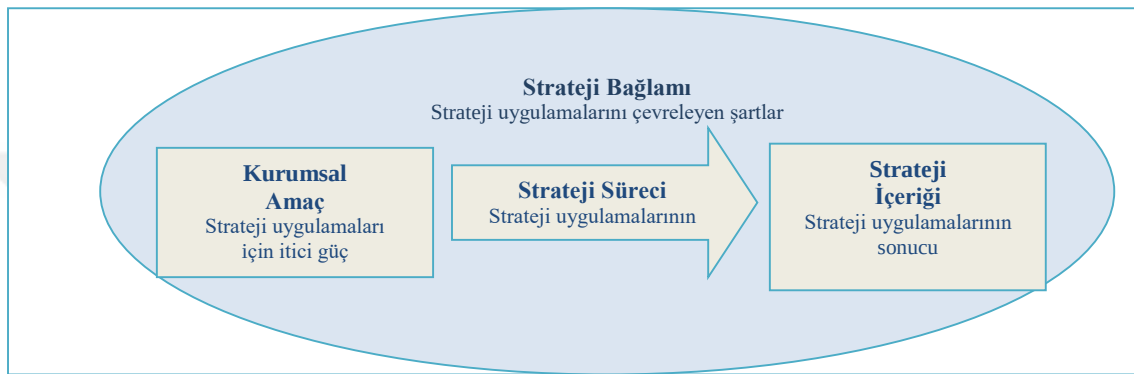
Kaynak: Delorme ve Chatelain, 2011: 18-19

Performans göstergeleri, personel, yöneticiler ve vatandaşların ihtiyaçlarıyla ilgili olarak görülmedikçe, kendi başlarına çok az kullanışlıdır. Performans ölçüm sistemleri olumlu yönde etki edecekse, bunları kullananlar için kabul edilebilir olmalı, bir yön duygusu sağlamalı ve harekete geçmeyi teşvik etmelidir (Özgür ve Aydın, 2020). Bunun gerçekleşmesi için, ölçüm sistemlerini geliştirmekten sorumlu olanların, yerel yönetimdeki performans ölçümüyle ilgili sorunların, tuzakların ve göstergelerin kullanılmasını sağlamak için atılabilecek adımların farkında olması gerekir (Boyle, 2000: 24).

1.2.3.7. Stratejilerin Belirlenmesi

Strateji, bir kuruluşun planında yer alan, uzun dönemli araçların, birbirini izleyen taktiklerin oluşturduğu bütünlüktür. Strateji, kuruluşun misyonunu yerine getirmek için eylemleri tutarlı bir doğrultuda birleştiren ve birbirini izleyen eylem taktiklerinin ana doğrultusudur (Betz, 2010: 254).

Stratejinin boyutları strateji süreci, strateji içeriği ve strateji bağlamı olarak Şekil 1’de ele alınmaktadır (Wit ve Myer, 2010: 5-6):



Şekil 1: Stratejinin Boyutları ve Kurumsal Amaçlar

Kaynak: Wit ve Meyer, 2010: 5-6.

Strateji süreci, stratejilerin oluşturulduğu durumlardır. Bu boyut, stratejinin ne zaman, nasıl, kim tarafından yapılacağı sorularıyla doğrudan ilişkilidir; “nasıl?” kısmı, stratejinin analiz edilmesi, icat edilmesi, oluşturulması, uygulanması, değiştirilmesi ve kontrol edilmesiyle; “kim?” kısmı, ilgili kişilerle ve “ne zaman?” kısmı ise aktivitenin zamanının doğru hesaplanmasıyla bağlantılıdır.

Bir strateji sürecinin ürünü, strateji içeriğiyle ilgilidir. Sorular açısından belirtilmiş strateji içeriği, stratejinin ne olduğunu ifade etmektedir. Kurum ve bileşenleri için strateji “ne” ve “ne olmalı?”, üzerinde durmaktadır.

Hem strateji sürecinin gerisindeki koşullar yumağı, hem de stratejik içeriğin tanımlanması strateji bağlamıyla ilgilidir. Sorular açısından belirtilen strateji bağlamı, stratejik süreç ve stratejik içeriğin nerede gerçekleştirilecekleriyle ilişkilidir.

Belirlenen stratejilerin, Tarakçı’dan (2010: 61-63) özetlenerek, aşağıdaki sorulara uygun olarak irdelenmesi stratejik planlama süreci açısından yararlı olacaktır:

- Kurumun hedefine ulaşmasını sağlar mı? Tercih edilen strateji, doğru şekilde uygulandığında, hedef için belirlenen performans kriterinin yakalanabilmesi

önemlidir. Performans kriteri yakalanamayacak ise stratejinin uygulanmaya başlanması ya da başlanmış ise sürdürülmesi sorgulanmalıdır.

- Kurumun değerlerine uygun mu? Stratejiler uygulanmadan önce, kurumun temel değerlerine uygunluğuna bakılmalıdır.
- Kurumun zayıf yanları ciddi bir engel oluşturuyor mu? Stratejiler uygulanırken zayıf yönlerinin etkili olup olmayacağının öncelikli olarak dikkate alınması gerekir.
- Başarısızlığın ve kısmi başarının sonuçları nelerdir? Bütün stratejiler belli ölçüde risk içerir. Belirlenen strateji başarısız ya da kısmen başarılı olursa, kuruma ne tür etkileri olabileceği uygulamadan önce değerlendirilmelidir.
- Rakiplere göre bir rekabet avantajı sağlıyor mu? Rakiplere göre sürdürülebilir bir rekabet avantajı sağlama olasılığı yüksek olan bir strateji, kuruma büyük avantaj sağlar.
- Uygulanabilir mi? Bir stratejinin uygulanabilir olup olmadığını, onu uygulamaya koymadan önce irdelemek son derece önemlidir.
- Potansiyel kazançlar nelerdir? Stratejilerin başarısız olmaları halinde ne tür sonuçlar yaratacağı kadar, başarılmaları halinde ne tür getirileri olacağını da irdelemek gerekir.

Sonuç olarak, strateji, amaç ve hedeflere ulaşmak için yapılan faaliyetlerin yönü; kurumun neleri, ne şekilde elde etmek istediğinin tespit edilmesi olup, belediyelerin kıt kaynaklarının doğru alanlara, yerinde hizmetlere yönlendirilmesinde önemli bir araçtır.

1.2.4. Maliyetlendirme

Tezin inceleme konusu açısından en önemli kısım maliyetlendirme aşaması olarak ortaya çıkmaktadır; çünkü bu aşamada stratejik plan ile bütçe arasında bağlantı (ilişki) kurulmaktadır. Ayrıca kuruluşça yapılacak faaliyetlere yönelik harcamaların önceliklendirilmesi de yapılmaktadır.

Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik, stratejileriyle uyumlu gerçekleştirilecek, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir. Her bir faaliyet/proje belirli bir hedefe yönelik olmalıdır; stratejik planda herhangi bir hedefle ilişkisi kurulamayan faaliyet/projelere yer verilmemelidir. Yürütülen veya yürütülmesi planlanan faaliyetler/projeler mutlaka bir hedefle ilişkilendirilmelidir. Daha sonra ise faaliyet/projelerin bütçeyle ilişkisi kurulmalıdır. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli

faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak her bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılır (DPT, 2006: 41).

Kaynakların kıt olması, dolayısıyla bir düzen içinde kullanılma gerekliliği yerel yönetimler için de geçerlidir. Örgütün hedef ve amaçları doğrultusunda vereceği kararlar için kullanacağı finansal kaynaklar maliyetlendirme yoluyla önceliklendirilir. Stratejik planlama maliyetlendirme sayesinde daha gerçekçi bir hal alır.

Çok az strateji uzmanı, kaynak tahsisinin stratejik yönetim için temel olduğu iddiasına itiraz edebilir. Chandler, iş stratejisini, yalnızca amaçların ve hedeflerin belirlenmesini değil, aynı zamanda *“bu hedefleri gerçekleştirmek için gerekli kaynakların tahsisini”* de içerecek şekilde tanımlamıştır. Ansoff, kaynak tahsisini stratejik bir planın temel bir unsuru olarak tanımlamış ve bir kaynak bütçesi ihtiyacını vurgulamıştır. Hofer ve Schendel, firmaların stratejileri formüle etmelerinin temel nedeninin *“isteğe bağlı stratejik kaynakların tahsisine yardımcı olmak”* olduğunu savunmuştur (Maritan ve Lee, 2017: 2411).

Bütçeleme, bir kurumun stratejik hedeflerine ulaşmasına yönelik operasyonlarını planlamak ve yönetmek için kullanılabilen bir mekanizmadır. Bu nedenle bütçe, bir kuruluşun faaliyetlerinin uygulanması için yaptığı harcamaları yansıtan ayrıntılı bir plandır. Diğer bir deyişle, bütçe finansal terimlerle ifade edilen bir yönetim planıdır. Bütçeleme, bu nedenle, bir kurumun hedeflerine ulaşmak için planları gerçekleştirmek için kaynakların mevcut olmasını sağlar. Stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirecek faaliyet ve projeler mutlaka bütçeye dönüştürülmelidir. Stratejik planlamada başarılı bir maliyetlendirme çalışması, bu nedenle, bir kurumun amaçlarına ulaşip planlarını gerçekleştirmek için kaynakların mevcut olmasını gerekli kılar (Brits, 2010: 140-141).

Maliyetlendirme, kamu kurumlarının stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirerek, harcamalarına yön veren önemli bir süreçtir. Bütçesi belirsiz bir stratejik planın beklentileri karşılaması son derece güç olduğu gibi harcama büyüklüğü ve hedefi belirli olmayan bir planın performans değerlendirmelerinin yapılmasında da önemli sorunlar yaşanacaktır (Demir ve Pınar, 2014: 191).

Stratejik Planlama Kılavuzunda maliyetlendirme kısmında kamu idarelerince doldurulması gereken iki tablo verilmektedir. Birinci tabloda amaç ve hedeflerin maliyetlendirmelerinin yapılması istenmektedir. Diğer bir deyişle hedeflerin ve bunların oluşturduğu amaçların parasal değeri belirlenmektedir. İkinci tabloda ise kullanılacak

kaynakların yerlerinin belirtilmesi istenmektedir. Dolayısıyla amaç ve hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli kaynakların nereden sağlanacağı belirtilecektir. Bu konuda kullanılacak kaynakların bütçe ve bütçe dışından sağlanabilecek kaynaklar olması mümkündür. Bütçe dışından sağlanacak kaynaklar bağış, yardım, fon, vb. şeklinde olabilecektir (Çetinkaya ve Korlu, 2015: 583-584).

Stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini performans programları oluşturur. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki performans programları aracılığıyla 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 sağlanır (DPT, 2006: 44).

1.2.5. İzleme ve Değerlendirme

İzleme ve değerlendirme stratejik yönetim döngüsünün önemli bir aşamasını oluşturmaktadır. Bryson ve Alston (2005: 109-115) izlemeyi öncelikli olarak yönetimi ve paydaşları, sonuçların elde edilmesinde ilerleme veya ilerleme eksikliğinin erken göstergeleri ile devam eden bir müdahale hakkında bilgilendirmeyi amaçlayan sürekli bir işlev olarak, tanımlamaktadır. İzleme;

- Devam eden, sürekli bir süreçtir,
- Bir temel sağlamak için başlangıç dahil olmak üzere program döngüsü boyunca birden çok noktada veri toplanmasını gerektirir,
- İstenen sonuçları iyileştirmek için müdahale sırasında faaliyetlerin ayarlanması gerekip gerekmediğini belirlemek için kullanılabilir (Frankel ve Gage, 2016: 1).

Değerlendirme ise, izleme sürecinin tamamlayıcısı konumunda olup izleme sonucunda elde edilen verileri kullanarak, halen yürütülen ya da tamamlanmış bir proje, program veya politikanın tasarımı, uygulanması ve sonuçlarıyla birlikte tarafsız bir gözle ele alınmasıdır. Amaç; hedeflerin, sağlanan gelişmenin, verimliliğin, etkinliğin, etkililiğin ve sürdürülebilirliğin beklentilere ne derece uyumlu olduğunun ve ne ölçüde sağlanabildiğinin resmedilmesidir. İzleme ile elde edilen veriler kendi başına çok fazla bir anlam ifade etmez, bu bilgilerin nedensellik ilişkisi içinde değerlendirilmesi gerekmektedir (Bako, 2002: 7; Karagöz, 2010: 11).

İzleme ve değerlendirme, bir girişimin istenen etkiye veya sonuca sahip olup olmadığını belirlediği için önemlidir. Sonuçlar, misyonun etkinliğiyle ilişkilidir. Stratejik yönetim sürecinde her girişimde stratejik önlemler seçilmeli ve tanımlanmalıdır. Stratejik önlemler, kuruluşun stratejik amaçlarında tanımlandığı şekliyle girişimlerin sonuçlarıdır. Stratejik önlem belirlenirse, önemli olan, doğrudan sonuç ölçüsü ile bağlantılı olan süreçler, girdiler ve çıktılar için ölçümlerin seçilmesidir (Dziyaba, 2016: 202).

Belediyelerin stratejik ve orta vadeli planlarını izleme ve planladıkları hedeflere ulaşip ulaşamayacaklarını veya düşük performans gösterip göstermediklerini belirlemek için bunları gerçek sonuçlarıyla karşılaştırma sorumlulukları vardır. Ayrıca, bir değerlendirmeden elde edilen sonuçların hizmet sunum yöntemini iyileştirmesi beklenmektedir. Performans değerlendirmesi, belediyelerin belirli bir programın önceden belirlenmiş amaç ve hedeflerine belirli bir zamanda ulaşip ulaşmadığını belirlemek için gereklidir. Performans değerlendirme, performans yönetimi sürecinin başarılı olup olmadığının tespit edilmesi açısından çok önemlidir (Noluthando, 2017: 17).

Stratejik planlama bir üründen çok süreç olarak daha önemlidir ve süreçler birbirine bağlı bir bütündür; herhangi bir basamakta oluşacak yanlış kurgu sistemin tamamını etkileyecektir. Her bir yerel yönetim birimi stratejik planlama sürecini kendi özelliklerine uyacak şekilde tasarlamalı ve süreçler arasında geri bildirimlerde bulunmaktan kaçınmamalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE TEORİK/KURAMSAL ÇERÇEVE: PERFORMANS VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

2.1. PERFORMANSLA İLGİLİ KAVRAMLAR

Tezin bu bölümünde öncelikle performans kavramı tanımlanmakta daha sonra performansla ilgili kavramlardan olan performans ölçümü / yönetimi / değerlendirilmesi / denetimi ana hatlarıyla ele alınmaktadır. Türkiye uygulamasında stratejik yönetim sisteminin bütçeleme tekniği olan performans esaslı bütçeleme kavramı ise tüm yönleriyle ve ayrıntılı biçimde irdelenmektedir. Stratejik planlama-performans esaslı bütçe ilişkisi incelenerek bölüm sonlandırılmaktadır.

2.1.1. Performans Kavramı

Performans kavramı, insan faaliyetinin hemen hemen tüm alanlarında yaygın olarak kullanılmaktadır ve son yıllarda giderek artan bir ilgi görmüştür. Performans, ölçüm araçları üzerindeki pek çok eleştirel düşüncüyü açıklayan öznel bir gerçeklik algısıdır. Performans alanında uluslararası düzeyde çok sayıda çalışma, ekonomiyi küresel olarak kasıp kavuran ve işletmelerin karlılık alanında sürekli bir iyileştirme ihtiyacına yol açan finansal krizden kaynaklanmaktadır. Örgütsel performans aşağıdaki gibi kavramlarla karıştırılır: verimlilik, etkililik, etkinlik, ekonomi, kazanç kapasitesi, kârlılık, rekabetçilik, vb. Bu nedenle, performans kavramının net ve kesin bir tanımı üzerinde giderek daha fazla ısrar edilmektedir (Elena-Iuliana ve Maria, 2016: 179).

Performans kavramının tanımı, kuruluşların misyon, vizyon ve stratejilerine göre farklılık gösterebilmektedir. Performans, hem doğru işleri yapmak (doing the right things) hem de işleri doğru yapmaktır (doing things right). Örgütsel performans, stratejik yönetimin en önemli yapı taşıdır (Atağan, 2010: 5).

Çok genel bir tanımlamayla, performans, kişi ya da kurumun amaçlarına ulaşmak için sergilediği çabaların, amaçlara ulaşmadaki etkinliğinin göstergesidir. Dolayısıyla, performans kişi ya da kurumun mali, beşeri ve fiziki kaynaklarını amaçlar doğrultusunda ne kadar etkin ve verimli kullandığını belirleyen bir kavramdır. Aynı zamanda performans, her bir organizasyon için mevcut durumun tespitinde ve sonraki dönemlerde nerede olunması gerektiğinin belirlenmesinde kullanılan bir durum analizi niteliğindedir (Zeytinoglu, 2010: 44).

Performans, yöneticileri şu anda en uygun eylemleri gerçekleştirmeye yönlendirecek ve gelecekte performans gösteren organizasyonu yaratacak tüm süreçlerin toplamıdır. Başka bir deyişle, performans, yarın ölçülecek değer sonucuna götüren şeyi bugün yapmaktır (Neely vd., 2002: 68).

2.1.2. Performans Ölçümü

Planlama, kararlar, eylemler ve sonuçlar arasında bağlantı kurma ihtiyacı, kurumsal performansın ölçülmesine önemli bir ilgi uyandırmıştır. Kuruluşlar performanslarını ölçmek ve ilgili kurum, kuruluş ya da kişilere sunmak için önemli miktarda kaynak ayırmışlardır.

Sayıştay'ın Performansın Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporunda performans ölçümü *“bir kurumun önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere göre ortaya çıkan ürünleri, hizmetleri ve/veya sonuçları birlikte değerlendirmeye yönelik analitik bir süreç, bir kurumun kullandığı kaynakları ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplaması, bunları analiz etmesi ve raporlaması süreci”* (Sayıştay, 2002: 6) olarak tanımlanmaktadır. Bititci de benzer bir şekilde, performans ölçümünü, *“bir eylemin performansına ilişkin bilgileri toplama, analiz etme ve raporlama süreci”* biçiminde tanımlamaktadır (Bititci, 2015: 17-19).

Performans ölçümü, kamu kurumlarında karar vericilere, optimal hizmet bileşiminin seçilmesi, hizmetin kalitesinin artırılması, eksik yönlerin görülmesi, hesap verilebilirliği artırma, vatandaş odaklı hizmet sunumu ve bütçe denkliğinin sağlanması gibi konularda yardımcı olmaktadır. Performans ölçümünde kurumlar, verimlilik, etkinlik, etkililik ve kalite gibi ölçütleri kullanmakla birlikte hizmet üretiminde kendi faaliyet alanlarıyla ilgili bir takım kriterler belirleyerek bunları bir gösterge olarak kullanabilmektedirler (Sağbaş vd., 2011: 19-20).

Behn (2003: 588) kamu yöneticilerinin performans ölçümü yapmaları için sekiz neden olduğunu belirtmektedir:

Tablo 4: Kamu Yöneticilerinin Performansı Ölçmek İçin Sekiz Nedeni

Amaç	Performans Ölçüsünün Cevaplanmasına Yardımcı Olabileceği Soru
Değerlendirmek	Kurumum ne kadar iyi performans gösteriyor?
Kontrol etmek	Astlarımın doğru şeyi yaptığından nasıl emin olabilirim?
Bütçelemek	Kurumum halkın parasını hangi program, kişi ya da projelere harcamalı?
Motive etmek	Hat personelini, orta düzey yöneticileri, kar amacı gütmeyen ve kâr amacı güden ortak çalışanları, paydaşları ve vatandaşları performansını iyileştirmek için gerekli olan şeyleri yapmaya nasıl motive edebilirim?
Desteklemek	Siyasi üstleri, yasa koyucuları, paydaşları, gazetecileri ve vatandaşları, kurumumun iyi bir iş çıkardığına nasıl ikna edebilirim?
Kutlamak	Başarıyı kutlamanın önemli örgütsel ritüeline hangi başarılar layıktır?
Öğrenmek	Ne neden çalışıyor ya da çalışmıyor?
Geliştirmek	Performansı geliştirmek için kim tam olarak neyi farklı yapmalıdır?

Kaynak: Behn, 2003: 588

2.1.3. Performans Yönetimi

Geniş anlamda performans yönetimi OECD (Organization for Economic Co-operation and Development, İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) (2004: 5) tarafından şöyle tanımlanmıştır: *“Performans bilgileri üretilmesini, bu bilgilerin değerlendirilmesini, performansın izlenmesini ve performansın raporlanmasını kapsamaktadır. Performans yönetiminde, performans hedefleri ve amaçları tanımlıdır, yöneticiler yönetsel esnekliğe sahiptir, oluşturulan hedef ve amaçlara ulaşmak için performans ölçülüp raporlanmaktadır ve ulaşılan sonuçlar devlet faaliyetlerinin finanse edilmesi ile kamu yönetiminde bir ödül ceza sisteminin yürütülmesinde kullanılmaktadır.”*

Aguinis’e (2007: 2) göre, performans yönetimi; birey ve ekiplerin performanslarının tanımlanması, ölçülmesi, geliştirilmesi ve örgütlerin stratejik amaçlarıyla uyumlu hale getirilmesi sürecidir. Performans yönetimi, karar verme için performans bilgilerini birleştiren ve kullanan bir yönetim tarzıdır.

Performans yönetimi alanında yirminci ve yirmi birinci yüzyılda ortaya çıkan akım ve görüşler aşağıda tablo halinde özetlenmektedir.

Tablo 5: Yirminci ve Yirmi Birinci Yüzyılda Performans Hareketleri

Performans Hareketi	Zaman Ölçeği	Tanımlama
Sosyal Araştırma Hareketi Bilimsel yönetim ve Yönetim Bilimi Maliyet Muhasebesi Belediye Araştırma Bürosu ve yavruları	1900'ler-1940'lar	Sosyal reformcuların sosyal sorunlarla ilgili gerçeklere ihtiyacı vardı. Hükümetin, adhokrasi yerine bilimsel bir yaklaşıma ihtiyacı vardı. Büyük şirketler ve Hükümetler, yönetim ve şeffaflık için ürün ve hizmetlerin maliyetleri hakkında bilgi sahibi olmalıydı. Önceki üç hareketin pratikte sentezi
Performans Bütçeleme	1950'ler 1960'lar 1970'ler	Bütçe sürecindeki dikkatin girdilerden, çıktılarına ve hedeflere kayması Yönetici kontrol gündemi ile sıklıkla örtüşmesi.
Sosyal göstergeler	1960'lar 1970'ler	Refah devletinin sosyal mühendisliği
Yeni Kamu Yönetimi (Performans Bütçelemenin ikinci jenerasyonu)	1980'ler 1990'lar 2000'ler	Dünya çapında kamu sektörleri baskı altında ve performans stratejilerini benimsiyor Performans Bütçeleme en azından retorikte seçildi
Kanıtı Dayalı Kamu Politikası	1990'lar 2000'ler	İdeoloji ve fikirden ziyade araştırma ve göstergeler politikayı desteklemelidir.
Revizyonizm	2010'lar	Birkaç ülkede performans yönetimi çerçevelerinin gözden geçirilmesi ve revize edilmesi (Avustralya, Hollanda, Birleşik Krallık ve ABD)

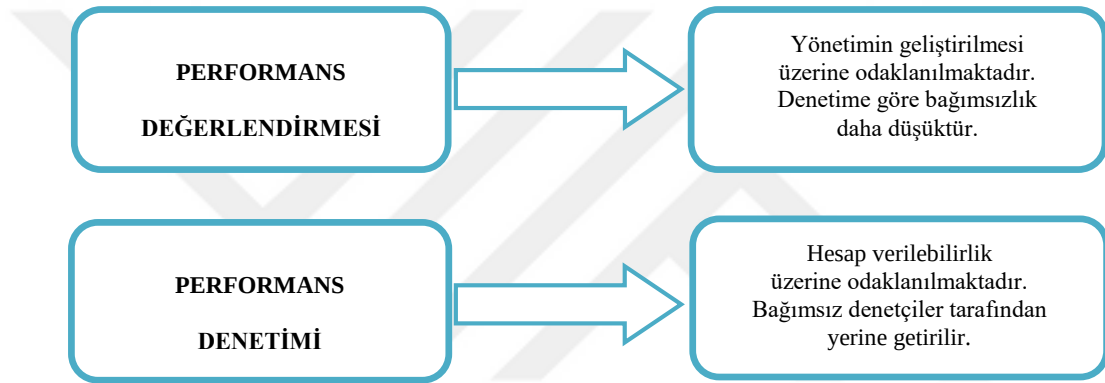
Kaynak: van Dooren vd., 2015: 51

Performans yönetiminde, kuruluşun bütün birimleriyle birlikte, mal ve hizmet üretimi açısından şu anda hangi seviyede olduklarını, daha iyi bir seviyeye ulaşım ulaşılamayacaklarını ve ideal olarak nereye kadar başarılı olabileceklerini sorgulayıp, alınacak yanıtlara göre kuruluş performansını belirlemeleri gerekmektedir. Böylece, kuruluşun şimdiki görevi anlamında misyonu ve gelecekteki durumuna ilişkin vizyonu oluşturulmalıdır. Geleceğe ilişkin bir strateji geliştirilmelidir. Performans gelişimi ile ilgili girişimler tasarlanmalı, geliştirilmeli ve uygulamaya konulmalıdır. Hedeflenen yöne

gidilip gidilmediğini, nasıl gidileceğini gösterecek bir ölçüm ve değerlendirme sistemi tasarlanmalı, geliştirilip uygulanmalıdır (Bilgin, 2007: 56).

2.1.4. Performans Değerlendirme

Performansla ilgili kavramlardan bir diğeri olan performans değerlendirmesi tamamlanmış veya devam etmekte olan bir politika, program veya faaliyet/projenin etkileri ortaya konarak, elde edilen bulguların yeni kararların alınmasında kullanıldığı bir yönetim aracıdır. Bununla bağlantılı olarak, bütçeleme açısından ele alındığında performans değerlendirmesi, kaynakların bütçe kısıtları altında etkili kullanılıp kullanılmadığının tespit edilerek yeni politika ve bütçe kararlarının alınmasında geri bildirim sağlamaya yönelik bir mekanizmadır (Yılmaz, 2010: 113).



Şekil 2: Performans Denetimi ve Değerlendirmesinin Karşılaştırılması

Kaynak: Yenice, 2006: 125.

Performans değerlendirmesi yoluyla kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı incelenerek saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Performans değerlendirmesi yapılarak bir kurumun stratejik amaç ve hedeflerinin doğru tespit edilip edilmediği ile bu amaç ve hedeflerin gerçekleşmesinde kullanılan faaliyet ve projelerin uygulama sonuçları incelenmektedir (Kurnaz, 2010: 73).

2.1.5. Performans Denetimi

Performans denetimini tanımlayan pek çok terim bulunmaktadır; verimlilik-etkinlik- tutumluluk denetimi, yönetimin denetimi, yönelimli denetim, işlemsel denetim, faaliyet denetimi, program değerlendirmesi kullanılan eşanlamlı kavramlardan bazılarıdır. İngiltere’de harcanan paraların karşılığının alınması anlamına gelen “value

for Money”, Avustralya’da “verimlilik denetimi”, İsveç’te ise “etkinlik denetimi” kullanılmaktadır (Kubalı, 1998: 30).

Performans denetimi, kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yönetilip yönetilmediğini ve mali sorumluluk gereklerinin makul ölçüde karşılanıp karşılanmadığını görmek için bir kurumun faaliyetlerinin denetlenmesidir (Coşkun vd., 2000: 51). Waring ve Morgan’a (2007: 323) göre, performans denetimi, bir kamu programının ya da faaliyetinin başarılarının sistematik ve objektif olarak değerlendirilmesi ya da bu program ya da faaliyetin süreçlerinin etkinlik, tutumluluk (ekonomiklik) ve verimlilik açısından değerlendirilmesidir.

The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) Performans Denetimi Uygulama Rehberine (2004: 1) göreyse performans denetimi; devlet/hükümet faaliyetlerinin, programlarının veya organizasyonlarının verimliliğinin ve etkinliğinin, ekonomiklik ve iyileştirme sağlama amacı gözetilerek, bağımsız bir biçimde incelenmesidir.

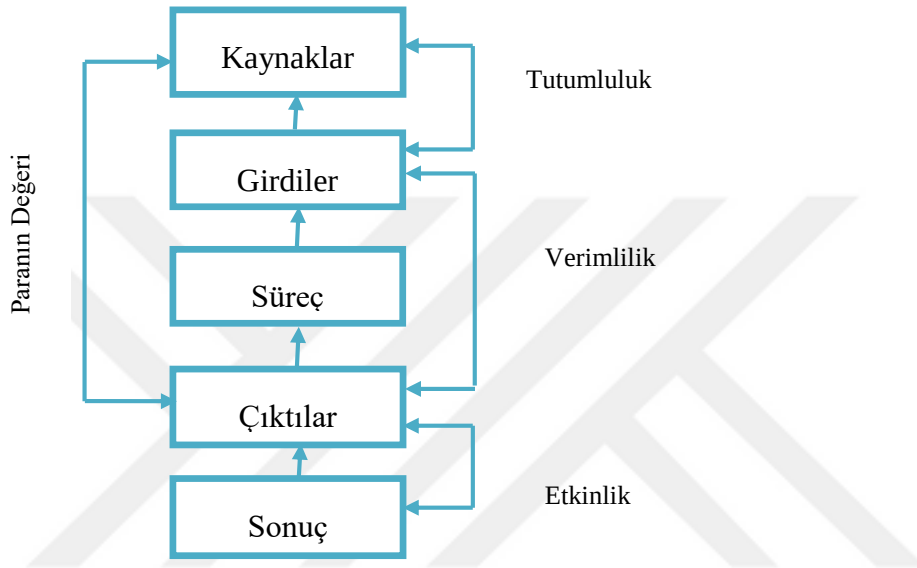
Kurumsal amaç ve hedeflerin arka planındaki rasyonalite, örgüt yapısı, iş süreçleri, bilgi sistemleri, performans ölçüleri, kurumun iç kontrol sistemi, denetlenen kurumlarca belirlenen eksiklikleri gidermek için izlenen yöntemler, sosyal ve ahlaki davranış ilkelerine uygunluk (kamu yönetiminde en iyi uygulamalara göre değerlendirme) ile kaynakların elde edilmesi ve kullanımında kaliteden taviz vermeden, adalet ve etik kurallar çerçevesinde tutumluluk, verimlilik ve etkenliğin sağlanması, amaç ve hedeflerle sonuçların karşılaştırılarak değerlendirilmesi hususları, performans denetiminin kapsamını oluşturmaktadır (Okur, 2007: 57).

Performans denetiminin amaçları; kaynak kullanımında etkinliği, verimliliği ve tutumluluğu sağlamak, kurumsal amaç ve hedeflere ulaşılmasına katkıda bulunmak, performans hesap verme sorumluluğunu geliştirmek, performansın geliştirilmesini temin etmek, idari ve mali reformları teşvik etmek ve performans bilgisi sağlamak, yönetimin kalitesini arttırmak, olarak sayılabilir (Candan, 2007: 65).

Performans denetiminin yönü geçmişe değil, geleceğe dönüktür. Amacı, geçmişe dönük kaynak kullanımının değerlendirilmesi ve bu şekilde verimsizlik, savurganlık, amaç dışı kullanım, vb. yollarla oluşan kamu zararının ortaya çıkarılması değildir. Performans denetiminin asli işlevi, kurumlara ve yöneticilerine geleceğe dönük olarak yol göstermek ve rehberlik etmektir. Zira performans denetimini anlamlı ve önemli kılan

ve geleneksel denetimlerden ayıran özelliği, mevcut riskleri ve zaaflarıyla birlikte bunların aşılmasını sağlayacak yol ve yöntemlerin (önerilerin) ortaya konması suretiyle, kurumların gelecekteki performanslarını arttırmalarına katkıda bulunmayı hedeflemesidir (Akyel ve Köse, 2010: 20-21).

Performans denetimi tanımlamalarında değişik biçimlerde yer alan ve kimi zaman da karıştırılan verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik kavramları hakkında kısa bilgiler verilmekte ve Şekil 3'te bu kavramların birbirleriyle ilişkisi gösterilmektedir.



Şekil 3: Performans Odaklar ve Ölçüler

Kaynak: Kristensen vd., 2002: 9.

- Girdi olarak kullanılan kaynaklarla çıktılar arasındaki ilişkiyi gösteren verimliliğin amacı kaliteyi de dikkate alarak belli düzeydeki bir çıktının en az girdiyle elde edilmesi ya da belli miktar girdiyle en fazla çıktı sağlanmasıdır (Özer, 2005: 120).
- Etkinlik, kullanılan kaynaklarla bir faaliyetin sonuçlarını veya çıktılarını maksimize etmektir (Aksoy, 2008: 15). Etkinlik, örgütlerin faaliyetlerinde önceden belirledikleri tanımlı amaçların ve stratejik hedeflerinin ne kadarına ulaştığını ve bir faaliyetin planlanan etkisiyle gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkiyi gösteren performans boyutlarından birisidir (Pehlivanoğlu, 2007: 13).
- Ekonomiklik (tutumluluk); örgütün amaçları da göz önünde bulundurularak kaynakların, uygun miktarda, kalitede, zamanda, yerde ve en uygun maliyetle elde edilmesidir. Ekonomiklik, kullanılan girdilerin maliyeti ve onların tutumlu kullanımıyla ilgilidir (Sözen, 2005: 114).

2.2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (PEB) KAVRAMI

2.2.1. Performans Esaslı Bütçelemenin Tanımı

PEB, performans yönetimi anlayışının bir parçası olup, organizasyonun misyon ve vizyonuna uygun olarak önceden belirlenmiş amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlamak üzere, kaynakların tahsisini amaçlayan ve önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre, organizasyonun amaçlarına ulaşıp ulaşmadığının izlenmesini içeren bir bütçeleme süreci yaklaşımıdır (Curristine, 2005: 131).

PEB, en genel anlamda, taahhüt edilen çıktı ve sonuçlar ile kaynaklar arasında bağlantı kuran açık bir sözleşmedir (Schick, 2009: 139), önceden belirlenen hizmet hedeflerine göre kaynakları performans düzeylerine tahsis eden bir yönetim aracıdır (Rodriquez ve Bijotat, 2003: 133).

PEB, performans yönetimini vurgulayan bir bütçe hazırlık ve uygulama sürecidir ve bu sistemde tahsis kararları hizmet sunumunun etkinlik ve verimliliği temelinde verilmektedir (Herzog, 2006: 73). PEB; girdiden ziyade çıktıya odaklanan, performans esasına dayanarak planlanan bütçe ile gerçekleşen bütçeyi karşılaştırma olanağı sağlayan ve iş başarısını ölçen bütçeleme türüdür (Erbaşı, 2008: 108).

Maliye Bakanlığının performans esaslı bütçeleme tanımı şu şekildedir: *“Kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi”* (Maliye Bakanlığı, 2009: 5). OECD ise performans esaslı bütçelemeyi *“tahsis edilmiş kaynaklarla ölçülebilir sonuçlar arasında bağlantı kuran bir bütçeleme yaklaşımı”* (OECD, 2007: 21) biçiminde tanımlamaktadır.

2.2.2. Performans Esaslı Bütçelemenin Tarihsel Gelişimi

20. yüzyılın başında, ABD’de, 1870’lerin başlarında (örneğin New York’ta) yerel yönetim düzeyinde algılanan suistimallere yanıt olarak performans bütçelemesine ilgi gelişti (Jones ve McCaffery, 2010: 483). PEB sistemi ilk olarak ABD’de 1912 yılında Başkan Taft tarafından kurulan Tasarruf ve Verimlilik Komisyonunun mevcut bütçe sisteminin aksaklıklarını gidermek amacıyla, kamu harcamalarının maliyetlerinin hesaplanabilmesi, verimliliğin ölçülebilmesi ve fonksiyonel sınıflamaya dair çalışmalar yapmasıyla ortaya çıkmış (Burkhead, 1965: 18) olup ilk uygulama örnekleri 1949

yılındaki I. Hoover Komisyonuna kadar uzanmaktadır. Komisyon PEB ile ilgili tavsiye niteliğinde ilk fikirleri ortaya koymuştur. 1949 yılında Ulusal Güvenlik Kanunu'nda (National Security Act) yapılan düzenlemeyle PEB, ABD ordusunda kullanılmaya başlanmıştır. 1950 yılındaki Bütçe ve Muhasebe Prosedürleri Kanunu'yla sistem, sivil hükümet dairelerinde de uygulamaya konmuştur. Ancak, Amerikan Federal Hükümetinde kullanımı 1960'lı yıllarda gerilemiş ve diğer modern bütçe sistemlerine geçilmiştir. Genel olarak, ABD'de performans bütçeyle ilgili çabalar federal düzeyde İkinci Dünya Savaşından beri söz konusu olup bu çabalar; I. Hoover Komisyonunun savaş sonrası devleti küçültme çabaları, 1965 yılında Başkan Johnson döneminde uygulamaya konan PPBS, 1973 yılında Başkan Nixon döneminde geçilen hedeflere göre yönetim sistemi ve 1977 yılında Başkan Carter döneminde kabul edilen Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemidir (US GAO, 1997: 4).

1990'lı yıllarda başta ABD olmak üzere pek çok gelişmiş ülkenin mali yönetim ve bütçeleme sistemlerinde önemli yapısal değişikliklere gitmesi, program bütçe sistemine alternatif olarak performans esaslı bütçe sisteminin tekrar önem kazanmasını sağlamıştır. Bu kapsamda, 1980'li yılların sonlarında Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990'lı yıllarda İsveç, ABD, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000'li yılların başlarında ise Avusturya, İsviçre ve Almanya performans esaslı bütçelemeye geçen ülkelerdir (OECD, 2004: 4).

1980'li yıllarda başlayan ve birçok ülkeye yayılan kamu yönetiminde reform süreci çerçevesinde PEB sistemi yeniden gündeme gelmiştir. Ancak bu yaklaşım daha önce ABD'deki uygulamalardan farklı bir yaklaşımdır. Burada PEB sistemi daha geniş şekilde tanımlanmaktadır. Sistemin yürümesi için girdi kontrolleri kaldırılmakta, yönetsel esneklikler getirilmekte, performans esaslı bütçelemeye geçiş çalışmaları performans yönetimine geçiş çalışmalarıyla birlikte yürütülmektedir (Oral, 2005: 8). PEB'in kaynak ülkesi ABD'de 1993 yılında GPRA kabul edilmiştir. Yasanın amacı, kısaca, Federal Hükümet içerisinde stratejik planlama ve performans ölçüm sisteminin kurulması olarak ifade edilmiştir. Yasada kamusal ihtiyaçların ve vatandaşların taleplerinin yeterli düzeyde karşılanması için kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması, israfın önlenmesi ve sonuç odaklılık vurgulanmıştır (Yılmaz, 2007: 43).

PEB sisteminin temeli, modern bütçe tekniklerinin ilk oluşturulduğu dönemlere kadar uzanmaktadır. Klasik bütçenin girdiye odaklı olması, sistemde sonuçlara yer verilmemesi ve ortaya çıkan diğer aksaklıklar, modern bütçe tekniklerinin gelişimine

zemin hazırlamıştır. Performans esaslı bütçeleme sistemi, modern bütçe sistemi olarak adlandırılan Sıfır Tabanlı Bütçeleme, Performans Bütçe, Program Bütçe ile Planlama Programlama Bütçeleme sistemlerinin geliştirilmesiyle ortaya çıkmış bir sistemdir. Kısacası PEB için diğer modern bütçe sistemlerinin bileşimi denilebilir ve sistemin özünü performans kavramı oluşturmaktadır (Bilge ve Demirtaş, 2012: 53).

2.2.3. Performans Esaslı Bütçelemenin Önemi ve Özellikleri

Günümüzde uygulaması ön plana çıkan PEB, kaynak tahsis süreçleri ile kullanım süreçlerinde etkinliği ele alan, planlamadan uygulamaya ve sonuçların raporlanmasına kadar performans kaygısını sürekli göz önünde bulundurulmasını sağlamaya çalışan, mali kontrol ve denetimleri de bu anlayışla ele alan bir bütçeleme yaklaşımıdır (Işık, 2004: 21). PEB, kullanılan kaynağın büyüklüğünden ziyade vatandaşın memnuniyetine odaklanır, kamu yöneticisinin ne kadar harcadığını değil, ne ölçüde hedefe ulaştığını sorgular ve hesap verme sorumluluğunu güçlendirir. Planlama ve performans kavramlarının bütçeleme ile entegrasyonu olan bu sistemde bütçe hazırlanırken kullanılan performans bilgisinin doğru kararlar alınmasına yardımcı olması ve kurum performanslarını arttırması beklenir (Kesik, 2004: 17).

PEB, bir harcama planlama sistemidir. Bu sistem iyi bir makroekonomik ve mali yönetimi, sektörel önceliklerin belirlenmesini ve program performansının yönetimini taahhüt eder. PEB arzu edilen hedef ve sonuçlara ulaşabilmek için orta vadeli bir bütçe sisteminin kullanılmasını gerektirir. Bu nedenledir ki PEB, çıktıların bütçelenmesidir ve sonuçların yönetimi konusunda idarecilere yardımcı olur (Karagöz, 2010: 39). Ülkelerin PEB sisteminden temel beklentileri şöyledir (OECD, 2004: 4):

- Etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması,
- Hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi,
- Hizmet kalitesinin arttırılması,
- Mali saydamlığın sağlanması.

PEB sistemi merkezden yönetim ve girdi odaklı yaklaşım yerine yerinden yönetim ve sonuç odaklı yaklaşımı benimseyerek vatandaşın ihtiyaçlarına önem vermekte; vatandaş ve devlet arasındaki ilişkiyi güçlendirerek vatandaşın memnuniyetini arttırmaktadır. Kaynakların tahsisinde kamu idaresinin başarmak istediği amaç ve hedeflere göre hareket edilerek kamu hizmetlerinin sunumuyla neyin başarıldığı ortaya

konmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumunda uzun vadeli düşünülerek ve popülist politikalardan kaçınarak istikrar amaçlanmaktadır. PEB sistemi, kamuda uzun dönemli stratejik düşünmeyi sağlayan bir bütçe sistemi olması nedeniyle kamu hizmetlerinin sunumunda devamlılığı sağlamaktadır. Sunumu veya tamamlanması yıllara yaygın olan hizmetlere uzun vadeli kaynak ayrılması hizmetin tamamlanması için gerekli bir unsurdur. Bu durum yıllık bütçelerin oluşturulması ve kısa vadeli bakış içerisinde gerçekleşmesi muhtemel olmayan bir durumdur. Söz konusu sistem kamu idarelerinin önceliklerine göre kaynaklarını yönlendirmesini sağlamakta ve devletin planlama kapasitesini güçlendirmektedir (Srithongrung, 2009: 59).

PEB sisteminin temel özelliği, kaynakların dağıtımı ve kullanımında etkinliği artırmanın yanı sıra kamu harcamalarında mali disiplini sağlamaktır. Mali disiplinin sağlanması da orta veya uzun vadeli yaklaşımı gerekli kılmakta, bu noktada stratejik planlar en önemli araç olarak dikkat çekmektedir. Stratejik planlar, kurumun orta ve uzun vadeli amaçlarını ortaya koyduğu için performans esaslı bütçeleme de orta ve uzun dönemli olmalıdır (Arslan, 2006: 83-84). Performans esaslı bütçelemeye şunlar amaçlanmaktadır (Government of Alberta, 1998'den aktaran Karacan, 2010: 19-20):

- Kaynağın nereye harcandığından ziyade ne kadar harcandığı ve nasıl harcandığıyla ilgilenilen ödenek bazlı bütçeleme ve girdi bazlı bütçelemede girdilerin, çıktı ve sonuçlarla herhangi bir bağlantısı kurulmamakta, dolayısıyla kamusal kaynakların hangi etkinlikte kullanıldığı bilinmez. Hangi çıktı ve sonuçların başarılabacağı önceden belirlenen performans esaslı bütçelemede ise bütçe, bu çıktı ve sonuçları gerçekleştirebilmek için yapılan kaynak tahsislerini yansıtmakta sonuçlara odaklanmaktadır.
- Esneklik sağlanır; kaynaklar ödenek bazında değil toptan şekilde tahsis edildiğinden üretilmek istenen çıktı ve sonuçların elde edilmesinde en iyi kararların verilmesi için yöneticilere esneklik sağlanmaktadır.
- Kapsayıcılık sağlanır; ürettikleri politikalarla kamu idarelerine yol gösteren politikacılar, politikaları uygulamaya koyan yöneticiler ve politikalardan doğrudan veya dolaylı olarak etkilenip bu politikalar üzerinde etkisi bulunan paydaşlar bütçe sürecine dahil edilir. Bu aktörlerin bütçe sürecine dahil olması, bütçe hazırlanmadan önce planlama yapılması, harcama öncelikleri tespit edilmesi ve performansın değerlendirilmesiyle mümkün olabilir.

- Uzun dönem perspektifi yansıtılır; bütçeleme öncesinde planlama yapılarak stratejik öncelikler ile amaç ve hedeflerin belirlenmesi, orta vadeli bütçeleme yaklaşımı ve uygulanan politikaların orta ve uzun vadeli sonuçlarının görülmesi ihtiyacı dikkate alındığında performans esaslı bütçeleme uzun vadeli bir bakış açısını yansıtmaktadır.

PEB reformunun formülasyonuna, istenen sonuçlarla ilgili bir dizi rasyonel beklenti eşlik etmiştir. PEB'in, hükümetlerin ve kurumların verimliliğini ve etkililiğini yönetmek, bütçeyle ilgili karar verme ve kaynak tahsisini iyileştirmek, maliyet tasarrufu sağlamak için bütçeleme sürecini yönlendirmek ve kaynakların tahsisini doğrudan veya dolaylı olarak etkilemek için performans bilgilerini üretmesi ve kullanması, şeffaflığı ve hesap verebilirliği güçlendirmesi beklenmektedir. Ampirik kanıtlar, bu farklı hedeflere aynı anda ulaşmanın zor olduğunu ve bütçeleme sürecinde kapsamlı performans bilgilerinin üretimi ve kullanımıyla ilgili rasyonel beklentilerin çoğu zaman gerçeğe dönüşmediğini kanıtlamıştır. Ayrıca PEB'in her avantajı veya yararı, veri bütünlüğüne en az bir yeni risk veya tehdit getiriyor gibi görünmektedir. Bu tehditler, tüm kamu bütçeleme reformlarında ortak olabilir veya PEB'e özgü olabilir; bu, PEB başarısızlıklarının neden bu reformun belirli özellikleri ve beklentileriyle ilgili olmasının yanı sıra kamu sektörü reformuyla ilgili diğer daha genel sorunlarla ilgili olabileceğinin nedenini vurgulamaktadır (Mauro vd., 2019: 4).

2.2.4. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Model ve Yöntemleri

PEB sisteminin dünya uygulamaları incelendiğinde tek tip bir yapının olmadığı, sisteme geçiş yapan her ülkenin kendi yapısal koşullarına göre farklı bir yöntem ve model uyguladığı görülmektedir. PEB sistemi, performans bilgisinin bütçe sürecinde kaynak tahsisleriyle ilişkisi açısından ve kullanılan belgeler itibarıyla farklı şekillerde uygulanmaktadır. Farklı uygulamalar incelendiğinde, PEB uygulamaları için genel kabul gören üç farklı model ve yine üç farklı yöntem uygulaması ortaya çıkmaktadır. Performans sözleşmesine dayalı PEB sistemi, bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sistemi ve stratejik plana dayalı PEB sistemi olmak üzere üç farklı model; sunuma yönelik bütçeleme yöntemi, performans bilgisine dayalı bütçeleme veya dolaylı bağlantı yöntemi ve doğrudan bağlantı yöntemi olmak üzere üç farklı yöntemle uygulanmaktadır (Avcı, 2011: 35-36; İpek Şahin, 2013: 89; Bal, 2015: 35; Demirel, 2015: 157).

Sistemde kullanılan belgeler itibariyle stratejik planlamaya dayalı, performans sözleşmesine dayalı ve bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sistemi şeklinde PEB modelleri bulunmaktadır:

- Stratejik Plana Dayalı PEB Modelinde orta ve uzun vadeli bir stratejik planlama süreciyle bütçeleme başlamakta, stratejik plana uygun olarak yıllık performans planları hazırlanmakta ve bu planlar bütçenin dayanağını oluşturmaktadır. Bu modelde, stratejik planın yıllık uygulamasını göstermek üzere performans planı hazırlanmaktadır. Ardından, yapılması düşünülen faaliyetler ve faaliyetleri karşılayacak kaynaklar belirlendikten sonra, bütçe teklifi hazırlanmakta ve bütçenin onaylanması sonrası faaliyetler gerçekleştirilmektedir. Bütçe uygulaması sonucunda ise yıllık performans raporu hazırlanarak performansa dayalı bir hesap verme mekanizması oluşturulmaktadır. Federal ve eyaletler düzeyinde ABD ile Norveç uygulamaları bu modele en iyi örnekler olarak gösterilebilir (Kristensen vd., 2002: 25-27; Tüğen, 2015: 150).

- Performans Sözleşmesine Dayalı PEB Modelinde performans bilgileri değişik aşamalarda hazırlanan performans sözleşmeleri ile bütçe uygulamasında yer almaktadır. Bu modelde Bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılmakta; bütçe dönemi sonunda ise gerçekleşen ile hedeflenen performans arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilir. Modelin önde gelen uygulayıcıları Yeni Zelanda ve İngiltere'dir (Taner, 2011: 11).

- Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB Modelinde performans belgelerine ayrıca yer verilmez. Bütçenin kendisi, performans bilgileriyle birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge halindedir. Kesin hesap belgesi de aynı şekle uygun olarak hazırlanmaktadır. Bu modelde bağımsız bir performans raporlaması da yer almamaktadır. Bu modele en iyi örnekler Hollanda ve Avustralya uygulamalarıdır (Erüz, 2006: 272). Görüldüğü üzere Anglo-Sakson ülkeleri olan ABD, Yeni Zelanda, İngiltere ve Avustralya bile PEB modeline dayalı stratejik planlama ve bütçeleme sistemleri arasında kendi arasında üç alt modele dağılmışlardır. Yine de Anglo-Sakson ülkeleri ve onların komşuları olan Hollanda gibi ülkelerde PEB modelleri yaygındır.

Genellikle performans bilgisinin bütçe sürecindeki önemi üzerine odaklanılan OECD kaynaklarında bu yönde üç farklı yöntem geliştirilmiş olup bunlar; sunum amaçlı bütçeleme, bilgilendirme amaçlı bütçeleme ve doğrudan performans esaslı bütçelemedir (OECD, 2007: 44-46).

Shah ve Shen (2007: 53) “A Primer on Performance Budgeting” adlı eserde PEB’i dört kategoriye ayırmışlardır:

- 1) Performans Bildirimli Bütçeleme: Performans bilgilerini bütçe belgelerinin bir parçası olarak sunar, ancak bütçe aktörleri bunu kaynak tahsisi için kullanmaz.
- 2) Performans Bilgisi Kullanılan Bütçeleme: Program performansını hesaba katan ancak bilgileri karar verirken yalnızca küçük bir faktör olarak kullanan bir bütçeleme sürecini ifade eder.
- 3) Performansa Dayalı Bütçeleme: Performans bilgilerinin diğer birçok faktörle birlikte kaynak tahsisi için önemli bir rol oynadığını, ancak tahsis edilen kaynak miktarını zorunlu olarak belirlemediğini ima eder.
- 4) Performans Belirleyici Bütçeleme: Kaynakların tahsisinin doğrudan ve açıkça performans birimleriyle bağlantılı olduğu anlamına gelir.

2.2.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Unsurları

Performans esaslı bütçeleme sisteminin ana unsurları olarak stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu ön plana çıkmaktadır. Tezin konusunun stratejik planlama-PEB ilişkisi olması nedeniyle, sistemin kontrolünü sağlayan performans denetimi de ana unsurlar arasında incelenmektedir.

2.2.5.1. Stratejik Planlama

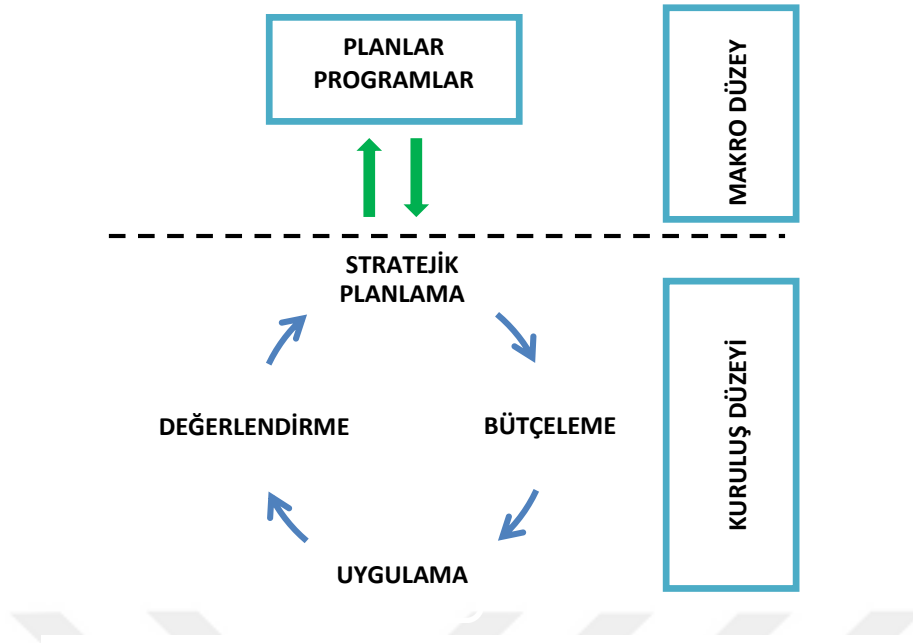
Hızlı değişimin yaşandığı dönemlerde var olmanın kuralı bu gelişime ayak uydurmaktır. Bilgi patlaması, hızlı ürün eskimesi ve işgücü yapısının değişmesi gibi nedenlerle, yaşam kalitesini ve süresini uzatmak için örgütler ve toplumlar değişimin kendisini yönlendirme çabası içine girmişlerdir. Yaşanılan bu süreçte rutin ve rutin olmayan işleri kapsayan planların değerlendirmesi, bu planların hedeflere ulaşmakta yetersiz kaldığını göstermiştir. Buna karşın, rutin işleri içermeyen geleceğe yönelik, performans esaslı, süre ve bütçe sınırlılığına sahip faaliyet ve projelerin yer aldığı stratejik planlar gündeme gelmiştir (Özmen ve Akdemir, 2011: 914).

Stratejik planlama, bir örgütün gelecekle ilgili olarak ne planladığına ve bu planın nasıl uygulanacağına dair bir rehberdir. Geliştirilen vizyonla, örgütün gerek duyacağı öncelikler, işlemler, politikalar ve stratejilere karar verilir. İçerdiği uzun ölçekli stratejiler ve hedefler hem örgütün planlı bir sürede belirlenen sonuçlara ulaşmasını sağlar hem de daha kısa süreli amaç ve politikalar için rehber oluşturur. Stratejik planın yapısı gelecekte

ortaya çıkacak ve vizyondan sapılmasına neden olabilecek sorun ve özömsözölükleri aşacak alternatif çözüm önerilerini içinde barındırır (FGDC / The Federal Geographic Data Committee, 2009: 13).

Stratejik planlama kuruluşun stratejik amaç ve hedeflerini ortaya koyan ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirleyen bir süreç olup plan, geleceğe yönelik bir bakış açısı taşır. Stratejik planların işlevsel olabilmesi stratejik plandaki maliyet gerektiren amaç ve hedeflerin bütçede yer almasına bağlıdır. Hükümetlerin öncelikleri stratejik planlara yansır. Bütçelerin stratejik planların üzerine oturtulması, hükümetlerin öncelikleri ile kaynak tahsisi bağının kurulduğu anlamına gelmektedir. Stratejik planlama, geleceğin analiz ve tahminini yaparak, kaynakların etkili ve verimli şekilde ihtiyaç bazında kullanımını amaçlamaktadır (Yiyit ve orbacıoğlu, 2014: 179).

Her yönetim aracında olduğu üzere, stratejik planlamada da temel amaç uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı sergileyerek kurumların daha iyi işler yapmasını sağlamaktır. Kurumların stratejik planları yapılırken; kaynaklar stratejik önceliklere göre dağıtılmalı, makro, sektörel ve bölgesel kriterlerle bağlantılar kurulmalıdır; bu durum Şekil 4’te gösterilmektedir (DPT, 2006: 4):

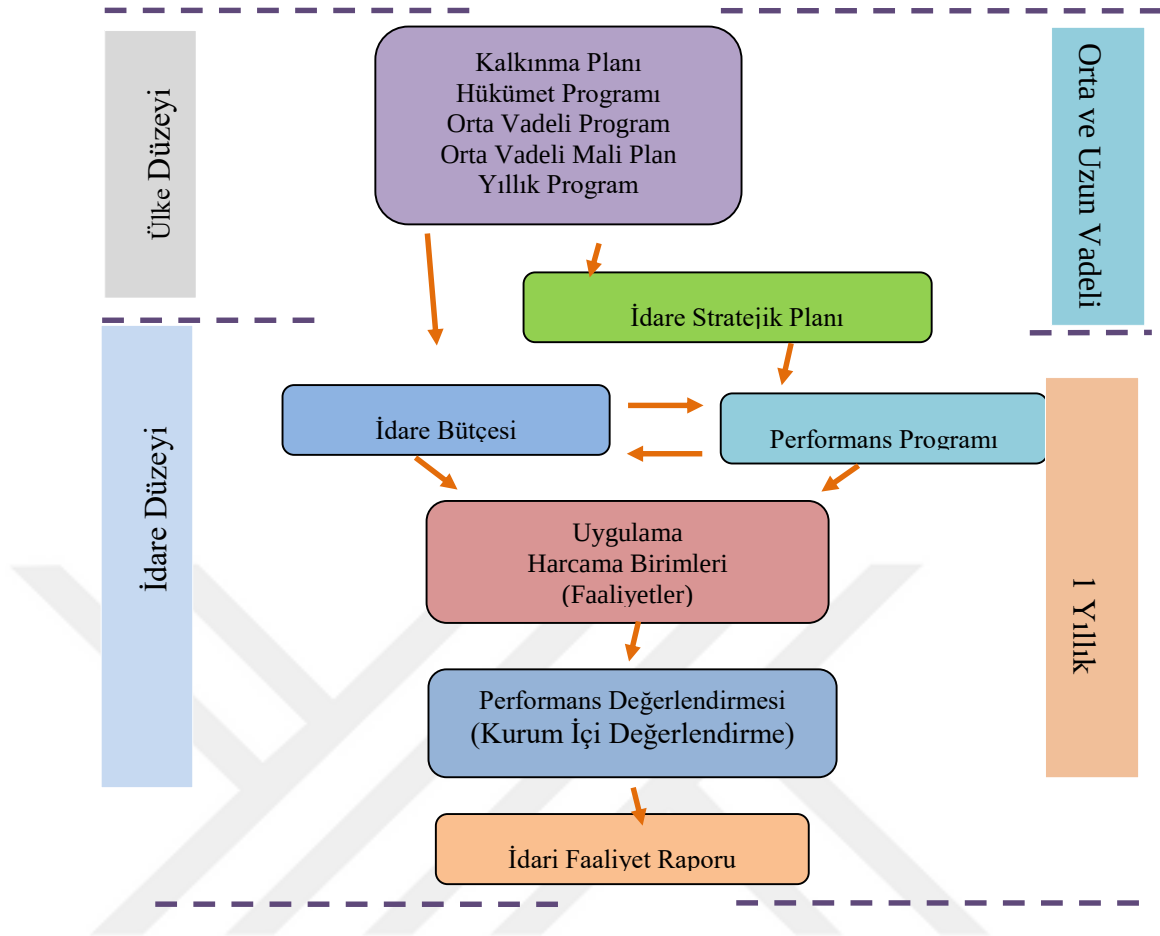


Şekil 4: Stratejik Planlama-Makro Planlama İlişkisi
Kaynak: DPT, 2006: 4.

2.2.5.2. Performans Programı

Performans programı, performans esaslı bütçeleme sürecinin ikinci aşamasıdır. Program, sürecin etkin şekilde işleyebilmesi açısından önemli bir adımdır. Genel anlamda performans programı, bir mali yılda kamu kurumunun stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ile göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan belgedir (Özen, 2008: 67-68). Performans programları stratejik planlarda belirlenen misyon, vizyon ve stratejik amaç ve hedefler çerçevesinde hazırlanmaktadır. Bu sebeple performans programlarında kamu idarelerinin stratejik planlarında belirlenmiş olan vizyon, misyon ile stratejik amaç ve hedeflerine performans programlarında da yer verilmektedir (Yavuz, 2011: 84).

Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır. Stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisi Şekil 5'te gösterilmektedir (Maliye Bakanlığı, 2009: 9).



Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2009: 10.

Şekil 5: Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi

doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacı, performans hedef ve göstergeleri yer almaktadır. Performans programları kaynak tahsis sürecini tamamlayan bir belge olması dışında faaliyet raporlarının hazırlanmasına, dolayısıyla kamu kuruluşlarının gerçekleşen performanslarının ölçülmesine de dayanak oluşturmaktadır. Bu nedenle de performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin doğru ve eksiksiz oluşturulması, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacının doğru belirlenmesi hem etkin bir kaynak tahsisinin yapılmasını hem de gerçekleşen performansın ölçümünü sağlayarak etkin bir kaynak kullanımının sağlanması açısından önemlidir (Moğol ve Şahin, 2010: 13). Performans programları hazırlama aşamasında kamu sektöründe hedef ve göstergelerin sağlıklı biçimde ortaya konması ilk etapta görüldüğünden daha büyük zorluklar içermektedir.

2.2.5.3. Faaliyet Raporu

Performansın raporlanması etkili yönetim ve hesap verilebilirlik açısından önemli bir enstrümandır. Planlama ve raporlama, organizasyonun devam eden işlerinde ve karar almada ayrılmaz birer parçadır. Performans raporlaması, “geri bildirim döngüsü” ve “sürekli gelişim” yoluyla bir sonraki planlama döneminde en iyi kararı almada önemli bilgiler sağlayarak yönetime yardımcı olacaktır (Canada Treasury Board Secretariat, 2008: 2).

Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkelerinin gerçekleştirilmesi ve performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarından birisi olan faaliyet raporu; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli hedefleri, temel politika ve öncelikleri doğrultusunda istedikleri sonuçlara ulaşmalarını sağlayacak faaliyetlere ve bunlara kaynak tahsisine ilişkin bilgiyi kapsayan bir bütçeleme sistemi olarak idarelere; hangi dönemde, hangi faaliyeti yürütmelerinin doğru olacağı konusunda yol göstermektedir (Yılmaz, 2007: 28).

Faaliyet raporu şirketin mevcut ve potansiyel iş ortaklarını ve menfaat sahiplerini bilgilendirmek ve etkilemek için yıllık olarak hazırlanan bir dokümandır. Kapsadığı hesap dönemine ilişkin bilgileri, kurumun gelecek dönemdeki hedeflerini ve bu hedefleri nasıl yerine getireceğini anlatan faaliyet raporu, hem tasarım olarak kurumun kültürüne uygun, hem de içerik olarak mevzuata uygun olmalıdır. Faaliyet raporu hazırlanmasındaki anahtar, birbirinden farklı birçok kişi ya da kuruluşun farklı amaçlar için bu rapora ihtiyaç duymasıdır. Potansiyel yatırımcılar, yatırımcılar, finansal analistler, müşteriler, tedarikçiler, kredi sağlayıcılar veya çalışanlar birbirinden farklı nedenlerle faaliyet raporuna ihtiyaç duyarlar (Deloitte, 2009: 2). Faaliyet raporlarının farklı kesimlerin ihtiyaçları ve bakış açıları dikkate alınarak hazırlanması rapordan elde edilecek faydaları artırıcı ve katılımcılığı sağlamada iyileştirici roller oynayacaktır.

Faaliyet birimlerinin dönemsel olarak sorumlu oldukları organlara ve özellikle kamuoyuna faaliyet raporları yoluyla bilgiler vermesi; hem planın işlevselliğini artırmak, hem halkın desteğini kazanmak, hem de etkili bir otokontrol düzeni kurmak açısından önemli görülmektedir (Zeren, 2011: 113). Ancak Türkiye’de kamu sektörü faaliyet raporlarının bu amaçları gözeterek hazırlandığını söylemek pek mümkün değildir. Türkiye’de yerel yönetimlerde faaliyet raporu hazırlama geleneği 2003 yılındaki 5018 sayılı KMYKK’ndan daha geriye gitmektedir.

2.2.5.4. Performans Denetimi

Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sisteminde stratejik plan ve performans programı aracılığıyla kamu idarelerinin, temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantıyı kurmaları gerekmektedir. Her iki belgede öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmelerin faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaları beklenmektedir. Üç temel belgenin yanı sıra kamu idarelerinin performans esaslı bütçeleme sistemi, performans denetimiyle tamamlanmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin tamamlayıcı temel unsuru olan performans denetimi Türkiye’de Sayıştay Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetiminde kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde stratejik planın, performans raporunun ve faaliyet raporundaki bilgilerin güvenilirliğine ve varsa aksaklıklarına dair kamuoyuna bilgi verilmektedir (Küçükaycan ve Tekin, 2017: 20; Özgür ve Aydın, 2020).

Performans esaslı bütçeleme sürecinin doğrudan bir aşaması olmamakla birlikte, sistemin işlerliği açısından önemli unsurlardan biri de performans denetimidir. Aslında performans esaslı bütçeleme uygulananabilirliği açısından performansa dayalı denetim, stratejik planlama gibi temel bir araç değildir. Ancak, performansın doğru şekilde ortaya konulabilmesi, saydamlığın sağlanması ve hesap verilebilirliğin tesisi gibi nedenler performans denetimini gerekli kılmaktadır (Özen, 2008: 70). Performans denetimi, kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında faaliyet çıktı ve sonuçlarının, performans hedef ve gerçekleştirmelerinin, performans bilgi, izleme ve kontrol sistemlerinin incelenip değerlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımında etkililiğin, tutumluluğun ve verimliliğin objektif ve sistematik olarak denetlenmesidir (Erüz, 2005: 61; Özgür ve Aydın, 2020).

Klasik denetim fonksiyonunun gereği olan kurumsal faaliyetlerin denetlenmesi işlevi, performans denetimiyle beraber yeni bir ivme kazanmıştır. Performans denetimiyle kurumların sadece amaç ve hedeflerine ulaşmadaki başarısı, hukuki olarak değil aynı zamanda verimlilik, etkinlik ve tutumluluk açısından da durumlarının incelenmesini gerekli kılmıştır (Ceylan, 2009: 45).

Performans denetiminin amacı, ilgili idarenin kendine tahsis edilen tüm kamu kaynaklarının ekonomik, verimli ve etkin kullanımını sağlayacak düzen ve mekanizmaları kurma ve bunları gereği gibi çalışır tutma yükümlülüğünü ne derece

yerine getirdiğini ve bu düzen ve mekanizmaların nasıl daha iyi işleyebileceğini, yöneticilerin hesap verme yükümlülüğünü takviye etmek üzere raporlamaktır (Tüzün Sözek, 2007: 79).

2.2.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tamamlayıcı Unsurları

Performans esaslı bütçeleme sisteminin tamamlayıcı unsurları; çok yıllık bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve analitik bütçedir. Aşağıda her bir unsur kısaca açıklanmaktadır.

2.2.6.1. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi

1980’li yılların ikinci yarısından itibaren gelişmiş ülkelerin birçoğu, bütçe sistemlerinde ciddi reformlar gerçekleştirmişler ve mali sistemlerini yeniden yapılandırmışlardır. 1990’lı yılların başından itibaren de, Dünya Bankası’nın ülkelerin kamu mali yönetimleriyle ilgili olarak önerdiği politikalarda değişim süreci yaşamasına paralel olarak, gelişmekte olan ve geçiş aşamasındaki ülkeler de bütçeleme süreçlerinde önemli reformlar yapmışlardır. Bu reformların başında da Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework - MTEF) olarak adlandırılan ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi gelmektedir. Bu sistemle makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli şekilde kullanılmasını temin etmek amaçlanmaktadır (Arslan, 2004: 1).

Çok yıllık bütçe kısaca, çok yıllık bir süreç için devlet gelirlerini ve ödenek miktarlarını belirleyen, tahmin eden bütçedir. Geniş anlamıyla çok yıllık bütçeleme, yıllık bütçe sürecinin harcama ve gelir tahminlerini çok yıllık bir anlayış içinde değerlendiren, hatta çok yıllık bir mali plan öneren, politika-plan-bütçe ilişkisini gerçekleştirmeyi amaçlayan bütçe kavramını ifade etmektedir. Bütçe tüm kesimler için geleceğe yönelik bir projeksiyon çizmektedir (Doğan, 2008: 18).

Performans odaklı bir yönetim biçiminin kaynakların etkin, etkili ve verimli kullanımında, mal ve hizmet üretiminin tüm aşamalarında plan ve projelerin temelinde yer alması kurumsal hedef ve stratejik planların ortaya konmasıyla mümkün olmaktadır. Bu planların ortaya konması, yürütülüp uygulanması ile sonuçların değerlendirilmesi yıl bazında yapılan bütçeler ile mümkün olamamakta; bu nedenle orta ve uzun vadeli mali planlarla çok yıllık bütçelerin oluşturulması gerekmektedir (Öztornacı, 2014: 91).

Stratejik planlamanın doğru gerçekleşmesi durumunda çok yıllık bütçeleden beklenen faydalar sağlanmış olacaktır; ancak, sadece stratejik planın hazırlanıp uygulanması yeterli olmayacaktır. Kamu kurumu kendisine tahsis edilen ödenekleri etkin ve verimli harcamalıdır. Ödeneklerin bu anlamda harcanmasında harcama sürecinin sağlıklı işlemesi de önemli bir konudur. Harcama sürecinde kamu alımlarının yapılmasında ihale sisteminin de etkin uygulanması ve kaynakların doğru işe doğru şekilde harcanması gerekir. Bu sağlanmazsa o zaman kaynakların etkin kullanımı için geliştirilen çok yıllık bütçeleme sistemi ve stratejik planlama çalışması bir yerden sonra eksik kalacaktır (Çetinkaya, vd., 2011: 141).

2.2.6.2. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi

Tahakkuk esaslı devlet muhasebesinde nakit esastaki gelirin fiilen tahsil edilmesi ve giderin fiilen ödenmesi yerine, işlemler ortaya çıktıkları anda kayıtlara geçirilmektedir. Nakit olarak tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe kurallarına göre gelir kabul edilen işlemler gelirler hesabına kaydedilmektedir. Nakit olarak ödenip ödenmediğine bakmadan mali yıl boyunca tahakkuk eden giderler de giderler hesabına geçirilmektedir. Böylece, tahakkuk eden gelir ve giderler doğdukları mali yıl hesaplarında ve raporlarında rahatlıkla görülebilmektedir (Dayar ve Esenkar, 2008: 273).

Bu sistemde, nakit esasının uygulandığı dönemlerde izlenemeyen veya farklı hesaplarda dağınık olarak takip edilen devletin bütün alacak, borç ve varlık kalemleri kolaylıkla izlenebilmekte ve raporlanabilmektedir. Ayrıca, dönem sonu itibarıyla bütün hesaplar kapatılmakta ve devletin faaliyet sonuçlarını gösteren mali tablolar üretilmektedir. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemi, kamu mali yönetimine getirdiği yenilikler ile kamuda denetim fonksiyonunun işlevselliğini artıracak ve dolayısıyla hesap verebilirliği güçlendirecektir (Öz, 2008: 61-62).

Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi; tüm sosyal baskı gruplarının ve kamuoyunun devlet muhasebe sisteminden ve performans esasına dayalı bütçeleme sisteminden beklentilerine cevap verebilir (Taşdemir, 2007: 39), devletin sahip olduğu mal varlıklarını tespit etmek ve değerlemek suretiyle kayıt altına alarak performans esaslı bütçenin ve analitik bütçe sınıflandırmasının ihtiyaç duyduğu maliyet bilgilerini de sağlayabilir (Demirtaş, 2008: 58).

Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi bütçe uygulamasının temelini oluşturmakta ve bütçeden beklenen fonksiyonların yerine getirilmesi, bütçe uygulama sonuçlarının izlenmesi için gerekli altyapıyı sunmaktadır. Ayrıca, mali saydamlık, hesap verme ve performans ölçümünün esasını oluşturan tahakkuk esaslı muhasebe sistemi performans yönetimine önemli katkılar sağlaması açısından performans esaslı bütçe ile ilişki içerisinde ve söz konusu amaçlara ulaşmayı sağlayan araçtır (Öçalan, 2012: 74).

2.2.6.3. Analitik Bütçe Sınıflandırması

Kökeni Fransızca olan analitik kelimesi, Türkçe'ye de geçmiş olup “çözümlemeli, çözümlemeye dayanan, tahlil” anlamlarında kullanılmaktadır. Analitik Bütçe Sınıflandırması, analitik kelimesinin anlamına uygun olarak çözümlemeye ve tahlile dayanan bir bütçe sınıflandırmasını ortaya koymaktadır (Altıntaş, 2012: 61).

1980 sonrası dönemde ekonomide görülen liberalleşme akımı bütçe sistemine de yansımıştır. Bu dönemde normal kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamaması, uluslararası ekonomik ve mali ilişkilerin artması nedenleriyle 1995 yılında “Kamu Mali Yönetimi Projesi” kapsamında ulusal ve uluslararası karşılaştırmalara imkân verecek, ölçme ve analiz yapmaya elverişli bir bütçe kod yapısının oluşturulması konusunda çalışmalara başlanmıştır. Bu kapsamda International Monetary Fund (IMF, Uluslararası Para Fonu) uzmanlarının da yardımlarıyla GFS (Devlet Mali İstatistikleri) ve AB’de uygulanan ESA’95 (Avrupa Muhasebe Sistemi) kod yapısına uyumlu bir bütçe kod yapısı olan analitik bütçe sınıflandırması, ilk defa 2004 yılında konsolide bütçe kapsamındaki idarelerin bütçelerinde uygulanmıştır. Mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli idareler ise 2006 yılından itibaren bu sınıflandırma sistemine göre bütçelerini hazırlamaktadırlar (Uğur, 2012: 50).

Analitik bütçe sınıflandırması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, ekonomik ve finansman tipi sınıflandırma şeklinde dört farklı sınıflandırmaya imkan sağlamaktadır. Söz konusu analitik bütçe sınıflandırma tekniği program sorumlularının tespit edilmesi ve birim maliyetlerin hesaplanmasına olanak sağlamaktadır (Maliye Bakanlığı, 2003: 4). Bu da hesap verebilirliği ve maliyetlerin harcama kalemleri bazında takip edilip düşürülebilmesi açısından kolaylık sağlamaktadır.

Kurumsal sınıflandırma ile performans değerlendirmesi sonucunda ortaya çıkacak sorumluluklarla harcama birimi ilişkisi belirlenebilmektedir. Stratejik planlarda yer alan kurumsal amaç ve hedefler ile performans bilgisi ve bütçe arasındaki ilişkinin kurulması

neticesinde ortaya çıkan sorumluluklar yine kurumsal sınıflandırmayla sağlanabilmektedir. Fonksiyonel sınıflandırma sektör tavanlarının belirlenmesine imkân sağlayarak, ulusal düzeyde belirlenen politika ve hedeflerle ilgili sektörlere ne kadar kaynak tahsisi yapıldığının tespiti mümkün olmaktadır. Ayrıca söz konusu üst politika belgelerinde yer alan öncelikli hedeflerle ilgili sektörlere gerekli kaynak tahsisinin yapılıp yapılmadığının da tespiti yapılabilmektedir. Ekonomik sınıflandırma, kurumsal amaç ve hedeflere ulaşmak için hangi girdilerin kullanıldığı konusunda yol gösterici olmaktadır. Ayrıca kamu idarelerinde yürütülen faaliyetlerin maliyet-fayda analizi detay bazda personel, mal ve hizmet alımı, sermaye giderleri ve transferler gibi harcama kalemleri üzerinden yapılabilmektedir (Kurnaz, 2010: 50-51).

Analitik bütçe sınıflandırma sistemine geçilmesiyle bütçe sistemindeki sınıflandırma sorunu çözülerek harcamayı yapan kurumların ve sorumluların tespitini sağlamak mümkün olabilmıştır. Ayrıca analitik bütçe sınıflandırmasına geçiş bütçe sisteminde elde edilen verileri uluslararası verilerle karşılaştırma olanağı getirmiş ve performans esaslı bütçeleme sayesinde çok yıllık bütçelemenin uygulanması kolaylaşmıştır (Öçalan, 2012: 48). Çok yıllık bütçelemenin ileriki yılları tahminler olup çeşitli olağandışı gelişmeler nedeniyle gelir ve/veya gider yönünde değişikliklere açık bulunmakta olsa da, geleceğe yönelik bütçe tahminleri yapmak işlerin daha gerçekçi olarak planlanması açısından uygun ortam sağlamaktadır.

2.2.7. Stratejik Planlama-Performans Esaslı Bütçeleme İlişkisi

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçe ilişkisini incelemeden önce Türkiye kamu mali yönetiminde uygulanan bütçe sistemleri ile plan-bütçe ilişkisinin kurulmasına yönelik daha önceki çaba ve düzenlemeleri ele almak konunun daha iyi kavranması açısından yararlı olacaktır.

Türkiye kamu mali yönetimi 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu (MUK) ile belirlenirken daha sonra ve halen günümüzde 2003'te kabul edilen 5018 sayılı KMYKK ile şekillenmiştir. MUK, yürürlükte iken geleneksel bütçe sistemi ile program bütçe sistemi uygulanmış; KMYKK ile birlikte performans esaslı bütçeleme sistemi, uygulanmaya başlamıştır.

Her yeni bütçe sistemi beraberinde yeni değer yargılarını ve yeni kavramları getirmektedir. Ama aynı zamanda yeni değer yargıları ve literatürde kabul görmüş kavramlar da yeni bütçe sistemlerini doğurmaktadır. Dünyada ve Türkiye'de tercih edilen

bütçe sistemlerinin yaşanan paradigma değişimleriyle paralel olduğunu söylemek mümkündür. Girdi odaklı olan ve denklığı esas alan “klasik bütçe” sistemi minimal devlet anlayışına sahip klasik iktisadi düşüncenin egemen olduğu bir dönemde kullanılmıştır. Dünya’da refah devletinin yaygınlaşmasıyla birlikte, özellikle de II. Dünya Savaşı sonrasında planlı kalkınma modellerinin yaygınlaşmasıyla birlikte, devletin fonksiyonlarını esas alan “program bütçe” sisteminin kullanıldığını görmek mümkündür. 1980 sonrasında yaşanan neoliberal dönüşüm ise “performans bütçe” sistemini uygulama alanına sokmuştur (Yüksel, 2019: 7).

Geleneksel bütçe sistemi olarak da adlandırılan klasik bütçe sistemi Türkiye’de Cumhuriyet döneminde uygulanan bütün bütçe sistemlerin temelini oluşturmuş ve 1973 mali yılına kadar uygulanmıştır.

Türkiye’de bütçe sisteminin klasik bütçeden program bütçeye geçiş çalışmaları 1968 yılından sonra Maliye Bakanlığı BÜMKO’da başlatılmıştır. Program bütçe sisteminde ABD’deki PPBS örnek alınmış ve sistem ülke koşul ve imkânlarına göre geliştirilmiştir. 1970 yılı Bütçe Hazırlama Rehberi’nde yeni bütçeleme anlayışı “program bütçe” olarak ifade edilmeye başlanmış ve program bütçenin amacı ödenekler ile hizmetler arasında daha açık bir ilişki kurarak bütçenin daha etken olmasını sağlamak olarak belirtilmiştir. 1973 yılında Cumhuriyet döneminin bütçe sistemi temelini oluşturan klasik (geleneksel) bütçe sistemi terk edilerek Türk bütçe sisteminde “Program Bütçe Sistemi”ne geçilmiştir (Biber, 2013: 32). Ancak Program Bütçe Sistemine yönelik gerekli altyapı düzenlemelerinin yapılamaması ve klasik bütçe sistemine uygun bir mali yapıyı öngören MUK’un yerine yeni bir mevzuat düzenlemesi yapılmaması nedeniyle Program Bütçe uygulaması bir süre sonra sadece görüntüde kalmış ve uygulamada klasik bütçe sisteminin devam ettiği görülmüştür. Gerekli bilgi birikiminin olmaması ve istenen altyapı düzenlemelerinin sağlanamaması nedenleriyle plan-program-bütçe arasındaki sıkı ilişkiler kurulamamıştır (Boran, 2013: 11; Tüğen, 2015: 113).

Dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak, Türkiye’de 2000’li yıllar ve sonrası dönemde kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde önemli reform süreçleri gerçekleştirilmiştir. 2003 yılında Program Bütçe Sistemi 5018 sayılı KMYKK ile Analitik Bütçe sınıflandırılması ve PEB sisteminin getirilmesiyle son bulmuştur. Türkiye’de kullanılan performans bütçe temelde üçlü ve her biri farklı amaçları içeren sistemlerin birleşiminden oluşmaktadır. Stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu sistemlerini, her kurum ve kuruluş ayrı ayrı düzenlemekte, performans denetimiyle

birlikte bunların tamamının konsolide edilmesiyle devletin bütçe sistemi oluşturulmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 202; Badem vd., 2013: 78).

2006 yılından itibaren ülkemizde modern bütçeleme sistemlerinden performans esaslı bütçelemeye uygun bütçeler yapılmıştır. 2019 yılında da PEB sisteminin iyileştirilmesi adına program tabanlı performans bütçeleme sistemi çalışmaları başlatılmıştır. Bu doğrultuda kamu kaynakları ile kamu hizmetleri arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi ve idare bütçelerinin kamu hizmetlerine sunulmasına yönelik performans bilgilerini gösteren belgelere dönüştürmek amacıyla 2020 yılı performans programlarının program bütçe esaslarına uygun olarak hazırlanması öngörülmüştür (Bektaş, 2020: 160).

Türkiye’de merkezi idarede uygulanan bütçe sistemleri ile yerel yönetimde uygulanan bütçe sistemleri paralellik göstermektedir. Yerel yönetimlerin kendine özgü yapısından dolayı yeni sisteme geçişlerde gecikmeler yaşanabilmektedir.

Cumhuriyet dönemi belediye bütçelerini ilk belediyenin kurulmasıyla başlatmak mümkündür. Bugünkü anlamda belediye bütçe tarihinin başlangıcı ise 1927 yılıdır. 1930 yılında yasalaşan 1580 sayılı Belediye Kanunu’yla belediye bütçesinin şekli, yapısı, muhteviyatı, hazırlanışı ve uygulaması yasallaştırılmıştır. Belediye bütçeleri Bakanlar Kurulunun 01.08.1990 tarih ve 90/879 sayılı “Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü”ne göre düzenlenir denilerek, belediyelerde klasik bütçe yerine, program bütçe esasına geçilmiştir. Görüldüğü üzere, belediyelerde program bütçeye geçiş için on sekiz yıllık bir gecikme yaşanmıştır (Coşar, 2002: 5-7; Aydın, 2007: 95-96).

Kaynak sağlanmasında stratejik planlamanın öne çıktığı ve etkinliğin sağlandığı, kamu kesiminde girdi ve çıktılar arasında bağlantı sağlamayı hedefleyen, ilerleyen dönemlerde bütçe-plan ilişkisi ve öngörülen hedeflere ulaşmada etkinliğin oluşturulmasını sağlayan bir bütçe düzeni olarak meydana çıkan performans esaslı bütçeleme sistemine (Mcgill, 2001: 379) geçiş çalışmalarının yasal çerçevesi ise 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kanun’la belirlenmiştir. Türkiye’de PEB sistemine geçilmesiyle birlikte mali anlamda disiplin sağlanabilmesi, bütçe ile plan arasında bağ kurulabilmesi, OVHS (Orta Vadeli Harcama Sistemi) kurulması, kamusal iş ve hizmetlerde etkinlik, performans denetimi, hesap verilebilirlik ve mali saydamlık oluşturulmasına imkan sağlanabilecek olması mali yönetimimize yenilik getiren gelişmeler olmaktadır (Çelik ve Işık, 2020: 38).

Türkiye’de 2018 yılında CHS modeline geçilmiştir. Yeni hükümet sistemindeki değişim, mali yönetim sisteminde de değişim yapılmasını kaçınılmaz kılmıştır ve Türk kamu yönetiminde köklü bir değişim yaşanmıştır. CHS’de yürütme organının başında Cumhurbaşkanının olmasıyla Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması görevi, 1982 Anayasası ve 5018 sayılı Kanun’la Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu bağlamda CHS’de Türk kamu mali yönetiminin Mali Anayasası olan 5018 sayılı Kanun’da, bütçe hazırlık ve uygulama sürecine dair bazı değişiklikler yapılmıştır (Küçükaycan, 2020: 27).

2008-2020 arası bütçe hazırlama süreçlerini değerlendiren Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamadığı tespitinde bulunmuştur. Cumhurbaşkanlığı SBB’ye göre stratejik planlar ve performans programları bütçeleme ve karar alma süreçlerine dâhil edilememekte ve kaynak tahsisi kararlarında çoğunlukla girdilere odaklanılması nedeniyle performans esaslı bütçe tam olarak uygulanamamaktadır. Nitekim 16.10.2020 tarihinde yasalaşan “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile bütçenin fonksiyonlar yerine programlar şeklinde hazırlanacağı düzenlenmiştir (Cangöz, 2020: 2).

Plan-bütçe ilişkisi bağlamında Türkiye’de uygulanan bütçe sistemleri incelendiğinde, klasik bütçe sistemi plan-program-bütçe ilişkisine dikkat edilmemesi, kuruluşların hizmet-sonuç ilişkisine bakılmaması, ödeneklerin yıllık verilmesi nedeniyle yıllara yaygın yatırımlara ilişkin bir yatırım planlaması yapılamaması, fayda-maliyet ilişkisine önem verilmemesi hususlarında eleştirilmiştir. Klasik bütçede plan ile ilişki kurulamaz. Çünkü plan, ekonomik ve fonksiyonel hedeflere dayanırken, klasik bütçe ekonomik bakımdan tutucudur (geçmiş dönemlerin özelliklerini sürdürme eğilimindedir) ve fonksiyonel sınıflandırma yerine sadece gider kalemlerini sıralamakla yetinir (Karacal ve Öktem, 2007: 8; Beynam, 2013: 14; Yazıcı, 2015: 86; Yılmaz, 2017: 8; Işık, 2019: 77). Türkiye’de 1973-2003 yılları arasında geçerli olan program bütçe uygulanmaya başlandığı ilk yıllarda kaynak-amaç ilişkisi, bütçe-plan ilişkisi, ileriki yılların hizmet projeksiyonlarını, gösteren programlar yapılması açısından başarıya ulaşsa da daha sonraları bu önemli gelişme ve ilişkilendirme çabaları durdurulmuştur. Sonuç olarak bu yıllar arasında program bütçe sistemi adı altında klasik bütçe esasları devam ettirilmiştir. Program bütçe uygulamasında en önemli unsur bütçeleme ile uzun süreli planlama

süreçlerini başarılı şekilde birleştirebilmesidir. Bu açıdan Türkiye’de planlı dönemin ve DPT’nin varlığı program bütçe için bir şans olmuştur; ancak planlama çalışmaları ile bütçeleme arasında istenilen ilişki ya çok az kurulmuş ya da hiç kurulamamıştır (Ataç, 2002: 96; Siverekli, 2005: 66; Karacal ve Öktem, 2007: 8-9; Demirtaş, 2008: 17; Gürdal ve Yardımcıoğlu, 2008: 144-154).

Plan-bütçe ilişkisi, bütçenin de bir plan olduğu anlayışına dayanarak açıklanabilir. Aslında bütçe, gelecek yıllara ilişkin gelir ve gider tahminlerini göstererek planlamayı desteklemektedir. Planlar, ekonomik amaçları gerçekleştirmek için hedefleri tespit ederler. Bütçeler ise, mali kaynakların belirlenmesi ve gerekli yerlere tahsis edilmesini gerçekleştirirler. Bu durumda, plan ve bütçe birbirini tamamlamaktadır. Planlama, devletin genel amaçlarını ve bu amaçlara uygun araçları kapsamı, bütçeleme ise mali kaynakların belirlenerek önceden belirlenen programlara tahsisi ve belirli bir döneme ilişkin kaynak-harcama dengesinin oluşturulması bakımından önem taşımaktadır (Deniz, 2007: 26-27).

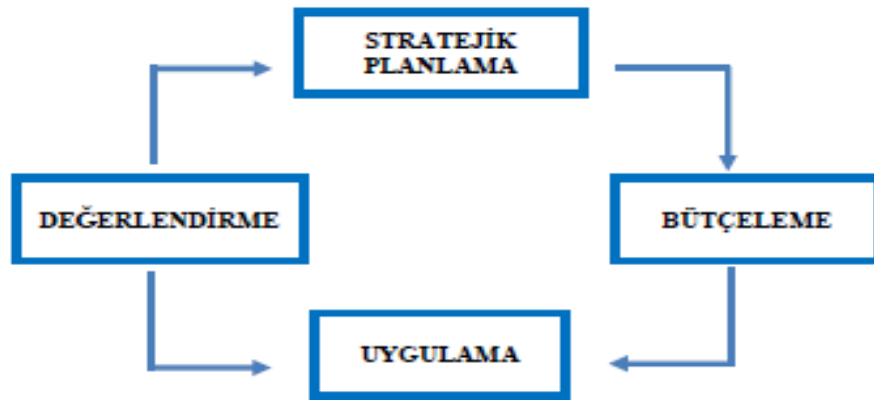
Planlama faaliyetinin bütçeleme sürecine eklenmesi çalışmaları, siyasal faktörlere sıkı sıkıya bağlı bulunan bütçesel kararları harcama programlarının etkinlik ve verimlilik kriterlerine göre değerlendirildiği kararlarla değiştirmek amacıyla, II. Dünya Savaşından sonra, çok çeşitli bütçe teknikleri geliştirildiği döneme rastlamaktadır. Bu teknikler, plan-program bütçe, sıfır esaslı bütçe ve performans esaslı bütçelemedir. Bu bakımdan, plan-bütçe ilişkisinin kurulmasına ve geliştirilmesine yönelik sistematik çabaların özellikle II. Dünya Savaşından sonra başladığını ifade etmek yanlış bir değerlendirme olmayacaktır. Bu döneme ilişkin önemli satır başları olarak, II. Dünya Savaşının yıkıcı etkisinin ülkeler ve ulus-üstü kuruluşlar tarafından finanse edilmesi, Kore Savaşı gibi dünya milletlerini harekete geçiren eylemler, sosyal devlete ilişkin yapılan harcamaların etkisi ve 1970’li yıllarda bütün dünyayı etkisi altına alan terörist eylemlere karşı yapılan işbirlikleri söylenebilir (Acar, 2011: 87).

Politika oluşturma, bunları planlama ve bütçeleme bağının kurulmasındaki başarısızlık, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, gerek makro mali disiplin gerekse kaynak tahsisi ve hizmet arzı düzeylerinde arzu edilmeyen bütçesel sonuçlara yol açan en önemli faktördür. Birçok ülkede politika oluşturma, plânlama ve bütçeleme parçalıdır ve birbirinden bağımsız hareket etmektedir (Demirbaş, 2006: 58-59).

Stratejik planların hayata geçirilmesi performans esaslı bütçeleme sistemiyle daha mümkün olmaktadır. Sistemde belirlenen amaç ve hedeflere uygun performans esaslı bütçeleminin oluşturulması gerekmekte ve böylece stratejik planlama süreci ile performans esaslı bütçeleme sistemi birbirine entegre olmaktadır (Özen, 2008: 59). Elbette teoride öngörülen ve beklenen bu entegrasyon Türkiye’de kamu sektöründe sıklıkla önemsenmemekte ve gerçekleştirilememekte olduğundan başarısı az olmaktadır.

Stratejik plan oluşturulduktan sonra amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için kaynak planlaması yapılır ve bütçelendirilir. Sonuç odaklı bütçeleme, kaynakların stratejik planda yer alan faaliyet ve projeler bazında yapılması ve bu faaliyet ya da projelerden beklenen çıktılar ya da sonuçlarıyla ilişkilendirilmesidir. Stratejik planlama döngüsünde, bu ilişkilendirmeye bağlı olarak ne kadar bütçeyle neyin elde edildiği bilgisi önemlidir. Benzer şekilde, stratejik planın performans yönetim süreciyle ilişkilendirilmesinde, amaçların yayılımı aşamasında birimler, süreçler ve çalışanlara hedefler vererek onları sonuçlardan sorumlu tutmak, performanslarını takip etmek gerekiyorsa birtakım iyileştirmeler yapmak ve hedeflerini revize etmek, çalışanlar için takdir ve ödüllendirmeler yapmak söz konusudur (Ataoğlu, 2010: 17).

Stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin işleyişi Şekil 6’da gösterilmektedir.



Şekil 6: Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme

PEB’in mantığında, stratejik planlama çerçevesinde her bir hedefin, faaliyetlerde ifade edilmesi sonrasında faaliyetlerin bütçeyle ilişkisinin kurulması bulunmaktadır. Buradaki temel amaç, bütçenin hazırlanması sürecinde kaynak ve maliyet yapılarının ortaya konulması suretiyle her bir politikanın maliyetini ölçebilmek ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmaktır (Erbaşı ve Büyükipekçi, 2010: 528).

PEB sistemi, öncelikli hizmet hedeflerine göre saptanmış performans düzeylerine göre kaynakları dağıtmada kullanılan bir yönetim aracıdır. Bu bütçeleme yöntemi kaynakların dağıtımında hizmet hedeflerinin başarı düzeyini esas alan, çıktı veya sonuç hizmet hedeflerinin tespit edilmesini vurgular. Performans ölçümüyle bütçe arasındaki ilişki performans esaslı bütçeleme sayesinde kurulmaktadır (Demirtaş, 2011: 25).

Yapılan düzenlemelerin uygulaması izlendiğinde, performans programlarının stratejik plarlardan yeterince yararlanılmadan, plandaki amaç ve hedeflerle ilişki kurulmadan hazırlandığı gözlenmektedir. Aynı sorun performans programı ile bütçe ilişkisinin kurulmasında da yaşanmaktadır. Uygulamada kurumsal bütçeler, performans programına dayanmadan hazırlanabilmektedir. Plan-bütçe ilişkisinin kurulması noktasında bir tartışma alanı da “program bütçe” sisteminin eksikliği nedeniyle plan-bütçe ilişkisinin kurulamamasıdır. Bu noktada kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına kademeli olarak geçişin sağlanması PEB’in başarısı açısından önemlidir (Yazıcı, 2016: 404).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEYE GEÇİŞ

Türkiye’de kamu yönetimi, kamu mali yönetimi ve yerel yönetimlerde reform ihtiyacı, reform sürecine geçişin nedenleri, yeniden yapılanma arayışları, reform yasaları ve getirdiği kurum, yenilik, değişim ve dönüşüm tezin bu bölümünde incelenmektedir. Ayrıca belediyelerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin sorunlar ve güncel durum değerlendirilmektedir.

3.1. TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE REFORM İHTİYACI, YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI VE REFORM SÜRECİNE GEÇİŞ NEDENLERİ

Kamu yönetiminin ekonomik, sosyal, siyasi, teknik ve işletmecilik alanında meydana gelen değişimleri göz ardı ederek varlığını sürdürmesi mümkün değildir. Değişimin, kurumlar, toplumlar ve devletler üzerindeki etkisi, mevcut yapıların ve ilişkiler sisteminin yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmıştır. Ayakta kalabilmek için değişim ve dolayısıyla gelişmenin kaçınılmaz olduğu gerçeğini, yalnız özel işletmeler değil, kamu kurumları da kabul etmiş durumdadır (Al, 2002: 13).

Kamu yönetiminin sorunlarına çözüm olarak sunulan ve Türkiye kamu yönetiminin de etkilendiği yaklaşım ve reformlar aşağıda sunulmaktadır.

Tablo 6: Kamu Hizmeti Reformu Sorunları ve Yaklaşımı

Sorun	Yaklaşım	Ana Uygulanma Dönemi
Hükümeti (kamu yönetimini) düzenli ve verimli bir temele nasıl oturtabiliriz?	Weberian kamu yönetimi ve kapasite geliştirme	1960’lar (Güney Asya ve Sahraaltı Afrika’da bağımsızlık sonrası)
Hükümeti (kamu yönetimini) tabana (vatandaşa) nasıl yaklaştırabiliriz?	Yerinden yönetim	1970’lerden günümüze devam eden süreç
Hükümeti (kamu yönetimini) nasıl daha ekonomik (hesaplı) hale getirebiliriz.	Ücret ve istihdam reformları	1980’ler ve 1990’lar
Hükümetin (kamu yönetiminin) daha iyi performans göstermesini ve temel hedeflerimizi yerine getirmesini nasıl sağlayabiliriz?	Yeni Kamu Yönetimi (YKY)	1990’lardan günümüze devam eden süreç
Hükümeti (kamu yönetimini) nasıl daha dürüst hale getirebiliriz?	Dürüstlük ve yolsuzlukla mücadele reformları	1990’lardan günümüze devam eden süreç
Hükümeti (kamu yönetimini) vatandaşlara nasıl daha duyarlı hale getirebiliriz?	Aşağıdan yukarıya reformlar	1990’ların sonlarından günümüze devam eden süreç

Kaynak: McCourt, 2013: 2

Kamu sektöründe kalite, verimlilik, şeffaflık ve hız temelli reform girişimlerinin geliştirilmesi ve uygulanması günümüzde modern ve yenilikçi bir yönetimin vazgeçilmez parçalarından birisi olarak görülmektedir. 1980’lerin başından itibaren, yeni ve alternatif bir kamu yönetimi tarzını benimsemek için resmi politika belgelerinde yaygın bir kararlılığın olduğu gözlemlenmektedir. Baskın fikir, eski bürokratik entegre hizmet sunum tarzından kopmak ve bunları daha yalın, daha esnek bir pazar ve müşteri odaklı kamu hizmeti sunma yöntemleriyle değiştirmek olmuştur (van der Meer, 2009: 174). Kamu yönetiminin düzenli ve verimli bir temele oturan, merkeziyetçilikten uzak, etkin, etkili ve ekonomik üretim yapan ve performansını artıran, yolsuzluklardan uzaklaşmış ve vatandaş odaklı olması hedeflenmiştir. Bu hedefleri sağlamada başat görüş “Yeni Kamu İşletmeciliği” (YKİ) yaklaşımıdır.

Son dönem kamu yönetimi reformları da dahil bugüne kadar yapılan reform çalışmaları incelendiğinde Türkiye’de kamu yönetiminin sorunları; aşırı merkeziyetçilik, karmaşık bürokratik prosedürler ve gereksiz kırtasiyecilik, gizlilik ve dışarıya kapalılık, sorumluluktan kaçma eğilimi, siyasal yozlaşma, statükoya gözü kapalı bağ(ım)lılık, personel planlamasının olmayışı, dengesiz ücret dağılımı, aşırı ve liyakatsiz personel

istihdamı, iletişim ve katılım yapılarının eksikliği, iş bitirme ve terfilerde nepotizm ve kayırmacılık, hemşehricilik geleceğe yönelik bakış eksikliği, koordinasyon yetersizliği, denetim sorunları, yozlaşma ve çürüme (Coşkun ve Nohutçu, 2005: IV; Haktankaçmaz, 2011: 74-76) olarak sıralanmaktadır.

Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan açıklar; stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı olmak üzere dört başlık altında incelenebilir. Bu açıklar kamu yönetiminde değişim çabalarının temelinde yatan sorunlara kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Stratejik açık içinde çalışan kurumlar, gündelik sorunlar altında kaybolmakta, dünya ve ülke eğilimlerini doğru ve zamanında okuyamamakta, gerekli tercih ve öncelikleri ortaya koyamamakta, geleceğe dair vizyon ve hedefler formüle edememektedir. Sonuç olarak, değişimi yönetmek yerine, değişime maruz kalmayla sonuçlanan bir süreç yaşanmaktadır. Stratejik açık içinde uzun vadeli planlama yapamayan ve halkın taleplerine duyarsız kalan kamu yönetiminin sunduğu hizmetler ile halkın beklentileri arasındaki farklılık artmakta ve kamu hizmetleri alanında ciddi boyutlara ulaşan bir performans açığı doğmaktadır. Türkiye’de mali açık kamu yönetiminin yeniden yapılanma gereğini ortaya koyan en temel unsurlardan biridir. Siyasi ve idari yapıları içinde rasyonel kaynak tahsisi yapamayan Türkiye, gelirlerinin çok üzerinde harcama yapan bir mali yapı ve kamu kurumlarıyla başbaşa kalmıştır. 1990’lı yıllar boyunca yaşanan irili ufaklı birçok ekonomik kriz, dış şoklara karşı kırılganlık, terör ve doğal afetler, yönetim kapasitesinin test edildiği ve yetersizliğinin ortaya çıktığı durumlardır. Türkiye’deki ekonomik bunalım ve siyasi temsil sorunları toplumda derin bir güven bunalımı ile birlikte yaşanmakta, bu güven bunalımı ise öncelikle kamu yönetimine güvensizlikte odaklanmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 65-73).

2000’li yılların başlarında yapılan kamu yönetimi reformlarını geçmişte yapılan reformlardan farklı kılan, değişimin doğasında bulunan süreklilik ve ülkelerin kendi kamu yönetimlerindeki performans, strateji, güven ve bütçe açıklarını gidermek için görece sonsuz uğraş veren iç ve dış aktörlerin mevcut olmasıdır. İkincisi ise daha önceden öngörülemeyen boyutta kapsamlı ve hızlı bir değişimin yaygın olmasını sağlayan içsel ve dışsal baskı ve gelişmelerdir (Şahin, 2008: 48).

Dünyada, 1990’lı yıllardan itibaren idari reformlar, dünya genelinde etkili olan YKİ yaklaşımının ilkelerinden etkilenecek tasarlanmıştır. Türkiye’de ise YKİ’nin etkileri 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetiminde görülmeye başlamıştır. Diğer yandan, 2002 yılı sonunda iktidara gelen AK Parti hükümeti idari alanda birçok reformu gerçekleştirmiş

ve içinde bulunulan dönemde de çeşitli reformlar gerçekleştirmektedir. 2002 yılından itibaren yapılan idari reform çalışmalarını özel sektör yönetim anlayışının verimlilik ve pratikliğini kamu yönetimine entegre ederek, hizmet sunumu ve hizmet kalitesini artırmak, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim mekanizması kurmak gibi amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilen reform çabaları olarak ele almak mümkündür (Göçoğlu vd., 2019: 51).

2020 yılı sonuna kadar kamu yönetiminin şekilsel yapısını ve işleyiş tarzını değiştiren çok sayıda reform gerçekleştirilmiş olsa da; Türkiye’de kamu yönetimini değiştirme ve dönüştürme gücü dikkate alındığında, bazı reformlar diğerlerine göre daha fazla dikkat çekmektedirler. Bu bağlamda, yapısal kamu yönetimi reformları, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler ve merkezden yerele yetki aktarımı, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla amaçlanan kamu yönetimi modeli, bağımsız idari otoriteler ve kalkınma ajanslarının kurulması, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun temelinde yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması ve yeniden yapılandırılması, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması ve CHS’ye geçiş başlıkları altında toplanabilir (Uysal, 2020: 21).

3.2. REFORMUN MALİ YÖNÜ: TÜRKİYE’DE 2003 SONRASI KAMU MALİ YÖNETİMİNDE REFORM VE 5018 SAYILI KANUN’LA GELEN YENİLİKLER

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun (yürürlük tarihi: 1927) uygulamasında karşılaşılan sorun ve aksaklıklar, kamu kaynaklarının kullanımı konusunda artan kamuoyu baskısı, yoğun değişim talepleri gibi iç etkenler ile Türkiye’nin IMF ve Dünya Bankası arasındaki kredi ilişkileri, uygulanan programlar ve AB müktesebatına uyum süreci gibi dış etkenler mali yönetim ve kontrol sisteminin yeniden tanımlanmasını gerekli kılmıştır (Alikadoğulları, 2011: 6).

Bütün bunların yanında, Türkiye’nin çok uzun süreden beri içinde yaşadığı olumsuz ekonomik koşullar, Türkiye’yi reform yapmaya dünyadaki diğer ülkelerden daha çok zorlamıştır. Aşırı enflasyonist baskılar, gelecek kuşakların geleceğini bile ipotek altına koyan dış ve iç borçlanma, dış ekonomik baskılar ve uluslararası rekabetin zorlayıcılığı, ekonomideki küreselleşmenin önümüze koyduğu imkan ve tuzaklar yumağı temel ilkeleri 19. yüzyılda konan ve bugüne kadar bazı yüzeysel değişikliklere konu

edilen kamu yönetimi ile kamu mali yönetimindeki yeniden yapılanma ihtiyacının boyutlarını iyice belirginleştirmiştir (Karakuş, 2010: 6).

1050 sayılı Kanun esaslarına göre hazırlanan bütçelerde, bütçelerle kalkınma planları ve yıllık programlar arasında bağın kurulamaması, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı kalması, bu kapsamda çok yıllık bütçeleme yapılamaması, yatırım-cari harcama ilişkisinin yeterince kurulamaması, bütçenin gerek bürokratik gerek siyasi karar alma süreçlerinin ihtiyaç duyduğu stratejik karar almayı sağlayacak bilgileri üretememesi gibi hususlar çerçevesinde mali sistemin yapısı sıkça eleştirilmiştir (Gürkan, 2019: 115-116).

5018 sayılı KMYKK 10.12.2003 tarihinde TBMM’de kabul edilerek 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. 01.01.2005’ten itibaren bütünüyle yürürlüğe girmesi gerekirken bütçenin hazırlanmasıyla ilgili maddeleri ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun vize ve tescille ilgili hükümlerini yürürlükten kaldıran maddeleri hemen uygulanmaya başlanmış, diğer maddelerin yürürlüğü ise 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu’yla bir yıl ertelenmiştir. Kanun’un kalan hükümleri, 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’la yapılan değişikliklerle 01.01.2006 tarihinde tümüyle yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı Kanun Türkiye’nin kamu mali yönetimi sistemini önemli ölçüde değiştirmiş ve kamu sektörünün yönetim yapısını iyileştirmiştir. Kanun, planlama ve bütçelemeden bütçe tekliflerinin yasal incelemesi, iç kontrol ve denetim, izleme ve değerlendirme, dış denetim ve harcama sonrası yasal incelemeye kadar tüm bütçe sürecini kapsamaktadır. Stratejik yönetim, plan ve programların bütçe ile ilişkilendirilmesi, kurumsal stratejik planların geliştirilmesi ve bütçe sürecinde orta vadeli mali çerçevenin getirilmesi yoluyla hayata geçirilmiştir. Kamu kaynaklarının daha verimli şekilde kullanılması, harcama birimlerine yetki dağıtımının hesap verme sorumluluğu arttırılarak gerçekleştirilmesiyle desteklenmiştir (Bayar, 2010: 139). 5018 sayılı Kanun’un kamu mali yönetim sistemine getirdiği yenilikleri incelemeden önce belirli kavram/yaklaşım

farklılıklarına göre söylem değişikliğini bir tablo halinde görmek yararlı olacaktır (Barbak, 2015: 17-18).

Tablo 7: Türkiye’de Bütçede Söylem Değişikliği

1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu	5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
Bütçe, <i>Devlet</i> daire ve kurumlarının (...) izin veren bir <i>kanundur</i> .	Bütçe, (...) usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan <i>belgeyi</i> ifade eder.
<i>Devlet gideri</i> , bütçe içinde, Devlet adına yapılan veya özel bir kanunla yapılması öngörülen (...) <i>Devletin</i> zimmetinde gerçekleşen borçtur.	<i>Kamu gideri</i> , (...) mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, (...) borç faizleri, borçlanma genel giderleri, (...), transferler, (...) bağış ve yardımlar (...) ifade eder.
<i>Devlet Bütçesi</i> hazırlanır ve uygulanır.	<i>Kamu bütçeleri</i> hazırlanır ve uygulanır.
Bütçeler (...) ile <i> fayda ve maliyet unsurları</i> göz önünde tutularak <i>verimlilik ve tutumluluk ilkelerine</i> göre hazırlanır ve uygulanır.	Bütçeler (...) idarelerin <i>stratejik planlarına, performans ölçütlerine</i> ve <i>fayda-maliyet analizine</i> göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.
1050 sayılı Kanun’da <i>kamu kaynakları</i> şeklinde bir tanımlama yoktur.	<i>Kamu kaynakları</i> , borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerlerdir.
Bu Kanun’da ‘ <i>kamu mali yönetimi</i> ’ şeklinde bir tanımlama yoktur. Bütçe, Devlet muhasebesinde bir unsur olarak görülmüştür.	<i>Kamu malî yönetimi</i> , kamu kaynaklarının tanımlanmış <i>standartlara</i> uygun olarak <i>etkili, ekonomik ve verimli</i> kullanılmasını sağlayacak <i>yasal ve yönetsel sistem ve süreçlerdir</i> .
Bu Kanun’da ‘ <i>kamu idareleri, kalite, stratejik plan, hedef, performans, performans göstergesi</i> ’ kavramları yer almamaktadır.	Kamu idareleri, hizmetleri istenen düzey ve <i>kalitede</i> sunulabilmek için, bütçelerini (...) kaynak tahsislerini; <i>stratejik planlarına</i> , yıllık amaç ve <i>hedeflerine, performans göstergelerine</i> dayandırılırlar.
Bu Kanun’da, ‘ <i>misyon, vizyon, stratejik amaç, stratejik hedef</i> ’ kavramları yer almamaktadır.	Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan <i>misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle</i> uyumlu ve <i>performans esasına</i> dayalı olarak hazırlarlar.
Bu Kanun’da bütçelerin hazırlanmasında ‘ <i>katılımcı yöntemlerin</i> ’ uygulanması yer almamıştır.	Bütçenin dayanaklarından olan stratejik plan <i>katılımcı yöntemlerle</i> hazırlanır.
Bu Kanun’da, bütçeye yönelik ‘ <i>kapsamlı</i> ’ ve ‘ <i>saydam</i> ’ nitelemeleri yer almamaktadır.	Bütçe, kamu malî işlemlerinin <i>kapsamlı ve saydam</i> bir şekilde görünmesini sağlar.
Bu Kanun’da, bütçenin ‘ <i>kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırması</i> ’ ‘ <i>sonuç</i> ’, ‘ <i>uluslar arası standart</i> ’ kavramına yer verilmemiştir.	Bütçeler <i>kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların</i> görülmesini sağlayacak şekilde (...) <i>uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya</i> göre hazırlanır ve uygulanır.
Bu Kanun’da bütçe uygulamalarına ilişkin olarak ‘ <i>açıklık</i> ’, ‘ <i>doğruluk</i> ’ ‘ <i>malî saydamlık</i> ’ kavramlarına yer verilmemiştir.	Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama <i>sonuçlarının</i> raporlanmasında <i>açıklık, doğruluk ve malî saydamlık</i> esas alınır.
Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında, <i>taşra</i> kavramı (taşra harcamaları, taşrada sorumluluk gibi) kullanılmıştır.	Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında, <i>merkez dışı</i> kavramı (merkez dışı birimlerin ödenek talepleri gibi) kullanılmıştır.
1050 Sayılı Kanun’da ‘ <i>üst yönetici</i> ’ şeklinde bir tanımlama yoktur. Bakanlıklarda ‘Bakan’	Bakanlıklarda müsteşar, diğer idarelerde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanı <i>üst yöneticidir</i> .

Kaynak: Barbak, 2015: 17-18.

Kaynakların tahsisinde çıktı ve sonuçları esas alan performans esaslı bütçeleme, bunu destekleyen bütçe kod yapısı, politika, plan ve bütçe arasında bağlantı kurmayı ve aynı zamanda katı bütçe sınırlamaları ve politika programlarına dayalı olarak, bütçelerin yönetiminde daha esnek olabilmeyi sağlayan çok yıllık bütçeleme, makro düzeyde ülkelerin ulusal stratejisi ve kalkınma planları doğrultusunda kurumların uzun vadeli planlarını yapması ve bu planlara uygun çalışmalar yürütülmesine olanak veren stratejik planlama, stratejik planlarla bütçe arasında köprü vazifesi gören performans planları, etkin bir borç ve nakit yönetimi, performans sözleşmeleri, kurumlara yönetsel esneklikler verilmesi ve karşılığında getirilen güçlü hesap verme mekanizmaları; mali yönetimin, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamaya yönelik araçlarıdır (Özel, 2007: 266-267).

5018 sayılı Kanun’la kamu maliyesine pek çok yeni kavram, ilke ve uygulama getirilmiştir. Söz konusu kavram, ilke ve uygulamalar analiz edilmiş ve tez konusuyla ilgili olanlar ana hatlarıyla aşağıda incelenmektedir (Kolçak, 2006: 370-381; Karacal ve Öktem, 2007: 10-15; Doğmuş, 2008: 38-44; Bayar, 2010: 142-144; Coşkun, 2011: 51-54; Özmen, 2014: 49-153; Kanca, 2017: 495-503; Güngören, 2017: 123-192; Sancak, 2019: 97-106; Tanrıverdi, 2020: 19-43).

3.2.1. Bütçe Türlerinin Uluslararası Standartlara Uygun Hale Getirilmesi

Bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Bütçe kapsamının darlığından kaynaklanan sorunları ortadan kaldırmak için 5018 sayılı Kanun’da gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Kanun’da bütçe türleri ve kapsamı şöyle tarif edilmektedir (KMYK, 2003: Madde 12):

“Devlet tüzel kişiliğine dâhil olan ve bu Kanun’a ekli (I) Sayılı Cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanun’a ekli (II) Sayılı Cetvelde yer alan herhangi bir kamu idaresinin bütçesidir. Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve Kanun’a ekli (III) Sayılı Cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir. Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanun’a ekli (IV) Sayılı Cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir”.

Kamu kavramı kapsamına KİT’ler hariç tüm kurumlar dahil edilmiştir. 1050 sayılı Kanun’da yer alan “Katma Bütçe” kavramı mali sistemden tamamen çıkarılmıştır. Ancak

sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idareler kendine özgü yapılarıyla ayrı ayrı bütçeler şeklinde tasnif edilmektedir.

3.2.2. Bütçe Hazırlık Sürecinin Değiştirilmesi

Her bütçe döneminde ortaya çıkan görevler dizisini süreç olarak tanımlamak mümkündür. Süreç bir döngü oluşturur ve her döngü tamamlandıktan sonra aynı şekilde bir yenisi başlar. Bu bağlamda bütçe döngüsünü şu şekilde özetlemek mümkündür: Makro planlama, programlama, stratejik planlama, bütçe hazırlama, bütçe uygulama, faaliyet sonuçlarının alınması ve denetleme.

Bakanlar Kurulu, her yıl Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak, kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşullar doğrultusunda, DPT tarafından hazırlanacak Orta Vadeli Programı (OVP) görüşür. OVP aynı süre içerisinde Resmi Gazetede yayımlanır. Bu plan, gelecek üç yıla ait toplam gelir ve gider tahminleriyle gelirler, hedefler, bütçe açıkları ve borçlanma durumları, kamu idarelerinin ödenek teklif tavanları, Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) , her yıl Haziran ayının 15'ine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayımlanır. Kamu idareleri stratejik planları ve bütçe hazırlama rehberlerinde yer alan bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlayarak Temmuz ayı sonuna kadar Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderir. Makro-ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklükleri en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülerek karara bağlanır ve Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanun tasarısı, mali yıl basından yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulur.

Görüldüğü üzere, 5018 sayılı Kanun'da bütçe hazırlık süreci daha detaylı ve etraflıca düzenlenmiştir. CHS ile bütçe hazırlık süreci bir kez daha değişikliğe uğramıştır. Bütçe hazırlama sürecinde kalkınma planı, yıllık programlar, hükümet programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, stratejik plan ve performans programı mali araçlar olarak ön plana çıkmıştır. Tüm bu gelişmelere, kaynak ve harcama planlaması için orta vadeli bir yaklaşımın öncelikli olması gerektiği, politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında daha sıkı ilişki kurulması gerekliliğine ön ayak olmuştur.

3.2.3. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemeye Geçilmesi

5018 sayılı Kanun’la bütçe anlayışı açısından getirilen en önemli yeniliklerden birisi bütçeleme sürecinin öncesine özel sektörde bulunan stratejik planlama yaklaşımının dâhil edilmiş olmasıdır. 5018 sayılı Kanun’da, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme bir arada ele alınmaktadır. Kanun’un Genel Gerekçesinde hesap verebilirlik ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısından önemli bir aşama olan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışının uygulamaya konması amaçlandığı belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun’la yaşanan en önemli değişimlerden birisi de kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı/sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmesidir. Performansa dayalı bütçe tekniğinin diğerlerinden temel ayrılığı mali disiplini sağlamayı hedeflemesidir.

3.2.4. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemine Geçilmesi

Çok yıllık bütçeleme kavramı stratejik planlama kavramıyla bağıntılı olup, kamunun daha uzun süreli yol haritasını çizebilmesi ve önünü görebilmesi açısından önemlidir. 5018 sayılı Kanun’la, kamu mali yönetiminde orta vadeli bütçelemeye geçilmiştir. Planlı bütçeleme süreci çerçevesinde kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulmuştur. OVP ve buna uyumlu OVMP hazırlanması, bunlara dayalı olarak hazırlanacak bütçelerde izleyen iki yılın bütçe tahminlerine de yer verilmek suretiyle çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiştir.

5018 sayılı Kanun’da çok yıllık bütçeleme kamu idarelerinin üç yıllık bütçe hazırlamasını ifade etmektedir. İlk yıl uygulama açısından yasalaşan veya yetkili organ tarafından onaylanan, uygulanması zorunlu bütçeyi göstermekte olup, takip eden iki yıl bütçe planlaması niteliğinde karar vericilere sunulan tahmin niteliğindedir. Türkiye’de ilk defa 2006-2008 dönemini kapsayan üç yıllık merkezi yönetim bütçesi hazırlanmış ve uygulamaya konmuştur. Mahalli idarelerin bütçeleri de aynı dönemi kapsayacak şekilde üç yıllık olarak hazırlanıp uygulanmıştır.

3.2.5. Muhasebe Birlik ve Standardının Sağlanması

5018 sayılı Kanun’a kadar, genel yönetim kapsamına dâhil kamu idarelerinde devlet muhasebesine dair önemli uygulama farklılıkları vardı. 5018 sayılı Kanun’la,

dünyadaki gelişmelere paralel olarak, yerel yönetimler dâhil, genel yönetim sektöründeki bütün kamu idarelerinde ortak devlet muhasebesi ve raporlama standartlarının uygulanması ve devletin mali yapısının resminin tam olarak çıkarılması amaçlanmıştır. Uluslararası standartlara uygun tahakkuk esaslı devlet muhasebesi ve mali raporlama, modern bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulmasının ve etkin bir iç ve dış kontrol sisteminin oluşturulması ile saydamlık ve hesap verebilirliğin tesisinin temel dayanağıdır. 5018 sayılı Kanun’da bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması zorunlu tutulmaktadır. Bununla birlikte, Kanun’la tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir.

5018 sayılı Kanun’la getirilen önemli yeniliklerden birisi de, yerel yönetimleri de kapsayan bütün genel yönetim birimlerinin konsolide edilmiş mali istatistiklerinin hazırlanmasıdır. 5018 sayılı Kanun’la kamu idarelerinin bütçeleri, Maliye Bakanlığınca uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak belirlenen analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmaktadır.

3.2.6. İç ve Dış Denetim ile İç Kontrol Sistemine Geçilmesi

5018 sayılı Kanun’da iki tür denetim vardır. Bunlardan biri dış denetim olup diğeri de üst yöneticilerin hesap verebilirliği anlayışında görev yürüten iç denetimdir. Bu şekilde kamudaki denetimin yapısı ve yöntemi 5018 sayılı Kanun’la değiştirilmiş ve 2008 yılı itibariyle uygulanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede iç denetim; bilgi sistemlerinde güvenliğin ve güvenilirliğin test edilmesinde, faaliyetlerin ve süreçlerin etkinliği, tutumluluğu ve verimliliğin değerlendirilmesinde, mevzuata uygunluğunda, iç kontrol sisteminin uygulama yeterliliğinde, güvenilir ve doğru raporlamasında vazgeçilmez faaliyettir.

Dış denetim, idarenin örgütsel hiyerarşisiyle ilgisi olmayan, denetlenen idarelerin hiyerarşisi dışındaki idarelerce yapılan denetimdir. Dış denetim, Türk kamu/mali yönetim sisteminde Sayıştay aracılığıyla yerine getirilir. 5018 sayılı Kanun’a göre “*Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır*” (madde 68). Sayıştay’ın, kamu idarelerine ait faaliyet ve performans sonuçlarını doğru, yeterli, güvenilir ve tam bilgileri kamuoyuna ve yasama organına bildirme amacı vardır.

İç kontrol sistemi, kamu kaynaklarının korunması ve finansal raporlamanın tam, doğruluk ve güvenilirliğinin sağlanmasıyla kamu faaliyetlerinde süreçlerin etkili, ekonomi, verimli kullanılması, saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması ve iyileştirilmesi için yönetimin desteklenmesi amacını güden bir yönetim fonksiyonudur. 5018 sayılı Kanun ile iç kontrol sistemi bütün unsurlarıyla uygulamaya konulmuştur. Kamu iç kontrol sistemi, kamu idarelerinin belirlenmiş hedeflerinde ve misyonlarında meydana gelebilecek risklerin minimize etme sürecidir. Ulusal ve uluslararası alanda yaşanan değişim ve gelişmelerin kamu faaliyetlerine etkisi, faaliyetlerin önceliklendirilmesi, tehdit unsuru olabilecek durumları ve tehditleri fırsata dönüştürebilmeyi oluşturacak risklerin ele alınmasında kamu mali yönetimini güçlendirir ve pekiştirir.

3.3. REFORMUNUN YERELE YANSIMASI: REFORM YASALARI VE BELEDİYE KANUNLARININ GETİRDİĞİ YENİLİKLER

Sürekli değişme ve gelişme sürecinde, yerelleşme eğilimlerinin önemli bir parametresi olan yerel yönetimlerin ve kentlerin niteliğinde ve işlevlerinde ortaya çıkan değişimler, yerel yönetimlerin, demokratik bir yönetim birimi ve etkin, verimli birer hizmet sunma birimi olması bağlamında, kamu hizmeti sunmadan işletme niteliğine, örgüt ve yönetim anlayışından demokratikleşmeye, etkin ve verimli hizmet sunma ilkelerinden modern yönetim tekniklerine, teknolojik etkileşimden işbirliği çabalarına, alternatif hizmet sunma yöntemlerinden sosyal sorumluluk ve ahlak anlayışına kadar, iki binli yıllarda yerel yönetimlerin görünümünü belirleyen birçok alanda kendini göstermekte, ağırlığını duyurmaktadır. Bu anlamda yerel yönetimler ve kentler, yaşanan süreçte özellikle küreselleşmeyle gelen yerellikle ilgili olarak en çok etkilenen, değişen alan olarak ortaya çıkmakta ve bu anlamda demokratikleşme eğilimleri ile etkin-verimli hizmet sunma merkezi olarak bu sürece katkıda bulunmaktadır. Merkezîyetçi sanayi toplumundan adem-i merkezîyetçi bilgi toplumuna doğru yaşanan gelişmeler, yerel yönetimleri ve kentleri doğrudan etkilemektedir (Görmez, 2005: 17-18).

Bugün, gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede yerel yönetimlerin öneminin hızla artmasına karşın, merkezi yönetimler mali kaynaklar yönünden yerel yönetimler karşısında önemli bir gücü elinde bulundurmakta ve yerel yönetimler kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya kalmaktadır. Oysa yerel yönetimler, yerel özellik taşıyan çok sayıda kamu hizmetini etkin ve yerel halkın tercihlerine uygun olarak yerine

getirmelerinin yanı sıra, demokrasiyi kurumsallaştırmanın da bir aracıdır. Her biri demokrasi okulu olarak görülen yerel yönetimler, yeterli gelir kaynaklarına sahip olabildikleri takdirde, kendilerinden beklenen fonksiyonları arzulanan düzeyde yerine getirebileceklerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 260).

Türkiye yerel yönetim sistemi birçok sorunla karşı karşıyadır. Bu sorunları genel olarak; özerklik ve vesayet sorunu, kapalı sistem ve merkeziyetçi yapılanma, uzun vadeli planlama eksikliği, nitelikli personel sorunu şeklinde sıralamak mümkündür (Yüksel vd., 2008: 2-8). Türkiye’de uygulanan vesayet denetimi oldukça ayrıntılıdır. Yerel yönetimlerin yürütmeye ilişkin birtakım kararları, eylemleri, işlemleri, organları ve personeli üzerinde de denetim gerçekleştirilmektedir. Yapılan tüm bu denetimlerin amacı ise yerel yönetimleri göz altında tutma ve merkezle ilişkilerinde merkezi yönetimin egemenliğini korumaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 28-29).

Türkiye’de idare geleneksel olarak merkeziyetçi bir yapı çerçevesinde örgütlenmiştir. Bu tür örgütlenmenin bir sonucu olarak sorunların çözüm yeri hep başkent olmuştur. Merkez, geleneksel olarak yetkilerini elinde tutmaya çalışmış yerel yönetimlerle paylaşma yoluna pek gitmek istememiştir. Kamu hizmetlerine ilişkin olarak planlama, programlama, kaynak yaratma ve bunları hizmetlere tahsis etme ve uygulama bakımından çok sayıda tercihin yapılması ve kararların alınmasına ilişkin olarak yetkilerin merkezi yönetimce kullanılması hizmet sunumunda içinden çıkılmaz bir duruma neden olmaktadır (Güllüce, 2004: 134).

Türkiye’de kamu politikalarının oluşumuna bakıldığında, genellikle kısa vadeli, günü kurtarmaya yönelik politikaların üretildiği, daha doğrusu geçici tedbirler şeklinde bir yaklaşımın olduğu söylenebilir. Türkiye’de, genelde kamu yönetiminin, özelde yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunların temel kaynaklarından birisinin bu eksiklik olduğu ifade edilebilir. Bugün yerel yönetimlerin ve diğer birçok kamu kurumunun, özellikle kaynak sıkıntısı içinde olduğu bilinmekte ve kaynakların artırılması yönündeki istekler sık sık vurgulanmaktadır. Ancak mevcut kaynakların ne kadar verimli kullanıldığı üzerinde çok fazla durulmamaktadır. Kaynakların verimli kullanım yöntemleri öğrenilmediği sürece ne kadar arttırılsa da yeterli olmayacağı açıktır.

Artan kentsel sorunlar karşısında ağır mali vesayet altında faaliyet göstermek durumunda olan yerel yönetimlerin içinde bulundukları çaresizlik bilinmektedir. Ancak gelir kaynaklarını arttırıcı düzenlemelerden önce, mevcut gelirlerin harcama şekli

üzerinde durulmalıdır. Farklı kurumların kentlerde benzer işlemleri koordinesiz biçimde ayrı zamanlarda gerçekleştirerek kamu kaynaklarının savurganca harcanması sık karşılaşılan bir uygulamadır. Dolayısıyla, bu noktada uzun vadeli planlama ve kurumlar arasındaki koordine eksikliği, açık biçimde kendini ortaya koymaktadır. Oysa bu şekilde günlük, plansız ve koordinesiz olarak gerçekleştirilen faaliyetlere yeterli kaynak bulmak, özellikle gelişmekte olan Türkiye için çok güçtür (Yüksel, 2004: 69).

3.3.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Reform Yasaları ve Getirdiği Yenilikler

2002 yılı sonlarında başlayan kamu yönetimi reformları kapsamında mali yönetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik, bürokratik süreçler, e-devlet, personel yönetimi, katılımcılık, etkinlik, verimlilik, stratejik yönetim, performans yönetimi, etik denetim vb. alanlardaki değişimler merkezi yönetim yanında yerel yönetimleri de etkilemiştir. Ayrıca, kamu yönetimi reformunun doğrudan yoğunlaştığı önemli alanlardan biri de yerel yönetimler olmuştur (Oktay, 2020: 199).

Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da dahil olmak üzere yerel yönetimlere dair bütün kanunlar 2004 yılından itibaren yenilenmiştir. Bu reform kanunlarıyla; kamu yönetimi merkezi ve yerel düzeyde birbirini tamamlamakta; ayrıca yetmiş yıldan eski belediye kanunlarının uygulanması sayesinde birikmiş sorunların düzenlenmesi suretiyle sistemi revizyondan geçirmektedir. Belediyelerin birleştirilmesi ve 6360 sayılı torba Kanun’la 2004 yılında yasalaşan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda da yapılan önemli değişiklikler sonucunda 2014 yılında yürürlüğe giren büyükşehir belediyesi modelinin genişletilmesi mevzuat reform geçmişinde diğer bir önemli dönüm noktasıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yerel yönetimler açısından da yeni bir dönemin başlangıcıdır (AB-BMKP-İçişleri Bakanlığı, 2019: 10).

3.3.2. Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanununun Getirdiği Yenilikler

Yeni yasal düzenlemelerle belediye ve büyükşehir belediyesi kurulması zorlaştırılmış; nüfus ve alan bakımından yeni ölçütler getirilmiştir. Nüfus ölçeğinin büyütülmesinin yanı sıra alan büyüklüğüne ilişkin de düzenlemeler yapılmıştır. Kuruluş bakımından belediyelerin ölçekleri büyütülmüş olup 2.000 nüfus ve merkeze 500 metrelik mesafe, yeni kanunla 5.000 nüfus ve merkeze 5.000 metrelik mesafe olarak değiştirilmiştir. Ayrıca belediyenin kuruluşu için en son aşamada gerekli olan cumhurbaşkanının onayı kaldırılmış ve belediyenin son aşamada müşterek kararnameyle

kurulacağı belirtilmiştir. 6360 sayılı Kanun'a göre, belediyelerin sınırları belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayıyla kesinleşir ve zorunlu nedenler dışında beş yıl süreyle sınırlar değiştirilemez. Bu çerçevede belediyelerin özerkliği arttırılmış, ölçekleri büyütülmüştür ve aşırı küçülmeleri önlenmiştir (Alıcı, 2007: 8; Canpolat, 2010: 44; Arslan, 2016: 316-328; Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 905-906).

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Torba Kanun'la Türkiye'de yerel yönetimler alanında önemli değişiklikler olmuştur. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde il sınırında büyükşehir belediyesi kurularak 16 olan büyükşehir belediyesi sayısı 29'a çıkmış iken; 6360 sayılı Kanun'da, mini değişiklik yapan 6447 sayılı Kanun'la Ordu iline de büyükşehir belediyesi statüsü verilerek toplam büyükşehir belediyesi sayısı 2014 itibariyle 30 olmuştur ve Aralık 2020 itibariyle de 30 olarak devam etmektedir; ancak yenilerinin kurulması tartışmaları arasına gündeme gelmektedir.

Büyükşehir belediyesinin tanımı “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak değiştirilmiş, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak genişletilmiş (ilçe belediye sınırları da bu ilçelerin mülki sınırları olarak yeniden belirlenmiş) ve bu kapsamda büyükşehir belediyelerine yeni görev ve yetkiler verilmiştir. Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyelerinin ayrı bir özel “kanun” ile büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği düzenlemesi getirilmiş ve illerin fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyine ilişkin kriterler kaldırılmıştır (Gözler, 2013: 39; Karasu, 2013: 3).

Belediyelerin görev ve işlevleriyle ilgili olarak kent bilgi sistemi, şehir içi trafik, ticaretin geliştirilmesi, nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelerde zorunlu olmak üzere kadın ve çocuk koruma evlerinin kurulması gibi yeni görevler eklenmiştir. Ayrıca bu Kanun'un 14. maddesinde belediyeye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görevleri ve hizmetleri yapma ve yaptırma görevi de verilmiştir. Yine bu Maddede “*belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur*” denilerek açıkça subsidiarite (yerellik) ilkesi kabul edilmiştir (Alıcı, 2007: 9). Belediye teşkilatının yönetmeliklerle ortaya konan ve

düzensiz aralıklarla yenilenen norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulmasına (Yüceyılmaz, 2016; Yüceyılmaz ve Özgür, 2018; 2019) ve bütçede personel giderlerine oransal kısıtlama getirilmiştir (Can, 2007: 64).

Yapılan reformlarla idari vesayet denetiminin, sadece hukukilik denetimi ve idari yargıyı harekete geçirme yetkisiyle sınırlı kalması sağlanması istenmiş; ancak yerel yönetimler üzerinde, kendilerine verilen yetkileri kötüye kullanmamaları için rasyonel bir denetim sistemi kurulmaya çalışılmıştır. 2003 sonrası yerel yönetimler yasa değişiklikleriyle merkezin idari vesayet yetkisi büyük oranda azaltılarak yerindelik denetimini de kapsayan onaylama, yürürlüğünü durdurma ve değiştirme yetkileri yerine hukuka uygunluk denetimi olan yargı denetimi getirilmiştir. Yerindelik denetimini sağlayan vesayet denetimi kural olarak kaldırılarak yerine hukuka uygunluk denetimi için yargıyı harekete geçirme yetkisi konmuştur (Şensoy, 2010: 227-228).

Yerel yönetimlerin performans açısından da denetleneceği belirtilmekte, bu amaçla yerel yönetimlerin stratejik plan ve performans programlarını hazırlamaları gerekmektedir. Yerel yönetimlerin performansı kurumsal performans ve personel performansı olmak üzere iki boyutta ele alınmakta ve planlama, denetim ve ödüllendirme şeklinde üç aşamalı olarak düzenlenmektedir. Kurumsal performans boyutunda yerel yönetimler öncelikle stratejik planlarını yapacaklar, bu plan stratejisine göre uygun olarak da bütçelerini hazırlayacaklardır. Yerel yönetimlerin yürütme organları her yıl bir önceki yıla ilişkin bir faaliyet raporu hazırlayacaklardır. Stratejik planlama sonrası hazırlanacak faaliyet raporları eski/mülga Kanun'dakinden kapsam, içerik ve temel çatısı açısından radikal olarak farklıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin işlem ve faaliyetleri, iç denetim kapsamında yürütme organınca görevlendirilen iç denetim elemanları tarafından, dış denetim kapsamında Sayıştay tarafından denetleneceği belirtilmiştir (Arıkboğa, 2007: 60-62).

3.4. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İHTİYACI, ARKA PLANI VE GELİŞİMİ

Yerel yönetimlerin içinde bulunduğu mali ve idari sorunlar dikkate alındığında, yerel yönetimlerin faaliyetlerini planlı şekilde yerine getirmeleri gittikçe daha fazla önem kazanmaktadır. Planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkili bir şekilde izlemede yerel yönetimlerin inisiyatif almaları ve aktif katılımı zorunludur. Söz konusu faaliyetlerin kuruluşlar

tarafından yürütülmesinde stratejik planlama temel bir amaç olarak gündeme gelmektedir (DPT, 2006: 1).

Belediyelerde stratejik planlama ve yönetim, beşerî ve fiziksel kaynakların etkin, verimli, ekonomik, katılımcı ve demokratik bir yönetim sağlanması açısından son derece önemlidir. Etkili bir belediye yönetiminin yolu stratejik planlama ve yönetim düşüncesinin hâkim kılınmasından geçmektedir (Erdoğan, 2010: 123).

Stratejik yönetim, öncelikle özel sektörde, daha sonra kamu sektöründe uygulama alanı bulsa da, her iki sektördeki uygulama yönteminde tam anlamıyla birbirine paralellik gösterdiği söylenemez. Öncelikle, özel sektördeki kârlılık ve rekabet yarışı fikirleri kamu sektörü için geçerli kriterler değildir. Genel anlamıyla, kamuda, belediyelerde stratejik yönetim, uzun dönemli yaşamın ve idari birimlerin etkinliğini güçlendirmesiyle ve değişen çevreyle sürekli ve verimli bir uyum sağlamak için bu birimleri yönlendirmek göreviyle ilişkilidir (Durna ve Eren, 2002: 56).

Nüfusu 50.000'i geçen belediyeler Türkiye'nin kamu yönetiminde yasal zorunluluklar nedeniyle stratejik planlama yapmakta ise de belediyelerin stratejiye ihtiyaç duyma nedenleri aşağıda Tablo 8'de gösterilmektedir.

Tablo 8: Belediyelerdeki Stratejik Sorunlar

Geniş Stratejik Bağlam	Belirtiler	Stratejik Sorular
Belediye Düşüşte	Belediye yıllardır dışarıya sürekli olarak göç vermektedir. Aktif olmayan nüfus oranı çok yüksektir. Gelir getirici faaliyet sayısı çok azdır. Belediye, istikrarlı veya büyümekte olan bir ekonomi merkezine her gün gidip gelme mesafesinde değildir.	Bu durumu tersine çevirmek için hangi koşullar veya önlemler gereklidir? Belediyenin diğer kentsel merkezlerle arasındaki bağlantıyı daha iyi hale getirmek mümkün müdür? Belediyeyi kalan nüfus için yaşanılabilir kılmak için mevcut kaynaklar nasıl konsolide edilebilir? Temel belediye hizmetlerini daha düşük maliyetle sunmak için hizmetleri nasıl adapte edebilir ve başkalarıyla nasıl işbirliği yapılabilir?
Belediye Geçiş Halinde	Bazı kilit eski sanayiler birleştirilmiş veya kapatılmıştır; işsizlik oranı yüksektir. Sanayi mirası, değerli arazileri işgal ettiği için varlık olmaktan çok yük olmaktadır. Belediyedeki işgücü becerileri eski sanayilerde fazlaca odaklanmıştır. Bazı gerçek fırsatlar ve fikirleri olan insanlar mevcuttur; yeni işletmeler filizlenmektedir.	Dönüşüme nasıl yardımcı olabiliriz? Eski sanayi bölgelerini yeni ve modern yaşam, çalışma, sanat ve kültür mekanlarına nasıl dönüştürebiliriz? Yerel becerileri modern ekonominin modern gereksinimlerini karşılayacak biçimde nasıl genişletebilir ve adapte edebiliriz? Yeni fikirleri ve yeni işletmeleri nasıl teşvik edebiliriz? Kendimizi nasıl konumlandırabiliriz ve dönüşümümüzü nasıl duyurabiliriz?
Belediye Büyümekte	Belediye başarılıdır ve büyümektedir. İçeride doğru göç mevcuttur. Mevcut altyapı planlaması yapılırken halihazırdakinden büyük bir nüfus göz önünde tutulmamıştır ve bu altyapı hızla yetersiz hale girmektedir. Fiziksel gelişme çevresel ve estetik güçlüklerle yol açmaktadır (çarpık kentleşme)	Artan nüfusa nasıl yeterli hizmet verip altyapı sağlarız? Artan nüfus karşısında yaşam ve çevre standartlarının kalitesini nasıl sağlayıp idame edebiliriz? Sosyal entegrasyonu ve kaynaşmayı nasıl sağlarız?
Belediyenin kaynakları çok kısıtlı	Bu durum yukarıda değinilen bağlamların herhangi birinde görülebilir. Belediye yeterli gelir getirici yollara ve araçlara sahip değildir ve/veya kaynaklarını yeterince verimli kullanmamaktadır.	Nasıl daha fazla gelir üretebiliriz? Vergi tahsilatını nasıl daha etkili kılabiliriz? Daha az kaynakla nasıl daha çok hizmet üretebiliriz? Belediyemizde gereksiz yere en çok kaynak tüketen işler nelerdir? Geleceği emniyete alma adına nasıl yatırım yapabiliriz? Daha verimli hale gelmek için nasıl işbirliği yapılabilir ve hizmet sunumunu nasıl paylaşabiliriz?

Kaynak: Hauser ve Marjanovic, 2010: 7.

Türkiye kamu yönetiminde kuruluş ölçeğinde planlama işlevinin yeterli ölçüde gelişmemiş olması, plan-program-bütçe ilişkisi ve bağlantısının kurulmamış olması, kurumların politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi, orta/uzun vadeli ve somut hedeflere dayalı yönetim anlayışının geliştirilmesi, sonuçlara ve performansa odaklanma, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun hayata geçirilmesi, kamu yönetiminde yaşanan değişimden doğrudan etkilenen yerel yönetimlerde neden stratejik planlama sorusuna yanıt olarak verilmektedir (Songür, 2005: 146).

Kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi amacıyla IMF destekli 2000-2002 dönemini kapsayan Birinci İstikrar Programı çerçevesinde hazırlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (PEIR) Raporu ve Dünya Bankasıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde imzalanan I. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL -I, Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan -I) Anlaşması sonucu Türkiye, siyasal taahhüdü gereği stratejik planlamaya geçiş yükümlülüğünü üstlenmiştir (Nohutçu, 2008: 109). Buradaki temel amaç, bakanlıklarda ve merkezi kuruluşlarda politika oluşturma kapasitesinin yükseltilmesidir (Erkan, 2008: 71-73).

58. Hükümet tarafından yayımlanan Acil Eylem Planında “Kamu Yönetimi Reformu” başlığı altında kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilmesi faaliyetine yer verilmektedir. Söz konusu faaliyetin açıklamasında, kuruluş stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçelerinin bu planlara dayalı olarak oluşturulacağı belirtilmiştir. Bu ifadeden Kamu Yönetimi Reformu ile kamu mali yönetiminde stratejik yönetim sisteminin hedeflendiği anlaşılmaktadır (TC Başbakanlık, 2003: 29-30).

Acil Eylem Planı doğrultusunda, 4 Temmuz 2003 tarih ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararı yayımlanmıştır. Bu çerçevede, ABD’de Office of Management and Budget (OMB)’ye koşturularak stratejik planlama sürecini yürütmekle görevlendirilen DPT, yine ABD’deki GPRA’yı esas alarak 2003 yılında Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunu hazırlamıştır (Nohutçu, 2008: 109). Söz konusu Kararda DPT’nin hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzunu, ilgili tüm kuruluşların bilgisine ve kullanımına sunmasıyla stratejik planlamayı kamu kuruluşlarında yaygınlaştırmak üzere pilot uygulamaların başlatılmasına yer verilmiştir. Kararda ayrıca, kamu idarelerinin Maliye Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslar dahilinde performans esaslı bütçelemeye geçiş yönündeki çalışmalara aktif olarak katılmalarının gerektiği belirtilmiştir (Yüksek Planlama Kurulu, 2003: 7-8).

Kamu harcamalarının giderek artması, kamu kaynaklarının etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre kullanımını gündeme getirmiştir. Kamu harcamalarının denetiminde görülen yetersizlikler, yönetimlerin hizmetlerini gerçekleştirmede yeni kaynaklara ihtiyaç duyması, kaynakların yetersiz olması ve bu yetersiz kaynakların etkin şekilde kullanılma zorunluluğu, halkın sunulan hizmetlerin nitelik ve niceliğini sorgulaması, gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde yönetimlerin faaliyetlerinin

kolayca izlenebilmesi ve sorgulanabilmesi gibi gelişmeler gerek merkezi yönetimleri gerekse yerel yönetimleri performans yönetimini uygulamaya yönlendirmektedir (Sezer, 2008: 191).

Yerel yönetimlerde gözlenen ve istenilen değişimin yönünün piyasa eksenli olması, sonuçlara endeksli bir denetim mekanizmasına yer vermesi yönetim sürecinde performans denetiminin ön plana çıkmasına ve yönetimin performansa dayalı bir nitelik taşımasına neden olmaktadır (Al, 2007: 45).

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarındaki araçlardan birisi olan performans değerlendirmelerine de yer verilmektedir. Bununla bağlantılı olarak belediye performanslarının değerlendirilmesi ise kalkınma planlarında, hükümet programlarında, Acil Eylem Planında, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında yer almıştır (Kurnaz, 2007: 160).

Gelişen yeni hizmet ortamında yerel yönetimlerde karar vericiler, sundukları hizmetin ne ölçüde etkin, ekonomik ve verimli olduğunu bilmek ve hizmetlerin performansını artırmak; vergi ödeyen vatandaşlar ise ödedikleri vergilerin nasıl ve nereye harcandığını bilmek ve kendisine sunulan hizmetleri yıllara göre başkalarına sunulan hizmetlerle karşılaştırmak istemektedirler. Performans ölçümü ve yönetimi bu noktada yerel yönetimlerin paydaşları için mükemmel bir araç durumundadır (Karakaş ve Ak, 2003: 348).

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler stratejik planlamaya geçmek ve buna bağlı olarak da performans ölçüm sistemi geliştirmek zorundadırlar. Türkiye'de belediyelere yönelik performans araştırmaları mevcuttur. Özellikle İçişleri Bakanlığı tarafından 2002'de başlatılan BEPER (Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi), bu konuda ilktir. Ancak söz konusu proje, nüfusu 100.000 ve üzeri 129 belediyeyi kapsamaktadır. Projenin bir ilk olması açısından önemli ve uygulamada başarılı olsa da, oldukça sınırlı sayıdaki belediyede performans ölçümünü gerçekleştirmiş olması, yöneticilerin etkilemesi imkânsız olan değişkenlerin kriter olarak seçilmesi gibi pek çok yönüyle çeşitli eleştiriler almaktadır. Söz konusu zayıflıklarından dolayı Türkiye'de belediyeler için üzerinde görüş birliğine varılan ve günün koşullarına uygun bir performans ölçüm modeli geliştirilebilmiş değildir (Özutku vd., 2014: 1).

Özel sektörde uzun süredir uygulanan ve yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte yerel yönetimlerde uygulanmaya başlanan performans yönetimiyle ilgili yerel yönetimlere ilişkin yasaların yanında, 5018 sayılı KMYKK, önemli bir yere sahiptir. Bu bağlamda kamu kuruluşları açısından performans yönetimi anlayışını benimsemek kaynak kullanımını açısından bir zorunluluk olduğu kadar, hukuksal açıdan da bir zorunluluk haline gelmiştir (Tunçer, 2013: 300).

3.5. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN HUKUKİ ALTYAPISI

Yerel yönetimler alanında yapılan reform girişimleriyle vatandaşların beklentilerine duyarlı, kaliteli, etkili, verimli ve daha etkin hizmet sunulması arzulanmaktadır. Türk kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde uzun zamandır üzerinde durulan ve bu yönde çok sayıda hukuki düzenleme yapılarak bu reform gereksiniminin hayata geçirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir.

Farklılaşan ihtiyaç ve taleplerin yerel yönetim politikalarında dikkate alınmasında stratejik plan ve bütçe önemli araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü yerel yönetimler, vatandaşların gündelik yaşamlarını doğrudan etkileyen politikaların oluşturulmasında kritik öneme sahiptir. Genel olarak, belediye stratejik planı ve bütçesi kentin gelecekte nasıl şekilleneceğini belirleyerek, orta ve uzun vadede o kentte yaşayan vatandaşların yaşam kalitesini yükseltmeyi hedeflemelidir (Kaşıkırık vd., 2019: 5).

Çalışmanın bu kısmında belediyelerde stratejik planlama, performans ölçümü ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin kanun, yönetmelik ve tebliğler incelenmiş, bu sürecin ana aktörleri olan kamu kurumlarınca hazırlanan kılavuz ve rehberler de ele alınmıştır. Aşağıda incelenen birincil ve ikinci düzenlemeler temel nitelikte olup bunlara dayalı olarak çok sayıda güncellenen/mülga edilen/yeni çıkarılan düzenleme mevcuttur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adıyla hazırlanan 21/1/2017 tarih ve 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la yasalaşan on sekiz maddelik Anayasa değişikliği teklifi, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylamasıyla kabul edilerek yürürlüğe girmesi 2017 sonrası yapılan mevzuat değişiminde en önemli faktör olmuştur.

Tablo 9: Belediyelerde Stratejik Planlama ve PEB ile İlgili Mevzuat

Yayın Tarihi	İlgili Mevzuat / Kılavuz / Rehber	Hazırlayan / İlgili Kurum
Haziran 2003	Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu (İlk Sürüm)	DPT
Aralık 2003	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	Maliye Bakanlığı
Temmuz 2004	Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun	Başbakanlık
Temmuz 2004	Büyükşehir Belediyesi Kanunu	Bakanlar Kurulu/İçişleri Bakanlığı
Ekim 2005	İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	Maliye Bakanlığı
Temmuz 2005	Belediye Kanunu	Bakanlar Kurulu/İçişleri Bakanlığı
Aralık 2005	İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar	Maliye Bakanlığı
Haziran 2006	Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu (İkinci Sürüm)	DPT
Şubat 2006	Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	Bakanlar Kurulu
Mart 2006	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik	Maliye Bakanlığı
Mayıs 2006	Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	DPT
Temmuz 2006	İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	Bakanlar Kurulu
Ağustos 2007	İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	Maliye Bakanlığı
Nisan 2008	Kamu İç Denetim Rehberi	İDKK (İç Denetim Koordinasyon Kurulu)
Temmuz 2008	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik	Maliye Bakanlığı

Yayın Tarihi	İlgili Mevzuat / Kılavuz / Rehber	Hazırlayan / İlgili Kurum
Temmuz 2009	Performans Programı Hazırlama Rehberi	Maliye Bakanlığı
Aralık 2010	Sayıştay Kanunu	TBMM
Aralık 2012	On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Bakanlar Kurulu / İçişleri Bakanlığı
Şubat 2014	Kamu İç Kontrol Rehberi	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Aralık 2014	Faaliyet Raporları Değerlendirme Rehberi	Sayıştay
Aralık 2014	Performans Denetimi Rehberi	Sayıştay
Ocak 2017	Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş)	TBMM / TC Cumhurbaşkanlığı
Şubat 2018	Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	Kalkınma Bakanlığı
Şubat 2018	Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (Üçüncü Sürüm)	Kalkınma Bakanlığı
Şubat 2018	Stratejik Planlama İçin Analiz ve Yöntemler Rehberi	Kalkınma Bakanlığı
Mayıs 2018	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ	Kalkınma Bakanlığı
Temmuz 2018	13 Sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	TC Cumhurbaşkanlığı
Eylül 2018	Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi	TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Kaynak: Yazar tarafından sp.gov.tr ve www.mevzuat.gov.tr'den derlenerek hazırlanmıştır.

3.5.1. Kanunlar

3.5.1.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Mali yönetim ve kontrol sistemi alanında köklü bir değişiklik yapılarak, sistemin anayasası niteliğinde olan 5018 sayılı KMYKK 2003 yılında yürürlüğe girmiş ve mali yönetim ve kontrol sistemini bütünüyle yeni bir anlayış çerçevesinde değiştirmiştir.

Yapılan değişikliklerle daha etkin bir sistem getirilmiş, uluslararası standartlara ve AB'nin normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması hedeflenerek, kamu kaynağı kullanılırken sahip olunması gereken önemli esaslar ortaya konmuştur. Kanunda bu esaslar; mali saydamlık, hesap verebilirlik, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme olarak düzenlenmiştir (Yılmaz, 2011: 11; Babahanoğlu, 2020: 115).

5018 sayılı KMYKK ek ve değişiklik getiren mevzuat veya Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen hükümler (cetvellerde yapılan değişiklikler de dahil) incelendiğinde ilki 09.12.2004 ve sonuncusu 16.04.2020 olmak üzere altı yıl dolmadan toplam yetmiş iki değişiklik yapılmıştır. Bunlardan çoğunluğu kamu idarelerinin bütçelerinin sınıflandırıldığı cetveller üzerinde yapılan düzenlemelerdir.

Yeni hükümet sistemiyle mali yönetim sisteminin temeli olan 5018 sayılı KMYKK'da meydana gelen temel değişiklikler incelendiğinde (Yılmaz ve Akdeniz, 2020: 96-98) mali yönetim sisteminde önemli dönüşümler gerçekteştiği görölmektedir:

- Cumhurbaşkanı, yürütme ve bütçe süreci açısından temel aktör durumuna geçmiştir. Ayrıca kamusal politikaların Cumhurbaşkanınca belirleneceği ve idarelerin de bu politikalar doğrultusunda kendi planlarını oluşturacağı, Bakanların Cumhurbaşkanınca belirlenecek politikaların uygulanması sürecinden sorumlu oldukları düzenlenmiştir.
- Bütçe teklifi Hazine ve Maliye Bakanlığı yerine Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanıp koordine edilecektir. Ayrıca OVP, OVMP ve Bütçe Hazırlama Rehberi'nin hazırlanması, kabul edilip yayımlanması hususunda daha önce dokümana göre Bakanlar Kurulu, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu görevli iken artık bu belgelerin Cumhurbaşkanlığınca hazırlanması ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması yönünde değişiklik yapılmıştır. Bu süreçte öne çıkan kuruluşlar ise SBB ile Hazine ve Maliye Bakanlığı olmuştur.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının bütçe ve yatırım tekliflerini farklı idarelere (Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı) göndermesi, bunların farklı idarelerce değerlendirilerek takip edilmesine yönelik parçalı yapı sona ermiştir. Böylece kamu kurum ve kuruluşları, bütçelerini bir bütün olarak sadece Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderecektir.

- Malî yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğraması, yolsuzluk ya da kamu zararına ilişkin belirtilerin ortaya çıkması halinde Cumhurbaşkanı kamu kurum ve kuruluşlarının tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk açısından denetleyebilir. Değişiklikten önce ilgili Bakanın talep etmesi veya Başbakan'dan alınacak onay ardından Hazine ve Maliye Bakanı ilgili denetçilere denetim yaptırma imkanına sahipti. Yeni sistemde Bakanların denetim talebinde bulunmaları yöntemi kaldırılmıştır. Denetlettirme yetkisi yalnızca Cumhurbaşkanı'ndadır.

5018 sayılı Kanun'un amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli 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.

Kanun'da mahalli idareler “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 idareler” biçiminde tanımlanmış ve 5018 sayılı Kanun'un kapsamı içine alınmıştır.

Bu tezin araştırma konusu açısından en önemli madde “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlıklı dokuzuncu maddedir. Maddede kamu idarelerinin kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde katılımcı yöntemlerle stratejik planlarını hazırlayacakları belirtilmiştir.

Planlama-bütçeleme ilişkisi bağlamında “*kamu idareleri(nin), kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda*” oldukları belirtilmiştir.

5018' deki yine aynı maddeyle kamu idarelerine performans programı hazırlama yükümlülüğü getirilmiş ve performans programlarının kurumların yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içermesi zorunlu kılınmıştır.

Performans denetimi ve PEB sistemi ile ilgili olarak ise maddede “kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Cumhurbaşkanı tarafından ilgili kamu idaresi için uygun görülen performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir” hükümlerine yer verilmiştir.

Mahallî idare bütçesini, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlayan Kanun; bütçelerin, kalkınma planlarının ve programların belirlediği politika, hedef ve önceliklerle uyumlu şekilde, idarelerin kendi stratejik planlarını, performans göstergeleriyle fayda-maliyet analizlerine göre hazırlanmasını, uygulanmasını ve denetlenmesi (madde 13-c) ile, stratejik planların dikkate alınması suretiyle izleyen iki yılın bütçe tahminleri ile birlikte görüşülmesini ve karara bağlanması (madde 13-d) ilkelerini benimsemiştir.

Faaliyet raporları madde 41’de düzenlenmiştir. *“İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.”* Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştaya ve Cumhurbaşkanlığına gönderilir.

5018 sayılı Kanun’da iç kontrolün tanımı, amacı, yapısı, işleyişi 55-57. maddelerde işlenmiştir. İç denetim ise 63-67. maddelerde ele alınmış olup dış denetim görevi Sayıştay’a verilmiştir. Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi

ve performans bakımında değerlendirilmesi suretiyle genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak dış denetim gerçekleştirilir (madde 68).

Malî hizmetler birimi plan-bütçe ilişkisiyle ilgili olarak “stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek, izleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek, İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak” görevlerini üstlenmişlerdir (madde 60).

3.5.1.2. Büyükşehir Belediye Kanunu

Türkiye yerel yönetim tarihinde büyükşehir belediyeleriyle ilgili ilk düzenleme, 1984’te çıkarılan 3030 sayılı Kanun’dur. Söz konusu Kanunun eksikliklerini gidermek amacıyla 2004’te çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve ardından 2012’de 6360 sayılı kapsamlı Torba Kanun’la sisteme yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun amacı, “büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır” (madde 1). Buradan da anlaşılabacağı üzere, Kanun’un performansa dayalı bir yönetim anlayışı benimsediği görülmektedir.

5216 sayılı Kanun’a göre büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında “ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerinin, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.”, büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında ise “belediyeyi stratejik plana 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 meclise sunmak” (madde 18) yer almaktadır.

3.5.1.3. Belediye Kanunu

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu’na göre, 50.000’in üzerinde nüfusa sahip belediyeler bakımından stratejik plan hazırlanması yasal bir yükümlülük iken, 50.000’in altında nüfusa sahip belediyeler için stratejik plan hazırlanması isteğe bağlı tutulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18., 34., 38., 41., 56., 61. ve geçici 4. maddelerinde stratejik planlamaya ilişkin hükümler bulunmaktadır.

Belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında “stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek” yer almaktadır (madde 18). 34. maddede belediye encümeninin görev ve yetkileri arasında; “*stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip görüş bildirmek*” de bulunmaktadır. Belediye başkanının görev ve yetkilerinden biri de “*belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak*”tır (madde 38). Görüldüğü üzere, belediyenin üç temel organı da stratejik planlama sürecinde yer almış bulunmaktadır. Stratejik planı hazırlama ve uygulama görevi belediye başkanına, görüş bildirme ve danışma görevi encümene, stratejik planın kabul edilme yetkisi ise meclise verilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 41. maddesi “stratejik plan ve performans programı” başlığını taşımaktadır. “*Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.*” Mahalli idarelerin stratejik plan hazırlaması hususunda nüfus kriteri getirilmiş, bütçenin stratejik plan ve performans programına göre şekillenmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu görevler de belediye başkanına verilmiştir.

Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan “faaliyet raporu”nu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer

verilir. Faaliyet raporu her yıl Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır (madde 56).

“Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir” (madde 61). Maddede performans esaslı bütçeleme unsurları stratejik plan, performans programı ve bütçe yer almakta ve bütçenin çok yıllık olma niteliği de vurgulanmaktadır.

3.5.2. Yönetmelik ve Tebliğler

Bu kısımda ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından kanunlara aykırı olmamak, kanunların uygulamalarını göstermek üzere çıkarılan yönetmelik, tebliğ ile usul ve esaslar hakkında bilgiler verilmektedir.

3.5.2.1. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

18.02.2006 tarihli ve 26084 sayılı RG’de “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır. Yönetmelik ile SGB’lerin çalışma usul ve esasları belirlenmiştir. Bu bağlamda SGB’lerin fonksiyonları, görevleri ve yapılanması, iş ve işlemleri konularında ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. SGB, belediyelerde stratejik planlama çalışmalarının koordinasyonu ve bütçelerini hazırlamakla yükümlü olan birim olarak tayin edilmiştir.

KMYKK, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin tamamında malî hizmetler birimini (MHB) öngörmüş, MHB ve görevlerinin anlatıldığı Kanun’un 60 ıncı madde başlığı “Malî hizmetler birimi” olarak kamu mali yönetimi literatüründe yerini almıştır. Söz konusu maddede, birimin MHB çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmeliğin çıkarılacağından bahsedilmiştir. Kanun’un tercih ettiği kavramsallaştırma “mali hizmetler birimi” MHB iken Yönetmelik’te, aynı birim için “strateji geliştirme birimi” SGB adı tercih edilmiştir. Ancak, Kanun ve Yönetmelik’in önerdiği söz konusu adlandırma SGB, birbirinin eş anlamlısı olmak yerine, birinin SGB diğerini (MHB) içerdiği/kapsadığı bir durum söz konusudur (Göçer ve Gür, 2014: 59).

Yönetmelik SGB’nin görevlerini “stratejik yönetim ve planlama”, “performans ve kalite ölçütleri geliştirme”, “yönetim bilgi sistemi” ve “mali hizmetler” olmak üzere dört fonksiyon kapsamında yerine getireceğini belirtmektedir (madde 4).

Yönetmeliğe göre, SGB'lerin stratejik yönetim ve planlama fonksiyonu kapsamında yürütecekleri görevler şunlardır: *“İdarenin stratejik planlama çalışmalarına yönelik bir hazırlık programı oluşturmak, idarenin stratejik planlama sürecinde ihtiyaç duyulacak eğitim ve danışmanlık hizmetlerini vermek veya verilmesini sağlamak, stratejik planlama çalışmalarını koordine etmek, idare faaliyet raporunu hazırlamak, idarenin misyonunun belirlenmesi çalışmalarını yürütmek, idarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, yeni hizmet fırsatlarını belirlemek, etkililik ve verimliliği önleyen tehditlere karşı önlemler almak, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve yararlanıcı memnuniyetini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak, idarenin üstünlük ve zayıflıklarını belirlemek, idarenin görev alanıyla ilgili araştırma-geliştirme faaliyetlerini yürütmek, idare faaliyetleri ile ilgili bilgi ve verileri toplamak, tasnif ve analiz etmek”* (madde 6).

Mali hizmetler fonksiyonu kapsamında SGB'lerin yerine getirmeleri gereken görevler ise şunlardır: İdarenin bütçesini, performans programını ve mali istatistikleri hazırlamak, iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak, ön malî kontrol görevini yürütmek (madde 9).

3.5.2.2. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik

5018 sayılı Kanun'un 41. maddesine dayanılarak çıkarılan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik ile kamu idarelerinin performans programlarına uygun olarak hazırlamak zorunda oldukları faaliyet raporlarına ilişkin esaslar düzenlenmektedir. Raporlar hazırlanırken idarelerin sorumluluk, doğruluk ve tarafsızlık, açıklık, tam açıklama, tutarlılık ve yıllık olma ilkelerine uymaları gerekmektedir. Mahalli idareler harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporları izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulur. Belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine, sunulur. Belediye başkanları, idare faaliyet raporlarının içeriğinden ve raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğundan 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. Faaliyet raporlarının kapsam ve şekline ilişkin standartlar Yönetmelik ile belirlenmiştir.

3.5.2.3. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı RG’de yayımlanmıştır. Ancak ilgili Yönetmeliğin gözden geçirilmesine duyulan ihtiyaç nedeniyle Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik güncellenerek 26.02.2018 tarihli ve 30344 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

Yönetmeliğin amacı, stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecinin temel aşamaları ile bu süreçle ilişkin takvimin tespiti, stratejik planların değerlendirilmesi, kalkınma planı ve programlara uygunluğunun sağlanmasına yönelik usul ve esasların belirlenmesidir.

“Tanımlar” yeni Yönetmelikte arttırılarak *“eylem planı, güncelleme, performans göstergesi, performans programı, strateji geliştirme kurulu, stratejik plan değerlendirme raporu, stratejik plan genelgesi”* gibi yeni tanımlar eklenmiştir. birincisi stratejik planların kim tarafından yapılacağıyla ilgilidir. Birçok kamu kurumu stratejik planlarını başka firmalara yaptırdığı ve benzer nitelikte planların ortaya çıktığı görülmüyordu. Bunun önüne geçmek için “Stratejik planlar bilfiil kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanır” maddesi eklenmiştir. Yine *“stratejik planlama sürecinin etkili ve etkin bir şekilde yürütülmesinden tüm birimler sorumludur”* denilerek Strateji Geliştirme Birimlerinin sadece koordinasyon görevleri olduğuna ve planın hazırlanmasında kurumun tüm birimlerinin sorumlu tutulduğuna vurgu yapılmıştır. Ayrıca, stratejik plan çalışmalarının özellikle büyükşehir belediyeleri açısından seçim sonrasında 6 aylık süreçte tamamlanması zorluğuna karşılık *“kamu idareleri için uzun süreli analiz gerektiren çalışmalar stratejik plan hazırlık sürecinden önce özel bir çalışma olarak başlatılabilir.”* maddesi eklenmiştir. Belediyelerde, stratejik planların, kalkınma planlarına ve programlara uygun olarak hazırlanmasından İçişleri Bakanı sorumlu iken, belediye başkanı ise stratejik planın hazırlanmasından, uygulanmasından ve izlenmesinden belediye meclisine karşı sorumludur. Stratejik planın hazırlanmasında her iki yönetmelikte de, öncelikle bir Stratejik Plan Genelgesinin yayımlanmasından bahsedilmektedir. Ancak yeni Yönetmelikte genelgenin içeriğinin neler olması gerektiği iyice netleştirilmiştir. Yeni Yönetmelikte Stratejik Plan Genelgesinin yayımlanmasından sonra iki ay içerisinde stratejik planlama ekibi tarafından hazırlanacağı belirterek süre şartı getirilmiştir. Yine hazırlık programının üst yönetici tarafından idare içerisinde

duyurulması gerektiği ve Strateji Geliştirme Kurulunun, stratejik planlama sürecinin ana aşamalarını ve çıktılarını kontrol etmesi gerektiği vurgulanmıştır. Eski Yönetmelikte gerek duyulduğu halde eğitim ve danışmanlık hizmeti alınabileceği maddesi varken yeni Yönetmelikte bu husus belirtilmeyerek üstü kapalı da olsa stratejik planların bütün olarak danışman şirketlerce hazırlanmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Mahalli idareler meclis onayına müteakip Hazine ve Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığına elektronik nüshasıyla birlikte gönderir. Önceki Yönetmelikteki en önemli eksikliklerden birisi stratejik planın izlenmesi, değerlendirilmesi ve uygulama sonuçlarına yönelik durumların net olmamasıydı. Bu nedenle yeni Yönetmelikte bu durumlar ayrı bir başlıkta ele alınarak üst yöneticinin, hedeflerden sorumlu harcama yetkilisinin ve strateji geliştirme birimlerinin sorumlulukları netleştirilmiştir. Stratejik planın güncellenmesiyle ilgili olarak yeni Yönetmelikte planın bir stratejik plan döneminde en fazla iki kez yapılacağı ve güncellenen hususların ikinci bir güncelleme konusu olamayacağı şartları yer almıştır. Mahalli idareler tarafından güncellenen stratejik planlar ilgili meclislerde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir. Güncellenen stratejik planların, takip eden yılın Ocak ayı itibarıyla yürürlüğe konulacağı ve yeniden kamuoyuna açıklanması gerektiği belirtilmektedir (Ay, 2018: 62-64).

3.5.2.4. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik 5018 sayılı KMYKK 9. maddesine dayanılarak hazırlanmış ve 05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı RG’de yayımlanmıştır.

Yönetmelikte performans programı, bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren program olarak tanımlanmaktadır (madde 3). Performans programlarının hazırlanmasının Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Bakanlıkça performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak yapılması vurgulanmıştır (madde 4). Belediye başkanları, performans programlarının rehberine uygunluk, biçim, içerik ve kapsamından meclislerine karşı sorumludur (madde 6). Belediyeler, Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanan performans programlarını en geç Mart ayının on beşine kadar İçişleri Bakanlığına gönderirler. Hazine ve Maliye Bakanlığı, gerek görülmesi halinde belediyelerin performans programlarının gönderilmesini

isteyebilir. Performans programları, belirlenen standartlar ile usul ve esaslara uygunluk yönlerinden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından değerlendirilir ve gerek görülmesi halinde değerlendirme sonuçları ilgili idareye bildirilir.

Yukarıda sayılan bu yönetmeliklerden başka sürecin özellikle mali yönetim boyutuyla ilgili Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından birçok yönetmelik hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. Bunlar arasında stratejik yönetim sistemi bağlamında en dikkat çeken düzenleme “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar”dır.

3.5.2.5. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar 31.12.2005 tarihli 3. Mükerrer 26040 sayılı RG’de yayımlanmıştır. İç kontrol bir kurumun kurumsal gelişimini arttıracak olan faaliyetlerinin mevzuata uygun olarak yürütülmesi amacıyla 5018 sayılı KMYK sistemiyle getirilen ve kurumun stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporlarını da kapsayan geniş ve kapsamlı bir yapılandırma’dır.

Esasların amacı; *“idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü”* olarak tanımlanan iç kontrol ile *“idarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin malî karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrol olarak”* tanımlanan ön mali kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin ilke, iş, işlem ve süreçleri belirlemektir.

İdarelerin stratejik planlarında yer alan hedeflere ulaşmalarını kolaylaştıracak iç kontrole ilişkin yönetim standartları daha sonra bu usul ve esaslara dayanarak geliştirilmiştir. İç kontrol sisteminin en başından en sonuna kadar; kurulması, gözetilmesi, işleyişi ve izlenmesinin sorumlusu belediyelerin üst yöneticisi olan belediye başkanıdır. Belediye başkanı rektör bu sorumluluğunun gereğini harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler vasıtasıyla yerine getirir.

3.5.2.6. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği

Kamu İç Kontrol Standartları; COSO (The Committee of Sponsoring Organizations, Sponsor Kurumlar Komisyonu) modeli, INTOSAI Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmiştir.

Bu kapsamda, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 26/12/2007 tarihli ve 26738 sayılı RG’de yayımlanan “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiş bulunmaktadır.

Tebliğde, kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların tespit edilmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarını yürütmeleri belirtilmiştir.

3.5.3. Kılavuz ve Rehberler

Kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planlama ve performans esaslı bütçe hazırlamaya ve denetime ilişkin çeşitli kılavuz ve rehberler yayımlanmıştır. Aşağıda bunlardan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme süreciyle ilgili olduğu düşünülen bazıları üzerinde durulmaktadır.

3.5.3.1. Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu

DPT tarafından kamu idarelerine stratejik planlama sürecinde yol göstermek amacıyla 2003 yılında “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” hazırlanmış ve 2006 yılında Kılavuzun ikinci sürümü uygulamaya konmuştur. İkinci sürümden elde edilen deneyimler çerçevesinde, odağına merkezi kamu idarelerini alarak geliştirilen Kılavuz, 2018 yılında SBB tarafından üçüncü sürüm olarak yayımlanmıştır. Stratejik planlama konusunda elde edilen deneyimler ve kamu idareleri arasındaki farklılıklar göz önünde bulundurularak kamu idareleri için Kılavuz; üniversiteler, belediyeler ve kamu sermayeli işletmeler için ise ayrı ayrı rehberler hazırlanmıştır (TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 2).

Çok farklı alanlarda faaliyet gösteren kurumlar için tek kılavuz sorununa bu şekilde bir çözüm bulunmuştur. 2018 yılından itibaren dört farklı kılavuz/rehber ilgili

kurumlara yol göstermektedir: 1-Kamu Sermayeli İşletmeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2-Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (3. Sürüm), 3-Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi 4-Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi.

Belediyeler için Stratejik Plan Hazırlama Rehberi açısından değerlendirme yapıldığında, rehberin 2006 yılında hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Kılavuzuna kıyasla önemli farklılıklar ve yenilikler getirdiği görülmektedir. Rehber, önceki uygulamalardan farklı olarak stratejik planın sorumluluk ve hesap verme alanlarında yeni bir bakış açısı getirmiştir. Buna göre, rehberin getirdiği en önemli yaklaşım, katılımcılığa yaptığı vurgudur. Belediye içi planlama kademesinde, stratejik plan ekibince hazırlanan çalışmaların her birinin, strateji geliştirme kurulu onayından geçecek olması, kurul üyeleri göz önüne alındığında, operasyonel düzeydeki faaliyet ve proje hedefleri ile idare düzeyindeki stratejilerin uyumlaştırılması, bütünleştirilmesi, tarafların birbirini anlaması açısından önemli bir yeniliktir. Rehberin getirdiği diğer önemli bir yaklaşım, stratejik planlama sürecinin üç ana kademesinden biri olan durum analizi ile diğer kademeler arasında neden-sonuç ilişkisini kurması, durum analizini salt niceliksel verilerin paylaşıldığı bir alan olmaktan çıkarmasıdır. Rehberin getirdiği bir diğer yaklaşım ise risk değerlendirme ve yönetimi sürecini stratejik planlama sürecinin temeli haline getirmesidir. Son olarak Rehberin getirdiği diğer bir önemli yaklaşım ise hedef kartlarının oluşturulacak olmasıdır (İpek Şahin ve Akman, 2019: 369).

3.5.3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi

Stratejik yönetim sürecinde stratejik planlardan sonra, planlarla bütünlük içinde hazırlanması gereken performans esaslı bütçeler için Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü tarafından Aralık 2004'te "Performans Esaslı Bütçeleme Rehber Taslağı" hazırlanmıştır. Rehber performans esaslı bütçeleme sistemini açıklayan ilk kapsamlı kılavuz niteliğini taşımaktadır.

Rehberin amacı performans esaslı bütçelemeye ilişkin kavram ve yöntemleri açıklamak, kamu idarelerinin performans programları ile faaliyet raporlarını hazırlarken uymaları gereken hususları belirlemek, performans göstergelerinin sınıflandırılması ve göstergelerde bulunması gereken özellikleri tespit etmek, performans bilgi sistemi ve performans değerlendirmesi hakkında bilgiler vermektir. Tüm anlatımlar uygulama örnekleriyle de desteklenmektedir.

3.5.3.3. Kamu İç Denetim Rehberi

Türkiye’de kamu iç denetçilerinin performans denetimini nasıl gerçekleştirecekleri, önce 2008 yılında çıkartılan Kamu İç Denetimi Rehberinde genel olarak, daha sonra bu rehberin 2013 yılında güncellenen halinde kısmen ve nihayet 2016 yılında ayrı bir rehber olarak yayımlanan Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberinde (KİD PDR) tüm yönleriyle ve uygulama örnekleriyle açıklanmıştır.

Dünyada ilk kez iç denetim bakış açısıyla kamu iç denetçileri için hazırlanan iç denetim rehberi 18/02/2016 tarihli ve 2 sayılı İDKK kararıyla uygulamaya konulmuş olup tam adı (Türkiye) Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberidir. Rehber, iç denetim birimlerinin performans denetimi faaliyetlerinde takip etmeleri gereken usul ve esaslar ile önerilen iyi uygulama yöntemlerinden oluşmaktadır. Rehber eki olarak “Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi Vaka Çalışmaları” ayrıca yayımlanmıştır (Kebeli, 2020: 17-18). Böylece Türkiye’de iç denetim sisteminin daha etkili ve uygulama birlik ve bütünlüğü içerisinde yürütülmesinin sağlanması istenmiştir.

5018 sayılı Kanun’la getirilen stratejik yönetim anlayışı, kamu mali karar alma süreçlerinin etkinleştirilmesinde üst politika belgelerine uyumlu stratejik plan ve performans programlarının hazırlanmasını ve uygulamaların bu planlara uygun olarak yönetilmesini gerekli kılmaktadır. Bu dokümanlarda yer verilen amaçlara ulaşma düzeyi bakımından üst yöneticiler sorumlu kılınmakta ve bu sorumluluklarını yerine getirme düzeylerini faaliyet raporları aracılığıyla açıklamaktadırlar. İç denetim faaliyetinin üst yönetime sağladığı güvence verme ve danışmanlık fonksiyonu ile pozitif değer yaratması beklenmektedir. İç denetim faaliyetinin üst yönetime diğer bir katkısı performans ölçüm yöntemleri ve performans göstergelerinin belirlenmesi sürecinde ortaya çıkmaktadır. Nitekim önceden belirlenmiş bu göstergelerin yeterli şekilde tanımlanıp tanımlanmadığı önem arz etmektedir (Acar ve İpek Şahin, 2014: 272-274).

3.5.3.4. Performans Programı Hazırlama Rehberi

Stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturan ve planlarla bütçeler arasında bağ kurulması amacıyla hazırlanan performans programlarının hazırlanması aşamasında kamu idarelerine yol göstermek, yardımcı olabilmek ve uygulamada bir standart oluşturmak amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü tarafından Temmuz 2008’de hazırlanmıştır.

Performans programı, stratejik plan ile bütçe arasındaki bağı kurulmasını sağlayan bir belgedir. Bu kapsamda, performans programında, stratejik planlarda yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedefler, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyet ve projelerle bunların kaynak ihtiyacı yer almaktadır. Performans hedeflerine ne derece ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek üzere oluşturulan performans göstergelerine de bu programlarda yer verilmektedir. Stratejik planla temel amaç kurumsal önceliklerin, amaç ve hedeflerin ulusal ve bölgesel plan başta olmak üzere diğer plan metinleriyle ilişkisini kurmak olarak belirlenmişken planla bütçe arasındaki ilişkinin kurulması ise performans programı çerçevesinde öngörülmektedir.

3.5.3.5. Performans Denetimi Rehberi

Sayıştay Başkanlığı tarafından Performans Bilgisi Denetimi Rehberinde değişiklik yapma ihtiyacı üzerine, kurulan komisyon marifetiyle hazırlanan “Performans Denetimi Rehberi” Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulunun 02.12.2014 tarih ve 2014/14 sayılı toplantısında görüşülerek kabul edilmiş ve 15.12.2014 tarihinde Sayıştay Başkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı Kanun’la performans esaslı bütçelemenin uygulamaya konulmasının ardından 2010 yılında 6085 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle Sayıştay’ın denetim görev ve yetkisi değiştirilmiştir. 6085 sayılı Kanun’un 36 ncı maddesi uyarınca Sayıştay’ın denetim görevleri, “düzenlilik denetimi” ve “performans denetimi”ni kapsamaktadır. Performans denetimi, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.

Performans denetiminin temelini idarelerin üreteceği performans bilgisi oluşturmaktadır. İdarelerin performans bilgisinin incelenmesi sonucu kurumsal performans hakkında ortaya çıkan bulgular performans denetimi aracılığıyla raporlanır. Ayrıca denetimin genel esaslarını belirleyen 6085 sayılı Kanun’un 35 inci maddesi yerindelik denetimi yapılamayacağını, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamayacağını düzenlemektedir. Bu rehber, 5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı Kanun’un gerekliliklerini yerine getirmek üzere Sayıştay’ın uygulayacağı denetim metodolojisini ortaya koymaktadır (Sayıştay , 2014: 5-9).

3.6. BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA, YAŞANAN SORUNLAR VE

SON DURUMUN DEĞERLENDİRMESİ

Belediyelerde stratejik plan hazırlanması, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi 5018 sayılı KMYKK ile zorunlu hale gelmiştir. Bu Kanun'un yanında mahalli idarelerin kendi ilgili kanunları olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye dair hükümlere yer verilmektedir. İlgili kanunlara göre, 50.000'in üzerinde nüfusa sahip belediyeler bakımından stratejik plan hazırlanması yasal bir yükümlülüktür. 50.000'in altında nüfusa sahip belediyeler için stratejik plan hazırlanması isteğe bağlıdır.

Geçen dönem boyunca yerel yönetimler, ilki 2006 yılında, ikincisi 2010 yılında, üçüncüsü 2015 yılında, dördüncüsü ise 2020 yılında olmak üzere toplam dört stratejik plan hazırlamışlardır. Belediyeler ilk üç dönem stratejik planlarını 2006 yılında DPT tarafından hazırlanan "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (İkinci Sürüm)" rehberliğinde hazırlamışlardır.

Kalkınma Bakanlığı Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Ön Raporunda Türkiye'nin kamu yönetiminde stratejik yönetim uygulamasında yaşanan sorunlar iki boyutta incelenmiş olup makro boyutta; sahiplenme, hesap verebilirlik, parçalı bürokratik yapı, bütçe hazırlama takvimi, bütçe ve yatırım kararlarında stratejik plana uygunluk, iç kontrol, iç denetim, dış denetim, üst politika belgeleriyle stratejik plan ilişkisi, stratejik plan-performans programı-bütçe ilişkisi, strateji geliştirme birimleri, faaliyet raporlarının niteliği olmak üzere on iki, mikro boyutta ise; üst yönetimin desteği, eğitim ve danışmanlık ihtiyacı, planların niteliği, iç ve dış katılımın sağlanması, stratejik plan-performans programı-bütçe ilişkisi, kurumlar arası bilgi ve deneyim paylaşımı, stratejik planların karar alma süreçlerinde kullanımı, izleme değerlendirme sistemi kurma, kılavuzlar arasında dil birliği ve süreklilik olmaması ile tek kılavuz kullanımı olmak üzere on sorun tespit edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 35-49). Bu sorunlardan stratejik plan-performans programı-bütçe ilişkisi sorunsalına yakından bakmak yararlı olacaktır. İlgili mevzuatta performans programlarının stratejik planları esas alması, bütçelerin de performans programlarına uygun olarak hazırlanması gerektiği ifade edilmektedir. Ancak uygulamada performans programlarının stratejik planlardan yararlanılmadan, plandaki amaç ve hedeflerle ilişki kurulmadan hazırlandığı gözlenmektedir. Bu ilişkinin kurulmasını sağlayacak bir yapı da bulunmamaktadır. Örneğin, Stratejik Planlama Kılavuzu ile Performans Programı Hazırlama Rehberi arasında bile bu ilişkiyi kurmayı sağlayacak bütünlük yoktur. İki belge de birbirinden kopuk biçimde aralarında kavram

birlikteliği olmadan hazırlanmıştır. Süreçte yönlendirici kurumlar arasında var olduğu ifade edilen koordinasyon sorununun belgelere de yansıdığı görülmekte olup aynı sorun performans programı ile bütçe ilişkisinin kurulmasında da yaşanmaktadır. Uygulamada performans programı olmadan bütçe hazırlanabildiği için performans programları bütçe-yatırım kararlarının alınmasında değerlendirilmiyor olabilir. Kısaca stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının bütçe sürecine entegre edilemediği, 5018 sayılı KMYKK'nın istediği belgelerin üretildiği, ancak sürecin halen klasik bütçe mantığıyla sürdüğü söylenebilir ve bu durum arzu edilen bir sonuç ve süreç değildir.

Performans programları stratejik planların uygulanabilmesini sağlayacak en önemli belgelerdir. Bu nedenle performans programlarının mutlaka stratejik planlara dayalı olarak hazırlanmaları gerekir. Bütçelerin de performans programlarındaki amaç ve göstergelere dayanması bir başka gerekliliktir. Ancak uygulamada kamu idarelerinin en çok zorlandıkları konuların başında stratejik plana dayalı performans programı hazırlama ve bunu maliyetlendirerek bütçe oluşturma gelmektedir. Ayrıca, performans göstergelerinin de bütçede yer alması uygulamada yerine getiril(e)meyen bir diğer noktadır.

Stratejik yönetimin kamuda uygulanmasında karşılaşılan sorunlar bir başka araştırmada hukuksal, yapısal ve yönetsel olmak üzere üç kategoride toplanmaktadır. Hukuksal sorunlar; stratejik amaçların muğlak olması, çakışan stratejik amaçların olması, istihdam güvencesi, cari yıl bazlı bütçe, yapısal sorunlar; merkeziyetçi devlet yapısı, koordinasyon, üst yönetimin değişkenliği, siyasi kararlar, yönetsel sorunlar; üst yönetim desteği ve paydaş katılımı olarak sıralanmıştır (Sakin, 2018: 88-93).

2004 yılında yürürlüğe giren yerel yönetim kanunları kuruluşlara stratejik plan çalışmaları için yeterli hazırlanma ve kapasite oluşturma süresini öngörmemiş, seçim sonrasında planlarını yenileyecek yerel idarelerin plan hazırlama kararını almaları (3 ay) ve stratejik planlarını hazırlama (6 ay) sürelerinin kısalığı, mevcut stratejik planlama kılavuzunun yerel ya da merkezi bütün kurumlar için tek bir yöntem önermesi, stratejik planların yenilenmesi ve güncellenmesi konusunda kısıtlayıcı kuralların varlığı, stratejik planın izlenmesi ve değerlendirilmesinin yeterli düzeyde yapılamaması gibi sorunlarla karşılaşmaktadır (Yılmaz ve Erkan, 2014: 67-69).

Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Sürecinin Kurumsallaşması (LAR, Local Administration Reform) Projesinde (3. Aşama) belediyelerin karşılaştığı zorluklar

arasında çözüme ulaştırılmamış konulardan bahsedilmektedir. Kamusal mali yönetim çerçevesinde belediyelerden sorumlu hissetmedikleri sonuç ölçümleri geliştirmeleri istenmiştir. Sakinlerin yaşam kalitesinin artırılması ya da sürdürülebilir kalkınma hedeflerine yerel seviyede ulaşılması merkezi hükümet daireleri ile belediyelerin katmanları arasında koordine edilmiş bir çaba gerektirmektedir. Ancak, yerel yönetim sistemi sonuç odaklı yönetim için gerekli araçları barındırmamaktadır. Yerel yönetimler buna ilaveten stratejik yönetim çerçevesinin uygulanması konusunda da zorluklarla karşılaşmaktadır. KMYKK'ya göre 50.000 nüfusun üzerinde olan belediyeler stratejik yönetim çerçevesi uygulamakla yükümlüdür. Ancak, on yıllık uygulama süreci bu konuda alenide sonuçlar elde edildiğini göstermektedir. Stratejik yönetim çerçevesinin planlama, programlama ve bütçe hazırlama fonksiyonları tutarlı şekilde çalışmamaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı stratejik yönetim dahil olmak üzere yerel yönetimlere ilişkin devlet politikalarının uygulanması sorumluluğunu üstlenmiştir. Bakanlık yerel yönetimlerin genel faaliyetleri üzerine yıllık bir rapor hazırlamaktadır, ancak bu rapor KMYKK tarafından zorunlu tutulan belediyelerin performansına ilişkin yorumları içermemektedir. Stratejik yönetim çerçevesini uygulayan 246 adet belediye bulunmaktadır ve Bakanlık bunların ilerleyişini izlemek için kapasite inşa etmelidir (<https://www.tr.undp.org>).

5018 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 3. fıkrasına göre stratejik planlamayla ilgili usul ve esasların belirlenmesi hususunda DPT Müsteşarlığı yetkilendirilmiş iken, 2011 yılında DPT kapatılmış ve bu yetki yeni kurulan Kalkınma Bakanlığına geçmiştir. 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı kapatıldığı için CHS'ye geçiş 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin ardından 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda Türkiye'de hem yasal hem de fiili olarak CHS olarak adlandırılan yeni hükümet sistemine geçilmiştir) ile birlikte 5018 sayılı Kanun'un 9. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile bu usul ve esasları belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. 24 Temmuz 2018 tarihinde 30488 sayılı RG'de yayımlanan 13 numaralı "Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile stratejik planlamaya dair hususlar SBB'nin görev alanına dâhil edilmiştir (Coşkun ve Pank Yıldırım, 2018: 13). Belediyelerin 2020 stratejik planları ise TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından ortaya konan "Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi" (2019) kılavuzluğunda hazırlanmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimlerde ölçek, kapasite, model, kentsel ve kırsal altyapı, yerleşme ve yapılaşma sorunlarına katkı vereceği iddia edilen önemli bir değişiklik 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı Kanun’la gelmiştir. Yerel yönetim sisteminde köklü değişiklikler hedefleyen özel/torba Kanun’la büyükşehir belediyesi statüsü elde etmenin ana ölçütü il merkezinde asgari 750.000 nüfustan, il sınırlarında asgari 750.000 nüfus olarak belirlenmiştir. 3030 ve 5216 sayılı kanunlara nazaran 6360 sayılı Torba Kanun’la büyükşehir belediyesi statüsü elde etme kolaylaşmış ve Türkiye’de büyükşehir belediyesi sayısı 30’a çıkmıştır. 6360 sayılı Kanun’un Mart 2014 yerel seçimlerine kadar işlerlik kazanmayan maddelerinin de 2014 yerel seçimlerinin hemen ardından Nisan 2014’ten itibaren yürürlüğe girmesiyle ülke nüfusunun %70’ini aşan kısmı büyükşehir belediyesi sınırlarında yaşıyor hale gelmiştir (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 906).

6360 sayılı Kanun’la oluşan büyük alan yönetimi, il düzeyinde fiziki planların yanı sıra ekonomik, sosyal ve kültürel planlamaları da içeren bir “tümleşik stratejik plan” yapılması için verimli bir zemin sunmaktadır (Genç, 2014: 22).

Yerel yönetim mevzuatındaki değişimin bir kısmı CHS ile yerel yönetim mevzuatının uyumlaştırılmasına yönelik olarak yetkili makamların güncellenmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Değişikliklerin bir kısmı ise yerel yönetimlerin işleyişine yönelik idari ve yargısal karar alma süreçlerini kapsayacak şekilde sağlanmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimler açısından yeni bir kurumsal durum ve hafıza oluşturulmasına yönelik olarak iki temel Bakanlık yerel yönetimlerle doğrudan ilişkilendirilmiş, yerel yönetimlerin çalıştığı İçişleri Bakanlığı yanında CHS ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da devreye girmiştir. Yerel yönetimlerle ilişkili bakanlıklar olarak belirlenen İçişleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları arasında bir anlamda yerel yönetimler paylaştırılmıştır. Örneğin İl özel idareleri ve köy yönetimleri İçişleri ile belediye yönetimleri ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile ilişkili kılınmışlardır. Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin yönetmelik Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacaktır (Öner, 2019: 328-330).

CHS kapsamında Cumhurbaşkanlığı tarafından 1 nolu Cumhurbaşkanı kararnamesi yayımlanarak (2018) Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları resmi olarak oluşturulmuştur. Yerel yönetimlere ilişkin en dikkat çekici husus doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulan, politika ve strateji önerisi verme yetkisi bulunan Yerel Yönetimler Politika Kuruludur. Yerel Yönetimler Politika Kurulu yerel yönetimlerin aksayan yönlerini gidermek, yerel yönetimlerin gelişimini ve

kalkınmasına yönelik politika önerilerini geliştirerek Cumhurbaşkanına sunmakla görevlendirilmiştir. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetim politika kurulunun çalışma ya da raporları tavsiye niteliğinde Cumhurbaşkanına sunulmaktadır (Akman, 2019: 2503; İzci ve Yılmaz, 2019: 385-387).

3.7. BELEDİYELERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME, YAŞANAN SORUNLAR VE SON DURUMUN DEĞERLENDİRMESİ

“Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” kapsamında 2001’de performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik çalışmalar ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemine yönelik düzenlemeler sonucunda Yüksek Planlama Kurulu Kararları uyarınca, sekiz kamu kurumunda (belediye olarak Kayseri Büyükşehir Belediyesi) kurumsal düzeyde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme pilot çalışmaları yürütülmesine karar verilmiştir. Kararlar uyarınca stratejik planlama çalışmalarının DPT Müsteşarlığı’na, performans esaslı bütçeleme çalışmalarının ise Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Bu çalışmalar 5018 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle birlikte daha da hızlanmıştır (Özen, 2008: 222-223).

5018 sayılı Kanun tüm kamu yönetimi düzeylerindeki kamu mali yönetimi ve kontrolünü içermektedir. Buradaki esas düşünce belediyeler dahil kamu idarelerinin stratejik planları, hedefleri ve performans göstergeleri temel alınarak program/proje esaslı kaynak tahsisi planı ve bütçe hazırlamalarıdır. Bu anlamda, performans esaslı bütçeleme sadece bir bütçeleme sistemi değil aynı zamanda stratejik yönetim döngüsü için bir uygulama aracıdır (Klatzer vd., 2015: 88-93).

Türkiye’de kurumsal performans yönetimi sürecinin uygulamasında belediyelerde, stratejik planlama, performans planlaması ve performans esaslı bütçeleme uygulamasına ilişkin nüfus kriteri bulunmaktadır. Bu doğrultuda 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesi gereğince, Türkiye’deki nüfusu 50.000’in üzerinde olan tüm belediyelere stratejik planlama ve performans programlama süreci, idari bir zorunluluk olarak getirilmiştir. Anılan Kanun’un “Belediye Bütçesi” başlıklı 61. maddesi, 5018 sayılı Kanun’un 9. maddesi ve diğer bazı kanunların ilgili maddeleri, stratejik plan ve performans programları temel alınarak hazırlanacak performans esaslı bütçelemeyi konu edinmektedirler. Bu doğrultuda, nüfusu 50.000’in üzerinde olan tüm belediyeler için performans esaslı bütçeleme idari bir zorunluluktur. Türkiye’de Mart 2009 yerel

seçimleri öncesinde mevcut 3.225 belediyesinin 231'i performans esaslı btceleme süreciyle ilişkilendirilmiş (Erbaşı ve Güzel, 2009: 38-39) ve bu süreci mevzuata uygun olarak işletmekten sorumlu tutulmuşlardır. Mahalli idarelerin btçeleri, 2006 yılından itibaren performans esaslı btcelemeyle göre hazırlanmaya başlanmıştır.

Erbaşı ve Güzel'in (2009) araştırmasına göre, belediyelerde performans esaslı btcelemenin oluşturulmasındaki sorunlar şunlardır: Yerel seçimler sonrası tüm sistemin alt st olacağı endişesi, planlama alışkanlığının olmayışı, bilgi eksikliği, yeni fikir ve projelerden kaçınma, sübjektiflik korkusu, st yönetimin desteğini çekmesi endişesi, düşük performans gösterme endişesi, bürokrasi artışı, sistemdeki tasarlama sorunu, birimlerin faaliyet atışması, katılımcı olmayan yönetim yaklaşımı.

Dünyada ve Türkiye'de PEB sisteminin kamuda henüz tam olarak uygulan(a)madığı genel olarak kabul edilmekte ve PEB sisteminin uygulanmasında da çeşitli sorunlar söz konusu olabilmektedir: Her şeyin rakamlarla ölçülememesi ve kamuya özgü yapının olması, yeni sistemin tam kabul edilmemesi ve alışkanlıkları değiştirmenin kolay olmaması, yetişmiş personel eksikliği, ödül ve ceza sisteminin kamuda tam uygulanamaması, veri yönetiminin tam işlememesi, performans değerlendirmesinin iyi işlememesi, mecliste bütçenin görüşülmesinin ve denetimlerin etkin yapıl(a)maması, stratejik planlama ile PEB sistemi arasında koordinasyonun tam sağlanamaması ve plan-bt ilişkisinde eksikliklerin olması ve 5018 sayılı Kanun'un tüm kamuyu kapsamaması, şeklinde sıralanmaktadır (Yazıcı, 2015: 72-73).

2020 yılında 7254 sayılı Kanun yoluyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda değişiklikler yapılmış ve mevcut sistem program bt temelinde yeniden yapılandırılmıştır. Böylece sistemin yeni adı "stratejik planlamaya dayalı performans esaslı program bt" olmuştur. 2020 yılı idare performans programları, Program Bt esaslarına uygun şekilde hazırlanacaktır. 2021 yılı merkezi yönetim bütçesi ise bütün unsurlarıyla Program Bütçeye uygun olarak hazırlanacak ve uygulanacaktır. Yeni bt sisteminin gelecek dönemlerde yerel yönetimlerde de uygulanması beklenmektedir.

SBB'ce hazırlanan Program Bt Rehberinde yeni sisteme geçiş kısaca açıklanmıştır. 5018 sayılı Kanun'la getirilen performans esaslı btceleme uygulamalarıyla analitik bt sınıflandırması birlikte değerlendirildiğinde; st politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bt sınıflandırmasına göre

hazırlanan bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamadığı, stratejik planlar ve performans programları yoluyla üretilen performans bilgisinin bütçeleme ve karar alma süreçlerine dâhil edilemediği görülmektedir. Kaynak tahsisi kararlarında çoğunlukla girdilere odaklanması nedeniyle performans esaslı bütçeleme tam olarak uygulanamamış, bütçe sistemi klasik bütçe yaklaşımına benzer özellikler göstermeye devam etmiştir. Bu çerçevede performans esaslı bütçe uygulamaları yoluyla elde edilen kazanımlardan da faydalanılarak mali yönetim reformlarına devam edilmesi gerekmektedir. Performans esaslı bütçelemenin daha etkin şekilde uygulanması için performans bilgileri ile bütçede tahsis edilen kaynaklar arasında bağ kuran bir program bütçe yaklaşımının geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktaydı (TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 1-2).

3.8. BELEDİYELERDE BÜTÇELEME, PERFORMANS PROGRAMI VE FAALİYET RAPORU HAZIRLAMA SÜRECİ

Belediyelerde bütçeleme süreci ilgili kuruluş kanunlarında ve bu kanunlara istinaden çıkarılan “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği”nde düzenlenmiştir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde belirtildiği üzere mali yıl bütçesi, kurumların plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkeleri ışığında uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır (Aktaş, 2011: 99).

Tablo 10: Belediye Bütçesi Hazırlık ve Karar Süreci

Tarih	Süreç ve Faaliyetin Niteliği
01 Ocak - 30 Haziran	Belediyelerde bütçeleme süreci, üst yöneticinin (başkanın) stratejik plân ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere birimlere bütçe çağrısı yapılmasıyla başlar. Bütçe çağrısında bütçenin hazırlanmasında uyulacak ilke ve hedeflere gösterilir.
01-31 Temmuz	Belediye birimleri bütçe fişini, gerekçeli bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ile ödenek cetveli ve ayrıntılı harcama programını mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlayarak hizmet gerekçesi ile birlikte mali hizmetler birimine verirler.
01-31 Ağustos	Mali hizmetler birimi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip gider bütçesini ve gelir bütçesini ayrıca izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak, belediye bütçe tasarısını oluşturur. Belediye başkanı gerekli inceleme ve düzeltmeyi yaptıktan sonra bütçe tasarısı encümene havale edilir.
01-07 Eylül	Encümene sunulan bütçe tasarısı ve izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri ile bir önceki yıla ve içinde bulunulan yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.
01-25 Eylül	Encümene havale edilen bütçe tasarısı incelenir ve encümen görüşü ile birlikte Belediye Başkanına sunulur.
25-30 Eylül	Bütçe tasarısı, büyükşehir ilçe belediyelerinde Ekim ayı toplantısında görüşülmek üzere belediye başkanı tarafından meclise sunulur.
25 Eylül- 31 Ekim	Bütçe tasarısı, büyükşehir il, ilçe ve kasaba belediyelerinde Belediye Başkanı tarafından meclise sunulur.
01-20 Ekim	Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri bütçe komisyonu ile mecliste görüşülür.
01-20 Kasım	İl, ilçe ve kasaba belediye bütçeleri bütçe komisyonu ile mecliste görüşülür.
08-28 Kasım	Büyükşehir belediye bütçeleri, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri ile birlikte bütçe komisyonu ile mecliste görüşülür.
01 Kasım- 31 Aralık	Mecliste görüşülüp kesinleşen bütçe en geç 7 günde 1 Ocak'ta yürürlüğe girmek üzere bağlılığına göre Vali veya Kaymakama gönderilir.
01 Ocak	Kabul edilen bütçe, mali yılbaşından itibaren uygulamaya girer. Herhangi bir nedenle yılı bütçesi kesinleşmemişse bütçe kesinleşinceye kadar geçen yıl bütçesinin uygulanmasına devam olunur.

Kaynak: Kerimoğlu vd., 2009: 23-24; Şeker, 2011: 28; Aktaş, 2011: 99-102.

Performans programı, kurumun stratejik planında belirtilen göstergeler doğrultusunda bir mali yıl içinde yapması gereken faaliyetleri ve bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için kaynak ihtiyacını, faaliyetlerin nicelik, nitelik, sonuç ve etkileri yönünden gerçekleşme düzeylerini ve bu düzeylerin hangi kıstaslarla değerlendirilip ölçüleceğini gösteren performans hedef ve göstergelerini kapsayan, kurum bütçesi ve kurum faaliyet raporunun hazırlanmasına zemin oluşturan metindir (Doğan, 2011: 70).

Tablo 11: Belediyelerde Performans Programı Hazırlama Süreci

Tarih	Süreç ve Faaliyetin Niteliği
Mayıs sonu	Program Dönemi Stratejisinin Belirlenmesi: Belediyelerin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından; stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerden program döneminde öncelik verilecek olanlar, belediye performans hedef ve göstergeleri, hedeflerden sorumlu harcama birimleri belirlenir.
Temmuz sonu	Harcama Birimlerinin Faaliyet Maliyetleri Tablosunu oluşturması.
Ağustos sonu	Belediye Teklif Performans Programının Belediye Başkanınca Hazırlanması ve Encümene Sunulması
Eylül Ayının son haftası	Belediye Tasarı Performans Programının Hazırlanması: Teklif performans programı, belediye encümeni tarafından belirlenen bütçe teklifine göre düzeltilerek tasarı performans programı haline getirilir.
Eylül Ayının son günü	Belediye Tasarı Performans Programının Meclise Sunulması: Belediye Başkanı tarafından bütçe teklifleri ile birlikte Belediye Meclisine sunulur.
Ekim Ayı içinde (bütçe kabulünden önce)	Belediye Performans Programının Kabulü: Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.
Ocak Ayı içinde	Kamuoyuna Sunma: Belediye başkanı tarafından kamuoyuna sunulur. Kamuoyuna açıklanan performans programları belediyelerin internet sitelerinde yayımlanır.
Mart Ayının on beşine kadar	İçişleri Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına Gönderme: Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanan performans programlarını en geç Mart ayının on beşine kadar İçişleri Bakanlığı'na ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderirler.

Kaynak: Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik (2008)'ten yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisinin bir sonucu olan faaliyet raporları, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu tutulan yetkili/görevlilerin bu sorumluluğu yerine getirmesini sağlayan temel araçtır. Faaliyet raporları, kurumların stratejik plan ve performans programına göre yürüttükleri faaliyetlerin performans göstergelerince gerçekleşme sonuçlarına yer veren, sapmaların nedenlerini açıklayan ayrıca kurum hakkında idari ve mali bilgileri de içeren kapsamlı bir rapordur (Kırılmaz ve Atak, 2015: 210).

Tablo 12: Belediyelerde Faaliyet Raporu Hazırlama Süreci

Tarih	Süreç ve Faaliyetin Niteliği
Şubat Ayının Sonuna Kadar	Birim faaliyet raporu hazırlanması: Harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporları ise izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulur.
Meclisin Nisan Ayı Toplantısından Önce	İdare Faaliyet Raporu: Birim faaliyet raporları esas alınarak, idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlanıp belediye meclisine sunulur.
Nisan Ayı Sonuna Kadar	İdare Faaliyet Raporu: Meclisçe kabul edilen faaliyet raporu İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'a gönderilir.
Nisan Ayı Sonuna Kadar	İdare Faaliyet Raporu: Meclisçe kabul edilen faaliyet raporu üst yönetici tarafından kamuoyuna duyurulur.

Kaynak: Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'ten (2006) yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Belediyelerde performans programı, bütçe ve faaliyet raporu hazırlanması sürecinin en önemli aşaması belediye meclisinde görüşülme kısmıdır. Belediyelerde performans programı, bütçe ve faaliyet raporu kitapçıkları incelenmek üzere meclis üyelerine dağıtılır. Meclisin ilk toplantısında komisyonlara havale edilir ve komisyonca rapor hazırlanır. Sonraki toplantıda belediye başkanı tarafından üyelere bilgi verilir ve muhalefetin soru ve eleştirileri cevaplandırılır. Sonrasında oylamaya geçilerek karara bağlanır. Mevzuat gereği ilgili kurumlara gönderilir ayrıca mevzuatta belirlenen süreler dahilinde kamuoyuna duyurulur.

Yukarıda belirtilen aşamalar sadece mevzuata bağlı kalmak adına değil, stratejik planlama ve performans esaslı bütçe sistemini içselleştirmek ve uyumu sağlayabilmek adına yerine getirilmelidir. Ancak uygulamada çoğunlukla bütçelerin performans programından önce hazırlandığı ve bütçeye göre performans programı hazırlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Dolayısıyla performans programları kağıt üzerinde var olmakta ama genellikle aktif ve sürekli yol gösterici bir rehber olarak kullanılmamaktadır. Bu da sürece dair yapılan işlemlerin samimiyetini sorgulatır hale getirmekte, çabaların mevzuattaki zorunlulukları yerine getirip yasak savmacı bir anlayışla yapıldığına kuvvetle işaret etmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

EGE BÖLGESİ İL VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

Tezin dördüncü bölümünde Ege Bölgesindeki tüm il ve büyükşehir belediyelerinin her birinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki ilişkiler uzun çabalar sonucunda geliştirilen özgün bir yöntemle incelenerek plan-bütçe ilişkisinin başarı durumu ve sonuçları ortaya konmaktadır. Ege Bölgesindeki beş büyükşehir ve üç il belediyesi olmak üzere toplam sekiz belediyenin her birinin plan-bütçe ilişkisi irdelenerek özgün bir analiz sunulmaktadır. Bu özgün inceleme öncesinde Dünyada ve Türkiye’de stratejik plan ile performans esaslı bütçe ilişkilerine dair uluslararası (İngilizce) ve ulusal literatür özetlenmektedir.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ilişkisi üzerine yapılan diğer araştırmaların neler olduğu hangi kapsam dâhilinde yapıldıklarını ve çalışmanın yapılma ihtiyacı nedenini ortaya koyma açısından önemlidir. Stratejik planlama-performans esaslı bütçeleme ilişkisi üzerine çok az çalışma olduğundan sadece belediyelerle ilgili çalışmalara değil kamu ve özel sektörde bu konuya temas eden çalışmalara da yer verilmektedir.

4.1. DÜNYADA STRATEJİK PLAN İLE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE İLİŞKİSİNE DAİR LİTERATÜRÜN ÖZETLENMESİ

Juan ve Prado (1993) “Strategic Management, Planning and Budgets” adlı çalışmada planlama ve bütçe arasındaki ilişkiye hükümet düzeyinde bakmışlar ve bunu hükümetin harekete geçme yeteneği açısından her zaman önemli bir bağ olarak görmüşlerdir. Plan-bütçe ilişkisi karar verme ve kaynak tahsisi arasında karşılıklı bağlantıları özetlemektedir. Bu iki süreç arasında etkili bir bağ olarak hizmet edecek kurumsal ve metodolojik düzenlemelere ulaşılmasında karşılaşılan genel zorluklar, yakın zamanda, ülkeye, bir veya daha fazlasına bağlı olarak, daha büyük veya daha az bir kesintiyle birleştirilmiştir (Juan ve Prado, 1993).

Berry ve Wechsler (1995) “State Agencies’ Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey” adlı makalelerinde ABD’de yaptıkları alan araştırmasında 987 kamu kurumu yöneticisine anket göndermişler ve 548 dönüş almışlardır. Stratejik planlama bütçe bağlantısıyla ilgili olarak hükümetlerin geçmiş uzun vadeli planlama süreçlerine yönelik eleştirisi, bunların sık sık düzenli bütçeleme

döngüsüne entegre edilmemeleri ve bu nedenle kuruluşların gelecekteki hedefine ulaşmak için önceliklerini yeniden tahsis etmemesidir. Stratejik planlamayı benimseyen devlet kurumları bu bağı kurmaya başladığı katılımcıların dörtte üçü stratejik planlama sürecini kuruluşlarının bütçe sürecine bağladıklarını söylemelerinden ortaya çıkmıştır. Açık uçlu soruya verilen yanıtlarda katılımcılar, planlama ve bütçeleme bağlantılarının tipik olarak stratejik planlamanın başlamasından bir veya daha fazla yıl sonra yapıldığını yazmışlardır. Bazı kuruluşlar stratejik planlamayı, bütçeleme ve değerlendirme süreçleriyle ilişkilendirerek, halen oldukça nadir olmakla birlikte, stratejik planda kıyaslama yaparak ve sonuç performans ölçümlerini kurarlar. Bazı kuruluşlar ise, değerlendirme bileşeninin kurulabilmesi için sonuçları planlama ve bütçeleme sürecine dahil etme hedefine doğru ilerlediklerini (Berry ve Wechsler, 1995) belirtmişlerdir .

Vinzant ve Vinzant (1996) “Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit” adlı makalelerinde performans ölçümlerini, stratejik planlarla bütçeler arasındaki bağı doğrudan doğruya stratejik amaç ve hedeflere bağlayan, stratejik yönetim sürecinin önemli öğeleri olarak tanımlarlar. Planlamayı kaynak tahsis sürecine bağlamayla ilgili olarak; planlama sürecinin zamanlaması, bütçe hazırlama süreciyle aynı olması, planın kendisinin bütçe organizasyonuna uygun olması, bütçe personeli, stratejik yönetim sürecini destekleyen bilgileri toplayabilmesi, analiz edebilmesi ve sunabilmesinin önemli olduğunu (Vinzant ve Vinzant, 1996) belirtmişlerdir.

Willoughby (2002) “Performance Measurement Utility in Public Budgeting: Application in State and Local Governments” adlı Amerikan eyalet ve yerel yönetimleri üzerinde yürüttüğü çalışmasında toplam 1.311 anket gönderilmiş ve 489 kullanılabilir veri elde edilmiştir. Araştırmada performans ölçümünden bütçe sürecinde faydalanıp faydalanmadığı ve faydalanılması durumunda hangi tür sonuçların elde edildiği test edilmiştir. Uygulama sonuçlarına göre Amerikan eyalet ve yerel yönetimlerinde bütçeleme sürecinde performans ölçümünden faydalanılması ile bütçe aktörleri arasında iletişimin güçlenmesi ve yönetsel etkinliğin sağlanması arasında güçlü ve pozitif yönlü bir ilişkisi bulunmasına rağmen, kaynak tahsis etkinliği ile arasında bir ilişki bulunmamıştır. Ayrıca performans bilgilerinin bütçelemeye ilişkilendirilmesi, karar vericilere sunulan soru ve bilgileri değiştirerek bütçe tartışmasını iyileştirme konusunda büyük bir potansiyel taşıdığı sonuçlarına ulaşılmıştır (Willoughby, 2002).

Niven (2003) “Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies” başlıklı kitabında ABD’de kurumların yüzde altmışının bütçelerini stratejiyle

ilişkilendirmediğini, bu durumda bütçelerini neyle ilişkilendirdikleri sorusuna yanıt aramıştır. Birçok kuruluş için bu geçen yılın bütçesine bakmak ve uygun şekilde birkaç yüzde puanı eklemek veya çıkarmak kadar basittir. Bu durum strateji uygulama umutlarına özellikle zarar vericidir. Kurumların gelecek mali yıldaki önceliklerinin ayrıntılı bir incelemesi bütçe değilse nedir? Bütçe bir çeşit stratejik plan ve hedeflerle bağlantılı değilse, kuruluşun öncelikleri hakkında ne diyor? Hatta herhangi birine sahip mi, yoksa sadece işlerini yürütüyor ve süreçte değerli kaynakları harcıyor mu? gibi sorulara cevap aramıştır (Niven, 2003).

Jordan ve Hackbart (2005) “The Goals and Implementation Success of State Performance-Based Budgeting”, adlı çalışmalarında ABD’de tüm eyaletlere anket göndermişler ve 21 eyalet yanıt vermiştir. Çalışma kamuda performansa dayalı bütçeleme çabalarının hedeflerine ve bu hedeflere ulaşmada algılanan başarıya, duruma ve performansa dayalı bütçeleme uygulamasının başarıları ve engelleri hakkında fikir edinmek için tasarlanmıştır. Plan-bütçe ilişkisiyle ilgili olarak performans esaslı bütçe uygulamasıyla elde edilen başarılar sorulduğunda; bütçe uygulamasıyla en yüksek başarının yönetsel hesap verebilirliğin sağlanması olduğu, bunu bütçe prosedürlerinin değiştirilmesi izlemiştir. En düşük başarı değeri ise kaynak tahsis etkinliğinin sağlanması olmuştur. Program yönetiminde etkinliğin sağlanması PEB sisteminin uygulanmasında birincil amaç olarak gösterilmesine rağmen uygulamada çok başarılı olunamadığı (Jordan ve Hackbart, 2005) ifade edilmiştir.

Poister ve Streib (2005) “Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades” adlı çalışmalarında ABD’de 25.000’in üzerinde nüfusa sahip belediyelerde resmi olarak uygulanan stratejik planlama oranını, uygulanan stratejik planların elementlerini, planların stratejik yönetim süreciyle ilişkilendirilme düzeyini, yöneticilerin stratejik amaç ve hedeflere ulaşmadaki memnuniyet düzeylerini, stratejik plan çabalarının kurumsal performans üzerine etkisini, stratejik planın etkin şekilde uygulanmasını etkileyen unsurları saptamayı amaçlamaktadır. Tezin araştırma konusuyla ilgili olarak “kaynakları tahsis etme” kısmında şu sonuçlara ulaşılmıştır: Stratejik planlamadan sorumlu anket katılımcılarına, bütçeleri ve stratejik planları arasındaki belirli bağlantılar hakkında bazı sorular sorulmuştur. Katılımcılardan yüzde 80’den fazlası, üst yöneticiler tarafından hazırlanan yıllık bütçenin stratejik amaç ve hedeflerini güçlü şekilde desteklediğini, sermaye bütçelerinin bu hedefleri yansıttığını ve özellikle “yeni paranın” stratejik amaç ve

hedeflere ulaşmayı belirtmiştir. Bu katılımcılardan biraz daha azı, yüzde 75 düzeyinde, stratejik planın birim başkanları ve diğer yöneticiler tarafından gönderilen bütçe talepleri üzerinde güçlü bir etkiye sahip olduğunu ve belediye meclislerinin yıllık bütçeleri gözden geçirirken stratejik amaç ve hedefleri dikkate aldığını bildirmiştir. Ancak, yanıt verenlerin çok daha azı (yüzde 48'i), stratejik amaçlara ve hedeflere bağlı performans verilerinin, şehirlerindeki kaynakların tahsisini belirlemede önemli bir rol oynadığını (Poister ve Streib, 2005) belirtmişlerdir.

Blumentritt (2006) "Integrating Strategic Management and Budgeting" adlı özel sektörle ilgili makalesinde stratejik yönetim ve bütçelemeyi birbirinden ayrı, ancak iç içe geçmiş faaliyetler olarak belirtmektedir. Düzgün şekilde uygulandığında, her iki süreç, bir kuruluşun üstün performansı oluşturma ve sürdürme becerisini geliştirir. Bütçeleme ve stratejik yönetimi entegre etmek, tartışmak, başarmaktan çok daha kolaydır. Planlama ve bütçelemedeki zorluklardan dolayı, bazı analistler, şirketleri bu araçları kullanmayı bırakmaya bile çağırıyorlardı. Stratejik planlama, kararların gerçekten nasıl yapıldığı ile çok zaman alıcı ve ilişkisiz olarak değerlendirilmektedir. Kuruluşlar, planlama faaliyetlerinde titiz bir çeviklik geliştirmek için; stratejik gözden geçirme komitelerini ayakta tutma, esnek planlama ve teknoloji gibi süreç ve aracı benimseyebilir. Planlamanın tüm biçimleri, zayıf yönlerine rağmen, yöneticilere örgütsel başarıyı kolaylaştırmak için yön ve güven duygusu sunar. Fakat stratejik planlama ve bütçeleme faydaları, genellikle birbirlerinden bağımsız olarak kaldıkları için hafif görülür. Bu iki işlemi entegre ederek, yöneticiler hem daha gerçekçi hem de faydalı sonuçlar elde edebilirler ve bu da şirketlerin mali ve stratejik performanslarını kolaylaştıracaktır (Blumentritt, 2006).

Shim ve arkadaşları (2011) "Budgeting Basics and Beyond" adlı kitaplarında konuya özel sektör açısından yaklaşmaktadırlar. 26 bölümden oluşan 542 sayfalık kitabın 2. Bölümü "Stratejik Planlama ve Bütçeleme: Süreç, Hazırlık ve Kontrol" başlığını taşımaktadır. Şirketler arasında farklılık göstermesine rağmen, stratejik planlama karlılığı artırmak gibi istenen bir sonucu elde etmek için belli bir süre boyunca şirketin yönünü çizer. Bütçeleme, planın sadece bir kısmıdır ve yıllık bütçe, işletmenin uzun vadeli hedefleriyle tutarlı olmalıdır. Planlama, kısa, orta ve uzun vadeli hedefleri birbirine bağlamalıdır. Planlar birbiriyle ilişkilidir ve yıllık plan uzun vadeli bir plana dayanabilir. Amaç, şirketin kullanılabilir kaynaklarını uzun vadede en iyi şekilde kullanmaktır. Stratejik bütçeleme, organizasyon amaç ve hedeflerini belirleme ve belirtme temelinde

uzun vadeli bir planlama biçimidir. Bütçe sürecinin başında çeşitli planlama varsayımları yapılmalıdır (Shim vd., 2011).

Boothe (2012) “Linking Assessment, Strategic Planning, and Budget Planning” adlı doktora tezini hesap verebilirlik, etkililik ve verimlilik endişelerine yeterince yanıt verebilmek, yüksek öğrenim kurumlarının değerlendirme süreçlerini stratejik planlama ve bütçe planlamasıyla ilişkilendirmenin önemine binaen devam eden stratejik ve bütçe planlama süreçlerinin gelişimini kapsamlı ve sürekli değerlendirme süreciyle ilişkilendirmenin kamu veya özel yüksek öğrenim kurumlarında yaygınlığını belirlemek için yapmıştır. Nitel çalışma yedi ulusal veya bölgesel akreditasyon kurumunun kurumsal etkinlik kriterlerinin karşılaştırılabilirlik analizini içermektedir. Ayrıca, yükseköğretim kurumlarından oluşan rastgele örneklemeye toplanan 178 anketteki cevaplarla frekans ve yüzde analizi yapılmıştır. Anket; “değerlendirme”, “stratejik planlama” ve “bütçe planlama” süreçlerinin uygulanıp uygulanmadığını ve en önemlisi, sürecin üç bileşenini birbirine bağlamada kapsamlı ve sürekli olup olmadığını belirlemek için tasarlanmıştır. Halka açık WEB sitelerinden toplanan bilgilere dayanarak 50 kurumdan oluşan ilave bir rastgele örnek de analiz edilmiştir. Amerika’da yüksek öğretim kurumlarında stratejik planlama süreçleri ve yazılı bir stratejik plan yaygın olmasına rağmen bütçe verilerinin dahil edilmesi ve değerlendirme bilgilerinin kullanımı ile bütçe planlama ve değerlendirme arasındaki kapsamlı ve tutarlı bağlantı sınırlıdır. Halihazırda uygulanan stratejik planlama süreçleri, bütçe verilerini sürece dahil etmekte başarısızdır. İncelenen stratejik planlama süreçleri, stratejik planların nihai basımdan önce bütçe geri bildiriminin alındığı bir adımı içermekte; ancak hiçbir bütçe planlama süreci ile stratejik planlama süreci arasında bir bağlantı kurmamaktadır. Bütçe girdisini son aşama yapmak veya stratejik planlama sürecinde bütçe girdisini tamamen çıkarmak, hayal kırıklığına yol açmaktadır. Yanıt veren okulların yarısından azı değerlendirme, stratejik planlama, bütçe planlamasını tutarlı ve kapsamlı şekilde birbirine bağlamaktadır. *“Tutarlı, kapsamlı bir değerlendirme döngüsü, stratejik planlama ve bütçe planlaması geliştirmelerine yardımcı olacak tüm kurumlar için genel olarak geliştirilebilecek temel bir kılavuz var mı?”* sorusuna yanıt vermek için literatür taraması yardımıyla birkaç modeli gözden geçiren Boothe; değerlendirme, stratejik planlama ve bütçe planlamayı birbirine bağlayan pragmatik bir modele ulaşamamıştır (Boothe, 2012).

Editörlüğünü Lalli’nin yaptığı (2012) “Handbook of Budgeting” adlı 35 bölümden oluşan 846 sayfalık özel sektöre ilişkin kitabın 6. Bölümü “Stratejik Planlama ve

Bütçeleme Süreci İlişkisi” olup Jeffrey L. Bass tarafından kaleme alınmıştır. Stratejik planlama ve bütçeleme arasındaki fonksiyonel ilişkiyi tam olarak anlamak ve değerlendirmek için stratejik planlamanın amaçlarını anlamak önemlidir. Erken aşamadaki şirketler için, işletme planları genellikle sermaye oluşumu sürecinde pazarlama araçları olarak görülür. Şirket geliştikçe, stratejik planlama, endüstri değişimini değerlendirme ve cevaplama sürecine dönüşmektedir. Ancak, yine de sermaye arttırmak için kullanılabilir. Şirket Fortune 1.000-100 statüsüne yükseldikçe, stratejik planlama süreci, büyümeyi ve yönü belirlemek ve kontrol etmek için tasarlanmış, kurumsallaşmış bir fonksiyon haline gelecektir ve sermaye arttırmak için kullanılabilecektir (Bass, 2012).

Bajo (2013) “Case Study on Croatia” adlı çalışmasında Hırvatistan’da stratejik öncelikleri bütçeyle ilişkilendirmeye odaklanan stratejik planlama ve bütçeleme sürecini olumlu şekilde değerlendirmektedir. Teknik açıdan, kamu maliyesi uygulamasında bir stratejik bütçe planlama sistemi başlatılmış; yasaların, düzenlemelerin, devletin ve devlet bütçesinin önlemlerinin mali etkilerini izlemek için kurumsal gereklilikler ve prosedürler oluşturulmuştur. Ayrıca, stratejik bütçeleme sistemi, belirlenen hedefler için performans göstergelerini içerir ve hükümet programlarının uygulanmasını hedefler. Mali Sorumluluk Yasası, kamu fonlarının ihtiyatlı yönetimi için prosedürleri belirler. Kısaca, tüm gerekli prosedürlerin oluşturulması ve bu süreçte Maliye Bakanlığı’nın hükümetin strateji ve stratejik planlarının oluşturulmasında ve yıllık bütçeyle ve orta vadeli mali çerçeveye ilişkilendirilmesinde kilit bir rol oynadığı sonucuna varılabilir (Bajo, 2013).

Jimenez (2014) “Smart Cuts? Strategic Planning, Performance Management and Budget Cutting in US Cities during the Great Recession”, adlı makalesinde yaptığı alan çalışmasında International City/County Manager Association’s (ICMA, 2009) anketinde kent yönetimlerindeki stratejik planlama ve performans yönetimi uygulamaları incelenmiştir. Anket ile 1.120 kentin (veya kullanılabilir cevaplara sahip 1.778 kentin %63’ünün) stratejik veya uzun vadeli bir planları olduğu, %74’ünün planlarının bütçelerle bağlantılı olduğu, %72’sinin ise planlarının operasyonları yönlendirdiği belirlenmiştir (Jimenez, 2014).

Paul (2014) “Multiannual Budgetary Frameworks in the Russian Federation” adlı makalesinde Rusya Federasyonunda çok yıllık mali planlamayı da içeren reform süreci incelenmiştir. Rusya Federasyonu Hükümetinin 2012 yılına kadar olan dönem için bütçe harcamalarının etkinliğini artırma programı, stratejik planlamanın bütçe planlamasıyla

zayıf şekilde bağlantıda kalmasına dikkat çekmiştir. Bu bağlamda, temel görevlerden birisi, belirtilen hedeflere ulaşılma durumunun izlenmesinin yanı sıra, stratejik ve bütçe planlamasının daha iyi entegrasyonunu amaçlayan mekanizmalar hazırlamaktır. Bu program, bütçe planlanmasında bazı sorunların çözülmeden kaldığını göstermektedir:

- Bütçe sürecinde ve devlet stratejik planlama belgelerinin hazırlanmasında sosyo-ekonomik gelişme tahminlerinin hazırlanması, incelenmesi ve kullanılması için düzenleyici prosedürlerin bulunmaması,
- 2014, 2015 ve 2016 planlama dönemleri için federal bütçenin program yapısına rağmen, Rusya Federasyonu Hükümeti bütçe ödeneklerinin planlanmasında devlet programı hedeflerine ulaşmayı dikkate almamıştır. Federal bütçe taslağını hazırlarken eyaletlerin program etkinliği konusunun şart olmaması,
- Bütünleşik bir stratejik planlama sisteminin olmaması ve stratejik planlama ile bütçe planlama arasındaki zayıf bağlantı,
- Belirsiz bir ilişki ve çeşitli nesnel program araçları arasında koordinasyon eksikliği,
- Kamu (belediye) politikasının amaçlarına ulaşılmasının yanı sıra bütçe planlamasının temelini oluşturan temel araç olarak devlet (belediye) programlarının oluşumunun ve sınırlı uygulanmasının yetersizliği.

Program aşağıdaki çözümleri önerir:

- 1) Devlet (belediye) politikasının her yönünü ancak devlet (belediye) programları çerçevesinde tanımlamak. Aynı zamanda, stratejik planlama belgeleri devletin (belediye) programlarının gerekliliklerinin yanı sıra politikanın ana yönlerini de tanımlamalıdır,
- 2) Rusya Federasyonu'nun 2030'a kadar olan dönemine ilişkin bütçe stratejisini, ana bütçe parametresi tahminlerine dayanarak devlet programlarına yönelik bütçe harcamalarını belirleme.

Federasyon Başkanı, Rusya Federasyonu Hükümeti'ne, Federasyonun bütçe stratejisinin 2030 yılına kadar olan süre boyunca kısa bir süre içinde gelişmesinin yanı sıra sosyo-ekonomik uzun vadeli tahminlerini değiştirmeyi öngörmektedir (Paul, 2014).

Uluslararası literatürde yerel yönetimlerde stratejik planlama-bütçe ilişkisini ortaya koyan kapsamlı bir araştırmanın daha önce yapılmadığı görülmektedir.

4.2. TÜRKİYE’DE STRATEJİK PLAN İLE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE İLİŞKİSİNE DAİR LİTERATÜRÜN ÖZETLENMESİ

Ulusal literatür incelemesinde stratejik plan-bütçe ilişkisiyle ilgili literatür incelenmiş; ayrıca plan-bütçe ilişkisine ilişkin eserler de çalışmaya dahil edilmiştir. Yüksek Öğretim Kurumu Ulusal Tez Merkezi portalında “plan-bütçe-ilişki” konusunda gelişmiş tarama yapıldığında şu sonuçlara ulaşılmıştır:

The screenshot shows the Tez Merkezi website interface. The top navigation bar includes links for Ana Sayfa, Tarama, Mevzuat, İstatistikler, SSS, Yasal Uyarı, Bize Ulaşın, and Yardım. The main search area is titled 'Gelişmiş Tarama' and contains several input fields for searching theses. Below the search fields, a table displays the search results. The table has columns for Tez No, Yazar, Yıl, Tez Adı (Original/Translated), Tez Türü, and Konu. Two results are shown: one by Özlem Tümer (2012) and another by Mine Bönüş (2007).

Tez No	Yazar	Yıl	Tez Adı (Original/Translated)	Tez Türü	Konu
322407	ÖZLEM TÖMER	2012	Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme öncesi ve sonrası vergi gelirleri, ekonomik büyüme ilişkisi Tax revenues pre- and after performance-based budgeting related to strategic planning and its relationship between economic growth	Yüksek Lisans	Ekonomi = Economics ; Maliye = Finance
230554	MİNE BÖNÜŞ	2007	İl özel idarelerinde stratejik planlamada performans göstergeleri- bütçe ilişkisi: İzmir örneği Strategic planning in special provincial administration performance indicators- budget relation: Example of İzmir	Yüksek Lisans	Ekonomi = Economics

Şekil 7: YÖK Tez Merkezi “Plan-Bütçe-İlişki” Taraması

Biniş’in (2007) “İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlamada Performans Göstergeleri Bütçe İlişkisi: İzmir Örneği” başlıklı yüksek lisans tezi üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde stratejik planlama kavramı, ikinci bölümde performans esaslı bütçeleme (PEB) sistemi incelenmiştir. Üçüncü bölümde İl Özel İdareleri’nde stratejik planlama ve performans bütçe ele alınmış; uygulamada ise İzmir İl Özel İdaresi 2007-2009 Stratejik Planı incelenerek şu sonuçlara ulaşılmıştır: “*Stratejik planda yer alan bazı stratejik amaçlar ve bunları gerçekleştirmeye yönelik faaliyet / projelere İzmir İl Özel İdaresi bütçesinde yer verilmediği görülmektedir. İzmir İl Özel İdaresi bütçelerinde bazı mali işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçelerle kalkınma planları, yıllık programlar ve stratejik planlar arasında bağ kurulamamasına yol açabilecektir. İzmir İl Özel İdaresi performans göstergelerine bütçelerinde yer verilmediğinden performans*

göstergeleri bütçe ilişkisinin bu aşamada oluşturulamayacağı ve bu nedenle etkin bir performans denetimi gerçekleştirilemeyeceği ifade edilebilir” (Biniş, 2007).

Tümer’in (2012) “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Öncesi ve Sonrası Vergi Gelirleri, Ekonomik Büyüme İlişkisi” adlı yüksek lisans tezinde 5018 sayılı Kanun’la uygulama şansı bulan stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme kavramına, özelliklerine ve geçiş nedenlerine değinilmekte ve bu yeni uygulama öncesi ve sonrası vergi gelirleri ele alınarak, ekonomik büyüme ilişkisi irdelenmektedir. 1980-2005 stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme öncesi dönem ve 2006-2011 stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sonrası dönem vergi gelirleri ve ekonomik büyüme rakamları incelenerek aralarında pozitif yönlü ilişki olduğu tespit edilmiştir. Çalışmada plan-bütçe ilişkinin kurulmasıyla ilgili ayrıntılara girilmemiş, sadece vergi gelirleri ve büyüme verileri karşılaştırması yapılmıştır (Tümer, 2012).

The screenshot shows the Tez Merkezi (Thesis Center) website interface. At the top, there is a navigation bar with links like 'Ana Sayfa', 'Tarama', 'Mevzuat', 'İstatistikler', 'SSS', 'Yasal Uyarı', 'Bize Ulaşın', and 'Yardım'. Below this, there is a search bar and a list of search results. The first result is for a thesis titled 'Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme öncesi ve sonrası vergi gelirleri, ekonomik büyüme ilişkisi' by Özlem Tümer, published in 2012. The thesis is listed as a 'Yüksek Lisans' (Master's Thesis) and is related to 'Ekonomi = Economics ; Maliye = Finance'.

Tez No	Yazar	Yıl	Tez Adı (Orjinal/Çeviri)	Tez Türü	Konu
322407	ÖZLEM TÜMER	2012	Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme öncesi ve sonrası vergi gelirleri, ekonomik büyüme ilişkisi Tax revenues pre- and after performance- based budgeting related to strategic planning and its relationship between economic growth	Yüksek Lisans	Ekonomi = Economics ; Maliye = Finance

Şekil 8: YÖK Tez Merkezi “Stratejik Planlama-Performans Esaslı Bütçe-İlişki” Taraması

Yüksek Öğretim Kurumu Ulusal Tez Merkezi portalında “stratejik plan-performans esaslı bütçe-ilişki” konusunda gelişmiş tarama yapıldığında; sonuç olarak yine Tümer’in 2012 tarihli yüksek lisans çalışması bulunmaktadır.

Altun (1995) “Yatırımcı Kuruluşlarda Plan-Bütçe İlişkileri” adlı makalesinde yatırımcı kuruluşlarda hem plan-bütçe ilişkilerinin yoğunluk derecesini saptamayı hem de bu ilişkilerden doğan sorunları sergilemeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın başlangıçta bütün hizmet bakanlıkları ile yatırımcı kuruluşları kapsayacak biçimde yürütülmesi

düşünülmüş, ancak Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM), Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve bağlı kuruluşları (Türkiye Cumhuriyeti Karayolları, Devlet Su İşleri) ile sınırlı tutulan çalışmada bu kuruluşların Araştırma-Planlama-Koordinasyon (APK) yöneticileriyle yapılan yüzyüze görüşmelerin sonucu olan bilgi ve belgeler ana kaynak olarak kullanılmıştır. Bu makalede yatırımcı kuruluşlarda plan-bütçe ilişkileri gerek kurumsal düzeyde, gerekse bir süreç halinde gösterilmeye çalışılmıştır. Esas amaç ilişkilerin gösterimi olmakla birlikte, bazen ilişkilerin yetersizliği, çarpıklığı, hatta yokluğu gibi nedenlerle bir sorunlar dizisi de ortaya konmaktadır. Yazarın 1995 yılında yazdığı çözüm önerilerinden bazıları “*cari ve yatırım harcamaları üzerinde yetkili olan DPT, Maliye ve yatırımcı kuruluşların verimli bir işbirliğini gerçekleştirmelerini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır. Maliye Bakanlığı’nın bütçe ödeneklerini serbest bırakma oran ve zamanları en azından yatırımcı kuruluşlar ve yatırım harcamaları için belli bir takvime bağlanmalı, bu kuruluşların özellikleri (iş mevsimleri gibi) dikkate alınmalıdır*” (Altun, 1995) günümüzde de yararlı niteliktedir.

Yenice (2006) “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi” adlı makalesinde performans ölçümü konusunu genel olarak ele aldıktan sonra performans ölçümü ile bütçe arasında bağlantı kuran yaklaşımları incelemiş ve son olarak Türkiye’de bu yaklaşımlardan hangisinin benimsenmesi gerektiğini tartışmıştır. Performans ölçümü ile bütçe arasındaki bağlantı, performans esaslı bütçeleme sayesinde kurulabilmektedir. Performans esaslı bütçeleme yoluyla performans ölçümü ile bütçe arasında bağlantı kurulurken, performans göstergelerinin hedeflenen ve gerçekleşen düzeyleri arasındaki ilişki önem kazanmaktadır. Sonuç bölümünde performans bilgisi ile bütçe müzakere süreci arasında ilişki kurarken, temel olarak sunuma yönelik bütçeleme yaklaşımıyla dolaylı ve doğrudan bütçe yaklaşımları olmak üzere üç farklı performans esaslı bütçeleme yaklaşımından yararlanıldığı tespit edilmiştir. Türkiye’de ise kamu kesiminde ilgili kamu idaresinin hangi sektörde faaliyet gösterdiği, ürettiği mal ve hizmetlerin türü gibi faktörler göz önünde bulundurulmak suretiyle bu yaklaşımlardan birisinin uygun olacağı sonucuna varılmıştır (Yenice, 2006).

Aydın ve Aksoy (2007) “Kamu Kesiminde Stratejik Planlama ve Çalışanlara Yansıması Hacettepe Üniversitesi Örneği” adlı çalışmalarında stratejik planlama çalışmalarında pilot kuruluşlardan birisi olan Hacettepe Üniversitesinde “*stratejik plan uygulamalarının akademik personel tarafından nasıl algılandığını belirlemeyi*” amaçlamışlardır. 30 bölüm başkanı ve 71 akademik personel olmak üzere iki ayrı grup

üzerine araştırma yapılmıştır. Sadece fakülteler üzerine yoğunlaşıl原因 araştırma 13 soru üzerinden anket yöntemiyle veri toplanmıştır. Araştırma sonucunda stratejik planlamanın etkinliği üzerine tespit edilen aksaklıklardan yola çıkılarak üst yönetimin liderliği, eğitim, tecrübe, iletişim ve bilgi akışı, süreci sahiplenme, bilgi yönetim sisteminin geliştirilmesi gibi çözüm önerileri getirilmiştir (Aydın ve Aksoy, 2007).

Sağbaş ve Akdoğan (2007) “Belediyelerde Performans Ölçümünde Başarılı Uygulamalar” adlı makalelerinde Türkiye’de belediyelerde performans ölçümünde başarılı uygulamalardan örnekler vererek “performans ölçümü” konusunda duyarlılığı artırmaya katkıda bulunmayı amaçlamaktadırlar. Belediyelerin performans ölçümünde arzu edilen yöntemin belediyelerin kendi inisiyatifleriyle önemini bilerek ve inanarak kendi performanslarını ölçmeleri olduğunu belirtip Türkiye’de belediyelerin performansını ölçmeye çalışan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün BEPER Projesi ve Afyon Kocatepe Üniversitesi - TÜBİTAK işbirliğinde yürütülen küçük belediyelerin performansının ölçülmesi projesinden bahsetmişlerdir. Performans ölçümünde kendi inisiyatifleriyle çalışan başarılı belediyelere örnek olarak İstanbul Tuzla Belediyesi ve Eskişehir Tepebaşı Belediyesi verilmiştir (Sağbaş ve Akdoğan, 2007).

Sevsay (2007) “Belediyelerde Stratejik Plana Dayalı Performans Bütçe: Manisa Belediyesi Örneği” başlıklı yüksek lisans tezinde, stratejik planlamaya dayalı bütçe sisteminin, belediye bütçeleri ölçeğinde iyi işleyebilmesi için nasıl bir bütçeleme süreci ortaya konması gerektiğini irdelemektedir. Uygulama kısmında ise Manisa Belediyesi stratejik planı ve performans programının hazırlanma süreci ortaya konduktan sonra, kurumun stratejik planı ve performans programı, stratejik hedeflerin bütçeleştirilmesini gösteren bir uygulama örneğiyle birlikte aktarılmıştır. Stratejik plan-performans programı-bütçe ilişkisinin kurulması, Manisa Belediyesi Trafik İşleri Müdürlüğü bütçesi üzerinden gösterilmiştir. Sevsay (2007), stratejik plana dayalı performans bütçe sisteminin belediyelerde, kendisinden beklenen sonuçları üreterek işleyebilmesini; katılımcı bir anlayışla stratejik planın hazırlanması çok yıllık bütçe çerçevesinde, gelir bütçesi tahminlerinin dikkate alınarak stratejik önceliklerin saptanması ve mali kaynakların bu önceliklere göre yukarıdan aşağıya dağıtılarak, tahsis etkinliğiyle birlikte mali disiplinin sağlanması; önceliklendirilen stratejik hedeflerin, etkinlik ve verimlilik düzeyini ölçen göstergelerle, yıllık performans hedeflerinin oluşturulması ve bu hedefleri içeren belediye performans programı üzerinden performans denetimi yapılarak teknik etkinliğin sağlanmasına bağlamaktadır.

Çakır'ın (2008) “Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi” başlıklı Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde genel olarak stratejik yönetim ve planlama, ikinci bölümde stratejik planlama süreci, üçüncü bölümde kamu idarelerinde stratejik planlama incelenmiştir. Tezin adında da geçen “stratejik plan-bütçe ilişkisi” kısmı tezin sadece 46. ve 47. sayfalarında ele alınmıştır. Uygulama çalışması içermeyen tez (Çakır, 2008), kamuda stratejik planlama hakkında teorik bilgi veren bir çalışma niteliğinde kalmış, stratejik plan-bütçe ilişkisi üzerine kapsamlı bir çalışma olamamıştır.

Erkan (2008) “Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler” başlıklı DPT uzmanlık tezinde kamu kuruluşlarını stratejik planlama sürecini etkileyen faktörleri ortaya koymayı ve oluşan ya da oluşabilecek sorunlara dönük çözüm önerileri geliştirmeyi amaçlamıştır. Çalışmada stratejik planlamanın kamu yönetiminde etkenliği ve etkililiği ne şekilde artırabileceği sorgulanmış, stratejik planlama yaklaşımının bu amaca en fazla katkıda bulunabilmesi için hangi hususların göz önünde bulundurulması gerektiği incelenmiştir. Alan çalışması merkezi Ankara’da bulunan kamu kuruluşlarında yapılmış ve stratejik planlama yapmakla yükümlü 205 belediyeden 8’i, 53 üniversiteden 4’ü ile çalışma gerçekleştirilmiştir. Belediye ve üniversitelerden sadece Ankara’da bulunanları kapsayan araştırmanın yürütüldüğü toplam kuruluş sayısı 95’tir. Bu kuruluşlardaki orta ve üst düzey yöneticilerin sayısı 2.547’dir. 2.241 kişi anketi cevaplamış olup cevaplanma oranı %88’dir. Bütçe esnekliği; plan, program ve benzeri orta vadeli yaklaşımı yansıtan uygulamaların başarısını belirleyen faktörlerden birisidir. Stratejik planın başarısı, özellikle genel bütçeli kuruluşlar açısından, bütçe esnekliğinin artırılmasına da bağlı görülmektedir. Makro düzeydeki planlara daha sıklıkla başvuran kuruluşlar kurumsal düzeyde daha az plan hazırlamaktadırlar. Türkiye’de planlamadan söz edildiğinde kalkınma planlarının anlaşıldığı, kuruluş düzeyinde yönetsel planlamanın zayıf kaldığı ileri sürülmektedir. Bu durum, paradoksal biçimde, kalkınma planlarının hayata geçmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Oysa, kalkınma planlarının hayata geçirilmesinde kuruluş düzeyindeki stratejik planların rol oynaması beklenir. Kamu mali yönetim reformunda bu eksiklik plan-program-bütçe bağlantısının zayıflığı olarak dile getirilmekte, stratejik planların ana işlevlerinden birisinin bu bağlantının sağlaması olduğu ifade edilmektedir. Bu işlevin hayata geçmesi için, kalkınma planı, orta vadeli program ve kuruluş stratejik planları arasındaki etkileşimin iyi tasarlanması gerekir.

Makro düzeydeki planlar, kuruluş stratejik planlarına yön verebilecek bir yapıya kavuşturulmalıdır (Erkan, 2008).

Özen'in (2008) "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği" başlıklı doktora tezinin amacı, modern bütçe sistemlerinden performans esaslı bütçeleme sistemine geçişin gerekliliğini ortaya koymak ve bu yönde sistemin uygulanabilirliğini değerlendirmektir. Türkiye'nin performans esaslı bütçeleme sistemini ne düzeyde uygulayabileceğini tespit etmek amacıyla da bazı kamu kurumlarını kapsayan bir analiz yapılmıştır. Tezde farklı hizmet alanlarından toplam 25 kamu kurumunda özellikle bütçeleme alanında toplam 92 uzman çalışanla yüz yüze görüşülmüştür. Çalışmanın yedinci adımında plan-bütçe ilişkisiyle birlikte kamu hizmetlerinin uzun dönemli planlamasını dikkate alan bir bütçe sisteminde, bütçe ödeneklerinin geçmiş yıllarla bağlantılı şekilde değerlendirilip değerlendirilmediği analiz edilmektedir. Geçmiş yılların bütçe gerçekleştirmelerini dikkate almayan bir bütçe sistemi, mikro bazda bir bütçeleme yaklaşımı olarak belirtilebilir. Halbuki uzun vadeli planlamayı esas alan bir bütçe yaklaşımı, hem plan-bütçe ilişkisinin kurulmasına imkan sağlamakta hem de bütçe politikalarından makro hedefler doğrultusunda sonuç alınabilmesini mümkün kılabilirdiği (Özen, 2008) tespit edilmiştir.

Songür (2008) "Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma" adlı makalesinde stratejik plan hazırlamakla yükümlü 205 belediyeye anket göndermiş, 110 belediyeden yanıt almıştır. Çalışmada "stratejik planların bütçeyle ilişkisinin kurulma durumu" sorgulanan konulardan birisidir. Ankete verilen yanıtlara göre *"belediyelerin %70,8'i stratejik planlarında tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosunun bulunmadığını"* ifade etmişlerdir. Belediyelerin %71,7'si stratejik plan ve bütçe arasındaki ilişkiyi kurduklarını belirtmelerine rağmen, stratejik planlarının bütçe ile ilişkisini kurduklarını belirten belediyelerin %63,2'sinin planlarında maliyet tablosu bulunmadığını ifade etmeleri önemli bir çelişkidir. Bu bulgu belediyelerin çoğunun, Belediye Kanunu'nun 31. maddesindeki *"stratejik plan, bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder"* hükmü uyarınca planlarının bütçe ile ilişkisini kurdukları, ancak maliyet tablolarını planlarına yansıtmadıkları biçiminde yorumlanabilir (Songür, 2008).

Konuya özel sektör açısından bakan Uysal (2008) "Örgütsel Kaynak ve Hedef İlişkisini Sağlamada Bütçe Süreci ve Uygulamaları Bütçe Planlama, Yürütme ve Kontrol" adlı makalesinde, firmalarda yürütülen bütçe süreci ve uygulamalarını ölçme

amacıyla bütçe planlama, yürütme ve kontrol süreçlerini bütçe uygulamaları olarak incelemektedir. Veri analizi sonuçları, firmaların bütçe hazırlamada gözetilen amaçları benimsediğini, bütçenin yürütülmesi aşamasında gerekli iletişim, liderlik ve koordinasyonu sağladığını ve bütçe kontrol sürecinde ise bütçe hedeflerinden sapmaları aylık ve çeyrek dönemlerde hazırladıkları raporlarla izlediklerini göstermektedir. Ayrıca bütçe hedeflerinden sapma, yöneticilerin yetenek ve öngörü becerisini ölçmede kullanılmaktadır. Çalışanlar bütçe hedeflerine ulaşamamayı birimlerinin kapasitesine, ulaşamaz hedef standartlarına ve kötü planlamaya bağlamaktadır (Uysal, 2008).

Acar ve İpek Şahin (2009) “Plan-Bütçe İlişkisi Açısından İç Denetim” adlı makalelerinin ilk kısmında plan-bütçe ilişkisinin kurulmasının gerekliliği ve önemini açıklamış, ardından, iç denetim fonksiyonunun plan-bütçe ilişkisindeki rolünü tartışmışlardır. Bir kontrol aracı olmaktan yönetime değer katma işlevine dönüşen iç denetimin başarı faktörleri ile plan-bütçe ilişkisinin unsurları incelemeye konu edilmiş ve iç denetim faaliyetinin plan-bütçe ilişkisinin kurulmasına katkısı uluslararası mesleki uygulama koşulları çerçevesinde tartışılmıştır. Plan-bütçe bağlantısının kurulmasında iç denetim kurumunun rolünün dünya örnekleriyle irdelenmesinde yeni bir tarzın geliştiği gözlenmiştir. Bu tarz, mali raporlamadan yönetime değer katmaya kadar uzanan bir çizgiye işaret etmektedir. Planlar, bu noktada bir açıklık unsuru olarak görülmekte; bütçeler bu plan doğrultusunda alınan yolu ifade etmekte, iç denetim ise bir yönüyle yollardaki yön ve işaret levhalarına dönüşmektedir (Acar ve İpek Şahin, 2009).

Akman (2009) “Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri” adlı yüksek lisans tezinde belediyelerde stratejik planlama sürecinde karşılaşılan sorunları Kocaeli Büyükşehir Belediyesi stratejik planlama süreci örneği üzerinden belirlemeye çalışmıştır. Bu çalışmada, örnek olay incelemesine uygun olarak gözlem, görüşme ve doküman inceleme teknikleri kullanılmıştır. Kocaeli Büyükşehir Belediyesinde görüşülen bireylerin tamamı, stratejik planlama çalışmalarına başlamadan önce mali olanaklara bakılmadığını, bütçenin stratejik plandan sonra hazırlandığını, kaynak tahsisine gelince mali olanaklar yetmediği için bazı hedeflerin silinmek zorunda kaldığını, bu durumun da amaçlara ulaşmada tezatlık yarattığını (Akman, 2009) ifade etmiştir.

Büyük’ün (2009) “Stratejik Performansın Ölçülmesi ve Geliştirilmesinde Kurumsal Başarı Karnesi ile Faaliyet Raporlarının Karşılaştırılması: Tepebaşı Belediyesi Örneği” başlıklı doktora tezinin amacı, kamu örgütleri içinde önemli bir toplumsal rol

üstlenen belediyelerde kullanılan farklı performans değerlendirme yaklaşımlarının kurumsal performanslarını ölçme ve geliştirmedeki etkisini ve rolünü araştırmaktır. Çalışmada bütçe ve faaliyetleri arasında bağ kurmak için etkin ve verimli kaynak kullanımına yardımcı olmaya yönelik performans bilgisi üretebilecek bir uygulama önerisi sunulmuştur (Büyük, 2009).

Çatak ve Çilingir (2010) “Performance Budgeting in Turkey” başlıklı İngilizce makalede Türkiye’de performans bütçeleme sisteminin uygulanmasındaki mevcut durumu, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri perspektifinden değerlendirmektedir. Performans bütçeleme sürecinin tüm aşamaları ile sistemin tüm unsurlarını inceleyip çeşitli kademelerde çalışan kamu personeline anket yapılmıştır. Ankete katılanların %90’ı performans programları ve bütçenin tek bir doküman olarak hazırlanması gerektiğini söylemektedir. Yine ankete katılanların %52,8’i de stratejik planlama ve performans programı arasındaki ilişkinin açıkça belirtilmediğini düşünmektedir. Yine katılımcıların %93,3’ü Maliye Bakanlığı ile DPT arasında zayıf bir bağın olduğunu düşünmektedir. İki idarenin; performans bütçeleme ile zayıf ilişkisinin olması, stratejik planlama ve performans programı sürecinde aralarında yetersiz ilişkinin olduğu değerlendirildi (Çatak ve Çilingir, 2010) yapılmaktadır.

Çiçek (2010) “Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi” başlıklı doktora tezinde orta vadeli harcama sisteminin mali disiplini, kaynak tahsisine ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğe etkisini Maliye bölümü öğretim elemanlarının, Devlet Planlama Teşkilatı’nın ve Maliye Bakanlığının ilgili birimlerinde çalışan yetkililerin görüşleri doğrultusunda değerlendirmektedir. Türk Bütçe Sisteminin en temel sorunlarının başında plan-bütçe ilişkisinin yeterli düzeyde kurulamaması gelmektedir. Esasen çok yıllık bütçelemeye geçişte temel amaç, politika ve bütçe arasındaki bağlantıyı güçlendirmek ve bütçelerin öngörülebilirliğini ve ona olan güveni yeniden kazandırabilmek olmuştur. 5018 sayılı Kanun’la birlikte ele alınan ve giderilmesi gereken en önemli sorunların başında plan-bütçe kopukluğu gelmiştir. Kanun’un ilk maddesinde belirtilen “*kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda ...*” şeklindeki ifade konunun önemini vurgulamaktadır. Kalkınma planı - bütçe ilişkisiyle ilgili olarak; anket uygulanan 163 uzmandan %46,6’sı (76) bu bağın kurulduğu, %20,9’u (34) ise bu ilişkinin henüz kurulmadığı yönünde görüş bildirmişlerdir. Bir diğer sonuç ise araştırmaya katılanların %50,9’u (83) kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir

olduğunu düşünmedikleri şeklindedir. Araştırmada, katılımcıların önemli çoğunluğu plan - bütçe ilişkisinin yeterli düzeyde sağlandığı yönünde kanaat bildirmişlerdir. Netice itibariyle, Türkiye'nin bütçe sisteminde en çok şikâyet konusu ve sorunu olarak görülen plan - bütçe kopukluğunun giderildiği veya asgari seviyeye indirildiği söylenebilecektir. Bu sonuç, gelecekte yapılacak plan ve bütçelerin bağlantı noktalarının sıkı şekilde örülmesi hususunda ümit vericidir (Çiçek, 2010).

Karacan'ın (2010) "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması" başlıklı DPT uzmanlık tezinin amacı kamu idarelerinin nihai stratejik planlarının PEB sistemine ne derece temel teşkil ettiği ve stratejik yönetimin diğer bileşenleri olan performans programı ile faaliyet raporu için ne derece elverişli olduğunun ortaya konması ve PEB sisteminin etkili biçimde uygulanabilmesi için stratejik planlarda geliştirilmesi gereken yönlerin tespit edilmesidir. Araştırmada 34 merkezi kamu idaresinden 27'si incelenmiş olup 27 merkezi idarenin toplam 172 stratejik amacı kapsamında 686 hedef ve 807 performans göstergesi ayrıntılı biçimde incelenmiştir. Araştırmada stratejik planların bütün yönleriyle incelenmesi amaçlanmamakta olup planlar PEB sistemine altyapı oluşturup oluşturumaması açısından değerlendirilmiştir. Bu çalışmaların sonucunda performans esaslı bütçeleme sisteminin Türkiye uygulamasındaki mevcut ve olası sorunları 8 temel konuda stratejik plan ve performans programı uygulamaları çerçevesinde analiz edilmiştir. Hiç performans programı hazırlamamış olup maliyetlendirme çalışması yapmamış idarelerin ilk planlarda en çok sıkıntı yaşadığı kısım ilgili tablonun oluşturulmasıdır. Ayrıca, stratejik planlarda yer verilecek mali rakamların idareler için bağlayıcı olacağı düşüncesi nedeniyle bütçe sürecinde sorun yaşanmaması için idareler ilgili tabloyu vermekten kaçınmaktadırlar. 27 merkezi idareden 13'ünde ilgili tabloya yer verilmemesi yukarıdaki hususları doğrulamaktadır. Ancak, hedeflerin genel ölçülebilirliğinin %53,9 olduğu düşünüldüğünde, 14 idarede oluşturulan maliyet tablolarının oluşturulmasında ayrıntılı hesaplamalar yerine tahminlerin kullanıldığı söylenebilir (Karacan, 2010).

Şahin'in (2010) "5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Yeni Rolü ve Harcamaları Disipline Edici Etkisi" başlıklı doktora tez çalışmasının amacı; dünyadaki gelişmeler ışığında Türk kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki rolünü ve harcamaları disipline edici etkisini değerlendirebilmektir. Çalışmada Türkiye'nin kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki rolü ve harcamaları disipline edici etkisi literatür taraması ve örnek bir kamu kuruluşu olarak alınan Hudut ve

Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğünde (HSSGM) yapılan durum çalışması ile hem teorik hem de uygulamalı olarak analiz edilmiştir. Örnek bir kamu kuruluşu olarak alınan HSSGM PEB uygulaması incelenerek Türkiye’de kamu kuruluşlarının PEB’i nasıl uyguladıklarının açığa çıkarılması üzerine odaklanılmıştır. Bu araştırmanın amacı, HSSGM stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme uygulaması incelenerek; bütçenin hazırlanma ve uygulanma sürecinde etkinlik sağlanıp sağlanmadığını belirleyebilmek ve böylece ilgili kurumda PEB uygulamasının kurum harcamalarında disiplini sağlayıp sağlayamayacağını nedenleriyle ortaya koymaktır. Doküman analizinden elde edilen bulgular doğrultusunda, HSSGM’nin kaynak tahsis sürecine ilişkin her iki aşamayı da birbirleriyle uyumlu şekilde tamamlamaya çalıştığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla bazı eksiklikleri olsa da, belgeler üzerinde stratejik önceliklere göre kaynak tahsis kararı alınmaya çalışıldığı görülmüştür. Delphi çalışmasında, bu konuda çeşitli görüşler bildiren uzmanlar doğrudan kaynak tahsisinde etkinlik sağlanamasa da, stratejik plan ve performans programı hazırlanmasının kaynak tahsis kararını etkilediği ve daha etkin kaynak tahsisi yapılmasına katkı sağladığı hususunda büyük ölçüde görüş birliğine varmışlardır. Diğer yandan, HSSGM’de yapılan derinlemesine görüşmelerde, PEB’e ilişkin hazırlık çalışmalarının doğrudan kaynak tahsis kararlarını etkilemediği, belgeler üzerinde plan-bütçe bağı kurulmuş gözükse de, gerçekte hiç kurulamadığı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla stratejik önceliklere göre kaynak tahsis kararı alınmadığı ve kaynak tahsisinde beklenen etkinliğin sağlanamadığı anlatılmıştır. Bununla birlikte, kurumda PEB yönünde bir kültürün oluşmaya başladığı, ilk aşamada performans programının olmasa da stratejik planlamanın kaynak tahsis sürecine dolaylı şekilde katkıları olduğu tespit edilmiştir. Diğer yandan Uzman 12, kurumda PEB’e ilişkin dokümanlar hazırlansa da, plan-bütçe bağının tam olarak kurulamadığını ve dolayısıyla kaynak tahsisinde beklenen etkinliğin sağlanamadığını ileri sürmüştür. Uzmanların %50’si yorum yapmazken, %25’i bu görüşe katılmış, kalanlar katılmamış olup yorum yapmaktan kaçınan 10 uzman bu konuda kesin cevap verilmesinin zor olduğunu belirtmişlerdir. Araştırmacının dokümanlar üzerinde yaptığı analizler bu bağın genel hatlarıyla kurulabildiğini düşündürmektedir. Ancak derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulgular doğrultusunda gerçekte bu bağın kurulamadığı anlaşılmış ve Uzman 12’nin doğru ve sağlıklı bir tespit yaptığı ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak, araştırma bulgularından stratejik plan ve performans programlarının farklı kurumlarla ve farklı anlayışlarla sürdürülmesinin, plan-bütçe bağının kopmasına neden olduğu anlaşılmıştır (Şahin, 2010).

Acar (2011) Kamu Yönetimi ve Denetimi Sempozyumunda sunduğu “Plan - Bütçe İlişkisi ve Üniversitelerde Stratejik Planlama” adlı bildiride plan-bütçe ilişkisinin kurulmasını, üniversitelerin stratejik plan faaliyetleri kapsamında irdelemektedir. Bir yönetim aracı olarak stratejik planın açıklanması ve mali yönetim kapsamında kullanılacak bir araç olması onu kritik bir unsur haline getirmektedir. Plan-bütçe ilişkisi açısından, bu süreçte ilk üniversite stratejik planlarını yapan ODTÜ ve Süleyman Demirel Üniversitesi özelinde değerlendirilmiştir. Sürecin iyileştirilmesi için, salt hukuki düzenlemelerin yetmeyeceği, konunun sahiplenme ve farkındalık gerektirdiği (Acar, 2011) vurgulanmaktadır.

Avcı (2011) “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Algılanması: Zonguldak Örneği” başlıklı yüksek lisans tezinde Türkiye’de henüz yeni bir düzenleme olan PEB sisteminin uygulamada ne aşamada olduğunu ve sistemin uygulanmasında olumlu veya olumsuz durumların neler olduğunu ortaya koymaktır. Bu amaçla kamu idarelerinde çalışanlara yönelik anket çalışması yapılmıştır, bu kapsamda 2010 yılında Zonguldak ilinde kamu idarelerinde PEB sistemi sürecinde görevli bulunan kişiler yer almaktadır. Farklı hizmet alanlarında faaliyet gösteren 20 kamu idaresinde çalışan 136 kişiye anket uygulanmıştır. 89 kişi çalışmaya dahil edilirken geriye kalan 47 kişi çeşitli nedenlerle analiz kapsamına alınmamıştır. “Önceki yıl/yıllarda tahsis edilen bütçe, belirlenen vizyona ulaşmada yeterli büyüklüğe sahiptir” hipotezine katılımcıların verdikleri yanıtlar analiz edildiğinde; katılımcıların %27’si kamu idarelerinde önceki yıllarda tahsis edilen bütçe, belirlenen vizyona ulaşmada yeterli büyüklüğe sahiptir görüşüne katılırken, %46,1’i bu görüşe katılmayarak bütçe büyüklüklerinin vizyona ulaşmada yetersiz olduğunu savunmaktaydılar; katılımcıların geriye kalanı ise konuya ilişkin fikir belirtmemiştir. Buna göre katılımcılar stratejik plan ve bütçe ilişkisine yönelik sorulan soruya genel olarak olumsuz yönde yanıt vermiştir. Plan-bütçe ilişkisinin kuvvetlendirilmesi açısından önem arz eden stratejik plan ve PEB arasındaki uyum tam anlamıyla sağlanamamıştır. Özellikle stratejik planlarda belirtilen amaç ve hedeflere ulaşmada yeterli kaynağın kamu idarelerine aktarılmadığı görüşü ağırlıktadır. Bunun temel sebebi o dönemde merkezi uyumlaştırma görevinde bulunan Maliye Bakanlığı ile DPT arasında uyumun tam anlamıyla sağlanamadığı gösterilebilir. Onaylanan stratejik planların uygulanması için gerekli kaynağın Maliye Bakanlığı tarafından ilgili idareye aktarılamaması iki kurum arasında uyumun sağlanamadığının göstergesidir (Avcı, 2011).

Çetinkaya ve arkadaşları (2011) “Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi” adlı makalelerinde Türkiye’de önem kazanan stratejik planlama, orta vadeli mali plan ve çok yıllık bütçeleme çalışmalarının günümüze kadarki durumunun değerlendirmesini yapmışlardır. Mali plan rakamları kesinleşen bütçe rakamlarıyla karşılaştırılarak, plan-bütçe ilişkisinin ne kadar sağlıklı kurulduğu üzerinde durulmuştur. Çok yıllık bütçeleme yeni kamu mali yönetimde özellikle bütçe-stratejik plan ilişkisinin kurulmasında önemli bir araçtır. 2006 yılı itibariyle başlanılan orta vadeli mali plan çalışmalarında 2006 yılı bütçe gideri 160.143 milyon TL gösterilirken yapılan bütçede bu rakam 174.321 milyon TL tahmin edilmiş olup gerçekleşme rakamı ise 178.126 milyon TL olmuştur. Mali plan rakamı alındığında gerçekleşen rakamla olan sapma %11,2 olurken bütçe tahmin rakamına göre gerçekleşme arasındaki sapma %2,3 olmuştur. Mali plan açısından yorumlandığında %11,2’lik sapmanın mali planın sağlıklı hazırlanmasının bir göstergesi olduğu söylenebilir. Bu duruma sonraki yıllar açısından bakıldığında, 2007 yılı içinde benzer bir durumun olduğu, ancak 2008 ve sonrasında mali plan rakamları ile bütçe tahmin rakamlarının tutarlı hazırlandığı, gerçekleşen rakamların da tutarlı olduğu söylenmelidir. Bu görüntü rakamsal anlamda mali plan ile bütçe ilişkisinin kurulması konusunda hem Maliye Bakanlığı teşkilatının hem de Hükümetin samimilik ve doğruluk ilkelerine bağlı kaldıklarını göstermektedir. Plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında kamu idarelerinin stratejilerini iyi belirleyerek stratejik planlarını gerçekçi yapmaları sağlanmalıdır. DPT’nin ve Maliye Bakanlığının kamu idarelerinin gerçekçi yaptıkları stratejik planlarını iyi gözden geçirerek maliyetlendirmelerin yapılması etkin kaynak kullanımı açısından önemlidir (Çetinkaya vd., 2011).

Doğan (2011) “Kamu İdarelerinde Yönetimsel Denetim Süreci ve Stratejik Planlama İlişkisi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği” adlı makalesinde bütçe açısından bir aksaklıktan bahsetmektedir. Teoride, kamu idareleri için belirtilen stratejik yönetim döngüsünde performans programından sonra bütçe aşamasına geçildiği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, performans programının içerisinde yer alan amaç, hedef ve göstergeler bütçeden bağımsız oluşturulmaktadır. Bu durumun aksine İBB’de performans programının hazırlanması esnasında, bütçeden yönlendirme direktifi gelmektedir. Bir başka ifadeyle harcama birimleri bütçe biriminin tüm daire başkanlıklarına ayırdığı bütçe ödeneklerine göre amaç, hedef ve gösterge belirlemektedirler. Bir anlamda bütçenin

müdahalesine maruz kalmaktadırlar. Performans programı ve bütçe arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Bu durum, İBB’de henüz plan-program-bütçe ilişkisinin tam olarak oturmadığının bir kanıtıdır (Doğan, 2011).

Dumanoglu’nun (2011) “Belediyelerde Performans Programı-Bütçe İlişkisi Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi” başlıklı makalesi yeni bütçeleme sisteminde üç unsurun (stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu) analitik bütçeleme bağlamında ilişkilendirilmesi hususunu irdellemektedir. Çalışmada; performans programı ile bütçe arasındaki karşılaştırılabilirlik bakımından analitik bütçe sınıflandırmasından yararlanılabileceği görüşünden hareketle, analitik bütçe sınıflandırmasının mevcut kod yapısı içinde, ekonomik kodlardan önceki bir bölümde yer alacak olan bir performans program kodu bölümünde faaliyet ve proje kodlarını içeren iki düzey ve ihtiyaç doğrultusunda belirlenecek hane yapısı oluşturularak bütçe-performans programı ilişkisinin daha somut ve karşılaştırılabilir hale getirilebileceği öngörüsüne ulaşılmıştır (Dumanoglu, 2011).

Güngör (2011) “Yerel Yönetimlerde Strateji Yönetim Yaklaşımı: Ankara ve Bursa Büyükşehir Belediyesinde Uygulanan Yöntemlerin Karşılaştırılması” adlı yüksek lisans tezinde belediyelerde stratejik yönetimin nasıl algılandığının ortaya konulması (Ankara ve Bursa Büyükşehir Belediyesi özelinde karşılaştırmalı olarak) özel sektör kaynaklı bir yönetim tekniğinin belediyelerde başarıyla uygulanıp uygulanamayacağı hakkında fikir verebilmeyi amaçlamaktadır. Belediyelerce stratejik niteliği bulunmayan rutin faaliyetlerin de stratejik amaç ve hedefler şeklinde değerlendirildikleri ayrıca bunlara stratejik planlarda yer verildiği tespit edilmiştir. Bu durumun stratejik planların bütçeyle ilişkilendirilmesi ve siyasi otorite baskısının belediyeler üzerinde devam etmesinden ileri geldiği ifade edilmekte, bu noktada çözülmesi gereken sorunlardan biri olarak değerlendirilmektedir (Güngör, 2011).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı Yavuz’un “Yeni Kamu Mali Yönetimi Anlayışına Göre Stratejik Plan-Bütçe İlişkisi” (2011) adlı Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu üç ana bölümden oluşmaktadır. İlk olarak kamu mali yönetimi kavramsal anlamı ve Türk kamu mali yönetiminin yeniden yapılanması gereğini ortaya çıkaran sebepler incelenmiştir. Takip eden bölümde stratejik planlamanın tanımı ve süreçleri irdelenmiştir. Sonraki bölümde ise bütçe çeşitleri ve performans esaslı bütçe sisteminde bütçe ile stratejik plan arasındaki ilişki incelemiştir. Doksan sayfadan oluşan Raporun “4.2.1.4 Stratejik Plan - Performans Programı - Faaliyet Raporu İlişkisi”

alt başlığında (sadece üç sayfasında) stratejik plan-bütçe ilişkisine değinilmiştir. Sonuç bölümünde ise *“Türkiye’de PEB’in unsurları olarak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları belirlenmiştir. Bu bağlamda kamu kurumları orta ve uzun vadeli amaçlarını ve hedeflerini stratejik planlarda belirleyeceklerdir. Burada belirlenmiş olan amaç ve hedeflerle bütçe bağlantısı kurumlarca her yıl hazırlanacak olan performans programları ile kurulacaktır”* biçiminde ifadeyle konuya değinilmiştir. Uygulama çalışması da olmayan rapor daha çok yeni kamu mali yönetimi, stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme hakkında teorik bilgi veren plan-bütçe ilişkisine kılavuz ve rehberde yer alan bilgiler kapsamında yaklaşan bir çalışma olmuştur (Yavuz, 2011).

Bilge ve Demirtaş (2012) *“Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği”* adlı makalelerinde Türkiye’de uygulanan PEB sisteminin, *“uygulayıcılar tarafından nasıl algılandığını ölçmeye ve buradan yola çıkarak sorun alanlarını tespit etmeye yönelik”* Eskişehir ilinde bir araştırma gerçekleştirmişlerdir. Çalışmada Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Odunpazarı, Tepebaşı Belediyeleri, İl Özel İdaresi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi ve Anadolu Üniversitesinde bütçe ve harcama süreçlerinde çalışan 93 kamu personeliyle 2011 yılında bir anket yapılmıştır. Verilerin incelenmesi sonucunda üst yönetim desteği, personel kalitesi, mesleki eğitim, teknolojik araçlar, tahakkuk esaslı muhasebesinin etkin kullanılmasının önemli faktörler olduğu ortaya çıkmıştır. *“Kamu kurumlarında stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporlarının birlikte uygulandığı bir performans kültürü oluşturmak zor görülmektedir”* sonucuna ulaşılmıştır (Bilge ve Demirtaş, 2012).

Coşkun (2012) tarafından hazırlanan *“Kamu Çalışanlarının Stratejik Planlama Süreç ve Sonuçlarına İlişkin Görüşleri: Bir Olay Çalışması”* başlıklı araştırmanın amacı, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü personelinin, Genel Müdürlüğün 2009-2013 Stratejik Planının uygulama süreçleri ve amaç ve hedeflerine ulaşma düzeylerine ilişkin görüş ve önerilerini ortaya koymak ve analiz etmektir. Araştırma aracı olarak anket kullanılan çalışmada Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünde çalışan tüm personel hedef kitle olarak seçilmiş ve tam sayım yapılmıştır. Personele dağıtılan anket sayısı 130, doldurulan anket sayısı 108, doldurma oranı %83’tür. Araştırmada ilk bölümde katılımcıların stratejik planlama süreçlerine ilişkin; ikinci bölümde stratejik plan uygulama sonuçlarına ilişkin görüşleri analiz edilmiştir. Çalışanların stratejik planlama sürecine ilişkin görüşleri başlıca beş başlıkta

irdelenmiştir. Bunlar sırasıyla a) kurumsal faktörler/çalışanların katılım ve desteği, b) yönetimin katılım ve desteği, c) stratejik planlama ekibinin sayısı ve yeterliliği, d) stratejik planın kurumsal kaynak dağılımı ve bütçe ile ilişkilendirilmesi, e) stratejik plan ile performans yönetim sisteminin ilişkilendirilmesidir. Konuyla ilgili olarak katılımcıların yarıya yakın bir bölümü stratejik planının kaynak dağılımı ve bütçe ile ilişkilendirilmesi konusunda olumlu görüş beyan etmişlerdir. Katılımcıların çoğu stratejik planın kurumsal kaynak dağılımı ve bütçe ile ilişkilendirildiğine inanmaktadırlar (Coşkun, 2012).

Karasu (2012) “Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama Karşılaştırmalı Bir Analiz” adlı makalesinde Kayseri, Adana, İzmir, Sakarya, Samsun, Erzurum ve Diyarbakır büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarının uygulamada ne ölçüde başarılı olduğu sorusuna yanıt aramış olup 4 başlıkta toplam 41 soru sorulmuştur. Bu soruların stratejik planlarda karşılığı aranmış, planlar bu sorular doğrultusunda analiz edilmiştir. İncelenen stratejik planlarda yürütülecek faaliyetler ve projeler ile mali gerçekleştirmeler arasında bağ kurulmamıştır. Sadece Erzurum Büyükşehir Belediyesi belirlediği stratejik amaçların ve hedeflerin tahmini maliyetine yönelik bir çalışma yapmış olup stratejik planlama ile performans esaslı bütçeleme karşılıklı etkileşim halindedir. Maliyetlendirmeye yer verilmemiş olması, başka bir deyişle, hedefler ve amaçların mali bir takvimle uyumlu hale getirilmemiş olması, stratejik planların uygulanmasını sorgulanır hale getirmektedir (Karasu, 2012).

Karasu ve Demir (2012) “Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme ve Büyükşehir Belediyelerindeki Uygulamalar” adlı makalelerinde 16 büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanan stratejik planları “maliyetlendirme” bakımından incelemişlerdir. Bu amaç doğrultusunda stratejik planlar iki farklı dönem (2006-2010, 2010-2014) halinde ele alınmıştır. Araştırma kapsamındaki 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), 12 büyükşehir belediyesinin hazırladıkları stratejik planlarda yapılacak olan faaliyetlere yönelik tahmini maliyetleri hazırlamadıkları, sadece 4 belediyenin hazırladığı görülmektedir. 2010-2014 arası ikinci dönemde ise stratejik planda maliyetlendirme yapmayan belediye sayısı 12’den 8’e düşmüştür. Bazı büyükşehir

belediyeleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda stratejik planın mali boyutunun ihmal edildiği görülmektedir. Teoride var olan stratejik plan-performans esaslı bütçe arasındaki bağ uygulamada bulunmamaktadır (Karasu ve Demir, 2012).

Kerman ve arkadaşları (2012) “Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği” adlı makalede Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinin 2010-2014 stratejik planlarını, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik ile Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunu esas alarak hazırladıkları 50 kriterle değerlendirmeye tabi tutmuşlardır. Analiz sonucunda ilgili idarelerin en zayıf oldukları alanların maliyetlendirme ve izleme-değerlendirme olduğu ortaya çıkmıştır. İncelenen stratejik planların yarısında, yapılacak her bir faaliyete ilişkin tahmini maliyetler ile yıllık ve beş yıllık tahmini toplam maliyetler belirlenmemiş görülmektedir. Özellikle stratejik planın mali boyutunun planlanması ile izleme ve değerlendirmeye ilişkin yöntemlerin belirlenmesindeki eksiklikler göze çarpmaktadır (Kerman vd., 2012).

Yine Kerman ve arkadaşları (2012) “Belediyelerde Stratejik Planlama: Ege Bölgesi İl Belediyeleri Örneği” adlı çalışmalarında Ege Bölgesindeki 8 İl Belediyesinin 2010-2014 stratejik planlarını kamu idarelerinde stratejik planlama konusundaki yönetmelik ve kılavuzlarda öngörülen kriterleri ne ölçüde karşıladığı açısından incelenmektedirler. 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 birisi olmuştur. Aydın Belediyesi dışındaki belediyelerin stratejik planlarında bir maliyetlendirme bulunmadığı görülmüştür. Diğer alanda ise, izleme/değerlendirme aşamalarında görülen eksiklikler yer almaktadır. Ege Bölgesi örneğinde belediyelerin stratejik planları, plan gereklerini büyük oranda karşılamakla birlikte, maliyetlendirme ve izleme/değerlendirme aşamalarında eksiklikler taşımaktadır (Kerman vd., 2012).

Akpınar (2013) “Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Uygulamasının Çözümlemesi: İzmir Büyükşehir Belediyesi ve İzmir İl Özel İdaresi Örnekleri” adlı doktora tezinde, stratejik planların başarısını etkileyen faktörler, İzmir İl Özel İdaresi ile büyükşehir belediyesinin stratejik plan tecrübeleriyle analiz edilmiş, yerel yönetimlerde stratejik plan anlayışının gelişip gelişmediği araştırılmıştır. Kaynak - harcama dengesi göz önünde bulundurularak stratejik planların onaylanması gerekmektedir. Stratejik planların uygulamaya geçirilmesi için gerekli kaynağın sağlanamaması, stratejik planın

bir belge olmasından öteye gidememesi anlamına gelmektedir. Sadece İzmir özelinde değil, Türkiye’de kamu kurumlarında plan-bütçe ilişkisinin kuvvetlendirilmesi açısından önem arz eden stratejik plan ve performans esaslı bütçe arasında uyum tam anlamıyla sağlanamamıştır (Akpınar, 2013).

Badem ve arkadaşları (2013) “Türkiye’de Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Süreci: Kocaeli Üniversitesi Örneği” adlı çalışmalarında Kocaeli Üniversitesi Performans Programı üzerinden yaptıkları nitel değerlendirmeler neticesinde 2013 yılında PEB sisteminin sorunları üzerine bazı sonuçlara ulaşmışlardır. Bu sonuçlar genel olarak stratejik plandaki amaç ve hedeflerin gerçeklikten uzak olması, bunun neticesinde de maliyetlendirme özelinde yaşanan sorunlardır. Kurumlar stratejik plan ve hedeflerini seçerken gerçekçilikten uzak davranabilmekte ve bunun sonucunda performans programında faaliyetlerin maliyetlendirilmesi yapılamamakta olup bu durum sadece ütopyik hedefler için geçerli değildir. Maliyetlendirilmesi mümkün olmayan hizmetler gerçekleştiren, sağlık kurumlarındaki bazı faaliyetler gibi veya hizmetin sonucundaki performansı sayısal olarak ölçmeye çalışan bazı yanlış gösterge ve faaliyetlerin oluşturulması, bu kurumların düzenledikleri bütün veri ve tabloların gerçeği yansıtmamasına neden olacaktır (Badem vd., 2013).

Bayrak (2013) “Belediyelerde Stratejik Yönetim ve Faaliyet Önceliklendirmesi: Bir Model Önerisi” başlıklı yüksek lisans tezinde yerel yöneticilerin kaynaklarını hangi faaliyet ve projelere öncelikle tahsis etmesi gerektiğine yönelik bir model önermiştir. Kuruluşlarda ve özel olarak yerel yönetimlerde stratejik yönetim anlayışının yaygınlaştığı, stratejik planlar performans programları ve faaliyet raporlarının hazırlandığı; ancak bu çabaların sonucunda istenen vatandaş memnuniyetinin ve diğer kurumsal performans hedeflerinin yakalanamadığı görülmektedir. Örneklemde yer alan 224 belediyeden 11 büyükşehir belediyesi, 23 il belediyesi ve 51 büyükşehir ilçe belediyesi olmak üzere toplam 85 belediyenin soruları yanıtladığı tespit edilmiştir. Soruların yanıtlanma oranı %38’dir. Araştırmadan elde edilen bulgular incelendiğinde, halen yerel yönetimler tarafından proje ve faaliyet önceliklendirme amacıyla 14 ölçütün kullanılmakta olduğunu, maliyet kriterinin %94 oranla en fazla kullanılan ölçüt olduğunu göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinin neredeyse tamamı tarafından ölçüt olarak kullanıldığı görülmüştür. Birden fazla proje arasından tercih yapma durumunda maliyet unsuru öncelikli kriterdir. Yerel yönetimlerde performans programı ya da yatırım programı bütçeyi oluşturma yönlü olduğundan, her faaliyetin maliyeti planlanmakta,

görülmekte ve kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Belediye meclisinde ya da plan bütçe komisyonlarında projelerin maliyetleri tartışılmakta ve sürekli bütçe değerleri ön planda olmaktadır. Çalışma kapsamında incelenen kuramsal tespitler ve saha çalışması bulguları dikkate alınarak yerel yönetimler için kaynakların hangi proje ya da faaliyetlere öncelikle tahsis edilmesi gerektiğine karar verme sürecinde yöneticilere yol gösterebileceği düşünülen bir model önerisi geliştirilmiştir. Söz konusu model, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde pilot çalışmaya tabi tutulmuş ve uygulama süreci ve sonuçları incelenmiştir. Uygulama sonuçları ayrıca önceliklendirme neticesinde belirlenen faaliyetler ve projelerin uygulanmasında ihtiyaç duyulmayacak, daha önceden ihdas edilmiş kaynakların atıl kalmasını önleyerek kurumsal kaynakların verimli yönetimine de yarar sağlayacağını göstermiştir (Bayrak, 2013).

Demir ve Pınar'ın (2014) "Mali Yönetim Reformunun Belediyelerde Harcama Yönetimi ve Denetimi Üzerindeki Etkileri: Seçilmiş Belediyelerden Kesit Veri Analizi" başlıklı çalışmaları temelde iki bölümde ele alınmıştır. İlk bölümde kamu mali yönetim reformunun getirdiği yenilikler, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yerel yönetimlerde uygulanışı ve yerel yönetimlerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemelerde 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 paylaşılıp paylaşılmadığı belirlenmeye çalışılmıştır. 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. Yeni mali yönetim anlayışının temel kurgusunu oluşturan performans dayalı bir bütçeleme ve buna bağlı işleyen stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporlarının önemli bir kısmının fonksiyonellikten uzak, sembolik değerler ifade ettiğini ortaya koymaktadır (Demir ve Pınar, 2014).

Hışırılı (2014) "Belediyelerde Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Şanlıurfa Belediyesi Örneği" başlıklı yüksek lisans tezinde belediyelerde stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme sistemini Şanlıurfa Belediyesi örneğinde incelemiştir. Ayrıca Gaziantep ve Antalya Büyükşehir Belediyeleri ile

kıyaslamalar yapılan tezde Antalya örneğinde stratejik plan, performans programı, faaliyet raporları bağının kurulduğu; Gaziantep örneğindeyse performans programının zayıf olduğu görülmektedir. Şanlıurfa BşB stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu hazırlamasına rağmen, faaliyet raporu ve performans programı hazırlanmasında yetersiz kalmış ve sadece birer yıl için hazırlamıştır. Stratejik planda hazırlanması gereken, kaynak ve 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 genel 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. Gaziantep BşB’de de stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için faaliyetler belirlenmiş, belki de ödeneklerinin daha fazla olmasından daha iyi bir maliyet tablosu oluşturulmuştur; fakat Şanlıurfa BşB stratejik planında olduğu gibi kaynak tablolarına yer verilmemiştir. Performans programı hazırlanmasında Şanlıurfa BşB’den farklı olarak performans hedefleri kaynak tablosu oluşturulmuş, bütçeyle bağ sağlanmıştır. Antalya BşB Performans Programında stratejik planla ilgili bağ kurulmuş, kaynak ihtiyacı tespit edilmiş, performans göstergeleri tespit edilmiş, fakat ölçülebilen durumlar için de performans göstergesi kavramı kullanılmıştır. Maliyet-kaynak tablolarına 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 (Hışırlı, 2014).

Muslu (2014) “Belediyelerde Stratejik Planlama ve Ümraniye Belediyesi Örneği” başlıklı yüksek lisans tez çalışmasında belediyelerde uygulanması yaygınlaşan stratejik planlamanın Ümraniye Belediyesindeki hazırlık ve uygulama sürecini ayrıntılı olarak analiz etmektedir. Araştırmada Ümraniye Belediyesi stratejik planlama ekibiyle görüşme yapılmıştır. İlk aşamada, Ümraniye Belediyesi’nde stratejik planlama faaliyetlerini hazırlayan ve uygulanmasında tüm müdürlüklere bir anlamda danışmanlık görevi sunan Strateji Geliştirme Müdürü ve iki personeliyle yüz yüze görüşülmüştür. İkinci aşamada ise Ümraniye Belediyesi’nin stratejik planlama çalışmalarında her birimde kendi müdürlüğü adına görevli olan 32 kalite temsilcisi arasından seçilen 10 kişiyle görüşme yapılmıştır. Ümraniye Belediyesi’nin stratejik planlama konusundaki mevcut durumu,

personelin eğitim ve yeterlilik durumu, personelin stratejik planlama algısı ve bilinci, üst yönetimin desteği ve bakış açısı, hedef-kaynak ilişkisi, stratejik planlama ile bütçe arasındaki ilişkilendirme ve orta ve uzun vadeli amaçların belirlenmesiyle ilgili konularda stratejik planlama ekibiyle yüz yüze görüşülerek şu sorulara cevap aranmıştır: *Stratejik plan, belediyenizde kaynaklar ile hedefler arasında optimum bir denge kurulmasını ne ölçüde sağlayabilmektedir?* Hedefler ancak kaynakların elverdiği ölçüde konulabilmektedir. Kaynaklar dikkate alınmadan konulan hedeflerin reel durumu yansıtması pek mümkün değildir. Bu anlamda Ümraniye Belediyesi olarak özellikle mali kaynaklar ve insan kaynakları olmak üzere hedeflerle doğrudan bağlantı kurulmaya çalışıldığı ifade edilmiştir. Bunu sağlayabilmek için her müdürlüğe ait “hedef-bütçe ilişkisini” ifade eden bir tablo hazırlanmaktadır. Stratejik planın uygulama aşaması olan her performans yılında bu ilişkinin yeniden sağlandığı vurgulanmıştır. Bunu sağlarken hedefe doğrudan maliyet atanmadığı, hedefi gerçekleştirmek için icra edilen her bir faaliyet ve proje için ayrı ayrı maliyet oluşturup, bu maliyetlerin toplamının hedef maliyeti olarak atandığı dile getirilmiştir. Belediyedeki bu uygulamanın stratejik planların mevcut kaynaklarla eşgüdümlü gitmesini ve birimlerin daha gerçekçi hedefler oluşturmasını sağladığı söylenmiştir. Sonuç olarak da “kurulan bu denge, hedeflerdeki gerçekleştirme yüzdesini artırmakta, müdürlükler için reel bir yol haritası görevi görmektedir” şeklinde özetlenmiştir. Yapılan görüşmeler sonucunda planda yer alan bazı aksaklıkların olduğu da tespit edilmiştir. Ümraniye Belediyesi 2012-2014 Stratejik Planı için aksaklık olarak karşımıza çıkan noktalardan bir tanesi plan kapsamında hedef-kaynak maliyetlerini gösteren bir tablonun yer almamasıdır. Bu anlamda hangi hedef için ne kadar kaynak ayrıldığını görebilmek mümkün değildir. Stratejik planın bu şekilde hazırlanması, literatürde sayılan en önemli faydalarından birisi olan hedef-kaynak tahsisini gerçekleştirmede başarısız olmasına neden olmuştur. Ancak hedef ve faaliyetlerin bir sonraki yıl için ayrılan bütçeleri stratejik planın yıllık uygulama dilimleri olan performans programlarında, “performans esaslı bütçe” tablosuyla birlikte verilmektedir. Bu doğrultuda stratejik plan hazırlanırken hedefler ile bütçe arasındaki ilişkilendirilmenin yapılmamış olduğu saptanmıştır. Ancak yıllık performans programları ve bütçe çalışmalarında ortaya konan mali tablolar çerçevesinde, gelir-gider dengesinin gözetildiği görülmekte; bu dengenin birebir sağlanmasının oldukça zor olduğu bilinmektedir. Genel olarak bakıldığında, tahminler ile gerçekleşen oranlar birbirine oldukça yakındır. Özellikle son iki yıldır performans programı kapsamında performans

esaslı bütçe tabloları hazırlanarak her hedefin ve bu hedeflerin altında yer alan göstergelerin maliyetleri hesaplanarak bütçe hazırlanmaktadır (Muslu, 2014).

Saygılı'nın (2014) "Stratejik Planlama: Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması" başlıklı Kalkınma Bakanlığı uzmanlık tezinin amacı, Türkiye'de stratejik planlama sisteminin mevcut durumunun analiz edilerek stratejik planların daha etkin ve uygulanabilir hale gelmesine yönelik öneriler geliştirilmesidir. Bu kapsamda çalışmada literatür taraması yoluyla ülke incelemeleri yapılmış ve mevcut duruma ilişkin gerekli verilerin elde edilmesinde anket yöntemi kullanılmıştır. Araştırma kapsamına 64 merkezi kamu idaresi dahil edilmiştir. Anketlerin, birisi strateji geliştirme başkanı, birisi üst yönetici olmak üzere en az iki yöneticiyi içerecek şekilde beş kişi tarafından doldurulması istenmiştir. Anketi cevaplayanlardan yüzde %68,6'sı performans programlarının stratejik plana bağlı olarak hazırlandığını, %68,9'u stratejik planda belirtilen amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik faaliyetler yapıldığını, %55,1'i kurumun yatırım ihtiyaçları belirlenirken stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin dikkate alındığını, %34,8'i Kalkınma Bakanlığının yatırım görüşmelerinde yatırımların stratejik planla ilişkisini sorguladığını, %64,4'ü yatırımların stratejik planla ilişkisinin yatırımların programa alınmasında önemli bir kriter olduğunu, %74,5'i stratejik planların bütçeyi yönlendirmede önemli bir araç olduğunu düşünmektedir (Saygılı, 2014).

"Belediyelerde Stratejik Planlamanın Kamu Hizmetlerine Etkisi" başlıklı yüksek lisans tezinde Bakan (2015) mevzuatla belediyelere getirilen stratejik plan hazırlama ve uygulama zorunluluğundaki, yasal gerekliliklerin neler olduğunu, iyi bir stratejik planın nasıl olması gerektiğini, uygulamada karşılaşılan yaygın eksiklikleri, yanlışlıklar ve sorunları tespit etmeyi ve bunların nedenlerini araştırmayı, belediyelerde stratejik plan hazırlık ve uygulama aşamaları için önerilerde bulunmayı ve nihayet tüm bunların yerel kamu hizmetlerine nasıl yansıtacağını araştırmıştır. Bursa Büyükşehir Belediyesi ve Bursa'daki üç büyükşehir ilçe belediyesinin stratejik planları yasal mevzuat çerçevesinde karşılaştırmalı analize tabi tutulmuştur. İnceleme konusu dört belediyenin son dönem stratejik planlarında yapılacak faaliyetlerle ilgili maliyet tablosu bulunmaktadır; ancak maliyet analizleri ve alternatif maliyetlere yer verilmemiştir. Özellikle Nilüfer Belediyesi Stratejik Planında bu tablolarda birçok faaliyetin maliyetlerine dahi yer verilmemiştir. Önceki yıllara nispeten maliyet tablolarının olması olumludur; ancak önemli birçok eksikliği içinde barındırmaktadır. Birincisi geleceğe ilişkin bütçe tahminlerine hiçbir

planda yer verilmemesi büyük bir eksiklikler. İkincisi planda yer alan faaliyetlere ilişkin fayda/maliyet analizi ve alternatif faaliyetlerin maliyetlerinin ortaya konmaması diğeri bir eksiklikler. Üçüncüsü ise, bir kriz durumunda ortaya çıkacak mali sıkıntılara karşı neler yapılacağı ve nasıl bir vaziyet alınacağı değerlendirilmemiştir (Bakan, 2015).

Songür (2015) “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme” adlı makalesinde Türk kamu yönetiminde 2003 yılından itibaren uygulanmakta olan stratejik planlama uygulamalarının tarihsel sürecine bakılacak olursa; kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzunun hazırlandığı ve güncellendiği, pilot uygulamaların yapıldığı, sürecin yasal bir çerçeveye oturtulduğu ve tüm kamu idarelerine aşamalı geçişle yaygınlaştırıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, belediyeler, il özel idareleri ve KİT’ler birden fazla kez stratejik plan hazırlamışlardır. Bu süreçteki uygulamalar incelendiğinde; önemli gelişmelerin sağlandığı, deneyimlerden çeşitli kazanımlar elde edildiği rahatlıkla ifade edilebilir. Ancak süreçte hem makro hem de mikro boyutta çeşitli sorunlarla karşılaşıldığı da görülmektedir. Araştırma konusu ile ilgili olarak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının bütçe sürecine yeterince entegre edilemediği, 5018 sayılı KMYKK’nın istediği belgelerin üretildiği; ancak sürecin halen klasik bütçe mantığıyla sürdüğü söylenebilir (Songür, 2015).

Şahin (2015) “Stratejik Planlamada Pilot Kuruluşların Stratejik Planlarının Ölçülebilirliği” adlı makalesinde Türk kamu yönetiminde uygulanmakta olan stratejik yönetim politikasını, stratejik planların ölçülebilirliği odağında incelemiştir. Bu inceleme, stratejik planlamada pilot seçilen kamu kuruluşlarının, iki stratejik planlama dönemi itibariyle, stratejik planlama deneyimleri üzerinden yapılmıştır. Stratejik planların hazırlanmasından sonra, bu planların yıllık uygulama planları niteliğinde olan performans programlarının da hazırlanması öngörülmüştür. Ancak kamu kurumları bu konulardaki tecrübesizliğin de etkisiyle performans programı-stratejik plan ilişkisini kurmakta zorlanmışlardır. Maliye Bakanlığı tarafından “stratejik plan-performans programı-bütçe” ilişkisini kurmak ve kamu idarelerinin bütçe süreçlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla 2005 yılında uygulamaya konan stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından kullanılan “e-Bütçe” uygulamasıyla, bu kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programı bilgilerinin tamamı sorgulanabilir yapıya kavuşmuştur (Şahin, 2015).

Taner (2015) “Kamuda Stratejik Yönetim ve Bütçe” başlıklı teorik makalesinde 5018 sayılı Kanun’da öngörülen sistemin başarısının önemli ölçüde stratejik plan-bütçe arasında güçlü ve etkin bir ilişki kurulabilmesine bağlı olduğu söylenebilir. Bunun için öncelikli olarak, stratejik plandaki ve performans programındaki hedef ve göstergelerin birbiriyle uyumlu olması gerekmektedir. Esas olarak, kamuda stratejik plan-bütçe ilişkisini kuran temel mekanizma, stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin yıllık bazdaki uygulaması olan performans programlarıdır. Bütçe ve performans programları arasındaki kopukluğun giderilmesi için, iki farklı belge üzerinden devam eden bütçeleme sürecinde, performans hedef ve göstergelerinin işlevselliğinin artırılması büyük önem taşımaktadır (Taner, 2015).

Yazıcı (2015) “Performans Esaslı Bütçe Sisteminde Yaşanan Sorunlar” adlı makalesinde, PEB sisteminin uygulanmasında önemli sorunlardan birisi olan plan-bütçe ilişkisinin tam oluşturulamamasını da incelenmiştir. Bütçe hazırlanırken plan-bütçe ilişkisinin kurulması, bütçe uygulama sonuçlarının başarısı açısından önemli olup 5018 sayılı Kanun’la bütçenin her bir harcamacı birim tarafından kalkınma planları esas alınarak hazırlanacak olan stratejik plandaki amaçlara dayandırılması plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında önemli bir adımdır. Ancak, uygulamada bütçe ile stratejik planlama ve yatırımlar farklı bakanlıklarda takip edilmekte ve çeşitli sorunlar yaşanmaktadır (Yazıcı, 2015).

Yazır’ın (2015) “Belediyelerde Stratejik Planlama: Marmara Bölgesi Belediyeler Analizi” başlıklı yüksek lisans tezinin amacı, stratejik planların şekilsel anlamda ve kağıt üzerinde nasıl hazırlandığından çok; başarısının bütçe, kontrol, bilgi sistemleri ve örgüt yapısıyla ilişkisinin irdelenmesidir. Marmara Bölgesinde büyükşehir belediyeleri dışında kalan, Edirne, Kırklareli, Çanakkale, Bilecik ve Yalova il belediyelerinde alan çalışması yapılmış olup stratejik planlama sürecinin herhangi bir aşamasında görev alan harcama yetkilisi (daire müdürleri) ve başkan yardımcısı olarak çalışan toplam 104 kişiye anket uygulanmıştır. Plan-bütçe ilişkisinin sağlanmasında önemli kriterlerden birisi olan “maliyetlendirme” incelendiğinde; Edirne, Kırklareli ve Bilecik Belediyelerinde yapılmadığı, Çanakkale ve Yalova Belediyelerinde ise yapıldığı ortaya çıkmıştır (Yazır, 2015).

Akçakaya (2016) “Toronto ve Sidney Yerel Yönetimlerinin Stratejik Yönetim Süreçleri Üzerine Mukayeseli Bir İnceleme” başlıklı makalesinde kamuda stratejik yönetim uygulamalarında liderlik eden ülkelerden Kanada ve Avustralya’da yer alan

Toronto ve Sidney yerel yönetimlerinin stratejik yönetim süreçlerini mukayeseli bir şekilde ele almış; her iki kentin süreçleri arasındaki benzerlik ve farklılıkların ortaya konmasını amaçlamıştır. Toronto ve Sidney kentlerinin birlikte seçilmesinde, federal devlet yapısı, ölçek ve küresel nitelik gibi kriterler dikkate alınmıştır. İncelenen her iki kentin yerel yönetiminin, stratejik planla uyumlu ve performans esaslı bütçelemeyi benimsediği görülmektedir. Bütçeleme her iki süreçte de uzun vadeli finansal planlama mantığıyla yapılır. Böylelikle, stratejik yönetim mantığına uygun, uzun vadeli, öngörülü ve stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu bir bütçe hazırlanmaktadır. Öte yandan, Sidney, bütçe ve finansal yönetimde, onar yıl vadeli finansal plan ve varlık yönetimi planı ile dört yıl vadeli işgücü geliştirme planı gibi daha spesifik uygulamalarıyla dikkat çekmektedir (Akçakaya, 2016).

Arslan ve Küçüker (2016) “Okul Müdürlerinin Planlama Etkinlikleri ve Stratejik Planlamada Karşılaşılan Sorunlar” başlıklı eserde, farklı tür ve düzeylerdeki okulların müdürlerinin okul yönetiminde gerçekleştirdikleri planlama etkinliklerini ve stratejik planlama sürecinde karşılaştıkları sorunları incelemektedirler. Araştırma, tarama modelinde olup veriler, maksimum çeşitlilik örnekleme yöntemiyle belirlenmiş olan 10 okul müdürüyle yapılan görüşmelerden elde edilmiş ve betimsel yöntemle analiz edilmiştir. Stratejik planların hazırlanması sürecinde karşılaşılan sorunlardan birisi de stratejik planlarda bütçe planlamasına yer verilmesine rağmen okullara yeterli bütçe tahsisinin yapılmamasıdır. Katılımcılar, ödenekleri olmadığı halde stratejik planlamada bütçe planlamasına da yer verilmesini tutarsızlık olarak görmektedirler. Bu konudaki bazı katılımcı görüşleri şöyledir: “*Stratejik planda bütçe planlamasının olması, buna karşın okula bütçe tahsis edilmemesi bir çelişkidir. Eğer finansal kaynaklarınız varsa planlarınız uygulanabilir. Hakikaten alınan amaçlar ve yapılması gerekenlere ilişkin hep bir maliyet gerçeği vardır. Okulların bütçesinin olmaması, stratejik planın uygulanması sürecinde sıkıntı oluşturmaktadır*” (Arslan ve Küçüker, 2016).

Bozlağan ve Akçakaya (2016) “Stratejik Yönetim Yaklaşımı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planları Üzerine Bir İnceleme” başlıklı araştırmada İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ni (İBB) alan çalışması olarak seçmişler ve İBB stratejik yönetim süreci, bütün aşamalarıyla birlikte 5018 sayılı KMYKK ve ulusal ve uluslararası literatür çerçevesinde oluşturulan özgün bir model üzerinden detaylı bir incelemeye tabi tutulmuşlardır. İncelemeler sonucunda, tespit edilen sorunlu alanlara ilişkin çözüm önerileri getirilmesi amaçlanmıştır. Programın, bütçe ile uyumluluk seviyesini tespit

etmek amacıyla, 2015 yılı Performans Esaslı Yatırım ve Hizmet Programı ve 2015 yılı Bütçesi, temel hizmet alanları çerçevesinde mukayese edilmiştir. Bütçedeki ödenekler incelendiğinde, mal ve hizmet alımı kalemleri ile performans esaslı yatırım ve hizmet programındaki kaynak ihtiyacı rakamları arasındaki uyum seviyesi düşüktür. Diğer bir ifadeyle, yatırım kaynak ihtiyacı rakamları ile bütçeden ayrılan genel paylar ve bütçede yatırım için ayrılan mal ve hizmet alımı rakamları arasında uyum yoktur. Performans esaslı bütçeleme için stratejik plan, bütçe ve performans programlarının birbiriyle uyumlu olarak hazırlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, kurumun stratejik planları, bütçeleri ve performans programları arasındaki uyum durumu incelenmiştir. Stratejik plan ve bütçe uyumuna bakıldığında; İBB 2010-2015 döneminde bir yıllık bütçe ve bütçe yılını takip eden iki yıllık tahmini bütçe hazırlamıştır. Ancak beş yıl vadeli stratejik planlama yapılması nedeniyle, bütçe ayağının bir yıllık bütçe ve iki yıllık tahmini bütçeyle sınırlandırması bir aksaklıktır. Bu bağlamda kurumun, bir yıllık bütçe ve takip eden dört yıl için tahmini olmak üzere uzun vadeli bütçe hazırlaması faydalı olabilir. İBB 2010-2014 Stratejik Planında, yıllık stratejik amaç ve hedef maliyetlendirmesi ve temel hizmet alanları bazlı stratejik maliyetlendirme yapılmadığından, planın ilgili yılların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi ve analiz edilmesi mümkün değildir. Bu bağlamda, belirtilen dönemde stratejik plan-bütçe uyumundan söz edilemeyeceği değerlendirilmektedir. 2015-2019 Stratejik Planında ise yıllık stratejik amaç ve hedef maliyetlendirmesi ve ana hizmet alanı bazlı stratejik maliyetlendirme yapılmıştır. Temel hizmet alanlarında yer alan stratejik amaç ve hedeflere yönelik mali kaynak ihtiyacı 2015-2019 yılları arasında ortaya konmuş, beş yıllık toplam kaynak ihtiyacı rakamları belirlenmiştir. Kaynak ihtiyacı-bütçe payı rakamları bakımından, stratejik plan ile bütçe arasında uyum sorunu vardır. Performans esaslı bütçelemede bir diğer önemli husus performans kriterleridir. Performans kriterleri stratejik plan, bütçe ve performans programları açısından uyumluluk arz etmelidir. Öncelikle, İBB'nin 2015 yılında performans göstergesi belirleme hususunda, 2013 ve 2014 yıllarına nispeten kayda değer bir mesafe kat ettiği dikkate alınmalıdır. Zira, 2013 ve 2014 yıllarında İBB'de birçok stratejik amaç ve hedef için performans göstergeleri oluşturulmamıştır (Bozlağan ve Akçakaya, 2016).

Demirbaş ve Engin (2016) "Sayıştay'ın Belediyeler Üzerindeki Performans Denetimlerinde Ulaştığı Bulguların Analizi" başlıklı araştırmalarında stratejik planlamada sunum kriterine ilişkin bulgular incelendiğinde, en fazla rapor edilen sorunun maliyetlendirme olduğunu tespit etmişlerdir. Sayıştay raporları incelendiğinde, denetim

bulgusu tespit edilen belediyelerin yarısından fazlasının (%54,3) maliyetlendirme görevini mevzuata uygun şekilde ve içerikte yerine getirmediği tespit edilmiştir. İçerik analizi sonucunda stratejik planda maliyet tablosuna 19, kaynak tablosuna ise 8 belediyenin yer vermediği görülmektedir. Sunum kriterine ilişkin bulguların önemli bir kısmı (11 bulgu – 8 belediye) performans programının stratejik plan ile olan ilişkisinin kurulamaması üzerinedir. Buna göre 4 belediye stratejik plandaki bazı amaçlara ya da hedeflere, performans programında hiç yer vermemiş; 2 belediye stratejik planda olmayan amaçlara performans programında yer vermiş; 1 belediye ise stratejik planındaki hedefleri performans programında değiştirmiştir. Benzer şekilde stratejik planda yer alan performans göstergelerine performans programında yer vermeyen ya da değiştiren 3 belediye olduğu da göze çarpmaktadır. İlginç şekilde, 1 belediye ise performans programını önceki dönem stratejik planına göre hazırladığı için eleştiri almıştır (Demirbaş ve Engin, 2016).

Karagöz (2016) “Stratejik Planlamanın Örgütsel Performans Üzerindeki Etkileri: Karaman İlindeki Bankalarda Yapılan Bir Uygulama” başlıklı yüksek lisans tezinde stratejik planlama ve örgütsel performans ilişkisini Karaman’da bankacılık sektöründe çalışan banka personeli üzerinden incelemektedir. Bu tezin amacı Karaman’da bulunan bankaların stratejik planlama konusundaki yaklaşımlarını betimlemek ve stratejik planlama ile performans arasında bir bağ olup olmadığını araştırmaktır. *“İdarenin bütçesi, stratejik plan ve performans programında yer alan amaç, hedef, faaliyet ve projelerle uyumlu hazırlanmaktadır”* önermesine katılanların oranı düşük seviyede kalmıştır (Karagöz, 2016).

Öztürk (2016) “Belediyelerde Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi” adlı makalesinde konuya teorik açıdan yaklaşmış; performans esaslı bütçeleme sistemi, mahalli idareler bütçesi hakkında bilgi vermiş; ancak performans esaslı bütçenin stratejik plan ile ilişkisi konusunda bir tartışma yürütmemiştir.

Yazıcı (2016) “Türkiye’de Stratejik Planlama ve Bütçe İlişkisinin Güçlendirilmesi” adlı makalesinde kamu kurumları bağlamında konuya teorik olarak bakmıştır. Türkiye’de bütçenin hazırlanması, uygulanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi aşamasında birden fazla bakanlık/kurum ayrı ayrı sorumlu olmakta, bazı durumlarda da aynı konuda birden fazla bakanlık/kurum birlikte sorumlu olabilmektedir. Ancak, kamuda yaşanan koordinasyon sorunları stratejik planlama sürecinin bütçelemeden kopmasına neden olabilmektedir. Uygulamada da stratejik

planlama ile performans esaslı bütçeleme sistemi arasında koordinasyonun tam sağlanamaması nedeniyle sorunlar yaşanabilmektedir. Performansı güçlendirmek açısından yapısal hususların daha önemli olduğu unutulmamalı ve bu kapsamda, stratejik planlama ve bütçe ilişkisinin daha etkin şekilde işleminin nasıl olabileceğinin analiz edilmesi ve yapısal hususların nasıl olması gerektiği yönünde öneriler sunulmuştur (Yazıcı, 2016).

Görgün (2017) “Büyükşehir Belediyelerindeki Stratejik Planların DPT Kılavuzundaki Kriterlere Uygunluğunun İncelenmesi: Çukurova Bölgesi Örneği” başlıklı yüksek lisans tezi Çukurova Bölgesindeki Adana, Mersin ve Hatay Büyükşehir Belediyelerinin 2015-2019 dönemine ait stratejik planlarını DPT’nin kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde hazırladığı Kılavuzundaki kriterlere uygunluğunu incelemek ve belediyelerde stratejik planlama deneyimini değerlendirmek amacıyla yapılmıştır. Böylece, söz konusu büyükşehir belediyelerinin mevcut stratejik planlarının Kılavuzda belirtilen kriterlere uygunluk durumu saptanan araştırmada içerik analizi esas alınmıştır. Stratejik Planlama Kılavuzunda 5 başlıkta 50 kriter değerlendirilmekte olup bunlar; hazırlık, durum analizi, geleceğe bakış, maliyet, izleme ve değerlendirmeden oluşmaktadır. Adana, Mersin ve Hatay Büyükşehir Belediyelerinin 2015-2019 dönemine ait stratejik planlarının ilgili yönetmelik ve kılavuz esas alınarak yapılan bu çalışmada, “Maliyetlendirme Kriterleri” esas alınarak 4 maddelik soru grubundan faydalanılmıştır. Adana Büyükşehir Belediyesinin “Maliyetlendirmeye İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu”na verdiği cevaplardan bu kriterde yetersiz kaldığı, diğer belediyelerin yeterli olduğu sonucuna varılmıştır (Görgün, 2017).

Kaygısız (2017) “Üniversitelerde Stratejik Planlama: Trakya Bölgesindeki Üniversitelerin Stratejik Planlarının Karşılaştırılması” başlıklı yüksek lisans tezinde stratejik planın önemini vurgulayıp üniversitelerdeki stratejik planlama sürecini irdelemekte ve örnek olarak Trakya’daki dört üniversitenin stratejik planını ele almaktadır. Tezde bu dört üniversitenin stratejik planları karşılaştırılarak stratejik planların “*Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*” ve “*Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*” doğrultusunda hazırlanıp hazırlanmadığını çeşitli tablolar yardımıyla incelenmiştir. Stratejik planın üniversitelerde uygulanma aşamasında neler yaşandığını öğrenmek için anket çalışması gerçekleştirilmiştir. Dört üniversite de amaçlarının maliyetlendirme çalışmasını yapmış, ayrıca Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi dışındaki üç üniversite hedef

maliyetlendirmesi analizini de yapmıştır. Hâlbuki Stratejik Planlama Kılavuzunda da yer verildiği üzere stratejik planda maliyetlendirme çalışmasının sadece amaç bazında değil hedef bazında da yapılması gerekmektedir (Kaygısız, 2017).

Akpınar (2018) “Sayıştay Denetim Raporlarında Büyükşehir Belediyeleri Stratejik Planlarının Kritiği: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği” adlı makalesinde Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” ve “Sayıştay Denetim Raporu”nu temel alarak Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 dönemine ait Stratejik Planını incelemiştir. Manisa Büyükşehir Belediyesinin Stratejik Planına bakıldığında, dikkat çeken bir husus, maliyet ve kaynak tablosunun bulunmamasıdır (Akpınar, 2018).

Dölkeleş’in (2019) “Değişen Yönetim Anlayışı, Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama: Zonguldak Belediyesi Üzerine Bir Araştırma” başlıklı doktora tezinin amacı, tarama modeli ve anket yöntemiyle Zonguldak Belediyesi’nde görev yapan personelin, stratejik yönetim ve stratejik planlamaya ilişkin düşüncelerini saptamak olup seçilen 159 personelden 108’i gönüllü olarak ankete katkı vermiştir. Araştırmada değişen yönetim anlayışı kapsamında stratejik yönetim ve stratejik planlama ilişkisi kurularak somut stratejik planların bir yerel yönetim örneğinde (Zonguldak Belediyesi) nasıl uygulamaya aktarıldığı, ilgili hazırlık süreçleriyle ilişkilendirilerek incelenmiştir. Çalışmanın temel amacı, yerel yönetimlerin devamlı gelişen dünyada yaşanan gelişmelere ve değişime ne kadar ayak uydurabildiğini ortaya koyabilmektir. Bu maksatla çalışmada, Zonguldak Belediyesi örneğinde stratejik yönetime dair yerel yönetimlerin tutumları irdelenmiştir. Zonguldak Belediyesi’nde görev yapan personelin, stratejik yönetim ve stratejik planlamaya ilişkin düşüncelerini saptamaya yönelik korelasyonel betimsel taramalar yapılmıştır. Dölkeleş (2019) tezinde literatür taraması yapmış, ilgili araştırmaları incelemiş ve veri toplama aracı olarak anketler kullanmıştır. Ankete katılan personele *“belediyemizde belirlenen stratejilere göre uygulama programları ve bütçeleri hazırlanır”* görüşü sorulduğunda; bu görüşe çok veya tam düzeyinde katıldığını beyan eden 41 kişi (%38) vardır. Orta düzey katıldığını beyan eden 40 kişi (%37) iken hiç katılmadığını ya da biraz katıldığını beyan eden 27 kişidir (%25). Bu bulgulardan hareketle kurumda stratejik yönetimin uygulama ve bütçe süreçlerine gerekli önemin verildiği ve belirlenen stratejilere göre sürecin yönetilmeye çalışıldığı şeklinde bir değerlendirme yapılabilir (Dölkeleş, 2019).

“Belediyelerde Performans Planlarının Hazırlanması ve Tekirdağ TESKİ’nin 2019 Mali Yılı Performans Programı Örneği” başlıklı yüksek lisans tezinde Kara (2019) TESKİ (Tekirdağ Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü) için yapılan stratejik plan, bütçeleme süreci ve performans programını ele almaktadır. Durum çalışmasında stratejik plan-bütçeleme-performans programı ilişkisi değerlendirilmektedir. Belirlenen stratejik planların ve bütçenin kontrolünü sağlamak için performans programlarının nasıl belirlendiği, ölçümlerinin nasıl yapıldığını ve hedeflere hangi oranlarda yaklaşıldığının değerlendirilmesinin yapılması TESKİ örneğiyle anlatılmaktadır. Performans programında; 2015-2019 Stratejik Planı ve 2019 mali yılı bütçesi arasında ilişki kurularak, belirlenen hedef ve amaçlara ulaşmak için yapılacak faaliyetler ve bu faaliyetlerin maliyetleri ile faaliyetleri yürütecek sorumlu personel ve birimler belirlenmiştir (Kara, 2019).

Özdamar (2019) “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Örneği” başlıklı yüksek lisans tezinde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇSB) 2018-2022 stratejik plan hazırlama sürecine odaklanılmıştır. Bu bağlamda; ÇSB 2018-2022 stratejik plan hazırlama sürecinin Bakanlığa ve plan ekibinin kişisel gelişimine katkısı, stratejik planlama yaklaşımına ilişkin ÇSB personelinin bakış açısıyla plan ekibinin kişisel özelliklerinin bu bakış açısına katkı ve algılarını etkileyip etkilemediği hususları araştırılmıştır. Bu hususlara ilaveten ÇSB 2018-2022 stratejik plan hazırlama sürecinde plan ekibinin karşılaştığı sorunlar da bu çalışma bağlamında irdelenmiştir. Anket 101 çalışma grubu üyesine uygulanmış olup katılanların %74,67’si stratejik planlamayı kamu yönetiminde plan-program-bütçe bağlantısını güçlendiren önemli bir araç olarak görmektedirler (Özdamar, 2019).

Yakut İpekoğlu (2019) “Stratejik Planlama Etkililiği Üzerine Bir Araştırma: Ankara Belediyeleri Örneği” adlı çalışmasında, stratejik planlama sürecini etkileyen stratejik planlama algısı, stratejik planlama bilgi düzeyi, örgüt kültürü, örgüt iklimi, liderlik ve katılım gibi örgütsel süreçlerin belediyelerde stratejik planlama çalışmaları üzerine olan etkilerini araştırmayı amaçlamıştır. Araştırma kapsamında bu değişkenler Kanun gereğince stratejik plan yapma zorunluluğu olan Ankara’daki çeşitli belediyelerde test edilmiştir. Ayrıca bir model geliştirilerek, ele alınan bu değişkenler arasındaki ilişkiler yapılandırılmaya çalışılmıştır. Araştırma anket ve görüşme yöntemleriyle gerçekleştirilmiş olup Ankara Büyükşehir, Yenimahalle, Mamak, Çankaya, Keçiören, Altındağ, Polatlı, Etimesgut ve Gölbaşı Belediyeleri incelenmiştir. Araştırmanın

örnekleme ise, evreni temsil edecek nitelikte bahsi geçen 9 belediyenin farklı birimlerinde görev alan yöneticiler ve belediye çalışanlarından oluşmaktadır. Bu 9 belediyeden rastlantısal olarak belirlenen 350 kişiye anket verilmiş ve 266'sından cevap alınmıştır. Görüşme bulgularında bütçesi olmayan birimler planlamayla ilgilenmemektedir ve katkı sağlamamaktadır. Stratejik planlamanın sadece bütçeleme kısmına odaklanılmıştır. Vizyon ve misyon belirlemek, gelecek dönemle ilgili amaç ve hedefler ortaya koyma ve çalışanların bu amaç ve hedefler doğrultusunda hareket etmesini sağlayacak çalışmalar göz ardı edilmektedir. Planlamanın bütçe haricindeki bölümleri çoğunlukla özel danışmanlık şirketlerince yapılmaktadır (Yakut-İpekoğlu, 2019).

Yıldırım (2019) “Stratejik Planlama Süreci: Sultangazi Belediyesi 2010-2014 ve 2015-2019 Stratejik Planlarının Karşılaştırmalı İncelenmesi” başlıklı yüksek lisans tezinde stratejik planlamanın anlaşılmasına katkı sağlamayı amaçlamıştır. Tezde, kuruluşları başarıya ulaştıracak bir planlama tekniği olan stratejik planlamanın kavramsal olarak ele alınması, stratejik planlama sürecini ve Sultangazi Belediyesi’nin hazırladığı 2010-2014 ve 2015-2019 yıllarını kapsayan stratejik planları üzerinden karşılaştırmalı olarak incelemeyi hedeflemiştir. Durum çalışmasında 2010-2014 stratejik planındaki bazı hedeflerin faaliyetleri için bütçeden maliyetlendirme çalışması yapmış iken bazılarında bu çalışmanın yapılmadığı da gözükmemektedir. Bunun sebebinin o faaliyet için maliyetlendirmeye ihtiyaç olmadığının düşünülmesi olduğu performans programındaki ilgili kısım incelenince anlaşılmaktadır. Belediyenin 2010-2014 stratejik planında, diğer plandan sonra yayımlanan performans programları ve maliyetlendirme çalışmalarının, bu planın yayımlanan halinde özet olarak yer almaktadır. Belediyenin 2015-2019 Stratejik Planındaki performans ve maliyetlendirme çalışmaları incelendiğinde ise, Planda belirlenen stratejileri gerçekleştirmek için performans göstergelerinin neler olduğunun belirtildiği, maliyetlendirme çalışmalarının yapıldığı, fakat Planın yayımlanan ekine konmayıp “performans programı” adıyla plandan ayrı yayımlandığı gözükmemektedir (Yıldırım, 2019).

Stratejik planlama ve bütçe ilişkisine ilişkin çeşitli kamu kurum ve kuruluşları da analiz ve incelemeler yapmıştır. Kurumsal araştırma ve raporlar incelendiğinde, aşağıdaki çalışmalar bu tezin kapsamı ve amacı açısından özetlenmeye uygun bulunmuştur:

Kalkınma Bakanlığı himayesinde 2012 yılında hazırlanan Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Ön Raporunda (2012) stratejik yönetim modeli Türk kamu yönetiminde, pilot uygulamalar başlangıç alınacak

olursa dokuz yıldır uygulanmaya çalışılmaktadır. Kamu idarelerinde planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma, uygulamayı etkili biçimde izleme ve değerlendirme ile kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli biçimde elde etme ve kullanma, hesap verebilirlik ve mali saydamlık sağlamaya yönelik temel bir araç olarak benimsenen stratejik yönetim modelinin kâğıt üzerindeki kurgusu oldukça mantıklı görünmektedir. Ancak Türkiye'nin kamu yönetimindeki dokuz yıllık uygulamalar incelendiğinde, zaman içinde bazı konularda gelişmeler sağlanmasına karşın, hem makro hem de mikro boyutta pek çok sorunla karşılaşıldığı da yadsınamaz bir gerçektir. Stratejik yönetim modelinin bütününe ilgilendiren makro nitelikli sorunlar ile modelin uygulayıcıları olan kamu idarelerinin karşılaştıkları mikro boyutlu sorunlar ayrı ayrı incelenmiştir. “Stratejik Plan-Performans Programı-Bütçe İlişkisi” hem makro hem de mikro boyutta sorunlarda yer almıştır.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) kapsamında Kalkınma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı koordinasyonunda Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı Eylem Planında stratejik plan-bütçe ilişkisi şu şekilde ele alınmıştır: “5. Bileşen: Program-Bütçe Bağlantısının Güçlendirilmesi” şeklindedir ve bileşen kapsamında yer alan politikalar sırasıyla şu şekilde sunulmaktadır:

- *“Politika 5.1: Yönetim bilgi sistemlerinin bütünleşik hale getirilmesi,*
- *Politika 5.2: Kaynak tahsis sürecinin stratejik planlar ve performans esaslı bütçeleme sistemiyle ilişkisinin güçlendirilmesi,*
- *Politika 5.3: Kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına kademeli olarak geçişin sağlanması”.*

Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişimin Geliştirilmesi Projesi (kısa adıyla Stratejik Yerel Yönetişim Projesi), Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti ortak finansmanıyla, Ağustos 2011 – Ekim 2013 döneminde İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmüştür. Proje kapsamında uygulanan faaliyetlerin zengin içeriğini yansıtmak ve yerel düzeyde sunulan kamu hizmetlerinin başta kent konseyleri olmak üzere kentteki tüm paydaşlar tarafından derinlemesine değerlendirilmesini ve izlenmesini sağlayarak yerel düzeyde katılımcı demokrasiyi, şeffaflığı ve hesap verebilirliği güçlendirecek yeni yöntemleri ülke çapında yaygınlaştırmak amacıyla dört kitaptan oluşan bir set hazırlanmıştır. Bu kitaplardan birisi olan, “Bütçe İzleme Belediye Bütçesini Anlamak ve Harcamaları Mekansallaştırmak”ta (2014) yer alan stratejik plan ve performans programı ilişkisinin belirlenmesinde gerek

belediye bütçesini izleyenler, gerekse hazırlayanlar açısından kullanılabilecek 13 sorudan oluşan “*Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe Uyum Değerlendirme Formu*” önemli bir kontrol listesidir.

Sayıştay (2014) “2013 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu’nda Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu gereğince stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar arasında sayılan ve kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağı güçlendirmeyi amaçlayan beş yıllık tahmini maliyet tablosunun stratejik plan belgelerinde yer almadığı belirtilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı himayesinde hazırlanan Yerel Yönetimler ÖİK Raporunun (2014) 5.2.9. numaralı “Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Planlama” başlığı altında “*hem il özel idarelerinde hem de belediyelerde yıllık bütçe uygulamasının kanunlara ve kurumsal önceliklere uygun olarak gerçekleştirilmesinde stratejik plana uygun faaliyet yürütülmesi esastır*”, denilmekte ve bu çerçevede, yerel yönetimlerin il ve bölge ölçeğindeki uyumu da gözetmek suretiyle stratejik plana uygun hareket etmesi ve stratejik planı etkin kılması önemlidir. Bu hususta geliştirilen politika; stratejik yönetim algısının geliştirilmesi üzerinedir. Bu politikanın hayata geçebilmesi için gerekli olan hedef ve stratejilere Tablo 13’te verilmektedir.

Tablo 13: Stratejik Yönetim Algısının Geliştirilmesi Politikasına Yönelik Hedef ve Stratejiler

POLİTİKA 1: Stratejik Yönetim Algısının Geliştirilmesi				
Hedef: Stratejik Planlama Anlayışının Benimsenmesi ve Gerekli Bilişim Altyapısının Oluşturulması				
Uygulama Stratejileri	Sorumlu Kuruluş	İlgili Kurum, Kuruluşlar	Yapılacak İşlem ve Açıklama	Süre
Stratejik planın bütçe ile ilişkilendirilmesi ve faaliyet raporunun hazırlanmasındaki asli öneminin ortaya konulması	İçişleri Bakanlığı	Maliye Bakanlığı, Sayıştay	Denetimlerin yapılması sırasında ve mahalli idareler genel faaliyet raporunun hazırlanmasında konunun önemine vurgu yapılması	Kısa (1-3) Yıl
Stratejik planlama anlayışının benimsenmesi yetişkin eğitimlerinin yapılması	İçişleri Bakanlığı	Maliye Bakanlığı, TODAİE TBB		Kısa (1-3) Yıl
Stratejik Plan, performans programının takibi ve performans ölçümünün yapılabilmesi için gerekli teknolojik altyapının yerel yönetimlerde kurulması	İçişleri Bakanlığı	Yerel Yönetimler Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, TÜBİTAK		Kısa (1-3) Yıl

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı Yerel Yönetimler ÖİK Raporu, 2014: 124.

4.3. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

Bu başlık altında araştırmanın gerekçesi, amacı, kapsamı, kısıtları ve yöntemine yer verilmektedir.

4.3.1. Araştırmanın Gerekçesi

1980’lerden itibaren tüm kamu kurum ve kuruluşları, STK’lar ile şirketler; gittikçe yaşlanan ve değişen bir nüfus, göç hareketleri ve nüfustaki coğrafi kaymalar, aile kavramındaki değişim, vergi indirimleri ve sınırlandırılması, küresel çapta yaşanan sağlık problemleri, merkezi hükümetin ve birçok yerel yönetimin daha önce yaşamadıkları borçlanmayla karşılaşmaları, merkezi ve yerel yönetimlerin sorumlulukları ve finansal önceliklerindeki çarpıcı değişimler, bilgi teknolojilerindeki baş döndürücü gelişmeler, e-devlet ile sosyal medyanın etkisinin yaygınlaşması gibi farklı ve çok boyutlu değişimlerle karşı karşıya kalmaktadır.

Ulusal ve uluslararası alanda yaşanan bu değişim ve gelişmeler, küreselleşme sürecinin etkisiyle Türkiye kamu yönetimini de etkilemiş, 1980’li yılların ortalarından itibaren genel olarak kamu yönetimi ve özel olarak kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması yönünde reform ihtiyacı sıkça dile getirilmiş; Türkiye’de 1990’lardan, sonra uluslararası finans kuruluşlarının baskısı ve AB ile üyelik süreci gibi dış faktörlerin etkisiyle içerde ise ekonomik krizler, yüksek bütçe açıkları, döndürülemeyen iç ve dış borç yükü gibi iç faktörler nedeniyle, kamu (mali) yönetimi alanında reform çalışmaları hızlanmıştır. Bu çalışmaların neticesinde, 2003 yılında KMYKK ile kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu Kanun kapsamında stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan stratejik yönetim ve stratejik yönetimin bütçeleme sistemi olan performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir (Kaçer ve Arap, 2017: 125).

Yerel yönetim reformlarını da içeren 2003 sonrası dönemde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri de düzenlenmiştir. Bu ekseninde, yeniden yapılanma çalışmaları bütüncül bir yaklaşımla ele alınarak merkezi yönetim-yerel yönetimler arasında karşılıklı işbirliğine dayalı bir yaklaşım benimsenmiştir. Geleneksel yönetim düşüncesini terk etmeyi öngören kamu yönetimi reformları, yeni yönetim yaklaşımının temel özelliklerini içerir. Bu reformlarla, hizmetlerin yerinden yönetim kuruluşlarınca sağlanması ve merkezden yönetim yerine yerinden yönetime ağırlık verilmesi hedeflenmiştir (Eryılmaz, 2007: 45-47).

Kamu ve kamu mali yönetiminde yapılan reformların başat araçlarının stratejik yönetim (planlama) ve performans esaslı bütçeleme olması, yerelleşmenin kamu yönetiminde kazandığı önem ile yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin ön plana çıkması ve bu konuda yapılan çalışmaların sınırlı sayıda olması çalışmanın gerekçesini oluşturmaktadır.

4.3.2. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın temel varsayımı belediyelerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ilişkisinin yüksek seviyede kurulmadığı veya bazen hiç kurulmadığıdır. Bu bağlamda araştırmanın amacı belediyelerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin arasındaki ilişkinin çeşitli boyutları ve düzeyleriyle ortaya konmasıdır. Bu şekilde özellikle ulusal ve uluslararası literatürdeki boşluğu doldurmaya yönelik katkıların ilgili yazına kazandırılması amaçlanmaktadır.

Bütçe kısıtı konusunda merkezi yönetimin de belirli sınırlar dahilinde hareket etme zorunluluğu, belediyelerin de mevcut kaynakları ekonomiklik, etkililik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda kullanmasını gerektirmekte olup çalışma; yerel yöneticilere, Türkçe ve İngilizce literatürde az sayıda araştırma bulunan plan-bütçe ilişkisinin kurulması konusunda yardımcı olmayı, karar verme ve tercihlerinde kolaylık sağlayacak bir çerçeve sunmayı amaçlamaktadır.

4.3.3. Araştırmanın Kapsamı

Araştırma Ege Bölgesi ile sınırlıdır. Ayrıca sadece Ege Bölgesi’nde yer alan sekiz il incelenmiş, nüfusu 50.000’nin üzerinde olan ve stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunan ilçe belediyeleri araştırma kapsamı dışında tutulmuştur. Araştırma kapsamında yer alan belediyeler ve hukuki statüleri Tablo 14’te gösterilmektedir.

Tablo 14: İnceleme Kapsamındaki Belediyelerin Hukuki Statüleri

Sıra No	Belediyenin Adı	Hukuki Statüsü
1	Afyonkarahisar Belediyesi	Belediye
2	Aydın Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir Belediyesi
3	Denizli Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir Belediyesi
4	İzmir Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir Belediyesi
5	Kütahya Belediyesi	Belediye
6	Manisa Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir Belediyesi
7	Muğla Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir Belediyesi
8	Uşak Belediyesi	Belediye

Araştırma kapsamındaki belediyelerin hazırlamak zorunda oldukları ilk stratejik plan için son tarih olan 13 Temmuz 2006 itibarıyla sadece İzmir’in büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olması ve 30.03.2014 tarihindeki yerel seçimlerde yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun kapsamında Aydın, Denizli, Manisa ve Muğla Belediyelerinin de büyükşehir belediyesi statüsüne alınması, çalışmanın boyutunu da farklılaştırmaktadır. Bu noktada yeni büyükşehir statüsü kazanan belediyelerin geçiş sürecinde stratejik plan ve bütçe ilişkilerinin değişimi, uygulamanın başarısı adına önem kazanmaktadır. Bu şekilde çalışmanın kapsamında olan sekiz Ege Bölgesi ilinden beşi büyükşehir belediyesi statüsünde yer almaktadır.

4.3.4. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırmanın sağlıklı biçimde yürütülmesini sağlamak ve hedeflerine ulaşmak için çeşitli sınırlamalar yapılmıştır. Araştırmada Türkiye’deki belediyelerin tamamının

stratejik planı, performans programı, faaliyet raporu ve bütçe verilerine ulaşmak ve analiz etmek güç olduğundan analiz Ege Bölgesi büyükşehir ve il belediyeleriyle sınırlı tutulmuştur. Ayrıca ilk iki dönem (2006-2014) Ege Bölgesi büyükşehir ve il belediyelerinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları plan-bütçe ilişkisi açısından gerekli verileri sunamadığından, yalnızca 2015-2019 dönemi stratejik planlarındaki plan-bütçe ilişkisi derinlemesine irdelenmektedir.

4.3.5. Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışmada “durum çalışması (örnek olay incelemesi)” modeli kullanılmakta olup durum Ege Bölgesindeki büyükşehir ve il belediyeleridir. Durum çalışması sosyal olguları tekil bir olayın ayrıntılı çözümlemesini yaparak araştıran bir yöntemdir ve tek bir olayı çeşitli olgularla ilişkilendirerek, araştırılan verilere bütüncül bir nitelik kazandırır. Durum çalışması, aynı zamanda diğer teknik ve yöntemlerde gözden kaçırılacak ayrıntılı bilgilerin derinlemesine incelenmesine imkân verir. Durum çalışmaları, karmaşık bir durumun geniş şekilde tanımlanarak ve kendi doğal ortamında bileşenleri belirlenerek boyamsal olarak çalışılmasına imkân sağlar (Subaşı ve Okumuş, 2017: 425).

Durum çalışması, araştırmacının gerçek yaşam, güncel sınırlı bir sistem (bir durum) ya da belirli bir zaman içerisindeki çoklu sınırlandırılmış sistemler (durumlar-olaylar) hakkında çoklu bilgi kaynakları (örneğin gözlemler, mülakatlar, görsel-işitsel materyaller, dokümanlar ve raporlar) aracılığıyla detaylı ve derinlemesine bilgi topladığı, bir durum betimlemesi ya da durum temaları ortaya koyduğu nitel bir yaklaşımdır (Creswell, 2003: 97). Durum çalışmasında doğası gereği hem nitel hem nicel veriler bir arada kullanılabilir. Bu nedenle durum çalışması hem nitel hem de nicel araştırma yöntemleri içerisinde yer alabilir. Nitel ve nicel verileri bir araya getirerek kullanmaya imkân tanınması, durum çalışmasını daha güçlü bir yöntem haline getirmektedir (Kaleli Yılmaz, 2014: 265).

Bu çalışma hem nicel hem de nitel yaklaşımla yapılan bir durum çalışmasıdır. Araştırma konusu Ege il ve büyükşehir belediyelerinin 2015-2019 dönemi stratejik planlarındaki plan-bütçe ilişkisidir.

5018 sayılı Kanun gereğince performans esaslı bütçeleme sisteminde belediyelerin hazırlamakla yükümlü oldukları temel belgeler stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur. Stratejik planlar, beş yıllık süre için hazırlanırken bu planların yıllık uygulama dilimini belediyelerin performans programı oluşturmaktadır. Belediyelerde stratejik plan ve performans programında öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaktadır.



Şekil 9: Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Kaynak: Uysal, 2020 s. 32

Araştırma konusu belediyelerin 2015-2019 stratejik plan dönemlerinde performans esaslı bütçeleme sistemine uygun olarak düzenledikleri ve doküman analizinin yapıldığı belgeler Tablo 15’te toplu biçimde sunulmaktadır. İlgili belgelerin çoğuna belediyelerin internet sitesinden ulaşılmış; mevzuat gereği internet sitelerinde yayımlanması gereken, ancak yayımlanmayan belgelere ise ilgili belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin Strateji Geliştirme Birimlerinin çalışanlarıyla telefonla ve/veya e-posta ile irtibat kurularak cevaplar ve belgelere e-posta yoluyla erişim sağlanmıştır.

Tablo 15: İlgili Belediyelerin Performans Esaslı Bütçelemeye Yönelik Düzenledikleri Belgeler

Kurum	Stratejik Plan	Performans Programı	Faaliyet Raporu
Afyon Belediyesi	2015-2019 Stratejik Planı	2015 Performans Programı 2016 Performans Programı 2017 Performans Programı 2018 Performans Programı 2019 Performans Programı	2015 Faaliyet Raporu 2016 Faaliyet Raporu 2017 Faaliyet Raporu 2018 Faaliyet Raporu 2019 Faaliyet Raporu
Aydın Büyükşehir Belediyesi	2015-2019 Stratejik Planı	2015 Performans Programı 2016 Performans Programı 2017 Performans Programı 2018 Performans Programı 2019 Performans Programı	2015 Faaliyet Raporu 2016 Faaliyet Raporu 2017 Faaliyet Raporu 2018 Faaliyet Raporu 2019 Faaliyet Raporu
Denizli Büyükşehir Belediyesi	2015-2019 Stratejik Planı	2015 Performans Programı 2016 Performans Programı 2017 Performans Programı 2018 Performans Programı 2019 Performans Programı	2015 Faaliyet Raporu 2016 Faaliyet Raporu 2017 Faaliyet Raporu 2018 Faaliyet Raporu 2019 Faaliyet Raporu
İzmir Büyükşehir Belediyesi	2015-2019 Stratejik Planı	2015 Performans Programı 2016 Performans Programı 2017 Performans Programı 2018 Performans Programı 2019 Performans Programı	2015 Faaliyet Raporu 2016 Faaliyet Raporu 2017 Faaliyet Raporu 2018 Faaliyet Raporu 2019 Faaliyet Raporu
Kütahya Belediyesi	2015-2019 Stratejik Planı	2015 Performans Programı 2016 Performans Programı 2017 Performans Programı 2018 Performans Programı 2019 Performans Programı	2015 Faaliyet Raporu 2016 Faaliyet Raporu 2017 Faaliyet Raporu 2018 Faaliyet Raporu 2019 Faaliyet Raporu
Manisa Büyükşehir Belediyesi	2015-2019 Stratejik Planı	2015 Performans Programı 2016 Performans Programı 2017 Performans Programı 2018 Performans Programı 2019 Performans Programı	2015 Faaliyet Raporu 2016 Faaliyet Raporu 2017 Faaliyet Raporu 2018 Faaliyet Raporu 2019 Faaliyet Raporu
Muğla Büyükşehir Belediyesi	2015-2019 Stratejik Planı	2015 Performans Programı 2016 Performans Programı 2017 Performans Programı 2018 Performans Programı 2019 Performans Programı	2015 Faaliyet Raporu 2016 Faaliyet Raporu 2017 Faaliyet Raporu 2018 Faaliyet Raporu 2019 Faaliyet Raporu
Uşak Belediyesi	2015-2019 Stratejik Planı	2015 Performans Programı 2016 Performans Programı 2017 Performans Programı 2018 Performans Programı 2019 Performans Programı	2015 Faaliyet Raporu 2016 Faaliyet Raporu 2017 Faaliyet Raporu 2018 Faaliyet Raporu 2019 Faaliyet Raporu

İnceleme konusu belediyeler; stratejik planlarını DPT tarafından hazırlanan Kılavuzu (2.sürüm), performans programlarını Maliye Bakanlığınca hazırlanan Rehberi, faaliyet raporlarını ise “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliği” temel alarak hazırlamışlardır.

Türkiye’de kamu sektöründe stratejik planlar kuruluşların amaç ve hedefler ile bunlara ulaşmayı mümkün kılacak stratejilerinin belirlendiği geleceğe dönük tasarımlı, orta vadeli (5 yıl) bir yönetim aracı olarak kurgulanmıştır.

Performans programları, stratejik planların kısa vadeye indirildiği ve bütçeye entegre edildiği planlardır. Bu kapsamda performans programlarında; stratejik plarlarda yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedefler, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetler yer almaktadır. Performans esaslı bütçelemelerde faaliyetlerin gerçekleşme düzeyleri kadar, bu faaliyetler için ayrılan bütçenin gerçekleşme oranları da büyük önem arz etmektedir.

Faaliyet raporları ise, stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ilişkisinin başarı düzeyini ölçmedeki en önemli aktördür. Faaliyet raporları ile performans programındaki maliyet ve gösterge tahminlerinin gerçekleşme düzeyi ölçülerek başarı durumu da ortaya konulur. Bu analizi yaparken ilgili Yönetmelik gereğince bulunması zorunlu olan hususlardan performans sonuç değerlendirme tablosu kullanılır.

Araştırma konusu belediyelerin stratejik plan-performans esaslı bütçe ilişkisinin incelenmesi için Ege Bölgesi il ve büyükşehir belediyelerinin hazırladıkları stratejik plan, performans programı, faaliyet raporları ve bütçeleri olmak üzere dört temel belge esas alınarak on bir soruya dayalı bir değerlendirme tablosu hazırlanmış, ilgili belediyelerin stratejik plan-performans esaslı bütçe ilişkisi bu bağlamda incelenmiştir. Soruların niteliğine ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı iç denetçileri, Sayıştay denetçileri ve üniversitelerin Maliye bölümü öğretim elemanlarının görüş ve katkılarından yararlanılmıştır. Sorular belirlenirken mümkün olduğunca objektif sonuçlar verebilecek nitelikte olmasına dikkat edilmiştir. İlgili dokümanlar her bir soru özelinde incelenerek değerlendirilmiş ve her maddenin belirttiği koşulu taşıma durumuna göre değerlendirme puanı verilerek başarı düzeyi sayısallaştırılmıştır. Araştırma kapsamındaki belediyelerin plan-bütçe ilişkisiyle ilgili olarak yorumlama sonucu kıyaslama tekniği de kullanılarak değerlendirme araştırması ve analizi gerçekleştirilmiştir.

Tablo 16: Stratejik Plan- Performans Esaslı Bütçe İlişkisine Yönelik Sorular

Soru	Açıklama
1- Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	DPT tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda (2. Sürüm, 2006: 41-44) Maliyetlendirme kısmında “ <i>Her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir</i> ” şeklinde ifade edilmiştir.
2- Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	DPT tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda (2. Sürüm 2006: 41-44) Maliyetlendirme kısmında “ <i>Kuruluş toplam maliyetlerini elde edeceği kaynaklarla karşılaştırmak durumundadır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceği tahmin edilmelidir</i> ” şeklinde ifade edilmiştir.
3- Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberinde (2008: 6) “ <i>Performans hedefi: kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir.</i> ” Bu anlamda stratejik planda yer alan amaç ve hedefler ile performans faaliyetleri arasında uyumun varlığı plan-bütçe ilişkisi anlamında bir kriter olacaktır.
4- Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçlarıyla ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	DPT tarafından hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda (2. Sürüm, 2006: 41-44) “Maliyetlendirme” kısmında belirlenen ilkeler doğrultusunda stratejik planların maliyet ve kaynak ihtiyaçlarıyla ilgili yıl bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiştir.
5- Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Stratejik planların maliyet ve kaynak ihtiyaçlarının toplam bütçe içindeki payı da plan-bütçe ilişkisinde bir kriterdir.
6- Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	5 yıllık olarak hazırlanan stratejik plarlarda yer alan maliyet ve kaynak ihtiyaçlarının, kısa vadeli (1 yıllık) olarak hazırlanan Performans Programında ortaya çıkan maliyet tahminleri ile örtüşmesi gerekmektedir.
7- Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programı, yerel yönetim bütçelerinin stratejik plarlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır.

Soru	Açıklama
8- Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri hariç)	Performans programlarının maliyetlerinin toplam bütçe içindeki payı da plan-bütçe ilişkisinde bir kriterdir.
9- Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	Türkiye'nin Kamu Mali Yönetim sisteminde stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme unsuruları sırasıyla orta ve uzun vadeli planları içeren stratejik plan, planların yıllık uygulamalarını içeren performans programları ve performans programı kapsamında gerçekleştirilen faaliyet sonuçlarını içeren faaliyet raporlarıdır. Gider bütçesinin gerçekleşme oranı bu üç temel unsurun başarı oranını ölçmede bir kriter olacaktır.
10- Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda oluşan sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 18. maddesi c fıkrası 1.bendinde "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' denmektedir. Plan-bütçe ilişkisi anlamında performans sonuç değerlendirme tablosunun hazırlanıp hazırlanmadığı bir kriterdir.
11- Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	10. sorudaki performans sonuç değerlendirme tablosunun yapıldığı varsayımı altında stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını gösteren gerçekleşme oranlarına ve tahmin edilen maliyetlerin ne ölçüde örtüştüğünün oransal olarak ölçümü bu soruyla gösterilmiştir.

İnceleme dokümanlarının hazırlanmasında kullanılan kılavuz, rehber ve yönetmelikler incelendiğinde stratejik planlama ile bütçe ilişkisinin kurulmasında en önemli unsurun, 1. ve 2. sorularda sorgulanan maliyetlendirme ve kaynak ihtiyacı tablolarının hazırlanıp hazırlanmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu tablolar aynı zamanda 4., 5. ve 6. soruların yanıtlanması açısından esas teşkil etmektedir; bu nedenle 1. ve 2. soruların değeri 15'er puan olarak belirlenmiştir.

Stratejik plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında unsurlardan birisi faaliyet raporlarının performans sonuç değerlendirmeleridir. Stratejik planda amaçlanan ve hedeflenen, performans programında faaliyetlendirilip bütçede maliyetlendirilen; kurumun hedeflerindeki gerçekleştirmelerin ve sapmaların nedenleriyle ele alındığı faaliyet raporlarındaki performans sonuç değerlendirme tablolarının uygunluğunun sorgulandığı 10. soru, önemi itibarıyla 15 puan olarak belirlenmiştir. 100 puan üzerinden yapılacak

değerlendirmede 1., 2. ve 10. soruların değerleri 15 puan olarak belirlenmiş, diğer 8 sorunun eşit öneme sahip oldukları varsayılarak 6,875 puan verilmiştir.

Sorular değerlendirilirken; 5., 8., 9. ve 11. sorular için yanıtlar yüzdesel olarak verildiğinden, bu soruların puanlamasında oran-orantı tekniği kullanılmıştır. Bu soruların her birinin değeri 6,875 puan olduğundan, sorunun yanıtının %100 olması 6,875 puan verileceği anlamına gelmektedir. Diğer soruların yanıtları “evet (E)” ya da “hayır (E)” şeklinde olduğundan evetse tam puan, hayırsa 0 puan verilmiştir.

Her bir soru puanlarının hangi başarı düzeyini gösterdiğini anlamak açısından Tablo 17’de belirtilen, uzman ve akademisyen görüşleri ışığında, tez yazarı tarafından bizzat geliştirilen belediyelerde stratejik plan-performans esaslı bütçe ilişkisi başarı değerlendirme kriterleri esas alınmaktadır. Bu çalışmada Türkiye’de belediyeler ve büyükşehir belediyelerinde incelenen dönemde stratejik plan-performans esaslı bütçeleme ilişkisinin kurulduğunun kabul edilebilmesi için kriterlerin çoğuna uyulması gerektiği varsayımından hareketle asgari başarı düzeyi %60 olarak belirlenmiştir. Buna göre %60’ın altında kalan puanlar plan-bütçe ilişkisi açısından ilgili belediyenin yeterli olmadığını ifade edecektir. Bu nedenle incelenen belediyelerde stratejik plan-bütçe ilişkisinde %60’ın altında kalan değerlerin “zayıf” ya da “çok zayıf” olarak nitelenmesi kararlaştırılmış olup %60 ve üzeri puanlar ise “orta”, “iyi” ve “çok iyi” düzey olmak üzere üç düzeyde kademelendirilmiştir. Yüksek puanlar başarı düzeyinin yüksek, düşük puanlar ise seçilen belediyede incelenen dönemde stratejik plan-bütçe ilişkisinde başarı düzeyinin düşük olduğunu ifade etmektedir.

Tablo 17: Başarı Durumu Değerlendirme Kriterleri

Gerçekleşme Oran Aralığı	Başarı Durumu
%90 ve Üstü	Çok İyi
%80 - %89	İyi
%60 - %79	Orta
%40 - %59	Zayıf
%0 - %39	Çok Zayıf

4.4. AFYONKARAHİSAR BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

4.4.1. 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi

Afyonkarahisar Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı toplam 92 sayfadan ve 8 ana kısımdan oluşmaktadır. Belediye Başkanının sunumuyla başladıktan sonra ilk kısımda

SP genel çalışmaları hakkında bilgiler verilmiştir. Başkanlık Makamının 21.05.2014 tarihli yazıları ile stratejik plan çalışmaları başlatılmış; süreçlerin, faaliyetlerin, sorumlu birim ve kişilerin yer aldığı stratejik planlama süreci tablosuna yer verilmiştir.

İkinci kısımda Afyonkarahisar ili hakkında coğrafi konumu, nüfus ve tarihi gibi genel bilgilere yer verilmiştir. Üçüncü kısımda ilin demografik yapısı, eğitim durumu, sağlık ve spor imkânları, ekonomik yapı ve kardeş kent bilgilerinin bulunduğu dış çevre analizine; dördüncü kısımda ise Belediyenin kurumsal yapısı, görev ve sorumlulukları, sunmakta olduğu hizmetler, mali yapısı ve personel yapısı hakkında bilgiler verilmiştir.

Beşinci kısımda paydaş analizi ve görüşleri alınmış (toplam 113 dış paydaş anketinden 65 tanesinin dönüş yaptığı belirtilmiş), anketlerden çıkan öncelikli konular ve beklentiler belirtilmiş; altıncı kısımda durum analizi kapsamında GZFT analizi yapılarak 24 güçlü yön, 4 zayıf yön, 15 fırsat, 58 tehdit tespit edilmiştir.

Yedinci kısımda yapılan bu analizler kapsamında belediyenin misyon (*İlimizin imar ve kentleşme ile ilgili temel sorunları çözmek, şehrin altyapısını iyileştirmek, her türlü kirlilik türüyle etkin mücadele etmek, termal turizm, kültür turizmi ve gıda sektörünün gelişimini desteklemek, önündeki engelleri kaldırmak, sosyal projelerle dezavantajlı gruplarla toplumun diğer kesimlerini kaynaştırmak, kurulacak platformlarla katılımcı belediyeciliği geliştirmek ve bütün bunların bileşkesi olarak hemşerilerimiz için yaşanılabilir bir kente, bölgemiz açısından da cazibe merkezine dönüştürmektir*), vizyon (*Afyonkarahisarlı hemşerilerimizin kaliteli belediye hizmetlerine kavuşmasını sağlamak, şehrimizin yüksek büyüme potansiyelini harekete geçirecek faaliyetlere bütün toplum kesimleri ile karar vererek uygulamak ve Afyonkarahisar'ı Ege'nin yıldızı haline getirmektir*) ve ilkeleri (8 adet) belirlenmiştir.

Sekizinci kısımda ise Afyonkarahisar Belediyesinin iç ve dış çevre şartlarının analizinden elde edilen veriler ile belediyenin misyon, vizyon ve ilkeleri değerlendirilmiş ve önümüzdeki dönemlere ilişkin stratejik amaçlar, hedefler, faaliyetler ve faaliyetlere ait göstergeler tespit edilmiştir. Orta ve uzun vadede 4 stratejik amacın gerçekleştirilmesine dair 110 stratejik hedef, her bir hedef için de faaliyet ve göstergeler belirlenmiştir.

Maliyetlendirme, belediyelerin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmak amaçlamaktadır; ancak ilgili dönem stratejik planında maliyetlendirme kısmına yer verilmemiştir.

4.4.2. Afyonkarahisar Belediyesi Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi

Afyonkarahisar Belediyesi 2015-2019 Stratejik Plan dönemine ilişkin stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ilişkisi belirlenen sorularla değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Stratejik planda maliyet tahmini ve kaynak ihtiyacına yer verilmediğinden 1. ve 2. soruya yanıt verilememiştir. Afyonkarahisar Belediyesi 2015 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2016: 35-36) Bulgu-1’de “*Stratejik planda ‘maliyet tablosu’ ile ‘kaynak tablosu’na yer verilmemesi*” hususu yer almaktadır. Afyonkarahisar Belediyesi cevabında stratejik planda yer alması gereken “maliyet tablosu” ile “kaynak tablosu”nun cevap yazısında gönderildiği belirtilmiştir. Ancak, söz konusu tabloların stratejik planlama zamanında mı veya daha sonra mı hazırlandığı anlaşılamamıştır.

Tablo 18: Afyonkarahisar Belediyesi SP-PEBS İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular

	Afyonkarahisar Belediyesi	2015-2019 Stratejik Plan Dönemi
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	H
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	E
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulamamıştır
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulamamıştır
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	H
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel yönetim giderleri hariç)	%53,04
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	%87,15
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	E
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	%85,84

Yıllık hazırlanan performans programlarındaki faaliyetlerin, stratejik planda belirlenen amaç ve hedefler ile uyumlu olması beklenen durumdur. Buna göre Afyonkarahisar Belediyesi'nin 2015-2019 dönemi performans programları incelendiğinde, 3. sorunun cevabı olarak stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerle uyumun güçlü olduğu görülmektedir. Durum Tablo 19'da gösterilmektedir:

Tablo 19: Afyonkarahisar Belediyesi Stratejik Plan Amaç-Hedef ile Performans Programı Faaliyet Örnekleri

2015-2019 Stratejik Plan Amaç 2	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 2. Amaç 2. Hedef	2016 Performans Programı 2. Amaç 2. Hedefe Ait Faaliyet
Afyonkarahisar'da su ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapı, şehir içi trafik, ulaşım, park ve yeşil alanlar gibi kentsel üst yapı sorunlarını çözmeye yönelik projeler üretmek ve uygulamaya yönelik adımlar atmak.	İlimizde bulunan cadde ve sokaklarda 2015-2019 yılları arasında üst yapı sorunlarını çözümleyerek parke yol, kaldırım ve bordür yapımı, bakım ve onarımı.	Parke yol yapımı Bordür düzenlemesi
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 3	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 3. Amaç 1. Hedef	2017 Performans Programı 3. Amaç 1. Hedefe Ait Faaliyet
Çarpık kentleşmeyi önleyerek, görsel kirlilikten arınmış, estetik seviyesi yüksek, çağdaş görünümlü bir Afyonkarahisar'a ulaşmak.	Sokak hayvanlarının rehabilitasyonu ve hayvan refahını sağlamak.	İlk ve/veya orta öğretim öğrencilerine hayvan sevgisini aşılamaya yönelik eğitim çalışması yapmak.
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 4	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 4. Amaç 9. Hedef	2019 Performans Programı 6. Amaç 9. Hedefe Ait Faaliyet
Halkımızın ve kentimizin sosyal alt yapısını güçlendirecek, kültür, sanat ve sportif etkinlikleri artıracak faaliyetler ve projeler yaparak kentlilik kimliğini geliştirmek, dezavantajlı grupları sosyal yaşama kazandırmak için sosyal projelerle desteklenen hizmetler üretmek, gerekli yardımları yapmak.	Halkımıza sporu sevdirmek ve sporu teşvik etmek adına sportif faaliyetler (Atatürk yol koşusu, futbol turnuvası, bisiklet yarışması, satranç turnuvası, kum voleybolu vb.) düzenlemek.	Yapılacak sportif faaliyetin tarih ve yerini belirlemek, faaliyete katılacak kişilerin veya takımların kayıtlarını yapmak, program sonunda dereceye giren sporcuların ödüllendirilmesi.

Kaynak: Afyonkarahisar Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, 2016-2017 ve 2019 Performans Programları

Afyonkarahisar Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında tahmini maliyetlere ve kaynak ihtiyacına yer verilmediğinden, yıllık performans maliyetleri ve bütçelerle karşılaştırma yapılamadığından 4., 5., 6. ve 7. sorulara yanıt verilememiştir.

Performans programı maliyetlerin ilgili yıl bütçeleriyle uyumunun yüksek olması, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetimin en temel gereklerinden birisidir. Kurumlar bütçelerinde öngördükleri ödeneklerin, genel yönetim giderleri dışındaki kısmını faaliyetlendirebildiği ölçüde şeffaf ve hesap verebilirdirler. Afyonkarahisar Belediyesi, 8. sorunun cevabı olarak beş yıllık stratejik plan dönemindeki bütçeler toplamının %53,04'ünün performans programlarında faaliyetlendirebilmiş, kalan kısmı genel yönetim giderleri olarak verdiğinden hayli zayıf bir uyum oranı ortaya çıkmıştır.

Tablo 20: Afyonkarahisar Belediyesi Performans Maliyet Tahminleri İle İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri

Yıllar	Performans Maliyet Tahminleri	Bütçe Tahminleri	Uyum Yüzdesi (%)
2015	94.212.073,43	174.000.000,00	54,14
2016	135.954.797,00	230.000.000,00	59,11
2017	169.053.636,00	278.000.000,00	60,81
2018	171.560.366,54	433.507.970,28	39,57
2019	223.557.390,00	382.000.000,00	58,52
Toplam	794.338.262,97	1.497.507.970,28	53,04

Performans esaslı bütçelemelerde faaliyetlerin gerçekleşme düzeyleri kadar, bu faaliyetler için ayrılan bütçenin gerçekleşme oranları da büyük önem arz etmektedir. Bütçe tahminlerinin hangi ölçüde gerçekleştiği aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 21: Afyonkarahisar Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri

Yıllar	Tahmini Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleme Oranı (%)
2015	174.000.000,00	169.416.115,84	97,37
2016	230.000.000,00	212.029.922,39	92,19
2017	278.000.000,00	277.508.900,22	99,82
2018	433.507.970,28	373.741.825,85	86,21
2019	382.000.000,00	272.449.779,25	71,32
Toplam	1.497.507.970,28	1.305.146.543,55	87,15

Gider bütçe gerçekleşmeleri, stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ilişkisinin tespitinde önemli bir kriter olup stratejik planlar, performans programları ve bütçeler gelecek yılları planlarken yapılan tahminlerdir. 9. sorunun cevabı olarak Afyonkarahisar Belediyesi beş yıllık bütçe gider gerçekleşmesi ortalaması %87,15'tir.

Afyonkarahisar Belediyesi'nin 2015-2019 yıllarındaki faaliyet raporlarında, 10. sorunun cevabı olarak her yıl performans sonuç değerlendirmelerinde gösterge gerçekleştirmelerine yer verilmiştir. Ortalama her yıl gösterge gerçekleştirmelerinin %70'inde hedefin gerçekleştiği, %20'sinde hedeften sapmaların olduğu ve %10'unda hedefin gerçekleşmediği tespit edilmiştir. 11. sorunun cevabı olarak; ortalama olarak 2015 yılında %86,86, 2016 yılında %89,48, 2017 yılında %86,09, 2018 yılında %83,78, 2019 yılında %83 olmak üzere 5 yıllık ortalamada %85,84'lük başarı ortalaması yakalandığı görülmektedir.

Tablo 22: Afyonkarahisar Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu

	Afyonkarahisar Belediyesi	2015-2019 SP Dönemi	SP-PEBS İlişkisi Değ. P.	Afyonkarahisar Belediyesi Puanı
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	H	15	0
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H	15	0
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	E	6,875	6,875
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H	6,875	0
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	H	6,875	0
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel yönetim giderleri hariç)	%53,04	6,875	3,65
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	%87,15	6,875	5,99
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	E	15	15
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	%85,84	6,875	5,90
Toplam:				37,41

Afyonkarahisar Belediyesinin stratejik plan-performans esaslı bütçeleme ilişkisinde, tüm inceleme kriterleri genelinde 37,41 puan olarak çok zayıf bir uyum yakalamıştır.

4.5. AYDIN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

4.5.1. 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi

Aydın Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı toplam 120 sayfadan ve 7 ana kısımdan oluşmaktadır. Öncelikle Başkanın Sunuşu verilmiş, misyon (*değişen dünya şartlarını ve kentimizde yaşayanların ortak ihtiyaçlarını karşılayan, örnek belediyecilik anlayışıyla, sürdürülebilir yaşam kalitesini yükselten hizmeti sunmak*), vizyon (*gökyüzünün altındaki en güzel yeryüzünü, tüm yaşam haklarını koruyarak ve güzelliklerini koruyarak ve güzelliklerini bozmadan sosyal ve katılımcı belediyecilik anlayışı ile ülkemizin ve dünyanın en modern şehirlerinden biri yapmak*) ve temel değerleri (15 adet) belirlenmiştir.

Birinci kısımda ilin tarihçesi, coğrafi durumu ve iklimi ile demografik yapısına; ikinci kısımda ise ekonomi, istihdam, eğitim, sosyal ve kültürel etkinlikler ve sağlık verilerine yer verilmiştir.

Üçüncü kısımda SP hazırlık sürecine yer verilmiştir. Başkanlık Makamının 30.06.2014 tarihli ve 30 sayılı yazısı ile SP çalışmalarının başlatıldığı belirtilmiş, SP sürecine yer verilmiş ve SP hazırlama ekibi oluşturulmuştur.

Dördüncü kısımda durum analizi kapsamında Aydın Büyükşehir Belediyesi'nin tarihi, kurumsal yapısı, görev ve sorumlulukları, mali yapısı, fiziki kaynakları, taşınır-taşınmaz varlıkları ve personel yapısı hakkında bilgilere yer verilmiştir. Paydaşlar belirtilmiş, GZFT analizi yapılmış, nihayetinde bu analizler doğrultusunda 13 güçlü yön, 9 zayıf yön, 8 fırsat ve 6 tehdit ortaya konmuştur.

Beşinci kısımda stratejik amaçlar, hedefler ve faaliyetler yer almaktadır. Hedefe ulaşabilmek için 8 ana tema, her bir tema için bir amaç olmak üzere 8 amaç, 43 hedef ve her hedef için stratejiler belirlenmiştir.

Altıncı kısımda her bir hedef için sorumlu birimlerin belirlendiği SP hedef-birim ilişkisi tablosuna, yedinci kısımda ise izleme ve değerlendirmeye yer verilmiştir. Maliyetlendirmeye yer verilmemiştir.

4.5.2. Aydın BşB Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi

Aydın Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ilişkisi belirlenen sorularla değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Tablo 23: Aydın Büyükşehir Belediyesi SP-PEBS İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular

	Aydın Büyükşehir Belediyesi	Stratejik Plan Dönemi
		2015-2019
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	H
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	E
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulamamıştır
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulamamıştır
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	E
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	%87,35
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	%60,54
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	E
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	%75

Aydın Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 dönemi Stratejik Planında maliyet tahmini ve kaynak ihtiyacına yer verilmediğinden 1. ve 2. soruya yanıt verilememiştir. Aydın Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2016: 30-31) Bulgu -1'de "Stratejik Planda Tüm Amaç ve Hedefleri içeren Beş Yıllık Tahmini Maliyetlerin Gösterilmemesi" tespitine Aydın Büyükşehir Belediyesi bulguda tespit edilen hususlara katılmakta olup bir sonraki stratejik planda dikkate alınacağını bildirmiştir ayrıca 2018 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2019: 105-106) Bulgu -4'te "Stratejik Planda Yer alan Amaç ve Hedeflere İlişkin Tahmini Maliyetler ve Kaynakların Gösterilmemiş Olması" tespitine Aydın Büyükşehir Belediyesi "*Stratejik*

Planda yer alacak amaç ve hedeflerin tahmini maliyetleri ve maliyetlerin karşılanabilmesi için hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceğinin tespiti yapılarak, 2020-2024 dönemi Stratejik Planında tahmini maliyet ve kaynaklar gösterilecektir” yanıtını vermiştir.

Beş yıllık belirlenen amaç ve hedefler için ortalama ne kadar bütçeye ihtiyaç duyulduğunu gösteren maliyet tahmini ile ilgili dönemdeki gelir tahminlerinin yer aldığı tahmini kaynaklara ilişkin verilerin olmaması; beş yıllık dönemdeki verilerin birbirleriyle olan bağlantısını ölçme konusundaki analizlerimizin kapsamını daraltmaktadır.

Değerlendirmenin başında değinildiği üzere, performans programları stratejik planların öze indirgenmiş hali olduğu için, stratejik plandaki amaç ve hedefler ile yıllık hazırlanan performans programlarındaki faaliyetlerin birbirleriyle uyumlu olması beklenen durumdur. 3. sorunun cevabına ilişkin yapılan incelemede yüksek oranda uyum görülmüştür. Ancak faaliyet isimlerinin, her ne kadar göstergelerde detaylı ve açıklayıcı olsa da, yüzeysel kaldığı görülmektedir. Bu durum Tablo 24’te örneklendirilmektedir:

Tablo 24: Aydın Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Amaç-Hedef İle Performans Programı Faaliyet Örnekleri

2015-2019 Stratejik Plan Amaç 1	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 1. Amaç 3. Hedef	2015 Performans Programı 1. Amaç 3. Hedefe Ait Faaliyetler
Katılımcı yönetim anlayışıyla, misyonu gerçekleştirebilmek ve vizyona ulaşabilmek için kurumsal kapasiteyi geliştirerek etkinliğini artırmak	İdare faaliyetlerinin etkin tanıtımı ile farkındalık yaratmak	Tanıtım faaliyetleri Bilgilendirme faaliyetleri
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 3	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 3. Amaç 2. Hedef	2016 Performans Programı 3. Amaç 2. Hedefe Ait Faaliyetler
Uluslararası standartlarda bir kent yaşamı için modern yerleşim alanı ve ulaşım planlarıyla artan ihtiyaçlara cevap veren alt ve üst yapıyı modernize etmek	Mevcut alt ve üst yapının geliştirilmesini sağlamak	Alt yapı faaliyetleri
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 5	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 5. Amaç 4. Hedef	2017 Performans Programı 5. Amaç 4. Hedefe Ait Faaliyetler
Kültürel ve tarihsel dokuya uygun, marka bir kent yaratmak için, kurum ve kuruluşlarla işbirliği içerisinde turizm, tarım ve sanayinin kent ekonomisine katkısını artırmak	Tarım, hayvancılık ve sanayiye geliştirmek için projeler yapmak ve uygulamak	Hayvancılık faaliyetleri Kooperatifçilik faaliyetleri

2015-2019 Stratejik Plan Amaç 8	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 8. Amaç 2. Hedef	2019 Performans Programı 8. Amaç 2. Hedefe Ait Faaliyetler
Gençlerin toplumsal yaşamda daha fazla ve daha rahat yer almaları, kaliteli zaman geçirmeleri ve nitelikli eğitim almaları için destek vermek	Kent için geliştirilecek projelere üniversite gençliğinin katılımını sağlamak	Gençlik hizmetleri faaliyetleri

Kaynak: Aydın Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, 2015-2016-2017 ve 2019 Performans Programları

Stratejik planda maliyet tahminine ve kaynak ihtiyacına yer verilmediğinden bütçe verileri, performans programı maliyetleri ile herhangi bir karşılaştırma yapılabilmesi söz konusu değildir ve dolayısıyla 4. 5. ve 6. sorulara yanıt verilememiştir.

7. sorunun cevabı olarak, Tablo 24’de örnekleri verilen performans programlarında yer alan faaliyetler incelendiğinde, stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlandığı görülmektedir.

5018 sayılı Kanun’un en temel ilkelerinden olan hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkesinin gereklerinden birisi olarak, performans programındaki maliyet tahminlerinin ilgili yıl bütçeleri ile uyumunun yüksek olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle bütçede öngörülen ödeneklerin, genel yönetim giderleri dışındaki kısmının karşılığı olarak bir faaliyet gösterilmelidir. 8. sorunun cevabı olarak Aydın Büyükşehir Belediyesi, beş yıllık stratejik plan dönemindeki bütçeler toplamının ortalama %87,35’ini performans programlarında faaliyetlendirerek ve geriye kalan kısmın genel yönetim giderleri olarak göstererek performans esaslı bütçelemede çok iyi bir oran yakalamıştır.

Tablo 25: Aydın Büyükşehir Belediyesi Performans Maliyet Tahminleriyle İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri

Yıllar	Performans Maliyet Tahminleri	Bütçe Tahminleri	Uyum Yüzdesi (%)
2015	660.811.174,35	743.066.960,35	88,93
2016	677.648.000,00	810.203.000,00	83,64
2017	817.083.000,00	920.000.000,00	88,81
2018	825.664.000,00	935.000.000,00	88,31
2019	825.699.000,00	950.000.000,00	86,92
Toplam	3.806.905.174,35	4.358.269.960,35	87,35

Aşağıda bütçe tahminlerinin hangi ölçüde gerçekleştiği incelenmiştir.

Tablo 26: Aydın Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri

Yıllar	Tahmini Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleme Oranı (%)
2015	743.066.960,35	294.652.144,06	39,65
2016	810.203.000,00	533.390.511,20	65,83
2017	920.000.000,00	442.111.887,63	48,06
2018	935.000.000,00	743.299.147,88	79,50
2019	950.000.000,00	624.997.602,88	65,79
Toplam	4.358.269.960,35	2.638.451.293,65	60,54

Gider bütçesi gerçekleştirmelerine bakıldığında 9. sorunun cevabı olarak Aydın Büyükşehir Belediyesi'nin bütçe gerçekleştirme oranı %60,54 ile orta seviyede kalmıştır.

Aydın Büyükşehir Belediyesi faaliyet raporlarında performans sonuç değerlendirme tablolarına yer verilmiştir. 10. sorunun cevabı olarak 2015-2019 yılları arasındaki faaliyet raporları Aydın özelinde incelendiğinde her yıl performans sonuç değerlendirmelerinde, gösterge gerçekleştirmelerine yer verildiği görülmektedir. 11. sorunun cevabı olarak ortalama her yıl gösterge gerçekleştirmelerinin %60'ında hedefin gerçekleştiği, %30'unda hedeften sapmaların olduğu ve %10'unda hedefin tamamen gerçekleştirmediği tespit edilmiştir. Genel olarak %75'lik bir başarı ortalaması yakalandığı görülmektedir.

Tablo 27: Aydın Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu

	Aydın Büyükşehir Belediyesi	2015-2019 Stratejik Plan Dönemi	SP-PEBS İlişkisi Değ. Puanı	Aydın BşB Puanı
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	H	15	0
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H	15	0
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	E	6,875	6,875
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H	6,875	0
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	E	6,875	6,875
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	%87,35	6,875	6,00
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	%60,54	6,875	4,16
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	E	15	15
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	%75	6,875	5,15
Toplam:			44,06	

Aydın Büyükşehir Belediyesinin stratejik plan - performans esaslı bütçeleme ilişkisi, bu tez için yapılan tüm inceleme kriterleri genelinde 44,06 puan olarak zayıf bir uyum yakalamıştır.

4.6. DENİZLİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

4.6.1. Denizli BşB 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi

Denizli Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı toplam 100 sayfadan ve 8 ana kısımdan oluşmaktadır. Giriş kısmında Başkanın Sunuşu verilmiş ve ardından birinci kısımda misyon (*Gelişimde öncü, insana ve çevreye duyarlı, marka bir şehir olmak*), ikinci kısımda vizyon (*Önce insan anlayışıyla hizmette adalet ve eşitliği ilke edinerek tarihi ve çevresel değerlerine sahip çıkan, sağlıklı ve refah içinde yaşanabilir bir kent oluşturmak*) ve üçüncü kısımda ilkeleri ve temel değerleri (15 adet) belirlenmiştir.

Dördüncü kısımda stratejik planlama süreci, yöntemi ve ekibi ile ilgili bilgilere yer verilmiştir. Buna göre Başkanlık Makamının 13.06.2014 tarih ve 3352 sayılı Olur'u ile Genel Sekreter başkanlığında 19 kişilik stratejik planlama ekibi oluşturulmuştur.

Beşinci kısımda mevcut durum analizi kapsamında ilin tarihçesiyle birlikte belediyenin görev ve sorumlulukları, yönetim, organizasyon ve personel yapısı ile mali yapısına ilişkin bilgiler yer almıştır. Yapılan paydaş analizi sonuçlarına yer verilmiş [325 personel (iç paydaş) ve dış paydaşlar ile anket yapılmıştır] ve sonuçlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir. GZFT analizi (49 güçlü yön, 13 zayıf yön, 35 fırsat, 32 tehdit) yapılmıştır. Çevre analizi kapsamında ilin coğrafi durum ve iklimi, nüfus, eğitim, sağlık, kültür ve spor ile ekonomik yapısına ilişkin veriler paylaşılmıştır.

Altıncı kısımda stratejik amaçlar, hedefler ve performans göstergeleri yer almaktadır. Onuncu Kalkınma Planı ile ilişki kurularak hazırlanan Stratejik Planda yedi stratejik amaç yirmi beş hedef ve her bir hedef için faaliyet ve stratejiler belirlenmiştir.

Yedinci kısımda her bir hedefin 5 yıllık tahmini maliyetinin yer aldığı maliyetlendirme tablosuna yer verilmiştir.

Sekizinci ve son kısımda izleme ve değerlendirmeye yer verilmiştir.

4.6.2. Denizli BşB Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi

Denizli Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ilişkisi belirlenen sorularla değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Tablo 28: Denizli Büyükşehir Belediyesi SP-PEBS İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular

	Denizli Büyükşehir Belediyesi	Stratejik Plan Dönemi
		2015-2019
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	E
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	E
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	%60
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	H
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	E
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	%83,45
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	%95,93
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	E
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	Veri oluşturulamamıştır

1. sorunun yanıtı olarak 2015-2019 Stratejik Planında maliyetlendirmeye yer verildiği görülmektedir. Ancak 2. sorunun yanıtı olarak maliyetlerin hangi kaynaklarla karşılanacağını gösterildiği kaynak ihtiyacı tablosuna yer verilmemiştir. Denizli Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2019: 98-99) Bulgu-1’de “Stratejik Planda “Kaynak Tablosu”nun Yer Almaması” tespitine Denizli Büyükşehir Belediyesi “2015-2019 Stratejik Planında amaç ve hedeflerimize nasıl ulaşacağımızla ilgili stratejiler belirlenmiş olup, her bir amaç ve hedefin 5 yıllık tahmini maliyetlerine Maliyetlendirme Tablosunda yer verilmiştir. Bahsi geçen kaynak tablosuna 2020-2024 Stratejik Planında yer verilecektir” yanıtını vermiştir.

3. soruya yanıt olarak değerlendirmenin başında stratejik plan amaç ve hedeflerle ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasındaki uyuma bakılmıştır.

Tablo 29: Denizli Büyükşehir Belediyesi SP Amaç-Hedef İle PPM Faaliyet Örnekleri

2015-2019 Stratejik Plan Amaç 2	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 2. Amaç 2. Hedef	2016 Performans Programı 2. Amaç 2. Hedefe Ait Faaliyet
Denizli'nin gelişen ihtiyaçları çerçevesinde düzenli ve kullanılabilir kamusal alanlar ile tüm şehirde güvenli ve hızlı ulaşım ağının oluşturulması	Denizli'nin kültürel, sosyal ve ulaşım altyapısını güçlendirmek	Ulaşım altyapısının iyileştirilmesi
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 5	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 5. Amaç 2. Hedef	2018 Performans Programı 5. Amaç 2. Hedefe Ait Faaliyet
Toplumsal bütünleşmenin sağlanması, aidiyet duygusunun güçlendirilmesi ve kırılganlığının engellenmesi	Sosyal yardımların etkinliğini artırmak ve yoksullukla mücadele etmek	Sosyal destek faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 6	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 2. Amaç 1. Hedef	2017 Performans Programı 6. Amaç 2. Hedefe Ait Faaliyet
Denizli halkının sosyal yaşamının zenginleştirilmesi ve kentlilik bilincinin gelişimine katkı sağlanması	Kültürel zenginliğin ve değerlerin korunması geliştirilmesi ve tanıtılmasını sağlamak	Sosyal kültürel değerlerin korunması ve tanıtılması

Kaynak: Denizli Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, 2016-2017 ve 2018 Performans Programları

Stratejik plan ile performans programı amaç, hedef ve faaliyet değerlendirmesine göre amaç ve hedefler arasındaki uyumun performans faaliyetlerinde amacına uygun olmadığı görülmektedir. Performans programındaki faaliyetlerin hedeflere ulaşmak için gerekli eylemleri belirtmesi gerekirken, Denizli Büyükşehir Belediyesi'nde bu durum daha çok hedef benzeri genel ifadelerle ucu açık geniş bir eylem grubunu yansıtır biçimde ifade edilmiştir. Uyumsuzluktan bahsetmek mümkün olmasa da performans programının hazırlanış amacına da tam olarak uygun olmadığı görülmektedir. Bu da inceleme kriterlerinde uyum oranını düşürmektedir.

Bir diğer değerlendirme kriteri ise tahmini maliyetler, kaynak ihtiyaçları, performans maliyetleri ve bütçe verileridir. Denizli Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında maliyetlendirmeye yer verilip kaynak ihtiyacı tablosuna yer verilmemesi nedeniyle; kaynak ihtiyacı tablosu ve maliyetlendirmenin birbirine eşit

olması ilkesi çerçevesinde kaynak ihtiyacı tablosu, maliyetlendirmeye göre oluşturulmuş olup analizler buna göre yapılmıştır.

Tablo 30: Denizli BşB Stratejik Plan, Maliyet ve Kaynak İhtiyaçları Bütçe Tahminleri (2015-2019)

Yıllar	2015-2019 Stratejik Plan Kaynak İhtiyacı	Bütçe Tahminleri	Uyum Yüzdesi (%)
2015	433.681.000	480.000.000	90,35
2016	455.355.000	680.000.000	66,96
2017	478.122.000	896.000.000	53,36
2018	502.028.000	1.132.000.000	44,34
2019	527.130.000	855.000.000	61,65
Toplam	2.396.316.000	4.043.000.000	59,27

Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçlarıyla ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmaları sunulmadığı için 4. soruya yanıt verilememiştir.

Denizli Büyükşehir Belediyesi için 2015-2019 dönemine ait stratejik planın ilk yılında hazırlanan bütçe, hazırlanış dönemi itibarıyla birbirine çok yakın olmasından kaynaklı %90'lık bir örtüşme sağlanmış olsa da, ilerleyen yıllarda bu örtüşme giderek düşmüştür. 2018 yılında ise %56'lık bir sapma söz konusudur. Bu sapmanın nedenleri ileriki sayfalarda incelenen İzmir Büyükşehir Belediyesi örneğinde olduğu gibi gelecek yıllara ait tahminlerin zorlaşması, değişken piyasa koşulları, genel yönetim giderleri olarak bir noktaya kadar açıklanabilse de, bu orandaki bir sapma stratejik plan-performans programı-bütçe ilişkisinin bozulmasına neden olmasıyla açıklanabilir. 5. sorunun cevabı olarak genel olarak 5 yılın toplamına bakıldığında ise %60'a yakın bir örtüşme vardır. Bu durum makul seviyenin biraz altında olarak değerlendirilmektedir.

7. sorunun cevabı olarak; Tablo 24'te örnekleri verilen performans programlarında yer alan faaliyetler incelendiğinde, stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlandığı görülmektedir.

Aynı incelemeyi stratejik plan maliyetlerinden sonra performans programı maliyetleri için de yapmak gereklidir. Performans programı maliyetlerine genel yönetim giderlerini dahil etmemek daha uygun olacaktır. Çünkü stratejik plan maliyetleri belirlenirken sadece amaç ve hedeflere yönelik oluşturulan göstergelerin maliyetleri göz önünde bulundurulmuş ve maliyetsiz faaliyetlere personel giderleri yüklenmemiştir.

Tablo 31: Denizli Büyükşehir Belediyesi Performans Maliyet Tahminleri İle İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri

Yıllar	Performans Maliyet Tahminleri	Bütçe Tahminleri	Uyum Yüzdesi (%)
2015	433.681.000	480.000.000	90,35
2016	588.000.000	680.000.000	86,47
2017	797.734.000	896.000.000	89,03
2018	970.000.000	1.132.000.000	85,68
2019	584.865.000	855.000.000	68,40
Toplam	3.374.280.000	4.043.000.000	83,45

Performans programı maliyetlerinin bütçe ile ilişkisinin yüksek olması genel anlamda beklendik bir durumdur; çünkü aynı dönemde yıllık olarak hazırlanan programlardır. Denizli Büyükşehir Belediyesinde de durum beklenen şekildedir. 2019 yılı ilişkisindeki düşüş nedeni incelendiğinde ise genel yönetim ve faiz giderlerinin çok yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. 8. sorunun cevabı olarak genel toplamda yakalanan %83'lük örtüşme stratejik plan ile performans esaslı bütçeleme ilişkisine güçlü ve iyi bir veri sunmaktadır.

Tablo 32: Denizli Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Maliyet ve Kaynak İhtiyaçları İle İlgili Yıllara Ait Performans Maliyetleri

Yıllar	2015-2019 Stratejik Plan Kaynak İhtiyacı	Performans Maliyet Tahminleri	Uyum Yüzdesi (%)	Sapma Yüzdesi (%)
2015	433.681.000	433.681.000	%100	%0
2016	455.355.000	588.000.000	%129,13	29,13
2017	478.122.000	797.734.000	%166,84	66,84
2018	502.028.000	970.000.000	%193,21	93,21
2019	527.130.000	584.865.000	%110,95	10,95
Toplam	2.396.316.000	3.374.280.000	%140,81	%-40,81

6. sorunun yanıtı olarak yukarıda da belirtildiği üzere, performans programı maliyetlerinin tahmini bütçe ile uyumunun yüksek olması beklenen bir durumdur. Stratejik plan ile performans programı maliyetleri uyumunun yıllar içinde bir miktar düşmesi normal karşılanabilir. Ancak özellikle 2017 ve 2018 yıllarında Denizli

Büyükşehir Belediyesi'nde çok ciddi oranda sapma söz konusudur. Genel toplama yansıyan sapma oranı ise %40'dır.

Stratejik plan, performans programı maliyetleri ile bütçe tahminleri karşılaştırması bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Denizli Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 yıllarını kapsayan stratejik plan ile performans esaslı bütçeleme uyumunun varlığından %59,19 oranında bahsedilebilir; ancak bu tek başına yeterli değildir. Bütçe tahminleri kıyaslamasına gerçekleşen bütçe dahil edilebilirse net tabloya yaklaşılmaya bir adım daha yardımcı olacaktır.

Tablo 33: Denizli Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri

Yıllar	Tahmini Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleme Oranı (%)
2015	480.000.000	459.700.162	95,77
2016	680.000.000	648.978.891	95,43
2017	896.000.000	856.893.053	95,63
2018	1.132.000.000	1.116.123.685	98,59
2019	855.000.000	796.877.897	93,20
Toplam	4.043.000.000	3.878.573.688	95,93

9. sorunun yanıtı olarak Denizli Büyükşehir Belediyesi'nin yıllık bütçe tahminlerini neredeyse %96 oranında gerçekleştirmesi değerlendirmeye sadece bütçe olarak bakıldığında mükemmele yakın bir gerçekleştirmeyi işaret etmektedir. Gider bütçesi gerçekleştirmeleri, bütçe tahminlerine maddi olarak makro düzeyde ne ölçüde ulaşıldığını gösterir. Gider gerçekleştirmelerine bakmadan önce Denizli Büyükşehir Belediyesi için stratejik plan-performans esaslı bütçe ilişkisine dair yapılan analizi doğrular bir gider bütçe gerçekleşmesi olmuştur. Gider gerçekleştirmeleri düşük çıksaydı, tahminlere dayalı yapılan analizin gerçeği tam olarak yansıtmadığı anlamına gelirdi.

Gider gerçekleştirmelerinden sonra tahminlerin mikro düzeyde ölçümünü sağlayan ise faaliyet raporlarıdır. 10. sorunun yanıtı olarak Denizli Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2019 yılları arasındaki faaliyet raporları incelendiğinde, her yıl performans sonuç değerlendirmelerinde, maliyet ve gösterge gerçekleştirmelerine yer verilmiştir. 11. sorunun yanıtı olarak ortalama her yıl gösterge gerçekleştirmelerinin %75 ile %80'i arasında hedef üstü gerçekleşme, %10 ile %15 arasında hedef gerçekleştirmeleri, geriye kalan %5 ile %10 arasında da hedef değerinin altında gerçekleşme meydana geldiği tespit edilmiştir. Hedef

üstü ve hedef altı gerçekleştirmelerin nedenlerini, gösterge sapmaları ve maliyet sapmaları olmak üzere ikiye ayırarak değerlendirmek gerekir. Denizli Büyükşehir Belediyesi'nde çoğunlukla hedef üstü gerçekleştirme olmuştur ve bu normal bir durumdur. Bu durum ihtiyacın artması gibi basit bir nedene bağlanabilir ya da tahminlerin, yüksek gerçekleştirmeye sahip olması açısından az belirlenmiş olması da eklenebilir. Ancak %75-80 oranındaki hedef üstü gerçekleştirmenin yarısından fazlası %130'dan daha yüksek bir sapmaya sahiptir. Bu da performans programı maliyetleri ile bütçe arasındaki ilişkinin dengesizliğine yol açar. Yukarıda performans programı maliyetleri ile bütçe karşılaştırılmış ve %84'e yakın bir örtüşme olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla performans programı maliyetleri ile bütçe %84 oranında örtüşüyorsa faaliyet raporundaki hedef üstü gerçekleştirmelerin maliyeti nasıl karşılanmıştır? Bu soruya net cevap verebilmek için faaliyet raporundaki tüm faaliyet ile göstergelerinin harcamalarının verilmesi gereklidir. Ancak Denizli Büyükşehir Belediyesi'nde proje olarak belirtilen faaliyet harcamaları verilse de, bunların stratejik plan ve performans programında belirlenen hangi amaç, hedef ve faaliyete bağlı olduğu belirtilmemiştir. Son olarak Denizli Büyükşehir Belediyesi için stratejik plan -performans esaslı bütçeleme ilişkisinin varlığından söz edebilmekle birlikte, faaliyet raporunda verilmesi gereken bilgilerin yetersizliğinden dolayı ilişkinin gücü azalmaktadır.

Tablo 34: Denizli Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu

	Denizli Büyükşehir Belediyesi	2015-2019 Stratejik Plan Dönemi	SP-PEBS İlişkisi Değ. P.	Denizli BşB. Puanı
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	E	15	15
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H	15	0
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	E	6,875	6,875
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H	6,875	0
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	60%	6,875	4,12
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	H	6,875	0
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	E	6,875	6,875
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	83,45%	6,875	5,73
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	95,93%	6,875	6,59
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	E	15	15
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
Toplam:				60,19

Denizli Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik plan - performans esaslı bütçeleme ilişkisi, yapılan tüm inceleme kriterleri genelinde 60,19 puan olarak orta seviyede bir uyum yakalamıştır.

4.7. İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

4.7.1. İzmir BşB 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi

İzmir Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı toplam 226 sayfadan ve 7 ana kısımdan oluşmaktadır. Giriş kısmında Başkanın Sunuşuna yer verilmiş, Belediyenin misyon (*halkın verdiği gücü, eşitlik ve güvenle mayalayıp belediyecilik hizmeti olarak tüm kente taşımak*), vizyon (*uygarlıkların mirasını geleceğe taşıyan, Akdeniz'in zenginliklerini kentlisine ve dünyaya sunan, hizmet felsefesiyle akıllarda iz bırakan gözde belediye olmak*) ve ilkeleri (16 adet) belirlenmiştir.

Birinci kısımda stratejik plan hazırlık sürecine yer verilmiştir. Bu kapsamda Stratejik Planlama Üst Kurulu, Danışma Kurulu, Yürütme Komitesi, Koordinasyon Birimi ve Teknik Çalışma Ekibi ile Çalışma Grupları oluşturulmuştur. İkinci kısımda bir önceki dönem (2010-2017) stratejik plan döneminin değerlendirilmesine yer verilmiş, üçüncü kısımda da 10. Kalkınma Planı, KENT-GES (Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı) ve İzmir Bölge Planı ile Stratejik Planın uyumu incelenmiştir.

Dördüncü kısımda durum analizi kapsamında İzmir ilinin tarihi, iklimi, demografik ve coğrafi yapısı, eğitim, gelir, sağlık, işgücü, altyapı ve ulaşım ile sanayi durumu ve turizm kapasitesi hakkında bilgi verilmiştir. Belediyenin tarihsel gelişim süreci, kurumsal yapısı, görev ve sorumlulukları ile yasal dayanakları, mali durumu ile personel yapısı yer almaktadır. Paydaş analizi kapsamında iç ve dış paydaş anketleri yapıp (511 personel, 8.000 vatandaş ve 503 muhtar) değerlendirme sonuçlarına yer verilmiştir. GZFT analizi yapılmıştır (17 güçlü yön, 4 zayıf yön, 15 fırsat, 8 tehdit).

Beşinci kısımda buraya kadar yapılan analizler kapsamında sektörel bazda stratejik amaç ve hedefler belirlenmiştir. 9 alan belirlenmiş olup her bir alanda genel bilgiler verildikten sonra GZFT analizleri yapılmış, toplam 11 stratejik amaç, 25 hedef ve her bir hedef için stratejiler ve performans göstergeleri belirlenmiştir.

Altıncı kısımda haritalar ve görsellere yer verilmiştir. Yedinci kısımda birim bazında amaç ve hedef tabloları ile önceki dönem stratejik planı ile karşılaştırma tablosu bulunmaktadır. Stratejik plan döneminde gerçekleştirilmek istenen faaliyetlerin maliyetlerini içeren toplam maliyet tablosuna ve yine aynı dönemdeki tahmini gelirlerin yer aldığı kaynak ihtiyacı tablosuna yer verilmektedir.

4.7.2. İzmir BşB Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi

İzmir Büyükşehir Belediyesi stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ilişkisi belirlenen sorularla değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Maliyet tahmini ve kaynak ihtiyacının yer verildiği 2015-2019 Stratejik Plan dönemi, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe ve DPT tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzuna uygun olarak yapılmıştır.

Tablo 35: İzmir BşB SP-PEBS İlişisini Ölçmeye Yönelik Sorular

	İzmir Büyükşehir Belediyesi	Stratejik Plan Dönemi
		2015-2019
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	E
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	E
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mı?	E
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	E
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mu?	%70,49
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mu?	E
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	H
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	%65,42
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	%92,18
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mı?	E
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	%94

Değerlendirmenin başında stratejik plan amaç ve hedeflerle ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasındaki uyuma bakıldığında, 3. sorunun yanıtı olarak

Performans Programı Rehberine uygun olarak hazırlandığından ve stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerle güçlü bir bağın varlığından söz etmek mümkündür.

Tablo 36: İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Amaç-Hedef İle Performans Programı Faaliyet Örnekleri

2015-2019 Stratejik Plan Amaç 2	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 2. Amaç 2. Hedef	2017 Performans Programı 3. Amaç 2. Hedefe Ait Faaliyet
Çevresel yaşam kalitesi yüksek bir kent yapmak	Temiz bir körfeze sahip olunması	Körfez su kalitesinin izlenmesi
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 4	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 4. Amaç 2. Hedef	2018 Performans Programı 4. Amaç 2. Hedefe Ait Faaliyet
Kentsel yaşam kalitesini artırmaya yönelik altyapı uygulamalarını geliştirmek	Kent genelinde ulaşımı kolaylaştırıcı altyapı çalışmalarının yapılması	Derelerin üzerine taşıt ve yaya köprüsü yapılması
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 6	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 6. Amaç 1. Hedef	2019 Performans Programı 6. Amaç 1. Hedefe Ait Faaliyet
Koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetleri sunmak ve sağlıklıta öncü kent olmak	Sağlık hizmet kapasitesinin artırılması ve daha sağlıklı yaşam olanaklarının sunulması	Evde bakım hizmeti
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 7	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 7. Amaç 1.Hedef	2019 Performans Programı 7. Amaç 1. Hedefe Ait Faaliyet
Kenti, kültürel ve sanatsal etkinlikleriyle gece gündüz yaşayan cazibe merkezi haline getirmek	Kültürel ve sanatsal faaliyetleri kentin her alanına yaymaya yönelik tesislerin ve etkinliklerin yapılması	İzmir opera binası

Kaynak: İzmir BŞB 2015-2019 Stratejik Planı, 2017-2018 ve 2019 Performans Programları

Stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ilişkisinin en önemli kriteri olan tahmini maliyetler, kaynak ihtiyaçları, performans maliyetleri ve bütçe rakamlarıdır. 1. ve 2. sorunun cevabı olarak 2015-2019 Stratejik Planında maliyet tahminleri ve kaynak ihtiyacı yer almaktadır.

Tablo 37: İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Maliyet ve Kaynak İhtiyaçları İle İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri

Yıllar	2015-2019 Stratejik Plan Kaynak İhtiyacı	Bütçe Tahminleri	Uyum Yüzdesi (%)
2015	3.077.052.000,00	3.892.000.000,00	79,06
2016	3.446.817.200,00	4.485.000.000,00	76,85
2017	3.440.308.920,00	4.950.000.000,00	69,50
2018	3.570.609.512,00	5.450.000.000,00	65,52
2019	3.927.670.793,20	5.995.000.000,00	65,52
Toplam	17.462.458.425,20	24.772.000.000,00	70,49

İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 yılları için hazırlanan stratejik planı ve ilgili yılların bütçe uyumu, stratejik planın ilk yıllarında %80'lere yaklaşırken daha sonraki yıllarda düşmüştür. Bunun sebebi, 5 yıllık olarak hazırlanan stratejik planlarda uzun vadede gelecek yıllara ait tahminlerin zorlaşması olarak açıklanabilir. 4. ve 5. sorunun yanıtı olarak genel toplamda 5 yıllık bakıldığında ise %70'lik bir uyum söz konusudur. Bu orana stratejik plan kaynak ihtiyacına dahil edilmeyen genel yönetim giderleri de eklendiğinde, çok daha yüksek bir uyum olduğundan söz edilebilir. İnceleme konusu dönemde İzmir Büyükşehir Belediyesinde güçlü bir stratejik plan ve bütçe uyumu vardır.

Tablo 38: İzmir Büyükşehir Belediyesi Performans Maliyet Tahminleri ile İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri

Yıllar	Performans Maliyet Tahminleri	Bütçe Tahminleri	Uyum Yüzdesi (%)
2015	2.458.716.500,00	3.892.000.000,00	63,17
2016	2.803.235.889,00	4.485.000.000,00	62,50
2017	3.396.654.500,00	4.950.000.000,00	68,62
2018	3.666.500.000,00	5.450.000.000,00	67,28
2019	3.881.732.000,00	5.995.000.000,00	64,75
Toplam	16.206.838.889,00	24.772.000.000,00	65,42

8. sorunun yanıtı olarak; incelenmesi gereken performans maliyetleri ve ilgili yıllara ait bütçe tahminleri, bir önceki tabloda karşılaştırılan 5 yıllık stratejik plan kaynak ihtiyacının yıl bazında yansımaları olan performans programı ile tahmini bütçe verileri uyumudur. Stratejik plan kaynak ihtiyacında olduğu gibi performans programı maliyet tahminlerine de genel yönetim giderleri dahil değildir. Ancak her yıl bütçeden önce

hazırlanan performans programlarının bütçe tahminleri ile uyum yüzdesi stratejik plan kaynak ihtiyacı ile bütçe tahminleri uyumundan daha yüksek olmalıdır.

6. sorunun yanıtı olarak; genel manada 5 yıllık hazırlanan stratejik planların, yıllık olarak hazırlanan bütçe ile uyumunun yüzde yüz olması beklenemez. Bunun nedeni ülkemizdeki ekonomik konjonktürel dalgalanmalardır. Kısa vadede ise tahminlerde daha yüksek başarı beklenebilir. Bu yüzden 2015 yılında aynı anda hazırlanan 2015-2019 dönemi stratejik planı ile performans programlarının uyumu ilk yıllarda daha yüksekken daha sonraki yıllarda bir miktar düşmesi normal karşılanır. Fakat aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde bu durum tam tersi olarak gerçekleşmiştir. Bu tezatlık olsa da, toplam değerlendirme üzerinden bakıldığında güçlü bir uyum söz konusudur.

Tablo 39: İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Maliyet ve Kaynak İhtiyaçları İle İlgili Yıllara Ait Performans Maliyetleri

Yıllar	2015-2019 Stratejik Plan Kaynak İhtiyacı	Performans Maliyet Tahminleri	Uyum Yüzdesi (%)	Sapma Yüzdesi (%)
2015	3.077.052.000,00	2.458.716.500,00	79,90	20,10
2016	3.446.817.200,00	2.803.235.889,00	81,13	18,67
2017	3.440.308.920,00	3.396.654.500,00	98,73	1,27
2018	3.570.609.512,00	3.666.500.000,00	102,69	-2,69
2019	3.927.670.793,20	3.881.732.000,00	98,83	1,17
Toplam	17.462.458.425,20	16.206.838.889,00	92,81	7,19

Şimdiye kadar yapılan değerlendirmeler tamamıyla tahmin edilen bütçe rakamları veri alınarak yapılmıştır. Aşağıda ise belirlenen maliyet tahminlerinin, kaynak ihtiyaçlarının ve bütçe tahminlerinin ne ölçüde gerçekleştirilebildiğinin ölçülmesini sağlayacak gider bütçesi gerçekleşme oranı incelenmektedir.

Tablo 40: İzmir Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri

Yıllar	Tahmini Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleme Oranı (%)
2015	3.892.000.000,00	3.284.291.698,51	84,39
2016	4.485.000.000,00	4.008.816.799,12	89,38
2017	4.950.000.000,00	4.619.299.524,56	93,32
2018	5.450.000.000,00	5.077.200.363,78	93,16
2019	5.995.000.000,00	5.845.209.941,36	97,50
Toplam	24.772.000.000,00	22.834.818.327,33	92,18

9. sorunun yanıtı olarak; İzmir Büyükşehir Belediyesi beş yıllık gider gerçekleşmesi ortalaması %92,18'dir.

10. sorunun yanıtı olarak; İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 yılları arasındaki faaliyet raporları incelendiğinde her yıl performans sonuç değerlendirmelerinde, maliyet ve gösterge gerçekleştirmelerine yer verildiği görülmektedir.

11. sorunun yanıtı olarak ortalama her yıl gösterge gerçekleştirmelerinin %50 ile %60'ı arasında hedef üstü gerçekleşme, %10 ile %20 arasında hedef gerçekleştirmeleri, geriye kalan %20 ile %30 arasında da hedef göstergelerinde sapmaların meydana geldiği tespit edilmiştir. Sapmaları, gösterge sapmaları ve maliyet sapmaları olmak üzere ikiye ayırarak değerlendirmek gerekmektedir. Çünkü gösterge sapmasında normal olarak hedeflenen faaliyetin tam olarak yapılamamasından kaynaklı tahmin edilen maliyetin de sapması son derece normaldir. Maliyet sapmalarında ise tahmin edilen faaliyet ve gösterge, hedef değerinde gerçekleşmiş olmasına rağmen, faaliyetin gerçekleştiği dönem ile faaliyetin tahmin edildiği dönem arasında piyasalarda meydana gelen değişiklikten kaynaklanmaktadır. İncelemeye konu olan dönemde İzmir Büyükşehir Belediyesi, maliyetlerinde meydana gelen sapmaları aynı dönemi içindeki başka bir faaliyet ve göstergeye kaydırarak performans programındaki toplam faaliyet maliyetlerine eşitlemeyi başarmıştır.

Tablo 41: İzmir BşB 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu

	İzmir Büyükşehir Belediyesi	2015-2019 Stratejik Plan Dönemi	SP-PEBS İlişkisi Değ. Puanı	İzmir BşB Puanı
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	E	15	15
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	E	15	15
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	E	6,875	6,875
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	E	6,875	6,875
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	70,49%	6,875	4,84
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	E	6,875	6,875
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	E	6,875	6,875
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	65,42%	6,875	4,49
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	92,18%	6,875	6,33
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	E	15	15
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	94%	6,875	6,46
Toplam:				94,62

İzmir Büyükşehir Belediyesinin Stratejik Plan - Performans Esaslı Bütçeleme ilişkisinde, yapılan tüm inceleme kriterleri genelinde 94,62 puan alarak çok iyi bir uyum yakalamıştır.

4.8. KÜTAHYA BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

4.8.1. Kütahya Belediyesi 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi

Kütahya Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı toplam 94 sayfa ve 7 ana kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısım olan giriş kısmında Başkanın Sunuşuna yer verilmiştir. İkinci kısımda Kütahya ilinin tarihçesine değinildikten sonra, kentin durum analizi kapsamında ulaşım, eğitim, kültür, turizm ve çevre hakkında bilgiler verilmiştir. Belediyenin kurumsal yapısı, temel ilkeleri (12 adet), görev ve sorumlulukları ile yasal yükümlülüklerine yer verilmiştir.

Üçüncü kısımda stratejik plan hazırlık çalışmaları kapsamında çalışma ekipleri oluşturulmuştur. Belediyenin personel durumuna, mali yapısı ile fiziksel yapısına detaylı yer verilmiştir. Dördüncü kısımda 9 ana hizmet alanı ile bu hizmet alanları ile ilgili ürünler, hizmetler ve sorumlu birimler belirlenmiştir.

Beşinci kısımda paydaş analizi (120 kurum ve kuruluş), belirlenen 9 ana hizmet alanı için ayrı ayrı GZFT analizleri (toplam 52 güçlü yön, 52 zayıf yön, 28 fırsat, 33 tehdit) yapılmıştır.

Altıncı kısımda belediyenin misyonu (*asırlarca medeniyetlere ev sahipliği yapmış Kütahya'mızın; kültürünü daimi olarak yaşatan, ulusal ve uluslararası her alanda şehrimizi tanıtan, sosyal belediyeciliğin gereklerini tüm vatandaşlarımıza eşit ve hakkaniyetli şekilde dağıtan, ülkemizin 2023 vizyonuna ulaşması için her türlü özverili çalışmayı gösterecek azim ve kararlılık taşıyan, şeffaf, vatandaş odaklı, örnek belediye olmak*) ve vizyonu (*ülkemin gelişimiyle doğru orantılı, büyük ve görkemli bir geleceğe hazır, planlı, sağlıklı, tarihi ve kültürel değerleri ile birlikte yükselen bir Kütahya inşa etmek*) belirlenmiştir.

Yedinci kısımda 9 ana hizmet alanında toplam 9 stratejik amaç, 45 hedef, 282 adet faaliyet/proje belirlenmiş ve her bir faaliyet/proje için performans kriteri ile sorumlu birim ve hizmetin yapılacağı yıl bilgisine yer verilmiştir.

Stratejik planda maliyetlendirmeye yer verilmemiştir.

4.8.2. Kütahya Belediyesi Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi

Kütahya Belediyesi'nin stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ilişkisi belirlenen sorularla değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Tablo 42: Kütahya Belediyesi SP-PEBS İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular

	Kütahya Belediyesi	Plan Dönemi
		2015-2019
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	H
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	E
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulamamıştır
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	H
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	E
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	%70,05
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	%84,69
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	E
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	Veri oluşturulamamıştır

Kütahya Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında maliyetlendirme ve kaynak ihtiyacına yer verilmediği için analiz daha çok nitel verilerden oluşmuş ve net bir sonuca ulaşamamıştır. Dolayısıyla 1., 2., 4., 5. ve 6. sorulara yanıt verilememiştir. Kütahya Belediyesi 2015 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2016:35) “Bulgu-3: Stratejik Planda Maliyetlendirme Bölümüne Yer Verilmemesi” tespitine iştirak edilerek, 2015-2019 Stratejik Planının güncellenmesi esnasında, Planda maliyetlendirme bölümüne yer verilmesi hususunda gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir.

Stratejik Plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasındaki uyuma Tablo 43'te örnekler verilmektedir.

Tablo 43: Kütahya Belediyesi Stratejik Plan Amaç-Hedef İle Performans Programı Faaliyet Örnekleri

2015-2019 Stratejik Plan Amaç 1	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 1. Amaç 1. Hedef	2016 Performans Programı 1. Amaç 1. Hedefe Ait Faaliyet
Mali yapının güçlendirilmesi	Mali ve stratejik yönetim araçlarının kurumsallaşması kapsamında gerekli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi	İç kontrol standartları konusunda eğitim verilmesi
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 4	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 4. Amaç 1.Hedef	2016 Performans Programı 4. Amaç 1. Hedefe Ait Faaliyet
Planlı, estetik, güvenli, çevre dostu kentleşmenin sağlanması	Geleceğe yönelik yaşanabilir, planlı kentleşmenin sağlanması	İmar planında belirlenen ve gerekli görülen alanlarda kamulaştırma yapılması
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 4	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 4. Amaç 1. Hedef	2016 Performans Programı 4. Amaç 1.Hedefe Ait Faaliyet
Fiziki ve teknolojik hizmet kapasitesinin geliştirilmesi	Belediyenin fiziki hizmet kapasitesinin nitelik ve nicelikçe geliştirilmesi	Modern muhtarlıklar ve muhtarlıklarda belediye masası kurulması

Kaynak: Kütahya Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı ve 2016 Performans Programı

3. sorunun yanıtı olarak, yapılan stratejik plan ile performans programı amaç, hedef ve faaliyet değerlendirmesine göre, performans programı faaliyetleri ile stratejik plan amaç ve hedefleri arasında güçlü bir bağın varlığından söz edilebilmektedir.

Tablo 44: Kütahya Belediyesi Performans Maliyet Tahminleri İle Yıllara Ait Bütçe Tahminleri

Yıllar	Performans Maliyet Tahminleri	Bütçe Tahminleri	Uyum Yüzdesi (%)
2015	130.887.000	217.000.000	60,31
2016	207.646.000	269.220.000	77,12
2017	206.573.000	306.120.000	67,48
2018	381.039.000	526.260.000	72,40
2019	376.349.000	540.770.000	69,59
Toplam	1.302.494.000	1.859.370.000	70,05

7. sorunun yanıtı olarak, Tablo 39’da görüldüğü üzere performans programları stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmıştır. Performans programı maliyetlerinin bütçe ile ilişkisinin yüksek olması genel anlamda beklendik bir durumdur. Çünkü aynı dönemde yıllık olarak hazırlanan programlardır. 8. sorunun yanıtı olarak Kütahya Belediyesi’nde ise genel toplamda yakalanan %70’lik uyum oranı beklenenin altındadır.

Tablo 45: Kütahya Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri

Yıllar	Tahmini Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleme Oranı (%)
2015	217.000.000	182.947.000	84,30
2016	269.220.000	223.080.000	82,86
2017	306.120.000	370.632.000	121,07
2018	526.260.000	422.765.000	80,33
2019	540.770.000	375.258.000	69,39
Toplam	1.859.370.000	1.574.682.000	84,69

9. sorunun yanıtı olarak Kütahya Belediyesi’nin gider gerçekleşmesi %84,69 oranında gerçekleşmiş gibi görünse de, 2017 yılı içindeki gider gerçekleştirmeleri bütçe tahminlerini aşmış, bu yüzden ek bütçe ihtiyacı duyulmuştur. Bu nedenle %84,69’luk oran, yapılan ek bütçenin toplamlara dahil edilerek tekrar hesaplanmasıyla %83 seviyelerine düşecektir.

10. ve 11. soruların yanıtı olarak; genel anlamda Kütahya Belediyesi Stratejik Planında kaynak ihtiyacı ve maliyetlendirmeye yer verilmemesi, performans programı ile bütçe uyumunun %70’te kalması ve birkaç belediye haricinde tüm belediyelerde olduğu gibi faaliyet raporunda maliyet olarak performans programı gerçekleştirmelerini vermemesi sebebiyle stratejik plan-performans esaslı bütçeleme ilişkisinin değerlendirilmesinde ancak 39,38 puan olarak çok zayıf bir uyum yakalamıştır.

Tablo 46: Kütahya Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu

	Kütahya Belediyesi	2015-2019 Stratejik Plan Dönemi	SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Puanı	Kütahya Belediyesi Puanı
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	H	15	0
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H	15	0
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	E	6,875	6,875
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H	6,875	0
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllı stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	H	6,875	0
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	E	6,875	6,875
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	70,05%	6,875	4,81
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	84,69%	6,875	5,82
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	E	15	15
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
Toplam:				39,38

4.9. MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

4.9.1. Manisa BşB 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı toplam 96 sayfadan ve 7 ana kısımdan oluşmaktadır. Giriş kısmında Başkanın Sunuşuna, birinci kısımda ise stratejik planla ilgili genel bilgilere yer verildikten sonra hazırlık süreci kapsamında oluşturulan stratejik plan üst kurul ve yürütme kuruluna da yer verilmiştir.

İkinci kısımda durum analizi kapsamında ilin tarihçesi, coğrafi konum ve kentleşme durumu, demografik yapısı, ulaşım, altyapı, sanayi, kültürel ve ekonomik yapısı hakkında bilgiler verildikten sonra belediyenin personel ve teşkilat, mali, teknolojik ve fiziksel yapısı incelenmiştir.

Üçüncü kısımda paydaş analizi yapılmış (96 personel, 64 kurum temsilcisi, 258 vatandaş) ve analiz sonucunda çıkan beklentiler ortaya konulmuş, dördüncü kısımda ise GZFT analizi (15 güçlü yön, 9 zayıf yön, 11 fırsat, 12 tehdit) yapılmıştır.

Beşinci kısımda belediyenin misyonu (*çağdaş, katılımcı, şeffaf ve etkin bir yönetim anlayışıyla hemşerilerimizin yaşam kalitesini artırmaya yönelik adil, hızlı ve kaliteli hizmet sunmak*), vizyonu (*Manisa'nın tarihi, kültürel ve doğal mirasını koruyarak, sosyal yaşamı güçlü, insanları mutlu, Ege'nin cazibe merkezi olan çağdaş ve öncü bir belediye olmak*) ile temel değerleri ve ilkeleri (9 adet) belirlenmiştir. Altıncı kısımda yapılan analizler kapsamında belirlenen misyon ve vizyonuna ulaşabilmek için 9 stratejik amaç, 26 hedef, hedeflere nasıl ulaşılabileceğini gösteren stratejilerle birlikte, hedeflere yönelik faaliyetler/projeler ve performans göstergeleri belirlenmiştir.

Yedinci ve son kısımda stratejik planın izleme ve değerlendirme sürecine yer verilmiştir. Stratejik planda maliyetlendirmeye yer verilmemiştir.

4.9.2. Manisa BşB Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi

Manisa Büyükşehir Belediyesinin stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ilişkisi belirlenen sorularla değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Tablo 47: Manisa Büyükşehir Belediyesi Performans Esaslı Bütçeleme İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular

	Manisa Büyükşehir Belediyesi	Stratejik Plan Dönemi
		2015-2019
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	H
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mı?	E
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mu?	Veri oluşturulamamıştır
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mu?	Veri oluşturulamamıştır
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	H
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	%53,19
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	%93,07
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedefler ile bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mı?	H
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	Veri oluşturulamamıştır

2015-2019 Stratejik Planında maliyet tahmini ve kaynak ihtiyacına yer verilmediğinden 1., 2., 4., 5. ve 6. sorulara yanıt verilememiştir. Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2016: 37-38) “Bulgu-3: Stratejik Planda Maliyet Tablosunun ve Kaynak Tablosunun Bulunmaması” tespitine Manisa Büyükşehir Belediyesi bulguda tespit edilen hususa iştirak edilmiş, takip eden dönem için gerekli düzenlemenin yapılacağı beyan edilmiştir. Manisa Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2019: 62) Stratejik planda

maliyet tablosu ve kaynak tablosu bulunmamakta; ancak bu zafiyet anılan tablolara yıllık performans programlarında yer verilerek aşılmaya çalışılmıştır (Akpınar, 2018: 38-39).

Stratejik planla belirlenen amaç ve hedefler için gereken ödenek tutarlarının yer aldığı maliyet tahmini ile ilgili dönemdeki gelir tahminlerinin yer aldığı tahmini kaynaklara ilişkin verilerin olmaması; beş yıllık dönemdeki verilerin birbirleriyle olan bağlantısını ölçme konusundaki analizlerin kapsamını daraltmaktadır.

Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasındaki uyuma bakıldığında, 3. sorunun yanıtı olarak yüksek oranda uyum görülmüştür.

Tablo 48: Manisa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Amaç-Hedef İle Performans Programı Faaliyet Örnekleri

2015-2019 Stratejik Plan Amaç 2	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 2. Amaç 1. Hedef	2015 Performans Programı 2. Amaç 1. Hedefe Ait Faaliyet
Manisa kent kimliğini ve estetiğini güçlendirerek turizmi geliştirmek	Hemşerilik ve kentlilik bilincinin geliştirilmesi	İl merkezini hiç görmemiş kadın ve çocuklara yönelik tarihi turistik gezi programı yapılması
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 4	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 4. Amaç 2. Hedef	2016 Performans Programı 4. Amaç 2. Hedefe Ait Faaliyet
Kentleşmenin planlı bir biçimde gerçekleşmesini sağlamak	Kentsel dönüşüm, yenileme ve sağlıklaştırma projelerinin planlı ve doğal afete dayanıklı bir biçimde yapılması	Şehzadeler ilçesi, Turgut Özal Mahallesi Toplu Konut projesi
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 6	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 6. Amaç 2. Hedef	2017 Performans Programı 6. Amaç 2. Hedefe Ait Faaliyet
Manisa'nın yerel ekonomik dinamiklerini geliştirmek	Yerel ekonomiyi geliştirici, istihdam olanaklarını artırıcı beşeri altyapının oluşturulması	Kişisel beceriyi artıracak eğitimlerin düzenlenmesi
2015-2019 Stratejik Plan Amaç 8	2015-2019 Stratejik Planda yer alan 8. Amaç 3.Hedef	2018 Performans Programı 8. Amaç 3. Hedefe Ait Faaliyet
Dezavantajlı kesimlere yönelik sosyal hizmetlerin üretilmesi yoluyla sosyal dayanışmayı güçlendirmek	Engellilerin hayatlarının kolaylaştırılması	Tekerlekli, akülü araç ve engelliler için ortopedik yatak dağıtımı yapılacak vatandaş sayısı

Kaynak: Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, 2015-2016-2017 ve 2018 Performans Programları

Stratejik planda maliyet tahminine ve kaynak ihtiyacına yer verilmediğinden bütçe verileri ile performans programı maliyetlerine dair herhangi bir karşılaştırma yapılabilmesi mümkün değildir.

Performans programlarında maliyet tahminlerinin ilgili yıl bütçeleri ile uyumunun yüksek olması gerekmektedir. Bütçede tahmin edilen ödeneklerin genel yönetim giderleri dışındaki kısımlarının karşılığı olarak bir faaliyet gösterilmelidir. Bu aynı zamanda, 5018 sayılı Kanun'un en temel ilkelerinden olan hesap verebilirlik ilkesinin gereklerinden biri olması yanında, kamu idaresinin kamuoyu nezdinde daha şeffaf olmasını sağlayan bir husustur. 8. sorunun cevabı olarak Manisa Büyükşehir Belediyesi incelemesinde, beş yıllık stratejik plan dönemindeki bütçeler toplamının ortalama %53,19'unu performans programlarında faaliyetlendirerek ve geriye kalan kısmının genel yönetim giderleri olarak gösterilerek performans esaslı bütçelemede zayıf bir uyum oranı yakalandığı görülmektedir.

Tablo 49: Manisa Büyükşehir Belediyesi Performans Maliyet Tahminleri İle İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri

Yıllar	Performans Maliyet Tahminleri	Bütçe Tahminleri	Uyum Yüzdesi (%)
2015	320.695.000,00	642.403.000,00	49,52
2016	358.021.000,00	670.000.000,00	53,44
2017	471.540.000,00	1.195.585.000,00	39,44
2018	956.932.000,00	1.404.000.000,00	68,16
2019	612.071.000,00	1.200.000.000,00	51,01
Toplam	2.719.259.000,00	5.111.988.000,00	53,19

Yapılan bütçe tahminlerinin hangi ölçüde gerçekleştiğine, Tablo 45'te araştırma konusu döneme ait yıllar itibarıyla yer verilmiştir.

Tablo 50: Manisa Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri

YILLAR	Tahmini Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleme Oranı (%)
2015	642.403.000,00	631.311.822,40	98,27
2016	670.000.000,00	696.141.553,92	103,90
2017	1.195.585.000,00	1.195.288.689,27	99,98
2018	1.404.000.000,00	1.324.137.846,81	94,31
2019	1.200.000.000,00	911.111.931,97	75,92
TOPLAM	5.111.988.000,00	4.757.991.844,37	93,07

Gider bütçesi gerçekleştirmelerinde %93,07'lik yüksek bir gerçekleştirme oranı görülmektedir. 2016 yılı içerisinde, Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2015 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçlarına göre, 30 büyükşehir belediyesinin gerçekleşen bütçe verileri üzerinden, İmar Yapı Derneği tarafından düzenlenen “Rakamlar Düzelmeden Şehirler Düzelmez” Projesi kapsamında, Manisa Büyükşehir Belediyesi bütçesini en iyi kullanan büyükşehir belediyeleri arasında, 1’nci olmuş, 2016 yılı bütçe gerçekleştirmeleri doğrultusunda, ise 30 belediye arasında 2’nci sırada yer almıştır. Bu sonuçlar doğrultusunda, Manisa Büyükşehir Belediyesinin mali yapısının, hedefler ve tahminler doğrultusunda dengeli ve istikrarlı bütçe performansına ulaşmış gözükmektedir. Ancak bir önceki Tabloda performans programı maliyet tahminlerinin, bütçe tahminlerinin neredeyse yarısında kaldığı tespit edilmiş olup bu durum performans programlarındaki maliyetlendirmenin yanlış veya faaliyetlendirmenin eksik olduğu anlamına gelmektedir.

10. ve 11. sorunun yanıtı olarak, Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 faaliyet raporlarında performans sonuç değerlendirme tablolarına, Yönetmelikte tarif edildiği şekliyle yer verilmemiştir. Sadece performans göstergelerinin hedef değeri ve gerçekleştirme değeri verilmiş; gerçekleştirme oranı, sapma nedeni ve sorumlu birim bilgilerine yer verilmemiştir. Faaliyet raporları hazırlanmasının temel mantığı, performans programları ile öngörülen faaliyetlerin gerçekleştirme düzeylerini ölçmek, hedefte herhangi bir aksaklık varsa sapma nedenlerini tespit etmektir. Faaliyetlerin gerçekleştirme oranının belirtilmesi de, “planlanan hedefin neresindeyiz?” sorusuna cevap olması açısından büyük önem arz etmektedir. Manisa Büyükşehir Belediyesi’nin ilgili dönem içerisindeki faaliyet raporları bu verileri içermediği için herhangi bir analiz yapılamamıştır.

Tablo 51: Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu

	Manisa Büyükşehir Belediyesi	2015-2019 Stratejik Plan Dönemi	SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Puanı	Manisa BşB Puanı
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	H	15	0
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H	15	0
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	E	6,875	6,875
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H	6,875	0
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	H	6,875	0
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	%53,19	6,875	3,65
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	%93,07	6,875	6,39
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	H	15	0
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
Toplam:				16,91

Manisa Büyükşehir Belediyesinin stratejik plan - performans esaslı bütçeleme ilişkisinde, yapılan tüm inceleme kriterleri genelinde 16,91 puan olarak çok zayıf bir uyum yakalamıştır.

4.10. MUĞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

4.10.1. Muğla BşB 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi

Muğla Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı toplam 132 sayfadan ve 5 ana kısımdan oluşmaktadır. Giriş kısmında Başkanın Sunuşuna yer verilmiş, birinci kısımda stratejik planlama süreci ile koordinasyon ve çalışma ekibi, yürütme kurulu ve bu süreçte uygulanan metotlara ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

İkinci kısımda mevcut durum analizi kapsamında ilin ve belediyenin tarihsel gelişimlerine, belediyenin görev, yetki ve sorumlulukları ile genel mevzuat bilgisine, faaliyet alanları ve ürün/hizmetlere ilişkin bilgiler verilmiştir. Paydaş analizi kapsamında personeller ve dış kurumlar ile anket yapıp anketler sonucunda çıkan paydaş görüşleri detaylı şekilde değerlendirilmiştir. Belediyenin organizasyon yapısı, insan kaynakları durumu, teknolojik altyapısı, mali yapısı, fiziki kaynakları ve araç durumu bilgileri ile çevre analizi kapsamında ilin detaylı coğrafi yapısı, demografik yapısı, eğitim, sağlık, turizm, ulaşım bilgileri sunulmuştur. GZFT analizi (18 güçlü yön, 21 zayıf yön, 23 fırsat, 24 tehdit) yapılmıştır.

Üçüncü kısımda belediyenin misyonu (*halkımızın verdiği görev, yetki ve sorumlulukları; etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda çağdaş yönetim anlayışıyla yerine getirerek Muğla'mıza hizmet etmektir*), vizyonu (*doğal, tarihi, ekonomik zenginliklerimizi Muğlalılarımıza, yerli ve yabancı konuklarımıza çağdaş bir yönetim anlayışı ile sunmak ve geleceğe taşımak*) ve temel değerleri (7 adet) belirlenmiştir. Belediyenin yükümlü olduğu görevler doğrultusunda ve belirlenen misyon ve vizyona ulaşabilmek için “Kurumsal Politikalar” başlığında 8 stratejik amaç ve 35 hedef, “Kentsel ve Mekânsal Politikalar” başlığında 4 stratejik amaç ve 52 hedef, “Sosyo-Ekonomik Politikalar” başlığında 8 stratejik amaç ve 51 hedef, “Kamu Güvenliği Politikaları” başlığında 6 stratejik amaç ve 29 hedef olmak üzere 4 ana alanda 26 stratejik amaç, bu amaçların gerçekleşmesi için 167 hedef ve hedeflerden sorumlu birimler tespit edilmiştir.

Dördüncü kısımda maliyetlendirme başlığına yer verilmiş olsa da maliyetlendirme verileri bulunmamaktadır. Beşinci ve son kısımda izleme ve değerlendirmeye ilişkin genel bilgilere yer verilmektedir.

4.10.2. Muğla BşB 2015-2019 Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi

Muğla Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ilişkisi belirlenen sorularla değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Tablo 52: Muğla Büyükşehir Belediyesi SP-PEBS İlişkisini Ölçmeye Yönelik Sorular

	Muğla Büyükşehir Belediyesi	Stratejik Plan Dönemi
		2015-2019
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	H
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	E
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulmamıştır
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mu?	Veri oluşturulmamıştır
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	H
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	%51,51
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	%69,42
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	E
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	%75

Muğla Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında maliyet tahmini ve kaynak ihtiyacı bilgileri olmadığından 1., 2., 4., 5. ve 6. sorulara yanıt verilememiştir. 2018 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu'nda (2019:49-50) "Bulgu-2: Beş Yıllık Tahmini Maliyet ve Kaynak Tablosunun Hazırlanmaması" tespitine "*şu an hazırlık çalışmaları yürütülen 2020-2024 Stratejik Planında bu bölüm mutlak surette yer alacaktır*" yanıtı verilmiştir (Sayıştay, 2019: 49-50).

Maliyetlendirme başlığı altında, belediyenin borçlarının yapılandırma sürecinde olduğu ve dolayısıyla belediyenin mali durumu netleşmediğinden stratejik planın amaç ve hedeflerinin maliyetlendirilmesinin performans programlarında yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak stratejik plan ile belirlenen amaç ve hedefler için gereken ödenek tutarlarının yer aldığı maliyet tahmini ile ilgili dönemdeki gelir tahminlerinin yer aldığı tahmini kaynaklara ilişkin verilerin olmaması; beş yıllık dönemdeki verilerin birbirleriyle olan bağlantısını ölçme konusundaki analizlerin kapsamını daraltmaktadır.

İlk kısımdaki 2015-2019 Stratejik Planı incelemesinde bahsedildiği üzere 4 ana alanda 26 stratejik amaç belirlenmiş, ancak her bir alan kendi içinde ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Stratejik planın 1. amacı nedir sorusunun 4 tane cevabı vardır. İlgili dönemdeki performans programları incelendiğinde; 2015 ve 2016 Yılları Performans Programlarındaki amaç, hedef ve faaliyetlerin kodlarının yazıl(a)madığı görülmektedir. Devam eden dönemlerde performans programlarında ise amaç ve hedefler ana başlıklar dikkate alınmadan bir bütün olarak değerlendirilme yoluna gidilmiştir.

Stratejik plandaki amaç ve hedefler ve ilgili döneme ait performans faaliyetleri uyumuna bakıldığında, 3. sorunun yanıtı olarak yüksek oranda uyum görülmektedir.

Tablo 53: Muğla Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan Amaç-Hedef İle Performans Programı Faaliyet Örnekleri

2015-2019 Stratejik Planda Kurumsal Politikalar başlığı Amaç 6	2015-2019 Stratejik Planda Kurumsal Politikalar başlığında yer alan 6. Amaç 5. Hedef	2015 Performans Programı Kurumsal Politikalar başlığında 6. Amaç 5. Hedefe Ait Faaliyetler
Donanım ve yazılım varlığımızı güncel tutmak, standartlaştırmak hedefiyle, belediyenin bilişim teknolojilerinden azami yararlanmasını sağlamak	Sunucu varlığımızı güncellemek ve yedek sistem oluşturmak	Sunucu alımı Veri tabanı optimizasyonu hizmet alımı
2015-2019 Stratejik Planda Kentsel ve Mekânsal Politikalar başlığı Amaç 2	2015-2019 Stratejik Planda Kentsel ve Mekânsal Politikalar başlığında yer alan 2. Amaç 11. Hedef	2016 Performans Programı Kentsel ve Mekânsal Politikalar başlığında 2. Amaç 11. Hedefe Ait Faaliyet
İnsan sağlığını ve çevreyi olumsuz yönde etkileyecek unsurları ortadan kaldırmak ve yaşanabilir bir kent oluşturmak	Karbon emisyonunu azaltıcı yatırımlar yapmak	Belediye binalarında karbon emisyonunu azaltmak amacıyla güneş enerjisinden elektrik enerjisi elde eden sistemin kurulması

2015-2019 Stratejik Planda Sosyo-Ekonomik Politikalar başlığı Amaç 1	2015-2019 Stratejik Planda Sosyo-Ekonomik Politikalar başlığında yer alan 1. Amaç 4. Hedef	2017 Performans Programı Sosyo-Ekonomik Politikalar başlığında 1. Amaç 4. Hedefe Ait Faaliyet
Yardıma muhtaç kimseler, engelliler, şehit ve gazi yakınları başta olmak üzere her kesimden vatandaşımıza sosyal belediyeçilik anlayışının gerektirdiği hizmetleri sunmak	Belirlenen ihtiyaç sahiplerini 5 yıl içinde sosyal karta kavuşturmak	Nakdi yardım

Kaynak: Muğla Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, 2015-2016 ve 2017 Performans Programları

Stratejik planda maliyet tahminine ve kaynak ihtiyacına yer verilmediğinden bütçe verileri ve performans programı maliyetleri ile herhangi bir karşılaştırma yapılabilmesi söz konusu değildir.

Bütçelerde personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, faiz giderleri ve yedek ödenek gibi genel yönetim giderleri olarak değerlendirilebilecek ödenekler dışındaki kısımlarının karşılığı olarak bir faaliyet gösterilmesi, istenen durumdur. Bu aynı zamanda, 5018 sayılı Kanun'un en temel ilkelerinden olan hesap verebilirlik ilkesinin gereklerinden biri olması yanında, kamu idaresinin kamuoyu nezdinde daha şeffaf olmasını sağlayan bir husustur.

Muğla Büyükşehir Belediyesi incelemesinde, 7. ve 8. sorunun yanıtı olarak, beş yıllık Stratejik Plan dönemindeki bütçeler toplamının ortalama %51,51'ini performans programlarında faaliyetlendirerek ve geriye kalan kısmı genel yönetim giderleri olarak gösterilerek performans esaslı bütçelemede zayıf bir uyum oranı yakalanmıştır.

Tablo 54: Muğla Büyükşehir Belediyesi Performans Maliyet Tahminleri İle İlgili Yıllara Ait Bütçe Tahminleri

Yıllar	Performans Maliyet Tahminleri	Bütçe Tahminleri	Uyum Yüzdesi (%)
2015	166.705.400,00	495.000.000,00	33,68
2016	460.881.425,00	753.518.725,00	61,16
2017	594.661.940,00	843.517.000,00	70,50
2018	279.196.035,00	697.000.000,00	40,06
2019	338.134.243,00	782.000.000,00	43,24
Toplam	1.839.579.043,00	3.571.035.725,00	51,51

Bütçe tahminlerinin gerçekleşme oranlarına Tablo 50’de yer verilmiştir.

Tablo 55: Muğla Büyükşehir Belediyesi Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri

Yıllar	Tahmini Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleme Oranı (%)
2015	495.000.000,00	285.319.633,73	57,64
2016	753.518.725,00	544.579.037,53	72,27
2017	843.517.000,00	504.277.538,08	59,78
2018	697.000.000,00	548.777.658,04	78,73
2019	782.000.000,00	596.094.218,95	76,22
Toplam	3.571.035.725,00	2.479.048.086,33	69,42

9. sorunun yanıtı olarak Muğla Büyükşehir Belediyesi’nin beş yıllık gider bütçesi gerçekleşme ortalaması %69,42 ile orta seviyededir.

10. sorunun yanıtı olarak, Muğla Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Faaliyet Raporlarında performans sonuç değerlendirme tablolarına, yönetmelikte yer alması gerektiği şekliyle yer verilmemiş olsa da, genel olarak verilmesi gereken bilgilere yer verilmiştir. Sadece “sapma nedeni” yerine “değerlendirme” ifadesi kullanılmış ve gerçekleşme oranlarına yer verilmemiştir. 11. sorunun yanıtı olarak, ortalama her yıl gösterge gerçekleştirmelerinin %60’ı hedef üstü gerçekleşme, %20’si hedef seviyesi, geriye kalan %20’lik kısımda hedef göstergelerinde sapmaların meydana gelmiştir.

Tablo 56: Muğla Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu

	Muğla Büyükşehir Belediyesi	2015-2019 Stratejik Plan Dönemi	SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Puanı	Muğla BşB. Puanı
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	H	15	0
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H	15	0
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mı?	E	6,875	6,875
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H	6,875	0
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mu?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mu?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	H	6,875	0
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	%51,51	6,875	3,54
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	%69,42	6,875	4,77
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mı?	E	15	15
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	%75	6,875	5,15
Toplam:				35,33

Muğla Büyükşehir Belediyesinin stratejik plan - performans esaslı bütçeleme ilişkisinde, yapılan tüm inceleme kriterleri genelinde 35,33 puan olarak çok zayıf bir uyum yakalanmıştır.

4.11. UŞAK BELEDİYESİ STRATEJİK PLAN-PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

4.11.1. Uşak Belediyesi 2015-2019 Stratejik Plan İncelemesi

Uşak Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı toplam 94 sayfadan oluşmaktadır. Stratejik Plan 4 ana kısımdan oluşmaktadır. Giriş kısmında Başkanın Sunuşuna ve belediyenin meclis üyelerine yer verildikten sonra stratejik plan ile ilgili genel mevzuat bilgisine yer verilmiştir.

Birinci kısımda ilin tarihi, coğrafi, iklim, demografik ve ekonomik yapısı ortaya konulduktan sonra stratejik planlama ekibi bilgilerine yer verilmiştir. İkinci kısımda durum analizi kapsamında belediyenin organizasyon ve personel yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları, mali yapısı ve teknik altyapısı ortaya konulmuştur. Paydaş analizi ve GZFT analizi (6 güçlü yön, 9 zayıf yön, 7 fırsat, 5 tehdit) yapılmıştır.

Üçüncü kısımda belediyenin misyon (*Belde halkının rahat, huzur ve güven ortamı içerisinde yaşamalarını sağlamak amacıyla, kanunların verdiği görevle çerçevesinde, T.C. Devleti ve Hükümet politikaları ışığında, yaşanılabilir bir çevre ortamı içerisinde, halkının mahalli müşterek nitelik taşıyan barınma, dinlenme, eğlence, seyahat, ticaret, eğitim ve kültür ihtiyaçlarını dikkate alarak, Uşak ilinin gelişme trendini ve belde halkının yaşam kalitesini yükseltmek üzere, en iyi ve en kaliteli bir sosyal belediyeçilik hizmeti sunmaktır.*) ve vizyonu şu şekilde (*kentsel altyapısını tamamlamış, sosyal belediyeçilik kavramı yerleşmiş, yaşanılabilir çevre yönetimini oluşturmuş, iletişim, bilişim ve yönetimde simge haline gelmiş, karar alma ve uygulamada uyumlu ve koordineli; şeffaf, katılımcı, hukukun üstünlüğü ilkesine sıkı sıkıya bağlı, verimli, yerinde ve yerinden yöneten, Karun'un hazinelerine sahip, güçlü, öncü ve örnek bir şehir olmaktır.*) belirlenmiştir:

Dördüncü kısımda her müdürlük için ayrı ayrı olmak üzere; farklı misyon ve vizyonlar oluşturulmuş, müdürlüklerin organizasyon yapısı belirtilmiş ve stratejik amaçlar, hedefler ve faaliyetler belirlenmiştir. Stratejik planda maliyetlendirmeye yer verilmemiştir.

4.11.2. Uşak Belediyesi 2015-2019 Stratejik Plan, Performans Programı, Bütçe ve Faaliyet Raporu İncelemesi

Uşak Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planında maliyetlendirmeye ve kaynak ihtiyacına yer verilmediğinden 1. 2. 4. 5. ve 6. sorulara yanıt verilememiştir. Uşak

Belediyesi 2015 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2016:23-24) Bulgu 2’de Stratejik Planda Beş Yıllık Tahmini Maliyetleri Gösteren Maliyet Tablosu ile Bu Maliyetlerin Karşılanacağı Kaynakları Gösteren Kaynak Tablosuna Yer Verilmemesi” tespitine Uşak Belediyesi “2015-2019 yılları Stratejik Planında ‘Maliyet Tablosu’ ve ‘Kaynak Tablosu’ kullanılmamıştır. Stratejik Plan yapılırken kaynak ve maliyet giderleri, ilgili yılda hazırlanacak olan Performans ve Bütçe esas alınacağı düşünülmüştür” yanıtını vermiştir.

Stratejik plan genel olarak DPT tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzuna göre hazırlanmamıştır. Stratejik planda amaç ve hedefler Uşak Belediyesi için değil, belediye içinde her müdürlük için ayrı ayrı oluşturulduğundan 3. soruya yanıt verilememiştir. Performans programlarında ise her müdürlük, stratejik planda kendi belirlemiş olduğu amaç ve hedef için faaliyet oluşturmamış, stratejik plan ile uyumsuz yeni amaç ve hedefler belirleyip faaliyetlerini ona göre belirlemişler, dolayısıyla 7. soruya yanıt verilememiştir. Bununla birlikte faaliyetlerin maliyetlerinde bir bütünlük olmayıp bütçe ile karşılaştırılması mümkün olmamış, dolayısıyla 8. ve 9. soruya yanıt verilememiştir.

Faaliyet raporlarında ise zorunlu olan performans sonuç değerlendirmesine ve gerçekleşmesine yer verilmediğinden 10. ve 11. sorulara yanıt verilememiştir.

Tablo 57: Uşak Belediyesi 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme Tablosu

	Uşak Belediyesi	2015-2019 Stratejik Plan Dönemi	SP-PEBS İlişkisi Değerlen dirme Puanı	Uşak B. Puanı
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	H	15	0
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla/gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	H	15	0
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum var mıdır?	H	6,875	0
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	H	6,875	0
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	H	6,875	0
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	H	6,875	0
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mı?	H	15	0
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	Veri oluşturulmamıştır	6,875	0
Toplam:				0

Dolayısıyla Uşak Belediyesi için stratejik plan-performans esaslı bütçeleme ilişkisine dair hiçbir bağ kurulamamıştır.

4.11. İncelemeye Konu Olan Belediyelerle İlgili Genel Değerlendirme

Ege Bölgesinde yer alan beş büyükşehir ve üç il belediyesinin stratejik plan-performans esaslı bütçe ilişkisine ilişkin genel durum değerlendirmesi Tablo 53'te gösterilmiş ve şu sonuçlar ortaya çıkmıştır:

Tablo 58: İnceleme Konusu Belediyelerin 2015-2019 Dönemi SP-PEBS İlişkisi Genel Değerlendirme Tablosu

	Sorular	SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme P.	İzmir Büyükşehir Bel.	Denizli Büyükşehir Bel.	Aydın Büyükşehir Bel.	Kütahya Belediyesi	Afyonkarahisar Belediyesi	Muğla Büyükşehir Bel.	Manisa Büyükşehir Bel.	Uşak Belediyesi
1	Stratejik planda hedefleri gerçekleştirilmeye yönelik maliyet tahminleri yapılmış mıdır?	15	15	15	0	0	0	0	0	0
2	Stratejik planda maliyetlerin hangi kaynaklarla /gelirlerle karşılanacağına yönelik tahminler yapılmış mıdır?	15	15	0	0	0	0	0	0	0
3	Stratejik plandaki amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasın-da uyum var mıdır?	6,875	6,875	6,875	6,875	6,875	6,875	6,875	6,875	0
4	Stratejik planda maliyet ve kaynak ihtiyaçları ile ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilmiş midir?	6,875	6,875	0	0	0	0	0	0	0
5	Stratejik plandaki kaynak ihtiyacı yıllık bütçe tahminleri ile örtüşüyor mudur?	6,875	4,84	4,12	0	0	0	0	0	0
6	Yıllık performans programı maliyetleri çok yıllık stratejik plan maliyet tahminleri ile örtüşüyor mudur?	6,875	6,875	0	0	0	0	0	0	0
7	Performans programı bütçe ile stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda mı hazırlanmıştır?	6,875	6,875	6,875	6,875	6,875	0	0	0	0
8	Performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı nedir? (Genel Yönetim Giderleri Hariç)	6,875	4,49	5,73	6	4,81	3,65	3,54	3,65	0

	Sorular	SP-PEBS İlişkisi Değerlendirme P.	İzmir Büyükşehir Bel.	Denizli Büyükşehir Bel.	Aydın Büyükşehir Bel.	Kütahya Belediyesi	Afyonkarahisar Belediyesi	Muğla Büyükşehir Bel.	Manisa Büyükşehir Bel.	Uşak Belediyesi
9	Stratejik plan, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşmiş midir?	6,875	6,33	6,59	4,16	5,82	5,99	4,77	6,39	0
10	Faaliyet raporlarında stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda meydana gelen sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapılmış mıdır?	15	15	15	15	15	15	15	0	0
11	Performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı nedir?	6,875	6,46	0	5,15	0	5,90	5,15	0	0
Toplam:		100	94,62	60,19	44,06	39,38	37,41	35,33	16,91	0

Çalışmanın 1. sorusunda stratejik planda maliyet tahminlerinin yapıp yapılmadığı incelenmiştir. Sadece Denizli Büyükşehir Belediyesi ve İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin Stratejik Planlarında maliyetlendirmeye yer verildiği görülmüştür.

2. soruda stratejik planda yıllar itibariyle hangi kaynaklardan hangi gelirlerin elde edileceğinin tahminlerine yer verilen kaynak ihtiyacı tablosunun olup olmadığı incelenmiştir. Sadece İzmir Büyükşehir Belediyesi stratejik planında toplam kaynak ihtiyacı tablosuna yer verilmiştir.

3. soruda stratejik planda amaç ve hedefler ile ilgili döneme ait performans faaliyetleri arasında uyum olup olmadığı incelenmiştir. Uşak Belediyesi dışındaki incelemeye konu olan tüm belediyelerde, performans programlarındaki faaliyetler ilgili amaca ve hedefe yönelik olarak belirlenmiştir.

4. soruda stratejik plandaki maliyet ve kaynak ihtiyaçlarıyla ilgili yıllara ait bütçe verilerinin oransal karşılaştırmalarına yer verilip verilmediği incelenmiş, sadece İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin bu kriteri karşıladığı görülmüştür.

5. soruda stratejik plandaki kaynak ihtiyacının, yıllık bütçe tahminleriyle örtüşüp örtüşmediği incelenmektedir. İlk sorudaki gibi maliyet tahminlerine yer vermeyen belediyelerde söz konusu soruyu cevaplamaya yönelik veri oluşturulamamıştır. Denizli Büyükşehir Belediyesi ile İzmir Büyükşehir Belediyesi örneklerinde yüksek seviyede bir uyum görülmüştür.

6. soruda yıllık performans programı maliyetlerinin çok yıllı stratejik plan maliyetleri ile örtüşüp örtüşmediği incelenmiştir. Sadece iki belediye (İzmir ve Denizli) için veri oluşturulabilmiş; ancak Denizli Büyükşehir Belediyesi'nde uyum zayıf olduğundan bu sorudan puan alamamıştır. İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde ise yüksek seviyede bir uyum gözlemlenmiştir.

7. soruda performans programlarının bütçe ile stratejik plan amaç ve hedefleri doğrultusunda hazırlanıp hazırlanmadığı incelenmiştir. Aydın Büyükşehir Belediyesi, Denizli Büyükşehir Belediyesi, İzmir Büyükşehir Belediyesi ve Kütahya Belediyesi'nin söz konusu kriteri karşıladığı görülmektedir.

8. soruda performans programının maliyetlerinin toplam bütçeye oranı sorulmuştur. Tablo 17'deki Başarı Durumu Değerlendirme Kriterleri'ne göre Afyon Belediyesi, Manisa Büyükşehir Belediyesi ve Muğla Büyükşehir Belediyesi zayıf, İzmir Büyükşehir Belediyesi orta, Denizli Büyükşehir Belediyesi ve Kütahya Belediyesi iyi, Aydın Büyükşehir Belediyesi çok iyi olarak değerlendirilmiş olup, Uşak Belediyesi için veri oluşturulamamıştır.

9. soruda stratejik planın, performans programı ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde planlanan gider bütçesi dahilinde gerçekleşme sağlanıp sağlanmadığı incelenmiştir. Afyon Belediyesi, Denizli Büyükşehir Belediyesi, İzmir Büyükşehir Belediyesi, Kütahya Belediyesi ve Manisa Büyükşehir Belediyesi çok iyi, Aydın Büyükşehir Belediyesi ve Muğla Büyükşehir Belediyesi orta olarak değerlendirilmiş olup Uşak Belediyesi için veri oluşturulamamıştır.

10. soruda faaliyet raporlarında, stratejik planda amaçlanan ve gerçekleşen hedeflerle bunlarda oluşan sapmalara yönelik performans sonuç değerlendirmesi yapıp yapılmadığı incelenmiştir. Manisa Büyükşehir Belediyesi ve Uşak Belediyesi dışındaki tüm belediyeler performans sonuç değerlendirmesine, mevzuattaki şekliyle yer vermiştir.

11. soruda performans programında belirlenen hedeflerin gerçekleşme oranı sorulmuştur. Manisa Büyükşehir Belediyesi ve Uşak Belediyesi için veri

oluşturulamamış; Denizli Büyükşehir Belediyesi ve Kütahya Belediyesi gerçekleştirme oranlarına yer vermemiştir. Afyon Belediyesi ve İzmir Büyükşehir Belediyesi çok iyi, Aydın Büyükşehir Belediyesi ve Muğla Büyükşehir Belediyesi iyi olarak değerlendirilmiştir.

Genel puanlama neticesinde Tablo 17'deki Başarı Durumu Değerlendirme Kriterleri'ne göre İzmir Büyükşehir Belediyesi 94,62 puan ile çok iyi, Denizli Büyükşehir Belediyesi 60,19 puanla orta, Aydın Büyükşehir Belediyesi 44,06 puanla zayıf, Kütahya Belediyesi 39,38 puanla çok zayıf, Afyon Belediyesi 37,41 puanla çok zayıf, Muğla Büyükşehir Belediyesi 35,33 puanla çok zayıf, Manisa Büyükşehir Belediyesi 16,91 puanla çok zayıf ve Uşak Belediyesi 0 puanla çok zayıf olarak değerlendirilmiştir.

2015-2019 Stratejik Planları ile stratejik plan dönemi içinde hazırlanan performans programları, bütçeleri ve faaliyet raporlarının karşılıklı incelenmesi sonucu şu sonuçlara ulaşılmıştır:

İnceleme yapılan belediyelerin üçüncü dönem stratejik planları olmasına rağmen halen çoğunluğunun maliyetlendirme ve kaynak ihtiyacı tablosuna yer verilmediği görülmüştür. Plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında büyük önem teşkil eden bu iki unsur, Sayıştay Raporlarında da sunum kriterine göre en fazla raporlanan sorun olarak yer aldığından (Demirbaş ve Engin, 2016: 42-43), ilgili belediyelerce gelecek dönem stratejik planlarında yer verileceği değerlendirilmektedir.

Belediyeler, bütçelerinin önemli bir kısmını herhangi bir stratejik amaç, hedef ve ilişkilendirmeden genel yönetim gideri olarak kullanmaktadır. Kaynakların performans esaslı bütçeleme sistemi dışına çıkarılarak genel yönetim gideri olarak kullanılması, plan-bütçe ilişkisinin zayıflamasına neden olmaktadır. Personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, faiz giderleri ve yedek ödenek dışında kalan; mal ve hizmet alım giderleri, sermaye giderleri ve sermaye transferleri bütçe tertiplerindeki ödeneklerin tamamına yakınının performans programında faaliyetlendirilmesi istenen durumdur. Kırtasiye malzemesi ve demirbaş gibi alımların yapıldığı mal ve hizmet alımları bütçe tertiplerinde, bu alımların genel yönetim giderleri olarak gösterilmesi normal karşılanabilir. Ancak yapılan yatırımlarla ilgili bütçe tertiplerinin yer aldığı sermaye giderleri bütçe tertiplerinde genel yönetim giderine yer verilmemesi gerekmektedir. Diğer bir deyişle, sermaye giderlerindeki bütün ödeneklerin karşılığı olarak bir faaliyete performans programında yer verilmelidir. Sermaye transferleri bütçe

tertiplerinde diğerkurumvekuruluşlara yapılan bir transfer söz konusu olduğundan, evleviyetle performans programında yer verilmelidir.

Belediyelerde harcama ve bütçeleme süreçlerinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan bağımsız şekilde yürütüldüğü, dolayısıyla, plan-program-bütçe bağının kurulamadığı görülmektedir. Mali yıl içinde yapılan bütün harcamaların stratejik plan ve performans programı hedefleri doğrultusunda yapılması oldukça zor gözükmektedir. Ancak planlananın dışında harcamalar olması durumunda; bir sonraki performans programı hazırlıklarında ve stratejik plan hazırlıkları ile yapılacak olursa revizelerinde bu durum gözden geçirilmelidir.

Faaliyet raporlarında, performans bilgileri başlığı altında, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmediği veya sapma gerekçelerinin yeterli düzeyde açıklanmadığı görülmektedir (Sayıştay, 2020: 16). Sapma nedenlerinin ve değerlendirmelerin verilmemesi ya da yetersiz verilmesi, faaliyet raporlarının asıl amacına aykırı bir durumdur. Aynı şekilde söz konusu bilgilerin verilmediği ve bol fotoğraflı faaliyet raporları, amaca hizmet etmemektedir.

Faaliyet raporlarında gerçekleşme düzeyleri %100 ve üzeri olan faaliyet sayısının çokluğu, gerçekleşme durumu bilgilerinin veri kayıt sistemi olmadan verildiğini düşündürmektedir. Gerçekleşme düzeylerinde verilen oranların doğruluğu, Sayıştay tarafından yapılan performans denetimlerinde de incelenmeye başlanan bir husustur. Dolayısıyla etkin bir denetim mekanizması sonucunda; faaliyet raporlarındaki %100 gerçekleştirmelerin yerini daha realist oranlara bırakması beklenmektedir.

SONUÇ, DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Küreselleşmenin de etkisiyle dünya, hiç olmadığı kadar hızlı bir değişim geçirmektedir. Sosyal, siyasal, ekonomik, kültürel, ulaşım ve teknoloji alanlarında meydana gelen değişim, dönüşüm ve gelişmeler toplumsal yaşamı her alanda gittikçe karmaşıktırmaktadır. Bunun sonucu olarak, vatandaşların devletten ve yerel yönetimlerden beklentileri de artmakta ve farklılaşmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının mevcut yapıları artan ve dönüşen talepleri karşılamaya yetmemektedir. Bu nedenlerle kamu sektörü, zamana ayak uydurabilmek, mevcut sorunlarına çözüm bulabilmek ve toplumsal beklentileri karşılamak maksadıyla özel sektörde kullanılan yönetim sistemlerine başvurmaya başlamıştır. Bu bağlamda “stratejik yönetim” ve “performans esaslı bütçeleme” anlayışları kamu (mali) yönetiminde temel araçlar olmuştur.

Küreselleşmenin, artan nüfusun ve kırlardan büyük kentlere göçler gibi faktörlerin etkisiyle kentler ve yerel yönetimler ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerle ilişkileri ve konumu sürekli değişen dünya ve ulusal koşullar bağlamında, daha karmaşık ve çok katmanlı duruma gelmiştir. Halka en yakın kuruluşlar olarak, belediyelerin önemi, sorumlulukları, işleyişi, stratejileri giderek artış göstermektedir.

Son yıllarda ülkemizde, dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak, Türkiye yerel yönetim sistemi, kamu mali yönetim sistemi, planlama sistemi ve kamu yönetimi denetim sistemi alanlarında önemli değişim ve dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Kamu yönetiminde kalite, performans yönetimi, stratejik yönetim, vatandaş odaklılık, iyi yönetişim, katılım, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, yerinden yönetim, esnek örgütsel yapılar gibi yöntem, araç, ilke ve değerler önem kazanmıştır. Kamu mali sistemimize köklü değişiklikler getiren 5018 sayılı Kanun’un 01/01/2016 tarihinde bütünüyle yürürlüğe girmesiyle mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik yönetim, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim kavramları kamu yönetim sistemimize girmiştir.

Son dönem reformların odak noktası olan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeyle ilgili literatürde çok sayıda araştırma ve inceleme olmasına karşın bunlar arasında ilişkinin incelenmesine yönelik yüksek lisans/doktora düzeyinde hazırlanmış sınırlı sayıda çalışma ve makale dışında fazla bir araştırmaya rastlanmamış olmaması, bu alana ilgi gösterilmesine neden teşkil etmiştir. Ana amaç Türkiye’deki tüm belediyelerin

hazırladıkları stratejik plan ve performans esaslı bütçeleri arasındaki ilişki üzerine bir araştırma yapmak olsa da, masraf ve zaman unsurları dikkate alındığında, örneklem olarak tek bir bölgedeki (Ege Bölgesi) il ve büyükşehir belediyeleri seçilmiştir. Sonuç olarak, nitel araştırma yöntemleri kapsamındaki doküman-belge incelemelerinin, betimsel içerik analizinde kıyaslama tekniği de kullanılarak yapılan araştırmada Ege Bölgesi il ve büyükşehir belediyelerinin stratejik plan-performans esaslı bütçeleme ilişkisi irdelenmiştir. Dönemi itibarıyla incelenen stratejik planlarda, iki belediye hariç, stratejik plan-bütçe ilişkisinin zayıf şekilde kurulduğu görülmektedir.

Stratejik plan-performans esaslı bütçe ilişkisinin daha güçlü kurulması için bu teze özgün olarak, tezin bütününde arkaplan bilgisi açık veya örtük olarak bulunan, politika düzeyi ve pratik öneriler aşağıda sunulmaktadır:

- Belediyelerde stratejik planlamada etkinliği güçlendirmek, birbirine benzer stratejik planların yapılmasını engellemek amacıyla plan hazırlamada benimsenen kuralcı modelin alternatifi olabilecek yaklaşımların ya da farklı stratejik yönetim okullarının stratejik planlama yaklaşımlarının uygulanabilirliğinin sağlanması için kılavuzlar yayımlanmalıdır.
- Stratejik planlar, üst ölçekli planlar olan kalkınma planları, hükümet programları, orta vadeli planlar, bölgesel planlar gibi planlarla zamansal, işlevsel, mali ve taktiksel anlamda tam bir uyum içerisinde hazırlanmalıdır.
- Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu gibi dokümanlar hazırlanırken performansa ilişkin göstergelerin mevzuata uygun, gerçekçi, doğru tespit edilmiş, ölçülebilir göstergeler olarak belirlenmesi, amaç ve hedeflerin açık şekilde tanımlanması gerekmektedir. Performans esaslı bütçeleme sistemi içerisinde hazırlanan her üç belgede, doğru ve güvenilir performans bilgisinin yer alması sağlanmalıdır. Kurumsal kaynakların tahsisi, yeni sorumlulukların verilmesi ve süreçlerdeki değişimin izlenebilmesi için iyi tasarlanmış değerlendirme ve performans bilgi sistemi oluşturulmalıdır.
- Stratejik planlama, yapısı itibarıyla mali planlama ile üst seviyede bir entegrasyonu gerektirmektedir. Bu bağlamda, sürecin tamamının ve her aşamasının ayrı ayrı mali planlaması yapılmalıdır. Stratejik planlar oluşturulmadan önce amaç, hedef ve stratejilerin tahmini maliyetlendirmesi hususuna önem verilmelidir.

- Uzman yöneticiler tarafından, belediyelerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme kültürünün oluşmasını, planların örgüt tarafından içselleştirilmesini ve sahiplenilmesini sağlayacak ve süreç bilincini aktive edecek konferans, seminer ve eğitim faaliyetlerine önem verilmeli, çeşitli kapasite geliştirme çalışmaları yapılmalıdır.
- Stratejik plan hazırlanırken ihtiyaçların belirlenmesi noktasında, çeşitli kurum ve kuruluşlar ile çalıştaylar düzenlenmeli, ilçe sınırlarındaki başta vatandaşlar olmak üzere ilgili paydaşların telefon ya da yüz yüze görüşme ve anket teknikleriyle talepleri alınmalı; böylece bütün paydaşların katılımı sağlanmalıdır. Belediye içinde kurulacak olan stratejik planlama ekibine her müdürlük/daire başkanlığından yetkin ve katkı sunabilecek olan personeller seçilmelidir. Daha sonra, yapılacak olan paydaş analizi ve belediyenin kendi resmini çektiği GZFT analizi ve diğer dış çevre analiz teknikleri desteğiyle stratejik plan şekillendirilmelidir.
- Kurumlarda genel olarak performans programı, mevzuatın aksine, bütçeden sonra hazırlanmaktadır. Oysa esas olan, stratejik plandaki amaç ve hedeflere ulaşabilmek için yıllık faaliyetleri belirleyerek performans programını hazırlamak olup bu faaliyetleri maliyetlendirmek suretiyle bütçede yer verilmesi hususuna dikkat edilmelidir.
- Bütçe tahmini yapılırken izleyen yıldaki kur ve maliyet artışları gibi unsurlar göz önüne alınmalıdır. Doğru hesaplanmayan bütçelerde çok sayıda ödenek aktarım yapılması kaçınılmaz bir sonudur.
- İzleyen yıldaki yatırım planlarıyla ilgili olarak yapılacak ihalelerin yaklaşık maliyetleri --yine kur ve maliyet artışları dikkate alınarak-- doğru hesaplanmalıdır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerinden birisi *“ödenegi bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz”* hükmüdür. Dolayısıyla ihalenin yaklaşık maliyetinin yüksek hesaplanması, bütçe tertibinde gereğinden fazla ödeneğin bulundurulması anlamına gelmektedir. Böylece bütçe gereğinden fazla şişirilmiş olmakta, karşılığı olarak gelir bütçesinde de gerçeklikten uzak tahminler yapmak durumunda kalınmaktadır.
- Stratejik planın izlenmesi ve değerlendirilmesinin düzenli ve yeterli düzeyde yapılamaması sadece belediyelerin değil stratejik planlama yapan neredeyse

bütün kamu kurum ve kuruluşlarının temel sorunlarından birisidir. Belediyelerde izleme ve değerlendirmeye ilişkin gerek kavramsal gerek teknik altyapının geliştirilmesi gereklidir. Bu çerçevede merkezi kurumların koordinatörlüğünde kullanılabilir ortak bir yapı oluşturulabilir.

- Sundukları hizmetler nüfus, coğrafi konum, ekonomik durum gibi çeşitli şartlara göre farklılık gösterse de, belediyeler temelde benzer hizmetleri benzer süreç, teknoloji ve faaliyetlerle üretmektedirler. Bu hizmetlerin stratejik planlarda yer alma biçimi standardize edilerek yerel yönetimlerde kıyaslamaya uygun bir yapı oluşturulabilir. Belirlenen alanlarda merkezi idarenin ilgili kurulları, bakanlıklar ve yerel yönetim birlikleri (Cumhurbaşkanlığı SBB, İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Türkiye Belediyeler Birliği gibi) belediyeler, özellikle de stratejik plan yapma yükümlülüğü bulunanlar için, ortak performans göstergeleri havuzu geliştirebilirler. Bu ortak göstergelerin varlığı bir yandan yerel yönetimlerin planlama süreçlerini kısaltacak, diğer yandan da daha anlamlı göstergelerin belirlenmesini sağlayacaktır. Stratejik plan çalışmaları öncesinde başlayan BEPER gibi çalışmaların gözden geçirilerek aktif hale getirilmesi, var olan kapasitenin ve çalışmaların değerlendirilmesi açısından yararlı olacaktır.
- 7099 sayılı “Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 2018 yılında, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yapılan değişiklikle, tüm belediyelerde uygulanması zorunlu olan “E-Belediye Bilgi Sistemi Projesi” sayesinde plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında önemli bir fırsat yakalanmıştır. Projede toplamda 63 modül oluşturulmuş, 45 modül İçişleri Bakanlığı tarafından, 18 modül ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır. “Stratejik Plan Modülü” ile “Performans Esaslı Bütçeleme Modülü”nün entegrasyonu sayesinde yerel yönetimler genelinde kurumsallaşmış ve sistematize edilmiş bir veri toplama ve yönetim bilişim sistemi altyapısı kurulmuş durumdadır.
- Stratejik planlama ve uygulama süreçlerinde yerel yönetimlerin birbirlerinden iyi uygulama örneklerini öğrenmeleri ve kendi bünyelerine adapte etmeleri desteklenmelidir. Bu amaçla, başta Türkiye Belediyeler Birliği olmak üzere diğer yerel yönetimler birlikleri ile kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi ve tecrübe paylaşımı için platform oluşturması fayda sağlayacaktır.

- Performans programının özellikle harcama birimleri açısından bağlayıcı olması için iç kontrol mekanizmalarının aktif olması önem taşımaktadır. Bu nedenle belediyelerde iç kontrol sistemi kurulmalı, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi çalışmaları düzenli olarak sürdürülmelidir.
- Belediyelerde risk planlamaları daha sağlıklı ve gerçekçi biçimde yapılmalı, kısa ve uzun vadede belediyelerde, stratejik plan ve performans programında belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmasını engelleyecek iç ve dış nedenlerden kaynaklanan tehdit ve riskler tanımlanmalıdır.
- 5018 sayılı KMYKK ile oluşan Mali Hizmetler Uzmanlığı meslek dalı, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sürecinin etkin yürütülmesi için önemli bir kariyer mesleği olarak ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimlerde daha fazla sayıda Mali Hizmetler Uzmanı istihdam edilmesi ve bu personele planlama konusunda da yetkiler verilmesi, bu süreçlerde yetkinlik açısından büyük önem arz etmektedir. Yine, bir diğer önemli meslek dalı da, uygulamada, yerel yönetimlerde istihdamı zorunlu olmayan “iç denetçilik”tir. İç denetçiler stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu, bütçe ve risk yönetimi gibi alanlarda aktif olmalıdır. Kanunen stratejik planlama yapma yükümlülüğü bulunan tüm belediyelerde iç denetçi ve mali hizmetler uzmanı istihdamı zorunlu tutulmalıdır.

Türkiye’de stratejik plan uygulamasına merkezi yönetim kuruluşlarından daha önce geçen 50.000 üstü nüfusa sahip olan belediyeler, 2020 yılı sonu itibariyle, dördüncü plan dönemleri içerisindeyler ve bu planları 2024 yerel seçimlerine kadar geçecek dönemde, değişiklik ve güncelleme yapılmadığı takdirde, uygulamaya devam edeceklerdir. Bu bağlamda stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme konularında, bazı belediyelerde önemli bir bilgi ve tecrübe birikimi oluşmuştur; kimi belediyeler 50.000 üstü nüfusa ancak 2010’lu yılların ortaları veya sonlarına doğru ulaştıkları için, ilk planlarını 2019 yerel seçimlerinden sonraki 6 aylık dönemde ortaya koymuşlardır. Edinilen tecrübeler doğrultusunda, stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme sisteminin işlemeyen unsurlarının yapılacak değişikliklerle ve sürekli iyileştirmeler yoluyla geliştirilmesinde fayda bulunmaktadır. Belediyelerdeki uzun vadeli stratejik ve performans bazlı bakış açıları, yerel hizmetlerin daha hızlı ve kaliteli sunulması ile kaynakların daha etkin, etkili ve ekonomik kullanımı için sistemdeki ve uygulamadaki yetersizlikler ve zaafıların ortaya konması ile geliştirmeler yapılması için fırsatlar

sunmaktadır. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, yerel yönetimlerde tüm sorunların tek çözümü olarak görülmemeli, bunların doğru ve açık şekilde uygulanarak önlerindeki engellerin kaldırılması için bütüncül bir reform yönetimiyle en kısa sürede ele alınması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi neticesinde Türkiye’de program bütçe sisteminin merkezi idarede uygulamaya konmasına rağmen yerel yönetimlerde 2020 yılı sonu itibariyle program bütçe sistemine geçilememiştir. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçe uygulamalarında çok başlılığın giderildiği, stratejik yönetim ve performans esaslı bütçeleme mevzuatında güncellemeler yapıldığı, rehberlerin farklı kurumsal yapılar için geliştirilerek ve kapsamı genişletilerek yeniden oluşturulduğu (2010’lu yılların sonlarında ve 2020 yılında) bir ortamda program bütçe sistemine yerel yönetimlerde geçiş sürecinin geciktirilmeden, 2020’li yılların başlarında bu yeni iklim ve ortamda sürecin tamamlanmasının isabetli olacağı değerlendirilmektedir. Tez boyunca çeşitli vesilelerle, irdelendiği üzere, Türkiye kamu/mali yönetim sisteminde kronik bir sorun olan plan-bütçe ilişkisinin kurulamaması sorununun çözümü yönünde mevzuat düzeyinde çok önemli adımlar atılmıştır ve atılmaktadır. Mevzuat hükümleri, yerel yönetim birimleri tarafından da iyi anlaşılır ve kurulmakta olan teknolojik imkanlar da en uygun şekilde kullanılır ve elbette başarılı uygulama örnekleriyle de desteklenirse stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme ilişkisine dair kronik sorunun Türkiye kamu mali yönetimi gündeminden çıkarak yeni bir faza geçilmesi beklenmelidir.

Özel sektör planlama araçlarından birisi olan stratejik planların kamu sektöründe de uygulanmaya başlaması kamu örgütleri üzerinde bazı çalışmaların yapılmasını beraberinde getirmiştir. Çalışmaların çoğu teorik ve kavramsal olsa da, uygulama çalışmalarına da rastlanmaktadır. Alan araştırmalarında ise genelde anket yöntemiyle stratejik plan uygulamalarının değerlendirilmesi ve çalışanlarca algılanmasına odaklanılmıştır. Buna göre, genelde kamu kesiminin sahip olduğu özellikler dikkate alınarak stratejik plan uygulamasının önündeki engeller tespit edilmeye çalışılmış ve bu engellere yönelik çözüm önerileri sunulmuştur.

Türkiye’de, stratejik planlama ve performans esaslı bütçe sistemi üzerine çoğunlukla kuramsal çalışmalar yapılmış; ancak sistemin uygulamada kurumlara nasıl yansıdığı, onları nasıl etkilediği, beklenen sonuçların elde edilip edilmediği konularında derinlikli, iyi tasarlanmış ve nitelikli uygulamalı araştırmalar pek gerçekleştirilmemiştir. Literatürde her bir konuya ilişkin bağımsız çalışmalar bulunmakla beraber, konunun

birlikte ele alındığı çalışma yok denecek kadar azdır. Dünyada ve Türkiye’de yapılan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme üzerine yapılan çalışmalar incelendiğinde, plan-bütçe ilişkisini ortaya koyan kapsamlı bir araştırmanın bulunmadığı görülmektedir. Bu noktadan hareketle, özgün bir araştırma tasarımına dayalı bu doktora tezinin ulusal literatüre katkı sağlaması beklenmektedir. Ayrıca yürütülen kapsamlı literatür araştırmasında incelenen çalışmalar sayesinde, yeni araştırma sorularının geliştirilmesine, araştırma probleminin tanımlanmasına ve probleme netlik kazandırılmasına, araştırmacının yönteminin iyileştirilmesine ve geniş kapsamlı bilgi temelini oluşturmasına katkı sağladığı gibi sonraki çalışmalar için de altlık oluşturmaktadır.

Uzman görüşlerini dahil eden bir araştırmanın stratejik plan yapmakla yükümlü 50.000 üstü nüfusa sahip belediyelerde de yapılması literatüre katkı sağlayıcı olabilir.

Gelecek çalışmalar için il ve büyükşehir belediyeleri dışındaki nüfusu 50.000’i geçen belediyeler ile Ege Bölgesi dışındaki, bu tezin kapsamı dışında kalan, diğer il ve büyükşehir belediyeleri üzerinde de bu teze benzer içerikte ve metodolojide kapsamlı bir alan araştırması içeren çalışmalar yapılabilir. Her ne kadar dönemsel sınırlama bu ve benzeri kapsamlı araştırmalarda uygulama ve hız açısından kolaylık sağlasa da, ileriki dönemler için daha geniş bir zaman diliminin, dolayısıyla daha fazla plan ve bütçe döneminin ele alınması faydalı olabilir; ancak buna verilerin imkan vermesi sorunu ve bir doktora tezini aşan maliyetler ile araştırmacı sayısı gereksinimi olduğu mutlaka hatırlanmalıdır. Bu bağlamda önerilen araştırmanın Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, TÜBİTAK, Türkiye Belediyeler Birliği veya başka bir güçlü fon ve/veya teknik desteğiyle gerçekleştirilmesi daha mümkün görülmektedir.

KAYNAKLAR

- AB-BMKP-İçişleri Bakanlığı (2019). *Yerel Yönetim Reformu Projesi 3. Aşama Başlangıç Raporu*, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve İçişleri Bakanlığı, Ankara. https://info.undp.org/docs/pdc/-Documents/TUR/LAR%-20III_Inception%20Report_Final%20Submission_TR_11.01.19.pdf (15.12.2019).
- Abell, D. (2014). “The Past, Present, and Future of Strategy: Broadening Challenges; Advancing Insight”, *Revista Ibero Americana de Estrategia*, 13 (3), p. 7-18.
- Acar, İ. A. (2011). “Plan Bütçe İlişkisi ve Üniversitelerde Stratejik Planlama”, *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı*, Ege Üniversitesi, İzmir, s. 85-97.
- Acar, İ. A. ve İpek Şahin, E. A. (2009). “Plan - Bütçe İlişkisi Açısından İç Denetim”, *Maliye Dergisi*, 156, s. 105-126.
- Acar, İ. A. ve İpek Şahin, E. A. (2014). “Kamu Kurumlarında İç Denetim Faaliyetinin Etkinliği: Ege Bölgesi Alan Araştırması”, 29. *Türkiye Maliye Sempozyumu: Kamu Maliyesinde Denetim*, Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Sakarya, s. 269-293.
- Ackoff, R. (1987). “Mission Statements”, *Planning Review*, 15 (4), p. 30-31.
- Afyonkarahisar Belediyesi 2015 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2016). *Afyonkarahisar Belediyesi 2015 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu*, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/AFYONKARAH%C4%B0SAR%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf> (13.03.2017).
- Afyonkarahisar Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2019). *Afyonkarahisar Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2016-2017-2018-2019)*, <https://www.afyon.bel.tr/-dokumankategori/0/4/faaliyet-raporlari.aspx> (15.06.2020).
- Afyonkarahisar Belediyesi Performans Programları (2015-2016-2017-2018-2019). <https://www.afyon.bel.tr/icerikkategori/38/114/performans-donemi.aspx>, (15.06.2020).
- Afyonkarahisar Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019). <https://www.afyon.bel.tr/dokumandetay/7/336/2015--2019-stratejik-plan.aspx> (13.03.2017).
- Aguinis, H. (2007). *Performance Management*, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Akay, H. (2007). *Sivil Toplum Kuruluşları İçin Stratejik Düşünme-Strateji Geliştirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Akçakaya, O. (2016). “Toronto ve Sidney Yerel Yönetimlerinin Stratejik Yönetim Süreçleri Üzerine Mukayeseli Bir İnceleme”, *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, 6 (2/1), s. 65-80.
- Akdemir, A. ve Ulukan, İ. C. (ed.) (2012). *Stratejik Yönetim*, Anadolu Üniversitesi, Açıköğretim Yayınları, Eskişehir.
- Akgemci, T. (2007). *Stratejik Yönetim*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Akman, Ç. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Yapbozu: Gelişmeler ve Öneriler”, *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 13 (19), s. 2499-2532.

- Akman, N. (2009). *Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Akpınar, R. (2013). *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Uygulamasının Çözümlemesi: İzmir Büyükşehir Belediyesi ve İzmir İl Özel İdaresi Örnekleri*, (Basılmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Akpınar, R. (2018). “Sayıştay Denetim Raporlarında Büyükşehir Belediyeleri Stratejik Planlarının Kritiği: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 10 (2), s. 30-42.
- Aksoy, M. (2008). *Kamuda İç Kontrol ve İç Denetim*, Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Ankara.
- Aktaş, A. (2011). “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, *Dış Denetim Dergisi*, 4, s. 92-103.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010). “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, *Türk İdare Dergisi*, 466, s. 9-45.
- Al, H. (2007). “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetimi Geçiş”, *Amme İdaresi Dergisi*, 40 (4), s. 45-63.
- Alıcı, O. V. (2007). “Türkiye’de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16 (4), s. 1-19.
- Alikadioğulları, A. (2011). *Türkiye’de Mali Reform Kapsamında İç Kontrol Sistemi Uygulaması Maliye Bakanlığı Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Allison, M. J., and Kaye, J. (2005). *Strategic Planning for Non-profit Organizations: A Practical Guide and Workbook, Second Edition*, Wiley Publication, New Jersey.
- Altıntaş, A. (2012). *Kamu Yönetimi Perspektifinde Türkiye’de Mali Denetim*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Altun, M. (1995). “Yatırımcı Kuruluşlarda Plan-Bütçe İlişkileri”, *Türk İdare Dergisi*, 408, s. 75-103.
- Altunoğlu, A. E. (2001). “Stratejik Planlamada İki Farklı Okul: Klasik ve Yönetimsel Karar Yaklaşımları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, 2 (2), s. 60-74.
- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate Strategy*, McGraw-Hill, New York.
- Arıkboğa, E. (2007). “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Yazıları*, (ed. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 42-70.
- Arslan, G. ve Küçüker, E. (2016). “Okul Müdürlerinin Planlama Etkinlikleri ve Stratejik Planlamada Karşılaşılan Sorunlar”, *Kastamonu Eğitim Dergisi*, 24 (2), s. 839-856.
- Arslan, M. (2004). “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’ye Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, 54, s. 1-22.
- Arslan, M. (2006). “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, (ed. C. C. Aktan), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 73-96.

- Arslan, R. [K.] (2016). *Süreç Analizi Çerçevesinde Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikası*, (Basılmamış Doktora Tezi), Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Arya, A., and Green, M. (2015). *Emerging Leadership a Desktop Guide for Middle Managers*, Local Government Association (LGA). <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/highlighting-managerial-l-c3a.pdf> (14.10.2017).
- Ataç, E. (ed.) (2002). *Devlet Bütçesi, 4. Baskı*, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.
- Atağan, G. (2010). *Muhasebe Tabanlı Performans Değerleme: Sektör ve Grup Şirket Uygulama Sonuçlarının Karşılaştırılması*, (Basılmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Ataoğlu, B. T. (2010). *Performans Denetiminde Bütçe Kurgusunun Kamuda Kurumsal Kültüre Etkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Avcı, M. (2011). *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Algılanması: Zonguldak İli Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Zonguldak.
- Ay, İ. (2018). “Stratejik Plan Yönetmeliği’nde Değişiklikler”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, 842-843, s. 62-64.
- Aydın Büyükşehir Belediyesi (2015-2019). *Aydın Büyükşehir Belediyesi Performans Programları (2015-2016-2017-2018-2019)*, <https://aydin.bel.tr/detail/4371/-performans-programi> (20.09.2019).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi (2015-2019). *Aydın Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019*, https://aydin.bel.tr/Content/files/2015-2019_stratejik%C4%B1k_plan.pdf (13.03.2017).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi (2016). *2015 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu*, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/AYDIN%20B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf> (16.01.2018).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi (2019). *2018 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu*, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/AYDIN%20B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf> (10.09.2019).
- Aydın Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2016-2017-2018 2019). <https://aydin.bel.tr/detail/4370/faaliyet-raporlari> (10.09.2019).
- Aydın, M. (2012). *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Stratejik Plan Hazırlama Süreci*, (Basılmamış Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu), Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ankara.
- Aydın, M. D. ve Aksoy, S. (2007). “Kamu Kesiminde Stratejik Planlama ve Çalışanlara Yansıması Hacettepe Üniversitesi Örneği”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 25 (1), s. 293-322.
- Aydın, S. (2007). *Belediyelerde Performans Denetimi ve Mali Denetim*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

- Babahanoğlu, N. (2020). “Kamu Mali Yönetiminde Reform Bağlamında Kamu Harcama Prosedürü ve Mülki İdare Amirlerinin Değişen Roller”, *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10 (1), s. 114-130.
- Badem, C. A., Kılınç, Y. ve Kavas, T. (2013). “Türkiye’de Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Süreci: Kocaeli Üniversitesi Örneği”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26, s. 77-104.
- Bajo, A. (2013). “Case Study on Croatia”, *Fiscal Impact Assessment of Structural Reforms: Case Studies on South East Europe*, (ed. M. Mrak, R. Bauchmuller, and P. McClure), Center of Excellence in Finance, Ljubljana, p. 69-96.
- Bakan, R. (2015). *Belediyelerde Stratejik Planlamanın Kamu Hizmetlerine Etkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Bako, R. (2002). *Sivil Toplum Kuruluşları İçin Kapasite Geliştirme Rehberi -III: İzleme ve Değerlendirme*, (çev. Metin Çulhaoğlu), REC Türkiye, Ankara.
- Bal, T. (2015). “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, 96, s. 25-54.
- Barbak, A. (2015). “Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Yapısal Uyarlanması: Bütçe Reformu ve Kamu Örgütlenmesinde Dönüşüm”, *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8 (1), s. 1-27.
- Barclay, D. J., van Schalkwyk, A., and Pauw, J. C. (2011). “The Relationship Between Strategic Planning and Budgeting within the Mining Qualifications Authority in South Africa”, *Administratio Publica*, 19 (4), p. 43-62.
- Bass, L. J. (2012). “The Relationship Between Strategic Planning and the Budgeting Process”, *Handbook of Budgeting, Sixth Edition*, (ed. W. R. Lalli), John Wiley & Sons, Inc., New Jersey.
- Bayar, N. (2010). *Dünyada Bütçe Reformları ve Mali Disiplin*, (Basılmamış Mesleki Yeterlilik Tezi), Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Bayrak, A. (2013). *Belediyelerde Stratejik Yönetim ve Faaliyet Önceliklendirmesi: Bir Model Önerisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Okan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Behn, R. D. (2003). “Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures”, *Public Administration Review*, 63 (5), p. 586-606.
- Bektaş, N. B. (2020). *Bütçe Yönetiminde Bütçe Sistemlerinin Rolü ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Berry, F. S., and Wechsler, B. (1995). “State Agencies’ Experience with Strategic Planning: Findings From a National Survey”, *Public Administration Review*, 55 (2), p. 159-168.
- Betz, F. (2010). *Yönetim Stratejisi: Stratejik Yönetim ve Enformasyon Teknolojisi*, (çev. Ü. Şensoy), TÜBİTAK, Ankara.
- Beynam, H. (2013). *Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Etkinleştirilmesi: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Biber, İ. (2013). *Belediyelerde Muhasebe Personeli Eğitiminin Analitik Bütçe Uygulamaları Üzerindeki Etkisi: Bir Uygulama (Malatya İli Örneği)*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Bilge, S. ve Demirtaş, S. (2012). “Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği”, *Maliye Dergisi*, 162, s. 51-72.
- Bilgin, K. U. (2007). “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık “Performans Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, 65, s. 53-87.
- Bindra, S., Parameswar, N., and Dhir, S. (2019). “Strategic Management: The Evolution of the Field”, *SC Briefings in Entrepreneurial Finance*, 28 (6), p. 469-478.
- Biniş, M. (2007). *İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlamada Performans Göstergeleri-Bütçe İlişkisi: İzmir Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Bititci, U. S. (2015). *Managing Business Performance: The Science and the Art*, John Wiley & Sons, Chichester, the UK.
- Blackerby, P. (1994). “History of Strategic Planning”, *Armed Forces Comptroller Magazine*, 39 (1), p. 23-24.
- Blumentritt, T. (2006). “Integrating Strategic Management and Budgeting”, *Journal of Business Strategy*, 27 (6), p. 73-79.
- Boateng, P. A., Amponsah, E. M., Akafo, V., and Yamoah, P. (2015). “Strategic Planning Process Formality: A Model”, *European Journal of Business and Management*, 7 (26), p. 1-9.
- Boothe, B. (2012). *Linking Assessment, Strategic Planning and Budget Planning*, (Unpublished Doctoral Dissertation), Liberty University, Lynchburg, Virginia.
- Bora, B., Borah, S., and Chungyalpa, W. (2017). “Crafting Strategic Objectives: Examining the Role of Business Vision and Mission Statements”, *Journal of Entrepreneurship & Organization Management*, 6 (1), p. 1-6.
- Boran, A. (2013). *Performans Esaslı Bütçeleme Üniversite Uygulamaları (Ankara Üniversitesi Örneği)*, (Basılmamış Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu), Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Boyle, R. (2000). *Performance Measurement in Local Government*, (CPMR Discussion Paper 15), Institute of Public Administration, Dublin.
- Bozlağan, R. ve Akçakaya, O. (2016). “Stratejik Yönetim Yaklaşımı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planları Üzerine Bir İnceleme”, *Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3, s. 99-119.
- Brits, H. J. (2010). *A Model for the Integration of Quality Management, Planning and Resource Allocation at South African Universities*, North-West University, <https://repository.nwu.ac.za/handle/10394/12828?show=full> (19.08.2017).
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Third Edition, Jossey-Bass Publishers, A Wiley Imprint, San Francisco.

- Bryson, J. M. (2007). "What to do when Stakeholders matter Stakeholder Identification and Analysis Techniques", *Public Management Review*, 6 (1), p. 21-53.
- Bryson, J. M., and Alston, F. K. (2005). *Creating and Implementing Your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations, Second Edition*, John Wiley & Sons Inc., San Francisco.
- Bryson, J., and George, B. (2020). "Strategic Management in Public Administration", *Oxford Research Encyclopedia, Politics* (oxfordre.com/politics), Oxford University Press, Oxford, the UK, p. 1-26.
- Burkhead, J. (1965). *Government Budgeting*, John Wiley & Sons Inc., New York.
- Canada Treasury Board Secretariat (2008). *Performance Reporting Principles and Guidelines*, Canada. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/topics/performance-talent-management.html> (16.08.2015).
- Candan, E. (2007). *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 374, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara.
- Cangöz, M. C. (2020). *5018 Sayılı Kanundaki Değişiklik Ne Getiriyor?*, TEPAV Değerlendirme Notu, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1603193553-9.5018_Sayili_Kanundaki_Degisiklik_Ne_Getiriyor.pdf (10.11.2020).
- Canpolat, H. (2010). "Türkiye’de Son Dönem Yerel Yönetim Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi", , *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, (ed. N. Falay, A. Kesik, M. Çak ve M. Karakaş), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 27-61.
- Coşar, L. (2002). *Belediye Bütçelerinin Hazırlanması ve Yönetim Aracı Olarak Kullanılması (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği)*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Coşkun, A., vd. (drl.) (2000). *Performans ve Risk Denetimi Terimleri*, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Coşkun, B. ve Nohutçu, A. (2005). "Önsöz", *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, I. Cilt, (ed. A. Nohutçu ve A. Balcı), Beta Basım Yayın, Ankara, s. 1-32.
- Coşkun, B., ve Pank Yıldırım, Ç. (2018). "Türkiye’de Stratejik Planlama: Son Dönem Gelişmelerin İncelenmesi", *Strategic Public Management Journal*, 4 (8), s. 1-16.
- Coşkun, İ. (2011). "5018 Sayılı Yasanın Genel Değerlendirmesi ve AB Sürecinde Mali Kontrol Faslı", *Ege Üniversitesi Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı*, 25-27 Mart 2011, Ege Üniversitesi, İzmir, s. 51-57.
- Coşkun, S. (2012). "Kamu Çalışanlarının Stratejik Planlama Süreç ve Sonuçlarına İlişkin Görüşleri: Bir Olay Çalışması", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 62 (1-2), s. 65-93.
- Creswell, J. W. (2013). *Nitel Araştırma Yöntemleri*, (çev. M. Bütün ve S. B. Demir), Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Curristine, T. (2005). "Government Performance: Lessons and Challenges", *OECD Journal on Budgeting*, 5 (1), p. 127-151.

- Çakır, A. (2008). *Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan – Bütçe İlişkisi*, (Basılmamış Uzmanlık Yeterlilik Tezi), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Çatak, S., and Çilingir, C. (2010). “Performance Budgeting in Turkey“, *OECD Journal on Budgeting*, 10 (3), p. 1-39.
- Çelik, M. Y. ve Işık, S. (2020). “Türkiye’de Program Bazlı Performans Bütçeleme Sistemine Geçişin Temel Dinamikleri”, *Güncel Maliye ve Kamu Yönetimi Çalışmaları*, (ed. V. Yurdadoğ), Akademisyen Kitabevi, Ankara, s. 35-51.
- Çetin, S. (2007). *Kamu Sektöründe Stratejik Planlama: Türkiye’deki İl Özel İdarelerinde Bir Araştırma*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çetinkaya, Ö. ve Korlu, R. K. (2015). “Türkiye’de Bütçe-Plan İlişkisinin Kurulmasında Stratejik Planlama Çalışmaları ve Değerlendirilmesi”, *13. Türk Dünyası Sosyal Bilimler Kongresi*, Bakü/Azerbaycan, s. 579-588.
- Çetinkaya, Ö., Eroğlu, E. ve Taş, K. (2011). “Türkiye’deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi”, *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, 11 (22), s. 119-146.
- Çiçek, H. G. (2010). *Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Çildir, M. (2010). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’deki Uygulamanın Değerlendirilmesi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Çoban, H. (1997). *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş; Gelecekte Kaçılmaz; Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş İçin Stratejik Planlama ve Yönetim Bilgi Sistemi Uygulanması*, İnkılap Kitabevi, İstanbul.
- Dayar, H. ve Esenkar, Y. (2008). “Analitik Bütçe Sınıflandırma Sistemi ile Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Uygulanması ve Etkinliği: Maliye Bakanlığı Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13 (2), s. 263-294.
- Deloitte (2009). *Yıllık Faaliyet Raporu Hazırlama Rehberi*, Deloitte Danışmanlık A.Ş. CEO/DFO Serisi, İstanbul.
- Delorme, P., and Chatelain, O. (2011). *Policy Steering The Role and Use of Performance Measurement Indicators*, <https://europa.eu/capacity4dev/file/-7788/download?token=Qxw3ARAZ> (23.3.2015).
- Demir, M. ve Pınar, A. (2014). “Mali Yönetim Reformunun Belediyelerde Harcama Yönetimi ve Denetimi Üzerindeki Etkileri: Seçilmiş Belediyelerden Kesit Veri Analizi”, *29. Türkiye Maliye Sempozyumu: Kamu Maliyesinde Denetim*, (ed. F. Savaşan, vd.), Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Sakarya, s. 183-204.
- Demirbaş, T. (2006). *Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

- Demirbaş, T. ve Engin, R. (2016). “Sayıştay’ın Belediyeler Üzerindeki Performans Denetimlerinde Ulaştığı Bulguların Analizi”, *Sayıştay Dergisi*, 100, s. 27-60.
- Demirel, D. (2015). “Performans Esaslı Bütçe: ABD, İngiltere ve Türkiye Örneği”, *Hitit Üniversitesi SBE Dergisi*, 8 (1), s. 153-176.
- Demirtaş, İ. (2008). *Belediyelerde Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi ve Analitik Bütçe: Bir Uygulama*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Demirtaş, S. (2011). *Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Deniz, N. (2007). *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yatırım Bütçesinin Etkin Yönetimi ve Türkiye İçin Model Önerisi*, (Basılmamış Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu), Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2019). *Denizli Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu*, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/DEN%C4%B0ZL%C4%B0%20B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf> (05.05.2019).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2019). *Denizli Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2016-2017-2018-2019)*, <https://www.-denizli.bel.tr/Default.aspx?k=content&id=19087> (05.05.2019)
- Denizli Büyükşehir Belediyesi Performans Programları (2015-2019). *Denizli Büyükşehir Belediyesi Performans Programları (2015-2016-2017-2018-2019)*, <https://www.-denizli.bel.tr/Default.aspx?k=content&id=19087> (05.05.2019).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019). *Denizli Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019)*, https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/stratejik_plan_2015-2019.pdf (01.03.2017).
- Dess, G, McNamara, G., Eisner, A., Seung-Hyun, L. (2019). *Strategic Management: Text and Cases, Ninth Edition*, McGraw-Hill Education, New York.
- Diken, A., Öge, S. ve Aslan, Ş. (2006). “Stratejik Yönetim Kamu ve Özel Sektör Örgütleri Tarafından Nasıl Algılanmakta ve Uygulanmaktadır?”, *14. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi*, Erzurum, s. 281-286.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim.*, TC Başbakanlık, Ankara.
- Doğan, F. M. (2008). *Türkiye’de Çok Yıllı Bütçelemeye Geçişin Yatırımlar Üzerindeki Olası Etkileri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Doğan, K. C. (2011). “Kamu İdarelerinde Yönetimsel Denetim Süreci ve Stratejik Planlama İlişkisi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Türk İdare Dergisi*, 470, s. 67-92.
- Doğmuş, M. D. (2008). *Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye’de İç Denetim Sistemi*, (Basılmamış Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi), Maliye Bakanlığı, Ankara.

- Dölkeleş, T. (2019). *Değişen Yönetim Anlayışı, Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama: Zonguldak Belediyesi Üzerine Bir Araştırma*, (Basılmamış Doktora Tezi), Türk Hava Kurumu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- DPT (2006). *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 2. Sürüm, DPT, Ankara.
- Dumanoglu, S. (2011). “Belediyelerde Performans Programı-Bütçe İlişkisi Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi”, *Muhasebe ve Denetime Bakış Dergisi*, 10 (33), s. 45-64.
- Durna, U. ve Eren, V. (2002). “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, *Amme İdaresi Dergisi*, 31 (1), s. 55-75.
- Dyson, R. G. (2004). “Strategic Development and SWOT Analysis at the University of Warwick”, *European Journal of Operational Research*, 152, p. 631-640.
- Dziyaba, I. R. (2016). *The Role of Monitoring and Evaluation in Promoting Strategic Management: A Case Study of the Royal Bank Ltd*, Ghana, <http://ir.knust.edu.gh/bitstream/123456789/10463/1/ISSAH%20RASHID%20DZIYABA.pdf> (01.01.2018).
- Elena-Iuliana, I., and Maria, C. (2016). “Organizational Performance: A Concept That Self-Seeks to Find Itself”, *Annals of the Constantin Brâncuși University of Târgu Jiu, Economy Series*, 4, p. 179-183.
- Erbaşı, A. (2008). *Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Erbaşı, A. ve Büyükipekçi, S. (2010). “Yeni Ekonomik Düzen ve Kamunun Bütçeleme Anlayışına Etkisi”, *Journal of Azerbaijani Studies*, s. 522-533.
- Erbaşı, A. ve Güzel, A. (2009). “Belediyelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 18 (2), s. 35-44.
- Erdoğan, H. (2010). *Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Özel Sektör Alternatifi: Batı Akdeniz Bölgesindeki (Antalya-Isparta-Burdur) Uygulamaların Analizi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Erkan, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, DPT, Ankara.
- Erüz, E. (2005). “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, , 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, (ed. S. Sezgin, S. Yaraşır, F. Deyneli ve E. Teke), Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Denizli, s. 61-73.
- Erüz, E. (2006). “Yerel Yönetimlerde Performans Esaslı Bütçeleme”, , *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, (drl. A. Güner ve S. Yılmaz), Güncel Yayıncılık, İstanbul, s. 269-293.
- Eryılmaz, B. (2007). “Bürokrasi Merkezli Değil, Vatandaş Merkezli Bir Yapılanma”, *Çerçeve Dergisi*, 15 (44), s. 44-48.
- FGDC (2009). *Strategic Plan Guidelines*, The Federal Geographic Data Committee. <https://www.fgdc.gov/nsdi-plan>. (17.10.2015).

- Frankel, N., and Gage, A. (2016). *M&E Fundamentals A Self-Guided Mini-Course*, <https://www.measureevaluation.org/resources/publications/ms-07-20-en>. (17.11.2017).
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston.
- Genç, N. F. (2014). “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı), s. 1-29.
- George, B., and Desmidt, S. (2014). “A State of Research on Strategic Management in the Public Sector: An Analysis of the Empirical Evidence”, *Strategic Management in Public Organizations: European Practices and Perspectives*, (ed. P. Joyce and A. Drumaux), Routledge, New York, p. 151-172.
- Gilbride, K. E. (2017). *Strategic Economic Development Plans in the State of Oregon: Perceptions on Impact and Robustness*, (Unpublished Master Thesis), University of Oregon Department of Community and Regional Planning, Oregon.
- Goodstein, J., Gautam, K., and Boeker, W. (1994). “The Effects of Board Size and Diversity on Strategic Change”, *Strategic Management Journal*, 15 (3), p. 241-250.
- Goodstein, L. D., Nolan, T. M., and Pfeiffer, J. W. (1993). *Applied Strategic Planning: How to Develop a Plan that Really Works*, McGraw-Hill, New York.
- Göçer, K. ve Gür, O. (2014). “Belediyelerde Mali Hizmetler Birimini Yeniden Düşünmek”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27, s. 57-71.
- Göçoğlu, V., Kurt, İ. D. ve Öktem, M. K. (2019). “İdari Reformun Yüz Yılı: Türk Kamu Yönetimi Reformlarının Karar Verme Yaklaşımları Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Ombudsman Akademik*, 5 (10), s. 39-83.
- Görgün, A. (2017). *Büyükşehir Belediyelerindeki Stratejik Planların DPT Kılavuzundaki Kriterlere Uygunluğunun İncelenmesi: Çukurova Bölgesi Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.
- Görmez, K. (2005). “Küreselleşme ve Yerelleşme”, *Küreselleşme ve Yerelleşme*, (ed. K. Görmez), Odak Yayın ve Dağıtım, Ankara, s. 1-19.
- Gözler, K. (2013). “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, 11 (122), s. 37-82.
- Gözlükaya, T. (2007). *Yerel Yönetimler ve Stratejik Planlama: Modeller ve Uygulama Örnekleri*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Grant, R. M. (2003). “Strategic Planning in a Turbulent Environment: Evidence From The Oil Majors”, *Strategic Management Journal*, 24 (6), p. 491-517.
- Grünig, R., and Kühn, R. (2015). *The Strategy Planning Process: Analyses, Options, Projects*, Springer-Verlag, Berlin Hiedelberg.
- Güçlü, N. (2003). “Stratejik Yönetim”, *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 23 (2), s. 61-85.
- Güllüce, İ. (2004). *Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Alfa Yayınları, Bursa.

- Güngör, B. (2011). *Yerel Yönetimlerde Strateji Yönetim Yaklaşımı: Ankara ve Bursa Büyükşehir Belediyesinde Uygulanan Yöntemlerin Karşılaştırılması*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Güngören, F. (2017). *Uluslararası İlkeler Kapsamında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Kullanılan Araçlar*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Gürdal, T. ve Yardımcıoğlu, F. (2008). “Türk Program Bütçe Sisteminin Uygulama Sonuçları Açısından Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Uygulanabilirliği”, *Vergi Dünyası Dergisi*, 319, s. 141-156.
- Gürkan, N. Z. (2019). *Kurumsal Risk Yönetiminin Türk Kamu Mali Yönetiminde Uygulanması ve Uygulamaya Etki Eden Faktörlerin Araştırılması: Kamu Üniversiteleri Örneği*, (Basılmamış Doktora Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2011). “Türkiye’nin Reform Deneyimi Işığında Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Değerlendirilmesi”, *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm*, (ed. A. Kesik ve H. Canpolat), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 69-93.
- Harrison, J. S., and John, C. H. (1998). *Strategic Management of Organizations and Stakeholders: Concepts, Second Edition*, South Western College Publishing, Cincinnati, Ohio.
- Harrison, J. S., and John, C. H. (2009). *Foundations in Strategic Management, Third Edition*, Thomson South Weston, Mason, Ohio.
- Hauser, F. ve Marjanovic, M. (2010). *Belediye Kalkınma Stratejisi Süreci Uygulamacılar İçin Elkitabı*, VNG International, Lahey.
- Herzog, J. R. (2006). “Performance Budgeting: Descriptive, Allegorical, Mythical, and Idealistic”, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9 (1), p. 72-91.
- Hışırlı, S. (2014). *Belediyelerde Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Şanlıurfa Belediyesi Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şanlıurfa.
- Hopkins, W. E., and Hopkins, S. A. (1997). “Strategic Planning–Financial Performance Relationships in Banks: A Causal Examination”, *Strategic Management Journal*, 18 (8), p. 635-652.
- Horwath, R. (2006). *The Evolution of Business Strategy*, Strategic Thinking Institute, <https://www.strategyskills.com/Articles/Documents/evolution.pdf> (22.02.2016).
- Horwitch, M. (1987). *Emergence of Post-Modern Strategic Management*, Working Paper No. 1901–87, MIT Sloan School of Management, Cambridge.
- Howe, W. S. (1993). *Corporate Strategy*, MacMillan, Hong Kong.
- INTOSAI (2004), “*INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi*”, (çev. M. H. Özbaran ve S. Yörüker), SAYDER Kitaplığı, Ankara.
- Işık, H. (2004). “Amacı, Sistematiği, İşleyişi ve Sınırlılıklarıyla Performansa Dayalı Bütçeleme”, *Bütçe Dünyası*, 2 (17), s. 20-27.

- Işık, S. (2019). *Cumhuriyet Dönemi Bütçe Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kastamonu.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2014). *Bütçe İzleme Belediye Bütçesini Anlamak ve Harcamaları Mekansallaştırmak*, İçişleri Bakanlığı MİGM adına Başak Matbaa, Ankara.
- İpek Şahin, E. A. (2013). *Kamu Kesiminde Performans Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.
- İpek Şahin, E. A. ve Akman, Ç. (2019). “Son Dönemde Yapılan Değişiklikler Çerçevesinde Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2 (2), s. 359-373.
- İzci, F. ve Yılmaz, V. (2019). “Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun Yapısal ve İşlevsel Boyutlarının İncelenmesi”, *Journal of Academic Value Studies*, 5 (3), p. 385-394.
- İzmir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2019). *İzmir Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2016-2017-2018-2019)*, <https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/43> (06.06.2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi Performans Programları (2015-2019). *İzmir Büyükşehir Belediyesi Performans Programları (2015-2016-2017-2018-2019)*, <https://www.izmir.bel.tr/tr/Dokumanlar/23/42> (06.06.2019).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019). *İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019)*, <https://www.izmir.bel.tr/tr/StratejikPlanlar/123/44>, (01.04.2016)
- Jimenez, B. S. (2014). “Smart Cuts? Strategic Planning, Performance Management and Budget Cutting in US Cities during the Great Recession”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 26 (3), p. 494-526.
- Johnson, G., and Scholes, K. (1999). *Exploring Corporate Strategy*, 5th Edition, Prentice Hall, London.
- Jones, L. R., and McCaffery, J. L. (2010). “Performance Budgeting in The U.S. Federal Government: History, Status, and Future Implications”, *Public Finance and Management*, 10 (3), p. 482-523.
- Jordan, M. M., and Hackbart, M. (2005). “The Goals and Implementation Success of State Performance-Based Budgeting”, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 17 (4), p. 471-487.
- Joyce, P. (2015). *Strategic Management in the Public Sector*, Routledge, New York.
- Joyce, P., and Woods, A. (2001). *Strategic Management: A Fresh Approach to Developing Skill, Knowledge and Creativity*, Kogan Page Limited, London.
- Juan, M. F. M. P., and Arturo, N. del P. (1993). “Strategic Management, Planning and Budgets”, *CEPAL Review*, 49 (4), p. 41-54.
- Kaçer, F. ve Arap, İ. (2018). “Politika Transferi Bağlamında Türkiye’de Kamu Mali Yönetimi Reformunun Başarısının Değerlendirilmesi”, *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 32, s. 121-134.

- Kahraman, Y. (2009). *Türkiye’de Devlet Üniversiteleri Yöneticilerine Göre Stratejik Planlamanın Uygulanabilirliği*, (Basılmamış Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Kaleli Yılmaz, G. (2014). “Durum Çalışması”, *Kuramdan Uygulamaya Eğitimde Bilimsel Araştırma Yöntemleri*, (ed. M. Metin), Pegem Akademi, Ankara, s. 261-285.
- Kalkınma Bakanlığı (2012). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Ön Rapor*, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2014). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2015). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamu Harcamalarının Rasyonelleştirilmesi Programı Eylem Planı*, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Kanca, O. C. (2017). “5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”, *Anemon: Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15 (2), s. 493-505.
- Kara, G. (2019). *Belediyelerde Performans Planlarının Hazırlanması ve Tekirdağ TESKİ’nin 2019 Mali Yılı Performans Programı Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tekirdağ.
- Karacal, M. ve Uyduranoğlu Öktem, A. (2007). *Bütçe Kılavuzu: Uzman Olmayanlar İçin Bir El Kitabı*, TESEV, İstanbul.
- Karacan, E. (2010). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması*, (Basılmamış DPT Uzmanlık Tezi), DPT, Ankara.
- Karagöz, H. (2016). *Stratejik Planlamanın Örgütsel Performans Üzerindeki Etkileri: Karaman İlindeki Bankalarda Yapılan Bir Uygulama*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Karagöz, N. (2010). *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Türkiye’de İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Uygulanabilirliği*, (Basılmamış Mesleki Yeterlilik Tezi), Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Karakaş, B. ve Ak, R. (2003). “Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi Önemli midir?”, *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildirileri*, TODAİE, Ankara, s. 337-351.
- Karakuş, G. (2010). *5018 Sayılı Kanun ile Yönetişim İlke ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu*, (Basılmamış Mesleki Yeterlilik Tezi), Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Karasu, M. A. (2012). “Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 8 (16), s. 159-180.
- Karasu, M. A. (2013). “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 15 (1), s. 1-17.
- Karasu, M. A. ve Demir, M. (2012). “Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme ve Büyükşehir Belediyelerindeki Uygulamalar”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 17 (3), s. 339-349.
- Kaşıkcı, A., Erimez, E. ve İzci, İ. (2019). *Belediyeler İçin Entegre ve Kapsayıcı Stratejik Plan Hazırlama Rehberi*, Kadın Adayları Destekleme Derneği, İstanbul.

- Kavas, A. ve Düşündere, A. (2019). *Karşılaştırmalı Olarak Türkiye’de Kadın Dostu İlçeler*, TEPAV, Ankara. https://www.tepav.org.tr/upload/files/1551939932-7.KARSILASTIRMALI_OLARAK_TURKIYEDE_KADIN_DOSTU_ILCELER.pdf. (31.12.2019).
- Kaygısız, E. (2017). *Üniversitelerde Stratejik Planlama Trakya Bölgesindeki Üniversitelerin Stratejik Planlarının Karşılaştırılması*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tekirdağ.
- Kebeli, A. (2020). “Kamu İç Denetiminde Performans Denetimin Yeri”, *Denetim Dergisi*, 10 (20), s. 5-34.
- Kemp, S., and Dwyer, L. (2003). “Mission Statements of International Airlines: A Content Analysis”, *Tourism Management*, 24 (6), p. 635-653.
- Kerimoğlu, B., Güngör, H. ve Koyuncu, E. (2009). *Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir?*, TEPAV, Ankara.
- Kerman, U., Altan, Y. ve Öztop, S. (2012). “Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği”, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 4 (1), s. 89-100.
- Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M. ve Öztop, S. (2012). “Belediyelerde Stratejik Planlama: Ege Bölgesi İl Belediyeleri Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17 (2), s. 1-15.
- Kesik, A. (2004). “Performansa Dayalı Bütçeleme”, 5. *Kamu Kalite Sempozyumu: Kamu Kaynaklarının Etkili Yönetimi: Stratejik Planlama ve İzleme*, TODAİE, Ankara, s. 14-19.
- Kırılmaz, M. ve Atak, F. (2015). “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, 2 (3), s. 189-217.
- Klatzer, E., Akduran, Ö. ve Gültaşlı, M. (2015). *Belediyelerde Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Eğitimlerine Yönelik Eğitici Rehberi*, Ankara: UN Women / Birleşmiş Milletler Kadın Birimi, Ankara.
- Kolçak, M. (2006). “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Türk Mali Sistemine Getirdikleri (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle)”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (1), s. 367-384.
- Koteen, J. (1997). *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Managing Public Concerns in an Era of Limits*, Praeger, Westport, Connecticut.
- Kourdi, J. (2003). *Business Strategy A Guide to Effective Decision-Making*, The Economist Newspaper, London.
- Kristensen, J. K., Groszyk, W. S., and Bühler, B. (2002). “Outcome-focused Management and Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, 1 (4), p. 7-34.
- Kubalı, D. (1998). *Performans Denetimi: Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulama*, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Kurnaz, A. C. (2010). *Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi ve Bu Çerçeve de PART (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi*, (Basılmamış Mesleki Yeterlilik Tezi), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

- Kurnaz, A. S. (2007). "Performans Ölçümü ve Belediyelerde Uygulanması: BEPER Projesi Örneği", *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması –II*, (ed. A. Nohutçu ve A. Balcı), Beta Basım Yayın, İstanbul, s. 151-172.
- Kurt, A. (2020). "Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Sürecinde Karşılaşılan Yönetimsel ve Kültürel Sorunlar: Bursa İl Özel İdaresi Örneği", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20 (3), s. 17-64.
- Küçükaycan, D. (2020). "Yönetimsel Hesap Verebilirlik Aracı Olarak Türkiye’de Program Bütçe Sistemi", *ETÜ Sentez İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2, s. 21-36.
- Küçükaycan, D. ve Tekin, R. C. (2017). "Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinin Tamamlayıcı Unsuru Olarak Performans Denetimi", *International Journal of Applied Economic and Finance Studies*, 2 (2), p. 19-30.
- Kütahya Belediyesi 2015 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2015). *Kütahya Belediyesi 2015 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu*, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/K%C3%9CTAHYA%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf> (03.08.2017).
- Kütahya Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2019). *Kütahya Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2016-2017-2018-2019)*, <https://www.kutahya.bel.tr/faaliyet-raporu.asp> (07.07.2019).
- Kütahya Belediyesi Performans Programları (2015-2019). *Kütahya Belediyesi Performans Programları (2015-2016-2017-2018-2019)*, <https://www.kutahya-bel.tr/performansprogrami.asp> (07.07.2019).
- Kütahya Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019). *Kütahya Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019)*, <https://www.kutahya.bel.tr/stratejikplan.asp> (03.03.2017).
- Littmann, A., and Richter, A. (2013). "Strategy and Structure", *Encyclopedia of Management Theory*, (ed. E. H. Kessler), Sage Reference, Los Angeles, p. 800-803.
- Maishanu, M. M. (2009). "Strategic Planning in Local Governments: Concept, Context and Application", *Readings in Management Sciences*, UDU, Sokoto, p. 152-161.
- Maliye Bakanlığı (2003). *Analitik Bütçe Sınıflandırması*, Maliye Bakanlığı BÜMKO, Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2004). *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi: Pilot Kurumlar İçin Taslak*, Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2009). *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2016). *Manisa Büyükşehir Belediyesi 2015 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu*, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/MAN%C4%B0SA%20B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf>, (16.01.2018)
- Manisa Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2019). *Manisa Büyükşehir Belediyesi 2018 yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu*, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/MAN%C4%B0SA%20B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf>, (10.09.2019).

- Manisa Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2019). *Manisa Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2016-2017-2018-2019)*, https://www.-manisa.bel.tr/t35_malihizmetlerdairebaskanligi.aspx?sayfa=icerik&sid=8, (10.10.2019).
- Manisa Büyükşehir Belediyesi Performans Programları (2015-2019). *Manisa Büyükşehir Belediyesi Performans Programları (2015-2016-2017-2018-2019)*, https://www.-manisa.bel.tr/t35_malihizmetlerdairebaskanligi.aspx?sayfa=icerik&sid=8, (10.10.2019).
- Manisa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019). *Manisa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019)*, <https://www.manisa.bel.tr/-upload/teskilat/dosya/405ff5034e7b47a79936824302421c62.pdf>, (10.08.2017).
- Maritan, C. A., and Gwendolyn, K. L. (2017). “Resource Allocation and Strategy”, *Journal of Management*, 43 (8), p. 2411-2420.
- Markic, D. (2014). “A Review on the Use of Performance Indicators in the Public Sector”, *TEM Journal*, 3 (1), p. 22-28.
- Martin, R. L. (2014). “The Big Lie of Strategic Planning”. *Harvard Business Review*, 92 (1/2), p. 79-85. <https://hbr.org/2014/01/the-big-lie-of-strategic-planning>. (19.09.2019).
- Mauro, S. G., Cinquini, L., and Pianezzi, D. (2019). “New Public Management between Reality and Illusion: Analysing the Validity of Performance-Based Budgeting”, *The British Accounting Review*, p. 1-32. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2019.02.007>
- McCourt, W. (2013). *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*, Policy Research Working Paper, No. 6428, The World Bank, Washington D.C.
- McGill, R. (2001). “Performance Budgeting”, *International Journal of Public Sector Management*, 14 (5), p. 376-390.
- Method Frameworks: The definition of strategic planning: A white paper. <http://www.methodframeworks.com/article/definition-strategic-planning-white-paper/index.html>. (26.11.2014).
- Miller, G. J., Hildreth, W. B., and Rabin, J. (2001). *Performance-Based Budgeting*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Mintzberg, H. (1994). “The Rise and Fall of Strategic Planning”, *Harvard Business Review*, 72 (1), p. 107-114.
- Moğol, T. ve Şahin, D. (2010). “Kamu Kuruluşlarında Performans Esaslı Bütçeleme Uygulaması ve Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkisi: Bir Durum Çalışması”, *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 5 (2), s. 1-26.
- Muğla Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2019). *Muğla Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu*, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/MU%C4%9ELA%20B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf> (10.09.2019).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2019). *Muğla Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2016-2017-2018-2019)*, <https://www.-mugla.bel.tr/sayfa/faaliyet-raporlari/> (09.09.2019).

- Muğla Büyükşehir Belediyesi Performans Programları (2015-2019). *Muğla Büyükşehir Belediyesi Performans Programları (2015-2016-2017-2018-2019)*, <https://www.-mugla.bel.tr/sayfa/performans-programlari/> (09.09.2019).
- Muğla Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019). *Muğla Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019)*, https://www.mugla.bel.tr/uploads/sayfatr-2015_2019_stratejik_plan.pdf (20.08.2016).
- Muslu, T. (2014). *Belediyelerde Stratejik Planlama ve Ümraniye Belediyesi Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Naktiyok, A., Karabey, C. N., Timuroğlu, M. K. ve Daştan, H. (2009). *Stratejik Planlama: İşletmelerin Stratejik Planlamaya Bakışı: Bölgelerarası Karşılaştırma*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Ndefru, A. (2019). *Preparing for Success with Key Performance Indicators*, https://www.researchgate.net/publication/332466547_Preparing_for_Success_with_Key_Performance_Indicators (11.11.2019).
- Neely, A., Adams, C., and Kennerley, M. (2002) *The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*, Financial Times/Prentice Hall, London.
- Niven, P. R. (2003). *Balanced Scorecard Step-By-Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey.
- Nohutçu, A. (2008). “Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan Uygulama Girişimleri: Kuramsal Çerçeve ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2007–2011 Dönemi Stratejik Planı Örneği”, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya Üniversitesi İİBF, Sakarya, s. 105-120.
- Noluthando, S. M. (2017). “Monitoring and Evaluation of Municipal Planning”, *Public and Municipal Finance (Hybrid)*, 6 (4), p. 15-22.
- ODTÜ (2002). *Öz Değerlendirme Süreci: Stratejik Planlama Süreci*, ODTÜ, Ankara.
- OECD (2004). *Public Sector Modernization: Governing for Performance, Policy Brief*, OECD, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/14/46/39044817.pdf> (10.10.2015).
- OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD, Paris.
- Oktay, T. (2020). “1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 5 (2), s. 171-223.
- Okur, Y. (2007). *Türkiye’de Kamu Denetimi: Değişim Süreci ve Performans Denetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Oral, E. (2005). *Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme*, (Basılmamış Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu), Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Öçalan, H. (2012). *Analitik Bütçe Sınıflandırması ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda Uygulanması*, (Basılmamış İdari Uzmanlık Tezi), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Ankara.

- Öner, Ş. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri”, *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (2), s. 303-332.
- Övgün, B. (2010). *Devlet ve Planlama*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Övgün, B. (2011). “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66 (3), s. 263-281.
- Öz, A. E. (2008). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kapsamında Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Karşılaştırmalı Olarak Analizi*, (Basılmamış Mesleki Yeterlilik Tezi), Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Özdamar, M. (2019). *Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ankara.
- Özel, K. (2007). *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Mali Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, (Basılmamış Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu), Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*, Platin, Ankara.
- Özgür, H. (2004). “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, *Çağdaş Kamu Yönetimi -II*, Nobel Yayın Dağıtım, (ed. M. Acar ve H. Özgür), Ankara, s. 207-254.
- Özgür, H. ve Savaş Yavuzçehre, P. (2016). “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (1), s. 903-926.
- Özmantar, Z. K. (2011). “Okullarda Etkili Stratejik Plan Hazırlama Süreci: Bir Eylem Araştırması”, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10 (4), s. 1389 - 1421.
- Özmen, A (2014). *Kamu Mali Yönetim Dizgesi: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)., İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Özmen, F. ve Akdemir, D. A. (2011). “Türk Yükseköğretiminde Kurumsal Stratejiler Doğrultusunda Eylem Planlarının Uygulanmasında Ortaya Çıkan Engeller ve Stratejik Yönetim – Ankara Üniversitesi Örneği”, *Uluslararası Yükseköğretim Kongresi: Yeni Yönelişler ve Sorunlar (UYK-2011)*, 2. Cilt, 27-29 Mayıs 2011, İstanbul, Bölüm IX, s. 913-924.
- Öztornacı, E. (2015). *Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim-Performans Denetimi İlişkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Öztürk, G. (2016). “Belediyelerde Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi”, *Dayanışma İzmir Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası Dergisi*, 125, Aralık, s. 112-120.
- Öztürk, H. (2010). *Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Kültür ve Turizm Bakanlığı Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Özutku, H., Gürler Hazman, G., Çalışkan, A., Töre Başat, H. ve Tatar, A. (2014). *Belediyeler İçin Bir Performans Ölçüm Modeli Olarak Performans Prizması*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Panagiotu, G. (2003). "Bringing SWOT into Focus", *Business Strategy Review*, 14 (2), p. 8-10.
- Parlak, B. ve Sobacı, M. Z. (2005). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel, İstanbul.
- Paul, A. G. (2014). "Multiannual Budgetary Frameworks in the Russian Federation", *Białostockie Studia Prawnicze*, 16, p. 113-120.
- Paylı, M. (2017). *Örgüt Kültürü ve Stratejik Planlama Süreci; Karaman Belediyesinde Bir Uygulama*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Pehlivanoglu, J. (2007). *Performans Planlaması*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.
- Pickton, D. W., and Wright, S. (1998). "What's SWOT in Strategic Analysis?", *Strategic Change*, 7 (2), p. 101-109.
- Poister, T. H. (2010). "The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance", *Public Administration Review*, 70, Issue Supplement s1, p. 246-254.
- Poister, T. H., and Streib, G. (2005). "Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades", *Public Administration Review*, 65 (1), p. 45-56.
- Polat, E. (2010). "Planlamada Yeni bir Paradigma Baskısı: Stratejik Mekansal Planlama (SMP)", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 19 (4), s. 31-48.
- Puiu, C., Stanciu, M., and Sirbu, M. (2009). "Understanding The Strategic Planning Process", *Management*, 53, p. 68-73.
- Quigley, J. V. (1993). *Vision. How Leaders Develop It, Share It, Sustain It?*, McGraw Hill Inc., New York.
- Renfro, W. L. (1993). *Issue Management in Strategic Planning*, Quorum Books, London.
- Riege, A., and Lindsay, N. (2006). "Knowledge Management in The Public Sector: Stakeholder Partnerships in the Public Policy Development", *Journal of Knowledge Management*, 10 (3), p. 24-39.
- Ritson, N. (2019). *Business Strategy and Strategic Planning: A Definition and Definitive Guide, Second Edition*, Neil Ritson & bookboon.com.
- Robinson, D. J. (2012). *A Comparative, Holistic, Multiple-Case Study of the Implementation of the Strategic Thinking Protocol and Traditional Strategic Planning Processes at a Southeastern University*, (Unpublished Ph.D. Dissertation), Florida Atlantic University, Florida.
- Rodríguez, A., and Bijotat, F. (2003). "Performance, Strategic Planning and Performance-Based Budgeting in Illinois Local and Regional Public Airports", *Public Works Managements and Policy*, 8 (2), p. 132-145.
- Rössler, C., and Schneider, S. (2010). *Consideration of a Turbulent Environment in Strategic Planning an Empirical Analysis of Strategic Planning Practices in the*

- Airline Industry*, (Unpublished Master Thesis), Umeå School of Business, Umeå, Sweden.
- Sağbaşı, İ. ve Akdoğan, İ. (2007). “Belediyelerde Performans Ölçümünde Başarılı Uygulamalar”, *Yerel Siyaset Dergisi*, 20, s. 67-70.
- Sağbaşı, İ., Gürler Hazman, G., Çalışkan, A. ve Erin, M. Z. (2011). *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Teori ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Sakin, U. (2018). “Stratejik Yönetimin Kamuda Uygulanması: Türkiye’de Yaşanan On Sorun”, *Strategic Public Management Journal*, 4 (7), p. 83-97.
- Sammut-Bonnici, T., Galea, D., and Cooper, C. L. (2015). “PEST Analysis”, *Wiley Encyclopedia of Management*, Vol. 12, Wiley, Chichester, West Sussex, p. 1-7.
- Sancak, İ. T. B. (2019). *Hesap Verebilirlik Işığında Yönetişim ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Saygılı, D. D. (2014). *Stratejik Planlama: Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması*, (Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi), Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Sayıştay (2002). *Sayıştay’ın Performansının Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu*, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Sayıştay (2014). *2013 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu*, Ankara. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2013_Dis_Denetim.pdf.
- Sayıştay (2014). *Performans Denetimi Rehberi*, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Sayıştay (2020). *2019 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu*, Ankara. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2019_Dis_Denetim.pdf.
- Schick, A. (2009). *Evolutions in Budgetary Practice*, OECD, Paris.
- Schultz, D. (2004). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts on File, Inc, New York.
- Sevsay, H. (2007). *Belediyelerde Stratejik Plana Dayalı Performans Bütçe: Manisa Belediyesi Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Manisa.
- Sezen, S. (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE, Ankara.
- Sezer, Ö. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü*, (Basılmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Shah, A., and Shen, C. (2007). “A Primer on Performance Budgeting”, *Budgeting and Budgetary Institutions*, (ed. A. Shah), The World Bank Public Sector and Accountability Series, Washington D.C., p. 137-178.
- Shim, J. K., Siegel, J. G., and Shim, A. I. (2012). *Budgeting Basics and Beyond*, 4th Edition, John Wiley & Sons Inc., Hoboken, New Jersey.

- Shtal, T. V., Buriak, M. M., Amirbekuly, Y., Ukubassova, G. S., Kaskin, T. T., and Toiboldinova, Z. G. (2018). "Methods of Analysis of the External Environment of Business Activities", *Revista Espacios*, 39 (12), p. 1-9.
- Simerson, B. K. (2011). *Strategical Planning: A Practical Guide to Strategy Formulation and Execution*, ABC-CLIO, Incorporated, Santa Barbara, California.
- Siverekli, E. (2005). "Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Kamu Mali Yönetiminde Türk Bütçe Sistemi ve Analitik Bütçe Sistemine Geçiş", *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 25, s. 60-69.
- Songür, N. (2005). "Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama", *Amme İdaresi Dergisi*, 38 (4), s. 145-155.
- Songür, N. (2008). "Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 17 (4), s. 63-86.
- Songür, N. (2015). "Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Uygulamalara İlişkin Genel Bir Değerlendirme", *Strategic Public Management Journal*, 1 (1), s. 56-78.
- Sözen, S. (2005). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Srithongrung, A. (2009). "The Effect of Results-Oriented Budgeting on Government Spending Patterns in Thailand", *International Public Management Review*, 10 (1), p. 59-89.
- Steiss, A. W. (2003). *Strategic Management for Public and Non Profit Organizations*, Marcel Dekker Inc., New York.
- Subaşı, M. ve Okumuş, K. (2017). "Bir Araştırma Yöntemi Olarak Durum Çalışması", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21 (2), s. 419-426.
- Şahin, A. (2008). "Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabaları ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi", *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 14, s. 47-76.
- Şahin, D. (2010). *5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Yeni Rolü ve Harcamaları Disipline Edici Etkisi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Şahin, F. (2015). "Stratejik Planlamada Pilot Kuruluşların Stratejik Planlarının Ölçülebilirliği", *Sayıştay Dergisi*, 97, s. 5-29.
- Şeker, M. (2011). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*, TESEV, İstanbul.
- Şensoy, B. (2010). *Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet*, (Basılmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Tafti, S. F., Mani, J., and Emami, S. A. (2012). "Explaining Evolutionary Trend of Strategic Planning from Traditional Economy to Innovation Economy", *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 58, p. 56-65.
- Taner, A. (2011). "Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme", *Sayıştay Dergisi*, 83, s. 3-30.
- Taner, A. (2015). "Kamuda Stratejik Yönetim ve Bütçe", *Sayıştay Dergisi*, 99, Ekim-Aralık, s. 29-46.

- Tanrıverdi, L. (2020). *Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanmasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Etkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şanlıurfa.
- Tarakçı, N. (2010). *Stratejik Karar Verme ve Senaryo Oluşturma*, Truva Yayınları, İstanbul.
- Taşdemir, E. G. (2007). *Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebe Sistemi ve Bütçeleme Üzerine Etkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- TC Başbakanlık (2003). 58. *Hükümet Acil Eylem Planı*, <http://www.kalkinma.gov.tr/-Lists/EylemVeDigerPlanlar/Attachments/13/58.H%C3%BCk%C3%BCmet-AcilEylemPlan%C4%B1.pdf> (20.10.2017).
- TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). *Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi)*, TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.
- Thompson, A. A., and Strickland, A. J. (2001). *Strategic Management: Concepts and Cases, 12th Edition*, Mc Graw Hill Book Company, New York.
- Tunçer, P. (2013). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, 477, s. 285-302.
- Tüğen, K. (2015). *Devlet Bütçesi, 14. Baskı*, Başsaray Matbaası, İzmir.
- Tümer, Ö. (2012). *Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Öncesi ve Sonrası Vergi Gelirleri, Ekonomik Büyüme İlişkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Tüzün Süzek, D. (2007). *Performans Esaslı Analitik Bütçe Sistemi ve Türkiye Uygulamalarının Değerlendirilmesi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Uğur, G. S. (2012). *AB Sayıştay ve Türk Sayıştay’ının Bütçe Süreçlerindeki Rollerinin Karşılaştırılması*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2006). *Mahalli İdareler: Teori, Uygulama, Maliye*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009). “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12 (21), s. 259-287.
- UNDP (2017-2021). *Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Sürecinin Kurumsallaşması Projesi (3. Aşama)*, https://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/projects-/tuerkiye_de-yerel-yoenetim-reformu-suerecinin-kurumsallamas-proj.html. (05.05.2020).
- United States General Accounting Office (1997). *Performance Budgeting. Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, GAO/AIMD-97-46, Washington D.C.
- Uşak Belediyesi 2015 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu (2016). *Uşak Belediyesi 2015 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu*, <https://www.sayistay.gov.tr/-tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/U%C5%9EAK%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf>, (13.03.2017).

- Uşak Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2019). *Uşak Belediyesi Faaliyet Raporları (2015-2016-2017-2018-2019)*, <https://www.usak.bel.tr/sayfa/faaliyet-raporlari/> (15.06.2020).
- Uşak Belediyesi Performans Programları (2015-2019). *Uşak Belediyesi Performans Programları (2015-2016-2017-2018-2019)*, <https://www.usak.bel.tr/sayfa/-performans-programi/> (15.06.2020).
- Uşak Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019). *Uşak Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019)*, <https://www.usak.bel.tr/dosya/files/stratejikplan/2015-2019stratejikplan-.pdf> (13.03.2017).
- Uysal, G. (2008). “Örgütsel Kaynak ve Hedef İlişkisini Sağlamada Bütçe Süreci ve Uygulamaları: Bütçe Planlama, Yürütme ve Kontrol”, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, (38), s. 113-122.
- Uysal, O. (2020). *Yüksek Denetim Standartları Çerçevesinde Performans Denetiminin İncelenmesi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Uysal, Y. (2020). “Türk Kamu Yönetiminde Sorunlar ve Reformlar Üzerine Değerlendirmeler”, *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 1 (1), s. 12-31.
- van der Meer, F. M. (2009). “Public Sector Reform in Western Europe and the Rise of the Enabling State: An Approach to Analysis”, *Glimpses of Civil Service Reform*, (ed. R. Mathur), Icfai Press, Hyderabad, p. 171-195.
- van Dooren, W., Bouckaert, G., and Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector, Second Edition*, Routledge, London.
- Vidal, P., Valls, N., and Grabulosa, L. (2008). “Values as a Distinguishing Element in Nonprofit Organizations”, *ISTR 8th International Conference*, Barcelona.
- Vikipedi / WikiMedia (2020). *Strategic Planning*, https://en.wikipedia.org/wiki/-Strategic_planning (12.05.2020).
- Vinzant, J. C. and Vinzant, D. H. (1996). “Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit”, *Public Productivity and Management Review*, 20 (2), p. 139-157.
- Waring, C. G., and Morgan, S. L. (2007). “Public Sector Performance Auditing in Developing Countries”, *Performance Accountability and Combating Corruption*, (ed. A. Shah), The World Bank, Washington D.C., p. 323-357.
- Wauters, B. (2019). *Strategic Management in The Public Sector and Public Policy Making: Friend or Foe?*, https://ec.europa.eu/esf/transnationality/sites/esf/files/strategic_management_book_final2b.pdf (30.12.2019).
- Willoughby, K. (2002). “Performance Measurement Utility in Public Budgeting: Application in State and Local Governments”, paper presented at the *14th Annual Conference of the Association for Budgeting and Financial Management* a section of the American Society for Public Administration, October 10-12, 2002, Kansas City, Missouri. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/-documents/ASPA/-UNPAN005913.pdf>. (20.02.2015).
- Wit, B. de, and Meyer, R. (2010). *Strategy: Process, Content, Context. An International Perspective, Fourth Edition*, South-Western Cengage Learning, New Hampshire.
- Witcher, B. J. (2020). *Absolute Essentials of Strategic Management*, Routledge, New York.

- Yakut İpekoğlu, H. (2019). “Stratejik Planlama Etkililiği Üzerine Bir Araştırma: Ankara Belediyeleri Örneği”, *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Alanında Araştırma ve Değerlendirmeler, Cilt 2*, (ed. S. E. Dinçer, S. Sönmez, M. Bostancı ve E. Özçoban), Gece Akademi, Ankara, s. 149-178.
- Yavuz, E. (2011). *Yeni Kamu Mali Yönetimi Anlayışına Göre Stratejik Plan-Bütçe İlişkisi*, (Basılmamış Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Yazıcı, K. (2015). “Performans Esaslı Bütçe Sisteminde Yaşanan Sorunlar”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 10 (1), s. 67-98.
- Yazıcı, K. (2016). “Türkiye’de Stratejik Planlama ve Bütçe İlişkisinin Güçlendirilmesi”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (1), s. 393-428.
- Yazır, A. (2015). *Belediyelerde Stratejik Planlama: Marmara Bölgesi İl Belediyeleri Analizi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yenice, E. (2006). “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, *Sayıştay Dergisi*, 61, s. 57-69.
- Yıldırım, E. (2019). *Stratejik Planlama Süreci: Sultangazi Belediyesi 2010-2014 ve 2015-2019 Stratejik Planlarının Karşılaştırmalı İncelenmesi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yıldırım, M. F. (2011). *Mahalli İdarelerde Yönetişim ve Belediye Stratejik Planlarının İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi*, (Basılmamış DPT Uzmanlık Tezi), DPT, Ankara.
- Yıldırım, M. F. (2012). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Bağlamında Katılımcılık ve Merkezi İdarelerde Katılımcılık Üzerine Bir Araştırma*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yılmaz, C. (2011). “Açılış Konuşması”, *Ege Üniversitesi Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı*, 25-27 Mart 2011, Ege Üniversitesi, İzmir, s. 11-12.
- Yılmaz, H. H. (2017). *Bütçenin Kurumsal Yapısı Bütçe Sistemlerine Giriş*, https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/53432/mod_resource/content/0/ders-6-7butcesistemleri.pdf (03.03.2019).
- Yılmaz, H. H. ve Biçer, M. (2010). “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, 155, s. 201-225.
- Yılmaz, H. H. ve Erkan, V. (2014). “Belediyelerde Stratejik Planlama: Yaşanan Deneyimin Belirleyiciliğinde Önümüzdeki Döneme İlişkin Öneriler”, *Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi*, 789, s. 58-69.
- Yılmaz, H. ve Akdeniz, İ. (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İle Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Yapılandırma Önerisi”, *Sayıştay Dergisi*, 32 (117), s. 87-114.
- Yılmaz, S. (2007). *Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki Pilot Uygulamalar*, (Basılmamış Mesleki Yeterlilik Tezi), Maliye Bakanlığı, Ankara.

- Yılmaz, S. (2010). “Uluslararası Uygulamalar Kapsamında Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, 34 (2), s. 111-130.
- Yiyit, T. ve Çorbacıoğlu, S. (2014). “Devlet Üniversitelerinde Stratejik Planlama ve Örgütsel Öğrenme İlişkisi Üzerine Bir Araştırma”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12 (24), s. 171-204.
- Young, R. D. (2001). *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*, (Unpublished Ph.D. Dissertation), University of South Carolina, Institute for Public Service and Policy Research, Columbia, South Carolina.
- Yüceyılmaz, H. (2016). *Yerel Yönetimlerde Personel Temini ve Norm Kadro Uygulaması: Aydın İli Örneği*, (Basılmamış Doktora Tezi), Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Yüceyılmaz, H. ve Özgür, H. (2018). “Türkiye’de Belediye Norm Kadro Yönetmelikleri ve Ek Tablolarının Analizi, 2006–2017: Mevzuat Temelli Bir Okuma”, *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (11), s. 87-115.
- Yüceyılmaz, H. ve Özgür, H. (2019). “Eski Hikâye, Yeni Uygulama; Belediyelerde Norm Kadro: Aydın İli Belediyeleri Araştırması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 28 (1-2), s. 81-114.
- Yüksek Planlama Kurulu (2003). *2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı*, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSpMevzuat/files/jSUnw+makro2004.pdf> (01.02.2016).
- Yüksel, C. (2019). “1980 Sonrası Kamu Ekonomisinde Yaşanan Kavramsal Değişim”, *İktisat Dergisi*, 541, s. 3-13.
- Yüksel, F. (2004). *Çağdaş Kent Yönetimi ve Yönetici Vizyonu*, Detay Yayınları, Ankara.
- Yüksel, F., Çevik, O. ve Ardıç, K. (2008). “Belediye Başkanları Gözüyle Yerel Yönetim Sorunları”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 3 (1), s. 1-26.
- Zeren, H. E. (2011). *Marka Kent Oluşturma Bağlamında Stratejik Kent Yönetimi: Karaman Kenti İçin Bir Model Önerisi*, (Basılmamış Doktora Tezi), İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Zeytinoğlu, E. (2010). *Belediyelerde Performans Raporlamasının Kamu Muhasebe Standartları Açısından Analizi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.

ARAşTIRMA ALANLARI

Kamu Yönetimi, Planlama, Stratejik Yönetim, Yerel Yönetimler

