

**T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
DOKTORA TEZİ**

**KAMU KESİMİNDE PERFORMANS YÖNETİM ARACI
OLARAK PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME
SİSTEMİ: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ**

Elif Ayşe ŞAHİN

Danışman

Prof. Dr. Mustafa SAKAL

İZMİR- 2011

DOKTORA
TEZ ONAY SAYFASI

2007800197

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Elif Ayşe ŞAHİN
Tez Başlığı : Kamu Kesiminde Performans Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği
Savunma Tarihi : 09.12.2011
Danışmanı : Prof.Dr.Mustafa SAKAL

JÜRİ ÜYELERİ

Ünvanı, Adı, Soyadı

Üniversitesi

İmza

Prof.Dr.Mustafa SAKAL

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Prof.Dr.Kamil TÜĞEN

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Prof.Dr.Utku UTKULU

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Doç.Dr.Ahmet ÖZEN

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Prof.Dr.Ahmet B.YERELİ

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ

Oybirliği

(X)

Oy Çokluğu

()

Elif Ayşe ŞAHİN tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "**Kamu Kesiminde Performans Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği**" başlıklı tezi kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Doktora Tezi olarak sunduğum “**Kamu Kesiminde Performans Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği**” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../...

Elif Ayşe ŞAHİN

ÖZET

Doktora Tezi

KAMU KESİMİNDE PERFORMANS YÖNETİM ARACI OLARAK PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ

Elif Ayşe ŞAHİN

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Maliye Programı

Bu çalışmanın amacı ülkemiz büyükşehir belediyelerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen faktörleri ortaya koymaktır. Bu amaçla çalışmada bütçe sisteminin performans yönetim aracı olarak iletişimsel ve nihai işlevleri bulunduğu ve bütçenin ilk işlevinin iletişimsel işlevi olduğu saptaması yapılmıştır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin bu işlevlerini etkileyen faktörler dışsal ve içsel faktörler olarak belirlenmiştir.

Ülkemiz büyükşehir belediyelerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen dışsal faktörler mevcut düzenlemeler çerçevesinde değerlendirilmiştir. Kurumsal faktörlerin değerlendirilmesinde mevcut 16 büyükşehir belediyesinde gerçekleştirilen anket çalışmasından elde edilen veriler regresyon analizine tabi tutulmuştur. Analiz sonucunda kurumsal analitik kapasite ve performans göstergeleri niteliğinin bütçenin nihai işlevleri üzerinde etkisinin açıklanmasında iletişimsel işlevinin aracı değişken olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Metropolen Yönetim, Performans Yönetimi, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, Türkiye, Regresyon Analizi.

ABSTRACT

Doctoral Thesis

PERFORMANCE BASED BUDGETING SYSTEM AS A TOOL OF PERFORMANCE MANAGEMENT IN PUBLIC SECTOR: AN EXAMPLE OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES

Elif Ayşe ŞAHİN

Dokuz Eylul University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Finance

Public Finance Program

The purpose of this study is to determine the factors that affect the functionality of performance based budgeting system, as a tool of performance management, metropolitan governments in our country. For this purpose in this study, it is saptanmış that a budget system has communicational and lasting functions as a tool of performance management. After review the relevant literature, the factors that affect these functions of the performance based budgeting system are determined external and internal factors.

External factors that affect the functionality of performance based budgeting system, in our country metropolitan governments, are analysed in the light of new regulations. To examine the internal factors that affect the functionality of performance based budgeting system, regression analysis has been made, using the data from the questionnaire that is implemented 16 metropolitan governments in our country. It is determined that institutional analytical capability, operability of budgeting system and management information system affect the resulting function of performance based budgeting system and communicational function of budget system is intermediate variable examining the affects of institutional analytical capability and operability of budgeting system on resulting function.

Key Words: Metropolitan Government, Performance Management, Performance Based Budgeting System, Turkey, Regression Analysis.

**KAMU KESİMİNDE PERFORMANS YÖNETİM ARACI OLARAK
PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ: BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ**

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR DİZİNİ	xvii
TABLOLAR LİSTESİ	xviii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xixiii
EKLER LİSTESİ	xxix

GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

**METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİM ARACI
OLARAK PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ**

1.1. PERFORMANS VE PERFORMANS YÖNETİMİ İLE İLGİLİ KAVRAMLAR	8
1.1.1. Performans Kavramı	8
1.1.1.1. Bireysel Performans	10
1.1.1.2. Kurumsal Performans	10
1.1.2. Performans Yönetimi ve Modern Yönetim Teknikleri	16
1.1.2.1. Performans Yönetimi	16
1.1.2.2. Performans Yönetimi ve Stratejik Yönetim	18
1.1.2.3. Performans Yönetimi ve Toplam Kalite Yönetimi	20
1.2. METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ	21
1.2.1. Metropol ve Metropolitan Yönetim	22

1.2.1.1. Metropoliten Yönetimlerin İdari Yapılanması	24
1.2.1.2. Metropoliten Yönetimlerin Mali Yapısı	29
1.2.1.2.1. Metropoliten Yönetimlerin Hizmetleri	31
1.2.1.2.2. Metropoliten Yönetimlerin Gelirleri	32
1.2.1.2.2.1. Metropoliten Yönetimlerin Özgelirleri	32
1.2.1.2.2.2. Mali Transfer Sistemi	34
1.2.2. Metropoliten Yönetimlerde Performans Yönetiminin Gereği	36
1.2.2.1. Kamu Yönetim Anlayışında Yaşanan Dönüşüm	36
1.2.2.2. Kentleşme ve Metropolitenleşme Süreci ile İlgili Sorunlar	40
1.2.2.2.1. Kentleşme Sürecinin Genel Görünümü	41
1.2.2.2.2. Sosyo-Ekonomik Gelişmeler ve Değişen Yerel Öncelikler	44
1.2.2.2.3. Mekansal Genişleme ve Artan Maliyetler	45
1.2.2.2.4. Metropollerin Genişlemesi ve Getirdiği Sorunlar	46
1.2.2.3. Küreselleşme ve Kentler Arası Rekabet	48
1.2.2.4. Yerel Gelirlerin Yetersizliği ile İlgili Sorunlar	51
1.3. METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ AŞAMALARI	53
1.3.1. Performansın Planlanması	53
1.3.2. Performansın Takip Edilmesi ve Denetlenmesi	55
1.3.2.1. Performans Göstergelerinin Oluşturulması	55
1.3.2.2. Performansın İzlenmesi	57
1.3.2.3. Performansın Ölçülmesi	58
1.3.2.4. Performansın Değerlendirilmesi	58
1.3.2.5. Performans Denetimi	61
1.4. METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİM AMAÇ VE ARAÇLARI	62
1.4.1. Performans Yönetiminin Amaçları	65
1.4.1.1. Hesapverebilirlik Mekanizmasının Güçlendirilmesi	65
1.4.1.1.1. Hesapverebilirlik Mekanizması	65
1.4.1.1.2. Hesapverebilirlik Mekanizmasına Etkinlik Kazandırılması	68
1.4.1.2. Kurumsal Performansın Geliştirilmesi	70
1.4.1.3. Sonuç Odaklı Yönetim Kültürünün Oluşturulması	71

1.4.1.4. Vatandaş Odaklılığın Sağlanması	72
1.4.1.4.1. Müşteri Odaklı Benzetim	74
1.4.1.4.2. Vatandaş Sahipliği Modeli	75
1.4.1.4.3. Vatandaş Merkezli Yönetim	75
1.4.2. Metropoliten Yönetimlerde Performans Yönetiminin Araçları	76
1.4.2.1. Stratejik Planlama	76
1.4.2.1.1. Stratejik Plan Modelleri	77
1.4.2.1.2. Stratejik Plan Hiyerarşisi	80
1.4.2.2. Performans Ölçüm Sistemi	82
1.4.2.3. Stratejik Plan-Ölçüm Sistemi İlişkisi	85
1.4.2.4. Performans Raporu	86
1.4.2.5. Bütçe Sistemi	87
1.5. METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE BÜTÇE SİSTEMLERİNİN PERFORMANS YÖNETİM ARACI OLMA ÖZELLİĞİ	89
1.5.1. Metropoliten Yönetimlerde Bütçe ve Bütçe Sistemi Kavramı	92
1.5.2. Bütçe Sisteminin Performans Yönetim Aracı Olma Özelliği	94
1.5.2.1. Bütçe Sisteminin Performans Yönetimi Aracı Olma Özelliğini Belirleyen Unsurlar	94
1.5.2.1.1. Bütçe Sistemlerinin Reforme Edilmesi	95
1.5.2.1.2. Bütçe Formülasyonunda Rasyonalizasyonun Sağlanması	97
1.5.2.1.3. Bütçe Uygulamasında Rasyonalizasyonun Sağlanması	100
1.5.2.2. Performans Yönetim Aracı Olarak Bütçe Sisteminin İşlevleri	101
1.5.2.2.1. Bütçe Sisteminin İletişimi Arttırma İşlevi	102
1.5.2.2.2. Bütçe Sisteminin Nihai İşlevleri	103
1.5.3. Bütçe Sistemlerinin Değerlendirilmesi	104
1.5.3.1. Geleneksel Bütçeleme Sistemi	104
1.5.3.2. Modern Bütçeleme Sistemleri	106
1.5.3.2.1. Performans Bütçe Sistemi	107
1.5.3.2.3. Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi	110
1.5.3.2.4. Hedeflerle Yönetim Sistemi	113
1.5.3.2.5. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi	114
1.5.3.2.6. Hedef Esaslı Bütçeleme Sistemi	116

1.5.3.2.7. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	118
1.6. PERFORMANS YÖNETİM ARACI OLARAK PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ	121
1.6.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tanımlanması	122
1.6.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Uygulama Türleri	124
1.6.2.1. Hazırlanan Belgelere Göre Sınıflandırma	125
1.6.2.2. Performans Bilgisinin Kullanım Amacına Göre Sınıflandırma	126
1.6.2.3. Performans Bilgisinin Kaynağına Göre Sınıflandırma	127
1.6.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Performans Yönetim Aracı Olma Özelliği	129
1.6.3.1. Bütçe Formülasyonunda Rasyonalizasyon ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi	131
1.6.3.2. Bütçe Uygulamasında Rasyonalizasyon ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi	135
1.6.4. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminden Beklenen İşlevler	138
1.6.4.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin İletişimsel İşlevi	140
1.6.4.1.1. Kurum İçi İletişimin Güçlendirilmesi	141
1.6.4.1.2. Vatandaş İle İletişimin Güçlendirilmesi	142
1.6.4.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Nihai İşlevleri	143
1.6.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Performans Yönetim Aracı Olma Özelliğini Etkileyen Faktörler	145
1.6.5.1. Dışsal Faktörler	145
1.6.5.1.1. Merkezi Kontrollerin Kapsamı	145
1.6.5.1.1.1. İdarelerarası Mali İlişkilerin Kapsamı	147
1.6.5.1.1.2. Performans Kültürünün Teşvik Edilmesi	149
1.6.5.1.2. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş	153
1.6.5.1.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tasarımı	154
1.6.5.2. İçsel Faktörler	154
1.6.5.2.1. Siyasal Destek ve Liderlik	155
1.6.5.2.2. Analitik Kapasite	156
1.6.5.2.3. Performans Göstergelerinin Niteliği	158
1.6.5.2.4. Bütçe Sisteminin İşlerliği	161

İKİNCİ BÖLÜM
METROPOLİTEN YÖNETİM ÖRNEKLERİNDE PERFORMANS
YÖNETİMİ VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİ
UYGULAMALARI

2.1. NEW YORK METROPOLİTEN YÖNETİMİ UYGULAMALARI	164
2.1.1. Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler	167
2.1.2. New York Metropolisiten Yönetimi Hakkında Genel Bilgiler	169
2.1.2.1. New York Metropolisiten Yönetiminin İdari Yapısı	171
2.1.2.2. New York Metropolisiten Yönetiminin Mali Yapısı	172
2.1.3. New York Metropolisiten Yönetiminde Performans Yönetimi ve Bütçe	174
2.1.3.1. New York Metropolisiten Yönetiminde Yürütülen Reformlar	175
2.1.3.1.1. PPBS ve Üretkenlik Programı	175
2.1.3.1.2. Hesapverebilirlik Reformu	177
2.1.3.1.3. Performans Raporlama Sisteminin Modernizasyonu	181
2.1.3.1.4. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş	182
2.1.3.2. New York Metropolisiten Yönetiminde Bütçe Döngüsü	184
2.1.3.2.1. Bütçenin Hazırlanması ve Onaylanması	187
2.1.3.2.3. Bütçenin Uygulanması	188
2.1.3.2.4. Bütçenin Denetlenmesi	189
2.1.3.3. Bütçe Döngüsünde Temel Dokümanlar	192
2.1.3.3.1. Dört Yıllık Mali Plan	192
2.1.3.3.2. Belediye Başkanının Yönetim Raporu	193
2.1.3.3.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	198
2.1.3.3.4. Diğer Performans Plan ve Programları	201
2.2. LONDRA METROPOLİTEN YÖNETİMİ UYGULAMALARI	202
2.2.1. İngiltere’de Yerel Yönetimler	205
2.2.2. Londra Metropolisiten Yönetimi Hakkında Genel Bilgiler	207
2.2.2.1. Londra Metropolisiten Yönetiminin Gelişimi	207
2.2.2.2. Londra Metropolisiten Yönetiminin İdari Yapısı	210
2.2.2.3. Londra Metropolisiten Yönetiminin Mali Yapısı	214
2.2.3. Londra Metropolisiten Yönetiminde Performans Yönetimi ve Bütçe	217
2.2.3.1. Performans Yönetimi İle İlgili Yürütülen Reformlar	218

2.2.3.1.1. En İyi Değer Rejimi	218
2.2.3.1.2. Yerel Kamu Hizmeti Sözleşmesi	221
2.2.3.2.3. Kapsamlı Performans Değerlendirmesi	222
2.2.3.2.4. Kapsamlı Alan Değerlendirmesi	224
2.2.3.2.5. Yerelleşme Hareketi ve Yerelleşme Kanun Tasarısı	227
2.2.3.2. Londra Metropolitan Yönetimi Bütçe Döngüsü	229
2.2.3.2.1. Bütçenin Hazırlanması ve Onaylanması	230
2.2.3.2.2. Bütçenin Uygulanması	232
2.2.3.2.3. Bütçenin Denetimi	234
2.2.3.3. Bütçe Döngüsünde Temel Dokümanlar	234
2.2.3.3.1. Üst Politika Belgeleri	235
2.2.3.3.2. Bütçe Rehberi ve Mali Plan	239
2.2.3.3.3. Büyük Londra İdaresi Stratejik Planı	240
2.2.3.3.3. Tematik Stratejiler ve İş Planı	245
2.2.3.3.4. Performans İzleme Raporu	248
2.3. TORONTO METROPOLİTEN YÖNETİMİ UYGULAMALARI	251
2.3.1. Kanada’da Yerel Yönetimler	252
2.3.2. Toronto Metropolitan Yönetimi Hakkında Genel Bilgiler	253
2.3.2.1. Toronto Metropolitan Yönetiminin İdari Yapısı	254
2.3.2.2. Toronto Metropolitan Yönetiminin Mali Yapısı	258
2.3.3. Toronto Metropolitan Yönetimi Performans Yönetimi ve Bütçe	259
2.3.3.1. Performans Yönetimi ile İlgili Reformlar	259
2.3.3.1.1. Yerel Performans Ölçüm Programı	260
2.3.3.1.2. Belediye Kent Yöneticileri Performans Kıyaslama Girişimi	261
2.3.3.1.3. Toronto Metropolitan Yönetimince Geliştirilen Yenilikler	263
2.3.3.2. Toronto Metropolitan Yönetiminde Bütçe Döngüsü	264
2.3.3.2.1. Bütçenin Hazırlanması ve Onaylanması	265
2.3.3.2.2. Bütçenin Uygulanması	267
2.3.3.2.3. Bütçenin Denetimi	268
2.3.3.3. Bütçe Döngüsünde Temel Dokümanlar	270
2.3.3.3.1. Stratejik Plan	270
2.3.3.3.2. Hizmet Planı	271

2.3.3.3.3. Mali Plan	272
2.3.3.3.3.1. Hizmet Değerlendirmesi	273
2.3.3.3.3.2. Hizmet Verimliliği Değerlendirmesi	273
2.3.3.3.3.3. Kullanıcı Harçlarının Değerlendirilmesi	274
2.3.3.3.4. Performans Ölçüm ve Kıyaslama Raporu	275
24. METROPOLİTEN YÖNETİM ÖRNEKLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	278

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN PERFORMANS YÖNETİM ARACI OLMA ÖZELLİĞİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER	287
3.2. TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN YÖNETİMLER	289
3.2.1. Türkiye’de Metropoliten Yönetim Anlayışının Temelleri	289
3.2.1.1. Türkiye’de Metropoliten Yönetim Anlayışının Tarihsel Temelleri	289
3.2.1.2. Türkiye’de Metropoliten Yönetim Anlayışının Yasal Temelleri	293
3.2.1.2.1. 1982 Anayasası	293
3.2.1.2.2. Metropoliten Yönetimler İdaresini Düzenleyen Yasalar	294
3.2.1.2.3. Metropoliten Yönetimler Mali Yönetimini Düzenleyen Yasalar	295
3.2.2. Türkiye’de Metropoliten Yönetimler Hakkında Genel Bilgiler	297
3.2.2.1. Türkiye’de Kentleşme ve Metropolitenleşme Süreci	297
3.2.2.2. Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerin Nüfus Büyüklüğü	300
3.2.2.3. Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerin İdari Yapısı	301
3.2.2.4. Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerin Mali Yapısı	303
3.2.2.4.1. Türkiye’de Metropoliten Yönetim Hizmet ve Harcamaları	304
3.2.2.4.2. Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerin Gelirleri	307
3.2.2.4.3. Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerde Borçlanma	311
3.3. TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİM ANLAYIŞININ GELİŞİMİ	313
3.3.1. Performans Yönetimine İhtiyaç Duyulma Nedenleri	313
3.3.1.1. Merkezi Yönetimle İlişkilerde Sorunlar	313

3.3.1.2. Vatandaş İlişkilerinde Sorunlar	315
3.3.1.3. İç Örgüt Yapısı ile İlgili Sorunlar	315
3.3.1.4. Personel Yönetimi ile İlgili Sorunlar	317
3.3.1.5. Kaynak Yönetimi ile İlgili Sorunlar	318
3.3.1.5.1. Yerel Karar Alma Sürecinden Kaynaklanan Sorunlar	319
3.3.1.5.2. Program Bütçesi Sistemi Uygulaması ve Yaşanan Sorunlar	320
3.3.1.5.3. Mali Yönetim Sistemi ve Yaşanan Sorunlar	323
3.3.2. Kamu Kesiminde 1990 ve Sonrası Dönemde Yeniden Yapılanma	324
3.3.3. Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerde Yeniden Yapılanma	330
3.3.3.1. Merkezi Yönetim ile İlişkilerin Düzenlenmesi	331
3.3.3.2. Vatandaş ile İlişkilerin Düzenlenmesi	332
3.3.3.3. İdari ve Beşeri Kapasitenin Arttırılması	333
3.3.3.4. Kaynak Yönetimine İlişkin Düzenlemeler	333
3.3.3.5.1. Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Analitik Bütçe Sınıflandırması	335
3.3.3.5.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	338
3.3.3. Yeniden Yapılanma Kapsamında Performans Yönetimine Geçişin Değerlendirilmesi	341
3.4. TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE BÜTÇE	343
3.4.1. Metropoliten Yönetimlerde Performans Yönetiminin Araçları	343
3.4.1.1. Stratejik Plan	344
3.4.1.2. Performans Ölçüm Sistemi	346
3.4.1.3. Faaliyet Raporu	349
3.4.1.4. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	353
3.4.2. Metropoliten Yönetimlerde Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin İşleyişi	354
3.4.2.1. Bütçenin Hazırlanması ve Onaylanması	355
3.4.2.1.1. Üst Politika Belgeleri-Stratejik Plan İlişkisi	357
3.4.2.1.2. Stratejik Plan-Bütçe İlişkisi	358
3.4.2.2. Bütçenin Uygulanması	362
3.4.2.4. Bütçenin Denetimi	364
3.4.2.4.1. Belediye Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yetkisi	364
3.4.2.4.2. İç Denetim	366

3.4.2.4.3. Sayıştay Denetimi	367
3.4.2.3.4. İçişleri Bakanlığı Denetimi	369
3.5. TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN PERFORMANS YÖNETİMİ ARACI OLMA ÖZELLİĞİ	371
3.5.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Performans Yönetim Aracı Olma Özelliğinin Tartışılması	371
3.5.1.1. Bütçe Formulasyonunda Rasyonalizasyonun Sağlanması	371
3.5.1.2. Bütçe Uygulamasında Rasyonalizasyonun Sağlanması	372
3.5.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminden Performans Yönetim Aracı Olarak Beklenen İşlevler	375
3.5.2.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin İletişimsel İşlevleri	376
3.5.2.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Nihai İşlevleri	377
3.6. TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN PERFORMANS YÖNETİM ARACI OLMA ÖZELLİĞİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	378
3.6.1. Literatür Araştırması	378
3.6.2. Dışsal Faktörlerin Değerlendirilmesi	383
3.6.2.1. Merkezi Kontrollerin Kapsamı	383
3.6.2.1.1. İdarelerarası Mali İlişkilerin Değerlendirilmesi	383
3.6.2.1.2. Performans Kültürünün Yerleştirilmesi	385
3.6.2.2. Reform Yönetimine İlişkin Sorunlar	386
3.6.2.3. Geçiş Sürecinin Planlanmasına İlişkin Sorunlar	387
3.6.2.4. Merkezi Yönlendirici Birimlerin Kapasitesine İlişkin Sorunlar	388
3.6.2.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tasarımı	389
3.6.2.5.1. Stratejik Planların Üst Ölçekli Planlarla İlişkisi	389
3.6.2.5.2. Performans Programı ile İlgili Düzenlemeler	390
3.6.2.5.3. Bütçe Sınıflandırması ile İlgili Düzenlemeler	392
3.6.2.5.4. Bütçenin Uygulanması ve Yönetmelikler	393
3.6.2.5.6. Bütçe Denetimi ile İlgili Sorunlar	393
3.6.3. Kurumsal Faktörlerin Değerlendirilmesi	395
3.6.3.1. Araştırma Hakkında Genel Bilgiler	395

3.6.3.1.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi	395
3.6.3.1.2. Araştırmanın Örneklemi	397
3.6.3.1.3. Araştırmanın Yöntemi	398
3.6.3.1.3.1. Verilerin Toplanması	398
3.6.1.3.2. Verilerin Analizi	399
3.6.3.2. Anketin Hazırlanması ve Değişkenler Hakkında Bilgiler	401
3.6.3.2.1. Analitik Kapasitenin Değerlendirilmesi	403
3.6.3.2.2. Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi	404
3.6.3.2.3. Performans Göstergeleri Niteliğinin Değerlendirilmesi	405
3.6.3.2.4. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi İşlerliğinin Değerlendirilmesi	407
3.6.3.2.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi İletişimsel Etkilerinin Değerlendirilmesi	407
3.5.3.2.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Nihai Etkilerinin Değerlendirilmesi	408
3.6.3.3. Araştırmanın Başlangıç Modeli ve Hipotezleri	408
3.6.3.4. Araştırmanın Bulguları	411
3.6.3.4.1. Güvenilirlik Analizi Sonuçları ve Ölçek Ortalamaları	412
3.6.3.4.2. Tek Yönlü Anova Analizi Sonuçlarının Değerlendirilmesi	413
3.6.3.4.3. Ölçek ve Soru Ortalamalarının Değerlendirilmesi	414
3.6.3.4.4. Korelasyon Analizi Sonuçlarının Değerlendirilmesi	418
3.6.3.4.5. Regresyon Analizi Sonuçlarının Değerlendirilmesi	420
3.6.3.4.5.1. PEB Sisteminin İletişimsel Etkileri ve Kurumsal Faktörler İlişkisi	421
3.6.3.4.5.2. PEB Sisteminin Nihai Etkileri ve Kurumsal Faktörler İlişkisi	422
3.6.3.4.5.3. PEB Sisteminin Nihai Etkileri ve Kurumsal Faktörler İlişkisinde İletişimsel Etkilerinin Aracılığı	423
3.6.3.5. Araştırmanın Sonuç Modeli ve Yorumu	424
SONUÇ VE ÖNERİLER	431
KAYNAKÇA	455

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABS	Analitik Bütçe Sınıflandırması
BM	Birleşmiş Milletler
BŞB	Büyükşehir Belediyesi
C.	Cilt
çev.	Çeviren
DEU	Dokuz Eylül Üniversitesi
ESA	Avrupa Hesap Sistemi (European System of Integrated Economic Accounts)
GFS	Devlet Mali İstatistikleri (Government Finance Statistics)
HEBS	Hedef Esaslı Bütçeleme Sistemi
HYS	Hedeflerle Yönetim Sistemi
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KYTKT	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
No.	Numara (Number)
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Taşkilatı (Organizations for Economic Cooperation and Development)
PEBS	Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi
PEIR	Kamu Harcamaları ve Kurumsal Değerlendirme (Public Expenditure and Institutional Review)
PFPSAL	Program Amaçlı Mali Sektör ve Kamu Sektörü İyileştirme Kredisi (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan)
PPBS	Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi
S.	Sayı
s.	Sayfa numarası
SEBS	Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi
ss.	Sayfa numaraları
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
Vol.	Sayı (Volme)
Y.	Yıl
3E	Etkinlik, Verimlilik, Tutumluluk (Effectiveness, Efficiency, Economy)

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1- Geleneksel Yönetim Anlayışı ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	38
Tablo 2- Kent ve Kırsal Alan Nüfusu (1950-2050)	42
Tablo 3- Metropollerin Sayısal Görünümü	46
Tablo 4- Stratejik Plan Model ve Yaklaşımları	78
Tablo 5- Performans Ölçümünün Kullanıldığı Alanlar	83
Tablo 6- Performans Yönetim Anlayışı ve Bütçe Sistemine Yansıması	88
Tablo 7- New York Metropol Yönetimi Politika Öncelikleri ve Hedefleri	195
Tablo 8- New York Metropol Yönetimi Performans Hedefleri	196
Tablo 9-New York Metropol Yönetimi Performans Raporlama	197
Tablo 10- New York Metropol Yönetimi Performans Esaslı Bütçeleme	200
Tablo 11- Londra Planı (2011-31): Vizyon ve Uzun Vadeli Hedefler	238
Tablo 12- Londra Stratejik Planı: Kısa ve Orta Vadeli Hedefler	242
Tablo 13- Londra Stratejik Planı: Faaliyet ve Sorumluların Belirlenmesi	242
Tablo 14- Londra Metropol Yönetimi Stratejik Plan Faaliyet Formu	244
Tablo 15- Londra Belediye Başkanı Ulaşım Stratejisi: Vizyon ve Amaçlar	247
Tablo 16- Londra Ulaştırma İdaresi İş Planı Performans Göstergeleri	247
Tablo 17- Londra Ulaştırma İdaresi İş Planı Performans Göstergeleri İzleme Rap	250
Tablo 18- Londra Stratejik Plan İzleme Sistemi	250
Tablo 19- Londra Ulaştırma İdaresi Performans İzleme Raporu	251
Tablo 20- Toronto Metropolitan Yönetimi Stratejik Planı	271
Tablo 21- Toronto Metropolitan Yönetimi Performans Raporu	277
Tablo 22- Türkiye'de Kent ve Kır Nüfusu (1927- 2010)	298
Tablo 23- Büyükşehir Belediyeleri Nüfusu (2010)	300
Tablo 24- Yerel Yönetim Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri ve BŞB (2006-10)	303
Tablo 25- Büyükşehir Belediyeleri Harcamaları (2006-10)	305
Tablo 26 Büyükşehir Belediyeleri Gelirleri (2006-10)	309
Tablo 27- Analitik Kapasite Değerlendirme Ölçeği	404
Tablo 28- Performans Bilgi Sistemi Değerlendirme Ölçeği	405
Tablo 29- Performans Göstergelerinin Niteliği Ölçeği	406
Tablo 30- Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin İşlerliği Ölçeği	407

Tablo 31- Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi İletişimsel Etkileri Ölçeği	408
Tablo 32- Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Nihai Etkiler Ölçeği	408
Tablo 33- Ankete Katılan Deneklerin Statüsüne Göre Dağılımı	413
Tablo 34- Varyansların Homojenliği Testi	414
Tablo 35- Tek Yönlü Anova Analizi Sonuçları	414
Tablo 36- Ölçek ve Soru Ortalamaları	415
Tablo 37- Korelasyon Matrisi	418
Tablo 38- Regresyon Analizi Sonuçları	420
Tablo 39- Hipotez Kabul/Red Tablosu	425

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1- Stratejik Plan Pramidi	81
Şekil 2- Performans Piramidi	84
Şekil 3- Stratejik Plan-Performans Ölçüm Sistemi İlişkisi	86
Şekil 4- Araştırmanın Başlangıç Modeli	410
Şekil 5- Araştırmanın Sonuç Modeli	430

EKLER LİSTESİ

EK 1- New York Metroliten Yönetimi NYCStat

EK 2- New York Metroliten Yönetimi Plan ve Raporları

EK 3- Bazı En İyi Değer Performans Göstergeleri (2007/08)

EK 4- Büyük Londra İdarei Ön Performans Değerlendirme Raporu (2005)

EK 5- Büyük Londra İdaresi Kapsamlı Alan Değerlendirmesi

EK 6- Büyük Londra İdaresi Kapsamlı Alan Değerlendirmesi-Organizasyonel Değerlendirme (2009)

EK 7- Anket Formu

GİRİŞ

20. yüzyılın son çeyreği, klasik yönetim, devlet, demokrasi, yerel yönetimler ve siyaset kavramlarını, bunların birbirleriyle ilişkilerini yeni baştan tanımlamaya yol açan köklü ekonomik, siyasal, sosyal ve düşünsel dönüşüm ve değişikliklere yol açmıştır. Temel dinamiğini küreselleşme ve bilişim devriminin oluşturduğu bu dönüşüm sürecinde artık devletlerin rekabetinden çok kentlerin rekabeti önem kazanmış, dolayısıyla yerel yönetimler, özellikle metropoliten yönetimler, daha önce hiç olmadığı kadar önemli ve öncelikli bir konum kazanmışlardır.

Bu süreçte metropoliten yönetimler giderek artan ve sosyo-ekonomik açıdan çeşitlilik gösteren nüfus ihtiyaçlarına karşın büyük mali baskılarla karşı karşıya kalmaktadır. Kentler arasında artan rekabetçi baskılarla bu mali baskılar birleşince mali ve mali olmayan kaynakların belirli hedefler çerçevesinde kullanılarak hizmet haline getirilmesi sorunu metropoliten yönetimlerde performans yönetimi yaklaşımının benimsenmesi gerektirmiştir.

Metropoliten yönetimlerde performans yönetimine geçişle birlikte performansın amaçlanan sonuçlar bakımından geliştirilmesi, metropoliten hizmetlerin vatandaş ihtiyaçlarını gözeterek üretilmesi ve sunulması, amaçlanan sonuçları etkileyen faktörler hakkında farkındalığın sağlanması aracılığı ile performans olumsuz yönde etkileyen faktörlerin erken teşhis edilebilmesi ve önlenmesi, elde edilen performans düzeyi bakımından hesapverebilirliğin sağlanması gibi sonuçlar beklenmektedir. Performans yönetimine geçişle birlikte elde edilmesi beklenen bu sonuçlar kamu kesiminin geleneksel hantal bürokratik yapısından kopuşu ifade etmek üzere “idare” anlayışından “yönetim” anlayışına geçiş şeklinde kavramsallaştırılmaktadır.

Ancak bu dönüşümde kullanılması planlanan araç ve yöntemlerin özel sektörden transferi ile sağlanması çoğu zaman eleştiri konusu yapılabilmektedir. Ancak “yönetim” ve “idare” şeklindeki ayrımın 1929 kriz süreci içerisinde iflas eden özel sektör kuruluşlarının başarısız olduğu kanısı neticesinde ortaya çıktığı

bilinmektedir. Bu ayrım uzun yıllar devam etmiş; 1990'lı yıllara gelindiğinde özel sektör kuruluşlarında kaydedilen başarılar, özel kesimde kullanılan yöntem ve tekniklerin kamu kesimi tarafından da benimsenmesine yol açmıştır.

Bununla birlikte “performans yönetimi” kavramının özel sektör kuruluşlarınca geliştirilmiş ve uygulama alanı bulmuş bir yönetim felsefesi olduğuna ilişkin genel kanının aksine performansın ölçülmesi ve yönetilmesine ilişkin ilk çabalara bir kamu kuruluşunda Taylor tarafından 1911 yılında gerçekleştirilen çalışmalarda rastlandığı da bilinmektedir. Buna karşın performans yönetimi dönemin performans algısına göre sürekli gelişen bir yönetim felsefesi olarak bugün anladığımız “sonuçların sigortası” şeklinde anlayışa farklı bilimsel teorilerden ve bilgi teknolojilerinden faydalanarak performans ölçüm sistemlerindeki gelişimin bir sonucu olarak kavuşmuştur. Nitekim performans yönetimi, bugün anladığımız “sonuçların sigortası” şeklindeki anlayışa, özel sektörde de ancak 1990'lı yılların başında kavuşmuştur.

Bu yeni anlayışta performans yönetimi risk yönetimi, stratejik yönetim, TKY, kıyaslama gibi yeni yönetim felsefelerine ihtiyaç duymakla birlikte, planlama, iç kontrol sistemi, bütçe, performans ölçüm sistemi gibi araçlara da ihtiyaç duymaktadır.

Performans yönetim araçları arasında sıralanan metropoliten yönetim bütçesine bakış açısı, genel anlamda kamu yönetimi ve kamu yönetim birimlerinin politika üretme ve uygulama anlayışında meydana gelen değişimleri hem etkileyen hem de bu değişimlerden etkilenen bir alan olmuştur. Bu karşılıklı etkileşim bütçe sistemlerinin metropoliten yönetimlerde hakim anlayış haline gelen performansın yönetilmesi fikrine uygun bir hale gelecek şekilde evrimleştirilmesine neden olmaktadır. Buna göre belediye bütçeleri, özellikle metropoliten yönetimde, son yirmi yılda önemli değişimlere uğramıştır. Buna göre belediye bütçelerinde uzun vadeli gelir ve harcama projeksiyonlarının yapılması, modern bütçe sistemleri, stratejik planlama, hedeflerle yönetim sistemi gibi çok çeşitli araçlara rastlanmaktadır. Belediyelerin önemli bir kısmında, sıklıkla performans izleme

sistemlerinin kullanıldığı görülmektedir. Bu araç ve tekniklerin kullanımı arttıkça, bütçe döngüsü giderek gelişme eğilimine girmiştir.

Kamu bütçesindeki bu gelişmeler iki önemli eleştirinin neticesinde kazanılmıştır. Bunlardan birincisi, rasyonalist anlayışta yer bulan, inkrimental karar alma sürecinde kamu programlarının amaçlarının sistematik olarak açıklanmasına getirilen eleştiri iken ikincisi, inkrimentalismın devam etmekte olan faaliyetlerin verimliliği ve etkinliğini değerlendirmede başarısız olduğu yönündeki eleştirilerdir. İlk eleştiriye göre inkrimental bütçeleme kamu kesiminin değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verme kapasitesini engellemekte; ikincisine göre ise politika uygulamalarında alternatif yöntemlerin karşılaştırmasına imkan vermemektedir. Bu sebeple rasyonel bütçeleme anlayışını savunanlar uzun vadeli planlama yapılması, maliyetler ile program ve faaliyet sonuçları arasında ilişki kurulmasının önemine dikkat çekerler. Ayrıca, etkinlik ve verimlilik gibi niceliksel analizlerin karar alıcılara hangi politika alternatifinin kabul edilmesi gerektiği yönünde yardımcı olacağını savunurlar. Bu çerçevede rasyonel anlayışla birlikte program ve performans değerlendirmeleri ile bütçeleme süreci arasında ilişki kurmayı amaçlayan pek çok bütçe sistemi reformu gerçekleştirilmiştir.

Gerçekleştirilen bütçe sistemi reformları değerlendirildiğinde performans esaslı bütçeleme sistemi performans yönetimin aracı olunması bakımından bilinen en iyi bütçe sistemi olarak görülmektedir. Performans esaslı bütçe sisteminin performans yönetimi aracı olma özelliğini etkileyen kurumsal faktörlerin saptanması bu çalışmanın başlıca amacını oluşturmaktadır.

Buna göre çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde performans ve performans yönetimi ile ilgili kavramsal açıklamalara yer verilmesinin ardından metropoliten yönetimlerde performans yönetimine geçişi gerektiren nedenler tartışılmıştır. Bu tartışmaların ardından metropoliten yönetimlerin araçları ve bu araçlar içerisinde değerlendirilen performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliği ile

bu özelliğini etkileyen faktörler kendisinden önce uygulama imkanı bulmuş diğer bütçe sistemleri ile karşılaştırmalı olarak, yazılı literatürde mevcut tartışmalardan yararlanarak teorik düzeyde ele alınmıştır.

İkinci bölümde Londra, New York ve Toronto metropoliten yönetim örneklerinde performans yönetimine ilişkin düzenlemeler ve performans esaslı bütçe sistemi işleyişi incelenerek sistemin işlerliğinde etkili olan faktörler bakımından saptamalarda bulunulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise Türkiye’de metropoliten yönetim anlayışının tarihsel ve yasal temelleri çerçevesinde metropoliten yönetimlerde performans yönetiminin gelişimi kamu kesiminde yürütülen yeniden yapılanma hareketi içerisinde değerlendirilmiş, performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetimine katkısı ampirik olarak incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİM

ARACI OLARAK PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

İnsanların toplum halinde yaşamaya başlamasının zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkan ve artan kamu ihtiyaçlarının giderilmesi gereği devlet bünyesinde teşkilatlanmış bazı kurumların varlığını zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda devlet; bazı hizmetlerin sunumunu doğrudan doğruya merkezi yönetim aracılığı ile gerçekleştirirken, bir kısım hizmetleri de yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirmektedir.

İçinde bulunduğumuz 21. yüzyılda, özellikle 1980 sonrası dönemde, tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme süreci ve bu sürecin getirmiş olduğu yeni ekonomik düzen anlayışı kamu yönetimini ve onun ayrılmaz parçası olan kamu mali yönetimini yakından etkilemiştir¹. Bu süreçte kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında kamu yönetiminin hantal bir yapıdan kurtarılacak etkin hale getirilmesi, kaynakların yerinde ve etkin kullanımının sağlanması ve böylece israf ve savurganlığın önüne geçilmesinde performans yönetiminden faydalanılması önerilerinde bulunulmuştur². Kamu kesiminde performansın yönetilmesine ilişkin anlayışın entelektüel temellerini Drucker ve Wholey'in çalışmalarında gözlemlemek mümkündür. Buna göre, Peter Drucker (1974) ve Joseph Wholey (1983) uzun yıllarca sonuç odaklı planlama, hedef oluşturma, ve ölçüm sistemleri gibi araçları savunmuşlardır. Drucker (1974) kamu kurumlarının sonuç odaklı yönetilebilmesi için ödenek dağılımlarının sonuçlarla ilişkilendirilmesi gerektiğini savunmuştur. Wholey (1983) yürütülen programların performansları ile ilgili bilgilerinin hesapverebilirliğin artırılması ve karar alma süreçlerinde bilgi amaçlı kullanılması açısından önemli olduğuna dikkat çekmiştir³. Bununla birlikte performans yönetim anlayışının tün dünyaya yayılmasında yeni kamu yönetimi paradigması etkili olmuş,

¹ Esra Siverekli Demircan, "Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yeryelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı", **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**, S. 29, Temmuz-Aralık, 2007, s. 136.

² İsa Sağbaş ve diğerleri, **Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü Teori ve Türkiye Uygulaması**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2011, s. 15.

³ Maria P. Aristigueta ve diğerleri, "The Role of Social Indicators in Developing A Managing for Results System", **Public Performance and Management Review**, Vol. 24, No. 3, March, 2001, s. 254.

nihayetinde kamu kesiminde faaliyette bulunan bir organizasyon olarak metropoliten yönetimlerde de benzer yaklaşımları sergileme çabaları görülmüştür.

Bu paradigma çerçevesinde gelişen yeni hizmet ortamında metropoliten yönetimlerde karar vericiler (belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri), sundukları hizmetlerin ne ölçüde etkin, ekonomik ve verimli olduğunu bilmek ve belediye hizmetlerinin performansını arttırmak; vergi ödeyen vatandaş ise ödedikleri vergilerin nasıl ve nereye harcandığını bilmek ve kendisine sunulan hizmetleri yıllar bazında başkalarına sunulan hizmetlerle karşılaştırmak istemektedirler. Performans yönetimi bu noktada belediye yönetiminin paydaşları için mükemmel bir araç durumundadır⁴. Nitekim yerel yönetimlerin vatandaşlara en yakın hizmet birimleri olmaları ve vatandaşla daha yakın ilişkilerde bulunmaları dolayısı ile performans yönetiminin yerel yönetimlerde daha kolay uygulanabildiği ve yaygın olduğu kabul edilmektedir⁵.

Bu yeni anlayışta performans yönetimi risk yönetimi, stratejik yönetim, TKY, kıyaslama gibi yeni yönetim felsefelerine ihtiyaç duymakla birlikte, planlama, iç kontrol sistemi, bütçe, performans ölçüm sistemi gibi araçlara da ihtiyaç duymaktadır.

Performans yönetiminin araçları arasında sıralanan kamu bütçesine bakış açısı, kamu kesimi ve kamu kesiminin politika üretme anlayışında meydana gelen değişimleri hem etkileyen hem de bu değişimlerden etkilenen bir alan olmuştur. Bu karşılıklı etkileşim bütçe sistemlerinin de performansın yönetilmesi anlayışına daha uygun bir hale gelecek şekilde geliştirilmesine ilişkin çabalara neden olmaktadır. Bu çabalar bütçeleme sürecinin performans yönetimine katkı sağlayacak biçimde rasyonalize edilmesi şeklinde kendini göstermektedir. Bu açıdan bütçe, sadece

⁴ Hamza Ateş, “Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi: Uygulamada Başarı İçin Öneriler”, **Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar**, (ed) Bilal Eryılmaz ve diğerleri, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, s. 73.

⁵ Harry P. Hatry ve Ritu Nayya-Stone, “Establishing Performance Management Strategy: Governing for Results”, içinde: **Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency**, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March, 2004, ss. 187,188.

paranın harcanmasına izin veren bir yetki belgesi değil, aynı zamanda kaynakların belirli kamusal hedeflere tahsis edilmesini sağlayan bir araç haline gelmektedir.

Öte yandan, geçmiş bütçe reformlarından elde edilen deneyimler kaynak tahsisinin belirli amaçlara göre gerçekleştirilmesi sağlanmış olsa bile, kaynakların kullanılmasında aynı hassasiyetin gösterilmesini sağlayacak mekanizmaların bulunmadığı durumlarda bu çabaların sonuçsuz kaldığını göstermiştir. Bu bakımdan bütçe uygulamasının kendisine kamu kaynağı emanet edilen hizmet üreten birimlerin yönetim biçimlerini, kamuya hizmet sunuş tarzlarını değiştirecek mekanizmaları barındırması gerekli hale gelmektedir.

Bu sebeple bir bütçe sisteminin performans yönetimine katkı sağlayabilmesi için bütçe hazırlama süreci ile bütçe uygulama sürecine eşit derecede önem vermesi gerekli görülmektedir. Performans esaslı bütçeleme sistemi, pratikte ağırlık bakımından farklılıklar gösterse de, teorik olarak bütçe hazırlama ve bütçe uygulama süreçlerine eşit derecede önem vererek, kendisinden önce uygulanma imkanı bulmuş diğer bütçe sistemlerinden farklılaşmakta ve bir bütçe sisteminden beklenen etkilerin ortaya çıkarılmasında bilinen en gelişmiş bütçe sistemi olarak değerlendirilmektedir.

Buradan yola çıkarak, çalışmanın bu bölümünde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliği ve bu özelliğini etkileyen faktörler yazılı literatürden elde edilen bulgular çerçevesinde teorik düzeyde tartışılmıştır. Ancak öncelikle metropoliten yönetimlerde performans yönetiminin gelişime ve performans yöneti ile ilgili kavramsal açıklamalara yer verilmesi gerekli görülmektedir.

Bu sebeple çalışmanın bu bölümünde öncelikle performans ve performans yönetimi ile ilgili kavramlara yer verilmiş, ardından da metropoliten yönetimlerde performans yönetiminin gelişimi tartışılmıştır. Bu tartışmaların ardından performans yönetiminin aşamaları hakkında bilgi verilerek performans yönetiminin amaç ve araçları ile bu araçlar arasında performans esaslı bütçeleme sisteminin üstlendiği roller tartışılmıştır.

1.1. PERFORMANS VE PERFORMANS YÖNETİMİ İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

Yazılı literatürde performans kavramı yeni bir kavram olmamakla birlikte uygulamada performans anlayışındaki değişimin yönetim fonksiyonlarına etkisini vurgulamak üzere “performans yönetimi” kavramı benimsenmektedir. Bu bakış açısına göre performans yönetimi yeni bir kavram ve yeni bir çalışma alanı olmaktan ziyade gelişen performans anlayışının geleneksel yönetim fonksiyonlarına uyarlanmasıdır.

Bununla birlikte performans yönetimi kavramı geniş ölçüde insan kaynakları ile ilgili olarak bireysel performansın değerlendirilmesi ve yönetilmesi anlamında kullanılmaktadır. Ancak, ne var ki performans ölçümlerinde yaşanan gelişmelerle ölçümlerin kurumsal faaliyetlere ivme kazandırması, “kurumsal performans yönetimi” kavramının doğmasına yol açmıştır⁶.

Çalışmanın bu kısmında performans kavramı bireysel ve kurumsal performans kavramları çerçevesinde açıklanmış, ardından, performans yönetimi ve performans yönetimi ile diğer modern yönetim tekniklerinin ilişkisinin açıklanmasına yer verilmiştir.

1.1.1. Performans Kavramı

“Performans” yabancı kökenli bir sözcük olup dilimize “başarım” olarak çevrilmektedir. Türk Dil Kurumu’na göre performans (başarım) kelime anlamı olarak; “i. Elde edilen başarı. ii. Herhangi bir olayı veya durumu başarma isteği veya gücü. iii. Kişinin yapabileceği en iyi derece. iv. Herhangi bir eseri, oyunu, işi vb.ni ortaya koyarken gösterilen başarı” şeklinde tanımlanmıştır⁷.

Kelime anlamı olarak “elde edilen başarı” şeklinde ele alınan performans kavramını esasen “elde edilen başarı seviyesi veya derecesi” olarak ele almak daha

⁶ Mike Bourne ve diğerleri, “Corporate Performance Management”, **Measuring Business Excellence**, Vol. 7, No. 3, 2003, s. 15.

⁷ Büyük Türkçe Sözlük, www.tdk.gov.tr, (01.11.2009).

doğru olacaktır. Nitekim performans, uygulamada, düşük performans, yüksek performans olarak da derecelendirilebilmektedir.

Bu çerçevede performans en genel tanımıyla bir faaliyet sonucunda elde edileni nicel ve/veya nitel olarak belirleyen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır⁸. Ancak ele alınan faaliyet sonucunun performans sorgulaması bağlamında anlamlı ve karşılaştırılabilir olması için performansın belirli şartlar çerçevesinde ele alınması gerekli görülmektedir. Buna göre performans daha kapsamlı bir yaklaşımla, herhangi bir kişi ya da kuruluşun yahut grubun, kendilerinden i) belirli koşullarda, ii) belirli olanaklarla, iii) belirli zamanlarda, iv) belirli biçimlerde yapmaları beklenen ya da istenen iş ve işlemleri gerçekleştirme düzeyi olarak da tanımlanabilmektedir⁹.

Dar anlamıyla performans, bir çalışanın belirli bir zaman kesiti içerisinde kendisine verilen görevleri yerine getirmek suretiyle elde ettiği sonuçlardır. Yani, görevin gereği olarak önceden belirlenen kriterleri karşılayacak biçimde görevin yerine getirilmesi ve amacın gerçekleşmesi derecesidir¹⁰. Dar anlamıyla performans bireysel performansı ele almaktadır.

Geniş anlamıyla performans bir kurumdaki toplam başarıyı ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu yönüyle kurumsal (toplam) performans, çalışan performansını (bireysel performans) kapsamına almakla birlikte kurumda yürütülen faaliyetlerin performansını ifade etmek üzere kullanılan bir kavram olmaktadır.

Bu çerçevede bu çalışma bireysel performansın kurumsal performansa katkısı ön kabulünden hareketle kurumda yürütülen faaliyet performansı üzerine inşa edilmiştir. Bununla birlikte kurumsal performanstan bahsederken, performans kavramının pek çok değişkenden etkilendiğinin de göz önünde bulundurulması

⁸ Zühal Akal, "Performans Kavramları ve Performans Yönetimi", **Yüksek Denetim Kurulu Eğitim Notları**, 2003, www.ydk.gov.tr/egitim.htm (01.11.2009)

⁹ Milli Produktivite Merkezi Araştırma Bölümü, **Belediyelerde Verimlilik Arttırma Hizmetleri Gereksinmesi ve Yönetimi**, Milli Produktivite Merkezi Yayın No: 690, Ankara, 2006, s. 44.

¹⁰ Muhsin Halis ve Mehmet Tekinkuş, "Kamuda Performans Yönetimi", içinde: **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, (ed. Asım BALCI ve diğerleri), Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s. 174.

gerekmektedir. Takip eden kısımda bireysel performans ve kurumsal performans tanımlarına yer verilmiştir.

1.1.1.1. Bireysel Performans

Bireysel performans, bir çalışanın veya çalışan grubunun, ilgili oldukları birimin ve örgütün amaçlarına, niteliksel ve niceliksel katkılarının toplam ölçüsü olarak tanımlanmaktadır. Bireysel performans tanımına bağlı olarak bireysel performansın ölçülmesi ve yönetimi kurumlar tarafından değişik amaçlarla kullanılabilmektedir. Buna göre bazı kurumlar, bu yönetim sistemini çalışanlarının ücretlerini belirlemek için, bazıları çalışanlarının gelişimi için, bazıları da çalışanlarının performansını belirlemek için kullanmaktadır¹¹.

Bireysel performansı oluşturan unsurlar, ne yapılacağının bilinmesi (talimatların açık olması), verilen görevleri yapabilecek beceriye sahip olma (yetkinlik) ve verilen görevleri yerine getirmeye isteklilik (adanma) şeklinde sıralanmaktadır¹². Buna göre kurumsal amaçlar gerçekçi değilse, amaçlar çalışanlara anlatılamamışsa, bireysel amaçlarla kurumsal amaçlar örtüşmüyorsa, çalışan kalitesi arttırılmadan performans kavramı ileri sürülmüşse, görevlendirmelerde objektiflik yoksa kurumda öğrenen organizasyonlar kavramı ütopya olarak ele alınıyorsa, ortak akıl kurumsal ortamda uygulamaya koyulmamışsa, performans kavramı, akademik bir çalışma olarak kalacaktır¹³.

1.1.1.2. Kurumsal Performans

Geniş anlamıyla performans, kurumsal (toplam) performans kavramıyla ifade edilmektedir. Kurumsal performans, çok genel bir tanımlamayla, bir kurumda faaliyetlerin sonucu olarak ele alınmaktadır. Bununla birlikte kurumsal performans tanımı çerçevesinde söz konusu sonuçların neye göre değerlendirileceği ya da tanımlanacağı tarihsel süreç içerisinde teorik çerçevede gelişen performans anlayışına farklılık göstermektedir.

¹¹ Temel Çalık, **Performans Yönetimi Tanımlar Kavramlar İlkeler**, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, Ankara, 2003, ss. 8,10, 11.

¹² İsmail Barutçugil, **Performans Yönetimi**, Kariyer Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul, 2002, s. 48.

¹³ Çalık, 2003, s. 11.

Bu sebeple kurumsal performans tanımı üzerinde varılmış bir mutabakattan söz edilememekle birlikte dönemin algıları ile birlikte sürekli gelişen bir kavram olduğundan söz edilebilmektedir. Bu durumun, performans kavramının, uygulamada kişisel yargıları ve tercihleri içermesinden kaynaklandığı düşünülmektedir¹⁴.

Buna göre kamu kesiminde performansın ölçülmesi ve ölçüm sonuçlarına göre önlemler alınması veya kararlar verilmesine ilişkin ilk çabalar F. Taylor'ın çalışmaları ile gündeme gelmiştir. Bilindiği gibi, Taylor, üretkenliği arttırmak üzere, iş süreçlerinin ölçülmesini savunmuştur. Bu anlayışa uygun olarak, geleneksel bürokrasi, performans ölçümünde, girdi ve süreç göstergelerini kullanmıştır. Geleneksel bürokrasi bürokratik süreçleri tanımlamayı amaçlayan kural ve düzenlemelere odaklanmıştır. Buna göre bu ilk dönemlerinde performans kural ve düzenlemelere uyum ile üretkenlik kavramları ile açıklanma imkanı bulmuştur.

Bu bakımdan, 1913-15 yılları arasında ABD'nin Richmond eyaletinde yapılan çalışmalar önemlidir. Çünkü bu çalışmalarla caddelerin temizlenmesi, kanalizasyonun bakımı ve yolların onarılması gibi faaliyetler ele alınmış, hizmetlerin her birinin fiziksel birimleri gösterilmiş, hizmetlerde birim maliyet, toplam maliyet ve toplam harcamalar irdelenmiştir. Bu çalışmalarla kamu kesiminde girdilerle çıktılar arasında ilişki kurulması amaçlanmıştır. Richmond eyelatinde yapılan bu çalışmaları 1912 yılında kurulan Taft Komisyonu çalışmaları izlemiştir. Taft Komisyonu çalışmaları sonucunda 1921 yılında çıkarılan Bütçe ve Muhasebe Kanunu bu mantığa göre yeniden düzenlenmiştir¹⁵.

1912 yılında ABD'de kurulan Taft Komisyonu federal düzeydeki yönetim reformları ile ilgili önerisinde tutumluluk ve verimlilik kavramlarını kullanmış; verimliliğin ölçülmesi önerisinde bulunmuştur. 1938 yılında, Uluslararası Şehir/County Yönetim Derneği (ICMA) Belediye Faaliyetlerinin Ölçülmesi başlıklı

¹⁴ Kim S. Cameron, "A Study of Organizational Effectiveness and Its Predictors", **Management Science**, Vol. 32, No. 1, January, 1986a, s. 88.

¹⁵ Nihat Falay, "Yerel Yönetimler ve Performans Denetimi", www.tesev.org.tr, (10.02.2009), s. 3.

raporunu yayınlamıştır¹⁶. Bu sayede performans “verimlilik” kavramı ile açıklanma imkanı bulmuştur.

Performans kavramına ilişkin diğer bir paradigma değişimi kamu kesiminde toplam kalite yönetimi felsefesinin benimsenmesi ile gündeme gelmiştir. Buna göre performans yönetimi, kamu kesiminde 1930’lu yıllarda Bell Telefon Laboratuvarında başlayıp daha sonra 1940’lu yıllarda Deming tarafından hizmet sektörüne getirilen kalite yönetimi hareketinin bir sonucu olarak kabul edilmektedir. Deming, bu yaklaşımını ilk önce 1950’li yıllarda Japonya’da otomobil ve elektronik şirketlerinde başlatmış ardından yaklaşım 1970’li yıllarda ABD’de önce özel şirketlerce, ardından kamu kesiminde benimsenmiştir¹⁷. 1980’li yıllara gelindiğinde, Reagan yönetimi Japon sanayi endüstrisinde büyük sıçramalardan etkilenerek, Malcolm Baldrige Ulusal Ödülünü Amerikan şirketlerini kalite yönetim standartları ve programlarını kullanması hususunda motive etmek üzere başlatmıştır.

ABD’de performans anlayışı kalite artırma çabaları çerçevesinde sürdürülürken, İngiltere’de Thatcher Hükümeti ile gündeme getirilen “paranın karşılığı değeri” (value for Money) kavramı çerçevesinde sürdürülmüştür. Thatcher hükümeti ile sürdürülen yönetsel ve organizasyonel reformlar çerçevesinde, performansın artırılması kamu kurumlarının hesapverebilirliğinin artırılması amacını gütmüş, bu amaçla kamu kesimi faaliyetlerini kapsayan göstergeler oluşturulmuştur¹⁸. İngiltere’deki bu yaklaşımlar Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının da temelini oluşturmuştur.

Nitekim kamu kesiminde performans yönetiminin günümüzdeki anlam ve içeriğine Yeni Yönetim Yaklaşımı (New Public Management) ile kavuştuğu genel kabul gören bir yaklaşımdır. Buna göre Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı, kamu

¹⁶ Martha Kinney Rogers, **Explaining Performance Measurement Utilization and Benefits: An Examination of Performance Measurement Practices in Local Governments**, (Kuzey Karolina Eyalet Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2006, s. 2.

¹⁷ US Department of Health and Human Services, **Performance Management: Improving State Systems Through Information- Based Decision Making**, DHHS Publication No: 05-3983, 2005, s. 3.

¹⁸ Tony Boland ve Alan Fowler, “A Systems Perspective of Performance Management in Public Sector Organisations”, **The International Journal of Public Sector Management**, Vol. 13, No. 5, 2000, ss. 417, 418.

kesiminde sonuçlar itibariyle performansın tanımlanması, ölçülmesi ve karşılaştırılması anlayışını yerleştirmiştir¹⁹. İlk olarak gelişmiş ülkelerde benimsenen bu yaklaşım, 21. yüzyılın gerekleri doğrultusunda gelişmekte olan ülkelere de benimsenmiştir. Gelişmekte olan ülkeler tarafından benimsenen bu yeni yaklaşımın gelişmiş ülke reform deneyimlerinden yerleşik ülkeye transferi genel olarak uluslararası mali ve politik kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirilmiştir²⁰. Bu anlayışta performansın açıklanmasında maliyetler ile amaçlanan sonuçlar arasındaki ilişkini gözetilmesi önem kazanmış ve performansın açıklanmasında tutumluluk, verimlilik, etkinlik (3E) kavramları başat faktörler haline gelmiştir.

Bununla birlikte kamu kesiminde performans ölçümü ve yönetiminde 3E hegemonyası akademik literatürde genel olarak eleştirilmektedir. Pek yok yazar kamu yönetiminde hala sadece tutumluluk ve verimlilik unsurlarına odaklanıldığını eleştirmekle birlikte, 3E'nin performansı yeterince ortaya koyamayacağını/koyamadığını belirtmektedir. Kamu kurumlarında gözönüne alınması öngörülen yeni performans boyutları, "etkinlik" boyutunun önemini göz ardı etmemekle birlikte, pek çok yeni boyutun kullanılması gereğini savunmaktadır²¹.

Örneğin; Beeton (1986), "net etkiler" (net effects)²²; Flynn ve diğerleri (1988), "etkililik" (efficacy) ve "eşitlik" (equity)²³; Pollitt (1986), "müşteri (vatandaş) beklentileri"²⁴; Beeton (1988), "kalite" (quality) ve "eşitlik" (equity)²⁵ gibi boyutların performans ölçümü ve yönetiminde kullanılmasını önermektedir.

¹⁹ Jenny Fleming, "Editorial", **Policing**, Special Edition on Performance Management, Vol. 2, No. 3, 2008, s. 255.

²⁰ Frank Louis Kwaku Ohemeng, "Constraints in the Implementation of Performance Management Systems in Developing Countries: The Ghanaian Case", **International Journal of Cross Cultural Management**, 2009, Vol. 9, No. 1, s. 110.

²¹ Neil Carter, "Learning to Measure Performance: The Use of Indicators in Organizations", **Public Administration**, Vol. 69, Spring, 1991, s. 90.

²² Danny Beeton, "Justifying Departmental Expenditure Programmes", **Public Money**, December, 1986, s. 43.

²³ Andrew Flynn ve diğerleri, "Making Indicators Perform", **Public Money and Management**, Winter, 1988, s. 40.

²⁴ Christopher Pollitt, "Beyond the Managerial Model: The Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services", **Financial Accountability and Management**, Vol. 2 No. 3, Autumn, 1986, s. 161.

²⁵ Danny Beeton, "Performance Measurement: The State of the Art", **Public Money and Management**, Spring-Summer, 1988, s. 99.

Bilindiği gibi *tutumluluk*, en uygun girdi bileşeninin seçilmesinde yardımcı olan bir performans boyutu olarak girdilerin maliyetlerine odaklanırken, *verimlilik*, bir üretim sürecinde elde edilen ürünle (çıktı) bu ürünü üretmek için tüketilen kaynaklar (girdi) arasındaki ilişkiyi gözeterek, bir kurumun belirli bir zaman periyodu içinde kaynaklarını nasıl tükettiğini gösterir²⁶.

Bazı kaynaklarda²⁷ *etkenlik* şeklinde kavramsallaştırılan *etkinlik* ise gerçekleşen sonuçlarla amaçlanan sonuçlar arasında bir karşılaştırmayı gerektirmektedir. Amaçlanan sonuçlar çıktı temelinde ifade edilebileceği gibi toplumsal etkiler temelinde de ifade edilebilir. Flynn ve diğerleri (1988) bir programın toplum üzerinde meydana getirdiği etkileri ifade etmek üzere *etkililik* (efficacy) kavramını önermektedir. Buna göre etkinlik ve etkililik kavramları sadece semantik olarak ayrıştırılmış olmakla birlikte, yürütülen bir programda güdülen amaçlarla ortaya çıkardığı etkiler arasındaki farklılığı açığa çıkarmış olmaktadır²⁸.

Benzer ilişki Beeton (1986) tarafından *net etkiler* (net effects) şeklinde kavramsallaştırılmaktadır. Buna göre bir hizmet programı, diğer programlar ve geniş anlamda toplum üzerinde bazı maliyetlere yol açmış olabilir. Örneğin, karayollarına ayrılan harcamalar, seyahat süresini kısaltmayı amaçlamış ve bu amaç, çevre kirliliğinin arttırılması pahasına başarılmış olabilir. Dolayısıyla bir programın ne etkilerinin ölçülebilmesi için bir programın hedef kitlesi dışındaki kitleler ve diğer programlar üzerindeki negatif yönlü etkisinden arındırılmış olması gerekir²⁹.

Öte yandan performansın açıklanmasında kullanılması öngörülen performans boyutlarından biri olarak *kalite*; hizmet sunum hızı, hizmetin beklentilere uyumu, hizmetin sunulduğu ortamın fiziksel şartları gibi unsurlarla ifade edilirken³⁰; *eşitlik*;

²⁶ H. Ahmet Akdeniz ve Faruk Durmaz, “Verimliliğin Genel Performans Üzerindeki Yansımalarının Uygulanması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. 13, S. 2, 1998, ss. 86, 87.

²⁷ Hülya Kirmanoğlu ve Murat Çak, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü”, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri konulu **15. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Akdeniz Üniversitesi Yayın No: 3, Antalya, 2000, s. 323.

²⁸ Flynn ve diğerleri, 1988, s. 40.

²⁹ Beeton, 1986, s. 43.

³⁰ Curtis McLaughlin ve Sydney Coffey, “Measuring Productivity in Services”, **International Journal of Service Industry Management**, Vol. 1, Issue 1, 1990, s. 47.

kamu hizmetlerine eşit ulaşım olanakları ile ilgilidir³¹. *Vatandaş memnuniyeti* ise kalite ve eşitlik boyutlarını da içine alan ancak pek çok dışsal faktörden de etkilenen bir performans boyutu olmakla birlikte vatandaşların kendilerine sunulan hizmetlerle ilgili algılarını ifade etmektedir.

Performansın hangi boyutlarla açıklanmasına gerektiğine ilişkin pek çok öneri ileri sürülmekle birlikte, kurumsal performans kapsamında arzu edilen durum planlanan sonuçlarla ulaşmak üzere çizilen yolda performans boyutları arasında yeterli ve nitelikli bir denge kurularak devam edilmesidir. Bununla birlikte benzer tartışma kurumsal performansın ne şekilde isimlendirileceği ile ilgili bulunmaktadır. Buna göre literatürde organizasyonel performans (organisational performance) veya kurumsal performans (corporate performance) isimlendirilmesinin yanı sıra organizasyonel etkinlik (organizational effectiveness), organizasyonel başarı (organizational success) şeklinde isimlendirmelere de rastlanmakta³² ve bu isimlendirmeler birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Bu durumun paradigmatik farklılıkları vurgulamaktan ziyade jargon farklılıklarından kaynaklandığı ileri sürülmektedir³³.

Nitekim Shenhav ve Shrum ve Alan (1994) tarafından yapılan ve otuz beş yıllık bir dönemde dört önemli yönetim dergisinde³⁴ yayınlanan makaleleri kapsayan araştırma 1978 yılına kadar bu kavramların birbiri yerine kullanıldığını, ancak özellikle bu tarihten sonra “performans” kavramının daha baskın hale geldiğini göstermektedir³⁵.

³¹ Özer Köseoğlu, “Belediyelerde Performans Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, S. 447, Haziran, 2005, ss. 220, 221.

³² Ychouda Shenhav ve diğerleri, “‘Goodness’ Concepts in the Study of Organizations. A Study of Four Leading Journals”, **Organization Studies**, Vol. 15, No. 5, 1994, s. 754.

³³ Jean- François Henri, “Performance Measurement and Organizational Effectiveness. Bridging The Gap”, **Managerial Finance**, Vol. 30, No. 6, 2004, s. 95.

³⁴ Yazarlar tarafından bu dergiler; SSCI (1990)’da yönetim bilimleri kategorisinde en yüksek derecelendirmeyi alan “Administrative Science Quarterly”, “Academy of Management”, “Academic Management Review” dergileri ile Avrupa Dergileri arasında en yüksek derecelendirmeyi alan “Organization Studies” dergisi şeklinde belirlenmiştir.

³⁵ Shenhav ve diğerleri, 1994.

1.1.2. Performans Yönetimi ve Modern Yönetim Teknikleri

Çalışmanın bu kısmında performans yönetiminin kavramsal açıklamasına yer verilmiştir. Bununla birlikte yazılı literatürde zaman zaman performans yönetimi, stratejik yönetim ve toplam kalite yönetimi (TKY) kavramları birbirleri ile aynı anlama gelecek biçimde kullanılmaktadır. Ancak kanaatimizce aralarında bulunan farklılıklara değinmekte fayda bulunmaktadır. Bu sebeple bu kısımda TKY ve stratejik yönetim şeklinde uygulama imkanı bulmuş diğer modern yönetim teknikleri ile performans yönetiminin ilişkisi hakkında açıklamalara yer verilmiştir.

1.1.2.1. Performans Yönetimi

Performansın kelime anlamı ile yola çıkıldığında, kurumsal performanstan bahsedildiği zaman, bir kurum tarafından istenen sonuçlara ulaşma derecesi kastedilmektedir. Kurumsal performansın yönetilmesi sadece sonuçların değil aynı zamanda bu sonuçlara ulaşılması için gerekli olan araç ve süreçlerin planlaması, kontrol ve analiz edilmesi ile değerlendirmesini ve bu değerlendirme sonucunda elde edilen bilgilerin kurumsal kararlarda kullanılmasını gerektirir³⁶.

Buna göre performans yönetimi, bir kurumun stratejik amaçlarının ve hedeflerinin saptanmasıyla başlayan, belirlenen hedeflere ne kadar ulaşıldığını saptamaya yarayan performans ölçümüyle ve ölçüm sonuçlarının raporlanmasıyla devam eden, bu sonuçların değerlendirilmesi suretiyle, iyileşmeye dönük önlemlerin alınmasını sağlayan sürekli yönetim döngüsüdür³⁷.

Ancak, performans yönetimi sürekli gelişmeyi sağlamak için salt olarak kurumun tüm düzeylerinin sürekli olarak izlenmesi şeklinde de tarif edilebilmektedir. Bu ve benzeri tanımlar performans yönetimi kavramını performans ölçümüne indirgemektedir. Bu sebeple bazı yazarlar performans yönetiminin henüz bir tanımının yapılamadığına işaret etmektedir³⁸.

³⁶ Pedro Goes Monteiro de Oliveria ve Cesar Romula Silveria Neto, "Corporate Performance Management", August, 2009, <http://ssrn.com/abstract=1461139>, (28.11.2009).

³⁷ Levent Karabeyli, "Belediyelerde Performans Yönetimi", **Birlik**, S. 51, Aralık, 2006, s. 19.

³⁸ Bjorn Andersen, Bjornar Henriksen ve Wenche Aarseth, "Holistic Performance Management: An Integrated Framework", **International Journal of Productivity and Performance Management**, Vol. 55, No. 1, 2006, s. 63.

Ancak, Smith (2009) tarafından belirtildiği üzere performans yönetimi ile performans ölçümü birbirine karıştırılmaması gereken kavramlardır. Buna göre performansın ölçülmesi performans yönetimi için gerekli ancak yeterli şartı oluşturmamaktadır. Nitekim kurumsal performans ölçülse bile, karar alma süreçlerinde bu ölçümlerin yanlış kullanımı sürecin yararından çok zararının ortaya çıkmasına sebep olacaktır³⁹. Bu sebeple, altı çizilmelidir ki, performans ölçümü performans boyutlarının (sonuçlar, üretkenlik, çıktılar, verimlilik vb. şeklinde sıralanan) yön verdiği performans ölçülerinin belirlendiği ve uygulandığı bir süreçtir. Performans yönetimi ise bu ölçülerin “amaçlı bir şekilde” kullanılması sürecini ifade eder⁴⁰. Performans yönetimi kurumun kendisi tarafından ortaya koyulan hedeflere ulaşılmasını sağlamak üzere ilerlemenin izlenmesi için performans ölçümünü bir araç olarak kullanan bir yönetim sistemidir. Bu bakış açısı performans yönetimi ile performans ölçümü arasında ayırım yapılması gereğine işaret etmektedir⁴¹.

Dolayısıyla denilebilir ki, performans yönetimi; üzerinde mutabakata varılmış performans hedeflerinin belirlenmesi ile kaynakların önceliklendirilmesi ve dağıtılmasına yardımcı olarak, bu performans hedeflerini karşılamada mevcut politika ve programların sürdürülmesi veya değiştirilmesi hususunda yöneticilere bilgi sağlayan; performans sonuçlarını ilgili taraflarla paylaşan performans ölçüm sisteminin kurumsal kültür, sistem ve süreçlerde pozitif bir etki yaratmak üzere kullanılması sürecidir⁴².

Buna göre performans ölçümü sayesinde belirlenen amaç ve hedeflere ulaşılması konusunda kurum elinde bulunan kaynakların yeterliliği, niteliği hakkında bilgi sahibi olarak kurumun güçlü ve zayıf yönlerini tespit edebilecek; mevcut durumu tespit ederek önceliklerini belirleyebilecek; dış çevresindeki gelişmeleri

³⁹ Dennis C. Smith, “What We Can Expect From Performance Management That We Cannot Expect From Performance Measurement?”, içinde: Pint/Counterpoint, **Journal of Policy Analysis and Management**, Vol. 28, No. 1, 2009, s. 412.

⁴⁰ Francesco Sole, “A Management Model and Factors Driving Performance in Public Organizations”, **Measuring Business Excellence**, Vol. 13, No. 4, 2009, s. 4.

⁴¹ Paul Folan, Jim Browne ve Harinder Jagdev, “Performance: Its Meaning and Content for Today’s Business Research”, **Computers in Industry**, 2007, s. 616.

⁴² Procurement Executives’ Association, **Guide to a Balanced Scorecard Performance Management Methodology Moving From Performance Measurement to Performance Management**, Procurement Executives’ Associations, 1999, s. 5.

sürekli izleyerek bu önceliklerini gerektiğinde revize edebilecektir. Öte yandan, kurumsal amaçlara ulaşmak üzere çizilen yoldan sapmalar performans ölçümleri sayesinde elde edilen bilgiler dahilinde, yönetim fonksiyonları devreye girecektir. Ayrıca performans ölçüm sonuçları ile kurumun performansı hakkında kurum paydaşlarının (iç ve dış paydaşlar) bilgi sahibi olmasına olanak veren performans bilgisi elde edilebilecektir⁴³.

Buradan anlaşılabileceği gibi, performans ölçümü ve performans yönetimi birbirini takip eden süreçler olmaktadır. Yönetim ölçümleri oluşturmakta fakat aynı zamanda ölçüm sonuçlarını takip ederek varlığını devam ettirmektedir⁴⁴. Bununla birlikte performans ölçüm sisteminin sonuçlarının etkili bir şekilde kullanılabilmesi için, kurumun, stratejik değişim yönünün doğru saptanması ve etkili bir değişim için iyi bir metodolojiye sahip olması gereklidir. Bu iki görevin başarıyla yürütülmesi işi literatürde “performans yönetimi” şeklinde ifade bulmaktadır⁴⁵. Bu çerçevede, performans yönetimini performansın sadece ölçülmesi değil, yönetim sürecinin değişik safhalarıyla bütünleşik bir şekilde yönetilmesi olarak görmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır⁴⁶.

1.1.2.2. Performans Yönetimi ve Stratejik Yönetim

Stratejik yönetim, stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabalarının planlaması, bu stratejilerin motivasyonel tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulmasını, daha sonra da stratejilerin uygulamadan önce, amaçlara uygunluğu açısından bir defa daha kontrol edilmesini kapsayan ve genel olarak üst yönetim faaliyetlerini ilgilendiren süreçler toplamıdır⁴⁷.

⁴³ Mustafa Sakal ve Elif Ayşe Şahin, “Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye’deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme”, **Sayıştay Dergisi**, S. 68, Ocak-Mart, 2008, s. 5.

⁴⁴ Paul Folan ve Jim Browne, “A Review of Performance Measurement: Towards Performance Management”, **Computers in Indusrtty**, Vol. 56, 2005, s. 674.

⁴⁵ Dilanthi Amaratunga ve David Baldry, “Moving From Performance Measurement to Performance Management”, **Facilities**, Vol. 20, Number 5/6, 2002, s. 218.

⁴⁶ Hamza Ateş, “Kavramlar, Tartışmalar ve Genel Çerçeve”, içinde: **Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi**, (ed) Hamza Ateş ve Harun Kırılmaz ve Sabahattin Aydın, Aktüel Yayınları, Ankara, 2007a, s. 3.

⁴⁷ Erol Eren, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Genişletilmiş Beşinci Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2000, s. 18.

Stratejik yönetim sürecinde temel olarak; i) stratejilerin geliştirilmesi ve stratejik planlama aşaması; ii) stratejilerin uygulanma aşaması; iii) uygulanan stratejilerin gözden geçirilmesi ve kontrolü şeklinde sıralanan üç aşama bulunmaktadır⁴⁸.

Buna göre stratejik yönetim süreci “strateji formülasyonu” ile başlamaktadır. Bu ilk aşamada oluşturulan misyon ve vizyondan, dış çevrenin ve organizasyon içi unsurların analizinden elde edilen bilgiler doğrultusunda organizasyonun amaç ve hedefleri geliştirilir. Bu amaç ve hedeflere ulaşabilmek için strateji alternatifleri belirlenir ve en uygun olanları seçilir. İkinci aşamada üst yönetimin sorumluluğunda stratejilerin uygulanmasına geçilir. Üçüncü aşamada elde edilen başarının değerlendirilerek sonraki planlama sürecine geri besleme sağlanması ile stratejik yönetim döngüsü tamamlanır⁴⁹.

Stratejik yönetim sürecinde stratejilerin hayata geçirilmesi için kaynakların tahsis edilmesi, ihtiyaç olması halinde önceliklendirilmesi ve bu kaynakların etkili ve verimli kullanımı, performans yönetiminin ilgi alanına girmektedir. Bu anlamda performans yönetimi, stratejik yönetim yaklaşımının bir işlevi olarak organizasyonun nasıl çalıştığı, belirlenen hedeflere nasıl ulaşılacağı sorunu ile ilgilenmektedir. Bu çerçevede performans yönetimi bütçeleme veya mali yönetimin yanı sıra insan kaynakları, bilgi ve süreç yönetimini de kapsamaktadır⁵⁰.

Buna göre performans yönetimi planlanmış amaç ve hedefler ile standart ve kriterler çerçevesinde performansın anlaşılması ve yönetilmesi yolu ile organizasyonun tamamından, program veya hizmetlerden, takım ve bireylerden daha iyi sonuçlar alınmasına yardımcı olan bir araçtır. Bu özellikleriyle performans yönetimi uygulandığı organizasyonda geliştirilmiş bulunan stratejik bakış açısının aracı olmaktadır. Buna göre stratejik yönetim çerçevesinde, stratejik karar alma

⁴⁸ Coşkun Can Aktan, “Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama”, **Çimento İşveren Dergisi**, Temmuz- Ağustos, 2008, s. 9.

⁴⁹ Volkan Erkan, **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler**, Ankara, 2008, s. 23.

⁵⁰ Hakkı Burak Sağ, “Planlamadan Kontrole ‘Stratejik Yönetim’ Süreci”, **Strateji Bülteni**, S. 5, Eylül- Ekim, 2007, s. 17.

sürecinde stratejik kararlar organizasyonel amaç ve hedefler ile bu amaç ve hedeflere nasıl ulaşılabileceğini belirler. Performans yönetimi stratejik yönetim çerçevesinde amaç ve hedeflere ulaşılmasını sağlamak üzere organizasyonel araçları yönlendirir⁵¹.

Buna göre performans yönetimi kurumsal amaç ve hedeflere ulaşılmasında dış çevre değişimlerini göz önüne alarak mevcut performans düzeyi ile gerçekleşmesi beklenen performans düzeyi arasındaki açığı kapatmak üzere performans engelleyen faktörlerin ortadan kaldırılması, önlenmesi ve kontrol altına alınmasını sağlayan sürekli bir faaliyettir. Böyle bir yaklaşım, performansın izlenmesi, ölçülmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesini gerektirir.

1.1.2.3. Performans Yönetimi ve Toplam Kalite Yönetimi

Toplam Kalite Yönetimi (TKY), kalitenin 1970’li yıllardan itibaren geçirdiği evrimin 1990’lı yıllarda vardığı en ileri aşamadır. TKY’nin farklı şekillerde tanımlandığı görülmektedir⁵². Amerikan Kalite Enstitüsünün TKY tanımına göre, “tüm yöneticilerin ve çalışanların katılımıyla bir organizasyonun proseslerini, hizmet ve ürünleri ile kurumsal kültürünü sürekli geliştirmeyi amaçlayan ve bu suretle müşteri memnuniyetinin artırılması ile uzun vadeli başarıyı sağlayan bir yönetim yaklaşımıdır”⁵³.

Buna göre TKY felsefesinde, dikkat edilmesi gereken sonuçlar değil süreçlerdir. Süreçler başarılı şekilde geliştirilirse mutlaka başarılı sonuçlar alınacaktır. Bu çerçevede TKY, bir organizasyonun tüm faaliyetlerinde kaliteyi yükseltmeyi hedefler ve böylece her aşamada oluşması olası hataları önler. Hataların önlenmesi ile maliyetler düşer ve hizmetten yararlananların (iç ve dış müşteri) beklentileri tam olarak karşılanır⁵⁴. Bu bakımdan TKY, süreçler ve girdiler üzerinde

⁵¹ Uğur Ömürgönülşen, “Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concerns, Problems in Practice and Prospects”, **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. 20, S. 1, 2002, s. 105.

⁵² Sabahat Bayrak, “TKY’nin Kamu Kurumlarında Uygulanmasının Pratik Güçlükleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi Kitabı**, C. 1, TODAİE Yayın No: 289, Ankara, 1999 ss. 46, 47.

⁵³ American Society for Quality, **Glossary: Total Quality Management**, <http://asq.org/glossary/t.html>, (11.11.2010)

⁵⁴ İbrahim Kavrakoglu, **Toplam Kalite Yönetimi**, KalDer Yayınları, 4. Basım, İstanbul, 1998, ss. 10, 12.

yoğunlaşmakta⁵⁵ ve dolayısıyla amaç/sonuç yönelimli bir çaba olarak değerlendirebileceğimiz performans yönetiminden farklılaşmaktadır. Bununla birlikte organizasyonda iş süreçlerinin belirlenmesini, faaliyetlerin ortaya konmasını ve bunlara dayalı olarak iş tanımlarının çıkartılmasını sağlayarak gerçekleştirilen faaliyetlerde hataların önlenmesi ve katma değeri olmayan işlerin ayıklanması suretiyle maliyetlerin düşürülmesi ve süreçlerin iyileştirilmesi amacını taşıyan TKY, performans yönetiminin, dolayısıyla stratejik yönetimin bir aracı şeklinde ele alınmalıdır.

1.2. METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Son iki yüzyılda kentler ve yerel yönetimler üzerinde en çok etki gösteren gelişmelerin ilki 19. yüzyılın başlarından itibaren genel nüfusun ve özel olarak kentsel nüfusun artışı diğeri ise 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren etkisini hissettirmeye başlayan küreselleşme olgusudur. Bütün dünyayı değişime zorlayan küreselleşme ekonomilerin, kültürlerin, sosyal değişimlerin odağı olan kentlerin ve yerel yönetimleri ön plana çıkarmıştır. Kentler arasında iletişim, etkileşim ve işbirliği büyük bir hızla artmaya başlamış, bu boyutu ile kentler küreselleşmenin sadece muhatabı değil, kendileri de değişimin odağı ve küreselleşmenin önemli bir aktörü haline gelmişlerdir. Bu boyutları ile küreselleşen bir dünyada kentlerin ve kent yönetimlerinin merkezi ve ulusal düzeydeki ilişkileri ve konumu önceki dönemlere göre çok daha karmaşık ve çok boyutlu hale gelmiştir⁵⁶.

Kentlerin karşı karşıya kaldığı sorunların çözümlenmesinde 1980'lere kadar geçen süreçte konu ağırlıklı olarak optimalite sorunu olarak ele alınmış ve kent yönetimlerinin optimal hizmet alanının belirlenmesi, hizmet sorumluluğu-gelir kaynağı ilişkisinin düzenlenmesinde yerelleşmenin sağlanması ile ilgili düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ancak 1980'li yıllardan itibaren kamunun verimsizliğine ve başarısızlığına ilişkin oluşan genel kanı ve bu kanının oluşmasında yönetim

⁵⁵ Asım Balcı, "Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi", içinde: **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, (ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s. 337.

⁵⁶ Hasan Canpolat, "Türkiye'de Son Dönem Yerel Yönetim Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi", içinde: **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, (ed.) Nihat Falay ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2010, s. 29.

birimlerinin hantal işleyişi üzerine odaklanması, metropoliten yönetimlerin etkinleştirilmesine ilişkin arayışların yeni kamu yönetimi paradigması etrafında şekillenmesine neden olmuştur.

Yeni kamu yönetimi düşüncesi ile birlikte kaliteli hizmet anlayışı, sonuç odaklılık, verimli ve etkin hizmet gibi değerlerin önemi artmış ve kamu yönetiminde performansa yönelim gerekli bir hal almaya başlamıştır⁵⁷. Çalışmanın bu kısmında bu genel eğilimlerden yola çıkarak metropoliten yönetimler hakkında kavramsal açıklamalar ve genel bilgilere yer verilmesinin ardından metropoliten yönetimlerde performans yönetimine ihtiyaç duyulmasının nedenleri üzerinde açıklamalara yer verilmiştir.

1.2.1. Metropol ve Metropoliten Yönetim

Metropol; Yunanca metra (ana) ve polis (kent) kelimelerinin birleşmesiyle oluşturulan metropolis kelimesinden gelmektedir. Antik çağlarda kent devletlerini tanımlamak için kullanılan metropolis kavramı günümüzde büyük kentleri tanımlamak için kullanılmaktadır. Metropol, metropoliten, metropolis kavramları ülkemizde büyükşehir kavramına karşılık gelmektedir⁵⁸.

Metropol ve metropoliten alan olgusu 19. yüzyıl ve 20. yüzyıl başlarında günümüzdeki anlam ve içeriği ile tartışılmaya başlanmıştır. Metropol olgusunun ortaya çıktığı ilk yıllarda metropol ve metropoliten alan belirleyicileri olarak; organize olmuş pazar, sanayileşmede gelişmişlik, ulaşım ve iletişim olanakları ile finans kurumlarının gelişmişliği esas alınmıştır. Ancak daha sonraları, metropol ve metropoliten alanları tanımlamada yeni ölçütler geliştirilmiştir. Bu ölçütler; i) nüfus büyüklüğü ve yoğunluğu; ii) tarım dışı alanlarda çalışan işgücü oranı, sektörlerin kapasite ve ciroları; iii) merkezde kentle bütünleşebilme düzeyi, merkezdeki kentin egemenliği ve karşılıklı bağımlılık; iv) erişilebilirlik, ulaşım sistemlerinin gelişmişlik düzeyi ve donatılarda çeşitlilik şeklinde sıralanmaktadır⁵⁹.

⁵⁷ Sağbaş ve diğerleri, 2011, s. 17.

⁵⁸ Erol Kaya, "Metropoliten Kent Yönetimi", **Yerel Siyaset**, S. 30, Haziran, 2008, s. 11.

⁵⁹ Ayşe Tekel, "Metropoliten Planlamanın Önemi ve Gerekliği Üzerine", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 11, S. 1, Ocak, 2002, s. 42.

Gerçekte, metropol tanımı ve ölçütleri, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine, sosyo-ekonomik ve yönetsel yapılarına göre farklılıklar göstermektedir. Ancak genel olarak denilebilir ki; metropoller, bir ülkenin ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel ve kırsal topluluklara ekonomik yönlerden egemen olan ve genellikle ülkenin başka ülkelerle olan ilişkilerinin de sağlandığı büyükşehirlerdir. Metropoliten alan ise; ekonomik ve toplumsal yaşamının daha çok merkezdeki kentin etkisi altında bulunduğu, ortak çıkarlarla ona bağlı olan, sınırlarını doğa koşulları ve tüze kurallarından çok günlük iş gidiş-gelişlerinin belirlediği, büyük ölçüde kentleşmiş alandır⁶⁰.

Buna göre metropoliten alan tanımlanırken denilebilir ki metropoliten alanda bir merkez ya da çekirdek kent ve bunun çevresinde çok sayıda yerleşim alanı bulunmaktadır. Çevredeki yerleşim yerlerinde yaşayanların çoğu merkez kentte çalışmakta ve bununla birlikte merkez kentin her türlü kültürel, ekonomik ve profesyonel olanaklarından fayda sağlamaktadır⁶¹.

Bu bakımdan metropoliten alan ve yönetimi ile ilgili tartışmalar kentleşme olgusu ile ilişkilendirilmektedir. Bilindiği gibi kent, içinde yaşayanların geçim kaynaklarının tarım ve hayvancılığın dışındaki uğraşlardan oluştuğu, toplumsal ilişkiler, kültürel alanlar, nüfusun yoğunluğu gibi birçok konuda kırsal alanlardan farklılık gösteren yerleşimler olarak tanımlanmaktadır.

Dar anlamda kentleşme, kent sayısının ve kentlerde yaşayan insanların sayısının artmasını ifade eder. Geniş anlamda kentleşme ise, bir toplumun ekonomik ve toplumsal yapısındaki değişimleri ifade etmek üzere kullanılır. Bu bakımdan geniş anlamda kentleşme, sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim süreci şeklinde

⁶⁰ Tekel, 2002, s. 43.

⁶¹ Ali Erkan Eke, “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 18, S. 4, 1985, s. 43.

tanımlanmaktadır⁶². Buna göre kentleşme, bir yandan kentlerin sayısını arttırırken, bir yandan da, kentlerin nüfus ve alanca büyümesine ve bu süre içinde de içyapılarında, örgütlenmelerinde önemli değişikliklere yol açmaktadır⁶³. Bu bakımdan kentleşme, sadece demografik bir olgu olarak değil, ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel bir sürecin parçası olarak ele alınmaktadır⁶⁴.

20. yüzyılın henüz başlarında belli bir düzeye erişen kentleşme sorununa, 1950'lerden bu yana bir de büyükşehirler veya metropoller- hatta-megapoler- sorunu eklenmiştir⁶⁵. Buna göre kentlerin alışılmamış ölçülerde büyümesi sonucunda kent ile kırsal alan arasındaki ayırım mesafeler yönünden kaybolmaya yüz tutunca, yerel yönetimlere ilişkin sorunları daha büyük coğrafi üniteler içinde ele almak zorunlu hale gelmiştir. Birçok ülkede geleneksel kent ve bölge sınırlarını aşan büyükşehir veya metropol yönetimlerinin kurulması işte bu sebepten ötürüdür. Metropol yönetimleri, bazen mevcut belediyelerin yanında, fakat genellikle bu belediyelerin üstünde bir bütün olarak kabul edilen metropol alanının tamamını içine almaktadır⁶⁶.

1.2.1.1. Metropolitan Yönetimlerin İdari Yapılanması

Gelişmiş, az gelişmiş ya da gelişmekte olan tüm ülkeler için toplumsal bir olgu olan metropol kentin geleneksel kent kavramlarından ayrı ve kendisine özgü durumları bulunmakta ve bu yerleşmelerin sorunları geleneksel yönetsel ve ekonomik imkanlarla çözülememektedir. Dolayısıyla metropol alanlara ilişkin yeni idari yapılanmalar gündeme gelmektedir⁶⁷.

Metropolitan yönetim kavramı, bir bütünlük gösteren ekonomik ve toplumsal alt sistemlerin işlev yaptığı kentsel alanda, aynı sınırlara sahip kamu örgütleri eliyle yerel kamu kararlarının alınıp uygulanmaya konulmasıyla ilgili siyasal ve yönetsel

⁶² Metin Erten, **Nasıl Bir Yerel Yönetim?**, Anahtar Kitapları, Birinci Basım, İstanbul, 1999, ss. 30, 31.

⁶³ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 5. Basım, İstanbul, 2006, s. 269.

⁶⁴ Erol Kaya, "Modern Kent Yönetimi- I", **Yerel Siyaset**, S. 20, Ağustos, 2007, s. 16.

⁶⁵ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması**, Beta Yayınları, Yenilenmiş 7. Bası, İstanbul, 2001, s. 106.

⁶⁶ Nadaroğlu, 2001, s. 115.

⁶⁷ Kemal Görmez, "Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 1, Ocak, 1993, s. 19.

süreçleri ifade eder. Daha normatif bir ifadeyle, metropoliten yönetim, metropoliten alana ait yörelerdeki özerk yerel yönetimlerin sayıca azaltılarak güçlendirilmesi ve fonksiyonel eşgüdüm sağlanması ya da tüm kentsel yöreyi içeren alanda kamu kararları almak ve uygulamak üzere yeni düzeyde veya biçimde yönetimler kurulması anlamını taşır⁶⁸.

Metropoliten yönetimlerin ne şekilde kurulması gerekeceği konusunda çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Eke (1982)'ye göre metropoliten alanlarda yönetsel örgütlenmeler geçici ve küçük ölçekli çözümler ile uzun süreli çözümler olmak üzere ikiye ayrılarak ele alınabilir. Geçici ve küçük ölçekli çözümler arasında yönetimlerarası hizmet anlaşmaları, kentsel birlikler ve kurullar, özel amaçlı örgütler sıralanabilir. Uzun süreli çözümler ise birleştirmeler veya yerel federasyonlar şeklinde kendini gösterir⁶⁹.

Bird ve Slack (2004) ise metropoliten yönetimlerinin düzenlenmesinde, yönetimlerin yapılanma biçimlerini tek kademeli yönetim, iki kademeli yönetim, gönüllü birlikler ve özel amaçlı yönetim bölgeleri olmak üzere dörtlü sınıflandırmaya tabi tutarak ele almışlardır.

Nadaroğlu (2001) bu yaklaşımlardan herhangi birinin, uygulanabilmesinin o ülkenin anayasasında ve yasalarında bu uygulamaya engel olacak bir hükmün bulunmaması koşuluna bağlı olduğunu altını çizerek belirtir. Buna göre elverişli hukuki ortamın mevcudiyeti, bu konudaki uygulamanın ön ve zorunlu koşuludur. Hukuki koşulların elverişliliği veri kabul edildiğinde, metropoliten yönetim uygulamalarına yön veren temel yaklaşımlar merkezîyetçik ve adem-i merkezîyetçilik geleneği yelpazesi içerisinde çeşitlilik gösterebilir⁷⁰. Bununla birlikte metropoliten yönetimlerin yapılandırılmasında bazı temel ilkeler öne sürülebilir.

⁶⁸ Ali Erkan Eke, **Anakent Yönetimi Yönetimlerarası İlişkiler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 505, Ankara, 1982, s. 13.

⁶⁹ Eke, 1982, s. 17.

⁷⁰ Nadaroğlu, 2001, s. 114, 115.

ABD'deki Yönetimlerarası İlişkiler Danışma Komisyonu (Advisory Council on Intergovernmental Relations-ACIR) 1963 yılında yayınladığı bir raporda (Performance of Urban Functions. Local and Area Wide), kentsel işlevlerin çeşitli düzeylerdeki yerel otoritelere dağıtılmasında, bu birimlerin ölçeklerine ilişkin olarak yedi ilke geliştirmiştir⁷¹:

- Belirli bir hizmet sunmakla yükümlü olan yönetim otoritesinin yönetsel alanı, o hizmetin faydasının esas olarak bu alan içerisinde kalmasını sağlayacak ölçüde geniş ölçüde geniş tutulmalıdır.
- Yönetim birimi, ölçek ekonomilerini gerçekleştirmeye olanak tanıyacak ölçüde büyük tutulmalıdır.
- Belli bir hizmetin yerine getirilmesinden sorumlu olan yönetim birimi, bu işlevi etkin biçimde görebilmesini sağlayacak yeterli bir coğrafi alana sahip olmalıdır.
- Belli bir hizmetin yerine getirilmesinden sorumlu olan yönetim birimi, hizmetleri yürütmesini sağlayacak yeterli yasal ve yönetsel yetkilerle donatılmış olmalıdır.
- Her yönetim birimi, birbirleriyle çatışan çıkarları uzlaştırabilecek bir forum oluşturacak ve kamusal gereksinme ve kaynakları dengeleyecek biçimde yeterli sayıda işlevi yüklenme sorumluluğunu taşımalıdır.
- Bir yönetim biriminin gördüğü hizmetler, yerel halkın yakın denetim ve ulaşılabilirliğine olanak tanımalıdır.
- Belli bir düzeydeki yönetim birimine bir hizmet verilirken, yerel halkın aktif katılımı ile yeterli hizmet performansın gösterilmesine olanak tanıyan fırsat ve koşullarının yaratılmasına gösterilmelidir.

Görüleceği üzere bu ilkelerden ilk ikisi ekonomik, geriye kalan beşi de politik ve yönetsel içerikli ilkeleri belirlemektedir. Ekonomik içerikli ölçütler daha geniş yerel yönetim birimleri oluşturulmasını öngörürken, katılıma ve yerel halkın denetim ve ulaşılabilirliğine ağırlık veren politik içerikli ölçütler, daha küçük ölçekli birimleri esas almaktadır. Bu bakımdan metropoliten alanda hangi hizmetlerin hangi yönetim

⁷¹ US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, **Performance of Urban Functions. Local and Areawide**, M-21-Revised, U. S. Government Printing Office, September, 1963, s. 41.

birimi tarafından sunulması gerektiğine ilişkin tartışmalar, kaynakların eşit biçimde tahsisi, ölçek ekonomilerinin yakalanması, hizmetlerin etkin yönetimi gibi sebeplerle tek bir yönetim biriminin oluşturulmasını ve hizmetlerin bu yönetim birimi aracılığıyla tek elden sunulmasını haklı çıkarırken; vatandaş katılımının sağlanması, halka yakınlık, farklı niteliklere sahip nüfusun ihtiyaçlarına cevap verebilme ve yerel topluluğun çıkarlarını koruma gibi sebepler ise hizmetlerin metropoliten alanda nispeten küçük yerel yönetimler tarafından sunulması gerektiğini haklı çıkarmaktadır⁷².

ABD’de metropoliten alanların örgütlenmesi ile ilgili olarak, klasik kentsel reform yaklaşımı ve kamu tercihi teorisine dayanan yeni reform yaklaşımı arasında yaşanan tartışma, bu konunun en bilinen örneğidir. Yeni reform yaklaşımı, çok sayıda yönetim biriminden oluşan, ölçek ekonomilerini sağlayan ve kamusal hizmetlerde üretim ve sunumun birbirinden ayrı birimlerce gönüllü işbirliği içerisinde gerçekleştirildiği farklı bir kent örgütlenmesini önerirken, klasik yönetim yaklaşımı hizmetlerin tek elden sunulmasını öngören daha büyük ölçekli yönetimleri önermektedir⁷³.

Tek kademeli yönetim çözümlerine göre, tüm hizmetler hem hizmete erişebilme hem de hizmet niteliği/niceliği bakımından tek elden sunulmalıdır. İki kademeli sistemlere ilişkin olarak metropoliten yönetim hizmetlerin doğrudan yürütülmesi yerine, bu hizmetlerle ilgili politikaları belirleyip politikaların yerine getirilmesini alt kademe belediyelerine bırakmalıdır. Bir başka görüş ise, metropoliten yönetim kademeleri bütün hizmetleri değil de, özellikle seçilmiş belirli birkaç hizmeti doğrudan sunmalıdır⁷⁴.

İki kademeli yönetimi savunan görüşlerde metropoliten alanda merkez ve çevre belediyelerinin üstlenmesi gereken hizmetlere ilişkin olarak farklı görüşler

⁷² Arif Erençin, “Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı”, **Mülkiye**, C. 29, S. 246, Bahar, 2005, s. 123.

⁷³ Hüseyin Özgür, “Metropoliten Alanların Yönetimine Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim (Metropoliten Reform) Yaklaşımlarının Bakışları”, **Yerel Siyaset**, S. 30, Haziran, 2008, ss. 6-8.

⁷⁴ Güngör Erdumlu, **Büyükşehir Belediyeleri Araştırması**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı, Haziran, Ankara, 1993, s. 31.

bulunmakla birlikte, her birinin temel hareket noktası yerel hizmetlerin birden çok ve küçük ölçekli belediyeler tarafından sunulması, ekonomik kriterler açısından kaynak savurganlığına yol açtığıdır. Buna göre her kamu hizmeti farklı yönetim kademelerinde ele alındığı takdirde etkin bir biçimde görülebilir. Kimi için yerel, kimi için bölgesel, kimi için ise ulusal düzey daha ekonomik ve elverişlidir. Her küçük yerel yönetim biriminin bütün kamu görevlerinin yerine getirilmesini üstlenmesi durumunda, bunun sonu mutlak bir savurganlık olur. Ulaşım, konut, kanalizasyon gibi hizmetler belirli bir yönetim örgütünde, başka yönetim kademeleriyle işbirliği sağlanmaksızın yerine getirilemez. Öte yandan, oyun alanları, parklar, topraklardan yararlanmayı denetleme hizmeti, sokakların bakımı ve temizliği ve benzer hizmetler, yerel düzeyde yeterli olarak görülebilecek hizmetlerdir. Yangın söndürme hizmetini, bir metropoliten alanda ne birçok küçük belediyenin ayrı ayrı görmesi ne de bu hizmetin ulusal düzeyde alınması düşünülemez⁷⁵.

Metropoliten alanda merkez ve çevre belediyeler arasında görev ve yetkilerin paylaşımında belirsizlik iki kademeli bir yönetim biçimi oluşturulması halinde ortaya çıkabilecek sorunların başında gelmektedir. Özellikle, üst kademenin yetkileri geniş tutulduğunda ve alt kademeler üzerinde üst kademenin “dış idari denetim” ya da “iç idari vesayet” olarak adlandırılabilir biçimde yetkilere sahip olması öngörüldüğünde konunun önemi daha da artmaktadır⁷⁶.

Bununla birlikte, metropoliten alanlarda yerel yönetimlerin gelir sistemlerine öyle bir esneklik vermek gerekir ki, metropoliten alandaki merkez belediye merkezi yönetimce sağlanan gelirlerden küçük yerel yönetim birimlerinden daha büyük bir pay alsınlar. Çünkü büyük birimlerin gereksinimleri küçük kentlerle kıyaslanamayacak ölçüde büyüktür⁷⁷.

⁷⁵ Ruşen Keleş, “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 18, S. 2, Haziran, 1985, s. 70.

⁷⁶ Erençin, 2005, s. 124.

⁷⁷ Keleş, 1985, s. 71.

Takip eden kısımda metropoliten yönetimlerin mali yapısı merkezi yönetim ve metropoliten yönetim ile metropoliten alandaki yerel yönetim birimleri arasındaki gelir ve harcama sorumluluklarının paylaşımı tartışmaları çerçevesinde ele alınmıştır.

1.2.1.2. Metropoliten Yönetimlerin Mali Yapısı

Bilindiği gibi her ülkenin idari yapılanmasında merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayalı olarak iki ayrı idare türünün bulunduğunu söylemek mümkündür. Çağdaş devletlerde bu iki sistem birbirinden ayrılmış değildir. Buna göre biri diğerinin tamamlayıcı olan ve yan yana uygulanan bu sistemlerin hiçbiri tek başına kamu hizmetlerinin yürütülmesi için yeterli görülmemektedir⁷⁸. Dolayısıyla idarenin görevlerinin her iki örgüt arasında bölüştürülmesi doğaldır. Öte yandan her hizmetin gerçekleştirilmesi bir harcamayı gerektireceğinden, hizmetin yanı sıra, harcamaları karşılayacak gelirin de bölüşülmesi elbette kaçınılmazdır⁷⁹.

Buna göre idarelerarası mali ilişkilerin düzelenmesi söz konusu olduğunda önce yetkilerin ve görevlerin, dolayısıyla giderlerin, ardından, bu giderleri karşılayacak gelirlerin nasıl paylaşılacağına belirlenmesi gerekmektedir⁸⁰.

Görev bölüşümü idarelerarası ilişkileri düzenlemede ilk aşamadır. Görev bölüşü deyiimi ile kastedilen husus, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin saptanmasıdır⁸¹. Kamusal mal ve hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmasında ölçek ekonomileri, dışsallıklar, hizmetin faydasının yayıldığı alan gibi ekonomik kriterler göz önünde bulundurulmakla birlikte yerel yönetimlerce sunulacak hizmetlerin belirlenmesinde ağırlıklı olarak yönetim geleneklerinden etkilenildiği bilinmektedir.

⁷⁸ Cengiz Akın, “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 69, S. 414, Mart, 1997, s. 112.

⁷⁹ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Şubat, Ankara, 1996, ss. 14, 15.

⁸⁰ Halil Nadaroğlu ve Ruşen Keleş, “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)”, **Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler** temalı 7. **Maliye Sempozyumu (23-24 Mayıs) Bildiriler Kitabı**, Marmaris 1991, s. 25.

⁸¹ Deniz Özdenköş, “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S. 2, 1999, s. 82.

Ekonomik kriterler göz önünde bulundurulduğunda merkezi yönetim ulusal ve tam kamusal mal ve hizmetleri üretecektir. Yerel yönetimler ise tam ve yarı kamusal hizmetleri üretecektir. Bununla birlikte, ölçek ekonomileri ve dışsallıklar nedeniyle, bazı hizmetlerin en küçük yerel yönetim yerine, bölgesel düzeydeki özel amaçlı ve/veya genel amaçlı yerel yönetimlerce veya merkezi yönetimle birlikte üretilmesi gerekebilir⁸².

Yerindenlik ilkesine göre, hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması için karar alma yetkisinin vatandaşa en yakın hizmet birimlerce yerine getirilmesi gereklidir. Bu prensip, ancak, daha alt düzeydeki yönetimlerden daha etkili olması durumunda harcama yetki ve sorumluluğunun merkezi yönetime bırakılmasını gerektirmektedir. Buna göre bazı istisnalar haricinde, (örneğin ulusal savunma ve gelirin yeniden dağılımı gibi hizmetler), kamu hizmetlerinin önemli bir kısmına ilişkin kararlar (ne üretilecek, ne kadar üretilcek ve maliyetlerine kimler katlanacak) yerel veya bölgesel düzeydeki politika yapıcılar tarafından verilmelidir⁸³.

İdarelerarası gelir paylaşımında da uyulması gereken bir takım ilkeler vardır. Bunlar; i) her yönetim birimine göreceği hizmetleri karşılamaya yetecek gelir verilmesi, ii) aşırı ve mükerrer vergilendirmeden kaçınılması, iii) vergilendirilmemiş kaynak bırakılmaması, iv) kurulacak olan sisteme esneklik kazandırılması ile yerel yönetimler arasındaki gelir dengesizlikleri sebebiyle hizmet kalitesinde görülen farklılıkların azaltılması şeklinde sıralanabilir⁸⁴. Buna göre idarelerarası gelir paylaşımı yapılırken, önce vergi gelirleri idareler arasında paylaştırılmakta ve daha sonra da yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları üzerindeki dengesizliği gidermek üzere transfer mekanizması devreye girmektedir.

Çalışmanın bu kısmında metropoliten yönetimlerin hizmet ve harcamaları ile gelir kaynakları hakkında genel açıklamalara yer verilmiştir.

⁸² Nihat Falay, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, içinde: **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Güncel Yayınları, İstanbul, 2006, ss. 11,12.

⁸³ United Nations Human Settlements Programme, **Guide to Municipal Finance**, The Human Settlements Financing Tools and Best Practice Series, First Published, Nairobi, 2009a, s. 17.

⁸⁴ Ruşen Keleş, “Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 5, S. 1, Mart, 1972, ss. 61, 62.

1.2.1.2.1. Metropoliten Yönetimlerin Hizmetleri

Belediye yönetimlerinin üstlendiği fonksiyonlar ülkeden ülkeye değişkenlik göstermekle birlikte, genel olarak ulaşım hizmetleri (yol ve köprüler), çevre hizmetleri (su, kanalizasyon, katı atık toplama ve imhası), koruma ve asayiş hizmetleri (polis ve itfaiye), eğlence ve kültür hizmetleri, planlama ve kalkınma hizmetleri, ekonomik kalkınma, sosyal hizmetler, konut ve sağlık hizmetlerini üstlenmektedirler. Öte yandan bazı ülkelerde belediye yönetimlerince ilk ve orta öğretim hizmetlerinin sağlandığı diğer bazı ülkelerde ise eğitim hizmetlerinin özel kurullarca ya da eyalet yönetimlerince (üniter devletlerde merkezi yönetimce) sağlandığı bilinmektedir⁸⁵.

Bununla birlikte yerel yönetimler tarafından yürütülecek hizmetlerin belirlenmesinde farklı yöntemler tercih edilebilir. Bu yöntemler; genellik ilkesi; yetki ilkesi ve liste ilkesi şeklinde sıralanabilir. Genellik ilkesine göre hizmetlerin dağılımında kanunların yasaklamadığı ve açık bir yasa ile bir başka yönetime bırakmadığı tüm hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi mümkün iken yetki ilkesine göre yerel yönetimlere verilmek istenen hizmetler için merkezi yönetimden izin alınması, yetki alınması gerekmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin kendilerine tahsis edilecek hizmetlerle ilgili kararların, merkezi yönetimin onayı ve yetkisi içinde kullanılması anlamına gelmektedir. Liste ilkesi ise yerel yönetimlerin yapacakları hizmetler, sırasıyla liste halinde düzenlenerek kanunlarla birer birer sıralanmaktadır. Bu şekilde sıralanan hizmetleri yerel yönetimlerin yerine getirmesi gerekmektedir⁸⁶.

Bu genel tartışma çerçevesinde, kentsel gelişme ve hizmet ihtiyaçları nedeniyle, mevcut belediye sınırlarının ve hizmet üretme imkanlarının yetersiz kalması durumunda metropoliten alanların yönetiminde çeşitli seçenekler mevcuttur. Bu seçenekler metropoliten alana ilişkin hizmetlerin tek yetkili yerel bir otorite tarafından sunulması önerisi ile metropoliten alanda halihazırda bulunan yerel

⁸⁵ United Nations Human Settlements Programme, **Guide to...**, 2009, s. 18.

⁸⁶ Nuri Tortop, **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996, s. 30.

birimlerce mevcut hizmet sunum biçimine devam edilmesi arasında çeşitlilik gösterebilmektedir. Bu yaklaşımlar önceki kısımda tartışılmıştır. Bu sebeple burada sadece metropoliten alanda sunulan hizmetlerin yerel vatandaşların ihtiyaçlarına duyarlılıkla ve maliyet-etkin bir şekilde sunulması kaygısıyla yerine getirilmesinin gereğidir.

1.2.1.2.2. Metropoliten Yönetimlerin Gelirleri

Çalışmanın bu kısmında metropoliten yönetimlerin gelirleri özgelirleri ve merkezi yönetimden elde edilen transfer gelirleri başlıkları çerçevesinde ele alınmıştır.

1.2.1.2.2.1. Metropoliten Yönetimlerin Özelirleri

Metropoliten yönetimler yerleşik bulundukları ülkenin gelenek ve yasal düzenlemeleri çerçevesinde çok çeşitli kaynaklardan gelir elde edebilmektedir. Metropoliten yönetimlerin gelir kaynaklarının çeşitliliği ve gelir kaynaklarını kullanabilme serbestileri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Genel olarak bakıldığında, metropoliten yönetimlerde yerel vergilerden, hizmet harçlarından ve harcama katılma payı ve ücretler ile para cezaları gibi çeşitli kaynaklardan elde etmektedir.

Bazı ülkelerde yerel vergiler arasında sıralanan ticari işletmeler vergisi yerel yönetimler için genellikle pek kullanışlı görünmemektedir. Bunun temel sebebi olarak, ticari işletme kazançları üzerinden alınan vergilerin, küresel rekabet ortamında, merkezi yönetimler tarafından tüm ülke düzeyinde tek ve olabildiğince minimum oranda alınmasının amaçlanmasıdır. Satışlar üzerinden alınan dolaylı vergiler açısından ise genellikle bu tür vergilerin vergi toplama maliyetinin yüksek olması ile mali amaçlar dışında diğer amaçlarla ulusal düzeyde oran farklılaşmasına gidilmesi sebebiyle yerel yönetimler için çok kullanışlı görünmemektedir.

Kişisel gelir vergisi farklı ülke uygulamaları açısından genellikle ulusal düzeyde ve merkezi yönetim tarafından alınan bir vergi türü olmasına rağmen yerel yönetimler açısından da kullanışlı bir vergidir. Kişisel gelir vergisinin yerel düzeyde alındığı ülkelerde genellikle ulusal vergi oranına yerel yönetimler için ilave bir oran

eklenmektedir. Vergi yükünü kontrol altında tutmak için, ulusal vergi oranı düşük tutulmaktadır⁸⁷. Bu vergi türünün yerel düzeyde tahsil edildiği ülkelere Batı Avrupada (özellikle İsviçre ve İskandinav ülkelerinde) rastlanmaktadır. Ancak bu ülkelerde yerel yönetimlerin yüksek seviyede mali özerkliğe sahip olduğu gözden kaçırılmamalıdır⁸⁸. Mali özerklik sorunu yanında, özellikle gelişmekte olan ülkelerde gelir vergisinin henüz ulusal düzeyde bile tam olarak kavranamıyor olması, bu ülkeler açısından yerel yönetimlere kişisel gelir vergisinin tahsil imkanının verilmesi yönünde en önemli kısıtlardan biridir.

Emlak Vergisi, yerel yönetim vergilerinin en tipik olanıdır. Genellikle yerel yönetimlere bırakılmış olmasının iki nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi vergi konusunun yerel sınırlar içerisinde lokalize edilmiş olması, diğeri de emlak değerini etkileyen faktörler arasında belediye hizmetlerinin de önemli bir yer tutmasıdır. Emlak vergisi bina ve arazi vergilerinden oluşur⁸⁹.

Hizmet harçları genellikle yarı kamusal nitelikli hizmetlerden yararlanan vatandaşların fayda sağladıkları hizmetler karşılığında ödedikleri bedeldir. Yerel vergilerin birincil amacı gelir sağlamak iken, hizmet harçları gelir sağlama amacının yanında, hizmet taleplerinin belirlenmesinde de yardımcı olur. hizmet harçlarından beklenen kazanımların elde edilebilmesi için hizmetlerin doğru fiyatlandırılabilmesi gerekir. Doğru fiyatlandırmada hizmetlerin marjinal fiyatının belirlenmesi önem taşır⁹⁰.

Bununla birlikte, yerel yönetimler şerefiyelerden elde ettikleri gelirleri yanı sıra harcamalara katılma payları ve fiyat tarifeleri aracılığıyla belirli hizmetlerin

⁸⁷ Robert D. Ebel ve François Vaillan Court, "Fiscal Decentralization and Financing Urban Governments. Framing the Problem", içinde: **The Challenge of Urban Government**, The World Bank Institute Development Studies, (ed.) Mile Freiere ve Richard Stren, Washington D. C. , 2001, s.

⁸⁸ Kenneth Davey, **A Handbook on Finance at Local and Regional Level A Set of Council of Europe Legal Instruments**, Council of Europe Committee on Local and Regional Democracy, 2006, s. 4.

⁸⁹ Nadaroğlu, 2001, ss. 87, 88.

⁹⁰ Richard M. Bird, "User Charges in Local Government Finances", içinde: **The Challenge of Urban Government**, (ed.) Mile Freire ve Richard Stren, World Bank Institute Development Studies, Washington D. C. , 2001, S. 171.

sunulmasından da gelir elde edebilirler. Ayrıca, sahip oldukları emlakın satışı ve kiraya verilmesinden de gelir elde etmeleri söz konusudur.

Yerel yönetimlerin gelir elde edebileceği bir diğer kaynak ise borçlanmadır. Borçlanma, kamu yükünün zaman içinde geleceğe dönük olarak dağıtılmasını sağlayan ve dolayısıyla gelecek kuşakları da yükümlülük altına sokan bir finansman yöntemidir. Bu sebeple, borçlanma yolu ile sağlanan gelirlerin cari harcamalar yerine yatırım harcamalarının finanse edilmesi gerekliliği önerilmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin borçlanma konusundaki serbestlik dereceleri ülkeler arasında önemli ölçüde farklılık gösterebilmektedir. Bazı ülkelerde ülken bütününe asıl sorumlusu olan merkezi yönetim yerel yönetimlerin borçlanmasını idari vesayet makamının önceden izin vermesi şartına bağladığı gibi, diğer bazı ülke örneklerinde borçlanma yolu ile sağlanan fonların borcun alınış amacı için kullanılmasının zorunlu kılınmasına rastlanılmaktadır⁹¹.

1.2.1.2.2.2. Mali Transfer Sistemi

Mali transferlerin çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki gelir kaynaklarının önemli bir kısmının merkezi yönetimin elinde bulundurmasıdır. Bunun yanında merkezi yönetim gelir esnekliği yüksek bir takım kaynakları da elinde bulundurmaktadır. Yerel kamusal mallara olan talebin gerek kentleşme gerekse nüfus artışı dolayısı ile hızla artması, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere kaynak transferi yapılmasını gerektirmektedir. Yerel yönetimlere yapılan kaynak transferinin ikinci nedeni, yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin bazılarının genel toplum yararını ilgilendiren nitelikte olmasıdır. yerel yönetimlere yapılan transferlerin üçüncü nedeni ise yerel kamusal hizmetlerden bazılarının bütün yerel yönetimlerde asgari düzeyde sunulması ihtiyacıdır. Transfer uygulamasının bir başka nedenini ise, bir takım hizmetlerin sunumunun merkezi yönetim tarafından özendirilmesi olmaktadır⁹².

⁹¹ Nadaroğlu, 2001, s:104.

⁹² Tarık Vural, “Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik”, **Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Türk Mühendisler ve Mimar Odaları Birliği, Ankara, 2007, s. 242.

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferleri genel olarak koşullu transferler ve koşulsuz transferler olmak üzere ikiye ayırabiliriz. Koşullu ve koşulsuz transferlerin her ikisi de merkezi yönetim açısından zorunlu olabileceği gibi ihtiyari nitelikte de olabilir. İhtiyari nitelikteki transferler sürekli değil geçici bir özellik göstermekte olup acil durum yardımlarında veya özel altyapı projelerinde karşılaşılan bir uygulamadır. Burada değerlendirilmeye alınan yerel yönetim transferleri zorunlu nitelik gösteren transferlerdir.

Koşullu transferlerde merkezi yönetim, yardımın nereye kullanılacağını önceden belirler. Koşullu transferler karşılıklı veya karşılıksız olabilir. Karşılıklı transferler transferi elde eden yönetimin de belirli bir oranda katkıda bulunması beklenir. Karşılıksız transferler ise yerel yönetimin herhangi bir katkısı söz konusu değildir. Karşılıklı transferler açık uçlu veya kapalı uçlu olabilir. Açık uçlu karşılıklı transferler transfer miktarının toplam tutarında herhangi bir sınırlama bulunmazken, kapalı uçlu karşılıklı transferler transfer edilecek tutara bir tavan konulmaktadır.

Koşulsuz transferler ise merkezi yönetim tarafından transferin gerçekleştirildiği yerel yönetime transferin kullanımı konusunda herhangi bir koşul öne sürülmez. Koşulsuz yasal transferler genel amaçlı veya blok transferler şeklinde olabilir. Blok transferlerin genel amaçlı koşulsuz transferlerden temel farkı temel özelliği transferin ilgili yerel yönetime belirli bir amaç için tahsis edilmesine rağmen, transferin nasıl kullanılacağının merkezi yönetimin kontrolünde olmamasıdır. Ancak bu uygulamada transferin kullanım sonucunda elde edilen çıktılarla ilgili belirli standartlar getirilir⁹³.

Transferlerin koşullu ya da koşulsuz olmasına ilişkin seçimler transferle elde edilmek istenen amaca bağlıdır. Buna göre eğer yatay veya dikey dengesizliğin giderilmesi isteniyorsa genelde kullanılan transfer türü koşulsuz transferlerdir. Ancak, harcamaların ulusal öncelikli bir alan veya hizmete yönlendirilmesi isteniyorsa, koşullu transferler kullanılır. Koşullu transferlerin uygulanmasındaki amaç bölgeler arası pozitif dışsallığın sağlanması ise transferin niteliği karşılıklı

⁹³ Daniel Bergvali ve diğerleri, "Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending", **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 5, No. 4, 2006, ss. 116-118.

transferler olmalıdır. Eğer hedeflenen ulusal öncelikli sektörlerde yatırım yapılmasının sağlanması ise bu durumda karşılıksız yardım yapılır⁹⁴.

1.2.2. Metropolitan Yönetimlerde Performans Yönetiminin Gereği

Çalışmanın bu kısmında metropoliten yönetimlerde performans yönetimine ihtiyaç duyulma nedenleri kamu yönetiminde yaşanan anlayış değişimi çerçevesinde kentleşme ve metropolitenleşme süreci ile ilgili sorunlar, küreselleşme ve kentler arasında rekabetten kaynaklanan baskılar ile yerel gelir kaynaklarının yetersizliği ile ilgili sorunlar ana başlıkları altında inceleme konusu yapılmıştır.

1.2.2.1. Kamu Yönetim Anlayışında Yaşanan Dönüşüm

19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak devletin işlevleri nitelik ve nicelik olarak farklılaşmış, etki alanı genişlemiştir⁹⁵. Bu süreçte refah devleti uygulamaları, buna paralel olarak da, kamu yönetimi incelemelerine devleti bir bütün olarak ele alan, merkezi yönetim yapıları ile siyasi yapılar arasındaki ilişkileri siyasal-yönetimsel bir çerçevede inceleyen makro ölçekli ilgi yönelimi egemen olmuştur. Bununla birlikte, kamu hizmet alanlarının giderek genişlemesi, bir başka deyişle, siyasal yöneticilerin yetki alanlarının genişlemesi, siyasetin yönetsel kararlara sık sık müdahale etmesi sonucu doğurarak, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinsizlikleri beraberinde getirmiştir⁹⁶.

Yüzyıllara yayılan bir süreçte şekillenen kamu yönetimi; özellikle 20. yüzyılda toplumsal koşulları ve gündelik yaşamı etkileme bakımından doruk noktasına ulaşmıştır. Kamu yönetimi veya kamu hizmeti çağı olarak da nitelendirilebilecek olan bu dönemde, kamunun kendine özgü bu sorunlarının yanı sıra, geleneksel kamu yönetiminin geliştiği ortamda ve düşünce kalıplarında meydana gelen değişimler, 21. yüzyıla geçerken, kamu yönetiminde köklü bir

⁹⁴ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, “Yönetimlerarası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, içinde: **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, (der.) Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayınları, Birinci Basım, İstanbul, 2006, s. 102.

⁹⁵ Birkan Uysal Sezer, “Büyük Devlet- Küçük Devlet Tartışması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 25, S. 4, Aralık, 1992, s. 16.

⁹⁶ Selime Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, içinde: **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, (ed. M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s. 89.

paradigma değişimi beraberinde getirmiřtir⁹⁷. Bu paradigma değişimi genel olarak Yeni Kamu Yönetimi (NPM-New Public Management) şeklinde ifade edilmekle birlikte farklı şekillerde açıklanabilmektedir. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) ile ilgili tek bir tanımlamadan söz edilemeyeceği gibi gelişimi konusunda da hangi faktörlerin ağırlıkta bulunduğuna ilişkin tam bir konsensüsün varlığından söz etmek güçtür. Kavram konusundaki belirsizlikler isimlendirmede de görölmektedir⁹⁸. Buna göre YKY, aralarında küçük farklılıklar taşımakla birlikte yöneticilik (managerialism) ya da Osborne ve Gaebler tarafından “Girişimci Devlet” (entrepreneurial government)⁹⁹ şeklinde isimlendirilebilmektedir.

Bununla birlikte 1970’li yıllarda İngiltere’de başlayan bu yeni hareketin artık sonuna geldiğini ve/veya dönüşüme uğradığını ifade eden yazarlar da bulunmaktadır. Bu yazarlardan Osborne (2006)’ya göre 21. yüzyılın başlamasıyla birlikte, “Yeni Kamu Yönetişimi (New Public Governance)” dönemine girilmiřtir¹⁰⁰. Halbuki, YKY kamu kesiminin nasıl yönetilmesi gerektiği ile ilgili bir paradigma değişimini ifade eder. İngiltere’de başlayıp, daha sonra ABD, Avustralya ve Yeni Zelanda’ya, ardından diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ölkelere hızla yayılan bu paradigma değişimi her bir ölkeyi farklı derecelerde etkilemiřtir¹⁰¹. Bununla birlikte, her bir ölkede bu yeni paradigma çerçevesinde başlatılan reformlar benzer amaçları taşımakla birlikte, uygulamada bazı farklılıkları içine alarak kavramın sürekli olarak gelişmesine sebep olmaktadır. Bu sebeple, YKY döneminin sona ermediği, aksine ölkeler bazında gerçekteştirilen farklı uygulamalar ile sürekli beslenerek devam ettiği

⁹⁷ Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003, s. 9.

⁹⁸ Romeo B. Ocampo, “Models of Public Administration Reform: ‘New Public Management (NPM)’”, **Asian Review of Public Administration**, Vol. 12, No. 1, 2000, s. 250.

⁹⁹ Girişimci Devlet devletin yeniden keşfinde sekiz temel ilke üzerine kuruludur: i) vatandaşların güçlendirilmesi; ii) kürek çeken değil dümen tutan devlet; iii) rekabetin arttırılması ve deregölasyon; iv) toplam kalite yönetiminin hayata geçirilmesi; v) desantralizasyon; vi) performans bütçe; vii) kamu personel sisteminde reform; viii) özelleştirme (Nathan, 1995: 213). Hood tarafından kaleme alınan YKY anlayışının, girişimci devlet modeli ile benzerlik göstermesine rağmen, girişimci devlet modeline göre belirli alanlarda, örneğin piyasa tipi rekabet modeline, daha fazla vurguya sahip olduğu belirtilmektedir (Ocampo, 2000, :250).

¹⁰⁰ Stephen P. Osborne, “The New Public Governance?”, **Public Management Review**, Vol. 8, I. 3, 2006, ss. 379- 380.

¹⁰¹ Jan-Erik Lane, **New Public Management**, Taylor and Francis Routledge, First Published, 2000, London, s. 3.

konusunda daha geniş bir konsensüs bulunmaktadır. Bu durum YKY anlayışının dinamik yapısına bağlanmaktadır¹⁰².

Hood (1991)'e göre YKY kavramının benimsenmesinde etkili olan temel faktör, özellikle 1970li yılların sonlarından itibaren pek çok ülkede yürütülen kamu yönetimi reformlarına temel oluşturan benzer yönetsel prensipleri kapsayıcı geniş bir tanımlamaya sahip olmasıdır¹⁰³.

Bu yeni yaklaşım kamu hizmetlerinin sunumunda geleneksel yönetim ve organizasyon anlayışını köklü bir biçimde değiştirmiştir.

Tablo 1- Geleneksel Yönetim Anlayışı ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

UNSURLAR	GELENEKSEL YÖNETİM	YENİ KAMU YÖNETİMİ
Kamu Kesiminin Organizasyonu	Hizmetlerin tek bir elden sunuluyormuşçasına standart bir şekilde sunulması.	Geleneksel yapıların yarı özerk yapılara dönüştürülmesi.
Kamu Kurumlarının Kontrolü	Hiyerarşik denetim ve güçler ayrılığı ilkesi.	Hedefleri ve performans göstergelerini açıkça beyan eden profesyonel yönetim sorumluluğunda.
Çıktı Göstergelerinin Kontrolü	Girdilerin ve süreçlerin kontrolü	Çıktı ve sonuçlar hususlarına vurgu.
Yönetim Uygulamaları	Standart hizmet sunum prodesürlerinin belirlenmesi.	Özel yönetim tarzının kullanılması.
Kaynak Kullanımında Disiplin	Siyasi süreç ve siyasi yetkiye bağlı.	Kaynak talebinin takip edilmesi ve “daha azla daha çoğunu elde etmek” anlayışı.

Kaynak: Hood (1991)'den uyarlayan de Arajao, 2001, s. 918.

Pollitt (2007) YKY'nin iki temel fenomeni içerdiğini ifade eder. Bunlardan birincisi özel sektör teknik, kavram ve değerlerinin kamu kesimine aktarılması iken ikincisi ise kamu kesiminde yürütülen faaliyetlerin etkinleştirilmesinde bazı özel ortak uygulamaları kapsamasıdır. Bu uygulamalar; i) çıktı (ve sonuç ölçümlerine dayanan) performansa önem verilmesi, ii) geniş ve çok fonksiyonlu organizasyonel yapılanmadan yatay, küçük, esnek yapılanmaya geçiş konusundaki tercih, iii) hiyerarşik ilişkilerde asiller tarafından vekilleri koordinasyon aracı olarak geniş

¹⁰² Irvine Lapsley, “New Public Management in the Global Financial Crisis- Dead, Alive, or Born Again?”, **IRSPM (6-9 April)**, , 2010, Switzerland: Berne, ss. 3, 4.

¹⁰³ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?”, **Public Administration**, Vol. 69, Spring, 1991, ss. 3-4.

ölçüde sözleşmelerin kullanılması, iv) rekabet, kamu kesimi performans ligi tablosu, performans esaslı ücretlendirme gibi özel sektör yönetim tipi mekanizmaların kullanılması, v) hizmet kullanıcılarına müşteri olarak muamele edilmesi ve toplam kalite yönetimi (ve performans yönetimi) gibi yönetim tekniklerinin uygulanması şeklinde sıralanmaktadır¹⁰⁴.

Benzer şekilde, Hughes(1994)'a tüm ülkelerde gözlemlenen yeni kamu yönetimi hareketi şu ortak noktaları barındırmaktadır¹⁰⁵: i) sonuçların başarılması ve yöneticilerin sorumluluğu konusunda büyük bir ilginin doğması, ii) personel ve çalışanlar açısından esnek organizasyonlar, iii) kişisel ve organizasyonel hedeflerin açıkça tanımlanması ve performans göstergelerinin oluşturulması, iv) üst yöneticilerin dönem hükümetlerine kendini adanmasından ziyade partizan olmayan bir yaklaşımla çalışmasının sağlanması, v) kamu yönetimi fonksiyonlarına işlerlik kazandırmak üzere sözleşme ile devir yöntemi ile piyasanın kullanılması, vi) özelleştirme yöntemi ile kamu kesiminin bazı fonksiyonlarının azaltılması.

OECD'ye göre ise, kamu yönetiminde ortaya çıkan bu yeni paradigma, sekiz temel karakteristeğe sahiptir¹⁰⁶: i) merkezi karar birimlerinin yönlendirme fonksiyonunun güçlendirilmesi, ii) otoritenin devri ve esnekliğin sağlanması, iii) performans, kontrol ve hesapverilebilirliğin artırılması, iv) insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi, v) bilgi teknolojilerinin yararlanılması, vi) rekabetin ve tercih özgürlüğünün artırılması, vii) düzenlemelerin kalitesinin artırılması, viii) hizmet sunumunda kullanıcı ihtiyaçlarına duyarlılığın artırılması.

Buna göre, ülkeler arasında karşılaştırmalar yapıldığında, reform hareketleri kapsamı ve derinliği ile başarısı bakımından çeşitlilik göstermekle birlikte amaçları ve başvuru araçları bakımından önemli ölçüde benzerlikler taşıdıkları görülmektedir. Buna göre her bir reform hareketi kamu kurumlarının vatandaş taleplerine duyarsızlığını ve politik güçlerini arttırmayı amaçlayan davranışları

¹⁰⁴ Christopher Pollitt, "The New Public Management: An Overview of Its Current Status", **Administrative Public Management**, Vol. 8, 2007, s. 110.

¹⁰⁵ Joaquim Filipe Ferraz Estevez de Araujo, "Improving Public Service Delivery: The Crossroads Between NPM and Traditional Bureaucracy", **Public Administration**, Vol. 79, No. 4, 2001, s. 917.

¹⁰⁶ Ocampo, 2000, s. 249.

sonucu ortaya çıkan düşük performansın arttırılarak maksimize edilmesi amacını taşımaktadır¹⁰⁷.

Buradan yola çıkarak denilebilir ki, yeni kamu yönetimi, kamu kurumlarında performansın değerlendirmesine ve yönetilmesine önem verir¹⁰⁸. Buna karşın, kamu yönetiminin siyaset ile yakın ilişkisinden dolayı, kamu yönetimi alanında yürütülen reformlardan siyasi karar vericiler de etkilenmiştir. Genel olarak, YKY siyasiler için stratejist ve düşünce lideri olma rolü biçmiştir. Siyasilerden vizyon ve değerleri belirlemeleri ve paylaşımları, en uygun stratejiyi seçmeleri ve tanımlamaları, bu stratejilere göre kaynakları makro seviyede dağıtmaları beklenmektedir. Profesyonel yöneticiler, bundan sonra, bakanlar tarafından belirlenen genel amaç ve hedeflere göre yönetim sorumlulukları çerçevesinde faaliyetlerini ve performanslarını değerlendireceklerdir. Politikacılar ve kurum yöneticileri arasındaki bu iş bölümünün desantralizasyonu arttırdığı düşünülmektedir. Burada amaçlanan bürokrasinin vatandaş talepleri ile tutumluluk ve etkinlik gibi kriterlere karşı daha duyarlı kılınmasına ilave olarak siyasiler tarafından belirlenen politikaların yerine getirilmesinde de duyarlılığın artırılması suretiyle siyasi kontrolün güçlendirilmesidir¹⁰⁹.

Bu yeni anlayış ve önerdiği araçlar, nihayetinde kamu kesiminde faaliyette bulunan bir organizasyon olarak metropoliten yönetimlerde de performans odaklı yönetim yaklaşımının benimsenmesine yol açmıştır.

1.2.2.2. Kentleşme ve Metropolitenleşme Süreci ile İlgili Sorunlar

Dünyanın hemen her kesiminde özellikle 1950’li yıllardan itibaren hızlı nüfus artışının 1980’li yıllardan itibaren kabuk değiştirerek kentleşmenin yapısı ile ilgili önemli dönüşümlere yol açtığı bilinmektedir. Buna göre 1980’li yıllardan itibaren

¹⁰⁷ Linda Kaboolian, “The New Public Manegement: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate”, **Public Administration Review**, Vol. 58, No. 3, May- June, 1998, s. 190.

¹⁰⁸ L. R. Jones, Fred Thompson ve William Zumeta, “Public Management for the New Millenium: Developing Relevant and Integrated Professional Curricula?”, **International Public Management Review**, Vol. 2, No. 2, 2001, s. 25.

¹⁰⁹ Minna Tiili, “Strategic Political Steering: Exploring The Qualitative Change in the Role of Ministers After NPM Reforms”, **International Revşew of Administrative Sciences**, Vol. 73, No. 1, 2007, ss. 82, 83.

özellikle gelişmekte olan ülkelerde kentleşmenin göç olgusu ile beslenmesi kalabalıklaşma maliyetleri yanı sıra pek çok sosyo-ekonomik sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu tarihlerden itibaren de kentleşme ve metropolitenleşme süreci sürdürülebilirlik ve rekabet edilebilirlik çerçevesinde yönetilmesi gereken süreçler olarak ortaya çıkmıştır. Takip eden kısımlarda kentleşme ve metropolitenleşme süreci ile ilgili sorunlar, kentleşme sürecinin genel görünümü hakkında bilgi verilmesinin ardından, sosyo-ekonomi gelişmeler, mekansal genişleme, metropol sayısında artış çerçevesinde ele alınmıştır.

1.2.2.2.1. Kentleşme Sürecinin Genel Görünümü

Dünya genelinde kentsel büyümede iki önemli aşama görülmektedir. Bu aşamalardan birincisi 1850-1900 yılları arasındadır. İkincisi ise 1950-1970 yılları arasındadır. 1850-1900 yılları arasında, gelişmiş ülkelerde gelişen sanayi devrimi nedeniyle büyük bir kentsel büyümeye tanık olunmuştur. Gelişmiş ülkelerde görülen bu kentsel büyümeye “sanayisel kentleşme” adı verilir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, kentsel büyüme ilk aşamasını 1950-1970 yılları arasında yaşamış ve 1950’de 251 milyon olan nüfus, 1970 yılında 624 milyona ulaşmıştır. Dünya genelinde görülen bu ikinci kentsel büyümeye de “kentsel enflasyon” adı verilmektedir¹¹⁰.

1980’li yıllardan itibaren yaşanan kentleşme olgusu ise kentleşmenin bir sorun olarak ele alınmaya başlandığı 1950’li yıllardan bu yana yaşanan ekonomik ve politik değişimlerin bir sonucu olarak ele alınmaktadır. Buna göre 1950’li yıllarda yaşanan kentleşme dünya genelinde, 1980’li yıllarla karşılaştırıldığında daha istikrarlı bir seyir gösterir. Ancak 1980’li yıllardan itibaren gelişmekte olan ülkelerin dünya ekonomisinde dışa açılma eğilimleri kentleşmenin içeriğini değiştirmiştir. Bununla birlikte 1950’li yıllarda, dünya nüfusunun önemli bir kısmı tarım sektöründe çalışırken, 1990’lı yıllara gelindiğinde dünya nüfusunun önemli bir kısmının hizmet sektöründe çalışmaya başladığı gözlemlenir. 1950’li yıllardan itibaren yaşanan kentleşme olgusu sadece ekonomik faaliyetlerin türünü ve içeriğini değiştirmemiştir, fakat aynı zamanda, ülkeler arasında ve ülkelerin kendi içerisinde gelir dağılımının yapısını değiştirmiştir. Öte yandan kentte yaşayan nüfusta aile yapısı ve yaş itibarıyla

¹¹⁰ İsmail Kılınç, “Türkiye’de Kentleşmenin Özellikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S. 2, Haziran, 1993, s. 148.

demografik değişimlere de şahit olunmaktadır. Bu değişimler yerleşim kalıplarında değişikliklere yol açmıştır¹¹¹.

Aşağıdaki tabloda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bakımından kentsel ve kırsal alandaki nüfus değişmelerinin yıllar itibariyle gelişimine ve nüfus projeksiyonuna yer verilmiştir.

Tablo 2- Kent ve Kırsal Alan Nüfusu (1950-2050)

(Bin)	1950	1980	1990	2000	2010	2020	2050
Dünya							
Kent	729.317	1.727.237	2.254.592	2.837.431	3.486.326	4.176.234	6.258.881
Kırsal	1.800.028	2.710.372	3.035.859	3.277.937	3.422.362	3.498.599	2.864.103
Gelişmiş Bölgeler¹							
Kent	426.930	739.139	811.748	869.233	929.851	988.130	1.099.730
Kırsal	385.095	342.708	335.597	325.734	307.377	208.530	175.512
Gelişmekte Olan Bölgeler²							
Kent	302.387	988.098	1.442.845	1.968.198	2.556.475	3.188.104	5.186.151
Kırsal	1.414.933	2.367.664	2.700.262	2.952.203	3.114.985	3.218.385	2.688.591

¹ Avrupa, Kuzey Amerika, Avustralya/Yeni Zelanda, ve Japonya kapsar.

² Afrika, Asya, (Japonya hariç), Latin Amerika and the Karayipler, Melanisia, Micronesia Polynesia

Kaynak: United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, 2009.

Yukarıda yer verilen Tablo 2’ye göre 1950-2000 yılları arası ele alındığında, kentleşmenin önemli boyutlarda olmasına rağmen, kentsel ve kırsal alanda yaşayan nüfus dağılımı kırsal alan lehine gerçekleşmiştir. Ancak 2010 yılından itibaren kentsel nüfusun kırsal nüfusa göre daha fazla arttığı görülür. 2050 yılı itibariyle dünya nüfusunun %70’lik kısmının kentsel alanda yaşayacağı beklenmektedir. Bu oranın gerçekleşmesinde en önemli pay gelişmekte olan ülkelere aittir. Kentleşmedeki bu dönüşüm hizmet beklentilerinde de değişime yol açmaktadır¹¹².

Kentleşme süreci gelişmiş ülkeler açısından daha ilerlemiş durumdadır. Gelişmiş ülkelerde, nüfusun yaklaşık %47’si kentlerde yaşamaktadır. 2050 yılı itibariyle bu oranın, gelişmiş ülkelerde, %86’ya yükselmesi beklenmektedir.

¹¹¹ United Nations Centre for Human Settlement Programme, **An Urbanizing World-Global Report on Human Settlements 1996**, Nairobi, 1996, s. 13.

¹¹² United Nations Centre for Human Settlement Programme, **Planning Sustainable Cities-Global Report on Human Settlements 2009**, Nairobi, 2009, s. 8.

Gelişmiş ülkelerde kentleşme oranı yüksek bir orana sahip olmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında kentleşme hızı düşük seviyededir. Buna göre gelişmiş ülkelerde kentli nüfus artışı 1975 ve 2007 yılları arasındaki dönem için %0.8 iken; 2005-2050 yılları arasındaki dönem için %0.3 oranında gerçekleşmesi beklenmektedir.

Kent hizmetlerine olan ilgi, kentlerde yaşayan nüfusta artış sebebiyle giderek artmaktadır. Buna göre kent nüfusunda yaşanan hızlı artış yerel yönetimler üzerinde, özellikle, su ve kanalizasyon hizmetlerinden sosyal hizmetlere kadar çok geniş yelpazede bulunan yerel hizmetlerin sunulması açısından önemli bir baskı yaratmaktadır. Buna göre nüfus artışı hizmet talebinde de artışa sebep olmaktadır. Bu talepleri karşılayabilmek üzere yerel yönetimler yeterli gelir kaynağına sahip olmalıdır¹¹³.

Bu paradoks çerçevesinde yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı durum ekonomik açıdan mümkün olan en yüksek düzeyde hizmet sunulması, ancak aynı zamanda, bu hizmetlerin finanse edilmesi açısından, özel ve tüzel kişilerin yerel yönetim sınırları dışında yaşamaya sevk etmeyecek şekilde, yerel vergilerin mümkün olan en düşük oranda tutulabilmesidir. Son yirmi yıldır, yerel yönetimler bu dengenin kurulmasında çok çeşitli fırsat ve tehditlerle karşı karşıya bulunmaktadır.

Buna göre hızlı nüfus artışı, daha fazla çevre kirliliği, ulaşım ihtiyacı, sistemde tıkanma, konut krizi, yetersiz çöp toplama, altyapının zarar görmesi, suç oranının artması anlamına gelmektedir. Zaten halihazırda yetersiz görülen yerel hizmetler sorunu üzerine hızlı nüfus artışı ile birlikte sınırlı kaynak yapısı ve mali özerklik sorununun eklenmesi yerel yönetimlere mevcut hizmetlerin devam ettirilmesi ve yeni ihtiyaçların karşılanmasında bir baskı unsuru haline gelmektedir¹¹⁴.

¹¹³ United Nations Human Settlements Programme, **Guide to...**, 2009, s. 1.

¹¹⁴ United Nations Human Settlements Programme, **Guide to...**, 2009, ss. 10,11.

1.2.2.2.2. Sosyo-Ekonomik Gelişmeler ve Değişen Yerel Öncelikler

Gelişmiş ülkelerde mevcut ve beklenen kentleşme oranı önemli ölçüde uluslararası göç olgusu ile açıklanmaktadır. Buna göre gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere yıllık ortalama 2.3 milyon kişinin göç ettiği bilinmektedir. gelişmiş ülkelerde yaşanan bu uluslararası göç olgusu çok kültürlü kentlerin yönetiminde yeni fırsat ve sorunları beraberinde getirmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde ise kentli nüfus oranı %44 civarındadır. Bu oranın 2050 yılı itibariyle %67'ye yükselmesi beklenmektedir. 1975 ve 2007 yılları arasındaki dönem itibariyle nüfus artış hızı %3.1 iken, 2007 ve 2025 yılları arasındaki dönem itibariyle %2.3 ve 2025 ve 2050 yıllarını kapsayan dönem itibariyle ise %1.6 oranında gerçekleşmesi beklenmektedir. Bu bakımdan gelişmekte olan ülkeler gelişmiş ülkelere nazaran daha yüksek bir kentleşme hızına sahip olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerdeki bu gelişmenin önemli bir kısmı kırsal alandan kentsel alana gerçekleşen göç olgusu ile açıklanmaktadır¹¹⁵.

Gelişmekte olan ülkelerde, temel problem altyapı hizmetlerinin üretilmesi, kentli vatandaşların bu türden hizmetlerin maliyetlerine katılma gücü ve doğal afetlerle baş edebilme sorunları ile karşı karşıya kalınmaktadır. Bu ülkeler ayrıca işsizlik ve yoksulluk sorunlarıyla karşı karşıya kalmaktadır. Buna göre gelişmekte olan ülkelerde kentli nüfusun %37'si gecekondualarda yaşamaktadır. Gecekondu yapılaşması hayat standartlarında eşitsizliklerle birlikte çeşitli çevresel ve sosyal açıdan çarpıklıklara neden olmaktadır¹¹⁶.

Gelişmekte olan ülkelerde görülen en önemli demografik değişme, genç nüfustaki artıştır. 2030 yılı itibariyle, kentli nüfusun %60'lık kısmının 18 yaş altı nüfustan oluşacağı öngörülmektedir. Genç nüfus yenilikçi gelişmelere önemli bir enerji kaynağı olmakla birlikte, istihdam olanaklarından yararlanılamamaları durumunda sosyal krizlere neden olabilecek bir faktör olarak değerlendirilmektedir.

¹¹⁵ United Nations Human Settlement Programme, **World Urbanization Prospects: The 2009 Revision**, Naiorobi, 2009, s. 24.

¹¹⁶ United Nations Human Settlement Programme, **World Urbanization...**, 2009, s. 8.

Buna göre gelişmekte olan ülkelerde kentte yaşayan genç nüfustaki artış, kent yönetimlerinin eēitim ve mesleki eēitime ilişkin yatırımlarla birlikte, spor ve eēlence merkezlerinin yatırımına ilişkin planlama yapılması gereēine işaret etmektedir.

Gelişmiş ülkelerde ise kent nüfusu yaşlanma eēilimindedir. Bununla birlikte, gelişmiş ülkeler açısından karşılaşılan uluslararası göç olgusu, çok kltrllēn yönetilmesini gerektirmektedir. Buna göre çok kültürlülük, farklı etnik kökenler ve dini inançlara sahip kişilerin katma deēer yaratacak şekilde ynetilememeleri durumunda sosyal problemlere yol açabilecek niteliktedir¹¹⁷.

Bununla birlikte kentlerdeki gelişme doēal kaynakların daha fazla insan tarafından kullanılmaya başlanması ile negatif çevresel etkiler yaratmaktadır. Ancak söz konusu negatif çevresel etkiler sadece doēal koşullardan kaynaklanmamaktadır. oēunlukla, en önemli faktör kent planlamasındaki bařarısızlıktır¹¹⁸. Bu sebeple kent yönetimleri açısından sürdürülebilirlik üzerinde önemle durulması gereken bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan kent sakinleri 2008 küresel ekonomik krizden önemli ölçüde etkilenmişlerdir. Buna göre küresel krizle birlikte küresel ekonomik büyümenin yavaşlaması kent kalkınması ve kent yatırımları için kent yönetimlerinin ulařabileceēi kaynaklarla ciddi azalışlara neden olmaktadır. Öte yandan, tüm dünyada baş gösteren işsizlik oranındaki artışlar kent merkezlerinde emek piyasasında informal ekonominin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bununla birlikte kentlerde kişiler arası gelir eēitsizlikleri önemli ölçüde artış gstermiřtir¹¹⁹. Bu sorunun sosyal boyutu ise ekonomik boyutlarından daha aēır olabilmektedir.

1.2.2.2.3. Mekansal Genişleme ve Artan Maliyetler

Hızlı kentleşme ile birlikte, günümüzde pek çok belediye kırsal alanlara doēru kentsel yayılmanın (urban sprawl) getirdiēi maliyetlerle karşı karşıya kalmaktadır. Söz konusu maliyetler kentin merkezi alanlarına göre nispeten daha

¹¹⁷ United Nations Human Settlement Programme, **World Urbanization...**, 2009, s. 27.

¹¹⁸ United Nations Human Settlement Programme, **Planning Sustainable Cities-Global Report on Human Settlements 2009**, Nairobi, 2009, s. 5.

¹¹⁹ United Nations Human Settlement Programme, **Planning Sustainable Cities...**, 2009, s. 31.

düşük nüfus yoğunluğunun bulunduğu uzak alanlara kontrolsüz bir şekilde gerçekleştirilen yayılmadan kaynaklanmaktadır. Bu kontrolsüz yayılma (mekansal dağılım) yerel ekonomilerin ve çevrenin sürdürülebilirliğine gölge düşürmektedir. Yayılma, imar politikaları ile ilgili olup, genellikle kent merkezinden daha düşük nüfus yoğunluğuna sahip alanlara yerleşimin özendirilmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak, bu yayılmanın kontrolsüz ve plansız bir şekilde gerçekleşmesi hizmet maliyetleri üzerinde ciddi bir baskı oluşturmaktadır. Bu maliyet baskısı özellikle su, kanalizasyon ve yol gibi altyapıya ilişkin maliyetlerden kaynaklanmaktadır¹²⁰.

Buna göre kentlerdeki alan genişlemesi kent nüfusundaki artışın bir sonucudur. Mekansal genişleme, kıt kaynakların etkin olmayan bir şekilde kullanılmasına neden olmaktadır. Bu sebeple planlama büyük önem arz etmektedir.

1.2.2.2.4. Metropollerin Genişlemesi ve Getirdiği Sorunlar

Metropoliten yönetimlere ilişkin her zaman tek bir ölçüt kullanmak mümkün olmamakla birlikte, metropoliten alan yönetimine ilişkin tartışmalarda genellikle nüfusu bir milyon ve üzeri olan kentler tartışma konusu yapılmaktadır. Aşağıda bu ölçüt esas alınarak metropollerin dünya genelinde sayısal görünümüne ilişkin tabloya yer verilmiştir.

Tablo 3- Metropollerin Sayısal Görünümü

	Büyükşehir ¹ Sayısı			Büyük Kentlerin Nüfusu		
	1980	2000	2015	1980	2000	2015
Gelişmiş Ülkeler	104	123	135	274	339	371
Gelişmekte Olan Ülkeler	109	242	275	500	1,167	1.732
Dünya	213	365	410	774	1.506	2.103

¹Nüfusu 1 milyon ve üzeri kentleri kapsamaktadır.

Kaynak: UN-HABITAT, 1999, s. 7.

Yukarıda yer verilen Tablo-3 dikkate alındığında nüfus ölçütü esas alındığında 1980 yılı itibariyle dünyada toplam 213 adet metropole rastlanırken 2000 yılında bu sayı 365'e yükselmiştir. 2015 yılı itibariyle dünya genelinde 410 adet

¹²⁰ United Nations Human Settlements Programme, **Planning Sustainable Cities...**, 2009, s. 3.

metropol olması beklenmektedir. Tablodan da gözlemlenebileceği üzere bu artışta gelişmekte olan ülkeler önemli bir paya sahip bulunmaktadır.

Metropollerin daha da büyümesi olgusu, günümüzde, ister gelişmiş ister az gelişmiş olsun, bütün ülkelerde, kentleşmenin başlıca özelliğini oluşturmaktadır. Bununla birlikte az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, hızlı kentleşme olgusu, doğumlardan çok, kırsal alanlardan kentlere ve metropollere doğru olan nüfus akımlarıyla beslenmektedir. “Kabuk değiştirme” olarak tanımlanabilecek olan bu hızlı kentleşme olgusu, zaten yetersiz veya gereğince değerlendirilemeyen kaynaklara sahip bu ülkelerde metropollerin sorunlarını daha da ağırlaştırmaktadır. Buna göre, toplum yapısının giderek karmaşıklaşması, yönetenler ile yönetilenler arasındaki iletişimin zorlaşması ve sınıflar arası çatışmaların daha da keskinleşmesi sonucunda, çağımızda metropoller bunalımın, huzursuzluğun, yabancılaşma ve şiddetin beşiği olmaktadır¹²¹.

Bununla birlikte, belirli kentler metropol kentlerden 10 milyon üzerindeki nüfusları ile megakentlere (megacities) ve 20 milyon ve üzerindeki nüfusları ile hiperkentlere (hypercities) dönüşmektedir. Ancak kentleşmenin asıl gerçekleşeceği alanlar nüfusu 100.000-250.000 arasında ve nüfusun önemli bir kısmının kırsal alanda çalıştığı küçük kentler olarak öngörülmektedir. Bunun en önemli sebebi dünya genelinde tarım sektöründeki gerileme olarak değerlendirilmektedir¹²².

Yaşanan hızlı kentleşme beraberinde mega-kentlerin (nüfusu 10 milyon üzerindeki kentler) sayısının da dünya genelinde artmasına neden olmaktadır. Buna göre 1950 yılında, dünyada sadece iki mega-kent (New York ve Tokyo) bulunurken, 2005 yılında bu sayı yirmiye ulaşmıştır. 2015 yılı itibarıyla bu sayının yirmiikiye çıkması beklenmektedir. Söz konusu yirmiiki mega-kentten onyedisinin gelişmekte olan ülkelerde yer alacağı belirtilmektedir.

Gelişmiş ülkelerde kent nüfusunun yaklaşık %63lük kısmı küçük ve orta ölçekli kentlerde yoğunlaşırken; sadece %9.8’lik kısmı mega kentlerde

¹²¹ Ruşen Keleş ve Artun Ünsal, **Kent ve Siyasal Şiddet**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 507, Ankara, 1982, ss. 25, 26.

¹²² United Nations Human Settlement Programme, **Planning Sustainable Cities...**, 2009, s. 8.

yoğunlaşmaktadır. Gelişmiş ülkelerde rastlanmakta olan durum, kent nüfus yoğunluğunun düşmesi kentin saçaklanma alanının giderek artmasıdır¹²³.

Dünya mega kentlerinden 10 tanesine sahip olan gelişmekte olan ülkelerde kent nüfusunun %8.4'lük kısmı mega kentlerde yaşamaktadır. Nüfusun %61.4'lik kısmı ise nüfusu 1 milyondan daha düşük kentlerde yaşamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde merkez kentler küçülürken, çevre kentlerin alansal olarak büyümekte olduğu göze çarpmaktadır¹²⁴. Gelişmekte olan ülkelerde mega-kentlerin çoğalması nüfus yoğunluğuna karşın konut ve temel hizmetlerin sağlanmasına ilişkin mali ve idari kapasite sorununu gündeme getirmektedir¹²⁵.

Nüfusu 20 milyon ve üzerinde bulunan kentler ise “hiperkent” veya “meta kent” olarak isimlendirilmektedir. Tokyo 1960'lı yıllardan itibaren hiperkent olma özelliğini korumaktadır. 2020 yılı itibariyle dünyada hiperkentlerin artacağı beklenmektedir.

Metropollerin hem nüfus hem de alan bakımından genişlemesi kentleşmenin dinamiklerini de etkilemektedir. Buna göre gelişmiş ülkelerde görülen durum, bireylerin çalışma yeri olarak kent merkezilerini seçmelerine rağmen, yaşam yeri olarak çevre yerleşimleri seçmeleridir. Bu sayede merkez ve çevre kentler arasında çeşitli ticari işletmeler aracılığıyla karşılıklı etkileşimler meydana gelmektedir. Bununla birlikte nüfusun çevre kentlere ve hatta kırsal alanlara doğru yayılması hizmetlerin götürülmesinde metropoliten alana ilişkin yeni çözümlerin aranması gereğini beraberinde getirmektedir¹²⁶.

1.2.2.3. Küreselleşme ve Kentler Arası Rekabet

Küreselleşme ile birlikte, yerel yönetimlerin dünya ilişki ağlarına eklemlenebilme kapasitesinin geliştirilmesi de kaçınılmazdır. Aksi takdirde yerel yönetimler, uluslararası ilişki sistemlerinden yararlanamaz ve kendilerini

¹²³ United Nations Human Settlement Programme, **Planning Sustainable Cities...**, 2009, s. 27.

¹²⁴ United Nations Human Settlement Programme, **Planning Sustainable Cities...**, 2009, s. 29.

¹²⁵ United Nations Centre for Human Settlements General Assembly Istanbul+5, **A World of Cities An Urbanized World**, <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/10-11.pdf>, (01.04.2011), s. 11.

¹²⁶ United Nations Centre for Human Settlement, **State of the World's Cities 2006/7**, http://www.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/SOWCR%202.pdf, (01.04.2011).

geliştiremezler¹²⁷. Küreselleşme dinamikleri çerçevesinde kentlerin, diğer yerel birimlerle birlikte kendilerini ulus devletinin oluşturunca bir parçası olarak gördükleri bir anlayıştan, küresel ölçekte gezinen sermayeyi kendi birimlerine çekmek için projeler geliştiren bir yerellik anlayışına geçtiklerinin ipuçları ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu değişimin en çarpıcı sonucu, kendisini kolektif hizmetlerin sunucusu olarak gören yerel yönetimlerin yerini, büyümeye önem veren bu çerçevede de sermayenin taleplerine daha duyarlı olan bir yerel yönetim anlayışının almasıdır¹²⁸.

Küreselleşmenin hızla yaşandığı son otuz yılda artık küresel sermayeyi cezbedebilen ve yeni teknolojilerin ortaya çıkardığı iletişim imkanlarını barındıran kentler uluslararası rekabette galip çıkmaktadırlar. Çünkü küresel sermaye sınır gözetmeksizin kendine daha iyi imkanlar sunan kentlerde yatırım yapmakta diğerlerini ise dışlamaktadır. Şu halde ulusal kalkınmanın yolu kentlerin kalkınmasından geçmektedir. Küresel sermayeyi kaliteli emek, dünya ölçeğinde hizmet verebilecek şirket merkezleri gibi cazibelerle çekebilecek kentlere sahip olan ülkeler uluslararası ekonomik rekabette avantajlı konuma geçmektedirler. Buna göre kentler ülkeler arasında köprü görevini üstlenmekte, iş ve ticaret ilişkilerinde dünyanın daha zengin ve daha fakir bölgeleri arasında anahtar rol oynamaktadır¹²⁹.

Bölgesel yönetimler ve kentler pek çok açıdan ulus devlet ile karşılaştırıldığında küreselleşme ile birlikte değişen ekonomik koşullara uyum konusunda esneklikle sahiptir. Nitekim belirli bölge yönetimlerinin ve kentlerin yatırım ve inovasyon konusunda önemli başarılarına imza attıkları bilinmektedir. Bunun en bilinen örnekleri arasında ABD’de Silikon Vadisi, Almanya’da Bavyera ve Asya Kaplanları şeklinde nitelendirilen ülkeler ve Çin’de belli başlı kentler sıralanmaktadır.

¹²⁷ Bilal Eryılmaz, “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 2, Mart, 1995, s. 92.

¹²⁸ H. Tarık Şengül, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 8, S. 3, Temmuz, 1999, ss. 11, 12.

¹²⁹ A. Kadir Topal ve Haydar Akyazı, “Yeni Küresel Ekonomik Sistem ve Ulusal Kalkınmada Kentlerin Önemi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 6, S. 4, Ekim, 1997, s. 14.

Dünya ekonominin önemli bir kısmının çokuluslu şirketler tarafından kontrol ediliyor olması belirli kentlerin “küresel kent” veya “dünya kenti” şeklinde isimlendirilmelerine neden olmuştur. Bu şekilde isimlendirilmelerinin sebepleri kent yönetimlerinin giderek artan şekilde dünya ekonomisine yön verilmesinde önemli rol oynamasıdır. Bu kentler arasında Londra, New York ve Tokyo ön plana çıkmaktadır. New York ve Londra mali piyasalara hakim olmaları yanı sıra, önemli üreticilerin ve ithalatçıların yerleşim alanı olmaları, yönetim danışmanlığı, reklam sektörü ve diğer hizmetlerde lider konumda olmaları sebebiyle dünya kentleri arasında sıralanmaktadır. Tokyo ise özellikle mühendislik hizmetleri ile ilgili olarak uluslararası ticarete önemli bir merkez olması dolayısıyla dünya kentleri arasında yer almaktadır.

Dünya kentleri arasında diğer bir kategoriye ulusal ekonomilerine önemli bir katkı sağlamaları dolayısıyla Paris, Madrid, Sao Paulo ve bölgesel ekonomiye katkı sağlaması sebebiyle Chicago veya uluslararası alanda önemli role sahip olmasıyla Maimi ve Singapur oluşturmaktadır.

Bununla birlikte, finans alanında Frankfurt, Hong Kong, Amsterdam, Singapur, Sao Paulo, Shanghai ön plana çıkarken; taşımacılıkta Dubai, Rotterdam; bilgi teknolojilerinde Bangalore, Seattle, Silikon Vadisi ön plana çıkmaktadır. Eğlence dünyası ve kültür mozaïği olarak ise İstanbul ve Mumbai ön planda olan kentler arasında sıralanmaktadır¹³⁰.

Dünya kentleri ile ilgili olarak ayırt edici olan husus kentlerin nüfus veya alan büyüklüğü değil; özellikle uluslararası sistemde üstlendikleri rol ile ilgilidir¹³¹. Kentlerin yapısındaki bu dönüşüm, dünya kentleri arasında sıralanan kentlerin mevcut konumlarını korumaları ve diğer kentlerin dünya kenti olmak üzere çaba göstermeleri gerektiğine işaret etmektedir. Bu durum kentler üzerinde rekabetçi bir baskı oluşturmaktadır.

¹³⁰ United Nations for Human Settlement, **State of the World's Cities 2006/7**,).

¹³¹ United Nations Human Settlement Programme, **An Urbanizing World...**, 1996, s. 21.

1.2.2.4. Yerel Gelirlerin Yetersizliği ile İlgili Sorunlar

Yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri gereği gibi yapabilmeleri için, kendilerine verilen görevlerle orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulmaları gerekir¹³². Yerel yönetimlerin artan harcama baskılarını karşılaması için kaynaklara ulaşılabilirliği hizmetlerin niceliğini ve niteliğini etkilemektedir. Son yirmi yıldır, artan yerleşme hareketi ile birlikte, pek çok ülke yerel yönetimlere önemli yetki ve sorumluluk vermektedir. Ancak ne var ki çoğunlukla bu sorumluluklar yeterli kaynak yapısıyla desteklenmemektedir. Buna göre, genel olarak değerlendirildiğinde, harcamalardaki artış ile gelirlerdeki artış arasında pozitif bir ilişki kurulamamıştır. Bu sorun, sadece idarelerarası mali transferlere önemli ölçüde bağımlılıklılık göstermeleri ile ilgili değil, aynı zamanda kendi öz gelirlerini arttıramamaları ile de ilgilidir. Buna göre, pek çok ülkede, belediye öz gelirlerinin verimli vergilerden ziyade, emlak vergileri ve kullanıcı harçlarına dayanıyor olması ve idarelerarası transferlerin güvenilir ve tahmin edilebilir nitelikte bulunmaması en önemli engel olarak değerlendirilmektedir¹³³. Harcama ve gelirler arasındaki dengesizlik belediye yönetimlerinin kaynaklarını mümkün olan en etkin ve verimli bir şekilde kullanmaları konusundaki gerekliliği ciddi bir boyuta taşımaktadır¹³⁴.

Büyükşehirler ve metropoliten alanlar nüfuslarının büyüklüğü ve yoğunluğu ile sosyal ve ekonomik açıdan heterojenliği bakımından küçük kentler ve kırsal alanlarda faaliyet gösteren belediyelerden önemli ölçüde farklılık gösterir. Bununla birlikte pek çok ülkede, büyük şehir yönetimleri komşu kentlerden büyükşehir belediyelerine doğru, büyükşehir belediyelerince sunulan bazı hizmetlerden faydalanmak üzere ciddi bir nüfus trafiği yaşanmaktadır. Büyükşehir sınırları dışında yaşayan, ancak kendi belediye sınırları içerisinde bu hizmetlerden faydalanamadığı için büyükşehirlere gelen bu nüfus çevre kirliliği ve trafik sorunun ortaya çıkmasına katkı sağlamakla birlikte özellikle okul ve hastanelerde ciddi bir iş yoğunluğuna sebep olmaktadır.

¹³² Nuri Tortop, “Yerel Yönetimlerin Artan Önemi ve Çağdaş Görevleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 11, S. 1, Ocak, 2002, s. 12.

¹³³ United Nations Human Settlements Programme, 2009a, s. 13.

¹³⁴ United Nations Human Settlements Programme, 2009a, s. 16.

Yerel yönetim maliyesi açısından büyükşehir ve metropoliten alanlara özgü karakteristikler daha küçük ölçekli belediyeler ile karşılaştırıldığında daha büyük ve daha karmaşık harcamalar şeklinde kendisini göstermektedir. Karakteristik özellikleri aynı zamanda bu hizmetleri finanse edebilme yeteneklerini de etkilemektedir. Buna göre, büyükşehir ve metropoliten alanların küçük ölçekli belediyelerle karşılaştırıldığında daha geniş bir mali kapasiteye sahip oldukları bilinmektedir.

Nadiren büyükşehir yönetimleri, vergilendirme yetkisi veya elde ettikleri idarelerarası transfer gelirleri açısından pozitif ayrımcı uygulamalardan faydalanabilmektedir. Bu türden uygulamaların tek istisnasına Alman sisteminde rastlanılmaktadır. Buna göre Almanya’da görülen yerel yönetim sistemi yerel yönetimleri büyüklüklerine göre ayırmış, kent-devletlerine (city-states) daha geniş sorumluluklar vermiş, diğer büyük belediyelere ise countylerle benzer sorumluluklar vermiştir¹³⁵.

Ancak ne var ki pek çok ülkede yerel yönetim harcamalarının önemli bir kısmı merkezi yönetimden sağlanan mali transferle karşılanmaktadır. Diğer bazı önemli yerel hizmetler ise merkezi yönetim veya bölgesel yönetim kurumları aracılığıyla yerine getirilmektedir. Diğer bazı ülkelerde ise yerel hizmetler pek çok kamu yönetimi dışındaki organizasyonlar veya özel sektör tarafından sağlanmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin optimal rolü ve yapısı her ülkede yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde rol alan farklı aktörlere ve kurumlara bağlı olarak değişkenlik gösterebilir.

Ancak genellikle dünya genelinde rastlanan durum yerel yönetimlerin şu sorunlarla karşı karşıya bulunmalarıdır. İlk olarak yerel yönetimler kendilerine verilen görevleri yerine getirebilecek yeterli mali kaynağa sahip değildir. Bu sebeple merkezi yönetimden sağlanan mali transferlere bağımlılıkları devam etmektedir. Bu problem “dikey eşitsizlik” şeklinde nitelendirilmektedir. İkinci olarak yerel yönetimler arasında “yatay eşitsizlik” problemi devam etmektedir. Üçüncü

¹³⁵ United Nations Human Settlements Programme, **Guide to...**, 2009, ss. 11, 12.

olarak çok az ülkede değişen yerel ihtiyaçları karşılamak üzere yerel yönetimlere verimli vergileri tahsil etme hakkı tanınmaktadır¹³⁶.

1.3. METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ AŞAMALARI

Performans yönetim süreci yapılacak şeylerin ve nasıl yapılması gerektiğinin yönetilmesini gerektirir. Performansın yönetilmesi, i) gelecek için paylaşılan bir vizyonun yaratılması, ii) vizyona bağlı olarak mevcut kurumsal yapının planlanması ve değerlendirilmesi, stratejilerin oluşturulması ve güçlü yanların ortaya çıkarılması, iii) uygulamaların güçlendirilmesi, iv) ölçme ve değerlendirme sistemlerinin tesis edilmesi ve geliştirilmesi, v) başarıların ödüllendirilmesi ile kültürel değişimin desteklenmesini gerektirir. Performans yönetim süreci sistematik, uyumlu ve birbirini destekleyecek şekilde, kurumsal başarı için gerekli tüm bu unsurların yer aldığı bir süreçtir¹³⁷. Buna göre bu kısımda performans yönetiminin temel aşamalarına yer verilmiştir.

1.3.1. Performansın Planlanması

Kurumsal planlama hakkındaki pek çok çalışmada kurumsal planlamada arzu edilenin üç aşamalı bir süreç olduğundan bahsedilir. Buna göre ilk aşama kurumsal amaçların belirlenmesi ve bu amaçları yerine getirecek birimlerin yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi gerektirir. İkinci aşama eylem planlarının hazırlanmasını gerektirirken, üçüncü aşama bu planların kuruşlandırılmasını gerektirir. Bu üç aşama sırasıyla “stratejik plan”, “eylem planı” ve “bütçeleme” şeklinde ifade bulmakta ve her birinin tamamlayıcı ve bütünleşik bir kurumsal planlama için birbirini desteklediği ön kabulünden hareket edilmektedir¹³⁸.

Stratejik planlama üst yönetim sorumluluğunda gerçekleştirilen bir faaliyet olup, temel olarak kurumsal misyonun, hedef ve stratejilerin tanımlanmasına odaklanır. Eylem planı (operasyonel plan/programlama) bölge müdürleri veya fonksiyonel organizasyon yapısına sahip kurumlarda hizmet birimi yöneticileri

¹³⁶ United Nations Human Settlement Programme, **An Urbanizing World...**, 1996, s. 175.

¹³⁷ D. Scott Sink ve Thomas C. Tuttle, “The Performance Management Question in The Organization of the Future”, **Industrial Management**, January-February, 1990, s. 4.

¹³⁸ John C. Camillus ve John H. Grant, “Operational Planning: The Integration of Programming and Budgeting”, **Academy of Management Review**, Vol. 5, No. 3, 1980, s. 369.

sorumluluğunda gerçekleştirilmekte olup, kurumda yürütülen fonksiyonların bütünlük ve birbirini destekleyecek şekilde planlanmasına odaklanır. Bütçeleme ise eylem planlarının kuruluşlandırılmasını amaçlar.

Stratejik planlama süreci değişik kaynaklarda farklı şekillerde aşamalandırılmaktadır. Bryson (1988)'e göre stratejik planlama süreci sekiz temel aşamadan oluşur. Bunlar; i) stratejik planlama çabası ön uzlaşının sağlanması (planlamanın planlanması), ii) yerine getirmekle yükümlü olduğu yasal düzenlemelerin belirlenmesi, iii) misyon ve temel değerlerin belirlenmesi, iv) dış çevrenin analiz edilmesi, v) iç çevrenin analizi, vi) stratejik sorunların belirlenmesi, vii) stratejinin oluşturulması, viii) organizasyonun gelecek durumunun tasarlanması (vizyon belirleme) şeklinde sıralanmaktadır¹³⁹.

Stratejik planda yer verilen misyon, vizyon ve temel değerler, stratejiler ve amaçlar ulaşılması arzu edilen noktayı tanımlarken, faaliyet ve projeler bu noktaya nasıl ulaşılacağını tanımlamaktadır. Uygulamada faaliyet ve projelere stratejik planlama sürecinde yer belirlenebildiği gibi eylem planları aracılığı ile de belirlenebilmektedir. Eylem planının kullanılması durumunda faaliyet ve projelerle ilgili hedeflerin stratejik amaç ve hedeflere katkısının kurum çalışanlarınca anlaşılabilirliğinin sağlandığı ve kurumsal amaç ve hedeflerle fonksiyonel amaç ve hedefler ve bireysel amaç ve hedefler arasındaki hiyerarşik ilişkinin daha açık bir şekilde kurulduğu ifade edilmektedir.

Eylem planı stratejik amaçlara ulaşılmasında kimin veya hangi birimin, hangi faaliyetleri ne zaman ve ne şekilde yerine getireceğine ilişkin kararları içeren plandır. Eylem planlarında temel olarak; her bir fonksiyonel birimin yönetici ve çalışanlar için amaçları ile bu alt düzey amaçların stratejik amaçlara sağlayacağı katkının belirlenmesi en önemli hususlar olarak görülmektedir¹⁴⁰.

¹³⁹ John M. Bryson, "a Strategic Planning Process for Public and Non-Profit Organizations", **Long Range Planning**, Vol. 21, No. 1, 1988, ss. 74-77.

¹⁴⁰ Carter McNamara, "Basics of Action Planning (As Part of the Strategic Planning)", http://www.managementhelp.org/plan_dec/str_plan/actions.htm, (10.09.2010).

Stratejik planın ve eylem planları ile programların oluşturulmasından sonra gelen aşama bütçeleme aşamasıdır. Metropolen yönetimlerde bütçeleme faaliyetine ilişkin açıklamalara bu bölümün ilerleyen kısımlarında detaylı olarak yer verildiğinden burada açıklanmamıştır.

1.3.2. Performansın Takip Edilmesi ve Denetlenmesi

Performans yönetiminin bu aşamasında, öncelikli olarak performans kriterlerinin ve göstergelerinin belirlenmesi gerekli görülmektedir. Ardından, bu aşamada uygulanan stratejilerin, güdülen amaçlara ne ölçüde ulaştırdığı değerlendirilir. Aynı zamanda bu aşama, yeni stratejilerin oluşturulması sürecinin de başlangıcını oluşturur. Çünkü sonuçların izlenmesi, ölçülmesi ve değerlendirilmesi, aynen veya düzeltilerek eski stratejilerin mi uygulanacağı ya da yeni stratejilerin mi geliştirileceği konusunda üst yönetime geri besleme sağlayacaktır¹⁴¹.

1.3.2.1. Performans Göstergelerinin Oluşturulması

Gösterge; bir gelişimi gösteren nicelikler veya değerler arasındaki ilişkiyi gösteren bir endeks olarak tanımlanmaktadır¹⁴². Performans göstergeleri (performance indicators), kurum faaliyetinin değişik yönlerini ölçen doğrudan ölçüler arasındaki ilişkiden türetilir ve bir dizin, bir oran, birim başına bir ölçü şeklinde veya bir başka karşılaştırma şeklinde ifade edilirler. Buna göre, gösterge, ya başarının nasıl ölçülebileceğini tanımlayan açık bir ifade; ya da daha genel performansını açıklayan ve belirli bir performans boyutu hakkında bir veri seti veya kanıt niteliğindeki bilgi olabilir¹⁴³.

Performans göstergeleri “süreç göstergeleri”, programın uygulanması sonucunda doğrudan elde edilen ürün veya hizmetleri ifade eden “çıktı göstergeleri”, bu ürün ve hizmetlerin sonuçlarını ifade eden “sonuç göstergeleri” olmak üzere üçe

¹⁴¹ Hulusi Şentürk, **Belediyelerde Stratejik Planlama**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 111.

¹⁴² Güncel Türkçe Sözlük, www.tdk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 01.11.2009)

¹⁴³ Baran Özeren ve Cem Suat Aral, **Yönetim ve Hesapverme Sorumluluğu Amaçları Bakımından Performans Bilgisi**, Çeviri, Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 21, Ankara, Ekim, 2002, ss: 13-16.

ayrılabilir. Burada sözü edilen program; faaliyet, proje, fonksiyon veya politika olabilir¹⁴⁴.

Bu çerçevede yüksek performans gösteren kurumlar “süreç göstergeleri” aracılığı ile hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında etkinlik ve verimliliği arttıran görünmeyen hizmetlerin üretimini (iç süreçleri) sürekli olarak izlerler. Bu türden hizmetlerin başında eğitim, denetim ve bakım onarım faaliyetleri gelmektedir. “Çıktı göstergeleri” kaç kişiye x hizmeti sunuldu? Kaç birim hizmet sunuldu? Hizmetler hizmet standartlarına uygun muydu? Hata oranı yüzde kaçtır? gibi soruların sorulmasını gerektirir. “Sonuç göstergeleri” ile ise sonuçların ölçülmesinde ve değerlendirilmesinde vatandaşların yaşam kalitesi, istihdam artışı gibi hususları göz önünde bulundurulmalıdır¹⁴⁵.

Süreç, çıktı ve sonuç göstergelerinin, sırasıyla, verimlilik türü göstergeler, operasyonel göstergeler ve etkinlik türü göstergeler şeklinde isimlendirilmesine de rastlanmaktadır¹⁴⁶:

Operasyonel göstergeler faaliyetlerin çıktı ve sonuçlarından ziyade faaliyetlerin kendisini değerlendirmeye alır ve genellikle birim zaman başına gerçekleştirilen faaliyetleri ölçmeyi amaçlar. Veri bir teknoloji altyapısında veya belirli şartlar altında kaynak ihtiyacını belirlemesi açısından önemlidir.

Verimlilik türü göstergeler ise bir organizasyonun kullandığı girdi veya kaynakları ürettiği nihai ürün ve hizmetlerle karşılaştırılmasına dayanır. Bu ölçüm yaklaşımı söz konusu üretimin ya da ürün ve hizmetlerin gerekli olup olmadığı ya da belirli bazı amaçlarla ilgili olup olmadığı ile ilgili bilgi sunmaz. Bununla birlikte verimlilik göstergeleri veri bir faaliyet sürecini değerlendirmeye alır.

¹⁴⁴ United States General Accounting Office (GAO), **Performance Measurement and Evaluation Definitions and Relationships**, April, 1998, s. 3.

¹⁴⁵ Marc Holzer ve Kaifeng Yang “Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art”, **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 70, No. 1, s. 16-18.

¹⁴⁶ Jerome A. Mark, “Measuring Productivity in Government: Federal, State and Local”, **Public Productivity Review**, Vol. 5, No. 1, March, 1981, ss. 21-22.

Etkinlik türü göstergeler, verimlilik türü ve operasyonel göstergelerden farklı olarak, bir programın toplum üzerindeki etkilerini ölçer. Buna göre, etkinlik türü ölçüler yürütülen programın belirli amaçlara ulaşılmasından kaynakları optimum kullanıp kullanmadığının belirlenmesi amacıyla yönelir. Bu ölçüler açısından çıktı göstergeleri bir faaliyetin kamu üzerindeki etkileridir.

1.3.2.2. Performansın İzlenmesi

Performans izleme sistemleri hizmet sunum kalitesinin ve sonuçlarının düzenli olarak ölçüldüğü sistemlerdir. İzleme faaliyeti yıllık olabileceği gibi çeyrek dönemler itibarıyla ya da daha sık aralıklarla gerçekleştirilebilir. Genel olarak, performans izleme sistemleri, program maliyetlerinin, program sürecinin ve program çıktısının nicel olarak ölçülmesine dayanır. Genellikle etkiler bazında sonuçlarla ilgilenmez. Performans izleme sistemleri genellikle, bir organizasyonda farklı birimlerin performansının karşılaştırılmasına ya da mevcut performans ile daha önceki dönem performansının karşılaştırılmasına dayanabileceği gibi mevcut performans ile hedeflenen performansın karşılaştırılmasına da dayanabilir. Bu sebeple performansın izlenmesi, genellikle, kurumsal politikayı hazırlayanlar ile kurumsal politikayı yerine getirenler arasında önceden mutabakat sağlanmış belirli performans göstergeleri çerçevesinde gerçekleştirilir.

Hizmet kalitesinin ve program sonuçlarının düzenli olarak izlenmesi kamu kesimi kalitesinin geliştirilmesi için fırsatların zamanında belirlenmesini sağlamaktadır. Ayrıca, kurumsal politika oluşturma, uygulama ve değerlendirme döngüsünün bir parçası olarak performans izleme ve düzenli raporlama seçilmiş yöneticilerin ve vatandaşların bilgilendirilmesini sağlayarak, bu aktörlerin yönetim yapısına katılmasına yardımcı olduğu gibi kaynak ihtiyacının savunulmasında aktörler arası güvenin tesis edilmesine yardımcı olur¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Joseph S. Wholey ve Harry Hatry, "The Case of Performance Monitoring", **Public Administration Review**, Vol. 52, No. 6, November-December, 1992, s. 604, 605.

1.3.2.3. Performansın Ölçülmesi

Performans ölçümü, gerçekleşen sonuçların hedeflenen sonuçlara ulaşma derecesi bakımından değerlendirilmesi sürecidir¹⁴⁸. Performans ölçümü, program veya kurum yöneticisi tarafından gerçekleştirilir. Performans ölçümünden hizmet kalitesinin artırılmasında, hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın sağlanmasında, planlama yapılması ve bütçe hazırlanmasında yararlanılması mümkündür¹⁴⁹.

Belediyelerin hizmet üretiminde etkinliği arttırmak için performans ölçümü gereklidir ve tavsiye edilmektedir. Belediyelerin performans ölçümünde arzu edilen yöntem belediyelerin kendi inisiyatifleriyle önemini bilerek ve inanarak kendi performanslarını ölçmeleridir. Bununla birlikte, bir belediyenin performansı kendisi tarafından ölçülebileceği gibi başkaları tarafından da ölçülebilir¹⁵⁰.

1.3.2.4. Performansın Değerlendirilmesi

Performans değerlendirmesi yapılarak bir kurumun stratejik amaç ve hedeflerinin doğru tespit edilip edilmediği ile bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde kullanılan faaliyet ve projelerin uygulama sonuçları değerlendirilmektedir. Performans değerlendirmesi sonucunda bazı faaliyet ve projelere daha fazla önem verilebileceği gibi bazı faaliyet ve projelere devam edilmemesine de karar verilebilir. Böylece kamu kurumlarında uzun süreden beri devam eden ancak yapılması gerekli olmayan veya etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmeyen bazı faaliyet ve projelerin tespit edilmesi ve gerekiyorsa bu faaliyet ve projelerin uygulanmasına son verilmesi mümkün olmaktadır¹⁵¹.

Buna göre performans değerlendirmesi değerlendirmenin gerçekleştirme zamanına göre “ön değerlendirme” ve “uygulama sonrası değerlendirme” olmak

¹⁴⁸ Olivier Serrat, “The Perils of Performance Measurement”, **Asian Development Bank Knowledge Solution**, No. 84, May, 2010, s. 1.

¹⁴⁹ Ebru Yenice, “Performans Ölçümünde Karşılaşılan Sorunlar ve Kurumsal Karne (Balanced Scorecard) Yaklaşımı”, **Bütçe Dünyası**, C. 2, S. 25, 2007, s. 95.

¹⁵⁰ İsa Sağbaş ve İbrahim Akdoğan, “Belediyelerde Performans Ölçümünde Başarılı Uygulamalar”, **Yeşil Siyaset**, Ağustos, 2007, s. 68.

¹⁵¹ Ebru Yenice, “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, S. 150, Ocak-Haziran, 2006, s. 123.

üzere temelde ikiye ayrılmaktadır. **Ön değerlendirme**, hangi stratejik amaç, hedef, faaliyet, proje ve politikaların uygulanacağına karar verilmesi aşamasında gerçekleştirilirken; **Uygulama Sonrası Değerlendirme**, faaliyet ve projelerin uygulanması sırasında ve uygulama sonrasında yapılan değerlendirmedir. Performans değerlendirmesinin temel amacı kaynak tahsisi ve karar alma ile hesapverebilirliğin geliştirilmesi olmaktadır¹⁵². Bu bakımdan performans değerlendirmesi, hedeflenen sonuçlara göre kurumsal politika, program veya projeden elde edilenlerin incelenmesi yoluyla öğrenilen bilgilerin kamuoyu, karar alma sürecinde rol alan kilit aktörlerle paylaşılması ile karar alma sürecinde kullanılmasını ve kurumsal öğrenmenin geliştirilmesini sağlar¹⁵³.

Performans değerlendirmesi yapılış şekli ve amacına göre dört grupta incelenebilir¹⁵⁴:

Süreç (Uygulamanın) Değerlendirmesi: Bu değerlendirme türü bir faaliyetin (programın) planlandığı gibi uygulanıp uygulanmadığını değerlendirir. Buna göre değerlendirmede, program faaliyetlerinin uygulamaya yön veren düzenlemelere, uygulama standartlarına veya hizmetten yararlananların beklentilerine uyum gösterip göstermediği değerlendirmeye alınır.

Sonuç Değerlendirmesi: Bu değerlendirme türü program faaliyetlerinin sonuç odaklı hedeflerine ulaşp ulaşmadığını değerlendirir. Buna göre bu değerlendirmede programın etkinliğini değerlendirmek üzere çıktılar ile amaçlanmayan etkiler de dahil olmak üzere sonuçlara odaklanılmakla birlikte, bu sonuçların nasıl ortaya çıktığını kavramak üzere faaliyet süreci de ele alınmaktadır.

Etki Değerlendirmesi: Bu değerlendirme türünde programın ortaya çıkardığı etkiler, söz konusu programın uygulanmaması durumunda ne tür bir değişiklik olacağı tahmin edilerek değerlendirmeye alınmaktadır. Bu tür bir değerlendirme,

¹⁵² OECD, **Best Practice Guideline for Evaluation**, PUMA Policy Brief No: 5, May,1998, s. 3.

¹⁵³ HM Treasury, **The Green Book Appraisal and Evaluation in Central Government**, Treasury Guidance, London: TSO, 1997, s. 45.

¹⁵⁴ United States General Accounting Office (GAO), 1998, s. 3-5.

programın hedeflere etkisinin net olarak belirlenebilmesi açısından, program sonuçlarını etkileyen dış faktörlerin tam olarak bilindiği durumlarda kullanılır.

Maliyet-Fayda Analizi ve Maliyet-Etkinlik Analizi: Her iki analiz türü de program çıktı ve sonuçları program maliyetleri ile karşılaştırılmasına dayanır. Maliyet-etkinlik analizi, tek bir amaç veya hedefin karşılanması için alternatif maliyetleri karşılaştırarak söz konusu amaca ulaştıracak en az maliyetli programın seçilmesine yardımcı olur. Maliyet-fayda analizinde ise, genellikle parasal tutar olarak, tüm ilgili maliyet ve faydalar göz önüne alınır.

Performans değerlendirmesi değerlendirmeyi gerçekleştiren taraflara göre dört grupta incelenebilir¹⁵⁵:

Öz Değerlendirme (Self Evaluation): Öz değerlendirme performansın kurum çalışanları eliyle değerlendirildiği değerlendirme şeklidir. Bu değerlendirme şekli, değerlendirmenin temel amacı kurumsal öğrenme ve uygulamaların geliştirilmesi ise söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, kurum elemanlarının zamanı ve becerilerinin yetersiz olması durumunda değerlendirmenin kapsamı ve bulguları tatmin edici olmayabilir.

Merkezi Yönetim Kuruluşlarınca Değerlendirme: Değerlendirme bütçesel önceliklerin geliştirilmesi amacını taşıyorsa ve değerlendiren kişi/kurum karar alma sürecinde kilit rol oynuyorsa bu değerlendirme şekli uygulanır.

Dış Değerlendirme: Araştırma organlarının veya yönetim danışmanları tarafından gerçekleştirilen değerlendirme şeklidir. Bu değerlendirme şekline kamu politikalarında yenilikçi yaklaşımlara veya değerlendirmede uzmanlık becerine ihtiyaç duyulduğunda başvurulmaktadır. Bununla birlikte, dış değerlendirmede rol alan uzmanlarca politika veya kurumun önemli ve kültürü yeterince anlayamadığı için teorik değerlendirmelerle yetinilmesi riski bulunmaktadır.

¹⁵⁵ OECD, 1998, s. 5.

Bağımsız Değerlendirme: Değerlendirmenin amacı hesapverebilirlik ve şeffaflığın geliştirilmesi amacını taşıyorsa bu değerlendirme şekli tercih edilmektedir. Ancak genellikle yöneticiler bu değerlendirmelerin bulgu ve önerilerini kabul etmekte isteksiz davranabilmektedir.

1.3.2.5. Performans Denetimi

Denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre, tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistematik bir süreçtir¹⁵⁶.

Bilindiği gibi denetim, yapılaş amacına göre düzenlilik denetimi (uygunluk denetimi ve mali denetim) ve performans denetimi şeklinde ikiye ayrılarak incelenebilmektedir. Mali denetim bir kurumun mali kayıtlarının ve mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin incelenmesi iken; uygunluk denetimi kurumlarca yerine getirilen iş ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğunun incelenmesidir.

INTOSAI denetim standartlarına göre performans denetimi, kamu kaynaklarının verimli, tutumlu ve etkin kullanılıp kullanılmadığını ortaya koymak amacıyla, kamusal faaliyetlerin değerlendirilmesi ile ilgili bir faaliyet olarak tanımlanmaktadır¹⁵⁷. Buna göre performans denetimi, denetlenen kurumun kullandığı kaynakların verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının denetimini kapsar. Performans denetimi, yönetim prosedürlerinin doğru yönetim politikaları, ilkeleri ve uygulamalarına bağlanmasını sağlamaya çalışır. Aynı zamanda, denetlenen kurumun kullandığı yönetim bilgi sistemleri, prosedürler, performans ölçüleri, izleme sistemleri dahil işgücünün, parasal fonların ve diğer

¹⁵⁶ Kenan Tepe, “Risk Denetimi/Finansal Yönetim ve Kontrollerin Denetimi”, **Cumhuriyetin 75’nci Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu (26 Ekim) Tebliğler, Panel ve Tartışmalar**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1998, s. 54.

¹⁵⁷ INTOSAI, **Code of Ethics and Auditing Standards**, Standard: 1.0.40, www.theiia.org/iaa/download.cfm?file=64968, (23.08.2009).

kaynakların hizmet üretiminde en iyi şekilde kullanımının sağlanıp sağlanmadığını inceler. Kurumların performansının artırılmasında, kurumsal hedeflerin başarılmasına yardımcı olur. Performans denetimi, kamu fonlarının yönetimine ilişkin daha iyi yöntemler geliştirmeleri için kamu yöneticilerini teşvik eder¹⁵⁸.

Düzenlilik denetimi ve performans denetimi iç denetçiler aracılığıyla yerine getirilebileceği gibi yüksek denetim kurumları (dış denetçiler) aracılığıyla da yerine getirilmektedir.

Performans yönetimin sürecinin temel aşamalarının açıklanmasından sonra takip eden kısımda performans yönetiminin amaç ve araçları hakkında açıklamalara yer verilmiştir.

1.4. METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİM AMAÇ VE ARAÇLARI

Performans yönetim sistemi kurumlardan kurumsal amaçlarını stratejik planlama süreci ile belirlemelerini, bu amaçlara ulaşmalarını değerlendirmeye yarayacak yıllık hedeflerini sonuçlar temelinde belirlemelerini ve daha önemlisi geri beslemelerden faydalanarak elde edilen bilgileri çalışanları motive etmek, iç süreçleri iyileştirmek ve bütçe kararlarına yön vermek üzere kullanmalarını öğütlemektedir.

Buna göre genel olarak bakıldığında performans yönetim sürecinin; stratejik plan kapsamında stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi; yıllık performans hedeflerinin oluşturulması; performans göstergelerinin/ölçütlerinin belirlenmesi; performansın göstergelere dayalı olarak ölçülmesi; performans sonuçlarının alınması, performans sonuçlarının değerlendirilerek gelecek dönemin planlamasının yapılması aşamalarından oluştuğu görülmektedir¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Arife Coşkun, “Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi”, **Cumhuriyetin 75’nci Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu (26 Ekim) Tebliğler, Panel ve Tartışmalar**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1998, s. 87.

¹⁵⁹ Hasan Hüseyin Çevik ve diğerleri, **Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 16.

Bu doğrultuda son yıllarda yerel yönetimlerin önemli bir kısmı performans göstergelerini kullanarak faaliyetlerini izlemekte ve raporlamaktadır. Ancak, performans ölçümünden, performans ölçüm sonuçlarından elde edilen bilgilerin karar süreçlerinde kullanılmadığı ve çalışan davranışları üzerinde olumlu değişiklikler gerçekleştiremediği sürece büyük bir kazanım elde edilemeyecektir. Bu düşünceye paralel olarak, pek çok kurum performans ölçümü ile ilgili bulunan ikinci aşamaya geçerek, performans ölçümünden elde edilen bilgileri günlük yönetim kararlarında kullanmayı amaçlamaktadırlar. Bu amaçla performans ölçümünden elde edilen bilgilerden planlama, personel değerlendirme, süreç iyileştirme ve bütçede faydalanmaktadırlar. Bu performans odaklı anlayış performans yönetimini ifade etmektedir¹⁶⁰.

Swiss ve Straus (2005)'e göre performans yönetiminin bu unsurları ile birlikte tesis edilmesi ile i) sonuç odaklı kültürün tesis edilmesi, ii) değişen koşullara ayak uydurma, iii) hesapverebilirliğin güçlendirilmesi, iv) vatandaş odaklılığın sağlanması şeklinde faydalı sonuçlar beklenmektedir¹⁶¹.

Buna göre kamu performans yönetimi ile kamu kesiminin mal ve hizmet üretimlerinden maksimum çıktıyı elde etmek, kamu kesiminin faaliyetlerinde şeffaflık ve hesapverilebilirliği sağlamak ve hizmet yararlanıcıları olan vatandaşların refah seviyelerine maksimum katkıyı sağlamak amaçlanır. Performans yönetim anlayışı açısından baktığımızda, kamu kuruluşunun işini amacına yönelik olarak yapıp yapmadığı; yapılan işlerin istenmeyen etki yaratıp yaratmadığı; karar vericilerin halka karşı kendini sorumlu hissedip hissetmediği; kurumların yetkili olduğu alan dışına çıkıp çıkmadığı; herkese mi yoksa belli gruplara mı hizmet ettiği ve nihayet verimli çalışıp çalışmadığını bilmek ve belirlemek gerekir¹⁶².

Carter'a göre performans yönetiminin faydaları; i) sonuçlar hakkında düşünmeyi sağlama, ii) subjektif değerlendirmeler yerine objektif değerlendirmelere

¹⁶⁰ James E. Swiss ve Stephen K. Straus, "Implementing Results-Based Management in Local Government", **Popular Government**, Spring/Summer, 2005, s. 31.

¹⁶¹ Swiss ve Straus, 2005, s. 32.

¹⁶² Abdullah Altıntaş, "Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri", **Sayıştay Dergisi**, S. 69, Nisan-Haziran, 2008, s. 7.

imkan verme, iii) beklentilerde realist davranmayı sağlama, iv) kurumsal faaliyetlerin optimize edilmesi, v) süreçler yerine sonuçlara odaklanılmasını sağlama, vi) kurumsal hedeflere ulaşılmasında koordinasyonun sağlanması, vii) vatandaş ihtiyaçlarına odaklanması, viii) alt sistemler arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi, ix) süreklilik arz etmesi sebebiyle öğrenen organizasyonların yaratılması gibi faydalar beklenmektedir¹⁶³.

Görüldüğü üzere performans yönetiminin amaçları ve uygulanması durumunda kurumlar üzerinde yaratması beklenen pozitif etkilerin sayısını arttırmak mümkündür. Ancak genellikle sayıca birbirinden farklılık gösteren bu yaklaşımların performans yönetiminin amaçları açısından, i) sonuç odaklı kültürün tesis edilmesi, ii) hesapverebilirliğin ve şeffaflığın güçlendirilmesi; iii) vatandaş odaklılığın sağlanması; iv) performansın geliştirilmesi şeklinde dört grupta incelenmesi mümkündür.

Bununla birlikte kanaatimizce performans yönetiminin temel amacı ve hareket noktası kurumsal performansın sürekli geliştirilmesinin sağlanması, gelişmenin önündeki engellerin önceden tahmin edilerek mümkün olan en kısa sürede ortadan kaldırılması veya zararların en aza indirilmesi şeklinde belirlemek mümkündür. Bu çerçevede kanaatimizce performans yönetiminin hesapverebilirliğin güçlendirilmesi ve vatandaş odaklılığın sağlanması ile sonuç odaklı yönetim kültürünün oluşturulması amaçları bir yandan performansın geliştirilmesi temel amacının birer önkoşulu ve diğer yandan tali amaçları olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre hesapverebilirliğin sağlanması, sonuç odaklılığın sağlanması, vatandaş odaklılığın sağlanması ve performansın geliştirilmesi çabaları bütün bir performans yönetimi içerisinde birbirini sürekli olarak besleyen unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹⁶³ Carter McNamara, "Performance Management: Benefits and Concerns", http://managementhelp.org/perf_mng/benefits.htm, (28.11.2009).

1.4.1. Performans Yönetiminin Amaçları

Çalışmanın bu kısmında hesapverebilirliğin sağlanması, sonuç odaklılığın sağlanması, vatandaş odaklılığın sağlanması ve performansın geliştirilmesi şeklinde sıralanan performans yönetiminin amaçları hakkında açıklamalara yer verilmiştir.

1.4.1.1. Hesapverebilirlik Mekanizmasının Güçlendirilmesi

Bu kısımda hesapverebilirliğin güçlendirilmesine ilişkin açıklamalara geçmeden önce öncelikle yerel yönetimlerde hesapverebilirlik mekanizmasının niteliğine ilişkin açıklamalara yer verilmiş, ardından hesapverebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

1.4.1.1.1. Hesapverebilirlik Mekanizması

Kural olarak her kamu kurulu topluma karşı üç şey için sorumludur: Paranın kurallara uygun ve görüş birliğine varılan hizmetler için harcanıp harcanmadığı, kaynakların verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı ve amaçlanan sonuçlara endeksli çalışmanın yapılıp yapılmadığı. Bununla beraber politikacılar da, başlarında bulundukları kamu örgütlerini yönetirken karar verdikleri ve uygulamaya koydukları kamu politikaları için sorumlu tutulurlar¹⁶⁴.

Yerel yönetimler açısından hesapverebilirlik çok yönlü bir kavramdır. Buna göre sağlıklı işleyen bir bütçe ve yönetim yapısında, yerel yönetimler vatandaşlara karşı, diğer kamu kurumlarına karşı ve daha üst düzeydeki yönetim düzeylerine karşı hesapverebilir olmalıdır. Bununla birlikte hesapverebilirliğin ve şeffaflığın kendi başına bir amaç olmadığı, bunun yerine ulusal ve yerel düzeyde daha sağlıklı karar alma sürecinin bir aracı olduğu önkabulünden hareket edilmektedir¹⁶⁵.

Söz konusu hesapverebilirlik ilişkileri aşağıdan yukarı (bottom up) hesapverebilirlik, yatay (horizontal) hesapverebilirlik, kurum içi hesapverebilirlik şeklinde sınıflandırılabilir.

¹⁶⁴ Hasan Hüseyin Çevik, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Performans Yönetimi”, içinde: **Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi**, (ed.) Hamza Ateş ve diğerleri, Aktüel Yayınları, Ankara, 2007, s. 27.

¹⁶⁵ Michael Schaeffer ve Serdar Yılmaz, “Strengthening Local Government Budgeting and Accountability”, **World Bank Policy Research Working Paper**, WPS4767, November, 2008, s. 4.

“Aşağıdan-yukarıya hesapverebilirlik” yerel vatandaşların seçim sürecinde üstlendikleri rol veya sivil kuruluşlar ya da medya aracılığıyla gerçekleşmektedir. “Yatay hesapverebilirlik” ise yerel yönetimlerin suistimalleri ile etkin olmayan faaliyetlerini önlemek üzere tesis edilmiş kamu kurumlarına karşı hesap verme sorumluluğunu ifade eder. Bu amaçla tesis edilmiş kamu kurumları burada sayılanlarla sınırlı olmamakla birlikte, seçim komisyonları, yerel yönetim meclisi, yargı sistemi, halk denetçisi(ombudsmanlık) veya kamu şikayeti merkezleri ve çok çeşitli denetim kurumları şeklinde örneklendirilebilir.

Kurum içi hesapverebilirlik hizmet kullanıcılarından ve vatandaşlardan elde edilen geri dönüşümleri kullanarak dış hesapverebilirliğin ikizi gibi olmalıdır. Bilindiği gibi etkili bir yerel yönetim bütçesi harcama önceliklerinin belirlenmesini gerektirir. Bu süreç planlama veya ön planlama aşaması ile başlar. Bu aşamada bilgi akışı hem yukarıdan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya doğrudur. Yukarıdan aşağıya süreç ile bütçeye yön veren temel parametreler belirlenerek harcamacı birimlere talimatlarla bildirilir. Bu talimatlar mali çerçeve hedeflerini, gelir ve maliyet varsayım ve tahminlerini, bütçe büyüklüklerini ve temel politika hedeflerini içerir. Aşağıdan yukarı süreç ise yerel vatandaş ihtiyaç ve öncelikleri ile bu politika öncelikleri arasında ilişki kurmayı amaçlar. Burada en önemli husus belirli yönetim kararlarına ilişkin yerel topluluk üyelerinden girdi temin edilebilmesi ve vatandaşların da yönetim faaliyetleri hakkındaki bilgilere ulaşılabilirliğinin artırılmasını sağlayan yasal ve bütçesel araçların varlığı olmaktadır¹⁶⁶. Burada yerel yönetimlerde hesapverebilirlik mekanizması açısından bütçenin formüle edilmesine ilişkin olarak bütçe önceliklerinin belirlenmesi ve kaynakların tahsis edilmesinde vatandaşların doğrudan katılımının sağlanmasına vurgu yapılmaktadır¹⁶⁷.

Öte yandan merkezi yönetimin yerel yönetimlerle ilgili bir düzenleme yapması veya kaynak tahsis etmesi durumunda yerel yönetimler ile merkezi yönetim

¹⁶⁶ Schaeffer ve Yılmaz, 2008, ss. 12.

¹⁶⁷ Irene Rubin, “Budgeting for Accountability: Municipal Budgeting for the 1990s”, **Public Budgeting and Finance**, Summer, 1996, ss. 114, 115.

arasında da bir hesapverebilirlik ilişkisi ortaya çıkar¹⁶⁸. Bu ilişkide en önemli husus merkezi yönetime doğru ve uygun rolün biçilmesidir. Buna göre merkezi yönetimden beklenen yerel yönetimlerin mali raporlama etkililiğini sağlamasıdır. Buna göre, mali yerelleşmenin güvence altına alınmasında, yerel yönetimlerce Maliye Bakanlığına düzenli, zamanında ve kapsamlı raporlar sunulması önem teşkil etmektedir.

Bu bakımdan merkezi yönetimin yerel yönetimlerin mali performansını ve raporlarını izleme ve idarelerarası verilerin toplanmasında önemli bir rolü bulunur. Bununla birlikte, eğer merkezi yönetim bu izleme rolünü yerel yönetim faaliyetlerine müdahaleyi haklı göstermek üzere genişletirse söz konusu hesapverebilirlik ilişkisi idarelerarası ilişkilerin sağlamlaştırılmasında faydadan çok zarar getirecektir. Ancak bununla birlikte, eğitim, sağlık ve tarım sektörleriyle ilgili hizmetlerde birincil sorumluluğun merkezi yönetime ait olduğu hizmet alanlarında, yerel yönetimler merkezi yönetime bağlı hizmet birimleri gibi fonksiyonlar üstlendiğinden, bu hizmetlere ilişkin hesapverebilirlik ilişkisinde merkezi yönetimin rolü sadece izleme fonksiyonu ile sınırlı tutulmayıp gerektiğinde müdahalede bulunma fonksiyonuna doğru genişletilmelidir¹⁶⁹.

Buna göre, müdahalenin derecesini yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından hazırlanan kanun ve düzenlemelere uyumu oluşturmaktadır. Bu ilişki hiyerarşik bir ilişkidir. Bu ilişkide merkezi yönetimin yerel yönetimin kararlarına doğrudan müdahale etmesi yerine bütçe ve muhasebeleştirmeye ilişkin olarak yerel yönetimler arasında uygulama birliği sağlayacak düzenlemeler yapması, rehber ve kılavuzlar hazırlaması beklenmektedir. Ancak bu uygulama birliğinin sağlanması halinde yerel yönetimlerin yasal düzenlemelere (ve üst politikalara) uyumunun izlenmesi sağlanabilecektir.

¹⁶⁸ Youngsun Koh, “Introducing Performance Management”, içinde: **Reforming the Public Expenditure Management System: Medium Term Expenditure Framework, Performance Management and Fiscal Transparency**, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March, 2004, s. 129.

¹⁶⁹ Schaeffer ve Yılmaz, 2008, ss. 13, 14.

1.4.1.1.2. Hesapverebilirlik Mekanizmasına Etkinlik Kazandırılması

Hesapverebilirlik mekanizması genellikle asil-vekil ilişkisi ile açıklanmaktadır. Buna göre asiller vekillere bazı yetkilerini devretmekte ve devredilen yetkiler karşılığında bazı sorumlulukların vekillerce yerine getirilmesini beklemektedir. Demokratik toplumlarda seçmenlerin asiller ve kamu yöneticilerinin (politikacı ve bürokratların) vekiller olduğu kabul edilir. Bu ilişkide kamu yöneticilerinin seçmenler tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getirmeleri beklenmektedir. Ancak ne var ki bu ilişkideki temel sorun vekillerin her zaman asiller lehine faaliyette bulunmadıklarıdır¹⁷⁰. Bu temel sorun çerçevesinde hesapverebilirliğin güçlendirilmesi ile kast edilen asillerin vekillerin geçmiş davranışlarını sorgulayabilmesi ve bu sorgulama ile elde ettikleri bilgilerden memnun olmamaları durumunda yaptırım uygulayabilmeleridir.

Buna göre denilebilir ki hesapverebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesinde cevap verebilirliğin sağlanması ve yaptırım uygulanabilmesi hesapverebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesinde iki temel reform alanı olarak ortaya çıkmaktadır.

Cevapverebilirlik faaliyetleri faaliyetlerinden ötürü hesap sorulanların yürüttükleri faaliyetler hakkında bilgi sağlaması zorunluluğu ve bu bilgilerin doğruluğuna onay verebilmesidir. Yaptırım uygulanabilmesi ise faaliyet sonuçlarından memnun olunmayanlara sorumluluklarını gerektiği gibi yerine getirmemeleri sebebiyle yaptırımlar uygulanabilmesidir. Bu unsurların zayıf ya da güçlü olması hesapverebilirlik mekanizması hakkında fikir verecektir¹⁷¹.

Cevapverebilirlik açıklayıcı ve bilgilendirici bileşenlerden oluşur. Cevapverebilirliğin zayıf bulunması durumunda faaliyet sonuçları hakkında cevap vermesi beklenenlerden sadece faaliyet sonuçlarını haklı çıkarmaya yarayacak açıklamalar gerçekleştirmesi beklenecektir. Faaliyet sonuçlarını açıklayıcı bilgilerin yanında destekletiyici dokümanlar, tablolar gibi araçlarla bilgilendirici bileşenin

¹⁷⁰ Rob Jenkins, "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability", içinde: **Performance and Accountability Combating Corruption**, (ed) Anwar Shah, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, USA: Washington D. C. , 2007, s. 137.

¹⁷¹ Jenkins, 2007, s. 138.

eklenmesinin istenmesi durumunda faaliyet sonuçlarına ilişkin olarak doğrudan cezai yaptırımlar uygulanmasa bile hesapverebilirlik mekanizmasının güçlü bir yapıya sahip olduğundan bahsedilebilecektir.

Bu yönüyle hesapverebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesi ile şeffaflığın sağlanması arasında sıkı bir ilişki bulunduğu açıktır. Nitekim kamu yönetimi alanında son yıllarda önem kazanan konulardan birisi de şeffaflıktır. Gizlilik, bürokrasinin doğasında vardır. Gizlilik halkın yönetime karşı memnuniyetsizliğini arttırmakta, kamu yönetimi ile halk arasındaki ilişkileri bozmakta, siyasi ve idari yozlaşmayı getirmekte, kamuoyunun bürokrasi üzerindeki denetimini zorlaştırmakta, gerek devlet ve gerekse toplum açısından telafisi zor sonuçlar ortaya çıkarmaktadır¹⁷².

Oysa demokratik kültürün gelişmesi ve kamu yönetiminde yeni gelişmeler, şeffaflığı esas almaktadır. Şeffaflık, kişilerin kamu yönetimindeki bilgi ve belgeleri ulaşması ile sınırlı tutulmamalıdır. Sadece alınan kararların bilinmesi yeterli değildir. Bu kararların niçin alındığı, nasıl uygulandığı ve uygulamada kamu yararının gözetilip gözetilmediği gibi hususlarda da bilgiye ulaşmak mümkün olmalıdır¹⁷³.

Hesapverebilirliğin güçlendirilmesine ilişkin faaliyet sonuçlarına ilişkin olarak yaptırımlar da iki temel bileşenden oluşur. Bunlardan birincisi asilin, vekilin performansla ilgili açıklamalarını mevcut bilgiler ve standartlar çerçevesinde değerlendirebilme yetkinliği ile ilgilidir. Buna göre bu değerlendirmede subjektif değerlendirmeler yerine objektif değerlendirmeler yapılabilmesi arzu edilen durumdur.

İkinci bileşen ise uygulanan yaptırımların gücü ile ilgilidir. Buna göre asillerce hangi türden cezai yaptırımların uygulanacağını önceden belirlenmesi gerekir. Bu yaptırımların belirlenmesi sürecinde şu üç husus göz önünde

¹⁷² Bilal Eryılmaz, “Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu (14- 15 Nisan 1994)**, Doğu Matbaası, İzmir, ss. 155, 156.

¹⁷³ Hulusi Şentürk, **Belediyelerde Performans Yönetimi**, İlke Yayınları, 2004, İstanbul, ss. 17, 18.

bulundurulmalıdır: yaptırımların caydırıcılığının bulunması; kamuyou gözünde adaletin sağlanmış olması, seçilen yaptırımın uygulanması için yaptırım uygulayan merciinin yetkinliği¹⁷⁴.

Buna göre kurumların ancak i) beklenen sonuçların üretilmesinde hizmet üreten birimlere yeterli özerkliğin tanınması, ii) sorumlulukların açıkça belirlenmesi ve iii) uygun ölçme, raporlama ve sonuçları analiz etme sistemlerinin kurulması koşullarında tam bir hesapverebilirliğe kavuşacağı öngörülmektedir¹⁷⁵.

1.4.1.2. Kurumsal Performansın Geliştirilmesi

Performans yönetiminin temel amacı performansın geliştirilmesinde sürekliliğin sağlanması ve gelişmenin önündeki engellerin zamanında ortadan kaldırılması ya da en azından söz konusu engellerin performans üzerindeki negatif olası etkilerinin minimuma indirilmesidir. Bu bakımdan, performansın geliştirilebilmesi için yöneticilerin yönetmekten sorumlu oldukları organizasyonda faaliyetleri yürütmekten sorumlu olan çalışanların davranışlarını pozitif yönde etkileyerek ürettikleri çıktılarının niteliğini ve niceliği ile vatandaşların gözüyle sonuçları nasıl geliştirmelerini sağlayabileceğini anlayabilmesi gerekir. Buna göre yöneticiler yönetmekten sorumlu oldukları organizasyonların içerisinde neler olduğundan haberdar olmak durumundadır. Bu çerçevede yöneticiler kara kutunun içinde bulunan ve yönlendirebilecekleri girdi, çalışma çevresi ve faaliyetlere ilişkin verilerle bu unsurların yol açtığı çıktı ve sonuçlara ilişkin verilere hakim olmak ve bunlar arasındaki neden-sonuç ilişkisini kavramak durumundadır¹⁷⁶.

Buna göre performansın geliştirilmesi için yöneticiler mevcut tablonun ortaya koyulmasından sonra hangi değişiklikleri gerçekleştirerek faaliyet süreçlerine işlerlik kazandıracaklarını ve bu suretle çıktı ve sonuçları pozitif yönde etkileyebileceklerini ortaya koymalıdır. Bu bakımdan yöneticiler örneğin bütçe büyüklüğünde veya tahsisinde yapılacak değişikliklerin çalışanların davranışlarını veya faaliyet çıktısını

¹⁷⁴ Jenkins, 2007, s. 139.

¹⁷⁵ OECD, **Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management**, 1994, s. 55.

¹⁷⁶ Robert D. Behn, "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", **Public Administration Review**, Vol. 63, No. 5, September-October, 2003, s. 597.

ne yönde etkileyeceğini hesaba katmak durumundadırlar. Benzer şekilde belirli bir faaliyet sürecindeki değişikliğin diğer süreçleri ne yönde etkileyeceğini veya bir strateji üzerinde yapılan değişikliğin diğer stratejileri ne yönde etkileyeceğini hesaba katmak durumundadırlar¹⁷⁷. Bu bakımdan kurum içi hesapverebilirliğin güçlendirilmesi amacının başarılması yanı sıra takip eden kısımlarda sırasıyla açıklanan sonuç odaklılığın ve vatanaş odaklılığın sağlanması performansın yönetilmesi aracılığı ile performansın geliştirilmesinde süreklilik sağlanması bakımından önem teşkil etmektedir.

1.4.1.3. Sonuç Odaklı Yönetim Kültürünün Oluşturulması

“Sonuçlar için yönetim” veya genellikle ifade edildiği gibi “performans yönetimi” kamu kesimi performansının geliştirilmesi amacıyla formal performans bilgisinin kullanılması şeklinde ifade edilebilir. Temel başlangıç noktasını kamu yönetiminin ulaşmayı amaçladığı sonuçların tanımlanması ve bu sonuçlara ulaşılmasında çıktılar ve faaliyetler arasında ilişki kurulması oluşturur. Performans yönetimi bu bakımdan, genellikle, özel sektörde kullanılan kurumsal planlama modellerinden stratejik planlama modeli ile ilişkilendirilir. Performans yönetimi, ayrıca, performans hedefleri ve standartları aracılığıyla kamu kurumlarından, faaliyet birimlerinden ve çalışanlardan beklenen performansın bir ön taahhüt şeklinde belirlenmesine vurgu yapar. Performans yönetiminin önemli bir bileşeni olan “stratejik insan kaynakları yönetimi” kamu bürokratları için çeşitli teşvik mekanizmaları belirleyerek (ödül ve yaptırımlar) performans odaklılığının temelini oluşturur. Performans yönetiminin bir diğer bileşeni ise “yöneticileri yönetebilir kılma (let managers to manage)” yaklaşımının esas alınmasıdır. Bu yaklaşım geçmişte yöneticilerin yönetme yeteneğini sınırlayan prosedürel sınırlamaların kaldırılmasına odaklanır¹⁷⁸.

Bunun için tüm ülkelerde yöneticiler harcamaları ile ürettikleri sonuçlar hakkında inisiyatif ve sorumluluk alma, kurumsal performansın kişisel performanslarına bağlı olduğuna inanma hususlarında motive edilmelidirler. Bununla

¹⁷⁷ Behn, 2003, s. 598.

¹⁷⁸ Marc Robinson, “Performance Budgeting Models and Mechanisms”, içinde: **Performance Budgeting Linking Funding and Results**, (ed.) Marc Robinson, Palgrave Macmillan, USA: New York, 2007, s. 3.

birlikte her bir ülke ve kurum operasyonel birimlere yetki verilmesi sonucunda ortaya çıkacak risklerin kabul edilebilir seviyesini belirlemelidir¹⁷⁹.

Bu çerçevede performansın geliştirilmesinde sonuç odaklı yönetim kültürünün tesis edilebilmesi i) Yöneticilere kendilerinden ne beklendiğinin açıkça bildirilmesi ve bu beklentilere ulaşma derecelerinin ölçülmesi ile, ii) Yöneticilere kendilerine verilen sorumlulukları yerine getirmelerini sağlayacak idari ve mali esnekliklerin sağlanması ile, iii) Kamusal karar ve kontrollerin girdi ve süreçlerden ziyade çıktı ve sonuçlara odaklanması ile, iv) Nihayetinde yöneticilerin kullandıkları kaynaklar ve ürettikleri sonuçlar arasındaki ilişkiyi göz önüne alarak hesapverebilir kılınması ile mümkün görünmektedir¹⁸⁰.

Performans yönetiminin gerçekleştirilmesi için belki de her şeyden daha önemli olan faktör kamu yönetimini oluşturan tüm kurumlarda ve dolayısıyla yerel yönetimlerde sonuç odaklı yönetim kültürünün sağlanması gerekli görülmektedir. Bununla birlikte, tüm ülkelerde, yönetsel ve organizasyonel kültürü değiştirme yolu ile gerçekleştirilmesi amaçlanan yeniden yapılanma hareketi uzun dönemli bir çabayı gerektirmektedir. Buna göre, bu değişim hareketinin ilk adımı olan, örneğin ön kontrollerin azaltılması ile ilgili prosedürel değişiklikler nispeten daha kolay ve daha kısa vadede değiştirebilecek alanlardır. Ancak, ikinci adımları oluşturan, yöneticileri ve tüm çalışanları sonuçlar için yönetebilir kılma ve kamu kurumlarını performans odaklı kurumlara dönüştürebilme daha fazla zaman gerektirmektedir.

1.4.1.4. Vatandaş Odaklılığın Sağlanması

Vatandaş odaklılık kavramıyla, geleneksel yönetim sisteminde etkisiz ve çaresiz, yasama etkinlikleri karşısında bilgisiz, kendisine sunulan mal ve hizmetleri kayıtsız şartsız kabul etmek zorunda kalan edilgen vatandaş anlayışından kopuş ifade edilmek istenmektedir. Buna göre artık vatandaşların kamu hizmetlerinden yararlanırken mal ve hizmetlere ilişkin tercihleri ile mal ve hizmetlerin kalitesine ve

¹⁷⁹ OECD, **Modern Budgeting**, France: Paris, 1997, s. 14.

¹⁸⁰ Joel Turkewitz, "An Overall Framework for Considering Performance Management", içinde: **Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management and Fiscal Transparency**, The WB and Korea Development Institute Conference Proceedings, March, 2004, s. 109.

diğer niteliklerine ilişki beklentilerinin karşılanması zaruretinin altı çizilmek istenmektedir¹⁸¹.

Geleneksel yönetim zihniyeti ile işleyen kamu yönetiminin ve özel anlamda yerel yönetimlerin zihniyetlerini değıştirmesi gereğine dikkat çekilmesi amacıyla “vatandaş odaklılık” genellikle özel sektör yönetim anlayışında sıklıkla vurgulanan “müşteri odaklılık” metaforuyla kavramsallaştırılmakta ve kamu kesiminin etkinliğine ilişkin tartışmalarda müşteri odaklılık ve vatandaş odaklılık aynı anlama gelecek şekilde kullanılmaktadır.

Vatandaş odaklılık ve müşteri odaklılık kavramları en azından bu çalışmada, vatandaşlara yönetime katılma, tercihlerini etkin bir şekilde bildirme ve bildirdikleri bu tercih ve beklentilere göre hizmetlerinden yararlandıkları kamu kurumlarının performanslarını değerlendirmeleri konusunda duyarlılık gösterilmesi gereğine ilişkin mental değışimi ifade etmek üzere kullanılıyor olmakla birlikte, bu kavramların birbirleri yerine kullanılmasına karşı çıkan görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşlerin bir kısmı özel sektör ve kamu kesiminin farklılıklarına değinerek vatandaş yerine müşteri kavramının kullanılması durumunda vatandaş taleplerine duyarlılık anlayışının sadece vergi ödeyen vatandaşları kapsamına alarak vatandaş kavramının anlam ve içeriğini daraltıldığını savunmaktadır.

Bu ve benzer tartışmaların ötesinde ülkemiz literatürüne katkı sağlaması açısından bu çalışmada vatandaş/müşteri odaklı anlayışta temel hareket noktası kamu hizmetlerine ilişkin vatandaşlara hem sunulacak hizmetlere ve bu hizmetlerin standartlarının belirlenmesine ilişkin olarak katılımcı ve hizmetlerin sunulmasından sonra standartlara ve beklentilerine uygunluğunu değerlendiren bir rol biçilmesi gereği olmakla birlikte kullanılan metaforlardaki farklılıkların açıklanmasına yer verilmiştir. Performans yönetiminin tesis edilmesinde metropoliten yönetimlerce veya genel anlamda performans yönetimine geçişi amaçlayan ülkelerde, aralarında bazı küçük farklar bulunan bu yaklaşımlardan herhangi birisinin seçildiği görülmektedir.

¹⁸¹ M. Akif Çukurçayır, **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, Çizgi Kitabevi, Birinci Basım, Konya, 2003, ss. 2, 4.

1.4.1.4.1. Müşteri Odaklı Benzetim

“Müşteri odaklı” metefora göre, kamu yöneticileri, müşterilerinin tutumlarını değerlendiren araştırmalar yaparlar, kamu hizmetlerini daha kullanışlı hale getirirler, astlarını güçlendirirler ve ayrıca, hangi hizmetlerin sözleşme ile devir yöntemi ile gerçekleştirileceğine ya da hangi hizmetlerin yerelleştirileceğine karar verirler. Bu anlayış çerçevesinde sürdürülen reformlar, yönetsel çalışma alışkanlıklarını ve bürokratik kültürü değiştirmeyi amaçlar. Buna göre bürokratik yapıdaki değişikliklerin daha duyarlı hizmet üretilmesi ile sonuçlanacağına dair inanç yaygındır.

Müşteri odaklı kamu yönetimi yöneticilerin vergi mükelleflerine özel sektör yönetim tarzında müşterilere gösterilen duyarlılığı ve müşterilere verilen önemi vermesi anlamına gelir. Frederickson (1994) müşteri odaklı modeli yanlış bir metaforu kullanması gerekçesiyle eleştirmiştir. Buna göre, vatandaşlar kamu yönetiminin (devletin) müşterileri değildir; vatandaşlar devletin asıl sahibidir ve asıl sahip olarak kendi çıkarlarına hizmet etmek üzere temsilcilerini seçerler. Buna karşın müşteri odaklı model vatandaşlara reaktif bir rol biçmiştir. Buna göre, bu reaktif rolleri çerçevesinde, vatandaşlar kamu kesimince sunulan hizmetleri beğenme ya da beğenmeme seçeneklerine sahiptir. Buna karşın vatandaş kavramına bağlı bulunan sahiplik vatandaşlar için proaktif bir rol öngörür. “Etkili vatandaşlık” meteforunda sadece vatandaşlar işlem yapar. Bir başka deyişle, kurumları izleyen ve tercihlerini bilmelerini sağlayan vatandaşlardır. Buna göre sahipler, aynı zamanda kamu kesiminin ne üreteceğine karar verirler. Bu yüzden “sahip olarak vatandaş” (citizen as owner) meteforu daha kullanışlıdır. Bu anlayış çerçevesinde sürdürülen reformların, kamunun güçlendirilmesi amacıyla, vatandaşlık eğitiminin verilmesi ve sürekli bilgi alışverişi konularına yoğunlaşması gereklidir. Bununla birlikte, yapısal değişimler de önemli ve öncelikli reform alanları olarak görülmektedir¹⁸².

¹⁸² Hindy Laurer Schahcter, “Reiventing Governmet or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance”, **Public Administration Review**, Vol. 55, No. 6, November-December, 1995, ss. 530, 534.

1.4.1.4.2. Vatandaş Sahipliği Modeli

Vatandaş Sahipliği metaforu (citizen as owner) modeli ilk kez, 1907 yılında kurulan New York Belediye Araştırmaları Bürosunca ortaya atılmıştır. Büro tarafından ortaya atılan “etkili vatandaşlık” kavramına göre, kent sakinleri kentin asıl sahipleridir ve asıl sahipler olarak kent ile ilgili meselelere katılma ve politikacı ve kamu yöneticilerine paydaş talepleri hakkında bilgi verme görevleri bulunmaktadır.

Büro, kent faaliyetleri için standartların oluşturulmasının önemine dikkat çekmektedir. Bu sayede performans ideal performansa göre ölçülecektir. Bu çerçevede büro, kamunun rolünün artırılması amacıyla, vatandaşlara sahip-paydaş (hissedar) gözüyle bakmayı uygun görmüştür.

Vatandaş sahipliği modelinde temel varsayım, vatandaşların kamu faaliyetlerinin geliştirilmesinde aktif bir sorumluluğunun bulunduğu ve kamu yönetimi ile ilgili meselelere dilediği zaman katılma hakkının bulunduğu olmuştur. Bununla birlikte bu hak zengin ve fakir ayrımı gözetmeksizin tüm vatandaşları kapsamaktadır.

Sahiplerin ideal performansı ortaya çıkarması için, kamunun kentin ne yaptığı ve başarıyı arttırmak üzere yapı ve prosedürleri nasıl geliştirdiği hakkında bilgi sahibi olması gerekli görülmektedir. Büro, bilginin elde edilebilirliğinin sağlanması açısından üç yol önermiştir: i) hukukun kullanılması ile kamu kayıtlarına ve verilerine ulaşma hakkının yasal bir hak olarak sağlanması; ii) daha açık ve kapsamlı kayıt sisteminin yerleştirilmesi; iii) vatandaşların bilgileri kendilerinin toplaması. Bununla birlikte, büro çalışmaları çerçevesinde öne çıkan öneri, şehir yöneticilerince vatandaşlar için kullanışlı ve yararlı olacak nitelikte dönemlik raporların çıkarılması olmuştur¹⁸³.

1.4.1.4.3. Vatandaş Merkezli Yönetim

Andrews ve Shah (2005) tarafından yerel yönetimler için önerilen “vatandaş merkezli yönetim” (citizen centric management) “vatandaş sahipliği” metaforuna

¹⁸³ Schahcter, 1995, ss. 531-533.

benzer şekilde, geleneksel olarak yukarıdan aşağıya karar ve baskılarla uygulamasına geçilen yeniden yapılandırmaya ilişkin reformlarda vatandaşlara reaktif bir rol biçildiğini, ancak aslolanın vatandaşlara proaktif bir rol biçilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Yine vatandaş sahipliği metaforuna benzer şekilde vatandaşlara hem politika önceliklerinin belirlenmesinde hem de kendilerine sunulan hizmetler hususunda geri dönüşümler alınmasında vatandaşların aktif katılımcılığına vurgu yapmaktadır.

Bu yaklaşımda katılımcılığın sağlanması, hizmet sunum performansının geliştirilmesinde en önemli ve gerekli unsur olarak değerlendirilmektedir. Buna göre katılımcılık mekanizmalarının varlığı ile vatandaşların hizmetlerin toplumsal tercihlerle bu tercihlerin yerine getirilmesine ilişkin standartları belirlemesi ile nihai sonuçlarını etkileyebileceği üzerinde durulmaktadır¹⁸⁴.

1.4.2. Metropoliten Yönetimlerde Performans Yönetiminin Araçları

Performans yönetimi stratejik planlama, performans ölçüm sistemi, bütçe sistemi gibi pek çok araç ve risk yönetimi, toplam kalite yönetimi, yönetim gibi pek çok yaklaşımlardan faydalanmaktadır. Performans yönetiminin araçları arasında sıralanan bütçe sisteminden bütçeleme ve bütçe uygulama süreçlerine performans yönetimine katkı sağlayacak şekilde etkinlik kazandırması beklenmektedir.

Çalışmanın bu kısmında performans yönetiminin araçları arasında sıralanan stratejik planlama, performans ölçüm sistemi, performans raporu ve bütçe sisteminin performans yönetiminde üstlendiği roller ve kullanılmalarında dikkat edilmesi gerekli görülen hususlara ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

1.4.2.1. Stratejik Planlama

Genel olarak, strateji, belirli amaçlar için oluşturulmuş ve açıkça tanımlanmış kararlar bütünüdür. Stratejik planlama ise bir organizasyonun faaliyetlerinin niteliğini ve yönünü belirleyen temel karar ve faaliyetlerin üretildiği disiplinli bir

¹⁸⁴ Malcom Russell-Einhorn, "Legal and Institutional Frameworks Supporting Accountability in Budgeting and Service Delivery Performance", içinde: **Performance and Accountability Combating Corruption**, (ed) Anwar Shah, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, USA: Washington D.C. , 2007, s. 183.

çabadır. Bu kararlar, genel olarak, organizasyonun misyonu, hizmet karması ve düzeyi, maliyetleri, finansman şekli, yönetimi ve organizasyonel yapılanması gibi unsurları içeren kararlardan oluşmaktadır. Stratejik planlama organizasyonun tamamı için hazırlanabileceği gibi proje ve fonksiyonlar için de hazırlanabilir.

Stratejik planlama süreci sembolik ve entrümental amaçlara hizmet eder. Buna göre stratejik planlama sürecinin sembolik amacı, iletişim ortamı ve ortak akıl oluşturulmasını sağlayarak kurum içerisinde bir konsensüsün sağlanmasıdır. Bu bakımdan stratejik planlama süreci içerisinde öngörülen düzenli toplantılar ve iletişim programları gibi ritüel unsurların varlığı organizasyonda rasyonalite ve kontrol duygusunun yaygınlaşmasını sağlamaktır. Enstrümental açıdan stratejik planlama süreci karar alıcıların karşı karşıya bulunduğu aşırı bilgi karmaşasını azaltarak belirsizliği azaltmaktır. Buna göre planlama süreci ile kurum içi ve dışından elde edilen veriler işlenerek organizasyonun geleceği için ele alınması gereken stratejik hususların ortaya koyulmasını sağlar¹⁸⁵.

1.4.2.1.1.Stratejik Plan Modelleri

Stratejik planlama organizasyonun devamı ve etkinliğinin sağlanması amacıyla gelecek hakkında düşünme ile gelecekte öngörülen faaliyet ve önceliklerin belirlenmesinde objektif ve subjektif analizleri harmanlayan bir yaklaşımı gerektirir. Bu bakımdan geleneksel uzun vadeli stratejik planlama anlayışının aksine stratejik planlama büyük resmin ortaya koyulması amacını taşır. Buna göre stratejik planlama; i) kurumun karşı karşıya bulunduğu temel sorunları ve bu sorunlara karşı üstleneceği rolleri belirler, ii) misyon ve stratejilerini etkileyen rekabet halindeki değerler ile amaçlar hakkındaki öznel soruları ele alır, iii) kurum misyonunu etkileyen dış dünyadaki gelişmeleri ele alır, iv) iç paydaşlar ile dış paydaşlar beklentilerini dikkate alarak bu beklentilerin gerçekleştirilmesine çaba harcar¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Jane E. Dutton ve Robert Duncan, "The Influence of the Strategic Planning Process on Strategic Change", **Strategic Management Journal**, Vol. 8, 1987, s. 105.

¹⁸⁶ Theodore H. Poister ve Gregory Streib, "Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models and Processes", **Public Productivity and Management Review**, Vol. 22, No. 3, March, 1999, ss. 309, 310.

Uygulamada çeşitli stratejik planlama model ve yaklaşımlarına rastlanmaktadır.

Tablo 4- Stratejik Plan Model ve Yaklaşımları

Stratejik Planlama Modelleri	Aşamaları
Geleneksel Planlama Modeli	i) Kurumsal amacı n belirlenmesi (misyon beyanı), ii) Misyonu ulaştıracak kurumsal hedeflerin seçilmesi, iii) Her bir hedefin gerçekleştirilmesine yardımcı olacak stratejilerin belirlenmesi, iv) Her bir stratejinin uygulanabilmesi için eylem planlarının hazırlanması aşamalarından oluşur.
Organik Planlama Modeli	i) Ortak kurumsal değerlerin belirlenmesi, ii) Ortak grup vizyonunun oluşturulması, iii) Vizyonu ulaştıracak süreçlerin ve sorumluların belirlenmesi için kısa aralıklarla süreklilik gösteren biçimde diyalog kurulması
Stratejik Planlama Yaklaşımları	Açıklama
Amaç Esaslı Stratejik Planlama	Kurumsal strateji ve faaliyetler, misyon (ve vizyon ve/veya temel değerler) aracılığı ile tanımlanmış amaç ve hedeflere göre belirlenir.
Sorun Esaslı Stratejik Planlama	Kurumsal strateji ve faaliyetler kurumun karşı karşı bulunduğu risk ve sorunlu alanların tespitine göre belirlenir.
Senaryo Planlama Tekniği	Kurumsal strateji ve faaliyetler kurumun etkilenebileceği dış çevre ile ilgili hayal edilen değişikliklere göre geliştirilen üç farklı senaryoya göre (en iyi durum, kabul edilebilir durum, en kötü durum) alternatifler halinde belirlenir.

Kaynak: McNamara, http://www.managementhelp.org/plan_dec/str_plan/models.htm, (10.09.2010)'daki açıklamalardan faydalanılarak hazırlanmıştır.

Geleneksel stratejik planlama modeli üst yönetim sorumluluğunda gerçekleştirilmekte olup daha önce stratejik plan deneyimi bulunmayan nispeten küçük ve genç organizasyonlarda benimsenmektedir. Bu model stratejik planlama konusunda deneyim elde edilmesinden sonra geliştirilebilir. *Organik planlama modeli*, geleneksel stratejik planlama modelinin mekanik ve doğrusal olmasına karşı geliştirilen bir planlama modelidir. Bu modelde esas olan ortak değerler referans alınarak bu değerler çerçevesinde sürekli diyalog ortamının geliştirilmesi esasına dayanır¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Carter McNamara, "Basic Overview of Various Strategic Planning Models", http://www.managementhelp.org/plan_dec/str_plan/models.htm, (10.09.2010).

Stratejik planın hangi model esas alınarak hazırlanacağı kurumsal liderlik, kültür, kurumsal çevrenin karmaşıklığı, organizasyonun büyüklüğü, stratejik planı hazırlayanların uzmanlığı gibi pek çok faktörün etkisindedir. Bununla birlikte, bu faktörler arasında stratejik planlama ekibindeki katılımcıların karakteri de etkilidir. Buna göre daha detaycı kişiler doğrusal, yukarıdan aşağıya ve genelden özele doğru inen geleneksel planlama modelini tercih edebilirler. Buna karşın diğer bazı kişiler planlamada daha organik bir yaklaşımı benimseyebilirler¹⁸⁸.

Stratejik planlama yaklaşımlarından *senaryo planlama yaklaşımı* diğer yaklaşımlarla birlikte stratejik düşünme kabiliyetini geliştirmek üzere kullanılabilir. *Amaç esaslı planlama yaklaşımı* “gelecekte bugüne” dayanan bir yaklaşımla planlama yapılmasını gerektirir. Buna göre planı hazırlayanlar belirli bir zaman dilimi sonrasında gelecek resme ulaşmak üzere söz konusu zaman dilimi boyunca ulaşılabilecek hedefleri belirler. Bu hedefler, örneğin t yıl içerisinde %n oranında başarının elde edilmesi şeklinde ifade edilir. *Sorun esaslı planlama yaklaşımında* ise bugünden geleceğe hareket edilmektedir. Buna göre temel odak noktası organizasyonun bugün ne tür problemlerle karşı karşıya kaldığı tespit edilerek bu problemlerli alanların nasıl daha iyi bir seviyeye getirilebileceği araştırılır. Sorun esaslı planlama yaklaşımında elde edilen plan dokümanı genellikle, örneğin bir yıl gibi, kısa bir süreyi kapsar. Genç bir organizasyon için sorun esaslı planlama yaklaşımının daha avantajlı olabileceği, kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesinin ardından ileriki aşamalarda amaç esaslı planlama yaklaşımına geçilebileceği kabul edilir¹⁸⁹.

Uygulamada genellikle amaç esaslı stratejik planlama yaklaşımının benimsendiği ve stratejik planların geleneksel planlama modeline gerçekleştirildiği görülmektedir.

¹⁸⁸ Carter McNamara, “Strategic Planning in Nonprofit or For-Profit Organizations”, http://www.managementhelp.org/plan_dec/str_plan/str_plan.htm#anchor1234, (10.09.2010).

¹⁸⁹ Carter McNamara, “Should I Use Goals-Based or Issues-Based Planning?”, May, 2010, <http://managementhelp.org/blogs/strategic-planning>, (10. 09. 2010).

1.4.2.1.2. Stratejik Plan Hiyerarşisi

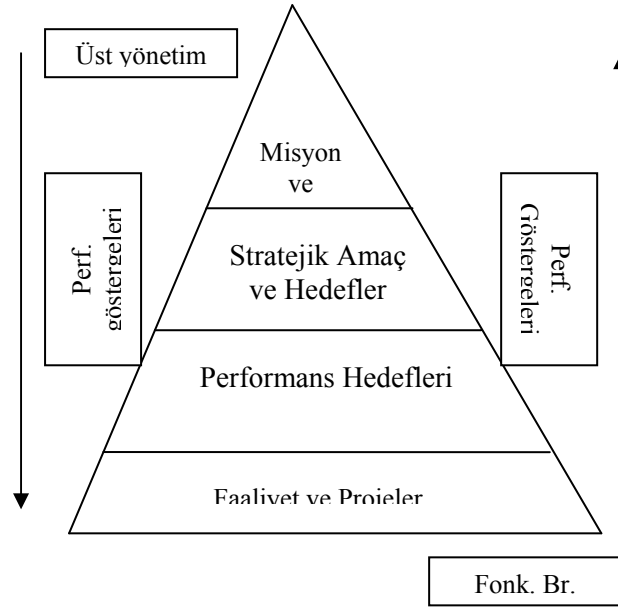
Kurumsal performansın planlanması günümüzde genellikle stratejik planlama ile ilişkilendirilerek açıklanmaktadır. Stratejik planlamanın başarılı olabilmesi için, ilk olarak stratejik planlama girişiminin genel planlama stratejisi ile uyumlu olmasına dikkat edilmelidir. Genel planlama stratejisi ile stratejik plan arasındaki uyum ile kastedilen stratejik plan içeriğinin genel planlama stratejisinde planlamaya ihtiyaç duyulma sebebi olarak öngörülen amaçlara uyumlu olarak hazırlanmasıdır. Buna göre, stratejik planlama, ağırlıklı olarak, hükümete ve geniş anlamda kamuyouna hesap verme amacını taşıyabileceği gibi, kurumsal yönetimin ihtiyaç duyduğu iç değerlendirme amacını da taşıyor olabilir. Bu sebeple, stratejik plan içeriğinin geliştirilmesinde planın hizmet ettiği mevcut amaçlarla hizmet edemediği amaçlar arasındaki boşluğun belirlenmesi gereklidir. Bu boşluk, plan içeriğinde geliştirilmesi gerekli görülen alanları gösterir¹⁹⁰.

Ayrıca, stratejik planın hazırlanmasında ve uygulanmasında literatürde yatay ve dikey uyumlaştırma olmak üzere iki tür uyumlaştırmadan söz edilir. Dikey uyumlaştırma organizasyonun üst düzeyinde belirlenen amaçlar, hedefler ve kararlar ile alt düzeylerinde belirlenen amaçlar, hedefler ve kararlar arasındaki uyumu ifade eder. Buna göre organizasyonun en alt düzeyinde benimsenen amaçlar en üst düzeydeki stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu olmalıdır. Yatay uyumlaştırma ise özellikle organizasyonun alt seviyeleri açısından, birimler ve fonksiyonlar arasında ve her birimin kendi içerisinde koordinasyonun bulunmasını ifade eder¹⁹¹.

¹⁹⁰ Douglas C. Eadie, "Putting Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector", **Public Administration Review**, Vol. 43, No. 5, September- October, 1983, s. 449

¹⁹¹ Mikko Ketokivi ve Xavier Castaner, "Strategic Planning as an Integrative Device", **Administrative Science Quarterly**, Vol. 49, No. 3, September, 2004, s. 340-342.

Şekil 1- Stratejik Plan Pramidi



Öte yandan, kurumsal stratejinin planlanmasında kurumsal stratejinin kurumsal yapı ve dış çevre ile ilişkilerine uyum sağlamasına dikkat edilmesi gereğinin altı çizilmektedir. Böyle bir uyum, stratejilerin planlanmasında önemli olduğu kadar, stratejilerin uygulanmasında da önemlidir. Buna göre stratejilerin uygulanmasında sistemler, süreçler ve kararlar arasında harmonizasyon sağlanmalıdır¹⁹². Buna göre bir plan ne kadar dikkatli hazırlanırsa hazırlansın planlama sayesinde gerçek dünyada bir değişim yaratılamıyorsa bu çabanın hiçbir sonucu olmayacaktır. Bu bakımdan planlamanın performans ile ilişkilendirilmesi gerekli görülmektedir¹⁹³. Bu da stratejik plan ile performans ölçümü arasında anlamlı ve tutarlı bir ilişkinin kurulmasını gerektirir. Bu ilişki performans göstergeleri aracılığı ile gerçekleştirileceğinden, performans göstergelerinin iç tutarlılığının tesis edilmesi önem arz eder. Takip eden kısımda bu hususa ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

¹⁹² Ravi Kathuria ve Mehashkumar P. Joshi ve Stephen J. Porth, "Organizational Alignment and Performance: Past, Present and Future", **Management Decision**, Vol. 45, No. 3, 2007, s. 504.

¹⁹³ Robert Anthony, "Closing The Loop Between Planning and Performance", **Public Administration Review**, May-June, 1971, s. 388.

1.4.2.2. Performans Ölçüm Sistemi

Yerel yönetimler maliyetleri minimum düzeyde tutmak ve hizmet performansını arttırmak üzere performans ölçümüne ihtiyaç duymaktadır. Performans ölçümünün; i) problemleri alanların belirlenmesi ve gelişim için önceliklerin belirlenmesi, ii) amaçlara ulaşma derecesinin takip edilebilmesi, iii) çalışanların motivasyonuna ilişkin kararların oluşturulması ve uygulanması açısından yardımcı olabileceği düşünülmektedir¹⁹⁴.

Gerçekten performans ölçümünden elde edilen bilgilerin beklenen faydaları sağlayabilmesi için farklı kullanıcıların ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte olması gerekmektedir. Bu sebeple performans bilgisinin elde edilmesi, diğer bir ifadeyle performans ölçümünün aşamaları; i) ölçülecek şeyin tanımlanması; aynı zamanda uygun performans göstergelerinin tanımlanması; iç ve dış verilerin toplanması; verilerin analiz edilmesi ve kullanılabilir bilgiye dönüştürülmesi; karar alma sürecini destekleyecek bilgilerin raporlanması şeklinde sıralanabilir¹⁹⁵.

Performans ölçümünün geniş rolü aşağıda yer verilen bir tablo yardımıyla açıklanmıştır. Aşağıda yer verilen Tablo-5'den de gözlemlenebileceği üzere performans ölçümünden performansın değerlendirilmesinden kontrolüne, bütçelemeden hesapverebilirliğin sağlanmasına, öğrenme, gelişim ve motivasyonun artırılmasından ödül-ceza sisteminin işletilmesine kadar çeşitli amaçlarla faydalanılabilmektedir.

Performans ölçümünden performans yönetim sürecinde etkili bir şekilde faydalanılması için performans ölçüm amacına uygun gösterge türlerinin seçimine ve performans göstergelerinin niteliğine dikkat edilmelidir. Performans göstergeleri, belli bir amaca yönelik olarak gerçekleştirilen faaliyetleri, çeşitli yönleriyle ortaya koymak için veri üretmeye yarayan, faaliyetlerin performanslarını

¹⁹⁴ Harry P. Hatry, "Issues in Productivity Measurement for Local Governments", **Public Administration Review**, Vol. 32, No. 6, November-December, 1972, ss. 776, 777.

¹⁹⁵ Patricia S. Gomes ve Silvia M. Mendes ve Joao B. Carvalho, "Use of Performance Measurement in the Public Sector: The Case of the Police Service", **11th Biennial CIGAR Conference**, 14-15 de Junho de 2007, Coimbra, Portugal, ss. 3, 4.

değerlendirebilmek ve benzer faaliyetler ile kıyaslayabilmek için belirlenen araçlardır. Performans göstergeleri sayesinde yürütülen faaliyetlerin hangi kalitede, ne kadar maliyetle, hangi süreçlerle gerçekleştirildiği, faaliyetler sonucunda ne gibi çıktılar alındığı ve ne kadar etkili olunabildiği hususlarında bilgi alınabilmekte ve değerlendirmeler yapılabilmektedir¹⁹⁶. Performans göstergelerinden, performansın izlenmesi, ölçülmesi ve değerlendirilmesi ile performans amaç ve hedeflerinin özet halinde sunulması ve bu yolla diyalog ortamının geliştirilmesi ile kaynak tahsisine ilişkin kararlar ile diğer yönetsel kararların alınmasında rasyonalizasyonun sağlanması amacıyla faydalanılmaktadır¹⁹⁷.

Tablo 5- Performans Ölçümünün Kullanıldığı Alanlar

Amaç	İlgi Alanı	Özelliği
Değerlendirme	Kurumun ne kadar performans gösterdiği ile ilgilidir.	Sonuçlarla birlikte, girdi, çıktı ve süreç göstergelerinden faydalanır.
Kontrol	Bağlı birimlerin veya çalışanların doğru şeyi yapmalarının sağlanması ile ilgilidir.	Düzenlenebilen girdi göstergelerinden faydalanır
Bütçeleme	Kurum tarafından hangi program, proje, program veya beşeri kaynağa mali kaynak ayrılacağına karar verilmesi ile ilgilidir.	Verimlilik ve etkinlik göstergelerinden faydalanır.
Motivasyon	Alt düzey çalışanların ve orta kademe yöneticilerin performansın artırılması hususunda nasıl motive edileceği ile ilgilidir.	Üretim hedefleri ile gerçekleşen çıktıların karşılaştırılmasını gerektirir.
Hesapverme	İlgili/bağlı bulunan bakanlık, parlamento, paydaş ve vatandaşların kurumun performansına inandırılması ile ilgilidir.	Performansın kolaylıkla anlaşılmasını sağlar.
Ödüllendirme	Kurumsal süreçlerde hangi tür başarıların ödüllendirmeye layık olduğunun belirlenmesi ile ilgilidir.	Gösterge hedeflerinin periyodik olarak izlenmesi ile kişisel ve kolektif başarının takdir edilerek aidiyet duygusunun geliştirilmesi için başarıyı ölçebilen göstergelerin seçilmesi
Öğrenme	Yüksek ve düşük performans gösterilen alanlarda nedenlerin sorgulanması ile ilgilidir.	Beklenin aksine çıkan verilerin açıklanmasına imkan veren göstergelerden yararlanılması gerekir.
Geliştirme	Performansın geliştirilmesi için gerçekleştirilebilecek yenilikçi faaliyetlerin araştırılması ile ilgilidir.	Kapalı kapılar ardındaki ilişkiler yerine Operasyonel faaliyet çıktılarının sonuçlara katkısı üzerine durur.

Kaynak: Behn, 2003, ss. 586-606.

¹⁹⁶ Esin Oral Nangır, “Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü”, **Bütçe Dünyası**, C. 2, S. 25, Bahar, 2007, s. 115.

¹⁹⁷ Daniel T. Layzell, “Linking Performance to Funding Outcomes At The State Level for Public Institutions of Higher Education Past, Present, and Future”, **Research in Higher Education**, Vol. 40, No. 2, 1999, s. 235.

Bilindiği gibi performans yönetiminin bir parçası olarak performans ölçüm sistemi sonuçların ölçülmesini hedefler. Bununla birlikte, sonuçlara ulaşılmasında etkili olan, faaliyet düzeyleri (çıktılar) ve kısa vadeli sonuçları da ele alan performans göstergelerinden faydalanır. Performans ölçüm sisteminde dikey ilişkinin sağlanması, çıktı göstergeleri ile- faaliyetler, maliyet ve verimlilik göstergeleri- ile kısa vadeli sonuçlar arasında ilişki kurulmasını ve kısa vadeli sonuçlarla nihai sonuçlar arasında ilişki kurulmasını gerektirir. Performans ölçüm sisteminde dikey ilişki performans ölçüm sisteminin kendi içerisindeki hiyerarşik, dikey ilişkiyi ifade etmektedir. Bu ilişkisinin açıklanmasında performans piramidinden faydalanılabilir. Aşağıda performans piramidinin bir şekil ile açıklanmasına yer verilmiştir.

Aşağıdaki şekilden gözlemlenebileceği gibi performans piramidi çıktı ve verimlilik göstergelerinden kısa vadeli sonuçlara, kısa vadeli sonuçlardan stratejik planda belirlenen amaçlarla ifade edilen nihai sonuçlara geçiş yolunu çizmeyi amaçlar. Performans piramidinde bilgi akışı yukarı yönlüdür.

Şekil 2- Performans Piramidi



Kaynak: Liner ve diğerleri, 2000, s. 14.

Buna göre performans piramidinin en alt basamağı operasyonel düzey üretilen çok sayıda çıktı göstergelerinden oluşur. Bu basamakta, müşteri/vatandaş sonuçları ve hizmet kalitesi ile ilgili olarak ulaşılan diğer geri dönüşler yer alır. Ayrıca, yine bu basamakta üretilen birim maliyet bilgileri tarihsel olarak ve diğer kurumlar ve/veya özel sektör kurumları ile verimliliğin karşılaştırılmasını mümkün kılar.

Piramidin üst basamaklarına doğru çıkıldıkça, program ve kurumsal seviyede oluşturulan performans göstergelerine ulaşılır. Bu basamaklara çıkıldıkça performans göstergelerinin sayısı azalmakta, göstergeler daha spesifik bir hal almakta ve faaliyetlerin etkilerinin tanımlanmasına odaklanmaktadır. Piramidin en üst basamağındaki performans göstergeleri anlaşılır nihai sonuç göstergelerinden oluşmaktadır¹⁹⁸.

Uygulamada her bir amaç için birden fazla strateji ve her bir strateji için birden fazla program veya proje geliştirilmektedir. Bununla birlikte, programlar farklı stratejilere hizmet eden farklı birimlerce yerine getirilebilmektedir. Performans ölçüm sisteminde dikey ilişkinin kurulması bu farklı hizmet birimlerinin tek bir nihai amaca hizmet etmek üzere faaliyette bulunmasına yardımcı olur¹⁹⁹.

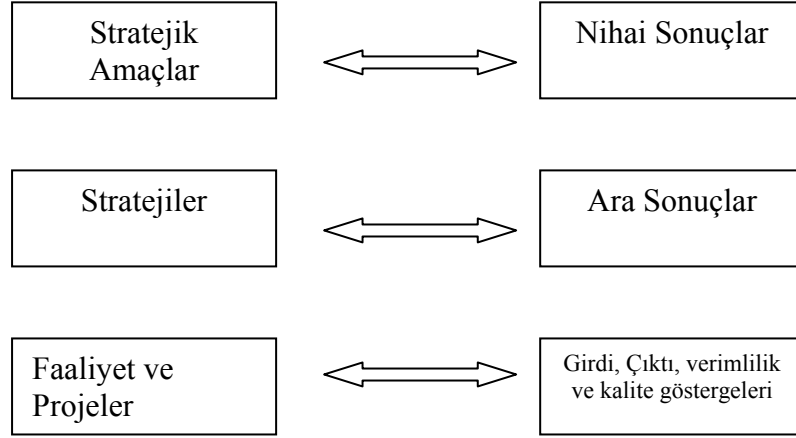
1.4.2.3. Stratejik Plan-Ölçüm Sistemi İlişkisi

Başarılı bir performans yönetim sistemi için stratejik planlama ve performans ölçüm sistemi arasında sağlıklı bir yatay ilişkinin kurulması gerektiğine işaret edilmektedir. Yatay ilişki performans ölçümü ile stratejik planlama arasındaki ilişkiyi ifade eder. Bu ilişki performans göstergeleri aracılığı ile sağlanır. Buna göre, stratejik planda belirlenen amaç ve hedefleri tanımlayan göstergeler aynı zamanda, bu amaç ve hedeflere ulaşma başarısının ölçülmesini sağlar. Performans göstergelerinin önemli bir kısmı stratejik planın tamamlanmasından sonra oluşturulabilmekle birlikte, stratejik planın içeriğinde belirlenen temel göstergeler bu ilişkinin kurulmasında yeterli görülmektedir.

¹⁹⁸ Blaine Liner ve diğerleri, "State Approaches to Governing for Results and Accountability", **Urban Institute**, December, 2000, ss. 13, 15.

¹⁹⁹ Liner ve diğerleri, 2000, s. 13.

Şekil 3- Stratejik Plan-Performans Ölçüm Sistemi İlişkisi



Kaynak: Liner ve diğerleri, 2000, s. 16.

En genel ifadesiyle, yatay ilişki stratejik planda belirlenen stratejik amaçların nihai sonuçlar, stratejilerin ara sonuçlar, faaliyet ve projelerin ise çıktı, verimlilik ve hizmet kalitesi ile göstergelerle ifade edilmesi anlamına gelir²⁰⁰. Performans göstergelerinin stratejik planla ilişkisinin kurulmasından sonra performans bilgisinin kullanılmasına dayanan bir bütçeleme süreci mümkün hale gelmektedir.

1.4.2.4. Performans Raporu

Performans raporları, yönetimin karar alma sürecinde etkinliğin sağlanması ve dış çevreye hesapverebilir olabilmesi açısından önemli bir performans yönetimi aracıdır. “Kurum içi raporlama” belirlenen program ile sonuçlar arasındaki ilişkiyi inceleyerek kurumsal gelişme oranının ne düzeyde olduğunu, bir başka ifadeyle ne düzeyde performans gösterildiğini ifade eder. Kurum içi raporlar sayesinde eldeki verilerle problemler zamanında ortaya çıkarıldığı için çözüme de erken kavuşulabilir. “Dış raporlama” ise yönetim paydaşlarına kurumun başarı ya da başarısızlıklarının açıkça ortaya konması amacını taşıyan raporlama biçimidir. Dış raporların niteliği

²⁰⁰ Liner ve diğerleri, 2000, s. 15.

kamusal güvenin güçlendirilmesi ile paydaşlarla ilişkilerin güçlendirilmesinde önem arz eder²⁰¹.

Hesapverebilirliğin sağlanmasına ilişkin olarak performans raporlarında yer verilen performans göstergeleri, mali bilgilerle birlikte bütçe uygulamaları ve operasyonel faaliyetler hakkında kamusal paydaşlara ve yasama organına bilgi sunulması amacıyla kullanılır. Yasama organı ve kamuyoundan oluşan paydaşlar, performans göstergelerini beklentilerinin ne ölçüde karşılandığı hakkında yargıda bulunmak üzere kullanırlar. Performans raporlarından kurumsal karar alma sürecinde faydalanılması durumunda, yöneticiler performans göstergelerini amaç ve hedeflere ulaşılması açısından faaliyet performansının izlenmesi amacıyla da kullanılabilir. Bu raporlarda yer verilen performans göstergeleri, karar vericiler tarafından programların fayda değerlendirmesinde kullanılabileceği gibi, kaynak tahsisinde performansın gözetilmesine yardımcı olur²⁰².

Buna göre denilebilir ki performansın raporları ile sunulan bilgilerin kimler tarafından, hangi türden kararların alınmasında kullanılacağına önem verilmelidir.

1.4.2.5. Bütçe Sistemi

Modern bütçeleme yöntemleri artık, günümüzde performansın yönetilmesi fikrini içinde barındırmaktadır. Performansın yönetilmesi, kamu kurumlarının bütçe ve harcamalarında değişimini sağlayacak organizasyonel teşvikleri esas almaktadır. Bu teşviklerden en önemlileri, sorumlulukları organizasyonel seviyenin en alt basamaklarına doğru yayarak, kaynakların nasıl elde edileceği konusunu da kapsamına alan yerelleşmenin sağlanmasıdır. Bununla birlikte verilen sorumluluğu harcama verimliliği ve etkinliğine ilişkin performans bilgisi ile karşılaştırarak, yöneticileri sonuçlar hakkında hesapverebilir kılmayı amaçlar. Buna göre, performans yönetiminde bütçeleme, ancak, çıktı veya üretim odaklı hale gelecek

²⁰¹ Hamza Ateş ve Hülya Engin, “Performans Bilgisinin Kullanım Alanları”, içinde: **Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi**, (ed.) Hamza Ateş ve diğerleri, Aktüel Yayınları, Ankara, 2007, ss. 102, 103.

²⁰² Xiaohu Wang, “Assessing Performance Measurement Impact: A Study of US Local Governments”, **Public Performance and Management Review**, Vol. 26, No. 1, September, 2002, s. 28.

şekilde düzenlenirse veya geleneksel girdi odaklı yaklaşımı ölçülebilir hedeflerle ilişkilendirecek şekilde düzenlenirse anlam kazanacaktır²⁰³.

Bu bakımdan performans esaslı bütçeleme sistemi performans yönetim anlayışının bütçe sistemlerine yansımalarının bir ürünü olarak ele alınabilir.

Tablo 6- Performans Yönetim Anlayışı ve Bütçe Sistemine Yansıması

Performans Yönetiminin Temel Özellikleri	Bütçe Uygulamalarına Yansıması
Yönetim yetkisinin yerleştirilmesi	Harcamacı kurumlar veya program yöneticileri belirli harcama tavanı dahilinde kaynakların tahsis edilmesinde ve kullanılmasında yetki sahibi olmalıdır.
Çıktı kontrolleri ile vatandaş ihtiyaçlarına duyarlılık ve hizmet kalitesine önem verilmektedir.	Harcamaların kalitesi ve etkinliğini değerlendirmek üzere kamuoyu araştırmaları gerçekleştirilmelidir.
Performans açıkça tanımlanmış standart ve göstergelerle değerlendirilmekte, insan kaynakları yönetiminde genellikle sözleşmeler kullanılmakta ve işe alım koşullarında değişiklikler yapılmaktadır.	Girdiler değil çıktılara göre fon tahsisi yapılmalı, performans göstergeleri kullanılmalı, performans saydamlığı sağlanmalı, kaynakların kullanımında yetki ve sorumluluklar netleştirilmelidir.
Kaynak kullanımında disiplinin sağlanmasına ve tutumluluğa önem verilmektedir.	Bütçeleme teknikleri etkinlik ve verimliliği sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmeli, bütçe sınıflandırmasında ve diğer bütçe dokümanlarının hazırlanmasında şeffaflığın sağlanmasına yardımcı olacak düzenlemeler yapılmalıdır.

Kaynak: Fölscher, 2007, s. 126.

Performans esaslı bütçeleme, performans yönetiminde esas alınan yöneticileri yönetebilir kılma ve yöneticilerin yönetmesine izin verme anlayışlarında görüldüğü gibi girdi odaklı bütçesel sınırlandırmaların kaldırılarak yöneticilere girdiler üzerinde serbesti tanınmasına ihtiyaç duyar. Benzer şekilde, kaynak tahsisinin kurum çıktı/sonuç hedeflerini esas olarak gerçekleştirilmesi performans yönetim anlayışının bir uzantısıdır²⁰⁴.

Performans yönetimi ile performans esaslı bütçeleme arasındaki bu kavramsal benzerlikten ötürü pek çok çalışmada performans esaslı bütçeleme performans

²⁰³ Alta Fölscher, "Budget Methods and Practices", içinde: **Budgeting and Budgetary Institutions**, (ed.) Anwar Shah, The World Bank, USA: Washington DC, 2007, s. 124.

²⁰⁴ Marc Robinson, "Performance Budgeting Models and Mechanisms", içinde: **Performance Budgeting Linking Funding and Results**, (ed.) Marc Robinson, Palgrave Macmillan, USA: New York, 2007, s. 3.

yönetimi ile aynı anlama gelecek şekilde kullanılmaktadır. Oysa performans yönetimi, bütçeleme ile doğrudan ilişkili bulunmayan, fakat bütçelemenin performans yönetimine katkısının artırılmasında etkili olan, bütçesel olmayan uygulamaları da öngörmektedir. Bütçesel olmayan bu uygulamalar geniş bir reform hareketi çerçevesinde vukuu bulmakta ve stratejik insan kaynakları yönetimi kapsamında çalışanlar için bireysel performans hedeflerinin belirlenmesi veya yüksek gösteren kurumların ve birimlerin mali olmayan mekanizmalarla ödüllendirilmesi, teşvik edilmesi gibi uygulamaları da beraberinde getirmektedir. Öte yandan, performans yönetimi ile performans bilgisinin sadece bütçeleme amacı ile değil, planlama ve kontrol gibi diğer yönetim araçlarında da kullanılmasına önem verilmektedir.

Takip eden kısımda performans yönetim araçlarından bütçe sisteminin performans yönetim aracı olma özelliği bütçe sistemlerindeki gelişmeler çerçevesinde tartışılmıştır.

1.5. METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE BÜTÇE SİSTEMLERİNİN PERFORMANS YÖNETİM ARACI OLMA ÖZELLİĞİ

Bütçe sistemleri ile üstlenilen fonksiyonlar ve performansın yönetilmesi kaygıları mantıksal olarak birbiriyle ilişkili bulunduğundan, aralarında karşılıklı bir ilişki kurulması mümkün görünmektedir. Bütçe sisteminin performans yönetimine katkı sağlayabilmesi açısından, alternatiflerden bir tanesi performans bilgisini bütçe formülasyonu sürecine entegre etmeyi amaçlayan kapsamlı bütçe reformlarıdır. İkinci alternatif ise performansın geliştirilmesi çabalarının bütçe süreci ile paralel bir şekilde sürdürülmesidir. Performans bilgisinin bütçe formülasyonu sürecine entegre edilmesi bütçenin hazırlanması, görüşülmesi ve onaylanması süreçleri ile ilgilidir. “Performans dostu bütçe”²⁰⁵ şeklinde isimlendirebileceğimiz ikinci yaklaşım ise bütçe uygulamaları ile ilgilidir²⁰⁶.

²⁰⁵ Kaynağın aslında (Lauth, 1987) “üretkenlik dostu bütçe” (productivity friendly budget) olarak geçmektedir.

²⁰⁶ Thomas P. Lauth, “Budgeting and Productivity in State Government: Not Integrated But Friendly”, **Public Productivity Review**, Vol. 10, No. 3, Spring, 1987, ss. 22-23, 26.

Birinci alternatife göre bütçe formulasyonunun (hazırlanması, görüşülmesi ve onaylanması) ürünü olarak resmiyet kazanan bütçe pek çok yönetsel fonksiyonu bünyesinde barındırması ile önemli bir unsur olarak ele alınır. Buna göre metropoliten yönetimler açısından yerel politika öncelikleri ile tutarlı biçimde hazırlanmamış ve performans bilgisinin yönetsel amaçlar için kullanılması yönünde motivasyon sağlamayan bütçeler bu önceliklerin yerine getirilmesi suretiyle yerel kazanımların ortaya çıkarılmasına katkıda bulunamaz.

Bu anlayış paralelinde bütçe formulasyonu sürecinin performans yanlısı olup olmadığının performans yönetim anlayışına katkısı açısından önemli bir husus olduğuna dikkat çekilmektedir²⁰⁷. Buradan yola çıkılarak bütçe formulasyonu sürecine performans bilgisinin entegre edilmesi aracılığı ile performans yönetimine katkı sağlanması açısından birbirini destekleyen iki yol ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi bütçe formulasyonunda mali bilgiler yanında performans bilgisinin toplanması ve sunulmasını gerektiren bütçe sistemi reformlarının bütçesel amaçlarla toplanan halihazırdaki bu bilgilerin aynı zamanda yönetsel amaçlarla kullanılacağı fikridir. İkincisi ise bütçe formulasyonu neticesinde kaynak tahsislerine ilişkin kararların performans bilgisini temel alarak gerçekleştirilmesi yoluyla politika-plan-bütçe ilişkisinin tesisi sayesinde performans yönetim anlayışına katkı sağlanacağı fikridir.

Performans yönetimine bütçe sistemi ile katkı sağlanması hususunda ikinci alternatif bütçe uygulamalarına ilişkin gerçekleştirilen düzenlemelerle ilgilidir. Performansın arttırılması çabalarında performans bilgisinin bütçe süreci ile entegrasyonunun problemlili bir alan olmasına karşın, bütçe uygulama prosedürlerinin idareciler açısından daha performans dostu hale getirilmesi mümkündür. Buna göre, harcama birimlerinin ancak esnekliğe sahip olmaları durumunda fonksiyonel amaçlarına ulaşabilecekleri düşünülmektedir. Bu esnekliğe karşın güçlü bir hesapverebilirlik mekanizmasının tesisi öngörülmektedir.

²⁰⁷ Marc Holzer ve Arie Halachmi, "Editors' Note", **Public Productivity Review**, Vol. 10, No. 3, Spring, 1987, s. 1.

Bu sebeple bütçe sistemlerinin performans dostu bütçe sistemine dönüştürülebilmesi için i) sorumlulukların (mali ve/veya idari) sorumluluklarla orantılı kaynak ve sistemlerle desteklenmesi, ii) amaçların açıklığı (ulaşılması istenen sonuçların belirlenmesi), iii) görevlerin açıklığı (üretilcek çıktılarının belirlenmesi), iv) sorumlulukların yerine getirilmesi için yeterli yetki (esneklik), v) yetkilerin kullanılmasına ilişkin hesapverebilirliğin tesisi gerekli görülmektedir²⁰⁸.

Bu bakımdan metropoliten yönetimlerde bütçe sistemlerinde gerçekleştirilen reformlar çerçevesinde bütçe sürecinin i) bütçeleme sistematiği; ii) katılımcılar ve katılımcılık; iii) referans alınan bilgi kaynakların türü şeklinde sıralanan üç temel bileşen açısından dönüşüme uğradığı görülmektedir. Buna göre karar vericilere yardımcı olunabilmesi için bütçe sürecinin hedeflerin belirlenmesi; alternatiflerin değerlendirilmesi, önceliklendirmenin yapılması ve bu önceliklerin duyurulması şeklinde sıralayabileceğimiz düzenli ve sistematik bir süreç içerisinde ele alınmalıdır²⁰⁹. Bu dönüşümlerden geçtikten sonra kurumsal politikaları uygulama aracı haline gelen bütçelerin kurumsal amaçlara katkı sağlayacak biçimde uygulanmasını sağlamak üzere düzenlemeler gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte bütçenin, ancak karar alma süreci ile yönetim sistem ve süreçlerinin performans odaklı olması durumunda etkili olabileceği konusunda genel bir konsensüsten bahsedilebilir. Gelişen bu ortak anlayışa göre, bütçesel reformlar, bütçesel olmayan kurumsal düzenlemeler ile desteklenmelidir.

Çalışmanın bu kısmında metropoliten yönetimlerde bütçe sisteminin performans yönetimi aracı olma özelliğine ilişkin açıklamalara geçmeden önce bütçe ve bütçe sistemi kavramının metropoliten yönetimlerde ne ifade ettiğinin anlaşılmasında fayda bulunmaktadır. Bu sebeple bu kısımda öncelikle metropoliten yönetimlerde bütçe ve bütçesi sistemi kavramına ilişkin açıklamalara yer verilmiş, ardından bütçe sisteminin performans yönetimi aracı olma özelliği tartışılmış ve bütçe sistemlerinin gelişiminde performans yönetim aracı olma rolleri tartışılmıştır.

²⁰⁸ The World Bank, 1998, s. 30.

²⁰⁹ John R. Fadoir, "State Financial Management Systems and Their Relation to Budgeting", **Public Productivity and Management Review**, Vol. 25, No. 2, Winter, 1991, s. 199.

1.5.1. Metropoliten Yönetimlerde Bütçe ve Bütçe Sistemi Kavramı

Bütçe belirli bir dönem için teklif edilen harcamaları ve gelirleri tahmin eden bir plandır. Bütçe aynı zamanda, bir kontrol aracı olarak işlev görür. Bu bakımdan, bütçe kamu yönetimi sistemi içerisinde kullanılan kıt kaynakların toplam tutarını ve aynı zamanda programların büyüklüğünü kontrol eder. Bununla birlikte, bütçe bir tür sözleşme işlevi üstlenerek belirli tutardaki kamu kaynağının karşılığında belirli düzeydeki sonuç ya da performansı taahhüt altına alır. Nihayetinde bütçe kamu kaynaklarının asıl sahibi olan vatandaşlara hesapverme sorumluluğunun yerine getirilmesine yardımcı olur. Buna göre bütçe ne kadar kamu kaynağının hangi amaç için harcandığına dair bilgiler içermelidir²¹⁰.

Bu bakımdan, bütçe, kendilerine kamu kaynağı emanet edilenlerin bu kaynakları nasıl harcayacaklarına ilişkin taahhütlerini ve vatandaşlara götürmeyi vaat ettiği hizmetleri içeren bir mukavele niteliğindedir. Her mukavelede olduğu gibi, bütçe de kendisine kamu kaynağı emanet edilenlere sorumluluk yükler, dolayısıyla performanslarının değerlendirilmesinde bir araç rolü üstlenir²¹¹. Bu bakımdan bütçe, son zamanlarda özellikle kamu yönetiminin verim ve etkinliğini artırma aracı olarak da kabul edilmektedir²¹².

Bu açıklamalara göre, bütçe sadece belirli harcama grupları için tahsis edilen paraların toplamını düzenleyen sayısal bir tablo şeklinde anlaşılmamalıdır. Buna göre, bütçe hazırlama sürecinde kullanılan çizelge ve prosedürler bütçe faaliyetinin önemli aşamalarını teşkil etmekle birlikte, üstlendikleri asıl önemli fonksiyon bütçe ile yasal bir nitelik kazanan kararların uygulanmasında bu kararları uygulamaktan sorumlu olan yürütmeye, kamu kaynaklarının yönetilmesinde rehberlik etmesidir. Bu iki fonksiyonun, bütçenin hazırlanması ve uygulanması, başarıyla yerine getirilebilmesi için vatandaşların da bütçe sürecine etkin olarak katılımlarının sağlanması gerekli görülmektedir. Bu bakımdan bütçe aynı zamanda psikolojik bir

²¹⁰ Gerald J. Miller ve Donijo Robbins, “Achieving Productivity Through Budgeting”, içinde: **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, (ed.) Evan M. Berman ve Jack Rabin, Second Edition, Taylor and Francis Group, 2008, s. 38.

²¹¹ İzak Atiyas ve Şerif Sayın, **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, TESEV Yayınları, İstanbul, 1997, s. 1.

²¹² Gülay Coşkun, **Kamu Mali Yönetimi**, TODAİE Yayın No: 171, Ankara, 1978, s. 33.

araçtır. Buna göre kurum çalışanları ile vatandaşları kamu yönetimi faaliyetleri hakkında düşünmeye zorlar²¹³.

Yerel yönetim bütçesinin kurumları hangi hizmetlerin sunulacağına ve bu hizmetlerin nasıl finanse edileceğine ilişkin bir araç olarak işlev görürler. Bu kurumların şeffaflığı yerel hizmetlerin etkinlik ve hakkaniyet ölçütlerine göre sunulmasında seçilmişlerin bu hizmeti sunanları hesapverebilir kılımları ile birleşerek vatandaş ihtiyaçlarına duyarlılığı sağlar. Bu bakımdan açık ve şeffaf bir bütçeleme vatandaş güveninin tesis edilmesinde önemli bir bileşen olarak görülmektedir²¹⁴.

Yerel yönetim bütçe sistemleri pek çok önemli fonksiyona hizmet eder. Bu fonksiyonlar hükümet tarafından getirilmiş herhangi bir düzenlemeye uyumlu olarak bütçe önceliklerinin belirlenmesi, uzun vadeli kalkınma vizyonunu yerine getirmeye yardımcı olarak harcamaların planlanması, mali disiplini sağlamak üzere girdiler üzerinde mali kontrolün sağlanması, kamu faaliyetlerinde verimlilik ve etkinliğin sağlanması için faaliyetlerin yönetilmesi şeklinde sıralanmaktadır²¹⁵.

Buna göre bütçe sistemlerinin geniş anlamda kamu kesimi sonuçlarında, dar anlamda metropoliten yönetimlerde, i) mali disiplinin sağlanması ve devam ettirilmesi; ii) stratejik önceliklere göre kaynak tahsisinin yapılması; iii) program ve hizmet sunum etkinliği ve verimliliği şeklinde sıralanan üç düzeyde etkili olması beklenir²¹⁶. Bu üç düzey daha önce Schick tarafından kaleme alınan bütçenin kontrol, planlama ve yönetim fonksiyonlarının yeniden formüle edilmesidir. Bazı yazarlara göre bütçe sisteminin dördüncü fonksiyonu vatandaşa hesapverme sorumluluğunu yerine getirmesidir²¹⁷.

²¹³ John A. Perkins, "Preperation of the Local Budget", **The American Political Science Review**, Vol. 40, No. 4, October, 1946, s. 949.

²¹⁴ Anwar Shah, "Overview", içinde: **Local Budgeting**, (ed.) Anwar Shah, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, Washington, D.C. , 2007, s. 1.

²¹⁵ Anwar Shah ve Chuni Shen, "Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level", **Local Budgeting**, (ed.) Anwar Shah, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, Washington D.C, 2007, s. 152.

²¹⁶ The World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, Washington D.C, 1998, s. 17.

²¹⁷ Bu yazarlar arasında Shah ve Shen (2007), Rubin (1996) sayılabilir.

Kendisinden beklenen bu fonksiyonları yerine getirebilmesi için bütçenin, hizmet önceliklerinin ortaya konulduğu, kamu hizmeti sunan her hizmet biriminin performansının değerlendirildiği ve sonucunda, kamu kaynaklarının etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre yönlendirildiği bir süreç içinde oluşturulması gerekir. Bütçe sistemi bu süreci düzenleyen düzenleyen kurallar bütünüdür.

Daha geniş bir ifade ile bütçe sistemi kavramı, devlete emanet edilen kamusal kaynakların tahsisinde ve kullanılmasında rol alan aktörlerin (vatandaşlar, siyasetçiler, bürokrasi) karşılıklı etkileşimini düzenleyen kurumlar (kural ve süreçler) ile bunların erişebildiği enformasyonu kapsar²¹⁸.

Bütçe ve bütçe sistemi ile ilgili bu açıklamalardan sonra takip eden kısımda bütçe sisteminin performans yönetim aracı olma özelliği ele alınmıştır.

1.5.2. Bütçe Sisteminin Performans Yönetim Aracı Olma Özelliği

Çalışmanın bu kısmında bütçe sisteminin performans yönetim aracı olarak değerlendirilmesinde temel alınacak unsurlar bütçe sisteminde gerçekleştirilen reformların dolaylı etkileri, bütçeleme sürecinde rasyonalizasyonun sağlanmasına ilişkin çabalar ve bütçe uygulamasında rasyonalizasyonun sağlanmasına ilişkin çabalar çerçevesinde tartışılmıştır. Bu tartışmanın ardından bütçe sisteminin performans yönetimine katkı sağlaması bakımından üstlendiği işlevler ele alınmıştır.

1.5.2.1. Bütçe Sisteminin Performans Yönetimi Aracı Olma Özelliğini Belirleyen Unsurlar

Bütçe sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini belirleyen unsurlar bütçe sistemlerinin reforme edilmesi sonucunda değişimi beklenen yönetsel alanlar, bütçeleme sürecinde rasyonalizasyonun sağlanması ve bütçe uygulamasında rasyonalizasyonun sağlanması başlıkları altında ele alınmıştır. Buna göre performans yönetim anlayışının birikimsel bir süreç içerisinde geliştiği savından hareketle bütçe sistemleri de mevcut performans algısı çerçevesinde performans yönetiminin aracı olma amacını taşımışlardır. Buna göre ilk olarak bütçe sistemleri bütçe sürecinde

²¹⁸ Atiyas ve Sayın, 1997, s. 8.

kullanılması öngörülen bilgilere performans bilgisini ilave etmek suretiyle bu bilgilerin diğer yönetsel karar ve süreçlerde kullanılmasına yardımcı olur.

Bütçe sistemlerinin performans yönetimine katkı sağlayabileceği diğer yöntemler ise kaynak tahsis etkinliğinin ve operasyonel etkinliğin sağlanmasıdır. Kaynak tahsis etkinliği kullanılan bütçe sisteminde öngörülen prosedürler aracılığıyla bütçesel kararların alınması, yerine getirilmesi planlanan hizmetlere tahsis edilecek kaynaklara karar verilmesi ile ilgilidir. Operasyonel etkinlik ise bütçenin hizmet amaçlarına ulaşacak şekilde uygulanması ve uygulamalardan sapmaların önlenmesi için caydırıcılık sağlamak üzere uygulamaların kontrol edilmesi ile ilgilidir.

1.5.2.1.1. Bütçe Sistemlerinin Reforme Edilmesi

Geleneksel bütçe sisteminin ardından, modern bütçe sistemlerine geçişle birlikte gözlemlenen, temelde bütçesel kararların rasyonelleştirilmesi amacıyla, daha fazla bilginin toplanması ve daha fazla analize yer verilmesidir. Nitekim sistem analizi ve çok yıllık planlamayı bütçe sürecine eklemlenştiren planlama- programlama- bütçeleme sistemi ya da alternatif hizmet çıktılarının ve sunum yöntemlerinin karşılaştırılmasını gerektiren sıfır esaslı bütçeleme gibi sistemler toplanan bilginin artırılmasını ve bütçe sürecinde kullanılmasını amaçlamışlardır. Esasen, toplanması gerekli görülen bilgilerin artması ile kırtasiyeciliğin arttığı gibi eleştiriler de yapılmıştır. Bu reformların bütçe sürecini (kaynak tahsis kararlarını) geliştirip geliştiremediği konusunda halen tam bir mutabakattan söz edilememektedir. Bunun yerine bu kısımda performans yönetimi açısından, bütçe reformlarının performansın geliştirilmesine katkı sağlayıp sağlamadığı tartışılmaktadır²¹⁹.

Buna göre bütçe sistemlerinde reforma gidilmesinin kamusal performansı arttıracığı yönünde geliştirilen argümanlar bütçesel karar alma süreci için toplanan bilgilerin kurum yöneticileri tarafından da kullanılması yolu ile performansın yönetilmesine katkı sağlayacağı fikridir. Bu çerçevede tartışılan bütçe reformlarının

²¹⁹ Glen Hahn Cope, "Local Government Budgeting and Productivity: Friends or Foes?", **Public Productivity Review**, Vol. 10, No. 3, Spring, 1987, ss. 45, 46.

bütçe sürecini geliştirip geliştirmedeği değil, performansın geliştirilmesine katkı sağlayıp sağlamadığı olmaktadır.

Bilindiği gibi bütçe amacı ile toplanan bilgiler, genel olarak, ilgili birimin veya programın kısa açıklaması, amaç ve hedefleri, faaliyetleri ile ilgili niteliksel ve niceliksel göstergeler (iş yükü gibi), personel düzeyi ile ilgili veriler, program çıktı ve/veya etkileri ile ilgili performans göstergeleri ile çok çeşitli mali bilgilerden oluşur. Bu bilgilerin bütçe formulasyonuna katkısı bütçe uzmanlarının birim bütçe tekliflerini değerlendirirken kullandıkları analizlere diğer bir deyişle uzmanların analiz kapasitesine ve bütçe konusunda nihai karar verici olan politikacılara getirdikleri öneriler çerçevesinde şekillenir. Bu bilgilerin önemli bir kısmı, ayrıca, bütçenin onaylanmasından sonra, performans analizleri aracılığıyla yönetim amacı ile kullanılabilir. Bu yaklaşıma göre, bütçeleme ile performansın yönetilmesi arasındaki ilişki her ikisinin de benzer bilgilere ihtiyaç duymasından kaynaklanır. Bununla birlikte, bütçesel amaç için toplanan bilgilerin bütçe formulasyonu sürecinde kullanılmaması durumunda, toplanan bilgiler performansın geliştirilmesinde de kullanılmayacaktır²²⁰.

Buna göre bütçesel uygulamaların hizmet birimlerinin performansının arttırıp arttırmayacağı bütçeleme için gerekli görülen bu bilgilerin yönetim amacı için de kullanılmasına bağlıdır. Bununla birlikte bütçe sürecinin temelinde program ve performans bilgileri ile karşılaştırıldığında mali bilgilere daha fazla ağırlık veriliyorsa, bu türden bilgilerin ilgili yöneticiler tarafından kullanılması daha sınırlı düzeyde kalacaktır. Bu sebeple, geleneksel bütçeleme sistemini kullanan yönetimlerde, bütçeleme süreci ile performansın geliştirilmesi arasında ilişki kurulması mümkün görünmemektedir²²¹.

Cope (1987)'a göre, bütçe reformlarının performansın geliştirilmesine katkısının anlaşılması için, bütçe sürecinin şeklini ve bütçe süreci için toplanan verilerin türünün ve bu verilerin yöneticilerce kullanılıp kullanılmadığının saptanması gereklidir. Eğer getirilen bütçe sistemi ile birlikte toplanan ve analiz

²²⁰ Cope, 1987, s. 46.

²²¹ Cope, 1987, ss. 47, 48.

edilen bilgilerdeki artış ile bütçe süreci dışında yönetsel kararların alınmasında bu bilgilerin kullanılması arasında bir ilişki varsa bütçeleme ve performansın geliştirilmesi arasında pozitif bir ilişki olduğundan bahsedilebilir. Ancak bu durum, her bütçe reformunun performansı geliştireceği ya da toplanan tüm bilgilerin performansın geliştirilmesi için kullanılacağına garanti altına alınacağı anlamına gelmemektedir.

Bununla birlikte bu bilgilerin belirli standartları bulunan hizmetlerde (örneğin itfaiye hizmetleri için yangın ihbarına cevap verme süresi gibi) veya niceliksel olarak ölçülebilir (tangible) hizmetleri (yol bakımı gibi) üreten birimlerde niceliksel olarak ölçümünde zorluklar bulunan (intangible) hizmetleri üreten birimlere (genel yönetim gibi) göre daha fazla kullanıldığı, diğer bir deyişle, bütçeleme ile performansın geliştirilmesi ilişkilerinin daha net görülebildiği ifade edilmektedir²²².

Buna göre performans yönetimi ile bütçe sistemleri arasındaki ilişkinin açıklanmasında bütçe sistemlerine getirilen reformlar aracılığıyla bütçeleme araçlarının ve uygulamalarının performansın yönetilmesi çabalarına ne şekilde katkı sağlayabileceği ele alınmaktadır. Bununla birlikte bu yaklaşımda kaynak tahsis kararlarında rol alan temel aktörler (bütçe birimi ve belediye meclisi) tarafından performans bilgisinin kullanılması aracılığı ile operasyonel hizmet düzeyindeki çalışanlar ve hizmet birim yöneticilerinin bu bilgileri toplama ve operasyonel kararlarında bu bilgileri kullanma konusunda teşvik edilebileceği önkabulünden hareket edilmektedir. Öte yandan geçmiş bütçe reformlarından elde edilen deneyimler, bu reformların diğer yönetsel reformlarla desteklenmesi durumunda performans bilgisinin bütçe amacı dışında yönetsel amaçlarla kullanılmasına katkı sağlayabileceğini göstermektedir.

1.5.2.1.2. Bütçe Formulasyonunda Rasyonalizasyonun Sağlanması

Bütçe formulasyonunun rasyonalize edilmesine ilişkin çabalar kaynak tahsis etkinliğinin sağlanması amacına yönelmektedir. Tahsis etkinliği kaynakların kamu programlarının stratejik hedefleri karşılamadaki etkinliklerine göre tahsis edilmesini

²²² Cope, 1987, ss. 48, 55- 56.

ifade eder. Buna göre kaynak tahsisinin eski öncelikleri yeni önceliklerle ve daha az etkili programları daha etkili programlarla değiştirmesi beklenir²²³.

Kamu kesiminin ciddi anlamda kaynak kısıtı ile faaliyette bulunduğu göz önünde bulundurulduğunda, performans bilgisi harcama alanları arasında önceliklerin belirlenmesi ve kaynakların daha etkili ve verimli olan alanlara aktarılması hususlarında yardımcı olabilir²²⁴. Ancak gözden kaçırılmaması gereken önceliklendirmenin temel olarak siyasi bir iş olduğudur. Buna göre politikacılar seçmenlerinin ihtiyaçlarını anladıkları ölçüde öncelikleri belirler. Burada karşı karşıya kalınan durum stratejik kaynak tahsisini sağlayacak ve gerekli bilgi ihtiyacını karşılayacak kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesidir. Bu kurumsal düzenlemeleri desteklemek üzere, i) mevcut politikaların orta vadede maliyetine ilişkin bilgi; ii) her bir politikanın çıktı ve sonuçlarına ilişkin bilgi, iii) yeni politika önerilerinin maliyet, çıktı ve sonuçlarına ilişkin bilgi şeklinde sıralanan hususlarda bilgiye ihtiyaç bulunmaktadır.

Esasen, zamanında ve güvenilir bilginin üretilmesi sağlıklı muhasebe sistemi ve kurallarına, mali ve mali olmayan yönetim bilgi sistemlerine, merkezi izleme ve değerlendirme kapasitesine bağlıdır. Yürütmeden bağımsız, dış denetim fonksiyonunun varlığı, kurumsal düzenlemelerin kontrol edilmesi ve dengelenmesinde önemli bir unsurdur.

Bununla birlikte yürütme bütçesini formüle ettikten sonra, bütçeyi şekillendiren politika tercihleri, etkili bir gözetim fonksiyonunu yerine getirmesine yardımcı olacak şekilde meclise sunulmalıdır. Meclis onayında nasıl bir yapı seçilmiş olursa olsun, yasamaya politikalara ilişkin maliyetler, harcamalar, çıktılar ve sonuçları hakkında ihtiyaç duyduğu bilgiler sağlanmalıdır.

Öte yandan bütçe uygulamalarının politikalarla uyumunu izlemek üst yöneticilerin (belediye başkanı ve operasyonel birimler için hizmet birim amirleri) sorumluluğundadır. Üst yönetim bu sorumluluğu yapılan harcamaların konsolide

²²³ Allen Schick, **A Contemporary Approach to Public Expenditure Management**, The World Bank, Second Printing, 1999, s. 89.

²²⁴ Koh, 2004, s. 126.

edilmesi ve hizmet birimlerinin ulaştıkları sonuç ve çıktıları raporlamalarını istemek suretiyle desteklemelidir. Bu sayede yeni bilgilerin elde edilmesi ile yeni bütçe döngüsü yeniden başlayacaktır.

Performans bilgisinin harcama birimleri tarafından bütçe hazırlama sürecinde kullanılması ile “ne kadar kaynak alabilirim” sorusundan “bu parayla neler yapabilirim” sorusuna doğru evrilmesi istenmektedir²²⁵. Bu bakımdan performans ölçümü aracılığıyla elde edilen performans bilgisi bütçe tekliflerinin hazırlanmasında ve bütçenin uygulanmasında hizmet birimlerine de yardımcı olur. Ancak, belirtmek gerekir ki kurumsal düzeyde bütçe tahsislerinde nasıl veya nerelere yapılacağına karar vermek, diğer bir deyişle, hangi hizmetlerin daha önemli ve öncelikli olduğuna karar verilmesi siyasetçilerin yapacağı siyasi bir iştir. Vatandaşlar seçilmiş görevlilere ve onların yardımcılara nelerin birincil önemde olacağına nelerin ikincil ve üçüncül önemde olacağına karar verme yetkisini delege etmiştir. Bu bakımdan, siyasal tercihler yerel ölçekte sürdürülen politikalar bakımından bütçe tahsislerinin belirlenmesinde ve bütçe seçeneklerinin oluşturulmasında belirleyici özelliğe sahiptirler. Dolayısıyla harcama birimi yöneticilerinden beklenen, temel (yerel) politikalar ve kendilerine tanınan bütçesel esneklikler çerçevesinde, kendilerine tahsis edilen sınırlı kaynakları en etkin faaliyetlere aktarmalarıdır²²⁶.

Buradan yola çıkarak denilebilir ki, bütçe, kamusal amaç ve politikaların kaynak tahsis kararlarına çevrildiği bir beyandır. Kapsamlı olmalı, diğer bir deyişle, tüm gelir ve giderleri kapsamalıdır. Ancak bu sayede farklı politikaları karşılaştırmalı olarak değerlendirme imkanı doğmaktadır. Kamu kesiminde pek çok faaliyet şu kurala göre hayat bulur: “bütçede bulunmuyorsa, uygulanmayacaktır”. Ancak, bununla birlikte bir programa bütçede yer verilmesi, programın uygulanacağı ya da işlerlik göstereceği anlamına gelmez. Buna göre bütçenin aksiyom kazanması için, diğer bir deyişle, bütçede yer verilen bir programın, hizmet sunumuna dönüşmesi

²²⁵ Teresa Cristine ve diğerleri, “Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 7, No. 1, 2007, s. 162.

²²⁶ Namık Kemal Öztürk, “Kamu Sektöründe Performans Ölçümünün Amaçları ve Yöneticilerin Konumu”, **Türk İdare Dergisi**, ss. 83, 84.

için, etkili ve verimli mali ve program yönetimine ihtiyaç duyulmaktadır²²⁷. Buna göre operasyonel verimliliğin sağlanması bütçe sistemlerinden beklenen diğer bir fonksiyondur. Takip eden kısımda operasyonel verimlilik ve performans yönetimine katkısına ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

1.5.2.1.3. Bütçe Uygulamasında Rasyonalizasyonun Sağlanması

Performans dostu bütçe operasyonel verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasını teşvik edecek bütçe uygulamasına ilişkin düzenlemeleri ifade eder. Operasyonel etkinlik bütçe girdileri ile program çıktıları/sonuçları arasındaki ilişkiyi ele alır. Son yirmi yıldır operasyonel etkinliğin geliştirilmesi konusunda yönetim teorisinde ve uygulamalarında güçlü bir yönelim bulunmaktadır. Bazı ülkeler operasyonel etkinliği arttırmanın yollarını, çıktı hedeflerinin önceden belirlenmesi ve sonuçların uygulama sonrası değerlendirmesi yoluyla, aramaya başlamışlardır. Buna göre, uzun yıllardır bütçesel girdi kontrolleri ile operasyonel verimliliği ve etkinliği arttırmayı amaçlayan pek çok ülke günümüzde çıktıların/sonuçların kontrolü anlayışına geçmiştir²²⁸.

Bilindiği gibi geleneksel bütçeleme sisteminde, bir harcama kaleminden diğer harcama kalemine ödenek transferi kısıtlanmıştır. Bu da mali koşulların değişmesi durumunda, hizmetlerin maliyet etkin şekilde sunulmasını güçleştirmektedir.

Geleneksel bütçe kontrol mekanizmasının, temel amacı, kamu fonlarının meclisin onayladığı ödenek miktarları dahilinde kullanılmasının sağlanmasıdır. Geleneksel bütçe sisteminde, gereksiz harcamaların bu suretle elimine edilerek, operasyonel verimliliğin sağlanacağı düşünülmüştür. Bu kontrol yaklaşımı, demokratik toplumda büyük değere sahip bir yaklaşımdır. Ancak, değişen koşullar çerçevesinde ödenek aktarmaları hususunda esnekliğe sahip olmayan yöneticiler, aşırı kontrol uygulamaları nedeniyle, operasyonel verimliliği sağlayamamaktadır.

Günümüzde, pek çok yönetimde, harcama kalemleri arasındaki ödenek aktarmalarının bütçe biriminin onayı ile gerçekleştirilmesi mümkündür. Bu

²²⁷ Carol W. Lewis, "How to Read A Local Budget and Assess Government Performance", içinde: **Local Budgeting**, (ed.) Anwar Shah, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, Washington D.C, 2007, ss. 179, 180.

²²⁸ Schick, 1999, ss. 111, 112.

uygulama, ödenek aktarmaları için meclis onayının alınmasına göre daha kısa süreyi gerektirmesinden dolayı kullanışlıdır.

Bununla birlikte, performans dostu bütçe sisteminin başarıya ulaşmasında, proaktif yönetsel çabaların da katkısının bulunduğu ifade edilmektedir. Bu türden çabalar arasında kalite çemberleri, üst yönetici ve diğer yöneticilerin eğitilmesi, teşvik sistemlerinin kurulması, personel değerlendirme yöntemlerine başvurulması gibi farklı yönetsel uygulamalar sıralanmaktadır.

Bu çerçevede tüm ülkelerin hesapverebilirlik ilişkilerinin yeniden tanımlanmasına yöneldiği görülmektedir. Bu yeni ilişkinin tanımlanması bazı zorluklar içermektedir. Çünkü yeni yönetim prosedürleri güvenilirliğini yitirmiş ön kontrollerin yerine geçecek şekilde tasarlanmalıdır. Buna göre yeni kontroller hükümetin toplam harcama ve program öncelikleri ile ilgili hedeflerini güvence altına almakla birlikte, aynı zamanda, kamu hizmetlerinde kaliteden ödün vermeden kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği sağlamalıdır.

Buna karşın, bütçe uygulama aşamasına ilişkin değişim hareketinin ilk adımı olan, örneğin ön kontrollerin azaltılması ile ilgili prosedürel değişiklikler nispeten daha kolay ve daha kısa vadede değiştirilebilecek alanlardır. Ancak, ikinci adımları oluşturan, yöneticileri ve tüm çalışanları sonuçlar için yönetebilir kılma ve kamu kurumlarını performans odaklı kurumlara dönüştürebilme daha fazla zaman gerektirmektedir. Buna göre, harcamacı birimlerin performansı arttıracak çözümler araması gereklidir. Ancak, uygulamada yönetsel kapasitesinin arttırılmasından ziyade bazı hizmetlerin program dışına çıkarılmasına ağırlıklı olarak başvurulduğu bilinmektedir²²⁹.

1.5.2.2. Performans Yönetim Aracı Olarak Bütçe Sisteminin İşlevleri

Bütçe sistemlerinin performans yönetim aracı olma işlevi görebilmesi için performans yönetiminin amaçları arasında sıralanan hesapverebilirliğin güçlendirilmesi, vatandaş ve sonuç odaklılığın sağlanması ve performansın kalite,

²²⁹ OECD, 1997, ss. 13, 14.

vatandaş memnuniyeti, etkinlik, verimlilik açılarından geliştirilmesine hizmet etmesi beklenmektedir. Bu amaçlara hizmet edebilmesi için, bütçe sistemi aracılığı ile kaynak tahsislerinin performans hedef ve gerçekleştirmelerin değerlendirilmesinde elde edilen bilgiler çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve bütçenin uygulanması esnasında kaynakların tahsis edildikleri amaçlara uygun biçimde kullanılması, nihayetinde performansın, ulaşılması öngörülen amaçlar bakımından geliştirilmesi işlevini üstlenmesi beklenir. Bütçe sisteminden beklenen bu işlevin “bütçe sisteminin nihai işlevi” şeklinde kavramsallaştırılması mümkündür. Ancak bilindiği gibi bütçe politik bir çerçevede vukuu bulmaktadır ve performans kaygısı bu süreçte rol alan faktörlerden sadece birisidir.

Bununla birlikte bütçe sisteminin nihai işlevi uzun vadede varlığını gösterecektir. Ancak, bütçe sisteminin nispeten daha kısa vadede etkisini gösterebileceği işlevi “bütçe sisteminin iletişimsel işlevi” olarak kavramsallaştırılmaktadır. Buna göre bütçe sisteminin beklenen ilk etkisi bütçe aktörleri arasında iletişimin performans esaslı değiştirilmesi olacaktır. Bu temel öngörüler çerçevesinde takip eden kısımda bütçe sisteminin iletişimsel ve nihai işlevleri açıklanmıştır.

1.5.2.2.1. Bütçe Sisteminin İletişimi Arttırma İşlevi

Grizzle (1986)’ya göre bütçe sürecine dahil edilen bilgilerin kapsamının değişmesi aracılığı ile kaynak tahsisine ilişkin tartışmaların içeriği iki aşamada değişebilir buna göre ilk aşamada bütçe teklifinde sunulan performans bilgileri bütçe tasarısının oluşturulması aşamasında bütçe birimi ile hizmet birimi arasındaki iletişimin şeklinin ve içeriğinin değişmesine yardımcı olur. İkinci aşamada ise bütçe tasarısının meclise sunulmasından sonra meclisteki bütçe tartışmaların içeriğinin performans yönlü olarak değişmesi beklenir. Bu sayede bütçe tartışmaları mali kaynakların hangi amaçlar için tahsis edileceğinin belirlenmesine yönelebilir²³⁰. Bu türden bir beklentinin altında politik bir süreç içerisinde vukuu bulan bütçe sisteminde rasyonalizasyonun sağlanması durumunda, harcamaların kaynakların

²³⁰ Gloria A. Grizzle, “Does Budget Formal Reallt Govern the Actions of Budgetmakers?”, **Public Budgeting and Finance**, Spring, 1986, ss. 60,61.

verimli ve etkin bir şekilde kullanılabileceği alanlara yönlendirilebileceği düşüncesi yer almaktadır²³¹.

Buna göre, bütçe sisteminde kullanılan bilgilerin niteliği ve türü performans odaklı hale getirildikçe hizmet birimleri ile bütçe birimi arasında ve hizmet birimleri ile meclis arasında bütçe görüşmelerinin niteliğini içerik bakımından değiştirerek etkili bir iletişim ortamının çıkmasına ve bütçede yer alan aktörlerin birbirlerini anlayabileceğine ilişkin öngörüler geliştirilmektedir.

1.5.2.2.2. Bütçe Sisteminin Nihai İşlevleri

Bütçe sistemlerinin gelişiminin her aşamasında, bütçenin kendilerine ödenek tahsis edilen ve bu ödenekleri kullanma konusunda yetki verilen harcamacı birimlerin, önceden mutabakata varılan hedefler çerçevesinde hesapverebilirliğin sağlanmasında temel çerçeveyi oluşturması beklenmektedir. Ancak burada hesapverebilirliğin performans yönetimi açısından tali bir amaç olduğu, asıl amacın hesapverebilirlik mekanizması ile elde edilen bilgilerle performansın geliştirilmesine ilişkin çalışanları ve kurumları düşünmeye sevk etmek olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Buna göre bütçe sistemlerinin performans yönetimine etkisinde nihai etkiler kapsamında değerlendirilmesi gereken unsurlardan birisi, bütçe sistemi aracılığı ile bütçe aktörleri arasında performansa ilişkin iletişimin artması ile katılımcılığın ve performansın geliştirilmesine ilişkin baskıların artabileceği beklentisidir. Bu durumun sonucunda yerel yönetim çalışanlarının, yöneticilerinin, vatandaşlarının ve siyasilerinin performansın geliştirilmesi konusunda düşünmeye sevk edilmesi, performansın geliştirilmesi kaygılarını gündelik işlemlerine eklemleştirebilmeleri beklenir. Buna göre performans bilgisini kullanan program yöneticilerinin program uygulamasında daha verimli ve etkin olabilecek yöntemleri belirleyebileceği, ayrıca, önceki uygulamalardan çıkardığı derslerle gelecek programların planlanmasını daha etkin yapabileceği kabul edilmektedir. Bütçesel karar alma sürecinin daha üst seviyesinde ise yöneticiler, performans bilgileri doğrultusunda mevcut politikalar

²³¹ Katherine G. Willoughby, "Performance Measurement and Budget Balancing: State Government Perspective", **Public Budgeting and Finance**, Summer, 2004, s. 23.

üzerinde bazı değişikliklerin yapılmasına ilişkin önerilerde bulunabilirler. Bu bakımdan bütçe sürecinde performans bilgisinin öğrenme ve gelişim için bir fırsat yarattığı kabul edilmektedir²³².

Bütçe sisteminin nihai etkileri kapsamında değerlendirilmesi gereken bir diğer husus harcama düzeylerinin performans amacına göre değişmesi ile ilgilidir. Buna göre, benimsenen bütçe sistemi ile operasyonel verimliliğin sağlanması aracılığıyla maliyet tasarrufu sağlanabilir. Öte yandan, kaynak tahsis etkinliğinin sağlanması yoluyla çakışan hizmetlerin, kurumsal amaçlara hizmet etmeyen faaliyetlerin elimine edilmesi sağlanabilir. Bu sayede, iletişimsel etkilerin artmasının bir sonucu olarak operasyonel verimliliğin ve kaynak tahsis etkinliğinin sağlanması yoluyla savurgan alanlardan geri çekilen kaynakların daha etkili kullanılabileceği alanlara yeniden tahsisisi sağlanabilir.

1.5.3. Bütçe Sistemlerinin Değerlendirilmesi

Çalışmanın bu kısmında bütçe sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini belirleyen unsurlar çerçevesinde bütçe sistemlerinde gelişimin bütçeleme ve bütçe uygulama süreçlerine getirdiği değişimler ele alınmıştır. Buna göre bu kısımda geleneksel bütçe sistemi ve modern bütçe sistemlerinin değerlendirilmesine yer verilmiştir.

1.5.3.1. Geleneksel Bütçeleme Sistemi

Önce İngiltere daha sonra Fransa'nın etkisinde gelişen geleneksel bütçe sistemi genel olarak malzeme ve ücret sıralamasına ya da parça sıralaması esasına dayanır. Her bölüm için önerilen harcamalar; ücretler ve daireler ile ilgili satınalmalar olarak kaydedilir²³³.

Geleneksel olarak, bütçe aşağıdan yukarı yaklaşımla (bottom-up) formüle edilmektedir. Harcamacı birimler bütçe tekliflerini oluşturmakta ve bu teklifler genel olarak gerçekte ihtiyaç duyulandan daha yüksek tutarda oluşturulmaktadır. Harcama birimlerinden gelen bu tekliflere göre, bütçe birimi ve ilgili harcama birimi arasında

²³² Koh, 2004, s. 125.

²³³ Nihat Edizdoğan, **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitabevi, Güncelleştirilmiş 6. Baskı, Bursa, 2007, s. 195.

bütçe müzakerelerine başlanmakta ve karşılıklı mutabakat sağlanana kadar farklı seviyelerde görüşmelere devam edilmektedir. Bu görüşmeler neticesinde bütçe birimi tarafından tasarı haline getirilen bütçe, belediye başkanına ve ardından belediye meclisine sunulmakta ve onaylanmaktadır. Geleneksel bütçeleme sistemi, ödeneklerin ve bütçe kalemlerinin kontrol edilmesi suretiyle bütçe birimlerine geniş yetkiler vererek, kaynak tahsis kararlarında merkezileşmeyi ortaya çıkarmaktadır²³⁴.

Bununla birlikte, klasik bütçe sisteminde, hizmetlere yönelen programlar ve seçenekleri olmadığı için, bilimsel değerlendirme dışında daha ilkel yöntemlerle, maliyet-fayda ilişkileri, hizmetlerin verimliliği ve etkinliği esasları saptanamadan, bütçe birimleri tarafından kararlar verilmektedir. Diğer bir deyişle, klasik bütçede bilimsel esaslara dayanan mantıki kararlar yerine, sadece belirli ortamda tarafları tatmin edici, siyasi niteliği daha ağır basan kararların alınması yoluna gidilmektedir²³⁵. Buna göre basitliği dolayısıyla büyük bir uygulama alanı bulan klasik bütçe sisteminin benimsediği harcama sınıflandırmasının girdi esaslı olması bütçe ile yürütülmek istenen hizmeti tanımlamaktan uzaktır. Klasik bütçe sınıflandırmasının bu yetersizliği sonucu bütçeler hazırlanırken hangi hizmete ne kadar ağırlık verileceği, hizmetleri yürütmede izlenecek alternatif yöntemler tartışılmadan, geçmiş ödenekler, harcamalar ve fiyatlara göre bütçe rakamları saptanmaktadır²³⁶.

Onaylanan kaynak tahsislerine uyum detaylı harcama kalemleri aracılığıyla sağlanmakta, hesapların yıl içinde düzenli olarak onaylanmasını gerektirmekte ve mali yıl sonunda bağımsız denetime tabi tutulmaktadır. Hesapverebilirlik, hesapların sunulması ve bağımsız denetime tabi olması aracılığı ile politik seviyede ve daha çok operasyonel konular üzerinde cereyan etmektedir²³⁷.

²³⁴ John M. Kim ve Chung- Keun Park, "Top-Down Budgeting as a Tool for Central Resource Management", **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 6, No. 1, 2006, s. 88.

²³⁵ Gülay Coşkun, **Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi**, TODAİE Yayınları No:150, Ankara, 1976, s. 49.

²³⁶ Beyhan Ataç ve Engin Ataç ve Önder Özkazanç, **Belediye Bütçeleri (Eskişehir Belediyesi İçin Bir Program Bütçe Model Çalışması)**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:185/116, Eskişehir, 1977, ss. 83, 84.

²³⁷ Adrian Fozzard, "The Basic Budgeting Problem Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and Their Implications for Pro-Poor Budgeting", **Overseas Development Institute Working Paper**, WP147, July, 2001, ss. 24-25.

Geleneksel bütçeleme dönemlik (her yıl tekrar eden) ve inkremental (bir önceki mali yıldan marjinal değişimler gösteren) bir özellik gösterir. Nakit esaslı olarak düzenlenir. İçeriği madde-kalem (line-items) tertiplerinden oluşur. Hesaplamalara kolaylık sağlaması bakımından bazı üstünlükleri bulunmasına rağmen, uzun yıllarca, geleneksel bütçe sistemi harcama kalemlerini hizmet programları ile ilişkilendiremediği için mantıksız olmakla; çıktılar yerine girdilerle ilgilenmesi sebebiyle irrasyonel olmakla; tek bir yılı kapsamaması sebebiyle öngörüsüz olmakla; sadece önemli değişimleri değerlendirmeye aldığı için parçalı (fragmented) olmakla; bu değişimler çok küçük oranlarda veya önemsiz olduğu için statik olmakla suçlanmış ve çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır²³⁸.

1.5.3.2. Modern Bütçeleme Sistemleri

Bilindiği gibi geleneksel bütçeleme sistemi harcamaları girdiler/kaynaklar itibariyle sunar. Bu sistemde bütçe, kamusal faaliyetler üzerinde mali kontrol aracı olma işlevini görür. Bu sistemin en önemli avantajı basit olması ve kamu harcamalarını detaylı girdi kalemleri ile kontrol edilebilmesidir. Bu kolaylıklarına rağmen geleneksel bütçeleme sistemi, sonuç odaklı hesapverebilirlik ile etkili ve verimli planlama ve yönetim amacına hizmet edememiştir²³⁹.

Çıktı/sonuç odaklı bütçeleme maliyet kontrollerine daha az önem vermekte ancak bunun yerine maliyet-etkinliğe (ve maliyet etkililiğe) daha fazla önem vermektedir. Bu durum, bir programın ne kadar maliyete mal olduğunun sorgulanmasından ziyade programdan vatandaşların ne elde ettiğinin sorgulanmasını gerektirmektedir. Bununla birlikte, kaynak kısıtı altında, maliyet sorgulaması, girilen maliyetle en çok faydanın ne şekilde elde edileceği ile ilgilidir. Buna göre çıktı/sonuç odaklı bütçeleme değerlendirme yapılmasına önem vermektedir. Veri miktarı çıktı ve kalitenin maliyet analizinin yapılmasını gerektirir. Böyle bir analiz kent yönetimleri arasında karşılaştırma yapılmasına, kent yönetiminin belirli bir kaynakla ürettiği hizmetlerin niteliğinin geliştirilmesi konusunda karar alıcıların

²³⁸ Aaron Wildavsky, "A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts", **Public Administration Review**, Vol. 39, No. 6, November- December, 1978, ss. 501-502, 508.

²³⁹ Shah ve Shen, "Citizen-Centric Performance Budgeting...", 2007, s. 152.

güçlendirilmesine ve daha az kaynakla daha nitelikli sonuçların elde edilmesine hizmet eder²⁴⁰.

1.5.3.2.1. Performans Bütçe Sistemi

Performans bütçe sistemi ilk olarak federal düzeyde ABD’de 1912 yılında Başkan Taft tarafından kurulan “Tasarruf ve Verimliliği Arttırma Komisyonu”nun geleneksel bütçe sisteminin aksaklıklarını gidermek amacıyla, kamu harcamalarının maliyetlerinin ölçülebilmesi ve fonksiyonel sınıflama ile ilgili çalışmalar yapmasıyla gündeme gelmiştir²⁴¹.

Geleneksel bütçe sisteminin temsil ettiği bütçelemeye girdi odaklı anlayışı değiştirme çabalarından bir diğeri, 1949 yılında, yerel yönetimlerce elde edilen deneyimlerden esinlenerek, yine federal düzeyde ABD’de oluşturulan I. Hoover Komisyonu ile gündeme getirilmiştir. Komisyon kamu harcamalarının GSMH’ya arzu edilen oranının belirlenmesini istemiş, ayrıca, onaylanan programların nasıl etkin ve verimli bir şekilde uygulanabileceği (bir başka deyişle, aynı iş daha az maliyetle nasıl yapılabilir) sorusuna cevap aramıştır²⁴².

Bu soruya cevap arayışı neticesinde Komisyon tarafından federal düzeyde tüm kamu yönetiminde uygulanması önerilen performans bütçe sistemi, kamu yönetimi tarafından, mali yıl için kendilerine ayrılan ödeneklerle hizmet amacının mevcut standartlara göre gerçekleşme durumunun saptanmasına yarayan bir bütçe sistemi olarak tanımlanmaktadır. Bu sebeple performans bütçe sistemi, maliyetlerin birim üzerinden hesaplanmasını sağlar. Performans ölçülmesinde fiziki ölçü esastır.

²⁴⁰ Irene Rubin, “Budget Formats: Choices and Implications”, içinde: **Local Budgeting**, (ed.) Anwar Shah, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, Washington D.C, 2007, s. 144.

²⁴¹ Coşkun Can Aktan ve Kamil Tüğen, “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi”, içinde: **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, (ed.) Coşkun Cak Aktan, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006, s. 207.

²⁴² A. Premchand, “Government Budgeting and Productivity”, **Public Productivity Review**, Vol. 10, No. 3, Spring,, 1987, s. 13.

Bu ölçü için ölçekler iş yükü, son üretim maddesi ve işin verimliliğinin saptanması biçiminde olabilir²⁴³.

Basit tanımıyla, performans bütçe sistemi hangi hizmetlerin, kimlerin sorumluluğu altında yürütüleceğini ve bu hizmetlerin geçmiş ve gelecekte tahmin edilen maliyetlerini gösteren bir bütçe sistemidir. Performans bütçe sistemine geçişle amaçlanan temel olarak yürütme, yasama, medya, kamuoyunun ilgisinin programların yürütülmesi için ihtiyaç duyulan araçlardan (kaynaklardan) program sonuçlarına doğru kaydırılması amacını taşımıştır²⁴⁴.

Bu suretle, yerel yönetimlerce de benimsenen performans bütçe sisteminden beklenen katkılar, i) planlamanın geliştirilmesine yardımcı olması; ii) etkili kontrolü sağlaması; iii) yürütme ve özellikle yasama düzeyinde karar alma sürecinin geliştirilmesi; iv) karar alma sürecinin yerelleştirilmesini sağlaması ve yetkilerin gerçek sorumluluğun doğduğu alanlara verilmesi; v) her bir program hakkında açık bilgiler sunarak kamuoyu ile ilişkilerin geliştirilmesi şeklinde sıralanabilir. Buna göre yerel yönetimlerce performans bütçe sisteminden oldukça yüksek beklentilerin geliştirildiği ifade edilmektedir²⁴⁵. Performans bütçelemenin bu beklentiler açısından etkili olabilmesi için bütçe lemede yapılan değişikliklerin diğer kurumsal düzenlemeler ve uygulamalar yolu ile desteklenmesi gerektiği dile getirilmiştir. Söz konusu kurumsal düzenlemeler ve uygulamalar bütçe lemede ihtiyaç duyulan mali olmayan bilgilerin üretilmesinde ve ilgili taraflara sunulmasında gerekli görülen analitik araçlar, harcama kararlarının alınmasında temel alınan kriterler ile bütçe aktörleri arasındaki etkileşimi düzenleyen düzenlemeler şeklinde sıralanmıştır²⁴⁶. Ancak, performans bütçe sistemi, uygulamada, bütçesel karar alma sürecinde temel bir değişim olarak görülmemiş; bunun yerine hizmet temelli bazı faaliyetlerde tamamlayıcı bir araç olarak görülmüştür. Bununla birlikte, kamu faaliyet

²⁴³ Gülay Coşkun, **Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi**, Turhan Kitabevi, Gözden Geçirilmiş 6. Bası, Ankara, 2000, ss. 124, 125.

²⁴⁴ Vernon E. Koch, "Cincinnati's Budget Development", **Public Administration Review**, Vol. 20, No. 2, Spring, 1960, s. 79.

²⁴⁵ Ali Eghtedari ve Frank Sherwood, "Performance Budgeting in Los Angeles", **Public Administration Review**, Vol. 20, No. 2, Spring, 1960, s. 64.

²⁴⁶ Lewis Friedman, "Performance Budgeting in American Cities", **Public Productivity Review**, Vol. 3, No. 4, Spring-Summer, 1979, s. 51.

maliyetlerini tamamıyla kapsamada yetersizlik gösteren muhasebe sistemi ve dolayısıyla göstergelerin oluşturulmasında karşılaşılan güçlükler ile özellikle karar alıcıların performans bilgisini kullanma konusundaki isteksizlikleri performans bütçeleme ile ilgili bu reformlarda en önemli dezavantajlar olarak kendini göstermiştir. Öte yandan uygulamada, program ve performans bütçeleme zaman kaybı getirmiş, muhasebeleştirme, maliyetlendirme, faaliyet ve performans ölçüm sistemlerinin oluşturulmasında yönetsel destek gerektirmiştir²⁴⁷.

Performans bütçelemenin başarısındaki bu eksiklikler performans bütçenin geliştirilmesine yönelik, program bütçeleme gibi, yeni çabaların doğmasına yol açmıştır.

1.5.3.2.2. Program Bütçe Sistemi

Performans bütçe sisteminin daha ileri bir aşaması olarak nitelendirilen program bütçe sistemi, ABD’de, federal düzeyde, 1953-55 yılları arasında II. Hoover Komisyonunca yürütülen çalışmalar neticesinde gündeme gelmiştir. Komisyon raporunda performans ve program bütçe aynı anlamlara gelecek şekilde birbirlerinin yerine kullanılmıştır²⁴⁸. Bununla birlikte, az gelişmiş ülkelerde bütçe ile kalkınma hedefleri arasındaki ilişkiyi güçlendirmek üzere, Birleşmiş Milletler tarafından 1958 yılında yayınlanan “Devlet İşlemlerinin Ekonomik ve Fonksiyonel Sınıflandırması Rehberi (A Manual for Economic and Functional Classification of Government Transactions)” ile 1965 yılında yayınlanan Program ve Performans Bütçeleme Rehberi (A Manual for Programme and Performance Budgeting) program (ve performans) bütçenin gelişmekte olan ülkelere de benimsenmesine yol açmıştır²⁴⁹.

Program bütçe sistemi, devlet yükümlülüklerinin yapılan hizmet açısından değerlendirilerek sınıflandırıldığı ve kaynakların tahsisinde, faaliyetlerin yürütülmesinde hizmeti esas alan bir bütçe sistemi şeklinde tanımlanmaktadır. Buna göre program bütçe sisteminde kamu kesiminde yürütülen hizmetlerin ve bu

²⁴⁷ Jack Diamond, “From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies”, **IMF Working Paper**, WP/03/169, June, 2003, s. 5.

²⁴⁸ Coşkun, 1976, s. 55.

²⁴⁹ Aidan Rose, “Results-Oriented Budget Practices in OECD Countries”, **Overseas Development Institute Working Paper**, WP209, February, 2003, s. 7.

hizmetlere yapılacak harcamaların belirlenmesi özellikle önem arz etmektedir. Aynı zamanda hangi hizmete öncelik verileceğini saptayarak kaynakların bu önceliklere göre dağılımını sağlanması gerekli görülmektedir²⁵⁰.

Bununla birlikte program bütçe sistemi, geleceğe ait tahmin sürecini kapsamı gereği olarak, uzun bir zaman boyutunu esas alır. Bu nedenle de programların ve elde edilecek çıktılarının gelecek yıllarda varacağı seviyeyi tahmine çalışır. Bütçe yılı içinde alınmış olan kararların, gelecek yıl bütçelerinde doğrulacağı sonuç ve maliyetlerin de göz önünde tutulmasını gerektirir. Gelecek zaman boyutunu kapsamı, sistemin en belirgin özelliğidir ve karar vericilerin, alacakları kararların doğrulacağı yükümlülükleri kavramalarını sağlar²⁵¹. Bu çerçevede program bütçe uygulaması, fayda- maliyet analizlerine büyük önem vermekte, bütçe imkanlarının en etkin düzeyde kullanımı bakımından mevcut alternatifler arasından en uygununun seçimini zorunlu kılmaktadır²⁵².

1.5.3.2.3. Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi

Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS) ilk olarak Amerikan Savunma Bakanlığı'nda 1961 yılında uygulanmış; yürütülen çalışmalar sonucunda, savunmada etkinlikten fedakarlık etmeden büyük tasarruflar elde edildiği gözlenmiş; bu sonuçtan etkilenen dönem başkanı Johnson tarafından 1965 yılı itibarıyla tüm federal idarelerde PPBS'ye geçiş talimatı verilmiştir. Bu tarihten sonra, PPBS eyalet ve yerel yönetimler yanında diğer bazı ülkelerde de benimsenmiştir²⁵³. PPB sisteminin kent yönetimlerinde uygulanmasına ABD'de de New York, Philadelphia ve Dayton yanında Denver, Detroit, New Haven, San Diego şehirleri ile Dade(Florida), Davidson (Tennessee), Los Angeles (California), Nassau (New York) ve Wayne (Michigan) bölge yönetimleri (county) arasında kurulan ve on yerel yönetimi kapsayan idarelerarası ortak bir girişimle başlanmıştır. Her bir yönetim

²⁵⁰ Coşkun, 2000, s. 125.

²⁵¹ Nihat Falay, **Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli**, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 2532, İstanbul, 1976, s. 82.

²⁵² Kamil Tüğen, **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaacılık, Sekizinci Baskı, İzmir, 2009, s. 117.

²⁵³ Bedri Gürsoy, **Kamusal Maliye İkinci Cilt: Bütçe**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yeniden Yazılmış Genişletilmiş İkinci Baskı, Ankara, 1981, s. 223.

PPBS sistemini kendi siyasi iklimine, yönetim yapısına uygun olarak adapte etmiş, uygulamalar hızla diğer yerel yönetimlerce de benimsenmiştir²⁵⁴.

PPBS, kamu kesimine aktarılan kaynakların kamu hizmeti demetine dağıtılırken alınacak kararlara yardımcı olmak ve bu kararların optimum şekilde alınmasını sağlamak üzere temelde sistem analizine dayanır²⁵⁵.

Nitekim, ABD’de Başkan Johnson PPBS’nin özelliklerini; i) ulusal hedeflerin bütünlük içerisinde uzun vadeli belirlenmesi, ii) bu ulusal hedefler içerisinde en acil ve öncelikli olanların seçilmesi, iii) seçilen bu hedeflere en az maliyet ve en yüksek etkinlik ile ulaşılmasına yardımcı olacak alternatif araçların araştırılması ve seçilmesi, iv) program maliyetleri hakkında uzun vadeli bilgiler elde edilebilmesi, v) program performansının harcanan her bir doların sonucunda ortaya çıkan hizmet değeri artışını garanti altına almak üzere ölçülmesi şeklinde sıralamıştır²⁵⁶.

Buna göre PPBS’nin temel amacı ulusal politikalarla bütçe arasında bağı güçlendirerek bütçe hazırlık sürecinin rasyonalize edilmesi olmuştur. Merkezi düzeyde alınan kaynak tahsis kararlarını rasyonalize etmek üzere, PPBS, çeşitli harcama alternatiflerinin maliyet ve fayda bakımından karşılaştırılmasını içerir. Bu karşılaştırmalar harcama toplamaları üzerinden gerçekleştirildiği için PPBS harcama kararlarının verilmesinde makro analitik bir özellik taşır²⁵⁷.

PPBS’nin temel amacının siyasi iktidara kaynakların dağılımı bakımından hizmet etmek olduğu kabul edilmekle birlikte, PPBS ile harcamacı kurumlardan “işimiz (temel amacımız) ne?”, “ne kadar hizmet ulaştırdık?” gibi sorulara cevap vererek siyasi iktidara bilgi vermesi beklenmiştir. Bu sayede harcamacı kurum

²⁵⁴ Selma J. Mushkin, “PPB in Cities”, **Public Administration Review**, Vol. 29, No. 2, March-April, 1969, ss. 167, 168.

²⁵⁵ Ömer F. Batırel, **Kamu Bütçesi**, Nihat Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul, 1981, s. 47.

²⁵⁶ Verne B. Lewis, “Reflections on Budget Systems”, **Public Budgeting and Finance**, Spring, 1988, ss. 8-9.

²⁵⁷ Allen Shick, “The Road to PBB: The Stages of Budget Reform”, **Public Administration Review**, December, 1966, s. 251.

taleplerini değerlendirme ve bu talepleri karşılamadaki başarılarının değerlendirilebilmesi imkanı elde edilmiştir²⁵⁸.

Ancak ne var ki, PPBS, uygulamada standart bir şekilde uygulanamamıştır. Her bir kurum kendi versiyonunu yaratmış ve genellikle kurum yöneticileri sistemin değerini anlayamamışlar ve bu konudaki sorumluluklarını yerine getirmemişlerdir. Bununla birlikte reform sürecinin yürütülmesinde liderlik eksikliği hissedilmiştir. Öte yandan, sistemin getirmeyi amaçladığı yeni anlayışa rağmen, merkezi bütçe bürosu maliyet ve performans hususundaki değerlendirmelerini geleneksel temelde yapmaya devam etmiştir. Ayrıca sistemin benimsenmesi yasama açısından da sorunlar çıkarmıştır. Buna göre, kongre geleneksel bütçe sunum ve onaylanma yöntemlerinin devam ettirilmesinde ısrar etmiştir. Diğer bir sorun ise asla tam olarak çözülmemiştir. Bu da, program tanımlanması ile ilgilidir. Her bir hedef için bir programın ve alt programların nasıl oluşturulacağı, bu alt programlar arasında maliyetlerin nasıl dağıtılacağı sorunu çözülmemiştir²⁵⁹.

Sistemin uygulanmasında büyük oranda başarısızlıkla karşılaşmakla birlikte, sistemin pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde de farklı isimlerle uygulama alanı bulduğundan söz etmekte fayda bulunmaktadır. Buna göre çıktı bütçeleme, fonksiyonel maliyetlendirme, fonksiyonel bütçeleme, program analizi ve incelemesi, Bütçe Tercihlerinde Rasyonalizasyon (RCB), program bütçeleme ve fayda-maliyet analizi PPBS'nin diğer ülkelere adapte edilmesinde dönüştüğü farklı formları ifade eder. Buradan yola çıkılarak denilebilir ki, sistemin önemli unsurlarına, pek çok ülkede rastlanılmaya devam edilmektedir. ABD'de ise, planlama ve programlama yaklaşımı yerini önce program değerlendirmesi yaklaşımına ardından hedeflerle yönetim sistemine bırakmıştır²⁶⁰.

²⁵⁸ Samuel M. Greenhouse, "Planning-Programming-Budgeting Ssystem: Rationale, Language and Idea Relationships", **Public Administration Review**, Vol. 26, No. 4, December, 1966, ss. 271, 272.

²⁵⁸ Diamond, "From Program to Performance Budgeting...", 2003, s. 7.

²⁵⁹ Diamond, "From Program to Performance Budgeting...", 2003, s. 7.

²⁶⁰ A. Premchand, "Government Budget Reforms: An Overview", **Public Budgeting and Finance**, Summer, 1981, ss. 79, 80.

1.5.3.2.4. Hedeflerle Yönetim Sistemi

Hedeflerle Yönetim Sisteminin (HYS) entellektüel temelleri 1954 yılında, Peter Drucker tarafından yayınlanan “Yönetim Pratikleri (Practice of Management)” isimli kitapla birlikte atılmıştır. Kitaba temel oluşturan ilkeler General Motors ve Sears Roebuck tarafından gerçekleştirilen uygulamaların analizine dayanmakla birlikte, Drucker’a göre HYSnin kavramsal temelleri özel sektör yönetim deneyimlerinden çok performans ölçümüne yönelik ilk çalışmaların kamu kesiminde başlatılması sebebiyle, kamu kesimindeki deneyimlere dayanmaktadır.

Drucker’ın HYS ile ilgili önerileri ilk olarak 1950’li yılların ortalarında ABD’de Kaliforniya Eyaleti Eğitim Ofisinde “program yönetimi” ismiyle uygulanmış, HYSnin federal idarelerde benimsenmesi ise 1970 yılında Federal İdare Enstitüsünde gerçekleştirilen bir seminer çalışmasından sonra, Başkan Nixon tarafından yayınlanan bir genelge ile mümkün olabilmıştır²⁶¹. Ancak bu uygulamalar sınırlı sayıda idarede gerçekleştirilmiştir.

HYS’nin temel hedefi sonuçlar açısından hesapverebilirliği sağlamak üzere yöneticilere kurumsal hedeflerin belirlenmesinde serbesti tanınması olmuştur. HYS’nin temel bileşenleri, hedeflerin belirlenmesi, bütçeleme, otonomi, geribesleme ve ödüllendirme şeklinde sıralanabilir²⁶². Bu çerçevede HYS operasyonel kaynak tahsis aracı olarak görülmüştür. Bununla birlikte HYS ile yönetsel karar verme mekanizması olarak üst seviyedeki politika kararlarına temel oluşturacak verilerin operasyonel seviyelerden elde edilmesi amaçlanmıştır²⁶³.

HYS önceden belirlenmiş hedeflere ulaşılmasına odaklanır. Uygulamada, sadece hedeflere odaklanması, kaynaklarla çıktılar arasındaki bağın

²⁶¹ Frank P. Sherwood, “MBO and Public Management”, **Public Administration Review**, Vol. 36, No. 1, January-February, 1976, ss. 6, 7.

²⁶² George S. Odiorne, “MBO in State Government”, **Public Administration Review**, Vol. 36, No. 1, January-February, 1976, s. 28.

²⁶³ Jerry McCaffery, “MBO and the Federal Budgetary Process”, **Public Administration Review**, Vol. 36, No. 1, 1976, January-February, s. 35.

kurulamamasına neden olmuş, sonuçta da bütçe süreci ile tahsis edilen kaynaklar ile HYS sürecinde hedeflenen çıktı hedefleri birbirleriyle ilişkilendirilememiştir²⁶⁴.

Ancak, sistemin uygulanmasında Nixon'un genelgesinde yer verdiği 21 federal kurumdan 20 tanesi istenilen hedefleri belirlemiş, ancak sistemin uygulanabilmesi için gerekli görülen diğer adımları atamamıştır. Buna göre, kurumların belirledikleri hedefler kolay ölçülebilir nitelikte olmamıştır. Öte yandan kurumlar bir yılda elde edilemeyecek ve kurum yöneticilerinin kontrolü dışında gerçekleşebilecek konular üzerine odaklanmışlardır. Bu sebeple kurumların hesapverebilirliklerin ölçülmesinde güçlüklerle karşılaşmıştır. Bununla birlikte, sistemin kamu kesiminde kırtasiyeciliği arttırdığı dile getirilmiştir²⁶⁵.

1.5.3.2.5. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi

Sıfır Esaslı Bütçeleme Sisteminin (SEBS) ilk hazırlık çalışmaları ve uygulaması ABD'de gerçekleştirilmiştir. İlk defa 1964 mali yılında tarım bakanlığı bütçesi bu esasa göre hazırlanmıştır. Öte yandan, özel kesimde de 1970 yılından itibaren bu sistemin uygulandığı bilinmektedir. 1972-73 mali yılında ise Georgia eyaleti bu sistemin ilk uygulamalarında önderlik etmiş ve federal düzeyde sistemin genel uygulamasına geçilmesi ancak 1978 yılında mümkün olmuştur²⁶⁶.

PPBS gibi diğer pek çok geçmiş bütçe reformunda, reformlar genellikle yürütme kanadınca önerilmiş ve bağlı harcama birimleri ve yasama tarafından pek de istekli olunmadan kabul edilmiştir. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemine kent yönetimlerinde geçiş de geçmiş reformlarda gözlenen bu eğilime uygun olarak gerçekleşmiştir²⁶⁷.

SEBS, her yöneticinin tüm bütçe taleplerini sıfırdan başlayarak en küçük ayrıntısına kadar incelenmesini, organizasyon içindeki her faaliyetin bir karar paketi

²⁶⁴ Harry H. Havens, "Integrating Evaluation and Budgeting", **Public Budgeting and Finance**, Summer, 1983, s. 103.

²⁶⁵ Tüğen, 2009, ss. 133, 134.

²⁶⁶ Nihat Falay, **Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:3480, İstanbul, 1987, s. 178.

²⁶⁷ Perry Moore, "Zero-Base Budgeting in American Cities", **Public Administration Review**, Vol. 40, No. 3, May-June, 1980, s. 253.

olarak hazırlanmasını; bu karar paketleri arasından öncelikli olanların sistematik bir şekilde sıralanarak belirlenmesini, böylelikle fonların daha uygun alanlara tahsisini sağlayan bir bütçeleme sistemidir²⁶⁸.

Sıfır esaslı bütçeleme sisteminde karar paketlerinin oluşturulması ve derecelendirilmesi sistemin temelini oluşturur. Bu sayede yönetime kaynakların etkin ve verimli şekilde tahsis edilmesinde yardımcı olunması beklendiği gibi, orta düzey yöneticiler ile üst düzey yönetim arasında alternatif faaliyetler ve mevcut faaliyetler hakkında iletişimi güçlendirmesi beklenmiştir²⁶⁹. Karar paketleri işyükü ve performans göstergeleri gibi niceliksel verilerden oluşur. Maliyet- etkinlik rasyoları, birim başına maliyetin hesaplanması gibi pek çok araçtan faydalanır. Karar paketleri ayrıca, harcamacı birimin önceden belirlenmiş fonksiyonunu yerine getirilmesinde en optimal yöntemi bulmayı amaçlar. Bu optimal seviye mevcut ödeneğinin altında olabileceği gibi, üzerinde de olabilir²⁷⁰. Karar paketlerinin derecelendirilmesi yolu ile önceliklendirilmesi sayesinde bütçe tekliflerini hazırlanır ve bu teklifler değerlendirilerek kaynak tahsisi gerçekleştirilir. Bu sayede amaçlarla kaynaklar arasında ilişki kurulması amaçlanmıştır²⁷¹.

Buna göre SEBS ile bütçesel sonuçların, bütçeleme hazırlık sürecine program yöneticilerinin aktif katılımıyla iyileştirilebileceği varsayılmıştır. Bunun için iki sebep gösterilmiştir. İlk olarak, program önceliklerini ancak yöneticiler en iyi şekilde belirleyebilir. Ancak yöneticilere mali karar alma yetkisi verilmedikçe programların sorumluluğunu üstlenmezler. İkinci olarak, yöneticilerin verimsiz davranışlarda bulunmalarının sebebi kendilerine yeterince fırsat verilmediği ve verimliliği arttırmaları hususunda yeterince teşvik edilmedikleri içindir. Buna göre, harcama tekliflerinin hazırlanmasında bir önceki mali yılı esas alan geleneksel bütçeleme sistemi terk edilerek, yöneticilerin, yönetsel alanların tüm aşamalarını inceyerek

²⁶⁸ Edizdoğan, 2007, s. 242.

²⁶⁹ Peter A. Pyhrr, "Zero-Base Budgeting", **Harvard Business Review**, Vol. 48, No. 6, November-December, 1970, s. 119.

²⁷⁰ William L. Boyd, "Zero-Base Budgeting: The Texas Experience", **The Journal of Higher Education**, Vol. 53, No. 4, July-August, 1982, s. 430.

²⁷¹ Lauth, 1985, ss. 68, 69.

bütçelerini her yıl yeni başatan hazırlamaları gerekli görülmüştür. Bu çerçevede SEBS ile önemli ölçüde yönetsel etkinliğin sağlanmasına önem verilmiştir²⁷².

Ancak ne var ki SEBS'nin uygulama sonuçlarına bakıldığında, bütçeleme sürecinde kaynak tasarrufunun sağlandığına dair belirgin bir ipucu bulunamamış ve kaynakların programlar arasında yeniden dağılımı husunda belirgin bir farklılık gözlemlenememiştir. Bununla birlikte, ödenek taleplerindeki azalma, verimlilik ve etkinlik artışı sonucunda değil, bazı program paketlerinin iptal edilmesi ile sağlanmıştır²⁷³.

1.5.3.2.6. Hedef Esaslı Bütçeleme Sistemi

Tarihsel olarak, Hedef Esaslı Bütçeleme Sistemi (HEBS) SEBS'nin farklı bir versiyonudur. Hedef esaslı bütçeleme farklı yönetim seviyelerinde uygulanmıştır. Lewis (1988) federal yönetimlerde hedef esaslı bütçeleme'nin 1950'li yıllardan itibaren uygulandığına işaret ederken; Lynch hedef esaslı bütçeleme ile Kanada'da uygulanan zarf bütçeleme (envelope budgeting) arasındaki benzerliğe dikkat çeker. Bununla birlikte pek çok kent yönetiminin uzun yıllar önce hedef esaslı bütçeleme sistemini uyguladığı bilinmektedir. Söz konusu kent yönetim örneklerine, Platine, Illinois gibi küçük yönetimlerde rastlanılabildiği gibi, Rochester, Tampa, New York, Florida ve Arizona gibi, metropoliten yönetimlerinde rastlanılmakta, bununla birlikte, farklı isimlendirmelerle ya da herhangi bir isimlendirmede bulunulmaksızın hemen hemen tüm yönetim düzeylerinde (ulusal veya yerel) sistemin uygulandığı bilinmektedir²⁷⁴.

HEBS'nin özellikle yerel yönetimler açısından, ekonomik şartlardaki olumsuz gelişmeler, paralelinde karar alma sürecinin etkinleştirilmesi yolu ile mali disiplini sağlamak üzere uygulama bulduğu bilinmektedir. Bununla birlikte, HEBS'de getirilmesi amaçlanan kaynak kısıtı ile sınırlandırılmamış bütçe tekliflerinin kaynak kısıtı çerçevesinde yukarıdan aşağıya belirlenmiş hedefler

²⁷² Allen Schick, "The Road From ZBB", **Public Administration Review**, Vol. 38, No. 2, March-April, 1978, s. 179.

²⁷³ Falay, 1983, ss. 191, 192.

²⁷⁴ Irene S. Rubin, "Budgeting for Our Times: Target Base Budgeting", **Public Budgeting and Finance**, Fall, 1991, s. 6.

doğrultusunda hazırlanmasının sağlanmasıdır. Bu yönüyle HEBS, SEBS'nin farklı bir versiyonu olarak ele alınmaktadır. Buna göre, SEBS'nde sıfır seviyesinde çok analiz yapılmadığı, bunun yerine, bütçe kararlarının marjinal oranlar üzerinden alındığının görülmesi üzerine HEBS'nin uygulamasına geçilmiştir. HEBS bütçenin tamamının yeniden gözden geçirilmesi yerine ihtiyaç duyduğu bilgileri yukarıdan aşağıya belirlenmiş hedeflerden alır. Bununla birlikte, HEBS'de gelir tahmini çerçevesinde harcamacı birimlerden bütçe tekliflerini hazırlamaları beklenirken, SEBS'de, bütçe tekliflerinin gelirlerle karşılaştırılması tüm tekliflerin toplanıp bir araya getirilmesi ve ardından önceliklendirilmesinden sonra mümkün oluyordu. Öte yandan, HEBS, bütçede merkezi yürütmenin rolünü, bütçe sürecinin başlangıcından önce, yönlendirme yapmasını mümkün kılarak güçlendirir²⁷⁵.

Buna göre HEBS, uygulamada yönetimler arasında bazı küçük farklılıklar barındırmakla birlikte, şu bileşenlerden oluşur²⁷⁶: i) bütçe hedeflerinin yukarıdan aşağıya, bütçenin hazırlanmasından sorumlu merkezi karar birimlerince (şehir yöneticisi, belediye başkanı) belirlenmesi; ii) bu hedefler çerçevesinde hizmet birimlerince bütçe tekliflerinin hazırlanması; iii) bütçe tekliflerinin incelenmesi ve gerekli rezvasyonların yapılmasının ardından bütçe tasarısına nihai halinin verilmesi.

Bu çerçevede hedefler merkezi karar birimlerince bütçeleştirilen her bir faaliyet için (örn. güvenlik, sağlık hizmetleri) belirlenir. Bu sayede hedef tutarlar gelecek yıl için tahmin edilen gelirlerle eşit biçimde belirlenmiş olur. Hedeflerin belirlenmesinde, mevcut harcama düzeyleri, beklenen program değişiklikleri ile harcama kesintilerinin hangi alanlarda yapılabileceğine ilişkin yargılardan faydalanılır. Hedeflerin önceden tahmin edilmesi, önceden dengeye getirilmiş bir bütçenin oluşturulmasına zemin hazırlar.

Bu aşamanın ardından, hizmet birimlerince bütçe teklifleri hazırlanırken, bütçe tekliflerinin hazırlanmasında, genellikle, Hedeflerle uyumlu bütçe teklifi ve

²⁷⁵ Robert K. Goertz, "Target-Based Budgeting and Adaptations to Fiscal Uncertainty", **Public Productivity and Management Review**, Vol. 16, No. 4, Summer, 1993, ss. 425, 426.

²⁷⁶ Dean H. Vanderbilt, "Budgeting in Local Government: Where Are We Now?", **Public Administration Review**, Vol. 37, No. 5, September-October, 1977, s. 541.

diğer paketlerle birlikte, hizmet birimlerinden ayrıca, hizmet etki beyanı hazırlamaları istenmektedir. Bu beyanda hizmetlerin tesis edilmesinde veya kaldırılmasında etkili olan faktörlerin açıklanmasına yer verilmektedir. Bütçe tekliflerinin hazırlanmasından sonra hizmet etki beyanlarında yer verilen bilgiler de göz önünde bulundurularak, teklifler incelenerek gerekli görülen revizyonların yapılmasının ardından bütçe tasarısına son şekli verilir.

HEBS'nin yerel yönetimlerce yoğun bir şekilde benimsenmesinin altında, sistemin kötü zamanlarda kullanışlı olmasının yanı sıra istikrarlı dönemlerde de kullanışlı olması bulunmaktadır. Buna göre hedeflerin gelir tahminlerine göre belirlenmesi sadece resesyon dönemlerinde harcamaların otomatik olarak ayarlanmasına katkı sağlamamakta, aynı zamanda, politik sebeplerle, vergi oranlarında gerekli artışları ya da gerekli olmayan harcamaların kısılmasını gerçekleştirmeyen siyasi tercihleri de sınırlandırmaktadır. Bu suretle hedef esaslı bütçeleme sistemi mali yıl başlangıcında ve mal yıl boyunca bütçe dengesinin sağlanmasına önem vermektedir.

Bununla birlikte, HEBS rasyonel, ancak kapsamlı bir sistem değildir. Buna göre hedef esaslı bütçeleme sisteminin bütçe ve yönetim alanındaki diğer yeniliklerle birlikte kullanılabileceği düşünülmektedir. Söz konusu yenilikler arasında maliyet muhasebesi, üretkenlik ve performans ölçümü, kapsamlı ve stratejik planlama ile Hedeflerle Yönetim Sistemi gibi diğer modern bütçe sistemleri sıralanmaktadır. Ancak, sistemin başarıyla uygulanabilmesi için program veya faaliyet yapısının oluşturulması ile maliyet muhasebesi en önemli bileşenler olarak değerlendirilmektedir²⁷⁷. Nitekim günümüzde de harcamacı birimlerin ödenek teklif tavanlarının yukarıdan aşağıya belirlenmesine yönelik çabalara rastlanmaktadır.

1.5.3.2.7. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Performans esaslı bütçeleme farklı şekillerde isimlendirilebilmektedir. Buna göre yazılı literatürde ve uygulamada, faaliyet esaslı bütçeleme sisteminin²⁷⁸ (activity

²⁷⁷ Rubin, 1991, ss. 6,7.

²⁷⁸ Soren Serritzlew, "Linking Budgets to Activity: A Test of the Effect of Output-Purchase Budgeting", **Public Budgeting and Finance**, Summer, 2006.

based budgeting) bir alt türü olarak²⁷⁹, girişimci bütçeleme²⁸⁰ (entrepreneurial budgeting), sonuç/çıktı esaslı bütçeleme (outcome/output based budgeting), yeni performans bütçeleme²⁸¹ (new performance budget) şeklinde isimlendirmelerine rastlanılmaktadır. Bununla birlikte, bazı uygulamalarda performans esaslı bütçeleme sistemi ile program bütçeleme sistemleri birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Bu durum, performans esaslı bütçeleme sistemini benimseyen bazı ülkelerin çoğunluğunun program yapısını bozmamış olmasından kaynaklanmaktadır²⁸².

Performans esaslı bütçeleme sistemi çeşitlilik gösteren uygulamalar ve farklı isimlendirmelerle gözlenmekle birlikte, hepsinin ortak noktasını bütçelemede girdi odaklılıktan sonuç odaklılığa yönelik oluşturmaktadır²⁸³. Bu bakımdan performans esaslı bütçeleme sisteminin altında yatan temel düşünce, kamu kesiminin girdilerden (personel, malzemeler ve diğer kalemler) ziyade mevcut veya beklenen sonuçlar için bütçeleme yapmasıdır. Bütçeye karar verirken, karar alıcılar, kamu kurumlarınca yerine getirilmesi planlanan hizmetler ve bu hizmetleri yerine getirmek üzere kullanılması planlanan fonların sonucunda beklenen fayda ve sosyal koşullar hakkında bilgilendirilmelidir²⁸⁴.

Buna göre performans esaslı bütçeleme kaynak ihtiyacının amaçlarını ve hedeflerini belirleyen, bu hedeflere ulaşılması için gerekli görülen programların ve faaliyetlerin maliyet bilgileri ile her bir program sonucunda ortaya çıkartılan hizmet ve ürünler hakkında çıktı/sonuç bilgileri sunan bir bütçeleme sistemidir²⁸⁵.

²⁷⁹ Serritzlew (2006) tarafından faaliyet esaslı bütçeleme sisteminin ikinci uygulama türü Yeni Zelanda'da uygulama alanı bulan ve performans esaslı bütçeleme sisteminden farklı olarak sonuçlar yerine çıktıları esas alan, çıktı satın alan bütçeleme (output purchasing budgeting) sistemi şeklinde belirtilmiştir.

²⁸⁰ Dan A. Cothran, "Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform?", **Public Administration Review**, Vol. 53, No. 5, September-October, 1993.

²⁸¹ Diamond, 2005, s. 10.

²⁸² Esin Oral, **Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme**, T.C. Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Nisan, Ankara, 2005, s. 7.

²⁸³ Carolyn Boudeaux, **Legislative Influences on Performance-Based Budgeting Reform**, Georgia State University Fiscal Research Center, FRC Report No:128, May, 2006, s. 2.

²⁸⁴ Alan Schick, "Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytical Tools", **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 7, No. 2, 2007, s. 122.

²⁸⁵ Anwar Shah ve Chunli Shen, "A Primer on Performance Budgeting", içinde: **Budgeting and Budgetary Institutions**, (ed.) Anwar Shah, The World Bank Public Sector and Accountability Series, Washington D.C, 2007, s. 143.

Uygulamada performans esaslı bütçeleme sisteminin tanımlanmasında karşılaşılan farklılıklara karşın, performans esaslı bütçeleme sistemi konusunda mutabakat sağlanan husus bu bütçe sisteminin gelişiminde önceki bütçe sistemlerinin rolü olduğudur. Nitekim bütçe sisteminin geliştirilmesine ilişkin çabalar çoğunlukla başarısızlıkla sonuçlanmış olsa da, ortak noktaları, genel olarak bütçesel kaynaklarla beklenen ve/veya gerçekleşen sonuçların ilişkilendirilmesi amacını taşımasıdır.

Buna göre bilindiği gibi, New York Belediye Araştırma Bürosu (New York Bureau of Municipal Research) tarafından belediye bütçelerinin birim maliyet bazında hazırlanması ve faaliyetlerin teklif edildiği gibi gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği konusunda bilgi vermesi önerilmiştir. Bu fikir yerel yönetimlerce gerçekleştirilen uygulamalarda önemli sayılabilecek bir başarı elde edememiş olsa da 1949 yılında, I. Hoover Komisyonu ile ABD’de federal düzeyde yeniden önem kazanmıştır²⁸⁶. Bu tarihten sonra, 1950 yılından itibaren harcama kararlarının beklenen performansa göre verilmesine yardımcı olması beklenen bütçe sistemlerinin geliştirilmesine yönelik çabalar başlamıştır. Bu çabaları 1965 yılında ABD’de Başkan Johnson tarafından desteklenen PPBS’ne geçiş çabaları izlemiştir²⁸⁷.

PPBS sisteminden sonra, ABD’de de, 1973 yılında Nixon yönetimince başlatılan HYS ve Carter yönetimince başlatılan SEBS gibi kısa dönemli uygulamalar görülmüştür. Bu uygulamalar yürütme organı tarafından hayata geçirilmeye çalışılan ancak Kongrenin tam desteğini alamayan uygulamalar olmuştur. Ancak, 1990 ve 1996 yılları arasında Kongre tarafından, yürütme kanadında “performans esaslı yönetim” anlayışını gündeme getiren yeni yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1990’lı yıllardaki bu reformları ifade etmek üzere Mikesell tarafından “yeni performans bütçeleme” terimi kullanılmaktadır. Tüm bu reform çabaları federal bütçe sürecini bütçelemeye performans bilgisinin kullanılmasına atıfta bulunarak daha sonuç odaklı bir hale getirmeyi amaçlamıştır.

²⁸⁶ Charlie Tyer ve Jennifer Willand, “Public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective”, http://www.ipspr.sc.edu/publication/Budgeting_in_America.htm, (01.01.2010), 1997.

²⁸⁷ Ronald McGill, “Performance Budgeting”, **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 14, No. 5, 2001, s. 377.

Bununla birlikte, pek çok açıdan bu yeni yasal düzenlemeler ABD'nin kamu harcamalarının yönetimi ile ilgili uluslararası reform hareketlerine ayak uydurmasını amaçlamıştır. Buna göre Yeni Zelandanın Mali Sorumluluk Yasası (Fiscal Responsibility Act) 1994 yılında yürürlüğe koymasından sonra başlayan kamu sektörü reformlarını, Avustralya ve İngiltere izlemiş ve bu ülkelerdeki çabalar diğer Avrupa ülkeleri yanı sıra ABD'ye yayılmıştır²⁸⁸.

Öte yandan, ABD'de performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmasını 1993 yılında yürürlüğe koyan Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunun (Government Performance and Result Act) hazırlanmasında Kaliforniya eyaletinde bulunan Sunnyvale şehir yönetimince 1970'li yılların sonlarından itibaren benimsenen ve yazılı literatürde performans esaslı bütçeleme sisteminde en iyi uygulama örneği arasında yer verilen “performans esaslı yönetim ve bütçeleme sisteminin” model alındığı bilinmektedir²⁸⁹.

Buna göre performans esaslı bütçeleme sistemi kendisinden önceki bütçe sistemlerinin ön plana çıkan temel özelliklerini içerisine alarak ve olumsuz yanlarını en aza indirmeyi amaçlayarak, gelişen bilgi teknolojisi, performans ölçüm tekniği ve planlama ve performans değerlendirmesine ilişkin bilgi birikiminden de faydalanarak geliştirilmiş bilinen en gelişmiş bütçe sistemidir. Bu bakımdan performans esaslı bütçeleme sisteminin gelişiminin birikimsel bir süreç içerisinde gerçekleştiğinin saptanması yanlış bir saptama olmayacaktır.

Bu çerçevede takip eden kısımda performans esaslı bütçeleme sisteminin gelişimine ve özelliklerine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

1.6. PERFORMANS YÖNETİM ARACI OLARAK PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

Performans esaslı bütçeleme bütçe sürecinde performans bilgisinden faydalanılmasına önem veren bir bütçe sistemidir. Buna göre bütçenin

²⁸⁸ Diamond, “From Program to Performance Budgeting...”, 2003, s. 8.

²⁸⁹ John Mercer, **The Model Performance Budgeting System**, <http://www.john-mercerc.com/mpb-system.htm>, (01.01.2010).

hazırlanmasında, bütçeciler performans bilgisinden bütçeyi yapılandırmalarında ve arzu edilen performans düzeyinin gösterilmesinde faydalanırlar. Hizmet birimleri performans bilgilerini geçmiş performanslarını göstererek ve bütçe tahminlerine ve tekliflerine dayanak oluşturmak üzere kullanırlar. Bütçenin onaylanması aşamasında, performans bilgisi karar alma sürecinin bilgilendirilmesine yardımcı olur. Hizmet birimleri performans bilgilerini bütçe tekliflerini savunmak üzere kullanırlarken, siyasi irade beklenen hizmet niceliği ve niteliğini belirlemek üzere kullanır. Dahası, performans bilgisi yerel halk ve yönetim arasındaki iletişimi güçlendirir ve yerel halkın karar alma sürecine katılmasını sağlar. Bütçenin uygulanması aşamasında, amaçlara ulaşma derecesinin izlenmesi ve operasyonel problemlerin zamanında tespit edilmesi mümkün hale gelir. Bütünleşik performans bilgisine ulaşılabilirlik sağlandığı takdirde, performansın hizmet birimleri arasında, farklı kamu kurumları arasında ve yıllar itibarıyla karşılaştırılması mümkün hale gelir. Bütçenin değerlendirilmesi ve denetiminde, performans göstergeleri, bütçeleştirilmiş kaynaklara ilişkin bilgilerle birlikte, politikacılara kamusal programların etkinlik ve verimliliği hakkında düşünceleri konusunda yardımcı olur²⁹⁰.

Çalışmanın bu kısmında önce performans esaslı bütçeleme sistemine ilişkin tanımlamalara ve performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliği diğer modern bütçe sistemlerinden farklılıkları gözönünde bulundurularak tartışılmıştır.

1.6.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tanımlanması

Performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili çeşitli tanımlamalara rastlanmaktadır. Buna göre OECD tarafından yapılan tanımına göre performans esaslı bütçeleme sistemi; fonların sonuçlarla ilişkilendirilerek tahsis edildiği bütçe şeklidir²⁹¹.

Robinson ve Brumby (2005) tarafından yapılan tanımına göre performans esaslı bütçeleme kaynak tahsis kararlarında performans bilgisini kullanarak kamu

²⁹⁰ Shah ve Shen, "Citizen-Centric Performance Budgeting...", 2007, s. 158.

²⁹¹ OECD, **Public Sector Modernisation: Governing for Performance**, OECD Policy Brief, October, 2004, s. 5.

kesiminde faaliyette bulunan kurumlara tahsis edilen fonlarla bu kurumların sonuçları ve/veya çıktıları arasında ilişki kurmayı amaçlayan işlem ve mekanizmaları ifade eder. Performans bütçelemenin temel hedefi kaynak tahsis ve kaynak kullanım etkinliğini arttırmaktır.

Böyle bir tanımlama performans bütçeleme kavramını salt merkezi düzeyde gerçekleştirilen kaynak tahsis kararları ile sınırlandırmamakta, bunun yerine bütçe uygulama sürecinde yer alan kurumlarda kurum içi kaynak tahsis kararlarını da (ya da gözetimleri altında bulunan alt kurumlarına yaptıkları tahsisleri de) kapsamına almaktadır. Kaynak tahsis kararlarının sadece merkezi düzeyde gerçekleştirilen bir fonksiyon olarak ele alınmaması gerektiğinin önemli sebeplerinden biri, bütçeleme sistemlerinin kaynak tahsis kararlarında merkezileşmeyi sağlama amacına rağmen kaynak tahsis kararlarının önemli bir kısmının bütçenin kendilerine verdiği yetkiyle sınırlı olmakla birlikte, kurumların takdirleri altında gerçekleştirilmesidir²⁹².

Bu tanımlamanın işaret ettiği ve performans bütçelemenin tüm türlerinde ortaklık gösteren diğer bir husus ise bütçe yönetiminde yönetsel serbestinin sağlanmasıdır. Bu durum, kurum bütçelerinin detaylı girdi kalemleri (ücretler, yolluk, vs.) itibarıyla onaylayan ve kurumların bu kalemler arasında aktarma yapmasını engelleyen geleneksel bütçelemenin temel karakteristiğine karşı geliştirilmiş bir yöntemdir. Geleneksel bütçelemedeki bu kontrol anlayışı, performans bütçelemede hesapverebilirliğin sonuçların nasıl elde edildiğinden ziyade üretilen sonuçlar üzerine odaklanması anlayışı ile değiştirilmiştir²⁹³.

Schick (2007)'e göre, kolay görünmesine rağmen, performans bütçeleme farklı ülkelerde uygulama şekillerine göre çeşitlilik göstermektedir. Buna göre, her bir hükümetin, bütçeleme sürecine (bütçe hazırlık sürecine) performans verilerinin katkı yöntemleri konusunda farklı yaklaşımları ve farklı tanımları bulunmaktadır. Bu farklı yaklaşımlar çok geniş bir yelpazede kendisini göstermektedir. Buna göre, eksik bir tanımlamayla çıktıların değeri, kamu kurumlarınca yerine getirilen faaliyetler,

²⁹² Marc Robinson ve Jim Brumby, "Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature", **IMF Working Paper**, WP/05/210, November, 2005, ss. 5, 6.

²⁹³ Robinson, 2007, s. 2.

kamu kurumlarının iş yükü, kamu hizmetlerine olan talep ve ihtiyacı ile ilgili göstergeler, kamu harcamalarının etkileri hakkında bilgi sağlayan herhangi bir sistem performans esaslı bütçeleme olarak tanımlanabilir. Buna karşın, güçlü bir tanımlamayla, harcamalardaki bir artış ile sonuçlardaki artış arasında formal olarak ilişki kuran bir bütçeleme sistemi performans esaslı bütçe sistemi olarak tanımlanabilir.

Schick (2007)'e göre, ilk tanımıyla, pek çok yönetim, performans esaslı bütçeleme sistemine sahip olduğunu iddia edebilir; ancak ikinci tanımıyla çok az yönetim performans esaslı bütçelemeye sahiptir. Dolayısıyla, denilebilir ki, bu tanım farklılıkları aynı zamanda, performans esaslı bütçelemenin başarılı ya da başarısız olduğu konusunda hüküm verilmesinde etkili olabilir. Öte yandan, bu iki tanım arasındaki farklılıklar, performans esaslı bütçeleme sisteminin bir karar kuralı (decision rule) , -mali kural- ya da analitik bir araç olarak ele alınmasında da etkili olabilir. Eğer ilk tanımında olduğu gibi, performans esaslı bütçeleme sadece karar vericilere – politikacılara- bilgi verme amacını taşıyorsa, tıpkı diğer tüm analitik araçlarda gözlemlenebileceği üzere politikacılarca kullanılmama riskini taşır²⁹⁴.

1.6.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Uygulama Türleri

Dünya uygulamaları çerçevesinde çeşitli performans esaslı bütçeleme uygulamalarına bakıldığında bazı farklılıklar gözlemlenebilmektedir. Bu farklılıkları açıklamak üzere temel olarak iki tür sınıflandırmadan faydalanılabilir. Bunlardan birincisi Erüz (2005) tarafından ortaya koyulan hazırlanan belgelere göre sınıflandırma; ikincisi ise OECD (2005) tarafından gerçekleştirilen, kaynak tahsisinde esas alınan performans bilgisinin ağırlığına göre yapılan sınıflandırmadır. Bununla birlikte performans esaslı bütçeleme sistemi ile kaynak tahsisinin performans beklentilerine veya performans sonuçlarına göre gerçekleştirilmesi mümkündür. Bu ayrım performans bilgisinin kaynağına göre yapılan sınıflandırmayı ifade eder. Bu kısımda söz konusu sınıflandırmalara paralel olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulamada görülen alt modellerine ilişkin genel açıklamalara yer verilmiştir.

²⁹⁴ Schick, 2007, s. 123.

1.6.2.1. Hazırlanan Belgelere Göre Sınıflandırma

Performans esaslı bütçeleme, hazırlanan belgeler çerçevesinde, i) stratejik plana dayalı modeller, ii) performans sözleşmesine dayalı modeller, iii) bütçe formatına dönüştürülmüş modeller şeklinde bir sınıflandırmaya tutulabilmektedir²⁹⁵:

Stratejik plana dayalı modelde bütçeleme orta ve uzun vadeli bir stratejik planlama süreciyle başlamakta, stratejik plana uygun olarak yıllık performans programları hazırlanmakta ve bu planlar bütçeye dayanak oluşturmaktadır. Bu modelde, performans planının yanı sıra, program bütçe sınıflandırmasına uygun olarak hazırlanmış bir bütçe belgesi de yer almaktadır. Bu suretle performans planı bütçeye performans belgesini eklemektedir. Bütçe uygulaması sonucunda ise yıllık performans raporu hazırlanarak performansa dayalı bir hesapverme mekanizması oluturulmaktadır. Bu modele örnek olarak eyalet ve federal düzeydeki ABD ve Norveç uygulamaları gösterilmektedir.

Performans sözleşmesine dayalı modelde ise 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 harcama birimi yetkilileri arasında ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılmaktadır. Bütçe dönemi sonunda ise gerçekleşen performans ile hedeflenen arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilmektedir. Bu modele örnek olarak Yeni Zelanda ve İngiltere uygulamaları gösterilmektedir.

Bütçe formatına dönüştürülmüş modelde ise, bütçeden ayrı performans belgeleri yer almamakta olup, bütçenin kendisi performans bilgileri ile birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge haline getirilmiştir. Dolayısıyla kesin hesap kanunu da aynı şekle uygun olarak hazırlanmaktadır. Bu modelde bağımsız bir performans raporlaması da yer almamaktadır. Bu modele en iyi örnek olarak Hollanda ve Avustralya'daki uygulamalar gösterilmektedir.

²⁹⁵ Ertan Erüz, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi”, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma konulu **15. Maliye Sempozyumu**, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayın No: 1, Denizli, 2005, s. 63.

1.6.2.2. Performans Bilgisinin Kullanım Amacına Göre Sınıflandırma

Performans bilgisinin kullanılma şekline göre performans esaslı bütçeleme; i) sunuma yönelik performans esaslı bütçeleme, ii) dolaylı performans esaslı bütçeleme, iii) doğrudan performans esaslı bütçeleme şeklinde sınıflandırılabilir²⁹⁶.

Sunuma Yönelik Performans Esaslı Bütçeleme Modelinde bütçe dokümanlarında veya diğer dokümanlarda performans göstergelerine yer verilmektedir. Ancak, bu modelde, performans bilgileri sadece geçmiş deneyimler hakkında bilgi vermekle yetinip kaynak tahsis kararlarında rol almaz. Bu model genellikle performans esaslı bütçeleme sisteminin başlangıcında yer alan ülkeler olmaktadır. Bununla birlikte, performans bilgilerini bütçe hazırlık sürecine dahil etmek yerine hesapverebilirlik veya bilgi amaçlı olarak kullanma amacını taşıyan ülkeler de bu grup içerisinde değerlendirilmektedir.

Dolaylı Performans Esaslı Bütçeleme Modeli ise tahsis edilen fonlar ile çıktı ve/veya sonuçlar bakımından ölçülebilen sonuçlar arasındaki ilişkinin dolaylı olarak kurulmasına dayalıdır. Buna göre bu modelde kaynak tahsis kararlarında, performans bilgisinin yanı sıra mali politikalar üzerindeki makro kısıtlamalar veya politika öncelikleri gibi diğer bilgiler de aktif ve sistematik olarak kullanılmaktadır. Buna karşın hangi türden bilgilerin daha ağırlıklı olarak kullanılacağını politik şartlar belirlemektedir. Uygulamada yoğun olarak hedeflere ulaşma başarısı bakımından performans bilgisi kaynak tahsis kararlarında nadiren kullanılmaktadır. Bunun yerine, performans bilgisi bütçe ödeneklerini açıklamak üzere kullanılmaktadır.

Doğrudan Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Modelinde ise kaynakların tahsisinde performans bilgisi doğrudan ve açıkça kullanılmaktadır. Ödeneklerin tahsisatı belirli bir performans veya faaliyet göstergesini tanımlayan formüle veya sözleşmeye dayanır. Bu model, sadece belirli sektörlerde uygulanmaktadır.

²⁹⁶ Teresa Cristine, "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaires", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 2, 2005, ss. 102-103.

Formulasyonun bulunmaması durumunda, sözleşme veya belirli bir prosedürle belirlenmiş performans hedefine ulaşma başarısı/başarısızlığı karşılığında ödüllendirme/cezalandırma söz konusu olmaktadır. Buna göre daha iyi performans daha fazla kaynak anlamına gelirken; düşük performans daha az kaynak anlamına gelebilir. Ancak, formulasyona dayalı kategoriden farklı olarak, bu kategoride söz konusu ödül veya ceza tutarı önceden belirli değildir. Doğrudan performans esaslı bütçeleme modeli, genel olarak, yüksek eğitim veya sağlık gibi belirli sektörlerde formulasyona dayalı olarak uygulanmaktadır.

1.6.2.3. Performans Bilgisinin Kaynağına Göre Sınıflandırma

Performans esaslı bütçeleme sistemi ilişkilendirildiği performans bilgisinin kaynağına göre ikiye ayrılabilir. Buna göre performans bilgileri önceden belirlenmiş hedeflerden elde edilebileceği gibi uygulama sonuçlarının değerlendirilmesinden elde edilen bilgilerden de oluşabilir.

Performans Bilgisinin Hedeflerden Elde Edilmesi

Yeni Zelenda ve İngiltere’de benimsenen bu yöntem performans beklentileri ile kaynak tahsisi arasında ilişki kurmayı amaçlamaktadır.

Hedeflerin belirlenmesi, İngiltere’de Kamu Hizmeti Sözleşmesi aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Kamu Hizmeti Sözleşmesi, her bir kurum tarafından imzalanmakta ve anahtar amaç ve hedefleri belirlemektedir. Ana hedefler genel sonuçlara odaklanmaktadır. Bu hedefler daha sonra kurumlar tarafından çıktı, faaliyet ve süreçlere odaklanan operasyonel hedeflere dönüştürülmektedir. Kamu Hizmetleri Sözleşmesi ilk olarak İşçi Partisinin iktidar olduğu dönemde, eğitim ve sağlık alanında planlanan kaynak artışlarını hizmet gelişimi ile ilişkilendirilmek amacıyla kullanılmıştır.

Yeni Zelenda’da uygulanan çıktı-satın alan bütçeleme (output-purchasing budgeting) ise hedeflerin önceden belirlenmesinde diğer bir yaklaşımı ifade etmektedir. Bu bütçeleme yaklaşımı hükümetin detaylı birim maliyeti hesaplarına göre tanımlanmış belirli bir çıktıyı satın aldığı varsayımına dayanır. Performans

esaslı bütçeleme nin radikal bir uygulamasını ifade eden bu yaklaşım, 1990'lı yılların sonlarından itibaren Yeni Zelanda'da uygulanmaktadır. Yeni Zelanda'da çıktı esaslı bütçeleme felsefesini ifade eden bu modelin oluşturulmasında alıcı-tedarikçi ilişkisi esas alınmıştır. Böyle bir sistemde, her bir kurum ticari bir organizasyon (tedarikçi) olarak ele alınmaktadır²⁹⁷.

Performans Bilgisinin Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesinden Elde Edilmesi

Uygulama sonrası değerlendirmeler sonucu elde edilen bilgiler ile gelecek dönem mali yıl bütçe kaynakları arasında ilişki kurulması amaçlanmaktadır.

ABD'de Bush yönetiminin Başkanın Yönetim Ajandası (President's Management Agenda-PMA) ve bunu tamamlayan Program Değerlendirme Derecelendirme Aracı (Program Assesment Rating Tool-PART) geçmiş sonuçlar (performans bilgisi) ile gelecek tahsis kararları arasında ilişki kurulması amaçlanmaktadır. PMA maliye bakanlığınca kurum yöneticilerince stratejik ve günlük karar ve faaliyetlerinde performans bilgisinden nasıl faydalandığını değerlendirilmesini gerektirir. PART programı ise Maliye Bakanlığınca programın fonksiyonelliğinin değerlendirmesini gerektirir. Bu değerlendirmede PART'ın %50'sinden fazlası sonuçların ve hesapverebilirliğin analiz edilmesinden elde edilir. Maliye Bakanlığınca, PMA ve PART, bütçe sürecinde kullanılır.

ABD'deki bu uygulama Kanada ile benzerlik göstermektedir. Buna göre Kanada 1994 yılından itibaren 1980'li yıllarda başarılı programların rasyonalize edilmesi çabaları sonucunda, program incelemesi gerçekleştirmektedir. Programların rasyonalize edilmesi ile ilgili ilk çabalar, Kanada Sayıştayının (Comptroller General Office) değerlendirme kapasitesinin artırılması üzerine yoğunlaşmış, ardından, sabit bir bütçe kısıtı altında kaynakların yeniden tahsis edilmesi konusunda önemli adımlar atılmış, bu çabalar kamu kesiminde dikkatlerin vatandaş ihtiyaçlarına duyarlılığın artırılmasını amaçlayan diğer pek çok reform hareketi ile desteklenmiştir.

²⁹⁷ Turkewitz, 2004, s. 113.

Benzer şekilde, Avustralya’da detaylı program değerlendirmesi yaklaşımı benimsenmiştir. 1987 yılında başlayan bu uygulama, 1997 yılından itibaren kesintiye uğramıştır²⁹⁸.

1.6.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Performans Yönetim Aracı Olma Özelliği

Performans esaslı bütçeleme sistemi bütçeleştirilen para ile beklenen/gerçekleşen sonuçlar arasındaki ilişkiye vurgu yapan planlama, bütçeleme ve değerlendirme sistemidir. Değişik uygulamalarına rastlanmakla birlikte performans esaslı bütçeleme sisteminin i) kurumsal misyon, amaç ve hedeflerin belirlenmesi; ii) stratejik plan bilgisi ile bütçe arasında ilişki kurulması; iii) performans göstergelerinin oluşturulması ve bütçe ile ilişkilendirilmesi; iv) madde kalem sınıflandırması yerine harcamaların geniş program alanları itibariyle tahsis edilmesi şeklinde sıralanan ortak özelliklerinden bahsedilebilir.²⁹⁹

Bununla birlikte, performans esaslı bütçeleme sistemi başlı başına yeni bir bütçe sistemi değildir. Buna göre performans esaslı bütçeleme sisteminde önceki bütçe sistemlerinde görülen bazı özelliklere rastlamak mümkündür. Bu ortak özellikleri; i) PPBS’de planlama verilen önem PEBS’de stratejik planlama ve program yapısının korunmasıyla kendini göstermektedir, ii) hedef ve performans hedeflerini belirlemesi yönü ile HYS ve performans bütçe sistemine benzerlik göstermektedir, iii) SEB sisteminde harcama düzeylerine karşılık olarak beklenen performans düzeyinin belirlenmesi ile harcamaların önceliklendirilmesi şeklinde sıralanabilir³⁰⁰.

Buna karşın geleneksel bütçeleme sistemi ile karşılaştırıldığında, performans esaslı bütçeleme sistemi mali kaynakların kullanılmasında daha fazla esneklik sağlamakta ve dikkatleri girdilerden sonuçlara kaydırmaktadır. Program yapısı itibariyle, performans esaslı bütçeleme sistemi, bütçe görüşmelerinin detaylı girdi kalemlerinden ziyade kamu kesimince üstlenilen programların hedef ve

²⁹⁸ Turkewitz, 2004, s. 114.

²⁹⁹ Government of Alberta, **Module 5: Performance Budgeting Overview for Workshop Participants**, Alberta, 1998, s. 1.

³⁰⁰ Government of Alberta, 1998, s. 5.

performanslarına dayanarak gerçekleştirilmesine dayanmakta, bu sayede bütçesel karar alma sürecinin güçlendirilmesini sağlamaktadır. Performans esaslı bütçeleme program veya hizmet birimi yöneticilerine kamu hizmeti sunumunda mutabakata varılmış sonuçlara ulaşılmasına yardımcı olacak toplu tahsisler (lump-sum allocation) aracılığıyla geniş bir yönetsel esneklik vermektedir. Buna karşın yöneticiler, hizmet performansları hakkında hesapvermekle yükümlü tutulmaktadırlar³⁰¹.

Öte yandan ABD’de federal düzeyde 1950’li yıllarda uygulamasına geçilen ve farklı uygulama yöntemleri ile diğer ülkelerde de gözlemlenebilen performans bütçeleme, maliyet ölçümüne ve bütçesel çıktılar arasındaki ilişkinin öneme dikkat çekmiştir. Bu sebeple, performans bütçeleme, kamusal faaliyetlerin sınıflandırılmasının geliştirilmesini, maliyetlerin ölçülmesini, harcamaların gerçekleştirilmesinden sonra program etkinliği ve verimliliğinin değerlendirilmesine önem vermiştir. Ancak, üretkenlik ölçümlerinin kamusal faaliyetlere uygulanmasında karşılaşılan güçlükler sebebiyle bütçeciler iş yükü ölçülerini kullanmayı tercih etmişlerdir. Ancak ne var ki, iş yükü ölçüleri üretkenlik ölçüleri ile aynı anlama gelmemektedir. Buna göre üretkenlik çıktılar ve diğer tüm girdi kaynakları arasındaki ilişkinin ölçülmesini amaçlarken iş yükü ölçüleri, sadece beşeri kaynaklarla ilgili olması sebebiyle bu ilişkinin tam olarak açıklanamamasına sebep olmuştur. Nitekim iş yükü ölçüleri çıktıların üretim faktörleri ile ilişkisinin değerlendirilmesinde tek başlarına etkili olamazlar; bunun yerine belirli bir programda işgücünün katkısının belirlenmesine yardımcı olurlar³⁰².

Program bütçe ve PPB sistemlerinde temel odak noktası fonksiyonel sınıflandırmaya yönelik programların tespitidir. Bu nedenle bu sistemlerde yönetici yetki ve sorumluluğu ikinci planda tutulmuştur. Böylece yöneticilerin harcamalar konusunda esnekliğe sahip olmaları mümkün olamamakta ve hesapverebilirlikleri istenen düzeyde sağlanamamaktadır. Performans esaslı bütçeleme sisteminde ise

³⁰¹ Shah ve Shen, “A Primer on...”, 2007, ss. 144, 145.

³⁰² A. Premchand, “Government Budgeting and Productivity”, **Public Productivity Review**, Vol. 10, No. 3, Spring, 1987, ss. 13, 14.

yöneticilerin esnekliği ve hesapverebilirliği temel unsurlar olarak dikkat çekmektedir.

SEBS’de tüm süreç neredeyse bütçenin hazırlanmasına verilmekte iken bütçenin uygulanması ve denetimi açısından alternatifler ortaya konulmamaktadır. Sıfır esaslı bütçeleme sisteminin bu yöndeki yetersizliği, büyük hacimli bütçelerin etkin şekilde uygulanabilmesine olanak vermemektedir. Diğer yandan performans esaslı bütçeleme sisteminde de toplumsal öncelikler sıralanmakta ancak bunlar belirli bir zaman dilimi içinde ele alınmakta ve performansın ölçülmesine yönelik unsurlar bütçeleme sürecine dahil edilememektedir³⁰³.

Buna göre, PPB ve SEB sistemleri kaynakların tahsisinde rasyonalitenin artırılması amaçlamışlardır. Bu amaçlarına paralel olarak, bütçe formulasyonuna daha fazla önem vermişlerdir³⁰⁴. Performans esaslı bütçeleme sistemi bütçenin formulasyonuna verdiği önem kadar bütçenin uygulanmasına da önem vermesi sebebiyle diğer modern bütçe sistemlerine göre üstünlük kazanmaktadır.

1.6.3.1. Bütçe Formulasyonunda Rasyonalizasyon ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Bilindiği gibi geleneksel bütçeleme aksine performans bütçe, program bütçe, PPBS, MBO, ZBB gibi tüm bütçe reformları kurum ve program performansına ilişkin bilgilerin toplanmasını gerektirmiştir. Bütçe sistemlerinde reformları savunanlar bütçede yer verilen bilgi türlerinin bütçe sonuçlarını olumlu etkileyeceği varsayımından hareket eder.

Ancak, uygulamada bütçede sunulan bilgilerin niteliğinin ve kapsamının değiştirilmesinden çok sadece bütçe formatının değiştirilmesi ile yetinildiği bu reformların önündeki en önemli engellerden birisi olarak görülmüştür. Buna göre bütçe formatının değiştirilmiş olmasına rağmen, bütçede program performansına ilişkin sunulan bilgilerin ağırlıklı olarak sadece işyükü göstergelerinden oluştuğu,

³⁰³ Kamil Tüğen ve Ahmet Özen, “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş Sürecinin Değerlendirilmesi”, **2. Ulusal Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı (24-25 Eylül, İzmir) Bildiriler Kitabı C.2**, 2009, ss. 158-159.

³⁰⁴ Premchand, 1987, ss. 13, 14.

ancak, verimlilik, maliyet-etkinlik, eşitlik, kalite gibi göstergelere yeterince yer verilmediği sıklıkla gözlenen bir durumdur.

Bunun en önemli sebeplerinden birisi halihazırda işyüküne ilişkin verilerin bulunuyor olmasına karşın hizmet kalitesi, verimlilik, etkinlik ile ilgili verilerin düzenli olarak toplanamıyor olmasıdır. Nitekim bu tür verilerin elde edilmesinin zahmetli ve maliyetli bir iş olduğu bilinmektedir. Bu verilerin toplanmasındaki potansiyel maliyetlerin düşürülmesi için, performans verilerinin toplanmasında seçici olunması gerektiği ve sadece yönetim açısından değerli olan verilerin toplanması gerektiği önerilerinde bulunmaktadır³⁰⁵. Yerel yönetimler açısından geçmiş rasyonel bütçe deneyimlerinde başarısızlığın diğer bir kaynağı olarak, maliyet muhasebesinden yeterince faydalanılamamış olması ve dolayısıyla faaliyetlerin etkili bir şekilde izlenememesi gösterilmektedir³⁰⁶.

Öte yandan, örneğin, asayiş hizmetleri ile ilgili programlara tahsis edilen kaynağın yükseltilmesi bu tahsisat artışı ile suç oranı arasında bir neden-sonuç ilişkisi kurulabilmesini gerektirir. Ancak ne var ki bu türden bir doğrusal ilişkiyi kurabilmek her zaman mümkün olmayabilir. Bunun en önemli sebeplerinden birisi suç oranını etkileyen ve belediyenin kontrolü dışında bulunan farklı dışsal faktörlerin varlığıdır. Bu problemler ölçme zorluklarından kaynaklanan problemler olarak gruplandırılabilir.

Bununla birlikte, böyle bir ilişkinin kurulamamasını/kurulamayacağını bütçenin performans temelli olarak değil, siyaset temelli bir süreç içerisinde gerçekleşmesine bağlayan/savunan görüşler de bulunmaktadır. Buna göre Wildavsky (1974) PPBS ile ilgili reform çabaları hakkında görüşlerini belirtirken bu türden çabaların politik açıdan irrasyonel olduğunu ifade etmiştir. Buna göre, ölçüm problemleri aşılmış olsa bile, yasamanın kaynak tahsis kararını performans verilerine öncelik vererek gerçekleştireceği fikri gerçekçi bir yaklaşım değildir³⁰⁷. Buna göre,

³⁰⁵ Gloria A. Grizzle, "Performance Measures for Budget Justifications. Developing A Selection Strategy", **Public Productivity Review**, Winter, 1985, ss. 328-330.

³⁰⁶ Stuart S. Grifiel, "Performance Measurement and Budgetary Decision Making", **Public Productivity and Management Review**, Vol. 26, No. 4, Summer, 1993, s. 406.

³⁰⁷ Lauth, 1987, s. 25.

bir programın toplumsal ihtiyaçları karşıladığı konusunda mutabakata varılması ve güçlü bir siyasi destek (seçmen desteği) bulması durumunda harcamacı birimin performansı hakkındaki verilerin ne olduğu kimsenin umurunda olmayacaktır. Bununla birlikte sadece kurumsal seviyede değil, harcamacı birim yöneticileri tarafından da bu verilerin yorumlanmasında zorluklar bulunmaktadır ve bu verilerin kullanılmasında isteksizlik grlebilmektedir³⁰⁸.

Rabin (1988) kötümser yönetim beklentilerinin btceleme ve performans yönetimi arasındaki ilişkilerde önemli rol oynayabileceğini belirtmiřtir³⁰⁹. Buna göre çıktı odaklı btceleme anlayışının ve performans göstergelerinin bt sürecine entegre edilmesinde karar organı olarak meclisin kabul ve st yönetim liderliği önem arz etmektedir.

Hiçbir bt birimi performans bilgisinin varlığının btenin politik niteliğini tamamen ortadan kaldıracadıını iddia etmemekle birlikte, mevcudiyeti ve ulaşılabirliği durumunda, kaynak tahsis kararlarında bu bilgilerin etkili olacağını ifade edilmektedir. Buna göre, kaynak tahsis sürecinin kullanılmasıyla performansın arttırılması iyi bir fikir olarak değerlendirilmesine rağmen, çalışanlar ve alt düzey birimler bt kararlarının ağırlıklı olarak politik motivasyonlarla verildiğini dolayısıyla bt tekliflerini savunmak üzere yürüttükleri programlara ilişkin performans bilgisi toplamanın zaman israfı olduğunu düşünürlerken, bt birimleri bt tekliflerini değerlendirirken ihtiyaç duydukları performans bilgilerini elde edemediklerini iddia etmiřlerdir³¹⁰. Bu durum bt aktörlerinin bt sisteminin işlerliğine olan inancının önemini göstermiştir. Bununla birlikte bürokratik kültürün bt sisteminde öngörülen değişimlere ayak uyduramaması diğer bir engel olarak kendisini göstermiştir.

Bu bakımdan Wang (2002)'ye göre bt ile performans göstergeleri arasında entegrasyonu sağlamaya yönelen bir bt sistemi olarak performans esaslı

³⁰⁸ Lauth, 1987, s. 26.

³⁰⁹ Daniel E. O'Toole ve Brian Stipak, "Productivity Trend in Local Government Budgeting", **Public Performance and Management Review**, Vol. 26, No. 2, December, 2002, s. 201.

³¹⁰ Gloari A. Grizzle, "Linking Performance to Funding Decisions. What is the Budgeter's Role?", **Public Productivity Review**, Vol. 10, No. 3, Spring, 1987, ss. 33, 34.

bütçeleme sisteminin kaynak tahsisine ilişkin kararlarda hizmet birimlerinin bütçe tekliflerinin performanslarına göre onaylanmasında doğrudan bir araç olarak işlev görmese bile performans değerlendirmelerine imkan vermesi aracılığıyla meclis kararlarında etkili olabileceğini ifade etmektedir. Performans değerlendirmeleri faaliyetlerin verimliliğin ve etkinliğinin sürdürülmesi için yeniden yapılanma gereğine veya örneğin personelin harcamalarının yeniden gözden geçirilmesini sağlayabileceği gibi örneğin bazı hizmetlerin sunulmasında alternatif hizmet sunum yöntemlerinin göz önünde bulundurulmasını sağlayabilir³¹¹.

Buna göre politikacılara daha kapsamlı bilgiler sunuluyor olması daha iyi kararların alınacağını garanti altına almamakla birlikte, politikacılar karşı karşıya bulunduğu sorunların çözümünde alternatif ararlarken bu bilgileri kendilerine rehber yapabilmektedir³¹². Öte yandan, performans esaslı bütçeleme sisteminin performans ile kaynak tahsisini doğrudan ilişkilendiremeye bile diğer karar faaliyetlerinde örneğin yeniden yapılanma kapsamında performans karşılaştırmalarına göre bazı hizmetlerin sözleşme ile özel sektöre yaptırılması veya personel görev ve sorumluluklarının yeniden gözden geçirilmesini sağlayabileceği belirtilmektedir³¹³.

Wang (2008)'e göre kaynak tahsis kararlarının performans esaslı olabilmesi için i) yöneticiler meclis üyelerinin performans göstergelerinin ne ifade ettiğini ve performans göstergeleri ile kaynak tahsisine ilişkin kararlar arasındaki ilişkiyi anlamalarına yardımcı olmalıdır, ii) bununla birlikte göstergelerin kurumsal amaç ve hedeflerle olan ilişkisi açık bir şekilde meclis üyelerinin gözleri önüne serilmelidir, iii) meclis üyelerine olan verilerin ikna edici, çarpıcı olması gerekir. Buna göre tek bir gösterge yeterli değildir. Herhangi bir program için sunulan bütçe teklifinde bu teklife esas olan kaynak ihtiyacı her yönüyle ortaya koyulmalıdır, iv) ödenek miktarının mevcut performans düzeyi üzerindeki etkisinin açıkça ortaya koyulması çok önemlidir. Buna göre performans etki analizlerine yer verilmelidir. Sağlıklı bir performans etki analizi hizmet gerekçesine, gösterge tanımları ile verilerin

³¹¹ Wang, 2002, ss. 35, 36.

³¹² Joesephine M. LaPlante, "Policy Analysis and State Executive Budgeting The Use and Impact of Microcomputer", **Public Productivity Review**, Vol. 9, No. 2-3, Summer-Autumn, 1985, ss. 190-201.

³¹³ Wang, 2002, ss. 35, 36.

toplanması ve analiz edilmesine dayanır. Bu analizlerden sonra bütçesel girdilerle performans düzeyi arasında ilişki kurulmalıdır, v) performans verilerinin belediye meclisinde dikkate alınmadığı belediye örneklerinde, kaynak tahsis kararlarının toplumsal önceliklere göre verildiğini ifade ederler. Bu ve benzeri yorumlar meclise sunulan performans bilgilerinin siyasi gündemle uyumlu olması durumunda meclis tarafından kullanılacağı umudunu doğurmaktadır³¹⁴.

1.6.3.2. Bütçe Uygulamasında Rasyonalizasyon ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Bilindiği gibi geleneksel bütçe sisteminde asıl odaklanılan alan harcamacı birimler üzerinde mali kontrolün güçlendirilmesi yönünde olmuştur. Daha sonraki reformlar ise Key (1940)'in önerisiyle politika yapıcılar için kaynakların tahsis edilmesine ilişkin kararların rasyonalize edilmesi yoluyla yönetsel performansın artırılmasına odaklanmıştır. Bu anlayış çerçevesinde 20. yüzyılda sürdürülen bütçe sistemi reformlarının önemli bir kısmının bütçe uygulaması ile performansın geliştirilmesi arasındaki ilişkiyi göz önünde bulundurmadığı ve operasyonel verimliliği ve etkinliği sağlayacak teşvik mekanizmalarına yeterince yer vermediği görülmüştür. Buna göre bu reformlarda bütçe uygulamasında etkinliği arttıracak teşvik yapılarına çok az önem verilmiştir³¹⁵.

Bununla birlikte operasyonel verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasına ilişkin olarak bazı değişiklikler öngören bütçe sistemlerinde ise uygulamada hizmet birimlerinin verimlilik ve etkinliği sağlamak üzere çaba göstermek yerine bazı programları bütçe dışına çıkarma yoluna başvurdıkları gözlenmiştir. Örneğin, SEBS'nin iyi çalışması için, kurum yöneticilerinden bütçe teklifi değerlendirenlere hizmetler üzerinde olumsuz etki yaratmadan maliyet tasarrufunun nasıl sağlanacağı konusunda kafa yormaları beklenmektedir. Ancak, uygulamada, kurum yöneticileri, çok küçük bir oranda kaynak kesintisinin program çıktılarında daha büyük oranda kesintilere yol açacağını gösterme motivasyonuna sahiptir. Nitekim SEB sisteminin ilk savunucularından Phyr (1973) Georgia eyaletindeki uygulamaları değerlendirdiği

³¹⁴ XiaoHu Wang, "Convincing Legislators with Performance Measures", **International Journal of Public Administration**, Vol. 31, No. 6, 2008, ss. 659-662.

³¹⁵ William Earle Klay, "Management Through Budgetary Incentives", **Public Productivity Review**, Vol. 10, No. 3, Spring, 1987, s. 62.

alışmasında kamu kurumları için maliyet-etkinliği sağlayan çok az teşvik bulunduğu ve maliyet tasarruflarının genellikle, operasyonel etkinliğin sağlanması ile değil, birim yöneticileri veya bte birimi tarafından bazı karar paketlerinin elimine edilmesi ile sağlandığını ortaya koymuştur. Esasen bunun anlamı, iddia edilen tasarrufların birim bte teklifinde yer verdiği bazı fonksiyonları veya hizmetleri taahhüt ettiği şekilde yerine getirmemesiyle saęlandığıdır³¹⁶.

PPBS'ye duyulan güven pek çok açıdan SEBS ile benzerlik gösterir. Bununla birlikte, PPBS planlamaya verdiği önem bakımından çok daha gelişmiş bir sistemdir. Bununla birlikte, PPBS, öncelikle bte tekliflerini değerlendirmekten sorumlu birimlerce faydalı olmakla birlikte, bu fayda bte teklifini sunan birimlerin güvenilir bilgiler sunmasına bağlıdır. Gelişmiş muhasebe tekniklerinden faydalanılamayan örneklerinde güvenilir bilgilerin üretilmesi mümkün olmamıştır. Bununla birlikte uygulamada PPBS harcamacı birimlerce tekliflerini değerlendiren st birimlerin kaynak kesintisi yapmak üzere kullanacağı bir araç olarak algılanmıştır. Doh (1971) tarafından federal seviyede yapılan araştırmaya göre, yöneticiler PPBS'nin kendileri için fırsatlar sunabileceğini görmeleri durumunda analizleri desteklemektedir. Buna göre Doh'a göre, eğer PPBS'nin iyi bir karar alma aracı haline dönüşmesi için bürokratik yapının içine bazı teşvik mekanizmalarının yerleştirilmesi gereği ihmal edilmiştir.

HYS ise btenin uygulanmasına sürecine ilişkin çok etkili söylemler geliştirmiştir. Buna göre HYS'den astlar ve üstler arasında dialoğun geliştirileceği, st yönetim (ve yasama) tarafından bireysel ve kurumsal ihtiyaçların kolaylıkla ve doğru şekilde anlaşılabileceği beklenmiştir. Ancak, HYS, btecilerin elinde beklentilerin aksine uygulamalar getirmiştir. Buna göre, bte birimleri, HYS sistemini tek taraflı hesapsorma aracı olarak kullanmışlar, operasyonel birimlerin ihtiyaçlarına ve teşvik mekanizmalarına yeterince önem vermemiřlerdir³¹⁷.

Hizmet birimi yöneticileri tarafından düşük performans gösteren programlara ilişkin yıl ortası düzenlemeler yapabiliyor olması performans esaslı bteleme

³¹⁶ Klay, 1987, ss. 63, 64.

³¹⁷ Klay, 1987, s. 64.

sisteminin en önemli avantajı olarak değerlendirilmektedir. Buna göre performans ölçümünden elde edilen üç aylık ve/veya altı aylık veriler aracılığıyla problemleri alanların değerlendirilmesinin mümkün kılınması ve ödenek aktarmalarında tanınan esneklikler ile yeni bütçe dönemini beklemeden programlar arasında ödenek aktarmalarının yapılabilmesi performans esaslı bütçeleme sisteminin en önemli özelliği olarak ele alınmaktadır³¹⁸.

Hizmet birim yöneticilerine sağlanan esneklikler kapsamında, ayrıca, kaynakların belirli bir kısmının, örneğin, %2-3 veya belirli tutardaki kaynağın- üst yönetici veya meclisin onayı olmadan aktarılmasına izin verilmesi şeklinde gerçekleştirilebilir. Bu türden uygulamalar, nihayetinde, uygun üst birime rapor edilmelidir, ancak bu konuda esnekliğin sağlanmış olması, operasyonel etkinliğin sağlanmasında yönetsel kabiliyetleri yükselten uygulamalar olarak görülmektedir.

Bu türden uygulamalar arasında teşvik sistemleri bütçe sistemleri ile en yakın ilişki içinde olan uygulamalardır. Teşvik ödemesi sistemi ile uyumlu bütçe sistemlerinin temel özelliği, mali dönem sonunda harcanmayan ödeneklerin bir sonraki mali yıla devredilebilmesidir. Bu teşvikler, kullanılmayan fonların belirli bir kısmının çalışanlar arasında dağıtılması şeklinde olabileceği gibi (incentive systems) hedeflere ulaşılması durumunda parasal ödüllerin verilmesi şeklinde (pay incentive systems) de olabilir³¹⁹. Ancak uygulamada reformlar arasındaki bu karşılıklı ilişkilerin çok sağlıklı olmadığı gözlenmektedir. Buna göre personel sistemine konulan herhangi bir pozitif teşvik mekanizması, bütçe sistemlerinde de öngörülmüş olsa bile, görünmeyen kurallar aracılığıyla cezalandırılması sebebiyle arzu edilen etkileri ortaya çıkaramamaktadır.

Nitekim mali yılsonunda kullanılmayan ödeneklerinin, bütçe tekliflerini değerlendiren merkezi karar birimleri için gelecek dönem bütçe tekliflerinin değerlendirilmesinde kesinti yapılmasını gerektiğini gösteren bir sinyal olarak ele alındığı görülmektedir. Bu sebeple, uygulamada, harcamacı birim, mali yılın son çeyreğinde, özellikle de son ayında, tüm ödeneklerini harcama yoluna gitmektedirler.

³¹⁸ Liner ve diğerleri, 2000, s. 43.

³¹⁹ Lauth, 1987, s. 27-30.

Bu davranış kalıbının temel sebebi olarak ödeneklerin kullanılması hususunda tasarruf sağlayıcı teşvik mekanizmalarının kurulmamış olması gösterilmektedir. Buna göre, bu tutumun değiştirilmesi için, yöneticilere, tasarrufların ödülendirileceğinin gösterilmesi gereklidir³²⁰.

Bununla birlikte uygulamada performans esaslı bütçeleme sisteminin bu özelliğine karşı çekimser davranıldığı bilinmektedir.

1.6.4. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminden Beklenen İşlevler

Uygulamada performans esaslı bütçeleme sisteminin değişik türlerine rastlanmakla birlikte genel olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin bütçeleştirilen para ile beklenen/gerçekleşen sonuçlar arasındaki ilişkiye vurgu yaptığı görülür. Bu bakımdan performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamalarının ortak özellikleri arasında ilk olarak kurumsal amaç ve hedeflerin belirlenmesi, bu amaç ve hedeflerle bütçe arasında ilişkinin kurulması, tahsis edilen bütçe ile amaç ve hedeflere ulaşma derecesinin performans göstergeleri aracılığı ile ölçülmesi suretiyle karar alma sürecine geri bildirimde bulunulmasıdır. Performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamalarının ikinci ortak unsuru ise bütçe uygulamaları esnasında bütçeyi uygulayan birimlere bazı esneklikler tanınması, buna karşılık bütçe uygulama sonuçlarının kontrolünün güçlendirilmesi şeklinde kendini göstermektedir.

Buna göre performans esaslı bütçeleme sistemi, bütçesel karar alma sürecinde, bütçe dokümanında performans göstergelerine yer verilmesi suretiyle performans bilgisini kullanarak ödenekler ile sonuçlar arasında ilişki kurmayı amaçlayan bir bütçe sistemidir. Böyle bir ilişkinin kurulabilmesi için performans esaslı bütçeleme sistemi üç temel aşamadan oluşur. Bu aşamalardan birincisi bütçe döneminde hangi faaliyet ve projelerin yerine getirileceğinin belirlenmesidir. İkinci aşama ise yerine getirilmesine karar verilen faaliyet ve projelerin maliyetlerinin belirlenmesidir. Üçüncü aşama ise, faaliyet ve projelerin yerine getirilmesinden sonra, elde edilen çıktı ve sonuçların ölçülmesi, başarı ya da başarısızlığın yanı sıra başarılı ya da başarısız olunmasının altında yatan sebeplerin saptanmasıdır.

³²⁰ Klay, 1987, ss. 60, 61-62.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin bu temel aşamaları arasındaki ilişki performans göstergeleri aracılığı ile sağlanmaktadır. Buna göre ilk aşamayı oluşturan hangi faaliyetlerin yerine getirileceğine karar verilmesinde kurumsal amaç ve hedeflerden yola çıkılmaktadır.

Metropolitan yönetimce yürütülmesi gerekli görülen faaliyet ve projelerin belirlenmesinden sonra bunlardan hangilerinin bütçe yılı içerisinde uygulanacağını belirlenmesi gereklidir. Bu sebeple bütçe gelirleri tahmini çerçevesinde ortaya çıkan kaynak kısıtı altında faaliyet ve projeler arasında bir önceliklendirmenin yapılması gereklidir. Maliyetlerin belirlenmesi aşağıdan yukarıya doğru işleyecektir. Buna göre faaliyet ve projelerin yerine getirilmesinden sorumlu bulunan hizmet birimlerinin bu faaliyetler için maliyet tahminlerini gerçekleştirmeleri gerekir. Burada belirlenecek olan maliyetler belirli bir düzeydeki faaliyet çıktı ve sonucuna ulaşmak üzere katlanılması gereken toplam maliyetlerin hesap edilmesi ile maliyet-fayda, maliyet-etkinlik analizleri aracılığıyla önceliklendirmede rol alacağından son derece elzemdir.

Böyle bir önceliklendirmenin yapılmasının ardından bütçe yılı içerisinde hangi faaliyet ve projelerin yerine getirileceğine karar verilecek ve uygulama esnasında ve sonrasında yerine getirilen bu faaliyet ve projelerin performans durumları değerlendirilerek, düşük veya yüksek performansın sebepleri ve düşük performans bulunması durumunda çözüm önerileri üzerinde tartışılacaktır.

Bu bakımdan performans esaslı bütçeleme sistemi bütçe sürecine performans bilgisini eklemlştiren bir sistem olması dolayısıyla öne çıkmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin bu basit ifadesinden sonra denilebilir ki performans esaslı bütçeleme sisteminin kısa vadede ortaya çıkması beklenen ilk etkisi ve performans yönetimine katkısı hesapverebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesine zemin hazırlaması ve dolayısıyla etkili bir iletişim ortamının tesis edilmesidir. Burada hesapverebilirliğin bir amaç olmadığı fakat performansın yönetilmesinde bir araç olduğu göz önünde tutulmalıdır. Buna göre kurum içi raporlama sisteminin

mevcudiyeti ve bu sisteme performans esaslı bütçeleme sisteminin katkısı neticesinde performans ile ilgili kaygıların kurum içerisindeki rutin, günlük konuşmalara yansımaları beklenmektedir. Bu sayede ortaya çıkan kurumsal iletişim etkinliğinin domino etkisiyle yerel seçimlerde siyasetçilerin seçim programlarına oradan da seçmenlerin seçilmişlerden beklentilerine yansımaları beklenmektedir.

Bu genel çerçeve içerisinde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olarak iletişimsel etkileri ve nihai etkileri etkileri takip eden kısımlarda açıklanmıştır.

1.6.4.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin İletişimsel İşlevi

Performans esaslı bütçeleme sistemi performans yönetiminin başarı koşulları arasında sayılan hesapverebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesi için bir altyapı sağlayarak performans yönetimine katkı sağlamaktadır. Performans esaslı bütçeleme sistemi, kendilerine ödenek tahsis edilen ve bu ödenekleri kullanma konusunda yetki tanınan harcamacı birimlerin, önceden mutabakata varılmış sonuçlar bakımından hesapverebilirliklerinin sağlanmasında temel çerçeveyi oluşturmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi bütçenin hazırlanmasından başlayarak bütçenin görüşülmesi, onaylanması ve uygulanması ile denetimi aşamalarında performans göstergelerinden faydalanılması suretiyle performans ölçüm ve değerlendirmelerini gerektiren bir sistem olması dolayısıyla performans esaslı bütçeleme sistemi aracılığıyla hizmet birimleri ile bütçe birimi arasında ve hizmet birimleri ile meclis arasında bütçe görüşmelerinin içeriğini nitelik bakımından değiştirerek etkili bir iletişim ortamının ortaya çıkmasına ve bütçe yer alan bu temel aktörlerin birbirlerini anlayabileceğine ilişkin öngörüler geliştirilmektedir. İletişim açısından benzer olumlu etkilerin vatandaş-yönetim ilişkilerinde de ortaya çıkacağı beklenmektedir.

Buna göre, bilindiği gibi performans göstergeleri sunulan hizmetlere ilişkin faaliyetleri ve etkilerini değerlendirmeye imkan vererek belediyenin paydaşları arasında etkili bir iletişim ortamının sunulmasına hizmet eder. Bütçede performans göstergelerine yer verilmesi suretiyle meclis tarafından bu türden bilgilerin bütçe

tartışmalarında hizmet birim yöneticilerine ve belediye başkanına yönelttiği soruların içeriğini değiştirebileceği beklenmektedir.

Ancak yürütme ile meclis arasındaki bu iletişimin güçlendirilebilmesi için yüksek kalitede gösterge ve verilerin varlığı en önemli koşullardan biri olarak değerlendirilmektedir. İkinci olarak, tek bir göstergenin kullanılması da yeterli görülmemektedir. Bu bakımdan performans göstergeleri bir programın her yönünü açıklayabilecek yeterlilikte kapsamlı olmalıdır. Buna göre, işyükü göstergelerinin, girdi ve harcama kategorilerine ilişkin bilgilerin açıklanması tek başlarına ödenek tahsis edilen programların amaçlarını açıklayamamaktadır. Bu bakımdan, örneğin iki semt arasındaki ulaşım süresinin 1 saatten 10 dakikaya düşürülmesinde yol bakım ve onarım çalışmalarına aktarılan belirli tutardaki kaynağın katkısı olduğu/olacağı açıklanmalıdır. Bu çerçevede, performans esaslı bütçeleme sisteminin yürütme ve meclis arasında ve nihayetinde vatandaşlar ile belediye arasında iletişimi güçlendireceği öngörülmektedir³²¹.

1.6.4.1.1. Kurum İçi İletişimin Güçlendirilmesi

Performans bilgisinin bütçe sürecinde kullanılması ile politika yapıcılara programların yürütülmesinde paranın karşılığı değerini ilk sıraya koymalarına yardımcı olması beklenmektedir. Buna göre, bu sayede politika yapıcılar, amaçlanan sonuçlara ulaşılmasında teklif edilen harcamaların tamamının gerekli olup olmadığını sorgulama şansına sahip olabilir. Yürütme kanadı açısından ise, performans esaslı bütçeleme sistemi problemleri alanlarda yeni programların uygulamaya geçilmesinin veya mevcut programlar için ödeneklerin artırılmasının gerekçelerini meclise açıklamalarında doğru iletişim kurma işlevi görür.

Yüksek performans gösteren programların aksine, düşük performans gösteren programlara ilişkin olarak da, yine performans esaslı bütçeleme sisteminde yer verilen performans göstergeleri ve performans ölçümü takvimi sayesinde problemleri alanların ve bu problemlere yol açan faktörlerin zamanında açıklanması sağlanır. Burada gözden kaçırılmaması gereken husus düşük performans gösteren

³²¹ Liner ve diğerleri, 2000, s. 43.

programlarda her zaman ve her durumda kaynak kesintisine gidilmeyeceğidir. Düşük performans pek çok durumda daha derinlemesine araştırmalar yapılması gereğine dikkat çekmektedir³²².

Öte yandan, aynı amaca hizmet eden hizmet birimleri arasında koordinasyonun sağlanmasında, hizmet birimleri arasında karşılaştırma yapılmasını kolaylaştırması açısından, performans esaslı bütçeleme sistemi hizmet birimleri arasında koordinasyonun sağlanmasında önemli bir yardımcı olarak değerlendirilmektedir.

Performans esaslı bütçeleme sistemi ile kurum içerisinde gerçekleştirilmesi öngörülen bu bilgi alışverişi ve elde edilen bilgilerin değerlendirmelere konu olması ile metropoliten yönetimlerde belediye meclisinden en alt düzeyde çalışanlara kadar performans kaygısının günlük konuşmalara yansımaları ve dolayısıyla kurumsal iletişimin etkinleştirilmesi beklenmektedir.

1.6.4.1.2. Vatandaş İle İletişimin Güçlendirilmesi

Performans esaslı bütçeleme sistemi bütçeleme sürecinde paydaş katılımının sağlanması üzerine tesis edilmiştir. Bu bakımdan performans esaslı bütçeleme sistemi vatandaş odaklılığı bir vatandaşlık hakkı olarak ele alır. Performans esaslı bütçeleme sisteminde benimsenen bu yaklaşım sosyal harcamalarla dezavantajlı vatandaşlara yönelik politika uygulamalarından daha ötesini ifade etmektedir. Buna göre performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili reformlarda vatandaş odaklılığın sağlanması bakımından vatandaşların yaşadıkları kente ilişkin alınacak kararlarda aktif olarak katılımlarının sağlanması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bu katılımın sağlanması durumunda performans yönetimi ilgili çabalarda kamuda performans kavramının ardında yatan paranın karşılığı değerinin paranın gerçek sahiplerine verilmesi yaklaşımının içi doldurabilecektir. Ancak, performans esaslı bütçeleme sistemi ile böyle bir yaklaşımın yerleştirilebilmesi için ilk adım olarak şeffaflığın sağlanması gereklidir. Ancak şeffaflık sadece faaliyet sonuçlarının açıklanması bakımından ele alınmamalıdır. Böyle bir yaklaşım faaliyet amaçlarının

³²² Liner ve diğerleri, 2000, s. 41.

açıklanmasında da şeffaf olunmasını gerektirir. Bununla birlikte yerel vatandaşların kullanımına sunulan bu bilgilerin vatandaşlar tarafından anlaşılabilir ve ulaşılabilir olmasının sağlanması gerekir. Bu sayede yerel vatandaşların yerel konularda duyarlı olmaları sağlanabilecektir. Bunun vatandaşlar açısından bir öğrenme süreci olarak düşünülmesi gerekir. İkinci adım ise, kent konseyleri gibi katılım mekanizmalarının tesis edilmesi ve bu mekanizmaların işlerlik kazanması için yasal bir zemine oturtulmasıdır. Üçüncü adım ise performans esaslı bütçeleme sistemi ile birlikte katılımcı bütçe anlayışının uygulanmasına geçilmesidir. Ancak o zaman, yerel vatandaşlar gerçekleştirilen faaliyetlerin performansını değerlendiren pasif vatandaşlıktan çıkarılıp aktif vatandaşla evrilebilecektir.

Buna göre bütçenin performans bilgisi ve performans raporları ile birlikte internet ortamında yayınlanması ve dağıtılması vatandaşların da performans bilgisini okumalarında eğitilmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir. Bu sayede performansla ilgili hususlara ilişkin olarak vatandaşlarda farkındalığın yaratılabileceği belirtilmektedir³²³.

1.6.4.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Nihai İşlevleri

Performans esaslı bütçeleme sistemi ile bütçe aktörleri arasında iletişim niteliğinin artmasının sonucu olarak bütçe aktörleri davranışları üzerinde olumlu değişimler meydana geleceği beklenmektedir. Söz konusu olumlu sonuçlar performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai işlevleri olarak ele alınmaktadır.

Buna göre, performans esaslı bütçeleme sistemi sonuçlara odaklanılmasını sağlayarak ve politika yapıcılarını ödenek tahsis edilen programların sonuçlara katkısını düşünmeye sevk ederek performans yönetimine katkı sağlaması beklenir. Bu bakımdan performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri ile aracılığı ortaya çıkacak uzun vadeli etkilerinden biri öğretici etkisi olacaktır. Öğretici etkiler ile performans yönetiminin ihtiyaç duyduğu sonuç odaklılığın, vatandaş odaklılığın sağlanması ifade edilmek istenmektedir. Buna göre performans esaslı bütçeleme sistemi ile öncelik ve hedeflerin belirlenmesinde katılımcılığın teşvik edilmesi

³²³ Wang, 2002, ss. 30-32.

öngörüsü ile bütçe görüşmelerinde ve bütçenin uygulanmasında performans bilgisinden faydalanyor olması hizmet birimlerinin kendilerinden beklenen sonuçlara odaklanmasını ve bu sonuçlara odaklanırken vatandaş beklentileri yanı sıra maliyetlere duyarlı olmalarının sağlanması beklenmektedir. Ancak bütçenin yazılı kurallarını değiştirmek yazılı olmayan kuralların değiştirilmesine nispeten basit olduğundan, hizmet birimlerinde geleneksel bürokratik kültürün değiştirilmesi daha zaman alıcı bir süreçtir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin nispeten daha uzun dönemde ortaya çıkacak etkilerinden bir diğeri kaynak tahsis etkinliği ve operasyonel etkinliği sağlayarak performans yönetimine katkı sağlamasıdır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetimine bu katkısı şüphesiz bütçenin iletişimsel etkileri aracılığı ile bütçe aktörleri arasındaki iletişimi güçlendirmesi ile ortaya çıkacaktır. Buna göre performans esaslı bütçeleme döngüsünde kullanılan göstergeler aracılığı ile hizmet birimleri ile bütçe birimi ve belediye meclisinin birbirilerinin ihtiyaçlarını anlamaları ve bütçenin politik kaygılar yanı sıra etkinlik kaygıları da gözetilerek hazırlanması ve uygulanması beklenmektedir. Ancak performans esaslı bütçeleme sisteminin kaynak tahsis kararlarını etkileme gücü hususu her zaman çok açık değildir. Bu hususta unutulmaması gereken performans bilgisinin kaynak tahsis kararlarını etkileyen faktörlerden sadece birisini teşkil ettiğidir. Bununla birlikte, performans esaslı bütçeleme de bütçeyi bu siyasi niteliği dışına çıkarmayı amaçlamamaktadır. Buna göre, performans esaslı bütçeleme sisteminde kullanılan performans göstergeleri bütçe tartışmalarına daha rasyonel bir zemin hazırlar; ancak nihai kararı verecek olanlar politika yapıcılarıdır. Bununla birlikte bütçenin uygulanması aşamasında performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen kazanımların ortaya çıkması harcamacı birimlerin samimiyeti yanı sıra harcamacı birimlere verilen esneklikler ve kontrol sisteminin etkinliğine bağlı bir husustur. Performans esaslı bütçeleme sisteminden elde edilen kısa vadeli deneyimler ülkelerin kontrol sisteminin güçlendirilmesine ilişkin ilgilerine karşın harcamacı birimlere esneklikler verilmesi konusunda daha çekimser davrandıklarını göstermektedir.

1.6.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Performans Yönetim Aracı Olma Özelliğini Etkileyen Faktörler

Genel anlamda kamu kesiminde ve özel anlamda metropoliten yönetimlerde kullanılması öngörülen bütçe sistemleri ve yönetim tekniklerine ilişkin geliştirilen yenilikler daha sağlıklı bir kamu kesimi amacına ulaşılmasıdır. Şüphesiz bu yeni yaklaşımlar geliştirildikleri dönemin ihtiyaçlarına göre şekillenmişlerdir. Ancak ne var ki geliştirildikleri dönem ihtiyaçlarına göre teorik düzeyde neredeyse mükemmel olarak nitelendirilebilecek yaklaşımların çoğu durumda istenilen başarı düzeyine ulaşamadığı, ancak bunun sebebinin sistemin kendisinden değil uygulamasında karşılaşılan güçlüklerden kaynaklandığı bilinmektedir. Uygulamada karşılaşılan güçlüklerin bir kısmı kurumsal faktörlerden oluşurken bir kısmı da dışsal faktörlerden kaynaklanmaktadır.

Bu sebeple bu kısımda performans yönetim aracı olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin başarısını etkileyen dışsal ve içsel faktörler tartışılmıştır.

1.6.5.1. Dışsal Faktörler

Çalışmanın bu kısmında performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen dışsal faktörler merkezi kontrollerin kapsamı, performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş sürecinin yönetilmesi ve performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetiminin diğer temel araçları ile uyum gösterecek biçimde tasarlanması hususları değerlendirilmiştir.

1.6.5.1.1. Merkezi Kontrollerin Kapsamı

Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini sunmak üzere bütçelerini hazırlamaları ve uygulamaları üzerindeki özerklikleri ülkeden ülkeye değişkenlik gösterebilmektedir. Buna göre bazı ülkelerde, yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından belirlenmiş sınırlı sayı ve içeriğe sahip rehber ve standartlar çerçevesinde hareket ederken; diğer bazı ülkelerde merkezi yönetimin yerel kaynak tahsis kararlarında önemli bir kontrol yetkisinin bulunduğu ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimin yönlendirmeleri altında hareket ettiği bilinmektedir.

Merkezi yönetim tarafından hizmet sunumuna ilişkin olarak hazırlanan rehber ve standartlar aracılığıyla yürütülen kontroller genellikle kritik özelliği bulunan kamusal hizmetlerin sunulmasına yönelik belirli standart ve normlar getirmeyi amaçlamaktadır. Ancak bu kontrollerin genişliği pek çok durumda yerel yönetimlerin yerel vatandaş ihtiyaçlarına ve yerel koşullara duyarlılığını kısıtlayıcı rol oynamaktadır. Söz konusu kontrollerin yasal kaynağı, anayasal düzeyde (yerel yönetimlerin faaliyet alanını belirleyen genel prensipler); yasal düzeyde (iderelerarası mali sistem, idari yapılanma ve prosedürlere ilişkin kurumsal detaylar, hesap verme yapı ve mekanizmaları, ihlaller durumunda yaptırımlar gibi) ve/veya genellgeler şeklinde olabilmektedir.

Bu düzenlemeler çerçevesinde merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen müdahaleler çok çeşitli biçimlerde gerçekleştirilebilir. Buna göre örneğin, merkezi yönetim faydası yerel alanın dışına taşan hizmet alanlarına ilişkin bütçesel kararlara müdahalede bulunabileceği gibi, ulusal önemi olan bazı hizmet alanlarına ilişkin olarak yeterli mali desteği sağlamadan harcamalar üzerinde baskı yaratacak kararlara alabilir. Bununla birlikte, örneğin, merkezi yönetim bir kamu kurumunu yerel yönetim bütçesinin onaylanmasından önce incelemesi için görevlendirebilir³²⁴.

Bu müdahalelerin kapsamı ve niteliği çeşitlilik gösterebilmektedir. Ancak bu türden düzenlemelere gidilirken sorulması gereken soru bu müdahalelerin bütçe sürecine ne şekilde yansıdığıdır. Bu bakımdan her bir müdahalenin yerel yönetim bütçesinin yerel ihtiyaçlara duyarlılığını azaltacağı ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki kontrol alanını genişleteceği gözden kaçırılmamalıdır. Nitekim merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen müdahalelerin etkisi genellikle tahmin edilenden çok daha yoğun olabilmektedir. Örneğin, merkezi yönetim tarafından belirlenen personel ücret hadleri, emek-yoğun çalışmakta olan yerel yönetimlerin harcamaları üzerindeki karar alma kabiliyetlerini sınırlandırabilmektedir. Bu çerçevede yeni demokratik yönetim yapısı minimalist kontrol anlayışını gerektirmektedir. Bununla birlikte, yolsuzluk önlemlerinin en üst

³²⁴ John Mikesell, "Fiscal Administration in Local Government: An Overview", içinde: **Local Budgeting**, (ed.) Anwar Shah, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, Washington D.C. , 2007, 2007, ss. 38-39.

düzeyde alınması ve mali yönetim sisteminin sağlam bir şekilde tesis edilmesi önkoşullarında sınırlı düzeyde merkezi kontrol önerilmektedir³²⁵.

1.6.5.1.1.1. İdarelerarası Mali İlişkilerin Kapsamı

Yerel yönetimler performansın geliştirilmesine ve yönetilmesine ilişkin olarak geliştirilen teniklerle, yol ve yöntemlerin kamu kesiminde uygulamaya geçirilmesi bakımından, merkezi yönetim kuruluşlarına göre, çok daha uygun kurumsal bir ortam oluşturmaktadırlar. Ancak bu durum “gerçek yerel yönetimler” için geçerlidir³²⁶. Gerçek yerel yönetim birimlerinden bahsedilmek için gerekli görülen ön koşullar arasında ilgili yerel yönetim biriminin yerel toplulukları ilgilendiren yerel nitelikli hizmetler için tek başına sorumlu olması bir başka deyişle merkezi yönetimin yerel nitelikli hiç bir kamu hizmetini üstlenmemesi ve yerel yönetimlere yönetsel yollarla müdahalede bulunmaması ve yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği hususuna ilk sıralarda yer verilmektedir.

Buna göre belediyelerin kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme ve yönetme hakkı olarak ifade edilebilen özerkliğin sağlanması için, sadece özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Bununla birlikte ilgili birimlerin harcamalarında merkezi idarenin baskısı olmaksızın harcama yapmaya ve gelir toplamaya yetkili olmaları olarak ifade edilebilen mali özerkliğe de sahip olmaları gereklidir³²⁷.

İdari ve mali özerkliğin performansın geliştirilmesi ve performans esaslı bütçeleme sisteminin bu amaçla kullanılması bakımından ilişkisi yerel politikacılarla yerel vatandaşlar arasında hesapverebilirlik ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Bu bakımdan mali kaynak ve idari yönden merkezi yönetime bağımlı bir yerel yönetim yapılanması yerel politikacıların yerel seçmene karşı sorumluluğunu azalttığı ifade edilir. Bu görüşlere göre mali özerkliğin bir görüntüsü olan yerel vergileme hakkının

³²⁵ Mikesell, 2007, s. 39.

³²⁶ Selçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimlerde Etkililik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 6, S. 1, Ocak, 1997, s. 5.

³²⁷ Esra Siverekli Demircan, “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**, S. 29, Temmuz-Aralık, 2007, s. 144.

verilmesi durumunda, vergi almak isteyen yöneticiler halkı bunun gerekliliğine ikna etmek zorunda kalacaklar ve daha kaliteli hizmet beklentisi içinde olan da ödediği verginin nereye gittiğini yakından takip edebileceklerdir³²⁸.

Bununla birlikte, yerel bütçeler içerisinde merkezi transferlerin büyüklüğü, yerel politikacıları seçmenlerinden çok merkezi yönetimin bürokrat ve politikacılarına daha duyarlı hale getirmektedir. Böylece merkezi transferlerle yerel yönetimler kontrol altında tutulmakta ve seçmenlerin demokratik denetleme haklarını kullanma olgusu işlevsiz hale gelmektedir. Bu bakımdan Ammons (1985), yerel yönetimlerde üretkenliğin önündeki engellerden birisi olarak idarelerarası transferlerin yapısını ele almıştır³²⁹.

Bununla birlikte dünyadaki pek çok ülkede yerel yönetimler yatay ve dikey denkliğin sağlanması için az ya da çok merkezi yönetimden transfer geliri elde etmektedir. Merkezi transferlerin yerel yönetimlerde performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmasını etkileme şekillerinden biri transferlerin önemli bir kısmının koşullu transferlerden oluşturulması ile ortaya çıkmaktadır. Buna göre genellikle idarelerarası gelir ilişkisini düzenleyen yasalar bu kaynakları kullanırken en az sorumluluk gösteren yerel yönetimler göz önünde bulundurularak hazırlandığından, kaynakların kullanımında operasyonel prodesüdürlere gereğinden fazla yer vererek yerel yönetimlerin bütçelerini yerel ihtiyaçlar doğrultusunda uygulaması konusunda esnekliklerini daraltabilmektedir.

Merkezi yönetimden elde edilen transferler gelirlerinin performans esaslı bütçeleme sistemini etkileme şekillerinden bir diğeri ise merkezi yönetim bütçe takvimi ile yerel yönetim bütçe takviminde uyumsuzluk bulunması durumunda veya merkezi yönetimce çok yıllık bütçe tahminlerinden faydalanılmadığı veya faydalanılsa da tahminlerin yapılmasında aşırı iyimser davranılması durumlarında ortaya çıkar. Bu gibi durumlarda yerel yönetim birimlerinin gelirlerin tahmin edilmesinde

³²⁸ Ahmet Ulusoy, “Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi”, **Vergi Sorunları**, S. 145, Ekim, 2000, ss. 133, 134.

³²⁹ David N. Ammons, “Common Barriers to Productivity Improvement in Local Government”, **Public Productivity Review**, Vol. 9, No. 4, Winter, 1985, s. 297, 298.

öngörülebilirlikleri azalmakta, bu durum harcamaların planlanmasına da yansımaktadır.

Buna karşın harcama sorumluluklarının, bu harcama sorumluluklarının yerine getirilmesi için gerekli görülen gelir kaynakları sağlanmadan yerleştirilmesi durumunda, yerel yönetimlerden yüksek performans beklemek çok rasyonel bir beklenti olmayabilir. Bununla birlikte, gelir ve harcama sorumlulukları arasındaki denge kurulmuş olsa bile bu durum her zaman yerel yönetimlerin istisnasız bir şekilde rasyonel davranacakları anlamına da gelmemelidir. Buna göre, eğer yerel yönetimler, kurumsal olarak, gerekli olan idari ve teknik kapasiteye sahip değillerse, uygulamalar başarısızlıkla sonuçlanacaktır. Bu kapsamda yerel yönetim uygulamalarından elde edilen sonuçların başarılı olabilmesi için merkezi yönetim tarafından sağlıklı bir kurumsal çerçevenin oluşturulması gereklidir³³⁰.

1.6.5.1.1.2. Performans Kültürünün Teşvik Edilmesi

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçişle ilgili uygulanan reformlarda performans ölçüm sistemleri, program değerlendirmeleri gibi pek çok yenilik kamu kesiminde de uygulanmaya başlanmıştır. Böyle bir yeniden yapılanma ile kamu yönetimi temel olarak vatandaşlara ve diğer paydaşlarına sonuç üretmek üzere faaliyette bulundukları mesajını vermeyi amaçlamaktadır. Yürütülmekte olan reformların bu yönü seremoniktir.

Bu türden seremonik çabalar anlamlı hale dönüştürülebilir. Buna göre bu seremonik çabaların performans esaslı yönetim kültürü oluşturulmasına katkıları olabilir. Bunun için seremonik birer değeri olan araçların fiili olarak uygulanması gerekir. Ancak bu sayede performans esaslı bütçeleme sistemine ilişkin uygulamalar anlam kazanacaktır³³¹.

³³⁰ Richard M. Bird, "Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance", içinde: **The Challenge of Urban Government**, (ed.) Mila Freire ve Richard Stren, World Bank Institute Development Studies, Washington D.C., January, 2001, s. 115.

³³¹ Herb Hill ve Matthew Andrews, "Reforming Budget Rituel and Budget Practice: The Case of Performance Management Implementation in Virginia", **International Journal of Public Administration**, Vol. 28, No. 3, 2005, s. 256.

Bu hususta en önemli problemlerden biri yerel yönetim uygulamalarının izlenmesi ve desteklenmesi için merkezi yapıların oluşturulmamış olması olarak değerlendirilmektedir. Buna göre merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler maliyesi toplu ve bireysel olarak değerlendirilmelidir. Bu bakımdan yerel yönetimlere ilişkin mali bilgileri kapsayan bir raporlama standardının oluşturulması önemlidir. Bunun için birbiri ile bütünleşik bir muhasebe ve bütçe sisteminin oluşturulması gereklidir. Bununla birlikte merkezi yönetimden bağımsız bir şekilde tesis edilmiş bir kurul tarafından söz konusu mali bilgilerin toplanması ve yayınlanmasının sağlanması idarelerarası mali ilişkilerin kamuoyu tarafından da anlaşılmasını sağlaması açısından anlamlıdır³³².

Ancak söz konusu mali bilgiler performans bilgileri ile desteklenmediği sürece bilgisine sunulan vatandaş ve hatta yatırım alanı arayışı içinde olan özel sektör kuruluşları için rakamlardan oluşan bir tablo olmanın ötesine geçemeyecektir. Bu sebeple pek çok ülkede hem yerel yönetimlerde performansın geliştirilmesini teşvik etmek, performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesinin önemini idrak ettirmek, ayrıca yerel yönetimler arasında en iyi uygulamalar ortaya çıkararak bu uygulamaların paylaşılması sağlamak hem de yerel yönetimlerle ilgili performans bilgilerine ihtiyaç duyan paydaşlara bilgi sağlamak amacıyla kıyaslama (benchmarking) yönteminden faydalanılmaktadır.

Kıyaslama (benchmarking), bir kurumun performansını, sınıfının en iyisi olan kurumun performansı ile karşılaştırarak en iyinin performans düzeyini nasıl yakaladığını belirleyip, elde edilen bilgileri kurumun amaç ve hedefleri için bir temel oluşturacak biçimde kullanılmasını ifade eder³³³.

Başarılı bir kıyaslama uygulamasının yapılabilmesi için kıyaslama yapılacak birimin belirlenmesi, bu belirlemenin ardından kıyaslama yapan kurum için kritik olan ve geliştirilmesi gereken süreçlerin, süreçlerle ilgili performans göstergelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Performans göstergelerinin belirlenmesinin ardından kıyaslama yapılan birimler arasında fark analizleri yapılacak ve bu analizlere göre

³³² Bird, "Setting Stage...", 2001, s. 117.

³³³ Pınar Sürat Özer, **Benchmarking**, Vizyon Yayınları, İzmir, 1999, s. 4.

performans açığının nasıl kapatılacağına ilişkin stratejiler geliştirilecektir³³⁴. Buna göre denilebilir ki kıyaslama yönteminin nihai hedefi performans açığının saptanmasıdır³³⁵. Bununla birlikte kıyaslama kurumun kendi içerisindeki şubelerle gerçekleştirilebileceği gibi, kurumun benzer faaliyet gösteren diğer kamusal ve/veya özel kurumlarla kıyaslanması şeklinde gerçekleştirilebilir.

Esasen, yerel yönetimler açısından, genel olarak da kamu kesiminde faaliyette bulunan kurumlar açısından kıyaslamamanın kurumların kendileri tarafından gerçekleştirilmesi beklenir. Kıyaslama sayesinde, yerel yönetimlerin, kendi içlerinde başarılı birimlerinin veya kendileri ile benzer faaliyetler yerine getiren yerel yönetimler ve/veya özel sektör kuruluşları ile kendi performanslarını karşılaştırarak, yüksek performans düzeyi gösteren kurum ve/veya birimlerin başarılarının altındaki stratejileri ve süreçleri ortaya çıkarmaları ve buradan elde ettikleri bilgiler neticesinde kendi strateji ve süreçlerini yenilemeleri beklenir. Ancak bu sayede performansın geliştirilebilmesi mümkün görünmektedir. Bununla birlikte, genel anlamda kamu kesiminde, kıyaslama yönteminin, merkezi yönlendirici kuruluşlar ve/veya bağımsız kuruluşlar nezdinde başlatıldığı sıklıkla rastlanan bir durumdur.

Yerel yönetimlerin performanslarının karşılaştırılması merkezi yönlendirici kuruluşlar açısından şu faydaları sağlayabilir³³⁶:

- Kaynak tahsisi için önceliklerin belirlenmesi açısından ulusal (veya eyalet düzeyinde) genel trendin belirlenmesine yardımcı olarak yerel yönetim performansının geliştirilmesine katkıda bulunmak üzere kaynak, araştırma ve teknik asistanlığın gerçekleştirilmesinde özel hedeflere odaklanılmasına yardımcı olur.
- Performansın geliştirilmesinde fırsatlara ilişkin ulusal ilginin çekilmesine yardımcı olur. Buna göre, örneğin, yerel yönetimler arası karşılaştırmalar aracılığıyla yerel yönetim yöneticilerinin başarılı uygulamaları ve yeni yaklaşımları takip etmeleri sağlanabileceği gibi,

³³⁴ Özer, 1999, ss. 25-29.

³³⁵ John G. Fisher, **Kıyaslama (Benchmarking) Yoluyla Performans Nasıl Arttırılır**, Rota Yayınları, 1. Basım, İstanbul, 1998, s. 79.

³³⁶ Hatry, 1972, s. 777.

yüksek performans gösteren yönetimler işaret edilerek diğer yönetimlerin de performanslarını yükseltmeleri konusunda motivasyon sağlanabilir.

Performansın karşılaştırılmasına yönelik bu uygulamalara ilişkin veriler standart bir performans raporu aracılığıyla toplanmaktadır. Ancak, bu husustaki çalışmalar genellikle elde edilen verilerin yetersizliği ve ortak verilerin toplanmasındaki sıkıntılar sebebiyle eleştirilmektedir. Bu uygulamalarda ortak verilerin toplanması karşılaştırılabilir performans analizleri için ön koşul olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, bu karşılaştırmaların sağlıklı bulgular sunabilmesi için, her bir yönetimin performansını etkileyen dışsal faktörlerin de göz önünde bulundurulması gereklidir. Buna göre, söz konusu karşılaştırmalarda, yerel yönetimler arası gruplandırmada sıklıkla başvuru nûfus bilgilerine göre gruplandırma yeterli değildir. Nitekim, demografik, sosyo ekonomik, kurumsal farklılıklar ile iklim koşulları, il, ilçe veya köy yönetimi olması ile ilgili koşullar, yönetim şeklinden kaynaklanan koşullar (yönetici-meclis yerine seçilmiş), etnik farklılıklar, hanehalkı geliri gibi diğer muhtelif farklılıkların da göz önünde bulundurulması gereklidir. Ancak bu sayede, bazı yönetimlerin neden diğer bazılarına göre başarılı olduğu ortaya koyulabilir. Bu farklılıkların net bir şekilde ortaya koyulmasından sonra, düşük performans gösteren yönetimlerine yardımcı olunabilir³³⁷.

Bununla birlikte yerel yönetimler arasındaki bu karşılaştırmaların gönüllü katılıma dayandırılmadan ve merkezi transferlerin düzenlenmesi amacı ile gerçekleştirilmesi durumunda yöntemin performans kültürünün yerleştirilmesine ilişkin amaca hizmet edemediği, ayrıca yerel yönetim birimlerinin veri girişlerinde yanıltıcı bilgiler verme riski her zaman bulunmaktadır. Bu sebeple önerilen, karşılaştırmaların sivil toplum örgütlerince gönüllük esasına dayandırılarak karşılaştırma sonuçlarının paydaşları bilgilendirme amacı ile gerçekleştirilmesidir. Ancak bu sayede yerel yönetimler arasında oluşturulan performans ligi tabloları performansın geliştirilmesi fikrine katkı sağlayabilmektedir.

³³⁷ Hatry, 1972, s. 781.

1.6.5.1.2. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş

Bilindiği gibi günümüzde pek çok ülke kapsamlı kamu yönetimi reformları çerçevesinde performans esaslı bütçeleme sistemine geçmektedir. Bu çerçevede performans esaslı bütçeleme sistemine geçişle güdülen amaçlara ulaşılabilmesi için kamu yönetiminde yürütülen diğer reformlarla birlikte bütüncül bir şekilde planlanması, reformların koordinasyonundan ve başarısının izlenmesinden sorumlu merkezi yönlendirici birimlerin tesis edilmesi öncelikli koşullardan biri olarak ortaya çıkmaktadır. Reformların yönetilmesinden sorumlu tutulan merkezi yönlendirici birimlerce performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulama başarısını arttırmak üzere gerekli görülen rehber ve kılavuzları yayınlaması, iyi uygulama örneklerinin paylaşılmasını sağlaması diğer öncelikli hususlar arasında sıralanmaktadır.

Nitekim uygulamada sıklıkla karşılaşılan sorun, özellikle gelişmekte olan ülkeler için, performans esaslı bütçeleme sisteminin amaçları konusunda mutabakat sağlanması ve performans esaslı bütçeleme sistemi ile birlikte sisteme giren kavramların uygulamadan sorumlu bütün aktörlerce aynı şekilde ifade edebilmesidir. Bu bakımdan performans esaslı bütçe sistemi ile ilgili önemli sorunlu alanlardan biri tanımlanmasındaki güçlülüdür. Buna göre performans esaslı bütçeleme sisteminin temel amacının ödenekler ile performans artışı arasında doğrudan bir ilişki kurulması mı yoksa bütçe görüşmelerine performans bilgisinin eklenmesi mi olduğu konusunda mutabakata varılmış olması gerekli görülmektedir.

Mutabakata varılması gereken ikinci husus ise performans esaslı bütçeleme sistemi içerisinde sıklıkla kullanılan girdi, çıktı, amaç, gösterge ve benzeri kavramlardır. Bu kavramların açıkça tanımlanması ve herkes tarafından aynı şeyi ifade etmesi gereklidir. Aksi takdirde performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasında karmaşalar yaşanabilecektir³³⁸.

Bu bakımdan reformun yürütülmesinden sorumlu merkezi organların oluşturulması ve bu organlarca uygulamalara ilişkin rehber ve standartların

³³⁸ Liner ve diğerleri, 2000, s. 44.

yayımlanması olası karmaşaların önlenmesinde yardımcı olabilecek türden uygulamalardır.

1.6.5.1.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tasarımı

Performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili uygulamalar i) kurumsal misyon ve amaçların belirlenmesi, performans değerlendirmesinin geliştirilmesi ve performans bilgisinin planlama ve bütçeleme süreçlerinde kullanılması ile hesapverebilirliğin geliştirilmesi, ii) kaynak tahsisinin girdilerden ziyade beklenen sonuçlar temel alınarak gerçekleştirilmesi suretiyle kaynakları kullanan hizmet birimlerine bütçe esnekliğinin sağlanması, iii) hizmet birimleri arasında koordinasyonun sağlanması, çakışan hizmetlerin elimine edilmesi ve karar vericilere daha fazla bilginin sağlanması ve v) hizmet sunumunda verimlilik ve etkinliğin sağlanması amacıyla hizmet birimlerini motive edici teşviklerin tesis edilmesi unsurlarını barındırmalıdır³³⁹.

Bu bakımdan performans esaslı bütçeleme sisteminin bütçenin paydaşları arasındaki iletişimi güçlendirmesi ile performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurları arasında sayılan ve katılımcılığa vurgu yapan stratejik planlama, performans ölçümü arasında birbirini besleyen bir ilişki bulunmaktadır³⁴⁰. Bu sebeple performans esaslı bütçeleme sisteminin tasarımında sistemin temel unsurları arasında anlamlı ve tutarlı bir ilişkinin kurulması gerekli görülmektedir. Bu sebeple bu kısımda kurumsal planlarla bütçe arasındaki ilişkin güçlendirilmesine ilişkin dikkat edilmesi gereken hususlara ilişki açıklayıcı bilgilere yer verilmiştir.

1.6.5.2. İçsel Faktörler

Performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen içsel (kurumsal) faktörler siyasi destek ve liderlik, analitik

³³⁹ Gary VanLangdingham ve Martha Wellman ve Matthew Andrews, “Useful, But Not A Panacea: Performance-Based Program Budgeting in Florida”, **International Journal of Public Administration**, Vol. 28, No. 3, ss. 234, 235.

³⁴⁰ Bill Dorotinsky, “Medium-Term Expenditure Frameworks, Performance and Transparency”, içinde: **Reforming The Public Expenditure Management System: Medium Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency**, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, Marh, 2004, s. 300.

kapasite, performans göstergelerinin niteliği ve performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliği başlıkları çerçevesinde değerlendirilmiştir.

1.6.5.2.1. Siyasal Destek ve Liderlik

Siyasi destek performans esaslı bütçeleme sistemi ile birlikte uygulanması öngörülen performans bilgisini ortaya çıkarmaya ilişkin araçların kullanılmasını destekleyecek türden katkıları ifade eder. Bilindiği gibi genel olarak tüm reformlar için üst yönetim desteği son derece elzem görülmektedir. Seçilmişlerden elde edilecek destek özellikle önem arz eder çünkü sistemin işlerliğine ilişkin olarak ihtiyaç duyulan mali kaynak buradan elde edilecektir.

Bu bakımdan, özellikle belediye meclisi tarafından bu türden bir desteğin sağlanmıyor olması, genellikle bütçe reformları açısından tehdit edici bir unsur olarak görülür. Ancak buna karşın sıklıkla görülen, ihtiyaç duyulan bu desteğin sistemin bürokrasinin güç alanını genişleteceği ve siyasi güç alanını daraltacağı endişesiyle belediye meclisi ve belediye başkanı tarafından mali desteğin verilmemesidir. Bununla birlikte, performans esaslı bütçeleme sistemine ilişkin reformların önceki reform deneyimleri ile karşılaştırıldığında genellikle yasama kanadı tarafından desteklendiği yönündedir³⁴¹.

Siyasi destek ve liderlik ile ilgili bir diğer husus da performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili uygulamalara ilişkin çalışanlara eğitim verilmesidir. Bu kapsamda düzenlenen eğitimler sayesinde hem kurumsal uyum sürecinin daha kısa sürede sağlanabileceği hem de analitik kapasitenin yükseltilebileceği beklenmektedir.

Bu çerçevede ele alınması gerekli görülen bir diğer husus ise performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmasına imkan veren gerekli görülen prosedürel değişikliklerin yapılmasıdır. Buna göre, performans esaslı bütçeleme sisteminin başarıyla uygulanmasında performans ödemesi gibi teşvik mekanizmalarının varlığı,

³⁴¹ Evan Berman ve XiaoHu Wang, "Performance Measurement in US Counties: Capacity for Reform", **Public Administration Review**, Vol. 60, No. 5, September-October, 2002, s. 410.

yetki ve sorumlulukların açıkça tanımlanmış olması ve gerekli görülen kural ve düzenlemelerde değişiklikler yapılması gereği sıralanabilir.

1.6.5.2.2. Analitik Kapasite

Geliştirilen yeni yaklaşımların tek başına işlerlik kazanması mümkün görünmemektedir. Buna göre, geçmiş reformlardan da elde edilen deneyimler göstermektedir ki, modern yönetsel araçların kullanılmasında uygulamada karşılaşılan zorluklar rasyonel yaklaşımların başarısızlıkla sonuçlanmasına neden olmaktadır. Uygulamada karşılan en büyük problemlerden birisi, analitik kapasite eksikliğidir. Bu sorun özellikle kalifiye ve nitelikli personel sıkıntısı içerisinde yaşayan belediyelerde daha yoğun yaşanmaktadır³⁴².

Analitik kapasite performans ölçümü açısından hizmet birimlerinin performans hedef ve göstergelerin belirlenmesi ile gösterge türlerini – özellikle çıktı ve sonuç göstergelerini- ayırt edebilme kapasitesini gösterir³⁴³.

Daha geniş bir ifadeyle analitik kapasite; program çıktı ve sonuçları ile bu çıktı ve sonuçlara sebep olan bileşenler arasında doğru bir ilişkinin kurulabilmesi ve bunların kavramsallaştırılabilmesi ile ilgilidir. Burada önemli olan ölçülecek olan program altında yatan mantığın açıklığa kavuşturulması için uygun göstergelerin belirlenebilmesidir³⁴⁴.

Performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili olarak yürütülen reformlar kapsamında, kamu kurumlarından girdi, çıktı ve sonuç göstergelerini belirlemeleri istenmektedir. Ancak uygulamada sıklıkla görülen kamu kurumlarında yürütülen faaliyetlerin kurumsal amaçlara katkısı bakımından elzem olan göstergeleri belirlemede güçlükler yaşadıkları görülmektedir. Yürüttükleri faaliyetler ile bu

³⁴² Theodore H. Poister ve Gregory Streib, “Municipal Management Tools from 1976 to 1993: An Overview and Update”, **Public Productivity and Management Review**, Vol. 18, No. 2, Winter, 1994, s. 116.

³⁴³ Berman ve Wang, 2002, s. 410.

³⁴⁴ Kathryn E. Newcomer, “Measuring Government Performance”, **International Journal of Public Administration**, Vol. 30, No. 3, 2007, s. 317.

faaliyetlerin stratejik amaçlara katkıları konusunda analitik düşünmeyi geliştiremedikleri görülmektedir³⁴⁵.

Öte yandan profesyonel standartlar bütçelerin yerel yönetim faaliyetleri ile ilgili tüm maliyetleri kapsamasını gerektirmektedir. Ancak bu maliyetler hizmet birimi ya da programlarla ilişkilendirilmediği takdirde bütçe hizmet birimi veya programın toplam maliyeti hakkında bilgi verememektedir. Öte yandan, maliyetler ile faaliyetler arasında ilişki kurulmasına maliyet türlerine de dikkat edilmelidir. Buna göre doğrudan maliyetler, özel bir hizmet ya da birime doğrudan yüklenebilen maliyetlerdir. Bu maliyetler, personel, ekipman ve malzeme giderlerinden oluşabilir. Dolaylı maliyetler ilse, faaliyetler ile doğrudan ilişkisi kurulamayan maliyetlerdir³⁴⁶. Uygulamada maliyet bilgilerini üreten hizmet birimlerinin genellikle dolaylı ve dolaysız maliyetleri birbirinden ayırtetmekte zorlandığı görülmektedir. Bu sebeple analitik kapasite içerisinde değerlendirilmesi gerekli görülen bir diğer husus hizmet birimlerince dolaylı ve dolaysız maliyetlerin ayırt edilip edilemiyor olmasıdır.

Bununla birlikte kurumda fayda-maliyet analizi, maliyet-etkinlik analizi gibi gelişmiş analiz tekniklerinin kullanılabiliniyor olması analitik kapasite hakkında bilgi verebilmektedir. Nitekim stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için önceliklendirme yapılması ve hangi faaliyet ve projelerin gerçekleştirileceğinin saptanması bu türden performans değerlendirme yöntemlerine hakim olunmasını gerektirir.

Öte yandan kurumun analitik kapasitesi sadece çalışmaların buraya kadar sıralanan hususlarla ilişkili olan yetkinlikleri değildir. Buna göre gelişmiş analizlerin yapılabilmesi ve bütçelerin daha sağlıklı bir şekilde hazırlanabilmesine esas teşkil edecek olan kurumsal veri ambarının varlığı da kurumun analitik kapasitesi hakkında bilgi verecektir. Buna göre, örneğin en azından başlangıç noktasında, kurumda fiziki kaynaklara ilişkin verilere, performans verilerine, maliyet verilerine kolaylıkla ulaşılabiliniyor olması elzem bir husus olarak değerlendirilmektedir.

³⁴⁵ VanLandingham ve diğerleri, 2005, s. 242.

³⁴⁶ Lewis, 2007, s. 190.

1.6.5.2.3. Performans Göstergelerinin Niteliği

Performans göstergelerinden performans yönetiminin hemen her aşamasında faydalanılabılmesine karşın performans göstergelerinin mevcudiyeti kendi başına yeterli bir şart olarak görülmemektedir. Buna göre aynı zamanda performans göstergelerinin belirli bazı niteliklere sahip olması beklenmektedir. Yazılı literatürde performans göstergelerinin niteliğinin değerlendirilmesinde çeşitli kriterlerin geliştirildiği görülmektedir. Bu kısımda performans göstergelerinin niteliğinin değerlendirilmesinde geliştirilen belli başlı yaklaşımlara yer verilmiştir. Bunların başında uygun performans göstergelerinin belirlenmesinde Hatry (1980) tarafından geliştirilen sekiz kriter yer almaktadır. Hatry'e göre performans göstergelerinde bulunması gereken nitelikler geçerlilik ve doğruluk, anlaşılabilirlik, zamanındalık, davranışları etkileyebilme gücü, bütünlük, veri toplama maliyeti, kontrol edilebilirlik ve kapsamlılık olarak sıralanan kriterlere göre değerlendirilmektedir.

Buna göre performans göstergelerinde aranan geçerlilik ve doğruluk ile ilgili kriter göstergenin dayandığı verilerin geçerliliği ile göstergelerin doğru şeyleri ölçebilmesi ile ilgilidir. Anlaşılabilirlik kriteri ise göstergelerin kamu yöneticileri ve vatandaşlar için anlamlı hale getirilmesi ile ilgili iken zamanındalık performans göstergelerinden elde edilen bilgilerin ilgili taraflara zamanında sunulması ile ilgilidir. Hatry tarafından ortaya koyulan bir diğer kriter olarak göstergelerin davranışları etkileyebilme gücü ise göstergelerin varlığı sayesinde amaç ve hedeflerin yukarıdan aşağıya yayılarak kurumsal davranışları olumlu yönde etkileyebilmesini ifade eder. Kontrol edilebilirlik kriterine göre diğer tüm şartlar sabitken göstergeler üzerindeki kontrol ne kadar fazlaysa kamu yöneticilerinin hesapverebilirlikleri de o kadar fazla olacaktır. Bununla birlikte Hatry tarafından ortaya koyulan kriterlere göre göstergelerin performansın tüm boyutu kapsamı ve performans göstergelerine temel oluşturan verilerin toplanmasında elde edilecek kazanımlara nispeten düşük maliyete sahip olması beklenmektedir³⁴⁷.

³⁴⁷ Harry Hatry, "Performance Measurement Principles and Techniques. An Overview for Local Government", **Public Productivity Review**, December, 1980, ss. 313, 314.

Performans göstergeleri niteliğini değerlendirilmesine ilişkin bir diğer kriter seti Grizzle (1985) tarafından önerilmiştir. Grizzle performans göstergelerinin niteliklerini değerledirmeye ilişkin kriter önerisinde bulunurken performans göstergelerinin bütçeleme amacıyla kullanılabilirliğini göz önünde bulundurmuştur. Grizzle’a göre performans göstergelerinde bulunması gereken asgari özellikler teknik yeterlilik, uygulanabilirlik, göstergelerden faydalananlardan bağımsız kriterler ile kullanıcıya bağlı kriterler olarak sıralanmaktadır³⁴⁸.

Göstergelerin teknik yeterliliği ile ilgili kriterler göstergelerin geçerlilik, güvenilirlik ve doğruluğu ile ilgilidir. Uygulanabilirlik ile ilgili kriterler; verilerin elde edilmesi ile ilgili bulunan maliyetler ve verilerin toplanmasında kolaylık/zorlukları ifade eder. Göstergeden faydalanan taraftan bağımsız kriterler ise göstergelerin açık, duyarlı ve karşılaştırılabilir olmasını gerektirirken; faydalanan tarafa göre belirtilen kriterler göstergelerin alınacak kararlar ile ilgili olması, ölçüm sonuçlarının karardan önce sunulabilmesi, performansı ölçülen kurum, birim veya kişi tarafından kontrol edilebilirliği ile ilgilidir³⁴⁹.

Performans göstergelerinin amacına uygun olmayan bir şekilde kullanılmasını azaltmak üzere Perrin (1998) tarafından, i) göstergelerin oluşturulma aşamasında göstergeyi kullanacak organizasyon koşulları hakkında gerçekçi olunması, göstergelerden faydalanan tarafların ihtiyaç duyduğu bilgi setlerinin önceden belirlenmesi, yanlış yorumlamaları önlemek üzere göstergelerle birlikte tamamlayıcı bilgilere yer verilmesi, ii) göstergelerin girdi, çıktı, sonuç arasında neden-sonuç ilişkisini kurabilecek şekilde tasarlanması, iii) göstergelerin geçerliliği ve güncelliğinin korunması için uygulama öncesinde test edilmesi, yeterliliği ve doğruluğu bakımından sürekli gözden geçirilmesi, gerektiğinde revize edilmesi, iv) göstergelerin oluşturulması, gözden geçirilmesi ve güncellenmesinde kurum çalışanları ve hizmet yararlanıcılarının aktif katılımının sağlanması, v) bir programın çeşitli yönleriyle ele alınabilmesi amacıyla tek bir gösterge yerine çıktı ve sonuç

³⁴⁸ Grizzle, 1985, ss. 333, 334.

³⁴⁹ Grizzle, 1985, ss. 334, 335.

göstergelerine de yer verilmesi, gösterge setinin kapsamlı olmasına dikkat edilmesi önerilerinde bulunulmuştur³⁵⁰.

Performans göstergelerinin niteliğinin değerlendirilmesinde pek çok kriterden bahsedilebilir. Bunlardan bir tanesi GAO tarafından belirlenen kriterlerdir. Bu kriterler; i) ilgili olması (relavant), ii) bileşenleri (component), yeterliliği (sufficient) şeklinde sıralanmaktadır. Buna göre sırasıyla, performans göstergelerinin açıkça program hedefleri ile ilişkili olması istenir. Göstergelerin kullanılması ile yapılacak ölçümler ölçmek istedikleri şeyi doğru ve tutarlı bir şekilde ölçebilme ve ölçüm sonuçları ilgili taraflara zamanında sunulabilmelidir. Son olarak, göstergeler birbirleriyle bütünlük arz edecek şekilde, göstergelerin belirlenmesindeki maliyet unsurlarını da göz önüne alarak, ölçülmesi amaçlanan bir programın her yönünü kapsamalıdır³⁵¹.

Streib ve Poister (1999) performans göstergelerinin niteliğini değerlendirmeye aldıkları çalışmalarında daha önce Bouckeaert (1993) tarafından ortaya koyulan kriterlere göre değerlendirmede bulunmuşlardır. Bu kriterler göstergelerin geçerliliği (validity), göstergelerin meşruluğu (legitimacy) ve göstergelerin fonksiyonelliği (functionality) şeklinde sıralanmıştır. Buna göre göstergelerin geçerliliği göstergelerin anlamlı, açıklayıcı ve tutarlılığı ile ilgilidir. Göstergelerin geçerliliğinden bahsedilebilmesi için göstergelerin herkes için aynı şeyleri ifade edebilmesi ve göstergelerin stratejik plan ve performans programında belirlenen amaç ve hedeflerle uyumlu olması beklenmektedir. Göstergelerin meşruluğu ise göstergelerin oluşturulmasında katılımcılığın sağlanması ile ilgilidir. Katılımcılığın sağlanması durumunda performans göstergelerinin tüm düzeydeki yönetici ve çalışanlarca kabullenmesinin kolaylaşacağı düşünülmektedir. Göstergelerin fonksiyonelliği ise göstergelerin kıyaslama, izleme, ölçüm ve değerlendirmelerde kullanışlı olup olmaması ile ilgilidir³⁵².

³⁵⁰ Burt Perrin, "Effective and Misuse of Performance Measurement", **American Journal of Evaluation**, Vol. 19, No. 3, 1998, s. 376.

³⁵¹ Newcomer, 2007, ss. 320, 321.

³⁵² Gregory D. Streib ve Theodore H. Poister, "Assessing the Validity, Legitimacy and Functionality of Performance Measurement Systems in Municipal Governments", **The American Review of Public Administration**, Vol. 29, 1999, ss. 109-110.

Performans göstergelerinin kapsamlı olması açısından, performans göstergelerinin tesisine yönelik olarak uygulamada görülen diğer bir eksiklik, kurumların önemli bir kısmının girdi ve süreç göstergelerine ağırlık vermeleri, buna karşın sonuç göstergelerine yeterli ağırlığı vermemeleridir³⁵³.

1.6.5.2.4. Bütçe Sisteminin İşlerliği

Performans esaslı bütçeleme sistemi ile uygulamada karşılaşılan en önemli sorun, kurumların gerekli olan çabayı göstermeleri halinde performans bilgisinin ortaya çıkarılması, ancak bu bilgilerin bütçe sürecinde ve diğer karar alma süreçlerinde kullanılmıyor olmasıdır. Performans bilgisi performans ölçüm sonucunda elde edilir. Bu sebeple sistemin işlerliği ile kastedilen bütçe sürecinde performans ölçümünden ne oranda faydalandığı hususudur.

Performans ölçümünden bütçe sürecinin her aşamasında faydalanılması mümkündür. Buna göre bütçe hazırlama sürecinde, belediyenin merkezi karar birimleri performans göstergelerinden bütçe talimatlarında arzu edilen performans düzeyini göstermek üzere yararlanabilirler. Bununla birlikte hizmet birimleri bütçe tahminlerini ve tekliflerini oluştururlarken bu tahmin ve tekliflerinin hazırlanmasında geçmiş performans düzeylerini esas alabilirler. Buna ilave olarak bütçe tekliflerinin bir araya getirilerek bütçe tasarısının oluşturulması ile performans göstergeleri bütçe tasarısına konu olan beklenen performans düzeyleri meclis bütçe görüşmelerinde bütçe tartışmalarının temelini oluşturabilir.

Bütçenin onaylanması aşamasında ise bütçede performans göstergeleri ile açıklayıcı bilgilere yer verilmesi, meclis üyelerine hizmet birimlerinin bütçe tekliflerini değerlendirmelerinde performans düzeylerini göz önünde bulundurmalarına yardımcı olur. Buna göre bütçenin onaylanması aşamasında performans göstergelerinden faydalanılması kaynak tahsis kararlarının verilmesinde yardımcı olabilir. Buna ilave olarak, belediye yönetiminin performansı aynı zamanda tüm belediye sakinlerini ilgilendiren bir husus olduğundan, performans göstergelerinden bütçenin onaylanması aşamasında faydalanılması yerel vatandaşlar

³⁵³ VanLandingham ve diğerleri, 2005, s. 242.

ile belediye yönetimi arasındaki iletişimi güçlendireceği gibi, aynı zamanda yerel vatandaşların bütçesel karar alma sürecine daha etkin bir şekilde katılmalarına yardımcı olur.

Bütçenin uygulanması ve değerlendirilmesi aşamalarında performans göstergelerinden faydalanılması aracılığı ile tüm düzeydeki yöneticilerin önceden mutabakata varılmış amaç ve hedefler doğrultusunda uygulamaları izlemesi, operasyonel problemleri zamanında tespit etmesi ve çözüm getirmesi mümkün hale gelebilir. Bununla birlikte performans göstergelerinden bütçenin bu aşamalarında faydalanılması performansın tarihsel seyri itibarıyla ve aynı zamanda benzer hizmet üreten özel veya kamu kurum ve kuruluşlarıyla karşılaştırılması mümkün hale gelebilir.

Öte yandan, performans göstergelerinden performansın değerlendirilmesi ve denetimi aşamalarında faydalanılması bütçe ile yürütülen programların verimliliği ve etkinliğinin güvence altına alınmasına yardımcı olabilir³⁵⁴. Bu sebeplerle performans esaslı bütçeleme sisteminin sonuçlarını etkileyen faktörlerin değerlendirilmesinde sistemin işlerliğinin değerlendirilmesi önemlidir.

³⁵⁴ XiaoHu Wang, "Performance Measurement in Budgeting: A Study of County Governments", **Public Budgeting and Finance**, Fall, 2000, ss. 104, 105.

İKİNCİ BÖLÜM

METROPOLİTEN YÖNETİM ÖRNEKLERİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİ UYGULAMALARI

Performans esaslı bütçeleme sistemi performans yönetimine geçişi amaçlayan geniş çaplı kamu yönetimi reformları ile uygulanmaya başlanmıştır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin çeşitli uygulama türlerine rastlanmakla birlikte her birinde ortaya çıkan ortak özelliklerin kaynak tahsis süreçlerine ilişkin kararlara performans bilgisinin eşlik etmesinin sağlanması ve bu kararların uygulanması aşamasında da bütçenin uygulanmasından sorumlu harcamacı birimlere yönetsel ve mali esneklikler sağlanarak bütçe uygulamasının belirli kurumsal amaçlar çerçevesinde gerçekleştirilmesini amaçlayan motive edici tedbirler karşılığında uygulama sonuçlarının güçlü kontrol ve denetim mekanizmaları ile güvence altına almayı amaçlamasıdır. Günümüzde pek çok ülke performans esaslı bütçeleme sistemine geçmiş bulunmakta, önemli bir kısmı da geçiş sürecini yaşamaya devam etmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde bazı metropoliten yönetim örneklerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulamalarının nasıl gerçekleştirildiği ve performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamalarının performans yönetimi ile ne şekilde ilişkilendirildiği hakkında incelemelere yer verilmiştir.

Bu sebeple her bir metropoliten yönetim örneğinin incelenmesinde benzer bir metodolojiden faydalanılmıştır. Buna göre her bir metropoliten yönetim örneği için öncelikle araştırılan metropoliten yönetimin yerleşik olduğu ülkenin yerel yönetim sistemi hakkında genel bilgilere ve ardından örnek metropoliten yönetimin idari ve mali yapısı hakkında genel bilgilere yer verilmiştir. Ardından yine her bir metropoliten yönetim örneğinde performans yönetimine geçişle ilgili reformların açıklanmasına yer verilmiştir. İnceleme kapsamında son olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyişine ve performans esaslı bütçeleme döngüsünde yer verilen temel dokümanlara ve işlevlerine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde incelemeye esas alınan metropoliten yönetim örnekleri Amerika Birleşik Devletleri'nde New York, İngiltere'den Londra ve Kanada'dan Toronto kent yönetimleridir. Bu örneklerin seçilmesinde temel alınan kriter 2010-Küresel Kent Endeksi³⁵⁵ olmuştur. Söz konusu endekse göre küresel kentler sıralamasında New York ilk sırada ve Londra ikinci sırada yer almaktadır. Endekste üç, dört ve beşinci sırayı sırasıyla Tokyo, Paris ve Hong Kong almaktadır. Ancak bu kentlerin İngilizce internet sayfalarındaki bilgiler incelemede kullanılması planlanan kapsamlı bilgileri içermediği gerekçesiyle incelemeye alınamamıştır. Küresel kentler endeksinde bu sıralamayı yine Amerika Birleşik Devletleri'nde bulunan kentler takip etmekte, onbirinci sırayı Brüssel ve ondördüncü sırayı Toronto metropoliten yönetimi almaktadır. Metropoliten yönetim örneklerinde metropoliten yönetimin menşei itibarıyla farklılık arz etmesi açısından Amerika Birleşik Devletlerinde bulunan ve endeks sıralamasında yer alan kentler yerine Toronto kent yönetiminin incelenmesi tercih edilmiştir. Brüssel metropoliten yönetimi İngilizce internet sayfası performans yönetimi reformları ve bütçe süreci hakkında kapsamlı açıklayıcı bilgileri kapsamaması sebebiyle incelemeye alınmamıştır.

New York, Londra ve Toronto metropoliten yönetimleri yönetim biçimleri ve mali yapıları açısından farklılık arz etmeleri sebebiyle de incelemeye konu edinilmeleri bakımından anlamlı bulunmuştur.

Çalışmanın bu bölümü sırasıyla New York, Londra ve Toronto metropoliten yönetim uygulamalarının incelenmesinin ardından yer verilen genel değerlendirme ile son bulmaktadır.

2.1. NEW YORK METROPOLİTEN YÖNETİMİ UYGULAMALARI

Amerika Birleşik Devletlerinde, kamu yönetiminin daha üretken, daha sorumlu ve performans odaklı hale getirmeyi amaçlayan reformlar federal düzeyde, 1993 yılında yürürlüğe giren Kamu Yönetimi Performans ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act-GPRA) ve başkan yardımcısı Gore'ın Ulusal Performans Değerlendirme raporu ile mümkün olmuştur. Söz konusu

³⁵⁵ Foreign Policy, **2010-Global Index**, <http://www.foreignpolicy.com/node/373401>, (01.01.2011).

değerlendirme raporu ile Kanun tüm federal kurumlarda performans odaklı bütçeleme ve yönetim reformlarının uygulanmasını beraberinde getirmiştir.

Federal yönetimde düzeyinde performans odaklı yönetim ve bütçelemeye ilişkin bu yöneliş, eyalet yönetimlerinde de benzer reform hareketlerini beraberinde getirmiştir. Buna göre pek çok eyalet yönetimi, farklı düzeylerde bulunmakla birlikte, federal düzeyde hazırlanıp yürürlüğe giren Kamu Yönetimi Performans ve Sonuçları Kanunu benzeri yasal düzenlemeleri gerçekleştirmiştir³⁵⁶.

Melkers ve Willoughby (1998) tarafından yapılan çalışma 50 eyaletten 47'sinin performans esaslı bütçe sistemine geçiş yaptığını, sadece üçünün (Arkansas, Maasachusetts ve New York) bu konuyla ilgili herhangi bir çabaya gimedğini ortaya koymuştur. Çalışma, ayrıca, performans esaslı bütçe sistemine geçiş yapan 47 eyaletten 31 tanesinin yeni bütçe sistemini yasal düzenlemelerle birlikte yürürlüğe koymasına karşın 16 tanesinin idari talimatlarla yürürlüğe koyduğu göstermektedir³⁵⁷.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin federal ve eyalet düzeyinde bu denli popülerlik kazanmasına paralel, Amerikan kent yönetimlerin de benzer eğilimlerin yaşandığı gözlenmektedir. Bununla birlikte, eyalet yönetimlerinde olduğu gibi, kent yönetimlerinde de uygulamada çeşitli zorluklarla karşılaşıldığı ifade edilmektedir. Bu zorluklar arasında i) başarılı uygulama için nelerin önemli olduğunun lider tarafından anlaşılmasında başarısızlığa düşülmesi, ii) performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanması ile ilgili ortak bir taahhüdün sağlanamaması, iii) uygulamanın başarısı açısından kurumsal kültürün aynı hızla değiştirilememesi, iv) yasama ve yürütme tarafından gerçekleştirilen talimatların karmaşıklığı, v) uygulamanın tamamı için gerekli olan kaynağın önceden belirlenmemiş olması, vi) geçiş dönemi ile ilgili net bir takvmin önceden belirlenmemiş olmaması, vii) performans esaslı bütçeleme

³⁵⁶ Rebecca Hendrick, "Comprehensive Management and Budgeting Reform in Local Government: Tha Case of Milwaukee", **Public Productivity and Management Review**, Vol. 23, No. 3, March, 2000, s. 312.

³⁵⁷ Julia Melkers ve Katherine Willoughby, "The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50", **Public Administration Review**, Vol. 58, No. 1, January-February, 1998, s. 67.

sistemi unsurlarını mevcut bütçe sistemine uyarlanmasına çalışılması ile bütçe sürecine geleneksel inkrimental yaklaşımın hakim olmaya devam etmesi, viii) bütçe tahsislerine ilişkin kararların alınmasında performans gösterge ve standartlarından faydalanılmaması, ix) bütçe sürecinde yer alan aktörlerin rol ve sorumlulukların açıkça belirlenmemiş olması sıralanmaktadır³⁵⁸.

Poister ve Streib (2005) tarafından nüfusu 25.000 ve üzeri belediye yönetimlerinde stratejik planlama ve yönetim sürecinin kullanılma durumunu analiz edildiği çalışmaya göre, araştırma katılan 512 belediyeden 225 tanesinin 5 yıllık stratejik plan dokümanı hazırladıklarını ifade etmişlerdir. Stratejik plan hazırlayan 225 belediye yönetiminden %80'i ise bütçe hazırlığında bütçe birimi tarafından stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin dikkate alındığını ifade etmiştir. %75'lik kısmı hizmet birimleri tarafından bütçe tekliflerinin hazırlanmasında ve belediye meclisince bütçe tekliflerinin değerlendirilmesinde stratejik plan amaç ve hedeflerinin dikkate alındığını ifade etmiştir. Buna karşın sadece %48'lik kısmı kaynak tahsis kararlarında performans verilerinden hareket edildiğini ifade etmiştir³⁵⁹.

Wang (2008) tarafından nüfusu 50.000 ve üzeri belediye yönetimlerinde yürüttüğü çalışmaya göre, araştırmaya katılan 101 belediye yönetiminin performans ölçümü konusunda ortalama olarak 7,5 yıllık deneyimleri olduğu ortaya koyulmuş ve performans ölçümü konusunda daha uzun süreli deneyimleri bulunan belediyelerin daha gelişmiş performans ölçüm sistemi kullanılmasına ilişkin becerilerinin arttığını ifade etmiştir. Araştırmaya katılan 101 belediyeden %33 ise belediye meclisinin kaynak tahsis kararlarını alırken performans göstergelerinden faydalandığını ifade etmiştir³⁶⁰.

Bu çalışmalar Amerikan yerel yönetimlerinde uygulamaların çeşitliliğine karşın genel eğilimin, farklı isimlendirmelerle de olsa bütçe sürecinin çeşitli

³⁵⁸ Bob Boydson ve diğerleri, "Performance-Based Budgeting Implementation Process. The Nashville-Metropolitan Government Experience", manuscript prepared for the **Southeastern Conference on Public Administration**, Charlotte, North Carolina, October, 2004, s. 3.

³⁵⁹ Theodore H. Poister ve Gregory Streib, "Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Governments: Status After Two Decades", **Public Administration Review**, Vol. 65, No. 1, January-February, 2005, ss. 47-49.

³⁶⁰ Wang, 2008, ss. 657, 658.

aşamalarında performans bilgisinden faydalanmaya yönelik çabaların bulunduğunu göstermektedir. Bu çalışmada New York metropoliten yönetimdeki uygulamalar değerlendirilecektir.

2.1.1. Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler

ABD'nin federal devlet yapısı, adem-i merkeziyet anlayışını bütün yönetim mekanizmasına hakim kılmıştır. Bu nedenle Amerikan yerel yönetim sistemini sistematik bir şekilde ele almak son derece zordur.

Bu ülkedeki yerel yönetimler Federal Anayasa ile düzenlenmemişlerdir. Buna göre, Federal Devlet Anayasası, yerel yönetimlerle ilgili hükümlere yer vermemiş, bu konudaki bütün düzenleme yetkilerini eyaletlere bırakmıştır. Dolayısıyla, yerel yönetimler, ancak eyalet yasalarının kendilerine verdiği yetkileri kullanır ve görevleri yerine getirirler³⁶¹. Bir çok eyalette özellikle büyük kentler, kendilerine genel yetki veren özerklik beraatına (home-rule charter) sahiptirler. Buna göre, bu kentler eyalet yasaları ve kendi beratları ile sınırlandırılmamış olma kaydıyla, her tür faaliyette bulunma hak ve yetkisine sahiptirler.

Buna göre Amerikan yerel yönetimleri, eyaletten eyalete farklılık gösterebilmektedir. Bu nedenle, yerel yönetim türleri bakımından ABD'nin tamamında geçerli standart bir yapılanma yoktur. Buna paralel olarak, aynı türde sayılabilecek yerel yönetim birimleri, farklı eyaletlerde farklı adlarla anılabilmektedir. Bu çeşitliliğin temelinde yatan en önemli unsur, örgütlenmenin geleneksel temellere dayanmasıdır. Bununla birlikte, bu ülkedeki yerel yönetimler: county, belediye yönetimi, kasaba yönetimi ve özel amaçlı ilçe yönetimi şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Bunlardan ilk üç sıradakiler genel amaçlı, sonuncusu ise özel amaçlı yerel yönetim birimleridir³⁶².

³⁶¹ Cahit Emre, "Amerika Birleşik Devletleri", içinde: **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (ed.) Birgül A. Güler, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, Ankara, 2004, s. 218.

³⁶² Muammer Türker, "Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi", içinde: **Yirmibirinci Yüzyılda Yönetim**, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi Dünyada Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/amerika.pdf, (01.02.2010), s. 462.

New York Eyaletindeki yerel yönetimler bölge yönetimi (county), belediye yönetimi (city), kasaba yönetimi (towns) ve ilçe yönetiminden (villages) oluşmaktadır. Bu yerel yönetimlerin hepsi genel amaçlı yerel yönetim özelliği göstermektedir. Ayrıca eyalette, özel amaçlı yerel yönetim birimlerine de rastlanmaktadır. Özel amaçlı yerel yönetim birimleri temel hizmetleri sunmak üzere teşkil edilmişlerdir.

Eyalette farklı büyüklüklerde 932 tane kasaba yönetimi (towns) bulunmaktadır. Eyalette pek çok kasaba yönetimi (towns) kırsal kesimlerde yaşayan yerel halka temel yerel hizmetleri sağlıyor olmakla birlikte, özellikle, 20. yüzyıldan itibaren kent yaşamı ile ilgili hizmetleri de sunmaktadırlar. İlçe yönetimleri ise (village) bir veya daha fazla kasaba yönetiminin (towns) sakinleri tarafından gönüllü olarak tesis edilen genel amaçlı yerel yönetimlerdir. İlçe yönetimleri (village) kırsal alanların yanı sıra büyük kentlerin çevresindeki alanlarda yaşayan yerel halk topluluklarına hizmet vermektedir. Bununla birlikte, ilçe yönetimi (village) oluşturulduktan sonra, tesis edildiği kasaba yönetiminin (towns) bir parçası olmaya devam eder ve sakinleri kasaba yönetiminin (towns) vergi mükellefi olmaya devam eder. Eyalette bu şekilde tesis edilmiş bulunan 556 tane ilçe yönetimi (village) bulunmaktadır³⁶³.

New York Eyaleti New York Kentinde bulunan bölge (county) özelliği gösteren yönetimler (New York kentinde bulunan ve bölge yönetimi büyüklüğüne sahip ilçe yönetimleri dışında) dışında 57 tanedir. Bilindiği gibi New York kentinde bulunan 5 ilçe yönetimi (boroughs) bölge yönetimi özelliğine sahip olmakla birlikte bölge yönetimleri gibi organize edilmedikleri gibi bölge yönetimleri gibi faaliyet göstermemektedirler. Söz konusu 57 bölge yönetiminden 21 tanesi kent yönetimlerini (cities) kapsamaktadır. Öte yandan tüm bölge yönetimleri içlerinde kasaba (towns) ve ilçe yönetimlerini (villages) barındırmaktadır. Başlangıçta eyalet adına faaliyet gösteren idareler olarak tesis edilen bölge yönetimleri 20. yüzyıldan

³⁶³ State Department of of New York State, **Local Government Handbook**, 6th Edition, 2009, ss. 66, 67.

itibaren yerel yönetim olarak faaliyet göstermektedir. Bazı örneklerinde belirli faaliyetleri yerine getiren bölgesel yönetim şeklini almışlardır³⁶⁴.

Eyalette 62 kent yönetimi bulunmaktadır. Ancak bu kent yönetimlerinin nüfusları ve idari yapılanmaları arasında bir genelleme yapılması mümkün görünmemektedir. Bu durumun temel nedeni; herhangi bir yerleşim alanında kent yönetimi tesis edilmesinde nüfus veya coğrafi alan bakımından belirli kriterler getiren herhangi bir genel kural bulunmuyor olması ve her bir kent yönetiminin kendilerine genel yetki veren özerklik beraatına (home-rule charter) sahip olmalarıdır. Bununla birlikte kasaba yönetiminden (villages) kent yönetimi (city) statüsüne geçiş süreci de belirlenmemiştir. Buna göre, eyalette kent yönetiminin tesis edilmesi için tek yeterli ve gerekli şart yerel halktan gelen açık taleptir³⁶⁵.

Bu bakımdan New York Eyaleti kent yönetimlerinde farklı yönetim biçimlerine rastlanması mümkündür. Buna göre New York Eyaleti'nde bulunan 62 kent yönetiminden 13 tanesi kent yöneticisi-meclis modeline göre yönetilirken, 3 tanesi kent idarecisi ve 3 tanesi kent komisyonu ile yönetilmektedir. Geriye kalan 46 kent belediye başkanlı-belediye meclisi modeli ile yönetilmektedir. Son yıllarda güçlü başkanlı belediye meclisi modeline geçişin hızlandığı bilinmektedir³⁶⁶.

Bu idari çeşitliliğin yanı sıra kent yönetimlerinde nüfus büyüklüğü açısından da herhangi bir standart yapılanmadan bahsedilemediği gözlemlenebilmektedir. New York eyaletinde bulunan mevcut yerel yönetim yapılanmasına ilişkin bu genel bilgilerden sonra takip eden kısımda New York kent yönetimine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

2.1.2. New York Metropolitan Yönetimi Hakkında Genel Bilgiler

New York Metropol Yönetimi New York Eyaletinin güneyinde Hudson Nehrinin Atlantik Okyanusu ile buluştuğu yerde bulunan bir bölgedir. ABD'nin kuzeydoğu bölgesinde yer almaktadır. New York Kenti her biri bölge yönetimi

³⁶⁴ State Department of New York State, 2009, s. 39.

³⁶⁵ State of New York State Department of State, 2009, ss. 61,62.

³⁶⁶ State of New York State Department of State, 2009, ss. 53, 54.

(county) özelliği gösteren Brooklyn, Queens, Staten Adası, Manhattan ve Bronx olmak üzere 5 ilçe belediyesinden (borough) oluşur³⁶⁷.

New York kent yönetimi “belediye başkanlı meclis” özelliğini göstermekte olup eyaletteki ve ABD’deki en yüksek nüfusa sahip kenttir. Kent nüfusu bakımından dünya sıralamasında da ilk sıralarda yer almaktadır. Buna göre 2010 yılı itibariyle 8.175 milyonluk nüfusa sahip New York kenti, 19.378 milyona ulaşan Eyalet nüfusunun yaklaşık %43’ini oluşturmaktadır. New York kentinde 2000-2010 yılları arasında nüfusun %2.1 oranında arttığı bilinmekte ve 2020 itibariyle nüfusun 8.7 milyon; 2030 yılı itibariyle ise 9.1 milyona yükselmesi beklenmektedir³⁶⁸.

ABD’de de belediye yönetimleri yasal yetkilerini bağlı bulundukları eyaletlerden alır. New York eyaletinde, belediyelere faaliyetlerini nasıl yerine getireceklerini düzenlemeleri konusunda geniş yetkiler tanınmıştır. Bu yetkilerini eyalet anayasasına aykırı olmamak koşuluyla Belediye Kanununa dayanarak yerel özerklik beraatı (city charter) ile kullanırlar³⁶⁹.

New York Yerel Özerklik Beraatı kent yönetiminin yasal sınırlarını, idari yapısını, yetki, politika ve fonksiyonlarını düzenleyen bir düzenlemelerdir. Belediyenin yönetim şekli ve seçilmiş yöneticileri- belediye başkanı, belediye meclisi, kent denetçisi, ilçe belediyesi başkanları, kamu savcısı- ile hizmet üreten kurumlarının yetki ve sorumluluklarını ve birbirleriyle olan ilişkilerini düzenler. Yerel Özerklik Beraatı 1989 yılında yapılan referandumdan itibaren günümüze kadar yüzün üzerinde değişikliğe tabi tutulmuştur.

New York Yerel Özerklik Beraatına göre New York kent yönetiminin idari yapılanmasına ilişkin açıklamalara takip eden kısımda yer verilmiştir.

³⁶⁷ New York City, **Essential New York City Guide**, <http://www.essential-new-york-city-guide.com>,(20.11.2010).

³⁶⁸ New York City Department of City Planning, **New York City Population Projections by Age/Sex and Borough Briefing Booklet 2000-2030**, December, 2006, s. 4.

³⁶⁹ New York City Charter Revision Commission, **Summary of Issues Under Consideration for Charter Revision**, March, 2005, ss. 6,7.

2.1.2.1. New York Metropolitan Yönetiminin İdari Yapısı

New York kent yönetiminin yönetim biçimi güçlü başkan-belediye meclisi modeli olup, temel karar organları belediye meclisi, belediye başkanı ve ilçe belediyesi kurullarından oluşmaktadır.

Belediye meclisi belediyenin yasama organıdır. Belediye meclisi kamu savcısı ve 51 belediye meclisi üyesinden oluşur. Eyalet kanununa uygun olmak kaydıyla, belediye meclisinin büyüklüğü ve özel yönetim alanlarınca (districts) seçilecek belediye meclis üye sayısı yerel yönetim kanunu ile arttırılabilir. New York belediyesinde mevcut bulunan her bir özel yönetim alanları tarafından bir meclis üyesi seçilmektedir.

Belediye meclisi ABD Anayasası ve kanunları, New York Eyalet Anayasası ve kanunları ile New York Yerel Özerklik Beraatına aykırı olmaması kaydıyla, belediyenin idaresi; düzen, yerel yönetim çalışanlarının ve varlıklarının korunması; kamu sağlığı, toplum refahının ile barışın korunması; özerklik beraatının ve belediye yönetimi ile ilgili bulunan diğer kanunların etkili bir şekilde yürütülmesi için uygun gördüğü düzenlemeleri onaylar.

Belediye meclisinin kendisine verilen diğer yetkilerin yanı sıra gözetim ve denetim yetkileri bulunmaktadır. Buna göre belediye meclisi her bir belediye hizmet birimi faaliyetlerini hizmet amaçları ve performansları ile yönetsel verimlilikleri bakımından düzenli ve sürekli bir şekilde izler. Bu amaçla hizmet birimlerine bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin izlenmesi için hizmet birimi tarafından yürütülen faaliyette ile ilgili bulunan belediye komisyonunu yetkili kılar. Yılda en az bir defa olmak üzere söz konusu komisyonlardan sorumlu oldukları hizmet birimlerinin faaliyetleri hakkında görüş alır.

Belediye başkanı her yıl dört yılda bir yapılan seçimlerle iş başına gelmektedir. Belediye başkanı, kanunla aksi belirtilmemiş ve seçimle iş başına getirilmeyen birimlerin yöneticilerini atar. Belediye başkanı içerisinde kent yönetimi faaliyetlerinde birlik ve etkinliğin sağlanması ile iç kontrol sisteminin gerektirdiği

politika ve prosedürlerin tesis edilmesinden sorumludur. Ayrıca, belediye başkanının sorumlulukları içerisinde, belediye başkanının yürütme ofisi içerisinde iç denetim biriminin fonksiyonunun tesis edilmesi bulunmaktadır.

Bu sorumlulukları çerçevesinde, yürütme gücünü elinde bulunduran belediye başkanı bütçenin hazırlanmasından ve belediye meclisine sunulmasından sorumludur. Belediye başkanı belediye meclisine her yıl en az bir kere olmak üzere kent yönetiminin mali ve idari yönetimi ile ilgili bir rapor sunar. Bu raporda her mali yılın başında yayınladığı stratejik politika beyanında belirlenen amaç ve hedeflere başarısı bakımından kaydedilen ilerlemeler hakkında açıklamalara yer verilir.

İlçe belediyesi başkanları, ilçe belediyesi sakinleri tarafından belediye başkanı seçimleri ile aynı tarihte olmak üzere seçimle işbaşına gelir. Ayrıca her bir ilçe belediyesinde “ilçe belediyesi kurulu” olarak isimlendirilen bir kurul tesis edilir. Kurul ilçe belediyesi başkanı ve ilçe belediyesinde bulunan özel yönetim alanı meclis üyeleri ile ilçe belediyesinde bulunan her bir toplum kurulu başkanından oluşur. Toplum kurulu başkanı sadece kendi özel yönetim alanını ilgilendiren konularda oy kullanabilir. İlçe belediyesi kurulunun başkanı ilgili ilçe belediyesi başkanıdır.

2.1.2.2. New York Metropoliten Yönetiminin Mali Yapısı

New York kent yönetimi 2010 yılı itibariyle 63.395 milyon dolarlık bir kaynağı yönetmektedir. New York kent yönetimi sağlık, eğitim ve toplumsal refah gibi hizmetlerin yanı sıra emniyet, itfaiye gibi geleneksel yerel hizmetleri yerine getirmektedir. Bu çerçevede New York kent yönetiminin harcamaları fonksiyonel sınıflandırmaya sağlık ve sosyal hizmet harcamaları, eğitim harcamaları, üniformalı hizmet harcamaları ve diğer harcamalar şeklinde gruplandırılarak ifade edilebilmektedir. İtfaiye harcamaları ve güvenlik harcamaları üniformalı hizmet harcamaları adı altında ele alınmaktadır. Diğer harcamalar içinde, ise sosyal güvenlik giderleri, borç ödemeleri, eyalet eğitim imarı yardımları gibi giderler yer almaktadır. 2010 yılı itibariyle bütçe giderleri toplamı 63.390 milyon dolar olup, en önemli harcama grupları eğitim harcamaları ile sağlık ve sosyal harcamalardan oluşmaktadır.

New York kent yönetimi çok çeşitli kaynaklardan gelir elde etmektedir. Bu gelir kaynakları arasında yerel vergi gelirleri, vergi dışı diğer gelir unsurlarından elde ettiği gelirler ile federal ve eyalet yönetimlerinden elde ettiği transfer gelirlerinden oluşmaktadır. 2010 yılı itibariyle toplam 63.395 milyon dolara ulaşan bütçe gelirleri içerisinde yerel vergiler yaklaşık %50-60 arasında, bununla birlikte eyalet ve federal yönetimden elde edilen gelirlerin toplam gelirler içerisindeki oranı yine yıllar itibariyle bakıldığında %30'lar civarında pay almaktadır. Toplam gelirleri içerisinde aldığı pay bakımından “diğer gelirler” kalemi %12'lerde seyreden paya tekabül etmektedir. Diğer gelirler içerisinde kira gelirleri, faiz gelirleri ve para cezaları değerlendirilmektedir³⁷⁰.

Belediye yönetimin gelir elde ettiği pek çok vergi türü mevcuttur. Bunlar emlak vergisi, özel kişiler yanında tüzel kişilerin ve vakıfların vergilendirilebilir geliri üzerinden alınan kişisel gelir vergisi, bankacılık vergisi, sigara vergisi, ticari kira vergisi, telefon ve internet hizmeti fazla kullanım harcı, genel işletme vergisi, at yarışı izin vergisi, ipotek tescil kaydı, gayrimenkul satış vergisi, adi ortaklık vergisi, hizmet vergisi, taksi durağı satış vergisi, otel odası işgal vergisi, ticari motorlu taşıt vergisi şeklinde sıralanan vergi türlerinden oluşmaktadır. Bazı vergi türleri ise New York kenti adına New York Eyaleti tarafından tahsil edilmektedir. Bu vergiler; motorlu taşıtlar vergisi, bira ve alkollü içki tüketim vergisi, satış ve kullanım vergisi şeklinde sıralanmaktadır.

New York metropol yönetiminin diğer gelirleri faiz gelirlerinden ve hizmet harçları ile para cezalarından ve kira gelirlerinden oluşmaktadır. Buna göre New York metropol yönetimi raporların kopyalanması ve diğer işlemler ile yürüttüğü teftişler dolayısıyla kamu ve diğer kurumlardan hizmet harcı tahsil etmektedir. Öte yandan, örneğin, New York Su Kurulu su hizmeti ile atık suları toplama, arıtma, kullanıma sunma ile ilgili hizmetleri sebebiyle hizmetten yararlananlardan hizmet harcı elde etmektedir. Belediye ayrıca, yönetim ve sağlık standartlarının ihlali ile araç, trafik ve benzeri kanunların ihlali gerekçesiyle tahsil ettiği para cezalarından

³⁷⁰ New York City Independent Budget Office, **Revenue and Spending Since 1980**, <http://www.ibo.nyc.ny.us/fiscalHistory.html>, (20.11.2010).

gelir elde etmektedir. Bununla birlikte belediye, tasarrufu altında bulunan gayrimenkullerden kira gelirleri elde etmektedir.

Federal yönetim ve eyalet yönetimi genellikle New York kent yönetiminden ilave harcamalar gerektiren düzenlemelerde bulunabilmektedir. Bu gibi durumlarda Federal ve eyalet yönetimlerinden New York yönetimine şartlı bağışlar gerçekleştirilmektedir. Belediyenin eyalet yönetiminden aldığı bu şartlı transferler, genel olarak kent refahı, eğitim, yüksek eğitim ve sağlık harcamaları ile ilgili bulunmaktadır.

Belediyenin federal şartlı transferleri ise Federal Toplumsal Kalkınma Kanunu İş Eğitimi ve Ortaklık Kanuna dayanılarak tahsis edilen transferlerden oluşmaktadır. Federal yönetim, ayrıca, sosyal yardım, sosyal hizmet ve eğitim hizmeti ile ilgili olarak kategorik transferlerde bulunmaktadır. Bununla birlikte bu transferler belediye tarafından yürütülen konut, sağlık ve adalet hizmetlerinin maliyetlerinin belirli bir kısmını tazmin etmek üzere gerçekleştirilmektedir.

2.1.3. New York Metropolitan Yönetiminde Performans Yönetimi ve Bütçe

New York kent yönetiminde, program performans göstergeleri ile program maliyetleri arasında ilişki kuran bütçe sistemi olarak tanımlanan ve temel amacı hesapverebilirliğin sağlanması olarak belirlenen performans esaslı bütçe sistemine geçiş, belediye meclisi kararı ile ancak pilot olarak seçilen hizmet birimleri düzeyinde 2009 yılında mümkün olmuştur.

Bununla birlikte New York kent yönetimindeki uygulamalar ve katedilen mesafe incelendiğinde kent yönetiminin performansın planlanmasına ve ölçümüne uzun yıllar önce, yürütüme kanadını oluşturan belediye başkanlığı kararları ile başladığı görülmektedir. Bu çerçevede New York kent yönetimindeki uygulamalara geçmeden önce kent yönetiminde geçmişten günümüze yürütülen reformlara ilişkin açıklamalara yer verilmiş, ardından mevcut bütçe sisteminin işleyişine yer verilmiştir.

2.1.3.1. New York Metropolitan Yönetiminde Yürütülen Reformlar

New York kent yönetiminde yürütülen temel reformları, 1960'lı yıllarda belediye başkanı Lindsay döneminde başlatılan PPBS'ne geçiş ve üretkenlik programı; 1970'li yılların ortalarından itibaren başlatılan Hesapverebilirlik Reformu şeklinde gruplandırarak açıklamak mümkündür.

2000'li yılların başlarından günümüze kadar ise Bloomberg dönemi ile birlikte kent yönetiminde performansın ölçülmesine ve raporlanmasına ilişkin sistem ve süreçlerin modernizasyonuna ilişkin çabaların belediye meclisi kararı ile performans esaslı bütçeleme sistemine geçişi beraberinde getirdiği görülmektedir. Takip eden kısımda kent yönetiminde yürütülen söz konusu bu temel reformların açıklamasına yer verilmiştir.

2.1.3.1.1. PPBS ve Üretkenlik Programı

1966 baharında, belediye başkanı John V. Lindsay yönetiminde, New York şehir yönetiminde PPB sistemi tartışılmaya başlanmıştır. Federal kurumlar ve pek çok eyalet yönetimi PPB sistemine geçişte önceliği program yapısının oluşturulmasına verirken, New York yönetimi önceliği program analizine vermiştir.

Bir yıl süren araştırma ve incelemelerden sonra, PPB sistemine geçilmesine karar verilmiştir. PPB sistemine geçişle ilgili olarak Bütçe Bürosu içerisinde program planlamasından sorumlu ayrı bir birim tesis edilmiştir. Analitik işler için önemli işe alımlar gerçekleştirilmiştir. Öte yandan, belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı, şehir yöneticisi, bütçe direktörü, Planlama Komisyonu başkanından oluşan Politika Planlama Komisyonu tesis edilmiştir. Öncelikli hizmet alanları içerisinde kamu düzeni, konut, itfaiye, sağlık, çöp ve çevre kirliliği kontrolü hizmetleri sıralanmıştır³⁷¹.

Uygulamaların ilk yıllarında bütçe dokümanlarında karar alma sürecini güçlendirmeye yardımcı olacak bilgilerin sağlandığı gözlenmiştir. Bununla birlikte, PPB sistemine geçiş diğer yenilikçi reformlardan bağımsız yürütülmemiştir. Buna

³⁷¹ Mushkin, 1969, s. 170.

göre PPB sistemine geçiş personel eğitimi, program yapılarının oluşturulması, çıktı, etki göstergeleri ile maliyet verilerinin analiz edilmesi gibi belediye yönetiminin iyileştirilmesinde yerine getirilmesi öngörülen diğer faaliyetlerin bir parçası olarak uygulanmıştır³⁷².

Bu kapsamda başlatılan “üretkenlik programı” (productivity program) New York kenti yaşayanlarına daha kaliteli hizmet sunulması amacını üstlenmiştir. Bu çerçevede Lindsay tarafından mükellef paralarının nereye harcandığına ilişkin hem yönetime hem de belediye müşterilerine bilgi sağlanması amacıyla üç aylık dönemler itibariyle raporlar hazırlanması öngörülmüştür.

Program uygulamasına 1972 yılının Ağustos ayında başlanmıştır. Program çerçevesinde 225 sayfalık bir kılavuz ile iş hedefleri ve ölçüm birimleri ile birlikte üç aylık dönemler itibariyle ulaşılması amaçlanan alt hedefler belirlenmiştir. Bu çalışma New York yönetiminin ilk kapsamlı performans ölçüm çalışması olmuştur. Üretkenlik programı daha önce başlatılan PPB (veya bazı kaynaklarda program-performans bütçeleme sistemi) sisteminin üzerine inşa edilmiştir³⁷³.

Bu sayede bir dolar karşılığında üretilen kamu hizmetlerinin niteliği ve niceliğinin i) çıktıların ölçülebilir olduğu durumlarda birim maliyetin düşürülmesi ve kent faaliyetlerinde duyarlılığın arttırılması, ii) çıktıların ölçülmesinde zorluklar bulunması durumunda-örneğin asayiş ve itfaiye hizmetleri- kaynakların en uygun zaman ve yerde kullanılmasını sağlayacak stratejilerle tahsisinin sağlanması, iii) özellikle bilgisayar teknolojilerinden faydalanılarak işlem prosedürlerinin geliştirilmesi, iv) yeni teknolojik araçların geliştirilmesi ile giderek pahalılaşılan belediye çalışmalarından en iyi şekilde yararlanılmasının sağlanması şeklinde sıralanan dört temel yöntem benimsenerek geliştirilmesi amaçlamıştır³⁷⁴.

³⁷² Mushkin, 1969, s. 171.

³⁷³ Edward K. Hamilton, “Productivity: The New York City Approach”, **Public Administration Review**, November-December, 1972, s. 784.

³⁷⁴ Hamilton, 1972, s. 787.

New York kent yönetiminde 1965’li yıllarda başlatılan PPBS ve üretkenliğin geliştirilmesi ile ilgili bu reform çalışmaları performans yönetimine ilişkin ilk sistematik çalışma olmuştur. Nitekim 1965’li yıllarda belediye yönetiminin belediye başkanına doğrudan rapor sunan yetmişten fazla birbirinden kopuk kurumu bulunmaktaydı. Bununla birlikte belediyede mevcut hizmet birimleri böyle bir sistemin tesisinde önemli faktörlerden biri olan analitik kapasiteden son derece uzaktı. Öte yandan kent yönetimi bütçesi program sınıflandırmasına değil geleneksel madde-kalem sınıflandırmasına dayanmaktaydı. PPBS ile ilgili olarak örnek alınabilecek tek uygulama ise sadece federal düzeyde başlatılmış bulunan sistemin ilk aşamalarına ilişkin çalışmalardı. Buna göre söz konusu yıllarda eyalet veya yerel yönetim düzeyinde PPBSnin uygulanmasına ilişkin başkaca bir adım bulunmamaktaydı. Bu bakımdan, New York kentinde de sistemin altyapısına ilişkin temel faktörler tıpkı diğer yönetimlerde olduğu gibi bulunmamaktaydı.

Lindsay belediye hizmet birimlerini belirli program gruplarına benzer şekilde on temel idari alana ayırarak bu idari alanlar arasında koordinasyon ile yetki ve sorumluluk zinciri tesis etmiştir. Bu sayede New York kentinde başlangıç aşaması için kullanışlı bir veri ambarı oluşturulabilmiştir. Öte yandan, bütçenin program kategorileri itibarıyla maliyet-fayda analizleri gözönüne alınarak onaylanması ve yönetilmesi sağlanmıştır. Bütçe sistemindeki bu gelişmeler üretkenliğin sistematik bir şekilde geliştirilmesine ilişkin temel altyapıyı oluşturmuş ve kamuoyunun dikkatini çekmiştir³⁷⁵.

2.1.3.1.2. Hesapverebilirlik Reformu

1975 mali krizinin New York kent yönetimine öğrettiği en önemli husus hesapverebilirliğin geliştirilmesi gereği olmuştur. Buna göre mali krizin patlak vermesinin ardında ulusal enflasyon, nüfus artışı, vergi tabanının erozyona uğraması sonucu harcamaların karşılanamaması gibi ekonomik sebeplerin yanı sıra yönetsel krizin varlığı bulunmaktadır. Buna göre karşı karşıya kalınan mali kriz harcamaların düşürülmesi zarureti ile birlikte, kamu hizmetini sunmaktan sorumlu olanların görevlerini en etkili ve verimli bir şekilde yerine getirmeleri gereğini doğurmuştur.

³⁷⁵ Hamilton, 1972, s. 786.

Bu çerçevede gelişen anlayış New York kenti yönetiminde 1975 yılında yaşanan mali krizin ardından başlatılan idari reformlarda yönetsel hesapverebilirliğe önem verildiği gözlenmektedir³⁷⁶.

Nitekim idari reformlardaki bu yöneliş 1975 yılının Kasım ayında gerçekleştirilen referandumla onaylanan ve 1977 yılının Haziran ayında yürürlüğe giren New York Özerklik Beraatının ruhunu oluşturmuştur. Özerklik beraatının getirdiği hükümler arasında, belediye yönetiminin düzenlenmesine ilişkin olarak en üst düzeyden en alt düzeye kadar tüm yöneticilerin performansın planlanması ve değerlendirilmesinde katılımının sağlandığı “Yönetim Planlama ve Raporlama Sistemi” uygulanması öngörülmüştür. Söz konusu yönetim ve raporlama sistemi hizmet birimlerinin hesapverebilirliğin geliştirilmesinde önemli bir araç olmakla birlikte özerklik beraatı ile getirilen diğer düzenlemelerin yerine getirilmesinde belediye yönetiminin kapasitesini arttıran bir görev üstlenmiştir³⁷⁷.

Yönetim Planlama ve Raporlama sistemi üçlü bir yapıdan oluşur. Buna göre Yönetim Planlama ve Raporlama Sisteminin bir ayağını Belediye Başkanı tarafından hazırlanan plan ve rapor oluşturur. Bu rapor doğrudan belediye başkanına rapor sunan hizmet birimlerinin performans hedef ve düzeylerine ilişkin bilgileri içerir. Raporda sunulan bilgiler çok fazla detaya girmeden kritik performans göstergeleri ve hizmet birimine ilişkin en önemli açıklamaları içeren özet açıklamalardan oluşur.

Sistemin ikinci ayağını ise hizmet birimi yöneticileri (şube müdürü) tarafından hazırlanan Yürütme Planı ve Raporu oluşturur. Hizmet birim yöneticileri tarafından hazırlanan bu plan ve raporlar belediye başkanınca hazırlanan genel plan ve rapora nazaran daha sık aralıklarla hazırlanmakta olup daha detaylı bilgiler içerir. Buna göre her bir hizmet birimi yıllık olarak hizmet birimi hedeflerinin belirlendiği yıllık plan hazırlar. Yıllık planda belirlenen performans hedeflerine ulaşma düzeyi ise aylık raporlar halinde belediye başkanına sunulur. Bu raporlar belediye başkanını

³⁷⁶ Joseph P. Viteritti, “New York’s Management Plan and Reporting System: A Descriptive Analysis”, **Public Administration Review**, July-August, 1978, s. 376.

³⁷⁷ Viteritti, 1978, s. 377.

temsil eden Operasyon Ofisi veya belediye başkan yardımcısı ile hizmet birim yöneticileri arasında gerçekleştirilen aylık toplantıların temasını oluşturur.

Sistemin üçüncü ayağını ise Operasyonel Plan ve Raporlar oluşturur. Operasyonel düzeyde bölüm şeflerince hazırlanan plan ve raporlar hizmet birimi yöneticisi ile bölüm şefleri arasında belediye başkanı ile belediye meclisi arasında tesis edilen hesapverebilirlik ilişkisine benzerlik gösterir. Bununla birlikte operasyonel plan ve raporlarda sistemin diğer ayaklarına göre en detaylı bilgilere yer verilir. Operasyonel plan ve raporların sisteme dahil edilmesi ile yönetimde katılımcılığın sağlanması ve belediye yönetimi içerisinde etkili bir iletişimin sağlanması hedeflenmiştir³⁷⁸.

Yönetim Planlama ve Raporlama Sistemi pek çok bileşenden oluşur. Bu bileşenler; misyonun belirlenmesi, kaynak planının hazırlanması, gelir planının hazırlanması, performans göstergelerinin belirlenmesi ve kritik hususlar ile gelişim projelerinin oluşturulması şeklinde sıralanabilir³⁷⁹:

Misyon Beyanı: misyon beyanı ile her bir hizmet biriminin belediye idari yapısı içerisindeki rolünü göz önünde bulundurarak misyonunu belirlemesi istenmektedir. Misyon beyanı hizmet biriminin City Charter’da düzenlenen genel hizmet amacının açıklanmasıdır. Misyon beyanını hizmet birimine bağlı olarak çalışan operasyonel birimlerin kendi fonksiyonlarını tanımlaması ile devam eder. Hizmet birimi misyonunun ve bu buna bağlı olarak operasyonel birimlerin fonksiyonlarının bu hiyerarşik yapı içerisinde tanımlanması operasyonel birimlerden hangilerinin hizmet birimi misyonuna doğrudan hizmet ettiğinin belirlenmesine yardımcı olur.

Kaynak Planı: yıllık yönetim planında yer verilen kaynak planı beklenen mali kaynak ile beşeri sermaye ve fiziki sermaye hakkında bilgi verir. Kaynak düzeyi aylık olarak beklenmedik durumlara göre düzenlenebilir. Bu sayede kaynakların

³⁷⁸ Viteritti, 1978, s. 378.

³⁷⁹ Viteritti, 1978, ss. 378-380.

dalgalı yapısına karşın hizmet amaçlarına ulaşılmasında kaynakların daha sistematik olarak kullanılabilmesi sağlanır.

Gelir Planı: Gelir planı hizmet biriminde görev yapan bölüm şeflerinin bekledikleri kaynakları elde edebilmeleri için gelir üretme fonksiyonlarını geliştirmeleri gerektiği hususunda bilgilendirmeyi amaçlar. Buna göre gelir planları gerçekleşen gelirlerin aylık raporlarıyla karşılaştırılır.

Performans göstergeleri: Yönetim Planı ve Raporlama Sisteminin en geniş kısmını performans göstergelerinin belirlendiği kısım oluşturur. Performans göstergeleri kapsamında iş yükü, çıktı verimlilik ve etkinlik göstergelerine yer verilir. Yıllık planda beklenen performans düzeyleri geçmiş performans düzeyleri, kaynak düzeyi ve hedeflenen gelişmelere göre belirlenir. Yürütme planına alınan performans hedefleri genellikle hizmet birimi yöneticisi (şube müdürü) ve Yönetim ve Bütçe Ofisindeki analistlerle karşılıklı mutabakata varılarak belirlenir. Şube müdürü hizmet birimi planının hazırlanmasında benzer görüşmeyi kendi bölüm şefleri ile de gerçekleştirir. Performans hedeflerinin belirli program amaçlarına ulaşmak üzere faaliyette bulunan operasyonel birimlerle ilişkilendirilir ve operasyonel birimlerin performans gelişmeleri aylık raporlarla izlenir. Bu sayede hizmet birimi yöneticisi (şube müdürü) bölüm şefleri program düzeyinde ulaştıkları performans düzeyleri bakımından hesapverebilir kılınır.

Gelişim Projeleri: Gelişim projeleri maliyetlerin azaltılması, verimliliğin artırılması ve/veya etkinliğin artırılması, gelirlerin artırılması, belediye önceliklerine katkı sağlanması, spesifik operasyonel hedeflere ulaşılmasına yardımcı olacak her türlü plan, program ve projeyi ifade eder.

Kritik Hususlar: Yönetim Planı ve Raporlama Sisteminde kritik hususlar için ayrılan kısım hizmet birimi yöneticileri ve bölüm şefleri tarafından daha üst düzeydeki karar alıcıların dikkatlerini çekmek istedikleri hususlarla ilgili olarak çeyrek dönemler, aylık ve yıllık olarak bilgi sunmaları ile ilgilidir. Buna göre hizmet birimi raporlarında bölüm şefleri şube müdürlerince ele alınması gereken hususlara;

şube müdürleri ise belediye başkanı, belediye meclisi ve diğer üst düzey karar alıcıların dikkat etmesi gereken hususlara yürütme planı raporlarında yer vereceklerdir. Bu raporlarda kritik hususların çözümü için alternatif yollar ile her bir alternatif çözüm yolunun olası sonuçları hakkındaki tahminlere yer verilmesi öngörülmüştür.

2.1.3.1.3. Performans Raporlama Sisteminin Modernizasyonu

2004 yılının Ağustos ayında belediye başkanı Bloomberg tarafından New York Özerklik Beraatı Revizyon Komisyonu³⁸⁰ oluşturulmuştur. Komisyonun görevi New York Özerklik Beraatı'nın i) mali istikrar, ii) idari yargı reformu, iii) yönetim verimliliği ve hesapverebilirliğini tesis etmesindeki etkinliği bakımından incelenmesi olarak belirlenmiştir.

Komisyon çalışmaları çerçevesinde yönetim verimliliği ve hesapverebilirliğin tesisinde etkinliğinin sağlanması bakımından Bloomberg yönetimi Belediye Başkanının Yönetim Raporunu, kamu hizmetlerinin etkinliğini değerlendirmede daha kullanışlı hale getirmek üzere, bazı değişikliklerin yapılmasını öngörmüştür. Bu değişiklik çabaları yönetim verimliliği ve hesapverebilirlik ile ilgili olarak i) Özerklik Beraatının teknolojiye faydalanılmasını sağlayacak şekilde reforme edilmesi; ii) Özerklik Beraatında öngörülen raporlama sistemine ilişkin mevcut raporların gözden geçirilmesi ve sisteme bütünlük kazandırılması yönünde reforme edilmesi; iii) hizmet birimlerinin esnekliğini kısıtlayan hususların reforme edilmesi gerektiği şeklinde üç temel temanın açığa çıkmasını sağlamıştır³⁸¹.

2008 yılının Şubat ayında Kent Yönetimi Raporlama Sisteminin (Citywide Performance Reporting System-CPR) tesisi ile birlikte hizmet birimlerinin performansına ilişkin tüm bilgilerin kamuoyu tarafından ulaşılabilirliğinin sağlanması yanında bu bilgilerin kullanımı kolaylaştırılmıştır. Kent Yönetimi Raporlama Sistemi ile belediye yönetiminin kritik performans göstergelerine internet

³⁸⁰ New York City Charter Revision Commission, <http://www.nyc.gov/html/charter/html/home/home.shtml>, (20.11.2010).

³⁸¹ New York City Charter Revision Commission, 2005, ss. 25-30.

üzerinden ulaşılabilmesi ve yıllar itibariyle karşılaştırma yapılabilmesi sağlanmıştır.

2009 yılının Şubat ayında ise kent yönetiminde performans göstergelerinin raporlanmasında bir ileriki aşamaya geçilerek NYCStat Sistemi³⁸² tesis edilmiştir. NYCStat belediyede üretilen tüm gerekli verilerin, raporların ve istatistiklerin tek bir noktadan ulaşılmasını sağlayan web tabanlı bir sistemdir. Buna göre Kent Yönetimi Raporlama Sistemi ile ulaşılabilirliği arttırılan temel hizmet göstergeleri yanı sıra, NYCStat daha geniş ölçekte bilgiler sunabilmektedir³⁸³.

NYCStat'ın bileşenleri şu şekilde sıralanabilir: i) Kent Yönetimi Raporlama Sistemi Hizmet Birimleri Performans Raporlaması, ii) NYC*SCOUT; iii) Belediye Başkanının Yönetim Raporu (MMR); iv) Benim Mahallem İstatistikleri (My Neighborhood Statistics); v) Temizlik Dereceleri Skor Kartı (Scorecard Cleanliness Ratings); vi) 311 Bilgi (311 Information);vii) PlaNYC/Sürdürülebilirlik Raporu (PlaNYC/Sustainability Reporting); viii) NYC Geribildirim (NYC Feedback); ix) Teşvik İzleme (Stimulus Tracker); x) hizmet birimlerinin kurumsal web sayfalarında yer verilen performans göstergeleri; xi) New York Kent Haritası (NYCity Map). NYCStat'ı oluşturan bileşenlerin açıklamasına çalışmanın Ek-1 kısmında yer verilmiştir.

2.1.3.1.4. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş

2006 yılında, belediye meclisi bütçenin hizmet birimlerinin ödeneklerini nasıl kullandıklarına ilişkin bilgileri sunamadığı gerçeği ile karşı karşıya kalmıştır. Mevcut uygulamalarla şeffaflığın sağlanamaması sebebiyle belediye meclisi belediye yönetimine “program bütçelemeyi” benimsemesi önerisinde bulunmuştur. Program bütçelemeye geçiş daha önce Bağımsız Bütçe Ofisinin değerlendirmeleri ile hesapverebilirliğin etkinleştirilmesi amacıyla gündeme getirilmiştir.

³⁸² Mayor's Office of Operations, **NYCStat**, <http://www.nyc.gov/html/ops/nycstat/html/home/home.shtml>, (20.11.2010).

³⁸³ City of New York Mayor, **Preliminary Mayor's Management Report Fiscal 2010**, February, 2010, s. vii.

2007 yılı itibariyle belediye meclisi bütçe sürecinin reforme edilmesinde önemli bir yol katetmiştir. Buna göre, ilk kez 2008 bütçesinde belediye meclisi belediye yönetiminin bütçeyi program bütçe esaslarına göre belediye meclisine sunmasını sağlamıştır. Bu yeni bütçe sunumu şekli meclis üyelerine ve kamuoyuna belediye yönetiminin kaynakları hangi programlara tahsis ettiği hususunda bakış açısını kazanmalarını sağlamıştır.

Bütçenin program bütçe esaslarına göre meclise sunulması ile her bir hizmet birimi harcamalarını program sınıflandırmasına göre sınıflandıracak ve harcamalarını önceki yıllar ile karşılaştırarak ve gider bütçesi ile gelir bütçesi arasında ilişkiye yer verecektir. 2008 Yılı Taslak Bütçesinde 15 hizmet birimi³⁸⁴ bütçesini program bütçe esaslarına göre düzenlemiştir. Belediye yönetimi ilerleyen yıllarda tüm hizmet birimlerinin bütçelerinde program bütçelemeyi esas alacağı taahhüt etmiştir.

15 hizmet biriminde program bütçelemeye ilişkin kaydedilen başarılar belediye meclisi tarafından performans esaslı bütçeleme sistemine geçişi öngörmesine neden olmuştur. Performans esaslı bütçeleme sistemi, belediye meclisi tarafından program performansı göstergeleri ile program maliyetleri arasında ilişki kuran bütçeleme şekli olarak tanımlanmaktadır.

Performans esaslı bütçelemelerde kullanılan performans göstergeleri Belediye Başkanı'nın Yönetim Raporunda yer verilen göstergelerden elde edilmekte ve program bütçede yer verilen mali bilgilerle ilişkilendirilmektedir. Program sonuçları ile program maliyetlerinin ilişkilendirilmesi ile meclis üyeleri ve kamuoyu mükellef paralarının hangi programlara harcandığı ve bu harcama sonucunda ne edildiği hakkında bilgi sahibi olabilmektedir. Buna göre New York Metropol yönetiminde performans esaslı bütçeleme sisteminin temel amacı hesapverebilirliğin artırılması aracılığıyla bütçesel kararların geliştirilmesidir. Daha önce program bütçe esasına

³⁸⁴ Söz konusu 15 hizmet birimi; Çocuk Hizmetleri İdaresi, Yaşlılar Şubesi, Ceza Şubesi, Çevre Koruma Şubesi, Mali Şube, Beden ve Ruh Sağlığı Geliştirme Şubesi, Evsizler Şubesi, İskan Geliştirme ve İzleme Şubesi, Park ve Eğlence Şubesi, Çöp Toplama Şubesi, Küçük Ölçekli İşletmeler Şubesi, Toplu Taşıma Şubesi, Gençlik ve Toplumsal Kalkınma Şubesi, İnsan Kaynakları İdaresi, Emniyet Şubesi şeklinde sıralanmaktadır.

göre bütçelerini hazırlayan 15 hizmet birimi 2009 Taslak Bütçesi itibariyle bütçelerini performans esaslı bütçeleme sistemine göre hazırlamışlardır³⁸⁵.

New York kent yönetiminde performans esaslı bütçeleme sisteminin yeni bir uygulama olarak ortaya çıkmasına rağmen bütçe döngüsünün ele alındığı takip eden kısımda da görülebileceği gibi bütçe belgesi ile birlikte ayrı dokümanlar halinde performans hedef ve göstergelerinin çok uzun yıllardır belediye meclisi ve vatandaşların bilgisine sunulduğu, performans ölçüm sisteminin gelişmiş olduğu bilinmektedir.

2.1.3.2. New York Metropolitan Yönetiminde Bütçe Döngüsü

New York kent yönetiminde bütçe süreci New York Yerel Özerklik Beraatının 10. bölümünde düzenlenmiştir. Buna göre 10 uncu bölümünde 225-258 arası maddeleri ile bütçenin hazırlanması, görüşülmesi ve onaylanmasına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Özerklik Beraatının 226 ncı maddesine göre, New York yönetiminde bütçe yılı Temmuz ayının birinci gününde başlar ve 30 Haziranda sona erer. Bütçe döngüsüne ilişkin açıklamalara geçmeden uygulamada bütçe türlerine ilişkin açıklamalara yer verilmelidir. Buna göre New York kent yönetiminde gider bütçesi ve yatırım bütçesi olmak üzere harcamaların planlanmasında ikili bir bütçe yapısından bahsedilebilir.

Gider bütçesi belediyede yürütülen faaliyet harcamalarına ilişkin mali bir plandır. Gider bütçesinde cari harcamalar yanı sıra borç ödemelerine ilişkin harcamalara da yer verilir. Gider bütçesi “personel harcamaları” (personal services PS) ve “diğer harcamalar” (other than personal services- OTPS) olmak üzere iki temel kategoriden oluşur. Personel harcamaları çalışanlara yapılan maaş ve diğer ödemeleri kapsarken; diğer harcamalar, hizmet üretimi için satın alınan mal, hizmet, teçhizat, yakıt ve telefon ile sözleşme ile yaptırılan hizmetlerin maliyetini ifade eder. Gider bütçesi belediye meclisine bu temel sınıflandırmaya göre hazırlanmış bütçe ve daha detaylı kalemlerle sınıflandırılmış harcamaları ifade eden ekleri ile sunulur.

³⁸⁵ New York City Council, **Fiscal 2009 Preliminary Budget Response**, April, 2008, s. 26.

Gider bütçesi bu genel sınıflandırma itibarıyla onaylanır. Gider bütçesi ile hizmet birimlerine belediye başkanı ve belediye meclisi onayı ile tahsis edilen ödeneklerin toplamı “hizmet birimi faaliyet bütçesi” şeklinde ifade edilir. Faaliyet bütçesi hizmet birimlerinin misyonlarını yerine getirmek üzere kendilerine tahsis edilen ödenekleri yönetmelerinde kullandıkları önemli bir araçtır. Faaliyet bütçesi harcamaların çeşitli düzeylerde sınıflandırılmasını gerektirir. Buna göre hizmet biriminin yürütmekten sorumlu olduğu belirli bir program, amaç, faaliyet veya kurum için toplam giderler “personel giderleri” ve “diğer giderler” “ödenek birimi” (unit of appropriations) sınıflandırılması ile gösterilir. Bu sınıflandırma düzeyi belediye meclisinin gider bütçesinde onay verdiği harcama düzeyidir.

Faaliyet bütçesi sınıflandırmasında ikinci düzeyi “Sorumluluk Merkezi”nin (Responsibility Center) belirlendiği sınıflandırma oluşturur. Sorumluluk Merkezi bir hizmet birimi bünyesinde faaliyet gösteren operasyonel bir birimin faaliyetlerinden sorumlu olan yöneticisidir.

Faaliyet bütçesinde üçüncü düzey sınıflandırma “ödenek birimi” (unit of appropriation), “sorumluluk merkezi”, kontrol kategorisi, “yerel hizmet alanı ve programı” arasında hizmet birimi tarafından belirlenen kaynak tahsisini gösteren dört düzeyli kodlamadan oluşan bir sınıflandırmadır.

Faaliyet bütçesinde dördüncü düzey sınıflandırma üç düzeyli kodlamadan oluşan bir sınıflandırma olup, harcamaları kent denetçisi tarafından belirlenen hesap planına göre harcama kalemleri amaçlarına göre (ekonomik sınıflandırma) sınıflandırır.

Nihayetinde gider bütçesi, her bir hizmet birimine belediye, eyalet ve federal yönetim tarafından tahsis edilen kaynakların tutarlarını gösteren finansman özetine yer verir. Buna ilave olarak, gider bütçesi “sözleşme bütçesi”ni (contract budget) barındırır.

Yatırım bütçesi kentin altyapı yatırımlarını planlayan bütçedir. Buna göre yatırım bütçesi, gayrimenkul alımı, tesislerin kurulması, mevcut tesislerin geliştirilmesi ile temel teçhizatın satın alınması ve kurulması ile ilgilidir. Yatırım bütçesi belediye tahvillerinin satışından elde edilen gelirler ve eyalet ve/veya federal yönetim ile özel sektör kuruluşlarından elde edilen transfer gelirleri olmak üzere iki temel kaynak ile finanse edilir.

Yatırım bütçesi “dört yıllık yatırım programı”nın bir parçası olarak sunulur. Yatırım programının ilk yılı gelecek mali yıl için planlanan yatırım harcamalarını ihtiva ederken; diğer geriye kalan üç yılı yatırım bütçesinde yer verilen her bir yatırım projesinin tamamlanması için gerekli olan harcama tutarları ile yeni projeler için ayrılacak kaynak tutarlarına ilişkin projeksiyonları ihtiva eder. Özerklik Beraatı ayrıca “on yıllık yatırım strateji”nin (ten-year capital strategy) hazırlanmasını öngörmektedir. On yıllık yatırım stratejisi yönetim ve bütçe ofisi ile şehir planlama şubesi tarafından hazırlanmakta olup gelecek on yıl için yatırım olanaklarının geliştirilebilmesi yapılan tahminleri ve gereksinimleri ifade eder. Strateji hakkında şehir planlama komisyonu görüş bildirir.

Belediye yönetimi tarafından ayrıca “yatırım taahhüdü planı” (capital commitment plan) hazırlanır. Yatırım taahhüt planı bir mali yılda planlanan yatırım harcamaları ile gerçekleşen yatırım harcamalarının karşılaştırılmasına ilişkin bir dokümandır.

Gider bütçesinin ve yatırım bütçesinin hazırlanması sorumluluğu belediye başkanına aittir. Buna göre belediye başkanı gider bütçesi ve yatırım bütçesi tasarısını belediye meclisine sunar. Belediye meclisi ve ilgili komisyonlardaki görüşmelerden sonra bütçe yürürlüğe girer. Bütçe tasarısının belediye meclisi görüşmelerinde esas alınan bütçe tasarısının hazırlanmasına kadar geçen süreçte görüşmeler taslak bütçe üzerinde gerçekleştirilir. Buna göre New York yönetiminde bütçe hazırlık sürecinde geniş bir katılımcılık söz konusudur.

2.1.3.2.1. Bütçenin Hazırlanması ve Onaylanması

Taslak bütçesi hazırlık çalışmaları belediye başkanı tarafından hazırlanarak her bir toplum kurulu başkanına, ilgili ilçe belediyeleri başkanlarına ve her bir hizmet birim yöneticisine yatırım bütçesi ve gider bütçesi önceliklerini duyurması ile başlar. Bu öncelikler çerçevesinde hizmet birimlerince hazırlanan taslak bütçe teklifleri ile Bütçe Ofisi ve Şehir Planlama Müdürlüğünce hazırlanan On Yıllık Yatırım Stratejisi Taslağı, kent denetçisi tarafından hazırlanan gelir gerçekleştirmeleri raporu, yükümlülükler raporu, kent ekonomisi ve maliyesi hakkında rapor, esas alınarak belediye başkanı tarafından hazırlanan taslak bütçe, ilçe belediyesi başkanlarına, toplum kurullarına, ilçe belediyesi kurullarına, şehir planlama komisyonu ve şehir planlama müdürlüğü ve aynı zamanda belediye meclisine gönderilir.

Taslak bütçenin ilgili birimlere gönderilmesinin ardından, Bağımsız Bütçe Ofisi tarafından hazırlanan tasarı bütçeye ilişkin analiz raporu, toplum kurulu raporu, Mali Şube emlak vergisi ve vergi boşluğu raporu, ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan bütçe öncelikleri raporu belediye başkanına ve aynı zamanda belediye meclisine gönderilir. Belediye meclisine ayrıca belediye başkanı tarafından hazırlanan vergi harcamaları raporu gönderilir. Bu raporların kendisine ulaşmasından itibaren belediye meclisi komisyonları aracılığı ile taslak bütçe üzerinde çalışmalara başlar.

Bu çalışmaların ardından belediye meclisi bulgu ve önerileri, ödenek tahsisine ilişkin önerileri ile birlikte en geç Mart ayının 25. gününe kadar belediye başkanına gönderilir ve aynı zamanda yayınlanır. Tasarı Yatırım Bütçesine ilişkin önerilen değişiklikler, yatırımlar için yükümlülük altına girilebilecek maksimum borç tutarı ile tahsis edilebilecek maksimum tutarına ilişkin belediye başkanınca beyan edilen toplam tutarı aşamaz.

Belediye meclisinin yatırım ve gider bütçe taslağı üzerindeki önerilerinin belediye başkanına gönderilmesinden sonra, belediye başkanı bu öneriler ile birlikte ilçe belediye başkanlarından gelen öneriler ve belediye meclisi kaynak ihtiyacını göz

önünde bulundurarak yürütme bütçe teklifini ve On Yıllık Yatırım Stratejisini hazırlar ve belediye meclisine sunar.

Yürütme bütçe teklifinin belediye meclisine sunulmasından sonra belediye meclisi tarafından taslak bütçenin görüşülmesinde izlenen yöntemlere benzer şekilde ilgili tarafların görüşleri alınır. Bu görüşlerin alınmasından sonra belediye başkanını temsilen Yönetim ve Bütçe Ofisi uzmanları ile belediye meclisini temsilen belediye meclisi maliye bölümü uzmanları arasında denk bütçe görüşmeleri başlar. Bu görüşmelerde belediye meclisi bütçe kalemleri üzerinde personel giderleri ve diğer giderler kalemleri itibariyle artış-azalış öngörebilir; ödenek miktarlarında artış veya azalış öngörebilir. Herhangi bir ödenekle ilgili olarak şekil ve şartları değiştirebilir. Belediye başkanı tarafından, belediye meclisi tarafından yapılan bu artışlarla ilgili kararlara karşı veto hakkına sahiptir. Ancak ödenek azalışlarıyla ilgili herhangi bir yaptırım yetkisine sahip değildir. Belediye meclisi belediye başkanının vetosunu tam üye sayısının 2/3 çoğunluğu ile iptal edebilir.

2.1.3.2.3. Bütçenin Uygulanması

Bütçe ödenekleri her bir program için “personel giderleri” ve “personal gideri olmayan giderler” olmak üzere hizmet birimlerine tahsis edilir. Hizmet birimleri kanunla aksi belirtilmedikçe, bütçede belirtilen kadro ve maaş düzeyi ile diğer giderler için belirlenen belirli şartlar dışında harcama yapamaz.

Buna göre belediye başkanı her bir hizmet birimi için i) program ödeneklerinin üç ayda bir serbest bırakma oranını ve ii) her bir program ödeneği (unit of appropriations) için toplam kadro ve maaş sınırlarını belirler. Hizmet birimleri bu oranlar ve sınırlar üzerinde harcama yapamaz. Her bir hizmet birimi kendilerine tahsis edilen kaynakları hizmet amaçları ile hizmet birimleri tarafından hazırlanan ve belediye başkanınca aynen veya değiştirilerek kabul edilen Çeyrek dönemler itibariyle hazırlanan tahsis planlarına (quarterly allotment plans) uygun olarak kullanılmasından ve yönetilmesinden sorumludur. Bu planlar ile bir çeyrek dönem için i) “personel giderleri” (personal services) ve “diğer giderleri” (other than personal services) için kullanılabilecek ödenek tutarlarını; ii) üniformalı, sivil ve

eğitimle ilgili çalışanların maksimum sayısı; iii) her bir çeyrek dönem için harcanması planlanan kaynağın toplam tutarına ilişkin bilgilere yer verilir.

Belediye başkanı gerekli gördüğü durumlarda bütçe ile tahsis edilmiş bulunan ödeneklerde mali yıl içerisinde kesintiye gidebilir. Bu gibi durumlarda belediye başkanı belediye meclisine, ödenek kesintisine ilişkin kararının gerekçesini ve bu kararın hizmet seviyesi ile program amaçları üzerindeki etkilerini ifade eden yazılı açıklamada bulunmalıdır.

Belediye başkanı mali yıl içerisinde gider ve gelir gerçekleştirmeleri ile ilgili olarak sürekli bilgilendirilmelidir. Buna göre belediye başkanına tüm hizmet birimleri söz konusu hususlara ilişkin bilgileri sağlamakla yükümlüdür.

2.1.3.2.4. Bütçenin Denetlenmesi

New York kent yönetiminde bütçenin denetimi iç mali kontrol ve dış denetim şeklinde ikiye ayrılarak incelenebilir. İç mali kontrol kapsamında harcama öncesi ve harcama sonrası denetimler kent denetçisi tarafından sürdürülürken, dış denetim Eyalet Denetim Ofisince gerçekleştirilir. Denetimler düzenlilik denetimleri yanı sıra performans denetimlerini de kapsar. Çalışmanın bu kısmında New York kent yönetiminde iç mali kontrol ve dış denetime ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

New York belediyesinde bütçenin denetimi kent denetçisi tarafından yerine getirilir. Kent denetçisi, i) belediyenin mali işlemlerini; ii) resmi hesapları ile tahakkuk eden ve tahsil edilen gelirlerini; iii) kamu ve özel kurum ve kuruluşlarca belediye kaynaklarının kullanımını denetler.

Buna göre bütçenin denetimi kapsamında harcama öncesi denetim(ön mali kontrol) ve harcama sonrası denetimler prensip olarak belediye meclisine bağlı olarak çalışan kent denetçisi tarafından gerçekleştirilir. Ön mali kontrol kapsamında ödenmesi gereken tutarın tamamını karşılayacak ödeneğin bulunmaması durumunda ödeme emri belgesi düzenlenmez. Buna göre, hizmet birimleri ödeneği tahsis edilmiş program amaçları dışında yüklenmeye ve taahhüde girişemeyeceği gibi ödenek tutarları üzerinde harcama yapamaz. Ön mali kontrol kapsamında kent denetçisi

ödeme emri belgesi düzenlenmeden ve ödeme gerçekleştirilmeden önce tüm belge, kayıt ve hesapları denetlemeye yetkilidir. Ödeneklerin kullanılmasına ilişkin usul ve esaslara uyumun sağlanmasına ilişkin denetimler yürütür.

Bu hükme aykırı olmamak koşuluyla, ödeme emri belgesi düzenlenene kadar geçen süreçte gerçekleştirilen işlemler hizmet birimleri tarafından denetlenerek, ödeme emri belgesi düzenlenerek ödemenin gerçekleştirilmesi için kent denetçisine gönderilebilir. Kent denetçisi hizmet birimlerine devrettiği bu denetim yetkisini i) yetkinin kullanılmasında suistimalin ortaya çıkması veya hizmet biriminde bu yetkiyi kullanmayı sağlayacak etkin bir iç kontrol sisteminin bulunmaması durumunda, ii) denetim komisyonu tarafından bu yetki tekrar tanına kadar geri çekebilir.

Harcama sonrası denetim kapsamında, kent denetçisi her bir hizmet biriminin bir veya birden fazla program veya faaliyetini veya her bir hizmet biriminin faaliyet sürecinin bir veya birden fazla yönünü kavramak üzere düzenli denetimler gerçekleştirir. Kent denetçisi denetim faaliyetini yürütürken genel kabul görmüş devlet denetim standartlarına uygun hareket etmelidir. Bu denetim standartlarına göre, kent denetçisi taslak denetim raporunu ve nihai denetim raporunu denetlenen hizmet birimi yöneticisine gönderir ve cevap vermesini sağlar. Hizmet birimlerinden sağlanan geri dönüşler ile taslak ve nihai denetim raporları kamuya açıktır. Tüm denetim raporlarının birer nüshası aynı zamanda belediye meclisine, belediye başkanına ve denetim komisyonuna gönderilir. Her yıl en geç 1 Mart tarihine kadar, kent denetçisi, bir önceki mali yılda hizmet birimlerinde yürüttüğü denetimler sonucunda önerilerin düzeltici önlemleri ve hizmet birimlerinden kendisine ulaştırılan raporlar doğrultusunda bu önerilerin ne kadar yerine getirildiğini ve ilave önerilerine ilişkin raporu belediye başkanına ve belediye meclisine sunar.

Kent denetçisi tarafından mali/uygunluk denetimi ile performans denetimi gerçekleştirilir. Bununla birlikte kent denetçisi, i) hizmet birimlerinin mal, hizmet ve bina alımları; ii) tutumluluk ve verimliliği sağlamak üzere kullandıkları yeni üretim teknolojilerini fayda-maliyet analizleri çerçevesinde değerlendiren çalışmalar yapar. Bu türden çalışmalarını bulgu ve önerileri ile birlikte belediye başkanına, belediye

meclisine ve kamuyouna sunarlar. Kent denetçisi, ayrıca, belediye aktüeryal hesaplarının denetimini de gerçekleştirir.

Belediye yönetimi ayrıca sertifikalı bağımsız denetim firmaları veya denetim birliklerince mali tabloların genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygunluğunun yıllık olarak denetlenmesini sağlamalıdır. Söz konusu denetim firması veya denetim birliği belediye denetim komisyonu tarafından belirlenir. Belediye denetim komisyonu, belediye başkanı, Kent denetçisi, kamu savcısı ile dört özel üyeden oluşur. İkisinin finans ve diğer ikisinin muhasebe konusunda uzman olma şartı aradana söz konusu 4 özel üye, ikisi kent denetçisinin önerisi ile olmak üzere belediye başkanı tarafından atanır.

Eyalet Denetim Ofisi New York kenti kurumlarında denetimler yürütmektedir. Bu kapsamda yürütülen denetimlerin amacı program uygulamalarının program amaçlarının başarılmaya katkısının belirlenmesi ve varlıkların yolsuzluk, savurganlık ve susitmallere karşı korunmasıdır.

Eyalet Denetim Ofisinin New York eyaleti yanı sıra New York kenti kurumlarında mali, uyum ve performans denetimlerini yürütmesi anayasal bir yetkiye dayanmaktadır. Anayasanın yanı sıra, Eyalet Maliyesi Kanununda da (State Finance Act) State of Denetim Ofisinin söz konusu denetim yetkisine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Denetim Ofisinin aynı zamanda kamu kurumlarından kaynak tahsis edilen veya kamu kurumları ile sözleşme aracılığı ile hizmet sağlayan özel ve kar amaçsız organizasyonları denetleme yetkisi bulunmaktadır.

Denetimlerin yürütülmesinde Amerikan Sayıştayı Kamu Denetimi Mesleki Stadandartları ile genel kabul görmüş denetim standartlarına uyar. Bu çerçevede yürütülen denetim türleri performans denetimi, mali/uyum denetimidir.

Performans denetimi; kamu organizasyonlarının, programlarının, faaliyet veya fonksiyonlarının bağımsız bir değerlendirmesidir. Mali/Uyum denetimi ise mali

bilgilerin güvenilirliği ve/veya iç kontrol ve sözleşme, kanun ve düzenlemelere uyumu hakkında bağımsız güvence sağlanması amacını taşımaktadır³⁸⁶.

2.1.3.3. Bütçe Döngüsünde Temel Dokümanlar

New York Metropolitan yönetimi bütçe döngüsünde yer alan temel dokümanlar dört yıllık mali plan, belediye başkanı yönetim raporu olarak ön plana çıkmaktadır. Dört yıllık mali plan mali disiplinin sağlanması gayesiyle hazırlanan bir belge olarak kullanılırken, belediye başkanı yönetim raporu kurumsal amaç ve hedeflerin belirlendiği ve raporlandığı bir dokümandır. Bununla birlikte uygulamada pek çok plan ve rapora atlanmaktadır. Çalışmanın bu kısmında söz konusu temel dokümanların açıklamasına ve performans esaslı bütçe dokümanına yer verilmiştir.

2.1.3.3.1. Dört Yıllık Mali Plan

Belediye bütçesinin bir mali yıl boyunca yürüttüğü işlemleri neticesinde genel kabul görmüş muhasebe standartlarına göre mali yılsonunda açık vermemelidir. Buna göre belediye başkanı gerekli tüm önlemleri almalıdır. Bu çerçevede, mali disiplini sağlamak üzere, belediye başkanı tarafından her yıl “dört yıllık mali plan” hazırlanır ve belirli dönemler itibarıyla gerektiğinde revize edilir. Mali planda tüm gelir, gider ve nakit durumuna ilişkin projeksiyonlara ve projelendirilmiş yatırım taahhütlerine ilişkin takvime yer verilir. Buna ilave olarak, her mali plan ve mali plan revizyonu söz konusu projeksiyonların oluşturulmasında esas alınan varsayım ve tahmin yöntemlerinin açıklamasına yer verilir.

Mali plan ve mali plan revizyonları şu standartlara uymalıdır: i) her bir bütçe yılı için, belediye bütçesi yatırım harcamaları dışındaki tüm harcamaları kapsamalı ve denk bir biçimde hazırlanmalıdır; ii) Belediye mali planda öngörülme tahvil ihraç edemez; iii) Borç ödemeleri ve eyalet veya federal kanunlara dayanarak yürütülmesi zorunlu programların devamı için kaynak ihtiyacına ilişkin bilgilere; iv) Gelir ve giderlerle ilgili tüm projeksiyonlar mantıklı ve uygun varsayımlarla ilgili yöntemlere dayandırılmalıdır; v) Bir önceki bütçe yılında bütçe açığı

³⁸⁶ Office of the State of New York Comptroller, **State Government Accountability Understanding the Audit Process**, <http://www.osc.state.ny.us/audit/auditprocess.htm>, (20.11.2010).

gerçekleşeceğinin öngörülmesi durumunda mali planın ilk yılında açığın nasıl kapatılacağına ilişkin öneri ve tedbirlere yer verilmelidir.

Belediye başkanı mali planı taslak bütçe ile ilişkilendirerek hazırlar. Mali planın taslak bütçeye uygun olarak hazırlanmasından sonra çeyrek dönemler itibariyle mali planda esas alınan gelir ve gider projeksiyonları belediye başkanınca gözden geçirilir ve yürütme bütçe teklifi ile birlikte sunulan bütçe mesajında mali planda gerçekleştirilen değişikliklere yer verilir. Ayrıca yürütme bütçesinin onaylanmasından itibaren en geç otuz gün içinde, mali plan revizyonu belediye başkanınca yayınlanır. Bu revizyonlar bütçede gerçekleştirilen değişiklikleri yansıtabilecek biçimde gerçekleştirilir. Öte yandan mali yılın ikinci çeyreğinde, mali planda belediye başkanınca tekrar revizyon yapılabilir. Bununla birlikte, belediye başkanınca uygun görülen belirli bir takvime göre mali yıl içerisinde mali planda revizyonlar yapılabilir.

2.1.3.3.2. Belediye Başkanının Yönetim Raporu

New York Yerel Özerklik Beraatında belirtildiği üzere Belediye Başkanının Yönetim Raporu (MMR) belediyede mevcut hizmet birimlerinin performansına ilişkin olarak, yılda iki defa olmak üzere hazırlanır ve belediye meclisine sunulur. Buna göre belediye başkanı her yıl en geç 30 Ocak tarihine kadar ön yönetim raporunu hazırlar ve belediye başkanına sunar. Belediye meclisi her yıl en geç 8 Nisan tarihine kadar ön yönetim raporu hakkındaki bulgu ve önerilerini yayınlar ve belediye başkanına gönderir. Yönetim raporu ise her yıl belediye başkanı tarafından hazırlanır ve en geç 17 Eylül'e kadar belediye meclisine sunulur.

Belediye Başkanının Yönetim Raporu, 1977 yılından itibaren uygulanıyor olmasına rağmen, 2002 yılından itibaren bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler BBYR'yi kullanan paydaşlar için daha kullanışlı hale getirilmesi amacıyla yapılmıştır. BBYR belediye başkanına rapor sunan hizmet birimlerini kapsar. Buna göre belediyede mevcut 46 şube müdürlüğü ve bazı kurumlar bu raporlama sistemi kapsamındadır. Buna göre BBYR belediyeki tüm hizmet birimlerini kapsamak yerine, sadece vatandaşlar üzerinde doğrudan etki yaratan birimleri kapsamaktadır.

Vatandaşlar üzerinde etki yaratan bu faaliyetler ile belediye yönetiminin genel amaçlarının bu faaliyetlerle ilişkisi, “Kamu Hizmeti Anahtar Alanları” (Key Public Service Areas) olarak isimlendirilir ve raporda her bir hizmet birimi için ayrılan bölümün başında liste halinde sunulur.

Kamu Hizmeti Anahtar Alanları çerçevesinde belirlenen “Kritik Hedefler” ise hizmet biriminin amaçlarına ulaşmak üzere katetmesi gereken yoldaki aşamaların belirlendiği kısımdır.

Buna göre BBYR’de yer verilen “Kamu Hizmeti Anahtar Alanları” ve “Kritik Hedefler”, politika önceliklerinin ve operasyonel stratejilerin beyan edildiği kısımlardır. Bu öncelikler ve stratejiler Belediye Başkanının Operasyon Ofisi (Mayor’s Office of Operations) ile her bir hizmet biriminin üst yöneticisinin karşılıklı mutabakata varmasıyla oluşturulmaktadır.

Politika önceliklerinin ve operasyonel stratejilerin beyanına örnek teşkil etmesi açısından aşağıda Tablo 7’de New York kent yönetimi Park ve Eğlence Şube Müdürlüğü için Belediye Başkanının Ön Yönetim Raporunda belirlenmiş bulunan Kamu Hizmeti Anahtar Alanları ve Kritik Hedeflere yer verilmiştir.

New York Yerel Özerklik Beraatına göre Ön BBYR’de; i) Bütçe yılında öngörülen program performans hedefi ve göstergeleri ile bu hedef ve göstergelerle karşılaştırmalı olarak bütçe yılının ilk dört ayında gerçekleşen performans; ii) Taslak bütçenin hazırlandığı tarih itibarıyla bütçe kararları ile uyumlu olarak gelecek mali yıl için belirlenen program performans hedefi ve göstergeleri; iii) Bütçe yılı içerisinde bütçede yapılan değişikliklerle ilişkili olarak program performans hedefi ve göstergelerindeki değişikliklerin kısa açıklaması; iv) Program performans hedefi ve göstergeleri ile taslak bütçe ile tahsis edilen ödenekler arasındaki ilişkiyi gösteren eke yer verilir.

Tablo 7- New York Metropol Yönetimi Politika Öncelikleri ve Hedefleri

	PARK VE EĞLENCE TESİSİ ŞUBE MÜDÜRLÜĞÜ
Kamu Hizmeti Anahtar Alanları	Kritik Hedefler
✓ Tüm New Yorklular için yeşil, güvenli ve temiz bir park sistemi ve kent ormanının sağlanması, ✓ New York park sistemi altyapısının güçlendirilmesi, ✓ Tüm New Yorklulara eğlence olanaklarının sağlanması	▪ Park ve oyun alanlarında genel koşulların ve temizliğin optimize edilmesi ▪ İçme suyu, su fiskeyelerinin idamesini sağlamak ▪ Bahçe ve ağaçların korunması ▪ Doğal ve tarihi alanların korunması ve restore edilmesi, ▪ Park ve oyun alanlarının tesis edilmesi ve yenilenmesi ▪ Mevsimlik plaj ve havuzların işletilmesi, ▪ Eğlence merkezi ve programlarına katılımın artırılması
Ön Performans Değerlendirme	Faaliyet Alanı
▪ Şube müdürlüğü, pak temizlik düzeyine ilişkin %90 olarak belirlenen hedefine ulaşmıştır. Ancak, temizlik düzeyi, büyük parklar için %74'e düşmüştür. Bunun sebebi illegal faaliyetlerdir. Sorumluluğunun bir parçası olarak, şube müdürlüğümüz, büyük parklara kamera sistemi kurarak bu illegal faaliyetlerin önlenmesini amaçlamıştır. ▪ Genel koşullarla ilgili hedeflere ulaşma başarısı, oyun araçlarındaki %3'lük negatif sapmadan dolayı olumsuz etkilenmiştir. Oyun araçları ile ilgili performans hedeflerine ulaşmak üzere şube müdürlüğümüz, yeni bir operasyon ve tamirat stratejisi geliştirmiştir. Yeni stratejiyle haftalık teftişler ve oyun araçlarının akım sıklığının artırılması amaçlanmaktadır.	Park ve Eğlence Tesisi Şube Müdürlüğü 29.000 dönümlük 1700 park, 2300 yeşil alan ve 990'dan fazla oyun alanı, 800 spor alanı, 550 enis kortu, 54 açık yüzme havuzu, 12 kapalı yüzme havuzu, 30 kapalı eğlence merkezi, 7 toplum merkezi, 14 millik kumsal, 13 golf alanı, 6 buz pisti, 17 doğal alan, 13 marina, ve 4 hayvanat bahçesinden oluşan belediye park sisteminin yönetiminden sorumludur. Ayrıca, 600,000den fazla cadde ağacı, 2 milyon park ağacı, 22 müze ve 1000den fazla antik eserin korunmasından sorumludur.

Kaynak: City Of New York Mayor, 2009.

Buna göre denilebilir ki Şubat ayında yayınlanan Ön BBYR içinde bulunan mali yıl performans hedeflerinin güncellendiği ve bir sonraki mali yılın performans hedeflerinin belirlendiği dokümandır. Aşağıdaki Tablo 8’de New York Park ve Eğlence Şube Müdürlüğü tarafından belirlenen performans hedeflerine yer verilmiştir.

Tablo 8- New York Metropol Yönetimi Performans Hedefleri

√ Tüm New Yorklular için yeşil, temiz ve güvenli park sistemi ve kent ormanının sağlanması.							
Performans İstatistikleri	GERÇEKLEŞME			HEDEF		İLK 4 AY	
	MY06	MY07	MY08	Güncelleşt.	MY10 ¹	GERÇEK.	
	MY09 ¹					MY08	MY09
*Kabul edilebilir genel koşul düzeyi sağlanan parklar (%)	88	84	86	85	85	85	82
*Kabul edilebilir temizlik düzeyindeki parklar (%)	93	91	91	90	90	91	90
* - Küçük park ve oyun alanlarının temizliği (%)	93	91	93	-	-	92	91
* - Büyük parkların temizliği (%)	89	83	78	-	-	79	74
*Güvenli kabul edilebilir alanlar (%)	92	92	94	90	90	94	93
*Güvenli kabul edilen oyun araçları (%)	88	84	89	90	90	93	92
*Hizmetteki eğlence tesisleri (sadece mevsiminde)(%)	92	91	93	90	90	93	92
*Hizmetteki duşlar (sadece mevsiminde)(%)	88	96	95	-	-	93	94
*Hizmetteki içme suyu (sadece mevsiminde) (%)	90	92	92	-	-	92	93
*: Kritik hedeflerle ilişkili performans göstergelerini ifade etmektedir.							
-: Ulaşılamayan bilgi.							
¹ Ocak 2009 Mali Planına göre güncelleştirilmiş hedefi ifade etmektedir.							
MY: Mali Yıl.							

Kaynak: City of New York Mayor, 2009, s. 92.

Yukarıda yer verilen Tablo 8’den gözlemleneceği üzere Tablo 7’de Park ve Eğlence Şube Müdürlüğünün belirlediği kamu hizmeti anahtar alanlarından “Tüm New Yorklular için yeşil, temiz ve güvenli park sisteminin ve kent ormanının sağlanması”na ilişkin faaliyetler için yine Tablo 7’de belirlenen Kritik Hedefler çerçevesinde 2009 Taslak Bütçesi çerçevesinde güncellenerek belirlenmiş performans gösterge ve hedefleri ile son 3 yıl performans gerçekleştirmelerine yer verilmiştir.

Bu temel performans göstergelerinin yanı sıra, BBYR her bir hizmet birimi için cari ve geçmiş dönem kaynaklarına, personel sayısına ilişkin bilgilere, fazla mesaiye ilişkin bilgilere, harcama ve gelirleri ile yatırım taahhütlerine ilişkin mali bilgilere yer verir. Bu mali bilgilerin yanı sıra, kamuoyundan doğrudan elde edilen bilgiler ile 311 Müşteri Hizmetleri Merkezi aracılığıyla elde edilen bilgilere de yer verilir³⁸⁷.

Bilindiği gibi New York kent yönetimi bütçe yılı 30 Haziran itibaren sona ermektedir. Bütçe yılının sona ermesinden sonra Eylül ayında belediye başkanı tarafından BBYR yayınlanacaktır. Bu BBYR’da (nihai BBYR da denilir) son beş yılın performans gerçekleştirmelerine ilişkin bilgilerle gelecek mali yılın performans hedeflerine yer verilir.

Tablo 9-New York Metropol Yönetimi Performans Raporlama

√ Tüm New Yorklular için yeşil, temiz ve güvenli park sistemi ve kent ormanının sağlanması. Performans Raporu: (.....)							
Performans İstatistikleri	GERÇEKLEŞ.					HEDEF Günc.	
	MY05	MY06	MY07	MY08	MY09	MY09	MY10
*Kabul edilebilir genel koşul düzeyi sağlanan parklar (%)	87	88	84	86	82	85	85
*Kabul edilebilir temizlik düzeyindeki parklar (%)	92	93	91	91	90	90	90
* - Küçük park ve oyun alanlarının temizliği (%)	92	93	91	93	90	-	-
* - Büyük parkların temizliği (%)	85	89	83	78	77	-	-
*Güvenli kabul edilebilir alanlar (%)	89	92	92	94	93	90	90
*Güvenli kabul edilen oyun araçları (%)	90	88	84	89	88	90	90
*Hizmetteki eğlence tesisleri (sadece mevsiminde)(%)	84	92	91	93	90	90	90
*Hizmetteki duşlar (sadece mevsiminde)(%)	86	88	96	95	95	-	-
*Hizmetteki içme suyu (sadece mevsiminde) (%)	89	90	92	92	94	-	-
*: Kritik hedeflerle ilişkili performans göstergelerini ifade etmektedir. -: Ulaşılamayan bilgi. MY: Mali Yıl.							

Kaynak: City of New York Mayor, 2009, ss. 99,100.

³⁸⁷ City of New York Mayor, **Mayor’s Preliminary Management Report Fiscal 2010**, February, 2010, s. v.

Yukarıda Tablo 9’da New York Park ve Eğlence Şube Müdürlüğünün performans gerçekleştirmelerine ve 2010 yılı için belirlenmiş performans hedefine ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

BBYR’nin yazılı baskısında yer verilen performansa ilişkin bu bilgilerin yanı sıra, BBYR’nin internet bağlantısında, bu bilgilerle ilişkili olan dört önemli açıklayıcı ilave bilgiye yer verilmektedir. Bu bilgiler, i) Seçilmiş performans göstergeleri ile özel hizmet alanları itibariyle Mahalle İstatistikleri aracılığıyla hizmet performansı bilgilerine, ii) Her bir hizmet birimine ait performans göstergesinin tanımı ve performans verisinin kaynağına ilişkin açıklayıcı bilgilere, iii) Birden fazla hizmet birimini ilgilendiren önemli hizmet alanlarına ilişkin tematik göstergeler tablosunda 10 temel hizmet alanına ilişkin olarak, “Birden Fazla Hizmet Birimi Sonuç İstatistikleri” (Statistics for Multi-Agency Issues) başlığı ile sunulan bilgilere, iii) Hizmet birimlerine ilişkin işe devamsızlık oranı, araç filosu ile tahsis edilen ödenek miktarı ile ilgili tablolarda sunulan ilave bilgiler şeklinde sıralanmaktadır³⁸⁸.

2.1.3.3.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

New York belediye meclisine göre geleneksel bütçeler paranın neye harcandığını bilgisini vermekle yetinirken, performans esaslı bütçeleme sistemi program maliyeleri ile program performans göstergeleri arasında ilişki kurmaktadır. Program sonuçlarının program maliyetleri ile ilişkilendirilmesi ile belediye meclisi üyeleri ve kamuyou vergi mükelleflerinden elde edilen kaynakların hangi programlar için harcandığını ve bu harcamalar neticesinde hangi sonuçların elde edildiğini görebilme imkanına kavuşturulması amacı güdülmüştür.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai amacı ise kaynak tahsisinin program sonuçlarına göre gerçekleştirilmesi, bu sebeple de belediye meclisinin performans bilgisi temelli kararlar almasının sağlanması olarak ifade edilmektedir³⁸⁹.

³⁸⁸ City of New York Mayor, February, 2010, ss. v,vi.

³⁸⁹ New York City Council, **Overview of the City Council’s Performance-Based Budgets**, <http://council.nyc.gov/html/initiatives/more.pdf>, (20.11.2010).

Bütçe dokümanında her bir hizmet biriminin yürütmekten sorumlu olduğu programların açıklamasını içermektedir. Bu açıklamada yürütülen program çerçevesinde sunulan hizmetler hakkında genel bilgilere ve programın misyonuna yer verilir. Bu açıklamanın hazırlanmasında bütçe dokümanlarında yer verilen bilgilerden, Belediye Başkanının Yönetim Raporundan ve hizmet birimi internet sayfasındaki bilgilerden faydalanılır.

Bütçe dokümanında ayrıca her bir program için harcama ve finansman verilerine yer verilir. Bu veriler Kent Mali Yönetim Sisteminden elde edilir. Harcamalar her bir program için iki kategoride izlenir. Bunlardan birincisi personel giderleri diğeri ise performans gideri hariç giderlerdir. Personel giderleri sosyal güvenlik giderleri hariç personel giderlerini gösterir. Sosyal güvenlik giderleri program düzeyinde değil, kent yönetimi düzeyinden izlenmesi dolayısıyla personel giderleri içerisinde yer almaz. Personel giderleri hariç giderler ise sözleşmeler, mal ve hizmet alım giderleri gibi diğer cari giderleri kapsar.

Finansman kalemi ise 7 kategoride izlenir. Bunlar belediye kaynakları, eyalet kaynakları, federal-diğer kaynaklar, federal- toplumsal kalkınma-diğer tahsisli transferler, sermaye ve belediye içi kaynaklardan oluşur. Bu sınıflandırma gelirin kaynağına göre yapılır³⁹⁰.

Bütçe dokümanında ayrıca geçmiş dört yılın performans hedef ve göstergelerine yer verilir. Göstergeler ağırlı olarak çıktı ve kalite göstergelerinden oluşmaktadır. Aşağıda yer verilen Tablo 10'de Bakım ve İcraat Hizmet Biriminin bütçe dokümanına yer verilmiştir.

³⁹⁰ New York City Council, **Overview of the...**

Tablo 1- New York Metropol Yönetimi Performans Esaslı Bütçeleme

Bakım ve İcraat-Merkez: Bu program Merkez Park'taki yönetim binasından merkezi olarak idare edilen bakım programı ve icraatlarından oluşur. Bu program ayrıca, filo bakımı, gerekli tabelaların hazırlanması, bakım ve icraat için mal ve hizmetlerin satın alınmasını ihtiva eder.					
Harcamalar	2006 (Gerç.)	2007 (Gerç.)	2008 Bütçe (Mayıs Mali Plan Beyanı)	2009 Taslak Bütçe	2009 Yürütme Bütçesi
Personel Giderleri	27.261.062	26.749.119	29.532.299	29.540.555	28.389.817
Diğer Giderler	17.249.624	19.412.095	25.781.656	20.613.255	20.898.424
Toplam	44.510.686	46.161.214	55.313.955	50.153.810	49.288.241
Kaynak	u.b.	u.b.	55.313.955	50.153.810	49.288.241
Tam Zamanlı Kadro Sayısı	173	429	427	422	415
Sözleşme Sayısı	u.b.	u.b.	102	117	117

Performans Göstergeleri	Gösterge Türü	2005		2006		2007		2008	
		H	G	H	G	H	G	H	G
Hizmetteki eğlence tesisi (sadece mevsiminde) (%)	Çıktı	%80	%84	%80	%92	%85	%91	%87	%93
Hizmetteki içme suyu (sadece mevsiminde) (%)	Çıktı	u.b.	%89	u.b.	%90	u.b.	%92	u.b.	%92
Hizmetteki duşlar (sadece mevsiminde) (%)	Çıktı	u.b.	%86	u.b.	%88	u.b.	%96	u.b.	%93
Kabul edilebilir temizlik düzeyindeki parklar (%)	Hizmet Kalitesi	%90	%92	%90	%93	%90	%91	%90	%91
Kabul edilebilir genel koşullar düzeyindeki parklar (%)	Hizmet Kalitesi	%85	%87	%85	%88	%85	%84	%85	%85
Kabul edilebilir standartlardaki oyun araçları (%)	Hizmet Kalitesi	%90	%90	%90	%88	%90	%84	%90	%87
Kabul edilebilir standartlardaki güvenli oyun alanları (%)	Hizmet Kalitesi	%90	%89	%90	%92	%90	%92	%90	%94

Kaynak: New York City Council, http://council.nyc.gov/html/initiatives/FY09PBB_MayUpdate/051208_FY09_DPR.pdf, s. 12. (20.11.2010).

2.1.3.3.4. Diğer Performans Plan ve Programları

New York Yerel Özerklik Beraatı, performans ve hesapverebilirlik ile ilgili pek çok hüküm içermektedir. Bu hükümlere göre performans ve hesapverebilirlikle ilişkili otuzüç farklı plan ve rapor mevcuttur. Performansın planlanması ve raporlanması ile ilgili bulunan söz konusu 33 dokümana ilişkin açıklayıcı bilgilere EK-2’de yer verilmiştir. Bu raporların bir kısmı mali bilgileri kapsarken, bir kısmı mali olmayan bilgileri kapsamaktadır.

Bu mevcut dokümanlara ilave olarak Özerklik Beraatı Revizyon Komisyonu öngörülen 66 rapor ve İdari Yönetmelikte (Administrative Code) belirlenen 76 rapor tespit etmiştir. Özerklik Beraatı çok çeşitli hizmet birimlerinden ve seçilmiş yöneticilerden çok çeşitli performans esaslı plan ve rapor hazırlamalarını istemektedir. Örneğin, Özerklik Beraatı belediye başkanının sosyal göstergeler raporunu hazırlamasını istemekte ve bu raporda kentin sosyal, ekonomik ve çevresel sağlığını değerlendirmesini ve düzeltici önlemleri içeren stratejiler sunmasını beklemektedir. Kent denetçisinden ise belediyenin mali durumu hakkında rapor hazırlanmasını istemektedir. Yönetim ve bütçe ofisinden ise şehir planlama şubesi ile birlikte on yıllık yatırım stratejisi hazırlamasını istemektedir. Bu dokümanlar genellikle, sadece belediye harcamaları veya sadece faaliyet sonuçları ile ilgili bilgiler ihtiva etmekte olup, çok az bir kısmı harcamalarla sonuçları ilişkilendirmektedir.

Bununla birlikte dokümanların bazıları planlama amacını taşıırken diğer bazıları bazıları raporlama amacını taşımakla birlikte, “Belediye Başkanının Yönetim Raporu” örneğinde olduğu gibi bazıları hem planlama hem de raporlama amacını taşımaktadır. Ancak genellikle planlarla raporlar arasında doğrudan bir ilişki kurulamamakta, karşılaştırma yapılamamaktadır³⁹¹.

Bilindiği gibi, farklı gruplar farklı türde performans verisine ve raporlama sistemine ihtiyaç duymaktadır. Örneğin, hizmet birimleri performans verilerinden

³⁹¹ Jacob B. Ukeless, “Toward A Performance and Accountability Management System for New York City Government” **Report to the New York City Charter Revision Committee**, July, 2005, ss. 1-2.

kendi iç yönetimlerini izlemek ve düzenlemek üzere yararlanmaktadırlar. Kamuyou ise hizmet birimlerinin ve belediyenin toplam performansı ile ilgilenmektedir. Buna göre performansın ölçülmesi ve raporlanması herhangi bir kurumun etkinlik ve verimliliğinin ortaya koyulması açısından son derece elzem bir husus olmasına rağmen, bu konuda yapılan düzenlemelerin raporlanan bu bilgilerin aynı zamanda hizmet birimleri, seçilmiş yöneticiler ve kamuyou tarafından kullanılmasını da sağlaması gerekir. Ancak ne var ki özerklik beraatında bulunan mevcut raporlama sistemi performans bilgisinin toplanmasını ve raporlanmasını öngörmekte ancak bunları paydaşlar için kullanışlı hale getirecek düzenlemelere yer vermemektedir³⁹².

2.2. LONDRA METROPOLİTEN YÖNETİMİ UYGULAMALARI

İngiltere yerel yönetimlerinde performansın yönetilmesi ve geliştirilmesine ilişkin reform uygulamalarına Muhafazakar parti iktidarında 1980'lerin sonları ve 1990'ların başlarında rastlanmaktadır. Bu reform uygulamaları diğer OECD ülkelerinde de görülen deregülasyon, rekabet, özelleştirme ve sonuç odaklı yönetim şeklinde kendini gösteren ortak eğilimlerle paralellik gösterir. Bu reformların ortak yanları performansa karşı gelişen ilgi ve kamu hizmetlerine tahsis edilen kaynakların değerinin güvence altına alınması olmuştur³⁹³.

Muhafazakar parti iktidarı döneminde İngiltere yerel yönetimlerinde performans ölçümü ve yönetimine ilişkin ilk önemli reform hareketi, merkezi yönetim tarafından yönlendirilen ve 1980 yılında başlatılan Zorunlu Rekabetçi İhale (CCT- Compulsory Competitive Tendering) ve 1988 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Kanunu olmuştur. Bu uygulamalarla rekabet ve sözleşmeciliğin sisteme kazandırılması ile yerel yönetimlerde hiyerarşik yönetim sistemi ile özdeşleştirilen geleneksel kurumsal paradigmanın değiştirilmesi ve hizmet sunumunda kendi kendine yeten yerel yönetimlerin oluşturulması amaçlanmıştır. Buna göre, satıcı/sağlayıcı gibi birimlere bölünen yerel yönetimler bağımsız organizasyonların oluşturduğu ağ örgütlere dönüşmüş ve bu birimlerle ilişkilere sözleşmeler yön vermiştir. Bu süreçte iş planları, performans yönetimi ve kalite güvence sistemleri

³⁹² New York City Charter Revision Commission, March, 2005, ss. 27, 28.

³⁹³ Ian Sanderson, "Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government", **Public Administration**, Vol. 79, No. 2, 2001, s. 303.

gibi diğer yönetsel araçlardan da faydalanılmıştır. Zorunlu Rekabetçi Sisteminin oluşturulması ve 1988 Yerel Yönetim Kanunu saydamlığın ve kontrolün sağlanabilmesi amacıyla sözleşme izleme sistemlerine ilişkin büyük bir ilgi doğmuştur.

Bu dönemde performans ölçüm ve yönetimine ilişkin ikinci önemli unsur ise denetimde yaşanan genişleme olmuştur. Bu uygulamalarda denetim “kontrolün kontrolü” olarak tanımlanmıştır. Buna göre, iç süreç ve sistemlerin denetimine odaklanılmıştır. Bu çerçevede yerel otoriteler özellikle Denetim Komisyonu, Sosyal Hizmet Teftiş Heyeti (The Social Service Inspectorate- SSI) ve Eğitim Standartları Ofisi tarafından gerçekleştirilen denetim ve teftişlere konu olmuşlardır³⁹⁴.

Muhafazakarların reform programında değerlendirme sistemlerinin geliştirilmesinde diğer bir önemli unsur ise 1991 yılında uygulamasına başlanılan Vatandaşlık Hakları (Citizen’s Charter)dır. Vatandaşlık Hakları vatandaş – müşteri- odaklı bir yaklaşım olup özelleştirme ve sözleşme ile devir (contcating out) yöntemleri aracılığıyla kamu hizmetlerinde rekabetçilik anlayışını yerleştirerek, vatandaşlara yerel otoritelerce sağlanan hizmetlere katılmama hakkı tanınması, hizmetler, hizmet standart ve performansları hakkında bilgi sağlanması, bu hizmetlerden etkilenenlerle iletişim sağlanması gibi uygulamalarla vatandaşlara tercih özgürlüğünün sağlanmasını amaçlamıştır. Dahası, 1992 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Kanunu Denetim Komisyonunun yerel otoriteler için standart bir performans göstergeleri seti oluşturmasını gerekli kılmıştır. Bu göstergelerin hem yerel vatandaşlara bilgi sağlaması hem de yerel otoriteler arasında karşılaştırma yapılması yolu ile performanslarının arttırılması amaçlanmıştır.

1997 Mayısında İşçi Partisinin iktidara gelmesiyle yerel yönetimlerde modernizasyon programı başlatılmıştır. Bu program kapsamında yerel vatandaşlarla ilişkilerde demokratik meşruiyet ve liderlik kapasitesi eksikliği, yönetim ve hizmet kalitesi ile standartlarındaki eksikliklerin ele alınması amaçlanmıştır. Program çerçevesinde genel olarak kamu kesiminin modernizasyonuna ilişkin olarak pek çok

³⁹⁴ Sanderson, 2001, ss. 304, 305.

söyleme yer verilmiştir. Bunlardan en önemli olanlardan birincisi, politika yapımının daha uzun vadeli ve gelecek yönelimli, stratejik bir hale getirilmesi; ikincisi, kamu hizmetlerinin kullanıcı ihtiyaçlarına duyarlı hale getirilmesi ve üçüncüsü, hizmet sunumunda etkinliğin ve kalitenin sağlanması şeklinde kendini göstermiştir. Yerel yönetimlerle ilişkili olarak ve birbirleriyle ilişkili pek çok strateji belirlenmiştir. Bunlar; politika yönetimi için yapısal reformun gerçekleştirilmesi, yerel seçimlerin reforme edilmesi yolu ile yerel demokrasinin geliştirilmesi, yerel yönetimler maliyesinde reforma gidilmesi suretiyle yerel hesapverebilirliğin geliştirilmesi, seçilmiş ve atanmış yöneticilerin niteliklerinin yükseltilmesi, Zorunlu Rekabetçi Sisteminin yerini alan “En İyi Değerler Rejimi” (Best Value) ile hizmet sunum performansının yükseltilmesidir.

Bu çerçevede performans ölçüm ve yönetiminin yerel yönetimlere yerleştirilmesi çabaları özellikle En İyi Değerler Rejimi ile gündemde kalmaya devam etmiştir. 2000 yılının Nisan ayından itibaren uygulamasına geçilen En İyi Değerler Rejimi ile yerel otoriteler yürütmekte olduğu fonksiyonlarında tutumluluk, etkinlik ve verimlilik açısından sürekli gelişmeyi sağlayacak önlemleri almak ve düzenlemeleri gerçekleştirmekle yükümlü tutulmuştur. Bu çerçevede ön planda tutulan temel unsurlardan birincisi, hizmet kalitesi ile müşteri, kullanıcı ve paydaş beklentilerinin en az fiyatlar kadar önemli olduğu; ikincisi, rekabetin en önemli yönetim aracı olarak ele alınmasına karşın herhangi bir hizmetin sunumundan vazgeçilmesinin söz konusu olmaması; üçüncüsü, yerel otoritelerin yerel topluluğa (ve aynı zamanda merkezi yönetime) karşı duyarlı ve hesapverebilir olmaları gereğidir³⁹⁵.

Bu dönemde yayınlanan Ulusal Gösterge Seti Tanımları Elkitabı (National Indicator Set Handbook of Definitions) ile birlikte yürütülen benzer girişimler 1990’lı yıllarda, Vatandaş Hakkı Göstergeleri (Citizen’s Charter Indicators) ile yer değiştirmiştir. Denetim Komisyonu tarafından tasarlanan Vatandaşlık Hakkı Göstergeleri yerel yönetimler için uyulması zorunlu performans göstergelerini içerir ve her bir yerel meclis tarafından yerel bir gazetede yayınlanır. Buna göre

³⁹⁵ Sanderson, 2001, s. 306.

Vatandaşlık Hakkı Göstergelerinde olduğu gibi, En İyi Değerler Rejimi ve Ulusal Gösterge Seti Elkitabı uygulamasında ulusal göstergelerle birlikte yerel yönetimlerde verimliliğin geliştirilmesi amaçlanmıştır.

İngiltere’de son dönemde yaşanan gelişmeler çerçevesinde performans göstergelerinin merkezi yönetim tarafından belirlenmesi suretiyle yerel performansın ölçülmesine ilişkin eğilim, yerel yönetimlerin hesapverebilirliklerini geliştirirken performans geliştirme çabalarını olumsuz etkilediği gerekçesiyle tersine dönmüş ve performans ölçülmesinde ve yönetilmesinde desantralist eğilimler başlamıştır.

2.2.1. İngiltere’de Yerel Yönetimler

Ülkenin resmi adı, “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı”dır (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland). İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda’dan oluşur. İngiltere’de³⁹⁶ merkezi yönetim Büyük Britanya’yı oluşturan bölgelerde birçok hizmet alanlarında etkili olan güçlü ofisler (Galler, İrlanda ve İsko Ofisleri) kurarak varlığını hissettirmektedir. Buna göre bu ülkede hizmetlerin yürütülmesi açısından merkezi yönetimin önemli bir ağırlığı bulunmaktadır³⁹⁷.

İngiltere’de yerel yönetimler köklü bir geleneğe sahiptir. Merkezi yönetimin bir taşra örgütünün olmaması, birçok ülkede merkezi yönetime bağlı taşra örgütü tarafından sunulan kamu hizmetlerinin geleneksel olarak yerel yönetimlerce sunulmasına neden olmuştur. Çok sayıda kamu hizmetini doğrudan sunmaları yerel yönetimleri daha işlevsel hale getirmektedir.

Buna karşın bu ülkede yerel yönetimlerin anayasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Yerel yönetimler, Parlamantonun denetimi altındadır. Parlamento yerel yönetimlerin, karar organlarını dağıtabilir, yetkilerini sınırlandırabilir. Buna bağlı olarak parlamentoda çoğunluğu bulunan hükümetler, yerel yönetimlerin örgütlenmesini, görev alanlarını, işlevlerini, sunacakları hizmetlerin standartlarını

³⁹⁶ Bu çalışmada İngiltere Büyük Britanya karşılığı olarak kullanılmaktadır. Kuzey İrlanda ayrı bir kamu örgütüne sahip olması sebebiyle kapsam dışında tutulmuştur.

³⁹⁷ Hasan Canpolat, “İngiltere’de (Britanya) Mahalli İdareler”, içinde: **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 27, Ankara, 1999, s. 319.

dilediği gibi değiştirebilmekte, yetki ve sorumluluklarını, bir birimden diğerine aktarabilmektedir. İşlevselliklerine ve köklü geçmişlerine rağmen, merkezi yönetimin sahip olduğu bu yetkiler, yerel yönetimlerin merkez karşısındaki bağımlılığını ortaya koymaktadır³⁹⁸.

İngiltere’de yerel yönetim örgütlenmesinin mevcut durumuna göre, Londra ile birlikte toplam yedi büyükşehir belediyesi mevcuttur. İngiltere’de büyükşehir belediyeleri dışındaki alanların önemli bir bölümü il belediyeleri (shire counties) ve ilçe belediyeleri (shire districts) olmak üzere iki kademelidir. Her iki birimin de farklı işlevleri vardır. 1996-98 yılları arasında bazı bölgelerde ilçe meclisleri ve il meclisleri biçimindeki iki kademeli örgütlenme yerine tek düzey meclisler (unitary) oluşturulmuştur. Bu birimlerin sayısı 46’dır. Tek düzeyli birimler, genellikle il belediyelerinin işlevlerini üstlenmiştir. Üçüncü kademe yerel yönetim birimleri ise, köy meclisleridir (parish councils). Bunların sayı da yaklaşık 8700’dür. Bunların yaklaşık 400’ü kasaba meclisidir.

İngiltere’de yerel yönetimlerin iç örgütlenmesi büyük ölçüde türdeş bir yapıya sahiptir. Yerel yönetim birimlerinde doğrudan halk tarafından seçilen bir belediye başkanı yoktur. Yerel yönetimlerde meclis egemenliği söz konusudur. Yerel yönetimler açısından güçler ayrılığı söz konusu değildir. Meclis, yürütme ve yasama işlevlerini birlikte yerine getirmektedir. Meclis üyeleri (councillor) kendi aralarından bir başkan seçerler. Başkan, yerel yönetim birimleri arasında eşgüdüm sağlama, meclis çalışmalarını düzenleme ve meclisi temsil etme işlevlerini yürütmektedir. Başkanın siyasal tarafsızlığı önemlidir. Genel karar organı olarak il ve ilçe meclisleri, çeşitli hizmet alanlarına yönelik oluşturulan komite, alt komiteler ve ortak kurullar (joint committees) aracılığıyla hizmetleri örgütlemektedir. Bunun tek istisnası Büyük Londra İdaresidir³⁹⁹. Takip eden kısımda Londra Metropolitan Yönetimi hakkında genel bilgilere yer verilmiştir.

³⁹⁸ Koray Karasu, “İngiltere”, içinde: **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (ed.), Birgül A. Güler, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, Aralık, 2004, s. 110.

³⁹⁹ Karasu, 2004, s. 113

2.2.2. Londra Metropoliten Yönetimi Hakkında Genel Bilgiler

Büyük Londra 32 ilçe belediyesi ve Londra Kent Birliğinden (City of London Corporation) oluşur. İngiltere toplam nüfusunun %15'ine tekabül eden 7.62 milyonluk nüfusa sahiptir⁴⁰⁰. 2016 yılı itibariyle nüfusta 800.000'lik artış öngörülmektedir. Ülkenin nüfus yapısıyla karşılaştırıldığında nispeten daha genç bir nüfusa sahip olmakla birlikte daha çok etnik farklılıkları da içerisinde barındırmaktadır. Buna göre 35 yaş altı işgücü nüfusu Londra'da %46 düzeyindeyken, bu oran ülke düzeyinde %39'dur. Londra nüfusunun %29'u etnik topluluklardan oluşmakta ve kentte 300 farklı dil konuşulmaktadır⁴⁰¹.

2.2.2.1. Londra Metropoliten Yönetiminin Gelişimi

Londra'nın yönetimi ile ilgili olarak metropoliten bir nitelik gösteren yerel bir otoritenin kurulmasına ilişkin ilk ciddi adım 1855 yılında çıkarılan Metropoliten İşler Kurulu Yasası (Metropolitan Board of Works Act) ile atılmıştır. Bu kurulun temel amacı başkentin kanalizasyon sisteminin geliştirilmesi olmakla birlikte hizmet verdiği 33 yıl boyunca çok çeşitli hizmetler üstlenmiştir. Kurulun hizmet alanı "İç Londra" olarak bilinen bölge şeklinde belirlenmiştir.

Metropoliten İşler Kurulu Yasasını yürürlükten kaldıran ve yerine Londra İl Meclisini (London County Council) tesis eden 1888 Yerel Yönetim Yasası (Local Government Act 1888) ile kurulan meclis yerine geçtiği kurulun görev ve yetkilerine ilave olarak, fakir yarası, itfaiye hizmeti, konut, tramvay, köprü ve tünel, yapı kontrol, sağlık ve eğitim hizmetleri gibi pek çok önemli fonksiyonu yerine getirmiştir⁴⁰².

Değişen koşullar doğrultusunda başkentin gereksinimlerini karşılayacak özel bir yönetim sisteminin gerekli olduğu düşüncesi ile çıkarılan 1889 tarihli Yerel Yönetim Yasası Londra Kent Meclisi (London City Council) altında görev yapmak

⁴⁰⁰ Government Office for London, **Our Region**, www.gol.gov.uk, (01.02.2010).

⁴⁰¹ Audit Commission, **Greater London Authority Initial Performance Assessment**, March, 2005, s. 8.

⁴⁰² House of Commons Library, **The Greater London Authority Bill: A Mayor and Assembly for London Bill 7 of 1998-99**, Research Paper 98/115, December, 1998, ss. 8, 9.

üzere, 27 adet metropoliten ilçe belediyesi (metropolitan boroughs) kurulması öngörmüştür⁴⁰³.

1963 yılında Londra Yönetim Kanunu (London Government Act) ile Londra ve çevresi için özel bir yönetim biçimi kabul edilerek, 1965 yılında Londra 33 bölgeye ayrılmıştır. Bunlardan 32'si başında seçilmiş bir meclis ile meclisin seçtiği başkanın (alderman) bulunduğu metropoliten ilçe belediyeleridir. 33üncüsü ise esas Londra şehridir. Kanunla hepsi birlikte Büyük Londra İdaresini (Greater London Authority) oluşturmaktaydı. Büyük Londra Meclisi (Greater London Council) de halk tarafından seçiliyordu⁴⁰⁴.

Buna göre 1963 tarihli düzenleme ile görev ve sınırları genişletilmiş yeni bir üst otorite kurulmaktaydı. Bu otorite de Büyük Londra Meclisi (Greater London Council) olarak adlandırılmaktaydı. Metropoliten ölçeğinde yönetim, planlama ve koordinasyon gerektiren görev ve hizmetler bu kuruluşa verilmekteydi buna göre bu kuruluş kent planlaması, toplu-taşıma ve yerel ekonomik kalkınma konularında planlayıcı; konut, eğitim, taşımacılık, eğlenme ve dinlenme hizmetlerinde de doğrudan hizmet sağlayan otorite olarak görev üstlenmekteydi⁴⁰⁵. Yerel nitelikli kamu hizmetleri genel olarak metropoliten ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılmıştı. Çöplerin toplanması ve işlenmesi görevi hem Büyük Londra Meclisin, hem ilçe belediyelerinin ortak görevleri arasında bulunmaktaydı. İlçe belediyeleri çöplerin toplanmasını, büyükşehir ise çöplerin işlenmesini üstlenmekteydi⁴⁰⁶.

Uzun yıllar önemli bir değişim geçirmeksizin iki-kademeli bir metropoliten yönetim yapılanmasında varlığını sürdüren Londra yönetiminde, Muhafazakar Parti'nin iktidara geçmesinden sonra, 1986 yılında, İngiltere'de mevcut diğer 6

⁴⁰³ Sırrı Uyanık, "Londra'nın Yerel Yönetimi (İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu Andaki Durumu)", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 5, Eylül, 1993, s. 23.

⁴⁰⁴ Nuri Tortop, "Başşehirlerin Yönetim Biçimi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 1, S. 6, Kasım, 1992, ss. 5, 6.

⁴⁰⁵ Uyanık, 1993, ss. 23, 24.

⁴⁰⁶ Nuri Tortop, "Londra Büyükşehir Yönetimi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 1, Ocak, 1993, s. 4.

metropolitan yönetim⁴⁰⁷ ile birlikte Büyük Londra Meclisi kaldırılmış ve bu düzenleme ile Büyük Londra Yönetiminin bazı görev ve yetkileri ilçe belediyelerine devredilmiş, bazıları için özel yönetim birimleri kurulmuş ve diğer bazıları doğrudan merkezi yönetimce üstlenilmiştir. Bu düzenlemenin gerekçesi olarak Muhazakar Parti iktidarı ekonomik gerekçeler ileri sürmüş olsa da literatürde pek çok yazar düzenlemenin ardında siyasi gerekçeler bulunduğunu savunmaktadır.

Buna göre yeni sistemde ilçe belediyeler varlığı sürdürmüştür. Ancak tüm bölgeyi ilgilendiren hizmetler özel birim veya ajanslar tarafından yürütülmüştür. Bu kuruluşların amaçları tespit edilmiş ve mali işlemleri hükümet tarafından denetlenmiştir. Ancak çeşitli idareler arasında yetkilerin ve özellikle sahip olunan binaların dağılımı konusunda uyuşmazlıklar sürmüştür⁴⁰⁸.

Londra’da yeniden Londra metropolitan alanını kapsayacak bir yönetim tarzı benimsenmesi ve bu çerçevede oluşturulacak yeni belediyenin doğrudan seçilen bir belediye başkanına sahip olması yolunda ilk önemli adım İşçi Partisi tarafından atılmıştır. Ön çalışmalarına 1993 yılında başlanan bu öneri, İşçi Partisinin 1997 yılı genel seçimlerinden sonra iktidara gelmesinden sonra hayat bulmuş, genel seçimleri kazanmasının ardından, İşçi Partisi Mayıs 1998’de Londra’da yapılması öngörülen referandumun sonucuna göre, Mayıs 2000 yılından itibaren Londra metropolitan yönetiminin kurulacağı açıklamıştır.

Buna göre Mayıs 1998’de yapılan ve Londralı seçmenlerin %30’unun oy kullandığı referandumda, oy kullananların yaklaşık %80’i yapılacak yenilikleri kabul etmiş ve Mayıs 2000 seçimleri için yol açılmıştır. 11 Kasım 1999 tarihinde Büyük Londra İdaresi Yasasının (Greater London Authority Act) onaylanması ile yasal düzenlemeler kabul edilmiştir⁴⁰⁹.

⁴⁰⁷ Bunlar Londra yönetim modelini esas alarak kurulan Birmingham, Leeds, Manchester, Sheffield, Newcatle ve Liverpool kentleri alınarak kurulan West Midlands, Greater Manchester, South Yorkshire, New Casetle up on Tyne ve Meyseys yönetimleridir (Kösecik, 2000: 69).

⁴⁰⁸ Tortop, 1993, s. 8.

⁴⁰⁹ Muhammet Kösecik, “4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra’da Yeni Dönem”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 9, S. 3, Temmuz, 2000, s. 73.

1999 yılında Büyük Londra İdaresinin yasası ile tesis edilen Büyük Londra İdaresi, resmen Haziran 2000 yılından itibaren faaliyete geçmiştir. 2007 yılında Büyük Londra İdaresi Yasasında yapılan bazı değişikliklerle konut, planlama, iklim değişikliği, atık, sağlık ve kültür alanlarında belediye başkanı ve belediye meclisinin yetki ve sorumlulukları arttırılmıştır⁴¹⁰.

Büyük Londra İdaresi, Londra'nın tümünü ilgilendiren genel nitelikteki sorunlar hakkında liderlik yapan, planlar hazırlayan, Londra'daki belediyeler arasında genel nitelikteki sorunlar konusunda ortak çalışma ve eşgüdüm sağlayan stratejik bir yerel yönetimidir. Bununla birlikte Londra'daki ilçe belediyeleri, daha önceden olduğu gibi yerel hizmetleri sağlamaya devam etmektedir. Buna göre her bir ilçe belediyesi, belediyenin idaresi ile konut, çöp toplama ve eğitim gibi kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olan seçimle iş başına getirilmiş yerel meclislerce yönetilir⁴¹¹.

2.2.2.2. Londra Metropoliten Yönetiminin İdari Yapısı

Büyük Londra İdaresi, Londra'nın metropoliten sınırlarını kapsar ve her ikisi de ayrı oylarla seçilen bir belediye başkanından ve 25 üyeden oluşan Londra Meclisinden oluşur. Londra metropoliten yönetiminin şimdiki belediye başkanı Mayıs 2008 yılında seçilen Boris Johnson'dır.

Londra metropoliten yönetiminde belediye başkanı çok önemli bir rol üstlenmektedir. Buna göre belediye başkanı metropol alanın gelişimi için vizyon belirlemekte, vizyonu gerçekleştirmek için strateji ve politikalar oluşturmakta ve bu strateji ve politikaların uygulanmasına imkan veren kaynak tahsisini planlamaktadır⁴¹². Buna göre belediye başkanının görevleri politikaların oluşturulması ve bütçenin hazırlanmasından Londra metropolünün tüm dünyada temsil edilmesine ve rekabet edebilirliğinin geliştirilmesine kadar çeşitlilik göstermektedir.

⁴¹⁰ Greater London Authority, **About the GLA**, <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/greater-london-authority/about-gla>, (10.03.2011).

⁴¹¹ Greater London Authority, **London Boroughs**, <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/london-boroughs>, (10.03.2011).

⁴¹² Greater London Authority, **Mayor of London**, <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/mayor>, (10.03.2011).

Buna göre yerel politikaların oluşturulması kapsamında belediye başkanının ulaşım, planlama ve kalkınma, konut, ekonomik kalkınma ve yenilenme, kültür, sağlık ile iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik, gürültü kirliliği, atık yönetimi ve hava kalitesi gibi pek çok çevresel sorunla ilgili politika ve plan geliştirme görevi bulunmaktadır. Tüm plan ve politikaların sürdürülebilir kalkınma ve Londralıların sağlığı ile ilgili temel politikalara katkı sağlaması gerekir. Bütçe belediye başkanı tarafından Londra'nın gelişimi için belirlenen vizyona ulaşılmasını sağlayacak şekilde hazırlanır. Londra belediye başkanı kendisine verilen bu görevleri yerine getirirken Londra sakinlerine danışmalı ve fırsat eşitliğinin sağlanmasına öncelik vermelidir⁴¹³.

Belediye meclisi, belediye başkanının yukarıda sıralanan görevlerini Londralılar adına en iyi şekilde gerçekleştirmesini sağlamak üzere faaliyette bulunur. Bu sorumluluğu çerçevesinde belediye meclisi iki şekilde hareket eder. Bunlardan birincisi, belediye başkanının çevre, konut ve ulaşım politikaları alanlarındaki strateji, karar ve faaliyetleri ile ilgili olarak belediye başkanını ve danışmanlarını soru yoluyla hesapverebilir kılınmasıdır.

Belediye meclisi ayrıca, belediye başkanının harcamalarını inceler ve ayrıca belediye meclis üyelerinin üçte iki çoğunlukla kabul etmesi durumunda, bütçe toplamı üzerinde değişiklik gerçekleştirebilir. Bununla birlikte belediye başkanı belediye meclisine stratejileri konusunda danışmalı ve belediye meclisi tarafından gerçekleştirilen yorumlara cevap vermelidir. Tüm belediye meclis toplantıları kamuya açıktır.

Belediye meclisi belediye başkanının karar ve faaliyetlerini incelemesinin yanı sıra, metropoliten alan için önem arz eden konularda özel araştırma ve incelemelerde bulunarak politika oluşturma sürecine doğrudan katkıda bulunur. Belediye meclisi söz konusu araştırma ve incelemelerini özel komisyonlar aracılığı

⁴¹³ Greater London Authority, **Role of the Mayor**, <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/mayor/role>, (10.03.2011).

ile yerine getirir⁴¹⁴. Bu incelemelerin yerine getirilmesinde genel olarak şu aşamalar takip edilir: i) araştırılması gereken sorun belirlenir; ii) ilgili bölgelere ziyaretlerde bulunulur; iii) kamuya açık toplantılar gerçekleştirilir; iv) yazılı görüşlerini almak üzere vatandaşlar ve uzmanlar davet edilir; v) öneriler içeren nihai rapor yayınlanır. Politika önerileri içeren söz konusu nihai rapor ilgili kurumlara gönderilir ve komisyonlar aracılığıyla gelişmeler takip edilir⁴¹⁵.

Londra metropoliten alanında yerel hizmetlerin önemli bir kısmı ilçe belediyelerince yerine getirilir. Büyük Londra İdaresi ise temel olarak Londra'yı ilgilendiren temel yerel hizmetler hakkında stratejiler geliştirme ve politika oluşturma işlevini üstlenmektedir. İtfaiye ve acil planlama, emniyet, ulaşım, ekonomik kalkınma ile ilgili hizmetler ise Büyük Londra İdaresi Grubu içerisinde değerlendirilen fonksiyonel organlar aracılığıyla yerine getirilir. Bu hizmet organları; Londra Ulaştırma İdaresi (Transport for London-TfL), Londra Kalkınma Ajansı (The London Development Agency), Metropoliten Polis İdaresi (The Metropolitan Police Authority), Londra İtfaiye ve Acil Durum Planlama İdaresi (The London Fire and Emergency Planning Authority)dir. Bu kurumlar belediye başkanının çalışmalarına yardımcı olmak ve ilgili politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında belediye başkanının icracı organları olarak işlev görürler⁴¹⁶.

Londra Ulaştırma İdaresi kamu ulaşım hizmetlerinin planlanması ve yönetilmesinden sorumludur. Kurum ayrıca Londra metropoliten alanındaki trafik lambalarının kurulması ve kontrol edilmesinden sorumludur. Londra Ulaşım Müzesi ile Viktorya Otobüs İstasyonu kurumun sorumluluğundadır. Londra Ulaştırma İdaresi yönetim kurulu tarafından yönetilir. Kurula belediye başkanı başkanlık eder ve kurul üyeleri yine belediye başkanınca atanır⁴¹⁷.

⁴¹⁴ Greater London Authority, **About the London Assembly**, <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/the-london-assembly/about-london-assembly>, (10.03.2011).

⁴¹⁵ Greater London Authority, **How we work**, <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/the-london-assembly/about-london-assembly/how-we-work>, (10.03.2011).

⁴¹⁶ Greater London Authority, **The GLA Group**, <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/greater-london-authority/gla-functional-bodies/>, (10.03.2011).

⁴¹⁷ Londra Ulaştırma İdaresi, <http://www.tfl.gov.uk/>, (10.03.2011).

Londra Kalkınma Ajansı kamu alanlarının geliştirilmesinden kent altyapısının geliştirilmesi ve ticari işletmelere destek sağlanmasına kadar pek çok alanda faaliyette bulunur. Bu bakımdan Londra Kalkınma Ajansı, Belediye Başkanın Ekonomik Kalkınma Stratejisinin uygulanmasına temel bir rol üstlenmektedir. Kalkınma ajansı üyeleri belediye başkanı tarafından atanan kurul aracılığı ile yönetilir. Merkezi yönetim, 2010 yılında, Londra Kalkınma İdaresi ile birlikte diğer tüm Bölgesel Kalkınma Ajanslarının, 31 Mart 2012 tarihi itibarıyla kapatılacağını ilan etmiştir. Bölgesel kalkınma ajanslarının kapatılması ile bu ajanslar tarafından yürütülen faaliyetlerin ilgili hangi idarelere devredileceği konusundaki çalışmalar devam etmektedir⁴¹⁸.

Londra İtfaiye ve Acil Durum Planlama İdaresi, Londra İtfaiyesinin (London Fire Brigade) yönetiminden sorumludur. İdare, politika, bütçe ve stratejiler konusunda kararlar alır. İtfaiye yangın söndürme faaliyeti yanı sıra, metropoliten alanda, diğer acil durumlara karşı da faaliyette bulunur. Bu faaliyetler önleme faaliyetlerini de kapsar. Acil durum planlamasında itfaiye ve idare, ile belediyeleri ile birlikte çalışır. İdarenin 17 üyesi belediye başkanınca atanır⁴¹⁹.

Metropoliten Polis İdaresi, Metropoliten Polis Hizmetinin (Metropolitan Police Service-MPS) faaliyetlerini yönetir. Buna göre idare, Londra güvenlik hizmetlerini değerlendirir ve hesapverebilirliğini sağlar. Bu amaçla her yıl güvenlik hizmetlerinin önceliğini düzenleyen Londra güvenlik planını hazırlar ve yayımlar. İdarenin yönetiminden sorumlu yönetim kurulunun 12 üyesi belediye başkanınca atanır⁴²⁰.

Belediye başkanının yukarıda görev alanları açıklanan fonksiyonel organlarla ilişkileri ve bu organlara ilişkin yetkileri her biri için ayrı ayrı düzenlenmiştir. Bu farklılık, her bir fonksiyonel organının farklı karakter, geçmiş, yapı ve amaca sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Buna göre, politika öncelikleri ve fonksiyonel

⁴¹⁸ Londra Kalkınma Ajansı, <http://www.lda.gov.uk/>, (10.03.2011).

⁴¹⁹ Londra İtfaiye ve Acil Durum Planlama İdaresi, <http://www.london-fire.gov.uk/FireAuthority.asp>, (10.03.2011).

⁴²⁰ Metropoliten Polis İdaresi, <http://www.mpa.gov.uk>, (10.03.2011).

organlarla birlikte Büyük Londra İdaresinin bütçesinin hazırlanması görev ve yetkisi belediye başkanına ait olmakla birlikte, fonksiyonel organların kullandığı mali kaynaklarının önemli bir kısmını merkezi yönetimden elde edilen transfer gelirleri oluşturmaktadır. Dolayısıyla, belediye başkanının politika önceliklerini yerine getirmek üzere fonksiyonel organların kaynakları üzerinde çok az takdir yetkisi bulunmaktadır⁴²¹.

2.2.2.3. Londra Metropoliten Yönetiminin Mali Yapısı

Yerel yönetimlerin cari harcamaları i) personel ücretlerinden oluşan personel giderleri, ii) ulaşım, benzin ve bakım onarım gibi satınalma giderleri; iii) dışarıdan sağlanan hizmetler dolayısıyla diğer yerel otoritelere yapılan ödemeler, iv) ödül veya sosyal yardım gibi gerekçelerle merkezi yönetim adına yapılan ödemeler, v) diğer hesaplara yapılan transferlerden oluşur. Bu gibi harcamalar yatırım harcamalarından farklılaştırılmak üzere, genel olarak cari harcamalar olarak adlandırılrsa da, cari harcamalar (current expenditure) ve gelir harcamaları (revenue expenditure) arasındaki ayırmadan faydalanılmakta ve “cari harcamalar” tanımı yerine “gelir harcamaları” tanımlanmasından faydalanılmaktadır. Buna göre cari harcamalar yerel yönetimlerin bir mali yıldaki işlem maliyetlerini ifade eder. Bu harcamalardan satışlar ve harçlar ile diğer gelir kalemlerinden (merkezi yönetim transferi niteliğinde olmayan) elde edilen gelirlerin mahsup edilmesiyle net cari harcamalara ulaşılır.

Gelir harcamaları ise, net cari harcamalara yatırım finansmanı harcamalarının eklenmesi ve merkezi yönetimden elde edilen genel ve spesifik transfer gelirlerinin (Polis Grant hariç) çıkarılması ile bulunur. Yatırım harcamaları; bina, arsa ve araç gibi varlıkların satın alınması, yapımı ve geliştirilmesi için yapılan harcamalardan oluşur⁴²².

Bilindiği gibi Büyük Londra İdaresi, genel olarak hizmet sunumunda doğrudan rol almak yerine, stratejik niteliği bulunan hususlarda temel strateji ve politikalar geliştirmekten sorumludur. Bununla birlikte bölgesel niteliği bulunan

⁴²¹ Audit Commission, **Greater London Authority Initial Performance Assessment**, March 2005, ss. 9, 10.

⁴²² United Kingdom Department for Communities and Local Government, **Local Government Financial Statistics England 2011**, No: 21, May, 2011, s. 67.

yerel hizmetlerin sunulmasında Büyük Londra İdaresi Grubu içerisinde değerlendirilen fonksiyonel organlar aracılığıyla gerçekleştirilir. Bu bakımdan, Büyük Londra İdaresi Grubunun 2009/10 mali yılı bütçe giderleri bakımından en düşük pay, 140 milyon euroluk bütçesiyle Büyük Londra İdaresi'ne aitken, fonksiyonel organlarından en büyük pay Londra Ulaştırma İdaresine (9,213 milyon euro) aittir. Bütçe büyüklükleri açısından fonksiyonel organlardan ikinci sırayı Metropolitan Polis İdaresi (3,603 milyon euro) alırken, üçüncü sırayı Londra Kalkınma Ajansı (469 milyon euro) ve son sırayı Londra İtfaiye ve Acil Durum İdaresi (463 milyon euro) almaktadır.

Büyük Londra İdaresinin (belediye başkanı ve belediye meclisi giderleri bakımından) bütçesinin %36'lık kısmı 2012 Olimpiyat ve Paralimpik Oyunları'na ve %26'lık kısmı personel giderlerine ayrılmıştır. 2012 Olimpiyatları için ayrılan tutar bütçe dışı tutulduğunda personel giderleri bütçenin %40'lık kısmına tekabül etmektedir. İşlem maliyetleri ise toplam bütçe giderlerinin %27'sine ve yatırım harcamaları ise %1'ine tekabül etmektedir⁴²³.

Büyük Londra İdaresinin gelirleri; merkezi yönetim transferleri, meclis vergisi (tax precept), ücret gelirleri (sadece Londra Ulaştırma İdaresi kullanır) ile borçlanma, sermaye gelirleri ve faiz gelirlerinden oluşan diğer gelirlerden oluşur. Büyük Londra İdaresi Grubunun bütçe gelirlerinin yaklaşık yarısı merkezi yönetim transferlerinden oluşmaktadır. Bu oran 2009/10 mali yılı için %47'dir. Merkezi yönetim transferlerinin bütçe gelirleri içerisindeki ağırlığı özellikle 2008 krizi sonrası toparlanma önlemleri çerçevesinde genelde yerel yönetimleri, özelde de Büyük Londra İdaresi Grubunu gelecek bütçe tahminlerinin yapılması ve stratejik hedeflere ulaşılması açısından zorlayan şartlara sebep olmaktadır⁴²⁴.

Merkezi yönetim transferleri koşulsuz olabildiği gibi koşullu da olabilmektedir. Koşulsuz transferlerden en önemlilerinden Formülasyon Transferi (Formula Grant), daha önce yerel yönetim öz geliri niteliğinde olan ancak mevcut

⁴²³ Greater London Authority, **Greater London Authority Statement of Accounts 2009/10**, 2010, s. 5.

⁴²⁴ London Assembly Budget and Performance Committee, 2009, s. 20.

uygulamada yerel yönetimlerce tahsil edilmekte olup merkezi bir havuzda toplanarak merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere tahsis edilen iş vergisi (business rate), Gelir Desteği Transferi ve belirli spesifik transferlerden oluşur. Formülasyon Transferi koşulsuz bir nitelikte göstermekte ve genel amaçlı olmakla birlikte, spesifik transferler devlet bakanlıklarınca belirli amaçlar için belirli koşullara bağlanarak tahsis edilmektedir⁴²⁵.

Büyük Londra İdaresinin ikinci önemli kaynağı meclis vergisi (council tax)dir. Meclis vergisi, yerel yönetimlerde 1 Nisan 1993 tarihinden itibaren uygulanmakta olan yerel bir vergi türü olup, bu tarihten önce uygulanan toplum vergisinin yerine geçmiştir. Meclis vergisi, uygulamada, harcama ihtiyaçları ile merkezi yönetim transfelerinden ve diğer gelirlerden elde edilen gelirler arasındaki farkın karşılanmasında kullanılır⁴²⁶. Bu sebeple uygulamada, yerel yönetimlerde, yerel vatandaşlar ağır meclis vergisi yükü altında kalabilmektedir.

Büyük Londra İdaresinin diğer bir önemli gelir kaynağını, ücret tarifiesi belediye başkanı tarafından belirlenen ve sadece Londra Ulaştırma İdaresi tarafından kullanılan ulaşım ücreti gelirleri (fares income) oluşturmaktadır. Ulaşım ücret gelirleri Londra Ulaştırma İdaresi 2009/10 mali yılı bütçesinin %32'sini oluşturmaktadır⁴²⁷. 2009/10 mali yılında ücret gelirleri meclis vergisinden elde edilen gelire göre üç kat artış göstermiştir. Bu gelirin tamamı Londra Ulaştırma İdaresine tahsil edilmektedir. Ücret gelirlerindeki artışlara karşın, belediye başkanı, meclis vergisi oranlarında 2009/10 ve 2010/11 mali dönemleri için artış yapılacağını açıklamıştır⁴²⁸.

Diğer gelirler kalemi ise Büyük Londra İdaresi Grubu toplam gelirlerini ¼'üne tekabül etmektedir. Bu gelirlerin %87'lik kısmı, borçlanma geliri kalemi ağırlıkta olmak üzere, Londra Ulaştırma İdaresi tarafından kullanılmaktadır. Diğer

⁴²⁵ United Kingdom Department for Communities and Local Government, 2011, ss. 60, 62.

⁴²⁶ United Kingdom Department for Communities and Local Government, **Local Government Financial Statistics England 2011**, No: 21, May, 2011, s. 35.

⁴²⁷ London Assembly Budget and Performance Committee, **Pre-Budget Report 2009**, October, 2009, s. 18.

⁴²⁸ London Assembly Budget and Performance Committee, 2009, ss. 22, 23.

gelirler içerisinde değerlendirilen faiz gelirleri ve emlak satışından elde edilen gelirler emlak piyasasındaki düşüş ve genel ekonomik şartlardaki gerileme sebebiyle önceki yıllara göre düşme eğilimindedir⁴²⁹.

Borçlanmadan elde edilen gelirler yatırımların finansmanında kullanılmaktadır. 31 Mart 2004 tarihine kadar, yerel yönetimlerin borçlanmaları ancak merkezi yönetim tarafından belirlenen borçlanma limiti çerçevesinde merkezi yönetim onayı ile mümkün iken, 2003 Yerel Yönetim Kanunu ile bu düzenleme yerini yeni bir düzenlemeye bırakmıştır. Buna göre, kanunla, 1 Nisan 2004 tarihinden itibaren, yerel yönetimler yatırımların finansmanında merkezi yönetimden aldıkları destekler haricinde ek finansmana ihtiyaç duymaları halinde, sürdürülebilirlik sınırı çerçevesinde belediye başkanının onayı ile borçlanabilmektedir⁴³⁰.

2.2.3. Londra Metropolitan Yönetiminde Performans Yönetimi ve Bütçe

Londra metropoliten yönetiminde, Büyük Londra İdaresi Grubu fonksiyonel organlardan bütçelerini, belediye başkanı tarafından hazırlanan Büyük Londra İdaresi Stratejik Planı ve bütçe rehberinde yer verilen mali planda belirlenen önceliklere göre hazırlanması beklenmektedir. Fonksiyonel organlar açısından bu ilişki iş planları (business plans) aracılığı ile kurulur. Bütçenin performans esaslı olarak yürütülmesi ve uygulama sonuçlarının bu esaslara göre denetlenmesi süreci ise performans ölçümü ve yönetimine ilişkin yürütülen reformlar çerçevesinde şekillenmektedir. Londra metropoliten yönetiminde performans ölçümü ve yönetimine ilişkin reformların 2010 yılına kadar merkezi yönetim tarafından yönlendirildiği, bu tarihten sonra bu çabaların yerel yönetimler inisiyatifine bırakılması eğiliminin başladığı gözlenmektedir. Çalışmanın bu kısmında bu çerçevede yürütülen temel reformlara yer verilmiş, ardından Londra metropoliten yönetiminde uygulanmakta olan performans yönetimi çerçevesi ve bütçe sistemine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

⁴²⁹ London Assembly Budget and Performance Committee, 2009, s. 25.

⁴³⁰ United Kingdom Department for Communities and Local Government, 2011, ss. 95, 96. .

2.2.3.1. Performans Yönetimi İle İlgili Yürütülen Reformlar

Performans raporlamasına ilişkin mevcut ve daha önceki uygulamalar yerel yönetimler üzerindeki merkezi kontrolün gücü hakkında bilgi vermektedir. Buna göre İngiltere yerel yönetimlerinde performans raporlarının hazırlanması ve yayınlanması yerel yönetimler arasında ulusal kıyaslamanın yapıldığı yasalarla belirlenmiş bir zorunluluktur.

2.2.3.1.1. En İyi Değer Rejimi

En İyi Değerler Rejiminin çerçevesi 1999 Yerel Yönetimler Yasasının ilk bölümünde belirlenmiştir. Yasaya göre En İyi Değer Rejimine tabi olan otoriteler (en iyi değer otoriteleri); belediyeler, ulusal parklar, İskan İdaresi, emniyet müdürlükleri, itfaiye ve sivil savunma idareleri, Londra İtfaiye ve Acil Planlama İdaresi, atık yönetimi idareleri, büyükşehir belediyelerinin ulşım idareleri, Londra Ulaştırma İdaresi ve Londra Kalkınma İdaresi olarak sıralanmıştır.

En İyi Değerler Rejimi uygulaması kapsamında bulunan yerel otoritelerin ulusal performans göstergeleri ve standartları çerçevesinde performanslarını raporlamaları ve yerel vatandaşlar için mevcut ve planlanan performans hakkında bilgi veren “yerel performans planları” oluşturmaları beklenmiştir. Bununla birlikte bariz bir performans düşüklüğünün saptanması durumunda, devlet başkanlığının müdahalesi öngörülmüştür⁴³¹.

Yasaya göre devlet başkanlığı en iyi değer otoritesinin performansın ölçümünde kullanılacak göstergeleri ve en iyi değer otoritesinden beklenen performans standartlarını belirlemekle yükümlüdür. Yerel yönetimler ise hükümet tarafından belirlenen performans göstergeleri ile performans planlarını hazırlamak ve hükümete bildirmekle yükümlüdür. Bu bildirimden sonra, Denetim Komisyonu tüm yerel yönetimleri kapsayan bir rapor (compendium) yayınlar⁴³². Merkezi yönetim

⁴³¹ Sanderson, 2001, ss. 306, 307.

⁴³² Isabel Brusca ve Vicente Montesinos, “Performance Measurement and External Reporting in Local Government: An International Perspective”, The Public Service: Service Delivery in the Information Age konulu **EGPA 2009 Conference**’ta sunulan tebliğ, September, s:8, http://www.egpa2009.com/?page_id=114, (10.10.2010).

tarafından belirlenen En İyi Değer Performans Göstergelerine çalışmanın EK-3 kısmında yer verilmiştir.

En İyi Değer Rejimi uygulamasına, Büyük Londra İdaresi, Londra Ulaştırma İdaresi ve Londra Kalkınma Ajansında 2001 yılının Nisan ayından itibaren geçmiştir. Söz konusu idarelerde En İyi Değer Rejimi uygulamasından, Büyük Londra İdaresi açısından özellikle belediye başkanı ve fonksiyonel organlar açısından yönetim kurulları sorumlu tutulmakla birlikte, tüm çalışanların ve belediye meclisinin aktif katılımının sağlanması gereğinin altı çizilmiştir⁴³³.

1999 tarihli Yerel Yönetim Yasasının ilk bölümünün beşinci kısmına göre, en iyi değer otoriteleri “en iyi değer değerlendirmeleri” (best value reviews) gerçekleştirirler. Söz konusu değerlendirme “öz değerlendirme” yöntemine dayanmaktadır ve kurumsal performansın geliştirilmesinde zayıf ve güçlü yanların saptanmasını amaçlar. Bu değerlendirmede 4C⁴³⁴ prensibi geçerli kılınmıştır. Değerlendirmede gözönünde bulundurulması gereken temel prensipler; i) Bir hizmetin (veya fonksiyonun) neden, nasıl ve kim tarafından sağlandığının sorgulanması (challenge), ii) Benzer sorumlulukları veya benzer fonksiyonları yerine getiren birimlerle (veya kurumlarla) kullanıcı ve diğer paydaşlarla potansiyel tedarikçileri göz önünde bulundurarak, süreç ve performansın karşılaştırılması (compare), iii) Temel paydaşlara, özellikle yerel vergi mükelleflerine, hizmet kullanıcılarına, ortaklara, ticari kurumlara, gönüllü sektörel toplumsal girişimlere, sendikalara danışılması (consult), iv) Verimli ve etkin hizmet sunumunu güvence altına almak üzere adil ve şeffaf bir rekabet ortamının yaratılması (competition) şeklinde sıralanmıştır⁴³⁵.

En İyi Değer Rejiminin diğer bir önemli unsuru ise performans planlarıdır. Performans planları her yıl (daha sonra yapılan bir düzenlemeyle Mart ayından

⁴³³ Office of the Deputy Prime Minister, **Guidance on Best Value and Performance Improvement for the Greater London Authority, Transport for London and The London Development Agency**, September, 2003, s. 6.

⁴³⁴ 4C İngilizce challenge (sorgulama), compare (karşılaştırma), consult (danışma) ve competition (rekabet) kelimelerinin baş harflerinden oluşturulmuştur.

⁴³⁵ Office of the Deputy Prime Minister, 2003, s. 10.

Haziran ayının 30'una alınmıştır) en iyi değer otoritelerince, merkezi yönetim tarafından belirlenen performans göstergelerinden faydalanılarak hazırlanır. Performans planlarında yer verilecek bilgi ve açıklamalara merkezi yönetim karar verir. Bununla birlikte, merkezi yönetim en iyi değer otoritelerince hazırlanan rapor sayısını azaltma gayesiyle, performans planlarının uygulamada bulunan diğer raporlarla birleştirilmesine izin vermiştir. Buna göre, Büyük Londra İdaresi performans planına Belediye Başkanının Yıllık Raporunda yer vermiştir⁴³⁶.

Büyük Londra İdaresi, Londra Ulaştırma İdaresi ve Londra Kalkınma Ajansı için devlet bakanlığı tarafından hazırlanan kılavuzda söz konusu idarelerce hazırlanacak performans planlarında kurumsal performans gelişimi için, kurumsal vizyon ve kurumsal planlama sürecinden elde edilen stratejik hedef ve önceliklerin kısa özetine yer verilmesi istenmiş; performansın geliştirilmesi açısından hedeflere ve önceliklere ulaşma durumunun açıklanmasında i) En İyi Değer Değerlendirmeleri ile denetim ve teftişlerde belirlenen önerileri de kapsayacak şekilde geçen yıldan bu yana kaydedilen gelişmelerin kısa özeti ve ii) İçinde bulunulan yılda ve ilerleyen yıllarda gelişim planlarına yer verilir.

Kılavuza göre performans planlarında ayrıca mevcut, geçmiş ve planlanan performansın ulusal ve yerel performans göstergeleri ile detaylı olarak açıklanmasına yer verilecektir. Mevcut performansın geçmiş yıl performansı ile karşılaştırılmasında i) ilgili kurumun kullandığı tüm en iyi değer performans göstergelerinden ve ii) kurumun öncelikli alanları ölçmek üzere belirlediği performans göstergelerinden faydalanacaktır.

Performans planlarında ayrıca mali bilgilerin kısa özetine yer verilir. Mali bilgilerin kısa özetine yer verilir. Bu kapsamda ele alınan mali bilgiler, bir önceki mali yıl için, bütçeleştirilen ve gerçekleşen (veya gerçekleşme tahmini) gelir ve harcama bilgileri ile önemli sapmaların nedenlerinin açıklanmasından oluşur. Mali bilgilere yer verilen kısımda ayrıca içinde bulunulan yıl için planlanan gelir ve harcama bilgilerine yer verilir. Büyük Londra İdaresi, Londra Ulaştırma İdaresi ve

⁴³⁶ Office of the Deputy Prime Minister, 2003, s. 13.

Londra Kalkınma Ajansı tarafından 2003 yılından sonra hazırlanacak olan performans planları için, ayrıca, personel sözleşmelerinin özet açıklamasına yer verilmesi öngörülmüştür⁴³⁷.

2.2.3.1.2. Yerel Kamu Hizmeti Sözleşmesi

İlk kez Harcama Değerlendirmesi 2000 ile ilan edilen Yerel Kamu Hizmeti Sözleşmesi (Local Public Service Agreement-LPSA) yerel yönetim birimi ile merkezi yönetim (hazine) arasında imzalanan bir sözleşmedir. Üç yıllık bir dönemi kapsayan yerel kamu hizmeti sözleşmesinde sözleşmeye taraf olan yerel yönetimin performansın geliştirilmesine ilişkin spesifik olarak belirlenmiş taahhüdüne karşılık olarak merkezi yönetim bu performans artışı karşılığında ilgili yerel yönetimi ödüllendireceği taahhüdünde bulunmaktadır. Sözleşmeye esas olan performans gelişimine ilişkin taahhüt merkezi yönetim ile ilgili yerel yönetim arasında karşılıklı görüşmeler neticesinde belirlenen performans hedeflerinden oluşmaktadır. İmza altına alınan sözleşmede gerçekleşmesi beklenen minimum ve maksimum performans gerçekleştirmelerine de yer verilir⁴³⁸.

Sözleşmede belirlenen hedefler ulusal hedefler ve yerel yönetimce tanımlanmış hedeflerin karmasından oluşur. Performans hedeflerine ulaşılması durumunda merkezi yönetim, ilgili yerel yönetimi Performans Ödül Transferi ile ödüllendirebileceği gibi, daha fazla borçlanma imkanı tanıma veya yerel yönetime yasal ve idari açıdan daha fazla esneklik tanıma gibi teşvik mekanizmalarından faydalanmaktadır⁴³⁹.

Kısaca bu şekilde açıklanabilen yerel kamu hizmeti sözleşmesi uygulamasına 2000 yılında öncelikle pilot uygulamalarla başlanmış ve uygulamanın yaygınlaştırılması 2003 yılının ortalarında mümkün olmuştur. Yerel kamu hizmeti sözleşmesi uygulamasının birinci nesil uygulamasın ifade eden bu sözleşmeler 2006 yılında tamamlanmıştır.

⁴³⁷ Office of the Deputy Prime Minister, 2003, ss. 34, 35.

⁴³⁸ Office of the Deputy Prime Minister, **Process Evaluation of the Negotiation of Pilot Local Public Service Agreements (LPSAs)**, 2000, ss. 7, 8.

⁴³⁹ Office of the Deputy Prime Minister, **National Evaluation of Local Public Service Agreements First Interim Report**, August, 2005, s:12.

Yerel kamu hizmeti sözleşmelerinin ikinci nesil uygulamaları ise, yerel yönetimlere önceliklerin belirlenmesi konusunda daha fazla esneklik tanımış ve sözleşmeye taraf olanlar açısından, sözleşmenin kapsamı genişletilmiştir⁴⁴⁰.

2.2.3.2.3. Kapsamlı Performans Değerlendirmesi

Merkezi yönetim “Kapsamlı Performans Değerlendirmesi” (Comprehensive Performance Assessment-CPA) uygulamasına 2001 yılının Aralık ayında yayınladığı Yerel Yönetim Beyaz Kitabı-Güçlü Yerel Liderlik-Kamu Hizmetlerinin Kalitesi ile başlamıştır. Beyaz kitapta, merkezi yönetim yeni performans değerlendirme çerçevesi açısından belediye meclislerinin rolüne ve sağlıklı bir karar alma sürecine dikkat çekmiştir⁴⁴¹.

Bu çerçevede merkezi yönetim kapsamlı performans değerlendirmesi uygulamasının amaçları; i) Belediye meclislerinin temel hizmetlere ve bu hizmetlerin sonuçları ile, ii) Gelişmeyi etkileyen faktörlere, özellikle kurumsal kapasite ve kaynakların yönetilmesine odaklanmasının sağlanması, iii) Belediye meclislerine gelişmeyi sağlayan faaliyetlerin belirlenmesine yardımcı olunması, iv) Belediye meclislerinin denetim ve teftişinin performansın geliştirilmesine yardımcı olacak şekilde koordine edilmesi, v) Kamusal hesapverebilirliğin sağlanmasına bir temel oluşturularak yüksek performans gösteren yerel yönetimlere daha fazla esneklik sağlanması ve düşük performans gösteren yerel yönetimlere müdahalede bulunulması şeklinde sıralanmıştır⁴⁴².

Amaçları bu şekilde belirlenen kapsamlı performans değerlendirmesine ilişkin olarak, Denetim Komisyonu, 2002 yılında, tek kademeli il meclisleri için standart bir gösterge seti belirlemiştir. Buna göre, kapsamlı performans değerlendirme sonuçlarının mükemmel, iyi, dengeli, zayıf ve çok zayıf şeklinde derecelendirilmesine karar verilmiştir.

Bu derecelendirmeye göre, kapsamlı performans değerlendirme sonuçlarına göre performans düzeyi yüksek bulunan yerel yönetimlerin denetim ve teftişe daha

⁴⁴⁰ Government Office for London, **Local Public Service Agreements National Picture**,

⁴⁴¹ Audit Commission, **Final Score The Impact of the Comprehensive Performance Assessment of Local Government 2002-08**, Local Government National Report, March, 2009, s. 10.

⁴⁴² Audit Commission, **Final Score...**, 2009, ss. 10, 11.

az konu olmaları, daha fazla tutarda borçlanmalarına imkan tanınması ve daha fazla esneklik sağlanması kararlaştırılmıştır. Buna karşın düşük performans gösteren yerel yönetimlere, merkezi yönetimce daha fazla müdahalede bulunulacağı ve ayrıca kapasitenin yükseltilmesi için kaynak ve destek sağlanacağı ilan edilmiştir⁴⁴³.

İlk uygulamasına tek kademeli il meclislerinde gerçekleştirilen kapsamlı performans değerlendirmesi uygulamasına, 2003 yılında, sürekli gelişim amacıyla kalite değerlendirme unsuru da eklenmiştir. Bununla birlikte 2003/04 mali yılı itibariyle kapsamlı performans değerlendirmesinin kapsamına ilçe belediyeleri de dahil edilmiştir. Ancak, ilçe belediyelerine ilişkin kapsamlı performans değerlendirmesi uygulamalarında, uygulama ilçe belediyelerinin büyüklükleri de göz önüne alınarak daha toleranslı değerlendirmelere yer verilmiştir⁴⁴⁴.

Büyük Londra İdaresi ve Büyük Londra İdaresinin foksiyonel organlarının kapsamlı performans değerlendirmesi uygulamasına dahil olması ise 2004/05 döneminde mümkün olmuştur⁴⁴⁵. Bu çerçevede, Büyük Londra İdaresinin diğer yerel yönetimlerden farklı olarak belediye başkanınca idare edilmesi sebebiyle değerlendirmeler Ön Performans Değerlendirmesi (Initial Performance Assessment-IPA) adı altında gerçekleştirilmiştir.

Ön Performans Değerlendirmesi, Kapsamlı Performans Değerlendirmesinde olduğu gibi, dört temel soruyla kurumsal performansı değerlendirmeyi amaçlamıştır. Söz konusu dört temel soru, i) kurumsal amaçların belirlenme düzeyi, ii) kurumsal önceliklerin yerine getirilmesinde gerekli olan önlemlerin alınma düzeyi, iii) kurumsal gelişim amacına ulaşma başarısı; iv) kurumsal performansın geliştirilmesine ilişkin olarak kurumsal öğrenme ve kurumun gelecek planları ile ilişkilendirilmiştir.

Bu temel sorular çerçevesinde performansın geliştirilmesi açısından kurumsal kapasiteyi değerlendiren “ön performans değerlendirme” uygulaması yine kapsamlı

⁴⁴³ Audit Commission, **Final Score...**, 2009, s. 11.

⁴⁴⁴ Audit Commission, **Final Score...**, 2009, s. 13.

⁴⁴⁵ Audit Commission, **Final Score...**, 2009, s. 15.

performans değerlendirmesi uygulamasında olduğu gibi, kurumsal başarıyı mükemmel, iyi, dengeli, zayıf ve çok zayıf şeklinde olmak üzere derecelendirmiştir⁴⁴⁶. Denetim komisyonunca değerlendirme raporu 2005 yılında yayınlanmıştır. Söz konusu değerlendirme raporu özet sonuçlarına bu çalışmanın EK-4 kısmında yer verilmiştir.

2.2.3.2.4. Kapsamlı Alan Değerlendirmesi

İngiltere genelinde, yerel yönetimlerin birden fazla otorite tarafından- Denetim Komisyonu (Audit Commission), Kraliyet Teftiş Teşkilatı (Her Majesty's Inspectorates of Constabulary), Kalite Komisyonu (Care Quality Commission), Ceza ve Gözaltı Kurulu (Prisons and Probation) gibi- izleniyor olmasının yerel yönetimler üzerine aşırı yük getirmesi üzerine, denetimde koordinasyonu sağlamak ve yerel yönetimler üzerindeki yükü hafifletmek üzere 2009 yılından itibaren "Kapsamlı Alan Değerlendirmesi" (Comprehensive Area Assessment) uygulamasına geçilmiştir. Kapsamlı Alan Değerlendirmesi daha önce, 2002-2008 dönemleri arasında uygulanan Kapsamlı Performans Değerlendirmesini ortadan kaldırmış ve yerine geçmiştir⁴⁴⁷.

Kapsamlı Alan Değerlendirmesi uygulamasının amaçları; i) yerel yönetimlerde sonuçların iyileştirilmesi, daha etkili ortaklıkların kurulması, daha iyi paranın karşılığı değeri, daha duyarlı hizmet üretilmesinin sağlanması gibi unsurlarla ifade edilen gelişmenin sağlanması, ii) vatandaşlar, hizmet kullanıcıları ve vergi mükellefleri için bağımsız değerlendirmenin sağlanması, iii) merkezi yönetime yerel yönetimlerin ulusal önceliklere uyumu konusunda bağımsız değerlendirmenin sunulması, iv) farklı otoritelerce yerine getirilen denetim ve teftiş faaliyetlerinin koordine edilmesi şeklinde sıralanmıştır⁴⁴⁸.

Amaçları bu şekilde belirlenen Kapsamlı Alan Değerlendirmesi iki temel unsurdan oluşturulmuştur. Bunlardan birincisi Yerel Hizmet Sözleşmeleri yerine getirilen "Yerel Alan Sözleşmelerine" (Local Area Arrangements) dayalı "alan

⁴⁴⁶ Audit Commission, 2009, s. 91.

⁴⁴⁷ Audit Commission, **Comprehensive Area Assessment (CAA)**,

<http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/caa/pages/default.aspx>, (10.03.2011).

⁴⁴⁸ Audit Commission, **Comprehensive Area Assessment Framework Document**, 2009, s. 6.

değerlendirme” (area assessment), ikincisi ise “organizasyonel değerlendirme” (organisational assessment)dir. Yerel alan değerlendirmesinin amacı sağlık, ekonomik refah ve toplumsal güvenlik gibi hususlarda önceden mutabakata varılmış genel öncelikler çerçevesinde yerel vatandaşlara daha nitelikli sonuçların sunulmasına yardımcı olmak üzere yerel hizmetlerin değerlendirilmesi olarak belirlenmiştir. Organizasyonel değerlendirmenin amacı ise yerel meclisleri performans yönetimi ve kaynak kullanımı şeklinde belirlenen iki unsur bakımından farklı otoritelerce ortaklaşa değerlendirilmesi şeklinde tanımlanmıştır⁴⁴⁹.

Kapsamlı Alan Değerlendirmesinin her iki unsuru için de -alan değerlendirmesi ve organizasyonel değerlendirme- Ulusal Göstergeler Seti temel alınarak performansın raporlanması sağlanmıştır. Yeni Ulusal Göstergeler Seti Yerel Yönetimler Bakanlığı tarafından 1 Nisan 2008 yılından itibaren uygulamasına geçilmek üzere, 2007 yılının Ekim ayında yayınlanmıştır. Yeni ulusal göstergelerin belirlenmesinde yerel otoritelerce gerçekleştirilen alan araştırması ile yerel vatandaşların görüşleri temel alınmıştır. Bu sayede belirlenen ulusal göstergeler ile birlikte En İyi Değer Performans Göstergeleri ile birlikte diğer tüm ulusal nitelikli göstergenin uygulanmasına son verildiği ilan edilmiştir⁴⁵⁰.

Buna göre ulusal göstergeler seti mekezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kontrol sağlaması hususunda tek araç haline getirilmiş, son kez 2007/08 döneminde uygulanan en iyi değer performans göstergelerine son verilmiştir⁴⁵¹.

Bu yenilikler çerçevesinde getirilen kapsamlı alan değerlendirmesi içerisinde ele alınan alan değerlendirmesinde ulusal gösterge seti ile ilişkilendirmek ve karşılaştırmak suretiyle Yerel Alan Sözleşmelerinde mutabakata varılmış öncelikler ve sürdürülebilir toplum stratejileri başlangıç noktası olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede sözleşmeye taraf olan yerel yönetimin yerel ihtiyaçları ne derece doğru anlayabildiği ve önceliklere yansıtılabildiği ile yerel vatandaşlara hangi etkinlikte

⁴⁴⁹ Audit Commission, **Comprehensive Area Assessment...**, 2009, s. 9.

⁴⁵⁰ Audit Commission, **National Indicator Set (NIS)**, <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/nis/pages/default.aspx>, (10.05.2011).

⁴⁵¹ Audit Commission, **Best Value Performance Indicators**, <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/bvi/pages/default.aspx>, (10.05.2011).

hizmet edebildiği değerlendirmeye alınmıştır. Buna göre alan değerlendirmesi; i) yerel öncelikler yerel topluluğun ihtiyaç ve beklentilerini ne düzeyde karşıladığı, ii) Sunulan hizmetlerin sonuçları hangi düzeyde bulunduğu, iii) Gelecek gelişim beklentilerinin hangi yönde olduğuna ilişkin sorular etrafında şekillendirilmektedir.

Değerlendirme sonuçlarının raporlanmasında, rakamsal herhangi bir puanlama ya da derecelendirme yoluna gidilmemiştir. Bunun yerine, değerlendirme sonuçları genel olarak kırmızı, yeşil ve sarı bayraklarla ifade edilmiştir. Buna göre “kırmızı bayrak” yerel alanda yerel gelişimin sağlanması için önlem alınması gereken bir durum olduğuna işaret etmektedir. “Yeşil bayrak” ise hedeflenenin üzerinde performans artışı veya örnek alınabilecek bir yenilik söz konusu olduğu zaman kullanılmaktadır⁴⁵².

Organizasyonel değerlendirme ise, yerel yönetim meclislerinin kaynak kullanımı ve performans yönetimi ile ilişkilendirilen temalar çerçevesinde değerlendirilerek bu iki temel değerlendirme alanının organizasyonel etkinlik skoru ile raporlanmasını ifade etmektedir. Organizasyonel etkinlik skoru 1 (en düşük) ile 4 (en yüksek) arasındadır⁴⁵³. Organizasyonel değerlendirme ile ilgili temel temalara ve bu temalara ilişkin sorulara bu çalışmanın EK-5 kısmında ve Büyük Londra İdaresi organizasyonel değerlendirme skoruna EK-6 kısmında yer verilmiştir.

Merkezi yönetim tarafından, temel unsurları ile bu şekilde açıklanabilen kapsamlı alan değerlendirmesi uygulamasına, 2010 yılının Mayıs ayından itibaren son verileceği açıklamıştır. Bu sebeple bu uygulama kapsamında yürütülen denetim otoriteleri arasında ortaklaşa bir çalışmayla gerçekleştirilen tüm denetimlere son verilmiştir⁴⁵⁴. Bununla birlikte 31 Mart 2011 tarihi itibarıyla ulusal göstergelerin toplanmasına merkezi yönetim tarafından son verilmiştir⁴⁵⁵.

⁴⁵² Audit Commission, **Comprehensive Area Assessment...**, 2009, ss. 11, 14.

⁴⁵³ Audit Commission, **Comprehensive Area Assessment...**, 2009, s. 11.

⁴⁵⁴ Audit Commission, <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/caa/pages/default.aspx>, (10.05.2011)

⁴⁵⁵ Audit Commission, **National Indicator Set (NIS)**, <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/nis/pages/default.aspx>, (10.05.2011).

2.2.3.2.5. Yerelleşme Hareketi ve Yerelleşme Kanun Tasarısı

2010 genel seçimleri ile Muhafazakar ve Liberal Demokrat Parti koalisyonu ile kurulan merkezi hükümet işbaşına geçtiği dönemden itibaren yerelleşme hareketi çerçevesinde yeni girişimlere başlamıştır. Koasliyon yönetimi, yerelleşmeyi görev ve yetkilerin sadece merkezi yönetimden yerel yönetimlere devri değil, yerel yönetimlerden de vatandaşlara devredilmesi şeklinde tanımlamaktadır. Bu sayede, performansının geliştirilmesi ve yönetilmesine ilişkin olarak yerel yönetimlerin motive edilmesi için aranan çözümler çerçevesinde odak noktası merkezi yönetimce yürütülen merkezi kontrollerin geliştirilmesinden yerel demokrasinin geliştirilmesine geçilmiştir.

Yerel demokrasinin geliştirilmesi suretiyle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetim kontrollerin azaltılmasına ilişkin anlayışa Yerel Yönetimler Bakanlığının (Department of Communities and Local Government) 2015 yılına kadar dönemi içerisine alan Yapısal Refom Planında⁴⁵⁶ da yer verilmiştir. Söz konusu reform planı, 2015 yılına kadar, yerel karar alma yetkisinin yerel vatandaşlara devri, merkezi yönetim kontrolünün sınırlandırılması ile merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin daha şeffaf hale getirilmesine ilişkin olarak gerçekleştirilmesi planlanan uygulamaları kapsamaktadır.

Bu kapsamda hazırlanan Yerelleşme Kanun Tasarısı (Localism Bill) yerel meclislerin güçlendirilmesi ile merkezi yönetim-yerel yönetim ve yerel vatandaşlar arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenlenmesini içermektedir. Yerelleşme Kanun Tasarısı 13 Aralık 2010 tarihinde parlamentoya sunulmuştur⁴⁵⁷.

Gelişimini halen devam ettirmekte olan yerelleşme hareketine ilişkin olarak, tanıtım amaçlı hazırlanan kılavuzda, yerelleşmenin sağlanmasında altı temel faaliyet belirlenmiştir. Bu temel faaliyetler, i) Bürokratik yükün hafifletilmesi- yerel faaliyetleri sınırlayan gereksiz düzenlemelerin kaldırılması ile bu düzenlemelerin

⁴⁵⁶ Department on Communities and Local Government, **DCLG Structural Reform Plan 2010-2015**, July, 2010.

⁴⁵⁷ Department of Communities and Local Government, **The Localism Bill**, <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/decentralisation/localismbill/>, (10.05.2011).

getirdiği etkinlik kayıplarının ve maliyetlerinin ortadan kaldırılması, ii) Yerel toplulukların güçlendirilmesi- yerel vatandaşların yerel kararlara katılım hakkının açıkça tanımlanması suretiyle yerel toplulukların güçlendirilmesi, iii) Yerel kaynaklar üzerinde yerel kontrolün artırılması- bu sayede yerel kaynakların hangi sonuçlar için harcandığına ilişkin olarak yerel topluluğun sorgulama hakkının artırılması, iv) Kamu hizmetlerinin sunumunda tedarikçilerin artırılması- kamu sektöründe kamu hizmetlerinin sunulmasında tekelleşme yerine, tedarikçilerin artırılması ile hizmet kalitesinin artırılması, v) Yerel yönetimlerin kamu denetimine açılması- yerel yönetim mali ve performans bilgilerin kamuoyuna açıklanması ve kamuyounun bilgilendirilmesi, vi) Yerel vatandaşlara karşı hesapverebilirliğin güçlendirilmesi- yerel vatandaşlara, kendilerine sunulan hizmetler husunda daha etkili oylama, katılım ve tercih bildirme mekanizmalarının sağlanması şeklinde sıralanmıştır⁴⁵⁸.

Bu faaliyetlerden ilk ikisi yerelleşmenin sağlanmasında sağlam temel bir altyapının oluşturulmasına ilişkindir. Temel altyapının oluşturulmasına ilişkin faaliyetlerden sonra takip eden iki faaliyet ise yerelleşmenin ihtiyaç duyduğu yerel kaynakların sağlanması ile yerel tercihlerin serbestçe alınabilmesine ilişkindir. Son iki faaliyet ise yerelleşme sürecinin güvence altına alınmasına yardımcı olmak üzere yerel toplulukların yerel yönetimler üzerindeki kontrolünü arttıracak uygulamaları kapsamaktadır.

Bu çerçevede, yerelleşme hareketi çerçevesinde Yerelleşme Kanun Tasarısı ile birlikte, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetim baskısının azaltılması amacıyla pek çok yeniliğe yer verilmektedir. Bu yenilikler arasında performans yönetimine ilişkin olarak, performans gösterge ve hedeflerinin merkezi yönetim tarafından belirlenmesini sağlayan sistemlerin kaldırılmasından yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyen hususlarla yerel demokrasinin geliştirilmesine kadar pek çok hususta yeni karar ve uygulamalar gündeme getirilmiştir.

⁴⁵⁸ HM Government, **Decentralisation and the Localism Bill: An Essential Guide**, December, 2010, ss. 2, 3.

Bu kapsamda gerçekleştirilen öncelikli faaliyetler: i) Kapsamlı Alan Değerlendirilmesinin kaldırılması ve Denetim Komisyonunun kaldırılması, ii) Yerel Alan Sözleşmeleri ile ilişkilendirilen hedeflerin merkezi yönetimce izlenmesine son verilmesi ile yerel meclislere yerel alan sözleşmeleri ve bu sözleşmelerele ilişkili hedeflerin düzenlenmesi konusunda daha geniş bir serbesti verilmesi, iii) Yukarıdan aşağıya bölgesel bürokrasi ile ilişkilendirilen Londra Merkezi Yönetim Ofisi ve diğer bölgesel nitelikli merkezi yönetim ofisleri ile Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kaldırılması şeklinde sıralanmaktadır⁴⁵⁹.

2.2.3.2. Londra Metropolitan Yönetimi Bütçe Döngüsü

Bilindiği gibi Büyük Londra İdaresi stratejik otoritedir. Buna göre Büyük Londra İdaresi'nin fonksiyonel organları kendi bütçe ve iş planları üzerinde operasyonel özerkliğe sahiptir. Bununla birlikte iş planlarının ve bütçelerinin belediye başkanı tarafından hazırlanan tematik stratejilerle uyumlu olması gerekir. Fonksiyonel organların söz konusu tematik stratejilerden üçü ile doğrudan soumluluğu bulunmaktadır. Bunlar Londra Ulaştırma İdaresi için Londra Ulaşım Stratejisi, Metropolitan Polis İdaresi ile Londra İtfaiye ve Acil Durum Planlama İdaresi için belediye başkanını vizyonuna hizmet eden temel hedeflerden birisi olan güvenli Londra kenti ile ilgili hedefler ve Londra Kalkınma Ajansı için Londra Ekonomik Kalkınma Stratejisidir.

Büyük Londra İdaresinin doğrudan hizmet sunma sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu sebeple harcamalarının önemli bir kısmı, Londra'nın tanıtımı, Londra'nın gelişmesi için teşvik edilmesi, araştırma, politika ve strateji geliştirilmesi gibi hususlarda odaklanır. İdarenin diğer bir önemli fonksiyonu ise, Büyük Londra İdaresi Grubu performansının izlenmesidir. Performansın izlenmesine ilişkin yürütülen çabalar ise hizmetleri sunan asıl birimler olarak fonksiyonel organlar arasında hizmet çakışmalarının önlenmesidir. Yine bu çerçevede, İdare, fonksiyonel organların faaliyetlerini iş planlarına ve belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçelerine uygun olarak yürütmelerinin sağlanmasıdır. Bu bakımdan Büyük Londra İdaresi çekirdek yönetiminin (belediye başkanı danışmanları, genel müdürlükler)

⁴⁵⁹ Department of Communities and Local Government, **Decentralization**, <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/decentralization/>, (10.05.2011).

fonksiyonel organlar ile Büyük Londra İdaresi Grubu bütçesinin hazırlanması ile daha nitelikli hizmetlerin üretilmesinde işbirliği içerisinde çalışması beklenir⁴⁶⁰.

Öte yandan, yine bilindiği gibi Büyük Londra İdaresi bünyesinde iki siyasi gücü barındırmaktadır. Buna göre belediye başkanı Londra yönetiminin yürütme kanadını oluşturması ile Büyük Londra İdaresinin çekirdek yönetimin ve fonksiyonel organlarının bütçesini hazırlar, Londra için politikaları tanımlar. Londra Meclisi ise belediye başkanının hesapverebilir kılınmasını sağlayan organdır⁴⁶¹.

2.2.3.2.1. Bütçenin Hazırlanması ve Onaylanması

2007 Büyük Londra İdaresi Kanunu ile getirilen değişikliklerle birlikte bütçenin hazırlanması amacıyla, belediye başkanı ve belediye meclisinin ayrı birimler olarak ele alınması ve bütçede de bütçe büyüklüklerinin ayrı ayrı gösterilmesine karar verilmiştir. Buna göre “belediye meclisi bütçesi”, meclis faaliyetleri için gerekli olan doğrudan harcamalar ve giderler ile mali rezervlerden oluşur. “Belediye başkanı bütçesi” ise Büyük Londra İdaresinin, meclis dışındaki tüm diğer birimleri kapsamına alan harcamalarından oluşur. Bu Büyük Londra İdaresi çekirden yönetiminin bütçesini oluşturur.

Fonksiyonel organların harcamalarının da her bir organ için ayrı ayrı gösterilmesi suretiyle “Büyük Londra İdaresi Grubu bütçesi” ortaya çıkmış olur. Büyük Londra İdaresi Grubu bütçesi yerel yönetim mali rejimine uygun olarak yönetilir. Büyük Londra İdaresi ve fonksiyonel organları için planlanan harcamaları ile rezervlerden elde edilen gelirler ile meclis vergisi gelirleri ve merkezi yönetim genel transferleri hariç diğer gelirleri toplamı arasındaki fark Büyük Londra İdaresi Grubu bütçe ihtiyacını ifade eder. Belediye meclisi, belediye başkanı ile fonksiyonel organlar için ayrı ayrı belirlenen bütçe ihtiyaçlarının konsolide edilmesi suretiyle Büyük Londra İdaresi Grubu için “konsolide bütçe” ihtiyacı ortaya çıkmış olur⁴⁶².

⁴⁶⁰ Mayor of London, **The Greater London Authority Business Plan 2001/02**, May, 2001, ss. 1, 2.

⁴⁶¹ Mayor of London, 2001, s. 1.

⁴⁶² Mayor of London, **The Greater London Authority's Consolidated Budget and Component Budgets for 2010-11**, February, 2010, s. 3.

Bütçe sürecinin bileşenleri; i) Ortaya çıkan koşullar doğrultusunda yeniden düzenlenebilecek nitelik gösteren bütçe rehberinin belediye başkanınca hazırlanması ve yayınlanması, ii) Büyük Londra İdaresi ve fonksiyonel organlarının bütçesinin hazırlanması, iii) Eylül ayından önce fonksiyonel organların geçici bütçe bilgilerini Büyük Londra İdaresine bildirmesi, iv) En geç Ekim ayının sonuna kadar, belediye başkanı tarafından, her bir fonksiyonel organ ve meclis ile konsultasyon sağlamak üzere, ilk bütçe teklifi taslağının hazırlanması, v) En geç Kasım ayının sonuna kadar, ilgili birimlerin belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe teklifi taslağına ilişkin görüşleri ile birlikte üç yıllık bir dönemi kapsayan kendi bütçe tekliflerinin iş planları ile birlikte belediye başkanına sunulması, vi) Belediye başkanı tarafından kendisine iletilen görüşler ve bütçe teklifleri ile iş planlarını dikkate alarak yasal bütçe teklifi taslağını hazırlayıp Aralık ortasında gerçekleşecek olan konsultasyon için yayınlanması, vii) Konsultasyon, viii) Belediye meclisi Bütçe ve Performans Komisyonu tarafından bütçe teklifi hazırlama sürecinin değerlendirilmesi şeklinde belirlenmiştir⁴⁶³.

Büyük Londra İdaresinde bütçe döngüsü belediye başkanının bütçe rehberini yayınlaması ile başlar. Bütçe rehberinin yayınlanmasından sonra fonksiyonel organlar geçici bütçe tekliflerini, bütçe rehberinde yer alan mali plana göre hazırlayacaklardır.

Bütçe süreci boyunca, belediye başkanı ve danışmanları fonksiyonel organlar ve genel müdürler ile sık sık bir araya gelerek iş planı ve bütçe sürecinde yer verilecek temel stratejik konularla ilgili görüşmeler gerçekleştirirler. Bu toplantıların temel amacı, üst yöneticiler düzeyinde düzenli görüşmeler yapılması suretiyle bütçe hazırlama sürecinin belediye başkanı tarafından stratejik plan ve diğer stratejik dokümanlarda belirlenen amaç ve hedeflere uyumunun sağlanmasıdır.

Buna göre Ekim ayının sonuna kadar düzenli olarak gerçekleştirilen bu toplantılar; i) Bir önceki mali yıl bütçesinin hedeflere ulaşma düzeyinin değerlendirilmesi, ii) Fonksiyonel organlarca hazırlanan ilk bütçelerin ortaya çıkan

⁴⁶³ Mayor of London, **Greater London Authority Group Budget Guidance 2010-11**, June, 2009, s: 5.

yeni şartlara ve belediye başkanının önceliklere uyumunun sağlanması, iii) Büyük Londra İdaresi Grubu içerisinde birbiriyle ilişkili konularda tutarlılık ve bütünlüğün sağlanması, iv) İlgili birimlerce hazırlanan ilk bütçelerde sunulan bilgilerin belediye başkanı tarafından hazırlanacak olan ilk bütçe teklifi taslağının hazırlanmasına imkan sağlayacak niteliğe sahip olmasının sağlanması şeklinde sıralanan hususlara odaklanır.

Bu toplantıları takiben belediye başkanı bütçe tasarısı taslağını hazırlayacak ve belediye meclisi ile ilgili fonksiyonel organlardan Kasım ayının sonuna kadar görüş alacaktır. Ekim ayından sonra gerçekleştirilecek olan bu toplantılarda fonksiyonel organlarca hazırlanan bütçe ve iş planlarının belediye başkanının bütçe teklifi taslağı ile uyumunun sağlanması ve belediye başkanı önceliklerinin iş planları ve bütçe tekliflerine doğru yansıtılabilmesinin sağlanmasıdır. Bununla birlikte fonksiyonel organlardan bütçe ve iş planlarının alınmasından sonra, Kasım ayı itibarıyla merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılacak transferleri açıklaması sonucunda, değişiklik yapılması gerekebilir.

Bu türden gerekli değişikliklerin yapılmasından sonra, nihai şekli verilen bütçe tasarısı belediye başkan tarafından, Aralık ayının ortasından itibaren konsultasyona açılır. Belediye başkanının bütçe tasarısı için formal konsultasyon süreci 15 Aralıktan 15 Ocak tarihine kadar devam etmektedir. Bu sürecin başarıyla gerçekleşmesi için, bütçe sürecinde rol alan tüm birimlerin karşılıklı diyalog ortamında bilgi paylaşımına açık olması beklenmektedir.

2.2.3.2.2. Bütçenin Uygulanması

Büyük Londra İdaresi belediye başkanı önceliklerine sürekli odaklılığın sağlanması amacıyla etkili mekanizmalar geliştirmiştir. Bu mekanizmalardan birisi haftalık olarak toplanan Belediye Başkanının Yönetim Kurulu ile Büyük Londra İdaresi üst düzey yöneticileri ile dört fonksiyonel organdan oluşan ve aylık olarak toplanan Büyük Londra İdaresi Yürütme Grubudur. Yönetim kurulu ve yürütme grubunun düzenli olarak gerçekleştirdiği bu toplantıların ortak amacı, öncelikli

alanlar hakkında fikir alış verişinde bulunulması ve karar alma sürecinin bu önceliklere uyum sağlayacak biçimde etkinleştirilmesidir⁴⁶⁴.

Bu toplantılarda, i) stratejik plan ilerleme durumu ve ilgili performans göstergeleri, ii) kurumsal sağlık göstergeleri, iii) trafik lambalarından faydalanılarak yapılan derelendirme ile risk yönetiminde kaç tane riskin karşılanabildiği/karşılanamadığı, iv) demografik, ekonomik ve diğer sosyal istatistikler, v) medya ve basında gündemde bulunan konular üzerinde gerçekleştirilir.

Bu toplantılardan elde edilen sonuçlar ve/veya çeyrek dönemler itibariyle sunulan raporlarda performansı yetersiz görülen birim yöneticileri ile özel toplantılar gerçekleştirilir. Bu toplantılar, düşük performans gösteren alanlara ilişkin daha detaylı analizler yapılmasını ve öneriler geliştirilmesini içerir. Bu uygulamalardan elde edilen deneyimler sayesinde, benzer olaylara uygulanarak, performans düşüklüğü henüz ilk aşamalarındaiken önlenir.

Bununla birlikte Kanunun 46. maddesine göre her mali yılın sonunda belediye başkanı tarafından yıllık rapor hazırlanır. Raporda; i) Kanunla kendisine verilen strateji oluşturma görevi çerçevesinde hazırladığı stratejilerin uygulama başarısına ilişkin genel değerlendirmelere, ii) Stratejilerle ilişkili olarak merkezi yönetim tarafından belirlenmiş hedeflerin bulunması durumunda, uygulamaların bu hedeflere ulaşma başarısı açısından değerlendirilmesine ve hedeflere ulaşılmasında Büyük Londra İdaresinin katkısına ilişkin değerlendirmelere, iii) İdarenin yasal fonksiyonlarını yerine getirme performansı hakkında özet bilgilere, iv) Belediye başkanının belirtmek istediği diğer hususlara yer verilir.

Bununla birlikte Büyük Londra İdaresi Kanunun 47 nci maddesine göre belediye başkanı, 1 Nisan 2001 tarihinden itibaren, her mali yılda, belediye başkanı yıllık raporunun yayınlanmasından itibaren en az 7 gün sonra ve Nisan, Mayıs veya Haziran aylarından birinde olmak üzere kamuoyuna açık olmak üzere Londra Müzakeresi (London Debate) düzenler.

⁴⁶⁴ Audit Commission, 2005, s. 14.

Kanunun 48 inci maddesine göre ise belediye başkanı ve belediye meclisi her mali yılda iki kez olmak üzere kamuoyuna açık olan ve “Vatandaşların Soru Sorma Zamanı” (People’s Question Time) isimli bir toplantı düzenler. Bu toplantının amacı kamuoyun belediye başkanı ve belediye meclisine icraatları ile ilgili soru sorma hakkının verilmesidir. Toplantı yine belediye meclisine danışılması suretiyle belediye başkanı tarafından Londra Müzakeresinin en az bir ay önce veya bir ay sonrasına tekabül eden bir tarihte gerçekleştirilir.

2.2.3.2.3. Bütçenin Denetimi

Büyük Londra İdaresi’nde bütçenin denetimi iç denetim ve dış denetim faaliyetleri kapsamında gerçekleştirilir. İç denetim faaliyeti Deloitte iç denetçileri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Dış denetçiler ise, denetlenen kurumun i) mali beyanını ve ii) kaynak kullanımında tutumluluk, verimlilik ve etkinliği güvence altına almak üzere gerçekleştirdiği düzenlemelerin yeterliliğini değerlendirir⁴⁶⁵. Mali denetim konusunda dış denetçiler, belgelerin doğruluğu, yasal düzenlemelere uygunluğu, muhasebe standartlarına uygunluğu bakımından güvence sağlar⁴⁶⁶. Performans denetimi konusunda dış denetçilerin sorumluluğu, denetlenen kurumun, kaynakların kullanımından tutumluk, verimlilik ve etkinliği sağlamak üzere gerçekleştirdiği düzenlemelerin yeterliliğini değerlendirir. Bu sorumluluğun yerine getirilmesinde, dış denetçiler, denetlenen kurumun, kurumsal performans yönetim sistemini ve mali yönetim sistemi ile ilgili düzenlemelerini değerlendirir ve yeterlilikleri hakkında rapor hazırlar⁴⁶⁷.

2.2.3.3. Bütçe Döngüsünde Temel Dokümanlar

Belediye başkanının önceliklerine Büyük Londra İdaresi Stratejik Planı yanı sıra belediye başkanı tarafından yayınlanan bütçe rehberinde de yer verilir. Büyük Londra İdaresi Grubu fonksiyonel organlardan bütçelerinin bu önceliklere göre hazırlanması beklenmektedir. Fonksiyonel organlar açısından bu ilişki iş planları

⁴⁶⁵ Audit Commission, **Code of Audit Practice for Local Government Bodies 2010**, Mach, 2010, s. 7.

⁴⁶⁶ Audit Commission, 2010, s. 10.

⁴⁶⁷ Audit Commission, 2010, s. 12.

(business plans) aracılığı ile kurulur. Bu bakımdan, stratejik plan-iş planları ve bütçe arasında ilişki kurulması Büyük Londra İdaresi Grubu harcamaları ile belediye başkanı tarafından belirlenen öncelikler ve sonuçlar arasında ilişkinin gözetilmesine yardımcı olur. Böyle bir ilişkinin kurulması elde edilen sonuçların paranın karşılığı değerini verip vermediği ya da en azından aynı düzeyde hizmetin daha az harcanarak elde edilmesine imkan vereceği düşünülmektedir.

2.2.3.3.1. Üst Politika Belgeleri

Büyük Londra İdaresinin temel sorumluluk alanları 1999 ve 2007 Büyük Londra İdaresi Kanunlarında sıralanmıştır. Buna göre 1999 Büyük Londra İdaresi Kanunun idarenin genel fonksiyon ve prosedürlerine yer verilen ikinci kısmına göre Büyük Londra İdaresinin temel amaçları ekonomik kalkınma ve refahın sağlanması, sosyal kalkınma, çevresel iyileştirme şeklinde sıralanmıştır. Bu temel sorumluluk alanlarının yerine getirilmesinde Büyük Londra Vatandaşlarının sağlığı ve Birleşik Krallık sürdürülebilir kalkınma hedefleri göz önünde bulundurulmalıdır.

1999 Büyük Londra İdaresi Kanunun ikinci kısmının 41 inci maddesinde söz konusu temel sorumluluk alanları ile ilişkili olarak belediye başkanınca hazırlanacak stratejilere yer verilmiştir. 2007 yılı Büyük Londra İdaresi Kanunu ile ilk Kanunda sıralanan stratejilere ve sağlık eşitsizlikleri stratejileri de eklenerek İdarenin sorumluluk alanları genişletilmiştir. Buna göre 1999 ve 2007 Büyük Londra İdaresi Kanunları çerçevesinde belediye başkanı oniki adet strateji dokümanı üretmekte ve uygulamaktadır. Bunlar: i) Mekansal Gelişme Planı (Londra Planı), ii) Ulaşım Stratejisi, iii) Ekonomik Kalkınma Stratejisi, iv) Konut Stratejisi, v) Çevresel Stratejiler (iklim değişikliği, iklim değişikliğine uyum, kentsel atık, biyoçeşitlilik, gürültü kirliliği, hava kalitesi stratejileri), vi) Kültür Stratejisi, vii) Sağlık Eşitsizlikleri Stratejisi şeklinde sıralanmaktadır. Bununla birlikte, 2007 yılında yürürlüğe giren Eğitim ve Mesleki Eğitim Kanunu ile belediye başkanının Kanunla kurulmuş bulunan Londra Öğrenme ve Beceri Geliştirme Meclisinin çalışmalarına yön vermek üzere Londra Beceri ve İstihdam Stratejisi hazırlama sorumluluğu bulunmaktadır. Öte yandan, Büyük Londra İdaresi Kanunu ile verilen genel yetkiye dayanarak, belediye başkanı, gerekli görüldüğü hususlarda stratejiler geliştirebilir ve geliştirdiği bu stratejileri yayınlar.

Stratejilerin hazırlanmasında, revize edilmesinde belediye başkanı, belediye meclisine, fonksiyonel organlara, her bir ilçe belediyesi meclisine, Ortak Meclise ve uygun gördüğü kişi veya kuruluşlara danışmalıdır. Bununla birlikte, belediye başkanı, uygun gördüğü durumlarda, stratejilerin uygulanmasına ilişkin olarak ulusal ölçekte belirlenmiş amaç ve hedefler ile göstergelerle ilişkili olarak hedef ve gösterge belirleyebilir. Stratejilerin hazırlanmasında bu koşullara uyulmaması durumunda, devlet bakanı belediye başkanını uyararak belediye başkanına belirli bir süre içerisinde bu şartlara uyum strateji hazırlaması ve yayınlamasını isteyebilir.

Kanuna göre belediye başkanı yukarıda sıralanan stratejileri geliştirirken, Büyük Londra vatandaşlarının sağlığı ile Birleşik Krallığın sürdürülebilir kalkınma hedeflerini gözetmek durumundadır. Bununla birlikte, bu stratejiler birbirleriyle ve ulusal politika ve uluslararası yükümlülüklerle uyumlu olmalıdır. Stratejilerin ulusal politika ve uluslararası yükümlülüklerle uyumsuzluk göstermesi durumunda devlet bakanlığı belediye başkanını uyarır. Öte yandan, Kanunun aynı maddesine göre, stratejilerin uygulanmasında kaynakların ulaşılabilirliği göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu bakımdan temel strateji dokümanları arasında bulunan ve “Londra Planı” olarak da bilinen Londra Mekansal Gelişme Planı önemlidir. Londra Planı, sosyal, ekonomik ve çevresel açıdan Londranın geleceğini gelecek 15-20 yıllık bir dönem için planlayan temel strateji dokümanıdır. Londra Planı, uzun vadeli stratejik planlama aracı olması yanı sıra, belediye başkanının diğer stratejilerini fiziksel ve coğrafi boyutları itibarıyla bütünleştirmesi açısından da planlama sistematığı açısından önem arz etmektedir. Buna göre söz konusu politika alanları ile mekansal gelişme arasındaki ilişki gözetilmektedir. Öte yandan Londra Planı diğer tematik stratejiler arasında koordinasyon sağlanması açısından önem arz etmektedir.

Bununla birlikte Londra Planı, her bir ilçe belediyesinin kendi kalkınma stratejisini hazırlarken temel alması gereken temel politika çerçevesini sunmaktadır. Öte yandan, Londra Planı mekansal planlama konusunda Avrupa Birliği rehberi ile

Avrupa Yapısal Fonları arasında bir ilişki kurması açısından Büyük Londra İdaresinin yerine getirmesi gerekli görülen düzenlemedir⁴⁶⁸.

İlk Londra Planı 2004 yılında yayınlanmış, bu tarihten sonra, iki defa değişime uğramış ve bu değişikliklerle birlikte, 2008 yılının Şubat ayında yayınlanmıştır. 2008 yılında yapılan seçimlerle, iş başına geçen yeni belediye başkanı, Londra Planının gelişen yeni şartlara cevap veremediği gerekçesiyle, tamamıyla yenilenesi önerisinde bulunmuş ve bu çerçevede Londra Plan Tasarısını meclis ve diğer ilgili paydaşların görüş ve önerilerine sunmuştur. Yeni Londra Planının yasal olarak 2011 yılında yayınlanması planlanmaktadır. Bununla birlikte, planlama çalışmalarında Londra Planı Tasarısı kullanılmaktadır. Tasarı 2011-2031 dönemini kapsamaktadır. Bu plan tasarısı ile ortaya koyulan belediye başkanı vizyonu ile uzun vadeli hedefler Londra Planı ile ilişkili diğer stratejilerin oluşturulması ve kararların alınmasında etkilidir. Aşağıda Tablo 11 ile 2011-2031 dönemi için hazırlanan Londra Planında belediye başkanının vizyonu ve uzun vadeli hedeflerine yer verilmiştir.

Belediye Başkanı'nın Ulaşım Stratejisi Londra için belirlenen belediye başkanının ulaşım vizyonuna ulaşmak üzere, Londra Ulaştırma İdaresi ve ortaklarının gelecek 20 yıl boyunca takip etmesi beklenen temel stratejileri belirleyen politika belgesidir⁴⁶⁹. Ekonomik Kalkınma Stratejisi ise, belediye başkanının Londrayı dünyanın en iyi kenti haline getirme vizyonuna ulaşmak üzere Londra ekonomisine yön verdiği politika belgesidir⁴⁷⁰. Çevresel Stratejiler ise iklim değişikliği, iklim değişikliğine uyum, kentsel atık, biyoçeşitlilik, gürültü kirliliği, hava kalitesi temalarında ayrı ayrı oluşturulan politika belgelerinden oluşmaktadır.

⁴⁶⁸ Greater London Authority, **London Plan**, <http://www.london.gov.uk/thelondonplan>, (10.05.2011).

⁴⁶⁹ Greater London Authority, **Mayor's Transport Strategy (MTS)**, <http://www.london.gov.uk/publication/mayors-transport-strategy>, (10.04.2011)

⁴⁷⁰ London Development Agency, **Economic Development Strategy (EDS)**, <http://www.lda.gov.uk/publications-and-media/publications/eds.aspx>, (10.04.2011).

Tablo 11- Londra Planı (2011-31): Vizyon ve Uzun Vadeli Hedefler

Belediye Başkanının Vizyonu: “Londra’yı dünyanın en iyi büyükşehri yapmak”.

Tüm vatandaşlar ve ticari kuruluşlar için, en yüksek çevresel standartların ve yaşam kalitesinin attırılması ve 21. yüzyıl dünyasının kentsel sorunlarının ele alınmasında, özellikle iklim değişikliği bakımından, dünya lideri bir kent olmak.

Uzun Vadeli Hedefler

1. Ekonomik büyüme ve nüfus artışının ihtiyaçlarına sürdürülebilirlik, herkes için gelişmiş bir yaşam kalitesi sağlayarak ve Londralılar arasında eşitsizlikleri takip edebilen ve zamanında cevap verebilen bir kent.
2. Uluslararası arenada güçlü ekonomisi, girişimci ruhu ve kültürel mirası ve zenginlikleri ile rekabetçi ve başarılı bir kent.
3. Kökenleri, yaş ve toplumsal statüleri ne olursa olsun tüm Londra sakinlerine birlikte yaşayabilecekleri yüksek kaliteli çevreyi oluşturarak tüm Londralılarda aidiyet duygusunun geliştirilmesi ile güçlü, güvenli ve ulaşılabilir bir kent.
4. Yeşil alanlar ve su yollarına verdiği önem, Londralıların sağlık, refak ve kalkınmasını göz önünde bulundurarak modern mimarinin geliştirilmesi yanında mimari mirasına sahip çıkan bir kent.
5. İklim değişikliği, kirliliğin azaltılması, daha düşük karbon ekonomisi ile doğal kaynakların verimli kullanılması ile çevrenin yerel ve küresel ölçekte geliştirilmesinde dünya lideri bir kent.
6. Yürüyüş ve bisiklet kullanmaya imkan tanıyan, Thames Nehrinin daha iyi kullanılmasını sağlayan ve plan hedeflerinin yerine getirilmesini sağlayan verimli ve etkin bir ulaşım sistemi ile Tüm Londralılara meslek, fırsat ve tesislere kolaylıkla ulaşma konusunda güvenli ve uygun koşulları sağlayan bir kent.

Kaynak: Greater London Authority, <http://www.london.gov.uk/shaping-london/london-plan/strategy/whats-in-plan.jsp>, ss. 26,27’de yer verilen açıklamalardan oluşturulmuştur.

İlk kez 2004 yılında hazırlanan Kültür Stratejisi (Londra Kültür Başkenti: Dünya Kentinin Potansiyelini Ortaya Çıkarmak- London Cultural Capital: Realising the Potential of a World-Class City) ise gelecek on yıllık bir dönemde Londranın kültür merkezi haine gelmesini sağlayacak stratejileri kapsar⁴⁷¹.

Londra’nın ilk yasal konut stratejisi 27 Şubat 2010 tarihinde yayınlanmış olup, belediye başkanının Londra’da ticarethanelerin arttırılması ve fırsatların yaratılması, konutların geliştirilmesi ve mahallelerde dönüşümün sağlanması ile paranın karşılığı değerinin alınması vizyonuna ulaşmak üzere hazırlanmıştır⁴⁷². Yine

⁴⁷¹ Greater London Authority, **London Cultural Capital: Realising the Potential of a World-Class City**, <http://static.london.gov.uk/mayor/strategies/culture>, (10.04.2011).

⁴⁷² Greater London Authority, **London Housing Strategy**, <http://www.london.gov.uk/publication/london-housing-st/>, (10.04.2011).

ilk kez 2010 yılında hazırlanan Londra Sağlık Eşitsizlikleri Stratejisi ise, en iyi ve en kötü sağlık koşullarına sahip Londralılar arasındaki açığın kapatılması, Londralıların fiziksel ve ruhsal sağlığının geliştirilmesi ile hayat standartlarının yükseltilmesi için gerekli ekonomik, sosyal ve ekonomik koşulların iyileştirilmesi gibi işbirliği gerektiren hususlarda stratejileri belirlemektedir⁴⁷³.

İlk kez 2008 yılında hazırlanan Londra Mesleki Beceri ve İstihdam Stratejisi (Londra'nın Geleceği: Londra İçin Mesleki Beceri ve İstihdam Stratejisi 2008-2013- London's Future: The Skills and Employment Strategy for London 2008-2013) ise 2008-2013 döneminde istihdam sisteminin üretkenliğin artırılması suretiyle geliştirilmesini sağlayacak temel stratejileri kapsamaktadır⁴⁷⁴.

2.2.3.3.2. Bütçe Rehberi ve Mali Plan

Mali plan belediye başkanı tarafından yayınlanan bütçe rehberinin içerisinde bir bölüm olarak yer alır. Mali plan ile, belediye başkanı, genel ekonomik koşulları göz önünde bulundurarak, fonksiyonel organlar ve Büyük Londra İdaresi için temel alınan senaryolar çerçevesinde harcamalarını planlamalarını beklemektedir.

Buna göre örneğin, 2011/12 yılı için Metropoliten Polis İdaresi ve Londra İtfaiye ve Acil Durum Planlama İdaresi için merkezi yönetim transfer gelirlerinin bir önceki mali yıla göre -%1,5 oranında, %3 ve %5 oranında kesinti yapılacağı senaryosunu baz alarak harcamalarını planlamalarını belirtmiştir. Gösterge değer olarak, 2012/13 mali yılı için nakit limiti genel transfer gelirlerinde 2010-11 mali yılına göre %3 oranında ve 2012/14 mali yılı için ise %4,5 oranında kesinti yapılarak belirlenmiştir. Londra Ulaştırma İdaresinin harcamalarını merkezi yönetim ile birlikte belirlediği on yıllık transfer uzlaşmasına göre belirleyecektir.

Öte yandan mali planda belirlendiği üzere fonksiyonel organların ve Büyük Londra İdaresinin bütçe tekliflerinde tasarruf ve verimlilik önlemlerinin detaylı açıklamasına yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

⁴⁷³ Greater London Authority, **London Health Inequalities Strategy**, <http://www.london.gov.uk/sites/default/files/LondonHealthInequalitiesStrategy.pdf>, (10.04.2011).

⁴⁷⁴ Greater London Authority, **London's Future: The Skills and Employment Strategy for London 2008-2013**, <http://www.london.gov.uk/lseb/docs/london-futures-report.pdf>, (10.04.2011).

2.2.3.3.3. Büyük Londra İdaresi Stratejik Planı

Büyük Londra İdaresi Stratejik Planı belediye başkanının üç yıllık bir dönemde Londra için belirlediği orta ve kısa vadeli önceliklerini kapsar. Buna göre Büyük Londra İdaresinin ne üreteceğini, hangi yollarla üreteceğini belirler ve belediye başkanının bütçesine temel oluşturarak üretilenlerin Londralılar üzerindeki etkisini gösterir. Büyük Londra İdaresi Stratejik Planında ayrıca, Londra Meclisinin hedef ve iş programına da ayrıca yer verilir⁴⁷⁵.

Stratejik planlama çalışmasına Büyük Londra İdaresinde 2001 yılından itibaren başlanmıştır. İçerik itibarıyla aralarında önemli bir fark bulunmamakla birlikte, 2001/02 döneinden itibaren 2005 yılına kadar iş planı (business plan) ismiyle, 2005 yılından 2008 yılına kadar kurumsal plan (corporate plan) ismiyle hazırlanmıştır⁴⁷⁶. 2009 yılından itibaren ise stratejik plan ismiyle planlama çalışmalarına devam edilmektedir.

Buna göre stratejik plan belediye başkanı tarafından, Büyük Londra İdaresi için üst düzey hedef ve faaliyetlerin belirlendiği kurumsal planlama aracıdır. Büyük Londra İdaresi Stratejik Planında belirlenen stratejiler, plan ve projeler Büyük Londra İdaresi Grubu ve diğer işbirliği içinde olunan kurumlarla yerine getirilmesi planlanan faaliyetleri belirler. Öte yandan stratejik plan belediye başkanının dönemlik bütçesine bir temel oluşturması açısından önem arz eder⁴⁷⁷.

Buna göre, Tablo 12 ile belediye başkanı tarafından Londra Planında belirlenen (Tablo 11) “Londra’yı dünyanın en iyi büyükşehri yapmak” vizyonuna ulaşmak üzere, Büyük Londra İdaresi Stratejik Planında orta ve kısa vadeli hedeflerini göstermektedir.

⁴⁷⁵ Greater London Authority, **Strategic Plan**, http://legacy.london.gov.uk/gla/budget/corporate_plan.jsp, (10. 04. 2011).

⁴⁷⁶ Greater London Authority, **Corporate Plan**, http://legacy.london.gov.uk/gla/budget/corporate_plan_archive.jsp, (10. 04. 2011).

⁴⁷⁷ Mayor of London, **The Greater London Authority Strategic Plan 2009/11**, May, 2009, s. 5.

Tablo 12’de yer verilen amaçlar Londra Planı (Tablo 11) ile belirlenmiş bulunan 6 hedefe tekabül etmektedir ve vizyona ulaşmak üzere yerine getirilmesi beklenen uzun vadeli hedefleri ifade etmektedir. Bu amaçlar diğerk tematik stratejilerle de ilişkilendirilmektedir. Orta ve kısa vadeli hedefler ise Büyük Londra İdaresi Stratejik Plan döneminde ulaşılması beklenen hedefleri ifade etmektedir.

Aşağıda yer verilen Tablo 12’de Büyük Londra İdaresi Stratejik Plan döneminde ulaşılması beklenen orta ve kısa vadeli hedeflere yer verilmesinin ardından, her bir amaç için belirlenmiş bir bütçe yılı döneminde tamamlanması hedeflenen faaliyet, faaliyet sonucu ile faaliyetin yürütölmesinden sorumlu belediye başkanı danışmanı ile genel müdürlüğe yer verilmektedir. Stratejik Planda faaliyet ve faaliyet sorumlularının belirlenmesi ile ilgili örneğk Tablo 13’de yer verilmiştir. Tablo 13’den göröllebileceğı gibi “Rekabetçi Londra” oluşturma amacına ulaşmak üzere belirlenen faaliyetlerden birisi Ekonomik Kalkınma Stratejisinin oluşturulmasıdır. Tablo 13’den bütçe yılı içerisinde Ekonomik Kalkınma Stratejisinin oluşturulması ile ilgili faaliyet sonuçlarının takvimine ve sorumlularına ulaşılması mümkündür.

Stratejik planda amaçlar ve bu amaçlara hizmet edecek orta ve kısa vadeli hedefler ile faaliyet ve faaliyet sorumluları takvimi ile sorumluların bu şekilde belirlenmesinin yanı sıra, Büyük Londra İdaresinde, paydaşlara ve Londra sakinlerine daha fazla bilginin sağılanması amacıyla, stratejik planda öngörölren faaliyetlere ilişkin destekleyici bilgiler içeren Stratejik Plan Faaliyet Formu (Strategic Plan Delivery Forms) hazırlanmaktadır⁴⁷⁸. Büyük Londra İdaresinde Stratejik Plan Faaliyet Formlarının performans yönetimi ve mali yönetim arasında açık bir ilişkin kurulması amacıyla tasarlanmıřtır⁴⁷⁹.

⁴⁷⁸ Mayor of London, **The Greater London Authority Strategic Plan 2010/12 Part II-From Vision to Reality**, s. 1.

⁴⁷⁹ London Assembly Budget Monitoring Sub-Committee, **Budget Monitoring Sub-Committee Meetings-Agenda 9 February 2010**, <http://legacy.london.gov.uk/assembly/budgetman/2010/feb09/item06a.pdf>, (10. 02. 2010), 2010, s. 152.

Tablo 1- Londra Stratejik Planı: Kısa ve Orta Vadeli Hedefler

Vizyon – “Londra’yı dünyanın en iyi büyükşehri yapmak”							
Amaçlar	Rekabetçi Londra	Etkili Ulaşım	Daha Adil Londra	Daha Güvenli Londra	Yenilenmiş Londra	Dürüst Londra	
Orta ve Kısa Vadeli Hedefler	Finansal hizmet merkezi	Altyapının geliştirilmesi	Birlikte hareket etmek	Güvenlik önceliklerinin yerine getirilmesi	İklim değişikliğine uyum sağlama	Daha fazla şeffaflık	
	Zengin ekonomi (Diversified economy)	Bilgi sağlama ve danışmanlığın geliştirilmesi	Gönüllü katılımın artırılması	Genç yaş grubu suç işleme oranına karşı harekete geçme zamanı	En iyi “büyük yeşil şehir”	Kamu verilerine ulaşılabilirlik	
	Hedeflerin doğru belirlenmesi	Daha kolay ve güvenli bisiklet sürme alanı	Herkes için eşit yaşam şansı	Kadına karşı şiddetle mücadele	Belediye başkanının büyük alanı	Daha geniş dijital ağ	
		Daha az trafik					

Kaynak: Mayor of London, 2009, s. 1’deki açıklamalardan oluşturulmuştur.

Tablo 2- Londra Stratejik Planı: Faaliyet ve Sorumluların Belirlenmesi

Amaç: Rekabetçi Londra									
Başlık	Açıklama	Faaliyet Sonuçları	Ç1	Ç2	Ç3	Ç4	Danışman	Gen. Müd.	
Ekonomik Kalkınma Stratejisi	Belediye başkanının Londra ekonomisi için nihai vizyon ve hedeflerinin beyan edilmesi. Uygulanması ile Londra ekonomisindeki genel ekonomik koşulların iyileştirilmesini sağlanması.	Revize edilmiş Ekonomik Kalkınma Stratejisinin yayınlanması	X				Anthony Browne	Jeff Jacobs Committee and Intelligence	
		Detaylı uygulama stratejisinin hazırlanması		X					
		Uygulama çıktı ve sonuçlarının değerlendirilmesi ile uygulama planında gerekli revizelerin yapılması.				X			

Kaynak: Mayor of London, 2009, s. 3.

Stratejik Plan Faaliyet Formu stratejik plan hazırlama sürecine katkı sağladığı gibi, stratejik planın izlenmesi ile bütçenin oluşturulmasına katkı sağlamaktadır⁴⁸⁰. Aşağıdaki Tablo 14’de Stratejik Plan Faaliyet Formu örneğine yer verilmiştir. Stratejik Plan Faaliyet Formları, stratejik planda öngörülen her bir faaliyet için faaliyet gerekçesi, hedefleri, takvimi ile gerçekleşmesinde karşılaşılabilecek riskler ve riskleri karşılayabilme düzeyi ile mali bilgileri içermektedir. Ancak bu formlar, stratejik plan dokümanına doğrudan dahil edilmek yerine internet ortamında, stratejik plan dokümanında ilgili faaliyet üzerinde oluşturulan linke ulaşılması ile izlenebilmektedir⁴⁸¹.

Aşağıda Tablo 14’de Tablo 13’de örneği verilen Ekonomik Kalkınma Stratejisi hazırlama faaliyetine ilişkin Büyük Londra İdaresi bünyesi içerisinde hazırlanmış bulunan Stratejik Plan Faaliyet Formuna yer verilmiştir. Formun 1. Faaliyet Amacı ve 2. Hedefler 2010/2011 kısımları Tablo 13’de Ekonomik Kalkınma Stratejisi için açıklama ve takvim kısımlarında bulunan aynı bilgileri içerdiğinden burada yer verilmemiştir.

Tablo 14’de örneği verilen formun en dikkat çeken kısımlarından birisi “3. Riskler” ve “4. Finansman” kısımlarıdır. Buna göre kutudan da gözlemlenebileceği üzere riskler kısmında gerçekleşmesi muhtemel risklerin açıklaması ile riskleri karşılayabilme kapasitesi hakkında açıklamalara yer verilerek, faaliyetin gerçekleştirilmesine engel olma potansiyeli açısından risk düzeyi açısından bir derecelendirmeye yer verilmiştir. Büyük Londra İdaresinde bu derecelendirmede trafik lambalarından faydalanılmaktadır. Buna göre düşük risk yeşil renk ile ifade edilmekte, orta düzeyde risk sarı renk ve yüksek düzeyli risk kırmızı renk ile ifade edilmektedir. Tablo 14’de yeşil ve sarı renklerin kullanılmasıyla gerçekleştirilmiş bulunan risk derecelendirmesine yer verilmiştir.

⁴⁸⁰ Deloitte, **Internal Audit Report: Performance Management of Greater London Authority**, April, 2010, ss. 4, 5.

⁴⁸¹ Mayor of London, **The Greater London Authority Strategic Plan 2010/12 Part II-From Vision to Reality**, s. 1.

Belirli bir faaliyet için risk düzeyinin belirlenmesinin ardından Stratejik Plan Faaliyet Formunda faaliyet için gerekli görülen bütçe bilgisine yer verilmektedir. Tablo 14’de gözlemlenebileceği gibi bu bilgilerin sınıflandırması faaliyet esaslı bütçeye göre belirlenmiş olup, faaliyet için öngörülen maliyet tutarlarının danışmanlık, basım, tanıtım ve diğer kalemler itibariyle belirlenmesi gereklidir.

Tablo 14- Londra Metropol Yönetimi Stratejik Plan Faaliyet Formu

Stratejik Plan Faaliyet Formu 2010/11			
Proje Adı: Ekonomik Kalkınma Stratejisi		Proje Numarası: 17SP10/11	
Genel Müdür	Gen. Md. Yrd.	Danışman	Takım
Jeff Jacobs	Mark Kleinman	Anthony Browne	Ekonomik ve İş Politikası
1. Proje Amacı			
2. Hedefler 2010/11			
3. Riskler			
Risk Açıklaması (ve Potansiyel Etkileri)	Risk Düzeyi	Riski Karşılama	
Uygulama planlarının paydaş katkısını yeterince sağlamadan hazırlanması sebebiyle uygulamada başarısızlıkla karşılaşılması	Düşük	Genel konsultasyon ortamının (informel ve formel) sağlanması ile bu risk önemli ölçüde karşılanmıştır. Bu hususta toplantıların yapılmasına devam edilecektir.	
Yanlış şeylerin izlenmesi (kaynakların etkili olmayan şekilde kullanılması ve harcanan tutarlar karşılığında Londra ekonomisinin gelişmesine sağlanan katkının değerlendirilememesi)	Düşük	Londra Kalkınma Ajansı tarafından Ekonomik Kalkınma Stratejisinin hedefleri çerçevesinde ölçüm çalışmaları düzenlenmektedir.	
Stratejilerin etkin olmayan şekilde uygulanması ile Londra ekonomisinde gelişmenin sağlanamaması	Orta	Bu risk tüm ekonomik kalkınma stratejilerinde bulunmaktadır. Buna göre ekonomik kalkınma stratejilerinde belirlenen tüm enel hedefler pek çok etkenin altında şekillenmektedir. Bu riskin azaltılmasında ekonomik ve il politikası biriminin tüm paydaşlarla etkili bir iletişim içerisinde çalışması gereklidir.	
4. Finansman 2010/11			
Maliyetler: Danışmanlık maliyetlerine nihai taslak üzerinde görüşlerin alınması da dahildir.			
Faaliyetler İtibariyle Bütçe			
Faaliyet	2010/11 (£000)		
Danışmanlık	20		
Basım			
Tanıtım			
Diğer (belirtiniz)			
Toplam	20		

Kaynak: Greater London Authority,
<http://static.london.gov.uk/gla/strategicplan2010/docs/01-JJ-MK-01.pdf>, (10.04.2011).

2.2.3.3.3. Tematik Stratejiler ve İş Planı

Büyük Londra İdaresi fonksiyonel organlarından belediye başkanının öncelik ve hedeflerine göre üç yıllık bir dönem için iş planlarını (business plan) hazırlamaları ve bütçe tekliflerini bu iş planlarına dayandırmaları beklenir. İş planı, bir organizasyonun, vizyon, amaç ve hedefleri ile bu hedeflere kaynak-hedef ilişkisi bakımından hangi araçlarla ulaşılabileceğini tanımlayan bir dokümandır. İş planlama süreci mutlaka bütçe hazırlama süreci ile uyumlu olmalıdır⁴⁸².

Fonksiyonel organlar tarafından hazırlanacak olan iş planlarının kendi yasal faaliyetleri ile ilgili bulunan ve belediye başkanı tarafından hazırlanan üst politika belgeleri ile Londra Planı'na uyumlu olması gerekir. Buna göre Londra Ulaştırma İdaresi tarafından hazırlanacak iş planında Londra Planında belirlenen Londra vizyonu ile genel amaçlara ve belediye başkanı tarafından hazırlanan Ulaşım Stratejisinde belirlenen ulaşım vizyonu ile amaçlarına hizmet edebilmesi gerekir. Aşağıda Tablo 15'de Londra Ulaşım Stratejisi'nden bir kesite yer verilmiştir.

Belediye Başkanının Ulaşım Stratejisi, Londra Planı ve Ekonomik Kalkınma Stratejisi ile ilişkisi göz önünde bulundurularak, belediye başkanı tarafından hazırlanan strateji dokümanıdır. Ulaştırma stratejisinde, belediye başkanının, ulaşım vizyonu ile Londra Ulaştırma İdaresinden gelecek 20 yıl içerisinde beklenen amaç ve faaliyetlere yer verilir.

Aşağıda yer verilen Tablo 15'de belediye başkanı tarafından hazırlanan Ulaşım Stratejisinde belirlenen ulaşım vizyonu ve amaçları ile 2031 yılı itibarıyla, Londra Ulaştırma İdaresince yerine getirilmesi planlanan faaliyetlerin ulaşması beklenen hedeflerine yer verildiği görülmektedir. Ulaştırma İdaresi, harcamalarını planlarken, belediye başkanının Büyük Londra İdaresi Stratejik Planında belirlediği, orta ve kısa vadeli öncelikler yanı sıra, Ulaşım Stratejisinde belirlenen vizyon ve amaçlara göre hazırladığı iş planını temel alacaktır.

⁴⁸² London Assembly Budget Committee, **2001/01 Business Plan and the Process for 2001/02**, Report No: 4, October, 2000, s. 1-3.

İş planlarının hazırlanmasında, i) Ulusal ve yerel vergi mükelleflerine (meclis vergisi) ödedikleri verginin karşılığının verilebilmesi, ii) Öncelikli hedeflerin karşılanmasında kaynak kısıtının göz önünde bulundurulması, iii) Öncelikli hedeflerin başarılmasında kaynakların verimli kullanılmasının sağlanması ve bu amaçla Büyük Londra İdaresi Grubu içerisinde koordinasyon ve işbirliğinin gözetilmesi şeklinde sıralanan temel ilkelerin gözetilmesi gerekli görülmektedir.

Büyük Londra İdaresi Grubunu oluşturan her bir üyenin üstlendikleri yasal fonksiyonları yerine getirmek üzere bu temel ilkeleri ne şekilde dikkate aldığını göstermesi gereklidir. Buna göre; i) Bütçe ve iş planlarının üç yıllık bir dönemi kapsaması gerekir, ii) İş planlarında, ilerlemenin ve harcamaların yarattığı etkilerin değerlendirilmesine imkan verecek göstergelere, iii) Büyük Londra İdaresi Grubu içerisinde işbirliği yapılması durumunda elde edilecek mali faydaların açıklanması ve değerlendirilmesine yer verilir.

Ayrıca, belediye başkanının mali planda yer verdiği büyüklüklere göre güncellenmiş bütçe tahminlerine ve yatırım planına yer verilir. Bu dokümanlar (bütçe ve yatırım planı) ayrı dokümanlar şeklinde sunulabileceği gibi tek bir doküman şeklinde de sunulabilir.

Aşağıda Tablo 16'da Londra Ulaştırma İdaresi tarafından hazırlanan iş planından bir kesite yer verilmiştir. Yukarıda yer verilen Kutu 13'de gözlemlenebileceği gibi Londra Ulaştırma İdaresi, belediye başkanı tarafından hazırlanan Ulaşım Stratejisinde belirlenen amaçlar çerçevesinde belirlediği anahtar performans göstergelerine yer verir. Bu göstergeler, fonksiyonel organların bütçe tekliflerinin, belediye başkanı önceliklerine uyumu bakımından değerlendirilmesi ile fonksiyonel organların performans değerlendirmelerinde kullanılacaktır.

Tablo 1- Londra Belediye Başkanı Ulaşım Stratejisi: Vizyon ve Amaçlar

Belediye Başkanının Ulaşım Vizyonu:

“Londra Ulaşım sistemi tüm vatandaş ve ticari girişimcilerin ulaşım olanaklarına erişimlerini sağlayarak, en yüksek çevresel standartlara ulaşarak, 21. yüzyıl ulaşım imkanlarının lideri olarak, dünya kentlerinin önüne geçmelidir.”

Amaçlar:

1. Ekonomik kalkınma ve nüfus artışı ihtiyaçlarının desteklenmesi
2. Tüm Londralıların yaşam kalitesinin artırılması
3. Tüm Londralıların güvenliğinin geliştirilmesi
4. Ulaşım sisteminin iklim değişikliğindeki payının azaltılması ve esnekliğinin geliştirilmesi
5. Londra 2012 Olimpiyat ve Paralimpik Oyunlarına hazırlığın desteklenmesi

2031 Hedefleri

Amaçlar	Faaliyetler	2031 Hedefleri
Ekonomik büyüme ve nüfus artışı ihtiyaçlarına cevap verilebilmesi	Projelendirilmiş yatırımların gerçekleştirilmesi ile Londra merkezine metro taşımacılığı kapasitesinin artırılması Değişen ihtiyaçlara daha etkili otobüs ağının sağlanması ile karşılık verilmesi Ulaşım hatlarının daha etkili kullanımının sağlanması	Sabah saatlerinde kamu ulaşım kapasitesinin %70 artırılması Kamu ulaşımında, yürüme ve bisiklet alanlarının %6'dan %63'e çıkarılması

Kaynak: Mayor of London, 2009, s. 275.

Tablo 2- Londra Ulaştırma İdaresi İş Planı Performans Göstergeleri

Anahtar Performans Göstergesi: Ekonomik kalkınma ve nüfus artışının desteklenmesi					
Hizmet Hacmi	Birim	11/12	12/13	13/14	14/15
Londra yer altı: metro ray hattı (km)	milyon	72,4	76,4	77,9	82,4
Londra otobüsleri: otobüs hattı (km)	milyon	489	490	489	489
Yolcu Taşınması	Birim	11/12	12/13	13/14	14/15
London yer altı	milyon	1,133	1,180	1,205	1,245
Güvenilirlik	Birim	11/12	12/13	13/14	14/15
London yeraltı: ilave seyahat süresi	mins	6.2	5.9	5.6	5.6
Anahtar Performans Göstergeleri: Yaşam kalitesi					
Müşteri Memnuniyet Araşt.	Birim	11/12	12/13	13/14	14/15
London Yer altı	Skor	79	80	81	81
Hava Kalitesi	Birim	11/12	12/13	13/14	14/15
Ulaştırma İdaresi hizmetlerinden kaynaklanan toplam partikül madde (PM10) emisyonu (.....)	Ton	124	116	110	102

Kaynak: Transport for London, 2010, ss. 11, 13.

2.2.3.3.4. Performans İzleme Raporu

Büyük Londra İdaresi performans yönetim çerçevesinin amacı tüm organizasyonun ortak bir yaklaşımla, aynı amaç ve hedeflere, verimlilik ve etkinliği göz önünde bulundurarak hizmet etmesinin sağlanmasıdır. Bu, çekirdek yönetim açısından, stratejik hedeflerin, genel müdürlük hedeflerine ayrıştırılması ve buradan da bireysel hedeflere dönüştürülmesi ile mümkün olmaktadır. Hedeflerin bu sayede birbirleriyle tutarlılığının sağlanması, yıllık planlama dönemi boyunca stratejik plan hedeflerinin iş programlarına dönüştürülmesi ile sağlanmaktadır. Bununla birlikte hedeflere ulaşma derecesi açısından performans bireysel, genel müdürlük ve kurumsal düzeyde sürekli ve düzenli olarak izlenerek faaliyetlerin sürekli olarak hedef odaklı olması sağlanmaktadır. Bu performans raporları ile sağlanmaktadır. Söz konusu performans raporları belediye başkanı ve belediye meclisinin Büyük Londra İdaresinin performansı hakkında sürekli bilgilendirilmelerini sağlamaktadır. Bu sayede belediye meclisi izleme fonksiyonunu yerine getirebildiği gibi, dış paydaşlarla ilişkilerde de şeffaflık sağlanmaktadır⁴⁸³.

Performans raporları çeyrek dönemler itibariyle ve yıllık olarak hazırlanmaktadır. Performans raporlarında kurumsal sağlık göstergeleri ve stratejik hedeflere ulaşma düzeyi ve mali bilgilere yer verilir. Bu raporlar, Bütçe İzleme Alt Komisyonuna ilgili birimler tarafından gönderilmekte ve buradan da Bütçe ve Performans Komisyonuna gönderilmektedir⁴⁸⁴.

Kurumsal sağlık göstergeleri:

- Kaynaklar: Çevre ve Sürdürülebilirlik, tedarik, mali yapı, ICT.
- İşgücü: işe alım ve emeklilik, öğrenme ve gelişim
- Taahhütler: Londralıların dilenmesi, eşitlik ve hizmet
- Hizmet: Kurumsal ve Operasyonel İş Planlama göstergelerinden oluşmaktadır.

⁴⁸³ London Assembly Budget Monitoring Sub-Committee, **Budget Monitoring Sub-Committee Meetings-Agenda 9 February 2010**, <http://legacy.london.gov.uk/assembly/budgetman/2010/feb09/item06a.pdf>, (10.02.2010), 2010, s. 152.

⁴⁸⁴ Deloitte, **Internal Audit Report: Performance Management of Greater London Authority**, April, 2010, s. 5.

Bu göstergeler belediye başkanı kararı ile 2008 yılının Eylül ayında imza altına alınan Kurumsal Sağlık Göstergeleri Kitabı ile uygulanmaya başlanmıştır. Kitapta her bir gösterge için, açıklama, gerekçe, örnek uygulama, hedef, raporlama sıklığı ve sorumlu birimlere yer verilmiştir⁴⁸⁵. Söz konusu kurumsal sağlık göstergelerinin izlenmesine ilişkin örneğe aşağıda Tablo 17’de yer verilmiştir. Tablo 17’de görülen aşağı ve yukarı yönlü oklar kurumsal sağlık göstergeleri çerçevesinde performansın yönü hakkında bilgi vermektedir.

Büyük Londra İdaresi’nde kullanılan bir diğer performans izleme aracı ise stratejik plan uygulamasının izlenmesidir. Buna göre İdare, trafik lambaları sisteminden faydalanarak, stratejik planda belirlenen hedeflerine ulaşma başarısını kırmızı, sarı ve yeşik renklerden faydalanarak izlemektedir. Kırmızı renk hedefe ulaşamadığını, sarı renk hedefe yakın olunmasına rağmen ulaşıp ulaşamayacağı konusunda tereddütlerin bulunduğunu, yeşil renk ise hedefe ulaşıldığını simgelemektedir. 2009/10 mali yılının ikinci çeyreğinde stratejik plan izleme sistemine göre stratejik hedeflere ulaşma açısından kırmızı renk %5, sarı renk %26 ve yeşil renk ise % 69’dur. Buna göre stratejik planda belirlenen hedeflerin %69’una ulaşılmıştır⁴⁸⁶.

Aşağıda Tablo 18’de stratejik plan izleme sisteminden bir kesite yer verilmiştir. Aşağıda yer verilen Tablo 18’de görüleceği üzere stratejik plan izleme sistemine göre konut ve yaşam çevresinin iyileştirilmesi amacı ile belirlenen stratejiler ve hedeflere ilişkin olarak iki faaliyetin sarı renkle ifade edildiği yani, yani hedefe yaklaşılmasına rağmen, hedefe ulaşacağı konusunda tereddütler bulunduğunu ifade etmektedir. Bir faaliyet için ise kırmızı renk kullanılmıştır. Buna göre pozitif çevresel davranışın ödüllendirilmesi ile ilgili program için belirlenen hedefe ulaşamayacağı anlaşılmaktadır.

⁴⁸⁵ Deleoitte, 2010, s. 4.

⁴⁸⁶ London Assembly Performance and Budget Committee, **GLA Group Monitoring Report Quarter 2, 2009-10**, 2009, s. 89.

Tablo 1- Londra Ulaştırma İdaresi İş Planı Performans Göstergeleri İzleme Raporu

Gösterge	Hedef 2009/10	2008/09 Yıl Sonu	Ç2 09/10	2008/09 Yıl Sonu -2009/10 Ç2
Londralılar				
Bilgi edinme hakkında dayanarak sorulan sorulara 20 iş günü içerisinde cevap verilmesi	%95	%81	%88.6	↗
Kaynaklar				
10 iş günü içerisinde ödenen faturalar	%85	-	%82	↘
İşgücü				
Yüzyüze yapılan performans değerlemesinden geçen personel yüzdesi	%87.4	%95	%65	↘

Kaynak: London Assembly Performance and Budget Committee, 2009, s. 84.

Tablo 2- Londra Stratejik Plan İzleme Sistemi

SARI						
Konut ve Yaşam Çevresinin İyileştirilmesi						
No:	Başlık	2009/10 Faaliyetinin Açıklanması	Takvim	BLİ Ekibi	Yorum	
SARI						
45	Daha temiz, daha yeşil ve daha sürdürülebilir Londra	İklim Değişikliği Uyum Stratejisi	Ç2	Çevre	2010 yılının Mart ayında ilk strateji taslağı belediye başkanı danışmanlarına sunulacaktır.	
49	Daha temiz, daha yeşil ve daha sürdürülebilir Londra	Belediye Atık Stratejisi	Ç2	Çevre	Dokuman üzerinde belediye meclisi ve fonksiyonel organları ile konsultasyon takvimi Ocak ayına ertelenmiştir.	
KIRMIZI						
55	Daha temiz, daha yeşil ve daha sürdürülebilir Londra	Pozitif çevresel davranışı ödüllendiren programla geri dönüşüm oranının artırılması.	Ç2	Çevre	2010 yılı tıbarıyla Mayıs ayındaki seçimler sebebiyle programa başlanamamıştır.	

Kaynak: London Assembly Performance and Budget Committee, 2009, s. 90.

Stratejik plan izleme sistemi ile dikkat edilmesi gerekli olan bir diğer husus, bu sistemin ve kurumsal sağlık göstergelerinin Büyük Londra İdaresi Grubunun sadece çekirdek yönetiminin performansını izlemek ve buradan elde edilen bilgilere göre önlem almak üzere tesis edilmiş olmalarıdır. Çekirdek yönetim belediye başkanı ile belediye başkanı tarafından atanan genel müdürlüklerini ve yönetim takımını ifade etmektedir.

Büyük Londra İdaresi Grubunun ikinci önemli unsurları olan fonksiyonel organların performansı ise tematik stratejilere göre oluşturdukları iş planlarında belirledikleri performans hedef ve göstergeleri ile gerçekleştirilmektedir. Aşağıdaki Tablo 19’da fonksiyonel organlarının performansın izlenmesine ilişkin tesis edilen sistem örnek oluşturması açısından Büyük Londra İdaresi Çeyrek Dönem Performans İzleme Raporunda yer verilen Londra Ulaştırma İdaresin performansından bir kesite yer verilmiştir.

Tablo 19- Londra Ulaştırma İdaresi Performans İzleme Raporu

2009/10		ÇEYREK 2			
Anahtar Performans Göstergeleri	Birim	Gerçekleşen	Hedef	Sapma	Durum
Ekonomik Kalkınmanın Desteklenmesi					
İlave seyahat süresi	Dakika	6.1	6.8	(0.7)	Y
Yaşam Kalitesi					
Londra yer altı-müşteri memnuniyeti	Skor	80	79	1	Y
Y: Yeşil S. Sarı K: Kırmızı					

Kaynak: London Assembly Performance and Budget Committee, 2009, s. 124.

Yukarıda yer verilen Tablo 19’dan gözlemlenebileceği üzere Ulaşım Stratejisinde belirlenen temel amaçlar çerçevesinde Londra Ulaştırma İdaresi tarafından 2009/10 mali yılının ikinci çeyreği için belirlenen hedef ve sapmalarına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Londra Ulaştırma İdaresinin performans hedeflerine ulaşma durumu, yine trafik lambalarından faydalanılarak, yeşil, sarı ve kırmızı renklerle performansın sembolize edilmesi suretiyle raporlandığı görülmektedir.

2.3. TORONTO METROPOLİTEN YÖNETİMİ UYGULAMALARI

Toronto’da performansın yönetilmesine ilişkin reformlarda ağırlığın kent yönetimi, federal yönetim ve göüllü işbirliği ile oluşturulmuş birliklerce eşit ölçüde

paylaşıldığı görülmektedir. Bununla birlikte bütçe sisteminin kurumsal amaç ve hedeflere göre kaynak tahsisini sağlayan ve bütçe uygulanmasını etkinleştirmeyi amaçlayan dönüşümlere halen devam edildiği görülmektedir.

Çalışmanın bu kısmında Toronto metropoliten yönetimi hakkında genel bilgilere yer verilmesinin ardından Toronto performans yönetimi ve bütçe sistemine ilişkin açıklama ve örneklerle yer verilmiştir.

2.3.1. Kanada’da Yerel Yönetimler

Kanada parlamenter demokrasi ve anayasal monarşi ile yönetilen bir federasyondur. Devlet başkanı ve hükümdarı Kanada Kraliçesi sıfatı ile Kralçe II. Elizabeth’dir. Kraliçe’nin Kanada’daki temsilcisi Genel Validir ve genellikle emekli olmuş eski politikacılar veya diğer seçkin Kanadalılar arasından Başbakan önerisiyle Kraliçe tarafından atanır. Kanada 10 eyalet ve 3 bölgeye⁴⁸⁷ ayrılmıştır.

Kanada Anayasasında bölge ve eyalet ve yerel yönetimleri arasında açık bir ayrıma gidilmiştir. Buna göre eyaletlere anayasal yetkiler tanınmışken bölge yönetimleri federal yönetim tarafından kendilerine delege edilmiş görevleri yerine getirirler. Bununla birlikte bölge yönetimlerine federal yönetimden önemli bir gelir sağlanmaktadır. Bu gelir Bölgesel Tranferler olarak bilinir.

Eyaletlerin bölgesel yönetimlere daha geniş özerklikleri bulunmaktadır. Bu özerklikleri anayasada tanımlanmıştır. Buna göre eyaletler sağlık, eğitim ve ferah hizmetleri gibi Kanada sosyal programlarının eyalet düzeyinde yürütülmesinden sorumludur ve federal yönetime göre daha geniş gelir kaynaklarına sahiptirler. Bununla birlikte federal yönetim tarafından eyaletler arası eşitsizlikleri gidermeye yönelik gelir kaynağı aktarılır ve federal yönetim tarafından eyalet düzeyinde uygulanacak ulusal politikalar belirlenebilir. Yerel yönetimlerin işleyişi ise eyaletler tarafından hazırlanan yasalarla düzenlenir⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ Eyaletler; Ontario, Quebec, Britixh Colombia, Alberta, Manitoba, Sakatchewan, Nava Scotia, New Brunswick, Newfoundland ve Labrador, Prens Edward Adası olarak sıralanırken; bölgeler Kuzeybatı Bölgesi, Yukon Bölgesi ve Nunavut Bölgesi olarak sıralanmaktadır.

⁴⁸⁸ Government of Canada Intergovernmental Affairs, **Difference Between Canadain Provinces and Territories**,

Kanada’da yerel yönetimler yerel nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesinde yetkili tek organlardır. Bununla birlikte yerel hizmet niteliğini aşan pek çok hizmette federal ve/veya eyalet düzeyindeki yönetimlerle işbirliği içerisinde görev almaktadırlar. Bununla birlikte, federal yönetim para ve bankacılık, uluslararası ve eyaletlerler arası ulaşım, iletişim, yayın, dış ilişkiler ve uluslararası yardım, savunma, ceza kanunu gibi hizmetlerde tek yetkili yönetim birimidir⁴⁸⁹. Bu genel açıklamalardan sonra takip eden kısımda Toronto Metropolitan Yönetimi hakkında açıklamalara yer verilmiştir.

2.3.2. Toronto Metropolitan Yönetimi Hakkında Genel Bilgiler

Ontario eyaletinin güneyinde bulunan Toronto kenti, Ontario eyaletinin başkenti ve Kanada’nın en büyük kenti olarak ön plana çıkmaktadır. Tarihsel temelleri 18. yüzyıla dayanan Toronto, günümüzdeki coğrafi sınırlarına 1998 yılında çevre belediyelerle birleştirilmesi ile ulaşmıştır.

2006 yılı nüfus sayımına göre 2,5 milyon nüfusa sahip Toronto, 5.5. milyon nüfusa sahip Büyük Toronto Alanı’nın⁴⁹⁰ merkezinde yer almakta olup Altın Nal (Golden Horseshoe) olarak bilinen ve 8.1 milyon nüfusa bölgenin bir parçasını oluşturur. Toronto nüfusunun yaklaşık yarısının Kanada dışında doğmuş kişilerden oluşması, çok kültürlülüğünün bir göstergesi olarak tanımlanmaktadır.

2010 yılı itibariyle 2.7 milyonluk nüfusuyla Ontario eyaleti nüfusunun %21’lik kısmını barındıran Toronto kentinin 2010-2036 dönemine ilişkin nüfus

<http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=eng&page=provter&sub=difference&doc=difference-eng.htm>, (01.01.2011).

⁴⁸⁹ City of Toronto, **Learning Material: Role of City, Provinces and Federal Governments**, <http://www.toronto.ca/civic-engagement/learning-material/role-governments.htm#information>, (01.01.2011).

⁴⁹⁰ “Altın Nal” (Golden Horseshoe) olarak bilinen bölgenin merkezinde yer alan Büyük Toronto Alanı Kanada’nın en geniş metropoliten alanını ifade etmek üzere kullanılan istatistiki bir birim adıdır. Bölgede 2006 yılı itibariyle 5. 5 milyon nüfus yaşamakta ve merkezi kenti Toronto olmak üzere Durham, Halton, Peel ve York şeklinde sıralanan dört bölgesel belediyeden oluşmaktadır. 21. yüzyıl ile birlikte Büyük Toronto Alanı Hamilton kentini ve çevresindeki bölgeleri de içerisine alarak Büyük Toronto ve Hamilton Alanı şeklinde isimlendirilmeye başlanmıştır.

projeksiyonuna göre yaklaşık 2036 yılı itibariyle 3.4 milyonluk nüfusa ulaşması beklenmektedir⁴⁹¹.

Hizmet sunmakla yükümlü olduğu nüfus ve Ontario eyaleti içerisindeki önemi nedeniyle Toronto kent yönetimine ilişkin esaslar Toronto Kanunu ile düzenlenmiş olup, ayrıca eyaletteki tüm belediye yönetimlerini bağlayıcı nitelik gösteren Belediye Kanunu (Municipal Act) ile belirlenmiştir. Çalışmanın bu kısmında, Toronto yönetimi ile ilgili açıklamalar söz konusu temel yasal düzenlemeler çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

Takip eden kısımda öncelikle Toronto metropoliten yönetiminin idari ve mali yapısına ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

2.3.2.1. Toronto Metropoliten Yönetiminin İdari Yapısı

Tek kademeli yönetim yapısının örneklerinden birini teşkil eden Toronto metropoliten yönetiminin seçimle iş başına gelen belediye başkanı ve belediye meclisi kent yönetiminin siyasi organlarını oluştururken idari organını kent yöneticisi temsil etmektedir. Buna göre metropoliten yönetimin idari işleri kent yöneticisi eliyle yerine getirilmektedir.

Toronto Belediye Meclisi belediye başkanı ve 44 meclis üyesinden oluşmaktadır. Belediye başkanı belediye meclisinin kent geneli tarafından seçilen tek üyesi olmasına karşın meclis üyeleri kendi seçim bölgelerinden (wards) seçilmektedir. Belediye başkanı ve belediye meclisinin görev süresi 4 yıldır⁴⁹².

2006 yılında yenilenen Toronto Kanunu'na göre Toronto belediye başkanı belediye meclisinin başkanı olarak; i) genel yönetim müdürü olarak görev yapar ve ii) belediye meclisine alınan kararların uygulanmasını sağlayan ve hesapverebilirliği ve şeffaflığı güvence altına alan idari politika, uygulama ve prosedürler hakkında

⁴⁹¹ Statistics Canada, **Population by Five-Year Age Group, 2010-2036 Reference Scenario-Census Divisions in the Greater Toronto Area**,
<http://www.fin.gov.on.ca/en/economy/demographics/projections/table10gta.html>, (01.01.2011).

⁴⁹² City of Toronto, **Learning Material: Governance of the City of Toronto**,
<http://www.toronto.ca/civic-engagement/learning-material/governance.htm>, (01.01.2011).

bilgi verir ve öneride bulunur, iii) meclis toplantılarına başkanlık eder, iv) resmi işlerde kenti temsil eder, v) bu ve diğer kanunlarda verilen diğer görevleri yerine getirir. Kanunda genel yönetim müdürü olarak belediye başkanının görevleri; i) kent amaçlarının yerine getirilmesini sağlar, ii) kent faaliyetlerinde katılımcılığı sağlar, iii) kent içinde ve dışında kenti temsil eder, iv) kenti ve kent halkının refahını ekonomik, sosyal ve çevresel açıdan geliştirecek her türlü faaliyete katılır.

Belediye başkanı aynı zamanda tüm meclis komisyonlarının doğal üyesidir ve oy hakkına sahiptir. Ayrıca yürütme komisyonuna, sendika komisyonuna ve atama komisyonuna başkanlık eder. Bununla birlikte Toronto Emniyet Hizmetleri Kurulu ve Sergi Alanı Kurulu'nun üyesidir.

Belediye Meclisinin görevleri 2006 yılında bazı maddeleri yenilenen Toronto Kanunu'nda; i) Toronto halkının temsili ve kent çıkarları ve refahının gözetilmesi, ii) kent politika ve programlarının oluşturulması ve değerlendirilmesi, iii) kent yönetimi tarafından sunulacak hizmetlerin belirlenmesi, iv) belediye meclisi tarafından alınan kararların uygulanmasını sağlayan ve hesapverebilirliği ve şeffaflığı güvence altına alan idari politika, uygulama ve prosedürlerin sağlanması, v) mali disiplinin sağlanması ve vi) bu ve diğer kanunlarla verilen diğer görevlerin yerine getirilmesi şeklinde sıralanmıştır.

Meclis üyeleri kent politikası ve tüzüklerinin onaylanmasına rol almakla birlikte, politikaların oluşturulması aşamasında seçmenlerine danışmakla mükelleftir. Bu sebeple daimi komisyon üyesi veya başkanı, yerel komisyonların üyesi veya başkanı, diğer komisyon ve kurulların üyesi veya başkanı olarak görev yaparlar.

Toronto metropoliten yönetiminde belediye meclisi bünyesinde çeşitli komisyonlar bulunmaktadır. Bu komisyonlar yerel komisyonlar (community councils), daimi komisyonlar, yürütme komisyonları ve diğer komisyonlar şeklinde sınıflandırılmaktadır.

1997 yılı Toronto Kanunu'na dayanılarak tesis edilen yerel komisyonlar, kentin yerel nitelikli hizmetlerini yerine getirmek ve yerel planlama ve kalkınma, trafik planı ve park yeri düzenlemeleri ile kent tüzüğünden muaflıkların düzenlenmesi ile ilgili hususlarda yerel vatandaşların karar alma sürecine katılmalarını sağlarlar. Daimi komisyonlar, kamu hizmetlerinin sunumunda ve kurumsal faaliyetlerin yerine getirilmesine bazı özel alanlarda faaliyet gösterirler. Bunlar; programların ve faaliyet düzeylerinin izlenmesi, politika ve politika değişimleri hakkında öneriler getirilmesi şeklinde sıralanmaktadır. Bu komisyonlara vatandaşların yorumlarını bildirmesi veya komisyon toplantılarına konuşmacı olarak katılması mümkündür. Yürütme komisyonları ise öncelikleri, planları, uluslararası ve idarelerarası ilişkileri, belediyenin mali yapısını izler ve önerilerde bulunur. Bununla birlikte yürütme komisyonları diğer komisyonlarına önerilerde bulunabilir.

Belediye meclisinin yerel, daimi komisyonlar ve yürütme komisyonları yanında diğer komisyonlar sınıflandırmasında ele alınan ve doğrudan belediye meclisine rapor sunmakla yükümlü atama komisyonları, denetim komisyonu, sağlık kurulu ve sendika komisyonu bulunmaktadır⁴⁹³.

Kent yönetimi adına pek çok önemli hizmet belediye meclisince oluşturulmuş ayrı kurumlar, kurullar, komisyonlar ve ticari işletmeler aracılığı (ABCC- Agencies, Boards, Commissions, Corporations) ile özel amaçlı organlar aracılığı yerine getirilmektedir. Bu özel nitelikli her bir özel kurumun belediye meclisi ile asil-vekil ilişkisi meclis tarafından ayrı ayrı düzenlenmiştir⁴⁹⁴. Her bir düzenlemede belediye meclisinin ilgili otoriteye devrettiği yetkiler, otoriteden beklentileri ve otoritenin ihtiyaçlarına yer verilir. Ayrıca, söz konusu özel otoriteler için Toronto Kanunu'nda hesapverebilirlik ilişkilerini düzenleyen hükümlere yer verilmiştir. Bununla birlikte kent yönetiminin sahibi olduğu özel ticari işletmeler için belediye meclisi tarafından asil-vekil ilişkisini düzenleyen "Hissedar Talimatı" düzenlenmiştir⁴⁹⁵.

⁴⁹³ City of Toronto, **Community Council Profiles**,

http://www.toronto.ca/committees/community_councils.htm, (01.01.2011).

⁴⁹⁴ City of Toronto, **Agencies, Boards, Commissions and Corporations (ABCCs)**,

<http://www.toronto.ca/abcc/index.htm>, (01.01.2011).

⁴⁹⁵ City of Toronto, **Relation Frameworks**, <http://www.toronto.ca/abcc/relationship-frameworks.htm>, (01.01.2011).

Bu düzenlemelerin yanı sıra, belediye meclisince tesis edilmiş bulunan söz konusu kent kurum, kurul ve komisyonları kent bütçesi değerlendirme sürecinin bir parçası olarak cari ve yatırım bütçe tekliflerini belediye meclisine sunarlar. Buna göre söz konusu özel otoritelerin bütçeleri ile ilgili nihai otorite belediye meclisidir. Buna karşın ticari işletmeler Hissedat Talimatı'na uyum göstermek kaydıyla özel işletmeler gibi hareket ederler. Buna göre ticari işletmeler bütçelerini belediye meclisine göndermezler. Bunun yerine bütçeleri kendi kurulları tarafından onaylanır.

Özel amaçlı organların ise ayrı çalışanları ve bütçeleri yoktur. Bu organlara kent yönetimi çalışanları tarafından idari destek sağlanır. Buna göre söz konusu özel amaçlı kurumların bütçeleri ilgili oldukları programlara göre ile hizmet birimince düzenlenir⁴⁹⁶.

Kent yöneticisi kent yönetimi idari yapısında en üst düzey yönetici sıfatına haizdir. Kent yöneticisi Toronto kamu hizmet birimlerinde yürütülen tüm politika ve programlardan belediye meclisine karşı sorumludur. Kent yöneticisine ait üç yardımcı bulunmaktadır. Bu yardımcılardan biri aynı zamanda Mali İşler Genel Müdürü olması zorunludur. Kent yöneticisi ve kent yöneticisi yardımcılara ilave olarak, kent yöneticisi ofisi 5 idari birime ayrılmıştır. Bu birimler; i) genel yönetim birimi, ii) eşitlik ve insan hakları birimi, iii) insan kaynakları birimi, iv) iç denetim birimi, v) stratejik işbirliği birimi ve vi) stratejik iletişim birimi şeklinde sıralanır⁴⁹⁷.

Toronto kent yönetiminde hizmet birimleri iki gruba ayrılmıştır. Bunlardan birincisi “vatandaş merkezli hizmetler” iken ikincisi “iç hizmetler”dir. Vatandaş merkezli hizmetler ayrıca kent içerisinde “A” grubu ve “B” grubu hizmetler olmak üzere ikiye ayrılır. İç hizmetler “C” grubu hizmetler olarak sınıflandırılır⁴⁹⁸.

⁴⁹⁶ City of Toronto, **Remuneration and Budgets**,
<http://www.toronto.ca/abcc/remuneration-budgets.htm>, (01.01.2011).

⁴⁹⁷ Toronto City Manager's Office, **City Manager's Office**,
<http://www1.toronto.ca/wps/portal/divisions/about?>, (01. 01. 2011).

⁴⁹⁸ City of Toronto, **City of Toronto Administrative Structure**,
<http://www.toronto.ca/divisions/index.htm>, (01.01.2011).

2.3.2.2. Toronto Metropoliten Yönetiminin Mali Yapısı

Toronto metropoliten yönetimi 2010 yılı itibariyle 11.096 milyon dolarlık kaynağı yönetmektedir. 2010 yılı bütçesi 553.844 bin dolarlık fazlayla sonuçlanmıştır. Bütçe harcamaları fonksiyonel sınıflandırmaya göre genel yönetim, koruma, ulaşım, sağlık, sosyal, sosyal konut, rekreasyon ve kültürel hizmetler ile planlama ve kalkınma, çevresel hizmetlerden oluşmaktadır.

Toronto kentinin özgelirleri vergi gelirleri, harcamalara katılma payı (utility bill), park cezaları ve harç gelirlerinden oluşur. Vergi gelirleri emlak vergileri ile yerel arsa transferi vergi ve şahsi araç vergisinden oluşur. Emlak vergisi, Toronto kentinin geleneksel gelir kaynağı olmakla birlikte, Yerel Arsa Transferi Vergisi ve Şahsi Araç Vergisi 2006 yılında yenilenen Toronto Kanununa dayanılarak, belediye meclisince kabul edilen vergi türleridir⁴⁹⁹.

Yerel Arsa Transferi Vergisi, 1 Şubat 2008 tarihinden itibaren uygulanan ve Eyalet Arsa Transferi Vergisi'ne ilaveten her türlü gayrimenkul alımları üzerinden alınan bir vergi türüdür⁵⁰⁰. Şahsi Araç Vergisi ise 1 Ocak 2011 tarihinden itibaren uygulanan ve Toronto kentinde ikamet eden araç sahiplerinden alınan bir vergi türüdür⁵⁰¹.

Ayrıca Toronto vatandaşlarından su faturalarında ve Katı Atık Yönetimi Harçları üzerinden harcama katılma payları tahsil edilmektedir. Su faturalarında gösterilen tutarlar, hane ve işyerlerine su götürülmesi, su sağlık testi, su sayacı okuma, kanalizasyon kullanımı/bakımı, su sayacı kurulumu/nakli, şebeke tamiri gibi harcamaları finanse etmek üzere tahsil edilmektedir. Katı atık yönetimi harçları ise çöp, geri dönüşüm gibi programları finanse etmek üzere tahsil edilir⁵⁰².

⁴⁹⁹ City of Toronto, **Taxes**, <http://www.toronto.ca/taxes.index.htm>, (01.01.2011).

⁵⁰⁰ City of Toronto, **Municipal Land Transfer Tax**, <http://www.toronto.ca/taxes/mltt.htm>, (01.01.2011).

⁵⁰¹ City of Toronto, **Personal Vehicle Tax**, http://www.toronto.ca/finance/revenue_tools.htm, (01.01.2011).

⁵⁰² City of Toronto, **Utility Bill**, <http://www.toronto.ca/utilitybill/index.htm>, (01.01.2011).

Kalkınma harçları, artan hizmet ihtiyaçlarının karşılanması için ihtiyaç duyulan altyapı yatırımlarının finanse edilmesi amacıyla tahsil edilirler. Bu yatırımlar, çocuk bakımı, kalkınma amaçlı çalışmalar, acil yardım hizmetleri, sağlık, kütüphane, park ve rekreasyon, emniyet, yol, su gibi hizmetler için yapılması gerekli altyapı yatırımlarını kapsar. Kalkınma harçları kalkınma projeleri çerçevesinde yapılan yatırımlar dolayısıyla gayrimenkul değer artışlarından faydalananlardan alınır⁵⁰³. Ayrıca Toronto kenti tarafından Eğitim Kanununa dayanılarak, Toronto Özel Amaçlı Katolik Okul Kurulu adına eğitim geliştirme harcı tahsil edilmektedir. Harç oranlarının belirlenmesi okul kurulunun sorumluluğundadır. Eğitim geliştirme harçları inşaat izinlerinin verilmesi esnasında alınır⁵⁰⁴. Park cezaları ise yasalara uygun olmayan şekilde park edilmiş araçlar üzerinden alınır⁵⁰⁵.

Toronto metropoliten yönetimi burada sıralanan özgelirler yanısıra Kanada hükümetinden ve Ontario eyaletinden transfer gelirleri de elde etmektedir. Toronto metropoliten yönetiminin merkezi yönetim transfer gelirleri 2010 yılı itibariyle bütçe gelirlerinin %28'ine tekabül etmektedir. Bununla birlikte merkezi yönetimden aktarılan transferler şartlı transferlerden oluşmaktadır.

2.3.3. Toronto Metropoliten Yönetimi Performans Yönetimi ve Bütçe

Çalışmanın bu kısmında öncelikler Toronto metropoliten yönetiminde performans yönetimi ile ilgili reformlara ve ardından performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyişine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

2.3.3.1. Performans Yönetimi ile İlgili Reformlar

Toronto metropoliten yönetiminde performans yönetimine ilişkin yürütülen reformlar Ontario Eyaletince yönlendirilen “yerel performans ölçüm programı”, gönüllü işbirliğine dayanan “belediye kent yöneticileri yerel performans kıyaslama girişimi” ve Toronto metropoliten yönetimince gerçekleştirilen yenilikler çerçevesinde açıklanmıştır.

⁵⁰³ City of Toronto, **Development Charges**, <http://www.toronto.ca/finance/dev-charges.htm>, (01.01.2011).

⁵⁰⁴ City of Toronto, **Education Development Charges**, http://www.toronto.ca/finance/education_development_charges04.htm, (01.01.2011).

⁵⁰⁵ City of Toronto, **Parking Tickets**, <http://www.toronto.ca/pay-toronto-tickets/parkingtickets/index.htm>, (01.01.2011).

2.3.3.1.1. Yerel Performans Ölçüm Programı

Performans göstergelerinin Ontario Eyaleti Yerel İşler ve Konut Bakanlığına (Ministry of Municipal Affairs and Housing) raporlanmasına ilişkin usul ve esaslar 2001 yılı Belediye Kanununda düzenlenmiştir. Belediye Kanununa dayanarak Bakanlığa raporlanacak performans göstergeleri listesi ile program hakkında gerek duyulan bilgilere ilişkin yazılı çağrı her yıl Bakanlıkça Bakanlık internet sayfasında yayınlanır.

Yerel Performans Ölçümü Programı (MPMP-Municipal Performance Measurement Program) Ontari eyaletindeki belediyelerin hizmet performanslarını ölçmeleri ve vergi mükelleflerine raporlamalarını öngörmektedir. MPMP dinamik bir süreç içermesi nedeniyle, raporlamaya esas olan performans göstergeleri her yıl yenilenmektedir.

MPMP verimlilik ve etkinlik göstergelerini içermektedir. Bununla birlikte MPMP programına dahil edilen hizmet programları i) temel harcama alanlarını yansıtması, ii) eyalet-yerel yönetim çıkar alanlarını yansıtması, iii) yerel vatandaşlar için en çok değer verilen hizmet alanlarını yansıtması, iv) verilerin elde edilmesinde kolaylık, v) hizmet programının yerel yönetim sorumluluğu altında bulunuyor olması şeklinde sıralanan temel kriterlere göre belirlenmiştir⁵⁰⁶.

Performans ölçüm sonuçları Bakanlıkça, Yıllık Mali Bilgi Geri Dönüşü aracılığı ile toplanmaktadır. Buna göre mali raporların ekinde yerel yönetimler Bakanlıkça belirlenen performans göstergeleri çerçevesinde verimlilik ve etkinlik ölçüm sonuçlarına da yer vermektedir. Ayrıca mali raporların ekinde verimlilik ve etkinlik sonuçlarını etkileyen yerel koşullara ilişkin açıklamalara da yer verilmektedir⁵⁰⁷.

⁵⁰⁶ Ontario State Ministry of Municipal Affairs and Housing, **Municipal Performance Measurement Program Handbook**, Ministry of Municipal Affairs and Housing Publication, 2007, s. 7.

⁵⁰⁷ Ontario State Ministry of Municipal Affairs and Housing, 2007, s. 14.

Yerel Performans Ölçüm Programının uygulanmasında belediyeler mali raporlarını raporlama yılını takip eden ikinci çeyreğe kadar Bakanlığa göndermek ve performans ölçüm sonuçlarını 30 Eylül'e kadar vergi mükelleflerine duyurmakla yükümlüdür⁵⁰⁸.

Yerel yönetimlerden elde edilen performans ölçüm sonuçları Ontario Belediye Kent Yöneticilerinin Performans Kıyaslama Girişiminden elde edilen veriler de dikkate alınarak en iyi uygulama örneğine sahip belediyelerin tespit edilmesi amacıyla Ontario En İyi Belediye Uygulaması Merkezi kurulmuştur⁵⁰⁹.

2.3.3.1.2. Belediye Kent Yöneticileri Performans Kıyaslama Girişimi

Ontario Yerel Kıyaslama Girişimi Ontario belediyeleri idari birim amirleri ile kent yöneticilerinin gönüllü işbirliği ile oluşturulmuş bir proje çerçevesinde ortaya çıkmıştır. Kıyaslama girişiminin nihai amacı hizmet mükemmelliğinin sağlanması ile belediye yönetiminde hesapverebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması olarak belirlenmiştir⁵¹⁰.

Bu amaçlara ulaşmak üzere yerel kıyaslama girişimi, i) belediyeler arasında karşılaştırılabilir, özellik arz eden hizmetler için performans göstergelerinin tanımlanması ve toplanması, ii) verilerin her bir belediyenin kendi tarihsel performans değerlendirmelerine dışarıdan bir bakış açısı sağlayacak şekilde analiz edilmesi, iii) farklı politika ve uygulamaların paylaşılması, iv) performans ölçüm bilgilerinin belirli standartlar çerçevesinde, belediye yönetiminin hesapverebilirlik ve şeffaflığını sağlamak üzere, belediye meclisi ve kamuyuna raporlanması⁵¹¹ aşamalarından oluşmaktadır.

Bu amaç ve aşamalardan oluşan ve gönüllük esasına dayanan kıyaslama girişimine belediye yönetimleri idari amirleri ve kent yöneticilerince Ontario Yerel İşler ve Konut Bakanlığı ile işbirliğinde 2000 yılında pilot düzeyde uygulamalarla

⁵⁰⁸ Ontario State Ministry of Municipal Affairs and Housing, 2007, s. 16.

⁵⁰⁹ Ontario State Ministry of Municipal Affairs and Housing, 2007, s. 19.

⁵¹⁰ Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative, **OMBI**, <http://www.ombi.ca/charter.asp>, (01.02.2011).

⁵¹¹ Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative, **Purpose**, <http://www.ombi.ca/charter.asp#strategy>, (01.02.2011).

başlanmıştır. Söz konusu pilot uygulamalar yol yapım işleri, huzurevi, su/atık su, katı atık yönetimi ve acil yardım hizmetleri (ambulans) olarak belirlenmiştir. İlk yıllardan elde edilen deneyimler çerçevesinde proje bazı tek kademeli Ontario belediyelerini de kapsayacak şekilde genişletilmiş ve bir proje yönetmeliği ile iş planı hazırlanmıştır.

2001 yılında, iş planına uygun olarak, pilot uygulamalardan elde edilen deneyimler yanı sıra diğer kıyaslama girişimleri incelenerek tecrübe kazanılmaya çalışılmıştır. Bu tecrübelerden kıyaslama çerçevesinin oluşturulması ve kıyaslama kapsamına alınacak hizmet alanlarının genişletilmesinde yararlanılmıştır. Bu sayede oluşturulan kıyaslama çerçevesi Ontario Eyaleti Performans Ölçüm Projesi ile yerel kıyaslama projesinin bütünleştirilmesi amacını gütmüştür.

Projenin hazine ekibi tarafından tarafından dolaylı maliyetler ve dipper mali sorunların kıyaslama modeline entegre edilmesi çalışmaları, 2003 yılında tamamlanmış bu sayede maliyetlerin karşılaştırılmasında doğrudan maliyetler yanı sıra dolaylı maliyetlerin ve diğer destekleme maliyetlerinin de hesaplanabilmesi mümkün olmuştur. Bu sayede tamamlanan kıyaslama modeli ile nüfusu 100.000 ve üzerindeki belediyeler arasında Ontario Eyaleti Performans Ölçüm Projesi kapsamında bulunan performans göstergelerini kullanarak karşılaştırma yapılması mümkün hale gelmiştir.

2004 yılında, daha önce pilot uygulama kapsamında belirlenen beş hizmet alanı, 34 hizmet ve program alanı şeklinde genişletilmiş ve 7 belediye arasında bu hizmet alanları itibariyle performans kıyaslaması gerçekleştirilmiştir. 2005 yılına gelindiğinde kıyaslamaya esas olacak hizmet alanları yeniden gözden geçirilerek kıyaslama modeli kapsamına 15 belediyenin⁵¹² tamamı alınmıştır. Bu çalışmalar neticesinde 12 hizmet alanından oluşan 2005 yılı Performans Kıyaslama Raporu 2007 yılında yayınlamıştır. Bu raporu 16 hizmet alanını kapsayan ve yine 2007

⁵¹² Bu belediyeler; Toronto, Barrie, Hamilton, London, Ottawa, Büyük Sudbury, Thunder Bay, Windsor, Durham Bölge Belediyesi, Halton Bölge Belediyesi, Muskoka Özel Yönetim Alanı, Nagara Bölge Belediyesi, Peel Bölge Belediyesi, Waterloo Bölge Belediyesi, York Bölge Belediyesi şeklinde sıralanmaktadır.

yılında yayınlanan 2006 yılı raporu izlemiştir. Kıyaslama girişiminin bu ilk raporlarının ardından 2010 yılının Aralık ayında 27 hizmet alanını kapsayan 2009 yılı Performans Kıyaslama Raporu yayınlanmıştır⁵¹³.

2.3.3.1.3. Toronto Metropolitan Yönetimince Geliştirilen Yenilikler

2005 yılının Kasım ayında Toronto, Dünya Bankası ile işbirliği içerisinde kent performans ölçüm ve izleme projesine başlamıştır. Bu projenin amacı standart kent göstergelerinin oluşturulması ile küresel ölçekte kent performansı ile yaşam kalitesinin ölçülmesi ve izlenmesidir.

Bu çalışma ile Toronto'nun eyalet düzeyinde performansının kıyaslanması yanı sıra küresel ölçekte de kıyaslanması amaçlanmaktadır. Projede performans göstergeleri 22 tematik alana göre belirlenmiştir. Bu tematik alanlardan 8 tanesi katılımçılık, kültür, ekonomi ve çevre gibi yaşam kalitesi ile ilgili iken; 14 tanesi itfaiye, rekreasyon, su ve atık su gibi kentsel hizmetlere ilişkin olup kentin bu hizmetleri yerine getirmek üzere ayırdığı kaynaklar ile hizmetlerin sonuç ve etkilerinin ölçülmesini amaçlamaktadır⁵¹⁴.

Toronto'da benimsenen diğer bir uygulama ise "Kent Yöneticisi Ödülü"dür. 2008 yılında uygulamasına geçilmiş bulunan Kent Yöneticisi Ödülü başarıyı kutlamak ve teşvik etmek üzere geliştirilmiş bir yaklaşım olup, bronz bir kupayla simgeleştirilmiştir. Kupada yer alan 3 halkadan biri Toronto hizmet değerlerini, diğeri hizmetlerin idaresini, üçüncüsü ise sorumlulukları temsil etmektedir.

Hizmet değerleri; i) gelişim için plan yapmak, ii) doğru şeyleri doğru şekilde yapmak, iii) değişen ihtiyaçlara uyum sağlamak, iv) bireysel ve toplumsal ihritacıları arasında dengeyi kurmak ve korumak olarak sıralamıştır. Hizmetlerin idaresi; i) kaynakların gelecek nesiller için yaşanabilir bir kent yaratmak üzere kullanılması, ii) kentin ekonomik, sosyal ve çevresel ihtiyaçlar arasında denge kurulması şeklinde sıralanmıştır. Sorumluluk ise i) hizmetlerin saygı ve mesleki yeterlilik ile sunulması,

⁵¹³ Ontario's Municipal CAO's Benchmarking Initiative, **2009 Performance Benchmarking Report**, December, 2010.

⁵¹⁴ Toronto City Manager's Office, **Performance Measurement and Benchmarking Report**, Toronto, May, 2011, s. xx.

ii) hesapverebilir olunması, iii) çalışanların birbirine değer vermesi şeklinde belirlenmiştir. Kupa her yıl söz konusu üç alanda hizmet mükemmeliğini yakalamış kent hizmet birimine verilmektedir⁵¹⁵.

2.3.3.2. Toronto Metropolitan Yönetiminde Bütçe Döngüsü

Toronto Kent Kanunu, 228 inci maddesine göre her yıl, kent yönetimi yıl içerisinde veya içinde bulunulan yılı takip eden yılda kent hedeflerine ulaşmak üzere yıllık bütçeyi hazırlar ve uygular. Bununla birlikte Kanunla kent yönetimine 2-5 yılı kapsayan çok yıllık bütçe hazırlama izni verilmiştir. Çok yıllık bütçeleme uygulamasında bütçe yıllık olarak karara bağlanmaya devam edilecek ancak bütçe planlaması çok yıllık bir dönemi kapsayacak şekilde gerçekleştirilecektir.

Kanunun çok yıllık bütçelemeye ilişkin verdiği izine dayanarak Toronto’da hazırlanan Çok Yıllı Mali Planlama ve Bütçeleme Sürecinin temel amacı kıt kaynakların kent hizmetlerine tahsisinde önceliklendirmenin yapılması ve kıt kaynakların amaçlanan sonuçları üretmek üzere verimli ve etkin bir şekilde kullanılmasının sağlanması şeklinde ifade edilmektedir. Ayrıca çok yıllık mali planlama ve bütçeleme süreci sayesinde tasarrufların maksimize edilmesi, mali sürdürülebilirliğin sağlanması ve vergi mükelleflerine hesapverebilirliğin güçlendirilmesi beklenmektedir. Toronto’da çok yıllık mali planlama ve bütçeleme üç yıllık bir dönemi kapsamaktadır.

Çok yıllık mali planlama ve bütçeleme sürecinin çok yıllık performans esaslı bütçelemeyi güçlendireceği beklenmektedir. Çok yıllık performans esaslı hizmet bütçesi bütçenin planlama, analiz, onay ve değerlendirmede aşamalarında mali bilgiler yanında performansı izleyen ve raporlayan, performans maliyet matrisi aracılığı ile verimliliği göz önünde bulundurarak hizmet düzeylerine karar veren bütçe olarak tanımlanmaktadır.

Buna göre çok yıllık mali planlama ve bütçeleme süreci iki temel unsurdan oluşmaktadır. Bunlardan birincisi hizmet planlaması ve önceliklerin belirlenmesi

⁵¹⁵ City of Toronto, **City Manager’s Awards**, http://www.toronto.ca/employment/ife_tps/values.htm, (01.01.2011).

iken ikincisi çok yıllık bütçelemedir. Her iki temel unsur da tüm paydaşların katkısından faydalanılmasına imkan verecek şekilde dizayn edilmiştir⁵¹⁶.

Hizmet planlaması ve önceliklerin belirlenmesi sürecinde tüm program ve kurumların 3-5 yıllık hizmet planlarını hazırlaması ve daimi komisyonlarca, hizmet performansı izlemek, hizmet amaç ve hedefleri ile öncelikleri faaliyetler ve stratejilerdeki gelişmeleri izlemek ve hizmet öncelikleri konusunda öneride bulunmak üzere hizmet planlarının dönemlik olarak incelenmesi öngörülmektedir. Hizmet planlaması sürecinde önceliklerin belirlenmesi maksimum düzeyde kamuoyu katılımı aracılığı ile yerine getirilir⁵¹⁷.

Çok Yıllı Bütçeleme sürecinde ise yatırım bütçelerinin 10 yıllık bir dönemi kapsayacak şekilde ve operasyonel bütçelerin 3 yıllık bir dönemi kapsayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Kent yöneticisi ile kent yöneticisi yardımcısı ve mali işler genel müdürü tarafından kaynakların hizmet önceliklerine tahsis edilmesini güvence altına almak üzere tüm program ve kurum bütçelerini incelemesi⁵¹⁸ öngörülmüş, bu sayede hizmet planları ile bütçeler arasında ilişki kurulması amaçlanmıştır.

2.3.3.2.1. Bütçenin Hazırlanması ve Onaylanması

Operasyonel bütçeye esas olacak bütçe teklifleri hizmet birimlerince hazırlanarak kent yöneticisi ile kent yöneticisi yardımcısı ve mali işler genel müdürüne gönderilir. Bütçe tekliflerinde kaynak ihtiyacı, belediye meclisince onaylanmış bulunan amaçlar, öncelikler, hedefler itibarıyla belirlenen strateji ve hedeflere göre belirlenir. Her bir hizmet biriminin bütçe teklifinde ayrıca programın toplumsal koşullarda yaratması beklenen etkilerini ölçmeye imkan verecek performans göstergelerine yer verilir. Yatırım bütçesi teklifleri ve planları ise beş yıllık bir dönemi kapsayacak şekilde ve belediye meclisince onaylanan öncelik ve hedefler çerçevesinde hazırlanır. Her mali yılda, yeni bir beşinci yıl yatırım

⁵¹⁶ City of Toronto, **Service Review Program, 2012 Budget Process and Multi-year Financial Planning Process**, Staff Report to Executive Committee Action Required, March, 2011, s. 7.

⁵¹⁷ City of Toronto, 2011, s. 7.

⁵¹⁸ City of Toronto, 2011, s. 8.

bütçesine eklenir ve değişiklik yapıldığı durumlarda yapılan değişiklikler açıkça gösterilir.

Operasyonel ve yatırım bütçesi teklifleri kent yöneticisi, kent yöneticisi yardımcısı ve mali işler genel müdürü ile bütçe komisyonundan oluşan bir ekip tarafından değerlendirilir. Bu değerlendirme ile bütçe teklifleri bir araya getirilerek kent yönetici, kent yönetici yardımcısı ve mali işler genel müdürlüğü ile bütçe komisyonunun bütçe teklifi haline gelir⁵¹⁹.

Bütçe teklifinin politik değerlendirme sürecinin başlaması ile bütçe teklifleri aynı zamanda kamuoyu tartışmasına açılır. Buna göre bu aşamada daimi komisyonların hizmet değerlendirmeleri veya değişim önerilerinde bulunurken kamuoyunun bütçe hakkındaki görüşlerini de alır. Bu aşama tüm yerel sorunlar daimi komisyonlarda görüşüldüğünden ve belediye meclisindeki bütçe görüşmelerinin tüm kenti ilgilendiren hususlarda odaklanması sağlanır. Ayrıca bu aşamada, kent programları ile kent kurum, kurul ve komisyonlarının hizmet genişlemeleri sonuçlarını raporlamaları gerekmektedir. Daimi komisyonlarda yatırım bütçe ve plan tekliflerinin değerlendirilmesinde ise ilk olarak tekliflerin hizmet planları ile uyumuna ilişkin değerlendirmelerde bulunulur. Daimi komisyonlar, kamuoyu görüşlerini alır ve sektörel, hizmet ve kurumsal stratejik planlar arasındaki ilişkiyi göz önüne alır.

Daimi komisyon önerileri ve hizmet değerlendirmeleri ile birlikte operasyonel ve yatırım bütçesi teklifleri bütçenin nihai değerlendirmesi için bütçe komisyonuna havale edilir. Burada amaçlanan kent amaçları ile bütçe tekliflerinin uyumlaştırılmasıdır. Bütçe komisyonunda nihai hale getirilen yatırım ve operasyonel bütçe teklifleri Politika ve Finansman Komisyonuna, oradan da onaylanmak üzere belediye meclisine gönderilir⁵²⁰.

⁵¹⁹ City of Toronto, **Staff Report to Budget Advisory Committee**, April, 2005, ss. 8, 9.

⁵²⁰ City of Toronto, 2005, ss. 9, 10.

2.3.3.2.2. Bütçenin Uygulanması

Belediye meclisi tarafından onaylanan bütçe her bir program için harcama yetkilisini de belirler. Buna göre kendilerine bütçeyle harcama yetkisi verilen hizmet birim yöneticileri onaylanan program ödeneklerinin üzerinde bir harcama yapamazlar.

Hizmet birim yöneticileri beklenmedik gelir düşüşlerini göz önüne alarak harcama düzeylerini sürekli olarak değerlendirmekle yükümlüdür. Hizmet birimi yöneticileri beklenmedik harcama artışlarını zamanında mali işler genel müdürüne ve ilgili daimi komisyona zamanında raporlamakla yükümlüdür. Satınlamalar hariç, harcamaların program için belirlenen ödenek üstüne çıkmasına neden olacak herhangi bir yüklenmeye girişilmesi, ancak belediye meclisi onayı ile mümkün olabilir.

Bütçenin uygulanması aşamasında program ve hizmetler arasında ödenek aktarmalarına ilişkin hususlar aşağıdaki gibi sıralanmıştır;

- 500.000 dolar üzerindeki bütçelerin yeniden tahsisi için belediye meclisi onayına,
- 500.000 dolar üzerindeki ödeneklerin programlar veya hizmetler arasında transferi için mali işler genel müdürü, kent yöneticisi ve belediye meclisi onayına,
- 500.000 dolar üzerinde olmayan ödeneklerin hizmetler arasındaki transferi için mali işler genel müdürü ve kent yöneticisi onayına ihtiyaç duyulmaktadır.

Ödenek aktarmalarının, aktarmayı takip eden belediye meclisi ikinci toplantısına kadar belediye meclisine raporlanması gerekli görülmüştür. Ayrıca su ve atık su gibi vergi dışı gelirlerle finanse edilen hizmetlerde, kanuna aykırı olmamak kaydıyla sadece programın kendi içerisinde ödenek aktarmaları yapılabileceği belirtilmiştir.

2.3.3.2.3. Bütçenin Denetimi

Toronto kentinin denetim sistemi üç farklı fonksiyonel denetim organından oluşur. Bunlar genel denetçi, dış denetçi ve iç denetimdir. Kent yönetimi iç kontrol sisteminin tesisinden ve izlenmesinden sorumludur.

Genel Denetçi, belediye meclisi tarafından atanır ve idari yönetimden tamamen bağımsızdır. Genel denetçinin çalışmaları belediye meclisinin izleme rolünün güçlendirilmesi ve hesapverebilirliğin tesis edilmesine odaklanır. Genel denetçi denetimlerini risk esaslı gerçekleştirir. Genel denetçi denetim işini örneğin İç Denetçiler Enstitüsü standartları gibi genel kabul görmüş denetim standartlarına ve diğer profesyonel organizasyonların mesleki ve etik standartlarına uygun olarak yürütür⁵²¹.

Belediye meclisi genel denetçisinin görev ve yetkileri; i) Belediye meclisi adına belediye meclisinin belirlediği alanlarda, hukuka uygunluk denetimi, mali denetim, program veya paranın karşılığı denetimi yanı sıra bilgi teknolojileri altyapısı denetimi, çevre ve sürdürülebilirlik denetimi ve ilgisine göre diğer denetimlerin gerçekleştirilmesi, ii) Yolsuzlukla ilgili hususlarda yargısal soruşturmalarda bulunulması, iii) Mali beyanların denetiminin gerçekleştiren dış denetçilerin denetim faaliyetlerinin izlenmesi, iv) Genel denetçi tarafından belirlenen problemli alanların açıklanmasının sağlanması ve belediye meclisinin 2/3 çoğunluğu ile verilen kararlar özel denetimler yürütülmesi, v) Bilgi teknolojisi altyapısının yeterli kontrollere sahip olduğu ve mevcut kontrol sistemlerinin güvenliği ve genel bilgisayar güvenliği hakkında güvence sağlanması, vi) İç denetçilerle denetim faaliyetlerinin koordineli bir şekilde yürütülmesini sağlayarak denetim kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasını engelleyen çakışan denetim faaliyetlerin önlenmesi, vii) Yolsuzluk ve israf önleme programını yönetmek, yolsuzluk ve israfı ilgili sorunları ilgili birim amirlerine iç denetim birimine iletilmesi şeklinde sıralanmaktadır.

⁵²¹ City of Toronto, **Audit Framework**, <http://www.toronto.ca/auditframework.htm>, (01.01.2011).

Belediye Kanunu'na göre kent yönetiminin ve hizmet birimlerinin, kurul ve komisyonların mali beyanlarının denetimi kent yönetimi dışında, kent yönetiminin personeli olmayan bağımsız dış denetçilerce denetlenir. Genel denetçi dış denetçinin çalışmasını izler. Belediye meclisine bağlı denetim komisyonu dış denetçi raporlarını inceler ve belediye meclisine gönderir⁵²².

İç denetçiler doğrudan kent yöneticisine bağlı olarak çalışır ve kent yönetici ile diğer üst düzey yöneticilere mali hesapverebilirliğin sağlanması yanında, kent yönetiminin idari süreçlerinde bütünlük, güvenilirlik ve etkinliğin sağlanması konusunda yardımcı olurlar. İç denetim biriminin faaliyetleri risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinde çalışanlara önerilerde bulunmak ve rehberlik yapmaktır. Çok çeşitli program ve iş süreçlerini denetler, özel incelemelerde bulunur, kent yöneticisi ve diğer hizmet birimlerinden gelen talepler doğrultusunda yeni program, süreç ve sistemlerin oluşturulmasında önerilerde bulunur ve rehberlik yapar⁵²³.

Ayrıca, 2004 yılında, Toronto kent yönetiminde Etik Komisyonu (Office of the Integrity Commissioner) kurulmuştur. Etik Komisyonunun görevleri belediye meclis üyelerine, yerel kurul üyelerine ve karar verici kurullara kent yönetiminde etik davranışlarını teşvik etmek üzere önerilerde bulunmak ve eğitim vermek şeklinde belirlenmiştir. Etik komisyonu ayrıca belediye meclis üyeleri, yerel kurul üyeleri davranışları hakkında şikayetlerin değerlendirilmesinde ve Kent Etik Kurallarının ihlal edilip edilmediğine karar verilmesinde rol oynamaktadır. Belediye meclisi Etik Komisyonundan komisyonun çalışmaları hakkında yıllık rapor alır. Mevcut haliyle Etik Komisyonu Toronto kent yönetiminde kısmi zamanlı olarak çalışmaktadır⁵²⁴. Öte yandan kent yönetiminden bağımsız çalışan Halk denetçisi (ombudsman) ofisi ile kent hizmetlerine ilişkin şikayetleri değerlendirilmektedir⁵²⁵.

⁵²² City of Toronto, **Audit Framework**.

⁵²³ City of Toronto City Manager's Office, **City Manager's Office**, <http://www1.toronto.ca/wps/portal/divisions/about?>, (01. 01. 2011).

⁵²⁴ City of Toronto, **The Office of the Integrity Commissioner**, <http://www.toronto.ca/integrity/index.htm>, (01.01.2011).

⁵²⁵ City of Toronto, **Ombudsman**, <http://www.toronto.ca/ombudstoronto/index.htm>, (01.01.2011).

2.3.3.3. Bütçe Döngüsünde Temel Dokümanlar

Çalışmanın bu kısmında Toronto Metropoliten Yönetimi bütçe döngüsünde yer alan temel dokümanlardan stratejik plan, hizmet planı ve mali plan ile performans raporuna ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

2.3.3.3.1. Stratejik Plan

1 Ekim 1998 tarihi itibariyle Toronto belediye meclisi Meclis Stratejik Planı hazırlanması kararını onaylamıştır. Bu kararı müteakip 1999 yılının Kasım ayında Meclis Stratejik Planının misyon, vizyon ve temel değerleri içeren birinci bölümü yayınlanmış ve temel amaçları içeren ikinci bölümü 2000 yılı yazında yayınlanmıştır. Stratejik planın ikinci bölümünde yer verilen temel amaçların her yeni meclis döneminde yeniden ele alınacağı karara bağlanmıştır.

Meclis kararı ile Meclis Stratejik Planı daha detaylı olarak hazırlanması planlanan imar planı, sosyal kalkınma planı, çevresel plan, ekonomik kalkınma stratejisi, mali sürdürülebilirlik şeklinde sıralanan sektörel planların şemsiye dokümanı olarak tasarlanmıştır⁵²⁶.

Bununla birlikte bu dönemde stratejik planın uygulanmasını sağlayan çok yıllık program planlarının hazırlanması öngörülmüştür. Söz konusu program planları ile performans gösterge ve sonuçları ve ihtiyaç duyulan kaynaklar ve yatırımlar ile zaman planlamasına yer verilmesi planlanmış; bu planlara dayanarak bütçe planlarının hazırlanması öngörülmüştür.

⁵²⁶ City of Toronto Mayor, **Letter from the Mayor: Building the New City of Toronto (January 1998-December 2000)**, 2001, s. 78.

Tablo 20- Toronto Metropolitan Yönetimi Stratejik Planı

Vizyon: Toronto; güvenli ve misafirperver (friendly), temiz, yeşil ve sürdürülebilir, dinamik, yaşam kalitesine yatırım yapan bir kenttir.

Misyon:

Toronto yönetimi kentin ekonomik, sosyal ve çevresel cazibesini sürekli kılar. Kent yönetimi yerel toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetleri yüksek kalitede sunmak ve kent yapısını destekleyecek altyapı yatırımlarını yapmak üzere çaba harcar. Kent yönetimi sorunların belirlenmesinde ve sorunların çözülmesi için yaratıcı çözümlerin üretilmesinde liderdir.

Kent yönetimi bireysel ve toplumsal çıkarların dengelendiği duyarlı ve hesapverebilir yönetim sistemini kurar ve devamını sağlar. Kamu katılımcılığı kent karar alma sürecinin en önemli unsurudur.

Temel İlkeler: Toplumsal katılımcılık, Eşitlik, Etkinlik, Liderlik, Ortaklık, Sürdürülebilirlik.

Temel Amaçlar:

Sosyal kalkınma: Sosyal eşitlik, sosyal refah, vatandaş katılımının sağlanması temaları çerçevesinde yaşam kalitesi ve sağlıklı toplumların temel belirleyicisidir.

Ekonomik canlılık: Kent ekonomisinin sağlığını ifade eder ve rekabetçilik, nitelikli işgücü, yatırım ortamının iyileştirilmesi gibi faktörleri kapsar.

Çevresel sürdürülebilirlik: Sosyal ve tüm faaliyetlerde çevresel sorunların gözetilmesini gerektirir.

İyi yönetim: Kent yönetiminin demokratik bir kurum olma özelliğine, politika oluşturma ve hizmetlerin sunulmasında rolünün iyileştirilmesine odaklanır.

Kent yapılanması: Kentsel yaşam kalitesinin artırılması amacıyla sosyal ve fiziksel hizmetler ile altyapı yatırımlarına odaklanır.

Kaynak: City of Toronto, 1998..

2.3.3.3.2. Hizmet Planı

Hizmet planlaması Toronto bütçe sürecinde kaynakların tahsisinde en önemli başlangıç noktasını oluşturur. Bunun sebebi hizmet planlamasının hizmet öncelik ve hedeflerinin belirlendiği aşama olmasıdır. İdeal olarak, hizmet planlaması sürecinin başlangıcında belediye başkanı ve belediye meclisi hizmette kaldığı süre için temel stratejik çerçeveyi belirler ve bu stratejik çerçeve hizmet planlarının hazırlanmasında, hizmet hedefleri ile öncelikli faaliyetlerin ve performans göstergelerinin belirlenmesinde rehberlik eder.

Stratejik çerçeve ve çok yıllık bütçelemeyeyle ilişkisi kurulan hizmet planları hizmet sunum planlarının hazırlanmasına temel teşkil eder. Hizmet planları kamuoyunu da kapsayan paydaş görüşlerini dikkate alınarak hazırlanır. Buna göre hizmet planlama sürecinde katılımcılığın sağlanması temel unsur olarak ele alınmaktadır⁵²⁷.

⁵²⁷ City of Toronto, 2011, s. 13.

Hizmet planlaması süreci yürütme komisyonu ve belediye başkanınca 3-5 yılı kapsayan hizmet planları için rehber ve talimatların yayınlanmasıyla başlar. Bu rehber ve talimatların hazırlanmasında belediye meclisi öncelikleri ile kentin mali koşullarını göz önünde bulundurulur. Kent program ve kurumları hizmet planlarını yürütmek komisyonunca yayınlanan rehberler çerçevesinde hizmet planlarını hazırlar.

Hizmet planlarının ilk yılını takip eden yıllarda, her yıl olmak üzere, planlar elde edilen performans sonuçları ile ortaya çıkan hizmet sorunları ve değişen öncelikler çerçevesinde yeniden gözden geçirilir. Daimi komisyonlar kent program ve kurumların hizmet planlarını inceler ve hizmet, hizmet düzeyi ve hizmet öncelikleri konusunda öneriler getirir. Mali işler genel müdürlüğünce hazırlanan mali outlook'a ve kentin mali koşulları çerçevesinde göre bütçe komisyonunca daimi komisyonun hizmet planları konusunda görüşleri değerlendirilerek yürütme komisyonuna hizmet öncelikleri konusunda görüş bildirir ve bütçe rehberi ve talimatları gönderilir.

Yürütme komisyonunun bütçe komisyonunun görüşlerini dikkate alarak hizmet öncelik ve hedefleri ile hedef ve öncelik değişikliklerini belirlemesi ve bu değişiklikler neticesinde bütçe talimatı ve mali hedeflerde gerekli değişiklikleri gerçekleştirmesiyle bir sonraki bütçe aşamasına geçilir⁵²⁸.

2.3.3.3.3. Mali Plan

Gelecek dönem hizmet planları ve bütçe sürecini güçlendirmek üzere 2012 yılı itibariyle mali planlama süreci bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Buna göre mali planlama sürecine altyapı oluşturması amacıyla Toronto kent yönetiminde temel hizmet değerlendirmesi, verimlilik değerlendirmesi ve kullanıcı harçları değerlendirmesi programları başlatılmıştır. Bu değerlendirme çalışmaları sayesinde 2010 yılı bütçesinin hazırlanmasına yardımcı olacak ve bütçe denkliliğini sağlayacak tasarrufların elde edilmesi beklenmektedir.

⁵²⁸ City of Toronto, 2011, s. 13.

Bu değerlendirme çalışmalarından temel hizmet değerlendirmesi ve hizmet verimliliği değerlendirmesi belediye dışından uzmanlara yaptırılırken, kullanıcı harçları değerlendirmesi kent çalışanlarınca gerekleřtirilmektedir⁵²⁹.

2.3.3.3.1. Hizmet Değerlendirmesi

Hizmet değerlendirmesi; tüm hizmet, hizmet düzeyleri ve hizmet standartlarına ilişkin bir envanter oluşturulması, hizmetlerin temel hizmetler ve ihtiyari hizmetler şeklinde sınıflandırılarak, her bir hizmete ilişkin olarak belediye meclisinin üstlendiği rollerin (hizmeti sunan, finanse eden, düzenleyen, vs) belirlenmesi, hizmetlerin ve hizmet düzeylerinin diğer belediyelerle kıyaslanması, Hizmetlerin ve hizmet düzeylerinin temel politikalar ve vatandaş ihtiyaçları ile uyumunun değerlendirilmesi, devamına gerek duyulmayan hizmetlerin belirlenmesi ile önerilen hizmet değişikliklerinin insan kaynakları, politik ve mali etkilerinin ve özellikle yaratacağı bütçe tasarruflarının belirlenmesi⁵³⁰ çalışmalarından oluşmaktadır.

Hizmet değerlendirmesi çalışmalarının kent hizmetlerinin yeniden ele alınması yanı sıra çok yıllı mali planlama ve bütçeleme sürecine temel oluşturması, belediye meclisindeki bütçe rşmelerine temel oluşturması beklenmektedir⁵³¹.

Hizmet değerlendirmesi çalışmalarında kent yöneticisine, çalışmalara kamuyounun katılımının sağlanması stratejisini belirlemesi ve belediye meclisine sunulacak hizmet değerlendirme raporuna katılımcılığın sağlanması süreci ve sonuçlarının eklenmesi görevi verilmiřtir⁵³².

2.3.3.3.2. Hizmet Verimliliği Değerlendirmesi

Hizmet verimliliği çalışmasına kent hizmetlerinin verimli ve maliyet-etkin bir şekilde sağlanmasını güvence altına almak üzere başlanmıştır. Hizmet verimliliği çalışmaları belirli hizmet veya fonksiyonların mevcut işleyişini açıklayarak verimlilik ve etkinliği arttırmak üzere teknoloji kullanımının arttırılması ve

⁵²⁹ City of Toronto, 2011, s. 8.

⁵³⁰ City of Toronto, 2011, ss. 3, 4.

⁵³¹ City of Toronto, 2011, s. 4.

⁵³² City of Toronto, 2011, s. 5.

otomasyona geçilmesi, hizmet sunumu paylaşımı modelleri, inovasyon, değişim mühendisliği gibi alternatif yöntemleri değerlendirmeye almayı amaçlamaktadır.

Buna göre hizmet değerlendirmesi hangi hizmetlerin sunulması gerektiği üzerinde yoğunlaşırken hizmet verimliliği değerlendirmesi hizmetlerin verimli ve etkin yollardan sunulmasını sağlayacak alternatif yöntemler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Hizmet verimliliği değerlendirmesine konu olacak hizmetlerin kent yöneticisi ve kent yönetici yardımcıları tarafından belirlenmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede belirlenen hizmetler, tesisler, fleet services, belediye ruhsatları ve standartları, kent planlama, parklar, orman, rekreasyon hizmetleri, shelter, konut, katı atık yönetimi ve ulaşım hizmetleri, muhasebe hizmetleri, çevresel programlar, iletişim şeklinde sıralanmaktadır. Ayrıca Toronto Ulaşım Komisyonu, Toronto Kamu Kütüphanesi ve Toronto Emniyetince paylaşılan hizmetler (tesisler, finansman, idare, bilgi teknolojisi ,vs.) değerlendirme kapsamına alınmıştır. Bu hizmet alanlarına ilişkin yürütülecek hizmet verimliliği değerlendirmesine ilişkin özellik arz eden diğer hususlara ilgili kurum, birim amirleri ile ortaklaşa karar verileceği belirtilmiştir.

Hizmet verimliliği değerlendirme çalışmalarının sonuçları yıllık operasyonel ve yatırım bütçe süreçleri aracılığı ile raporlanacaktır. Buna göre sonuçlar belediye meclisine ve ilgisine göre önerisi alınması zorunlu bulunana komisyonlara raporlanacaktır⁵³³.

2.3.3.3.3. Kullanıcı Harçlarının Değerlendirilmesi

Kullanıcı harçları hizmetten doğrudan faydalananlarca hizmet maliyetlerinin tamamının kavranmasına dayanır. Hizmetin faydasının tüm vatandaşlara yayılması durumunda bu hizmetlerin finansmanında emlak vergisine başvurulmaktadır. Toronto Kent Kanununa göre, hizmet maliyetleri, hizmetle ilgili olan yatırım maliyetlerini de kapsayacak şekilde, dolaylı ve doğrudan maliyetlerden oluşmaktadır. Kullanıcı harçları mevcut durumuyla ilgili olduğu hizmetin maliyet toplamını yansıtamamaktadır⁵³⁴.

⁵³³ City of Toronto, 2011, s. 5.

⁵³⁴ City of Toronto, 2011, s. 6

Bu sebeple Toronto metropoliten yönetimi mali planlama birimi çalışanlarınca 2011 yılının baharında kullanıcı harçlarının değerlendirilmesi çalışmalarına başlanmıştır. Değerlendirme kapsamına kent programları ve kurumları aracılığı ile sunulan tüm hizmetleri kapsamaktadır. Kullanıcı harçlarının değerlendirilmesi çalışmaları; mevcut tüm kullanıcı harçlarının belirlenmesi, hizmetlerden ücretsiz yararlananların belirlenmesi, hizmet maliyetinin tamamını kapsayabilen kullanıcı harçlarının belirlenmesi, kullanıcı harçlarının alabileceği potansiyel alanların belirlenmesi ile kullanıcı harçları ile sunulan hizmetlerin verimli ve etkin bir şekilde sunulup sunulmadığının belirlenmesi çalışmalarını kapsamaktadır⁵³⁵.

Bu değerlendirmelerden elde edilen sonuçların belediye meclisine raporlanması suretiyle harç yönetiminin etkinleştirilmesi ve harç politikasının oluşturulmasına katkı sağlaması beklenmektedir⁵³⁶.

2.3.3.3.4. Performans Ölçüm ve Kıyaslama Raporu

Toronto yıllık performans ve kıyaslama raporu kentin 28 hizmet alanında hizmet/faaliyet düzey göstergeleri ile performans göstergesi sonuçlarını sunar. Bununla birlikte Toronto performans ve kıyaslama raporunda içsel gelişim ile diğer belediyeler ile karşılaştırmalara yer verilir. İçsel gelişimin değerlendirilmesinde 10 yıla kadar tarihsel verilerden faydalanılırken, diğer belediyelerle karşılaştırmaların gerçekleştirilmesinde Ontario Belediye CAO's Kıyaslaması aracılığı ile Toronto'nun diğer 14 Ontario belediyesi ile karşılaştırmasına yer verilir⁵³⁷.

Aşağıda yer verilen Tablo 21'de yer verilen "soru" sütunu performans göstergeleri ile cevaplanması beklenen soruları ifade ederken, "gösterge" sütunu ilgili göstergenin teknik ismine yer vermektedir. "Genel sonuçlar" satırı ise performans değişimleri hakkında özet bilgiye yer verir.

⁵³⁵ City of Toronto, 2011, s. 6.

⁵³⁶ City of Toronto, 2011, ss. 6, 7.

⁵³⁷ Toronto City Manager's Office, 2011, s. i.

Aşağıda Tablo 21’de yer verilen içsel kıyaslama sütununda renk kodlarından faydalanılarak Toronto’nun yıllık sonuçlarının hizmet/faaliyet düzeyi göstergeleri ve performans göstergeleri ile açıklanmasına yer verilmektedir. İçsel kıyaslama sütununda yeşil renk Toronto hizmet düzeyinin (veya hizmete aktarılan kaynağın) veya faaliyet düzeyinin tarihsel süreç içerisinde arttığına ya da performans göstergelerinin arttığına işaret etmektedir. Sarı renk ise hizmet/faaliyet düzeyi göstergeleri ve/veya performans göstergelerinin sabit olduğuna; kırmızı renk ise düştüğüne işaret etmektedir.

Dışsal kıyaslama sütununda ise kullanılan renk kodları belediye verilerinin sınıflandırılması ve mevcut sonuçların toplam 15 belediye medyanının neresinde bulunduğu saptanması ile elde edilmektedir. Buna göre medyanın üzerindeki dört grupta yer alan sınıflandırmada Toronto’nun ilk iki gruptan birinde yer alması durumunda koyu yeşil ile simgelenmekte, son iki grupta yer alması durumunda açık yeşil ile simgelenmektedir. Medyanın altında yer alan dört grupta ise ilk iki grupta yer alması durumunda sarı renk ile son iki grupta yer alması durumunda ise kırmızı renk ile temsil edilmektedir. Toronto’nın medyanın üzerinde yer aldığını ifade eden renkler diğer belediyeler ile karşılaştırıldığında yüksek hizmet/faaliyet düzeyi ve/veya performans sonuçlarına sahip olduğunu; medyanın altında yer aldığını ifade eden renkler ise diğer belediyelerle karşılaştırıldığında düşük hizmet/faaliyet düzeyi ve/veya performans sonuçlarına sahip olduğunu ifade etmektedir.

Tablo 1- Toronto Metropolitan Yönetimi Performans Raporu

Soru	Gösterge/Ölçü	İçsel Kıyaslama	Dışsal Kıyaslama	Sayfa/Ref.					
Yapı Hizmetleri-Bölüm 2									
Faaliyet/Hizmet Düzeyi Göstergeleri									
Kaç tane ruhsat verildi?	100.000 kişi başına verilen ruhsat sayısı İnşaat ruhsat sayısı (Ticari ve konut)	Düşüş Toplam rujsat sayısı düştü (resesyondan etkilenmiştir)	4 Toplam ruhsat sayısı düşük düzeyde (kentsel gelişimin tamamlanmış olmasından etkilenmektedir.)	2.1. 2.2. s. 44					
Toplumsal Etki Göstergeleri									
Ticari ve konut yapımları arasında denge nasıldır?	Verilen ticari ruhsatların toplam ruhsat sayısına oranı	Düşüş Ticari ruhsatların oranında düşüş yaşanmaktadır. (resesyondan etkilenmiştir)	2 Ticari ruhsatların oranı yüksek düzeydedir.	2.5. 2.6. s.46					
Kütüphane Hizmetleri-Bölüm 14									
Müşteri Hizmet Göstergeleri									
Kütüphane ürünlerinin dolaşımı?	Yıllık ortalama dönüşüm sayısı	Sabit Dönüşüm sayısı sabit	2 Yüksek dönüşüm sayısı	14.7 14.8 s. 135					
Verimlilik Göstergeleri									
Kullanılan kütüp maliyeti?	Kütüp başına maliyet	Düşüş	3: yüksek maliyet	s. 136					
Katı Atık Yönetimi Hizmetleri Bölüm 23									
Verimlilik Göstergeleri									
1 ton çöpü toplanma maliyeti?	Operasyonel maliyetler	Düşüş Tüm konut tipleri için düşüşte	1 Tüm konut tipleri için en düşük	23.6 23.7 s. 220					
Tüm sonuçlar		Faal. Düz. Göst.	Performans Göstergeleri	Faal. Düz. Göst.	Performans Göstergeleri				
			20		43		15		28
			9		39		12		28
			13		41		11		27
		%69 sabit/yükseliş		%68 sabit/yükseliş			13		35
						%53 ortalama üzeri		%48 ortalama üzeri	

Kaynak: Toronto City Manager's Office, 2011, ss. 1-15.

24. METROPOLİTEN YÖNETİM ÖRNEKLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Federal yönetim yapısına sahip Amerika Birleşik Devletleri'nde New York New York Eyalet Anayasası'na dayanılarak çıkarılan New York Kent Beraatına göre iki kademeli yönetim modeline göre yapılandırılmış ve güçlü belediye başkanlı-meclis modeline göre yönetilmektedir. New York Metropoliten Yönetimi 8.175 milyondan oluşan nüfusa 63.395 milyon dolarlık bir bütçe ile hizmet götürmektedir. Bütçe gelirleri içerisinde federal ve eyalet yönetimlerinden elde edilen transfer gelirlerinin oranı %30 civarındadır.

Geniş ölçüde idari ve mali özerkliğe sahip bulunan New York Metropoliten Yönetiminde performansın geliştirilmesine ilişkin çabaların da merkez yönlendirmeli değil, kentin kendi iç dinamikleri ile ortaya çıktığı görülmektedir. New York yönetiminde performansın geliştirilmesine ilişkin çabalara 1960'lı yıllarda planlama programlama bütçeleme sistemine geçiş ve üretkenlik programı ile başlanmış olmakla birlikte, 1970'li yıllarda yaşanan ağır borç krizinin yönetsel sorunların önemszenmesi gerektirmesiyle ivme kazandırdığı görülmektedir. Buna göre bu tarihten sonra sürdürülen reformlar hizmet birimlerinin hizmet sunumunda verimlilik ve etkinliği teşvik etmek üzere hesapverebilirliğin güçlendirmesine ilişkin araçları beraberinde getirdiği görülmektedir. Bu araçlardan en önemlisi, halen de kullanılmakta olan, hem kurumsal plan hem de kurumsal rapor özelliği gösteren Belediye Başkanı Yönetim Raporu olmuştur. Bir diğeri ise aynı zamanda Eyalet Denetim Ofisine sunulan dört yıllık mali planlar olmuştur.

Bu çerçevede yerel politikalar belediye başkanı tarafından yayınlanan Belediye Başkanı Yönetim Raporu ile planlanmaktadır. Hizmet birimleri bütçe teklifleri de bu planda belirlenen amaçlara göre hazırlanıp uygulanmakta ve uygulama sonuçları yıl sonunda yenilenen Belediye Başkanı Yönetim Raporu ile meclise sunulmaktadır. Günümüzde de halen benzer uygulama gözlenmekle birlikte, Belediye Başkanı Yönetim Raporun'da esas alınan performans göstergelerinin belirlenmesinde 1990'lı yıllarda aşırı iyimser davranılması ve yanlış bilgiler sunulması sonucunda ortaya çıkan yönetsel krizler perfomans göstergelerinin bilgi teknolojilerinden faydalanılarak çeşitlendirilmesi ve vatandaş bilgisine sunulmasına

ilişkin düzenlemelerle giderilmiştir. Bununla birlikte bu tarihlerde plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında yaşanan sorunlar, hesapverebilirliğin modernizasyonuna ilişkin çabalar çerçevesinde program bütçe sınıflandırmasına geçiş ve ardından performans esaslı bütçeleme sistemine geçişle aşılmıştır.

Buna göre New York yönetiminde Belediye Başkanının Yönetim Raporu yanı sıra performans göstergelerine bütçe dokümanında yer verilmektedir. Ancak performans göstergelerinin bütçe dokümanında yer verilmesinin amacı geçmiş dört yıl performans gerçekleştirmeleri hakkında belediye meclisine bilgi sunulması ve bütçe görüşmelerinde geçmiş performans hedef ve sapmalarına ilişkin bilgilerden faydalanılmasıdır. Bütçenin denetimi ise eldiye meclisine bağlı kent denetçisi tarafından harcama öncesi ve harcama sonrası denetim şeklinde gerçekleştirilirken; dış denetim Eyalet Denetim Ofisinde gerçekleştirilmektedir. Bu denetimler mali ve performans denetimi kapsarken, bağımsız denetim firmalarınca gerçekleştirilen denetimler mali denetimi kapsar.

Üniter bir devlet yapısına sahip İngiltere’de Londra metropoliten yönetimi iki kademeli yönetim yapısına sahip olup belediye başkanlı meclis yönetimine göre yönetilmektedir. 7.62 milyonluk nüfusa 2009/10 mali yılı itibarıyla 13.858 milyon euroluk bütçe ile hizmet götürmektedir. Ancak bilindiği gibi Büyük Londra İdaresi, hizmet sunumunda doğrudan rol almak yerine stratejik niteliği bulunan hususlarda temel strateji ve politika geliştirmekten sorumlu iken, bölgesel niteliği bulunan hizmetler Büyük Londra İdaresi Grubu içerisinde değerlendirilen fonksiyonel organlar aracılığıyla yerine getirilmektedir. Dolayısıyla bütçe giderlerinin önemli bir kısmı bu fonksiyonel organların payı olmaktadır.

Büyük Londra İdaresi bütçe gelirlerinin yaklaşık yarısı merkezi yönetim transferlerinden elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Bununla birlikte İngiltere’de genel olarak yerel yönetimlerin anayasal bir dayanağının bulunmaması yerel yönetim işlevlerinin ve hizmet standartlarının kolaylıkla siyasi irade tarafından değiştirilmesine neden olmaktadır. Bu merkeziyetçi eğilim yerel yönetimlerde performans yönetimine geçişle ilgili reformların başlatılmasında ve bu reformlar

çerçevesinde performans ölçümünde kullanılması öngörülen performans göstergelerinin belirlenmesinde de etkili olmuştur. Bu durumun yerel yönetimlerde performans yönetiminin merkezi yönetime hesapveebilirliğin sağlanması amacına odaklandığı ancak performansın geliştirilmesine ilişkin öğrenme sürecinin başlatılamadığı gerekçesi ile eleştiri almaktadır.

Ancak 2010 yılı genel seçimleri ile işbaşına geçen koalisyon hükümeti bu eğilimi tersine çevirmiş ve performans yönetiminde yerelleşme hareketini başlatmıştır. Bu çerçevede önceki dönemlerde uygulama imkanı bulan En İyi Göstergeler Rejimine benzer nitelikler gösteren ve performans göstergelerinin merkezden belirlenmesine dayanan performans ölçüm ve denetim uygulamalarına son verildiği açıklanmıştır. Bu eğilime ilişkin yenilikler halen devam etmektedir.

Bununla birlikte yerel politikalar tematik olarak hazırlanan strateji dokümanları ile belirlenir. Bu üst politikaların en üstünde vizyon ve uzun vadeli amaç ve hedeflere yer verilen Londra Planı'dır. Büyük Londra İdaresinde belediye başkanının orta ve kısa vadeli önceliklerine Büyük Londra İdaresi stratejik planı yanı sıra mali planı da kapsayan bütçe rehberinde yer verilir. Büyük Londra İdaresi fonksiyonel organlarından belediye başkanının öncelik ve hedefleri ile diğer yerel politika belgelerine göre üç yıllık bir dönemi kapsayan iş planı hazırlamaları ve bütçe tekliflerini bu iş planlarına dayandırmaları beklenir. Kaynak tahsisleri iş planlarında tanımlanan kaynak-hedef ilişkisine göre gerçekleştirilir.

Bütçe uygulaması ise Belediye Başkanının Yönetim Kurulu ve Büyük Londra İdaresi Yürütme Grubu arasında aylık olarak düzenlenen toplantılar aracılığıyla etkinleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu toplantılardan elde edilen sonuçlar ve/veya çeyrek dönemler itibarıyla sunulan raporlar aracılığıyla düşük performansın erken aşamalarında önlenmesi hedeflenir. Bu amaçla Kurumsal Sağlık Göstergeleri, Stratejik Plan İzleme Sistemi, Performans İzleme raporlarından faydalanılmaktadır.

Bütçenin denetiminde iç denetimin gerçekleştirilmesinde Deloitte iç denetçilerinden faydalanılır. Dış denetim ise İngiltere Denetim Komisyonunca gerçekleştirilir. Denetimler mali ve performans denetimini kapsar.

Federal yönetim yapısına sahip Kanada'da Toronto Metropolitan Yönetimi Ontario Eyaleti tarafından hazırlanan Belediye Kanunu ve Toronto Kanunu'na göre faaliyet göstermektedir. Toronto tek kademeli yönetim modeli örneğine esas oluşturmakla birlikte seçimle işbaşına gelen bir belediye başkanı ve belediye meclisine sahip olmasının yanında idari işlerin yürütülmesinden kent yöneticisinde faydalanılmaktadır.

Toronto 2.5 milyon nüfusa 11.096 milyon dolarlık kaynakla hizmet sunmaktadır. Merkezi yönetim transferleri ağırlıklı olarak şartlı transferlerden oluşmakla birlikte bütçe gelirlerinin %28'ine tekabül etmektedir.

Toronto performans yönetimine ilişkin reformlarda ağırlığın kent yönetimi, federal yönetim ve gönüllü işbirliğine dayanan birliklerce eşit ölçüde paylaşıldığı görülmektedir. Buna göre 2001 yılı Belediye Kanunu'na dayanılarak hizmet performansının ölçülmesi ve mükelleflere raporlanmasını sağlamak üzere Yerel İşler ve Konut Bakanlığı tarafından Yerel Performans Ölçümü Programı başlatılmıştır. Bu çabalar, 2000 yılında, Ontario belediyeleri idari birim amirleri ile kent yöneticilerinin gönüllü işbirliği ile oluşturulmuş ve 15 belediye arasında performans kıyaslama yapılmasına dayanan Yerel Kıyaslama Girişimi Projesi ile desteklenmiştir. Bu reformlar hesapverebilirliğin ve şeffaflığın geliştirilmesi amacına odaklanmıştır. Bu çabalar Toronto kent yönetimince geliştirilen performans yönlü çalışma motivasyonu arttırıcı ve tasarruf sağlayıcı yeniliklerle desteklenmektedir.

Belediye meclisi tarafından Meclis Stratejik Planı hazırlanması ve stratejik planın imar planı, sosyal kalkınma planı, ekonomik kalkınma stratejisi, mali sürdürülebilirlik gibi diğer politika belgelerine şemsiye bir doküman olması öngörülmüştür. Stratejik plan-bütçe ilişkisinin hizmet planlaması ile kurulması öngörülmüştür. Bu amaçla 1998 yılında Toronto kent yönetiminin misyon, vizyon ve

temel değerlerini belirlenen stratejik planın ilk kısmı ve geel amaçların belirlendiği ikinci kısmı yayınlanmıştır. Ancak henüz hizmet planlaması uygulamasına geçilememiştir. Hizmet planlamasına 2013 yılı itibariyle geçilmesi planlanmaktadır.

Toronto Kanununda bütçe tekliflerinin kaynak ihtiyacı, belediye meclisince onaylanmış bulunan amaçlar, öncelikler, hedefler itibariyle belirlenen stratejiler çerçevesinde belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Her bir hizmet biriminin bütçe teklifinde ayrıca programın toplumsal koşullarda yaratması beklenen etkilerini ölçmeye imkan verecek performans göstergelerine yer verilmektedir. Uygulamada performans göstergelerinin kullanılmasına rastlanmakla birlikte hizmet planlamasına işlerlik kazandırılmaması plan-bütçe ilişkisinin kurulması konusunda boşuklar bulunabileceği kanaatini oluşturmaktadır.

Bununla birlikte Toronto metropoliten yönetiminde gelişmiş bir performans raporlama sisteminin varlığından bahsedilebilir. Buna göre Toronto yıllık performans ve kıyaslama raporu 28 temel hizmet alanında hizmet/faaliyet düzeyi göstergeleri ile performans göstergeleri sonuçlarını sunmaktadır. Bu raporda kurumsal gelişim ile diğer belediyeler ile karşılaştırmalara yer verilmektedir. Bütçenin denetimi belediye meclisine bağlı olarak çalışan genel denetçi, kent yönetimine bağlı olarak çalışan iç denetçi ve bağımsız dış denetim birliklerince gerçekleştirilir. Toronto performans raporu ayrıca Yerel İşler ve Konut Bakanlığına gönderilen mali rapor eki olarak gönderilir.

Metropoliten yönetim örnekleri genel olarak değerlendirildiğinde performans yönetimine geçişle ilgili yürütölen çabalarda benimsenen araçların çeşitlilik göstermesine rağmen her birinin hesapverebilirliği ve şeffaflığı sağlamaya yöneldiği gözlenmektedir. Bu sebeple her bir metropoliten yönetim örneğinde performans göstergelerinin oluşturulmasına ve gösterge hedef ve gerçekleşmelerinin raporlanmasına önem verildiği görölmektedir. Ancak burada gözden kaçırılmaması gereken husus hesapverebilirliğin performans geliştirilmesine hizmet eden bir basamak olduğudur. Buna göre metropoliten yönetim örnekleri arasında incelenen Londra yönetiminde performans göstergelerinin merkezi yönetimce belirlenmesi

performansın geliştirilmesinden ziyade tüm enerjinin hesapverebilirliğin sağlanmasına yönelmesine, kurum için raporlama ve izleme sisteminin de bu performans göstergeleri etrafından şekillendirilmesine yol açtığı yönünde bir kanı oluşturmaktadır. Bununla birlikte performansın yönetilmesine ilişkin çabalara kendi iç dinamikleri ile başlayan New York yönetiminde belediye başkanının güçlü konumu gereği her seçim dönemi sonrasında performans yönetim döngüsüne yeni plan ve raporların eklenmesi suretiyle sistemin karmaşılaştırıldığı gözlenmektedir. Bununla birlikte performans göstergelerinin belirlenmesi işi sadece yönetimin kendisine bırakıldığında New York'ta daha önceki yıllarda gözlemlendiği üzere aşırı iyimser tabloların ortaya konmasına neden olma riskini taşıyabilmektedir. Toronto metropoliten yönetiminde ise performans göstergelerinin belirlenmesine ilişkin olarak eyalet yönetimince gerçekleştirilen çabaların gönüllü birliklerce gerçekleştirilen çalışmalarla bütünleştirilmiş, dolayısıyla performansın raporlanmasına ve geliştirilmesine ilişkin çabaların daha geniş düzeyde kabul görmesi sağlanmıştır.

Metropoliten yönetim örneklerinde bütçe sisteminin işlerliği değerlendirilecek olursa, bilindiği gibi bütçe sisteminin işlerliğine ilişkin olarak kaynak tahsisinin etkileştirilmesinde plan-bütçe ilişkisinin kurulması ve bütçe uygulamasının bu ilişkiye uygun olarak yürütülmesini sağlayacak izleme, raporlama ve denetim sistemlerinin varlığı aranmaktadır. Bu süreçte arzu edilen kurumsal plan hazırlama sürecinin yasal bir zorunluluk olmasa bile yerel ölçekte yönetimlerin kendi kararları ile kurumsal planlamanın faydasına inanarak işe başlamalarıdır. Bu sayede planların hazırlanmasında samimiyetin sağlanacağı beklenir. Metropoliten yönetim örnekleri incelendiğinde New York metropol yönetiminde kurumsal plan işlevini Belediye Başkanı Yönetim Raporu yerine getirmektedir ve New York Kent Beraatına dayanılarak belediye başkanınca hazırlanmaktadır. Londra'da ise belediye başkanı tarafından hazırlanan üst politika belgeleri ve kurumsal stratejik plan Büyük Londra İdaresi Kanununa dayanılarak hazırlanmaktadır. Toronto'da ise kurumsal stratejik planın hazırlanması ve stratejik plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında düzenlenmesi öngörülen hizmet planları meclis kararı gereği olarak ortaya çıkmış olmakla birlikte uygulamaya henüz işlerlik kazandırılmadığı görülmektedir.

Plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında genellikle kabul gören yaklaşım bütçenin çok yıllık hazırlanmasıdır. New York ve Londra metropoliten yönetimlerinde planlama sürecine çok yıllık mali planlar eşlik etmekte ve bütçe teklifleri de çok yıllık hazırlanmaktadır. Toronto metropoliten yönetiminde de mali plan hazırlanması ve çok yıllık bütçelemeye geçişle ilgili çalışmalar görülmektedir. Ancak Toronto Kanunu bütçelerin yıllık olarak hazırlanacağını, ancak meclis kararı ile bütçenin çok yıllık olarak hazırlanabileceğini belirtmiştir. Kanunla böyle bir esneklik tanınması sonucu Toronto yönetiminde çok yıllık mali plan ve bütçeleme sürecine ilişkin çalışmaların ancak 2011 yılında başlamasına neden olmuştur.

Plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında diğer bir husus kurumsal, sektörel ve/veya hizmet birimi düzeyinde hazırlanan planlarda belirlenen gösterge hedefleri ile bütçe arasında ilişkinin ne şekilde kurulduğudur. Genellikle karşılaşılan eğilim doğrusal bir ilişki yerine bütçenin politik bir süreç içerisinde vukuu bulması dolayısıyla bütçe görüşmelerine rasyonel bir zemin hazırlama amacının güdülmesidir. Nitekim incelenen metropoliten yönetim örneklerinde de gösterge hedef ve gerçekleştirmelerine ilişkin bilgilerle bütçe arasında doğrusal bir bağlantı kurulması yerine bütçe tartışmalarında bu bilgilerden faydalanılması amacının güdüldüğü görülmektedir.

Bütçe uygulamasının etkinleştirilmesi açısından ise, her bir metropoliten yönetim örneğinde hizmet birimlerine mali esnekliklerin verilmesinde çekimser davranıldığı ancak bütçe uygulamasının izlenmesi, raporlanması ve denetlenmesinde gelişmiş tekniklerden faydalandığı görülmektedir. Buna göre New York yönetimi performansın izlenmesi ve raporlanmasında bilgi teknolojilerinden geniş ölçüde faydalanırken, Londra’da stratejik plan izleme ve performans izleme sistemi aracılığı ile düşük performans gösteren alanlara müdahalede bulunma şansının bulunduğu görülmektedir. Toronto ise performans raporunda kurumsal gelişim yanı sıra belediyeler arası kıyaslamaya yer vererek geniş ölçekli bilgileri sunabilme kapasitesine sahip görünmektedir. Öte yandan her bir metropoliten yönetim örneğinde mali denetim ve hukuka uygunluk denetimleri yanı sıra performans denetimlerine önem verildiği görülmektedir.

Bu uygulama örneklerinden ortaya çıkan sonuç federal veya üniter yapılanmış olması ile iki kademeli veya tek kademeli olarak yapılandırılmış olmaları ya da özerklik dereceleri arasındaki farklılıklara rağmen incelenen metropoliten yönetim örneklerinde performansın yönetilmesine ve bütçelenmesine ilişkin genel bir eğilimin bulunduğu yönündedir. Bu türden çabaların yürütülmesinde kullanılan araçların uygulanmasında yaşanan zorluklar bulunmasına rağmen bu araçların sürekli olarak geliştirildiği ve bu araçların önemli ölçüde belediye başkanları ve belediye meclislerince desteklendiği görülmektedir. Öte yandan bu uygulamalar yönetişimi geliştirmeyi amaçlayan diğer yönetsel yeniliklerle de desteklenmektedir.

Metropoliten yönetim örneklerinin incelenmesinden elde edilen bu genel bulguların değerlendirilmesinin ardından çalışmanın takip eden üçüncü bölümünde ülkemiz metropoliten anlayışı yapısı içerisinde performans yönetimine ilişkin çabalar ve performans esaslı bütçeleme sisteminin üstlendiği rol ele alınmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN PERFORMANS YÖNETİM ARACI OLMA ÖZELLİĞİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemiz gerek kamu bürokrasisi gerekse mali yapısı itibariyle Osmanlı Devleti’nde uygulanmakta olan sistem üzerine kurulmuştur. Ancak, çağın gereklerine göre her alanda başlatılan yenilik hareketleri hem kamu bürokrasisini hem de mali sistemi kapsamıştır⁵³⁸. Ancak geleneksel merkezîyetçi kültür çoğunlukla yeniden yapılanma hareketinde bir engel olarak ortaya çıkmıştır. Bu durum yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında da sıklıkla karşılaşılan bir sorun olarak kendisini göstermiştir.

Nitekim Türkiye’de ilk belediye teşkilatı 1855 yılında Kırım Savaşı sonlarında Şehremaneti adıyla İstanbul’da kurulmuş, ancak, hukuki niteliklere sahip gerçek anlamda belediyelerin ortaya çıkabilmesi 1930 yılında mümkün olabilmıştır⁵³⁹. Ülkemizde 1950’li yıllardan itibaren ortaya çıkan göç hareketi hızlı ve çarpık kentleşme ve metropolitenleşme sürecini de başlatmış, ancak, metropoliten alanların yönetimine ilişkin düzenlemeler ancak 1980’li yıllarda mümkün olabilmıştır.

1980’li yıllara gelindiğinde 1982 Anayasası’na dayanarak metropoliten alan özelliği gösteren kentlere büyükşehir statüsü verilmesini sağlayan yasal düzenlemeler çerçevesinde bazı belediyelere büyükşehir statüsü verilerek iki kademeli bir yönetim modeli seçilmiş ve büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları ile gelir kaynakları düzenlenmiştir. Ancak bu düzenlemeleri takip eden yıllarda siyasi kararlarla metropoliten alan özelliğini göstermeyen bazı belediyelere de büyükşehir statüsü verilerek metropoliten alanların yönetilmesine ilişkin düzenleme yapmayı

⁵³⁸ Ahmet Burçin Yereli, **Ekonomik Özgürlükler ve Türkiye’de Devlet-Birey İlişkisi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003, s. 96.

⁵³⁹ Erdoğan Öner, **İstanbul Şehremaneti (Belediyesi)’nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2008/386, Ankara, 2008, s. 7

gerektiren optimalite kaygısından uzaklaşmış ve sonuçta yerel yönetim sistemimiz giderek daha da karmaşık ve vatandaştan uzak bir hal almaya başlamıştır.

Ülkemizde büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları ve gelir kaynakları ile işleyişini düzenlemeyi amaçlayan çabalar temelleri 1990'lı yıllarda atılmakla birlikte 2000'li yıllarda uygulanma imkanı bulan geniş kapsamlı kamu yönetimi reformları ile tekrar gündeme gelebilmiştir. Bu reformlar önemli ölçüde tüm dünyada etkisini gösteren yeni kamu yönetimi paradigmasından etkilenmiş ve bu çerçevede kamu yönetimini oluşturan diğer kamu kurumları gibi metropoliten yönetimlerde de performans esaslı yönetimi ve performans esaslı bütçeleme uygulamasını beraberinde getirmiştir.

Ülkemiz metropoliten yönetim anlayışının bu tarihsel ve yasal temelleri çerçevesinde son yıllarda gerçekleştirilen reformlar kapsamında uygulanması öngörülen performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetimi aracı olma özelliğini etkileyen kurumsal faktörlerin değerlendirilmesi bu bölümün başlıca amacını oluşturmaktadır. Bu amaçla bu bölümün ilk kısmında öncelikle ülkemiz yerel yönetim sistemi ve metropoliten yönetim anlayışı hakkında genel bilgilere yer verilmiştir. Ardından bölümün takip eden kısımlarında ülkemiz metropoliten yönetimlerinde uygulanması öngörülen performans yönetim modeli ve performans esaslı bütçeleme sistemi kamu kesiminde ve metropoliten yönetimlerde yeniden yapılanma hareketi çerçevesinde açıklanmıştır.

Bu açıklamaların ardından bu bölümün son kısmında ülkemiz uygulamasında metropoliten yönetimlerde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen dışsal faktörler bu çalışmanın ilk bölümünde ortaya koyulan saptamalar çerçevesinde tartışılmış ve kurumsal faktörlerin etkisi ülkemiz metropoliten yönetimlerini kapsayan bir anket çalışması ile analiz edilmiştir.

3.1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Ülkemizde yerel yönetim kapsamına gören kuruluşlar il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal kuruluşlardır. Türkiye'de yerel yönetim sistemi içerisinde il özel idaresi, belediye ve

köy olmak üzere sıralanan bu üç kademe arasında tüzel olarak herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmadığı gibi eşgüdüm amaçlı ilişki de bulunmamaktadır. Bunların birbirleri arasındaki ilişkisizlik, genel yönetimin taşra kuruluşları olan ilçe ve il kanalları ile giderilmektedir. Üç yerel yönetim türü arasında ağırlık önceleri il özel idarelerindeyken, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında denge belediyelerden yana dönmeye başlamıştır⁵⁴⁰.

Bu çerçevede Türkiye’de belediye sayısında 1950’lerden itibaren önemli bir artış yaşanmıştır. 1980’lerde artış daha da hızlanmıştır. Buna göre 1923 yılında 421 olan belediye sayısı 1950’de 628 ve 1960’da 995’e, 1980’de ise 1.727’ye ulaşmıştır. 2008 yılı itibariyle belediye sayısı 3.225 iken, bu sayı, 5393 sayılı Kanunun 8 inci ve 11 inci maddelerine göre yapılan düzenlemeler ve 6/3/2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun uygulanması neticesinde 2010 yılı itibariyle 2.950 olmuştur. 2.950 belediyenin 16’sı büyükşehir belediyesi, 65’i il belediyesi, 143’ü büyükşehir ilçe belediyesi, 749’u ilçe belediyesi ve 1.977’si ise belde belediyesidir. Ülkemizdeki nüfusun (73.722.988) %83,5’i (61.567.758) belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır⁵⁴¹.

Belediyelerin ön plana çıkmasında kırdan kente kitlesel göçlerin sonucunda yaşanan yapısal dönüşümler neticesinde köy muhtarlığının öneminin azalması ile il özel idarelerinin yetki ve görevlerinin geniş ölçüde merkezi yönetimce üstlenilmesi etkili olmuştur. Belediye sistemine 1984 yılında büyükşehir belediyesi (BŞB) modeli eklenmiştir⁵⁴². 2010 yılı itibariyle belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun (61.567.758) %55,7’si büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yaşamaktadır⁵⁴³.

⁵⁴⁰ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001, s. 16.

⁵⁴¹ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran, 2011, ss. 7, 12.

⁵⁴² T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yerel Yönetimler...**, Ankara, 2001, s. 16.

⁵⁴³ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011, s. 12.

3.2. TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN YÖNETİMLER

Çalışmanın bu kısmında ülkemiz metropoliten anlayışının tarihsel ve yasal temellerinin açıklanmasının ardından metropoliten yönetimlerin nüfus dağılımları ile idari ve mali yapılanmaları hakkında genel bilgilere yer verilmiştir.

3.2.1. Türkiye’de Metropoliten Yönetim Anlayışının Temelleri

Ülkemizde metropoliten yönetimlere ilişkin düzenlemeler 1980’li yıllarda 1982 Anayasası ve Anayasanın ilgili hükümleri gereğince çıkarılan yasalarla gerçekleştirilmiş olmakla birlikte metropol alana özgü sorunların çözülmesine ilişkin çabaların çok daha öncesine dayandığı bilinmektedir. Buna göre ülkemizde metropoliten yönetim anlayışının yasal temelleri yanı sıra tarihsel temellerinin de ele alınması gerekli görülmektedir. Bu sayede ülkemiz metropoliten yönetimlerinde gelinen noktanın tartışılmasına zemin hazırlanması sağlanmış olacaktır. Çalışmanın bu kısmında ülkemiz metropoliten yönetim anlayışının tarihsel ve yasal temellerine yer verilmiştir.

3.2.1.1. Türkiye’de Metropoliten Yönetim Anlayışının Tarihsel Temelleri

Ülkemizde büyük kentlerin yönetilmesine ilişkin çabalar Osmanlı Devleti Döneminde Tanzimat Fermanıyla gündeme gelen ve aynı zamanda ilk belediye örneğini teşkil eden İstanbul Şehremaneti’ne⁵⁴⁴ dayandırılmaktadır. Cumhuriyetin ilanından sonra, büyük kent yönetimlerine ilişkin modern örgütlenmelerin 1980’li yıllarda büyükşehir belediyelerinin kurulması ile ortaya çıktığı görülmektedir. Kentsel hizmetlerin çoğunlukla merkezi hükümet tarafından yerine getirildiği Osmanlı Devleti’nde Şehremanetinin karar ve yürütme organları şehremini ve şehir meclisinden oluşmaktaydı. Şehremini Bab-ıali’nin seçimi ve padişahın iradesiyle tayin ediliyordu. Bununla birlikte Şehremanetinin gelir kaynakları ve bütçesi ile ilgili, nizamnamede düzenlemeye yer verilmemişti. Kendine ait gelirleri bulunmamaktaydı ve giderleri de devlet tarafından karşılanırdı. Belediye tarafından

⁵⁴⁴ İstanbul Şehremaneti Tanzimat fermanından sonra artan kent sorunlarının çözümü için, 16 Ağustos 1855 tarihinde, padişah iradesi (irade-i seniye) kurulmuştur (Öner, 2008: 10). Tanzimat reformları çerçevesinde Batılı anlamda ilk oluşturulan belediyenin İstanbul’da kurulmasının çeşitli nedenleri arasında İstanbul’un Osmanlı’nın başkankenti olmasının yanı sıra o dönemde yaklaşık sekizyüz bin nüfusu ile dünyanın en kalabalık kentlerinden birisi olması da rol oynamıştır (Özgür, 2008: 136, 137). Bu yönüyle İstanbul ilk belediye yönetimine örnek teşkil etmesinin yanı sıra ile büyükkent yönetiminin düzenlenmesine ilişkin ilk çabaya da örnek teşkil etmektedir.

toplanan rüsumat, maliyeye teslim edilirdi. Şehramenetinin kuruluş döneminde bugünkü anlamda bir belediye bütçesinden söz edilemeyeceği gibi personelinin atanması gibi konular da merkezi idare tarafından onaylanmaktaydı⁵⁴⁵. Böylece merkezi hükümetin olduğu gibi, başkent beledi işlerini bizzat yürütmek ve yönetime müdahale etmek eğiliminde olduğu görülmüyordu. Şehremini, şehir meclisine başkanlık ederek alınan kararları uygulayacak, muavinleriyle birlikte çarşı Pazar ve sokakları teftiş edecekti⁵⁴⁶.

Cumhuriyetin kurucuları, Osmanlı'da olduğu gibi başkent belediye yönetiminin diğer belediyelerden ayrılması ve ayrı bir yasayla düzenlenmesi ilkesini devam ettirecek bir adım atarak, 16 Şubat 1924 tarihinde 417 sayılı Yasayla Ankara Şehremanetini kurmuştur⁵⁴⁷. Bununla birlikte Türkiye'de büyük kentsel alanların yönetimi için ayrı bir kanuna ihtiyaç olduğu 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanununun gerekçesinde, ileriki yıllarda üç tip büyüklükteki belediye için ayrı ayrı kanunların çıkarılmasına dair plandan bahsedilerek vurgulanmıştır. Bunlardan birincisi kasabalar, ikincisi normal belediyeler, üçüncüsü ise büyükşehir belediyeleri şeklinde belirlenmiştir. Ancak 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu uzun yıllar tek tip düzenleme ile tüm belediyeleri yönetmeye çalışmıştır⁵⁴⁸.

1960-80 döneminin ilk yarısı (1960-70 arası) Türkiye'de kentleşme ve onun ortaya çıkardığı sorunlarla ilgili çalışmalarla geçmiştir. Bu dönemde büyükşehir sorunları salt bir planlama sorunu olarak ele alınmıştır. Ancak, bu planlamayı yerel yönetimlerin yapamayacağı temel düşünce olarak öne çıkmış, büyükşehir alanlarında planlamanın kent üstü bir planlamayı gerektirdiği konusunda mutabık kalınmıştır⁵⁴⁹. 1970'lerde büyük kentleri ve/veya metropollerini yönetme konusundaki sorunlar fark edilerek birçok düzenleme tasarısı hazırlanmıştır. 1972-1978 arasında hazırlanan dört

⁵⁴⁵ Hamza Al, "Osmanlı'daki İlk Belediye: İstanbul Şehremaneti", **Çerçeve**, Mart, 2004, s. 30.

⁵⁴⁶ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayın, İstanbul, 1985, ss. 121, 122.

⁵⁴⁷ Ankara Büyükşehir Belediyesi, **Ankara Büyükşehir Belediyesi Tarihi**, <http://www.ankara.bel.tr/AbbSayfaları/Kurumsal/Tarihce.aspx>, (10.10.2010).

⁵⁴⁸ Özgür, "Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları", **Yerel Siyaset Sempozyumu (8 Aralık 2007) Bildiriler Kitabı**, Okutan Yayınları, İstanbul, 2008, s. 143.

⁵⁴⁹ Berkan Demiral, "Türkiye'de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar", içinde: **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, (ed.) Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, s. 82.

yasa tasarısı bu alandaki en önemli çabaları içerir. Bu tasarılarından ilki “Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” 1972’de, ikincisi “İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” 1975’de, üçüncüsü “Metropolitan Alanlar Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” 1975’de ve dördüncüsü “Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı”dır. Ancak bunların hiç biri yasalaşma olanağı bulamamıştır. Bu süreçte İstanbul ve İzmir gibi yerlerde özel yönetim biçimleri oluşturma gereği merkezi yönetimin çeşitli çalışma ve belgelerde sık sık dile getirilmiştir⁵⁵⁰. Ancak 1961 Anayasasının metropoliten yönetimler oluşturulmasına elverişli olmaması nedeniyle büyük şehirler için herhangi bir özel yönetimi biçimi getirilememiştir.

1980’li yıllara gelindiğinde Milli Güvenlik Konseyinin 12 Eylül 1980’den sonra çıkardığı 34 sayılı kararla, büyük kentlerde ana belediyelerin çerçevesinde oluşmuş bulunan küçük belediyeler, sıkıyönetim komutanlıkları tarafından ana belediyeye bağlanmıştır. Uygulamalar başladıktan bir yıl sonra, 4 Aralık 1981 tarihinde 2561 sayılı “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun” ile birleştirmenin yasal çerçevesi belirlenmiştir⁵⁵¹.

1982 Anayasası, büyükşehirler için kanunla özel bir yönetim biçiminin getirilebileceğini kabul etmesiyle büyük kentlerin yönetimine ilişkin olarak büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmiştir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, geçici 5 inci maddesinde büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünün oy verme gününden önce, yani 25 Mart 1984 gününden önce, kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesini öngörmüştür⁵⁵².

Bu çerçevede Mart 1984 tarihinde “195 No.lu Kanun Hükmünde Kararname” ile düzenlendikten sonra; Temmuz 1984 tarihinde 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Kurulmasına İlişkin Kanun çıkarılmıştır. Yasanın uygulamasına

⁵⁵⁰ Demiral, 2007, s. 83.

⁵⁵¹ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Gözden Geçirilmiş Dördüncü Baskı, Yayın No: 237, Ankara, 1991, s. 174.

⁵⁵² Tortop, 1991, s. 180

ilişkin yönetmelik de Aralık 1984’de yürürlüğe girmiştir⁵⁵³. Bu bakımdan ülkemizde mal ve hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve hizmet alanı ölçeğindeki optimal büyüklüğün belirlenmesine yönelik olarak belirli kentlere büyükşehir statüsü verilmesi ancak 1980’li yıllarda mümkün olmuştur⁵⁵⁴.

3030 sayılı yasanın 3 üncü maddesinde, “belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler” büyükşehir olarak tanımlanmıştır. Ancak uygulamada esasen büyükşehir tanımına uygun olan yerler dışında büyükşehir yönetiminin uygulanacağı yerler, önce yeterli sayıda ilçe kurularak tanımına uygun hale getirilmiş, daha sonra ise 3030 sayılı Yasa uygulanmaya başlanmıştır. Buna göre 1984 yılında bu kriterlere uyan İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere üç metropol bulunduğundan, 3030 sayılı yasa bu metropollerde uygulanmaya başlamıştır. 1986 ve 1987 yıllarında ise Adana, Gaziantep, Bursa ve Konya illerinde, merkez ilçenin nüfusunun ve merkez ilçeye bağlı köylerin çok olması, bunun da merkezi yönetimin ve belediyenin iş hacmini aşırı derecede arttırması gerekçesiyle büyükşehir belediyesi kurulduğu görülür. Büyükşehir belediyesi Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun kentlerinde, Bakanlar Kurulunun 2.9.1993 tarihinde çıkardığı “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname” ile kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerine eklenen son halka, 17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan depremden dolayı ortaya çıkan sorunları çözmek ve daha da dağınık hale gelen yerleşimi bir plan dahilinde düzene koymak amacıyla 14.01.2000 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen 593 sayılı KHK ile kurulan “Adapazarı Büyükşehir Belediyesi”dir⁵⁵⁵.

3030 sayılı kanun, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yayınlanmasıyla yürürlükten kaldırılmıştır.

⁵⁵³ Keleş, 2006, s. 296.

⁵⁵⁴ Nihat Falay, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, içinde: **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, (der.) Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 16.

⁵⁵⁵ Ferruh Tuzcuoğlu, “Metropoliten Yönetim Nereye?”, içinde: **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, (ed.) Hüzeyin Özü ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, s. 52.

3.2.1.2. Türkiye’de Metropoliten Yönetim Anlayışının Yasal Temelleri

Ülkemizde yerel yönetimlerin genel çerçevesi Anayasa ile belirlenmiştir. 1982 Anayasasına göre yerel yönetimlerin kuruluş esasları kanunla belirlenecektir. Buna göre yerel yönetimlerin kuruluşunu düzenleyen ikincil yasal kaynakları yerel yönetimlerle ilgili yasalar oluşturmaktadır. Takip eden kısımda önce 1982 Anayasası ile getirilen hükümlere ve anayasal hükümlere dayanılarak metropoliten yönetimlerin idaresini ve mali yönetimini düzenleyen yasalara yer verilmiştir.

3.2.1.2.1. 1982 Anayasası

1924 ve 1961 Anayasalarında belirlendiği gibi 1982 Anayasasında da belirlendiği üzere siyasi açıdan üniter bir devlet yapısına sahip ülkemizde, yerel yönetimler, 1982 Anayasasının 123 üncü ve 127 nci maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 123 üncü maddesinde idarenin bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasanın 127 nci maddesi ile yerel yönetim sisteminin genel yapısı çizilmiştir.

Anayasanın ilgili madde hükümleri gereğince ülkemizde yerel yönetim sisteminin temel özellikleri; yerel yönetimlerin i) tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluşlar olarak tasarlanması, ii) seçimle iş başına gelen karar organlarına sahip olması, iii) seçmle işbaşına gelen bu temsilcilerinin bu sıfatlarını kaybetmelerinin ancak yargı kararı ile mümkün olması iv) görevlerinin yasa ile belirlenmesi, v) merkezi yönetimin sınırlı idari vesayetine tabi olması ve yerel yönetimlere vi) görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanmasının öngörülmesi, vi) kendi aralarında Birlik kurabilmelerine imkan verilmesi, vii) büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimi getirilebilmesi şeklinde sıralanabilir⁵⁵⁶. 1982 Anayasasının büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimi getirilebileceğine ilişkin hükmüne dayanılarak gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle ülkemizde bazı belediyelere büyükşehir statüsü verilmiştir.

⁵⁵⁶ T.C. İçişleri Bakanlığı, **Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü**, http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?content=73, (10.10.2010).

3.2.1.2.2. Metropoliten Yönetimler İdaresini Düzenleyen Yasalar

Ülkemizde belediyelerin yönetimine ilişkin hususlar 1982 Anayasası dönemine kadar, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiş ve belediyelerin büyüklüğüne göre farklı bir yönetim biçimi öngörülmemiştir. 1982 Anayasası'na dayanılarak çıkarılan 2680 sayılı Yetki Kanununa istinaden 8/3/1984 tarihinde yayımlanan 195 sayılı Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 27/6/1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan kentlerde büyükşehir belediyesi kurulması mümkün hale gelmiştir. 10/7/2004 ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu 3030 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmış ve büyükşehirlerin yönetimini yeniden düzenlemiştir⁵⁵⁷. 5216 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte ülkemizde büyükşehir belediyeleri, bu kanuna ve bu kanuna aykırı olmamak kaydıyla ilgili diğer kanunlar ve Belediye Kanunu hükümlerine göre işlerlik göstermektedir.

Ülkemizde kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında 10 Temmuz 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanuna göre büyükşehir belediyesi; en az üç ilçe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. İlçe belediyesi büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini ifade etmektedir.

Uzun yıllar yürürlükte kalan 3030 sayılı kanunda, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için, herhangi bir nüfus şartı öngörülmemekteyken, 5216 sayılı kanunla birlikte büyükşehir belediyesi olabilme şartları belirlenmiştir. Buna göre belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de

⁵⁵⁷ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Büyükşehir Belediyeleri Hukuki Yapı**, <http://www.migm.gov.tr/Belediyeler.aspx>, (10.10.2010).

dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir denmek suretiyle daha önceki uygulamalarda belediyelerin büyükşehir statüsüne geçişinde ağırlıklı olarak yer alan siyasi faktörlerin etkisi hafifletilmeye çalışılmıştır.

3.2.1.2.3. Metropoliten Yönetimler Mali Yönetimini Düzenleyen Yasalar

Ülkemizde devletin ve kamu tüzel kişilerin gelirleri toplayabilmesi ve harcamaları yapabilmesi hususu Anayasa ve diğer yasalarla düzenlenmektedir. Buna göre gelirlerin toplanması açısından Anayasanın 73 üncü maddesinde vergi, resim, harç, vb. mali yükümlülüklerin, kanunla konulacağı, değiştirilebileceği veya kaldırılabilirliği hüküm altına alınmıştır. Buna göre yerel yönetimlerin, ancak yasa ile konulmuş bulunan ve tahsiline kendilerinin yetkili kılındığı vergi ve harçları tarh, tahakkuk ve tahsil edebilmeleri mümkündür. Bu yükümlülükler dışında, yerel yönetimler herhangi bir şekilde kendi organlarının kararları ile yeni vergi ve harç konusunu teşkil eden işler için ayrıca ücret tarifesini düzenleyemeyeceklerdir.

Yerel yönetimlerin gelirleri kendi teşkilat kanunları yanı sıra Belediye Gelirleri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu ve İl Özel İdaresi ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılabacak Paylar Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Belediye Gelirleri Kanununa göre belediye gelir türlerinden belediye vergileri, harçları ve harcamalara katılma paylarının tarh ve tahakkuk usulleri hakkında aksine veya farklı hüküm bulunmayan hallerde 213 sayılı Vergi Usul Kanunu Hükümleri uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Harcamalar açısından ise Anayasanın 161 inci maddesinde devletin ve kamu tüzel kişilerinin harcamalarının, yıllık bütçelerle yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasanın bu madde hükmü gereğince yerel yönetimlerin de harcamalarını yıllık bütçelerle yapacağı açıktır. Bununla birlikte Anayasanın 160 ıncı maddesine göre yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. Buna göre yerel yönetimler Sayıştay denetimine tabi tutulacaktır.

Anayasada yer alan bu düzenlemelerin yanı sıra, yerel yönetimlerin harcamalarının yönetimi ve denetimi ile ilgili hususlara kendi kuruluş kanunlarında

ve kamu mali yönetim sistemini düzenleyen çerçeve niteliğindeki yasalarda ve bu yasal düzenlemelere istinaden çıkarılan tüzük ve yönetmeliklerde yer verilmektedir. Buna göre belediye bütçeleri 1930 tarihli 1580 sayılı Kanuna dayanılarak 1931 yılında 10750 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan Belediye Bütçe ve Muhasebe Tüzüğü ve bu Tüzüğe istinaden aynı yılda çıkarılan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğine göre düzenlenmiştir. Daha sonra ilki 1990, ikincisi 1994 yılında Resmi Gazetede yayımlanan Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile tüm belediyelerde klasik bütçe sisteminden program bütçe sistemine geçilmiştir.

Bu dönemde kamu mali yönetiminin genel çerçevesi ve temel ilkeleri 1927 yılında kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile düzenlenmiş ve belediye bütçelerini düzenleyen Bütçe ve Muhasebe Tüzüğü ile Yönetmeliğinde düzenlenen hususlar dışında kalan tüm kanunlarda 1050 sayılı Kanun hükümleri belediyeler için geçerli olmuştur.

2000’li yıllarda gelindiğinde ise ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çabaları kapsamında gerçekleştirilen pek çok yasal düzenlemeyle birlikte yerel yönetimlerin kuruluş kanunları ile mali yönetimin genel çerçevesini belirleyen 1050 sayılı Kanun ile tüzük ve yönetmelikler kaldırılmış, yerine program bütçe sisteminden performans esaslı bütçe sistemine geçişi öngören ve harcamaların yönetilmesinde yeni araçlar sunan yeni düzenlemeler yürürlüğe girmiştir.

Buna göre 1580 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran ve yerine geçen 5393 sayılı Belediye Kanunun 14 üncü maddesine göre hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Bu hüküm kısıtlı mali kaynakların planlanması gereğine dikkat çekmesi açısından önemlidir. Bununla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu (ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu) ile harcamaların yönetilmesinde stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu hazırlanması gibi yeni araçların tanımlanmasına yer verilmiş ve harcama kararlarının alınması ve uygulanmasında yetki ve sorumluluklar yeniden düzenlenmiştir. Bu Kanunlara istinaden 2006 yılında çıkarılan Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 2003 yılında kabul edilmesi ile

birlikte 1050 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çizilen genel çerçeveye uygun olarak performans esaslı bütçe sistemi uygulamasını getirmiştir.

3.2.2. Türkiye’de Metropoliten Yönetimler Hakkında Genel Bilgiler

Ülkemiz metropoliten yönetimlerinin genel görünümü hakkında bir öngörü oluşturmak amacıyla nüfus büyüklükleri, idari ve mali yapıları açılarından ülkemiz metropoliten yönetimlerinin mevcut durumu tartışılmıştır. Bununla birlikte ülkemiz metropoliten yönetimleri örnek uygulamalarını incelenmiş bulunan gelişmiş ülke metropoliten yönetim örneklerinden metropolitenleşme süreci itibariyle ayrılmaktadır. Bu sebeple takip eden kısımda öncelikle bu hususla ilgili açıklamalara yer verilmiştir.

3.2.2.1. Türkiye’de Kentleşme ve Metropolitenleşme Süreci

Ülkemizde 1950’li yıllarda başlayan kentleşme süreci, batıdaki sanayileşme ve tarımda modernleşmenin doğal bir türevi biçiminde değil; kent yoksulluğunu kır yoksulluğuna tercih eden bir göç hareketi ile gelişmiştir. Nitekim bu süreçte toplam nüfus 3 kat artarken kentsel nüfustaki artış 8 kat olarak gerçekleşmiştir. Bunun sonucunda ülkemizde kentlerin temel karakteristikleri yoksulluk ve sefalet mahalleleri, yasa ve hukuk tanımazlık, başıbozukluk, günlük yaşamda kargaşa, ulaşım ve alt yapı yetersizlikleri, kirlilik, denetimsiz büyüme, tümüyle kaçak yapılardan oluşan kent parçaları olarak ortaya çıkmıştır. Kentsel mekanda yaşanan dönüşüm kentsel çevrede sürekli artan bir niteliksizleşmeyi ve kimliksizleşmeyi de beraberinde getirmiştir⁵⁵⁸.

Aşağıda Tablo 22’den gözlemlenebileceği üzere 1950’li yıllardan itibaren ortaya çıkan kent nüfusundaki artış 1980’li yıllara kadar hem nüfus artışından hem de kırdan göç sebebiyle gerçekleşmiştir. Buna göre söz konusu dönem itibariyle hem kentte hem de kırdaki toplam nüfustaki artışa bağlı olarak bir nüfus artışı yaşandığı, fakat kent nüfusundaki artışın toplam nüfus artıştan oransal olarak daha fazla gerçekleştiği gözlenmektedir.

⁵⁵⁸ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yerel Yönetimler...**, Ankara, 2001, s. 154.

Tablo 22- Türkiye'de Kent ve Kır Nüfusu (1927- 2010)

Yıl	Genel Nüfus	Kent Nüfusu ¹	Kent Nüfusu/ Toplam Nüfus	Kır Nüfusu ²	Kır Nüfusu/ Toplam Nüfus
1927	13.648.270	3.305.879	24.22	10.342.391	75.78
1935	16.158.018	3.802.642	23.53	12.355.376	76.47
1940	17.820.950	4.346.249	24.39	13.474.701	75.61
1945	18.790.188	4.687.102	24.94	14.103.072	75.06
1950	20.947.188	5.244.337	25.04	15.702.851	74.96
1955	24.064.763	6.927.343	28.79	17.137.420	71.21
1960	27.754.820	8.859.731	31.92	18.895.089	68.08
1965	31.391.421	10.805.817	34.42	20.585.604	65.58
1970	35.605.176	13.691.101	38.45	21.914.075	61.55
1975	40.347.719	16.869.068	41.81	23.478.651	58.19
1980	44.736.957	19.645.007	43.91	25.091.950	56.09
1985	50.664.458	26.865.351	53.03	23.798.701	46.97
1990	56.473.035	33.326.351	59.01	23.146.684	40.99
2000	67.808.927	44.006.274	64.90	23.797.653	35.10
2007 ³	70.586.256	49.747.859	62.50	20.838.297	37.50
2008	71.517.100	53.611.723	74.96	17.905.377	25.04
2009	72.561.312	54.809.219	75.54	17.754.093	24.46
2010	73.722.988	56.222.356	76.78	17.500.632	23.22

¹ Kent nüfusu il ve ilçe merkezi nüfusları toplamından elde edilmiştir.
² Kır nüfusu belde ve köy nüfusları toplamından elde edilmiştir.
³2007 yılı ve sonraki yıllarda nüfus verileri Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine göre elde edilmiştir.

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, 2010, ss. 30-31, 41-43.

Bununla birlikte, 1980’li yıllardan itibaren toplam nüfus içerisinde kır nüfusunun daha büyük aralıklarla artan oranda azalış trendine girmesine karşın kent nüfusunundaki artışın devam ettiğinin gözlenmesi kentleşmenin, özellikle 1980’li yıllardan itibaren, kırdan kente göç hareketiyle daha yoğun bir şekilde beslendiği şeklinde yorumlanabilir. Bu durum sosyal güvenceden, eğitimden, konut ve altyapı yerleşim olanaklarından yoksun bir kesimin sürekli olarak büyük kentlere yöneldiğini göstermektedir. Kentler, her ne kadar büyük altyapı yatırımları yapılarak hem ekonomik hem de sosyal anlamda yaşayan, yaşam kalitesi yüksek mekanlar olarak yeniden tasarlanmış olsalar da, yeni yapının koşullarına ve beklentilerine cevap vermekten uzak; sosyal, ekonomik, fiziksel ve çevresel açıdan zarar görebilirliği yüksek mekansal birimlere dönüşmektedirler. Sosyal açıdan giderek bozulan gelir dağılımı, zenginlik ve fakirliğin hatlarını keskin bir şekilde birbirinden

ayırırken, çoğu zaman bu zıtlıklar aynı mekanın birer parçası olarak iç içe ya da sırt sırta yaşayabilmektedir⁵⁵⁹.

Bu bakımdan ülkemiz gerek metropoliten yerleşmelerin karakteristikleri gerekse halen devam eden metropolitenleşme süreçleri itibariyle az gelişmiş ülkeler ya da gelişmekte olan ülkeler grubu arasında yer almaktadır. Bilindiği gibi az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde metropoliten alanların gerek nüfus, gerekse kapladığı alan olarak kontrolsüz biçimde ve dar gelirli kesimlerin yoğun göçüne dayalı büyümesi, ekonomik, sosyal ve çevresel sorunların temelini oluşturmaktadır. Bu sorunlar yetersiz teknoloji ve yönetim kapasitesi ile birleşince daha da büyümektedir⁵⁶⁰. Bu sorunların çözülmesi gereği, metropoliten yönetimlerin etkin ve verimli hizmet üretebilmesi ve yönetilebilmesi ile doğrudan ilişkilidir.

Metropoliten yönetimlerin etkin ve verimli hizmet üretebilmesi ile yönetilebilmesinin sağlanmasında pek çok faktör göz önünde bulundurulmalıdır. Bunlardan birincisi ilgili ülkede metropoliten alanın ve yönetiminin ne şekilde tanımlandığı ve metropoliten alanının yönetilmesinde tercih edilen yönetim sistemi olabilir. İkincisi ise ülkemiz açısından metropoliten yönetimlerle birlikte tüm yerel yönetim sistemini de ilgilendiren bir sorun olarak karşımıza çıkan yerel yönetim-merkezi yönetim arasındaki ilişkiler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde hizmetlerde aksamaya ve etkinsizliğe yol açan sorunların çözülmesi ile ilgilidir. Bu sorunların başında idari vesayetın sınırlarının doğru çizilmesi ve mali ve beşeri açıdan kaynak yetersizliği gelmektedir. Üçüncüsü ise bu aşamaların tamamlanmasının ardından mali ve mali olmayan kaynakların etkin bir şekilde yönetilebilmesinin sağlanması ile ilgilidir. Bu son yıllarda kamu yönetiminde yoğun bir şekilde tartışılan performans yönetimi ile ilişkilidir.

Buradan hareketle takip eden kısımda öncelikle ülkemizde metropoliten yönetimlerin gelişimi ile idari ve mali yapısı hakkındaki genel bilgilere yer verilmiş,

⁵⁵⁹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yerel Yönetimler ...**, Ankara, 2001, s. 41.

⁵⁶⁰ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Metropoliten Alanlar ve İstanbul İli Kentleşme Stratejileri Alt Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, s. 127.

ardından performans yönetimi ve performans esaslı bütçe sistemine geçişle ilgili çabalara neden-sonuç ilişkisi çerçevesinde yer verilmiştir.

3.2.2.2. Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerin Nüfus Büyüklüğü

Aralık 2010 yılı itibariyle 73.722.988 milyon nüfusa sahip ülkemizde toplam 2.950 belediye bulunmakta ve toplam nüfusun %83,5’i belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun %54,9’u büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yaşamaktadır. Ülkemizde 16 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır.

Ülkemizde mevcut 2950 belediyenin 2919 tanesinin nüfusu 500.000’in altındadır. Bununla birlikte sadece 31 belediyenin nüfusu 500.000 ve üzerindedir. Büyükşehir belediyesi olan dokuz belediyenin nüfusu 1.000.000 ve üzerindedir. 2010 nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 1 milyon ve üzerindeki belediyeler, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kocaeli ve Konya Büyükşehir Belediyeleridir.

Buna göre nüfusun büyük ölçüde birkaç kentte yoğunlaşması dengesiz dikey dağılımın, büyük kentlerin genelde batıda yer alması da dengesiz yatay dağılımın göstergesi olarak yorumlanır. Nüfus bakımından aynı dengesiz dağılımın büyükşehir belediyeleri arasında bulunduğu da gözlenmektedir. Aşağıda yer verilen Tablo 24 bu durumu gözler önüne sermektedir.

Tablo 23- Büyükşehir Belediyeleri Nüfusu (2010)

Büyükşehir Belediyeleri	Nüfus	Büyükşehir Belediyeleri	Nüfus
Adana	1.591.518	Mersin	843.429
Ankara	4.431.719	İstanbul	13.120.596
Antalya	1.001.318	İzmir	3.354.934
Bursa	1.905.570	Kayseri	950.017
Diyarbakır	843.460	Kocaeli	1.459.772
Erzurum	367.250	Konya	1.036.027
Eskişehir	629.609	Sakarya	560.876
Gaziantep	1.341.054	Samsun	531.997
BSB Toplam			33.969.146
Diğer Belediyeler			27.598.612
Belediye Toplam Nüfusu			61.567.758

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, www.tuik.gov.tr

Yukarıdaki Tablo’23 den de gözlemlenebileceği üzere metropoliten alanların tanımlanmasında nüfus kriterine göre genel kabul görmüş 1.000.000 ve üzeri nüfusa sahip olunması kriteri ülkemiz açısından sadece dokuz büyükşehir belediyesinde sağlanmaktadır. Geriye kalan altı büyükşehir belediyesi ise bu kriterin çok fazla gerisinde kalmaktadır. Bu durum 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda belediyelerin büyükşehir statüsü kazanmaları için nüfus kriteri öngörmemesi ve siyasilerin de rasyonel davranmamasından kaynaklandığı ifade edilebilir. Bu sorun 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile bir ölçüde giderilmeye çalışılmıştır. Kanun, tasarı halindeyken büyükşehir statüsüne ilişkin olarak önce 1.000.000’luk nüfus kriteri getirmiş, daha sonra bu kriter 750.000’lik nüfusa düşürülmüştür. Bununla birlikte, halihazırda mevcut 16 büyükşehir belediyesinden dördünün 750.000 nüfusa bile ulaşamadığı görülmektedir. Bu durum gelişmiş ülke uygulamaları ile karşılaştırıldığında büyükşehir belediyelerinin kaynakların etkin kullanımı açısından sorunlar ortaya çıkardığını göstermektedir. 5216 sayılı Kanunla bundan sonraki dönemlerde belediyelere büyükşehir statüsü verilmesi ile ilgili olarak daha rasyonel davranılması sağlanabilecek olmakla birlikte, bu tablo orta ölçekli belediyeler için de özel düzenlemelere gidilmesi gerektiğini göstermektedir.

3.2.2.3. Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerin İdari Yapısı

Ülkemizde büyükşehir belediyelerinin idari yapılanması üçlü organ modeli üzerine kuruludur. Buna göre büyükşehir belediyesinin organları büyükşehir belediyesi meclisi, büyükşehir belediyesi encümeni ve büyükşehir belediyesi başkanı şeklinde sıralanmaktadır.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve her ilçe belediyesi üyelerinin beşte birinin büyükşehir belediye meclisine seçilmesi suretiyle oluşur. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin başkanıdır ve büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. İlçe belediye meclis üyeliğinin son bulması durumunda, büyükşehir belediye meclisi üyeliği de sona erer.

Büyükşehir belediye meclisi, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir.

İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. İmar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe ile eğitim, kültür, gençlik ve spor, ulaşım komisyonlarının kurulması zorunludur.

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının bulunamadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organıdır. Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından beş yıl süreyle işbaşına getirilir. Büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevleri süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev almaları ve profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapmaları ve yönetiminde bulunmaları yasaklanmıştır.

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyesinde hizmetler belediyenin amaç ve ilkeleri, stratejik planı ve yıllık programları bağlamında genel sekreter ve yardımcıları tarafından yürütülmektedir. Nüfusu üç milyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla 5, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabilir. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığınca atanır.

Bununla birlikte, nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on adet, diğer büyükşehir belediyelerinde en fazla beş başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışmanların görev süreleri sözleşmenin süresi ile sınırlı olmakla beraber, bu süre, belediye başkanının görev süresini aşamaz.

3.2.2.4. Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerin Mali Yapısı

Türkiye’de metropoliten yönetimlerin yapısı hakkında genel bir yargıya varmak için metropoliten yönetimlerin yerel yönetimler toplam bütçe büyüklükleri içerisindeki yerinin değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır. Aşağıda yer verilen Tablo 24’de yerel yönetim konsolide bütçe gerçekleştirmeleri içerisinde büyükşehir belediyelerinin katkısına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Ülkemizde yerel yönetimler konsolide bütçe harcamaları 2010 yılı itibarıyla 52 milyar TL’dir. Yerel yönetimler konsolide bütçe harcamaları büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri dışındaki diğer il belediyeleri, ilçe ve belde belediyeleri toplamından oluşan belediye harcamaları ile belediyelere bağlı idareler, il özel idaresi ve mahalli idare birlikleri harcama toplamından oluşmaktadır.

Aşağıdaki Tablo’dan gözlemleneceği üzere, 2010 yılı itibarıyla yerel yönetim konsolide bütçe harcamalarının %66’sı belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Belediye harcamaları içerisindeki büyükşehir belediyeleri payı ise %40 olarak gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri açısından ise bu oranlar sırasıyla %64 ve %39’dur. Buna göre ülkemizde büyükşehir belediyeleri belediye sistemi içerisinde önemli tutarda kaynağı yönetmektedirler.

Tablo 24- Yerel Yönetim Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri ve Büyükşehir Belediyeleri (2006-10)

Bin TL	Yıl	Bütçe Gideri	Bütçe Geliri	Bütçe Dengesi
Yerel Yönetimler	2006	33.008.797	31.724.905	-1.283.892
	2007	39.383.398	35.474.232	-3.909.166
	2008	45.941.555	38.841.851	-7.099.704
	2009	48.227.119	42.477.177	-5.749.942
	2010	52.226.305	53.582.118	1.355.813
Belediyeler	2006	21.640.204	20.372.864	-1.267.340
	2007	25.832.553	23.648.122	-2.184.431
	2008	30.959.084	25.736.012	-5.223.072
	2009	31.048.589	26.844.961	-4.203.628
	2010	34.474.935	34.233.863	-241.072
BŞB	2006	8.370.543	8.175.781	-194.762
	2007	10.304.998	9.410.046	-894.952
	2008	12.313.445	9.860.132	-2.453.313
	2009	13.662.594	11.335.294	-2.327.300
	2010	13.836.250	13.222.111	-614.139

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2011, s. 7, 36, 58 ve T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2010, s. 27’den elde edilen bilgiler ile hazırlanmıştır.

Bununla birlikte yine Tablo 24’de küresel krizin etkisiyle birlikte 2008 ve 2009 yıllarında önceki mali yıla göre yaklaşım iki kat artış göstererek yüksek tutarlarda gerçekleşen belediye bütçe açığına en büyük katkı büyükşehir belediyelerince gerçekleştirilmiştir. Buna göre denilebilir ki büyükşehir belediyelerinin bütçesel davranışlarının yerel yönetim konsolide bütçesi üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır.

3.2.2.4.1. Türkiye’de Metropoliten Yönetim Hizmet ve Harcamaları

Anayasamıza göre ülkemiz siyasi bakımdan üniter yönetim sistemine sahiptir. Merkezi yönetim ülkenin bütünü için politika belirleme, yönlendirme ve her türlü standartları koyma bakımından geniş yetkiye sahiptir. Kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve merkezi yönetimin yetki genişliği ilkesine göre oluşturduğu il teşkilatları aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde ülkemiz yönetsel ve mali bakımdan yetkilerin merkezde toplandığı bir ülkedir. Buna göre ulusal savunma, adalet, bayındırlık, enerji gibi merkezi yönetim tarafından yürütülmesi gereken kamu hizmetleri yanında, pek çok ülkede yerel düzeyde sunulan eğitim, sağlık, gençlik ve spor, çevre, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmetler ve yardımlar gibi kamu hizmetleri de büyük bir ağırlıkla merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir. İhale, personel, harcırah, sağlık, sosyal güvenlik, gelir ve bütçe uygulamalarına ilişkin yasal düzenlemeler merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Belediyenin bu tür konularda düzenleme yapma yetkisi yoktur. Bununla birlikte sosyal hizmet ve yardımlar gibi bazı hizmetler hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim birimleri tarafından yürütülmektedir⁵⁶¹.

5393 sayılı Belediye Kanunun 14 ve 15 inci maddelerinde belediyelerin görev, sorumluluk, yetki ve imtiyazları belirlenmiştir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir. Büyükşehir Belediyeleri, Belediye Kanununda sıralanan hizmetlere ilave olarak kendi kanunlarında sıralanan (md. 7) hizmetleri yerine getirirler. Kanunun 24

⁵⁶¹ Baki Kerimoğlu ve Hayrettin Güngör ve Emre Koyuncu, **Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar İçin Rehber**, TEPAV Yayınları No: 40, Ankara, Şubat, 2009, ss. 8, 9.

üncü maddesinde bu hizmetleri yerine getirmek üzere büyükşehir belediyelerinin giderleri sıralanmıştır.

Kanunda sıralanan bu giderlerin ekonomik sınıflandırmaya göre değerlendirilmesi kaynakların ne kadarının belediyenin yönetsel giderlerinde ve ne kadarının hizmet üretmek üzere kullanıldığını gösterir. Buna göre bir belediyenin gelirleri sınırlıdır. Bu sınırlı gelirlerin bir kısmı personel, elektrik, telefon, kırtasiye gibi sabit yönetim giderleri için kullanılır. Bu giderlerden sonra kalan kaynaklar doğrudan hizmet sunumu için kullanılabilecek kaynaklardır. Belediyenin politika amaçlı kullanabileceği asıl bütçe sabit maliyetlerden sonra kalan kısımdır⁵⁶².

Aşağıda yer verilen Tablo 25’de ekonomik sınıflandırmaya göre BŞB bütçelerinde personel ve cari harcamaların sermaye harcamalarına nispeten oldukça düşük bir orana sahip olduğu görülmektedir. Buna göre sermaye harcamalarının 2006-10 döneminde yaklaşık %50’ler civarında bir paya sahip olduğu görülür. Buna karşın küresel kriz ortamında 2008 yılından itibaren sermaye harcamalarındaki düşüşe karşın transfer harcamalarında transfer harcamalarında artış yaşandığı görülmektedir.

Tablo 25- Büyükşehir Belediyeleri Harcamaları (2006-10)

Harcamalar (bin TL)	2006	2007	2008	2009	2010
Personel Giderleri	905.899	987.397	1.169.233	1.300.164	1.369.619
Sos. Güv. Kr. Dev. Primi	188.060	154.974	180.263	215.795	251.619
Mal ve Hizmet Alımları	1.685.800	2.160.787	3.018.959	3.195.186	3.397.423
Faiz Harcamaları	391.060	305.924	470.745	710.389	725.174
Sermaye Giderleri	4.273.458	5.698.460	6.382.677	5.639.049	5.704.227
Cari Transferler	547.159	614.793	681.615	839.004	1.007.278
Sermaye Transferleri	175.136	80.667	59.667	466.575	20.827
Borç Verme	253.971	301.996	350.286	1.296.432	1.360.377
Toplam	8.370.543	10.304.998	12.319.445	13.662.594	13.836.250
Pers. H./Toplam H. (%)	13,06	11,08	10,95	11,09	11,71
M.ve H. Al./Toplam H.	20,14	20,97	24,52	23,39	24,55
Faiz/Toplam H.	4,67	2,97	3,82	5,20	5,24
Sermaye/Toplam H.	51,05	53,30	51,84	41,27	41,23
Tr. H./Toplam H.	8,63	6,75	6,02	9,55	7,43

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasebat.gov.tr, (01.09.2011) ve kendi hesaplamalarımızla hazırlanmıştır.

⁵⁶² Kerimoğlu ve diğerleri, 2009, s. 33.

Ayrıca büyükşehir belediyesi giderleri hususunda personel giderlerine ilişkin bütçesel sınırlamadan da bahsetmekte fayda bulunmaktadır. Buna göre 5393 sayılı Belediye Kanunun norm kadro ve personel istihdamı başlıklı 49 uncu maddesine göre belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanuna göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'unu aşamaz. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir.

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dahil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir.

5260 sayılı Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına ve Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri Geçici İşçi Çalıştırılmaları ve Bazı Kanunlara Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun uygulanması neticesinde geçici işçilerin sürekli işçi kadrolarına ve sözleşmeli personel statüsüne geçirilmesi ile belediyelerde (ve il özel idarelerinde) personel harcamalarında belirli bir oranda artış olmuştur. Ancak, 5393 sayılı Kanunun 49 uncu maddesi ile getirilen sınırlama ile belediyelerin bu konuda daha dikkatli davranmaya sevk edilmesi amaçlanmıştır⁵⁶³.

⁵⁶³ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran, 2010, s. 45.

3.2.2.4.2. Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerin Gelirleri

Büyükşehir belediyesi bütçe gelirleri özgelirler ve merkezi yönetimden elde edilen transfer gelirleri şeklinde ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Büyükşehir belediyelerinin, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu) ile belirlenen; yerel vergi ve harçlar, harcamalara katılma payları, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilen gelirler, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı elde edilen gelirler, ücrete tabi işlerden alınan ücretler ve üretilen madenlerden verilen pay gibi gelirleri “özelgelir”lerini oluşturmaktadır⁵⁶⁴.

Merkezi yönetim transferleri ise 5779 sayılı “İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir. 5779 sayılı Kanun 2/7/2008 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Kanuna göre il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden verilecek paylar, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere ve %1,15’i il özel idarelerine ayrılırken, %2,50si büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılır. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların %30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. Büyükşehir ilçe belediyeleri payı, nüfus esasına göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan %30’luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyesi hesabına İller Bankası tarafından aktarılır.

Büyükşehir belediyelerine ayrıca, büyükşehir belediye sınırları içerisinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %5’i ayrılır. Bakanlar Kurulu bu oranları iki katına kadar arttırmaya veya kanuni haddine indirmeye yetkilidir. Büyükşehir belediyelerine ayrılan, büyükşehir belediye sınırları içerisinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılan payın %70’lik kısmı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılırken, kalan %30’luk kısmı büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır. Büyükşehir belediye

⁵⁶⁴ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran, 2009, s. 77.

paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların %20'sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı %20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılır. Bakanlar Kurulu bu oranı bir katına kadar arttırmaya veya kanuni haddine indirmeye yetkilidir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların dağıtımına esas belediye nüfusları, her yılın Ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanan paylar büyükşehir belediyelerine doğrudan aktarılır.

Öte yandan, Maliye Bakanlığı bütçesine kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %0,1'i denkleştirme ödeneği olarak konur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin %60'ı nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, %40'ı ise nüfusu 5.000-9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır. İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda belirlenen paylar ile denkleştirme ödeneği dışında, yerel yönetimlere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamaz.

Büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirleri içerisinde özgelirlerinin ve merkezi yönetim transferlerinin aldıkları paylar dikkate alınarak büyükşehir belediyelerinin mali kaynak açısından merkeze bağımlılıkları hakkında yorum yapılabilir. Aşağıda Tablo 26'da büyükşehir belediyelerinin bütçe kalemleri itibarıyla bütçe gelir gerçekleştirmelerine ve gelirleri ile ilgili rasyolara yer verilmiştir.

Tablo 26 Büyükşehir Belediyeleri Gelirleri (2006-10)

Gelirler (bin TL)	2006	2007	2008	2009	2010
Vergi Gelirleri	189.441	227.919	260.409	249.378	286.067
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	774.889	1.067.364	946.327	1.348.917	1.397.509
Alınan Bağış ve Yardımlar	61.365	74.449	52.812	37.992	58.613
Faiz Gelirleri	90.379	79.164	88.062	78.318	41.889
Kişi ve Kurumlardan Al. Pay.	5.572.442	6.299.502	7.457.118	7.604.922	9.237.842
- MİVG'den Alınan Payl.	4.817.522	5.384.422	6.292.319	6.473.072	8.636.472
Para Cezaları	19.109	43.234	61.782	44.478	62.530
Diğer Çeşitli Gel	163.793	934.808	553.715	827.194	664.423
Sermaye Gelirleri	1.028.316	640.086	415.820	465.096	1.405.948
Alacaklardan Tahsilatlar	270.057	43.520	24.087	678.999	167.290
Toplam	8.175.781	9.410.046	9.860.132	11.335.294	13.322.111
Özgelirler	3.352.269	4.025.624	3.567.916	4.862.222	4.650.915
Vergi Dışı Özgelirler	3.162.828	3.797.705	3.307.507	4.612.844	4.364.848
Özgelirler/Topl. Gel. (%)	41,00	42,78	36,18	42,89	34,91
Vergi Gel/Özgelirler (%)	5,65	5,66	2,64	5,13	6,15
MİVG/Topl. Gel. (%)	58,92	57,22	63,81	57,10	64,83

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, www.muhasebat.gov.tr, (01.09.2011) ve kendi hesaplamalarımızla hazırlanmıştır.

Yukarıda yer verilen Tablo 26'ya göre büyükşehir belediyeleri gelirleri toplamı içerisinde özgelirler ile merkezi yönetimden elde edilen transfer gelirlerinin karşılaştırması yapıldığında bütçe gelirleri içerisinde özgelirlerin merkezi transferlere göre daha düşük oranda olması büyükşehir belediyelerinin merkeze bağımlılığını göstermektedir. Buna göre Tablo'da merkezi transferlerden elde edilen gelirlerin toplam bütçe gelirlere oranının 2006-10 dönemi boyunca %50'nin üzerinde gerçekleştiği görülmektedir.

Bu durum iki şekilde açıklanabilir. Bunlardan birincisi bu belediyelerin mali kaynak üretme kapasitesi ile ilgilidir. İkincisi ise yerel vergilerin ağırlıklı olarak maktu vergilerden oluşması dolayısıyla vergi gelirlerinin reel değerlerinin aşınmasıdır. Bilindiği gibi nispi vergiler, enflasyon dönemlerinde reel olarak kendilerini korumaktadır. Maktu vergiler ise enflasyon karşısında aşınmaktadır. Türkiye'de yerel vergilerin çok azı nispi olarak hesaplanırken, ilan ve reklam vergisi, ÇTV ve harçların tamamına yakını (telalık harcı hariç) maktu olarak

hesaplanmaktadır⁵⁶⁵. Yerel vergi ve harçların güncel değerlerinin oldukça gerisinde kalması, belediyeleri artan kaynak ihtiyacı nedeniyle her geçen yıl artan bir şekilde hizmetlerin fiyatlandırılması mekanizmasını kullanmaya yöneltmiş, böylece faktör gelirleri ve ücret gibi vergi dışı gelirler bütçelerden daha fazla pay almaya başlamıştır. Bu durum belediyeleri kaynak açısından ekonomik konjoktüre duyarlı hale getirmektedir⁵⁶⁶. Yukarıdaki Tablo göz önünde bulundurulduğunda teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin vergi gelirlerine nazaran daha yüksek olması dolayısıyla büyükşehir belediyeleri açısından da geçerli görülmektedir.

Büyükşehir belediyeleri öz gelirlerinin giderlerini karşılayamaması belediyelerin merkezi idarenin transferlerine ve dolayısıyla merkezi yönetimin kararlarına karşı oldukça duyarlı bir hale getirmiştir. Bu durum İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile bir ölçüde düzenlenmeye çalışılmıştır. Bu düzenleme çerçevesinde büyükşehir belediyelerine merkezden yapılan transferlerin üç önemli özelliğinden söz edilebilir.

Bunlardan birincisi merkezi yönetimin tarafından yapılacak olan transferlerin miktarı her ay gerçekleşen genel bütçe vergi gelirlerinin miktarına bağlı olmasıdır. Bundan dolayı yapılan transferler aydan aya farklılık gösterse de, merkezi yönetimin kendi bütçe açıklarını belediyelere yapılan transferleri kısarak kapatmak gibi bir uygulamaya başvurmasını önemli ölçüde sınırlandırılmakta ve transfer gelirleri yönünden belediyelere geleceğe dönük planlar yaparken önemli ölçüde güvence vermektedir. Yerel yönetimlere merkezden yapılan transferlerin ikinci önemli özelliği ise yapılan transferlerin kullanımının belirli bir şarta bağlanmayan koşulsuz transferlerden olmasıdır⁵⁶⁷.

⁵⁶⁵ Recep Tekeli ve Ertuğrul Acartürk, “Teoride ve Uygulamada İdarelerarası Mali Yardımlar: İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, içinde: **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, (ed.) Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, s. 561.

⁵⁶⁶ Barış Kurtuluş, **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, DPT Yıllık Programlar ve Konjoktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi, Ankara, Temmuz, 2006, s. 56.

⁵⁶⁷ Kerimoğlu ve diğerleri, 2009, ss. 87, 88.

Merkezden aktarılan transferlerin üçüncü özelliği ise transferlerin paylaşımına ilişkin benimsenen kriter ile ilgilidir. Buna göre ülkemizde büyükşehir belediyeleri açısından transfer paylaşımının nüfus esasına dayanması kentler arasında yatay dengenin sağlanmasına hizmet edememektedir.

3.2.2.4.3. Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerde Borçlanma

Ülkemizde yerel yönetimler 1986 yılına kadar genellikle iç kaynaklardan, İller Bankası aracılığı ile borçlanmış, 1986 yılından itibaren ise kamu kaynaklarının yanı sıra, özel kaynaklardan ve dış borçlanma yoluna gitmiştir. Dış kaynaklardan yapılan borçlanma bu tarihten sonra toplam borçlanma içinde önemli boyutlara ulaşmış ve iç borç rakamlarını aşmıştır. Bununla birlikte yerel yönetim dış borç stokunun önemli bir kısmının büyükşehir belediyelerinden kaynaklandığı görülmektedir⁵⁶⁸.

5393 sayılı Kanunun 68 nci maddesine göre belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla belirli usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilirler.

Buna göre dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla gerçekleştirilebilir. Cari giderlerin finansmanı için dış borçlanma yapılamaz. Dış borçlanmalar belediye meclisinin kararı ve Hazine Müsteşarlığının izni ile yapılabilir.

Belediyeler iç borçlanma yoluyla, İller Bankası veya diğer bankalardan yatırım kredisi ve nakit kredisi kullanabilirler. İller Bankasından kredi kullanan belediyeler ödeme planını bankaya sunmak zorundadır. Banka geri ödeme planını yeterli görmeyerek kredi isteklerini reddedebilir. Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50’sinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı VUK’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan miktarının yılı içinde toplam %10’unu aşmayan iç

⁵⁶⁸ T.C. Başbakanlık, **Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Ocak, 2005, ss. 148, 149.

borçlanmayı meclis kararı, geçen tutarlar için meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

Belediyeler ayrıca, sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için tahvil çıkarmak suretiyle de borçlanabilir. Cari giderlerin finansmanı için tahvil ihraç edemez. Belediyelerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı VUK’nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla arttırılan miktarını aşamaz. Bu oran büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat kadar uygulanır.

İl özel idareleri ile belediyeler ile bu idarelere bağlı kuruluşların ve bunlara ait tüzel kişilerin, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilen devlete olan borçları ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları, İller Bankasına olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçlarına karşılık, bu idareler adına her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak tutarlardan, alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödenir. Ancak, yapılacak bu kesintilerin toplamı, hiçbir şekilde ayrılacak tutarların toplamının %40’ını aşamaz. Yapılacak kesintilerin oranlarını alacakların nev’ine göre ayrı ayrı veya topluca belirlemeye, kesinti ve mahsup işlemlerine ilişkin diğer usul ve esasları tespit etmeye, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkilidir.

Ülkemizde yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda esas alınan yaklaşımlardan piyasa disiplinine güven ve işbirliği yaklaşımından ziyade kurala dayalı yaklaşım ve merkezi yönetimin doğrudan kontrolü yaklaşımlarının benimsendiği görülmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin mali özerkliğini engelleyen bir nitelik göstermekle birlikte, mali disiplinin devam ettirilmesi

konusundaki tedirginlikler ülkemizde kabul edilen yaklaşımlara rasyonellik kazandırmaktadır⁵⁶⁹.

3.3. TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİM ANLAYIŞININ GELİŞİMİ

Çalışmanın bu kısmında ülkemiz metropoliten yönetimlerinde performans yönetimine ihtiyaç duyulma sebepleri metropoliten yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına duyulan ihtiyaçlar çerçevesinde tartışılmış ve performans yönetiminin gelişimi kamu yönetiminde yürütülen geniş kapsamlı yeniden yapılanma hareketi çerçevesinde ele alınmıştır.

3.3.1. Performans Yönetimine İhtiyaç Duyulma Nedenleri

Bu kısımda ülkemiz metropoliten yönetimlerinde performans yönetimine ihtiyaç duyulma nedenleri metropoliten yönetimlerde yeniden yapılanmaya ihtiyaç olarak gösterilen merkezi yönetimler ilişkilerde sorunlar, vatandaş ile ilişkilerde sorunlar, büyükşehir statüsü ile ilgili sorunlar, iç örgüt yapısı ile ilgili sorunlar ve kaynak yönetimi ile ilgili sorunlar başlıkları çerçevesinde tartışılmıştır.

3.3.1.1. Merkezi Yönetimle İlişkilerde Sorunlar

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri açısından ülkemiz kamu yönetiminde dengenin merkezi yönetimden yana olduğu bilinmektedir. Bu yapının; i) hizmetlerin yürütülmesinde aksaklıklara neden olduğu; ii) hizmetin gerektirdiği esnekliği sağlayamadığı; iii) tasarruf, verimlilik, demokratiklik ilkelerine uygun olmadığı, iv) hizmetlerin gecikmesine ve bürokrasiye neden olduğu öne sürülmekte⁵⁷⁰ ve yerel yönetimlerde reform yapılması, kimi yetkilerin ve yetkilerle uyumlu gelir kaynaklarının merkezden yerele devredilmesi ve merkez-yerel dengesinin yeniden oluşturulması gereği yaygın tartışmalara neden olmaktadır.

Buna göre kamu hizmetleri yerel yönetimler ve merkezi yönetim kuruluşları arasında paylaştırılmış olmasına rağmen, mali kaynaklar büyük ölçüde merkezi

⁵⁶⁹ Besim Bülent Bali, “Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi”, içinde: **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Güncel Yazılar**, (der.) Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 168.

⁵⁷⁰ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yerel Yönetimler...**, Ankara, 2001, s. 40.

yönetim kuruluşlarının kullanımına ayrıldığından, hizmetlerin merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülür hale gelmesinin hizmet etkinliğini ortadan kaldırdığı tespit edilmektedir⁵⁷¹. Kuşkusuz, birçok durumda, merkezi yönetimin, yerel yönetimlere mali yardım yoluyla kaynak aktarması gerekmektedir. Ancak, burada önemli olan, yapılacak yardımların nesnel ölçütlere göre dağıtılması koşulu sağlayacak bir düzenin kurulamamış olmasıdır. Buna göre gelir paylaşım sistemimiz uzun yıllar basit bir yöntemle işletilmiştir. Bu sistemde, merkezi yönetim, genel bütçe vergi gelirlerinin belirli bir oranını belediyelere nüfus esasına göre dağıtmıştır. Ancak, bu sistemin bazı dezavantajları yaşanmıştır. Bu sistem belediyelerin ihtiyaçlarının hesaplanmasına değil tahmine dayalıdır. Buna göre belediyelere genel bütçe gelirlerinin %6'sının dağıtılmasının hiçbir rasyonel açıklaması yoktur. Hesaplamaya değil de tahmine dayalı bir sistemde yerel yönetimlerin mali kapasite ve harcama ihtiyacı farklılıkları dikkate alınmadığı için yatay mali dengesizlik azaltılamamaktadır. Bu da yerel hizmetlerin kalitesinin ülke genelinde farklı miktarlarda ve kalitede verilmesine neden olmaktadır⁵⁷².

Öte yandan, ülkemizde yerel yönetimler merkezi yönetimin bir tür idari ya da icracı temsilcileri, hatta belli ölçülerde taşra teşkilatının unsurları biçiminde algılanmaktadır. Kendilerine verilen icracı rolün doğal sonucu olarak da merkezi yönetimin sıkı bir gözetim ve denetimine, idari vesayet yetkisine tabidirler. Genel olarak bu karakteristik, yerel yönetimlerin Türk devlet geleneğinde ortaya çıktığı Tanzimat döneminden yüzyılın son çeyreğindeki yerel yönetimleri güçlendirme çabalarına kadar devam etmiştir⁵⁷³.

Yönetimsel ve mali merkezîyetçilik, yönetim sistemimizin bütün zamanlarda kriz ve kaos içinde kalmasına, yapısının ve süreçlerinin yozlaşmasına, aşırı büyümeye, kırtasiyeciliğin artmasına, zaman ve kaynak israfına neden olmuştur⁵⁷⁴. Bu sorunlar, genel olarak, tüm yerel yönetim birimleri için geçerli olmakla birlikte

⁵⁷¹ Arif Erençin, “Yerel Yönetimler ve YKY Tartışmaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 11, S. 4, Ekim, 2002, s. 34.

⁵⁷² Muhammet Kösecik, “İdari, Siyasi ve Mali Yönlerden Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Çerçeve**, Mart, 2004, ss. 38, 39.

⁵⁷³ Kösecik, 2004, s. 33.

⁵⁷⁴ Burhan Aykaç ve diğerleri, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S. 2, 2003, s. 150.

büyükşehir belediye sistemi açısından var olan hiyerarşik yapı, yönetim sistematığının gelişmesini engellemekte, kentsel hizmet kalitesini olumsuz etkilemekte ve yetki, sorumluluk ve rol kargaşası yaşanmaktadır⁵⁷⁵.

3.3.1.2. Vatandaş İlişkilerinde Sorunlar

Yerel yönetimler denilince “demokrasi” ve “fonksiyonel etkinlik” olmak üzere iki temel unsur akla gelir. Buna göre yerel yönetimlerin yerel halka karşı sorumlu olması gibi demokratik nitelikler taşıması beklenir. Nitekim demokrasinin yerel düzeyde öğretildiği kabul edilir. Fonksiyonel etkinlik ise hizmete tahsis edilen kaynak ile amaç arasında uygunluktur. Fonksiyonel etkinlik aynı zamanda ihtiyaç duyulunun üretilmesi anlamına geldiğinden, halkın yönetime demokratik katılımının sağlanması ile mümkün olabilir⁵⁷⁶.

Yerel yönetim sistemimiz sisteme demokratik nitelik kazandıran öğeler açısından değerlendirildiğinde vatandaşların hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımın sağlanmaması, yönetim süreçlerinin gizliliği ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir anlayışla düzenlenmemesi, vatandaşlarla kamu yönetimi arasında ciddi engeller ve sorunlar ortaya çıkarmıştır⁵⁷⁷. Nitekim vatandaşları seçim zamanları dışında siyasetle ilişkilendirmeyen bir anlayış kamu yönetim sistemimizin hemen tamamına hakimdir. Bu durum yerel yönetimlerin, genel olarak toplumun beklentileri oranında etkili ve hizmet üretemedikleri gözlenmektedir.

3.3.1.3. İç Örgüt Yapısı ile İlgili Sorunlar

Ülkemiz büyükşehir yönetimlerinin iç örgüt yapısı ile ilgili olarak mevcut problemlerinden birisi belediye meclisi ve belediye başkanı arasındaki kesişme noktasında bulunmaktadır. Belediye başkanı ve belediye meclisi ilişkisinde genellikle yaşanan problemlerden birisi politik mücadele ile ilgili olmaktadır. Buna göre belediye meclisi genellikle yeterli bilgi alamadığından şikayet ederken yönetim güç alanını genişletmek gayesiyle hareket etmekte ve dolayısıyla açık amaçların

⁵⁷⁵ Gülsüm Gürler Hazman, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinde Yerel Yönetim Reformuna Yönelik Bir Değerlendirme”, içinde: **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, (ed.) Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, ss. 524, 525.

⁵⁷⁶ Ali Acar, “Mahalli İdarelerin İşlevleri”, **Yerel Siyaset**, S.27, Mart, 2008, s. 77.

⁵⁷⁷ Aykaç ve diğerleri, 2003, s. 150.

belirlenmesi yoluyla yönetimin politik-stratejik sevk ve idaresi her zaman mümkün olamamaktadır⁵⁷⁸.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sürecinde çözüm bekleyen olumsuzlukların dikkat çeken bir diğer önemli yanı, örgütsel yönüyle güçlü başkan-güçsüz meclisin yarattığı temsil sorunu olarak açığa çıkmıştır. Güçsüz meclislerin varlığı belediye başkanlarını bir seçimden ötekine sadece halka hesapverir hale getirerek yolsuzluk ve görevi kötüye kullanma iddialarında büyük artışlara neden olmuştur. Bu durum yasal düzenlemelerle düzeltilmeye çalışılmış, belediye meclislerinin yetkileri arttırılmıştır. Meclis içinde kurulan denetim komisyonları, belediye meclis üyelerinin soru sorma hakları önemli gelişmeler olmakla birlikte belediye meclisinin başkan karşısında bağımsız olma niteliği sağlanamamıştır. Bu durum demokratik hesapverebilirliği de kısıtlamıştır. Belediye meclislerine sürekli toplanma işlevi kazandırılmamıştır⁵⁷⁹. 3030 sayılı Kanunun uygulama döneminde belediye meclislerinin olağan toplantı sayısının yılda üç defa ile sınırlandırılması diğer bir temsil sorununu oluşturmaktadır.

Öte yanda 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Yönetimine İlişkin Kanunun getirdiği düzenleme ile, belediye encümeninin tamamen BŞB başkanı tarafından atanmış daire başkanlarından oluşan, onun başkanlığında toplanan yapısına uzun yıllar dokunulmamıştır. Encümenin yapılanma biçimi nedeniyle kent yönetiminin meclislerin denetimi dışında gerçekleştiği ve demokratikliğinin tartışmalı bir hal aldığı görülmüştür⁵⁸⁰.

Öte yandan iç örgüt yapısı içerisinde yönetim ve çalışanlar arasındaki ilişki geçmiş düzenleme ve uygulamalar çerçevesinde değerlendirildiğinde kuralların yoğunluğu kendisini göstermektedir. Çalışanların karar verme serbestliği oldukça yetersizdir. Zaten çoğu zaman çalışanlardan karar verme sürecine katılmaları da istenmemektedir. Düzenlemelerin etkisi her zaman daha fazladır. Örgütsel yapı,

⁵⁷⁸ Ufuk Durna ve Veysel Eren, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.35, S.1, 2002, s. 6.

⁵⁷⁹ Fikret Toksöz ve diğerleri, **Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, TESEV Yayınları, İstanbul, Ağustos, 2009, s. 130.

⁵⁸⁰ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Yerel Yönetimler...**, 2001, ss. 21, 22.

merkeziyetçiliğe ve iş bölümüne dayanmaktadır. Fonksiyonel görev ve yetki paylaşımına öncelik tanınmamaktadır⁵⁸¹.

Buna göre yerel yönetimlerin örgütsel yapısı öylesine oluşmuştur ki; hizmete ilişkin işlevlerin ve sorumlulukların, birimler arasında paylaşımında, mantıksal ve anlaşılabilir ilişkiler kurmak bazı durumlarda oldukça zorlaşmaktadır. Mevcut örgütsel yapı, rastgele bir şekilde gelişmiş ve herhangi bir bilinçli ve yapılandırılmış çabanın sonucu olarak ortaya çıkmamıştır. Bazı durumlarda, aynı veya çok benzer nitelikli hizmetler, başka başka birimler tarafından yerine getirilmekte ve bu nedenle de aynı alanda sorumlu birden fazla yöneticiyle karşılaşılabilinmektedir⁵⁸².

Bu bakımdan görevlerin ne olduğu, bu görev yerine getirilirken hangi yetkilerin kullanılacağına açık ve net olarak belirtilmemiş olması kurumların verimli ve etkin bir şekilde hizmet üretmelerini engellemiştir⁵⁸³. Bununla birlikte hizmet üretimi ile ilgili olarak hedefler hiçbir zaman belirlenmemiştir. Bunun sonucu olarak, ilgili birimler arasında eşgüdüm zorlaşmış ve hizmette aksamalar görülmüştür. Hizmet hedeflerinin belirlenmemiş olması nedeniyle de, hizmet üretme ile yükümlü birimlerin performans düzeylerini izleme, ölçme ve değerlendirme için bir çaba sarfedilmemiştir⁵⁸⁴.

3.3.1.4. Personel Yönetimi ile İlgili Sorunlar

Ülkemiz kamu yönetiminin yaşadığı en önemli yönetsel sorunlardan biri personel konusunda yaşanan aksaklıklar ve yetersizliklerdir. Bir yandan kamusal hizmetler için gerekli olan eğitilmiş ve nitelikli işgücü bulunamaz ve var olanlar elde tutulamazken, öte yandan düşük ücrete razı, eğitimsiz ve niteliksiz işgücünün, yaşam boyu güvence motifiyle devlet kadrolarını doldurduğu gözlenmektedir.

Buna karşın kamu yönetiminde kullanılacak insangücünün nitelik ve niceliği kadar doğru yerde ve doğru şekilde kullanılması etkinlik ve verimlilik açısından

⁵⁸¹ Aykaç ve diğerleri, 2003, s. 150.

⁵⁸² Firuz Demir Yaşamış, "Belediyelerin Temel Gereksinimi: Örgütsel ve Yönetsel Yeniden Yapılanma", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 1, S. 5, Eylül, 1992, ss. 18, 19.

⁵⁸³ M. Kemal Öke ve Sait Say, "Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi", **Mülkiye**, C. 26, S. 235, Temmuz-Ağustos, 2002, s. 103.

⁵⁸⁴ Yaşamış, 1992, ss.18, 19.

önem taşımaktadır. Yerine getirilecek görevin standartları ve aradığı özellikler yeterince belirlenmediği için işe alınacak personelin nitelikleri ve işe uygunluğu da tam olarak belirlenememektedir. Liyakat ve kariyer esaslı belli alanlar dışında tümüyle terk edilmiş, bunun yerine siyasi ilişkiler, adam kayırmacılık geçerek kamu personeli niteliğinin azalmasına ve verimliliğin göz ardı edilmesine neden olmuştur⁵⁸⁵. Bu durumun yerel yönetimlerde daha büyük bir yoğunlukla yaşandığı görülmektedir.

Bununla birlikte kamu personeline ilişkin ücret rejimi başarıyı teşvik edecek şekilde düzenlenmemiştir. Bireysel başarılar ayrıca ödüllendirilmemektedir. Bu sorun düşük iş memnuniyeti ve motivasyon yetersizliğini beraberinde getirmiştir. Özellikle de hizmet içi eğitimin yok denecek düzeyde olması, hizmet üretiminde ciddi olumsuzluklara yol açmıştır⁵⁸⁶.

3.3.1.5. Kaynak Yönetimi ile İlgili Sorunlar

Ülkemizde genel olarak kamu yönetimi yerine getirmekle yükümlü olduğu pek çok görevi kaynak yetersizliği ve kaynakların öncelikli amaçlar doğrultusunda kullanılmaması sonucu gerektiği gibi yerine getirememiştir. Sınırlı kaynaklardan rasyonel olarak faydalanamamıştır⁵⁸⁷. Bu sorunla yerel yönetim ölçeğinde de sıklıkla karşılaşmıştır. Buna göre kaynaklarının yetersizliğinden yakınan yerel yönetimlerde kısıtlı kaynakların planlanması ve yönetimi açısından da günlük uygulamaların, yapılandırılmış bir tercihi yansıtmadığı ve karar almanın anlık tercihlere ve kalıplara dayalı olduğu gözlenen genel durum olarak ortaya çıkmıştır⁵⁸⁸. Nitekim yerel yönetimlerde genel olarak çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince yararlanamadığı gözlenmiştir. Buna göre hizmetlere plan, program disiplini içinde yaklaşım, iç örgütlenme, liderlik, iletişim, eşgüdüm, denetim, değerlendirme, performans bütçe, mali analiz, insan gücü istihdamı, hizmet içi eğitim alanlarında çağdaş yönetim tekniklerinden genellikle hiç yararlanılamamıştır.

⁵⁸⁵ Öke ve Say, 2002, s. 106, 109.

⁵⁸⁶ Durna ve Eren, 2002, s. 57.

⁵⁸⁷ Aykaç ve diğerleri, 2003, s. 150.

⁵⁸⁸ Yaşamış, 1992, ss.18, 19.

Buna göre Dünyadaki bütün yerel yönetimlerin az ya da çok kaynak sorunu olduğu kabul edilir. Ancak, yerel yönetimlerde kaynak ile başarı arasında birebir ilişki bulunduğu söylenemez. Burada ifade edilmek istenen yerel yönetimlerin kaynaklarını kullanırken ekonomik faktörlerden çok, siyasal faktörlerin etkisinde kaldıkları, bu yüzden de, hizmet önceliklerini gerçekçi ve toplumsal talepleri dikkate alarak, etkili, verimli ve rasyonel kullanmadıklarına dikkat çekilmesidir⁵⁸⁹. Nitekim ülkemizde yerel yönetimlerinde hizmet önceliklerinin belirlenmesinde toplumsal talepler dikkate alınmadığı gibi hizmetin üretilmesinde, hizmetin maliyeti karar almada bir unsur olarak dikkate alınmamış ve yönetimde maliyet boyutu çoğu kez ihmal edilmiştir⁵⁹⁰.

3.3.1.5.1. Yerel Karar Alma Sürecinden Kaynaklanan Sorunlar

Yerel yönetimlere demokratik nitelik kazandıran unsurlar; yerel yönetim süreçlerine halk katılımının sağlanması, karar alma ve alınan kararları yürütebilme yetkisi, yetki ve kaynak sahibi olma, yönetsel açıklık (bilgi edinme hakkı) şeklinde sıralanabilmektedir⁵⁹¹. Bu anlamıyla yerel yönetimler, hukuki ve siyasi bir kavram olarak geç orta çağların ürünü olmasına rağmen, Türkiye’de 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren şekillenmeye başlamıştır. Bu bakımdan Türkiye’de yerel yönetimleri, Osmanlı Devletinin merkeziyetçi yapısından bağımsız ele almak mümkün değildir. Osmanlı Devletinde yerel yönetimler, gündeme geliş gerekçeleri itibariyle, demokrasiyi ve yerel yönetimi amaçlamamakla birlikte, Tanzimatın bir ürünüdür⁵⁹².

Bu bakımdan ülkemizde yerel yönetimler kuruluşundan itibaren merkezi yönetimin icracı organları olarak algılanmış ve bu anlayışa paralel olarak mali özerkliğe sahip olamamışlardır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin kendi topladıkları

⁵⁸⁹ Burhan Aykaç, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S. 1, 1999, s. 8.

⁵⁹⁰ Yaşamış, 1992, ss. 18, 19.

⁵⁹¹ Yusuf Pustu, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 57, ss. 129, 130.

⁵⁹² Kemal Görmez, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S. 4, 2000, s. 82.

gelirler yerine büyük ölçüde diğer üst birimlerden sağlanması beraberinde bir tür mali sorumsuzluğu gündeme getirmiştir⁵⁹³.

Bununla birlikte ülkemizde iktidara gelebilmek için, yerel yönetimlerde iktidar olup yerel yönetim kaynaklarının hesapsızca kullanılması bir yöntem haline gelmiştir. Yerel yönetimlerin siyasi partiler tarafından istihdam kapısı olarak görülmesi, merkezde siyasal gücü elinde bulunduran siyasal partilerin belediyeler karşısında yanlı tutumlar içine girmeleri, yerel yönetimlere yapılan yardımlarda ve öteki tasarruflarda parti farkı gözetilmeksizin muhalefetteki partilere oy vermenin yöre halkını bir takım hizmetlerden mahrum bırakılacağı mesajlarının seçim sürecinde kullanılması yerel yönetimlerde karar alma sürecinin de demokratik olmayan bir şekilde işler hale gelmesine neden olmuştur. Bu işleyişte belediyelerde karar alma sürecinde yerel halk yerine, yerel parti örgütleri geçmiş, belediye meclis kararları parti grup toplantılarında önceden belirlenmeye başlanmıştır⁵⁹⁴.

3.3.1.5.2. Program Bütçesi Sistemi Uygulaması ve Yaşanan Sorunlar

1580 sayılı Belediye Kanunun 129 uncu maddesinde belediyelerin muhasebelerine ilişkin esaslarının bir tüzükle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. 129 uncu maddenin bu hükmüne istinaden 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na uygun olarak 1931 yılında 10750 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu Tüzüğe dayanılarak da yine 1931 yılında Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hazırlanarak yürürlüğe girmiştir⁵⁹⁵.

Bu yasal düzenlemeler çerçevesinde belediyelerde klasik bütçe sisteminin uygulanması öngörülmüş, Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 6 ncı maddesi, her yıl Mayıs ayının ilk haftasında belediye başkanının bütçe çağrısı ile başlayıp, belediye meclisinin Ekim ayı (büyükşehir belediyelerinde Kasım ayı) toplantısında karara bağlanması ve mülki amir tarafından onaylanması ile sonuçlanan

⁵⁹³ Nuri Tortop, "Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Saydamlık", **Türk İdare Dergisi**, S.449, Aralık, 2005, s. 8.

⁵⁹⁴ Kasım Turgut, "Yerel Yönetimlerde Politik Yozlaşmanın Sosyal Maliyeti", **Türk İdare Dergisi**, ss. 131, 132.

⁵⁹⁵ Ali Haydar Güngörmüş, "Belediyelerde Muhasebe Sisteminin İşleyişi ve Çağdaş Muhasebe Anlayışı Çerçevesinde Değerlendirilmesi",

bir bütçe süreci öngörmüştür. Tüzük, bütçe uygulamasından sorumlu kademeleri, ita amiri, tahakkuk memurları ve sorumlu sayman zinciri ile belirlemiş, bunların yetki ve sorumluluklarını düzenlemiştir⁵⁹⁶.

Ülkemizde bütçe sisteminin klasik bütçeden program bütçeye geçiş 1968 yılından sonra Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde başlatılan çalışmaların ardından, merkezi düzeyde, 1973 yılında mümkün olmuştur. 1970 yılı Bütçe Hazırlama Rehberinde program bütçe sisteminin amacı “ödenekler ile hizmetler arasında daha açık bir ilişki kurarak bütçenin daha etken olmasını sağlamak olarak belirtilmiştir⁵⁹⁷.

Program bütçe sistemi yerel yönetim düzeyinde il, büyükşehir, büyükşehir belediyelerine bağlı ilçe belediyeleri ile Tarsus ve İskenderun Belediyelerinde 1991, ilçe ve kasaba belediyelerinde 1992 ve il özel idarelerinde 1996 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır⁵⁹⁸. Bu uygulamalardan sonra 19 Şubat 1994 gün ve 21854 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile aşamalı olarak tüm belediyelerde klasik bütçe sistemi kaldırılarak program bütçe sistemine geçilmiştir. Yönetmelikte ayrıca Tüzük hükümlerinin uygulanmasına ilişkin teknik detayları, hesap ve muhasebe düzeni ile kullanılarak cetvel, defter ve her türlü belgeyi belirleyen kapsamlı bir düzenleme olmuştur⁵⁹⁹.

Bilindiği gibi program bütçe sistemi çeşitli fonksiyonlara ayrılan kamu hizmetlerinin, bütçede önemlilik sırasına göre programlanması esasına dayanır. Programlar, alt programlara, alt programlar da faaliyet ve projelere ayrılır. Bir alt program içinde yer alan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin toplamı, o alt programın maliyetini, alt programların maliyetlerinin toplamı programların maliyetini ve

⁵⁹⁶ Nihat Falay ve diğerleri, **Belediyelerde Mali Yönetim Yeel Yöneticiler İçin Bütçe Rehberi**, TESEV Yayınları, İstanbul, 1998, ss. 25, 27.

⁵⁹⁷ Ertan Tosun, “Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı”, **Bütçe Dünyası**, C. 2, S. 19, Yaz, 2004, s. 4.

⁵⁹⁸ Muhlis Bağdigen, “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme ve Yerel Yönetimler”, içinde: **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, (ed.) Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, ss. 490, 491.

⁵⁹⁹ Hayrettin Güngör ve Mehmet Demirtaş, “İl Özel İdareleri ve Belediyelerde Uygulanan Program Bütçe Sistemi ve Getirdiği Yenilikler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 8, S. 1, Ocak, 1999, s. 71.

programların maliyet toplamı ise belediyenin bir mali yıl içerisinde yapacağı harcamaları, bir başka deyişle, toplam ödeneği gösterir⁶⁰⁰.

Alt programlar 01 ile 09 arasında kodlanarak programın alt hesabını oluşturmuştur. Faaliyet ve projeler ise 001den 999 rakamına kadar üç basamaklı kodlardan oluşmuştur. Program sınıflandırmasında harcamalar ise ekonomik açıdan, cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak sırasıyla 1,2 ve 3 rakamları ile kodlanmıştır.

Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinde programların sınıflandırılmasında kullanılacak hizmet grupları ve kod numaraları aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- 101 Genel Yönetim ve Destek Hizmetleri
- 111 Esenlik Hizmetleri
- 112 Temizlik ve Çevreyi Koruma Hizmetleri
- 113 Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri
- 114 Bayındırlık Hizmetleri
- 115 Ulaştırma Hizmetleri
- 116 Tarım Hizmetleri
- 117 Eğitim, Kültür, Spor, Turizm ve Tanıtma Hizmetleri
- 118 Ekonomik Hizmetler
- 119 Su ve Kanalizasyon Hizmetleri

Belediyelerin bu hizmet gruplarından hiçbirine girmeyen faaliyetleri, nitelik itibari ile en yakın gruba dahil edilmesi öngörülmüştür. Yeni hizmet grupları ve kod numaralarının ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü alındıktan sonra İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilebileceği veya yeniden belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır⁶⁰¹.

Ancak uygulamada, bütçenin hazırlanma, uygulanma ve denetim aşamalarında geleneksel bütçe mantığı işlemeye devam etmiş, program bütçe sistemi uygulaması daha çok gelir ve harcamaların kodlanması açısından uygulanabilmiştir. Buna karşın uygulanan kodlamada kuruluşlar arasında sistematik birlik sağlanamamış ve aynı kod altında farklı hesaplarla harcamaların yapılması, kamu

⁶⁰⁰ Güngörmüş, ss. 3, 4.

⁶⁰¹ Falay ve diğerleri, 1998, s. 46.

hesaplarının birleştirilmesinde sıkıntıları da beraberinde getirmiştir⁶⁰². Ayrıca muhasebe sistemi açısından güvenli ve düzgün bir şekilde işletilememiştir.

Öte yandan i) belediyelerin bu sistemi uygulamada kalifiye elemanın olmaması ve görevli veya sorumlu bir kurum tarafından bilgi akışı ve eğitim programı verilememesi, ii) belediyelerdeki siyasi yapının sistemin uygulanmasını güçleştirilmesi, iii) özellikle küçük nüfuslu ve geliri sınırlı olan belediyelerde ekonomik açıdan (kırtasiye, bilgi işlem, vs) ciddi bir yük getirmesi, iv) belediyelerin bu bütçe sistemini uygulayacak bilgi ve donanımdan yoksun olmaları şeklinde sıralanan problemler program bütçe uygulamasından beklenen kazanımların elde edilememesine neden olmuştur⁶⁰³.

3.3.1.5.3. Mali Yönetim Sistemi ve Yaşanan Sorunlar

Ülkemizde büyükşehir belediyelerinin mali yönetiminde yaşanan etkinsizliklerin kaynakların birisi bütçe gelirlerinin tahmin edilmesinde yaşanan sıkıntılardan yaşanmıştır. Buna göre merkezi yönetimin orta vadeli gelir projeksiyonlarının belirlenmesine ilişkin çok yıllık bütçeleme tekniklerinden faydalanmıyor olması büyükşehir belediyelerinin bütçe hazırlıklarına esas alınacak gelir tahminlerini isabetli bir şekilde gerçekleştirememesine neden olmuştur. Bununla birlikte büyükşehir belediyelerinde özgelirlerin tahmininde makroekonomik değişkenler yerine son üç yılın gelir gerçekleştirmelerinin artış oranını temel alması şeklindeki gelir tahmini yöntemi özgelirlerin tahmin edilmesinde benzer sorunlarla karşılaşılmasına ve dolayısıyla harcama tahminlerinin kaynak yapısı ile ilişkilendirilememesine neden olmuştur.

Bununla birlikte merkezi yönetimin idari ve mali kararlar üzerinde ağır idari vesayet uygulamalarına karşın merkezi bir mali gözetim sisteminin bulunmuyor olması yerel bütçe gerçekleştirmelerinin karşılaştırılmasına imkan vermemekle birlikte, yerel bütçelerde mali disiplin kaygısının yeterince gözetilmemesine sebep olarak gösterilmektedir.

⁶⁰² Bağdigen, 2007, s. 491.

⁶⁰³ Güngör ve Demirtaş, 1999, s. 81.

Öte yandan ülkemizde uzun yıllar yaşanan siyasi ve ekonomik istikrarsızlık ortamı önemli ölçüde merkezi yönetime bağımlılık gösteren büyükşehir belediyesi bütçelerinde gelirlerin siyasi ve ekonomik konjonktürdeki dalgalanmalara maruz kalmasına ve dolayısıyla planlanan bütçe büyüklüklerinden önemli sapmalara neden olmuştur.

3.3.2. Kamu Kesiminde 1990 ve Sonrası Dönemde Yeniden Yapılanma

Bilindiği gibi Türkiye ekonomisi 1990-00 arasında II. Dünya Savaşından sonra Cumhuriyet tarihinin en ciddi iki ekonomik daralmasını yaşamıştır. Bunlar 1994 krizi ile 1998 Rusya Krizinin etkileri ve 1999 deprem felaketi ile 1999 yılında yaşanan ekonomik daralma olmuştur.

1994 Krizinden sonra 5 Nisan Ekonomik Kararları gündeme gelmiş ve 1999 yılında yaşanan ekonomik daralmaya çözüm olarak IMF tarafından desteklenen Enflasyonla Mücadele ve Ekonomik İstikrar Programı başlatılmıştır. 1990'lı yıllarda başlatılması amaçlanan bu ekonomik reform paketleri ile ülkede yaşanmakta olan mali krizlerin ardında yapısal problemlerin bulunduğu tespiti yapılmış olmasına rağmen siyasi alanda yaşanan istikrarsızlıklar sebebiyle uygulamada beklenen başarıyı gösterememiş ve ülkemizin yapısal problemleri çözüme kavuşturulamamıştır.

2000'li yıllara gelindiğinde, 1990'lı yıllarda gerçekleştirilmesi öngörülen yeniden yapılanma çabalarının bir türlü uygulamaya geçirilememesinin bir sonucu olarak sorunlar giderek büyümüş ve ardı ardına Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin yaşanmasına neden olmuştur. 2001 Krizi sonrasında IMF tarafından desteklenen Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile kapsamlı yapısal düzenlemelere gidileceği belirtilmiştir. Kamu yönetimi alanındaki ilk ciddi adımlar da bu tarihten sonra atılabilmiştir.

Bu çerçevede 1990 sonrası kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları 1995 yılında uygulamasına başlanan Kamu Mali Yönetimi Projesi, 55. Hükümet döneminde başlatılan ve 56. Hükümet döneminde devam ettirileceği taahhüdünde bulunulan Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması 2000 Projesi,

57. Hükümet ve 58. Hükümet dönemlerinde başlatılan reformlar çerçevesinde ele alınmış, kamuda performans yönetiminin gelişimi de bu kapsamda tartışılmıştır.

Buna göre 55. Hükümet Döneminde Başbakanlıkça 1997 yılında başlatılan “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması 2000 Projesi” bilgi ve iletişim teknolojisi kullanarak, devlet teşkilatının en uygun düzeye çevrilmesini amaçlamıştır⁶⁰⁴. Buna göre proje ile devletin “kural koyucu ve düzenleyici”, “her şey toplum için felsefesi”ne sahip devlete dönüştürülmesini sağlayacak reformların gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede İdari Reform, Mevzuat Reformu ve Personel Reformu gerçekleştirilecek başlıca reform alanları olarak belirlenmiştir.

İdari reform kapsamında, hizmetlerin yerinde görülmesi anlayışıyla, merkezi idarenin bazı yetkilerinin taşra ve yerel yönetim kuruluşlarına devri, kamu kurum ve kuruluşlarının da kendi içerisinde yetki devri gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Ayrıca denetim sisteminin mevzuata uygunluk denetiminden performans ölçümlerine dayanan denetimlere doğru genişletilmesi gerektiği belirtilmiştir. Mevzuat reformu ile mevcut hukuki düzenlemelerin basitleştirilmesi öngörülmüştür. Personel reformu kapsamında ise liyakat esasının benimsenmesi suretiyle norm kadro ve iş tanımına göre istihdam, ücret tespitinde verimlilik ve adaletin göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir⁶⁰⁵.

Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması 2000 Projesi kapsamında gerçekleştirilmesi öngörülen idari reform çerçevesinde değerlendirilebilecek düzenleme çalışmalarından birisi 1998 yılında İçişleri Bakanlığınca hazırlanıp Bakanlar Kurulunca TBMM’ne sunulan “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” olmuştur. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde bir çerçeve niteliği gösteren tasarı merkezi yönetim ile yerel yönetim görevleri ile yerel nitelikli kamu

⁶⁰⁴ Gürol Banger, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Projesi Başbakanlık Yönetim Bilgi Sistemi Bilgi ve İletişim Altyapısı”, **İşveren**, C. 36, S. 9, Haziran, ss. 21.

⁶⁰⁵ TBMM, 20. Dönem 3. Yasama Yılı 29. Birleşim TBMM Genel Kurul Tutanağı, 17 Aralık 1997 Çarşamba, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_b_sd.liste_birlesimler?p1=1&p2=20&p3=3, (01.08.2011).

hizmetlerinin niteliklerini ve merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin esaslarını düzenlemeyi amaçlamıştır. Tasarı ile merkezi idare-yerel yönetimler ortak kurulu oluşturulması, yerel yönetimlere açıklık ve katılımı sağlayıcı tedbirleri alma zorunluluğu getirilmesi ve sivil toplum kuruluşlarının yerel kararlara katılımını sağlamak amacıyla gönüllü kuruluşlar meclisi oluşturulması⁶⁰⁶ gibi düzenlemeler 1990'lı yıllarda kamuyu kuşatan yönetim anlayışını yansıtan düzenlemeler olarak nitelendirilse de, yerelin güçlendirilmesi konusunda çekimser davanıldığı kanaatini oluşturmuştur. Bu yoğun tartışmaları beraberinde getiren tasarı TBMM Genel Kuruluna inmeden kadük olmuştur. Bununla birlikte bu dönem elektronik devlet anlayışının uygulanmasına ilişkin önemli adımların atıldığı yıllar olmuştur.

55. hükümetin güven oylaması ile düşürülmesinin ardından işbaşına geçen 56. hükümet bir önceki dönemde başlanan reformlara devam edileceği beyanında bulunmuş, ancak çok kısa bir süre görevde kalmasının ardından 1999 yılında gerçekleştirilen genel seçimlerle 57. hükümet kurulmuştur.

1999 yılında gerçekleştirilen genel seçimlerle iş başına geçen 57. Hükümet dönemi, Avrupa Birliği tarafından Türkiye'nin adaylık statüsünün resmen tanınması ile başlayan ve bu olumlu gelişmeye karşın 1990'lı yıllar boyunca yapısal reformları yerine getiremeyen ülkemizin ardı ardına yönetsel ve ekonomik krizler yaşadığı dönem olarak bilinmektedir. Bu dönem Hükümet Programında ve 2001-2005 dönemini kapsayan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında yeniden yapılanma çalışmalarının gerçekleştirileceğine ilişkin işaretler bulunmasına rağmen, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecindeki gelişmeler ve Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşanan ekonomik krizlerin yeniden yapılanma çalışmalarına ivme kazandırdığı dönem olmuştur.

Buna göre 1999-2002 döneminde işbaşında bulunan 57. Hükümet Programında devlet yönetiminde güven ve verimliliğin sağlanması, devletin gözetim ve denetim yetkisinin gereği gibi kullanılması için, kamu yönetiminin yeniden

⁶⁰⁶ Nevzat Boztaş, "Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Anayasa", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 8, S. 2, Nisan, 1999, s. 4.

yapılandırılması ve kamu kurumları arasında görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenlenmesi gereği üzerinde durulmuştur⁶⁰⁷.

Benzer şekilde 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması başlığı altında kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında temel ilkeler; kamu hizmet sunumunda vatandaş memnuniyetinin esas alınması suretiyle,

“(...) verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitimin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi (...)”⁶⁰⁸.

şeklinde sıralanmıştır. Ayrıca kamu hizmeti sunumunun niteliğini arttırmak üzere performans yönetimi ve toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılacağı ifade edilmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yeniden yapılanma alanları, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, kamu yönetiminin yapılanması çerçevesinde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini ve kamu yönetimin işleyişine ilişkin olarak planlama, denetim, yönetsel saydamlığın sağlanması açısından kamu yönetiminin temel işlevlerini, mevzuat ve bürokratik işlemlerin niteliğini ve kamu kaynaklarının kullanımını⁶⁰⁹ düzenleyen kural ve kurumları ihtiva etmesi gerektiği belirtilmiştir.

⁶⁰⁷ TBMM, 21. Dönem 11. Birleşim TBMM Genel Kurul Tutanağı, 4 Haziran 1999, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_b_sd.liste_birlesimler?p1=1&p2=20&p3=3, (01.08.2011).

⁶⁰⁸ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara, 2000, ss. 191, 192.

⁶⁰⁹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, ss. 35-48.

Plan döneminde yaşanan ekonomik kriz ve ardından uygulamasına geçilen 2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın temel amacı; “ekonominin yeniden yapılandırılması ve istikrarın kalıcı kılınması” şeklinde belirlenmiş, bu doğrultuda belirlenen hedefler arasında “kamuda kaynak tahsis sürecinde şeffaflık ve hesapverebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin bir daha geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi” hedeflerine yer verilmiştir⁶¹⁰.

Bu çerçevede gerçekleştirilen taahhütler kapsamında, 57. Hükümet döneminde, kamu yönetiminde idari ve mali alanda yapısal reformların gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Buna göre reformun bir ayağı “Kamuda Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Projesi” ile somutlaştırılırken, diğer ayağı da “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” ile somut hale getirilmiştir.

Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi kapsamında ODTÜ Konferans Salonunda düzenlenen uluslararası konferanstan⁶¹¹ elde edilen sonuçlar çerçevesinde reform çalışmalarının üç aşamada gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Bu aşamalardan birinci aşama makro mali disiplin ve devlet hesaplarında şeffaflığın sağlanması, ikinci aşama bütçe politikaları ve öncelikli konulardaki karar sürecinin güçlendirilmesi, üçüncü aşama ise bütçe uygulamasında performansın arttırılması olarak belirlenmiştir⁶¹². Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Projesi kapsamında hazırlanan Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı’nda i) kamu hizmet sunumunda hizmet standartlarının oluşturulması, ii) kamu kuruluşları ile kamu vakıf ve dernekleri arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi, iii) personel sisteminin iyileştirilmesi, iv) bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve kamu yönetiminde

⁶¹⁰ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**, Ankara, 2001, s. 12.

⁶¹¹ Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Yönlendirme Komitesi, **Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Çalışma Raporu**, Ankara, 2002, s. 5.

⁶¹² T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Harcama Yönetimi Reformu (Bütçe Reformu)**, <http://www.treasury.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/Arastirma%20Yayin/Kitaplar/Yap%c4%b1sal%20Reformlar/B%c3%bct%c3%a7e%20Reformu.pdf>, (01.02.2011), ss. 4-5.

saydamlığın arttırılması, v) sağlık sisteminin iyileştirilmesi, vi) denetim sisteminin güçlendirilmesi, vii) yargı sisteminin iyileştirilmesi, viii) karapara aklama ile mücadelenin etkinleştirilmesi, ix) seçim kampanyalarının finansmanında hesapverebilirlik ve saydamlığın arttırılması, x) yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amaçları belirlenmiştir. Bu amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetler sorumlu kuruluşların belirlenmesi suretiyle belirli bir takvime bağlanmıştır⁶¹³.

57. Hükümet tarafından 2001 yılında başlatılan bu projelerin devamı niteliğindeki yeniden yapılandırma çalışmalarına Kasım 2002’de gerçekleştirilen seçimlerle iktidara gelen 58. Hükümet döneminde devam edilmiştir. Buna göre 58. Hükümet Acil Eylem Planı kapsamında, Kamu Yönetimi Reformu, Ekonomik Dönüşüm Programı, Demokratikleşme ve Hukuk Reformu ve Sosyal Politikalar başlıkları altında toplam 205 faaliyet alanı belirlenmiştir⁶¹⁴.

Acil Eylem Planı kapsamında gerçekleştirilmesi öngörülen kamu yönetimi reformuna ilişkin olarak reform alanları merkezi idare, yerel yönetimler, devlet personel rejimi şeklinde belirlenmiş ve yolsuzlukla mücadele yine bu reform alanları içerisinde değerlendirilmiştir. Bununla birlikte bir önceki dönemde yürütülen şeffaflığın sağlanması ve bütçe sürecinin reforme edilmesine ilişkin çabaların yeni hükümet döneminde de devam edileceği bilgisine Acil Eylem Planının ekonomik dönüşüm programı çerçevesinde reform alanı olarak belirlenen harcama politikalarına ilişkin olarak kamu yatırımlarının etkinleştirilmesi, mali disiplin ve şeffaflığın sağlanması, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunun yenilenmesi ve Sayıştayın denetim kapasitesinin arttırılması taahhütleriyle ulaşılmaktadır⁶¹⁵. Buna göre Acil Eylem Planı ile kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak ülkemizde kapsamlı reform çalışmalarının gerçekleştirilmesi planlanmıştır.

⁶¹³ Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, **Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı**, 2002.

⁶¹⁴ T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), Ocak 2003, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>, s. v.

⁶¹⁵ T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), 2003, ss. 1-5.

Kamu Yönetimi Reformu kapsamında yapılması planlanan faaliyetlerden en önemlisi ve başlangıcı da kuşkusuz ki kamu yönetimine ilişkin temel esasların düzenlenmesine ilişkin bir çerçeve kanun çıkartılması olarak belirlenmiştir. Bu amaçla, 2003 yılında Başbakanlığın koordinatörlüğünde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu oluşturulmuş ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Buna göre Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının genel gerekçesinde tasarının; i) değişim sürecine rehberlik yapacak bir çerçeve oluşturmak, ii) yeniden yapılandırma alanlarını bütünleştirmek ve iii) yeniden yapılanmaya sistemin bütünü içinde yaklaşmak amacıyla⁶¹⁶ hazırlandığının altı çizilerek kamu yönetiminde yürütülmesi amaçlanan performans odaklı reformlara bir çerçeve çizilmek istendiği anlaşılmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile gerçekleştirilmek istenen değişimler, Başbakanlıkça hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adını taşıyan belgede nedenleri ve yönü itibarıyla kamuoyuna ilan edilmiştir. Belgede 1980’li yıllardan itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir yeniden yapılanma stratejisi çizilmiş ve burada yeniden yapılanmanın temel ilkeleri arasında i) katılımcılık ve çok ortaklılık (yönetişim), ii) halk odaklılık, iii) stratejik yönetime geçiş, iv) performansa dayalı oluş, v) denetimde etkililik, vi) etik kurallar, vii) hizmetlerin yürütülmesinde yerindenlik ilkelerine yer verilmiştir⁶¹⁷.

3.3.3. Türkiye’de Metropoliten Yönetimlerde Yeniden Yapılanma

Çalışmanın bu kısmında ülkemiz metropoliten yönetimlerinde yeniden yapılanma Kamu Yönetimi Temel Kanunun Tasarısı ile kamu kesiminde başlatılan geniş çaplı yeniden yapılanma hareketinin bir parçası olarak ortaya çıkan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (ve 5393 sayılı Belediye Kanun) ile kamu mali yönetimini düzenleyen 5018 sayılı Kanuna dayanılarak yenilenen Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde öngörülen düzenlemelere göre değerlendirilmiştir.

⁶¹⁶ Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, s. 31.

⁶¹⁷ T.C. Başbakanlık, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Kamuda Yeniden Yapılanma 1, Ankara, 2003, ss. 127-135.

3.3.3.1. Merkezi Yönetim ile İlişkilerin Düzenlenmesi

Ülkemizde genel anlamda yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi çabaları çerçevesinde Kamu Yönetiminin Temel Kanun Tasarısında ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak yeniden yapılanması öngörülmüş ve bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadadi olarak sayılmak yerine, merkezi yönetimin görevleri ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir denilerek Türk kamu yönetiminin yapılanmasına temel paradigmanın değiştirilmesi yönünde çok ciddi bir hedef koyulmuştur.

Kamu yönetimi temel kanununu metninde de bu yaklaşım doğrultusunda, Türk kamu yönetiminde ilk defa merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görevlerinin ve ilişkilerinin tanımı yapılarak, merkezi yönetimin görevleri liste halinde sayılarak sınırlandırılmış buna karşılık yerel yönetimler yerel ölçekte genel yetkili ve görevli kuruluşlar olarak belirlenmiştir.

Ancak bilindiği gibi kanun tasarısı “merkezi idarenin asıl ve genel yetkili, yerel idarelerin ise- yetki genişliği, görev ayırımı/yerinden yönetim ilkeleri gereğince –ikincil ve merkezi idarenin belirlediği çerçevede görev yapması” esasına dayanan Türk kamu yönetiminin temel paradigması doğrultusunda Anayasaya aykırı bulunarak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından iade edilmiş ve meclisin konuyu tekrar gündeme almaması sonucunda yasalaşma imkanı bulamamıştır⁶¹⁸.

Mali yerelleşme bağlamında ülkemizde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki kaynak paylaşımı görev ayırımı gereklerine değil, merkezi yönetimin isteklerine göre yapılmaktadır. Nitekim yeni yerel yönetim reformuna göre gerek il

⁶¹⁸ Hasan Canpolat, “Türkiye’de Son Dönem Yerel Yönetim Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, içinde: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, (ed.) Nihat Falay ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2010, s. 40.

özel idarelerinin gerekse belediyelerin görevlerinde önemli artışlar öngörülmesine rağmen kaynakların transferinde yeterli artış düzenlenmemiştir.

3.3.3.2. Vatandaş ile İlişkilerin Düzenlenmesi

Belediyelerde en çok eleştirilen konulardan birisi olan katılım alanınada da yeni düzenlemeler yapılmış ve idarelerinin hizmet üretmesinde sivil katılımın temini amacıyla kent konseyi kurulması oluşturulması öngörülerek, belediye hizmetlerine mahalli halkın katılımın önü açılmıştır. Buna göre daha önce uygulamada rastlanan ancak yasal bir dayanağı olmayan kent konseyinin tesisine 5393 sayılı Belediye Kanununda yer verilmiştir. Belediye Kanunun 76 ncı maddesine göre belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katımlıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.

Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan ve 8 Ekim 2006 tarihinde 26316 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kent Konseyi Yönetmeliğinde kent konseylerinin amacı, i) kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, ii) kentin hak ve hukukunun korunması ile iii) sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini uygulamak olarak sıralanmıştır.

Ancak bu düzenlemelerin hayata geçirilmesinde özellikle büyükşehirlerde ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu sorunların başında kent konseylerinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirileceği düzenlenmiş, ancak örneğin bütçesel kararlar ya da performans göstergelerinin oluşturulmasına ilişkin kararlarda kent konseylerine aktif bir rol öngörülmemiştir.

3.3.3.3. İdari ve Beşeri Kapasitenin Arttırılması

Belediyelerde personel kapasitesinin geliştirilmesine yönelik önemli düzenlemeler yapılmıştır. Belediye teşkilatının norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulması hüküm altına alınarak kadro ihdas iptal ve değişiklikleri belediye meclislerinin yetkisine bırakılmış olmasına karşılık, merkezi yönetimin ikinci mevzuat düzeyinde yaptığı düzenlemelerle bu yetkinin kullanımı ölçüde kısıtlanmıştır.

Belediyelerin iş görme yöntemlerinde de YKY uygulamaları doğrultusunda düzenlemeler yapılmış ve ihale mevzuatındaki sınırlamaların dışına çıkılarak park bahçe bakımı, araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik, yemek hizmetleri, makine bakım ve onarımı, bilgisayar, elektronik hizmetler, fuar, panayır, sergi, knal bakım ve temizleme, altyapı ve asfalt, toplu ulaşım gibi hizmetlerin yıllara sari olarak yapılmasının önü açılmıştır.

Bu kapsamda, belediyelerin arsa ve konut üretmesi hususunda diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla işbirliği ve ortak proje yürütmesine imkan tanınmış üretilen konut ve işyerlerinin devlet ihale kanuna tabi olmadan satılmasına imkan verilmiş ayrıca, belediyelerin kentsel dönüşüm projeleri uygulaması hususunda kolaylaştırıcı esaslar ihdas edilmiştir⁶¹⁹.

3.3.3.4. Kaynak Yönetimine İlişkin Düzenlemeler

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetimi ve bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Kanunda genel yönetim tanımı getirilmiş ve bu tanıma giren kamu idarelerinin tümü kanunun kapsamına alınmıştır. Kanunda genel yönetim kapsamındaki daireler, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olarak tanımlanmış, kamu iktisadi teşebbüsleri kapsam dışında tutulmuştur.

⁶¹⁹ Hasan Canpolat, “Türkiye’de Son Dönem Yerel Yönetim Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, içinde: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, (ed.) Nihat Falay ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2010, s. 44.

Bu düzenleme ile yerel yönetimler dahil genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerini hazırlama, onaylama, uygulama ve denetim esasları önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bunun bir sonucu olarak, 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Kanun ile belediyelerin bütçe hazırlama, uygulama ve denetim esasları 5018 sayılı Kanundaki ilkelere uygun olarak yeni baştan düzenlenmiştir⁶²⁰.

Bu çerçevede gerçekleştirilen düzenlemelerle bütçe ve muhasebe birliğinin sağlanması, kamu maliyesinde şeffaflığın ve etkinliğin artırılması ve Avrupa Birliği uygulamaları ile uyumlu bir mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulması amaçlanmış, kamu kaynaklarının hesapverme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkeleri doğrultusunda etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamak üzere, stratejik planlarla uyumlu ve performans programlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine ve performans denetimine geçilmiştir⁶²¹.

Buna göre öngörülen düzenlemelerle, yerel yönetimlerde kişisel ve keyfî yönetim yerine, hizmetlei ve yatırımları önceden planlayan, maliyet-fayda analizi yapan bir anlayışı yeleştirmek için stratejik plan yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca yerel yönetim bütçelerinde verimliliği ölçmek ve karşılaştırma yapmayı olanaklı kılmak için bütçe ve yatırım planlaması tamamıyla değiştirilmiştir. Buna uygun olarak, muhasebe sistemi de değiştirilmiş bulunmaktadır. Bununla birlikte kamu harcamalarında israfı önlemek ve etkinliği sağlamak üzere yeni iç denetim ve dış denetim mekanizmaları geliştirilmiştir. Bu yeni düzende, merkezi yönetimin bütçe kanunu ile birlikte yerel yönetim bütçeleri de konsolide edilerek TBMM'nin bilgisine sunulmaktadır⁶²². Takip eden kısımda ülkemiz büyükşehir belediyelerinde tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve analitik bütçe sınıflandırması ile performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş süreci hakkında bilgi verilmiştir.

⁶²⁰ M. Kamil Mutluer ve Erdoğan Öner, “Belediye Bütçeleri”, içinde: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, (ed.) Nihat Falay ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Basım, Ankara, 2010, s. 201.

⁶²¹ M. Kamil Mutluer ve Erdoğan Öner, “Belediye Bütçeleri”, içinde: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, (ed.) Nihat Falay ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Basım, Ankara, 2010, s. 201.

⁶²² Fikret Toksöz ve diğerleri, “Küreselleşme ve Yerelleşme Bağlamında Yerel Yönetimler: Türkiye Örneği”, içinde: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, (ed.) Nihat Falay ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Basım, Ankara, 2010, s. 82.

3.3.3.5.1. Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Analitik Bütçe Sınıflandırması

1994 yılının Nisan ayında yaşanan ekonomik krizin ardından kamu mali yönetiminde bir takım düzenlemelere gidilmesinin gerekliliği neticesinde 1995 yılında kamu harcamalarının yönetimi, gümrük idaresinde ve bu görevlerin yürütülmesinde sorumlu kuruluşlarda etkinliğin sağlanması amacıyla Dünya Bankası desteği ile başlatılan Kamu Mali Yönetimi Projesinin⁶²³ kapsamı daha sonra tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş ve yeni bütçe sınıflandırma sisteminin uygulanması olarak değiştirilmiştir.

Bu çerçevede 1998 yılında Uluslararası Para Fonunun desteği ile Devlet Mali İstatistikleri (GFS) esasına göre oluşturulan daha sonra yeniden gözden geçirilerek GFS'deki değişikliklere⁶²⁴ ve ESA95⁶²⁵ (European System of Integrated Economic Accounts) standartlarına uygun hale getirilen analitik bütçe sınıflandırmasına (ABS) geçilmiştir.

Bu bütçe kodlamasının getirdiği önemli yenilikler, detaylı bir kurumsal kodlamayla program sorumlularının tespitine imkan vermesi, mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, aynı kodlamanın konsolide

⁶²³ The World Bank, **Public Financial Management Project Main Report**, August, 1995, s.i.

⁶²⁴ Devlet Mali İstatistikleri El Kitabı 2001 (GFS2001): IMF tarafından dünyadaki tahakkuk esaslı muhasebe ve raporlama alanında ilerleme kaydetmiş Avustralya, Kanada, ABD gibi ülkelerden ve Dünya Bankası, BM, OECD ve Avrupa Komisyonundan uzmanların da katılımıyla hazırlanan ve tahakkuk esasına göre bilanço, faaliyet raporu gibi devlet mali raporlarının hazırlanmasını ve stokların, yükümlülüklerin, gelirlerin ve giderlerin her ülkede aynı sınıflandırmaya tabi tutulmasını ve raporlanmasını amaçlayan bir düzenlemedir. Kapsam ve düzenlediği kurallar itibarıyla özellikle varlıklar, yükümlülüklerin, gelir ve giderlerin sınıflandırılması gibi, muhasebe ve raporlama sistemlerinin oluşturulmasında dikkate alınması gereken hususları içermektedir (T.C. MB Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2002: 8).

⁶²⁵ Avrupa Hesap Sistemi 1995 (ESA95): AB'nin istatistik alanında çalışmalar yapan alt kuruluşu olan EUROSTAT tarafından hazırlanan ve Birliğe üye ve aday ülkelerde aynı tabandan karşılaştırılabilir ve konsolide edilebilir istatistikler oluşturulmasını amaçlayan bir çalışmadır. Kapsamı ve düzenlediği hususlar itibarıyla GFSM 2001 ile paralellikler taşımaktadır. GFSM 2001 hazırlanırken, ki eski GFS 1986 yılında hazırlanmıştı ve nakit esasına göre raporlamayı öngörmekteydi, yeni düzenlemenin hem ESA95 ve hem de SNA 93'e uygun olması için gayret gösterilmiştir.

SNA93: AB, IMF, OECD, Dünya Bankası ve BM tarafından birlikte hazırlanan ulusal ekonomilerin kurumlar ve sektörler ve alt sektörler bazında sınıflandırılması, akımlar, stoklar ve muhasebe kuralları, üretim hesabı, gelir dağılımı, sermaye hesabı, mali hesaplar, bilanço, dış dünya ile yapılan ekonomik faaliyetler, fiyat ve değer değişimleri, nüfus ve işgücü girdileri, fonksiyonel sınıflandırma gibi ulusal ekonominin ölçümüne yönelik standartlar ve kurallar oluşturulması amacıyla hazırlanmıştır. Muhasebe ve raporlama sistemlerinin oluşturulmasında dikkate alınması gereken esasları içermektedir (T.C. MB Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2002: 8).

bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi ve analize elverişli olması olarak sıralanabilir.

Yeni bütçe sınıflandırmasının 2002 yılında merkezi yönetim düzeyinde pilot kuruluşlarda⁶²⁶ test edilmesinin ardından, 2003 yılında genel bütçeli ve katma bütçeli idarelerde yaygınlaştırma çalışmaları yürütülmüştür. Bu çalışmaların ardından ABS 01.01.2005 tarihinden itibaren yerel yönetimlerde (ve sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli kurum ve kuruluşlarda, 01.01.2006 tarihinden itibaren döner sermayeli kuruluşlar ile KİT'ler hariç diğer kurum ve kuruluşlarda) tamamen uygulamaya geçilmiştir. Yen bütçe sınıflandırmasına geçişle genel devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşların mali planlarının ve mali raporlarının uluslararası standartlara uygunluğu sağlanarak konsolide edilebilir hale getirilmesi, performans esaslı bütçelemeye temel teşkil edebilmesi ve mali yapıda saydamlığın ve hesapverebilirliğin sağlanması hedeflenmiştir⁶²⁷.

1995 yılında başlanan Kamu Mali Yönetimi Projesi kapsamında gerçekleştirilen bir diğer yenilik ise tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulamasını öngören devlet muhasebesinde reform çalışmaları olmuştur. Devlet muhasebesinde reform çalışmaları çerçevesinde yerel yönetimler için İçişleri Bakanlığı ile temasa geçilerek ortak muhasebe ve raporlama standartları oluşturulması konularında çalışmalara başlanmıştır. Buna göre çıkarılan Devlet Muhasebe Yönetmeliğine bağlı olarak genel yönetim kapsamındaki yer alan diğer birimlerle birlikte yerel yönetimlerin de kendi hesap planlarını hazırlamaları planlanmıştır⁶²⁸.

Bu çalışmalar kapsamında tahakkuk esaslı devlet muhasebesinin 2004 yılı başında genel ve katma bütçeli kurumlarda, 2005 yılından itibaren ise kapsama dahil tüm kamu idarelerinde uygulanması planlanmıştır. Dolayısıyla yeni muhasebe

⁶²⁶ Bu pilot kuruluşlar Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü ile Hacettepe Üniversitesi ve Ege Üniversitesi olarak belirlenmiştir.

⁶²⁷ T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Analitik Bütçe Sınıflandırması Genel Bilgi**, <http://www.bumko.gov.tr/TR/BelgeGoster.aspx?>, (10.10.2010).

⁶²⁸ T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları Nakit Esasından Tahakkuk Esasına**, Ankara, Kasım, 2002, s. 18.

sisteminin tüm yerel yönetimlerde uygulanma tarihi olarak 01.01.2005 tarihi belirlenmiştir. Bu çerçevede yerel yönetimler için İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan çalışma grubu eliyle 2005 yılına hazırlanmak üzere on iki birimde yeni sistemin pilot uygulama çalışmaları başlatılmıştır.

Tahakkuk esaslı muhasebe ve analitik bütçe sınıflandırması için pilot olarak seçilen kurumlar şu şekilde belirlenmiştir⁶²⁹:

Ankara İl Özel İdare Müdürlüğü	Melikgazi Belediyesi
Ankara Büyükşehir Belediyesi	Kocasinan Belediyesi
Keçiören Belediyesi	Kayseri Su Kanalizasyon İdaresi
Pursaklar Belediyesi	Yozgat İl Özel Müdürlüğü
Kayseri İl Özel İdaresi Müdürlüğü	Kahramanmaraş Belediyesi
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	Kahramanmaraş İl Özel İdare Müdürlüğü

Bu pilot çalışmalardan sonra Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine uygun olarak İçişleri Bakanlığınca hazırlanan Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Taslağı hazırlanmış ve görüş için Sayıştay Başkanlığına gönderilmiştir. Ancak Sayıştay'dan görüş gelmemesi sebebiyle, Yönetmeliğin 1/1/2006 tarihinden itibaren uygulanacağı ve dolayısıyla yerel yönetimlerde tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçileceği tüm yerel yönetimlere duyurulmuş ve yerel yönetimler söz konusu tarihten itibaren tahakkuk esaslı muhasebe uygulamasına geçmiştir⁶³⁰.

Yerel yönetimlerde tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçişle birlikte hesapverebilirlik ve saydamlığın sağlanması bakımından yerel yönetim birimlerinin genel mali durumunu gösteren bilanço, dönem faaliyet sonucunu gösteren faaliyet raporu ve bütçe uygulama sonuçlarının ayrı ayrı raporlanması sağlanmıştır⁶³¹.

⁶²⁹ Erkan Karaarslan, "Kamu Muhasebe Reformu ve Yerel Yönetimler", www.erkankaraarslan.org

⁶³⁰ Baki Kerimoğlu, "Yerel Yönetimlerde Muhasebe, Raporlama ve Hesapverebilirlik", içinde: **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, (ed.) Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 234.

⁶³¹ Kerimoğlu, 2006, s. 235.

3.3.3.5.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Karar alma sürecinin güçlendirilmesi bakımından 57. Hükümet döneminde başlatılan Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi çerçevesinde Maliye Bakanlığınca yayınlanan 2001 yılı 5 sıra no.lu Bütçe Uygulama Talimatının “Toplam Kalite Yönetimi” başlığı altında bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve uygulama sonuçlarının kontrolü ve denetiminde kalite yönetiminin etkin bir şekilde sürece dahil edilmesinin bu alandaki gelişimin sürdürülebilir olmasını sağlayacağı ve bütçe sistemlerinin kamu hizmetini büyük ölçüde şekillendirmesi nedeniyle de kamu kesiminde bir ivme yaratabileceği, böylece öz değerlendirme yoluyla kendini sürekli geliştiren kamu kurumlarının kaliteli hizmetleri ile vatandaşların memnuniyetini ve takdirini kazanacağı hükmü yer almıştır⁶³².

İlk sinyalleri bu şekilde belirlenen ve kamu bütçe sisteminde dönüşüme merkezi yönetim düzeyinde başlanan proje çerçevesinde 6 kurumda çeşitli faaliyet ve projeler pilot olarak seçilmiştir:

Milli Eğitim Bakanlığı	Yurtdışı Bursları
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	Süne ve kıvım mücadelesi projesi
Karayolları Genel Müdürlüğü	Kaza kara noktalarının iyileştirilmesi ve izlenmesi projesi
Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü	Seydanbağları huzurevi, yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezi hizmetleri
ODTÜ	Kütüphanecilik hizmetleri
TÜSSİDE	Tüm faaliyetler,

2001 yılında Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen bu proje çerçevesinde pilot olarak seçilen ve yukarıda yer verilen kurumlarda belirlenen faaliyet ve projelere ilişkin performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılarak, bu faaliyet/projeler için 2003-07 yıllarını kapsayan stratejik planlar ile 2003 yılı performans planları ve kaynak ihtiyaç planları hazırlanmıştır⁶³³.

⁶³² T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **2001 Yılı Bütçesi 5 Sıra No. lu Uygulama Talimatı**, www.bumko.gov.tr, (01.02.2011).

⁶³³ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Esaslı Bütçeleme Geçiş Çalışmaları**, <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAA6AA849816B2EF87C42C67A356329D>, (01.02.2011).

Yeni bütçeleme sistemine yönelik belirtilen projelerin yaygınlaştırılabilmesi amacıyla hukuki altyapının oluşturulması gerekli hale gelmiş ve bu nedenle 1050 sayılı Kanunun yerine yeni bir kanunun getirilmesi için Maliye Bakanlığında bir komisyon kurulmuştur. Komisyon çalışmaları sonucunda KMYKK Taslağı hazırlanmıştır. AB ve uluslararası standartlarla uyumlu bir kamu iç kontrol sisteminin oluşturulması amacıyla Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı 57. Hükümet döneminde, 3 Ağustos 2002 yılında TBMM’ne sunulmuş ve seçim sürecinde kadük olmuştur. Tasarı daha sonra 58. hükümetin Acil Eylem Planının ilk altı aylık tedbirleri arasında yer almıştır⁶³⁴.

2001 yılında, 57. Hükümet döneminde başlatılan Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi kapsamında başlatılan performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik çalışmalar ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemine yönelik düzenlemelerin devamı niteliğinde çalışmalar 58. Hükümet döneminde de gerçekleştirilmiştir.

Buna göre Yüksek Planlama Kurulu’nun 4/7/2003 tarihli ve 2003/14 sayılı “2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı” konulu kararı çerçevesinde, DPT Müsteşarlığı koordinatörlüğünde sekiz kamu kurumunda kurumsal düzeyde stratejik planlama pilot çalışmaları yürütülmesine karar verilmiştir. YPK Kurulunun söz konusu kararına göre pilot kuruluşlar stratejik planlarını 2005 yılı programına ve bütçe teklifine baz oluşturacak şekilde en geç Haziran 2004 tarihi itibarıyla tamamlamaları ve DPT Müsteşarlığının incelemesi ve YPK’nun onayının ardından, Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan performans esaslı bütçeleme çalışmalarına temel teşkil edecektir. Bu pilot kuruluşlar;

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

şeklinde belirlenmiştir.

⁶³⁴ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, Şubat, 2004, s. 24.

YPK'nun 2003/14 kararı ile kurumsal düzeyde ve 2002 yılında Maliye Bakanlığınca faaliyet/proje düzeyinde başlatılan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme pilot çalışmalara YPK'nun 19/7/2004 tarih ve 2004/37 sayılı 2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararıyla devam edileceği ifade edilmiştir.

58. hükümetin kurulmasıyla birlikte, Acil Eylem Planı kapsamında 2003 yılında gerçekleştirilen bir başka değişim mali yönetim alanında yaşanmıştır. Buna göre son şekli verilen tasarı Temmuz ayı içerisinde Başbakanlığa gönderilmiştir. Daha sonra Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ne sunulan tasarı, 10.12.2003 tarihinde kabul edilerek 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Kanun kapsamına, Kanuna ekli I sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, II sayılı cetvelde yer alan özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, belirli maddelerle bağlı olmak üzere III sayılı cetvelde yer alan düzenleyici denetleyici kurumlar ile IV sayılı cetvelde yer alan sosyal güvenlik kurumları, belediyeler, il özel idareleri ve mahalli idarelerin kurduğu birlik ve idareler girmektedir.

Kanun kapsamındaki kamu idarelerinin bütçe, mali yönetim, muhasebe, mali istatistikler, kontrol ve iç denetimi kapsayan mali yönetim ve kontrol yapılarını Kanuna uygun hale getirebilmeleri amacıyla Başbakanlıkça “Kamu Mali Yönetiminde Değişim Çalışmaları” konulu 2005/10 sayılı genelge ile idari, mali, kontrol ve denetim birimlerinde çalışan personelden oluşan ve doğrudan üst yöneticilerine bağlı olarak çalışarak değişim yönetimi ekiplerinin kurulması öngörülmüştür. Değişim çalışmalarının tamamlanmasının planlandığı 31/12/2005 tarihine kadar Maliye Bakanlığınca söz konusu değişim yönetimi ekiplerine kapsamlı eğitim ve bilgilendirme toplantıları düzenlenmiştir.

Maliye Bakanlığınca gerçekleştirilen bu çalışmadan sonra 22.12.2005 tarihli ve 26033 sayılı resmi gazetede yayınlanan 5436 sayılı KMYKK ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla yapılan değişiklikler sonrasında 01.01.2006 tarihi itibarıyla tüm hükümleriyle yürürlüğe girmiştir. Daha

sonra Kanunun uygulanması esnasında 25/4/2007 tarihli 5628 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ve 24/7/2008 tarihli 5793 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Daire Kanun”la 5018 sayılı Kanunda bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

5018 sayılı Kanunun kabul edilmesiyle birlikte performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik çalışmalar da hızlanmıştır. 5018 sayılı Kanun çerçevesinde planlama boyutundan bütçe hazırlığı, uygulama, raporlama ve denetim boyutuna kadar uzanan bütüncül bir kurumsal performans modeli oluşturulmuştur. Hem stratejik planlama alanında hem de performans esaslı bütçeleme alanında ayrıntılı düzenlemeler ise ikincil mevzuata bırakılmıştır⁶³⁵.

3.3.3. Yeniden Yapılanma Kapsamında Performans Yönetimine Geçişin Değerlendirilmesi

Ülkemizde Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı kapsamında idari usul, saydamlık ve vatandaşın bilgi edinme hakkı, e-dönüşüm Türkiye projesi ve e-devlet, bürokrasinin azaltılması ve basitleştirilmesi, vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi, performans sistemine ve ödüllendirmeye geçiş, kamuda etik kuralların gözden geçirilmesi gibi birçok alanda yapılacak düzenlemelerle yeni bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesi amaçlanmıştır.

Bu yeni anlayışın bir gereği olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında i) ortaya konan yeni zihniyete uygun bir şekilde geleceğe dair tasarım geliştirme, ii) misyon ve vizyon belirleme, iii) temel amaç politika ve öncelikleri şekillendirme, iv) ölçülebilir başarı göstergeleri belirleme ve önceden ilan etme, v) insan kaynaklarını geliştirme unsurları vurgulanmıştır⁶³⁶. Vurgulanan bu unsurlara stratejik plan ile performans ölçümü ve denetimine işaret edilerek performans yönetimine geçişin amaçlandığı görülmektedir. Ancak kanun tasarısının yasalaşma imkanı bulmaması performans yönetim modelinin uygulanmasında büyükşehir

⁶³⁵ Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2008/382, Ankara, 2008, s. 223.

⁶³⁶ Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, ss. 22, 30.

belediyelerinde 5018 sayılı KMYKK ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile geçilebilmiştir.

KMYKK ile performans yönetiminin temel bileşenleri olan stratejik planlama, performans programı, faaliyet raporu, planlama, bütçeleme ve denetim süreçlerini oluşturmaktadır. Böylelikle Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sistemi sadece bir bütçeleme sistemi olarak değil, performans yönetiminin bir aracı olarak kurgulanmıştır⁶³⁷.

Kanuna göre kamu idarelerinin kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde stratejik plan hazırlayacakları hükme bağlanmıştır. Performans denetimi kapsamında 5018 sayılı Kanunla kamu idarelerine yönetsel sorumluluk çerçevesinde iç kontrol ve iç denetim mekanizmaları ile performans denetimi yapma yetkisi tanımıştır. Performans denetimi ayrıca, kamu idareleri dışında dış denetim organı olan Sayıştay tarafından da gerçekleştirilecektir.

5018 sayılı Kanunun yanı sıra ülkemizde büyükşehir belediyelerinin bu sorumlulukları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanununda da yükümlülük haline getirilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre büyükşehir belediyesinin görevleri arasında ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planı, yıllık hedefleri, yatırım programları ve bunlara uygun olarak bütçesinin hazırlanması sıralanmıştır. Büyükşehir belediye başkanının görevlerinin sıralandığı 18 inci maddesinde ise belediye başkanının görevleri arasında belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetilmesi, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturulması, bu stratejilere uygun olarak bütçenin hazırlanması ve uygulanması, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerinin belirlenmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi, bunlarla ilgili raporların meclise sunulması hususlarına yer verilmiştir.

⁶³⁷ Erhan Karacan, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2010, ss. 124, 125.

5393 sayılı Belediye Kanununa göre stratejik plan ve performans programı kalkınma plan ve programları ve varsa bölge planına uygun olarak hazırlanacaktır. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunun stratejik plan ve performans programı başlıklı 41 inci maddesine göre, belediye başkanı, yerel seçimlerden itibaren altı ay içinde kalkınma planı ve varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Öte yandan kamu hizmetlerinde istenilen düzey ve kaliteye ulaşılabilmesi için performans göstergelerinin performans denetimlerine temel oluşturacağı belirtilmiştir.

Ülkemizde oldukça yeni olan bu uygulamalar için 5393 sayılı Kanunun geçici 2 nci maddesi ile yerel yönetimlerin, dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin 2006 yılı itibariyle stratejik plan, ve dolayısıyla 2007 yılında performans programı ve bu plan ve programlarla uyumlu bütçelerini hazırlamış olmaları istenmiştir.

34. TÜRKİYE'DE METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE BÜTÇE

Çalışmanın bu kısmında 5018 sayılı KMYKK ve ikincil düzey mevzuat düzenlemeleri ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında ülkemiz metropoliten yönetimlerinde performans yönetim döngüsünde kullanılması öngörülen araçlar ve performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyişine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

3.4.1. Metropoliten Yönetimlerde Performans Yönetiminin Araçları

Ülkemiz metropoliten yönetimlerinde uygulanması öngörülen performans yönetiminin temel araçları stratejik plan, performans ölçüm sistemi, faaliyet raporu

ve performans esaslı bütçeleme sistemi olarak ortaya çıkmaktadır. Çalışmanın bu kısmında bu araçlara ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

3.4.1.1. Stratejik Plan

Ülkemizde performans planlamasının stratejik plan aracılığıyla gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. 5018 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde yer verilen tanımına göre stratejik planlama; kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder.

5018 sayılı KMYKK'nun 9 uncu maddesi uyarınca stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine DPT Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Ancak metropoliten yönetimlerde stratejik plan uygulamasına geçiş 5393 sayılı Kanunun geçici 2 nci maddesi hükmü ile stratejik plan hazırlamakla yükümlü diğer belediyeler için de öngörülen 2006 yılı olarak belirlenmiştir. DPT Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından stratejik plan çalışmalarının düzenlenmesine ilişkin olarak pilot uygulamalardan ve TUİK ile işbirliği içinde gerçekleştirilen “Stratejik Yönetim Araştırması”ndan elde edilen sonuçlara bağlı olarak uygulamanın tüm kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılmasına yönelik mevzuat düzenleme çalışmaları yürütülmüştür. Bu çerçevede DPT Müsteşarlığı, hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzunu elde edilen deneyimler ve stratejik planlama yönetmeliği doğrultusunda güncelleyerek ilgili tüm kuruluşların istifadesine sunmuş ve “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır⁶³⁸.

DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzuna göre stratejik planlama sürecinde durum analizine, durum analizinin gerçekleştirilmesinin ardından kurumun gelecekte ulaşmak istediği nokta ile bu noktaya ulaşabilmesi için gerekli görülen genel çerçevenin belirlenebilmesi için kurum misyon ve vizyonun

⁶³⁸ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran, 2007, s. 45.

beyanıyla stratejik amaçlar, hedefler ve faaliyetlerin belirlenmesine yer verilir⁶³⁹. Buna göre ülkemizde stratejik plan modellerinden geleneksel planlama modelinin ve stratejik planlama yaklaşımlarından amaç esaslı planlama yaklaşımının tercih edildiği gözlenmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından 2006 yılında hazırlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”te ise stratejik planlama sürecinde uyulması gereken genel ilkeler ve stratejik planların süresi, güncelleştirilmesine ve yenilenmesine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Yönetmelikte stratejik planlama sürecine ilişkin temel ilkeler kapsamında katılımcılık ve işbirliği vurgusu yapılmış, stratejik planların doğrudan doğruya kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanmasının zorunlu olduğunun altı çizilmiştir. Buna göre ihtiyaç duyulması halinde idare dışından temin edilecek danışmanlık hizmetleri sadece yöntem ve süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetleri konuları ile sınırlı tutulmuştur.

Yönetmelikte stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesine ilişkin düzenlemeler çerçevesinde stratejik planların kapsadığı dönem beş yıllık bir dönem olarak öngörülmüştür. Stratejik planların güncelleştirilmesi ise ancak iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için mümkün kılınmıştır. Güncelleştirme, stratejik planın misyon, vizyon ve amaçların değiştirilmeden, hedeflerde yapılan nicel değişiklik olarak tanımlanmıştır. Güncelleştirme durumunda DPT Müsteşarlığına ve Maliye Bakanlığına bilgi verilmesi gerekli görülmüştür. Buna karşın stratejik planın beş yıllık bir dönem için hazırlanması stratejik planın yenilenmesi olarak tanımlanmış ve yenilemenin gerçekleştirilebileceği asgari koşullar sıralanmıştır. Söz konusu asgari koşullar; i) görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuatta değişiklik olması, ii) yerel yönetimlerde üst yöneticinin değişmesi, iii) ilgili yerel yönetimin, doğal afet, tehlikeli hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların vuku bulması hali şeklinde sıralanmıştır.

⁶³⁹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu 2. Sürüm**, Haziran, Ankara, 2006, s. 15.

Bu temel düzenlemeler ve kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanan stratejik planların meclisleri tarafından kabulünü müteakip İçişleri Bakanlığına ve DPT Müsteşarlığına gönderileceği hüküm altına alınmıştır. Stratejik planlar kamuyouna duyurulur ve kamu idarelerinin internet sitelerinde yayımlanır.

İçişleri Bakanlığının yerel stratejik planlarla ilgili sorumluluğu stratejik planların kalkınma planlarına ve programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasının gözetilmesi olarak belirlenmiştir. Üst yönetici olarak belediye başkanlarının sorumluluğu ise idarelerinin stratejik planlarının hazırlanmasından ve uygulanması olarak belirlenmiş, belediye başkanlarının bu sorumluluğunun kendi meclislerine karşı olduğu belirlenmiştir.

3.4.1.2. Performans Ölçüm Sistemi

Ülkemiz yerel yönetimlerinde performans ölçümü, 5018 sayılı KMYKK'nun 9 uncu maddesine göre gerçekleştirilmektedir. Buna göre ilgili madde hükmü gereğince Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde yürütülür.

Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberine göre performans göstergeleri, hizmetin hangi aşamasına ilişkin olduğuna ve hizmetin hangi özelliğini ölçtüğüne göre i) girdi, çıktı ve sonuç göstergeleri, ii) girdi, çıktı ve sonuçlar arasındaki ilişkilere dayanan göstergeler –verimlilik ve etkinlik göstergeleri-, iii) kalite göstergeleri şeklinde sınıflandırılabilir. Performans göstergeleri, performansın farklı yönleri üzerinde durduklarından gösterge hedefleri belirlenirken birbirleriyle olan etkileşimlerine dikkat edilmesi gerekir⁶⁴⁰.

Performans Esaslı Bütçeleme Rehberine göre idareler, performans göstergelerini aşağıdaki özellikleri taşıyacak şekilde oluşturur⁶⁴¹:

⁶⁴⁰ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)**, 2004, s. 24.

⁶⁴¹ T.C. Maliye Bakanlığı, 2004, ss. 50-52.

- **İlgili olmalıdır:** performans göstergeleri, idarenin misyon, vizyon, amaçları ve hedefleri ile yürüteceği faaliyetlerle doğrudan ilgili olmalı, idarenin neyi başarmaya çalıştığını ölçmelidir. İdarenin, faaliyetleri ve hedefleri ile ilgisi olmayan göstergeler oluşturulmamalıdır.
- **Hesapverme sorumluluğu ile bağlantılı olmalıdır:** Belirlenecek performans göstergeleri, faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu olanların performansını ölçebilecek ve kısmen dahi olsa idare yönetimince etkilenebilecek nitelikte olmalıdır. İdare tarafından etkilenebilecek faktörlerin yanında dışsal faktörlere de bağlı göstergelerin tespit edilmesi halinde dışsal faktörlerin etkisi açıkça belirlenip performans değerlendirmesinde dikkate alınmalıdır.
- **Dengeli olmalıdır:** performans göstergelerinin sayı ve nitelikleri idare faaliyetlerinin tüm yönlerini kapsayacak şekilde belirlenir. Göstergelerin dengeli belirlenmemesi halinde, yöneticiler faaliyetlerin sadece belli bir yönüne yoğunlaşır. Bu durum faaliyetlerde sapmalara ya da ters teşviklere neden olur ve faaliyetlerden beklenmeyen sonuçlar elde edilir.
- **Fayda-maliyet analizi yapılmalıdır:** performans göstergelerine ilişkin verilerin toplanma ve değerlendirme maliyetlerinin makul ve kabul edilebilir bir seviyede olması gerekir. Performans bilgilerini toplama maliyeti, bilgilerden elde edilecek olan faydadan çok olmamalıdır. Performans göstergeleri belirlenirken, mevcut veriler ve ulusal istatistiklerden öncelikle yararlanılmalı, elde mevcut veri olmadığı takdirde, veri üretme yoluna gidilmelidir.
- **Güvenilir olmalıdır:** performans göstergeleri, doğru ve güvenilir verilere dayanmalıdır. Bu nedenle sağlıklı bir performans bilgi sisteminin oluşturulması önemlidir. Performans verilerinin hizmeti sunanların istekleri doğrultusunda yönlendirilmesini engellemek için bu verilerin toplanması ve işlenmesi süreçlerinin düzenli olarak denetlenmesi gerekir.
- **Karşılaştırılabilir olmalıdır:** performans göstergeleri hem geçmiş dönemlerle hem de başka idarelerin benzer faaliyetleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır. Performans göstergelerinin karşılaştırılabilir olması için standart tanımlar mevcutsa bunlar kullanılır. İhtiyaç halinde yeni göstergeler oluşturulması veya mevcut göstergelerin değiştirilmesi gerekebilir. Ancak performans göstergelerinde yapılacak değişikliklerin performansın izlenmesini zorlaştırmamasına dikkat edilmelidir.

5018 sayılı Kanunun ilgili madde hükmü ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde belirlenen özellikler çerçevesinde ülkemiz metropoliten yönetimlerinde performans göstergeleri oluşturulmakta ve performans ölçümü ve denetimi bu göstergeler vasıtasıyla yürütülmeye çalışılmaktadır. Yerel yönetimlerden ayrıca performans değerlendirmesi yapmaları beklenmektedir. Ancak henüz performans değerlendirmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmediğinden performans değerlendirmesinden sistematik bir biçimde faydalanılamamaktadır.

Genel olarak bir belediyenin kendi inisiyatifiyle değil de merkezi hükümetin zorlamasıyla performansını ölçmesi “ikinci en iyi”dir ve performans ölçümünün hiç bulunmamasına göre daha iyi⁶⁴² olarak değerlendirilmekte birlikte uygulamada hesapverebilirliğin sağlanması ve/veya yerel yönetimlerde performans kültürünün yerleştirilmesi amacıyla bu türden uygulamalara başvurulmaktadır. Bu uygulamalarda yerel yönetim performans ölçümünde kullanılan yöntemler kıyaslama yöntemidir. Ülkemiz uygulamasında kıyaslama yöntemi uygulama çalışmaları Dünya Bankası desteği ile İçişleri Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce 2002 yılında uygulamaya koyulan, nüfusu 100.000 ve üzerinde olan belediyeler ile bazı küçük belediyelerden oluşan 129 belediyede performans ölçümünü amaçlayan BEPER Projesi ile gündeme gelmiştir.

BEPER Projesinin temel amaçları;

- Belediyelerin sunduğu temel iş ve işlemler için temel performans kriterlerinin belirlenmesi,
- Belediyeler arasında karşılaştırmayı yapabilmeyi mümkün kılan bir model geliştirilmesi,
- Demokratik katılımı, şeffaflığı, hesapverme mekanizmasını güçlendirmek için belediyeleri büyüklük, gelişme gibi özellikleri açısından sınıflandırılarak ulusal performans göstergelerini tespit etmek,
- Etkin ve verimli, ayrıca kaynakların rasyonel kullanıldığı bu manada tutumlu bir hizmet anlayışı yerleştirmek,
- Belediyelerin arz ettiği iş ve işlem kalitesini sonuç merkezli olarak ölçmek ve değerlendirmek, belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmak,
- Karar vericilere ve vatandaşlara objektif verilere dayalı değerlendirme yapma imkanı tanımak,
- Yerel yönetimlerin kendi bünyeleri içerisinde izleme-sürekli standart geliştirme modelinin kurulmasına örnek teşkil etmek,
- Belediyelerin hizmet kalitesini, AB normları ile uyumlu hale getirmek

şeklinde sıralanmıştır.

BEPER Projesi ile hizmet göstergeleri, altyapı göstergeleri, mali göstergeler ve anahtar başarı göstergeleri şeklinde dört temel performans göstergesi belirlenmiş ve her bir gösterge kendi içerisinde alt unsurlara ayrılmıştır. Buna göre hizmet

⁶⁴² Sağbaş ve Akdoğan, 2007, s. 68.

göstergeleri 32 unsurdan, altyapı göstergeleri 15 unsurdan, mali göstergeler ise 23 unsurdan oluşmakla birlikte, anahtar başarı göstergeleri tüm bu göstergelerin bir özeti niteliğinde hizmet kalitesi (vatandaş memnuniyeti), hizmet maliyetleri (mali yapının güçlendirilmesi), hizmet sunum sonuçları (kurumsal yapının güçlendirilmesi), yönetsel etkinlik (vatandaş değerlendirmesi), çevre koruma-ARGE (öğrenme-gelişim) şeklinde sıralanan beş adet unsurdan oluşturulmuştur⁶⁴³.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları kapsamında belirlenmesi öngörülen performans göstergeleri yerel yönetimlerin tüm faaliyetlerine ilişkin olmasına rağmen BEPER Projesi kapsamında belirlenen performans göstergeleri daha çok belediyelerce sunulan mal ve hizmetlerin niteliğini ve kalitesini izlemeye yönelik olarak belirlenmiştir⁶⁴⁴.

3.4.1.3. Faaliyet Raporu

Belediye Kanunun 56 ncı maddesine göre belediye başkanı, 5018 sayılı KMYKK'nun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan 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 raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir.

5018 sayılı KMYKK'nun 41 inci maddesine istinaden genel bütçe faaliyet raporlarının hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esasları belirlemek amacıyla Maliye Bakanlığı tarafından “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” yayınlanmış ve 1/1/2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

⁶⁴³ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Belediyelerde Performans Ölçüm Projesi**, www.beper.gov.tr, (02.05.2008).

⁶⁴⁴ Nangır, 2007, s. 120.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğe göre yerel yönetimlerin bütçelerinde kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanan “birim faaliyet raporu” izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulmaktadır. Üst yönetici, harcama birimlerinin faaliyetlerini ve performanslarını izleyebilmek için, harcama yetkililerinden üç veya altı aylık birim faaliyet raporları isteyebilir. Birim faaliyet raporu hazırlayan harcama yetkilileri, raporun içeriğinden ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan üst yöneticiye karşı sorumludur.

“İdare faaliyet raporu”, birim faaliyet raporları esas alınarak, idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlanmaktadır. Yerel yönetimlerce hazırlanacak idare faaliyet raporlarından belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulur ve Nisan ayı sonuna kadar üst yöneticileri tarafından kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süreler içinde Sayıştaya ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. Sayıştay, Maliye Bakanlığı veya İçişleri Bakanlığınca istenilmesi halinde faaliyet raporları ayrıca elektronik ortamda da gönderilir. Üst yöneticiler, idare faaliyet raporlarının içeriğinden ve raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğundan meclislerine karşı sorumludur.

Birim ve idare faaliyet raporları beş bölümde hazırlanır. Bu bölümler, genel bilgiler, amaç ve hedefler, faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler, kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi ile öneri ve tedbirler bölümlerinden oluşmaktadır.

Genel bilgiler bölümünde, idarenin misyon ve vizyonuna, teşkilat yapısına ve mevzuatına ilişkin bilgilere, sunulan hizmetlere, insan kaynakları ve fiziki kaynakları ile ilgili bilgilere, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere kısaca yer verilir. Amaç ve hedefler bölümünde, idarenin stratejik amaç ve hedeflerine, faaliyet yılı önceliklerine ve izlenen temel ilke ve politikalarına yer verilir.

Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümünde ise, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir. Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır. Performans bilgileri başlığı altında ise, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.

Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi bölümünde ise orta ve uzun vadeli hedeflere ulaşılabilmesi sürecinde teşkilat yapısı, organizasyon yeteneği, teknolojik kapasite gibi unsurlar açısından içsel bir durum değerlendirmesi yapılarak idarenin üstün ve zayıf yönlerine yer verilir.

Öneri ve tedbirler bölümünde ise faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkanları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşılabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere bu bölümde yer verilir.

Öte yandan birim faaliyet raporlarına harcama yetkilisi tarafından imzalanan “İç Kontrol Güvence Beyanı”, idare faaliyet raporlarına ise üst yönetici tarafından imzalanan “İç Kontrol Güvence Beyanı” ve mali hizmetler birimi tarafından imzalanan “Mali Hizmetler Birim Yöneticisinin Beyanı” eklenir.

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

onbeşine kadar kamuoyuna açıklanır. Bu raporun birer örneği aynı süre içerisinde Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

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

- Mahalli idare bütçeleri gelir ve gider hedefleri ile gerçekleştirmelerine ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,
- Mahalli idareler, mahalli idarelere bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarının iç ve dış borçlarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,
- Mahalli idarelerin insan kaynakları ile fiziki kaynaklarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,
- Mahalli idare bütçelerinden yapılan yardımlar ile sosyal hizmet harcamalarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,
- Mahalli idarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmeler,
- Mahalli idarelere ilişkin iç denetim sonuçları hakkında bilgi ve değerlendirmeler,
- Mahalli idarelere ilişkin olarak İçişleri Bakanlığınca yürütülen denetim ve gözetim faaliyetleri hakkında özet bilgiler,
- Mahalli idarelerin yıl içinde yapmış olduğu yatırımlar ile gelecek yıllara yaygın yüklenmelerine ilişkin bilgiler,
- Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığınca gerekli görülen diğer bilgiler yer alır.

5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesi doğrultusunda, İçişleri Bakanlığınca hazırlanması öngörülen Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu ilki 2006 yılında olmak üzere, Maliye Bakanlığınca oluşturulan say2000i sistemi verileri ile Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 25/02/2005 tarihli genelgesi ile işlerlik kazandırılan yerel bilgi projesi doğrultusunda oluşturulan www.yerelbilgi.gov.tr adresine yerel yönetimlerce girilen bilgilerin kullanılması suretiyle hazırlanmaktadır⁶⁴⁵.

Mahalli idareler genel faaliyet raporu, yerel yönetimlerin faaliyet raporları hariç olmak üzere idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu ile birlikte, dış denetim sonuçlarını da dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Sayıştay tarafından genel uygunluk bildirimi ile birlikte TBMM’ne sunulur. TBMM’de, Sayıştay tarafından sunulan raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu

⁶⁴⁵ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2006 Yılı ...**, 2007, s. 9.

kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumlulukları görüşülür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

3.4.1.4. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

5018 sayılı Kanunun 9 uncu maddesine göre kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Bu çerçevede Maliye Bakanlığınca yayınlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyişine ilişkin genel açıklamalara yer verilmiştir. Rehberde performans esaslı bütçeleme sistemi;

“Kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların gerçekleştirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçe sistemi”

olarak tanımlanmıştır. Rehberde performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurları; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu şeklinde sıralanmıştır.

Stratejik plan ve performans programları vasıtasıyla kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmakta; söz konusu belgelerde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaktadır⁶⁴⁶.

⁶⁴⁶ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, Ankara, 2009, s. 1.

Ülkemizde performans esaslı bütçeleme sistemi, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlandığı, kamu kesiminde girdi ve çıktılar arasında ilişki kurmayı amaçlayan, gelecek dönemlerde öngörülen hedeflere ulaşmada etkinliği ve plan-bütçe ilişkisinin kurulmasını sağlayan bir bütçe sistemi olarak ortaya çıkmıştır⁶⁴⁷. Bununla birlikte ülkemiz performans esaslı bütçeleme tanımlamasında stratejik planı öne çıkaran yaklaşımı sebebiyle stratejik planlamaya performans esaslı bütçeleme sistemi modeline örnek teşkil etmektedir.

3.4.2. Metropolitan Yönetimlerde Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin İşleyişi

Büyükşehir belediyelerinin bütçe süreci 5393 sayılı Belediye Kanununda 5018 KMYKK'na dayanılarak yer verilen hükümlere göre yürütülmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunun 65 inci maddesi ile belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu doğrultuda 2006 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çıkarılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu (md.61) ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine (md.5) göre bütçe, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren meclis kararıdır.

Mecliste görüşülüp kabul edilen bütçenin; (A) işaretli cetveli, kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi sınıflandırmanın bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyinin yazılmasından, (B) işaretli cetveli ise gelirlerin ekonomik sınıflandırmasının dört düzeyinin yazılmasından oluşur. Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması cetveli, düzenlenmesi halinde, dört düzey olarak yazılır.

Bütçe yılı ile devlet mali yılı aynıdır. Mali yıl bütçesi, stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri ile birlikte görüşülür ve değerlendirilir. Bütçe, kurumların plan ve programlarının

⁶⁴⁷ Esra Siverekli Demircan, “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, **Yönetim ve Ekonomi**, C. 13, S. 2, 2006, s. 54.

gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, etkinlik, tutumluluk ilkeleri ile uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanır ve uygulanır.

Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

3.4.2.1. Bütçenin Hazırlanması ve Onaylanması

Büyükşehir belediyelerinde bütçe hazırlıkları, her yıl Haziran ayının sonuna kadar belediye başkanının bütçe çağrısı ile başlar. Belediye başkanının bütçe çağrısı doğrultusunda harcama birimleri gider bütçelerini stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlar.

Mali hizmetler birimi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurumun bütçe tasarısını oluşturur. Mali hizmetler birimi ayrıca birimlerden gelen ayrıntılı harcama programları da dikkate alınmak suretiyle kurumun ayrıntılı harcama programı ve finansman programını hazırlayarak bütçe tasarısına ekler. Üst yönetici tarafından gerekli inceleme ve düzeltme yapıldıktan sonra bütçe tasarısı, belediye ve bağlı idarelerde Ağustos ayının sonuna kadar encümene havale edilir.

Encümene sunulan bütçe tasarısı ve izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri ile bir önceki yıla ve içinde bulunulan yıla ait (bütçe hazırlığının yapıldığı ay itibarıyla) bütçe gerçekleştirmeleri, Bakanlıkça belirlenecek şekil ve içerikte Eylül ayının ilk haftası içinde, 5018 sayılı KMYKK uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir. 5393 sayılı Kanunun 62 nci maddesine göre İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı KMYKK uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir.

Yönetmeliğin 26 ncı maddesine göre encümene havale edilen bütçe tasarısı incelenip encümen görüşü ile birlikte en geç Eylül ayının son haftası içinde üst yöneticiye verilir. Encümen tarafından görüşülerek üst yöneticiye sunulan bütçe tasarısı, büyükşehir ilçe belediyelerinde Ekim ayı toplantısında görüşülmek üzere Ekim ayının birinci gününden önce, büyükşehir belediyelerinde ise Kasım ayının toplantısında görüşülmek üzere Kasım ayının birinci gününden önce meclise sunulur.

Büyükşehir ilçe belediye meclisleri Ekim ayı toplantısının ilk oturumunda, büyükşehir belediye meclisleri ise Kasım ayı toplantısının ilk oturumunda bütçe tasarısını, incelenmek üzere plan ve bütçe komisyonuna havale eder. Komisyon kendisine havale edilen bütçe tasarısını beş iş gününden fazla olmamak üzere meclisin belirleyeceği süre içinde inceleyerek görüşünü içeren bir rapor düzenler ve meclise sunar. Komisyon üyeleri yatırımlarla ilgili meclis tarafından daha önce kabul edilen program dışında bütçeye yatırım ödeneği konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını, projelerin gerçekleşmesini engelleyecek ödenek indirimlerini, ödeneği temin edilmemiş projelerin bütçeye dahil edilmesini teklif edemezler.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri bütçeleri büyükşehir belediye meclisinde Kasım ayı toplantısında, birlikte görüşülerek yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya değiştirilerek karara bağlanır ve büyükşehir belediyesince tek bütçe ve gerekirse ciltler halinde bastırılır. İlçe belediyelerine onaylı birer örnekleri gönderilir.

Meclisin bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi plan ve bütçe komisyonu toplantı süresi de dahil olmak üzere en çok yirmi gündür. Meclis bu süre içinde bütçeyi görüşüp karara bağlar. Meclis; i) Bütçe kararnamesini madde madde, ii) Yılı gider bütçesini, kurumsal kodlaması yapılan her birimin fonksiyonel sınıflandırmalarının birinci düzeyi, ii) Yılı gelir bütçesini, ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi, iv) Yılı finansmanın ekonomik sınıflandırmasının birinci düzeyi itibariyle toplamaları üzerinden oylar ve kabul eder. Ayrıntılı harcama programları ile finansman programları üç aylık dönemler itibariyle toplamaları üzerinden birinci düzeyde meclisçe onaylanır. Bütçenin tümü üzerinde ayrıca oylama yapılmaz.

Meclis, bütçeyi bütünüyle reddedemez, aynen veya değiştirerek kabul eder. Bununla birlikte meclis üyeleri, program dışı ödenek konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını, projelerin gerçekleşmesini engelleyecek ödenek indirimlerini, ödeneği temin edilmemiş projelerin bütçeye dahil edilmesini teklif edemezler. Bütçe, kurumun diğer meclis kararları gibi kesinleşir ve yürürlüğe girer.

Bununla birlikte, meclis bütçeyi bütünüyle reddeder ve yasal süresi içerisinde bütçe çıkarılamazsa, durum üst yönetici tarafından 5393 sayılı Kanunun 30 uncu maddesine göre değerlendirmek üzere İçişleri Bakanlığına bildirir. Herhangi bir nedenle yılı bütçesi kesinleşmemiş ise, bütçe kesinleşinceye kadar geçen yıl bütçesinin uygulanmasına devam olunur. Bütçenin kabulüne kadar yapılan işlemler yeni yıl bütçesine göre yapılmış sayılır. Buna göre kullanılan ödenekler yılı bütçesi ödeneklerinden düşülürken, tahsil edilen gelirler de yeni yıl bütçesine mal edilir.

3.4.2.1.1. Üst Politika Belgeleri-Stratejik Plan İlişkisi

5393 sayılı Belediye Kanunun 41 inci maddesine göre belediye başkanı tarafından hazırlanarak belediye meclisine sunulan stratejik plan; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak hazırlanır. Bu suretler hazırlanan stratejik planların performans programı ve bütçelere temel oluşturması öngörülmüştür. Buna göre kanunla yerel stratejik planlar ile kalkınma plan ve programları arasında ilişki kurularak yerel ölçekte belirlenen öncelikler ile ulusal öncelikler arasında uyum sağlanması amaçlanmıştır.

Metropolitan yönetim stratejik planları ve performans programları için kalkınma planları ve diğer ulusal ölçekli plan ve programlar yanında bağlayıcı olabilecek bir diğer unsur ise bölgesel planlar olarak ele alınmıştır.

Ayrıca metropolitan stratejik planlama sürecinde il ölçeğinde hazırlanan stratejik planlar arasında amaç ve hedefler arasında uyum sağlanması gerekli olduğu kadar stratejik planlarla mekansal planlar arasında da uyum sağlanmalıdır. Ancak bu konuda ülkemizde bireysel çabalar haricinde sistemli yasal bir düzenleme mevcut bulunmamaktadır.

3.4.2.1.2. Stratejik Plan-Bütçe İlişkisi

Ülkemiz performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasında plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında performans programından faydalanılması öngörülmüştür. Performans programı hazırlanmasına ilişkin esaslar Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik 05/07/2008 tarihinde ve Performans Programı Hazırlama Rehberi 17/7/2008 tarihinde resmi gazetede yayımlanan Performans Programı Hazırlama Rehberi ile düzenlenmiştir. Bu tarihe kadar performans esaslı bütçeleme hazırlıkları 2004 yılında Maliye Bakanlığınca pilot kurumlar için çıkarılan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberiyle yürütülmüştür. Bununla birlikte performans programlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik⁶⁴⁸ 15/07/2009 tarihinde ve Performans Programı Hazırlama Rehberi 21/05/2009 tarihinde değiştirilmiştir.

Yönetmelikte değişiklik yapılması ile birlikte performans programı hazırlama sürecinde harcama birimlerince hazırlanan birim performans programlarının hazırlanmasına son verilmiştir. Rehberde yapılan değişiklik ile ise yönetmelikteki değişikliğe uygun olarak birim performans programının açıklaması kaldırılmıştır. Buna göre performans programları sadece idare düzeyinde hazırlanacaktır.

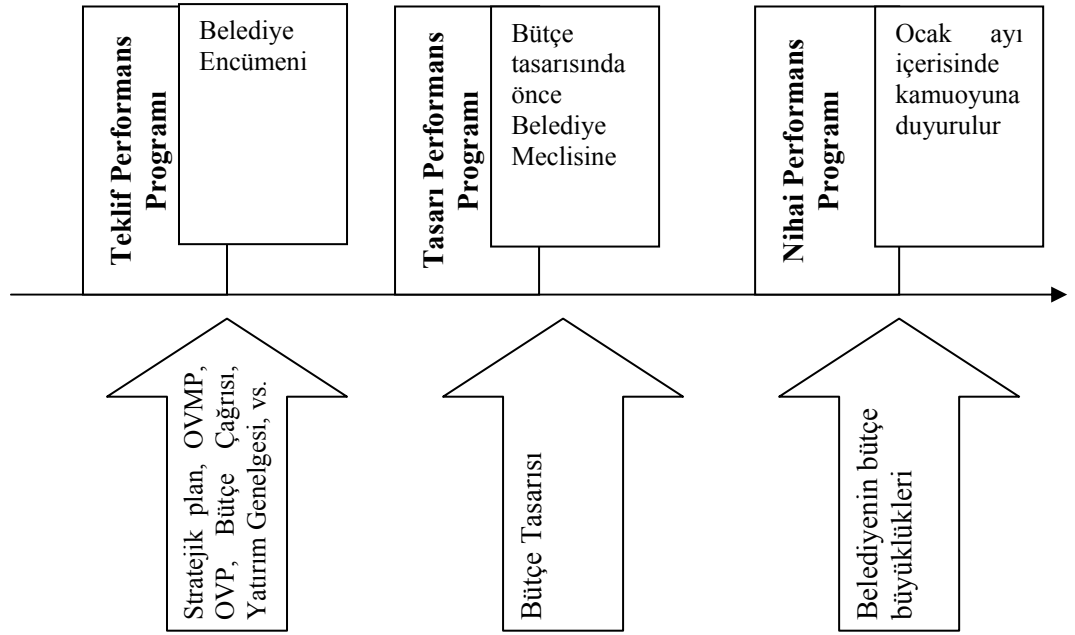
Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğe göre performans programı bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programı ifade eder. Performans programları idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde mali hizmetler biriminin koordinasyonunda harcama yetkililerinin katılımıyla üst yönetici tarafından idare düzeyinde hazırlanır. Buna göre kamu idareleri; kaynaklarını göz önünde bulundurarak, stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerden bir program döneminde hangilerine ne ölçüde, öncelik vereceklerini üst yönetici, harcama yetkilileri ve diğer ilgili tarafların katkılarının sağlanacağı katılımcı bir yöntemle

⁶⁴⁸ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik 15/07/2009 tarihinde resmi gazetede yayımlanmıştır.

belirler. Bu şekilde belirlenen öncelikler çerçevesinde kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler belirlenir.

Performans Programı Hazırlama Rehberinde yer verilen tanımlarına göre performans hedefleri; idarenin ulaşmak istediği hedefleri gösterirken, faaliyetler bunları nasıl gerçekleştirileceğini ifade eder. Performans göstergeleri ise performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlardır.

Şekil 4- Bütçe Sürecinde Performans Programı



Kaynak: Güngör, <http://www1.worldbank.org>, (01.02.2011).

Yukarıda yer verilen şekilde Türkiye’de metropoliten yönetimlerin bütçe sürecinde performans programının yerine yer verilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyelerinde, teklif performans programı belediye başkanının sorumluluğunda hazırlanarak belediye encümenine sunulacaktır. Kamu idarelerinin performans programı hazırlama süreci, kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin, performans hedef ve göstergelerinin, faaliyetlerin ve bunlardan sorumlu harcama

birimlerinin belirlenerek, en geç Mayıs ayı sonuna kadar üst yönetici tarafından harcama birimlerine yazılı olarak duyurulmasıyla başlar. Teklif performans programı, belediye encümeni tarafından belirlenen bütçe teklifine göre düzeltilerek tasarı performans programı haline getirilmektedir. Belediye başkanı tarafından bütçe teklifi ile birlikte belediye meclisine sunulan tasarı performans programı, belediye meclisi tarafından belirlenen bütçe büyüklüklerine göre revize edilerek nihai performans programı haline alacaktır. Nihai performans programı Ocak ayı içerisinde belediye başkanı tarafından kamuoyuna açıklanacak ve internet sitesinde yayımlanacaktır. Performans programı hazırlama yönetmeliğine göre yerel yönetimlerin üst yöneticileri eliyle performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte yetkili mercilerine sunmalarına ilişkin tarihler kendi mevzuatlarında belirlenecektir. Belediye Kanunun 41 inci maddesine göre performans programı ilgili olduğu mali yıl başından önce belediye meclisine sunulur ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek karara bağlanır.

Ayrıca Yönetmeliğe göre kamuoyuna açıklanan nihai performans programlarının en geç Mart ayının onbeşine kadar İçişleri Bakanlığı'na göndermesi gerekmektedir. Maliye Bakanlığı gerek görülmesi halinde performans programlarının gönderilmesini isteyebilir.

Büyükşehir belediyelerinde belediye başkanları, performans programlarının Yönetmelikte ve Performans Programı Hazırlama Rehberinde belirlenen esas ve usullere uygun olarak hazırlanmasından, uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların performans hedefleri ve hizmet gereklerine uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasından meclislerine karşı sorumludur.

Hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak doğru faaliyetlerin belirlenmesi ve bunların maliyetlerinin gerçeğe en yakın şekilde hesaplanabilmesi, kaynakların amaç ve hedeflere tahsis edilmesini öngören bütçeleme anlayışının işlerlik kazanması açısından büyük önem taşır. Bir faaliyetin bir performans hedefi ile ilişkilendirilmesi tercih edilmelidir. Ancak birden fazla performans hedefi ile ilişkilendirilebiliyorsa öncelikle performans hedeflerinin toplulaştırılması, bu mümkün olmuyorsa faaliyetin

hedeflere uygun olarak bölünerek ayrı faaliyetler olarak yeniden tanımlanması, bu da mümkün olmuyorsa faaliyet maliyetlerinin mükerrerliğe yol açmayacak şekilde performans hedefleriyle ilişkilendirilmelidir⁶⁴⁹.

Performans programının kaynak ihtiyacı faaliyetlerin tahmini maliyetleri veya performans hedeflerinin tahmini maliyetlerinin toplamı ile genel yönetim giderleri ile diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar toplamından oluşur. Faaliyet maliyeti tespit edilirken faaliyet ile doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler dikkate alınmalıdır. Doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler faaliyetin gerçekleştirilmesi halinde ortaya çıkacak maliyetlerdir. Bir performans hedefine ulaşılması için belirlenen faaliyet tahmini maliyetlerinin toplanmasıyla o performans hedefinin kaynak ihtiyacı bulunacaktır.

Genel yönetim giderleri; faaliyetler ile doğrudan ilişkilendirilemeyen ve faaliyet maliyetlerine dahil edilemeyen ancak, idarenin kurumsal ve yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması için yapılması gereken genel giderlerdir. Diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar, idarenin bütçesinde yer almakla birlikte performans hedefleriyle ilişkili olmayan ve bütçe uygulama sürecinde diğer idarelere transfer edilerek, transfer edilen idarenin ihtiyaçları için kullanılacak kaynaklardır. Ancak, diğer idarelere transfer edilmekle birlikte transfer eden idarenin ihtiyaçları için kullanılacak kaynaklar, diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar içerisinde gösterilmeyecek olup, faaliyet maliyeti ya da genel yönetim giderleri içerisinde yer alacaktır. Bu şekilde hesaplanan performans programının kaynak ihtiyacı performans hedeflerine göre ve analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik kodlarına uygun olarak bir tablo yardımıyla gösterilecektir⁶⁵⁰.

Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberi performans programı kaynak ihtiyacının hesaplanmasında daha önce yine Maliye Bakanlığınca, pilot kurumlar için hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde faaliyet düzeyindeki değişmelerin maliyetler üzerindeki etkisinin izlenmesini sağlamak üzere dolaylı maliyetlerin faaliyetlere dağıtım anahtarı aracılığı

⁶⁴⁹ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009, s. 15.

⁶⁵⁰ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009, ss. 17, 18.

ile dağıtılması ve bu sayede bir faaliyetin dolaylı ve dolaysız maliyetlerden oluşan tahmini maliyetinin hesaplanması yöntemini değiştirmiştir.

3.4.2.2. Bütçenin Uygulanması

5393 sayılı Kanunun 63 üncü maddesine göre belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. 5018 sayılı Kanunun 31 nci maddesine göre harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilirler. 5018 sayılı Kanunun 32 nci maddesine göre bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgilere yer verilir.

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.

Gerçekleştirme görevlileri harcama talimatı üzerine, işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. Buna göre, bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi harcama yetkilisinin ödeme emrini imzalaması ve tutarın hak sahibine ödenmesi ile tamamlanır.

5018 sayılı Kanunun 60 ıncı maddesinin ikinci fıkrasında, harcama birimlerini ilgilendiren harcamaların harcama birimleri tarafından gerçekleştirileceği, ancak, harcama yetkililiği uhdesinde kalmak şartıyla, harcama birimlerinin talebi ve üst yöneticinin onayı ile diğer harcama birimlerine ilişkin mali işlemlerin idarenin destek hizmetlerini yürüten birimi tarafından yapılabileceği hükme bağlanmıştır.

Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğde⁶⁵¹ (Seri No:2) bu hükmün uygulanmasında, idarelerin teşkilat yapılarında destek hizmetleri ile yardımcı hizmet birimleri olarak yer alan idari ve mali işler, makine-ikmal, satınalma, yapı işleri, personel gibi birimler destek hizmetleri sayılacaktır.

Bütçenin uygulanması esnasında ödeneklerin aktarılması, ek ödenek, yedek ödenek şeklinde sıralanan yöntemler uygulanabilir. Ayrıca bütçede kullanılmayan ödeneklerin devri ve iptali konusu performans esaslı bütçeleme sisteminde teorik düzeyde öngörülen ve idareleri motive edici bir yöntem olarak kullanılabilmesi sebebiyle ele alınmalıdır.

Ödeneklerin Aktarılması, bütçenin herhangi bir tertibinde bulunan ve o hesap döneminde kullanılmayacağı anlaşılan ödeneklerden alınarak, ödenek ihtiyacı olan diğer gider tertiplerine veya yeni tertip açılarak yapılan eklemelerdir. Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasındaki aktarmalar meclis kararı, fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasındaki aktarmalar encümen kararıyla, bunların dışında kalan ve ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmalar ise üst yöneticinin onayı ile yapılır. Ekonomik sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyleri bütçeleşme düzeyi olmadığından, bunlar arasında aktarma onayına gerek yoktur.

Büyükşehir belediyelerinde, aktarmalarla ilgili meclis kararları bütçe ile ilgili meclis kararları gibi kesinleşir ve yürürlüğe girer. Ancak; i) Personel giderleri tertiplerinden, ii) Aktarma yapılmış tertiplerden, iii) Yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, iv) Projeye bağlı yatırım tertiplerinden, v) İlgili mevzuatında aktarma yapılmaması öngörülen tertiplerden aktarma yapılamaz. Bununla birlikte, projeye dayalı iş, fiziksel olarak yüzde yüz gerçekleşmişse, bu projeyle ilgili artan ödenek diğer tertiplere aktarılabilir. Personel ödeneklerine ilişkin tertipler arasında aktarma yapılabilir.

⁶⁵¹ 28 Nisan 2006 tarihli ve 26152 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Yıl sonunda kullanılmayan ödenekler bütün düzeyleri belirtilerek iptal edilir. Ancak, şartlı, tahsisi mahiyette ve mevzuatı gereği ertesi yıla devreden ödenekler devir gerekçesi belirtilerek devredilir. Devredilen ödenek yeni yıl bütçesinde açılacak tertiplere ödenek kaydedilir.

3.4.2.4. Bütçenin Denetimi

5393 sayılı Belediye Kanunun 54 üncü maddesine göre belediyelerin denetimi, faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatın gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla, hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflerle, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.

Belediye Kanunun denetim kapsamı ve türleri başlıklı 55 inci maddesine göre belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı KMYKK hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de bu esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

3.4.2.4.1. Belediye Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yetkisi

Kesin hesaplar belediye yönetiminin kendisine tahsis edilen kaynakların hesabını belediye meclisine verme aracıdır. Büyükşehir belediyesi bütçesi kesin hesabı, mali hizmetler birimi tarafından mali yıl bitiminden itibaren hazırlanarak, Nisan ayı içinde, belediye başkanı tarafından encümene sunulur. Encümen kesin hesabı en geç Nisan ayının sonuna kadar inceleyip, görüşü ile birlikte meclisin Mayıs ayı toplantısında görüşülmek üzere üst yöneticiye sunar.

Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. Buna göre kesin hesap meclisçe görüşülerek kabul edilir. Kesin hesabın meclislerde görüşülmesine ilişkin toplantı süresi en çok beş gündür. Ancak kabul edilmeyen hususlar gerekçeleri belirtilmek suretiyle karara bağlanır. Konusu suç teşkil eden hususlar var ise meclis başkanlığınca yetkili mercilere iletilir. Belirtilen durumların dışında meclisçe kesin hesabın reddedilmesi halinde, durum üst yönetici tarafından 5393 sayılı Kanunun 30 ncu maddesine göre değerlendirmek üzere Bakanlığa bildirilir.

Öte yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunun 26 ncı maddesine göre belediye meclisi, soru, genel görüşme, gensoru, denetim komisyonu ve faaliyet raporlarını değerlendirme suretiyle bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır.

Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendirebileceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Bununla birlikte, meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez.

Denetim komisyonunca idarenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunara ilişkin hesap kayıt işlemlerinin denetimi gerçekleştirilir. Komisyon, çalışmasını kırkbeş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki mali yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili

tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşü ile birlikte Danıştaya gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde, belediye başkanı başkanlıktan düşer.

3.4.2.4.2. İç Denetim

5018 sayılı Kanunun 63 üncü maddesinde iç denetim; kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.

5018 sayılı KMYKK'nun geçici 5 inci maddesi hükmü uyarınca iç denetçi bulundurulacağı belirtilen büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyesi, belediyelerin bağlı idareleri ve il belediyelerinde 5/10/2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2006/10911 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile tahsis edilen 588 iç denetçi kadrosuna 2007 yılından itibaren atama yapılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin iş ve işlemleri hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi biçiminde iç denetim iç denetçiler eliyle yürütülür. İç denetçi denetimlerini İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir. İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz. İç denetçiler, denetim raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile mali hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.

3.4.2.4.3. Sayıştay Denetimi

5018 sayılı KMYKK'nun 68 inci maddesine göre Sayıştay, yerel yönetimler ile bunların bağlı kuruluş ve işletmelerinin mali iş ve işlemlerini de harcama sonrası dış denetim kapsamında denetlemektedir. Sayıştay denetimleri uzun yıllar 27/2/1967 tarihinde yürürlüğe giren 832 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmüş, yıllar içerisinde Kanuna yapılan bazı eklemeler istenen etkileri yaratamamıştır. Nitekim 4/7/1996 tarihli 4149 sayılı Kanunla Sayıştay'a verilen performans denetimi görevi yeterli etkinlikte sürdürülememiştir. Sayıştay denetimlerinin 5018 sayılı Kanunda öngörülen yeni performans odaklı anlayışa uyum sağlayabilmesi için yeni bir Sayıştay Kanunun hazırlanması ihtiyacı doğmuş, bu çerçevede 24/02/2005 tarihinde TBMM'ne sunulan Sayıştay Kanun Teklifi ile başlatılan süreç, TBMM'nin 03/12/2010 tarihinde 6085 sayılı Sayıştay Kanunu kabul etmesiyle son bulmuştur.

6085 sayılı Sayıştay Kanunun 6 ncı maddesine göre Sayıştay, denetim kapsamındaki kamu idarelerinin dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin hesap, işlem ve faaliyetleri ile mallarını, hesap ve faaliyet dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibariyle denetleyebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da denetleyebilir. Sayıştay denetiminin amacı Kanunun 34 üncü maddesinde i) bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM'ne ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, ii) kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması, iii) kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi, iv) hesapverme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması şeklinde sıralanmıştır.

Sayıştay, ayrıca, TBMM Başkanlığı, araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştaydan, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tabi olup olmadığına bakmaksızın tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkanlarından yararlanma çerçevesinde, her türlü kurum, kurulu, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerinin denetler ve denetim sonuçlarını TBMM Başkanlığına sunar. TBMM'den gelen denetim taleplerine öncelik verir.

Sayıştay denetimi düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar. Düzenlilik denetimi mali ve uygunluk denetiminden oluşur. Mali denetim kapsamında Sayıştay, kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimler yürütür. Uygunluk denetimi ise kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi ifade eder. Performans denetim hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir. Sayıştay denetimi kapsamında ayrıca Maliye Bakanlığınca yayımlanan yıllık mali istatistikler de değerlendirilir. Sayıştayca denetimler sonucunda hazırlanan raporlar; dış denetim genel değerlendirme raporu, faaliyet genel değerlendirme raporu, mali istatistikleri değerlendirme raporu şeklinde sıralanabilir.

Dış denetim genel değerlendirme raporu; kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda denetim grup başkanlıklarınca düzenlenen denetim raporlarının idareler itibarıyla konsolide edilmesi suretiyle elde edilir.

Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu; kamu idareleri tarafından gönderilen idare faaliyet raporları, İçişleri Bakanlığınca hazırlanan mahalli idareler genel faaliyet raporu ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan genel faaliyet raporunun denetim grup başkanlıklarınca denetim sonuçları da dikkate alınarak hazırlanan değerlendirme raporları esas alınarak hazırlanır. Yerel yönetimlerin idare faaliyet raporları hakkındaki Sayıştay değerlendirmesinin bir örneği İçişleri Bakanlığına, bir örneği de ilgili yerel yönetimin meclisine gönderilir.

Buna göre Mali istatistikleri değerlendirme raporu, Maliye Bakanlığınca yayımlanan bir yıla ait mali istatistikler izleyen yılın Mart ayı içinde; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından denetim grup başkanlıklarınca değerlendirilmesi sonucunda hazırlanan rapordur. Sayıştay Başkanınca Rapor Değerlendirme Kurulunun da görüşü alındıktan

sonra TBMM'ne sunulur ve Maliye Bakanlığına gönderilir. Bu raporda yer alan değerlendirmelere ilişki olarak Maliye Bakanlığı gerekli önlemleri alır.

Sayıştay raporları, TBMM'ne sunulduğu ve ilgili kamu idarelerine verildiği tarihten itibaren onbeş gün içerisinde Sayıştay Başkanı veya görevlendireceği başkan yardımcısı tarafından, kanunların açıklanmasını yasakladığı durumlar hariç kamuoyuna duyurulur. Dış denetim sonuçları kurum veya konu bazında müstakil raporlar halinde de hazırlanarak TBMM'ne sunabilir. Dış denetim genel değerlendirme raporu, faaliyet genel değerlendirme raporu ve diğer rapor ve değerlendirmeler çerçevesinde TBMM kamu kaynağının elde edilmesi ve hesapverme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere Sayıştay Başkanı veya denetimden sorumlu başkan yardımcısı ile kamu idarelerinin üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

Öte yandan, Kanunun 48 inci maddesine göre genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yıl sonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenir. Yargılamaya esas raporun düzenlenmesinde, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içerisinde cevap vermeyen sorumluların savunmaları dikkate alınmaz. Daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda; hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilir. Bu hükümler dışında, gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine karar verilebilir. Verilen hüküm ve kararlar gerekçeli olarak tutanağa bağlanır ve daire başkanı ve üyeler tarafından imzalanır. Hakkında hüküm verilenler, temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi taleplerinde bulunabilir. Bu taleplerin Sayıştay Başkanlığına hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle yapılır.

3.4.2.3.4. İçişleri Bakanlığı Denetimi

5018 sayılı Kanunun 77 nci maddesine istinaden mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına ilişkin emarelerin ortaya çıktığı durumlarda, belediye başkanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili

büyükşehir belediyesinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili belediye başkanına gönderilir.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunun 57 nci maddesine göre, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili Sulh Hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilmezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali aksaklığı giderir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

Bununla birlikte, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre görevleri ile ilgili suç işlediği iddia edilen büyükşehir, il, ilçe belediye başkanı ve meclis üyeleri ile il genel meclis üyeleri hakkında İçişleri Bakanlığınca ön inceleme işlemleri yürütülebilir.

İçişleri Bakanlığınca, yerel yönetimlerin denetimi yukarıda sayılan kanunlarla çizilen çerçevede İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliğinde belirtilen esaslara göre mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri aracılığıyla gerçekleştirilir. Mülkiye müfettişleri ve/veya Mahalli İdare Kontrolörlerince gerçekleştirilen denetimler İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliklerinde belirlenen esaslara göre gerçekleştirilmekte ve denetime tabi birimlerin üç yılda bir denetlenmesi ilkesine bağlı kalınmaya çalışılır. Bu çerçevede hazırlanan denetim programları çerçevesinde olağan denetimler gerçekleştirilmektedir. Mülkiye Teftiş Kurulu ve Mahalli İdareler Kontrolörleri, olağan denetim programları dışında İçişleri Bakanının onayı ile özel

teftiş/özel denetim, inceleme, soruşturma ve araştırma yapılmaktadır. İhbar ve şikayet dilekçeleri ise ilgisine göre merkezi birimleri, bağlı kuruluşlar veya valiliklerce incelendikten sonra sonuçlandırılır⁶⁵².

3.5. TÜRKİYE'DE METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN PERFORMANS YÖNETİMİ ARACI OLMA ÖZELLİĞİ

Çalışmanın bu kısmında ülkemiz metropoliten yönetimlerde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğinin değerlendirilmesinde çalışmanın ilk bölümünde yer verilen teorik düzeydeki tartışmalardan faydalanılmıştır. Buna göre ülkemiz metropoliten yönetimleri uygulamasında performans esaslı bütçeleme sistemine performans yönetim aracı olma özelliği kazandıran unsurların varlığına ilişkin tartışmalara, 5018 sayılı Kanun ve Kanuna dayanılarak Maliye Bakanlığınca hazırlanan rehberler ve yönetmelikler çerçevesinde yer verilmiştir. Ardından performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasından performans yönetimi aracı olarak beklenen işlevlerin açıklamasına yer verilmiştir.

3.5.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Performans Yönetim Aracı Olma Özelliğinin Tartışılması

Çalışmanın bu kısmında ülkemiz metropoliten yönetimlerde performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının performans yönetim aracı olma özelliğini belirleyen unsurların varlığı mevcut yasal düzenlemeler çerçevesinde değerlendirilmiştir.

3.5.1.1. Bütçe Formulasyonunda Rasyonalizasyonun Sağlanması

Ülkemiz performans esaslı bütçeleme sisteminde kurumsal politikaların belirlenmesi amacıyla hazırlanması öngörülen stratejik planlar; metropoliten yönetimler açısından ulusal ve bölgesel önceliklerle metropoliten alana ilişkin öncelikler arasında köprü işlevi gören bir unsur olarak politikalar arasında bağlantıyı güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Öte yandan kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik planlar kamu kesiminde faaliyet gösteren kurumların politika üretme kapasitesini

⁶⁵² T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran, 2011, s: 135.

geliştirecektir. Bununla birlikte stratejik planlar kurumsal performansın planlanması ile izlenmesi ve değerlendirmesi için hareket noktasını teşkil etmektedir. Nitekim rehberde stratejik plan;

“Kamu idarelerince, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle hazırlanan plan” şeklinde tanımlanmıştır.

Stratejik plan ile bütçe arasındaki ilişkinin kurulması için ise, kamu idarelerince idare düzeyinde performans programı hazırlanması gerekli görülmüştür. İdare performans programı;

“Bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesi ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil eden programdır” şeklinde tanımlanmıştır.

Bu tanımına istinaden idare performans programı hazırlama süreci bütçe kaynak tahsisi sürecine entegre edilerek, bütçe görüşmelerinin rasyonel bir zeminde gerçekleştirilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Buna göre metropolitan yönetimlerde teklif performans programı belediye başkanınca hazırlanarak belediye encümenine sunulmaktadır. Teklif performans programı, belediye encümeni tarafından belirlenen bütçe teklifine göre düzeltilerek tasarı performans programı haline getirilmekte, belediye başkanı tarafından bütçe teklifi ile birlikte meclise sunulmaktadır. Meclis tarafından belirlenen bütçe büyüklüklerine göre hazırlanan nihai performans programı ise belediye başkanı tarafından mali yılın ilk ayı içerisinde kamuoyuna açıklanmaktadır.

3.5.1.2. Bütçe Uygulamasında Rasyonalizasyonun Sağlanması

Performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulamasına geçilmesi ile birlikte operasyonel etkinliğin sağlanması amacıyla geleneksel bütçe sisteminde öngörülen

girdi kontrollerinin azaltılarak kamu kaynaklarının kullanımı yönetim sorumluluğu çerçevesinde yeniden düzenlenmiştir. Buna karşılık olarak Sayıştayın denetim fonksiyonu güçlendirilerek hesapverebilirliğin güçlendirilmesine çalışılmıştır.

Buna göre 5018 sayılı Kanunla metropoliten yönetimlerin üst yöneticisi olarak belediye başkanları,

“Belediyelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden meclislerine karşı” sorumlu tutulmuşlardır.

Üst yöneticilerin bu sorumluluklarını harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığı ile yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte bütçe uygulamasına ilişkin olarak bazı esneklikler sağlanmıştır. Buna göre program bütçe uygulamasını öngören 1994 tarihli Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde;

- Programdan programa ve alt programdan alt programa aktarmalar meclis kararı ve mülki idare amirinin onayıyla,
- Alt programlar içi aktarmalar encümen kararı,
- Öngörülmeleyen giderler ödeneğinden hizmet programlarına gerekli tertipler açılarak yapılacak aktarmalar encümen kararı ile gerçekleştirilebileceği,
- Bütçeye konulan ödeneklerden o hesap döneminde harcanmayan tutarların yıl sonunda encümen kararı ile program, alt-program, ödenek türü, faaliyet-proje ve harcama kalemi belirtilerek iptal edileceği hüküm altına alınmıştır.

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçişle birlikte, 5018 sayılı Kanunun getirdiği hükümlere uygun olarak 2006 yılında çıkarılan Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğine göre;

- Fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyindeki aktarmalar meclis kararı,
- Fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasındaki aktarmalar encümen kararıyla,

- Bunların dışında kalan ve ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmalar ise üst yöneticinin onayı ile yapılır.
- Ekonomik sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyleri bütçeleşme düzeyi olmadığından, bunlar arasında aktarma onayına gerek yoktur.

Ek ödenek verilmesinin gelir veya finansman kaynağı belirtilerek meclis kararı gerçekleştirilebileceği, bütçe gelirleri toplamının %10'una kadar bütçeye yedek ödenek koyulabileceğini ve yedek ödenekten yapılacak aktarmaların encümen kararıyla gerçekleştirilebileceği, yıl sonunda kullanılmayan ödeneklerin bütün düzeyleri belirtilerek iptal edileceği belirtilmiştir.

Performans yönetimin bir aracı olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin operasyonel etkinliğin sağlanmasında yıl sonunda kullanılmayan ödeneklerin operasyonel birimleri motive etmek amacıyla tasarruf sağlayan hizmet birimi çalışanları arasında dağıtılması veya belirli bir oranının hizmet birimi tasarrufuna bırakılması yönündeki önerilere rağmen Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde böyle bir uygulama öngörülmemiş ancak personele performans ödemesi yapılabileceği belirtilmiştir.

Operasyonel etkinliğin sağlanmasında harcamacı birimlere sağlanan esnekliklere karşın performansın izlenmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesi yoluna gidilmektedir.

Rehberde performans değerlendirmesi;

“Kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesi” şeklinde tanımlanmıştır.

Performans denetimi ise

“Kamu idarelerinin hesapverme sorumluluğu kapsamında faaliyet, çıktı ve sonuçlarının, performans hedef gerçekleştirmelerinin, performans bilgi, izleme ve kontrol sistemlerinin incelenip değerlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımının etkinliğinin,

tutumluluğunun ve verimliliğinin objektif ve sistematik olarak denetlenmesi” şeklinde tanımlanmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçişle birlikte kamu zararı ve suistimallere yol açacak uygulamaların önlenmesi için sisteme bazı caydırıcı unsurlar yerleştirilmiştir. Buna göre 5018 sayılı Kanunla kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, ödenek miktarının aşılması, yetkisiz tahsilat veya ödeme yapılması durumunda uygulanacak para cezası ve ilgisine göre adli ve idari işlemlere yer verilmiştir. Bununla birlikte performans esaslı bütçeleme sistemine geçişle birlikte öngörülen operasyonel etkinliğin sağlanmasını güvence altına almak üzere performans denetimleri sonucunda herhangi bir işlem yapılması öngörülmemiştir. Bunun yerine Dünya Bankası desteği ile 2002 yılında İçişleri Bakanlığınca başlatılan BEPER Projesi kapsamında yönetimlerarası performans karşılaştırmalarına dayanılarak transfer sisteminin düzenlenmesi amaçlanmış, ancak yönetim birimlerinin veri girişini gerçekleştirilememesi, gönüllü katılımın sağlanmamış olması gibi sebeplerle projeye işlerlik kazandırılmamıştır. Bununla birlikte projede öngörülen kıyaslama kriterleri performans etkileyen pek çok yerel unsur göz ardı etmesi sebebiyle ilgili katılımcılar ve akademisyenler tarafından faydalı ve rasyonel görülmemiştir. Öte yandan transfer sisteminde performans karşılaştırmaları yerel yönetim birimlerinin mali kapasitelerini arttırmaya yönelik olarak, doğru kurgulandığı halde belirli bir oranda fayda sağlayabilecek bir potansiyele sahip bulunmakla birlikte, doğru kurgulanmadığı durumlarda yerel özerkliğin zedeleneyeceği kaygılarını doğurabilmektedir.

3.5.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminden Performans Yönetim Aracı Olarak Beklenen İşlevler

Çalışmanı bu kısmında performans yönetim aracı olarak performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen etkiler teorik altyapısı çalışmanın birinci bölümünde ortaya koyulan performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel ve nihai etkileri çerçevesinde tartışılmıştır.

3.5.2.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin İletişimsel İşlevleri

Ülkemiz metropoliten yönetimlerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri stratejik planın bütçe aracılığı ile yıllık dilimler itibariyle uygulanmasına imkan veren performans programları ve yıllık uygulama sonuçlarını değerlendiren faaliyet raporları aracılığı ile ortaya çıkması beklenmektedir.

Buna göre performans programının bütçe sürecine entegrasyonunun sağlanması sonucunda bütçe birimi ile bütçe tekliflerinin görüşülmesinde harcama birimleri-bütçe birimi arasında, yürütme ile meclis arasında iletişimin güçleneceği, yerel politikayı belirleyenlerin uygulamalardan beklentilerinin politikayı uygulayanlarca anlaşılması, politikayı uygulayanların da gereksinimlerini açıklayabilmesine fırsat sağlanmış olmaktadır. Bu sayede bütçesel karar alma sürecinde geleneksel faktörlerden tam bir kopuş sağlanamasa bile bütçe ödeneklerinin tahsisine ve kullanımına ilişkin tartışmalarda bütçe aktörlerinin zihninde neden-sonuç ilişkisi kurulabilmesine imkan yaratılmış olması beklenmektedir.

Öte yandan nihai performans programının belediye başkanı tarafından kamuyouna açıklanacak olması ve internet sitesinde yayınlanacak olması yerel vatandaşlara program döneminde gerçekleştirilecek faaliyetler hakkında bilgi verilmesi suretiyle yerel vatandaş-yönetim ilişkisini güçlendirme potansiyeline sahip bir uygulama olarak görülmektedir. Ayrıca kent konseylerinin kurulmasına Belediye Kanununda yer verilerek, kent konseyleri aracılığıyla kentsel kararlara katılım yolunun açılması ve Belediye Kanununda hemşehri tanımının yeniden ele alınarak vatandaşların ikamet ettikleri kentlerle aidiyet ilişkisi kurabilmesinin sağlanması performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamaları ile yönetim-vatandaş ilişkilerinin güçlendirilmesi amacını destekleme potansiyeline sahip düzenlemelerdir. Öte yandan katılımcı bütçe uygulamasına yönelik çalışmalar mevcuttur. Henüz proje düzeyinde olan bu çalışmalar gerçekleştirilmesi durumunda önemli faydalar sağlayabilecek potansiyele sahiptir.

Performans programının bütçe sürecine entegrasyonu ile bütçe aktörleri arasında iletişimin artırılması açısından elde edilmesi beklenen katkıların performans esaslı bütçe sisteminin bir diğer unsurunu oluşturan faaliyet raporları aracılığı ile sağlanabileceği düşünülmektedir. Buna göre faaliyet raporları bütçe sürecine aşağıdan yukarıya doğru işleyen bilgi akışı sağlamaktadır. Buna göre idare faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil eden harcama birimi düzeyinde hazırlanan birim faaliyet raporları aracılığı ile üst yönetim yeni politikaların belirlenmesinde bu raporlardan elde edilen bilgilerden faydalanabilme, bununla birlikte harcamacı birimlerin faaliyet performansını etkileyen faktörleri kavrayarak çözüm yöntemleri geliştirebilmektedir.

Öte yandan idare faaliyet raporunun belediye meclisine sunulması ile idarenin performansı ve performansını etkileyen hususlar hakkında tartışılmasına imkan sağlanmaktadır. Faaliyet raporunun yayınlanması suretiyle yerel vatandaşların yönetimlerinin içinde bağlı bulunduğu koşulları anlamalarına yardımcı olmaktadır. Benzer şekilde idare faaliyet raporlarının İçişleri Bakanlığına gönderilmesi suretiyle İçişleri Bakanlığınca hazırlanan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu merkezden elde edilen transferlere katkı sağlayan ülke vatandaşlarına hesapverme sorumluluğunun yerine getirilebilmesine imkan sağlamaktadır.

3.5.2.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Nihai İşlevleri

Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberinde yer verildiği üzere performans programının hazırlanmasında program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin, performans hedef ve göstergeleri, faaliyetler ve bunlardan sorumlu harcama birimleri üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından belirlenecek, üst yönetici tarafından duyurulan performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler ve harcama birimlerince sağlanan maliyet bilgilerinin konsolide edilmesi suretiyle mali hizmetler birimince teklif performans programı hazırlanacaktır. Önceliklendirmenin yapılmasında kaynak kısıtı çerçevesinde hareket edilecektir.

Performans programı hazırlama sürecine harcama yetkililerinin katılımının sağlanması, yönetimlerinde bulunan faaliyetlerin performans hedeflerine katkılarını

anlamalarına katkı sağlamakta, üst yönetimin ve mali hizmetler biriminin de harcamacı birimlerde faaliyetlerin yerine getirilmesindeki gereksinimlerini anlayabilmeleri sağlanmaktadır. Bununla birlikte harcama birimlerinin bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında maliyet duyarlı olmalarına yardımcı olunacaktır.

Buna göre faaliyetlerin bütçeleştirilmesinde performansa ilişkin amaç ve hedeflerin açıkça belirlenmesi ve mutabakata varılmış bu amaç ve hedefler çerçevesinde hesapverebilir kılınması dolayısıyla yöneticilerin elde edilen sonuçları ve hedeflenen sonuçlardan sapmaları açıklamak zorunda olduklarının bilincinde olması hizmet birimlerinin daha iyi sonuçların elde edilmesine yoğunlaşmalarını sağlayarak sonuç odaklılığı geliştirmekte ve performans sonuçlarını etkileyen maliyetler ve diğer faktörleri bakımından farkındalığı sağlamaktadır. Hizmet birimlerine bu yetilerin kazandırılması günlük kararların verilmesinde dahi analitik düşünmenin gelişmesine katkı sağlayacaktır.

3.6. TÜRKİYE'DE METROPOLİTEN YÖNETİMLERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN PERFORMANS YÖNETİM ARACI OLMA ÖZELLİĞİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın bu kısmında ülkemiz metropoliten yönetimlerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen faktörler ele alınmıştır. Bu faktörlerden dışsal faktörler yazılı literatürdeki tartışmalar ve incelenen metropoliten yönetim örnekleri ile ülkemizdeki mevcut yasal düzenlemelerin karşılaştırmalı incelemesi ile ortaya koyulmuştur. İçsel (kurumsal) faktörlerin performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğine katkıları ise ülkemizde mevcut tüm metropoliten yönetimleri kapsayan bir anket çalışması ile analiz edilmiştir. İnceleme ve analiz sonuçları hakkında bilgi vermeden önce yazılı literatürde performans esaslı bütçeleme sistemi konusunda gerçekleştirilmiş belli başlı çalışmaların incelenmesine yer verilmiştir.

3.6.1. Literatür Araştırması

Performans esaslı bütçeleme sisteminin başarısında rol oynayan en önemli faktörlerden biri bütçe sürecinde performans bilgisinden etkin bir şekilde faydalanma

derecesi olmaktadır. Ancak uygulamada çok az kurumun ve ülkenin bu hususta başarı sağladığı görülmektedir.

Wang (2000), 1998 yılında nüfusu 50.000 üzerindeki Amerikan bölge yönetimleri (county) üzerinde gerçekleştirdiği araştırmasında bütçeleme sürecinde performans ölçümünden faydalanılması ile kurumsal verimliliğin, etkinliğin ve hesapverebilirliğin sağlanmasında güçlü ve pozitif yönlü bir ilişki bulunduğu sonucuna ulaşmıştır. Bununla birlikte analitik kapasite ile kurumsal paydaşlardan güçlü ve tutarlı bir siyasi desteğin verilmesi bütçeleme sürecinde performans ölçümünden faydalanma düzeyini etkileyen faktörler olduğu saptamasında bulunmuştur⁶⁵³.

Willoughby (2000) tarafından Amerikan eyalet ve yerel yönetimleri üzerinde yürütülen araştırmada performans ölçümünden bütçe sürecinde faydalanıp faydalanmadığı ile faydalanılması durumunda hangi tür sonuçların elde edildiği test edilmiştir. Araştırma 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 bulunmadığı saptaması yapılmıştır⁶⁵⁴.

Benzer bir çalışma Melkers ve Willoughby (2005) Amerikan yerel yönetimleride performans ölçümünden elde edilen bilgilerin bütçesel karar alma sürecinde kullanılmasının bütçe aktörleri arasındaki iletişimin ve yönetsel etkinliğin sağlanması üzerindeki etkilerini analiz etmek üzere bir araştırma yürütmüşlerdir⁶⁵⁵.

⁶⁵³ XiaHu Wang, "Performance Measurement in Budgeting: A Study of County Governments", **Public Budgeting and Finance**, Fall, 2000, ss. 102-118.

⁶⁵⁴ Katherine Willoughby, "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 (10-12 October)**, Kansas City, 2002.

⁶⁵⁵ Julia Melkers ve Katherine Willoughby, "Models of Performance Measurement Use in Local Governments. Understanding Budgeting, Communication and Lasting Effects", **Public Administration Review**, Vol. 65, No. 2, March-April, 2005, ss. 180-190.

Jordan ve Hackbart (2005) performans esaslı bütçeleme sistemine geçişte algılanan amaçları ve bu amaçlara ulaşmada algılanan başarıyı ölçen araştırmasında performans esaslı bütçeleme sistemi ile güdülen amaçlardan program yönetimi etkinliğinin sağlanması amacının kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması amacından daha öncelikli olduğu saptamasını yapmıştır. Araştırmada performans esaslı bütçe uygulaması ile elde edilen başarılar sorulduğunda, bütçe uygulaması ile en yüksek başarının yönetsel hesapverebilirliğin sağlanması olduğu, bunu bütçe prosedürlerinin değiştirilmesini izlemiştir. En düşük başarı değeri ise kaynak tahsis etkinliğinin sağlanması olmuştur. Program yönetiminde etkinliğin sağlanması performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmasında birincil amaç olarak gösterilmesine rağmen uygulamada çok başarılı olunamadığı ifade edilmiştir.

Araştırmada ayrıca katılımcılara, performans esaslı bütçeleme sisteminin başarısını etkileyen faktörleri değerlendirmeleri istenmiş ve katılımcılar performans göstergelerinin oluşturulması, siyasi kısıtlamalar, lider desteğinin sağlanamaması, bilgi kirliliği, çalışanların katılımının sağlanamaması ve çalışan eğitimlerinin performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulamasına geçildiği ilk yıllara göre artık bir engel teşkil etmediğini belirtmiştir⁶⁵⁶.

Lu (2007) tarafından gerçekleştirilen araştırmada Georgia Eyaleti'ndeki eyalet birimlerinin performans esaslı bütçeleme sistemi hakkındaki görüşlerini analiz ettiği araştırmasında performans göstergelerinden bütçesel amaçlarla faydalanılması ile ölçüm kalitesi, katılımcı ölçüm süreci, kurumsal performans kültürü, yönetim faktörü, kurumsal karakteristikler arasındaki ilişkiyi ölçmüştür. Araştırmada bütçe sürecinde performans göstergelerinden faydalanılması için performans bilgisinden yararlanılabilmesi ve ölçüm kalitesinin yükseltilmesi amacıyla yönetsel kapasitenin artırılması gerektiği saptaması yapılmış, ayrıca, katılımcılığın sağlanması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır⁶⁵⁷.

⁶⁵⁶ Meagan M. Jordan ve Merl Hackbart, "The Goals and Implementation Success of State Performance-Based Budgeting", **Journal of Public Budgeting Accounting and Financial Management**, Vol. 17, No. 4, Winter, 2005, ss. 471-487.

⁶⁵⁷ Yı Lu, "Performance Budgeting: The Perspective of State Agencies", **Public Budgeting and Finance**, Winter, 2007, ss. 1-17.

OECD tarafından yapılan Performans Bilgisi Anketi performans bilgisinin yönetim ve bütçe süreçlerine dahil edilmesinde çok az ülkenin tamamen başarılı olduğunu göstermektedir. Anılan ankette bunun temelinde yer alan nedenler olarak: i) günümüzde kamu yönetimindeki odaklanmanın, çıktılarından sonuçlara doğru değiştiği, ancak ülkelerin çoğunun çıktılar konusunda daha fazla deneyime sahipken, sonuçlara ilişkin deneyimlerin eksikliği, ii) sistemin yönetimin her aşamasında esaslı değişiklikler gerektirmesi (uygulamadan, personele) ve performans bilgi kültürünün oluşturulmasının gerekliliği, iii) performans bilgisi geliştirme ve kullanmanın para ve zaman yönünden maliyetli oluşu gibi unsurlar gösterilmektedir⁶⁵⁸.

Demircan (2006) PEB sisteminin başarı koşullarını, PEB sistemine uyum yeteneği, yasal, hukuksal ve yönetsel kurumların işleyişi ve PEB sisteminin politik ve yönetsel açıdan benimsenmesi olmak üzere üç ana özelliğe bağlı olarak açıklamaktadır⁶⁵⁹.

Yılmaz (2007) performans esaslı bütçeleme sisteminin doğru biçimde uygulanabilmesi ve beklenen sonuçları vermesi için gerekli görülen kritik başarı faktörlerini şu şekilde sıralamıştır: i) değişime karşı isteklilik, ii) politik destek, iii) vatandaş desteği ve katılımı, iv) bilgi teknolojisi, v) muhasebe sistemi, vi) yönetsel esneklikler⁶⁶⁰.

Tüğen ve diğerleri (2007)'ye göre performans esaslı bütçeleme sistemi, eğer gerekli tüm unsurlar dikkate alınırsa etkin işleyebilecek bir sistem olarak kabul edilebilir. Buna göre gerekli altyapı bütünüyle tamamlanmadan sistemden beklenen rasyonel sonuçlara ulaşmak mümkün değildir. Bu bakımdan performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen etkinliğin sağlanması açısından aşağıda belirtilen unsurlara dikkat edilmelidir; i) eş zamanlı bir bilgi ağına olan ihtiyaç, ii) performans kültürüne sahip yeterli personel, iii) performans odaklanan bir kamu yönetimi anlayışı, iv) ekonomik ve siyasi yapının istikrarlığı, v) toplumun kamu

⁶⁵⁸ Sibel Yılmaz, **Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye'deki Pilot Uygulamalar**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Nisan, 2007, s. 51.

⁶⁵⁹ Demircan, 2006, s. 54.

⁶⁶⁰ Yılmaz, 2007, s. 52.

hizmetlerinden beklentilerinin kalitesi, vi) performansa dayalı bir ücret sistemi, vii) siyasi karar alıcıların sisteme olan inancı. Bu unsurlar sistemin işleyişi yönünden tamamlayıcı bir rol oynadıklarından, performans esaslı bütçeleme sisteminin etkinliğinin ölçülmesi bakımından zorunlu kabul edilmektedir. Dolayısıyla performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik bir bütçe sisteminde yapısal düzenlemelere gidilirken, söz konusu unsurların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Buna göre ülkeler kendi yapısal koşullarının elverdiği ölçülerde bütçe sistemlerini bu çerçevede yeniden yapılandırmaya çalışmaktadır⁶⁶¹.

Moğol ve Şahin (2010) tarafından yapılan durum çalışmasında Sayıştay denetimine ilişkin yasal düzenlemelerin hala tamamlanmadığı için Sayıştayın bütçe sürecinden koparıldığı ve muhtemel katkılarından yararlanılamadığı, PEB sürecinde farklı işlevleri bulunan Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı arasında gerekli koordinasyonun sağlanamamış olması, Maliye Bakanlığınca PEB sistemine ilişkin verilen eğitimlerin harcama birimlerini kapsamına almadan sadece strateji geliştirme daire başkanlarını kapsaması dolayısıyla eğitimlerden beklenen muhtemel kazanımların elde edilememesi, sağlıklı performans bilgi sisteminin kurulamamış olması, iç denetim biriminin çok geç oluşturulması ve hala işlevsel olamaması, kurumda performansa dayalı bir ücret sisteminin olmaması, vatandaşlarda hesap sorma bilincinin gelişmemiş olması PEB sisteminin başarı koşullarını etkileyen faktörler olarak ortaya koyulmuştur⁶⁶².

Görüldüğü üzere burada belirlenen koşulların bir kısmı dış koşullar olarak sınıflandırılabilir nitelikte iken bazıları kurumsal koşullarla ifade edilebilecek türdendir. Bu sebeple bu kısımda ülkemizde metropoliten yönetimlerde performans esaslı bütçe sisteminin uygulamasını etkileyen faktörler dış ve iç faktörler olmak üzere iki kısımda incelenmiştir.

⁶⁶¹ Kamil Tüğen ve diğerleri, “Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar**, C. 44, S. 509, 2007, s. 36.

⁶⁶² Tayfun Moğol ve Deniz Şahin, “Kamu Kuruluşlarında Performans Esaslı Bütçeleme Uygulaması ve Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkisi: Bir Durum Çalışması”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, S. 2, 2010, ss. 19-21.

3.6.2. Dışsal Faktörlerin Değerlendirilmesi

Ülkemiz metropoliten yönetimlerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen dışsal faktörlerin değerlendirilmesinde bu çalışmanın birinci bölümünde ortaya koyulan kuramsal çerçeveden faydalanılmıştır. Buna göre dışsal faktörler kapsamında merkezi kontrollerin kapsamı, performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş sürecinin yönetilmesi, performans esaslı bütçeleme sistemi tasarımının performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliği üzerindeki olası etkileri hakkında tartışılmıştır.

3.6.2.1. Merkezi Kontrollerin Kapsamı

Merkezi kontrollerin kapsamı başlığı altında ülkemiz mevcut durumunda idarelerarası mali ilişkilerin niteliği ile ilgili hususlar ve merkezi yönetimin performans kültürünün teşvik edilmesi konusundaki üstlendiği rollerin metropoliten yönetimlerde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğine olası etkileri konusunda tartışmalara yer verilmiştir.

3.6.2.1.1. İdarelerarası Mali İlişkilerin Değerlendirilmesi

Anayasamıza göre yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır. Şimdiye kadar bu birimlere yeterli gelir kaynağı sağlandığı kabul edilse dahi, yeni kanunlarla yerel yönetimlere aktarılan hizmet ve harcama sorumluluklarını göz önünde tutarak, yerel gelir sisteminin yeterlilik özelliğini taşımadığını söylemek doğru olacaktır. Bununla birlikte hizmet sorumlulukları ve gelir kaynakları arasında denge kurulabilmesi için büyükşehir belediyelerince mevcut hizmetleri yerine getirmek üzere ne kadar gelire ihtiyaç duyduğu ve mevcut özgelirleriyle bu ihtiyaçlarını ne kadar karşılayabildiklerinin analiz edilmesi (dikey analiz) gereklidir⁶⁶³.

Genel olarak değerlendirildiğinde ülkemizde büyükşehir belediyelerinin özgelirleri yetersizdir. Büyükşehir belediyeleri gelirlerinin ortalama yarısı genel

⁶⁶³ Ayşe Güner, “Yönetimlerarası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar”, içinde: **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, (der.) Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2006, ss. 78, 80-81.

bütçe vergi gelirleri paylarından ve merkezi yönetim yardımlarından oluşmaktadır. Buna karşın öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı da 2006 yılı itibariyle %41 ve 2009 yılında %43 olarak gerçekleşmiş olsa da yerel vergilerin öz gelirleri içerisindeki oranının %5'ler düzeyinde gerçekleşmesi özgelir yapısının ağırlıklı olarak sürekliliği bulunmayan gelirlerden karşılanması istikrarlı bir durum olarak görülmemektedir. Bununla birlikte vergi gelirlerinin önemli bir kısmının nispi değil, maktu olması gelirlerin değişen ihtiyaçların karşılanması hususunda yeterli esnekliğe sahip olmadığını göstermektedir.

Bu durum performans esaslı bütçeleme açısından hizmetlerin yerine getirilmesi için harcamaların planlanmasında önemli ölçüde merkezi yönetime bağlı olarak hareket edilmesini gerektirmektedir. Öte yandan genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine pay aktarılması konusunda yerel yönetim birimlerinin mali kapasitelerini arttırmalarına yönelik açık bir politika yürütülmediğinden bu durumun devam edeceğini göstermektedir.

Buna karşın 5018 sayılı Kanunla birlikte ülkemizde merkezi yönetimin orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde gelir tahminlerini çok yıllık olarak gerçekleştirmesi büyükşehir belediyeleri açısından genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları payların tahmin edilebilirliğini arttırarak daha isabetli harcama planları yapılabilmesine imkan sağlayacak türden uygulamalardır.

Bunun yanı sıra, daha önceki uygulamalarda büyükşehir belediyelerinin bütçesi idarenin en büyük mülki idare amirince onaylanmadan yürürlüğe girememekteyken yeni düzenlemelerle bütçenin onaylanarak yürürlüğe girmesinde büyükşehir belediye meclislerinin yetkileri arttırılmakla birlikte merkezi yönetimin vesayet yetkisi önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Artık genel olarak yerel yönetimler herhangi bir onaya gerek kalmaksızın bütçelerini hazırlayabilmektedir⁶⁶⁴.

⁶⁶⁴ Mustafa Sakal, "Türkiye'de Yerel Yönetim Reform Sürecinin Mali Boyutu ve Analizi", Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler temalı 4. **Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, TODAİE Yayın No: 351, Ankara, 2009, s. 342.

3.6.2.1.2. Performans Kültürünün Yerleştirilmesi

Ülkemizde büyükşehir belediyelerinde performans kültürünün yerleştirilmesine ilişkin bir çaba olarak değerlendirilebilecek uygulamalardan biri olarak BEPER Projesi gösterilebilir. Pilot uygulama niteliğinde 129 belediyede başlatılan BEPER Projesinin temel amacı belediyelere kendi performans ölçüm sistemlerini kurmalarında örnek teşkil etmesi olarak belirlenmiş bir sonraki adımdaki hedefi merkezi yönetim transferlerinde bu performans karşılaştırmalarının hesaba katılması olarak belirlenmiştir. Ancak, uygulamada katılımı öngörülen belediyelerin veri girişinde istekli davranmamaları bununla birlikte BEPER ile karşılaştırılması öngörülen belediyelerin karakteristik farklılıklarının ve diğer çevresel faktörlerinin dikkate alınmaması, tüm hizmet alanlarını kapsamaması gibi sebeplerle başarı sağlanamamış ve BEPER Projesi rafa kaldırılmıştır⁶⁶⁵.

Performans kültürünün yerleştirilmesine katkı sağlayabilecek nitelikte bir diğer uygulama ise İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce konsolide edilerek hazırlanan ve toplumun bilgisine sunulan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporudur. Bu uygulama genel anlamda yerel yönetim paydaşlarının yerel yönetim uygulamaları hakkında değerlendirme yapma şansı verme açısından önemli bir potansiyele sahip olmakla birlikte, yerel yönetim birimlerinin performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili uygulamalarda tecrübelerini arttırmaları ile oluşacak yerel yönetim veri ambarının oluşması suretiyle, Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu da içerik olarak daha nitelikli hale getirilmelidir.

Genel anlamda yerel yönetimleri ve dolayısıyla ülkemiz büyükşehir belediyelerinde performans kültürünün yerleşmesine yardımcı olacak uygulamalardan birisi yerel yönetimlere ilişkin mali bilgilerin Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce toplanarak yerel yönetim birimleri itibarıyla ve konsolide edilmiş halde yayınlanarak şeffaflığın sağlanmasına ilişkin uygulamadır.

⁶⁶⁵ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü Yavuz Selim Köşger ile gerçekleştirilen görüşmeden faydalanılmıştır.

3.6.2.2. Reform Yönetimine İlişkin Sorunlar

Kamu mali yönetim alanında reform yapılmadan önce, mali yönetim sistemine zemin teşkil eden kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmiş olması gerekli iken, kamu mali yönetimi reformundan sonra kamu yönetimi reformu çalışmalarına başlanmıştır⁶⁶⁶. Kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmesinde de çerçeve kanun niteliğinde olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının yasalaşmaması performans yönetiminin yönetim sistemine girişi kamu mali yönetiminin düzenleyen 5018 sayılı kanunla gerçekleştirilmiştir. Bu durum performans yönetimi anlayışının yönetsel bir çaba olarak içselleştirilmesini engellediği gibi, performans esaslı bütçeleme sisteminin prosedürel uygulamalarının gerçekleştirilmesi ile performansın yönetilmiş olacağı kanısının oluşmasına neden olmuş görünmektedir.

Öte yandan reformun bir parçası çok hızlı gelişip gerçekleşirken diğeri veya diğerleri aynı hızla gerçekleştirilemediği için geçiş sürecinin yavaşlamasına neden olarak, sistemin bütünlüğü sarsılmıştır. Buna göre personel rejimini düzenleyen mevzuat ve örneğin dış denetim birimi olarak Sayıştay mevzuatında değişiklik aynı hızla gerçekleştirilememiştir. Bu durum performans odaklı reformların devam ettirilip ettirilmeyeceği hususlarında şüpheler yaratmış görünmektedir.

Benzer sorun 5018 sayılı Kanunda öngörülen geçiş sürecinde gerekli ikincil mevzuatın zamanında hazırlanmamış olması sebebiyle yaşanmıştır. Bu sorun yeni sistemin, diğer mevzuatla tam olarak uyumlaştırılmaksızın, ikincil düzenlemeler tamamlanmadan ve kamu idarelerince gerekli hazırlıklar yapılmadan bir takım eksiklikleriyle uygulamaya konulmasına sebep olarak sistemin bütün kurum ve kurallarıyla uygulanmasını ve kendisinden beklenen amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyici nitelik göstermiştir.

⁶⁶⁶ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamu Harcama ve Kontrol Sisteminin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2006, s. 59.

Tüm bu sorunların altında uluslararası iyi uygulama örneklerinde gözlemlenen, reformların gerçekleştirilmesinde genellikle aşamalı bir geçiş yönteminin tercih edilmesi sebebiyle reform bileşenlerinin bir eylem planına bağlı olarak belirli bir sırayla gerçekleştirildiği geçiş süreci planlamasının ülkemizde yapılmamış olmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir⁶⁶⁷.

3.6.2.3. Geçiş Sürecinin Planlanmasına İlişkin Sorunlar

DPT tarafından 2006 yılında “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hazırlanmıştır. Bu yönetmelik ile kamu kuruluşlarının stratejik planlama yapmakla yükümlü olacakları tarihler belirlenmiştir. Bu tarihlerin belirlenmesinde “Stratejik Yönetim Araştırması” sonuçlarından yararlanılmıştır. Oluşturulan geçiş takvimi stratejik planlama yükümlülüğüne haiz bütün kamu kuruluşlarının 2010 yılında stratejik planlama uygulamasına geçilmiş olmasını öngörmüştür. Ancak yerel yönetimlere stratejik plan hazırlama takvimi ve süreci kendi kanunlarında ayrıca belirlenmiştir. Buna göre belediyelerde Temmuz 2006’ya kadar ilk stratejik planların tamamlanması öngörülmüştür.

Yerel idarelere ilişkin mevzuat, stratejik planların hazırlanmasından sonra uygulanabilmesi için ilgili olduğu yılbaşından önce performans programı hazırlamalarını öngörmüştür. Bir başka deyişle, yerel idareler 2007 yılında performans programlarını uygulamak durumunda, dolayısıyla yine 2007 yılından önce performans program hazırlıklarını tamamlamak zorunda bırakılmışlardır. Bu süreçte yerel yönetimlerin kendilerine rehber edinebilecekleri belgeler sadece DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan stratejik planlama rehberi ile Maliye Bakanlığınca 2004 yılında pilot kurumlar için hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi olmuştur. Bu durum yapılması planlanan faaliyetlere uygun bütçe hazırlanması zihniyeti yaratması beklenen zihniyet değişiminin gerçekleştirilmesi yerine, prosedürel bir gerekliliği karşılamak üzere bütçeye uygun plan ve programların oluşturulmasına neden olmuş ve yerelde öğrenme sürecinin uzamasına neden olduğu gibi, daha başlangıçta performans esaslı bütçe sistemi uygulamasına şüpheyile yaklaşmasına neden olmuştur.

⁶⁶⁷ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müstelarlığı, **Kamu Harcama ve ...**, 2006, ss. 58, 59.

Nitekim uygulamada yerel idarelerin hazırlayacakları stratejik planların hazırlanması konusunda bazı yerel idarelerin, DPT'nin sorumluluk alanına girmemekle birlikte, yoğun bir biçimde DPT'den bilgi ve yardım talebinde bulunmalarına rağmen, diğer bazı yerel idarelerin ise stratejik planlarını danışmanlık firmalarına yaptırma eğiliminde oldukları gözlemlenmektedir⁶⁶⁸.

3.6.2.4. Merkezi Yönlendirici Birimlerin Kapasitesine İlişkin Sorunlar

Yerel yönetim reformuna ilişkin geçiş sürecinin kısa tutulması da dikkate alındığında, yerel idarelerle ilgili sorumlulukları bulunan merkezi idarelerin kendi beşeri ve idari kapasitelerini geliştirme, reforma ayak uydurma ve bu süreçte liderlik etme konusunda geri kaldıkları görülmektedir. Bilindiği gibi İçişleri Bakanlığına yerel yönetimlerin stratejik plan çalışmalarını koordine etme ve yerel yönetimlerden elde edilen faaliyet raporları aracılığıyla Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu hazırlanması gibi sorumlulukları bulunmaktadır. Ayrıca, bu yönde kurum içi/kurumlararası etkileşimi güçlendirme ve tecrübe ve bilgi aktarımını sağlayacak mekanizmaların İçişleri Bakanlığınca oluşturulması gerekmektedir.

Ancak, ülkemizde terör ve güvenlik konularının önemi İçişleri Bakanlığının tüm yoğunluğunu bu alanlara vermesini gerektirmektedir. İçişleri Bakanlığının mevcut yapısı içinde yerel yönetimler ikincil derecede ele alınmaktadır. Bu nedenle bakanlık yerel yönetimleri geliştirme ve onlara rehberlik etme görevini reform öncesi alışkanlıklarıyla sürdürmektedir. Bunun önüne geçilmesi için yerel yönetimlerle ilgili tüm kurumların tek çatı altında toplanması önerisinde bulunmaktadır. Buna göre Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İller Bankası, Bayındırlık Bakanlığındaki yerel yönetim birimlerini içine alan ya ayrı bir bakanlık kurulmalı ya da bu birimlerin tümü Başbakanlığa bağlanmalıdır⁶⁶⁹.

Öte yandan harcama, kontrol ve denetim sürecinde yer alacak personelin Maliye Bakanlığınca eğitime tabi tutulacağı Kanunda belirtilmiştir. Maliye Bakanlığınca seminer ve paneller düzenlenmiş ve iç kontrol, iç denetim ve muhasebe

⁶⁶⁸ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müstearlığı, **Kamu Harcama ve ...**, ss. 60, 61.

⁶⁶⁹ Toksöz ve diğerleri, 2009, s. 135.

alanında eğitim faaliyetlerinde bulunulmuş olmakla birlikte, yeni kamu harcama ve kontrol sisteminin genel yaklaşımına ve temel ilkelerine ilişkin olarak kamu idarelerinde ve kamuyounda önemli bir bilgi eksikliğinin bulunduğu görülmekte olup, bu yöndeki eğitim ihtiyacı devam etmektedir. Bu sebeple, özellikle yerel yönetimler açısından hizmet içi eğitimlerin yaygınlaştırılması ile eğitim sürecinin tüm personeli kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması gerekli görülmektedir.

3.6.2.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tasarımı

Performans esaslı bütçeleme sisteminin tasarımı başlığı altında ülkemizde metropoliten yönetimlerde performans esaslı bütçeleme uygulamasına yön veren düzenlemeler çerçevesinde stratejik planların üst ölçekli planlarla ilişkisi, performans programı, bütçe sınıflandırması, bütçe uygulaması ve yönetsel esneklikler ile bütçenin denetimine ilişkin düzenlemelerle ilgili hususlar ele alınmıştır.

3.6.2.5.1. Stratejik Planların Üst Ölçekli Planlarla İlişkisi

Stratejik planların hazırlanmasında plan amaç ve politikalarının farklı kurumlar arasında olması gereken uyumun ve genel düzeyde hazırlanan stratejik planlarla alt düzeyde hazırlanan (ulusal-bölgesel, hükümet-idareler) stratejik planlar arasındaki uyumun nasıl sağlanacağı ve stratejik plan-bütçe ilişkisinin nasıl kurulacağı net bir şekilde düzenlenmemiştir. Ülkemizde üst ölçekli plan niteliğini taşıyan başlıca belgeler; sektörel planlar, bölgesel planlar ve kalkınma planlarıdır. Ancak bu planların büyükşehir stratejik planlarına ne şekilde yansıtılacağı konusunda karmaşa yaşanmaktadır. Aynı karmaşa üst politika belgelerinin sayıca fazla olmasından da kaynaklanmakta, bunların bütçe hazırlık sürecine yansıtılmasında problemler yaşanmaktadır.

Stratejik plan ulusal ölçekli planlar arasındaki ilişki kurulması problemi bölgesel ölçekli planlar ile büyükşehir planları arasında daha da yoğun hissedilmektedir⁶⁷⁰. Buna göre plan kademelenmesinde genel olarak bölgesel gelişim planı ile il gelişim planı arasında belirli bir uyumun sağlanması, en azından plan amaçlarının birbiriyle çelişmemesi ve gelişim planları ile kurumsal planlar arasında

⁶⁷⁰ Argun Akdoğan, “Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Belediyelerin Stratejik Planlarının Karşılaştırılmalı İncelenmesi”, **TMMOB Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu (17-19 Ekim) Bildiriler Kitabı**, Ankara, 2007, ss. 53-58.

benzer şekilde amaçlar açısından bir uyum bulunması beklenmektedir⁶⁷¹. Aynı şekilde il genelinde hazırlanan kurumsal planlar (il özel idaresi stratejik planı, büyükşehir belediyesi stratejik planı, ilçe belediyeleri stratejik planı) arasında uyum bulunmaması, plan amaçlarının birbiriyle çelişmesine, uygulamaların birbirini nötralize etmesine sebep olabilecek potansiyele sahiptir.

Burada sözü edine uyum hiyerarşik bir uyum değildir. Burada bahsedilen planlar arasında koordinasyon sağlanmasıdır. Böyle bir koordinasyonun sağlanabilmesi için büyükşehir belediyelerince bireysel çabalara girildiği gözlemlense de⁶⁷² yasal bir altyapıya ihtiyaç duyduğu, il ölçeğinde yönetişimin güvence altına alınması bakımından gereklidir. Bu sebeple yasal bir düzenleme ile il ölçeğinde planlama koordinasyon birliği kurulacağı hüküm altına alınabileceği gibi il ölçeğindeki yönetim birimleri arasında plan önceliklerinin belirlenmesi aşamasında işbirliği yapacaklarına ilişkin yönetişim manifestosunun imzalanması yönetişim çabası konusunda samimiyetin gösterilmesi bakımından gerekli görülebilir.

3.6.2.5.2. Performans Programı ile İlgili Düzenlemeler

Performans programlarının hazırlanması için 2008 yılında revize edilen Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ile performans programlarının sadece idare düzeyinde hazırlanacağı belirtilerek hizmet birimi düzeyinde performans programı hazırlanmasına ilişkin uygulamaya son verilmiştir. Birim performans programları, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerle uyumlu olarak harcama birimlerin ulaşmayı taahhüt ettikleri yıllık performans hedeflerini içermekte ve birimleri sistemin içine çekerek performans kültürünün yerleşmesine büyük katkı sağlamaktadır. Nitekim özellikle uygulamada

⁶⁷¹ Çetin Haşar, “Samsun İl Gelişim Stratejisi Deneyimi”, Planlamadan Uygulamaya konulu **3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu (27-28 Kasım) Bildiriler Kitabı**, Mersin, 2008, ss. 301, 302.

⁶⁷² Bu bireysel çabalara örnek olarak İzmir Valiliği ve İzmir Büyükşehir Belediyesinin girişimi ile Yerel Gündem 21 çerçevesinde oluşturulan İzmir’in Sürdürülebilir Stratejik Bütünleşik Yönetimi gösterilebilir. Yapılan üç toplantı sonucunda; kamu kurumları tarafından hazırlanan stratejik planların kurumsal nitelikte olduğu ve kurumların görev alanlarını kapsadığı, Topluluk Stratejilerinin oluşmadığı ve kent ölçeğinde bütünleşik stratejik planların oluşmadığı ortaya konulmuştur. Buradan hareketle, öncelikle İzmir BŞB ve İl Özel İdaresi ile İzmir’in beş üniversitesinin stratejik planlarındaki benzer projeler ön plana çıkarılarak, kurumlararası eşgüdüm ve sinerji oluşması, iletişimin geliştirilmesi, projelerin etkinliğinin artırılması sağlanarak İzmir’in sürdürülebilir stratejik bütünleşik yönetim sisteminin oluşturulmasında önemli adımlar atılacağı düşünülmektedir (Akdoğan ve Şirvan ve Akkiraz, 2007: 64).

karşılaşılan en büyük sorunlardan birisi, sistemin yeni olması sebebiyle harcama birimleri düzeyinde performans kültürünün yerleşmesindeki güçlük olmaktadır⁶⁷³.

Öte yandan performans programlarının hazırlanması sürecinde mali yıl içinde uygulanacak olan faaliyet/projelerin belirlenmesi aşamasında fayda-maliyet analizi gibi performans değerlendirme kapsamında ön değerlendirmeler yapılarak karar verileceği belirtilmiş olmasına karşın, 2009 yılında yine Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberinde faaliyet ve projelere performans değerlendirmesi ile karar verileceği yönündeki uygulamadan bahsedilmemiştir. Bununla birlikte performans değerlendirmesi konusunda herhangi bir düzenleme de gerçekleştirilmemiştir. Bu durum mali yılda uygulanacak faaliyet ve projelere ne şekilde karar verileceği konusunu muğlak bir hale getirmekte, geleneksel yöntemlerin devam ettirileceği kanısını oluşturmaktadır.

Bununla birlikte 2009 yılında yayımlanan Performans Programı Hazırlama Rehberi ile faaliyet maliyetlerinin tahmin edilmesinde faaliyetlerle doğrudan ilişkilendirilemeyen maliyetlerin faaliyetlere dağıtılmasında dağıtım anahtarı kullanılması yerine farklı bir sistem öngörmüştür. Buna göre faaliyet maliyetlerinin tahmin edilmesinde sadece faaliyetle doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler dikkate alınacak, dolayısıyla performans hedeflerinin maliyetlerinin tahmin edilmesinde de sadece bu dolaysız maliyetler hesaba katılacak, dolaylı maliyetler toplam olarak ayrıca gösterilecektir. Bu yöntem faaliyetlerin yerine getirilmesinde maliyet-etkinlik, maliyet-çıktı arasındaki ilişkinin doğru bir şekilde tespit edilememesine, bu türden performans ölçümlerinin doğru bir şekilde gerçekleştirilememesine neden olabilecek niteliktedir.

Bununla birlikte uygulamada sıklıkla karşılaşılan sorun, yönetim birimlerinin gider tahminlerinin önemli bir kısmını faaliyetlerle ilişkilendirilemeyen dolaylı maliyetler kategorisinde gösterme yoluna başvurmalarıdır. Bu durum performans programlarının samimiyetle hazırlanmadığına işaret etmektedir.

⁶⁷³ Hatice Celep, **Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçümü**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara, 2010, s. 134.

Performans programlarının hazırlanmasına ilişkin bu sistematik eksiklikler plan-bütçe ilişkisinin kurulamamasına yol açması sebebiyle performans esaslı bütçeleme uygulaması sonucunda elde edilecek bütçe aktörleri arasında iletişimin arttırılması, kurumsal öğrenme sürecinin geliştirilmesi gibi kazanımların ortaya çıkmasını engelleyebilecek niteliktedir.

3.6.2.5.3. Bütçe Sınıflandırması ile İlgili Düzenlemeler

Bilindiği gibi analitik bütçe sınıflandırması ile bütçe giderleri fonksiyonel, kurumsal, ekonomik, finansman tipi sınıflandırmaya kodlanmaktadır. Buna bütçe giderleri, tüm sınıflandırma bölümlerinde kullanılan kodların tüm detaylarını kapsayacak şekilde hazırlanacak ve bütçe görüşmelerinde de bu detayda çalışılacaktır. Ancak belediye meclisindeki bütçe görüşmeleri her hizmet biriminin fonksiyonel sınıflandırmasının birinci düzeyi üzerinde gerçekleştirilecektir.

Ancak bütçe kurumsal sınıflandırmanın her dört düzeyini, fonksiyonel sınıflandırmanın üç düzeyini, finansman tipi sınıflandırmayı, ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini içerecek şekilde karara bağlanacaktır. Harcamaların gider kaydı, bütçenin hazırlanmasında olduğu gibi sınıflandırmanın tüm bölümlerinde en ayrıntı düzeyinde izlenecektir.

Belediye meclisinde bütçe görüşmelerinin kurumsal sınıflandırma üzerinden yürütülmesi hesapverme sorumluluğu açısından önem taşıyor olmakla birlikte politikaların tartışılması ve politikalara kaynak tahsisi açısından bir olumsuzluk arz etmektedir⁶⁷⁴. Buna göre birinci düzey fonksiyonlar belediye hizmet birimlerinin amaç ve hedefleri olarak bütçelerde yerini alacaktır. Dolayısıyla, bütçeler önceliklendirilmiş amaç ve hedefler yerine son derece genel tanımlanabilecek ana fonksiyonları ihtiva edecektir. Bu sebeple analitik bütçe sistemi uygulaması stratejik plan-bütçe ilişkisini amaç ve hedeflerin bütçeye yansıtılamaması nedeniyle olumsuz yönde etkilemektedir⁶⁷⁵.

⁶⁷⁴ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Kamu Harcama ve...**, Ankara, 2006, ss. 62, 63.

⁶⁷⁵ Erkan, 2008, s. 77.

Bununla birlikte bütçe teklifinde ayrıntı olarak yer alan gider teklifleri ekonomik sınıflandırmanın son ikinci düzeyi bütçe kararında yer almaz. Dolayısıyla ilgili harcama birimi ekonomik sınıflandırmanın ilgili ikinci düzeyi içerisinde kalmak koşulu ile ödeneğin başka işler için de harcama imkanına sahiptir⁶⁷⁶. Bu durum bütçe uygulamasında harcamacı birimlere sağlanan önemli bir esneklik olarak değerlendirilse de uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere sorgulanması açısından üzerinde düşünülmesi gereken bir husustur.

3.6.2.5.4. Bütçenin Uygulanması ve Yönetmelikler

Yeni sistemle idarelere kaynak yönetimi ve kontrolünde önemli esneklikler sağlanmaktadır. Ancak, yeterli mali disiplin sağlanmadan ve güçlü iç kontrol mekanizmaları oluşturulmadan, kamu idarelerine sağlanacak esneklikler mali yapıda bozulma ile sonuçlanabilmektedir⁶⁷⁷.

Kanunda bakanların ve üst yöneticilerin sorumluluklarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Ancak, bakan ve üst yöneticilerin hesapverme sorumluluğu çerçevesinde ne tür müeyyidelere tabi tutulacakları hususu açık değildir. KMYKK'da tanımlanan hesapverme sorumluluğu ve yönetim sorumluluğundan doğan mesuliyetin tespit biçimi ve doğuracağı sonuçlara ilişkin esaslar yasada düzenlenmemiştir⁶⁷⁸. Yerel yönetim Üst yöneticilerinin hesapverme ve yönetim sorumluluğu KMYKK hükümleri çerçevesinde kendi meclislerine karşıdır. Belediye Kanununa göre belediye meclisi faaliyet raporunu yeterli görmemesi durumunda belediye başkanını görevden alabilmektedir.

3.6.2.5.6. Bütçe Denetimi ile İlgili Sorunlar

Mali yönetim ve kontrol sistemiyle yeni bir iç denetim sistemi oluşturulmuş ancak mevcut denetim ve teftiş birimlerinin sistem içerisindeki yeri ve geleceği ile ilgili olarak herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu durumun denetimin çok başlı ve koordine olarak yoksun olarak icra edildiği yönünde tartışma konusu olmaktadır.

⁶⁷⁶ Kerimoğlu ve diğerleri, 2009, ss. 15, 17.

⁶⁷⁷ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müstearlığı, **Kamu Harcama ve...**, 2006, s. 63.

⁶⁷⁸ Erkem Candan, "Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Rol Alan Aktörler ve Bunların Görev, Yetki ve Sorumlulukları", **Mali Hukuk Dergisi**, S. 121, Ocak-Şubat, 2006, s. 6.

5018 sayılı Kanunda iç denetim alanına ilişkin yeterli düzenleme bulunmasına rağmen, kamu idarelerinde iç denetim birimleri kurulma zorunluluğunun olmaması ve birim kurma kıstasının ortaya konulmaması, iç denetim birimi bulunmayan idarelerde iç denetim faaliyetinin nasıl yürütüleceğinin belirlenmemiş olması önemli eksiklikler olarak ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan İç Denetim Koordinasyon Kurulu üyeliğinin asli ve sürekli bir görev olmaması, Kurulun iç denetim konularına gereği gibi yoğunlaşamamasına neden olmaktadır. İç denetimin günlük ve sürekli faaliyetini yürütecek güçlü bir organizasyon da oluşturulamamıştır.

Kamu mali yönetim anlayışının 5018 sayılı Kanunla değiştirilmiş olması, dış denetim anlayışında da değişimi zorunlu hale getirmiştir. Ancak Sayıştay'ın kurumsal ve beşeri kapasitesindeki eksiklikler, denetim kapsamının genişletildiği dikkate alındığında, Sayıştay denetimlerinin denetimden beklenen etkilerin yaratıp yaratmayacağı konusunda tartışma yaratmaktadır.

Sayıştay beşeri kapasitesinin güçlendirilmesinde yeni meslek mensuplarının alınıp eğitilmesi sürecinin uzun bir süreç gerektirdiği göz önüne alındığında, bu geçiş sürecinde diğer kamu idarelerinde mali denetim görevi yürütmekte olan denetim elemanlarının Sayıştayda değerlendirilmesi bu sorunun kısa vadede çözümlenebilmesine katkı sağlayabilir⁶⁷⁹.

Ancak ne var ki Sayıştay'ın kurumsal kapasitesinin geliştirilmesine ilişkin olarak, denetimin etkinliği bakımından doğrudan etkisi olmadığı düşünülerek, yeni Sayıştay Kanununda mahkeme tipi Sayıştay modeline devam edildiği ve bölge Sayıştaylarının kurulmadığı Sayıştay'ın merkezi yapılanmasının korunduğu gözlenmektedir⁶⁸⁰. Bu düzenlemeler Sayıştay'ın denetim gücünü ve kurumsal kapasitesinin önemli bir kısmını yargısal fonksiyonunun icrasına yönelik olarak kullanmasına yol açması sebebiyle Sayıştaydan beklenen hizmetler görülecek başlıca

⁶⁷⁹ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Kamu Harcama ve...**, 2006, s. 69.

⁶⁸⁰ M. Kamil Mutluer, "Parlamento-Sayıştay İlişkisi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Prof Dr. Mualla Öncel'e Armağan C.2**, 2000, s. 466.

eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte Sayıştayın bölge düzeyinde örgütlenmesi ve hem denetim hem de rehberlik etme yetkilerine sahip olması önerisinde bulunmaktadır⁶⁸¹.

3.6.3. Kurumsal Faktörlerin Değerlendirilmesi

Ülkemiz metropoliten yönetimlerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen içsel (kurumsal) faktörlerin değerlendirilmesinde ülkemizde mevcut metropoliten yönetimlerini kapsayan bir anket çalışmasından faydalanılmıştır. Çalışmanın bu kısmında bu kapsamda yürütülen araştırma hakkında genel bilgiler ve araştırmanın bulgularına ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

3.6.3.1. Araştırma Hakkında Genel Bilgiler

Çalışmanın bu kısmında araştırmanın amacı ve önemi ile araştırmanın örnekleme ve yöntemi hakkında bilgilere yer verilmiştir.

3.6.3.1.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Literatürden elde edilen bilgilere göre bütçe sistemlerinin performans yönetimine katkısı bütçe sisteminin uygulanması ile performans anlayışını iş yapma kültürüne dönüştürerek kaynak tahsis etkinliği ve operasyonel etkinliği sağlaması şeklinde ifade edilen “nihai etkiler” ve bütçe aktörleri arasında iletişimin artırılmasını ifade eden “iletişimsel etkiler”dir.

Bilindiği gibi bütçe sisteminin performans esaslı olabilmesi benimsenen bütçe sistemi ile performans bilgisinden faydalanılmasıdır. Buna göre performans esaslı bütçeleme uygulaması ile beklenen nihai ve iletişimsel etkilerin ortaya çıkabilmesi için ilk olarak performans bilgisinin üretilmesini sağlayacak performans göstergelerinin niteliği ve bu göstergeleri yotumlayabilecek analitik kapasitenin varlığı iken üçüncü faktör bütçeleme sürecinde ve bütçe uygulama sonuçlarının raporlanma sürecinde performans göstergelerinden faydalanılmasını ifade eden sistemin işlerliğidir.

⁶⁸¹ Toksöz ve diğerleri, 2009, s. 134.

Bununla birlikte yine literatürden öğrendiğimiz performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmasına ilişkin çabaların kısa sürede nihai etkileri ortaya çıkaramayacağı, ancak kısa vadede iletişimsel etkileri ortaya çıkaracağı yönündedir. Bu görüşlere göre performans esaslı bütçeleme sisteminin uzun vadeli nihai etkileri iletişimsel etkiler aracılığı ile ortaya çıkacaktır.

Buradan yola çıkarak bu çalışmada amaçlanan Türkiye’de mevcut 16 büyükşehir belediyesinde, analitik kapasite, performans göstergelerinin niteliği ve bütçe sisteminin işlerliğinin performans esaslı bütçe sistemi uygulamasının iletişimsel ve nihai etkileri üzerindeki etkilerini ve iletişimsel etkilerin analitik kapasite, performans göstergelerinin niteliği ve bütçe sistemi işlerliği ile performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri arasındaki ilişkide ara değişken etkisini incelemektir.

Araştırmanın amacı, Türkiye’de mevcut 16 büyükşehir belediyesinde performans yönetim aracı olarak performans esaslı bütçeleme sistemi uygulama sonuçlarını değerlendirmek ve sonuçların ortaya çıkması için sisteme işlerlik kazandıran kurumsal faktörleri belirlemektir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliği ile kastedilen kurumsal performans bilgisinin bütçeleme ve raporlama sürecinde faydalanılma derecesidir. Araştırma ile ülkemiz büyükşehir belediyeleri bütçeleme ve raporlama sürecinde performans bilgisinden ne oranda faydalandığı ortaya koyulmaktadır. Performans göstergelerinin niteliği ile karar alma sürecinde kullanılabilirliği, analitik kapasite ile kurumda hangi faaliyetlerin yürütüleceğine kadar verilmesinde neden sonuç ilişkisinin kurulabilirliği ve bütçe aktörlerine ihtiyaç duyulan verileri kavrayabilen bilgi sistemlerinin varlığı kastedilmektedir.

Araştırma sonucunda büyükşehir belediyelerinde PEBSnin uygulanması ile istendik sonuçların elde edilmesinde kurumsal faktörlerin geliştirilmesine ilişkin öneriler geliştirilebilmesi beklenmektedir. Bu önerilerin geliştirilmesi küreselleşen dünyada kentler arası rekabetin ön plana çıktığı çağımızda büyükşehir belediyeleri

açısından bu rekabet ortamının yönetilebilir kılınmasına yardımcı olmak adına gereklidir. Bu yönüyle bu çalışma ülkemizde yapılan ilk çalışma niteliğini göstermektedir. Buna göre bugüne kadar yapılan çalışmalarda tartışmalar teorik çerçevede yürütülmüş yapılan ampirik çalışmalar ise merkezi yönetim düzeyindeki kamu kurumları ile sınırlandırılmıştır.

Öte yandan yapılan bu çalışmalar gerçekleştirildikleri dönemin bir gereği olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanabilirliği üzerine odaklanmıştır. Ancak ülkemizde geline nokta itibariyle ülkemizde 2006 yılından bu yana performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmaktadır. Bu süre performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının harcamalar üzerinde yarattığı reel etkileri ölçmek için yeterli bir süre olarak görülmesi de uygulayıcılarının edindikleri tecrübeler itibariyle elde edilen sonuçları değerlendirebilmeleri için nispeten daha yeterli görülmektedir. Bu çalışma performans esaslı bütçeleme sisteminin yerel uygulayıcılarının değerlendirmeleri çerçevesinde uygulama sonuçları ve etkileyen faktörler arasındaki ilişkiyi incelemesi ve bu ilişkide ara değişken etkisinin incelenmesi açısından da yapılan ilk çalışma niteliğini göstermektedir. Bu açıdan araştırmanın Türkçe literatüre ve büyükşehir belediyesi yöneticilerine katkı sağlaması beklenmektedir.

3.6.3.1.2. Araştırmanın Örneklemi

Bu araştırmanın evreni Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesinde bütçe sürecinde rol alan üst yöneticiler ile diğer birimlerin (mali hizmetler ve hizmet birimleri) birinci ve ikinci dereceli amirlerinden oluşmaktadır.

Bilindiği gibi örnekleme yöntemleri genel sınıflandırmaya göre tesadüfi ve tesadüfi olmayan örnekleme yöntemleri olmak üzere ikiye ayrılır. Veri toplama sürecinde tesadüfi olmayan örnekleme yöntemlerinden “yargısal (kasti) örnekleme yöntemi” kullanılmıştır. Yargısal örnekleme yöntemi, anakitleyi en iyi temsil edebileceği düşünülen, sadece sınırlı sayıda kişinin araştırılan konuya ilişkin bilgi sahibi olması durumunda kullanılan bir yöntemdir.

Yargısal örnekleme yöntemine göre seçilen örnekleme, büyükşehir belediyelerinin mali hizmetler daire başkanı, daire başkanına bağlı bulunan strateji geliştirme ve bütçe şube müdürleri ile bu şube müdürlerine bağlı stratejik plan ve bütçe şeflerinden oluşmaktadır. Bazı büyükşehir belediyelerinde, strateji geliştirme ve bütçe hazırlığı ile ilgili fonksiyonlar ayrı daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Bununla birlikte bazı büyükşehir belediyelerinde daire başkanlığı bünyesinde stratejik plan ve bütçe hazırlığından sorumlu tek bir şube müdürlüğü oluşturulabildiği gibi, diğer bazılarında aynı veya farklı daire başkanlıklarına bağlı olarak faaliyette bulunan ayrı şube müdürlükleri teşkilatlandırılmıştır. Örneklem hacminin oluşturulmasında büyükşehir belediyelerinin internet sayfalarında yer verdiği organizasyon şemalarından faydalanılarak teşkilatlanmadaki bu farklılıklar göz önünde bulundurulmuş ve bu kapsamda 80 kişilik örneklem hacmine ulaşılmıştır.

Buna göre belirlenen örneklemin büyükşehir belediyelerindeki statüleri bakımından dağılımı 19 daire başkanı, 29 şube müdürü, 32 şeften oluşmaktadır.

3.6.3.1.3. Araştırmanın Yöntemi

Çalışmanın bu kısmında yürütülen araştırma kapsamında verilerin elde edilmesi ve analiz edilmesinde kullanılan yöntemler hakkında bilgi verilmiştir.

3.6.3.1.3.1. Verilerin Toplanması

Araştırmada 57 sorudan oluşan anket formu hazırlanmıştır. Anket soruları üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde araştırmaya katılan deneklerin statüleri sorulmuştur. İkinci bölümde performans esaslı bütçe sistemi sonuçlarını etkileyen kurumsal faktörlere ilişkin sorulara yer verilmiştir. Üçüncü bölümde ise performans esaslı bütçe sisteminin uygulama sonuçlarına ilişkin sorulara yer verilmiştir.

Anket sorularından 56 tanesi 5'li Liket Ölçeğine göre, 1 tanesi kategorik ölçeğe göre yapılandırılmıştır. Hazırlanan ankete çalışmanın Ek-7 kısmında yer verilmiştir.

Anket sorularının hazırlanmasından sonra akademik çevreden ve bürokratik çevreden uzmanlarla⁶⁸² görüşülerek anketin yapı ve içerik tutarlılığı bakımından değerlendirilmesi ve gerekli düzeltmeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerden sonra anketin uygulamasına geçilmiştir.

Anket çalışmasının gerçekleştirilmesinde mümkün olduğunca yüzyüze anket uygulaması gerçekleştirilmesi, bununla birlikte zaman ve maliyet kısıtını da göz önüne alarak anket çalışmasının gerçekleştirilmesinde elektronik posta yolu ile anket uygulamasından da faydalanılması planlanmıştır. Elektronik posta yolu ile anket uygulamasının hatasız ve etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi amacıyla http://www.surveey.com/SurveyStart.aspx?lang_1&surv=c55957fed3374e9f96699b9f02a05761 adresinde bu çalışmaya özel bir sayfa oluşturulmuştur.

Elektronik posta yolu ile anketlerin ulaştırılmasında büyükşehir belediyelerinin internet sayfalarında yer verilen kişisel iletişim bilgilerinden faydalanılması, anketlerin ulaştırılmasından sonra telefon aracılığıyla bilgilendirme ve hatırlatma yapılması planlanmıştır. Ancak, elektronik posta yolu ile anket uygulamasının, internet sayfasında yer verilen kişisel elektronik posta adreslerinin aktif olarak kullanılmaması ve/veya elektronik posta yolu ile ankete katılmayı kabul eden deneklerin interneti etkin olarak kullanamamaları sebebiyle beklenen etkinliğe ulaşılamamıştır. Bu sebeple tüm anketler 15 Şubat-20 Mayıs 2011 tarihleri arasında, resmi yazı eşliğinde, yüzyüze uygulanmıştır. Uygulama sonucunda 60 kişiye ulaşılmıştır.

3.6.1.3.2. Verilerin Analizi

Veriler elde edildikten sonra, SPSS 15.0 for Windows paket programına işlenmiş ve bu program üzerinden istatistiksel analiz yapılmıştır.

⁶⁸² Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi Doç. Dr. Ahmet Özen, İşletme Bölümü Öğretim Üyesi Doç. Dr. Ali Özdemir, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi İbrahim Attila Acar, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi Yrd. Doç. Dr. Nilüfer Avşar Negiz, İşletme Bölümü Arş. Gör. Elif Türkan Arslan'ın görüş ve değerlendirmelerinden faydalanılmıştır. Ayrıca T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü Yavuz Selim Köşger, Türkiye Belediyeler Birliği Genel Sekreteri Hayrettin Güngör ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Yapılan istatistiksel analizlerden birincisi anketteki soruların birbirleriyle tutarlılığını, ele alınan sorunu ölçmedeki homojenliğini ve ölçme aracının güvenilir olup olmadığını ölçmek için kullanılan “Güvenilirlik Analizi”dir. İkincisi “Tek Yönlü Anova Testi” ile yapılan varyans analizidir. Üçüncüsü, değişkenler arasında ilişkiyi ortaya koymak üzere gerçekleştirilen “Korelasyon Analizi”dir. Sonuncusu ise, aralarında ilişki tespit edilen bağımsız değişkenler ve bağımlı değişken arasındaki ilişkinin matematiksel eşitlik ile açıklandığı “Regresyon Analizi”dir.

Güvenilirlik Analizi deneklerin ölçümdeki tüm ögelere verdikleri cevapların tutarlılığını test eder. Ögeler aynı kavramı birbirlerinden bağımsız olarak ölçebildiği düzeyde birbirleriyle ilişkileri de yüksek olmaktadır. Bu test bir kavramı ölçmek için çok sayıda öge kullanıldığında daha doğru sonuçlar vermektedir. Testin içsel tutarlılık güvenilirliği Cronbach’s Alfa (α) olarak adlandırılan bir istatistikle ortaya konmaktadır. Cronbach’s alfa katsayısı, olası tüm öge kombinasyonları ile elde edilen korelasyon katsayılarının ortalamasıdır. Cronbach’s alfa katsayısı 0 ile 1 arasında değerler alır. α değeri 1’e yaklaştıkça güvenilirliği de artmaktadır ve genelde 0,70’den büyük değer alması istenen durumdur⁶⁸³.

Tek Yönlü Anova kategorik özellik gösteren bağımsız değişken ile metrik özellik gösteren bağımlı değişkendeki ortalamalar arasında fark olup olmadığını test eder. Statünün değişken grupları ortalamaları arasında fark yaratıp yaratmadığı tek yönlü anova ile test edilmiştir.⁶⁸⁴

Korelasyon Analizi, iki değişken arasındaki doğrusal ilişkiyi veya bir değişkenin iki ya da daha çok değişken ile olan ilişkisini test etmek, eğer varsa bu ilişkinin derecesini ölçmek için kullanılan istatistiksel bir yöntemdir. Korelasyon analizinde amaç, bağımsız değişken değiştiğinde bağımlı değişkenin ne yönde değişeceğini görmektir.

⁶⁸³ Ali Özdemir, **Yönetim Bilimlerinde İleri Araştırma Yöntemleri ve Uygulamalar**, Beta Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2010, s. 75.

⁶⁸⁴ Ömer L. Antalyalı, “Varyans Analizi (Anova-Manova)”, içinde: **SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri**, (ed.) Şeref Kalaycı, Asil Yayın Dağıtım, 5. Baskı, Ankara, 2010, s. 155.

İlişkinin derecesi korelasyon katsayısı ile (r) ile hesaplanır. Korelasyon katsayısı -1 ve +1 arasında değerler alır. İki değişken arasında Pearson korelasyon katsayısının yorumu aşağıdaki gibidir⁶⁸⁵:

<u>r</u>	<u>İlişki</u>
0,00-0,25	Çok zayıf
0,26-0,49	Zayıf
0,50-0,69	Orta
0,70-0,89	Yüksek
0,90-1,00	Çok Yüksek

Araştırmada, bağımsız değişkenlerin, bağımlı değişken ve ara değişkenle ilişkisi, korelasyon analizi ile test edilmiştir. Bu test ile elde edilen değerler ile sonuç modeli oluşturulmuştur.

Regresyon Analizi ise, bir bağımlı değişken ile bir bağımsız değişken arasında (basit regresyon) veya birden fazla bağımsız (çoklu regresyon) değişken arasındaki ilişkilerin bir matematiksel eşitlik ile açıklanma sürecidir⁶⁸⁶. Araştırmada çoklu regresyon analizi gerçekleştirilmiştir.

3.6.3.2. Anketin Hazırlanması ve Değişkenler Hakkında Bilgiler

Verilerin toplanması için hazırlanan anketin ilk bölümünde ankete katılan deneklerin statüleri sorulmuştur. Anketin ikinci bölümünde ankete katılan deneklere yöneltilen sorular performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen kurumsal faktörlerin yeterliliği konusunda görüşlerini değerlendirmeye yöneliktir.

Anketin ikinci bölümünde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen faktörler çalışmanın birinci bölümünde teorik düzeyde yer verilen tartışmalardan elde edilmiştir. Buna göre anketin bu bölümünde anket katılımcılarına görev yapmakta oldukları metropoliten yönetimin analitik kapasite, yönetim bilgi sistemi yeterliliği hakkındaki görüşleri ile

⁶⁸⁵ Onur Sungur, “Korelasyon Analizi”, içinde: **SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri**, (ed.) Şeref Kalaycı, Asil Yayın Dağıtım, 5. Baskı, Ankara, 2010, ss. 115, 117.

⁶⁸⁶ Engin Küçükşille, “Basit Doğrusal Regresyon”, içinde: **SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri**, (ed.) Şeref Kalaycı, Asil Yayın Dağıtım, 5. Baskı, Ankara, 2010, s. 199.

kurumlarında kullanılmakta olan performans göstergelerinin niteliği, bütçeleme süreci ve bütçe uygulama sürecinde performans göstergelerinden faydalanma derecesine göre bütçe sistemlerinin işlerliği hakkında görüşlerini değerlendirmeye yardımcı olacak sorular yöneltilmiştir. Bu sorular araştırmanın bağımsız değişkenleri ile ilgili sorulardır. Bununla birlikte bu çalışmanın birinci bölümünde kurumsal faktörler kapsamında ele alınan siyasi destek ve liderliğin mevcut olup olmadığına ilişkin olarak ülkemizde uygulanması öngörülen yeni bütçeleme sistemine geçiş için ne kadar mali kaynak ayrıldığı, çalışan personele yeni bütçeleme sisteminin kullanılmasını öngördüğü stratejik planlama, performans programı, faaliyet raporu konularında eğitim verilip verilmediği ve eğitim verilen personel sayısı ile ilgili sorular da yöneltilmiştir. Ancak mali kaynak ile ilgili hususlarda katılımcıların bilgi vermekten kaçınmaları ve ankete katılan deneklerin eğitim verilen personel sayısı hakkında farklı rakamlar vermeleri gibi sebeplerle anket güvenilirliğini düşürdüğü kaygısıyla analize dahil edilmemiştir.

Anketin üçüncü bölümünde ise ara değişken ve bağımlı değişkenin değerlendirilmesinde kullanılacak ifdelere ayrılmıştır. Buna göre anketin üçüncü kısmında, bu araştırmada ara değişken olarak ele alınan performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri ve nihai etkilerini değerlendirmeye yönelik ifadeler yer verilmiş ve katılımcıların bu ifadeleri görev yapmakta oldukları metropoliten yönetimdeki mevcut bütçe uygulaması çerçevesinde değerlendirmeleri istenmiştir.

Bu şekilde belirlenen değişkenlerin değerlendirilmesine ilişkin ölçeklerin oluşturulmasında bu çalışmanın ilk bölümünde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen kurumsal faktörler başlığı altında yer verilen yazılı literatürdeki tartışmalardan, 5018 sayılı KMYKK'nun öngördüğü düzenlemeler çerçevesinde T.C. Maliye Bakanlığınca yayınlanan rehber ve yönetmeliklerden ve T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce hazırlanan ve ülkemiz yerel yönetimlerinde uygulanan “2008 Mahalli İdareler Performans Esaslı Bütçeleme Anketi”nden faydalanılmıştır.

Çalışmanın bu kısmında araştırmada kullanılan bağımsız değişkenler, ara değişken ve bağımlı değişkenin değerlendirilmesinde faydalanan ölçeklerin oluşturulmasına ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

3.6.3.2.1. Analitik Kapasitenin Değerlendirilmesi

Yazılı literatürden elde edilen bilgilere göre performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen faktörler arasında öne çıkan önemli faktörlerden birisi kurumsal analitik kapasitedir. Büyükşehir belediyelerimizin analitik kapasitenin ölçülmesine ilişkin ölçeğin hazırlanmasında Maliye Bakanlığınca yayımlanan Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinden faydalanılmıştır.

Rehberde göre performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetimine katkı sağlayabilmesi için bu bütçe sisteminin uygulanması sayesinde plan-bütçe ilişkisinin kurulmuş olması gerekir. Böyle bir ilişkinin kurulması için plan hedeflerine ulaşılmasını sağlayacak faaliyetlerin belirlenmesi ve bu faaliyetlerin maliyetlerinin tahmin edilmesi gerekir.

Bu bakımdan hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak doğru faaliyetlerin belirlenmesi ve bunların maliyetlerinin gerçeğe en yakın şekilde hesaplanması, mal ve hizmet üretimine ilişkin daha isabetli tercihler yapılması, kaynakların amaç ve hedeflere tahsisini öngören bütçeleme anlayışının işlerlik kazanması açısından önem taşır. Hedefler sonuç veya çıktı esaslı olarak belirlenebilir. Hedeflerin sonuç esaslı olarak belirlenmesi durumunda faaliyet düzeyinin belirlenen bu sonuca katkısı göz önünde bulundurularak belirlenmelidir. Bu bakımdan kurumların analitik kapasitesinin tespiti bakımından ilk önemli husus idarede sonuç ve çıktılar arasında ayırım yapabiliyor olmasıdır. Öte yandan gelecek bir mali yıla ilişkin belirli hedeflerin belirlenebilmesi için kurumun mevcut başarısına ilişkin verilerin kurumda bulunuyor olması gereklidir.

Bununla birlikte faaliyet maliyetlerinin belirlenebilmesi ve maliyet değişimlerinin kontrol edilebilmesi için maliyeti oluşturan dolaylı ve dolaysız maliyetler arasında ayırım yapılabilmesi gerekir.

Öte yandan bilindiği gibi hedeflere ulaşmak için belirlenen faaliyetlerin yürütülmesinde çok çeşitli yöntemlere başvurulabilir. Buna göre örneğin, faaliyetin yerine getirilmesi işi doğrudan belediye tarafından üstlenilebileceği gibi etkinlik ve verimlilik gibi kriterler göz önünde bulundurularak yasal düzenlemelerin elverdiği ölçüde bazı faaliyetlerin yerine getirilmesinde alternatif hizmet sunum yöntemlerinden faydalanılabilir. Bu türden kritik hususlara karar verilebilmesi açısından alternatif maliyetlerin göz önünde bulunduruluyor olması gereklidir.

Analitik kapasitenin değerlendirilmesine ilişkin geliştirilen bu yaklaşımlar, analitik kapasite ile ilgili olarak, çalışmanın ilk bölümünde yer verilen Berman ve Wang (2007), VanLangdinghan ve Andrews (2005) ve Lewis (2005) tarafından gerçekleştirilen saptamalara da uygundur. Buradan yola çıkarak analitik kapasitenin değerlendirilmesi için düzenlenen ölçekte aşağıdaki ifadeler yer verilmiş ve katılımcıların 5’li Liket Ölçeğine göre verilen ifadeleri değerlendirmeleri istenmiştir:

Anket çalışması ile büyükşehir belediyelerinin analitik kapasitesini değerlendirmeye yönelik olarak 5 ifadeli ölçek geliştirilmiştir.

Tablo 27- Analitik Kapasite Değerlendirme Ölçeği

İfadeler
İdaremizde çıktı ve sonuçlar birbirinden kolaylıkla ayırt edilebilmektedir.
İdaremizde arzu edilen faaliyet düzeyi kolaylıkla belirlenebilmektedir.
İdaremizde faaliyet düzeyleri sonuçlarla kolaylıkla ilişkilendirilebilmektedir.
İdaremizde dolaylı ve dolaysız maliyetlerin ayırt edilmesinde zorluklar yaşanmaktadır.
İdaremizde yürütülecek faaliyetlere karar verilirken alternatif maliyetler gözönünde bulundurulur.

3.6.3.2.2. Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğüne hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde yer verildiği üzere performans esaslı bütçeleme yapacak olan kamu idarelerinin, performans bilgisini üretecek ve ilgili tarafların bu türden bilgilere erişilebilirliği sağlanacak bir sistemin oluşturulması gerekir. Bu bakımdan performans bilgi sistemi idarelerin performansını ölçmek ve karar verme süreçlerinde faydalanmak üzere bilginin düzenli olarak toplanması,

analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasına yönelik kurulan bir sistem olarak tanımlanmaktadır.

Buna göre performans bilgi sistemi yeterliliğinin karar alma sürecinde kullanılacak performans bilgisine ulaşılabilirliği sağlayıp sağlayamadığı açısından değerlendirilmesi mümkündür. Buradan yola çıkarak performans bilgi sisteminin yeterliliğini değerlendirmek üzere ankete katılanlardan maliyet verilerine, performans verilerine, fiziki kaynaklara ilişkin verilere ulaşıp ulaşamadığının 5’li Likert Ölçeğine göre değerlendirmeleri istenen ve 4 ifadeden oluşan bir ölçek hazırlanmıştır.

Tablo 28- Performans Bilgi Sistemi Değerlendirme Ölçeği

İfadeler
İdaremizde birim maliyet verilerine kolaylıkla ulaşılabilirlikte.
İdaremizde performan verilerine zamanında ulaşılabilirlikte.
İdaremizde faaliyet düzeyindeki değişmelerin maliyetler üzerindeki etkisinin izlenmesinde güçlükler bulunmaktadır.
İdaremizde fiziki kaynaklara ilişkin verilere kolaylıkla ulaşılabilirlikte.

3.6.3.2.3. Performans Göstergeleri Niteliğinin Değerlendirilmesi

Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberine ve 2009 yılı Performans Programı Hazırlama Rehberine göre performans göstergeleri; kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve performans denetimine temel oluşturan araçlardır⁶⁸⁷. Performans Programı Hazırlama Rehberinde performans göstergeleri (ve performans hedefleri) üst yönetici ve harcama yetkililerince eş zamanlı olarak hazırlanır.

Performans esaslı bütçeleme rehberinde performans göstergelerinin niteliğine ilişkin özellikler, ilgili olması, hesapverme sorumluluğu ile bağlantılı olması, dengeli olması, faaliyet-maliyet analizi yapılarak seçilmesi, güvenilir olması ve karşılaştırılabilir olması şeklinde sıralanmıştır.

⁶⁸⁷ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004, s. 7.

Poister ve Streib (1999) performans göstergelerinin niteliğini analiz ettikleri çalışmalarında göstergelerde bulunması gereken nitelikleri göstergelerin anlamlı, tutarlı, kapsamlı, kıyaslama, izleme, ölçme ve değerlendirmeye elverişli olması, göstergelerin belirlenmesinde katılımcılığın sağlanması şeklinde sıralamışlardır⁶⁸⁸. Poister ve Streib tarafından bu amaçla hazırlanan ölçek Rehberde sıralanan niteliklerle uyum göstermektedir. Bu araştırmada ülkemiz metropoliten yönetimlerinde performans göstergelerinin niteliğinin değerlendirilmesi için Streib ve Poister (1999) tarafından hazırlanan ölçekten faydalanılmıştır.

Tablo 29- Performans Göstergelerinin Niteliği Ölçeği

Performans göstergeleri performans programında belirlenen performans hedeflerinden yola çıkarak belirlenmektedir.
Performans göstergeleri oluşturulurken verilerin ulaşılabilirliğinden ziyade ölçmek istediğimiz hususlara odaklanılır.
Göstergelerin güncelliğinin korunmasında zorluklar yaşanmaktadır.
İdareimizde oluşturulan performans göstergeleri genellikle karmaşık ve belirsizdir.
İdareimizde oluşturulan performans göstergeleri düzenli olarak gözden geçirilir.
İdareimizde performans göstergeleri gerekli görüldüğü takdirde değiştirilebilir.
İdareimizde performans göstergelerini kullanarak stratejik amaç ve hedeflere ulaşma başarısının ölçülmesinde zorluklar yaşanmaktadır.
İdareimizde performans verilerinin toplanmasında karşılaşılan maliyetler makul düzeydedir.
İdareimizde performans göstergelerinden faydalanarak benzer hizmet üreten kuruluşlarla karşılaştırma yapılması mümkündür.
İdareimizde performans göstergelerinden faydalanarak yıllar itibarıyla karşılaştırma yapılması mümkündür.
İdareimizde performans göstergelerinin mevcudiyeti faaliyet ve proje uygulamalarının izlenmesini kolaylaştırmıştır.
Belediyemizde hizmet kalitesini ölçmekte güçlükler yaşanmaktadır.
İdareimizde çıktı göstergeleri sonuç göstergeleri ile ilişkilendirilir.
İdareimizde performans göstergeleri ağırlıklı olarak verimlilik göstergelerinden oluşmaktadır.
İdareimizde çoğunlukla girdi göstergeleri belirlenmektedir.
İdareimizde açıklayıcı göstergelere yer verilir.
İdareimizde sonuç göstergelerinin belirlenmesinde zorluklar yaşanmaktadır.
İdareimizde performans göstergeleri oluşturulurken hizmet birim yöneticilerinin aktif katılımı sağlanır.
Belediye meclisine performans göstergelerinin oluşturulma süreci hakkında bilgi verilir.
Performans göstergeleri oluşturulurken alt düzey çalışanların aktif katılımı sağlanır.
Performans göstergelerinin seçiminde vatandaşların aktif katılımı sağlanır.
Performans göstergelerinin belirlenmesinde belediye başkanının görüşleri alınır.
Performans göstergelerinin belirlenmesinde iç denetim biriminden yardım alınır.
Performans göstergelerinin belirlenmesinde bütçe biriminin katılımı sağlanır.

⁶⁸⁸ Streib ve Poister, 1999, ss. 109-10.

3.6.3.2.4. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi İşlerliğinin Değerlendirilmesi

Büyükşehir belediyelerinde bütçe sisteminin işlerliğini değerlendirmeye yönelik olarak geliştirilen 9 ifadeli ölçek geliştirilmiştir. Bu ölçekle ankete katılanlardan görevde bulundukları metropoliten yönetimdeki mevcut uygulamaları gözönünde bulundurarak bütçe sisteminin işlerliğini performans göstergelerinden bütçeleme sürecinde faydalanma düzeyini değerlendirmeleri istenmiştir.

Tablo 30- Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin İşlerliği Ölçeği

İfadeler
İdareimizde performans göstergelerinden;....
Hizmet birimi bütçe tekliflerinin hazırlanmasında faydalanılır.
Bütçe tasarısının hazırlanmasında faydalanılır.
Belediye encümeninde bütçe tasarısının değerlendirilmesinde faydalanılır.
Meclis plan bütçe komisyonunca bütçe tasarısının değerlendirilmesinde faydalanılır.
Bütçe ödeneklerinin belirlenmesinde faydalanılır.
Hizmet sunum alternatiflerinin değerlendirilmesinde faydalanılır.
Hizmet verimliliğinin/etkinliğinin izlenmesinde faydalanılır.
Performans hedeflerine ulaşma başarısının değerlendirilmesinde faydalanılır.
Problemli hizmet alanlarının açıklanmasında faydalanılır.

3.6.3.2.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi İletişimsel Etkilerinin Değerlendirilmesi

Ülkemiz metropoliten yönetimlerinde performans yönetim aracı olarak performans esaslı bütçeleme sistemi uygulaması neticesinde iletişimsel etkiler ve nihai etkilerin ortaya çıkması beklenmektedir. İletişimsel etkiler performans esaslı bütçeleme sistemi uygulaması ile birlikte bütçe aktörleri arasında iletişimin etkinleştirilmesi hususu kastedilmektedir. Nihai etkileri iletişimsel etkiler aracılığı ortaya çıkacaktır. Buna göre araştırmanın iletişimsel etkiler ara değişken olarak ele alınmıştır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkilerin değerlendirilmesi için 6 ifadeli bir ölçek oluşturulmuş ve ankete katılanlardan ölçekte yer verilen ifadeleri mevcut uygulama sonuçlarını gözönünde bulundurarak 5’li Likert Ölçeğine göre değerlendirmeleri istenmiştir.

Tablo 31- Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi İletişimsel Etkileri Ölçeği

İfadeler
İdareimizde performans esaslı bütçeleme sistemi uygulaması;
Bütçe birimi ile hizmet birimleri arasındaki iletişimi güçlendirmiştir.
Hizmet birimleri ile belediye meclisi arasındaki iletişimi güçlendirmiştir.
İdareimiz ile kamuoyu arasındaki iletişimi güçlendirmiştir.
Belediye meclisinin belediye başkanına bütçe ile ilgili yönelttiği soruların içeriğini değiştirmiştir.
Belediye meclisinde bütçe tartışmalarının içeriğini değiştirmiştir.

3.5.3.2.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Nihai Etkilerinin Değerlendirilmesi

Performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri ile ifade edilmek istenmektedir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri bu araştırmada bağımlı değişken olarak belirlenmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin ülkemiz metropoliten yönetimlerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkilerinin değerlendirilmesi için 9 ifadeli ölçek geliştirilmiş ve ankete katılanlardan ölçekte yer verilen ifadeleri mevcut uygulama sonuçlarını gözönünde bulundurularak 5’li Likert Ölçeğine göre değerlendirmeleri istenmiştir.

Tablo 32- Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Nihai Etkiler Ölçeği

İfadeler
İdareimizde performans esaslı bütçeleme sistemi uygulaması;
Maliyet tasarrufu sağlamıştır.
Ödenek düzeylerini değiştirmiştir.
Etkin olmayan hizmetlerin/faaliyetlerin elimine edilmesini sağlamıştır.
Çakışan hizmetlerin elimine edilmesini sağlamıştır.
Sonuçlara odaklanılmasını sağlamıştır.
Performans sonuçlarını etkileyen faktörler bakımından farkındalığı sağlamıştır.
Vatandaşlara sunulan hizmetlerin kalitesini arttırmıştır.
Vatandaş duyarlılığını arttırmıştır.

3.6.3.3. Araştırmanın Başlangıç Modeli ve Hipotezleri

Araştırmada ülkemiz büyükşehir belediyelerinde kurumsal faktörler ile performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri arasındaki ilişki ile bu ilişkide performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkisinin ara değişken olma

özelliğinin incelenmesi amacıyla “bağımlı değişken” performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri, “ara değişken” performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri ve “bağımsız değişkenler” ise analitik kapasite, performans bilgi sisteminin yeterliliği, performans göstergelerinin niteliği ve bütçe sisteminin işlerliği şeklinde belirlenmiştir.

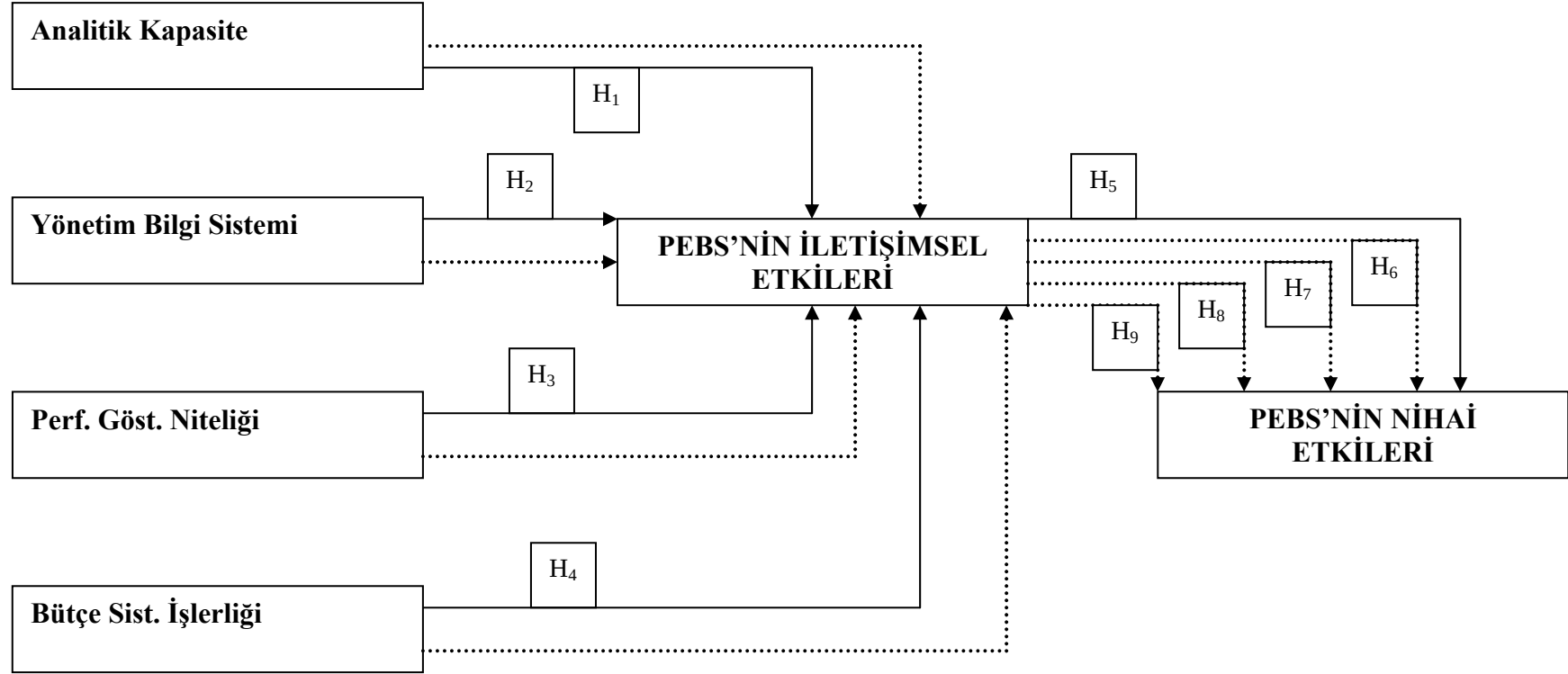
Baron ve Kenny (1986)’ya göre bir değişkenin ara değişken olabilmesi için⁶⁸⁹;

- Bağımsız değişkenin ara değişken üzerinde bir etkiye sahip olması,
- Bağımsız değişkenin bağımlı değişkende bir etkiye sahip olması,
- Ara değişkenin bağımlı değişken üzerinde bir etkiye sahip olması, ve
- Ara değişken modele dahil edildiğinde bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerindeki etkisini kaybetmesi (tam ara değişken) veya etkisinde azalma olması (kısmi ara değişken) şartı aranır.

Buna göre aşağıda şematize edilen araştırmanın başlangıç modeline göre düz oklar bağımsız değişkenin ara değişken üzerinde etkisi olduğu hipotezlerini ifade etmektedir. Kesikli oklar ise bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerindeki etkisinin aracı değişken (iletişimsel etkiler) aracılığı ile ortaya çıkacağı hipotezlerini ifade etmektedir.

⁶⁸⁹ R. M. Baron ve D. A. Kenny, “The Moderator Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic and Statittical Considerations”, **Journal of Personality and Social Psychology**, Vol. 51, ss. 1171-1182’den aktaran Tunç ve Çelik, 2010, s. 197 ve Çetin ve Özer, t. y. , s. 31.

Şekil 1- Araştırmanın Başlangıç Modeli



Buradan yola çıkarak ilk aşamanın temel hipotezleri aşağıdaki gibidir:

H₁: Büyükşehir belediyelerinde analitik kapasite arttıkça performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının iletişimsel etkileri de artacaktır.

H₂: Büyükşehir belediyelerinde yönetim bilgi sisteminin yeterliliği geliştirildikçe performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının iletişimsel etkileri de artacaktır.

H₃: Büyükşehir belediyelerinde performans göstergelerinin niteliği arttıkça performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının iletişimsel etkileri de artacaktır.

H₄: Büyükşehir belediyelerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliği geliştirildikçe performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının iletişimsel etkileri de artacaktır.

H₅: Büyükşehir belediyelerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri arttıkça performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkileri de artacaktır.

H₆: Büyükşehir belediyelerinde analitik kapasitenin artması iletişimsel etkiler aracılığı ile performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkilerini de arttıracaktır.

H₇: Büyükşehir belediyelerinde yönetim bilgi sisteminin geliştirilmesi iletişimsel etkiler aracılığı ile performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkilerini de arttıracaktır.

H₈: Büyükşehir belediyelerinde performans göstergeleri niteliğinin artması iletişimsel etkiler aracılığı ile performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkilerini de arttıracaktır.

H₉: Büyükşehir belediyelerinde performans esaslı bütçeleme sistemi işlerliğinin geliştirilmesi iletişimsel etkiler aracılığı ile performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkilerini de arttıracaktır.

3.6.3.4. Araştırmanın Bulguları

Araştırma verilerinin değerlendirilmesinde SPSS 15.0 istatistik yazılım programı kullanılmıştır. Kullanılan ölçeklerin güvenilirliği tespit etmek amacıyla güvenilirlik analizleri yapılmıştır. Daha sonra, araştırmanın değişkenleri korelasyon analizine tabi tutularak performans esaslı bütçe sistemi uygulama sonuçları ile

bağımsız değişkenler arasındaki birebir ilişkiler araştırılmış, değişkenlerin ortalama ve standart sapmaları tespit edilmiştir. Son olarak, her bir bağımsız değişkenlerin ara değişken ve bağımsız değişken üzerindeki etkisini ve bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerindeki etkisinin ortaya çıkmasında ara değişkenin rolünün tespit edilmesi amacıyla çoklu regresyon analizi yapılmıştır.

3.6.3.4.1. Güvenilirlik Analizi Sonuçları ve Ölçek Ortalamaları

Güvenilirlik analizleri Cronbach Alfa yöntemine göre yapılmıştır. Likert Ölçeğine dayalı 56 ifadeli ölçek için yapılan güvenilirlik analizine göre Cronbach Alfa katsayısı 0,962 ($\alpha=,962$) çıkmıştır. Bununla birlikte güvenilirlik analizleri bağımlı ve bağımsız değişkenleri değerlendirmeye yönelik olarak geliştirilmiş ifadeler için ayrı gruplar halinde de gerçekleştirilmiştir.

Buna göre analitik kapasiteyi değerlendirmeye yönelik olarak geliştirilen 5 ifadeli ölçeğin güvenilirlik analizlerine göre Cronbach Alfa katsayısı 0,76 ($\alpha=,757$), kurumsal performans bilgi sisteminin yeterliliğini değerlendirmeyi amaçlayan 4 ifadeli ölçeğin Cronbach Alfa katsayısı 0,728 ($\alpha=,728$) çıkmıştır. Performans göstergelerinin niteliğini değerlendirmeye yönelik olarak geliştirilen 24 ifadeli ölçeğin güvenilirlik katsayısı 0,89 ($\alpha=,885$) çıkmıştır.

Bütçe sürecinde performans göstergelerinden faydalanılmasını ifade eden sistemin işlerliğinin değerlendirilmesine ilişkin olarak geliştirilen 9 ifadeli ölçeğin güvenilirlik katsayısı 0,89 ($\alpha=,888$) çıkmıştır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkilerini değerlendirmeyi amaçlayan 5 ifadeli ölçeğin güvenilirlik katsayısı 0,91 ($\alpha=,908$) ve performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkilerini değerlendirmeyi amaçlayan 8 ifadeli ölçeğin güvenilirlik katsayısı 0,95 ($\alpha=,947$) çıkmıştır.

Buna göre denilebilir ki ölçek güvenilirliği Cronbach Alfa yöntemiyle ölçeğin, tümü ve değişken grupları itibarıyla değerlendirildiğinde, içsel tutarlılığa sahip olduğu görülmektedir. Bu durumda ölçek güvenilir olarak elde edilmiştir.

3.6.3.4.2. Tek Yönlü Anova Analizi Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Anket için belirlenen 80 kişilik örneklemin büyükşehir belediyelerindeki statüleri bakımından dağılımı 19 daire başkanı, 29 şube müdürü ve 32 şeften oluşmakta iken ankete toplam 60 kişi katılmıştır. Ankete katılan deneklerin dağılımı aşağıda bir tablo aracılığıyla gösterilmiştir:

Tablo 33- Ankete Katılan Deneklerin Statüsüne Göre Dağılımı

Statü	N	Yüzde	Kümülatif Yüzde
Daire Başkanı	17	43,3	43,3
Şube Müdürü	26	28,3	71,7
Şef	17	28,3	100,0
Toplam	60	100,0	

Yukarıda yer verilen tablodan da anlaşılacağı üzere 16 büyükşehir belediyesinden 14 büyükşehir belediyesi ile anket uygulaması sonuçlandırılmış ve 14 büyükşehir belediyesinde toplam 60 kişi ile görüşülmüştür. Ankete katılan deneklerin 17 tanesi daire başkanı, 26 tanesi şube müdürü iken 17 tanesi şeflerden oluşmaktadır.

Statü faktörünün analitik kapasite, yönetim bilgi sisteminin yeterliliği, performans göstergelerinin niteliği, performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliği, performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri ve nihai etkileri konusunda değerlendirmelerde farklılık yaratıp yaratmadığını test etmek üzere Tek Yönlü Anova Analizinden faydalanılmıştır.

Bilindiği gibi Tek Yönlü Anova'da iki temel varsayım vardır. Bu varsayımlara göre her bir grup normal dağılımdan gelir ve görelî olarak grupların varyansları homojendir. Tek Yönlü Anova Analizinden bu temel varsayımların karşılanması sonradan gruplararası farklılığın bulunup bulunmadığına karar verilmektedir. Normallik testi sonuçlarına göre verilerin normal dağılıma uyduğu saptanmış ve varyansların homojenliğinin test edilmesi için Levene İstatistiği sonuçlarından faydalanılmıştır.

Tablo 34- Varyansların Homojenliği Testi

Değişkenler	Levene İstatistiği	p
İşlerlik	,623	,540
Nitelik	1,120	,334
Yönetim Bilgi Sistemi	1,204	,308
Analitik Kapasite	1,936	,154
İletişimsel Etkiler	1292	,283
Nihai Etkiler	2,106	,131

Yukarıda yer verilen Varyansların Homojenliği Testi sonuçlarına göre p değerinin 0,05’den büyük olması dolayısıyla ($p>0,05$) Tek Yönlü Anova Analizi için varyansların eşitliği koşulunun sağlandığı görülür.

Tablo 35- Tek Yönlü Anova Analizi Sonuçları

Statü	F	p
İşlerlik	,001	,999
Nitelik	,226	,799
Yönetim Bilgi Sistemi	2,066	,136
Analitik Kapasite	,095	,910
İletişimsel Etkiler	,847	,434
Nihai Etkiler	,070	,933

Yukarıda yer verilen Tek Yönlü Anova Analizi sonuçlarına göre p değerinin 0,05’den büyük olması dolayısıyla H_0 hipotezi kabul edilmiştir. Buna göre statünün analitik kapasite, yönetim bilgi sistemi yeterliliği, bütçe sisteminin işlerliği, performans göstergelerinin niteliği, performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri ve nihai etkileri üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık yoktur.

3.6.3.4.3. Ölçek ve Soru Ortalamalarının Değerlendirilmesi

Ölçek ortalamaları değerlendirilerek ankete katılan deneklerin değerlendirmelerine göre ülkemiz büyükşehir belediyelerinde analitik kapasite, performans bilgi sistemi yeterliliği, performans göstergelerinin niteliği, bütçe sisteminin işlerliği, performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel ve nihai etkileri hakkında bazı çıkarsamalar yapmak mümkün olabilir. Bu amaçla aşağıdaki tabloda ölçek ve soru ortalamaları ve standart sapmalarına yer verilmiştir.

Tablo 36- Ölçek ve Soru Ortalamaları

Değişkenler	Ortalama	Değişkenler	Ortalama
Analitik Kapasite	3,3	Performans göstergelerinin niteliği	3,6
Çıktı-sonuç ayırt edebilme	3,5	Performans hedefi ile ilgililik	4,3
Çıktı belirleme	3,1	Ölçülecek olana odaklanma	3,6
Çıktı-sonuç ilişkisi kurabilme	3,4	Göstergelerin güncelliği	3,4
Dolaylı-dolaysız maliyet ayırt edebilme	3,0	Göstergeler netliği, anlaşılabilirliği	4,0
Fayda-maliyet analizinden faydalanabilme	3,4	Düzenli gözden geçirme	3,7
Performans Bilgi Sistemi Yeterliliği	3,4	Değiştirilebilirlik	3,3
Maliyet verilerine erişilebilirlik	3,4	Stratejik amaç ve hedeflerin izlenebilirliği	3,2
Performans verilerine ulaşılabilirlik	3,5	Maliyetlerinin makul düzeyde olması	3,7
Çıktı-maliyet ilişkisinin izlenebilirliği	3,1	Kıyaslama	3,3
Fiziki kaynak verilerine erişilebilirlik	3,6	İlerlemenin izlenmesi	4,2
Sistemin İşlerliliği	3,9	Faaliyet ve projelerin izlenebilirliği	3,4
Bütçe tekliflerinin hazırlanması	4,1	Kalite göstergeleri	3,4
Bütçe tasarısının hazırlanması	4,3	Etkinlik göstergeleri	3,7
Encümen görüşmesi	3,5	Verimlilik göstergeleri	3,7
Plan bütçe görüşmesi	3,9	Girdi göstergeleri	2,8
Ödeneklerin karara bağlanması	4,1	Açıklayıcı göstergeler	3,7
Alternatif hizmet sunumuna karar verilmesi	3,6	Sonuç göstergeleri	3,7
Hizmet verimliliği/etkinliği izleme	3,8	Hizmet birimi katılım	4,1
Performans hedefine ulaşma başarısı izleme	3,9	Belediye meclisine bilgi verilir	3,9
Düşük performansın açıklanması	3,6	Alt düzey çalışan katılım	3,6
İletişimsel Etkiler	3,7	Vatandaş katılım	2,3
Bütçe birimi-hizmet birimi	3,9	Belediye başkanı görüş	3,8
Hizmet birimi-belediye meclisi	3,7	İç denetim birimi katılım	3,2
İdare-kamuyou	3,2	Bütçe birimi katılım	3,9
Belediye meclisi-belediye başkanı soru içeriği	3,5	Nihai Etkiler	3,5
Belediye meclisi bütçe tartışmaları içeriği	3,5	Maliyet tasarrufu	3,2
		Ödenek düzeylerinin değişmesi	3,5
		Etkin olmayan faaliyetlerin elenmesi	3,4
		Çalışan hizmetlerin önlenmesi	3,5
		Sonuç odaklılık	3,9
		Farkındalık	3,8
		Hizmet kalitesinin artırılması	3,8
		Vatandaş duyarlılık	3,1

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere analitik kapasitenin yeterliliği ölçek ortalaması 3,3 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre 5’i Likert Ölçeğinde 3 “orta düzeyde katılıyorum” ifadesine tekabül etmektedir. Buna göre analitik kapasitenin yeterliliği hakkında katılımcıların değerlendirmeleri orta düzeyin biraz üzerindedir.

Bununla birlikte analitik kapasitenin değerlendirilmesine ilişkin olarak ölçeğe yer verilen ifadeler itibarıyla soru ortalamaları dikkate alındığında dolaylı-dolaysız maliyetler ayırt edebilme yetkinliği en düşük değeri almıştır. Buna göre denilebilir ki ankete katılanların değerlendirmelerine göre ülkemiz büyükşehir belediyelerinde dolaylı ve dolaysız maliyetlerin ayırt edilebilmesi yetkinliği çıktılarıyla sonuçları ayırt edebilme, çıktı-sonuç ilişkisi kurabilme, fayda-maliyet analizlerinden faydalanabilme yetkinliğine göre daha düşük düzeyde görülmektedir.

Anket katılımcılarının performans bilgi sisteminin yeterliliği değerlendirme sonuçlarına göre performans bilgi sistemi ölçek ortalaması 3,4 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre katılımcıların değerlendirmelerine göre büyükşehir belediyelerimizde performans bilgi sisteminin yeterliliği orta düzeyin biraz üzerindedir. Bununla birlikte performans bilgi sisteminin yeterliliğini değerlendiren ifadelerin soru ortalamaları dikkate alındığında katılımcıların değerlendirmelerine göre en düşük değeri maliyet-çıktı ilişkisinin izlenebilirliği almaktadır. Buna göre ülkemiz büyükşehir belediyelerinde faaliyet düzeyindeki değişmelerin maliyetler üzerindeki etkisinin izlenebilirliği orta düzeyde iken maliyet verilerine erişilebilirlik, performans verilerine erişilebilirlik, fiziki kaynaklara ilişkin verilere erişilebilirlik orta düzeyin biraz üzerinde değerlendirilmiştir.

Performans göstergelerinin niteliğini değerlendirmeyi amaçlayan ölçek ortalaması 3,6 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre anket katılımcılarının değerlendirmelerine göre büyükşehir belediyelerimizde performans göstergelerinin niteliği orta düzeyin biraz üzerinde değerlendirilmiştir. Ölçeği oluşturan ifadelerin soru ortalamaları dikkate alındığında performans göstergelerini kullanarak benzer hizmet üreten diğer kuruluşlarla kıyaslama yapılabilirliği orta düzeyde değerlendirilerek diğer ifadelerle nispeten daha düşük düzeyde değerlendirilmiştir. Bununla birlikte performans göstergelerinin belirlenmesinde vatandaş katılımının sağlanması 2,3 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre göstergelerin belirlenmesinde vatandaş katılımının sağlanması orta düzeyin altında değerlendirilmektedir. Bu durum henüz ülkemiz uygulamasında vatandaş odaklılık

açısından vatandaşlara akif bir rol verilememesinin göstergelerinden biri olarak değerlendirilebilecek bir değer olarak ele alınabilir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliğinin değerlendirildiği ölçek ortalamasının 3,9 olarak gerçekleştiği dikkate alındığında katılımcılar büyükşehir belediyelerimizde performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliğini iyi düzeyde değerlendirmektedir. Ancak performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliğini değerlendirmeyi amaçlayan ifadelerin soru ortalamalarına dikkat edildiğinde performans göstergelerinden bütçe tekliflerinin ve bütçe tasarısının hazırlanmasında faydalanılma düzeyi iyi olarak değerlendirilirken bütçe tasarısının encümende görüşülmesi ortanın biraz üzerinde değerlendirilmiş, plan-bütçe komisyonunda görüşülmesinde performans göstergelerinden faydalanılması ise iynin biraz altında değerlendirilmiştir.

Bununla birlikte performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliğinin değerlendirilmesine ilişkin dikkat çeken bir diğer husus bütçenin hazırlanması ve görüşülmesinde performans göstergelerinden faydalanılmasında ilişkin ifadelerin soru ortalamaları iyi ve/veya iyiye oldukça yakın gerçekleşirken performansın izlenmesi, değerlendirilmesi ve açıklanmasında performans göstergelerinden faydalanılmasına ilişkin soru ortalamalarının ortanın üzerinde fakat bütçenin hazırlanması ve görüşülmesine nispeten düşük düzeyde değerlendirildiği görülmektedir. Bu durum 5018 sayılı Kanunda ve Kanuna dayanılarak DPT Mşteşarlığınca hazırlanan Stratejik Plan Hazırlama Rehberi ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi ve Performans Programı Hazırlama Rehberinde performansın izleneceği ve değerlendirileceği belirtilmekte birlikte bu hususlarda henüz ikincil düzey mevzuatın hazırlanmasından kaynaklanmış olabileceği düşünülmektedir. Buradan yola çıkararak performans izleme ve değerlendirmesinin gerçekleştirilmesine ilişkin düzenlemelerin bulunmaması izleme ve değerlendirmeden elde edilen bulgulara göre bütçe uygulamasına yn verilmesi ve bütçe döngüsüne yine bu türden bilgilerle başlanması konusunda zayıflıkların ortaya çıkabileceği hususunda dikkat edilmesini gerektirmektedir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri ölçek ortalaması dikkate alındığında anket katılımcılarının iletişimsel etkiler konusundaki değerlendirmelerinin iyiye yakın (3,7) gerçekleştiği ifade edilebilir. Bununla birlikte performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri ölçeğini oluşturan ifadelerin soru ortalamaları gözönüne alındığında diğer ifadelerle göre en düşük değerin performans esaslı bütçeleme sistemi uygulaması ile büyükşehir belediyeleri ile yerel vatandaşlar arasındaki iletişimin aldığı (3,2) görülür. Bu değer vatandaşla iletişimin orta düzeyde olduğunu göstermektedir. Kurumsal iletişime ilişkin ifadeler ise orta düzeyinde değer almıştır. Bu durum büyükşehir belediyeleri ile vatandaş iletişiminin geliştirilmesinde performans esaslı bütçeleme sistemi uygulaması ile birlikte bütçe sürecine vatandaş katılımını arttıran diğer uygulamaların (örneğin kent konseylerine daha aktif roller verilmesi, katılımcı bütçeleme yaklaşımından faydalanılması gibi) düşünülmesi gerektiği önerisini getirmektedir.

3.6.3.4.4. Korelasyon Analizi Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Korelasyon analizi sonucunda değişkenler arasındaki korelasyon katsayıları belirlenmiş ve aşağıdaki tablo ile sunulmuştur. Aşağıda yer verilen Korelasyon Matrisinde de gözlemlenebileceği üzere ara değişken (iletişimsel etkiler) ile bağımlı değişken (nihai etkiler) arasındaki korelasyon katsayıları incelendiğinde, 0,01 anlamlılık düzeyinde yüksek korelasyonun bulunduğu ($r = ,828$) gözlenmektedir.

Tablo 37- Korelasyon Matrisi

Değişkenler	1	2	3	4	5	6
1. Nihai Etkiler	1					
2. İletişimsel Etkiler	,828**	1				
3. Analitik Kapasite	,571**	,666**	1			
4. Yönetim Bilgi Sistemi	,385**	,252	,514**	1		
5. Göstergelerin Niteliği	,653**	,763**	,698**	,480**	1	
6. Bütçe Sisteminin İşlerliği	,713**	,732**	,399**	,403**	,714**	1
**0,01 anlamlılık düzeyinde (çift kuyruklu)	Listwise 51.					

Bununla birlikte her bir bağımsız değişkenlerin ara değişkenle (iletişimsel etkiler) arasındaki korelasyon katsayıları incelendiğinde analitik kapasite ile iletişimsel etkiler arasında pozitif yönde ve orta düzeyde bir ilişki bulunduğu ($r = ,666$) görülürken göstergelerin niteliği ile iletişimsel etkiler arasında ($r = ,763$) ve

bütçe sisteminin işlerliği ile iletişimsel etkiler arasında ($r=,732$) pozitif yönde ve güçlü bir ilişkinin bulunduğu görülmektedir. Bununla birlikte yönetim bilgi sisteminin yeterliliği ile performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin bulunmadığı görülmektedir. Bu durum pek çok sebepten kaynaklanabilecek olmakla birlikte performans bilgi sistemi genellikle bilgisayar destekli olarak kullanılan bir sistem olarak ele alınmasına karşın anket katılımcılarınca performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkilerinin yüzyüze iletişim olarak ele alınmasından kaynaklanmış olabileceği tahmini yapılabilir.

Her bir bağımsız değişkenin bağımlı değişkenle (nihai etkiler) arasındaki korelasyon katsayıları incelendiğinde 0,01 anlamlılık düzeyinde analitik kapasite ile performans esaslı bütçe sistemi uygulamasının nihai etkileri arasında ($r=,571$) ve performans göstergelerinin niteliği ile nihai etkiler arasında ($r=,653$) pozitif yönde ve orta düzeyde bir ilişki bulunduğu görülmekte iken yönetim bilgi sistemi yeterliliği ile nihai etkiler arasında pozitif yönde ancak zayıf bir ilişkinin ($r=,385$) bulunduğu görülmektedir. Buna karşın performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliği ile performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkileri arasında pozitif yönde ve güçlü bir ilişkinin bulunduğu ($r=,713$) görülmektedir.

Bağımsız değişken grupları arasındaki korelasyon katsayıları 0,01 anlamlılık düzeyinde incelendiğinde ise analitik kapasite ve performans göstergelerinin niteliği arasında ($r=,698$) pozitif yönde ve güçlü bir ilişki bulunduğu görülürken analitik kapasite bütçe sisteminin işlerliği arasında ($r=,399$) pozitif yönde ancak zayıf bir ilişkinin bulunduğu görülmektedir. Bu durum analitik kapasite yüksek düzeyde olsa bile bütçe sistemine işlerliğinin arttırılmasında büyük bir rol oynamayabileceğini göstermektedir. Nitekim bu hususta yapılan tartışmalar analitik kapasite yüksek düzeyde olsa bile bütçenin siyasi bir ortamda vukuu bulmasından ötürü bütçe sisteminde rasyonalizasyon sağlanmasının kolay bir süreç olmadığını göstermektedir. Bununla birlikte performans göstergelerinin niteliği ile bütçe sisteminin işlerliği arasında pozitif ve güçlü bir ilişkinin ($r=,714$) bulunması performans göstergeleri niteliğinin arttırılması durumunda bu göstergelerin bütçe sürecinde kullanılabileceği

ve dolayısıyla bütçe sistemi işlerliğinin artırılabilceği öngörüsünü oluşturabilmektedir.

Öte yandan 0,01 anlamlılık düzeyinde yönetim bilgi sistemi yeterliliğinin performans göstergelerinin niteliği arasında ($r=,480$) ve yönetim bilgi sisteminin yeterliliği ve bütçe sisteminin işlerliği arasında ($r=,403$) pozitif yönde ancak zayıf bir ilişki bulunmaktadır.

3.6.3.4.5. Regresyon Analizi Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Korelasyon analizi ile değişkenler arasındaki ilişkinin yönü ve istatistiksel olarak anlamlılığının test edilmesinden sonra araştırma kapsamında bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerindeki etkisinin analiz edilmesi ve bu ilişkinin açıklanmasında performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkisinin aracı değişken olma özelliği test edilmiştir.

Bu amaçla araştırma kapsamında 3 model kurulmuş ve regresyon analizleri bu modeller kapsamında gerçekleştirilmiştir.

Tablo 38- Regresyon Analizi Sonuçları

Değişkenler	MODEL I			MODEL II			MODEL III		
	İLETİŞİMSEL			NİHAİ			NİHAİ		
	β	t	Sig.	β	t	Sig.	β	t	Sig.
(Sabit)		-,956	,344		-1,207	,234		-,770	,445
Analitik Kapasite	,451	4,464	,000*	,348	2,541	,014*	-,002	-,014	,989
Bütçe Sis. İşlerliği	,505	5,094	,000*	,579	4,282	,000*	,191	1,380	,174
Göst. Niteliği	,216	1,701	,095**	,012	,073	,942	-,150	-1,031	,308
Bilgi Sistemi	-,285	-3,595	,001*	-,033	-,302	,764	,190	1,852	,070**
İletişimsel	-	-	-	-	-	-	,756	4,749	,000*
F	42,537			18,137			26,674		
R ²	,780			,607			,736		
Düzeltilmiş R ²	,762			,573			,708		
Sig.	,000			,000			,000		
Durbin Watson	2,085			1,692			1,713		

*0,05 anlamlılık düzeyinde, ** 0,10 anlamlılık düzeyinde

Buna göre kurulan ilk modelde araştırmamızda bağımsız değişkenler olarak belirlenen analitik kapasite, bütçe sisteminin işlerliği, yönetim bilgi sistemi yeterliliği, performans göstergeleri niteliğinin ara değişken olarak belirlenen

performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri üzerindeki etkileri analiz edilmiştir.

İkinci modelde ise bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken olarak belirlenen performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkileri üzerindeki etkisi araştırılmıştır. Üçüncü modelde ise ikinci modelle performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkileri üzerinde etkisi bulunduğu saptanan kurumsal faktörlerin etkisinin ortaya çıkmasında performans esaslı bütçeleme sistemi uygulaması iletişimsel etkilerinin aracı değişken olma özelliği araştırılmıştır. Araştırmanın bulguları takip eden kısımda farklı başlıklar itibarıyla açıklanmıştır.

3.6.3.4.5.1. PEB Sisteminin İletişimsel Etkileri ve Kurumsal Faktörler İlişkisi

Performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri ile kurumsal faktörlerin ilişkisinin analizinde ilk modelde yer verilen çoklu regresyon analizi sonuçlarından faydalanılmıştır. Model I'e göre kurumsal faktörler performans esaslı bütçeleme sistemi uygulaması iletişimsel etkilerinin %76'sını açıklamakta ve kurulan model istatistiksel olarak anlamlıdır.

Model I'e göre büyükşehir belediyelerimizde mevcut kurumsal faktörlerden biri olarak ele alınan performans göstergeleri niteliğinin performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkilerine 0,10 anlamlılık düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir katkısı bulunmaktadır. Bununla birlikte performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri üzerinde kurumsal faktörlerden kurumsal analitik kapasite ve bütçe sistemi işlerliği faktörlerinin 0,05 anlamlılık düzeyinde pozitif bir katkısı olduğu görülmesine karşın yönetim bilgi sistemi yeterliliği katkısının negatif yönde olduğu görülmektedir.

Model I'de elde edilen bu bulgulara göre ülkemiz büyükşehir belediyelerinde performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının bütçe aktörleri arasında iletişimin arttırılmasında bütçe sürecinde performans göstergelerinin niteliği, bütçe sürecinde göstergelerden faydalanılması ve bu göstergeleri yorumlayabilecek analitik kapasitenin varlığı yeterli görülmektedir. Bu durumun açıklaması bütçe sürecinde

performans göstergelerinin kullanılması ve bu göstergeleri yorumlayacak analitik kapasitenin varlığı durumunda bütçe aktörleri arasında iletişimin performans yönlü olarak etkinleştirilmesine katkı sağladığının kabul edilmesidir.

Bununla birlikte ülkemiz metropoliten yönetim uygulamasında performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri üzerinde yönetim bilgi sistemi yeterliliği katkısının negatif yönlü olduğu şeklindeki algılama, ankete katılan deneklerce yönetim bilgi sisteminin bilgisayar destekli olarak ele alınmasına karşın iletişimin yüzyüze iletişim şeklinde ele alınmasından ve dolayısıyla bilgisayar destekli iletişim ağlarının yüzyüze iletişimi negatif yönde etkileyeceği öngörüsünden kaynaklanmış olabilir. Yönetim bilgi sistemi ile performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri arasındaki bu ilişki hakkında getirilebilecek bir diğer yorum, yine yönetim bilgi sisteminin bilgisayar destekli bir sistem olarak ele alınmasına bağlı olarak bütçe aktörlerinin bilgisayar destekli sistemleri kullanma konusundaki düşük kapasiteye sahip olduğu yönündeki öngörüleridir. Buna göre ankete katılan deneklerin bütçe aktörlerinin bilgisayar destekli sistemleri kullanma konusundaki yetersizlikleri öngörüsü yönetim bilgi sistemi ile performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri arasında negatif yönlü bir ilişki ortaya çıkartabilir.

3.6.3.4.5.2. PEB Sisteminin Nihai Etkileri ve Kurumsal Faktörler İlişkisi

Yukarıda yer verilen Regresyon Analizi Sonuçları Tablosu'nda görülen Model II ülkemiz büyükşehir belediyelerinde kurumsal faktörler ile performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri arasındaki analiz sonuçları görülmektedir. Buna göre kurumsal faktörler performans esaslı bütçeleme sistemi nihai etkilerinin %57'sini açıklamaktadır ve kurulan model istatistiksel olarak anlamlıdır.

Model II'ye göre performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen nihai etkilerin ortaya çıkmasına kurumsal faktörlerden performans bilgi sistemi yeterliliği ve performans göstergeleri niteliğinin 0,05 anlamlılık düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir katkı sağlamadığı saptanmıştır. Bununla birlikte performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri üzerinde kurumsal faktörlerden kurumsal analitik

kapasite ve bütçe sistemi işlerliği faktörlerinin 0,05 anlamlılık düzeyinde pozitif bir katkısı olduğu görülmektedir.

3.6.3.4.5.3. PEB Sisteminin Nihai Etkileri ve Kurumsal Faktörler İlişkisinde İletişimsel Etkilerinin Aracılığı

Yukarıda yer verilen Regresyon Analiz Sonuçları Tablosu'nda görülen Model III'de performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri ile kurumsal faktörler arasındaki ilişkide performans esaslı bütçeleme sistemi iletişimsel etkilerinin aracı değişken olma özelliği analiz edilmiştir.

Buna göre Model III'de ara değişken olarak belirlenen performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri modele dahil edildiğinde bağımlı değişken olarak belirlenen performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri ve ara değişken olarak belirlenen iletişimsel etkileri ile ilişkisi bulunan kurumsal faktörlerin bağımlı değişken üzerindeki etkisini kaybetmesi veya etkisinde azalma olması beklenmektedir.

Buna göre Model II'de elde edilen sonuçlar Model I'de elde edilen sonuçlarla karşılaştırıldığında kurumsal faktörlerden performans esaslı bütçeleme sisteminin hem iletişimsel etkileri hem de nihai etkilerine katkıda bulunan faktörlerin analitik kapasite ve bütçe sisteminin işlerliği olduğu görülür. Model II'ye göre analitik kapasitenin performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri üzerindeki katkısının 0,05 anlamlılık düzeyinde ($\beta=,348$, $t=2,541$) ve bütçe sistemi işlerliği katkısının ($\beta=,579$, $t=4,282$) olduğu görülür.

Model III'de bağımlı değişkendeki değişimlerin açıklanması modeline performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri dahil edildiğinde 0,05 anlamlılık düzeyinde performans esaslı bütçeleme sistemi nihai etkilerine sadece iletişimsel etkilerin katkı sağladığı görülmektedir. Buna göre Model II ile karşılaştırıldığında, Model II'de performans esaslı bütçeleme sistemi nihai etkileri üzerinde analitik kapasite katkısının ($\beta=,348$, $t=2,541$) ve bütçe sistemi işlerliği katkısının ($\beta=,579$, $t=4,282$), Model III'de tamamen ortadan kalktığı görülmektedir.

Buna göre performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri analitik kapasite ve bütçe sistemi işlerliğinin performans esaslı bütçeleme sistemi nihai etkileri üzerindeki katkısının açıklanmasında tam ara değişkendir.

Model I, Model II ve Model III gözönünde bulundurulduğunda, araştırma açısından çarpıcı bir sonuç daha elde edilmiştir. Buna göre Model I’de yönetim bilgi sistemi yeterliliğinin performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri üzerinde negatif katkısı olduğu saptaması yapılmış; Model II’de yönetim bilgi sistemi yeterliliğinin performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir katkısı bulunmadığı saptaması yapılmıştır. Ancak Model III’de yönetim bilgi sistemi yeterliliğinin 0,10 anlamlılık düzeyinde ($\beta=,190$, $t=1,852$) performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri üzerinde pozitif yönlü bir katkısı olduğu görülmüştür. Bu durum performans esaslı bütçeleme sistemi uygulaması ile bütçenin iletişimsel etkilerinin ortaya çıkması durumunda, bütçe aktörleri arasında iletişim niteliğinin artması durumunda, bütçe aktörlerince yönetim bilgi sistemi yeterliliğinin bir anlam ifade edeceğini, bir başka deyişle, yönetim bilgi sistemi ile ulaşılabilen veri ve bilgilerin bütçe aktörlerince iletişimde kullanılacağı ve dolayısıyla yönetim bilgi sistemi yeterliliğinin bütçenin nihai etkilerinin ortaya çıkmasında katkı sağlayacağı şeklinde yorumlanabilir.

3.6.3.5. Araştırmanın Sonuç Modeli ve Yorumu

Araştırma sonucunda elde edilen bulgulara göre performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini belirleyen nihai etkiler üzerinde ülkemiz büyükşehir belediyelerinde kurumsal faktörlerden analitik kapasite yeterliliği ve bütçe sisteminin işlerliği faktörlerinin istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif bir katkısının bulunduğu, kurumsal faktörlerin söz konusu pozitif katkılarının ortaya çıkmasında performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkilerinin tam ara değişken olarak önemli bir fonksiyonu bulunduğu anlaşılmıştır.

Buna göre belirli faktörler veri kabul edildiğinde performans yönetim aracı olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin ilk olarak bütçe aktörleri arasında iletişimin performans yönlü olarak güçlendirilmesine hizmet edeceği ve bu sayede

performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının hizmet sunum maliyetlerinde tasarruf yaratarak ve performans esaslı bütçe sistemi uygulaması ile ülkemiz büyükşehir belediyelerinde vatandaş duyarlılığın sağlanması, sonuç odaklılığın sağlanması, sonuçları etkileyen faktörler bakımından hizmet birimlerince farkındalığın sağlanması şeklinde kendisinden beklenen nihai etkilerinin ortaya çıkacağı temel hipotezi kabul edilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel ve nihai etkilerine ülkemiz büyükşehir belediyelerinde kurumsal faktörlerin etkisini incelemek üzere kurulan hipotezlerin kabul red/tablosuna aşağıda ve araştırmanın sonuç modeline Şekil-5’de yer verilmiştir.

Tablo 39- Hipotez Kabul/Red Tablosu

HİPOTEZLER	KABUL/RED
H₁: Büyükşehir belediyelerinde analitik kapasite arttıkça performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının iletişimsel etkileri de artacaktır.	KABUL
H₂: Büyükşehir belediyelerinde yönetim bilgi sisteminin yeterliliği geliştirildikçe performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının iletişimsel etkileri de artacaktır.	RED
H₃: Büyükşehir belediyelerinde performans göstergelerinin niteliği arttıkça performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının iletişimsel etkileri de artacaktır.	KABUL
H₄: Büyükşehir belediyelerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliği geliştirildikçe performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının iletişimsel etkileri de artacaktır.	KABUL
H₅: Büyükşehir belediyelerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri arttıkça performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkileri de artacaktır.	KABUL
H₆: Büyükşehir belediyelerinde analitik kapasitenin artması iletişimsel etkiler aracılığı ile performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkilerini de arttıracaktır.	KABUL
H₇: Büyükşehir belediyelerinde yönetim bilgi sisteminin geliştirilmesi iletişimsel etkiler aracılığı ile performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkilerini de arttıracaktır.	RED
H₈: Büyükşehir belediyelerinde performans göstergeleri niteliğinin artması iletişimsel etkiler aracılığı ile performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkilerini de arttıracaktır.	RED
H₉: Büyükşehir belediyelerinde performans esaslı bütçeleme sistemi işlerliğinin geliştirilmesi iletişimsel etkiler aracılığı ile performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının nihai etkilerini de arttıracaktır.	KABUL

Buna göre performans yönetim aracı olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkilerinin ortaya çıkmasında kurumsal faktörler arasında sıralanan analitik kapasitesinin pozitif bir katkısı olduğu hipotezi (H₁) ve bütçe döngüsünde performans göstergelerinden faydalanılmasının pozitif bir katkısı olduğu hipotezi (H₄) ile performans göstergeleri niteliğinin (H₃) pozitif bir katkısı olduğu hipotezleri kabul edilmiştir. Ancak performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri üzerinde yönetim bilgi sistemi yeterliliğinin (H₂) pozitif bir katkısı olduğu hipotezi reddedilmiştir. Yönetim bilgi sistemi yeterliliğinin performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri üzerinde negatif yönlü bir katkısı bulunduğu saptanmıştır.

Araştırma sonucunda performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri analitik kapasitenin yeterliliği (H₆) ve bütçe döngüsünde performans göstergelerinden faydalanılmasının (H₉) performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri üzerindeki katkısının açıklanmasında tam ara değişken olduğu saptanmıştır.

Buna göre denilebilir ki ülkemiz büyükşehir belediyelerinde performans yönetim aracı olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin maliyet tasarrufu sağlanması, hizmet birimlerini yürüttükleri faaliyetlerin maliyet ve sonuçlar konusunda düşünmeye sevk etmesi, hizmetlerin belirlenmesinde vatandaş ihtiyaçlarına duyarlılığı sağlaması, sonuçlara odaklanması sağlaması bakımından işlevsellik gösterebilmesi (nihai etkiler) performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanması sayesinde bütçe aktörleri arasında iletişimin performans yönlü olarak değişmesine ve performans bilgi sistemi yeterliliğine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.

Bununla birlikte performans esaslı bütçeleme sisteminin ülkemiz büyükşehir belediyelerinde hizmet birimleri ile bütçe birimi, belediye meclisi, belediye encümeni arasında kurumsal iletişimi güçlendirebileceğinin düşünüldüğü ancak büyükşehir belediyesi ile vatandaş arasındaki iletişimin güçlendirilmesinde aynı güçte etkiye sahip olmadığı düşünülmektedir. Bu durumun önemli sebeplerinden birisi ülkemiz performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasında kurumsal amaç ve

hedeflerin belirlendiği vatandaş ihtiyaçlarının gözetilmesi gerektiği belirtilmekle ve büyükşehir belediyesi karar alma süreçlerine katılımı sağlamak üzere kent konseylerine yasal bir kimlik kazandırılmasına rağmen yasal düzenlemelerde kent konseyleri aracılığı ile öngörülen katılımcılığın aktif bir katılımcılık olmaması ve büyükşehir belediyelerimizin genellikle yerel vatandaşlara çok yakın yerel birimler olarak değerlendirilmemesi gösterilebilir. Buna göre ülkemizde performans esaslı bütçeleme sistemi uygulaması ile büyükşehir belediyesi ile vatandaş arasındaki iletişimin güçlendirilmesinde hizmet standartlarının, göstergelerinin belirlenmesinde ve bütçe sürecinin belirli aşamalarında aktif vatandaşlık katılımını teşvik eden düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

Öte yandan araştırma bulgularına göre performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkilerinin geliştirilmesinde kurumsal analitik kapasitenin pozitif yönlü bir katkısı bulunduğu gözönünde bulundurulduğunda analitik kapasitenin geliştirilmesine yönelik olarak düzenli eğitimlerin gerekli olduğu kabul edilmektedir. Buna göre bilindiği gibi analitik kapasitenin yeterliliği ile çıktı-hedef ilişkisinin kurulabilmesi, çıktı-maliyet ilişkisinin kurulabilmesi, dolaylı ve dolaysız maliyetlerin ayırt edilebilmesi ile karar vermeyi geliştirecek fayda-maliyet analizi tekniklerinden faydalanabilme yetkinlikleri değerlendirmeye alınmıştır. Bu hususlardaki yetkinliklerin performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkiler üzerinde önemli katkılarının bulunmasına rağmen ülkemiz uygulamasında 200 yılında yenilenen Performans Programı Hazırlama Rehberi ile faaliyet maliyetlerinin tahmin edilmesinde sadece faaliyetle doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler dikkate alınacak, dolayısıyla performans hedeflerinin maliyetlerinin tahmin edilmesinde de sadece bu dolaysız maliyetler hesaba katılacak, dolaylı maliyetler toplam olarak ayrıca gösterilecektir. Bu yöntem faaliyetlerin yerine getirilmesinde maliyet-etkinlik, maliyet-çıktı arasında kurulması önem arz eden ilişkinin kurulmasını engelleyici bir nitelik gösterdiğinden aynı zamanda performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkilerinin ortaya çıkmasına engel olacak niteliktedir.

Bu hususta dikkat çekilmesi gerekli görülen hususlardan bir diğeri performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri üzerinde bütçe

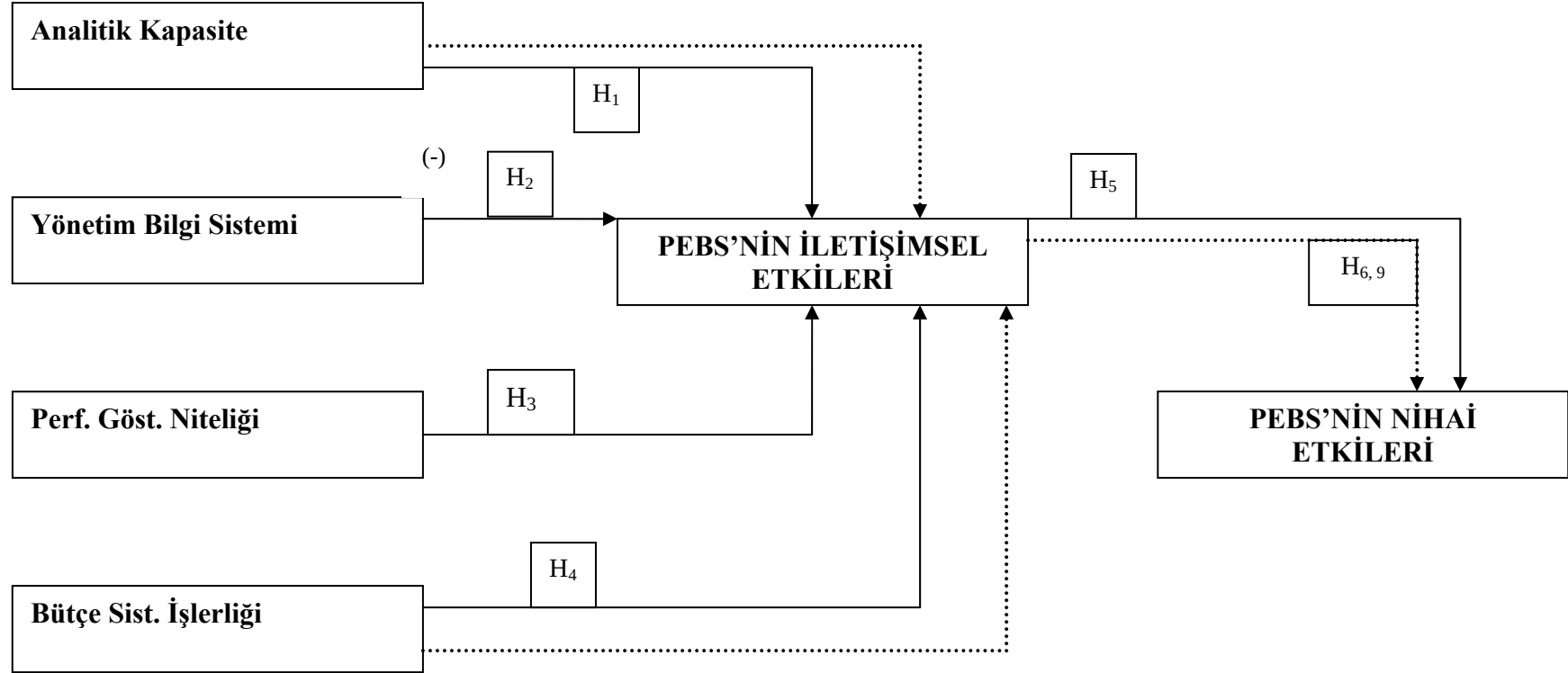
döngüsünde performans göstergelerinden faydalanılmasının pozitif katkısıdır. Bu durum performans esaslı bütçeleme sisteminin mali bilgiler yanında performans yönü bilgileri de bütçenin hazırlanmasından bütçe uygulamasının izlenmesi ve değerlendirilmesine kadar tüm bütçe döngüsünde faydalanılması gerektiği öngörüsünün, öngörüldüğü gibi uygulanması ile ilgilidir. Ülkemiz uygulamasında da bu amaçla bütçe tekiflerinin performans hedefleri gözetilere gerçekleştirilmesi gerektiği bütçe görüşmelerinin bu hedef-kaynak ilişkisinin gözetilerek gerçekleştirileceği ve bütçenin önceden mutabakata varılmış bu hedefler çerçevesinde uygulanacağı, uygulama sonucunda da sonuçların faaliyet raporlarında bildirileceği belirtilmiştir. Bu sayede bütçe döngüsünde performans göstergelerinin faydalanması sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak ülkemiz uygulamasında bütçe harcama yapısı ile uygulama sonuçları ilişkisini kısa ve uzun vadeli dönemler itibarıyla izlemeye ve değerlendirmeye yönelik sistemler henüz oluşturulamamıştır.

Bununla birlikte performans bilgi sistemi yeterliliğinin performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri üzerinde negatif bir katkısının bulunduğu saptanmıştır. Bu durumun sebeplerinden biri genel olarak performans bilgi sisteminin bilgisayar destekli olarak kullanılan bir sistem olarak ele alınmasına karşın bütçe aktörleri arasında iletişimin yüzyüze iletişim olarak değerlendirilmesi olarak gösterilebileceği gibi performans bilgi sisteminin yeterli olarak tesis edilmesine karşın bu sistemin bilgisayar destekli olarak tasarlanmış olmasına rağmen ülkemiz büyükşehir belediyelerinde bilgisayar destekli sistemlerin kullanılmasının yeterli düzeyde bulunmaması şeklinde de ortaya çıkabilir.

Performans bilgi sisteminin bütçenin iletişimsel etkileri üzerinde negatif yönlü bir katkıya sahip olmasına rağmen, kurumsal faktörlerle bütçenin nihai etkileri arasındaki ilişkinin şeklini değerlendirmek üzere kurulan regesyon modeline bütçenin iletişimsel etkilerinin dail edilmesinden sonra, bütçenin nihai etkileri üzerinde istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif yönlü bir katkı sağladığı görülmektedir. Bu durum bütçenin iletişimsel etkilerinin artması ile bütçe aktörlerince yönetim bilgi sistemi yeterliliğinin anlam kazanacağı ve dolayısıyla performans bilgi sisteminden daha fazla yararlanılacağı yönünde yorumlanabilir.

Araştırma sonucunda elde edilen bulgulardan bir diğeri performans göstergeleri niteliğinin performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsele etkileri üzerinde istatistiksel olarak anlamlı pozitif bir katkısı bulunduğuş hipotezinin kabul edilmesidir. Ancak performans göstergelerinin niteliğinin performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir katkı sağlamadığı görölmektedir. Dolayısıyla bütçenin iletişimsele etkileri performans göstergelerinin nihai etkiler üzerindeki katkısının açıklanmasında ara değişken değildir. Ancak bu durum performans göstergeleri niteliğinin bütçe aktörleri için hiçbir öneminin bulunmadığı şeklinde anlaşılmamalıdır. Nitekim performans göstergeleri niteliğı ile bütçe döngüsünde performans göstergelerinden faydalanılması arasında pozitif yüksek korelasyon ve bütçenin iletişimsele etkilerinin nihai etkileri üzerindeki katkısı bütçe aktörleri açısından niteliğın önemli olduğunu göstermektedir.

Şekil 1- Araştırmanın Sonuç Modeli



SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizde büyükşehir yönetimine karşılık gelen metropoliten yönetimler nüfus büyüklüğü ve yoğunluğu, sanayileşmede gelişmişlik, ulaşım ve iletişim olanakları ile finans kurumlarının gelişmişliği, merkez kent-çevre kentler arasındaki ilişki gibi kriterler esas alınarak tanımlanan metropoliten alan içerisinde ortaya çıkan sorunların yönetilmesinde siyasal ve yönetsel süreçlerin düzenlenmesi ile ortaya çıkan yerel yönetim birimleri olarak ortaya çıkmıştır. Bu bakımdan metropoliten yönetimlerin düzenlenmesine ilişkin çalışmalar nüfus artışı ve hızlı kentleşme süreci yakın ilişki halindedir.

Bununla birlikte dünyanın hemen her kesiminde özellikle 1950’li yıllardan itibaren hızlı nüfus artışının 1980’li yıllardan itibaren kabuk değiştirerek kentleşmenin yapısı ile ilgili önemli dönüşümlere yol açtığı bilinmektedir. Buna göre 1980’li yıllardan itibaren özellikle gelişmekte olan ülkelerde kentleşmenin göç olgusu ile beslenmesi kalabalıklaşma maliyetleri yanı sıra pek çok sosyo-ekonomik sorunu da beraberinde getirmiştir.

Öte yandan 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren etkisini hissettirmeye başlayan küreselleşme ekonomilerin, kültürlerin, sosyal değişimlerin odağı olan kentlerin ve yerel yönetimleri ön plana çıkarmıştır. Kentler arasında iletişim, etkileşim ve işbirliği büyük bir hızla artmaya başlamış, bu boyutu ile kentler küreselleşmenin sadece muhatabı değil, kendileri de değişimin odağı ve küreselleşmenin önemli bir aktörü haline gelmişlerdir. Bu boyutları ile küreselleşen bir dünyada kentlerin ve kent yönetimlerinin merkezi ve ulusal düzeydeki ilişkileri ve konumu önceki dönemlere göre çok daha karmaşık ve çok boyutlu hale gelmiştir. Bu çerçevede kabuk değiştiren metropolitenleşme süreci sürdürülebilirlik ve rekabet edilebilirlik çerçevesinde yönetilmesi gereken süreçler olarak ortaya çıkmıştır.

Bu süreçte kentlerin karşı karşıya kaldığı sorunların çözümlenmesinde 1980’lere kadar geçen süreçte konu ağırlıklı olarak optimalite sorunu olarak ele alınmış ve kent yönetimlerinin optimal hizmet alanının belirlenmesi, hizmet sorumluluğu-gelir kaynağı ilişkisinin düzenlenmesinde yerelleşmenin sağlanması,

metropolitan yönetimlerin ne şekilde yapılandırılması gerektiğine ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ancak 1980’li yıllardan itibaren kamunun verimsizliğine ve başarısızlığına ilişkin oluşan genel kanı ve bu kanının oluşmasında yönetim birimlerinin hantal işleyişi üzerine odaklanması, metropolitan yönetimlerin etkinleştirilmesine ilişkin arayışların yeni kamu yönetimi paradigması etrafında şekillenmesine neden olmuştur.

Yeni kamu yönetimi düşüncesi ile birlikte kaliteli hizmet anlayışı, sonuç odaklılık, verimli ve etkin hizmet gibi değerlerin önemi artmış ve kamu yönetiminde performansa yönelim gerekli bir hal almaya başlamıştır. Bu paradigma çerçevesinde gelişen yeni hizmet ortamında metropolitan yönetimlerde karar vericiler (belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri), sundukları hizmetlerin ne ölçüde etkin, ekonomik ve verimli olduğunu bilmek ve belediye hizmetlerinin performansını arttırmak; vergi ödeyen vatandaş ise ödedikleri vergilerin nasıl ve nereye harcandığını bilmek ve kendisine sunulan hizmetleri yıllar bazında başkalarına sunulan hizmetlerle karşılaştırmak istemektedirler. Performans yönetimi bu noktada metropolitan yönetimlerin seçilmiş ve atanmış yöneticileri kadar dış paydaşları açısından da önemli hale gelmiştir.

Performans yönetimi; üzerinde mutabakata varılmış performans hedeflerinin belirlenmesi ile kaynakların önceliklendirilmesi ve dağıtılmasına yardımcı olarak, bu performans hedeflerini karşılamada mevcut politika ve programların sürdürülmesi veya değiştirilmesi hususunda yöneticilere bilgi sağlayan; performans sonuçlarını ilgili taraflarla paylaşan performans ölçüm sisteminin kurumsal kültür, sistem ve süreçlerde pozitif bir etki yaratmak üzere kullanılması sürecidir.

Buna göre performans yönetiminin stratejik plan kapsamında stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi, yıllık performans hedeflerinin oluşturulması, performans göstergelerinin/ölçütlerinin belirlenmesi, performansın göstergelere dayalı olarak ölçülmesi, performans sonuçlarının alınması, performans sonuçlarının değerlendirilerek performansın devam ettirilmesi ve/veya geliştirilmesine ilişkin

kararların alınması ve uygulanması şeklinde sıralanan aşamalardan oluştuğu ifade edilmektedir.

Bu yeni anlayışta performans yönetimi risk yönetimi, stratejik yönetim, TKY, kıyaslama gibi yeni yönetim felsefelerine ihtiyaç duymakla birlikte, planlama, iç kontrol sistemi, bütçe, performans ölçüm sistemi gibi araçlara da ihtiyaç duymaktadır. Performans yönetiminin bu yaklaşım ve araçlarla tesis edilmesi durumunda metropoliten yönetimlerde i) kurumsal performansın geliştirilmesinde sürekliliğin sağlanması, ii) hesapverebilirlik mekanizmasını güçlendirmesi, iii) sonuç odaklılığın sağlanması, iv) vatandaş odaklılığı sağlaması şeklinde sıralanan kazanımların ortaya çıkması beklenmektedir. Kurumsal performansın geliştirilmesinde sürekliliğin sağlanması ile gelişmenin önündeki engellerin zamanında ortadan kaldırılması ya da en azından söz konusu engellerin kurumsal performans üzerindeki negatif olası etkilerinin minimuma indirilmesi ifade edilmek istenmektedir. Kurumsal performansın geliştirilmesinde sürekliliğin sağlanması açısından hesapverebilirlik mekanizmasının nitelik açısından güçlendirilmesi gerekli görülmektedir. Hesapverebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesine performans yönetimi performans yönetim döngüsünde ihtiyaç duyulan mali ve mali olmayan performans temelli bilgilerin ilgili taraflara sunulmasını öngörmesi ve buradan elde edilen bilgileri performansın geliştirilmesinde motivasyon artırıcı ödül-ceza sistemi gibi mekanizmalarla kullanması ile katkı sağlamaktadır. Ancak burada hesapverebilirliğin başlı başına bir amaç olmadığı fakat ulusal ve yerel düzeyde daha sağlıklı karar alma sürecinin bir aracı olduğu önkabulünden hareket edilmektedir.

Performans yönetimi ile hesapverebilirliğin bir araç olarak kullanılması sonucu performansın geliştirilmesine ilişkin baskılar kurumsal faaliyetlerin yürütülmesinde tüm hizmet birimlerini ve çalışanlarını faaliyetlerinin sonuçlar üzerindeki etkisini düşünmeye sevk etmektedir. Bunun sonucunda da sonuç odaklı bir yönetim kültürünün tesis edilmesine imkan vermektedir. Bununla birlikte performans yönetimi, faaliyetlerin planlanmasında vatandaş ihtiyaç, beklenti ve önceliklerini ön plana koyarak vatandaşlara, sunulacak hizmet standartlarının belirlenmesi ve hizmetlerin sunulmasından sonra standartlara ve beklentilere

uygunluğunun değerlendirilmesinde aktif bir rol vererek vatandaş odaklılığı sağlamaktadır.

Performans yönetimi araçları arasında sıralanan stratejik planlama performans yönetiminin bu amaçlarına hesapverebiliğin sağlanmasına temel alınacak kurumsal amaç ve hedeflerin belirlenmesi katkı sağlarken, vatandaş odaklılığın sağlanmasına stratejik planlama sürecine vatandaş katılımının sağlanması ve sonuç odaklılığın sağlanmasına stratejik planlamanın amaç yönelimli bir planlama anlayışını içermesi ile katkı sağlamaktadır. Öte yandan stratejik planlama süreci kendi başına kurumun mevcut durum tespiti ve ulaşmayı hedeflediği noktanın tarifinin içerdiğinden performans yönetimi amaçları arasında bulunan performansın gelişiminde sürekliliğin sağlanmasında kurumun mevcut durumu ile ulaşmak istediği performans düzeyi arasındaki farkı ifade eden performans açığının hesap edilmesinde hareket noktasını oluşturması açısından önemlidir.

Performans yönetiminin diğer bir aracı olan performans ölçüm sistemi ise performans göstergeleri aracılığı ile amaç ve hedeflerin yukarıdan aşağıya ve performans gerçekleştirmelerinin aşağıdan yukarıya iletilmesine katkı sağlamaktadır. Performans ölçüm sisteminde belirlenen performans göstergelerinin niteliği hizmet birimlerinin bu gösterge hedeflerine ulaşmak üzere vatandaş odaklı ve sonuç odaklı olarak işlerlik göstermelerini sağlar. Bununla birlikte performans ölçüm sisteminden elde edilen performans raporlarının yıllık olarak hazırlanıp sunulması yanında daha kısa süreli dönemler itibarıyla sunuluyor ve kurum yöneticileri arasında raporlarda yer alan bilgilerin tartışılıyor olması performans ölçüm sisteminin bir erken uyarı mekanizması olarak işlev görmesine dolayısıyla düşük performans gösteren alanlara zamanında müdahale edilmesine veya kapsamlı performans değerlendirmesine ihtiyaç duyulan hizmet alanlarının saptanmasına yardımcı olarak performansın geliştirilmesinde sürekliliğin sağlanmasına katkıda bulunur.

Performans yönetim araçları arasında sıralanan bütçe sistemi ise kaynakların belirli kamusal hedeflere tahsis edilmesini sağlayan bir araç olması dolayısıyla performansın yönetimine katkı sağlamaktadır. Öte yandan, geçmiş bütçe

reformlarından elde edilen deneyimler kaynak tahsisinin belirli amaçlara göre gerçekleştirilmesi sağlanmış olsa bile, kaynakların kullanılmasında aynı hassasiyetin gösterilmesini sağlayacak mekanizmaların bulunmadığı durumlarda bu çabaların sonuçsuz kaldığını göstermiştir. Bu bakımdan bütçe uygulamasının kendisine kamu kaynağı emanet edilen hizmet üreten birimlerin yönetim biçimlerini, kamuya hizmet sunuş tarzlarını değiştirecek mekanizmaları barındırması gerekli hale gelmektedir.

Bu sebeple bir bütçe sisteminin performans yönetimine katkı sağlayabilmesi için bütçe hazırlama süreci ile bütçe uygulama sürecine eşit derecede önem vermesi gerekli görülmektedir. Performans esaslı bütçeleme sistemi, pratikte ağırlık bakımından farklılıklar gösterse de, teorik olarak bütçe hazırlama ve bütçe uygulama süreçlerine eşit derecede önem vererek, kendisinden önce uygulanma imkanı bulmuş diğer bütçe sistemlerinden farklılaşmakta ve bir bütçe sisteminden beklenen etkilerin ortaya çıkarılmasında bilinen en gelişmiş bütçe sistemi olarak değerlendirilmektedir.

Çalışmada bütçe sistemlerinin performans yönetimine katkısının iki aşamalı bir süreç içerisinde ortaya çıkacağı önkabulünden hareket edilmiştir. Buna göre bütçe sistemi kaynak tahsis sürecinin rasyonalize edilmesinde kullanılması öngörülen bilgilerin kapsamını, niteliğini ve niceliğini performans yönlü değiştirerek bütçe aktörleri arasında iletişimin performans yönlü olarak değişmesine katkı sağlamaktadır. Bütçe aktörleri arasında iletişimin performans yönlü olarak değişmesinden sonra kaynak tahsis kararlarının performans esaslı gerçekleşebileceği ve bütçe uygulamalarında performansın geliştirilmesi gayesiyle hareket edilebileceği kabul edilmektedir.

Performans esaslı bütçeleme, performans yönetiminde esas alınan yöneticileri yönetebilir kılma ve yöneticilerin yönetmesine izin verme anlayışlarında görüldüğü gibi girdi odaklı bütçesel sınırlandırmaların kaldırılarak yöneticilere girdiler üzerinde serbesti tanınmasına ihtiyaç duyar. Benzer şekilde, kaynak tahsisinin kurum çıktı/sonuç hedeflerini esas alarak gerçekleştirilmesi performans yönetim anlayışının bir uzantısıdır.

Buna göre performans esaslı bütçeleme ile bütçe sürecinde performans bilgisinden faydalanılmasına önem veren bir bütçe sistemidir. Buna göre bütçenin hazırlanmasında, bütçeciler performans bilgisinden bütçeyi yapılandırmalarında ve arzu edilen performans düzeyinin gösterilmesinde faydalanırlar. Hizmet birimleri performans bilgilerini geçmiş performanslarını göstererek ve bütçe tahminlerine ve tekliflerine dayanak oluşturmak üzere kullanırlar. Bütçenin onaylanması aşamasında, performans bilgisi karar alma sürecinin bilgilendirilmesine yardımcı olur. Hizmet birimleri performans bilgilerini bütçe tekliflerini savunmak üzere kullanırlarken, siyasi irade beklenen hizmet niceliği ve niteliğini belirlemek üzere kullanır. Dahası, performans bilgisi yerel halk ve yönetim arasındaki iletişimi güçlendirir ve yerel halkın karar alma sürecine katılmasını sağlar. Bütçenin uygulanması aşamasında, amaçlara ulaşma derecesinin izlenmesi ve operasyonel problemlerin zamanında tespit edilmesi mümkün hale gelir. Bütünleşik performans bilgisine ulaşılabilirlik sağlandığı takdirde, performansın hizmet birimleri arasında, farklı kamu kurumları arasında ve yıllar itibarıyla karşılaştırılması mümkün hale gelir. Bütçenin değerlendirilmesi ve denetiminde, performans göstergeleri, bütçeleştirilmiş kaynaklara ilişkin bilgilerle birlikte, politikacılara kamusal programların etkinlik ve verimliliği hakkında düşünceleri konusunda yardımcı olur.

Bu yönleriyle performans esaslı bütçeleme sisteminde beklenen iletişimsel ve nihai etkileri aracılığı ile performans yönetimine katkı sağlayacağı beklenmektedir. Bu bakımdan çalışmada performans esaslı bütçeleme sistemi performans yönetiminin aracı olarak değerlendirilmektedir. Ancak performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı etkileyen bazı dışsal ve içsel (kurumsal) faktörlerin varlığı söz konusu olmaktadır. Çalışmada performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen dışsal ve içsel faktörler yazılı literatürden elde edilen bulgular ve bazı metropoliten yönetim örneklerinin incelenmesinden elde edilmesidir. Buna göre performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen faktörlerden dışsal faktörler; metropoliten yönetimler üzerinde merkezi kontrollerin kapsamı, performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş sürecinin yönetilmesi ve performans esaslı bütçeleme sisteminin tasarımı şeklinde saptanmıştır. İçsel faktörler ise siyasal destek ve

liderliğin varlığı, analitik kapasitesinin gelişmişliği, performans göstergelerinin niteliği ve performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliği şeklinde saptanmıştır.

Dışsal faktörler içerisinde değerlendirilen merkezi kontrollerin kapsamı idarelerarası ilişkilerin düzenlenmesi ve performans kültürünün oluşturulmasında merkezi yönetime düşen rollerin tartışılması bakımından önemlidir. İdarelerarası ilişkilerin niteliği içerisinde ele alınan idari ve mali özerkliğin performansın yönetilmesi ve performans esaslı bütçeleme sisteminin bu amaçla kullanılmasına etkisi yerel politikacılarca yerel vatandaşlar arasında hesapverebilirlik ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Buna göre mali kaynak ve idari yönden merkezi yönetime bağımlı bir yerel yönetim yapılanması yerel politikacıların yerel seçmenlere karşı sorumluluğunu azaltmaktadır. Bununla birlikte merkezi transferlerin ağırlıklı olarak koşullu transferlerden oluştuğu durumlarda bütçenin yerel vatandaş beklentilerine uygun amaçlar doğrultusunda hazırlanması ve uygulanmasında zorluklar yaşanabilmektedir.

Öte yandan idarelerarası ilişkiler kapsamında merkezi yönetim bütçesi ile yerel yönetim bütçe takvimleri arasında uyumsuzluklar ve merkezi yönetimin çok yıllık mali planlama anlayışından faydalanmaması yerel yönetimlerin merkezi yönetimden elde edeceği merkezi transfer gelirlerini tahmin edilmesinde zorluklar yaşamasına ve nihayetinde bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasında büyük sapmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bununla birlikte merkezi yönetim için idarelerarası ilişkiler kapsamında önerilen merkezi gözetim fonksiyonunu idari vesayet yetkisini kullanarak yerel yönetimler aleyhine genişletmesi yerel kararlara müdahaleyi doğurarak bütçe sisteminin işletilmesinde performansın yerel öncelikler çerçevesinde şekillenmesi kaygısından uzaklaşılmasına neden olabilmektedir. Benzer durum performans kültürünü teşvik etmek üzere merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler arası performans kıyaslaması uygulamalarında performans kıyaslamasında kullanılacak göstergelerin gönüllü işbirliği sağlanmaksızın, katılımcılıktan uzak bir biçimde yukarıdan aşağıya belirlenmesinde yalanabilmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin

performanslarını geliştirmek üzere çaba göstermeleri yerine merkezi yönetim tarafından belirlenen göstergelere uyum sağlama konusunda çaba göstermeleri neden olarak performansın geliştirilmesi kaygısından uzaklaşılması ile sonuçlanabilmektedir. Öte yandan performans kıyaslamasının yerelde performans kültürünün oluşturulması gayesi yerine merkezi transferlerin tahsisinde kullanılması amacını gütmesi yerel yönetimlerin bilgilerini paylaşmakta isteksiz davranmalarına yol açabilmektedir.

Dışsal faktörler kapsamında değerlendirilen performans esaslı btleme sistemine geçiş sürecinin yönetilmesine ilişkin olarak beklenen performans esaslı btleme sistemine geçişle güdülen amaçlara ulaşılabilmesi için kamu yönetiminde yürütülen diğer reformlarla birlikte bütüncül bir şekilde planlanması, reformların koordinasyonundan ve başarısının izlenmesinden sorumlu merkezi yönlendirici birimlerin tesis edilmesi öncelikli koşullardan biri olarak ortaya çıkmaktadır. Reformların yönetilmesinden sorumlu tutulan merkezi yönlendirici birmlerce performans esaslı btleme sisteminin uygulama başarısını arttırmak üzere gerekli görülen rehber ve kılavuzları yayınlaması, iyi uygulama örneklerinin paylaşılmasını sağlaması diğer öncelikli hususlar arasında sıralanmaktadır.

Dışsal faktörler arasında değerlendirilen performans esaslı btleme sisteminin tasarımı faktörü ile ise bt sisteminde kaynak tahsisinin etkinliğini sağlanması ve operasyonel etkinliğin sağlanması ile ilişkin öngörülen düzenlemeler arasında anlamlı ve tutarlı bir ilişkinin kurulmuş olması ifade edilmektedir.

Performans esaslı btleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen içsel (kurumsal) faktörler bakımından metropoliten yönetimlerde siyasi destek ve liderliğin sağlanması faktörü performans esaslı btleme sistemine ilişkin olarak yürütülecek çalışmalarda personele hizmet içi eğitimin verilmesi, bilgi sistemlerinin kurulmasına ilişkin kurumsal altyapı yatırımların yapılabilmesi için mali kaynak ayrılması ve performans esaslı btleme sisteminin belediye meclisi üyelerince ve belediye başkanınca samimiyetle kullanılması ifade edilmektedir. Analitik kapasitenin gelişmişliği ile kurumda performans bilgi sisteminin varlığı ve

kurumda performans bilgisinin üretilmesinde yer alan aktörlerin bu bilgileri üretebilecek, yorumlayabilecek kapasiteye sahip olup olmasının etkileri tartışılmıştır.

İçsel faktörler içerisinde değerlendirilen performans göstergelerinin niteliği ile performans göstergelerinin kapsam, fonksiyonellik, geçerlilik açısından nitelikli olmasının sağlanması durumunda bu göstergelerden performans esaslı bütçeleme sisteminde faydalanılabileceği öngörüsünden hareket edilmektedir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliği faktörü ise performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulamasına geçilmesi ile performans esaslı bilgilerden sadece bütçenin hazırlanmasında değil, fakat aynı zamanda görüşülmesi, onaylanması, uygulanması ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi aşamalarında faydalanılması gerektiğini ifade etmektedir.

Ülkemiz metropoliten yönetimlerinde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen faktörlerin araştırıldığı bu çalışmada performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen dışsal faktörler teorik düzeyde ortaya koyulan öngörülerle ülkemizde mevcut düzenlemelerin karşılaştırılması yapılarak değerlendirilmiş ve öneriler geliştirilmiştir. Bu hususta bazı gelişmiş ülke metropoliten yönetim örneklerinde performans yönetimine geçiş ve performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamalarının incelenmesinden elde edilen sonuçlardan da değerlendirilmiştir.

Metropoliten yönetim örnekleri genel olarak değerlendirildiğinde performans yönetimine geçişle ilgili yürütülen çabalarda benimsenen araçların çeşitlilik göstermesine rağmen her birinin hesapverebilirliği ve şeffaflığı sağlamaya yöneldiği gözlenmektedir. Bu sebeple her bir metropoliten yönetim örneğinde performans göstergelerinin oluşturulmasına ve gösterge hedef ve gerçekleştirmelerinin raporlanmasına önem verildiği görülmektedir. Ancak burada gözden kaçırılmaması gereken husus hesapverebilirliğin performans geliştirilmesine hizmet eden bir basamak olduğudur. Buna göre metropoliten yönetim örnekleri arasında incelenen Londra yönetiminde performans göstergelerinin merkezi yönetimce belirlenmesi performansın geliştirilmesinden ziyade tüm enerjinin hesapverebilirliğin

sağlanmasına yönelmesine, kurum için raporlama ve izleme sisteminin de bu performans göstergeleri etrafından şekillendirilmesine yol açtığı yönünde bir kanı oluşturmaktadır. Bununla birlikte performansın yönetilmesine ilişkin çabalara kendi iç dinamikleri ile başlayan New York yönetiminde belediye başkanının güçlü konumu gereği her seçim dönemi sonrasında performans yönetim döngüsüne yeni plan ve raporların eklenmesi suretiyle sistemin karmaşılaştırıldığı gözlenmektedir. Bununla birlikte performans göstergelerinin belirlenmesi işi sadece yönetimin kendisine bırakıldığında New York'ta daha önceki yıllarda gözlemlendiği üzere aşırı iyimser tabloların ortaya konmasına neden olma riskini taşıyabilmektedir. Toronto metropoliten yönetiminde ise performans göstergelerinin belirlenmesine ilişkin olarak eyalet yönetimince gerçekleştirilen çabaların gönüllü birliklerce gerçekleştirilen çalışmalarla bütünleştirilmiş, dolayısıyla performansın raporlanmasına ve geliştirilmesine ilişkin çabaların daha geniş düzeyde kabul görmesi sağlanmıştır.

Metropoliten yönetim örneklerinde bütçe sisteminin işlerliği değerlendirilecek olursa, bilindiği gibi bütçe sisteminin işlerliğine ilişkin olarak kaynak tahsisinin etkileştirilmesinde plan-bütçe ilişkisinin kurulması ve bütçe uygulamasının bu ilişkiye uygun olarak yürütülmesini sağlayacak izleme, raporlama ve denetim sistemlerinin varlığı aranmaktadır. Bu süreçte arzu edilen kurumsal plan hazırlama sürecinin yasal bir zorunluluk olmasa bile yerel ölçekte yönetimlerin kendi kararları ile kurumsal planlamanın faydasına inanarak işe başlamalarıdır. Bu sayede planların hazırlanmasında samimiyetin sağlanacağı beklenir. Metropoliten yönetim örnekleri incelendiğinde New York metropol yönetiminde kurumsal plan işlevini Belediye Başkanı Yönetim Raporu yerine getirmektedir ve New York Kent Beraatına dayanılarak belediye başkanınca hazırlanmaktadır. Londra'da ise belediye başkanı tarafından hazırlanan üst politika belgeleri ve kurumsal stratejik plan Büyük Londra İdaresi Kanununa dayanılarak hazırlanmaktadır. Toronto'da ise kurumsal stratejik planın hazırlanması ve stratejik plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında düzenlenmesi öngörülen hizmet planları meclis kararı gereği olarak ortaya çıkmış olmakla birlikte uygulamaya henüz işlerlik kazandırılmadığı görülmektedir.

Plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında genellikle kabul gören yaklaşım bütçenin çok yıllık hazırlanmasıdır. New York ve Londra metropoliten yönetimlerinde planlama sürecine çok yıllık mali planlar eşlik etmekte ve bütçe teklifleri de çok yıllık hazırlanmaktadır. Toronto metropoliten yönetiminde de mali plan hazırlanması ve çok yıllık bütçelemeye geçişle ilgili çalışmalar görülmektedir. Ancak Toronto Kanunu bütçelerin yıllık olarak hazırlanacağını, ancak meclis kararı ile bütçenin çok yıllık olarak hazırlanabileceğini belirtmiştir. Kanunla böyle bir esneklik tanınması sonucu Toronto yönetiminde çok yıllık mali plan ve bütçeleme sürecine ilişkin çalışmaların ancak 2011 yılında başlamasına neden olmuştur.

Plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında diğer bir husus kurumsal, sektörel ve/veya hizmet birimi düzeyinde hazırlanan planlarda belirlenen gösterge hedefleri ile bütçe arasında ilişkinin ne şekilde kurulduğudur. Genellikle karşılaşılan eğilim doğrusal bir ilişki yerine bütçenin politik bir süreç içerisinde vukuu bulması dolayısıyla bütçe görüşmelerine rasyonel bir zemin hazırlama amacının güdülmesidir. Nitekim incelenen metropoliten yönetim örneklerinde de gösterge hedef ve gerçekleştirmelerine ilişkin bilgilerle bütçe arasında doğrusal bir bağlantı kurulması yerine bütçe tartışmalarında bu bilgilerden faydalanılması amacının güdüldüğü görülmektedir.

Bütçe uygulamasının etkinleştirilmesi açısından ise, her bir metropoliten yönetim örneğinde hizmet birimlerine mali esnekliklerin verilmesinde çekimser davranıldığı ancak bütçe uygulamasının izlenmesi, raporlanması ve denetlenmesinde gelişmiş tekniklerden faydalanıldığı görülmektedir. Buna göre New York yönetimi performansın izlenmesi ve raporlanmasında bilgi teknolojilerinden geniş ölçüde faydalanırken, Londra’da stratejik plan izleme ve performans izleme sistemi aracılığı ile düşük performans gösteren alanlara müdahalede bulunma şansının bulunduğu görülmektedir. Toronto ise performans raporunda kurumsal gelişim yanı sıra belediyeler arası kıyaslamaya yer vererek geniş ölçekli bilgileri sunabilme kapasitesine sahip görünmektedir. Öte yandan her bir metropoliten yönetim örneğinde mali denetim ve hukuka uygunluk denetimleri yanı sıra performans denetimlerine önem verildiği görülmektedir.

Bu uygulama örneklerinden ortaya çıkan sonuç federal veya üniter yapılmış olması ile iki kademeli veya tek kademeli olarak yapılandırılmış olmaları ya da özerklik dereceleri arasındaki farklılıklara rağmen incelenen metropoliten yönetim örneklerinde performansın yönetilmesine ve bütçelenmesine ilişkin genel bir eğilimin bulunduğu yönündedir. Bu türden çabaların yürütülmesinde kullanılan araçların uygulanmasında yaşanan zorluklar bulunmasına rağmen bu araçların sürekli olarak geliştirildiği ve bu araçların önemli ölçüde belediye başkanları ve belediye meclislerince desteklendiği görülmektedir. Öte yandan bu uygulamalar yönetişimi geliştirmeyi amaçlayan diğer yönetsel yeniliklerle de desteklenmektedir.

Metropoliten yönetim örneklerinin incelenmesinden elde edilen bu genel bulguların değerlendirilmesinin ardından çalışmada ülkemiz metropoliten anlayışı yapısı içerisinde performans yönetimine ilişkin çabalar ve performans esaslı bütçeleme sisteminin üstlendiği rol ele alınmıştır. Ülkemiz metropoliten yönetim anlayışı çerçevesinde son yıllarda gerçekleştirilen reformlar kapsamında uygulanması öngörülen performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetimi aracı olma özelliğini etkileyen dışsal faktörler değerlendirildiğinde şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde metropoliten yönetimlerin performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen dışsal faktörler içerisinde ele alınan idarelerarası ilişkilerin niteliği değerlendirildiğinde şu sonuçlara ulaşılmıştır:

Genel olarak değerlendirildiğinde ülkemizde büyükşehir belediyelerinin özgelirleri yetersizdir. Büyükşehir belediyeleri gelirlerinin ortalama yarısı genel bütçe vergi gelirleri paylarından ve merkezi yönetim yardımlarından oluşmaktadır. Buna karşın öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı da 2006 yılı itibarıyla %41 ve 2009 yılında %43 olarak gerçekleşmiş olsa da yerel vergilerin öz gelirleri içerisindeki oranının %5'ler düzeyinde gerçekleşmesi özgelir yapısının ağırlıklı olarak sürekliliği bulunmayan gelirlerden karşılanması istikrarlı bir durum olarak görülmemektedir. Bununla birlikte vergi gelirlerinin önemli bir kısmının nispi değil,

maktu olması gelirlerin değışen ihtiyaçların karşılanması hususunda yeterli esnekliğe sahip olmadığını göstermektedir.

Bu durum performans esaslı bütçeleme açısından hizmetlerin yerine getirilmesi için harcamaların planlanmasında önemli ölçüde merkezi yönetime bağlı olarak hareket edilmesini gerektirmektedir. Öte yandan genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine pay aktarılması konusunda yerel yönetim birimlerinin mali kapasitelerini arttırmalarına yönelik açık bir politika yürütülmediğinden bu durumun devam edeceğini göstermektedir.

Buna karşın 5018 sayılı Kanunla birlikte ülkemizde merkezi yönetimin orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde gelir tahminlerini çok yıllı olarak gerçekleştirmesi büyükşehir belediyeleri açısından genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları payların tahmin edilebilirliğini arttırarak daha isabetli harcama planları yapılabilmesine imkan sağlayacak türden uygulamalardır.

Bunun yanı sıra, daha önceki uygulamalarda büyükşehir belediyelerinin bütçesi idarenin en büyük mülki idare amirince onaylanmadan yürürlüğe girememekteyken yeni düzenlemelerle bütçenin onaylanarak yürürlüğe girmesinde büyükşehir belediye meclislerinin yetkileri arttırılmakla birlikte merkezi yönetimin vesayet yetkisi önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Artık genel olarak yerel yönetimler herhangi bir onaya gerek kalmaksızın bütçelerini hazırlayabilmektedir.

Konu merkezi yönetimin metropoliten yönetimlerde performans kültürünün tesis edilmesine ilişkin çabaları açısından ele alındığında şu sonuçlara ulaşılmıştır:

BEPER Projesinin temel amacı belediyelere kendi performans ölçüm sistemlerini kurmalarında örnek teşil etmesi olarak belirlenmiş bir sonraki adımdaki hedefi merkezi yönetim transferlerinde bu performans karşılaştırmalarının hesaba katılması olarak belirlenmiştir. Ancak, uygulamada katılımı öngörülen belediyelerin veri girişinde istekli davranmamaları bununla birlikte BEPER ile karşılaştırılması öngörülen belediyelerin karakteristik farklılıklarının ve diğer çevresel faktörlerinin

dikkate alınmaması, tüm hizmet alanlarını kapsamaması gibi sebeplerle başarı sağlanamamış ve BEPER Projesi rafa kaldırılmıştır. Ancak yerel performansın kıyaslanmasına yönelik çalışmalar henüz proje ve tasarım düzeyinde olmakla birlikte akademik çevrelerin de katkılarıyla devam etmektedir.

Performans kültürünün yerleştirilmesine katkı sağlayabilecek nitelikte bir diğer uygulama ise İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce konsolide edilerek hazırlanan ve toplumun bilgisine sunulan Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporudur. Bu uygulama genel anlamda yerel yönetim paydaşlarının yerel yönetim uygulamaları hakkında değerlendirme yapma şansı verme açısından önemli bir potansiyele sahip olmakla birlikte, yerel yönetim birimlerinin performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili uygulamalarda tecrübelerini arttırmaları ile oluşacak yerel yönetim veri ambarının oluşması suretiyle, Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu da içerik olarak daha nitelikli hale getirilmelidir.

Genel anlamda yerel yönetimleri ve dolayısıyla ülkemiz büyükşehir belediyelerinde performans kültürünün yerleşmesine yardımcı olacak uygulamalardan birisi yerel yönetimlere ilişkin mali bilgilerin Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce toplanarak yerel yönetim birimleri itibarıyla ve konsolide edilmiş halde yayınlanarak şeffaflığın sağlanmasına ilişkin uygulamadır. Bu uygulama yerel hesaplarda hesapverebilirliği ve şeffaflığın sağlanması açısından önemli bir uygulama olarak değerlendirilmelidir.

Ülkemizde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen dışsal faktörlerden performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş sürecinin yönetilmesine ilişkin faktörler değerlendirildiğinde şu sonuçlara ulaşılmıştır:

Kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmesinde de çerçeve kanun niteliğinde olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının yasalaşmaması performans yönetiminin yönetim sistemine girişi kamu mali yönetiminin düzenleyen 5018 sayılı kanunla gerçekleştirilmiştir. Bu durum performans yönetimi anlayışının

yönetmelik bir çaba olarak içselleştirilmesini engellediği gibi, performans esaslı bütçeleme sisteminin prosedürel uygulamalarının gerçekleştirilmesi ile performansın yönetilmiş olacağı kanısının oluşmasına neden olmuş görünmektedir.

Öte yandan reformun bir parçası çok hızlı gelişip gerçekleşirken diğeri veya diğerleri aynı hızla gerçekleştirilemediği için geçiş sürecinin yavaşlamasına neden olarak, sistemin bütünlüğü sarsılmıştır. Buna göre personel rejimini düzenleyen mevzuat ve örneğin dış denetim birimi olarak Sayıştay mevzuatında değişiklik aynı hızla gerçekleştirilememiştir.

Bununla birlikte ülkemizde oldukça yeni olan bu uygulamalar için 5393 sayılı Kanunun geçici 2 nci maddesi ile yerel yönetimlerin, dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin 2006 yılı itibariyle stratejik plan, ve dolayısıyla 2007 yılında performans programı ve bu plan ve programlarla uyumlu bütçelerini hazırlamış olmaları istenmiştir. Benzer sorun 5018 sayılı Kanunda öngörülen geçiş sürecinde gerekli ikincil mevzuatın zamanında hazırlanmamış olması sebebiyle yaşanmıştır. Bu sorun yeni sistemin, diğer mevzuatla tam olarak uyumlaştırılmaksızın, ikincil düzenlemeler tamamlanmadan ve kamu idarelerince gerekli hazırlıklar yapılmadan bir takım eksiklikleriyle uygulamaya konulmasına sebep olarak sistemin bütün kurum ve kurallarıyla uygulanmasını ve kendisinden beklenen amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyici nitelik göstermiştir.

Yerel yönetim reformuna ilişkin geçiş sürecinin kısa tutulması da dikkate alındığında, yerel idarelerle ilgili sorumlulukları bulunan merkezi idarelerin kendi beşeri ve idari kapasitelerini geliştirme, reforma ayak uydurma ve bu süreçte liderlik etme konusunda geri kaldıkları görülmektedir. Bilindiği gibi İçişleri Bakanlığına yerel yönetimlerin stratejik plan çalışmalarını koordine etme ve yerel yönetimlerden elde edilen faaliyet raporları aracılığıyla Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu hazırlanması gibi sorumlulukları bulunmaktadır. Ayrıca, bu yönde kurum içi/kurumlararası etkileşimi güçlendirme ve tecrübe ve bilgi aktarımını sağlayacak mekanizmaların İçişleri Bakanlığınca oluşturulması gerekmektedir.

Ancak, ülkemizde terör ve güvenlik konularının önemi İçişleri Bakanlığının tüm yoğunluğunu bu alanlara vermesini gerektirmektedir. İçişleri Bakanlığının mevcut yapısı içinde yerel yönetimler ikincil derecede ele alınmaktadır. Bu nedenle bakanlık yerel yönetimleri geliştirme ve onlara rehberlik etme görevini reform öncesi alışkanlıklarıyla sürdürmektedir. Bunun önüne geçilmesi için yerel yönetimlerle ilgili tüm kurumların tek çatı altında toplanması önerisinde bulunmaktadır. Buna göre Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İller Bankası, Bayındırlık Bakanlığındaki yerel yönetim birimlerini içine alan ya ayrı bir bakanlık kurulmalı ya da bu birimlerin tümü Başbakanlığa bağlanmalıdır.

Ülkemizde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen dışsal faktörlerden performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sisteminin tasarımına ilişkin faktörler değerlendirildiğinde şu sonuçlara ulaşılmıştır:

Stratejik planların hazırlanmasında plan amaç ve politikalarının farklı kurumlar arasında olması gereken uyumun ve genel düzeyde hazırlanan stratejik planlarla alt düzeyde hazırlanan (ulusal-bölgesel, hükümet-idareler) stratejik planlar arasındaki uyumun nasıl sağlanacağı ve stratejik plan-bütçe ilişkisinin nasıl kurulacağı net bir şekilde düzenlenmemiştir. Ülkemizde üst ölçekli plan niteliğini taşıyan başlıca belgeler; sektörel planlar, bölgesel planlar ve kalkınma planlarıdır. Ancak bu planların büyükşehir stratejik planlarına ne şekilde yansıtılacağı konusunda karmaşa yaşanmaktadır. Aynı karmaşa üst politika belgelerinin sayıca fazla olmasından da kaynaklanmakta, bunların bütçe hazırlık sürecine yansıtılmasında problemler yaşanmaktadır.

Stratejik plan ulusal ölçekli planlar arasındaki ilişki kurulması problemi bölgesel ölçekli planlar ile büyükşehir planları arasında daha da yoğun hissedilmektedir. Buna göre plan kademelenmesinde genel olarak bölgesel gelişim planı ile il gelişim planı arasında belirli bir uyumun sağlanması, en azından plan amaçlarının birbiriyle çelişmemesi ve gelişim planları ile kurumsal planlar arasında benzer şekilde amaçlar açısından bir uyum bulunması beklenmektedir. Aynı şekilde

il genelinde hazırlanan kurumsal planlar (il özel idaresi stratejik planı, büyükşehir belediyesi stratejik planı, ilçe belediyeleri stratejik planı) arasında uyum bulunmaması, plan amaçlarının birbiriyle çelişmesine, uygulamaların birbirini nötralize etmesine sebep olabilecek potansiyele sahiptir. Böyle bir koordinasyonun sağlanabilmesi için yasal bir altyapının hazırlanması, il ölçeğinde yönetişimin güvence altına alınması bakımından gereklidir. *Bu sebeple yasal bir düzenleme ile il ölçeğinde planlama koordinasyon birliği kurulacağı hüküm altına alınabileceği gibi il ölçeğindeki yönetim birimleri arasında plan önceliklerinin belirlenmesi aşamasında işbirliği yapacaklarına ilişkin yönetişim manifestosunun imzalanması yönetişim çabası konusunda samimiyetin gösterilmesi bakımından gerekli görülebilir.*

Metropoliten yönetim stratejik planları ile üst politika belgeleri ve il ölçeğinde planlar arasındaki uyumsuzluğa benzer bir sorun metropoliten yönetimin kendisi içerisinde uyumsuzluk yaratılmasıyla arttırılmıştır. Buna göre Performans Programı Hazırlama Yönetmeliğinde değişiklik yapılması ile birlikte performans programı hazırlama sürecinde harcama birimlerince hazırlanan birim performans programlarının hazırlanmasına son verilmiştir. Rehberde yapılan değişiklik ile ise yönetmelikteki değişikliğe uygun olarak birim performans programının açıklaması kaldırılmıştır. Buna göre performans programları sadece idare düzeyinde hazırlanacaktır. Bu durum hizmet birimlerinin sonuç odaklı yönetimli yönetim kültürünün tesis edilmesi amacından dışlanmasına neden olabilecek bir potansiyele sahip görünmektedir.

Öte yandan performans programı hazırlama sürecinde kılavuz işlevi gören Performans Programı Hazırlama Rehberinde gerçekleştirilen değişiklikle faaliyet maliyetlerinin tahmin edilmesinde faaliyetlerle doğrudan ilişkilendirilemeyen maliyetlerin faaliyetlere dağıtılmasında dağıtım anahtarı kullanılması yerine farklı bir sistem öngörmüştür. Buna göre faaliyet maliyetlerinin tahmin edilmesinde sadece faaliyetle doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler dikkate alınacak, dolayısıyla performans hedeflerinin maliyetlerinin tahmin edilmesinde de sadece bu dolaysız maliyetler hesaba katılacak, dolaylı maliyetler toplam olarak ayrıca gösterilecektir.

Bu yöntem faaliyetlerin yerine getirilmesinde maliyet-etkinlik, maliyet-çıktı arasındaki ilişkinin doğru bir şekilde tespit edilememesine, bu türden performans ölçümlerinin doğru bir şekilde gerçekleştirilememesine neden olabilecek niteliktedir.

Bununla birlikte uygulamada sıklıkla karşılaşılan sorun, yönetim birimlerinin gider tahminlerinin önemli bir kısmını faaliyetlerle ilişkilendirilemeyen dolaylı maliyetler kategorisinde gösterme yoluna başvurmalarıdır. Bu durum performans programlarının samimiyetle hazırlanmadığına işaret etmektedir.

Performans programlarının hazırlanmasına ilişkin bu sistematik eksiklikler plan-bütçe ilişkisinin kurulamamasına yol açması sebebiyle performans esaslı bütçeleme uygulaması sonucunda elde edilecek bütçe aktörleri arasında iletişimin artırılması, kurumsal öğrenme sürecinin geliştirilmesi gibi kazanımların ortaya çıkmasını engelleyebilecek niteliktedir. Bu sebeple performans programı hazırlama sürecinin yeniden ele alınması gerekli görülmektedir.

Yeni sistemle idarelere kaynak yönetimi ve kontrolünde önemli esneklikler sağlanmaktadır. Ancak, yeterli mali disiplin sağlanmadan ve güçlü iç kontrol mekanizmaları oluşturulmadan, kamu idarelerine sağlanacak esneklikler mali yapıda bozulma ile sonuçlanabilmektedir. Kanunda bakanların ve üst yöneticilerin sorumluluklarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Ancak, bakan ve üst yöneticilerin hesapverme sorumluluğu çerçevesinde ne tür müeyyidelere tabi tutulacakları hususu açık değildir. KMYKK'da tanımlanan hesapverme sorumluluğu ve yönetim sorumluluğundan doğan mesuliyetin tespit biçimi ve doğuracağı sonuçlara ilişkin esaslar yasada düzenlenmemiştir. Yerel yönetim Üst yöneticilerinin hesapverme ve yönetim sorumluluğu KMYKK hükümleri çerçevesinde kendi meclislerine karşıdır. Belediye Kanununa göre belediye meclisi faaliyet raporunu yeterli görmemesi durumunda belediye başkanını görevden alabilmektedir. Olumlu değerlendirilebilecek bu düzenlemeye karşın henüz iç denetim mekanizması etkinleştirilmemiş olmakla birlikte, Sayıştay Kanunun henüz 2010 yılında yasalaşmış olması ce Sayıştayın idari ve beşeri kapasitesindeki sorunlar elde edilmesi beklenen

kazanımların ortaya çıkmasını geciktirecek nitelikte sorunlu alanlar olarak değerlendirilmektedir.

İç denetim meknizmasının etkinleştirilmesinde mevcut denetim ve teftiş birimlerinin sistem içerisindeki yeri ve geleceğinin netleştirilmesi gerekli görülmektedir. Öte yandan İç Denetim Koordinasyon Kurulu üyeliğinin asli ve sürekli bir görev olmaması, Kurulun iç denetim konularına gereği gibi yoğunlaşamamasına neden olması sebebiyle kurulun yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Sayıştay beşeri kapasitesinin güçlendirilmesinde yeni meslek mensuplarının alınıp eğitilmesi sürecinin uzun bir süreç gerektirdiği göz önüne alındığında, bu geçiş sürecinde diğer kamu idarelerinde mali denetim görevi yürütmekte olan denetim elemanlarının Sayıştayda değerlendirilmesi bu sorunun kısa vadede çözümlenebilmesine katkı sağlayabilir. Ancak ne var ki Sayıştay'ın kurumsal kapasitesinin geliştirilmesine ilişkin olarak, denetimin etkinliği bakımından doğrudan etkisi olmadığı düşünülerek, yeni Sayıştay Kanununda mahkeme tipi Sayıştay modeline devam edildiği ve bölge Sayıştaylarının kurulmadığı Sayıştay'ın merkezi yapılanmasının korunduğu gözlenmektedir. Bu düzenlemeler Sayıştay'ın denetim gücünü ve kurumsal kapasitesinin önemli bir kısmını yargısal fonksiyonunun icrasına yönelik olarak kullanmasına yol açması sebebiyle Sayıştaydan beklenen hizmetler görülecek başlıca eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte Sayıştayın bölge düzeyinde örgütlenmesi ve hem denetim hem de rehberlik etme yetkilerine sahip olması önerisinde bulunmaktadır.

Ülkemizde performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen içsel (kurumsal) faktörlerin incelenmesinde performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri ve nihai etkilerinden yola çıkılmıştır.

Literatürden elde edilen bilgilere göre bütçe sistemlerinin performans yönetimine katkısı bütçe sisteminin uygulanması ile performans anlayışını iş yapma kültürüne dönüştürerek kaynak tahsis etkinliği ve operasyonel etkinliği sağlaması

şeklinde ifade edilen “nihai etkiler” ve bütçe aktörleri arasında iletişimin artırılmasını ifade eden “iletişimsel etkiler”dir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin performans yönetim aracı olma özelliğini etkileyen içsel (kurumsal) faktörler siyasal destek ve liderlik, analitik kapasite, performans göstergelerinin niteliği ve performans esaslı bütçeleme sisteminin işlerliği başlıkları çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bilindiği gibi bütçe sisteminin performans esaslı olabilmesi benimsenen bütçe sistemi ile performans bilgisinden faydalanılmasıdır. Buna göre performans esaslı bütçeleme uygulaması ile beklenen nihai ve iletişimsel etkilerin ortaya çıkabilmesi için ilk olarak performans bilgisinin üretilmesini sağlayacak performans göstergelerinin niteliği ve bu göstergeleri yorumlayabilecek analitik kapasitenin varlığı iken üçüncü faktör bütçeleme sürecinde ve bütçe uygulama sonuçlarının raporlanma sürecinde performans göstergelerinden faydalanılmasını ifade eden sistemin işlerliğidir.

Buna göre yapılan anket çalışması ile performans esaslı bütçeleme sisteminin yerel uygulayıcılarının değerlendirmeleri çerçevesinde metropoliten yönetimlerde içsel faktörlerin performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai etkileri ve iletişimsel etkileri üzerindeki etkileri ile içsel faktörlerle nihai etkileri ilişkisinde performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkilerinin aracı değişken olma özelliği incelenmiştir. Bu amaçla oluşturulan 80 kişilik örneklemin büyükşehir belediyelerindeki statüleri bakımından dağılımı 19 daire başkanı, 29 şube müdürü, 32 şeften oluşmuştur. Araştırmada 57 sorudan oluşan anket formu hazırlanmıştır. Anket soruları üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde araştırmaya katılan deneklerin statüleri sorulmuştur. İkinci bölümde performans esaslı bütçe sistemi sonuçlarını etkileyen kurumsal faktörlere ilişkin sorulara yer verilmiştir. Üçüncü bölümde ise performans esaslı bütçe sisteminin uygulama sonuçlarına ilişkin sorulara yer verilmiştir.

Anket sorularından 56 tanesi 5’li Liket Ölçeğine göre, 1 tanesi kategorik ölçeğe göre yapılandırılmıştır. Anket sorularının hazırlanmasından sonra akademik çevreden ve bürokratik çevreden uzmanlarla görüşülerek anketin yapı ve içerik tutarlılığı bakımından değerlendirilmesi ve gerekli düzeltmeler gerçekleştirilmiştir.

Bu düzenlemelerden sonra anketin uygulamasına geçilmiştir. tüm anketler 15 Şubat-20 Mayıs 2011 tarihleri arasında, resmi yazı eşliğinde, yüzyüze uygulanmıştır. Uygulama sonucunda 60 kişiye ulaşılmıştır.

Araştırma sonucunda elde edilen bulgulara göre ülkemiz büyükşehir belediyelerinde performans yönetim aracı olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin maliyet tasarrufu sağlanması, hizmet birimlerini yürüttükleri faaliyetlerin maliyet ve sonuçlar konusunda düşünmeye sevk etmesi, hizmetlerin belirlenmesinde vatandaş ihtiyaçlarına duyarlılığı sağlaması, sonuçlara odaklanılması sağlaması bakımından işlevsellik gösterebilmesi (nihai etkiler) performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanması sayesinde bütçe aktörleri arasında iletişimin performans yönlü olarak değişmesine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.

Bununla birlikte performans esaslı bütçeleme sisteminin ülkemiz büyükşehir belediyelerinde hizmet birimleri ile bütçe birimi, belediye meclisi, belediye encümeni arasında kurumsal iletişimi güçlendirebileceğinin düşünüldüğü ancak büyükşehir belediyesi ile vatandaş arasındaki iletişimin güçlendirilmesinde aynı güçte etkiye sahip olmadığı düşünülmektedir. Bu durumun önemli sebeplerinden birisi ülkemiz performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasında kurumsal amaç ve hedeflerin belirlendiği vatandaş ihtiyaçlarının gözlemlenmesi gerektiği belirtilmekle ve büyükşehir belediyesi karar alma süreçlerine katılımı sağlamak üzere kent konseylerine yasal bir kimlik kazandırılmasına rağmen yasal düzenlemelerde kent konseyleri aracılığı ile öngörülen katılımcılığın aktif bir katılımcılık olmaması ve büyükşehir belediyelerimizin genellikle yerel vatandaşlara çok yakın yerel birimler olarak değerlendirilmemesi gösterilebilir. Buna göre *ülkemizde performans esaslı bütçeleme sistemi uygulaması ile büyükşehir belediyesi ile vatandaş arasındaki iletişimin güçlendirilmesinde hizmet standartlarının, göstergelerinin belirlenmesinde ve bütçe sürecinin belirli aşamalarında aktif vatandaşlık katılımını teşvik eden düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.*

Öte yandan araştırma bulgularına göre performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkilerinin geliştirilmesinde kurumsal analitik kapasitenin

pozitif yönlü bir katkısı bulunduğu gözönünde bulundurulduğunda analitik kapasitenin geliştirilmesine yönelik olarak düzenli eğitimlerin gerekli olduğu kabul edilmektedir. Buna göre bilindiği gibi analitik kapasitenin yeterliliği ile çıktı-hedef ilişkisinin kurulabilmesi, çıktı-maliyet ilişkisinin kurulabilmesi, dolaylı ve dolaysız maliyetlerin ayırt edilebilmesi ile karar vermeyi geliştirecek fayda-maliyet analizi tekniklerinden faydalanabilme yetkinlikleri değerlendirmeye alınmıştır. Bu hususlardaki yetkinliklerin performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkiler üzerinde önemli katkılarının bulunmasına rağmen ülkemiz uygulamasında 2009 yılında yenilenen *Performans Programı Hazırlama Rehberi ile faaliyet maliyetlerinin tahmin edilmesinde sadece faaliyetle doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler dikkate alınacak, dolayısıyla performans hedeflerinin maliyetlerinin tahmin edilmesinde de sadece bu dolaysız maliyetler hesaba katılacak, dolaylı maliyetler toplam olarak ayrıca gösterilecektir*. Bu yöntem faaliyetlerin yerine getirilmesinde maliyet-etkinlik, maliyet-çıktı arasında kurulması önem arz eden ilişkinin kurulmasını engelleyici bir nitelik gösterdiğinden aynı zamanda performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkilerinin ortaya çıkmasına engel olacak niteliktedir.

Bu hususta dikkat çekilmesi gerekli görülen hususlardan bir diğeri performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri üzerinde bütçe döngüsünde performans göstergelerinden faydalanılmasının pozitif katkısıdır. Bu durum performans esaslı bütçeleme sisteminin mali bilgiler yanında performans yönlü bilgileri de bütçenin hazırlanmasından bütçe uygulamasının izlenmesi ve değerlendirilmesine kadar tüm bütçe döngüsünde faydalanılması gerektiği öngörüsünün, öngörüldüğü gibi uygulanması ile ilgilidir. Ülkemiz uygulamasında da bu amaçla bütçe tekiflerinin performans hedefleri gözetilere gerçekleştirilmesi gerektiği bütçe görüşmelerinin bu hedef-kaynak ilişkisinin gözetilerek gerçekleştirileceği ve bütçenin önceden mutabakata varılmış bu hedefler çerçevesinde uygulanacağı, uygulama sonucunda da sonuçların faaliyet raporlarında bildirileceği belirtilmiştir. Bu sayede *bütçe döngüsünde performans göstergelerinin faydalanması sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak ülkemiz uygulamasında bütçe*

harcama yapısı ile uygulama sonuçları ilişkisini kısa ve uzun vadeli dönemler itibariyle izlemeye ve değerlendirmeye yönelik sistemler henüz oluşturulamamıştır.

Bununla birlikte performans bilgi sistemi yeterliliğinin performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri üzerinde negatif bir katkısının bulunduğu saptanmıştır. Bu durumun sebeplerinden biri genel olarak performans bilgi sisteminin bilgisayar destekli olarak kullanılan bir sistem olarak ele alınmasına karşın bütçe aktörleri arasında iletişimin yüzyüze iletişim olarak değerlendirilmesi olarak gösterilebileceği gibi performans bilgi sisteminin yeterli olarak tesis edilmesine karşın bu sistemin bilgisayar destekli olarak tasarlanmış olmasına rağmen ülkemiz büyükşehir belediyelerinde bilgisayar destekli sistemlerin kullanılmasının yeterli düzeyde bulunmaması şeklinde de ortaya çıkabilir.

Araştırma sonucunda elde edilen bulgulardan bir diğeri *performans göstergeleri niteliğinin performans esaslı bütçeleme sisteminin iletişimsel etkileri üzerinde istatistiksel olarak anlamlı pozitif bir katkısı bulunduğu hipotezinin kabul edilmesidir*. Bu durum performans göstergelerinin mevcudiyeti ve niteliği veri kabul edilerek bütçe döngüsünde performans göstergelerinden faydalanılması durumunda bütçe aktörleri arasında iletişimin performans yönlü olarak gelişeceğidir. *Ancak araştırma ile performans göstergeleri niteliği ile bütçenin nihai etkileri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir katkısı bulunmadığı yönündedir*. Bu durum performans göstergeleri niteliğinin bütçe aktörleri için hiçbir öneminin bulunmadığı şeklinde anlaşılmamalıdır. Nitekim performans göstergeleri niteliği ile bütçe döngüsünde performans göstergelerinden faydalanılması arasında pozitif yüksek korelasyon bütçe aktörleri açısından niteliğin önemli olduğunu göstermektedir.

Buna göre belirli faktörler veri kabul edildiğinde performans yönetim aracı olarak performans esaslı bütçeleme sisteminin ilk olarak bütçe aktörleri arasında iletişimin performans yönlü olarak güçlendirilmesine hizmet edeceği ve bu sayede performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamasının hizmet sunum maliyetlerinde tasarruf yaratarak ve performans esaslı bütçe sistemi uygulaması ile ülkemiz büyükşehir belediyelerinde vatandaş duyarlılığın sağlanması, sonuç odaklılığın

sağlanması, sonuçları etkileyen faktörler bakımından hizmet birimlerince farkındalığın sağlanması şeklinde kendisinden beklenen nihai etkilerinin ortaya çıkacağı temel hipotezi kabul edilmiştir.

KAYNAKÇA

Acar, Ali, “Mahalli İdarelerin İşlevleri”, **Yerel Siyaset**, S.27, Mart, 2008, 75-77.

Açba, Sait, **Belediye Bütçesi Hazırlanması-Uygulanması-Denetimi**, Adım Yayıncılık, Birinci Basım, Ankara, 1999.

Akal, Zühal, **İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi Çok Yönlü Performans Göstergeleri**, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 473, 6. Basım, Ankara, 2005.

Akal, Zühal, “Performans Kavramları ve Performans Yönetimi”, **Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Eğitim Notları**, 2003 <http://www.ydk.gov.tr/egitim.htm> (01.11.2009).

Akdeniz, H. Ahmet ve Faruk Durmaz, “Verimliliğin Genel Performans Üzerindeki Yansımalarının Uygulanması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. 13, S. 2, 1998, 85-99.

Akdoğan, Argun, “Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Belediyelerin Stratejik Planlarının Karşılaştırmalı İncelenmesi”, **Türk Mühendis Ve Mimar Odaları Birliği Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu (17-18-19 Ekim)**, Ankara, 2007, 53-58.

Akın, Cengiz, “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, **Türk İdare Dergisi**, Y.69, S.414, Mart, 1997, 111-124.

Aktan, Coşkun Can ve Kamil Tüğen, “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi”, İçinde: **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama Ve Performans Esaslı Bütçeleme**, (Ed.) Coşkun Can Aktan, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006, 205-215.

Al, Hamza, “Osmanlı’daki İlk Belediye: İstanbul Şehremaneti”, **Çerçeve**, Mart, 2004, 29-32.

Altıntaş, Abdullah, “Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi Ve Riskleri”, **Sayıştay Dergisi**, S.69, 3-16.

Amaratunga, Dilanthi ve David Baldry, “Moving From Performance Measurement To Performance Management”, **Facilities**, Vol.20, No.5/6, 2002, 217-223.

American Society for Quality, **Glossary: Total Quality Management**, <http://asq.org/glossary/t.html> (11.11.2010).

Ammons, N. David, “Common Barriers To Productivity Improvement in Local Government”, **Public Productivity Review**, Vol.9, No.4, Winter, 2001, 293-310.

Andersen, Bjorn ve Bjornar Henriksen ve Wenche Aarseth, “Holistic Performance Management: An Integrated Framework”, **International Journal of Productivity and Performance Management**, Vol.55, No.1, 2006, 61-78.

Antalyalı, L. Ömer, “Varyans Analizi (Anova-Manova)”, içinde: **SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Analizleri**, (ed.) Şeref Kalaycı, Asil Yayın Dağıtım, 5. Baskı, Ankara, 2010

Anthony, Robert, “Closing The Loop Between Planning and Performance”, **Public Administration Review**, May-June, 1971, 388-398.

Arıkboğa, Erbay, “Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu”, **V. Kamu Yönetimi Forumu (18-20 Ekim)**, Kocaeli, 2007, 2-23.

Aristigueta, Maria P. ve Leslie J. Cooksy ve Carl W. Nelson, “The Role of Social Indicators in Developing A Managing for Results System”, **Public Performance and Management Review**, Vol. 24, No. 3, March, 2001.

Ataç, Beyhan ve Engin Ataç ve Önder Özkazanç, **Belediye Bütçeleri (Eskişehir Belediyesi İçin Bir Program Bütçe Model Çalışması)**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No: 185/116, Eskişehir, 1977.

Ateş, Hamza ve Dilek Çetin, “Kamuda Performans Yönetimi Ve Performansa Dayalı Bütçe”, İçinde: **Çağdaş Kamu Yönetimi II Konular, Kuramlar, Kavramlar**, (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, 255-285.

Ateş, Hamza Ve Hülya Engin, “Performans Bilgisinin Kullanım Alanları”, İçinde: **Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi**, (Ed.) Hamza Ateş ve Harun Kırılmaz ve Sabahattin Aydın, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, 84-110.

Ateş, Hamza, “Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi: Uygulamada Başarı İçin Öneriler”, İçinde: **Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar Ve Tartışmalar**, (ed.) Bilal Eryılmaz ve Musa Eken ve Mutsa Lütfi Şen, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, 71-99.

Ateş, Hamza, “Kavramlar, Tartışmalar ve Genel Çerçeve”, içinde: **Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi**, (ed.) Hamza Ateş ve Harun Kırılmaz ve Sabahattin Aydın, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, 1-20.

Atiyas, İzak ve Şerif Sayın, **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, TESEV Yayınları, İstanbul, 1997.

Aykaç, Burhan ve Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S. 2, 2003, 153-179.

Aykaç, Burhan, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.1, 1999, 1-12.

Bağdigen, Muhlis, “Budgeting Systems and Their Applicability in Public Sector”, **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.17, 2001, 17-36.

Bağdigen, Muhlis, “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Ve Yerel Yönetimler”, İçinde: **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, (ed.) Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, 485-522.

Balcı, Asım, “Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi”, içinde: **Çağdaş Kamu Yönetimi I** (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, 329-346.

Bali, Besim Bülent, “Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi”, içinde: **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, (der.) Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2006, 149-177.

Banger, Gürol, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Projesi Başbakanlık Yönetim Bilgi Sistemi ve İletişim Altyapısı”, **İşveren**, C. 36, S. 9, Haziran, 1998, 21-23.

Baron, R.M. ve D.A. Kenny, “The Moderator Mediator Variable Distinction in Social Psychosocial Research: Conceptual Strategic and Statistical Considerations”, **Journal of Personality and Social Psychology**, Vol. 51, 1171-1182.

Barutçugil, İsmail, **Performans Yönetimi**, Kariyer Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul, 2002.

Batirel, Ömer F., **Kamu Bütçesi**, Nihat Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul, 1981.

Bayrak, Sabahat, “TKY’nin Kamu Kurumlarında Uygulanmasının Pratik Güçlükleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi Kitabı**, C. 1, TODAİE Yayın No: 289, Ankara, 1999, 45-60.

Beeton, Danny, “Justifying Departmental Expenditure Programmes”, **Public Money**, December, 1986, 43-47.

Beeton, Danny, “Performance Measurement: The State of the Art”, **Public Money and Management**, Spring-Summer, 1988, 99-101.

Behn, Robert, “Why Measure Performance? Different Purposes Requires Different Measures”, **Public Administration Review**, Vol. 43, No. 5, September-October, 2003.

Bergvali, Daniel ve diğerleri, “Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 5, No. 4, 2006, 111-158.

Berman, Evan ve Xiaohu Wang, “Performance Measurement in US Counties: Capacity For Reform”, **Public Administration Review**, Vol. 60, No. 5, September-October, 2002, 409-420.

Bird, Richard M., “Setting Stage: Municipal and Intergovernmental Finance”, içinde: **The Challenge of Urban Government**, (ed.) Mile Freiere ve Richard Stren, World Bank Institute Development Studies, USA: Washington D.C., 2001, 113-128.

Bird, Richard M., “User Charges in Local Government Finance”, içinde: **The Challenge of Urban Government**, (ed.) Mile Freiere ve Richard Stren, World Bank Institute Development Studies, USA: Washington D.C., 2001, 171-182.

Boland, Tony ve Alan Fowler, “A Systems Perspectives of Performance Management in Public Sector Organisations”, **The International Journal of Public Sector Management**, Vol. 13, No. 5, 2000, 417-446.

Bourdeaux, Carolyn, **Legislative Influences on Performance- Based Budgeting Reform**, Georgia State University Fiscal Research Center, FRC Report No: 128, May, 2006.

Bourne, Mike ve Monica Franco ve John Wilkes, “Corporate Performance Management”, **Measuring Business Excellence**, Vol. 7, No. 3, 2003, 15-21.

Boyd, William L., “Zero-Based Budgeting: The Texs Experience”, **The Journal of Higher Education**, Vol.53, No.4, July-August, 1982, 429-438.

Boydston, Bob ve diğerleri, “Performance-Based Budgeting Implementation Process. The Nashville-Metropolitan Government Experience”, Manuscript Prepared For **The**

Southeastern Conference on Public Administration (5 October), Charlotte, North Carolina, 2004, 1-17.

Boztaş, Nevzat, “Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Anayasa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.8, S.2, Nisan, 1999, 3-10.

Brusca, Isabel ve Vicente Montesinos, “Performance Measurement and External Reporting in Local Government: An International Perspective”, The Public Service: Service Delivery in the Information Age temalı **EGPA2009 Conference**, September, 2009, http://www.egpa2009.com/?page_id=114, (10.10.2010).

Büyük Türkçe Sözlük, www.tdk.gov.tr (01.11.2009).

Bryson, John M., “A Strategic Planning Process For Public and Non-Profit Organizations”, **Long Range Planning**, Vol.21, No.1, 1988, 73-81.

Çalık, Temel, **Performans Yönetimi Tanımlar Kavramlar İlkeler**, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, Ankara, 2003.

Cameron, Kim S., “A Study of Organizational Effectiveness and Its Predictors”, **Management Science**, Vol.32, No.1, January, 1986a, 87-112.

Camillus, John C. ve John Grant, “Operational Planning: The Integration of Programming and Budgeting”, **Academy of Management Review**, Vol.5, No.3, 1980, 369-379.

Candan, Ekrem, “Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Rol Alan Aktörler ve Bunların Görev, Yetki ve Sorumlulukları”, **Mali Hukuk Dergisi**, S.121, Ocak-Şubat, 2006, 1-25.

Canpolat, Hasan, “İngiltere’de (Britanya) Mahalli İdareler”, İçinde: **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Yayın No: 27, Ankara, 1999, 319-340.

Canpolat, Hasan, “Türkiye’de Son Dönemde Yerel Yönetim Refromlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, içinde: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, (ed.) Nihat Falay ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Basım, Ankara, 2010, 27-61.

Carter, Neil, “Learning to Measure Performance: The Use of Indicators in Organisations”, **Public Administration Review**, Vol. 69, Spring, 1991, 85-101.

Celep, Hatice, **Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçümü**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara, 2010.

Çevik, Hasan Hüseyin ve diğerleri, **Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008.

Çevik, Hasan Hüseyin, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Performans Yönetimi”, içinde: **Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi**, (ed.) Hamza Ateş, Aktüel Yayınları, Ankara, 2007,

City Council of Toronto, **Council’s Strategic Plan Part I**, November, 1998.

City of New York Mayor, **Mayor’s Preliminary Management Report Fiscal 2010**, February, 2010.

City of New York Mayor,, **Mayor’s Management Report Fiscal 2009**, September, 2009.

City of New York Mayor,, **Mayor’s Preliminary Management Report Fiscal 2009**, February, 2009.

City of New York Mayor’s Office of Operations, NYCStat,
<http://www.nyc.gov/html/ops/nycstat/html/home/home.shtml>, (20.11.2010).

City of Toronto, **Service Review Program, 2010 Budget Process and Multiyear Financial Planning Process**, Staff Report to Executive Committee Action Required, March, 2011.

City of Toronto, **Staff Report to Budget Advisory Committee**, April, 2005.

City of Toronto, **Learning Material: Role of City, Provinces and Federal Governments**, <http://www.toronto.ca/civic-engagement/learning-material/role-governments.htm#information>, (01.01.2011).

City of Toronto, **Learning Material: Governance of the City of Toronto**, <http://www.toronto.ca/civic-engagement/learning-material/governance.htm>, (01.01.2011).

City of Toronto, **Community and Council Profiles**,
http://www.toronto.ca/committees/community_councils.htm, (01.01.2011).

City of Toronto, **Agencies, Boards, Commissions and Corporations (ABCCs)**,
<http://www.toronto.ca/abcc/index.htm>, (01.01.2011).

City of Toronto, **Relation Frameworks**, <http://www.toronto.ca/abcc/relationship-frameworks.htm>, (01.01.2011).

City of Toronto, **Remuneration and Budgets**, <http://www.toronto.ca/abcc/remuneration-budgets.htm>, (01.02.2011).

City of Toronto, **City of Toronto Administrative Structure**, <http://www.toronto.ca/divisions/index.htm>, (01.03.2011).

City of Toronto, **Taxes**, <http://www.toronto.ca/taxes.index.htm>, (01.02.2011).

City of Toronto, **Municipal Land Transfer Tax**, <http://www.toronto.ca/taxes/mltt/.htm>, (01.02.2011).

City of Toronto, **Personal Vehicle Tax**, <http://www.toronto.ca/finance/revenue-tools.htm>, (01.01.2011).

City of Toronto, **Utility Bill**, <http://www.toronto.ca/utilitybill/index.htm>, (01.01.2011).

City of Toronto, **Development Charges**, <http://www.toronto.ca/finance/dev-charges.htm>, (01.01.2011).

City of Toronto, **Education Development Charges**, http://www.toronto.ca/finance/education;_development_charges.htm, (01.01.2011).

City of Toronto, **Parking Tickets**, <http://www.toronto.ca/pay-toronto-tickets/parkingtickets/index.htm>, (01.01.2011).

City of Toronto, **City Manager's Awards**, [http://www.toronto.ca/employment\(ife-tps/values.htm](http://www.toronto.ca/employment(ife-tps/values.htm), (01.01.2011).

City of Toronto, **Audit Framework**, <http://www.toronto.ca/auditframework.htm>, (01.01.2011).

City of Toronto, **The Office of the Integrity Commissioner**, <http://www.toronto.ca/inregrity/index.htm>, (01.01.2011).

City of Toronto, **Ombudsman**, <http://www.toronto.ca/ombudstoronto.index.htm>, (01.01.2011).

Cope, Glen Hahn, "Local Government Budgeting and Productivity: Friends or Foes?", **Public Productivity Review**, Vol.10, No.3, Spring, 1987, 45-57.

Coşkun, Gülay, **Kamu Mali Yönetimi**, TODAİE Yayınları No:171, Ankara, 1978.

Coşkun, Gülay, **Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi**, TODAİE Yayınları No: 150, Ankara, 1976.

Coşkun, Gülay, **Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi**, Turhan Kitabevi, Gözden Geçirilmiş 6. Bası, Ankara, 2000.

Cothran, A. Dan, “Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform?”, **Public Administration Review**, Vol. 53, No. 5, September- October, 1993, 445- 454.

Çukurçayır, M. Akif, **Yuttaş Odaklı Yerel Yönetim Yeniden Yapılanma, Demokratiklik, Etkinlik**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.

Curistine, Teresa ve Zsuzsanna Lanti ve Isabella Joumard, “Improving Public Sector Efficiency: Challanges and Opportunities”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol.7, No.1, 2007, 161-201.

Curistine, Teresa, “Performance Information in The Budget Process. Results of The OECD 2005 Queastionnaire”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol.5, No.2, 2005, 87-131.

Davey, Kenneth, **A Handbook on Finance at Local and Regional Level A Set of Council of Europe Legal Instruments**, Council of Europe Committee on Local and Regional Democracy, 2006.

De Aruaujo, Joaquim Filipe Reffaz Estevez, “Improving Public Service Delivery: The Crossroads Between Npm and Traditional Bureaucracy”, **Public Administration**, Vol.79, No.4, 2001, 915-932.

Deloitte, **Final Internal Audit Report Performance Management Greater London Authority**, Internal Audit Report, April, 2010.

Demiral, Berkan, “Türkiye’de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar”, İçinde: **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, (Ed.) Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, 64-99.

Demircan Siverekli, Esra, “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, **Yönetim ve Ekonomi**, C.13, S.2, 2006, 47-61.

Demircan Siverekli, Esra, “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, **Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.29, Temmuz-Aralık, 2007, 135-159.

Department of New York State, **Local Government Handbook**, 6th Edition, USA: New York, 2009.

Diamond, Jack, “Establishing A Performance Management Framework For Government”, **Imf Working Paper**, Wp/05/50, March, 2005.

Diamond, Jack, "From Program To Performance Budgeting: The Challenge For Emerging Market Economies", **Imf Working Paper**, Wp/03/169, June, 2003.

Dinçer, Ömer ve Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003.

Doğan, M. Emin, **Belediye ve Belediye Bütçesinin Denetimi (Açıklamalı)**, Usta Matbaacılık, Ankara, 1997.

Dorotinsky, Bill, "Medium-Term Expenditure Frameworks, Performance and Transparency", İçinde: **Reforming The Public Expenditure Management Framework, Performance Management and Fiscal Transparency**, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March, 2004, 299-305.

Durna, Ufuk ve Veysel Eren, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim", **Amme İdaresi Dergisi**, C.35, S.1, 2002, ss.55-61.

Dusenbury, Pat, "Strategic Planning and Performance Measurement", **The Urban Institute**, August, 2000.

Dutton, Jane E. ve Robert B. Duncan, "The Influence of The Strategic Planning Process on Strategic Change", **Strategic Management Journal**, Vol.8, No.2, March-April, 1987, 103-116.

Eadie, Douglas C., "Putting A Powerful Tool To Practical Use: The Application of Strategic Planning in The Public Sector", **Public Administration Review**, Vol.43, No.5, September-October, 1983, 447-452.

Ebel, Robert D. ve François Vaillancourt, "Fiscal Decentralization and Financing Urban Governments. Framing The Problem", İçinde: **The Challenge of Urban Government**, World Bank Institute Development Studies, USA: Washington D.C., 2001, 155-170.

Edizdoğan, Nihat, **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitabevi, Güncelleştirilmiş 6. Baskı, Bursa, 2007.

Eightedari, Ali ve Frank Sherwood, "Performance Budgeting in Los Angeles", **Public Administration Review**, Vol. 20, No. 2, Spring, 1960, 63-69.

Einhom-Russell, Malcolm, "Legal and Institutional Frameworks Supporting Accountability in Budgeting and Service Delivery Performance", içinde: **Performance and Accountability Combating Corruption**, (ed.) Anwar Shah, The World Bank Public Governance and Accountability Series, USA: Washington,D.C., 2007, 183-232.

Eke, Ali Erkan, "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye", **Amme İdaresi Dergisi**, C.18, S.4, 1985, 41-68.

Eke, Ali Erkan, **Anakent Yönetimi Yönetimlerarası İlişkiler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınlar No: 505, Ankara, 1982.

Emre, Cahit, “Amerika Birleşik Devletleri”, içinde: **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (ed.) Birgül A. Güler, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, Ankara, 2004,

Erbaş, Ali, **Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, 1. Basım, Ankara, 2008.

Erdumlu, Güngör, **Büyük Şehir Belediyeleri Araştırmaları**, T.C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı, Haziran, 1993.

Eren, Erol, **Stratejik Yönetim Ve İşletme Politikası**, Beta Yayınları, Genişletilmiş Beşinci Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2000.

Erençin, Arif, “Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı”, **Mülkiye**, C.29, S.246, Bahar, 2005, 121-131.

Erençin, Arif, “Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 11, S. 4, Ekim, 2002.

Erkan, Volkan, **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması Ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler**, Ankara, 2008.

Ertan, Erüz, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi”, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma konulu **15. Maliye Sempozyumu**, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayın No: 1, 2005.

Erten, Metin, **Nasıl Bir Yerel Yönetim?**, Anahtar Kitaplar, Birinci Basım, 1999.

Eryılmaz, Bilal, “Bürokrasi ve Kamu Yönetiminde Açıklık”, **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu (14-15 Nisan) Bildiriler Kitabı**, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Doğu Matbaası, İzmir, 1994.

Fadoir, John R., “State Financial Management System and Their Relation To Budgeting”, **Public Productivity and Management Review**, Vol. 15, No. 2, Winter, 2000, 199-204.

Falay, Nihat, “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları”, İçinde: **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, (Der.) Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, Birinci Basım, İstanbul, 2006, 9-29.

Falay, Nihat, **Planlama- Programlama- Bütçeleme Sistemi Ve Türk Program Bütçe Modeli**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını No: 429, İstanbul, 1979.

Falay, Nihat, **Program Bütçe Ve Sıfır- Esaslı Bütçeleme Sistemleri**, İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Yayın No: 71, İstanbul, 1987.

Falay, Nihat, “Yerel Yönetimler ve Performans Denetimi”, www.tesev.org.tr, (10.02.2009).

Falay, Nihat ve Ebrar Berk ve Erdal Kaya ve Ersin Kalaycıoğlu, **Belediyelerde Mali Yönetim Yerel Yöneticiler İçin Bütçe Rehberi**, TESEV Yayınları, 1998.

Falay, Nihat ve Ersin Kalaycıoğlu, Umut Özkırımlı, **Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme**, TESEV Yayınları, İstanbul, 1996.

Fisher, John G., **Kıyaslama (Benchmarking) Yoluyla Performans Nasıl Arttırılır**, Rota Yayınları, İstanbul, 1998.

Fleming, Jenny, “Eeditorial”, **Policing**, Special Edition on Performance Management, Vol. 2, No. 3, 2008, 255-258.

Flynn, Andrew ve diğerleri, “Making Indicators Perform”, **Public Money and Management**, Winter, 1988, 35-41.

Folan, Paul ve Jim Browne ve Harinder Jagdev, “Performance: Its Meaning and Content For Today’s Business Research”, **Computers in Industry**, 58, 2007, 605-620.

Folan, Paul ve Jim Browne, “A Review of Performance Measurement: Towards Performance Management”, **Computers in Industry**, 56, 2005, 663-680.

Fölscher, Alta, “Budget Methods and Practices”, İçinde: **Budgeting and Budgetary Institutions**, (Ed.) Anwar Shah, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, USA: Washington, D.C., 2007.

Fozzard, Adrian, “The Basic Budgeting Problem Approaches To Resource Allocation in The Public Sector and Their Implications For Pro- Poor Budgeting”, **Overseas Development Institute Working Paper**, No: 147, July, 2001.

Franklin, Aimee L. ve Brabdi Carberry-George, “Analyzing How Local Governments Establish Service Priorities”, **Public Budgeting and Finance**, Fall, 31-41, 1999.

Friedman, Lewis, “Performance Budgeting in American Cities”, **Public Productivity Review**, Vol.3, No.4, Spring-Summer, 1979, 50-62.

Goertz, Robert K., “Target-Based Budgeting and Adaptations To Fiscal Uncertainty”, **Public Productivity and Management**, Vol.16, No.4, Summer, 1993, 425-429.

Gomes, Patricia S. ve Silvia M. Mendes ve Jao B. Carvalho, “Use of Performance Measurement in The Public Sector: The Case of The Police Service”, **11th Biennial Cıgar Conference (14-15 de Junho)**, Comibra, Purtugal, 2007.

Görmez, Kemal, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.5, 2000, 81-88.

Government of Alberta, **Module 5: Performance Budgeting Overview for Workshop Participants**, Alberta.

Government of Canada Intergovernmental Affairs, **Difference Between Canadian Provinces and Territories**,
[http://www.pco-bcp.gc.ca\(aia/index.asp?lang=eng&page=provter&sub=difference&doc=difference-eng.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca(aia/index.asp?lang=eng&page=provter&sub=difference&doc=difference-eng.htm), (01.01.2011).

Government Office for London, **Our Region**, www.gol.gov.uk, (10.03.2011).

Greater London Authority, **Greater London Authority Statements of Accounts 2009/10**, 2010.

Greater London Authority, **About the GLA**, <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/greater-london-authority/about-gla>, (10.03.2011).

Greater London Authority, **London Boroughs**, <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/london-boroughs>, (10.03.2011).

Greenhouse, Samuel M., “The Planning- Programming- Budgeting System: Rationale, Language, and Idea Relationship”, **Public Administration Review**, Vol.26, No.4, December, 1966.

Grifel, Stuart S., “Performance Measurement and Budgetary Decision Making”, **Public Productivity and Management Review**, Vol.16, No.4, Summer, 1993, 403-407.

Grizzle, A., “Does Budget Format Really Govern The Actions of Budgetmakers?”, **Public Budgeting and Finance**, Spring, 1986, 60-70.

Grizzle, A., “Performance Measures For Budget Justifications. Developing A Selection Strategy”, **Public Productivity Review**, Vol.9, No.4, Winter, 1985, 328-341.

Grizzle, A., “Linking Performance To Funding Decisions. What is The Budgeter’s Role?”, **Public Productivity Review**, Vol.10, No.3, Spring, 1987, 33-44.

Güner, Ayşe, “Yönetimlerarası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar”, İçinde: **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, (Der.) Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2006, 61-82.

Güngör, Hayrettin ve Mehmet Demirtaş, “İl Özel İdareleri ve Belediyelerde Uygulanan Program Bütçe Sistemi ve Getirdiği Yenilikler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 8, S. 1, 1999.

Güngör, Hayrettin, “Türkiye’de Performans Bütçe Uygulaması (Yerel Yönetimlerde)”, **Public Expenditure Management Turkey Symposium (6-8 June 2005)**,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/13%20Hayrettin%100Gungor.ppt>, (02.09.2011).

Güngörmüş, Ali Haydar, “Belediyelerde Muhasebe Sisteminin İşleyişi ve Çağdaş Muhasebe Anlayışı Çerçevesinde Değerlendirilmesi”,

Güran, Mehmet Cahit, **Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü Türkiye’deki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçümü Uygulaması**, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2005.

Gürsoy, Bedri, **Kamusal Maliye İkinci Cilt: Bütçe**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, Yeniden Yazılmış Ve Genişletilmiş İkinci Baskı, Ankara, 1981.

Güzelsarı, Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, içinde: **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları** (ed.) M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, 85-137.

Halis, Muhsin ve Mehmet Tekinkuş, “Kamuda Performans Yönetimi”, İçinde: **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, (Ed.) Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, 169-201.

Hamilton, Edward, “Productivity: The New York City Approach”, **Public Administration Review**, November-December, 1972, 784-795.

Haşar, Çetin, “Samsun İl Gelişim Stratejisi Deneyimi”, Planlamadan Uygulamaya Konulu **3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu (27-28 Kasım) Bildiriler Kitabı**, Mersin, 2008, 293-305.

Hatry Harry ve Ritu Nayya-Stone, “Establishing Performance Management Strategy: Governing for Results”, **Reforming the Public Expenditure Management System: Medium Term Expenditure Framework, Performance Management and Fiscal Transparency**, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March, 2004, 187-225.

Hatry, Harry, “Issues in Productivity Measurement For Local Governments”, **Public Administration Review**, Vol. 32, No. 6, November-December, 1972, 776-784.

Hatry, Harry, "Performance Measurement Principles and Techniques. An Overview For Local Government", **Public Productivity Review**, December, 1980, 312-339.

Havens, Harry S., "Integrating Evaluation and Budgeting", **Public Budgeting and Finance**, Summer, 1983, 102-113.

Hazman Gürler, Gülsüm, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinde Yerel Yönetim Reformuna Yönelik Bir Değerlendirme", İçinde: **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, (ed.) Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, 523-540.

Hedrick, Rebecca, "Comprehensive Management and Budgeting Reform in Local Government: The Case of Milwaukee", **Public Productivity and Management Review**, Vol.23, No.3, March, 2000, 312-337.

Henri, Jean-François, "Performance Measurement and Organizational Effectiveness. Bridging The Gap", **Managerial Finance**, Vol.30, No.6, 2004, 93-123.

Hill, Herb ve Matthew Andrews, "Reforming Budget Ritual and Budget Practice: The Case of Performance Management Implementation in Virginia", **International Journal of Public Administration**, Vol.28, No.3, 2005, 255-272.

HM Government, **Decentralisation and the Localism Bill: An Essential Guide**, December, 2010.

HM Treasury, **The Green Book Appraisal and Evaluation in Central Government**, Treasury Guide, UK: London, 1997.

Holzer, Marc ve Arie Halachmi, "Editor's Note", **Public Productivity Review**, Vol.10, No.3, Spring, 1987, 1-2.

Holzer, Marc ve Kaifeng Yang, "Performance Measurement and Improvement: An Assessment of The State of The Art", **International Review of Administrative Sciences**, Vol.70, No.1, 2004, 15-31.

Hood, Christopher, "A Public Management For All Seasons?", **Public Administration**, Vol.69, Spring, 1991, 3-19.

IMF Fiscal Affairs Department, **Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)**, June, 2000, <http://www.imf.org/external/np/rosc/tur/fiscal.htm>, (01.01.2010).

INTOSAI, **Code of Ethics and Auditing Standards**, www.theiia.org/ia/download.cfm?file=64968, (23.08.2009).

Jenkins, Rob, "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability", İçinde: **Performance and Accountability Combating Corruption**, (Ed.) Anwar Shah, The World Bank Public Governance and Accountability Series, USA: Washington,D.C., 2007, 136-181.

Jones, L.R. ve Donals F. Kettl, “Assessing Public Management Reform in An International Context”, **International Public Management Review**, Vol.4, No.1, 2003, 1-18.

Jordan, Meagan ve Merl Hackbart, “The Goals and Implementation Success of State Performance Based Budgeting”, **Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management**, Vol.17, No.4, Winter, 2005, 471-487.

Kaboolian, Linda, “The New Public Management: Challenging The Boundaries of The Management Vs. Administration Debate”, **Public Administration Review**, Vol.58, No. 3, May- June, 1998.

Kantor, Paul ve Stephen David, “The Political Economy of Change in Urban Budgetary Politics. A Framework Analysis and A Case Study”, **British Journal of Political Science**, Vol.13, No.3, July, 1983, 251-274.

Karabeyli, Levent, “Belediyelerde Performans Yönetimi”, **Birlik**, S.1, Aralık, 2006, 18-22.

Karacan, Erhan, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2010.

Karahan, Atila Ve Ersan Özgür, **Hastanelerde Performans Yönetim Sistemi Ve Veri Zarflama Analizi**, Nobel Yayınları, 1. Basım, Ankara, 2009.

Karasu, Koray, “İngiltere”, İçinde: **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (Ed.) Birgül A. Güler, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (Kayaum), Ankara, Aralık, 2004, 87-179.

Kathuria, Ravi ve Meheshkumar P. Joshi ve Stephen J. Porth, “Organizational Alignment and Performance: Past, Present and Future”, **Management Decision**, Vol.45, No.3, 2007, 503-517.

Kavrakoğlu, İbrahim, **Toplam Kalite Yönetimi**, Kalder Yayınları No: 10, 4. Basım, İstanbul, 1998.

Kaya, Erol, “Metropolitan Kent Yönetimi”, **Yerel Siyaset**, S.30, Haziran, 2008, 11-13.

Kaya, Erol, “Modern Kent Yönetimi- I”, **Yerel Siyaset**, S.20, Ağustos, 2007, 13-22.

Keleş, Ruşen, “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.18, S.2, Haziran, 1985, 69-82.

Keleş, Ruşen, **Kent Ve Siyasal Şiddet**, Ankara Üniversitesi Siyasi Bilimler Fakültesi Yayınları No: 507, Ankara, 1982.

Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim Ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 5. Basım, İstanbul, 2006.

Kerimoğlu, Baki ve Hayrettin Güngör ve Emre Koyuncu, **Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar İçin Rehber**, Tepav Yayınları, Yayın No: 40, Ankara, 2009.

Kerimoğlu, Baki, “Yerel Yönetimlerde Muhasebe, Raporlama ve Hesapverebilirlik”, içinde: **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, (ed.) Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, 2006,

Ketokivi, Mikko ve Xavier Castaner, “Strategic Planning As An Integrative Device”, **Administrative Science Quarterly**, Vol.49, No.3, September, 2004, 337-365

Kılınç, İsmail, “Türkiye’de Kentleşmenin Özellikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.26, S.2, Haziran, 1993, 147-170.

Kim, John M. ve Chung- Keun Park, “Top- Down Budgeting As A Tool For Central Resource Management”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 6, No. 1, 2006, 88-125.

Kirmanoglu, Hülya ve Murat Çak, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü”, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri konulu **15. Türkiye Mali Sempozyumu**, Akdeniz Üniversitesi Yayın No: 3, Antalya, 2000, 315-344.

Klase, Kenneth A. ve Michael J. Dougherty, “The Impact of Performnce Budgeting on State Budget Outcomes”, **Journal of Budgeting, Accounting and Financial Management**, Vol.20, No.3, Fall, 2008, 277-298.

Klay, William Earle, “Management Through Budgetary Incentives”, **Public Productivity Review**, Vol.10, No.3, Spring, 1987, 59-71.

Koch, Vernon E., “Cincinnati’s Budget Development”, **Public Administration Review**, Vol. 20, No. 2, Spring, 1960, 79-85.

Koh, Young, “Introducing Performance Management”, İçinde: **Reforming Public Expenditure Management System: Medium- Term Expenditure Framework, Performance Management and Fiscal Transparency**, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, March, 2004, 121-145.

Kösecik, Muhammet, “4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra’da Yeni Dönem”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.9, S.3, Temmuz, 2000, 69-81.

Kösecik, Muhammet, “İdari, Siyasi ve Mali Yönlerden Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Çerçeve**, Mart, 2004, 33-40.

Köseoğlu, Özer, “Belediyelerde Performans Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, S. 447, Haziran, 2005, 211-234.

Kovancılar, Birol ve Mustafa Miynat, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Kamu Kesimi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2008.

Küçükşille, Engin, “Basit Doğrusal Regresyon”, içinde: içinde: **SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Analizleri**, (ed.) Şeref Kalaycı, Asil Yayın Dağıtım, 5. Baskı, Ankara, 2010

Kurtuluş, Barış, **Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi, Ankara, Temmuz, 2006.

Lane, Jan-Erik, **New Public Management**, Taylor and Francis Routledge, First Published, London and Newyork, 2000.

LaPlante, Joesephine M., “Policy Analysis and State Executive Budgeting The Use and Impact of Microcomputer”, **Public Productivity Review**, Vol.9, No.2-3, Summer-Autumn, 1985, 190-201.

Lapsley, Irvine, “The NPM Agenda: Back To The Future”, **Financial Accountability and Management**, Vol.24, No.1, February, 2008, 77-95.

Lauth, Thomas P., “Budgeting and Productivity in State Government: Not Integrated Bu Friendly”, **Public Productivity Review**, Vol.10, No.3, Spring, 1987, 21-32.

Lauth, Thomas P., “Performance Evaluation in The Georgia Budgetary Process”, **Public Budgeting and Finance**, Spring, 1985, 67-82.

Layzell, Daniel T., “Linking Performance To Funding Outcomes At The State Level For Public Institutions of Higher Education: Past, Present, and Future”, **Research in Higher Education**, Vol.40, No.2, 1999, 233-246

Lee, Jack Yun-Jie ve Xiaohu Wang, “Assessing The Impact of Performance Based Budgeting: A Comparative Analysis Across The Us, Taiwan and China”, **Public Administration Review**, December, 2009, 60-66.

Lewis, Carol W., “How To Read A Local Budget and Assess Government Performance”, (Ed.) Anwar Shah, İçinde: **Local Budgeting**, The World Bank Public Sector and Accountability Series, Washington Dc, 2007, 179-212.

Lewis, Verne B., “Reflections on Budget Systems”, **Public Budgeting and Finance**, Spring, 1988, 4-19.

Liner, Blaine ve Pat Dusenbury ve Elisa Vinson, “State Approaches To Governing To Governing-For-Results and Acoountability”, **Urban Institute**, December, 2000.

London Assembly Budget and Performance Committee, **Pre-Budget Report 2009**, October, 2009.

London Assembly Budget Monitoring Sub-Committee Meetings,
Agenda-9 February 2010, 2010,
<http://legacy.london.gov.uk/assembly/budgetman/2010/feb09/item06a.pdf>.

Lu, Y1, "Performance Budgeting: The Perspective of State Agencies", **Public Budgeting and Finance**, Winter, 2007, 1-17.

Mark, A. Jerome, "Measuring Productivity in Government: Federal, State and Local", **Public Productivity Review**, Vol.5, No.1, March, 1981, 21-44.

Marr, Bernard, **Managing and Delivering Performance How Government, Public Sector and Non-For-Profit Organizations Can Measure and Manage What Really Matters**, Elsevier Ltd, UK: Oxford, 2008.

Mayor of London, **The Greater London Authority Group Budget Guidance 2010-11**, June, 2009.

Mayor of London, **The Greater London Authority's Consolidated Budget and Component Budgets for 2010-11**, February, 2010a.

Mayor of London, **The Mayor's Budget Guidance for 2011/12**, May, 2010b.

Mayor of Toronto, **Letter from the Mayor: Building the New City of Toronto (January 1998-December 2000)**, 2001.

McCaffery, Jerry, "MBO and The Federal Budgetary Process", **Public Administration Review**, Vol. 36, No.1, January- February, 1976, 33-39.

McGill, Ronald, "Performance Budgeting", **The International Journal of Public Sector Management**, Vol.14, No.5, 2001, 376-390.

McLaughlin, Curtis ve Sydney Coffey, "Measuring Productivity in Services", **International Journal of Service Industry Management**, Vol. 1, Issue 1, 1990, 46-64.

McNamara, Carter, "Performance Management: Benefits and Concerns", http://www.managementhelp.org/perform_mng/benefits.htm, (28.11.2009).

McNamara, Carter, "Should I Use Goals-Based or Issues-Based Planning?", May, 2010, <http://managementhelp.org/blogs/strategic-planning>, (10.09.2010).

McNamara, Carter, "Basic of Action Planning (As Part of the Strategic Planning)", http://www.managementhelp.org/plan_doc/str_plan/actions.htm, (10.09.2010).

McNamara, Carter, "Basic Overview of Various Strategic Planning Models", http://www.managementhelp.org/plan_dec/str_plan/models.htm, (10.09.2010).

McNamara, Carter, “Strategic Planning in Nonprofit or For-Profit Organisations”, http://managementhelp.org/plan_dec/str_plan/str_plan.htm#anchor1234, (10.09.2010).

Melkers, Julia ve Katherine Willoughby, “Models of Performance-Measurement Use in Local Governments. Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects”, **Public Administration Review**, Vol.65, No.2, March/April, 2005, 180-190.

Melkers, Julia ve Katherine Willoughby, “The State of The States. Performance-Based Budgeting Requirements in 47 Out of 50”, **Public Administration Review**, Vol.58, No.1, January-February, 1998, 66-73.

Mercer, John, “The Model Performance Budgeting System: <http://www.john-mercer.com/mpb-system.htm>, (01.01.2010).

Mikesell, John L., “Fiscal Administration in Local Government: An Overview”, İçinde: **Local Budgeting**, (ed.) Anwar Shah, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, Washington D.C, 2007,

Miller, GERAL J. ve Donijo Robbins, “Achieving Productivity Through Budgeting”, (Ed.) Evan M. Berman ve Jack Rabin, **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, İçinde, Second Edition, Taylor and Francis Group, 2008, 38-42.

Milli Prodüktivite Merkezi Araştırma Bölümü, **Belediyelerde Verimlilik Arttırma Hizmetleri Gereksinmesi Ve Yönetimi**, Milli Prodüktivite Merkezi Yayın No: 690, Ankara, 2006.

Moğol, Tayfun ve Deniz Şahin, “Kamu Kuruluşlarında Performans Esaslı Bütçeleme Uygulaması ve Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkisi: Bir Durum Çalışması”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, S. 2, 2010.

Monterio de Olivera, Pedro Goes ve Cesar Romulo Slivera Neto, “Corporate Performance Management”, August, 2009, <http://ssrn.com/abstract=1461139>, (28.11.2009).

Moore, Perry, “Zero-Base Budgeting in American Cities”, **Public Administration Review**, Vol.40, No.3, May-June, 1980, 253-258.

Mushkin, Selma J., “PPB in Cities”, **Public Administration Review**, Vol.29, No.2, March-April, 1969, 167-178.

Mutluer, Kamil ve Erdoğan Öner, “Belediye Bütçeleri”, içinde: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, (ed.) Nihat Falay ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Basım, Ankara, 2010, 193-212.

Mutluer, Kamil ve Erdoğan Öner, “Belediye Bütçelerinin Denetimi”, içinde: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, (ed.) Nihat Falay ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Basım, Ankara, 2010, 213-226.

Mutluer, Kamil, “Parlamento-Sayıştay İlişkisi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan C. 2**, 2000, 461-471.

Nadaroğlu, Halil ve Ruşen Keleş, “Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)”, **Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler Temalı 7. Maliye Sempozyumu (23-25 Mayıs) Bildiriler Kitabı**, Marmaris, 1991, 24-52.

Nadaroğlu, Halil, **Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması**, Beta Yayınları, Yenilenmiş 7. Bası, İstanbul, 2001.

Nangır, Esin Oral, “Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü”, **Bütçe Dünyası**, C.2, S.25, 2007, 115-122.

New York City Charter Revision Commission, **Summary of Issues Under Consideration for Charter Revision**, March, USA: New York, 2005.

New York City Council, **Fiscal 2009 Preliminary Budget Response**, April, 2008.

New York City Council, **Overview of the City Council’s Performance-Based Budgets**, <http://council.nyc.gov/html/initiatives/more.pdf>, (20.11.2010).

New York City Council, **Department of Parks and Recreation 2009 Executive Budget**, http://council.nyc.gov/html/initiatives/FY09PBB_mayopdate/05/208_FY09_DPR.pdf, (20.11.2010).

New York City Independent Budget Office, **Revenue and Spending Since 1980**, <http://www.ibo.nyc.ny.us/fiscalHistory.html>, (20.11.2010).

New York City Office of the Mayor, **Biography**, <http://www.nyc.gov/>, (10.03.2011).

New York City Department of City Planning, **New York City Population Projections by Age/Sex and Borough Briefing Booklet 2000-30**, December, 2006.

Newcomer, Kathryn E., “Measuring Government Performance”, **International Journal of Public Administration**, Vol.30, No.3, 2007, 307-329.

O’toole, Daniel E. ve Brian Stipak, “Productivity Trends in Local Government Budgeting”, **Public Performance and Management Review**, Vol.26, No.2, December, 2002, 190-203.

Ocampo, Romeo, “Models of Public Administration Reform: ‘New Public Management (NPM)’”, **Asian Review of Public Administration**, 248- 255.

Odiorne, George S., “Mbo in State Government”, **Public Administration Review**, Vol.36, No.1, January- February, 1976, 28-33.

OECD, **Best Practice Guidelines for Evaluation**, OECD Public Management Service Policy Brief No: 5, May, 1998.

OECD, **Modern Budgeting**, France: Paris, 1997.

OECD, **Performance Budgeting in OECD Countries**, France: Paris, 2007.

OECD, **Performance Management in Government: Performance Measurement and Results- Oriented Management**, OECD Public Management Occasional Papers No: 3, 1994.

OECD, **Public Sector Modernization: Governing for Performance**, OECD Policy Brief, October, 2004.

Office of the State of New York Comptroller, **State Government Accountability Understanding the Audit Process**, <http://www.osc.state.ny.us/audit/auditprocess.htm>, (20.11.2010).

Ohemeng, Louis Frank Kwaku, “Constraints in the Implementation of Performance Management Systems in Developing Countries: The Ghanaian Case”, **International Journal of Cross Cultural Management**, Vol. 9, No. 1, 2009, 109-132.

Ontario Municipal CAO’s Benchmarking Initiative, **OMBI**, <http://www.ombi.ca/charter.asp>, (01.01.2011).

Ontario Municipal CAO’s Benchmarking Initiative, **Purpose**, <http://www.ombi.ca/charter.asp#strategy>, (01.01.2011).

Öke, M. Kemal ve Sait Say, “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılana Gereksinimi”, **Mülkiye**, C.26, S.235, Temmuz-Ağustos, 2002, 97-117.

Ömürgönülşen, Uğur, “Performance Measurement in The Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects”, **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.20, S.2, 2002, 99-134.

Öner, Erdoğan, **İstanbul Şehremaneti (Belediyesi)’nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayın No: 2008/386, Ankara, 2008.

Ontario Municipal CAO’S Benchmarking Initiative, **2009 Performance Benchmarking Report**, December, 2010.

Ontario State Ministry of Municipal Affairs and Housing, **Municipal Performance Masurement Program Handbook**, Ministry of Municipal Affairs and Hpusing Publication, 2007.

Oral, Esin, **Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Nisan, Ankara, 2005.

Ortaylı, İlber, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayın, İstanbul, 1985.

Osborne, Stephen P., “The New Public Governance?”, **Public Management Review**, Vol.8, I.3, 2006, 377-387.

Özdemir, Ali, **Yönetim Bilimlerinde İleri Araştırma Yöntemleri ve Uygulamalar**, Beta Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2010.

Özdenköş, Deniz, “Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.2, 1999, 77-95.

Özen, Ahmet, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2008.

Özer, Mehmet Akif, “Yerel Özerkliğe Doğru: Optimum Görev Bölüşümü”, **Sayıştay Dergisi**, S.38, Temmuz-Eylül, 2000, 168-188.

Özer, Pınar Süral, **Benchmarking**, Vizyon Yayınları, İzmir, 1999.

Özgür, Hüseyin, “Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları”, **Yerel Siyaset Sempozyumu (8 Aralık 2007) Bildiriler Kitabı**, Okutan Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2008b, 125-166.

Öztürk, Nazım Kemal, “Kamu Sektöründe Performans Ölçümünün Amaçları ve Yöneticilerin Konumu”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 7, S. 449, Aralık, 2005, 75- 91.

Perkins, John A., “Preperation of The Local Budget”, **The American Political Science Review**, Vol.40, No.5, October, 1946, 949-958.

Phyrr, Peter A., “Zero-Base Budgeting”, **Harvard Business Review**, Vol.48, No.6, Novermber-December, 1970, 111-121.

Poister, Theodore H. ve Gregory D. Streib, “Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status After Two Decades”, **Public Administration Review**, Vol.65, No.1, January-February, 2005, 45-56.

Poister, Theodore H. ve Gregory D. Streib, "Municipal Management Tool From 1976 To 1993: An Overview and Update", **Public Productivity and Management Review**, Vol. 18, No. 2, Winter, 1994, 115-125.

Poister, Theodore H. ve Gregory D. Streib, "Strategic Management in The Public Sector Concepts, Models and Processes", **Public Productivity and Management Review**, Vol.22, No.3, March, 1999a, 308-325.

Pollitt, Christopher, "Beyond the Managerial Model: The Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services", **Financial Accountability and Management**, Vol. 2, No. 3, Autumn, 1986, 155-170.

Pollitt, Christopher, "The New Public Management: An Overview of Its Current Status", **Administrative Public Management**, Vol. 8, 2007, 110-115.

Premchand, A., "Government Budgeting and Productivity", **Public Productivity Review**, Vol.10, No.3, Spring, 1987, 9-19.

Premchand, A., "Government Budget Reforms. An Overview", **Public Budgeting and Finance**, Summer, 1981, 74-85.

Procurement Executive's Association, **Guide to a Balanced Scorecard Performance Management Methodology Moving From Performance Measurement to Performance Management**, Procurement Executives's Association, 1999.

Robinson, Marc ve Jim Brumby, "Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of The Empirical Analysis", **IMF Working Paper**, WP/05/210, November, 2005.

Robinson, Marc, "Performance Budgeting Models and Mechanisms", İçinde: **Performance Budgeting Linking Funding and Results**, (ed.) Marc Robinson, Palgrave Macmillan, USA: New York, 2007, 1-18.

Rogers, Martha Kinney, **Explaining Performance Measurement Utilization and Benefits: An Examination of Performance Measurement Practices in Local Governments**, Kuzey Karolayna Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2006.

Rose, Aidan, "Results-Oriented Budget Practice in OECD Countries", **Overseas Development Institute Working Paper**, No: 209, February, 2003.

Rubin, Irene, "Budget Formats. Choices and Implications", (Ed.) Anwar Shah, İçinde: **Local Budgeting**, The World Bank Public Sector and Accountability Series, Washington DC, 2007, 131-150.

Rubin, Irene, "Budget Reform and Political Reform: Conclusions From Six Cities", **Public Administration Review**, Vol.52, No.5, September-October, 1992, 454-466.

Rubin, Irene,, “Budgeting For Accountability: Municipal Budgeting For The 1990s”, **Public Budgeting and Finance**, Summer, 1996, 112-132.

Rubin, Irene,, “Budgeting For Our Times. Target-Base Budgeting”, **Public Budgeting and Finance**, Fall, 1991, 5-14.

Sağ, Hakkı Burak, “Planlamadan Kontrole ‘Stratejik Yönetim’ Süreci”, **Strateji Bülteni**, S.5, Eylül- Ekim, 2007, 14-18.

Sağbaş, İsa ve diğerleri, **Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü Teori ve Türkiye Uygulaması**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2011.

Sağbaş, İsa ve İbrahim Akdoğan, “Belediyelerde Performans Ölçümünde Başarılı Uygulamalar”, **Yerel Siyaset**.

Sakal, Mustafa ve Elif Ayşe Şahin, “Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi”, **Sayıştay Dergisi**, S.68, Ocak- Mart, 2008, 3-27.

Sakal, Mustafa, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reform Sürecinin Mali Boyutu ve Analizi”, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler konulu **4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, TODAİE Yayın Np: 351, Ankara, 2009,

Sanderson, Ian, “Performance Management, Evaluation and Learning in Modern Local Government”, **Public Administration**, Vol.79, No.2, 2001, 297-313.

Schachter, Hindy Laurer, “Reinventing Government Or Reinventing Ourselves. Two Models For Improving Government Performance”, **Public Administration Review**, Vol.55, No.6, November- December, 1995, 530-537.

Schaeffer, Michael ve Serdar Yılmaz, “Strengthening Local Government Budgeting and Accountability”, **World Bank Policy Research Working Paper**, Wps4767, November, 2008.

Schaeffer, Michael, **Municipal Budgeting**, The World Bank Urban and Local Government Background Series 4, April, 2000.

Schick, Allen, “Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules Or Analytic Tools”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 7, No. 2, 2007, 109-138.

Schick, Allen, “The Performing State: Reflection on The Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol.3, No.2, 2003, 71-103.

Schick, Allen, “The Road from ZBB”, **Public Administration Review**, Vol. 38, No. 2, March, 1978.

Schick, Allen, “The Road To PPB: The Stages of Budget Reform”, **Public Administration Review**, Vol.26, No.4, December, 1966, 243-258.

Schick, Allen, **A Contemporary Approach To Public Expenditure Management**, World Bank Institute, Second Printing, April, 1999.

Şencan, Hüdai, “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, **Yasama Dergisi**, S.1, Nisan-Mayıs-Haziran, 2006, 96-128.

Şengül, H. Tarık, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.8, S.3, Temmuz, 1999, 3-19.

Şentürk, Hulusi, **Belediyelerde Performans Yönetimi**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2004.

Şentürk, Hulusi, **Belediyelerde Stratejik Planlama**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005.

Serrat, Olivier, “The Perils of Performance Measurement”, **Asian Development Bank Knowledge Solutions**, No: 84, May, 2010.

Serritzlew, Soren, “Linking Budgets To Activity: A Test of The Effect of Output-Purchase Budgeting”, **Public Budgeting and Finance**, Summer, 2006, 101-120.

Sezer Uysal, Birkan, “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S.4, Aralık, 1992, 3-29.

Sezer, Yasin ve S. Evinç Torlak, “Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi**, C.19, S.3-4, 2005, 515-531.

Shah, Anwar ve Chunli Shen, “A Primer on Performance Budgeting”, İçinde: **Budgeting and Budgetary Institutions**, (Ed.) Anwar Shah, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, USA: Washington, D.C., 2007.

Shah, Anwar ve Chunli Shen, “Citizen- Centric Performance Bugdeting At The Local Level”, (Ed.) Anwar Shah, İçinde: **Local Budgeting**, The World Bank Public Sector and Accountability Series, Washington Dc, 2007, 151-178.

Shah, Anwar, “Overview”, içinde: **Local Budgeting**, (ed.) Anwar Shah, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, Washington D.C., 2007.

Shenhav, Ychouda, Wesley Shrum ve Sigal Alan (1994), “‘Goodness’ Concepts in the Study of Organisations: A Study of Leading Journals”, **Organization Studies**, Vol. 15, No. 5, 1994,

Sherwood, Frank P., “Mbo and Public Management”, **Public Administration Review**, Vol. 36, No.1, January- February, 1976, 5-12.

Sink, D. Scott ve Thomas C. Tuttle, “The Performance Management Question in The Organization of Future”, **Industrial Management**, January- February, 1990, 4-12.

Smith, Dennis C., “What Can We Expect From Performance Management Activities That We Cannot Expect From Performance Measurement”, İçinde: Point/Counterpoint, (Ed.) Richard P. Nathan, **Journal of Policy Analysis and Management**, Vol.28, No.1, 2009a, 512-514.

Sole, Francesco, “A Management Model and Factors Driving Performance in Public Organizations”, **Measuring Business Excellence**, Vol.13, No.4, 2009, 3-11.

Songur, Mehmet, **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1995.

Statistics Canada, **Population by Five-Year Age Group, 2010-36 Reference Scenario-Census Divisions in the Greater Toronto Area**, <http://www.fin.gov.on.ca/eng/economy/demographics/projections/table10gta.html>, (01.01.2011).

Steiss, Alan Walter, **Strategic Management For Public and Nonprofit Organizations**, Marcel Dekker Inc, New York, 2003.

Streib, D. Gregory ve Theodore H. Poister, “Assessing The Validity, Legitimacy and Functionality of Performance Measurement Systems in Municipal Governments”, **The American Review of Public Administration**, Vol.29, June, 1999, 107-123.

Sungur, Onur, “Korelasyon Analizi”, içinde: **SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Analizleri**, (ed.) Şeref Kalaycı, Asil Yayın Dağıtım, 5. Baskı, Ankara, 2010,

Swiss, James E. ve Stephen K. Straus, “Implementing Results-Based Management in Local Government”, **Popular Government**, Spring-Summer, 2005, 31-41.

TBMM, 20. Dönem 3. Yasama Yılı 29. Birleşim TBMM Genel Kurul Tutanağı, 17 Aralık 1997, http://www.gov.tr/develop/owa/tutanak_b_sd.liste_b_rlesimler?p1=1&p2=3, (01.08.2011).

TBMM, 21. Dönem 11. Birleşim TBMM Genel Kurul Tutanağı, 4 Haziran 1999, http://www.gov.tr/develop/owa/tutanak_b_sd.liste_b_rlesimler?p1=1&p2=3, (01.08.2011).

TBMM, 21. Dönem 4. Yasama Yılı 91. Birleşim Genel Kurul Tutanağı, 24 Nisan 2002, http://www.gov.tr/develop/owa/tutanak_b_sd.liste_b_rlesimler?p1=1&p2=3, (01.08.2011).

T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), Ocak, 2003, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>, (01.02.2011).

T.C. Başbakanlık, **Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Ocak, 2005.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Yerleşme-Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2007.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2007.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamu Harcama ve Kontrol Sisteminin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2006.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, 2. Sürüm, Haziran, Ankara, 2006

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-05)**, Ankara, 2000.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**, Ankara, 2001.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Harcama Yönetimi Reformu (Bütçe Reformu)**,

<http://www.treasury.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/Arastirma%20Yayin/Kitaplar/Yap%4b1sol%20Reformlar/B%3bt-ct%320Reformu.pdf>, (01.02.2011).

T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme 2005 Yılı Projeleri**, Kamu Yönetiminde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması 7, Ekim, Ankara, 2008.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran, 2007.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran, 2009.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran, 2010.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Haziran, 2011.

T.C. İçişleri Bakanlığı, **Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü**, http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?content=73, (01.02.2011)

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Mahalli İdarelerde Performans Ölçüm Projesi**, www.beper.gov.tr, (02.05.2008).

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Büyükşehir Belediyeleri Hukuki Yapı**, <http://www.migm.gov.tr/Belediyeler.aspx>, (01.02.2011).

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, Ankara, 2009.

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Şubat, Ankara, 2004.

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları Nakit Esasından Tahakkuk Esasına**, Ankara, Kasım, 2002.

T.C. Maliye Bakanlığı, **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)**, Ankara, 2004.

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **2001 Yılı Bütçesi 5 Sıra No.lu Uygulama Talimatı**, www.bumko.gov.tr, (01.02.2011).

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş Çalışmaları**, www.bumko.gov.tr, (01.02.2011).

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Test Edilmesine Yönelik Çalışmalar**, <http://www.muhasibat.gov.tr/yayin/dics/pilot2.doc>, (01.02.2011).

Tekel, Ayşe, “Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.11, S.2, Ocak, 2002, 42-55.

Tekeli, Recep ve Ertuğrul Acartürk, “Teoride ve Uygulamada İdarelerarası Mali Yardımlar: İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, içinde: **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, (ed.) Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, 573-597.

Tepe, Kenan, “Risk Denetimi/Finansal Yönetim ve Kontrollerin Denetimi”, **Cumhuriyetin 75’nci Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu (26 Ekim) Tebliğler, Panel ve Tartışmalar**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1998, 53-84.

The World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, Washington D.C., 1998.

Tıllı, Minna, “Strategic Political Steering: Exploring The Qualitative Change in The Role of Ministers After Npm Reform”, **International Review of Administrative Sciences**, Vol.73, No.1, 2007, 81-94.

Toksöz Fikret ve Ali Ercan Özgür, Levent Koç, “Küreselleşme ve Yerelleşme Bağlamında Yerel Yönetimler: Türkiye Örneği”, içinde: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, (ed.) Nihat Falay ve diğerleri, Seçkin Yayınları, 2. Basım, Ankara, 2010, 63-91.

Toksöz, Fikret ve diğerleri, **Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye Ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, Tesev Yayınları, Ağustos, İstanbul, 2009.

Topal, A. Kadir ve Haydar Akyazı, “Yeni Küresel Ekonomik Sistem ve Ulusal Kalkınmada Kentlerin Önemi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.6, S.4, Ekim, 1997, 12-18.

Toronto City Manager’s Office, **Performance Measurement and Benchmarking Report**, Toronto, May, 2011.

Toronto City Manager’s Office, **City Manager’s Office**, <http://www1.toronto.ca/wps/portal/divisions/about?>

Tortop, Nuri, “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Saydamlık”, **Türk İdare Dergisi**, S. 449, Aralık, 2005, ss. 5-17.

Tortop, Nuri, **Mahalli İdareler**, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Gözden Geçirilmiş Dördüncü Baskı, Yayın No: 237, Ankara, 1991.

Tortop, Nuri, **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev Ve Kaynak Bölüşümü)**, TODAİE Yayınları No: 263, Ankara, 1996.

Tortop, Nuri, “Başşehirlerin Yönetim Biçimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.1, S.6, Kasım, 1992, 3-7.

Tortop, Nuri,, “Londra Büyükşehir Yönetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.2, S.1, Ocak, 1993, 3-8.

Tortop, Nuri,, “Yerel Yönetimlerin Artan Önemi ve Çağdaş Görevleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.11, S.1, Ocak, 2002, 7-21.

Tosun, Ertan, “Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı”, **Bütçe Dünyası**, C.2, S.19, Yaz, 2004.

Tüğen, Kamil ve Ahmet Özen, “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş Sürecinin Değerlendirilmesi”, **2. Ulusal Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı (24-25 Eylül, İzmir) Bildiriler Kitabı C.2**, 2009, 157- 171.

Tüğen, Kamil ve Haluk Egeli ve Ahmet Özen, “Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar**, C.44, S.509, 2007, 35-46.

Tüğen, Kamil, **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası, Sekizinci Baskı, İzmir, 2010.

Türkiye İstatistik Kurumu, **Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine Göre Nüfus Bilgileri**, www.tuik.gov.tr, (01.02.2011).

Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Yönlendirme Komitesi, **Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Çalışma Raporu**, Ankara, 2002.

Turgut, Kasım, “Yerel Yönetimlerde Politik Yozlaşmanın Sosyal Maliyeti”, **Türk İdare Dergisi**, S.454, 2007, 129-156.

Turkewitz, Joel, “An Overall Framework For Considering Performance Management”, İçinde: **Reforming The Public Expenditure Management System: Medium- Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency**, The World Bank and Korean Development Institute Conference Proceedings, March, 2004, 109- 119.

Tuzcuoğlu, Ferruh, “Metropolitan Yönetim Nereye?”, İçinde: **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, (Ed.) Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, 48-63.

Tyer, Charlie ve Jennifer Willand, “Public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective”, 1997,
http://www.ipspr.sc.edu/publication/Budgeting_in_America.htm, (01.01.2010).

Ünlükaplan, İlter, “Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarına Yatay Mali Denkleştirme Yaklaşımı”, **2. Ulusal Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı Bildiriler Kitabı C.2**, (Ed.) Dilek Dileyici ve diğerleri, İzmir, 2009, 371-392.

Ukeless, Jacob B., “Toward A Performance and Accountability Management System for New York City Government”, **Report to the New York City Charter Revision Commission**, July, 2005.

Ulusoy, Ahmet, “Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi”, **Vergi Sorunları**, S.145, Ekim, 2000, 130-143.

United Kingdom Audit Commission, **Best Value Performance Indicators Guidance 2007/08**, 2007.

United Kingdom Audit Commission, **Comprehensive Area Assessment Framework Document**, April, 2009.

United Kingdom Audit Commission, **Final Score-The Impact of the Comprehensive Performance Assessment of Local Government 2002-2008**, Local Government National Report, March, 2009.

United Kingdom Audit Commission, **Greater London Authority Initial Performance Assessment**, March, 2005.

United Kingdom Audit Commission, **Best Value Performance Indicators (BVPIs)**, <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/BVPIs/Pages/Default.aspx>, (13.04.2011).

United Kingdom Audit Commission, **National Indicator Set (NIS)**, <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/nis/pages/default.aspx>, (13.04.2011).

United Kingdom Department for Communities and Local Government, **Department for Communities and Local Government Business Plan 2011-15**, November, 2010.

United Kingdom Department for Communities and Local Government, **Local Government Financial Statistics England 2011**, No: 21, May, 2011.

United Kingdom Department for Communities and Local Government, **National Indicators for Local Authorities and Local Authority Partnerships. Handbook of Definitions**, revised edition, May, 2008.

United Kingdom House of Commons Library, **The Greater London Authority Bill: A Mayor and Assembly for London Bill 7 of 1998-99**, Research Paper 98/115, December, 1998.

United Kingdom Local Government Association, **Local Government Finance Settlement 2007/08 (England)**, LGA Code: F/CA247, March, 2007.

United Kingdom Office of the Deputy Prime Minister, **Guidance on Best Value and Performance Improvement for The Greater London Authority, Transport for London and The Development Agency**, September, 2003.

United Kingdom Office of the Deputy Prime Minister, **National Evaluation of Local Public Service Agreements First Interim Report**, August, 2005.

United Kingdom Office of the Deputy Prime Minister, **Process Evaluation of the Negotiation of Pilot Local Public Service Agreements**, 2000.

United Nations Centre for Human Settlements, **An Urbanizing World-Global Report on Human Settlements**, Nairobi, 1996.

United Nations Centre for Human Settlements, **Basic Facts on Urbanization**, Nairobi, 1999.

United Nations Centre for Human Settlements, **Planning Sustainable Cities-Global Report on Human Settlements 2009**, Nairobi, 2009.

United Nations Centre for Human Settlements, **World Urbanization Prospects: The 2009 Revision**, 2009.

United Nations Centre for Human Settlement, State of the World's Cities 2006/7, <http://www.unhabitat.org/documents/media-centre/sower2006/SOWCR%202.pdf>, (01.04.2011).

United Nations Human Settlements Programme, **Guide to Municipal Finance**, UN-HABITAT, First Publishes, Nairobi, 2009.

United Nations for Human Settlements General Assembly İstanbul+5, A World of Cities an Urbanized World, <http://www.un.org/ga/İstanbul+5/10-11.pdf>, (01.04.2011).

United States Department of Health and Human Services, **Performance Management: Improving State Systems Through Information-Based Decision Making**, DHHS Publication No: 05-3983, 2005.

United States General Accounting Office, **Performance Measurement and Evaluation Definitions and Relationships**, April, USA, 1998

US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, **Performane of Urban Functions: Local and Areawide**, M-21-Revised, US Government Printing Office, September, 1963.

Uyanık, Sırrı, "Londra'nın Yerel Yönetimi (İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu Andaki Durumu), **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 5, Eylül, 1993,

Van Landingham, Gary ve Martha Wellman ve Matthew Andrews, "Useful, But Not A Panacea: Performance-Based Program Budgeting in Florida", **International Journal of Public Administration**, Vol.28, No.3, 2005, 233-253.

Vanderbilt, Dean H., "Budgeting in Local Government: Where Are We Now?", **Public Administration Review**, Vol.37, No.5, September-October, 1977, 258-542.

Viteritti, Joseph P., "New York's Management Plan and Reporting System: A Descriptive Analysis", **Public Administration Review**, July-August, 1978, 376-381.

Vural, Tarık, "Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik", **Türkiye Mühendis ve Mimar Odalar Birliği Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ekim, Ankara, 2007, 339-348.

Wang, Xiaohu, "Assessing Performance Measurement Impact: A Study of Us Local Governments", **Public Performance and Management Review**, Vol.26, No.1, September, 2002, 26-43.

Wang, Xiaohu, "Convincing Legislators With Performance Measures", **International Journal of Public Administration**, Vol.31, No.6, 2008, 654-657.

Wang, Xiaohu, "Performance Measurement in Budgeting: A Study of County Governments", **Public Budgeting and Finance**, Fall, 2000,

Weikart, Lynee A., "The Giuliani Administration and The New Pubic Management in New York City", **Urban Affairs Review**, Vol.36, Noç3, January, 2001, 359-381.

Wholey, Joseph ve Harry Hatry, "The Case For Performance Monitoring", **Public Administration Review**, Vol.52, No.6, November-December, 1992, 604-610.

Wildavsky, Aaron, "A Budget For All Sesons? Why The Traditional Budget Lasts", **Public Administration Review**, Vol.39, No.6, November- December, 1978, 501-509.

Willoughby, Katherine G. ve Julia E. Melkers, "Implementing PPB: Conflicting Views of Success", **Public Budgeting and Finance**, Spring, 2002, 105-120.

Willoughby, Katherine G., "Performance Measurement and Budget Balancing: State Government Perspective", **Public Budgeting and Finance**, Summer, 2004, 21-39.

Willoughby, Katherine G., "Performance Measurement Utility in Public Budgeting: Application in State and Local Governments", Paper Presented At The **14th Annual Conference (10-12 October) of The Association For Budgeting and Financial Management A Section of The American Society For Public Administration**, 2002.

Yalçındağ, Selçuk, "Yerel Yönetimlerde Etkinlik", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.6, S.1, 1997, 3-15.

Yaşamış, Firuz Demir, “Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel ve Yönetimsel Olanakları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.24, S.3, Eylül, 1991, 163-188.

Yenice, Ebru, “Performans Ölçümünde Karşılaşılan Sorunlar ve Kurumsal Karne (Balanced Scorecard) Yaklaşımı”, **Bütçe Dünyası**, C.2, S.25, 2007, 95-100.

Yenice, Ebru, **Uluslararası Deneyimler Çerçevesinde Kamu Kesiminde Performans Yönetimi**, T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Haziran, Ankara, 2006.

Yenice, Ebru,, “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, S.150, Ocak-Haziran, 2006a, 122-132.

Yereli, Ahmet Burçin, **Ekonomik Özgürlükler ve Türkiye’de Devlet-Birey İlişkisi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003.

Yılmaz, Serdar ve Yakup Beriş, “Yönetimlerarası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye”, İçinde: **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, (Der.) Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, Birinci Basım, İstanbul, 2006, 95-119.

Yılmaz, Sibel, “Performans Esaslı Bütçelemenin Gelişimi ve Uygulanması”, **Bütçe Dünyası**, C.3, S.27, Güz, 2007, 35-43.

Yılmaz, Sibel, **Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki Pilot Uygulamalar**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Nisan, Ankara, 2007.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (RG Tarihi: 29/05/1981, RG Sayısı: 17354).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (RG Tarihi: 24/12/2003, RG Sayısı: 25326)

5393 sayılı Belediye Kanunu (R.G. Tarihi: 13/07/2005, RG Sayısı: 25874).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (RG Tarihi: 23/07/2004, RG Sayısı: 25531).

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG Tarihi: 22/03/2008, RG Sayısı: 26824).

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (K.T: 2/7/2008, RG Tarihi: 15/7/2008, RG Sayısı: 26937)

6085 sayılı Sayıştay Kanunu (R.G. Tarihi: 19/12/2010, R.G. Sayısı: 27790).

Code of Conduct of the Greater London Authority.

Greater London Authority Act 2007, UK General Public Act, C.24.

Greater London Authority Act 1999, UK General Public Act, C.29.

Greater London Authority Group Corporate Governance Framework Agreement.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete Tarihi: 26/5/2006, Resmi Gazete Sayısı: 26179).

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Değişiklik, (RG Tarihi: 15/07/2009).

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

London City Charter (29 April 2009)

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (RG Tarihi: 10/03/2006, RG Sayısı: 26104).

New York City Charter, <http://public.leginfo.state.ny.us/menuf.cgi>

T.C. Maliye Bakanlığı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ (Seri No: 2) (RG. Tarihi: 28/04/2006, RG Tarihi: 26152).

UK Audit Commission Act 1998

UK Local Government Act 1999

EKLER

EK 1- New York Metropolitan Yönetimi NYCStat

Kent Yönetimi Raporlama Sistemi- Hizmet Birimi Performans Raporu	Belediye Başkanı Yönetim Raporunda yer verilen aynı hizmet birimlerinden elde edilen verilerin 8 temel hizmet teması altında sunulduğu interaktif gösterge setidir. Kent Yönetimi Raporlama Sistemi ile 500 üzerinde performans göstergesi, aylık, üç aylık ve yıllık olarak güncellenmektedir. Bu sayede belediye yönetiminin paydaşları tarafından hizmet birimlerine ilişkin performansın izlenmesi sağlanmıştır.
NYC*SCOUT	2007 yılının Ekim ayından itibaren, Belediye Başkanı'nın Cadde İzleme Birimi (Mayor's Street Condition Observation Unit-SCOUT) tarafından kenti cadde ve kaldırımları izlenmektedir. SCOUT tarafından yapılan bu incelemeler aylık olarak gerçekleştirilmekte ve inceleme sonuçları 311 sistemine bildirilmektedir. Bu raporlamadan sonra 311 gerekli düzeltici önlemleri alması için ilgili birimleri bilgilendirmektedir. NYC*SCOUT ile internet ortamında mahallelere kadar detaylandırılan haritayla SCOUT tarafından tespit edilen sıkıntıları ve bunların tamir edilmesinde ilerle sürecinin takip edilebilmesine olanak sağlanmıştır. Programın amacı hayat standartlarının yükseltilmesi şeklinde tanımlanmıştır.
Belediye Başkanı'nın Yönetim Raporu (MMR)	1977 yılından itibaren uygulamada bulunan ve performans göstergeleri ile bütçe arasında ilişki kurmayı sağlayan MMR, NYCStat'ın tesisiyle internet ortamında sadece MMR'nin internet linkinde yayınlanan, basılı dokümanda bulunmayan ilave bilgiler çerçevesinde ulaşılabilir kılınmıştır.
Mahalle İstatistikleri (My Neighborhood Statistics-MNS)	Harita yardımıyla yerel hizmet alanları (toplum kurulu, emniyet bölgesi [police precinct], okul bölgesi[school district]) temelinde gruplandırılmış alanlara yönelik yaklaşık 50 gösterge ile söz konusu bölgelere ilişkin hizmet performansı ile ilgili bilgi sunulmasına dayanmaktadır.
Temizlik Derecesi Skor Kartı (Scorecard Cleanlines Ratings)	Skor Kartı ile cadde ve kaldırımların temizliğine ilişkin olarak 5 ilçe yönetimini (boroughs) kapsayacak şekilde göstergeler sunulmaktadır.
311 Bilgi	2003 yılında uygulamasına geçilen 311 ile belediye yönetimi vatandaş ihtiyaçlarının tek bir hattan iletilmesini sağlayarak vatandaş ile ilişkilerinde ulaşılabilirliğini arttırmakla kalmayıp vatandaşlardan elde edilen bilgiler neticesinde yeni hizmet yöntemlerinin geliştirilmesine olanak sağlamıştır. Bununla birlikte Bloomberg tarafından 2005 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetim Kanunu 47 ile Bilgi Teknolojisi ve Telekomünikasyon Şubesi tarafından 311 Vatandaş Hizmeti Servisine gelen aramalar ve belirtilen şikayetlerin çözümüne ilişkin olarak aylık bazda hazırlanan raporların belediye meclisine, kamu savcısına ve toplum kuruluna sunulması hükmü getirilmiştir.
PlaNYC/Sürdürülebilirlik Raporu	2009 mali yılından itibaren Uzun Vadeli Planlama ve Sürdürülebilirlik Ofisi tarafından PlaNYC 2030 ile belirlenen çevre ve altyapıya ilişkin olarak belirlenen amaçlara ulaşma derecesinin toplam 89 gösterge ile izlendiği ve raporlandığı bir programdır. Bu çerçevede belirlenen göstergeler hava kalitesi, iklim değişikliği, enerji, arsa, katı atık, su, trafik şeklinde belirlenen 7 tematik alana göre belirlenmiştir.

NYC Geri Bildirim (NYC Feedback)	NYCStat kapsamında sunulan bir diğer rapor 2008 yılında yapılan ve vatandaşların hizmetler hakkında düşünce ve önerilerinin araştırılmasında dayanan çalışmanın sonuçlarıdır.
Teşvik İzleme (Stimulus Tracker)	2009 yılında yürürlüğe giren “Amerikan İyileştirme ve Yeniden Yatırım Kanunu” (American Recovery and Reinvestment Act – ARRA) kapsamında federal idareden New York kentine destek paketi sağlanmıştır. Teşvik İzleme sistemi ile söz konusu destek paketi ile kente tahsis edilen kaynakların hangi program ve projelerde kullanıldığı ve bu kaynakların kullanılması ile ekonomiye sağlanan geri dönüşümlerin izlenmesi mümkün kılınmıştır. Bu kapsamda tahsis edilen kaynakların kullanıldığı programlar; altyapı, enerji verimliliği, ekonomik ve işgücü kalkınması, sağlık ve sosyal hizmetler, eğitim, kamu güvenliği, toplumsal istikrar, sağlık yardımları şeklinde belirlenen 8 temel kategori çerçevesinde izlenebilmektedir.
Hizmet Birimi İnternet Sayfalarında Sunulan Performans göstergeleri	16 temel hizmet biriminin kendi internet sayfalarında yayınladıkları hizmet alanlarına ilişkin performans istatistiklerine NYCStat ile tek bir noktadan ulaşılması sağlanmıştır.
New York Kent Haritası (NYCity Map)	Bu program ile trafik, eğitim, kamu güvenliği, ve kent yaşamına ilişkin bilgilere interaktif bir haritayla ulaşılması sağlanmıştır.
NYC Veri Madeni	NYC Veri Madeni, kamu yönetiminde ulaşılabilirliğin sağlanması, şeffaflık ve hesapverebilirliğin geliştirilmesi amaçlarına hizmet etmek üzere farklı hizmet birimlerince üretilen tüm verilerin toplanması ve analiz edilmesi amacını taşımaktadır.
NYC Hizmet Performans İzleme Sistemi	2009 yılının Nisan ayında Amerikan Başkanı Barack Obama tarafından hizmet sunumunda yeni çağ olarak nitelendirilen hizmetlerin sunulmasına gönüllü katılımı sağlamak üzere NYC Hizmeti tesis etmiştir. NYC Hizmet Performansı İzleme Sistemi ile belirli göstergeler çerçevesinde gönüllü vatandaş katılımının hizmet alanlarına katkısının izlenmesi mümkün kılınmıştır.

EK 2- New York Metropolitan Yönetimi Plan ve Raporları

Rapor Adı ve İçeriği	Yayın Tarihi	Hazırlayan Taraf	İlgili Taraf
Sosyal Göstergeler Raporu: Kentin sosyal, ekonomik ve çevresel durumunun analiz edilmesi ve bu analizler sonucunda elde edilen bulgulara göre yeni stratejilerin geliştirilmesini amaçlamaktadır. 1989 yılından itibaren uygulanmaktadır.	Ağustos sonu: En geç Toplum Kurulu tarafından Toplum Kurulu önceliklerinin belirlenmesinden 60 gün önce.	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi, İlçe Başkanları, Toplum Kurulları
İlçe Stratejik Politika Beyanları: İlçeler tarafından karşı karşıya kalınan en önemli uzun vadeli sorunlar ve bu sorunlara göre belirlenmiş politika amaçları ve politika amaçlarına ulaşılmasında geliştirilen stratejilere yer verilir. İlçe Stratejik Politika Beyanları hazırlanırken ilgili toplum kurullarının görüşleri alınır. 1989 yılından itibaren yürürlüktedir.	Her başkanlık döneminde en geç 1 Eylül'e kadar.	İlçe Başkanları	Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, Toplum Kurulları
Sermaye Yatırımı Envanteri ve Bakım Tahminleri: Her bir hizmet birimi tarafından, envanter değerlendirmesi ve yıllık bakım planı çıkarılır. Bu değerlendirme ve bakım planına göre Mali Yıl Plan döneminde gerekli olan tutarların tahmini yapılır. 1988 yılında yürürlüğe girmiştir.	1 Ekim	Tüm hizmet birimleri	Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, Comptroller, Şehir Planlama Komisyonu
Kent Denetçisi Gelir Raporu: Bir önceki mali yılda gelir gerçekleştirmelerinin onaylanması amacıyla taşır. Bu rapor belediye başkanı tarafından hazırlanacak olan Tahmin Edilen Gelirlerin Gerçekleşen Gelirlerle Karşılaştırılmasında kullanılır. 1975 yılında yürürlüğe girmiş; 1989'da gerçekleştirilen bazı değişikliklerle uygulamasına devam edilmektedir.	1 Kasım	Comptroller	Belediye Başkanı
On Yıllık Yatırım Stratejisi Taslağı: Gelecek 10 yıl içerisinde yatırım hizmetlerinin geliştirilmesinde benimsenen stratejilerin belirlendiği taslak plandır. Bu plan Sermaye Tahhütlerinin hazırlanmasında esas alınır. Öte yandan planın hazırlanmasında Stratejik Politika Beyanı ile Bütçe ve On Yıllık Yatırım Stratejisi Karşılaştırması dikkate alınır. 1989 yılından itibaren yürürlüktedir.	Her yıl 1 Kasım	Yönetim ve Bütçesi Ofisi ile Şehir Planlama Şubesi birlikte.	Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, İlçe Başkanları, Şehir Planlama Komisyonu
Gelir Gerçekleşmeleri ile Tahminlerinin Karşılaştırılması: Bu karşılaştırma bir önceki mali yıla ilişkindir ve yeni mali yılın bütçesinde detaylı listeler ve sapmalara ilişkin açıklamalarla birlikte yerini alır. 1975 yılında uygulamasına geçilmekle birlikte 1989 yılında yapılan bazı değişikliklerle birlikte yürürlükte kalmaya devam etmektedir.	15 Kasım	Belediye Başkanı	Şehir Kayıtlarında yayınlanır.
Taslak Stratejik Politika Beyanı: Kentin karşı karşıya kaldığı en önemli ve uzun vadeli sorunlar ile bu sorunlara paralel olarak belirlenen politika amaçları	Her belediye başkanlığı döneminde 1 Kasım-15 Kasım	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi, İlçe Başkanları, Toplum

ve bu amaçlara ulaşılmasında önerilerin stratejilere yer verilir. Hazırlanmasında İlçe Stratejik Politika Beyanları dikkate alınır. 1989 yılından itibaren yürürlüktedir.	arasında.		Kurulları
Kent Yönetimi İhtiyaçları Beyanı: Kentte tesis edilen yeni tesisleri (bu tesisler hizmet üretmek üzere kiralanan veya satın alınan tesislerdir), tesislerde önemli artışları ve azalışları belirten bir rapordur. Bu raporun hazırlanmasında Özel Yönetim Alanları İhtiyaç Beyanı ile Hizmet Birimleri İhtiyaç Beyanları dikkate alınır. Bu uygulama 1989 yılından itibaren yürürlüktedir.	15 Kasım	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi, İlçe Başkanları, İlçe Kurulları, Toplum Kurulları.
Comptroller Borç ve Yükümlülük Raporu: Mali plan dönemi boyunca Yatırım projeleri için yetki verilmiş yükümlülükleri ile belediyenin mali koşullarını göz önüne alarak borçlanabileceği maksimum tutarın belirlendiği rapordur. 1933 yılında Yerel Kanun 15 ile uygulamasına geçilmiş daha sonra 1989 yılında Charter'da düzenlenmiştir.	1 Aralık	Comptroller	Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, Şehir Planlama Komisyonu
Belediyenin Mali Koşulları Raporu: Belediyenin ekonomik ve mali durumu ile Mali Planın değerlendirilmesini kapsar. 1989 yılından itibaren uygulanmaktadır.	15 Aralık	Comptroller	Belediye Meclisi
Borç ve Yükümlülükler İlk Sertifikası: Mali Plan dönemi boyunca belediyenin yatırım projelerini finanse edebilmesi için katlanabileceği maksimum borç tutarı ve rezervinin belirlendiği dokümandır. 1975 yılında yürürlüğe girmiş, bundan sonra 1989 yılında yapılan bazı değişikliklerle birlikte halen yürürlüktedir.	16 Ocak	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi, Comptroller, İlçe Başkanları, Şehir Planlama Komisyonu
Taslak Bütçenin hazırlanıp sunulması	16 Ocak	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi, İlçe Başkanları, Toplum Kurulları, Şehir Planlama Komisyonu, Şehir Planlama Şubesi
Yatırım Stratejisi Hakkında Görüş Bildirilmesi	Her yıl 16 Ocak	Şehir Planlama Komisyonu	Belediye Başkanı, İlçe Başkanları, Belediye Meclisi
Belediye Başkanı'nın Ön Yönetim Raporu: İçinde bulunulan mali yılın ilk 4 ayında performans gerçekleştirmeleri ve bir sonraki mali yılda, taslak bütçede yer verilen kararlar dikkate alınarak performans hedef ve göstergelerinin belirlenmesi. 1975 yılından itibaren yürürlüktedir.	30 Ocak	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi
Nihai Stratejik Politika Beyanı: Stratejik Politika Ön Beyanında yapılan değişiklik ve revizyonları içerir.	Her belediye başkanlığı döneminin 2. yılında 1 Şubat	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi, İlçe Başkanları ve Toplum

			Kurulları
İlçe/Toplum Kurullarının Kent Yönetimi İhtiyaçları Beyanı Hk. Görüşleri. 1989 yılından itibaren uygulamadadır.	15 Kasımdan itibaren 90 gün içerisinde	İlçe Başkanları, Toplum Kurulları	Belediye Başkanı ve Şehir Planlama Şubesi
Toplum Kurullarının Taslak Bütçe Hk. Beyanı. 1979 Yerel Kanun 6 ile yürürlüğe girmiş ve 1989 yılından itibaren hala yürürlüktedir.	15 Şubat	Toplum Kurulları	Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, İlçe Başkanları, İlçe Kurulları
Vergi Harcamaları Raporu: Tanınan tüm muafiyet, istisna, indirim ve sağlanan diğer olanakların listesine yer verilir. 1989 yılından itibaren yürürlüktedir.	15 Şubat	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi
İlçe Kurulları Bütçe Öncelikleri: İlçelerin bütçe önceliklerini kapsamlı bir içerikle beyan ettiği belgedir. 1979 Yerel Kanun 6 ile yürürlüğe girmiş ve 1989 yılından itibaren hala yürürlüktedir.	25 Şubat	İlçe Kurulları	Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, Yönetim ve Bütçe Ofisi
Kent Denetçisi Borç Servisi Beyanı: Bir sonraki mali yılda borç ödemeleri için tahsis edilen ödeneklerin belirlendiği dokümandır. 1933 yılında Yerel Kanun 11 ile yürürlüğe girmekle birlikte 1989 yılında yapılan bazı değişikliklerle uygulamasına devam edilmektedir.	1 Mart	Comptroller	Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi
İlçe Başkanları Taslak Bütçe Değişiklik Önerileri: Toplum ve İlçe Kurullarının bütçe öncelikleri dikkate alınarak getirilen değişiklik önerilerini kapsar.	10 Mart	İlçe Başkanları	Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi
Taslak Bütçe Hk. Belediye Meclisi Görüşü: Görüşmeler sonucunda bulgu ve önerilere yer verir. 1975 yılında yürürlüğe koyulmuş olmakla birlikte 1989 yılında bazı değişikliklerle uygulamasına devam edilmektedir.	25 Mart	Belediye Meclisi	Belediye Başkanı
Belediye Başkanının Ön Yönetim Raporu Hk. Belediye Meclisi Raporu: İlgili hizmet kurumlarının program önerileri ve performans hedef ve göstergeleri ile ön yönetim raporu hk. Görüşmeler neticesinde elde edilen bulgu ve önerilere yer veren rapordur. 1975 yılından itibaren yürürlüktedir.	8 Nisan		
Yürütme Bütçesinin Hazırlanması ve Sunulması	26 Nisan	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi
On Yıllık Yatırım Stratejisi	Tek sayılı yıllarda 26 Nisan	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi
İlçe Başkanlarının Yürütme Bütçesi Hk. Görüşleri	6 Mayıs	İlçe Başkanları	Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi
Meclis Bütçe Görüşmeleri	6 Mayıs- 25 Mayıs		
Bütçenin Yürürlüğe Girmesi	En geç 30 Haziran		
Bütçe ve On Yıllık Yatırım Stratejisi Karşılaştırması	Bütçenin onaylanmasından itibaren en geç 30 gün içinde	Belediye Başkanı	On Yıllık Yatırım Stratejisi ekinde yayınlanır.

Belediye Bakanının Yönetim Raporu: İçinde bulunulan mali yılda program performansı hedefleri, önceki mali yılda performans gerçekleştirmeleri ve ekinde bir önceki mali yılda program performans hedefleri ile karşılığında yapılan harcamalar arasında ilişkinin gösterilmesi. 1975 yılından itibaren yürürlüktedir.	17 Eylül	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi
Yıllık Denetim: Belediyenin konsolide edilmil faaliyet hesapları ile yıl sonu varlıklarının denetlenmesidir. Comptroller Yıllık Mali Raporunda denetim sonuçları raporlanır.	30 Ekim	Comptroller	Comptroller Yıllık Mali Raporunda yayınlanır.
Diğer			
Mali Etki Beyanı: Tüm yerel kanunlar Mali Etki Beyanı ile birlikte sunulmalıdır. Mali Etki Beyanı ilgili yerel kanunun onaylanmış bulunan bütçe üzerindeki etkilerine ilişkin tahminleri içerir.	Yerel kanunun yürürlüğe girmesinde	Belediye Meclisi	

Kaynak: New York City Charter Revision Commission, 2005, ss: 34-41.

EK 3- Bazı En İyi Değer Performans Göstergeleri (2007/08)

Toplumsal Güvenlik ve Refah	Eğitim
1000 konut başına düşen hırsızlık sayısı	GCSE Performansı: A-C dereceleri
1000 kişi başına düşen suç sayısı	GCSE Performansı: Matematik ve İngilizce
1000 kişi başına düşen hırsızlık sayısı	KS2 Matematik Performansı
1000 kişi başına düşen araç kazası	KS2 İngilizce Performansı
100.000 kişi başına düşen trafik kazası	Özel Eğitim İhtiyaçları Beyanı
Suçla karşı alınan önlemler	Orta Okul öğrenci devam durumu
Rehberlik ve danışmanlık hizmetleri: toplam harcama	İlkokul öğrenci devam durumu
Rehberlik ve danışmanlık hizmetleri: CLS Kalite Standardı	KS3 İngilizce Performansı
Rehberlik ve danışmanlık hizmetleri: doğrudan tedarik	KS3 Matematik Performansı
Kurumsal Sağlık	KS3 Fen Bilimleri Performansı
Yerel yönetimler eşitlik standardı	KS3 ICT Performansı
Ayrımcılığın önlenmesi	Genç çalışan katılımı ve sonuçları
Zamanında yapılan ödemelerin yüzdesi	Çevre ve Çevre Sağlığı
Meclis Vergisi tahsilat oranı	Arsa kirliliğinin iyileştirilmesi
Yerleşik olmayanlardan harç tahsil oranı	Arsa kirliliği hakkında bilgi
En çok kazanan sayısı: kadın	Kirlilik kontrolü gelişimi
En çok kazanan sayısı: azınlıklar	Terkedilmiş araçlar- soruşturma sayısı
En çok kazanan sayısı: dezavantajlı gruplar	Terkedilmiş araçlar-kaldırılması sayısı
Hastalık sebebiyle izin almalar hariç toplam çalışma oranı	Çevre sağlığı kontrol listesi
Erken emeklilik oranı	Ticaret standartları kontrol listesi
Malulen emeklilik oranı	Sağlık
Özürlü personel oranı	Çocuk bakımı kurumlarının yerleşimi
Ekonomik olarak aktif dezavantajlı nüfusu yüzdesi	Çocuk bakımı eğitim kalitesi
Ekonomik olarak aktif azınlık nüfusu yüzdesi	65 yaş ve üst yaşlıların evde bakımı sayısı
Özürlülerin ulaşabildiği yapı sayısı	65 yaş ve üstü yaşlılara yapılan yardımlar
Kültür ve İlgili Hizmetler	7 işgünü içinde teslim edilen araçlar
1000 kişi başına müzelerin ziyaret edilme oranı	Bakım hizmetleri için eğitilen ve istihdam edilen kişi sayısı
Organize gruplarca müze ve galeri ziyareti sayısı	Çocuk koruma incelemeleri
Kamu Kütüphaneleri Hizmet Standartları Kontrol Listesi	Evlat edilen çocuk sayısı
Koruma altına alınmış alanlar-özelliklerin uygunluğu	Değerlendirme için bekleme süresi
Konut	Bakım paketi için kabul edilebilir bekleme süresi
Enerji verimliliği	13-19 yaş genç nüfus hamilelik oranı
Özel sektör ikamet sayısı	Doğrudan yardımlar
Kira tahsilatı oranı	Planlama
Kiracı memnuniyeti oranı	İmara yeni açılmış alanlarda yeni konut sayısı
Katılım fırsatları açısından memnuniyet oranı	Plan hazırlama-kalkınma planı
Geçici konaklamalarda konaklama süresinin uzunluğu	Plan hazırlama-kilometre taşları
Konut danışma hizmeti: evsizlerin korunması	Planlama başvuruları
	Planlama Hizmetleri Kalite Kontrol Listesi

Kaynak: Best Value Performance Indicators 2007/08.

EK 4- Büyük Londra İdaresi Ön Performans Değerlendirme Raporu (2005)

	Tema	Skor	Güçlü Yanlar	Zayıf Yanlar
Büyük Londra İdaresi ne başarmak istiyor?	Amaç	4	Büyük Londra İdaresi uzun vadeli amaç ve stratejilerini birbirleri ile uyumlu ir biçimde belirleyebilmektedir.	Stratejilerin yerine getirilmesinden sorumlu olan birimlerin birbiri ile ilişkili stratejileri yeterince sahiplenmemeleri.
			Belediye başkanının stratejileri son derece açıktır ve her biri Londralıların yaşam kalitesinin arttırılmasına katkı sağlayacak niteliktedir.	
			Amaçlar, sorunların isabetli bir şekilde analiz edilmesi ile Londra'nın nakrşsı karşıya bulunduğu fırsat ve tehditlerin ortaya koyulması suretiyle belirlenmiştir.	
			Büyük Londra İdaresi amaç ve stratejilerini belirlerken, uzmanların, yerel vatandaşların ve diğer paydaşların geniş katılımını sağlayabilmektedir.	
			Londra'nın sorunlarının ele alınmasında belediye başkanı güçlü bir liderlik göstermektedir.	
			Büyük Londra İdaresi işbirliği yapmanın öneminin farkındadır.	
			Büyük Londra İdaresi birbirile ile ilişkili stratejiler arasında stratejik bağın kurulması konusunda örnek teşkil etmektedir.	
	Önceliklendirme	3	Uzun vadeli öncelikler açıkça belirlenmiş ve Londralıların öncelikli ihtiyaçlarını yansıtmaktadır.	Belirlenen stratejiler çerçesinde yapılan önceliklendirmeler sınırlı düzeydedir.
			İş planı öncelikleri yansıtmakta ve önceliklerle hedefler ve kaynaklar arasında ilişki kurulmasında uygun çerçeveyi oluşturmaktadır.	Düşük öncelikler ya da öncelili olmayan alanlara ilişkin bilgiler paydaşlar için yeterince şeffaf değildir.
			Faaliyetlerin planlanmasında birbiriyle ilişkili öncelikler göz önüne alınmaktadır.	
			Hedeflenen tasarruflara ulaşılmıştır ve bu tasarruflar önceliklerin fonlanmasına hizmet edebilmektedir.	
			Büyük Londra İdaresi acil durumlara ve değişen	

			önceliklere zamanında cevap verebilmektedir.	
			Büyük Londra İdaresi öncelikler arasında çatışmaların farkında olarak, bu çatışmaları dñgelemeye yönelik önlemler almaktadır.	
	Odaklanma	4	Öncelikli alanlara odaklanmada süreklilik sağlanmaktadır.	
			Odaklanmada sürekliliğin sağlanması için; Belediye Başkanının Yönetim Kurulu gibi çeşitli mekanizmalardan faydalanılmaktadır.	
			Belediye başkanının politika yöneticileri sürekli odaklılığı sağlamaktadır.	
			Odaklanmada sürekliliğin sağlanması için en iyi değer ve proje yönetimi gibi araçlardan faydalanılmaktadır.	
			Vurgunun artık stratejileri uygulama ve hizmet sunumuna geçmesi gerektiği konusunda mutabakat mevcuttur	
Büyük Londra İdaresi belirlediği öncelikleri ne oranda gerçekleştirebilmektedir?	Kapasite	3	Belediye başkanı güçlü, ikna edici bir liderlik göstermekte ve bunları kalifiye ve nitelikli personel ve uzman personeli bir araya getirerek desteklemektedir.	Delegasyonun düşük olması sebebiyle organizasyonun alt seviyelerine ildike karar alma süreci yavaşlamakta ve bürokratikleşmektedir.
			Kapasite geliştirilmesinde etkili hizmet içi eğitim düzenlemeleri mevcuttur.	Büyük Londra İdaresinin son derece karmaşık ve baskıcı olması konusundaki önyargılar ortakların katılımını engellemektedir.
			Güçlü mali sistem mevcuttur.	Personel alımıyla ilgili bazı sorunlar-örneğin personel değişimi oranı gibi- kapasite ile ilgili sorunları arttırmaktadır.
			Hedeflere ulaşılmasında yeterli mali kaynak mevcuttur.	Büyük Londra İdaresinde temel rollerin anlaşılmasına ilişkin sorunlar bulunmaktadır.
			Açıkça tanımlanmış etik standart ve kurallar mevcuttur.	
			Eşitlik ve ayrımcılığın önlenmesi konusunda güçlü politika ve uygulamalar mevcuttur.	

			Kapasitenin geliştirilmesinde ortaklarla etkin ilişkiler kurulmuştur.	
			İyi bilgilendiriliş üyeler sayesinde toplantılar verimlilik sağlamaktadır.	
	Performans Yönetimi	3	Sağlam ve etkili bir iş planlama, güçlü performans izleme, raporlama ve yönetim sistemi mevcuttur.	İlk dönemlerinde hazırlanmış bazı stratejik dokümanların uygulama planları bulunmamaktadır.
			Fonksiyonel organların yönetimini destekleyen etkili araçlar mevcuttur. Performans değerlendirmeleri personelin hedeflere ulaşılmasında kişisel katkılarına anlamalarına yardımcı olmaktadır.	Takımlar birbirleri ile ilişkili bulunan diğer takımların farkında değildir. Bu durum hizmet çıkışmasına neden olabilmektedir.
			Etkili bir risk değerlendirme ve yönetim sistemi mevcuttur.	
			Üst düzey yöneticiler performansın değerlendirilmesinde aktif rol oynamaktadır.	
			Performansın değerlendirilmesi ve belediye meclisinin izleme fonksiyonunun yerine getirilmesinde etkili sistemler mevcuttur.	
			Paranın karşılığı değerinin sağlanmasına ilişkin ortak irişimlerde bulunmaktadır.	
Bu zamana kadar Büyük Londra İdaresi neleri başarmıştır?	Hizmet Kalitesi	3	Güçlü araştırmalarla desteklenerek hazırlanmış yüksek kaliteli strateji ve politika geliştirme fonksiyonu mevcuttur.	Paydaş katılımı yeterince tutarlı değildir.
			Stratejilerin geliştirilmesi geniş takımlarla desteklenmektedir.	
			Çok geniş paydaş gruplarıyla etkili işbirliği geliştirilmiştir.	
			Belediye başkanı Londranın sesi olabilmekte ve bu sayede Londraya önemli yatırımların yapılmasına katkı sağlayabilmektedir.	
			Belediye başkanı Londranın dünya kentleri arasında öne çıkmasında etkili olmaktadır.	
			Güçlü kültürel faaliyetler gerçekleştirilmektedir.	
	Gelişme	3	Öncelikler konusunda somut ilerlemeler kaydedilmektedir.	Bazı ilerlemeler diğerlerine göre daha öndedir. Buna göre çocuk ve sağlık

				konusunda daha önemli ilermelere ihtiyaç duyulmaktadır.
			İnsan odaklı bir kent anlayışına yaklaşılmıştır.	Bazı paydaşların dikkatinin çekilmesinde yeterince ilerleme sağlanamamıştır.
			Ulaşılabilir kent hedefine, yeni otobüs filosu, otobüs taşımacılığının geliştirilmesi, kamu taşımacılığının özel araçlara göre daha tercih edilir hale getirilmesi ve temel altyapı yatırımların tamamlanması ile yaklaşılmıştır.	
			Ulaşım için 995 milyon euroluk desteğin elde edilmesi ile daha zengin bir kent hedefine yaklaşılmaktadır.	
			Yeni standartların geliştirilmesi ve kültürel faaliyetlerin artırılması ile daha güvenli bir kent hedefine yaklaşılmaktadır.	
			Londraya geri dönüşüm fonu kurulması ile geri dönüşüm oranı %8'den %14'e çıkartılarak daha yeşil bir kent hedefine yaklaşılmaktadır.	
Yatırım	3		Başarılı yatırımlara devam edilmektedir.	Fırsatlar yeterince değerlendirilememektedir.
			Ekonomik araştırma ve önemli analizlerde yüksek kalite yakalanmıştır.	Personel gelişimi için kaynak planlaması yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.
			Yeni becerilerin geliştirilmesi konusunda personel eğitimi ve gelişimi önemli katkılar sağlamaktadır.	
			Önemli projelerin tamamlanması için ilave kapasite mevcuttur.	
			Yatırım önceliklerinin gerçekleştirilmesinde yeterli kaynak mevcuttur.	
			Gülü bir bilgi teknolojisi bulunmaktadır.	
			En iyi değer öz değerlendirme yönteminden etkili bir şekilde faydalanılmaktadır.	
Büyük Londra İdaresi elde ettiği tecrübeler çevresinde, gelecekte neler yapmayı planlamaktadır?	Öğrenme	3	Büyük Londra İdaresi, ne yaptığının farkındadır ve içinde bulunduğu mevcut durumu doğru bir şekilde algılayabilmektedir.	Yeterince öğrenen organizasyon olamamıştır.
			Belediye başkanı diğer dünya kentlerinin deneyimleri	Kurumsal iletişimde görülen yetersizlikler

			hakkında yeterli düzeyde bilgi sahibidir.	etili öğrenme sürecini engellemektedir.
			Büyük Londra İdaresi konsultasyon sürecinden ve deneyimlerinden önemli kazanımlar elde etmektedir.	
			İyi örneklerin tespit edilmesinde aktiftir.	
			Öğrenme sürecini destekleyecek önemli düzenlemeler bulunmaktadır.	
	Gelecek Planlama	3	Stratejiler uzun vadeli vizyonu desteklemektedir.	Birbiri ile ilişkili stratejilerin yerine getirilmesi hususunda bazı belirsizlikler bulunmaktadır.
			Londra Planı belediye başkanının gelecek 20 yıl için belirlediği amaçların başarılmasına katkı sağlamaktadır.	Büyük Londra İdaresi Grubu çerisindeki gelecek planları arasında bazı koordinasyon problemleri bulunmaktadır.
			Yeni ortaya çıkan sorunlar için yeni planlar hazırlanmakta ve mevcut planlar revize edilmektedir.	
			Gelecek planların hazırlanmasında daha etkili paydaş katılımı sağlanmaktadır.	
			Kurumsal kapasite ile gelecek planları arasındaki ilişki gözlemlenmektedir.	
			Bilgi yönetiminin önemi anlaşılmıştır.	

Kaynak: UK Audit Commission,, 2005, ss: 28-32.

EK 5- Büyük Londra İdaresi Kapsamlı Alan Değerlendirmesi

	Tema	Açıklama
Kaynak Kullanımı	Mali Yönetim: Organizasyon, paranın karşılığı değerini alabilmek üzere kaynaklarını hang düzeyde etkili yönetebilmektedir?	Organizasyon mali kaynakları stratejik önceliklerini yerine getirebilmek ve yeterli mali güce sahip olmak üzere planlamakta mıdır? Organizasyon performans ve maliyetleri hakkında yeterince bilgi sahibi midir? Organizasyonun mali raporlaması zamanında, güvenilir, kullanıcı ihtiyaçlarına uygun mudur?
	İdari Yönetim: Yerel vatandaşlar için üretilen hizmetler paranın karşılığı değerini verebilmekte midir?	Üretilen hizmetler yerel ihtiyaçlara, sürdürülebilirlik hedefine ve paranın karşılığı değeri amacına uygun mudur? Organizasyon ilgili ve güvenilir veri üretebilmekte midir? Organizasyon iyi yönetimin ilke ve değerlerini sağlayabilmekte midir? Organizasyonda risk yönetimi ve iç kontrol sistemi yeterli midir?
	Kaynakların Yönetimi: Organizasyon, personelini, doğal kaynakları, fiziki varlıklarını ne kadar iyi yönetebilmektedir?	Organizasyon doğal kaynakları etkili kullanabilmekte midir? Organizasyon varlıklarını stratejik önceliklerine ve hizmet ihtiyaçlarına uygun olarak kullanabilmekte midir? Organizasyon stratejik önceliklerine ulaşabilmek üzere işgücünü etkili bir şekilde planlayabilmekte midir?
Perf. Yön.	Amçlanan toplumsal sonuçlara ulaşmak üzere ranizasyon hizmetlerini ne kadar etkili yöntebeilmektedir?	Organizasyon yerel vatandaşlar için önemli olan öncelikli hzmetlerini, sonuçları ve gelişimleri ne derecede etkili yerne getirebilmektedir? Organizasyonun gelişim için yeterli liderlik, kapasite ve yeteneğe sahip midir?

EK 6- Büyük Londra İdaresi Kapsamlı Alan Değerlendirmesi-Organizasyonel Değerlendirme (2009)

	Genel	Genel Skor	Perf. Yönetimi	Kayn. Kullan.	Mali Yönetim	İş İdaresi	Kayn. Yön.
BLİ	İyi	3	3	2	3	2	2
LKA	Yeterli	2	3	2	1	2	3
LUİ	İyi	3	3	3	4	3	3
LİADİ	İyi	3	3	3	2	3	3
MPI				2	2	2	3
BLİ: Büyük Londra İdaresi LKA: Londra Kalkınma Ajansı LUİ: Londra Ulaştırma İdaresi				LİADİ: Londra İtfaiye ve Acil Durum İdaresi MPI: Metropoliten Polis İdaresi			
1: asgari koşulların karşılanmaması-zayıf performans 2: asgari koşulların karşılanması: yeterli performans				3: asgari koşulların aşılması: iyi performans 4: asgari koşulların fazlasıyla karşılanması-mükemmel performans			

Kaynak: Audit Commission, , oneplace.direct.gov.uk, (Erişim Tarihi: 10.03.2011).

EK 7- Anket Formu

Sayın Katılımcımız,

Bu anket formu, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında hazırlamakta olduğumuz **“Kamu Kesiminde Performans Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi:Büyükşehir Belediyeleri Örneği”** adlı doktora tez çalışmamızda yol gösterici olması amacıyla, tamamen bilimsel bir doğrultuda hazırlanmıştır.

Siz değerli katılımcılarımızın anket sorularına vereceği yanıtlar ülkemiz özelinde büyükşehir belediye yönetimlerinde performans esaslı bütçeleme sistemi uygulama etkinliğinde belirleyici olan faktörlerin tespitinde önemli katkı sağlayacaktır. **Anket verileri dikkate alınarak çözüm önerileri ortaya konulacak ve bu veriler kurum ve/veya şahıs isimleri belirtilmeden sadece bilimsel çalışmamızda kullanılacaktır.**

Katkılarınızdan dolayı şimdiden teşekkür eder, çalışmalarınızda başarılar dileriz.

Prof. Dr. Mustafa SAKAL
Dokuz Eylül Üniversitesi
İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi
e-mail:
Tel:

Elif Ayşe ŞAHİN
Dokuz Eylül Üniversitesi
SBE Maliye Anabilimdalı
e-mail:
Tel:

KATILIMCI İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

Görev Yaptığınız Birim Adı:

Mevcut statünüz

☐ Daire Başkanı

☐ Şube Müdürü

☐ Şef

1. Lütfen aşağıda belirtilen hususlara ilişkin değerlendirmelerinizi idarenizde mevcut uygulamalara göre belirtiniz. (1: kesinlikle katılmıyorum, 2: katılmıyorum, 3: orta düzeyde katılıyorum, 4: katılıyorum, 5: kesinlikle katılıyorum).

İdareimizde;	1	2	3	4	5
İdareimizde çıktı ve sonuçlar birbirinden kolaylıkla ayırt edilebilmektedir.					
İdareimizde arzu edilen faaliyet düzeyi kolaylıkla belirlenebilmektedir.					
İdareimizde faaliyet düzeyleri sonuçlarla kolaylıkla ilişkilendirilebilmektedir.					
İdareimizde dolaylı ve dolaysız maliyetlerin ayırt edilmesinde zorluklar yaşanmaktadır.					
İdareimizde yürütülecek faaliyetlere karar verilirken alternatif maliyetler gözönünde bulundurulur.					

2. Lütfen aşağıda belirtilen hususlara ilişkin değerlendirmelerinizi idarenizde mevcut uygulamalara göre belirtiniz. (1: kesinlikle katılmıyorum, 2: katılmıyorum, 3: orta düzeyde katılıyorum, 4: katılıyorum, 5: kesinlikle katılıyorum).

İdareimizde;	1	2	3	4	5
İdareimizde birim maliyet verilerine kolaylıkla ulaşılabilinmektedir.					
İdareimizde performan verilerine zamanında ulaşılabilinmektedir.					
İdareimizde faaliyet düzeyindeki değişmelerin maliyetler üzerindeki etkisinin izlenmesinde güçlükler bulunmaktadır.					
İdareimizde fiziki kaynaklara ilişkin verilere kolaylıkla ulaşılabilinmektedir.					
İdareimizde birim maliyet verilerine kolaylıkla ulaşılabilinmektedir.					

3. Lütfen aşağıda belirtilen hususlara ilişkin değerlendirmelerinizi idarenizde mevcut uygulamalara göre belirtiniz. (1: kesinlikle katılmıyorum, 2: katılmıyorum, 3: orta düzeyde katılıyorum, 4: katılıyorum, 5: kesinlikle katılıyorum).

	1	2	3	4	5
Performans göstergeleri performans programında belirlenen performans hedeflerinden yola çıkarak belirlenmektedir.					
Performans göstergeleri oluşturulurken verilerin ulaşılabilirliğinden ziyade ölçmek istediğimiz hususlara odaklanılır.					
Göstergelerin güncelliğinin korunmasında zorluklar yaşanmaktadır.					
İdareimizde oluşturulan performans göstergeleri genellikle karmaşık ve belirsizdir.					
İdareimizde oluşturulan performans göstergeleri düzenli olarak gözden geçirilir.					
İdareimizde performans göstergeleri gerekli görüldüğü takdirde değiştirilebilir.					
İdareimizde performans göstergelerini kullanarak stratejik amaç ve hedeflere ulaşma başarısının ölçülmesinde zorluklar yaşanmaktadır.					
İdareimizde performans verilerinin toplanmasında karşılaşılan maliyetler makul düzeydedir.					
İdareimizde performans göstergelerinden faydalanarak benzer hizmet üreten kuruluşlarla karşılaştırma yapılması mümkündür.					

İdareimizde performans göstergelerinden faydalanarak yıllar itibariyle karşılaştırma yapılması mümkündür.					
İdareimizde performans göstergelerinin mevcudiyeti faaliyet ve proje uygulamalarının izlenmesini kolaylaştırmıştır.					
Belediyemizde hizmet kalitesini ölçmekte güçlükler yaşanmaktadır.					
İdareimizde çıktı göstergeleri sonuç göstergeleri ile ilişkilendirilir.					
İdareimizde performans göstergeleri ağırlıklı olarak verimlilik göstergelerinden oluşmaktadır.					
İdareimizde çoğunlukla girdi göstergeleri belirlenmektedir.					
İdareimizde açıklayıcı göstergelere yer verilir.					
İdareimizde sonuç göstergelerinin belirlenmesinde zorluklar yaşanmaktadır.					
İdareimizde performans göstergeleri oluşturulurken hizmet birim yöneticilerinin aktif katılımı sağlanır.					
Belediye meclisine performans göstergelerinin oluşturulma süreci hakkında bilgi verilir.					
Performans göstergeleri oluşturulurken alt düzey çalışanların aktif katılımı sağlanır.					
Performans göstergelerinin seçiminde vatandaşların aktif katılımı sağlanır.					
Performans göstergelerinin belirlenmesinde belediye başkanının görüşleri alınır.					
Performans göstergelerinin belirlenmesinde iç denetim biriminden yardım alınır.					

(1: hiçbir zaman, 2: nadiren, 3: bazen, 4: genellikle, 5: her zaman)

4. Lütfen aşağıda belirtilen hususlara ilişkin değerlendirmelerinizi idarenizde mevcut uygulamalara göre belirtiniz. (1: kesinlikle katılmıyorum, 2: katılmıyorum, 3: orta düzeyde katılıyorum, 4: katılıyorum, 5: kesinlikle katılıyorum).

İdareimizde performans göstergelerinden;	1	2	3	4	5
Hizmet birimi bütçe tekliflerinin hazırlanmasında faydalanılır.					
Bütçe tasarısının hazırlanmasında faydalanılır.					
Belediye encümeninde bütçe tasarısının değerlendirilmesinde faydalanılır.					
Meclis plan bütçe komisyonunca bütçe tasarısının değerlendirilmesinde faydalanılır.					
Bütçe ödeneklerinin belirlenmesinde faydalanılır.					
Hizmet sunum alternatiflerinin değerlendirilmesinde faydalanılır.					
Hizmet verimliliğinin/etkinliğinin izlenmesinde faydalanılır.					
Performans hedeflerine ulaşma başarısının değerlendirilmesinde faydalanılır.					
Problemlili hizmet alanlarının açıklanmasında faydalanılır.					

5. Lütfen aşağıda belirtilen hususlara ilişkin değerlendirmelerinizi idarenizde mevcut uygulamalara göre belirtiniz. (1: kesinlikle katılmıyorum, 2: katılmıyorum, 3: orta düzeyde katılıyorum, 4: katılıyorum, 5: kesinlikle katılıyorum).

İdareimizde performans esaslı bütçe sistemi uygulaması;	1	2	3	4	5
Bütçe birimi ile hizmet birimleri arasındaki iletişimi güçlendirmiştir.					
Hizmet birimleri ile belediye meclisi arasındaki iletişimi güçlendirmiştir.					
İdareimiz ile kamuoyu arasındaki iletişimi güçlendirmiştir.					
Belediye meclisinin belediye başkanına bütçe ile ilgili yönelttiği soruların içeriğini değiştirmiştir.					
Belediye meclisinde bütçe tartışmalarının içeriğini değiştirmiştir.					

6. Lütfen aşağıda belirtilen hususlara ilişkin değerlendirmelerinizi idarenizde mevcut uygulamalara göre belirtiniz. (1: kesinlikle katılmıyorum, 2: katılmıyorum, 3: orta düzeyde katılıyorum, 4: katılıyorum, 5: kesinlikle katılıyorum).

İdaremizde performans esaslı bütçe sistemi uygulaması;	1	2	3	4	5
Maliyet tasarrufu sağlamıştır.					
Ödenek düzeylerini değiştirmiştir.					
Etkin olmayan hizmetlerin/faaliyetlerin elimine edilmesini sağlamıştır.					
Çakışan hizmetlerin elimine edilmesini sağlamıştır.					
Sonuçlara odaklanılmasını sağlamıştır.					
Performans sonuçlarını etkileyen faktörler bakımından farkındalığı sağlamıştır.					
Vatandaşlara sunulan hizmetlerin kalitesini arttırmıştır.					
Vatandaş duyarlılığını arttırmıştır.					