

STRATEJİK PLANLAMA, PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDEKİ UYGULAMALAR

STRATEGIC PLANNING, PERFORMANCE BASED BUDGETING AND THEIR IMPLEMENTATIONS IN METROPOLITAN MUNICIPALITIES

Yrd.Doç.Dr.Mithat Arman KARASU¹
Doç.Dr.Murat DEMİR²

ÖZET

Performans esaslı bütçe ile stratejik plan bir bütünün iki yarısını oluşturmaktadır. Bir kurumun bütçesinin oluşturulmasında stratejik planda belirlenen stratejiler ve hedefler etkin olurken, stratejik planın uygulama sonuçlarının değerlendirilmesinde performans esaslı bütçe büyük önem taşır. Stratejik planda yer alan maliyetlendirme performans esaslı bütçe ile stratejik plan arasındaki ilk adımı oluşturmaktadır.

Çalışmanın amacı büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanan stratejik planları maliyetlendirme bakımından incelemektir. Bu amaç doğrultusunda stratejik planlar iki farklı dönem (2006-2010/ 2010-2014) halinde ele alınmıştır. Çalışmadan elde edilen sonuçlar bize büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanan stratejik planların mali boyutu hakkında bilgi verecektir.

ABSTRACT

Performance based budgeting and strategic planning are the parts that constitute a whole. While strategies and targets set out in the strategic plan is essential in forming the budget for an organization, performance based budget is very essential for the evaluation of the implementation results of the strategic plan. Cost assessment in strategic plan is the first step between performance based budget and the strategic plan.

The objective of this study is to analyze the strategic plans prepared by metropolitan municipalities in terms of cost assessment. For this reason, strategic plans were examined in two different periods (2006-2010 and 2010-2014). The outcome of the study will give us information on the financial aspects of the strategic plans prepared by metropolitan municipalities.

Büyükşehir Belediyesi, Stratejik Plan, Performans Esaslı Bütçe, Maliyetlendirme, Yerel Yönetimler
Metropolitan Municipality, Strategic Plan, Performance Based Budget, Cost Assessment, Local Governments.

¹ Harran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

² Harran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

GİRİŞ

Gerek kamusal ihtiyaçların giderek artması gerekse kullanılan kamusal kaynakların doğru ve verimli kullanımı konusundaki kamuoyunun artan baskısı kamu yönetiminde daha etkin ve yeni yönetim metotlarının kullanımını zorunlu hale getirmektedir. Kamu yönetiminde yaşanan bu zorunlu değişimde şeffaflık, mali disiplin, kaynakların verimli kullanımı ön plana çıkmaktadır. Artık kamu kaynaklarının kamu yararı amacıyla kullanılması yeterli değildir. Aynı zamanda bu kaynaklardan bir girdi olarak en çok çıktının elde edilmesi, daha önce belirlenen hedeflere ulaşılması, kaynağın tutumlu bir biçimde kullanımı da önem taşımaktadır.

Kamu yönetiminde yaşanan bu değişim sürecinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yeni metotlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Aslında uzun bir geçmişe sahip bu farklı metotların kamuda kullanımı en azından ülkemiz için oldukça yenidir. Stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme birbirinden ayrı metotlar olmayıp, bilakis birbirini tamamlar niteliktedir.

Stratejik plan, en basit anlatımla, bir kurumun geleceğe yönelik yol haritasıdır. Kurumun yola nereden çıktığı, ulaşmak istediği hedef, hedeflediği noktaya nasıl ulaşacağı ve son olarak ulaşılan bu hedefin maliyeti stratejik planın çözüm aradığı dört temel sorunu oluşturmaktadır. Stratejik planda ulaşılmak istenen yerin maliyeti ve verimli kullanımı performans esaslı bir bütçeyi gerektirmektedir. Performans esaslı bütçe stratejik planda belirlenen öncelikleri esas alır, kaynakların verimli olarak kullanılıp kullanılmadığına bakar. Stratejik plan ile performans esaslı bütçe arasındaki bu karşılıklı ilişki stratejik planlarda yer alan maliyetlendirme ile başlar, performans programları ile yıllık bazda devam ettirilir.

Çalışmanın amacı büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanan stratejik planları maliyetlendirme boyutuyla incelemektir. Stratejik planda maliyetlendirmenin yer alması, faaliyetlerin tahmini maliyetinin belirlenmesi hem bütçe büyüklüklerinin tespiti hem de stratejik planda yer alan önceliklerin sıraya konulması bakımından büyük önem taşır.

Çalışmanın ilk bölümünde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunla merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareler için zorunlu hale getirilen stratejik planların hukuki boyutları kısaca ele alınacaktır. İkinci bölümde, stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme arasındaki ilişki üzerinde durulacaktır. Sonraki bölümde çalışma kapsamında yapılan araştırmaya yer verilecektir. Çalışma sonuç bölümü ile tamamlanacaktır.

1. KAMUDA STRATEJİK PLANLAMA

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla kamu yönetiminde yeni bir mali yönetim biçimi kabul edilmiş, bu bağlamda stratejik planlama kamu idareleri için zorunlu hale gelmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında kamu idareleri; a) bütçelerini, stratejik planlarında yer

alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamalı, b) stratejik planlar ile kalkınma planları uyumlu olmalı, c) 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 dayandırmalıdır.

Aynı Kanununun 17. maddesine göre, kamu idareleri ödenek tavanlarının belirlenmesinde ve çok yıllık bütçeleme anlayışının uygulanmasında stratejik planlarını ve kamu idarelerinin performans hedeflerini esas alacaktır. Ayrıca 5018 sayılı Kanun kapsamında kamu idareleri, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlamakla yükümlüdür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerin stratejik plan hazırlanması zorunlu değildir. Ancak nüfusu 50.000'in üstünde olan her belediye stratejik plan hazırlamak zorundadır. 5393 sayılı Kanunda, belediye meclisinin görevleri arasında stratejik planı görüşmek ve kabul etmek yer almaktadır. Belediye encümeninin görevlerinden biri, stratejik planı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmektir.

5393 sayılı Kanuna göre, belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmakla yükümlüdür. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacak ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girecektir.

5393 sayılı Kanun uyarınca, belediye başkanının görevlerinden biri de, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmektir. Aynı Kanunla belediyelerin hazırlamak zorunda oldukları faaliyet raporları ile bütçelerinin stratejik plana uygun olması gerektiği hükme bağlanmıştır. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edecek ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilecektir.

Benzer yükümlülükler büyükşehir belediyeleri içinde geçerlidir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyesinin görevleri arasında, büyükşehir belediyesinin stratejik planını hazırlamak bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmekle yükümlüdür. Aynı Kanunla belediyelerin hazırlayacakları faaliyet raporları ile bütçelerinin stratejik plana uygun olması gerektiği hükme bağlanmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, il genel meclisinin görevleri arasında stratejik planı görüşmek ve karara bağlamak bulunmaktadır. Stratejik planı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, il encümeninin görevleri arasında yer almaktadır. Valinin görevlerinden biri de, il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmektir.

5302 sayılı Kanuna göre vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunmakla yükümlüdür. Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacak ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girecektir. Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edecek ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilecektir.

24 Aralık 2005 tarihinde yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile tüm kamu idarelerinde strateji geliştirme birimleri oluşturulmuştur. Bu birimler, 18 Şubat 2006 tarihinde yayımlanan “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile stratejik planlama çalışmalarının koordinasyonu ile görevlendirilmiştir.

5018 sayılı Kanunda, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarıyla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede hazırlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

2. STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

Stratejik plan bir örgütün neyi, niçin yaptığına rehberlik eden ve şekillendiren eylemlere ve temel kararlara ulaşmak için disiplinli bir çabadır (Bryson, 1995:4). Başka bir deyişle, stratejik plan bir kurumun belli bir zaman diliminde neyi başarmak istediğinin ve bunu nasıl yapacağını tanımlanması, uygulanması ve denetlenmesidir (OFM, 2010:3). Stratejik plan, bir kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği nokta arasındaki yolu tarif eder (DPT, 2006:16).

Stratejik plan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesinde, “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 dağıtımlarını içeren plan” olarak tanımlanmaktadır. Stratejik planın amacı kurumun yönetim aktivitelerine rehberlik etmek, gideceği yönü göstermektir. Stratejik planlama bir örgütün hem kendi ihtiyaçlarını hem de toplumun o örgütten beklediği mal ve hizmetlerin belirlenmesi konusunda yardımcı olur. Stratejik plan, örgütün istikrar ve gelişimi, sağladığı izleme ve denetleme mekanizmaları sayesinde çıktı ve sonuçların değerlendirilmesi, yeni programlar geliştirilmesi, geleceğe yönelik sistematik fikirlerin ortaya konulması konularında önemli bir rol oynar (Mckay, 2001:1).

Stratejik plan bir örgütün gelecekle ilgili olarak ne planladığına ve bu planın nasıl uygulanacağına dair bir rehberdir. Geliştirilen vizyonla, örgütün gerek duyacağı öncelikler, işlemler, politikalar ve stratejilere karar verilir. İçerdiği stratejiler ve hedefler hem örgütün planlı bir sürede belirlenen sonuçlara ulaşmasına yardımcı olur hem de daha kısa süreli amaç ve politikalar için bir rehber oluşturur. Stratejik plan, gelecekte ortaya çıkacak ve vizyondan sapılmasına neden olabilecek sorun ve çözümsüzlükleri açacak alternatif çözüm önerilerini içinde barındırır. Böylelikle daha önce yapılmış olan GZFT (Güçlü-Zayıf-Fırsat-Tehdit) analizinin de sayesinde dış ve iç olumsuz etkilere karşı gerekli tedbirler önceden alınmış olur (FGDC, 2009:13).

Stratejik plan, kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemlerin belirlenmesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder. Stratejik planlama sonuçların planlanmasıdır, gerçekçidir, kaliteli yönetimin aracıdır, hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur.

Bütçeler hazırlanırken stratejik planların dikkate alınması, hükümetlerin öncelikleri ile kaynak tahsisi bağının kurulduğu anlamına gelmektedir. Stratejik planların işlevsel olabilmesi, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerden belirli bir maliyet gerektirenlerin bütçelerde yerini bulmasına bağlıdır (Kesik, 2010:30).

Bu noktada performans esaslı bütçe devreye girmekte, klasik bütçe anlayışından farklı olarak yalnızca kaynakların kullanımını değil, aynı zamanda, bu kaynakların verimli kullanımını da denetlemektedir. Başka bir deyişle, stratejik planın performans ölçüm sonuçları ile bütçe arasındaki bağlantı performans esaslı bütçeleme aracılığıyla kurulmaktadır (Yenice, 2006:67).

Performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin tahsis edilen kaynakla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şeklidir. Performans bilgilerinin bütçe belgelerine dâhil edildiği veya çıktı ve sonuçlara göre ödeneklerin sınıflandırıldığı bütçeleme yaklaşımıdır (Erüz, 2005:62). Bu bütçe modeli faaliyet tabanlı oluşturulan ve iş başarımını ölçen bir bütçeleme türüdür (Erbaşı ve Güzel, 2009:37).

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan "Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi"ne göre; performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedef doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme türüdür (Maliye Bakanlığı, 2004:12).

Performans esaslı bütçe sisteminde verimlilik esastır. Başka bir deyişle, mevcut kamusal kaynaklar ile en fazla kamusal çıktı alınması ve bu

çıktılar ile sosyal hedeflere ulaşılması performans esaslı bütçenin temel amacıdır (Altay ve Kaplan, 2006:6). Performans esaslı bütçe sistemi devletin yüklediği görevleri yerine getirebilmesi bakımından gerçekleştirdiği hizmetler ile bunların birim maliyetinin önem kazandığı bir bütçeleme sistemidir. Bu sistemde üzerinde önemle durulan husus kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin etkinliğini ölçerek, üretim maliyeti ile üretim miktarı arasında ilişki kurmaktır (Akdoğan, 2011:402).

Performans esaslı bütçe uygulamasında hizmetler programlanırken, harcamaları yapan birimlerin performanslarının ölçülmesi de amaçlanmaktadır. Hizmet çeşitleri göz önünde tutularak performans göstergeleri belirlenir. Yapılan kamu harcaması ile ortaya çıkarılan üretim miktarı arasındaki uyum denetlenir, en düşük maliyetle en yüksek miktar ve nitelikte kamu hizmeti üretilip üretilmediğine bakılır. Nihai amaç en az girdi ile en çok hizmet çıktısının elde edilmesini sağlayacak bir mali yapıyı oluşturmak ve işletmektir. Bütçe uygulama sonuçlarının bu amacı ne düzeyde gerçekleştirdikleri fayda-maliyet, maliyet-etkinlik (verimlilik) analizleri gibi çeşitli analizler üzerinden değerlendirilmeye çalışılır (Bilici ve Bilici, 2011:81).

Performans esaslı bütçeleme sistemi esasen stratejik planlarla bütünsel bir yapıdadır. Performans esaslı bütçenin temel amacı; stratejik planlarda belirlenen hedeflerin ne ölçüde hayata geçirildiğini tespit etmektir (Dumanoglu, 2011:46). Kamu kesiminde kaynakların ihtiyaçlara etkin bir biçimde dağıtılabilmesi son derece önemlidir. Bunu gerçekleştirebilmenin yolu ihtiyaçları iyi tespit etmek ve önceliklere göre kaynak tahsisini gerçekleştirmek, stratejik plan ile bütçe arasında bağ kurmaktır (Çetinkaya, 2009:168).

Performans esaslı bütçeleme sistemi temel olarak, stratejik plana, çok yıllık bütçeleme ve performans yönetimine ihtiyaç duymaktadır. Orta ve uzun vadeli amaçlara ulaşmak için stratejik plan yapılmaktadır. Bu amaçlara ulaşabilecek bütçe süreci ise çok yıllık bütçelerdir (Edizdoğan, 2009:3). Çok yıllık bütçede, izleyen yıllar için kaynak sınırlamaları ve ödenek tahsisinin tanımlanmasıyla birlikte yıllık mali politikanın belirlenmesi için hükümete izin verilmektedir. Bu yüzden çok yıllık bütçeleme çerçevesi yıllık bütçe sürecinde adeta bir çapa vazifesi görmekte ve dolayısıyla mali disiplini güçlendirmektedir (Arslan, 2004:14).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme" başlıklı 9. Maddesi stratejik planlama ile performans esaslı bütçe arasındaki ilişkinin önemine vurgu yapmaktadır. Bu maddeye 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 planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda

belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.

3. ARAŞTIRMANIN AMACI VE YÖNTEMİ

Araştırmanın amacı büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanan stratejik planları, stratejik planlar ile performans esaslı bütçe arasında bağın kurulmasında ilk adımı oluşturan maliyetlendirme bakımından incelemektir. Bu amaç doğrultusunda, incelenen stratejik planlarda;

- a) Stratejik planda her bir hedef/amaç için maliyetler belirlenmiş mi?
- b) Stratejik planlarda en az 3 yıllık maliyet tahminlerini içeren tablolar mevcut mu? sorularına yanıt aranmıştır.

Araştırma kapsamında stratejik plan ve performans esaslı bütçe arasında teoride var olan ilişkinin uygulamaya ne düzeyde yansıdığı konusunda bir fikir sahibi olmaya çalışılacaktır. Böylelikle hem büyükşehir belediyelerinin hazırlamış oldukları stratejik planlardaki eksiklikler ortaya çıkarılmış hem de belediyelerin bu alanda almış olduğu mesafe ölçülmüş olacaktır.

Araştırma kapsamında Türkiye'deki 16 büyükşehir belediyesi ele alınmıştır. Ülkemizde bulunan 16 büyükşehir belediyesi ülke toplam nüfusunun % 56'sını, ülkedeki toplam kent nüfusunun ise %73'ünü oluşturmaktadır. İncelenen stratejik planlar DPT ve ilgili belediyelere ait web sitelerinden temin edilmiştir.

5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden günümüze kadar geçen sürede iki stratejik plan dönemi bulunmaktadır. İlki, ülkemizde ilk stratejik planların yapıldığı 2006-2010 arası dönemdir. İkinci dönem, halen geçerli olan stratejik planların uygulandığı 2010-2014 arası dönemdir. Araştırma kapsamında bu iki döneme ait stratejik planlar karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Böylelikle hem planların kendi içinde nicelik ve nitelik olarak araştırmak mümkün olmuş hem de farklı dönemler itibarıyla stratejik planlardaki gelişmeleri gözleme şansı doğmuştur.

Araştırma kapsamında büyükşehir belediyelerine ait stratejik planlar tümüyle bir incelemeye tabi tutulmamıştır. Stratejik planların yalnızca maliyetlendirme bölümleri incelenmiştir.

Maliyetlendirme sürecinde amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Maliyetlendirme, kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmeyi

ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmayı amaçlamaktadır (DPT, 2006:41).

Stratejik planların işlevsel olabilmesi, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin maliyetlerinin bütçe ile ilişkilendirilmesine bağlıdır. Burada temel amaç, bütçe hazırlanması sürecinde kaynak ve maliyet yapılarının ortaya konulması suretiyle her bir politikanın maliyetini ölçebilmenin yanında harcamaların önceliklendirilmesi sürecine de yardımcı olmaktır (Çakır, 2008:46).

Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı maliyetlendirme aşamasında belirlenir. Her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyet/projelerin ortaya konulması sonrasında faaliyet/projelerin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılki tahmini maliyetine ulaşılabacaktır. Maliyet tablosunda öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmesi gereklidir (DPT, 2006:42).

4. ARAŞTIRMA BULGULARI

Araştırma sonucunda elde edilen bulgular bir tabloda özetlenmiştir. Tablo'da, 3. bölümde bahsi geçen maliyetlendirme konusundaki iki soruya yer verilmiş, bu iki soru iki farklı dönem için karşılaştırılmıştır. Tablo'ya bakıldığında bütçe ve stratejik plan arasında ilk adımı oluşturan maliyetlendirme konusunda büyükşehir belediyelerinin çok da iyi durumda olmadığı görülmektedir.

Özellikle stratejik planların hazırlandığı ilk dönemde (2006-2010), 12 büyükşehir belediyesinin hazırladıkları stratejik planlarda yapılacak olan faaliyetlere yönelik tahmini maliyetleri hazırlamadıkları görülmektedir. Yalnızca 4 belediye maliyetlendirmeyi yapmıştır. İkinci dönemde (2010-2014) durum biraz daha iyi olup, stratejik planda maliyetlendirmeye yer vermeyen belediye sayısı 8'e düşmüştür.

Tablo 1: Maliyetlendirmeye İlişkin Bulgular

BELEDİYELER	Stratejik planda her bir hedef/amaç için maliyetler belirlenmiş mi?		En az 3 yıllık maliyet tahminlerini içeren tablolar mevcut mu?	
	2006-2010	2010-2014	2006-2010	2010-2014
Adana	-	-	-	-
Ankara	+	+	+	+
Antalya	-	-	-	-
Bursa	-	+	-	+
Diyarbakır	-	-	-	-
Erzurum	-	+	-	+
Eskişehir	-	+	-	+
Gaziantep	-	+	-	+
İstanbul	-	-	-	-
İzmir	-	-	-	-
Kayseri	-	-	-	-
Kocaeli	+	+	+	+
Konya	+	+	+	+
Mersin	-	+	-	+
Sakarya	-	-	-	-
Samsun	+	-	+	-

Durum 3'er yıllık maliyet tabloları için de geçerlidir. Dönemler baz alındığında, ilk dönemde (2006-2010), 3'er yıllık maliyetlendirme tablosuna yer veren belediye sayısı yalnızca 4'tür. Büyükşehir belediyelerinin önemli bir bölümü 3'er yıllık maliyet tablolarına yer vermemiştir. İkinci dönemde (2010-2014), 3'er yıllık maliyet tablolarına yer veren büyükşehir belediyesi sayısı 8'e yükselmiştir. Ancak 16 büyükşehir belediyesi içinde 8'inin mali tabloları hazırlanması stratejik planın bütünlüğü bakımından önemli bir sorundur.

Gerek tahmini maliyetlerin belirlenmesi gerekse 3'er yıllık maliyet tablolarının hazırlanması konularında büyükşehir belediyelerinin, dönemler itibarıyla, daha iyiye doğru ilerledikleri, ama halen önemli eksiklikleri bulunduğu görülmektedir. Yapılan başka araştırmalarda da bu eksiklikler net olarak görülmektedir (Kerman vd., 2012:98/ Karacan, 2010:174).

Halen uygulamada olan 16 büyükşehir belediyesine ait stratejik planların 8'inde ne maliyetlendirme ne de 3'er yıllık maliyet tabloları bulunmamaktadır. Oysaki stratejik plan bir bütündür. Bir kurumun varmak istediği noktanın yaratacağı maliyetin önceden tahmin edilmesi, kıt olan kaynakların verimli kullanılması, kurumsal önceliklerin vizyona uygun bir biçimde belirlenmesi, stratejik plan ile bütçe arasında bağın kurulması, hedeflere uygun geliştirilecek faaliyetler için konulacak performans

ölçütlerinin belirlenmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla maliyetlendirmenin yer almadığı stratejik planlarda özellikle kaynak dağılımı ve kıt kaynakların hangi faaliyetlere öncelikli olarak aktarılacağı soruları tam anlamıyla yanıtlanmış değildir.

SONUÇ

16 büyükşehir belediyesinin hazırlamış olduğu stratejik planlarda maliyetlendirme konusunun ele alındığı çalışmada, özellikle 2006-2010 yıllarını kapsayan ilk dönemde önemli eksiklikler olduğu görülmektedir. Bu dönemde stratejik planda maliyetlendirmeye ve 3'er yıllık mali tablolara yer veren belediye sayısı yalnızca 4'tür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. maddesiyle, kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları esastır. Ancak çalışma sonucunda bu yasal zorunluluğun büyükşehir belediyeleri tarafından göz ardı edildiği görülmektedir.

Dönemler itibariyle bir değerlendirme yapıldığında, büyükşehir belediyelerinin 2006-2010 arasını kapsayan ilk döneme göre, 2010-2014 arasını kapsayan ikinci dönemde daha başarılı oldukları, maliyetlendirme konusunda önceki döneme göre belli bir iyileşmenin olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bazı büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda stratejik planın mali boyutunun ihmal edildiği görülmektedir. Bu da teoride var olan stratejik plan-performans esaslı bütçe arasındaki bağın uygulamada olmadığını göstermektedir.

KAYNAKÇA

1. Akdoğan, Abdurrahman (2011), *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, 14. Bası, Ankara.
2. Altay, Asuman ve Ersin Kaplan (2006), "Türkiye'de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF'nin Rolü", *Maliye Dergisi*, Sayı 151, Ankara, s.1-15.
3. Arslan, Murat (2004), "Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 54, Ankara, s. 3-36.
4. Bilici, Nurettin ve Adem Bilici (2011), *Kamu Maliyesi*, Seçkin Yayınları, Ankara.
5. Bryson, John M. (1995), *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
6. Çakır, Atilla (2008), *Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*, Maliye Bakanlığı, Ankara.

7. Çetinkaya, Özhan (2009), "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama Çalışmaları", Edt: Nihat Edizdoğan, *Güncel Mali Konular*, Dora Yayıncılık, Bursa.
8. DPT (2006), *Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Ankara.
9. Dumanoglu, Sezayi (2011), "Belediyelerde Performans Programı-Bütçe İlişkisi Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi", *Muhasebe ve Denetime Bakış*, Ocak, Ankara, s. 45-64.
10. Edizdoğan, Nihat (2009), "Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve 2010 Yılı", Edt: Nihat Edizdoğan, *Güncel Mali Konular*, Dora Yayıncılık, Bursa.
11. Erbaşı, Ali ve Ali Güzel (2009), "Belediyelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 18, Sayı 2, Ankara, s. 35-44.
12. Erüz, Ertan (2005), "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Pamukkale Üniversitesi Yayını, Denizli, s. 61-73.
13. FGDC (2009), *Strategic Plan Guidelines*, The Federal Geographic Data Committee.
14. Karacan, Erhan (2010), *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması*, DPT Yayını, Ankara.
15. Kerman, Uysal ve Diğerleri (2012), "Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerinde Stratejik Planlama: Ankara, İstanbul ve İzmir Örneği", *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, Alanya, s. 89-100.
16. Kesik, Ahmet (2010), "Türkiye'de Yeni Bütçeleme Süreci", *Dış Denetim*, Temmuz, Ağustos, Eylül, Ankara, s. 27-36.
17. Kesik, Ahmet ve Nalan Karagöz (2010), "Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama", Edt: Figen Altuğ, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Basın Yayın Dağıtım, s.131-150.
18. Maliye Bakanlığı (2004), *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*, Ankara.
19. Mckay, E. G. (2001), *Strategic Planning: A Ten-Step Guide*, World Bank.
20. Mutluer Kamil ve Diğerleri (2011), *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, 3. Baskı, İstanbul.
21. Office of Financial Management (2010), *Strategic Plan Guidelines*, State of Washington -Budget Division-, Washington.
22. Yenice, Ebru (2006), "Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 61, Ankara, s. 57-68.