

NİCEL VE NİTEL BİR İNCELEMEYLE BELEDİYELERDE PERFORMANS YÖNETİMİ: BÜTÇE PERFORMANSI¹

Prof. Dr. Burhan AYKAÇ*
Dr. Şafak BAŞA*, Dr. Hatice ALTUNOK*

ÖZET

Kamu yönetimi, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden başlayan Cumhuriyet Dönemi ile devam eden önemli bir reform alanı olmuştur. Bu reform alanının önemli bir kısmını yerel yönetimlere ilişkin yapılan ya da yapılmaya çalışılan reform çabaları oluşturmaktadır. Büyük ölçüde özerklik, yerel demokrasi, katılım gibi yönlerinin ön planda tutulduğu yerel yönetimlerde reform konusu siyasal iktidarların yerel yönetim algısına, dönemin uluslararası etkilerine göre şekillendirilmiştir. 1993 yılında "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu" adlı bir makalede yerel yönetimlerde reform çabasının devamlılığı detaylı bir şekilde dile getirilmiştir. Ancak 2000'li yıllar itibariyle konunun nicel ve nitel görünümünde önemli değişiklikler yaşanmıştır. 2002 yılı ile birlikte değişen siyasal iktidar reformda daha kesin adımlarla kamu yönetimini şekillendirmiştir. Bu sürecin önemli ve dikkat çeken ayağını yerel yönetimlere yönelik hazırlanan reform yasaları oluşturmuştur. Eleştiriler ve övgülerle birlikte bu yasaların uygulamasına ve sonuçlarına ilişkin önemli çıkarımlar yapılabilecek zaman geçirilmiştir. Bu çalışmada kavram, kriter, uygunluk açısından önemli bir tartışma odağı haline gelen "performans" konusu üzerine somut bir değerlendirme yapılacaktır. Buna ilişkin olarak ilk önce teorik açıdan yerel yönetimler ve per-

¹ Bu bildirinin yayımlandığı yer için bakınız: AYKAÇ, Burhan, BAŞA, Şafak, ALTUNOK, Hatice (2013), "Nicel ve Nitel Bir İncelemeyle Belediyelerde Performans Yönetimi: Bütçe Performansı", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, (Editörler: Y. BULUT, V. EREN, S. KARAKAYA, A. AYDIN), Pegem Akademi Yay. , Ankara, s: 537-550.

* Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, burhan@gazi.edu.tr

* İçişleri Bakanlığı, Mülkiye Başmüfettişi, safak.basa@icisleri.gov.tr

* Abant İzzet Baysal Üniversitesi, haticealtunok@hotmail.com

formans yönetimi konuları birbiriyle ilişkilendirilerek açıklanacaktır. Başlıca inceleme araçları olarak da Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Belediye Kanunu, Stratejik Plan ve Performans Programı kullanılacaktır. Hazırlanan bu teorik temele dayanarak; belediyelerin bütçe performansına ilişkin bir araştırmaya yer verilecektir. Sözü geçen araştırma 2006-2010 yıllarını kapsayan bir süreçte Belediyelerin “Öz Gelirlerin Toplam Gelirlere Oranı” ve “Yatırım Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı” kriterleri kullanılarak bütçe performanslarını ölçmek amaçlanmaktadır. Bu veriler ışığında da yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmış durumları hakkında değerlendirmeler sunulacaktır.

QUANTITATIVE AND QUALITATIVE EXAMINATION OF THE PERFORMANCE MANAGEMENT IN MUNICIPALITIES: BUDGET PERFORMANCE

ABSTRACT

From the last periods of the Ottoman Empire to the Republican period, public administration has been an important area of reform. The most important parts of this reform area consists reform efforts, made or attempted, on local governments. The issue of local government reform, of which mostly autonomy, local democracy, participation is kept at the forefront, is shaped according to the perception of the political powers of the local government and international effects of the period. In 1993, in an article named “Endless Symphony: Local Government Reform” the continuity of local government reform effort was expressed in a detailed way. However, by the 2000s, quantitative and qualitative view of the subject has experienced significant changes. The changing political power in 2002, shaped public administration reform steps more precisely. The important pillar of this process is the reform laws prepared for local governments. Enough time has passed, to make conclusions with criticism and praise, for the implementation and the outcomes of these laws. In this study, a concrete assessment will be made on the issue of ‘performance’, an important focus of discussion in terms of concepts, criteria, and compliance. Firstly, local governments and performance management issues are described theoretically in relation to each other. Public Financial Management and Control Law, Municipal Law, Strategic Planning and Performance Program will be used as the

main analysis tools. Prepared on the basis of this theoretical foundation; a research takes place on the performance of the budget of the municipalities. The above-mentioned research, it is intended to measure budget performance by means of "the ratio of owned revenues to total income" and "The Ratio of Investment Expenditure to Total Expenditure" of municipalities in the period 2006-2010. Based on these data, evaluation of reconstructed status of local governments will be presented.

1. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ

Yeni kamu yönetimi sisteminde saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasına önem verilmektedir.² Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte kamu yönetiminde etkili ve verimli kaynak kullanımına verilen önem artmakta, girdi odaklı anlayıştan çıktı ve sonuç odaklı yönetim anlayışına, bir başka ifadeyle performans yönetimi anlayışına geçilmektedir.³

Kamu yönetiminde performans yönetimi; kuruluş amaçları doğrultusunda yetki, görev ve sorumluluk alınan mal ve hizmet üretiminde, iş başarımının sağlanması süreç ve etkinlikleri şeklinde ifade edilmektedir.⁴ Avrupa Birliği ise performans denetimini mali yönetimin denetimi olarak tanımlamıştır. Bu tanım Topluluk fonlarının tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ilkelerine uygunluk açısından incelenmesini kapsamaktadır.⁵ AB Müktesebatı'nın Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kamu yönetiminde stratejik planlamayı ve performans yönetimi uygulamasını getirmiştir.⁶

² Yerel Yönetim Reform Programına Destek, Yerel Mali Yönetim Eğitimi, Ankara, 2006, s. 24.

³ Yerel Yönetim Reform Programına Destek, s. 25.

⁴ Kamil Ufuk Bilgin, Kamu Performans Yönetimi, s. 20.

⁵ Avrupa Birliği Sayıştay Performans Denetim El Kitabı, (Çev. Sacit Yörüker), Sayıştay Denetçileri Derneği Yayını, Ankara, 2009, s. 7.

⁶ A. Argun Akdoğan, "İşletmeden Devşirerek Değiştirmek: Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi", Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, (449-468), s. 450.

Kamu yönetiminde değişimle birlikte pek çok gelişmiş ve bazı gelişmekte olan ülkeler performans kavram ve sonuç göstergelerini hem kendi yönetsel uygulamalarında hem de kamu programlarının şekillenmesinde ve yürütülmesinde kullanmaktadırlar.⁷ Ülkemizde de kamu yönetimine ilişkin reform çalışmalarıyla birlikte performans dayalı olarak personel ve kurum değerlendirme modelleri benimsenmeye başlamıştır.

Türkiye’de performans yönetimi konusunda kamu kurumlarınca uygulanan bazı projeler ve öne çıkan yasal düzenlemeler şunlardır⁸:

- * 1989 yılında DPT tarafından yürütülen “Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi” çalışması,
- * 1996 yılında yasa değişikliği ile Sayıştay’a kamu kurumlarını kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılması bakımından denetleme yetkisinin verilmesi,
- * 2002 yılından itibaren İçişleri Bakanlığının Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi (BEPER),
- * DPT Pilot Uygulamaları,
- * 2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
- * 2005 tarihli ve 4302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
- * 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- * 2004 tarihli ve 5326 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.

Yasal Düzenlemeler

a) 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 2. maddesinde, performans denetimi Sayıştay denetimi kapsamında düzenlenerek aynı maddenin ‘d’ fıkrasında; “Performans Denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi” olarak tanımlanmıştır.

b) Hesap verme sorumluluğu, stratejik plan, performans denetimi gibi kavramlar ilk kez 10 Aralık 2003 tarihinde yasalaşan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda yer almıştır. Kanun’un “Stratejik

⁷ Naim Kapucu, Governance Reforms Comparative Perspectives, USAK Publications, Ankara, 2010, s. 42.

⁸ Hasan Hüseyin Çevik vd. , Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2008, s. 106-107.

planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlıklı 9. maddesinde yer alan; “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar”, ifadesiyle kamu idarelerinden performans ölçümünün en temel şartını oluşturan organizasyonların amaç ve hedeflerinin belirlenip, stratejik planlar hazırlanması, bu doğrultuda bir takım ölçüler ve göstergeler oluşturulup performans ölçümü yapılması istenmektedir. Bunun yanında aynı maddede; kamu hizmetlerinde istenilen kalitede hizmet sunulabilmesi için bütçeler ile program ve proje bazındaki kaynak tahsislerinin performans göstergelerine dayandırılmak zorunda olduğu belirtilmektedir. 5018 sayılı Kanun’un “Üst yöneticiler” başlıklı 11. maddesinde de, kamu kuruluşlarının üst düzey yöneticilerinin, “idarelerin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanıp uygulanmasından” dolayı ilgili bakana, mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu olduğu belirtilmektedir. Kanun’un “Bütçe İlkeleleri” başlıklı 13. maddesinde ise bütçelerin, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, uygulanacağı ve kontrol edileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Kanun’un “Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması” başlıklı 17. maddesinde; gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında idarenin performans hedeflerinin de dikkate alınacağı, hükmü bulunmaktadır. Son olarak, “Faaliyet Raporları” başlıklı 41. maddede, dönem sonunda oluşturulacak faaliyet raporlarında performans ölçüm sonuçlarının, performans bilgilerinin belirtilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

c) 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18/a maddesinde, “stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek” belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Kanun’un “Belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 38. maddesinde de; “belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” belediye başkanının görev ve

yetkisi dâhilinde belirtilmiştir. Kanun'un "Stratejik plan ve performans programı" başlıklı 41. maddesinde ise "Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar.", hükmü yer almaktadır. Kanun'da son olarak "Faaliyet raporu" başlıklı 56. maddede "Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir.", hükmü bulunmaktadır.

d) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "İl genel meclisinin görev ve yetkileri" başlıklı 10/a maddesinde; "stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak", il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Kanun'un "Valinin görev ve yetkileri" başlıklı 30/b Maddesi gereğince; "İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçülerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak," il özel idaresinin başı olan valinin görevleri arasında bulunmaktadır. Ayrıca Kanun'un "Faaliyet raporu" başlıklı 39. maddesinde, il özel idaresi faaliyet raporunda stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetlerin, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklanması öngörülmüştür.

e) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18. maddesine göre "Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans

ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” büyükşehir belediye başkanının görevleri arasındadır.

Yerel Yönetimler Açısından Performansın Önemi

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yanında belediye, il özel idaresi, büyükşehir belediyesi gibi sadece belirli bir yerleşim yerine hizmet verirler. Bu hizmetlerin yerel birim tarafından sunulmasının merkezi yönetiminin yükünün hafifletilmesi ve yerelin ihtiyacına en uygun olanının belirlenebilmesi gibi yönlerden önemli yararları bulunmaktadır.

Fonksiyonel açıdan belediyelerin siyasi, ekonomik, yönetsel ve toplumsal⁹ olarak önemli görevler yüklenmişlerdir. Özellikle ekonomik görevleri, toplumun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin türü ve miktarının doğru belirlenmesine bağlı olarak önem kazanmaktadır. Belediyelerin öncelikle yöresel ihtiyaçlarını doğru belirlemeleri, bu yönde doğru harcama ve yatırımlar yapmaları belediyelerin görevlerine ilişkin önemli bir boyutu oluşturmaktadır.¹⁰

Yerel yönetimlerin etkinlik düzeyinin ölçülmesinde performans yardımcı bir araç olarak dikkate alınabilir. Özellikle performans ölçümlerinin yapılmasını sağlayacak kriterlerin belirlenmesi bu noktada önem taşımaktadır. Bilindiği gibi personel ve kurum performansı değerlendirmelerinde en önemli unsur performans kriterlerinin belirlenmesi oluşturmaktadır. Bu bildiri kapsamında belediyelere ilişkin somut bir gösterge olarak kabul edilebilecek “bütçe performansı” kullanılarak belediyelerin performansına ilişkin bir değerlendirme yapılacaktır.

2. BELEDİYELERİN BÜTÇE PERFORMANSLARININ KARŞILAŞTIRILMASINA YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

Belediyelerin başarılarının belirlenmesinde, faaliyetlerinin takip edilmesi ve belirlenen bazı kriterler aracılığıyla performanslarının ölçülmesi önem arz etmektedir. Belediyelerin performanslarının belirlenmesine

⁹ Aziz Kutlar-Fatih Yüksel-Fehim Bakırcı, Türkiye’de Belediyelerin Ekonomik Etkinliği ve Etkinliğe Etki Eden Faktörler Üzerine Bir Araştırma, TBB, Ankara, 2011, s. 147.

¹⁰ Kutlar vd. , a.g.e. , s. 150.

yönelik olarak da çeşitli projeler geliştirilmekte (örneğin BEPER) ve yöntemler kullanılmaktadır.

Yukarıda da değinildiği üzere, başta Belediye Kanunu olmak üzere mevzuatta yapılan düzenlemelerle performans ölçümünün yasal altyapısı da oluşturulmuştur. Buna göre belediyelerin hazırlayacakları stratejik plan çerçevesinde bazı başarı kriterleri geliştirerek kendi performanslarını ölçmeleri gerekmektedir.

Belediyelerin performanslarının ölçülmesinde kullanılan yöntemler arasında ise belediyelerin bütçe performanslarının ortaya konulması güvenilir bir yöntem olarak öne çıkmaktadır. Bütçe performansının belirlenmesinde de özellikle iki kriterin kullanıldığı görülmektedir. Bunlardan birincisi belediyelerin gelirlerine yönelik olarak hesaplanan "*ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI KRİTERİ*"; ikincisi ise belediyelerin harcamalarına yönelik olarak hesaplanan "*YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI KRİTERİ*"dir. Öz gelir hesabında başta emlak ve çevre temizlik vergisi olmak üzere ilan ve reklam, eğlence, haberleşme, elektrik ve havagazı tüketim, yangın sigorta vergisi gibi yerel vergiler, yerel harçlar, harcamalara katılma paylarıyla her türlü hizmet için alınan ücretler yer almaktadır. Yatırım harcamalarında ise sermaye giderleri (örneğin Fen İşlerinin yatırım harcamaları) bulunmaktadır. Bu bir örnekle açıklandığında; İstanbul Çatalca Belediyesi'nin 2010 yılı Kesin Hesabında Bütçe Giderleri Toplamı: 13.536.587,20 TL'dir. Anılan yılda Belediyenin Sermaye Giderleri toplamının da 564.866,07 TL olarak gerçekleştiği incelenmekle, Yatırım Harcamalarının Toplam Harcamalarına Oranı; $564.866,07/13.536.587,20 = \% 4,17$ olarak hesaplanmaktadır. Yine Çatalca Belediyesinin 2010 yılı Kesin Hesabında Bütçe Gelirleri Toplamı: 12.643.562,53 TL'dir. Anılan yılda Belediyenin Öz Gelirleri Toplamının da 10.184.712,88 TL olarak gerçekleştiği incelenmekle, Öz Gelirlerin Toplam Harcamalara Oranı: $10.184.712,88/12.643.562,53 = \% 80,55$ olarak hesaplanmaktadır.

Bu durumda öz gelirlerin toplam gelirlere oranı kriteri, bir belediyenin bir bütçe yılı içerisinde mevzuatla kendisine verilen öz gelirlerini ne ölçüde toplayabildiğini, alacaklarını ne ölçüde tahsil edebildiğini göstermesi açısından bütçenin gelir bölümüne yönelik bir performans kriteridir. Yatırım harcamalarının toplam harcamalara oranı kriteri ise yine

bir belediyenin bir bütçe yılı içerisinde toplam harcamalarının ne kadarını doğrudan yatırımlara, yerel kamu hizmetlerine ayırdığını göstermesi açısından bütçenin gider bölümüne yönelik bir performans kriteridir.

Her iki kritere ilişkin oranın yüksek olması, belediyenin gelirlerini toplamada başarılı olduğu ve topladığı gelirlerinin önemli bir bölümünü yatırım harcamalarına ayırması anlamına gelecektir. Özellikle merkezden yeterli maddi yardım alamayan belediyeler için öz gelirlere dayanılması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim öz gelirlerini yeterince toplayamayan belediyeler hızla bütçe disiplininin uzaklaşmakta, bütçe açıklarını kapatabilmek açısından da çeşitli borçlanma yöntemlerine başvurmak zorunda kalmaktadırlar. Yine merkezden yatırımlar konusunda yeterince desteklenemeyen belediyeler başta altyapı olmak üzere halkın sorunlarına çözüm üretme noktasında başarısız olmaktadır. Dolayısıyla bir belediyenin başarısı için öz gelirlerini toplama ve cari giderlerde kısıntıya giderek yatırım harcamalarına öncelik verilmesi yaşamsal önem taşımaktadır.

Bu iki bütçe performans kriteri kullanılarak bütün belediyelerin bütçe yılı içerisindeki gelir ve harcama performanslarının karşılaştırılması mümkündür. Böyle bir karşılaştırma yapılabilmesi için ise belediyelerin yıllar itibarıyla bütçe ve kesin hesaplarının incelenerek sözü edilen oranların tek tek hesaplanması gerekmektedir.

Bu çalışmada nüfusu on binin üzerinde olan bütün belediyelerin Muhasabat Genel Müdürlüğü Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemine (KBS) aktardıkları mizan bilgileri kullanılarak iki bütçe performans kriterine yönelik bazı saptamalar yapılmıştır. Buna göre kesin hesaplardan yararlanılarak 2006-2010 yıllarını kapsayan dönemde belediyelerin türüne göre "Öz Gelirlerin Toplam Gelirlere Oranı" ile "Yatırım Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı" ülke ortalamaları aşağıda gösterilmiştir;

ÖZ GELİRLERİNİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)						
BELEDİYE TÜRÜ	2006	2007	2008	2009	2010	Ortalama
Büyükşehir Belediyeleri	34.66	34.89	26.89	34.53	33.57	32.90
İl Belediyeleri	60.28	64.45	61.33	54.33	54.05	58.88
İlçe ve Belde Belediyeleri	63.75	65.43	61.64	58.36	61.81	62.19
Genel Ortalama: Türkiye Normu	% 51.32					
YATIRIM HARCAMALARIN TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)						
BELEDİYE TÜRÜ	2006	2007	2008	2009	2010	Ortalama
Büyükşehir Belediyeleri	53.46	56.51	52.25	44.69	41.37	49.65
İl Belediyeleri	24.29	25.33	26.30	18.16	19.54	22.72
İlçe ve Belde Belediyeleri	26.52	27.87	26.90	19.00	20.67	24.19
Genel Ortalama: Türkiye Normu	% 32.18					

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere bütün belediyeler itibariyle *Öz Gelirlerin Toplam Gelirlere Oranı Türkiye ortalaması % 51.32*; *Yatırım Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı Türkiye ortalaması da % 32.18* oranında gerçekleşmektedir. Belediyelerin türü itibariyle bir değerlendirme yapıldığında, *Öz Gelirlerin Toplam Gelirlere Oranı* ortalaması *büyükşehir belediyeleri için % 32.90*; *il belediyeleri için % 58.88*; *ilçe ve belde belediyeleri için de % 62.19* oranında görülmektedir. 2006 yılı başlangıç kabul edildiğinde bütün belediye türleri için bu oranda düşme görülmektedir.

Yatırım Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı ortalamasına gelince bu oran *büyükşehir belediyeleri için % 49.65*; *il belediyeleri için % 22.72*; *ilçe ve belde belediyeleri için de % 24.19* oranında görülmektedir. 2006 yılı başlangıç kabul edildiğinde bütün belediye türleri için bu oranda da düşme görülmektedir. Bu durum bize genel olarak belediyelerin bütçe performansında genel bir gerileme eğilimi olduğunu göstermektedir.

Hesaplanan ülke ortalamaları baz alınarak istenilen belediyenin bütçe performansının değerlendirilmesi mümkündür. Bu oranların üstünde olan belediyeler bütçe uygulamaları açısından diğerlerine göre daha başarılı olarak kabul edilebilecektir. Belediyelerin bütçe performansını etkileyen birçok etken (belediye türü, kurumsallaşma düzeyi, coğrafi

konum, nüfus büyüklüğü, ekonomik ve sosyal koşullar, siyasi durum vb.) olduğunun da farkında olarak tesadüfen seçilmiş bazı belediyelerin bütçe performansları aşağıda gösterilmiştir.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	21.93	52.97
2007	26.58	46.77
2008	19.75	41.39
2009	22.98	20.13
2010	39.86	36.27
ORTALAMA	%26.22	%39.50
ÜLKE ORTALAMASI	%32.90	%49.65
FARK	(-%6.68)	(-%10.15)
SONUÇ	Ankara B. Ş. Belediyesinde hem öz gelirler, hem de yatırım harcamaları açısından ülke ortalamasının altında kalmıştır. Son yıllarda özellikle yatırım harcamalarında genel bir düşme eğilimi görülmektedir. Yatırımlar açısından 2006 yılındaki performansın oldukça altına düşülmüştür.	

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	41.05	64.99
2007	26.40	64.38
2008	19.72	60.99
2009	21.70	62.04
2010	32.21	49.16
ORTALAMA	%28.21	%60.31
ÜLKE ORTALAMASI	%32.90	%49.65
FARK	(-%4.69)	(+%10.66)
SONUÇ	İstanbul B. Ş. Belediyesinde öz gelirlerin oranında ülke ortalamasının altında kalınırken, yatırım harcamalarında ülke ortalamasının oldukça üstüne çıkılarak, %60.31 oranına ulaşıldığı görülmektedir. Ancak bu oranda 2010 yılındaki düşme dikkat çekmektedir.	

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	11.60	37.12
2007	46.59	56.56
2008	17.87	55.64
2009	39.49	38.26
2010	15.48	35.92
ORTALAMA	%26.20	%44.70
ÜLKE ORTALAMASI	%32.90	%49.65
FARK	(-%6.70)	(-%4.95)
SONUÇ	İzmir B. Ş. Belediyesinde hem öz gelirler, hem de yatırım harcamaları açısından ülke ortalamasının altında kalmıştır. Belediyenin yatırım harcamalarında son dönemde genel bir düşme eğilimi görülmekle birlikte, diğer büyükşehirlerle kıyaslandığında yatırımlar açısından yine de ülke ortalamasına yakın bir performans ortaya konulmuştur.	

ANTALYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	40.39	37.83
2007	46.35	37.55
2008	42.88	51.92
2009	33.06	51.80
2010	45.03	17.26
ORTALAMA	%41.54	%39.27
ÜLKE ORTALAMASI	%32.90	%49.65
FARK	(+8.64)	(-%10.38)
SONUÇ	Antalya B. Ş. Belediyesinde öz gelirler açısından ülke ortalamasının üzerine çıkılırken, yatırım harcamaları açısından ortalamanın altına düşülmüştür. Özellikle 2010 yılında yatırım harcamalarındaki dramatik düşüş dikkat çekicidir. Yatırımlar açısından 2008 ve 2009 yıllarındaki performansın altına düşülmüştür.	

ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	78.11	27.42
2007	47.16	49.15
2008	45.43	52.26
2009	47.24	32.09
2010	35.98	18.07
ORTALAMA	%50.78	%35.79
ÜLKE ORTALAMASI	%32.90	%49.65
FARK	(+17.88)	(-%13.86)
SONUÇ	Adana B. Ş. Belediyesinde son yıllarda düşme görülse de öz gelirler açısından ülke ortalamasının üzerine çıkılırken, yatırım harcamaları için aynı performans gösterilememiştir. Özellikle yerel seçimlerin ardından gelen 2010 bütçe yılında yatırım harcamalarının oranındaki düşüş dikkat çekicidir.	

MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	18.73	49.09
2007	22.67	57.93
2008	21.20	50.11
2009	22.03	25.88
2010	20.22	12.14
ORTALAMA	%20.97	%39.03
ÜLKE ORTALAMASI	%32.90	%49.65
FARK	(-%11.93)	(-%10.62)
SONUÇ	Mersin B. Ş. Belediyesinde hem öz gelirler, hem de yatırım harcamaları açısından ülke ortalamasının altında kalınmıştır. Belediyenin tüm gelirlerinin ancak 1/5'i mahallinden sağlanabilmektedir. Yatırım harcamalarının oranı da son yıllarda düşmeye başlamıştır. Özellikle 2009 ve 2010 yıllarındaki dramatik düşüş dikkat çekicidir.	

ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	32.51	40.86
2007	30.67	45.09
2008	26.55	39.81
2009	34.50	39.62
2010	36.28	22.54
ORTALAMA	%32.10	%37.58
ÜLKE ORTALAMASI	%32.90	%49.65
FARK	(-%0.80)	(-%12.07)
SONUÇ	Eskişehir B. Ş. Belediyesinde öz gelirlerin oranı açısından ülke ortalaması yakalanırken, yatırım harcamalarının oranı açısından ülke ortalamasının oldukça altına düşülmüştür. Özellikle 2010 yılında yatırım harcamalarının oranındaki düşüş dikkat çekicidir.	

DİYARBAKIR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	19.59	15.77
2007	23.23	26.41
2008	33.03	17.68
2009	23.96	17.53
2010	22.51	10.22
ORTALAMA	%24.46	%17.52
ÜLKE ORTALAMASI	%32.90	%49.65
FARK	(-%8.44)	(-%32.13)
SONUÇ	Diyarbakır B. Ş. Belediyesinde hem öz gelirler, hem de yatırım harcamaları açısından ülke ortalamasının altında kalınmıştır. Ancak esas dikkat çekici oran yatırım harcamaların düşüklüğüdür. Bu oran 2010 yılında %10.22'ye kadar gerilemiştir. Diyarbakır B. Ş. Belediyesi gelirlerinin çok büyük bir bölümünü cari giderlere harcamaktadır.	

KIRKLARELİ BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	61.19	11.98
2007	63.63	6.66
2008	54.08	13.26
2009	51.87	4.93
2010	54.48	5.01
ORTALAMA	%57.05	%8.28
ÜLKE ORTALAMASI	%58.88	%22.72
FARK	(-%1.83)	(-%14.44)
SONUÇ	Kırklareli Belediyesinde öz gelirler açısından ülke ortalamasına oldukça yaklaşıırken, yatırım harcamalarının oranı itibariyle ortalamanın oldukça altına düşüldüğü görülmektedir. Kırklareli Belediyesi gelirlerinin çok büyük bir bölümünü cari giderlere harcamakta, fazla bir yatırım yapmamaktadır.	

MUĞLA BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	76.35	47.53
2007	76.91	47.78
2008	72.26	42.26
2009	73.88	40.68
2010	70.70	44.17
ORTALAMA	%74.02	%44.48
ÜLKE ORTALAMASI	%58.88	%22.72
FARK	(+%15.14)	(+%21.76)
SONUÇ	Muğla Belediyesinde hem öz gelirlerin toplam gelirlere oranı, hem de yatırım harcamalarının toplam harcamalarına oranı itibariyle Türkiye normunun oldukça üzerine çıkılarak başarılı bir bütçe performansına ulaşıldığı görülmektedir. Muğla Belediyesi, gelirlerinin çok büyük bir bölümü öz gelirlere, bu gelirlerin de yarıya yakını yatırım harcamalarına ayıran performansı yüksek bir belediyedir.	

ÇANKAYA BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	69.31	11.43
2007	67.13	17.49
2008	68.05	10.81
2009	66.82	8.20
2010	68.66	19.65
ORTALAMA	%67.99	%13.51
ÜLKE ORTALAMASI	%62.19	%24.19
FARK	(+%5.8)	(-%10.68)
SONUÇ	Çankaya Belediyesinde öz gelirlerin toplanmasında Türkiye normunun üzerine çıkılırken, yatırım harcamalarının oranında ülke normunun oldukça altına düşmüştür. Ancak 2010 yılında bu oranın %19.65'e ulaşması olumlu bir gelişmedir.	

ALTINDAĞ BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	66.13	39.01
2007	67.86	38.26
2008	69.36	39.87
2009	70.57	17.96
2010	75.06	39.57
ORTALAMA	%69.79	%34.93
ÜLKE ORTALAMASI	%62.19	%24.19
FARK	(+%7.6)	(+%10.74)
SONUÇ	Altındağ Belediyesinde hem öz gelirlerin toplam gelirlere oranı, hem de yatırım harcamalarının toplam harcamalarına oranı itibariyle Türkiye normunun üzerine çıkılarak başarılı bir bütçe performansına ulaşıldığı görülmektedir.	

KARŞIYAKA BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	68.29	31.17
2007	59.01	28.17
2008	63.75	19.36
2009	75.68	10.08
2010	69.81	17.19
ORTALAMA	%67.30	%21.19
ÜLKE ORTALAMASI	%62.19	%24.19
FARK	(+%5.11)	(-%3.00)
SONUÇ	Karşıyaka Belediyesinde öz gelirlerin toplam gelirlere oranında Türkiye normunun üzerine çıkılırken, yatırım harcamalarının oranında ülke normunun bir miktar altında kalmıştır ve bu oran 2007'den itibariyle düşmeye başlamıştır.	

KADIKÖY BELEDİYESİ		
YILLAR	ÖZ GELİRLERİN TOPLAM GELİRLERE ORANI (%)	YATIRIM HARCAMALARININ TOPLAM HARCAMALARA ORANI (%)
2006	72.31	21.65
2007	74.73	27.29
2008	72.74	24.61
2009	70.90	15.74
2010	82.17	14.01
ORTALAMA	%74.57	%20.66
ÜLKE ORTALAMASI	%62.19	%24.19
FARK	(+%12.34)	(-%3.53)
SONUÇ	Kadıköy Belediyesinde öz gelirlerin toplam gelirlere oranında Türkiye normunun oldukça üzerine çıkılırken, yatırım harcamalarının oranında ülke ortalamasının bir miktar altında kalmıştır ve bu oran 2009'dan itibariyle düşmeye başlamıştır.	

Bazı belediyelerin bütçe performansları hakkında fikir edinebilmesi ve karşılaştırma yapılabilmesi açısından verilen örneklerin yeterli olduğu düşünülmektedir. 2006-2010 yılları arasında ilişkin eldeki bütçe bilgileri değerlendirilerek türüne bakılmaksızın bütün belediyeler için benzer tablolar üretilmesi ve değerlendirmeler yapılması mümkündür.

SONUÇ VE ÖNERİLER

2006-2010 yıllarını kapsayan bir süreçte “öz gelirlerin toplam gelirlere oranı” ile “yatırım harcamalarının toplam harcamalara oranı” kriterleri kullanılarak belediyelerin genel ve özel bütçe performanslarını ölçmek ve bazı belediyeler arasında karşılaştırma yapmayı amaçlayan bu araştırma sonucunda; yerel yönetim reformunun belediyelerin bütçe performanslarına yansımalarının beklendiği gibi pek de olumlu olmadığı ortaya çıkmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, nüfusu 10.000’in üzerinde olan bütün belediyeler dikkate alındığında 2010 yılı sonu itibariyle; öz gelirlerin toplam gelirlere oranı Türkiye ortalamasının % 51.32; yatırım harcamalarının toplam harcamalara oranı Türkiye ortalamasının da % 32.18 oranında gerçekleştiği; bu oranlara dayanılarak belediyelerin türü açısından değerlendirme yapıldığında, öz gelirlerin toplam gelirlere oranı ortalamasının büyükşehir belediyeleri için % 32.90 (2006’da: %34.66); il belediyeleri için % 58.88 (2006 yılında % 60.28); ilçe ve belde belediyeleri için de % 62.19 (2006 yılında % 63.75) oranında görüldüğü; 2006 yılı başlangıç kabul edildiğinde bütün belediye türleri için bu oranda düşme meydana geldiği; yatırım harcamalarının toplam harcamalara oranı ortalamasına gelince, bu oranın büyükşehir belediyeleri için % 49.65 (2006 yılında %53.46); il belediyeleri için %22.72 (2006 yılında %24.29); ilçe ve belde belediyeleri için de %24.19 (2006 yılında %26.52) oranında görüldüğü; 2006 yılı başlangıç kabul edildiğinde yine bütün belediye türleri için bu oranda da düşme meydana geldiği; sonuçta belediyelerin bütçe performansında genel bir gerileme olduğu anlaşılmaktadır.

Bu durum karşısında, son dönemde yapılan mevzuat düzenlemeleri de dikkate alınarak belediyelerin performanslarının izlenmesi ve değerlendirilmesi, elde edilen sonuçlardan da belediye hizmetlerinden yararlananların bilgilendirilmesi bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun için belediyelerin faaliyetlerinin ve performanslarının tarafsız ve doğru bir şekilde izlenmesine yönelik çalışma yürütmek üzere İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde bir “Yerel Yönetimler İzleme ve Değerlendirme Birimi” oluşturulması önerilmektedir. Bu birim aracılığıyla belediyelere yönelik aşağıda belirtilen izleme ve değerlendirme çalışmaları yapılabilecektir;

(1) Öncelikle yukarıda örnekleri verilen bütçe performans kriterleri ile geliştirilecek diğer kriterler (örneğin bütçe gerçekleşme oranı; kamuya açık kişi başına aktif yeşil alan miktarı; atık su toplama oranı vb.) aracılığıyla belediyelerin faaliyetleri izlenebilir. Alınan sonuçlara göre de başarılı belediyeler teşvik edilirken, yatırımları iyice azalan, iyi bir bütçe performansı ortaya koyamayan belediyeler uyarılabilir. Ayrıca elde edilen veriler kamuoyu ve aday belirleme sürecinde kullanılması açısından ilgili siyasi partilerle de paylaşılabilir.

(2) Belli başlı büyük belediyelerin almış oldukları rant yaratma potansiyeline yönelik meclis kararları (imar planı değişiklikleri, gayrimenkul satışları vb.) incelenerek gerektiğinde belediyelerden açıklama istenebilir. Bunun için belediye meclis kararlarının oluşturulacak izleme ve değerlendirme birimine doğrudan gönderilmesine yönelik bir bilgisayar sistemi kurulması önerilmektedir. Böyle bir sistemin kurulması dahi kanunsuz uygulamaları caydırıcı etkide bulunacaktır.

(3) Belediye Kanunu'nun 55. maddesi, belediyelerin denetimine ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanacağını, ayrıca belediye meclisinin bilgisine sunulacağını öngörmektedir. Ancak uygulamada belediyeler, Kanun'un bu açık hükmünü yerine getirmekte oldukça isteksiz davranmaktadırlar. Oluşturulacak yerel yönetimler izleme ve değerlendirme birimi belediyelerin teftiş ve denetim raporlarının kamuoyuna açıklanması konusunu takip etmelidir.

(4) Belediye Kanununun 56. maddesi gereğince belediye başkanları, 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 raporu hazırlamaktadırlar. Faaliyet raporlarında, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilmektedir. Bu raporlar belediye meclisine sunulduğu gibi, bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilmek ve kamuoyuna açıklanmak durumundadır. Yerel yönetimler izleme ve değerlendirme birimi tarafından bu raporların bir örneği temin edilerek, belediyelerin çalışmaları ve uygulamaları takip edilebilir, başarılı uygulamalar kamuoyuyla paylaşılabilir.

Böyle bir izleme ve değerlendirme sürecinin (*monitoring and evaluation process*) belediyelerin icraatları, vatandaş beklentileri ile şeffaflığın sağlanması açısından oldukça olumlu etkiler yaratması muhtemel görülmektedir.

KAYNAKÇA

AVRUPA BİRLİĞİ SAYIŞTAYI PERFORMANS DENETİM EL KİTABI (2009), (Çev: Sacit Yörüker), Ankara: Sayıştay Denetçileri Derneği Yayını.

AKDOĞAN, A. Argun (2007), "İşletmeden Devşirerek Değiştirmek: Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi", Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Ed. Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

BİLGİN, Kamil Ufuk (2004), Kamu Performans Yönetimi, Ankara: TODAİE.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin vd. (2008). Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Ankara: Seçkin Kitabevi.

KAPUCU, Naim (2010), Governance Reforms Comparative Perspectives, Ankara: USAK Publications.

KUTLAR, Aziz-Yüksel, Fatih-Bakırcı, FEHİM (2011), Türkiye’de Belediyelerin Ekonomik Etkinliği Ve Etkinliğe Etki Eden Faktörler Üzerine Bir Araştırma, Ankara: TBB.

YALÇINDAĞ, Selçuk (1993), "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 1.

YEREL YÖNETİM REFORM PROGRAMINA DESTEK (2006), Yerel Mali Yönetim Eğitimi, Ankara.

5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu