

# Belediyelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar\*

Ali Erbaşı\*\*  
Ali Güzel\*\*\*

**Özet:** Kamu kaynaklarının etkin kullanımına yönelik çalışmalar, Türkiye’de, son dönemlerde oldukça popüler hale gelmiştir. Bu popülerite, belediyelerde önemli bir yansıma bulmuştur. Belediyelerin performans esaslı bütçe uygulama çabaları, bu arayışın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Konuyla ilgili gerek yasal düzenlemelerdeki ifadelerin yeterince anlaşılabilmesi, gerekse diğer yasal düzenlemelerle getirilen kısıtlar, uygulamada bir takım sorunların yaşanmasına neden olmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sürecinde belediyelerin karşılaştıkları sorunların acilen giderilmesine yönelik çalışmalar yapılması ve bu sorunlara duyarlı tasarımların oluşturulması, kaynakların etkin kullanımını açısından son derece önemli bir konudur. Bu çalışmadaki amaç; belediyelerde performans esaslı bütçeleme sürecinde karşılaşılan sorunları ortaya koymak ve bu sorunların giderilmesine yönelik önerilerde bulunmaktır.

**Anahtar Sözcükler:** Belediye, performans esaslı bütçeleme, sorun.

## **The Problems Faced in the Process of Performance-Based Budgeting System in Municipalities**

**Abstract:** The studies for efficient use of public resources have become highly popular in Turkey lately. This popularity has caused important changes in municipalities. Municipalities’ efforts towards implementing performance-based budget are the outcome of this search. Both the failure in duly comprehending the expressions in legal regulations and the criteria brought by other legal regulations lead to a number of problems in practice. Making efforts for solving the problems faced by municipalities in the process of in performance-based budgeting and creating designs sensitive to these problems assumes vital importance with respect to efficient use of resources. The aim of this study is to present the problems faced by municipalities in the process of performance based budgeting and to bring suggestions for eliminating these problems.

**Key Words:** Municipality, performance based budgeting, problem.

\* Bu makale, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nce kabul edilen, “Örgütlerde Performans Yönetim Sistemlerinden Performans Esaslı Bütçelemeye: Kırşehir Belediyesi Örneği” başlıklı yüksek lisans tezinin bir bölümünün özetidir.

\*\* Öğr. Gör., Selçuk Üniversitesi Seydişehir MYO.

\*\*\* Yrd. Doç. Dr., Kırıkkale Üniversitesi İİBF.

## GİRİŞ

Kamu yönetimi, gittikçe artan oranda kaliteli hizmet talebi ile karşılaşırken bu hizmetleri yerine getirebilmek için ihtiyaç duyduğu kaynak bakımından, sıkıntılı bir dönem yaşamaktadır. Halkın daha kaliteli hizmet talepleri, kamu yöneticilerini, bu hizmetler için gerekli maliyetlerin nasıl karşılanacağı konusunda yeni arayışlara yönlendirmektedir (Öztürk, 2006: 81-82). Yeni kamu yönetimi anlayışının gündeme gelmeye başladığı 1980'lerden beri, *siyasal katılım, demokratikleşme, hesap verme sorumluluğu, müşteri beklentilerine duyarlılık, kalite beklentilerinin artması, kârlılık ve verimlilik* gibi demokratik siyasal yapıya ve piyasa düzenine ait ilke ve değerlerin, kamu yönetimi alanında benimsenmeye başlaması, kamu kesiminde performans arayışlarını hızlandırmıştır. Aynı zamanda bu eğilim, kamu örgütlerinin içinde buldukları toplumsal sistemin bir parçası olmaları dolayısıyla kaynakları etkili kullanan, süreçlerini geliştiren, verimliliklerini arttıran, kaliteli hizmet üreten, böylece örgütsel hedeflerine ulaşmak suretiyle, siyasal denetim mekanizmaları karşısında hesap verme sorumluluğunun gereğini yerine getirebilen bir yapıya kavuşma arayışı içine girmelerini sağlamıştır (Saran, 2004: 187). Yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektör yönetim anlayışı ve tekniklerinin kamuda uygulanması ve müşteri odaklı bir kamu kültürünün oluşturulması anlamına gelmektedir (Bigiç, 2003: 28). Performans yönetim sistemi uygulamalarının daha çok özel sektörde kullanılması ve kamu sektöründe gözardı edilmiş olması, bu sistemin kamu yapısına uyumlulaştırılması anlamında bir açılım gerektirmektedir.

1980'lerden bu yana, toplumsal, ekonomik, teknolojik, demografik ve uluslararası gelişmelerde yaşanan değişimin gerisinde kalarak hantallaşan, verimlilik ve etkinlikten uzaklaşan kamu sektörü, değişim için yoğun bir baskı ile karşılaşmıştır. Bunun sonucu olarak, özel sektör yönetim ve organizasyon modellerine yönelen kamu sektörü için son yıllarda *toplam kalite yönetimi, süreç yönetimi ve stratejik yönetim* gibi modeller kurtarıcı ve dönüştürücü olarak görülmeye başlamıştır. Dünyada yaşanan bu gelişim, 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'yi de etkisi altına almıştır. Uzunca süredir kamu sektöründe yapılmak istenen reform 2005 yılında başlayan yasalama hareketleri ile uygulamaya geçmiştir. Kent halkının biçim değiştiren ve çeşitlenen ihtiyaç ve beklentilerini, etkin olarak karşılamaya dönük çalışmalar, bu yıldan itibaren belediyeler tarafından yapılmaya başlanmıştır (Azaklı, 2006). Başka bir deyişle, 2005 yılından itibaren kamu örgütleri, müşteri odaklı bir yönetim anlayışını benimseyen sistemlerin kurulmasına yönelik bir çaba içine girmişlerdir (Erbaşı, 2008: 638).

İçinde bulunduğumuz dönemde önem kazanan insan faktörü, beraberinde bu kaynaktan nasıl en etkin biçimde yararlanılacağı konusunu, dolayısıyla etkin performans yönetimini gündeme getirmiştir (Gürüz - Yaylacı, 2004: 210). Oluşturulacak etkin bir performans yönetim sisteminin ana kaynağı insandır ve per-

formans yönetim sistemi, insanın bulunduğu bütün sistemlerde ihtiyaçtır. Etkili bir kurumsal performans yönetimi, planlara performans esas alınarak hazırlanacak bütçenin de dahil edildiği bir sistemin varlığını gerekli kılar. Kamuda son zamanlarda ön plana çıkan bu anlayış, yasal düzenlemelerle desteklenmiş ve performans esaslı bütçelemeye doğru bir yönelim ortaya çıkmıştır.

## PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME KAVRAMI

Artan maliyetler, fiyatların düşük tutulması için yapılan baskılar vb. durumlarla karşı karşıya bulunan örgütlerin, sınırlı kaynakların rasyonel bir biçimde dağılımını sağlayacak etkin bir bütçeleme sürecine olan gereksinimleri giderek artmaktadır (Ergun, 1987: 159). Bu gereksinim, son yıllarda performans dayalı bütçeleme sisteminin kullanımının yaygınlaşmasıyla etkisini göstermektedir.

Performans esaslı bütçeleme, performans bilgilerinin bütçe belgeleri kapsamına alındığı veya çıktı ve sonuçlara göre ödeneklerin sınıflandırıldığı bütçeleme yaklaşımıdır (Erüz, 2005: 62). Bir başka tanımla, performans esaslı bütçeleme, kamu kurumlarının kendilerine ayrılan kaynaklarla ne yaptıkları ve yapacaklarına ilişkin bilgi sunan bir bütçelemedir (Schick, 2003: 101). Performans esaslı bütçeleme; faaliyet tabanlı oluşturulan ve iş başarımını ölçen bütçeleme türüdür.

Performans esaslı bütçeleme; karar alıcıların gücüyle, bütçedeki talepleri karşılamak için hükümetin kapasitesini güçlendirmeye yardım etmektedir. Çünkü karar alıcılar, performans çıktılarının sonuçları üzerinde daha doğru ve nitelikli bilgiye sahip olurlar. Performans bilgisi; politika yapımcıların, programların iyi koordine edilmiş amaçları gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceklerine ilişkin pek çok sorusunu cevaplamaya yardımcı olmaktadır (Posner, 2003: 4). Temel amacı mali saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamak olan bu bütçeleme sistemi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere geliştirilmiştir. Planlama sürecinde hazırlanan *stratejik planlar* ile bütçeleme sürecinde hazırlanan *performans programları* ve sonrasında *faaliyet raporları* bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan temel araçlardır (Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, 2004: 12). Bu doğrultuda performans esaslı bütçelemeden olan beklentiler artış göstermektedir.

Performansa dayalı bütçe, verimli ve kaliteli hizmet sunumu yoluyla üretkenliği arttırma amacı içinde olduğundan, girdiler yerine hedef ve hizmete odaklanır. Bu odaklanma, kurumu hedeflerine götüren sürecin stratejik planlara dayandırılmasıyla şekillenir. Stratejik planlar yoluyla dönemler arası performans açıklarının saptanması ve bu açığın kapatılabilmesi sağlanır (Young, 2003: 12). Stratejik planları temel alan Türkiye'deki performans esaslı bütçeleme uygulamaları, tüm kamu örgütleri açısından olduğu gibi belediyeler açısından da son derece gerekli ve kaynakların etkin kullanımına yönelik önemli bir çalışmadır.

## BELEDİYELERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN GEREKLİLİĞİ

21. yüzyılın değişim anlayışı, özel sektör gibi kamu örgütlerini de yeni bir arayış içerisine yöneltmiştir. Halkın beklentilerinde kaliteye yönelim ve dinamik olan hizmet sektöründe yaşanan değişimler, kamu örgütlerinin geleneksel yönetim sistemlerinden modern yönetim sistemlerine doğru bir eğilim göstermelerine neden olmuştur. Performansını sorgulamayan ve genellikle siyasi tavırlarla hareket eden kamu örgütleri, genel bir anlayış değişikliğine doğru yönelmiştir. Halkın yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarının, en nitelikli şekilde yalnızca halka en yakın olan birimler tarafından verilebileceği anlayışının yaygınlaşmaya başladığı günümüzde belediyeler, hizmette bir adım öne çıkmışlardır. Daha fazla yetki, sorumluluk ve gelire donatılan belediyeler, sistemli ve planlı davranmanın gerekliliğini her geçen gün daha da hissetmektedirler.

Gelişimin, geçmişteki değerlendirmelerle geleceği planlamaya yönelik çalışmaları tetiklediği yeni yönetim anlayışında, *stratejik davranmak* ve *performansı değerlendirmek*, oldukça önem kazanan iki kavram haline gelmiştir. Kararlarını stratejik bir temele oturtmayan ve performanslarını değerlendirmeyen örgütlerin başarılı olmaları yalnızca bir raslantıdır. Bu doğrultuda kamu örgütlerinde başlayan stratejik davranış ve performans yönetim sistemi süreci, belediyeleri de etkisi altına almıştır. Performansa dayalı yönetim anlayışı, her geçen gün bir önceki gününü kendi kendine sorgulayan bir mekanizmanın varlığını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla Belediye Başkanları, kaynaklarını en etkin ve verimli şekilde kullanan ve artan kaynakla daha çok hizmet sunan belediyeler arasına girerek siyasi kariyerlerini geliştirme çabası içinde olacaklardır.

Belediyelerde oluşturulacak *kurumsal performans yönetim sisteminin en önemli aşamalarından birisi, faaliyet/projelerin bütçeyle ilişkilendirilmesidir*. Bu durum, kurumsal performans yönetim sistemi oluşturmak isteyen belediyelerin, performans esaslı bütçelemeye olan gereksinimini ortaya koymaktadır. Bu sürecin tasarım ve uygulamasında, bilimsel kriterlerden yararlanılmalıdır. Kurumsal performans yönetim sistemini oluşturmak isteyen örgütler, kaynak ihtiyaçlarını da performansa dayalı hale getirmenin alternatiflerini aramaktadırlar. Bu doğrultuda belediyeler, yeni mevzuatın gerekleri ile ölçme ve değerlendirme sistemlerinden yararlanmak için performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalar yapmaya başlamışlardır.

Türkiye’de kurumsal performans yönetimi sürecinin uygulaması adına belediyelerde, stratejik planlama, performans planlaması ve performans esaslı bütçeleme uygulamasına ilişkin nüfus kriteri bulunmaktadır. Bu doğrultuda 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesi gereğince, Türkiye’deki nüfusu 50.000’in üzerinde olan tüm belediyelere stratejik planlama ve performans programlama süreci, idari bir zorunluluk olarak getirilmiştir. Anılan kanunun

“Belediye Bütçesi” başlıklı 61. maddesi ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesi ile diğer ilgili kanun maddeleri, stratejik plan ve performans programları temel alınarak hazırlanacak performans esaslı bütçelemeyi konu edinmişlerdir. Bu doğrultuda, nüfusu 50.000’in üzerinde olan tüm belediyeler için performans esaslı bütçeleme, idari bir zorunluluk olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de mevcut 3.225 belediyenin 231 tanesi performans esaslı bütçeleme süreci ile ilişkilendirilmiştir. Ancak, belediyelerin büyük bir çoğunluğu, performans esaslı bütçelerini, hali hazırda düzenlemekten öte bir çalışma başlatamamıştır. Belediyelerin bu sürecin yönetiminde daha aktif bir destek mekanizmasına ihtiyacı bulunmaktadır.

### **BELEDİYELERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SÜRECİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR**

Belediyelerde performans esaslı bütçelemenin oluşturulmasında birtakım sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu tür sorunların varlığını bilmek ve sistemin tasarımını ve sürecini bu sorunlara duyarlı bir şekilde uygulamak, performans esaslı bütçelemelerin ulaşması istenen amaçlarındaki başarısını olumlu yönde etkiler. Bu sorunların 11 ana başlık altında incelenebileceğini düşünmekteyiz. Bunlar; 1) Planlama alışkanlığının olmayışı, 2) Yerel seçimler sonrası tüm sistemin alt üst olacağı endişesi, 3) Yeni fikir ve projelerden kaçınma, 4) Bilgi eksikliği, 5) Subjektiflik korkusu, 6) Üst yönetimin desteğini çekmesi endişesi, 7) Düşük performans gösterme endişesi, 8) Bürokrasi artışı, 9) Sistemdeki tasarlama sorunu, 10) Birimlerin faaliyet çatışması ve 11) Katılımcı olmayan yönetim yaklaşımıdır.

**1) Planlama Alışkanlığının Olmayışı:** Belediye çalışanlarının geçmişten gelen bir taassupla genelde planlamaya çok da alışık olmadıkları görülmektedir. Çalışanlar, belediye yönetimlerinde anlık karar almaların çok yaygın olarak kullanıldığını düşünmektedirler. Çalışanlar, anlık karar süreçleri var olduğu sürece planlı hareket edebilmenin mümkün olmadığı eleştirilerinde bulunmaktadır. Çalışanları planlamanın önemi ve ne şekilde uygulanabileceğine yönelik bilgilendirmek, kısa vadede sorunu büsbütün ortadan kaldırmaya da orta vadede önemli ölçüde katkı sağlayacaktır.

**2) Yerel Seçimler Sonrası Tüm Sistemin Alt Üst Olacağı Endişesi:** Çalışanlar, yerel seçimlerde olası belediye başkanının değişmesiyle birlikte yepyeni bir bakış açısının oluşacağını düşünebilirler. Yeni bakış açısının, yapılmış olan stratejik amaçlara bağlı kalmayacağı, dolayısıyla oluşturulan sistemdeki bilgilerin uzun vadede kullanılmayacağı düşüncesiyle hareket edebilirler. Bu konuda belediyenin kurumsallaşma çabaları, belirli bir zaman sonra benzer nitelikli sorunları kendiliğinden ortadan kaldıracaktır.

**3) Yeni Fikir ve Projelerden Kaçınma:** Performans değerlendirme sistemini uygulayan bir örgüt, performans hedeflerini gerçekleştirebilmek için üretim sürecini eniyileme çabasında olacaktır. Dolayısıyla, hangi alanlarda daha kolay gelir elde edilecek ise, bütün dikkatini o alana yönlendirecek ve hedeflerine ulaşmaya çalışacaktır. Bunun sonucu olarak, yenilik gibi sonucu pek belli olmayan alanlara yönelmekten kaçınacaktır. Bu bakımdan yenilik, örgütün çıktılına zarar verici olarak görülebilir. Dolayısıyla performans değerlendirme, mevcut olanın yeniden üretilmesini ödüllendirir ve yeniliklerin önünü keser (Behn - Kant, 1999: 474). Birimler, genellikle yeni fikir ve projeler üretmeye uzak durabilirler. Başka bir deyişle, birimler, yenilikçiliğe kapalı olup standart işlerin ötesini düşünmeden yıllık planlarını yapabilirler. Bir sonraki yıl, performans denetimleri başlatıldığında olumsuz sonuçlarla karşılaşma korkusu ile hareket eden birimlerin, yeni ve daha önce kullanılmamış yöntem ve hizmetlerden kaçınmaları olası bir sorundur. Bu çerçevede birimlerin, yeni etkinliklerden daha çok eskiden beri sürdürülen hizmetler üzerinde yoğunlaşmaya çalıştıkları görülür. Bu kapsamda, üst yönetim tarafından onları cesaretlendirmek ve neler yapabileceklerini ortaya koyacak güdüleme çalışmaları gerçekleştirmek önemli bir çaba olacaktır.

Değişim ve yeniliğe en çok ihtiyacı olan örgütlerden biri olan belediyelerde, performans esaslı bütçeler oluşturulurken tüm belediye birimleri, sistemin getireceği yararlar konusunda bilgilendirilmelidir. Performans esaslı bütçeleme sürecinin dinamik bir süreç olduğu ve faaliyet/projeler belirlenirken yeniliklere açık olunmasının gerekliliği anlatılmalıdır.

**4) Bilgi Eksiği:** Kurumsal bir performans yönetim sisteminin oluşturulması sürecinin tüm aşamalarında, çalışanlarda iki tür bilgi eksikliğinin varlığından söz edilebilir. Bunlardan ilki "*maliyetlendirme aşamasındaki bilgi eksikliği*"dir. Belediye örgütlerinde genellikle her türlü alım, Satın Alma ve İhale Servisleri tarafından gerçekleştirilir. Dolayısıyla birimler, faaliyet ve projelerin gerçekleştirilebilmesi için ihtiyaç duydukları maliyet bilgilerini tam olarak bilmemektedirler. Performans esaslı bütçe oluşturulurken kaynak ihtiyacının belirlenmesi sırasında çok zaman kaybedilebilir ve bu bilgilerin çoğunda Satın Alma ve İhale Servisine yönelinir. Bununla birlikte, birimler, hazırlanan bütçede kaynak gereksinimine ne kadar yazılırsa, birimleri için o kadar ödenek ayrılacağını düşünmektedirler. Bu nedenle, maliyetlerde akılcı olmayan ve şişirilmiş sonuçlarla karşı karşıya kalınabilir. Ayrıca, birimler, gelecekte enflasyonun yükselmesi düşüncesiyle, özellikle sonraki iki yılın bütçe tahminleri yapılırken faaliyet ve projelerin maliyetlerini normalden fazla yansıtabilirler. Bu durumun ortaya çıkarabileceği sorunlar, süreçte gerçekleştirilen toplantılarda ekibin tüm üyelerine anlatılmalıdır.

Bir başka bilgi eksikliği ise “teknik bilgi eksikliği”dir. Özel ve yerel teknik bilgi isteyen durumlarda, faaliyet ve projelere ilişkin performans göstergelerinin saptanması çok zor olmaktadır. Bir faaliyet/projeye ilişkin performans göstergeleri oluşturulurken, o faaliyet/projenin gerçekleştirilmesinde aktif rol oynayacak yetkili kişilerin görev alması, performans ölçümü sürecine önemli ölçüde katkı sağlayacaktır.

**5) Subjektiflik Korkusu:** Birimler, oluşturulan performans yönetim sisteminde göstergelerin, subjektif değerlendirmelere tabi tutulacağı endişesinde olabilirler. İnsanlardan oluşan bir grubun (birimin) davranışları değerlendirildiğine ve yine bu grubu, insanlardan oluşan bir mekanizma değerlendireceğine göre çalışanlar, objektif olunamayacağı endişesini taşıyabilirler. Performans değerlendirme sürecini yürütecek olan kişilerin, istedikleri birimlerin performanslarını yüksek göstererek yanlış değerlendirme yapmaları olasılığının düşünülmesi, sisteme olan ilgiyi olumsuz yönde etkileyecektir.

Bazı birimler, performans değerlendirmeye esas oluşturan göstergelerin belirlenmesinde bile diğer birimlerin korunabileceğini düşünebilirler. Bu kapsamda, performans göstergeleri belirlenirken, birim çalışanlarının bu saptamayı olabildiğince kendilerinin yapmasına özen gösterilmeli; bu süreçte yalnızca yol gösterici bir işlev üstlenilmelidir. Bu doğrultuda, birimlere ayrılan zaman açısından da dengeli bir dağılım yapılmasına dikkat edilmelidir.

**6) Üst Yönetimin Desteğini Çekmesi Endişesi:** Performans esaslı bütçeleme süreci kolay bir süreç değildir. Bu zorluğun bilincinde olan birimler, sistemin üzerinde çok fazla çalışmış olmalarına karşın üst yönetimin, oluşturulan sistemden beklentilerini unutup sisteme zaman ve maliyet kaybı olarak bakabileceği endişesini taşıyabilirler. Birim yetkililerinin yanı sıra çalışma ekibine alınan personelin bir kısmı, birim amirlerinin sürece hiç katılmayıp, tek başlarına birimin performans yönetim sistemi sürecini yürütmeleri gerektiğini düşünebilirler. Performans yönetim sistemi oluşturulması ve yürütülmesi sürecinin, kurumsallaşma adına yapıldığı birçok kez çalışma ekibine anlatılmalıdır. Üst yönetimin desteğini almadan sistemin oluşturulmasının doğru olmadığı, oluşturulsa bile istenen sonuca örgütü ulaştıramayacağı ön planda tutulmalıdır.

**7) Düşük Performans Gösterme Endişesi:** Birimlerin bir kısmı, oluşturulan performans göstergelerini gerçekleştirilememesi endişesiyle hareket edebilirler. Böylece, oluşturulan performans göstergelerine ilişkin nicel verilerin olabildiğince düşük tutulmaya çalışıldığı görülür. Kimi zaman bir önceki yıl gerçekleştirilen rakamların altında göstergeler belirlenirken, kimi zamanda hiç yapılmayacakmış gibi gösterilebilir. Bazıları ise, hedeflere ilişkin göstergeleri, yıllar itibarıyla artacağını düşünmelerine karşın, düşük performans sonucuyla karşılaşma riski yüzünden arttırmamaya özen gösterebilir. Bu konunun, sistemin başarısı için önemli olduğu unutulmamalıdır.

**8) Bürokrasi Artışı:** Performans yönetim sistemlerinde olduğu gibi performans esaslı bütçeleme süreci için fazla miktarda prosedür kullanılır. Bu doğrultuda birimler, tipik bürokratik davranışlar sergilerler. Tüm faaliyetlerin yazılı olarak kayda alınmasının, verilmiş birer söz olarak algılanması, bürokrasiyi artırıcı yönde etki edecektir.

**9) Sistemdeki Tasarlama Sorunu:** Performans esaslı bütçeleme hazırlığı sürecinde, sistemin gereklerinden biri olmadan gerçekleştirilen yapılandırma, sistemden beklenen sonucu vermeyecektir. Örneğin, stratejik plan yapılmadan performans esaslı bütçeleme çalışmalarını yapmak, sistemin başarısını düşürecektir. Bunun yanı sıra, sistemin tasarımı yapılırken, her kurumun kendine özgü özelliklere sahip olduğu unutulmamalıdır. Örneğin, nüfusu 60.000 olan bir ilçe belediyesi ile 10 milyon nüfuslu bir büyükşehir belediyesinin oluşturacağı sistemlerin kapsamı birbirinden farklı olacaktır.

**10) Birimlerin Faaliyet Çatışması:** Performans esaslı bütçelerin oluşturulması sürecinde, özellikle stratejik planlama yapılırken faaliyet ve projelerin belirlenmesinde bir takım birim çatışmaları yaşanabilir. Bir birim, herhangi bir faaliyetin kendi ilgi alanında olduğuna ya da olmadığına ilişkin bir başka birimle çatışma içerisine girebilir. Bu kapsamda başvurulması gereken kaynak, birimlerin tanımlamalarıdır. Sistemin oluşturulması sürecinde tanımlamalar yapılmamışsa; iş, süreç ve görev tanımlamaları özellikle birim bazında etraflıca yapılmalıdır.

**11) Katılımcı Olmayan Yönetim Yaklaşımı:** Sürekli aynı işi yapan bir kişinin, o işe ilişkin en doğru ve güvenilir bilgiye sahip oldukları şüphesizdir. Bir işi en iyi bilen, o işe en yakın olan kişi olduğu unutulmamalıdır. Öte yandan, "Yöneticilerin kendi katkıları olmayan kararları benimsemeleri oldukça zordur" (Alpay, 1990: 141). Tepe yöneticileri katılımcı bir anlayışla karar mekanizmasının çarklarını çevirirken, alt kademe yöneticilerin ve işgörenlerin, üst yöneticilerden habersiz veya onların görüşlerini almadan karar vermeleri, alınan kararların uygulanabilirliği açısından etkin bir sonucu ifade etmemektedir.

Performans esaslı bütçeler oluşturulurken belediye personelinin bilgisine başvurulmaksızın sürecin dışarıdan tamamlanması, önemli bir hatayı işaret edecektir. Özellikle belediyenin sahip olduğu fiziksel, mali, kültürel, sosyal vb. donanımları bilen nitelikli personelin amaç, hedef ve göstergelerin oluşturulması sürecine doğrudan katılımının sağlanmasına özen gösterilmelidir. Çalışanların katılımı olmadan oluşturulan performans kriterlerinin ölçümü, sistemin başarısını olumsuz yönde etkileyecektir. Çünkü, ölçümlerde bir takım anlam kargaşaları yaşanabilir ve hedefler, olması gerekenden sapma gösterebilir. Bunun yanı sıra, değişen ve yenilenen belediye hizmetlerine ilişkin dışsal bilgilere de ihtiyaç duyulur. Ancak, bu sürecin dinamik bir yapıda tasarlanması ve en uygun tanımlamaların yapılabilmesini sağlayacak bir sistemin belediyelerde kurulması önemli



bir konudur. Bir başka uygulamanın kopyalanması, kurum kaynaklarının etkili kullanımını engelleyecektir.

## SONUÇ

Örgütlerin, kaynakların etkin ve verimli kullanımına yönelik arayış çabaları, yeni yönetim ve bütçeleme tekniklerini beraberinde getirmektedir. Bu arayış, yalnızca özel sektörde faaliyet gösteren işletmeler için değil, aynı zamanda kamu örgütleri için de söz konusu olmaktadır. Özellikle, halkın yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik hizmetler üreten ve kullanılan kaynak açısından ülkemizde önemli bir yere sahip olan belediyeler, son zamanlarda, performanslarını artıracak yönetim tekniklerini kullanma amaçlı çalışmalar içerisine girmişlerdir. Bu nitelikteki arayış içerisine girmeyen belediyeler ise, yasal düzenlemelerle etkin bir performans yönetim sistemini kurmaya teşvik edilmektedir. Belediyelerde etkin bir performans yönetim sistemi oluşturulmasının aşamalarından biri de stratejik plan ve performans programlarının bütçeyle uyumlu hale getirilmesi olmaktadır.

Performans esaslı bütçe, son dönemlerde birçok belediye tarafından, özellikle yasal düzenlemeler nedeniyle, çalışma alanı bulmuştur. Ancak, belediyeler; planlama alışkanlığına yatkın olmayan yönetim anlayışları, yerel seçimler sonrasında stratejik planlara ve bu temelde gerçekleştirilen performans esaslı bütçeleme çalışmalarına bağlı kalınmayacağı endişesi, yeni fikir ve projelerden kaçınma çabası, maliyetlendirme ve teknik açıdan bilgi eksikliği, değerlendiricilerin subjektif olacağı korkusu, üst yönetimin desteğini çekmesi endişesi, düşük performans gösterme endişesi, oluşturulan prosedürlerin bürokraside meydana getireceği artış, sistemin oluşturulması sürecindeki temel sorunlar, birimler arası faaliyet çatışması ve katılımcı olmayan yönetim yaklaşımı nedenleriyle performans esaslı bütçeleme sürecinde önemli sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu sorunların önceden bilinmesi, bütçeleme çalışmalarının etkin ve verimli kaynak kullanımına hizmet edecek şekilde tasarlanmasını beraberinde getirmektedir. Bu tasarımın oluşturulması sürecinde uygulamacıların tümü, olası sorunların giderilmesine yönelik alternatif yöntemler geliştirmek durumundadırlar. Bu süreçte üst yönetim, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmalarını benimseyerek desteklemelidir. Bu anlayış, hem bütçeleme çalışmasının yapıldığı belediyenin, hem de makro anlamda ülke kaynaklarının etkin kullanımına hizmet edecektir.

## KAYNAKÇA

Alpay, Yurdakul (1990), *Bütçeden Stratejik Yönetime İşletme Planlaması*, Cem Yayınevi, İstanbul.

- Azıklı, Sedat (2006), "Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecinde Paydaş Analizinin Önemi", *e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, Sayı 52, Haziran, www.e-akademi.org.
- Behn, Robert D. - Kant, Peter A. (1999), "Strategies for Avoiding the Pitfalls of Performance Contracting", *Public Productivity and Management Review*, Vol. 22, No: 4, p. 470-489.
- Bigiç, Veysel (2003), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Asım Balcı (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Erbaşı, Ali (2008), "Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecinin Hukuki Dayanağı", *e-Yaklaşım Dergisi*, Sayı 186, Haziran, s. 638-650.
- Ergun, Ülkü (1987), "Sıfır Tabanlı Bütçelemenin Planlama ve Denetim İşlevi", *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s. 152-168.
- Eruz, Ertan (2005), "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Pamukkale Üniversitesi, Denizli, s. 61-74.
- Gürüz, Demet - Yaylacı, G: Özdemir (2004), *İletişimci Gözüyle İnsan Kaynakları Yönetimi*, Kapital Medya Yayınları, İstanbul.
- Öztürk, Namık K. (2006), "Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 1, Mart, s. 81-99.
- Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi* (2004), Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- Posner, L. Paul (2003), *Performance Budgeting. Current Developments and Future Prospects*, General Accounting Office, USA.
- Saran, Ulvi (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yayıncılık, Ankara.
- Schick, Allen (2003), "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, No: 2, p. 71-104.
- Young, Richard D. (2003), "Performance - Based Budget Systems", *Public Policy and Practice*, USC Institute for Public Service and Policy Research, January, p. 11-24.