

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ: BÜROKRASI VE BÜROKRAT DAVRANIŞLARI PERSPEKTİFİ

*PERFORMANCE-BASED BUDGETING SYSTEM: THE
PERSPECTIVE OF BUREAUCRACY AND BUREAUCRAT BEHAVIORS*

Doğan BAKIRTAŞ *
Metin NAZLIOĞLU **

ÖZ

Performans esaslı bütçeleme sistemi; bütçe süreç ve yöntemlerinde performans bilgisinin kullanılması, kamu harcamalarının kontrolü, kaynak dağılımında ve üretimde etkinlik, hesap verebilirliğin sağlanması ile sonuç odaklı bakış açısı gibi temel amaçlardan hareketle 1990'lı yıllarda uygulanmaya başlamıştır. Kamu mali yönetimi alanında performans esaslı bütçeleme sisteminin verimli ve etkin çıktılar ortaya koyabilecek bir bütçe yöntemi olduğu sıklıkla ifade edilmektedir. Ancak söz konusu çıktıların sağlanmasında sistemin temel aktörlerinden olan bürokratlar ve onların davranışları kilit bir rol üstlenmektedir. Çalışmada; performans esaslı bütçeleme sistemi, politik iktisat çerçevesinde bürokrat davranışları açısından incelenmiş olup söz konusu bütçe sisteminin, bürokrat davranışları neticesinde meydana gelebilecek olumsuzlukları ortadan kaldıracak bir mekanizmaya sahip olmadığı sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Performans Esaslı Bütçeleme, Bürokrasi, Bürokrat Davranışları.

ABSTRACT

The implementation of performance-based budgeting system started in the 1990s based on basic purposes such as using performance information in budget processes and methods, controlling public expenditures, ensuring resource distribution, and efficiency and accountability in production and result-oriented perspective. It is frequently emphasized that the performance-based budgeting system is a budget system that can provide efficient and productive outputs in the field of public financial management. However, bureaucrats and their behaviors, which are among the main actors of the system, play a key role in the provision of these outputs. This study examines performance-based budgeting in terms of bureaucrat behaviors within framework of political economy and concludes that this budget system does not have a mechanism that can eliminate the negativities that may occur as a result of bureaucratic behaviors.

Keywords: Performance-Based Budgeting, Bureaucracy, Bureaucrat Behaviors.

* Doç. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Salihli İİBF Maliye Bölümü, dgnbakirtas@gmail.com, Orcid: 0000-0002-9189-3451

** Araştırma Görevlisi, Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Salihli İİBF Maliye Bölümü, metin.nazlioglu@cbu.edu.tr, Orcid: 0000-0002-4926-298X

GİRİŞ

Günümüzde artan kamu hizmeti taleplerine karşın kamu kaynaklarının yeterli düzeyde artış göstermemesi, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu noktada; kaynak tahsisinin optimal düzeyde yapılması, gelir ve gider arasındaki dengenin sağlanması ve harcamalara yönelik hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sistemi; mali disiplinin sağlanması, kaynakların aktarımında kilit sektörlerin göz önünde tutulması, sonuç odaklı hareket edilmesi, kaliteli kamusal mal ve hizmetlerin sunulması ile özellikle harcama aşamasında hesap verebilirlik yükümlülüklerini artırması açısından ön plana çıkmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi, ilk olarak 1990'lı yıllarda geliştirilen bir sistemdir. Klasik bütçe sistemleri arasında sayılan program bütçe, plan-program bütçe sistemi ve sıfır esaslı bütçe sistemleri tarihsel süreç boyunca uygulama süreçlerinde birçok değişikliğe uğramış ve her yeni gelen sistem kendinden öncekilerinin eksikliklerini tamamlamak adına oluşturulmuştur. Son olarak performans esaslı bütçeleme adıyla gündeme gelmiştir. Her ne kadar etkinlik, verimlilik ve denetim konularındaki aksaklıklara alternatif bir çözüm yolu olarak sunulsa da kamu mali yönetiminde temel aktör olan bürokrasi ve bürokrat davranışlarının bu sürece olan etkilerinin göz ardı edilemeyeceği açıktır.

Çalışmada öncelikle performans esaslı bütçeleme kavramı ve sistemi oluşturan temel unsurlar kısaca açıklanmıştır. Devamında bürokrasi ve bürokrat davranışlarının teorik temellerine değinilmiştir. Son bölümde ise performans esaslı bütçeleme sistemi kapsamında bürokrasi ve bürokrat davranışları tartışılmıştır.

1. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Performans esaslı bütçeleme (PEB), ödenek tahsisinden önce kamu birimleri tarafından yerine getirilecek faaliyet ve/veya projelerin maliyetlerinin ortaya konulması ve söz konusu faaliyet ve/veya projelere yönelik performans kriterlerinin belirlenmesini öngören bir bütçe sistemidir. Bu sistem; kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi için tahsis edilen ödenekler ile faaliyetler sonucunda elde edilen çıktı ve/veya sonuçların karşılaştırılabilmesine olanak sağlamaktadır (Aktan ve Tügen, 2006: 206).

PEB sisteminin oluşturulmasında diğer bütçeleme sistemlerinin etkisi de göz ardı edilmemelidir. Girdi odaklı sistemden çıktı odaklı sisteme geçiş yönündeki ilk girişim 1949 yılındaki Hoover Komisyonu'nda önerilen performans bütçe ile ortaya çıkmıştır. Plan Program Bütçeleme Sistemi (PPBS), hesap verebilirliği esas almaktadır. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi (SEBS) ise önceliklere göre sıralanmaktadır. PEB sistemi de program yapısı ile kurumsal yapıyı birbirine entegre etmeye çalışmaktadır (McGill, 2001: 377).

PEB, geçmişte uygulama alanı bulmuş bütçeleme sistemlerinin birçok amacını bünyesinde barındırmakta ve kurum yöneticilerine hesap verebilirlik kapsamında yükümlülükler getirmektedir. Vatandaş memnuniyeti odaklı, hesap verebilirlik, mali disiplin ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, etkin ve verimli kullanımını temel amaç edinmektedir (Mutluer vd., 2016: 360-361).

PEB kavramına yönelik literatürde farklı tanımlamalar görülebilmektedir. OECD performans bütçelemesini, tahsis edilen kaynakları ölçülebilir sonuçlara bağlayan bütçeleme olarak tanımlamıştır (OECD, 2008: 2). Robinson (2008: 2) ise resmi performans bilgisinin sistematik kullanımı aracılığıyla kaynak ve çıktı arasındaki bağlantıyı güçlendirmek için tasarlanmış kamu sektörü finans sağlama mekanizması ve süreci olarak tanımlamıştır.

PEB, kamu kurumlarının kaynaklarını yine o kurumların elde etmiş olduğu sonuçlar ile ilişkilendirerek kamu harcamalarının verimliliğini ve etkinliğini arttırmayı ve performans bilgisini sistematik bir şekilde kullanmayı hedeflemektedir (Robinson ve Last, 2009: 2). PEB sistemi, kurumun misyon ve hedefleri ile ilgili stratejik planlama gerektiren ve program çıktıları hakkında yeterli bilgi sağlayan ölçülebilir veriler isteyen bir süreçtir (Willoughby ve Melkers, 2000: 106). Söz konusu bütçe sistemi, mali disiplini ön planda tutmakla birlikte mali disiplini sağlamada orta vadeli harcama planlarını içeren stratejik plandan istifade etmektedir. Dolayısıyla hem yasama hem de yürütme organları orta vadeli hedefler konusunda bilgilenebilir ve harcamaların denetlenme süreci kolaylaşmaktadır (Tüğen, 2016: 145-146). Performans bilgisinin bütçeleme sürecine girişi, OECD ülkelerinde oldukça yaygın olan bir girişimdir. Söz konusu ülkelerde yapılan çalışmalarda performans bilgisinin faydalarından sıkça bahsedilmektedir. Performans bilgisi, net bir şekilde sonuçlara odaklanılmasını sağlamakta, hükümetlerin hedefleri doğrultusunda oluşturduğu programların nasıl uygulanması gerektiği ile ilgili daha kapsamlı bilgi sunmakta, planlama sürecinde süreç hakkında bilgi sağlayan bir uyarı mekanizması görevi görmektedir, ilgili politik

aktörlere (halk, politikacılar, meclis) daha fazla bilgi sunarak şeffaflığı arttırmakta ve son olarak verimliliği ve program yönetimini geliştirmektedir (OECD, 2007).

PEB sistemi için performans bilgisi önem arz etmektedir. Dolayısıyla kamu kurumlarının performans bilgisini sağlayacak ve böylelikle bütçeleme sürecinin etkin bir şekilde yürütülebilmesini kolaylaştıracak bir bilgi sistemine ihtiyaç duyulmaktadır (HSSGM, 2006: 57). Bu kapsamda kurumlarda yapılacak değişiklikler; kaynak kullanımında esneklik sağlanması, bilgi sistemi ile tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin entegrasyonu, sıkı kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi, hesap verebilirliğin ve saydamlığın artırılması için gelişmiş raporlama sistemlerinin oluşturulması olarak ifade edilebilir (Aktel, 2003: 141-142).

Mali disiplini sağlanması, sonuç odaklı bir sisteme sahip olması, üretkenlik ile verimlilik artışına katkı sağlanması, kurumlara ait bilgiler sunarak vatandaş memnuniyetini ve hesap verebilirlik yükümlülüğünü artırması ve stratejik yönetim anlayışını benimsemesi PEB sisteminin sahip olduğu başlıca özelliklerdir (Kesik, 2004: 17).

1.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Türleri

OECD, performans bütçelemesini üç farklı şekilde ele almaktadır (OECD, 2007).

Sunuma Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi (presentational); performans hedefleri için performans bilgisi, bütçeleme veya diğer hükümet belgelerinde yer almaktadır. Ancak kaynak tahsisi ve performans bilgisi arasındaki bağlantı göz ardı edilmektedir.

Performans Bilgili Bütçeleme Sistemi (performance-informed); kaynaklar ya önerilen gelecek performansıyla ya da dolaylı bir şekilde performans sonuçlarıyla ilgilidir. Fakat bu sistem tahsis edilen kaynakların miktarını belirtmemektedir. Bu sistem karar vericileri daha çok makroekonomik göstergeler hakkında bilgilendirmektedir.

Doğrudan Performans Bütçeleme Sistemi (direct/formula); kaynakların doğrudan ve açıkça performans birimlerine tahsis edilmesini içermektedir. Kaynak tahsisi, doğrudan elde edilmiş sonuçlar temeline dayanmaktadır.

Tablo 1. Performans Bütçe Sistemi Türleri

Tür	Performans Bilgisi ve Kaynak Arasındaki Bağlantı	Planlanan veya Gerçek Performans	Bütçe Sürecindeki Temel Hedef
Sunuma Dayalı	Yok	Performans hedefleri ve/veya performans sonuçları	Hesap verebilirlik
Performans Bilgili	Gevşek/Dolaylı	Performans hedefleri ve/veya performans sonuçları	Planlama ve/veya hesap verebilirlik
Doğrudan Performans	Sıkı/Doğrudan	Performans sonuçları	Kaynak tahsisi ve hesap verebilirlik

Kaynak: OECD, Performance Budgeting in OECD Countries, 2007: 21.

Shah ve Shen (2007) ise performans bütçelemenin; bütçeleme sürecinin bir parçası olarak bilgi sunan ancak bütçe sürecinde rol oynayan aktörlerin kaynak tahsisi için bu bilgiyi kullanmadığı sistem olan Performans Raporlu Bütçeleme, program performansını temel alan Performans Bilgili Bütçeleme, performans bilgisinin kaynak miktarına bir etkisinin olmadığını vurgulayan Performans Bazlı Bütçeleme ve kaynakların performansa göre tahsis edildiği Performansla Belirlenen Bütçeleme şeklinde dört farklı uygulama alanı bulunduğunu ifade etmektedir.

1.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Unsurları

PEB sisteminin işleyişini daha iyi anlayabilmek için ilgili kavram ve unsurlara değinmek yerinde olacaktır. PEB sisteminin temel unsurları; stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporudur. Ancak bu unsurların yanı sıra tamamlayıcı unsurlar olan çok yıllık bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve analitik bütçe sınıflandırması da önem arz etmektedir.

1.3.1. Stratejik Planlama

Stratejik planlama, bir kurumun bulunduğu nokta ile ulaşmayı hedeflediği durum arasındaki yeri teşkil etmektedir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir perspektife sahip stratejik planlama; kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunları gerçekleştirmek için kullanacağı yöntemleri belirlemesini gerektirir (DPT, 2006; Egeli vd., 2007: 29-30). Bu çerçevede stratejik planlama (DPT, 2006: 7-8);

- Girdilere değil, sonuçlara odaklanmaktadır.
- Değişimin istenilen doğrultuda olmasını sağlamaya yardımcı olmaktadır.
- Geleceğe yönelik beklentileri yansıtmaktadır.

- Çıktıların nasıl ve ne ölçüde elde edildiğinin takibini, değerlendirmesini ve denetimini yapmaktadır.
- Uzun vadeli bir yaklaşımdır.
- Kuruluşların yapılarına göre adapte edilebilen esnek bir araçtır.

Stratejik planlama süreci dört temel soruya cevap aramaktadır. Buna göre; bir kurumun düzeyini tespit etmeyi hedefleyen “Neredeyiz?”, misyon, vizyon ve gelecek ile ilgili hedeflerini ortaya koyan “Nereye ulaşmak istiyoruz?”, amaç ve hedeflere ulaşmak için takip edilecek yol ve izlenecek yöntemleri kapsayan “Hedeflere nasıl ulaşabiliriz?” ve elde edilen amaçlar ile hedeflerin kazanımını ve geri dönüşleri sağlayan “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” soruları stratejik planlamanın temelini oluşturmaktadır (DPT, 2006: 8).

1.3.2. Performans Programı

Performans programı, PEB sisteminin ikinci aşamasını teşkil etmektedir. Performans programı, stratejik plana bağlı olarak bir kamu kurumunun bir mali yılda gerçekleştirmesi gereken faaliyetler ile bu faaliyetlere özgü kaynak gereksinimini, performans hedeflerini ve/veya göstergelerini içeren ve idarenin faaliyet raporu hazırlamasına temel oluşturan dokümandır (Özen, 2008: 67-68).

Şekil 1. Performans Programının Hazırlanışı



Kaynak: BUMKO, 2009.

Performans programlarında; stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler kapsamında ortaya konulan performans hedefleri, söz konusu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetler, bunların kaynak ihtiyacına ve performans hedeflerine ulaşıp ulaşmadığını ölçmeye yarayan performans göstergeleri yer almaktadır. Performans göstergelerini şu şekilde sıralamak mümkündür (BUMKO, 2009);

Girdi göstergeleri; bir hizmet veya ürünün üretilmesi için gerekli fiziki ve mali kaynaklardır. Girdi göstergeleri, ölçmeye esas olan başlangıç durumunu yansıtmaktadır.

Çıktı göstergeleri; üretilen hizmet ve ürünlerin miktarıdır. Bu gösterge üretilen ürün ve hizmetin miktarı hakkında bilgi vermesine rağmen üretim sürecinin etkinliği ve ürünün kalitesi hakkında bilgi edinme noktasında tek başına yeterli bir gösterge değildir.

Verimlilik göstergeleri; çıktı başına girdi veya maliyeti ifade etmektedir. Girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktadır.

Sonuç göstergeleri; elde edilen sonuç veya çıktıların, stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını belirtmektedir. Hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ortaya koyduğu için en önemli göstergedir.

Kalite göstergeleri; hizmet ve ürünlerden faydalananların beklentilerinin karşılanıp karşılanmadığını ortaya koyan göstergedir.

1.3.3. Faaliyet Raporları

Faaliyet raporu, PEB sürecinin son aşamasını teşkil etmekte ve kamu kurumları tarafından hazırlanmaktadır. Ek olarak, mali saydamlık ve hesap verebilirlik yükümlülüğünü gerçekleştirmenin önemli araçlarından biri olarak gösterilmektedir. Kamu kuruluşları, her yıl gerçekleştirdiği faaliyetlerinin değerlendirilmesi için faaliyet raporunu hazırlamak zorundadır. Bu raporlar, içinde barındırdıkları performans bilgisi sayesinde amaç ile hedeflerin başarıyla başarılmadığına yönelik bilgi vermektedir.

Faaliyet raporu, bir performans amacının başarılmama nedeni ve tahmini başarıma süreci hakkında bilgi veren bir rapordur. Dolayısıyla faaliyet raporları gerek geçmiş yıl uygulama sonuçlarını gerekse de gelecek döneme ait performans hedeflerini ve bu hedefleri başarma düzeylerini yansıtmaktadır. Bu yönüyle faaliyet raporu, topluma başarılamayan hedeflere ne zaman ulaşılacağı konusunda bilgi vermektedir. Her faaliyet raporu, kurumun stratejik planına bağlı kalarak bu planların doğru bir şekilde revize edilmesine imkân tanımaktadır (Özen, 2008: 69).

1.3.4. Çok Yıllı Bütçeleme

Bütçe temelli reform girişimlerinin yaygın olduğu OECD ülkelerinde diğer bir girişim ise Çok Yıllı Bütçeleme (ÇYB)'dir. Bu kapsamda yıllık olarak hazırlanan bütçeler stratejik olarak çok yıllık bütçe çerçevesine dönüştürülmektedir. ÇYB, bütçe ve ödeneklerin birden fazla yıl içinde değerlendirilmeye çalışılmasıdır (Boex vd., 2000: 91-92). ÇYB, Dünya Bankası kaynaklarında Orta Vadeli Harcama Sistemi

(Medium Term Expenditure Framework) olarak ifade edilmektedir. ÇYB, çok yıllık bir süreç çerçevesinde bütçeye ait gelirleri tahmin eden ve ödeneklerin üst sınırlarını belirleyen bütçeleme şeklinde tanımlanmaktadır (Kızıltaş, 2003: 13-14).

ÇYB, ülkeler için bünyesinde birçok fayda barınmaktadır. Söz konusu faydalar; (i) Çok yıllık bir kapsamda bütçe faaliyetlerinin gerçekleştirilmesini, hükümetlerin politika önceliklerini ve hedeflerini daha açık ve tutarlı şekilde oluşturmalarını sağlamaktadır. (ii) Orta vadeli bütçe projeksiyonları hali hazırdaki politikaların ve gelecekteki tahminlerin benimsenen mali strateji ile uyumlu olup olmadığını yansıtmaktadır. (iii) ÇYB, bütçeleme sürecindeki saydamlık ve hesap verebilirlik yükümlülüğünün artırılmasıyla ve taahhüt ile harcama önceliklerinin yeniden gözden geçirilmesi kapsamındaki mekanizma sayesinde, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesinde verimliliğin artırılması yönünde teşvikler sunmaktadır. (iv) ÇYB, bütçeleme sürecine dahil olan bakanlıkların katılım düzeylerini artırarak çeşitli hükümet birimleri arasında işbirliğini ön plana çıkaran bir araç olarak ifade edilebilir (Boex vd., 2000: 107-112).

1.3.5. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi

Tahakkuk esaslı devlet muhasebesinde herhangi bir gelirin, dönemin gelirleri arasında gösterilmesi için cari dönemde tahsil edilmesi zorunlu değildir. Benzer şekilde herhangi bir giderin de dönemin giderleri arasında gösterilmesi için içinde bulunulan dönemde ödenmiş olması gerekmemektedir. Gelir ve giderin tahakkuk etmesi, o dönemin gelir ve giderleri arasında gösterilmesi için yeterli olmaktadır. Mali işlemlerin kaydedilmesinde tahakkuk esasının tercih edilmesi durumunda, ilgili dönemin mali tablolarında yalnızca o yıla ilişkin gelir ve giderler yer almaktadır. Dolayısıyla gelirlerin, o dönemin giderleriyle karşılaştırılmasına imkân vererek kurumun faaliyet karı ile net karı tarafsız bir şekilde belirlenebilmektedir (Koc, 1975: 436).

Sağlıklı bir kamu mali yönetimi için ihtiyaç duyulan tüm mali verilerin gününde, doğru ve güvenilir bir şekilde kaydedilip muhafaza edilmesi ve üretilen mali bilgilerin ilgili yöneticilerin kullanımına sunulması önem arz etmektedir. Yönetim bilgi sisteminin iyi bir şekilde tasarlanması; karar verme aşamasında yöneticilere doğru, güvenilir, zamanında ve yeterli bilgi sağlayarak gerekli raporların üretilmesine katkı sağlamaktadır. Dolayısıyla böyle bir sistem; yöneticilerin etkili, zamanında ve yerinde kararlar almalarına yardımcı olurken, onların hesap verebilirlik yükümlülüklerini yerine getirmelerinde de vazgeçilemez

bir rol oynamaktadır (Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2002). Bu çerçevede tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin, PEB sisteminin amaçlarından olan hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanmasında PEB sürecine veri sağlanması açısından kilit bir rol üstlendiği söylenebilir.

1.3.6. Analitik Bütçe Sınıflandırması

Analitik bütçe sınıflandırması (ABS); ekonomik, kurumsal ve fonksiyonel sınıflandırma olmak üzere üç gruptan meydana gelmektedir. Ayrıca finansman tipi sınıflandırma; ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma arasında konumlanmaktadır. Kurumsal sınıflandırma; siyasi ve idari sorumluluk ile program sorumlularının belirlenmesini içermektedir. PEB sisteminde sorumluluğun belirlenmesi yoluyla hedeflenen performanstan kimin sorumlu olacağı ortaya konulmaktadır. Kurumsal sınıflandırma, farklı kurumlarda benzer görevleri yerine getiren birimler arasında karşılaştırma yapılabilmesini de sağlamaktadır (Eker vd., 2006: 124). ABS; PEB sisteminde özellikle hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması noktasında katkı sağlamaktadır. Bu açıdan söz konusu sınıflandırmanın, PEB sistemini tamamlayıcı bir unsur olduğu rahatlıkla ifade edilebilir (Tüğen, 2016: 213). Analitik bütçe sınıflandırmasının temel hedefleri ise (i) Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik, (ii) Farklı bütçe anlayışlarının desteklenmesi, (iii) İdari ve mali yapılanmadan bağımsızlık, (iii) Bütün kamu idarelerini kapsamı, (iv) Uluslararası standartların uygulanması şeklinde özetlenebilir (Mutluer vd., 2005: 154).

2. BÜROKRASI VE BÜROKRAT DAVRANIŞLARI

Piyasa ekonomisinde mal ve hizmetler özel sektör aracılığıyla üretilmekte ve sunulmaktadır. Mal ve hizmetlerin sunumunda kamu ekonomisi kapsamında ise ikili bir yapı mevcuttur. Seçimle iş başına gelen siyasi organ söz konusu mal ve hizmetlerin sunumunu üstlenmekte ancak üretimi kamu idarelerine (bürolara) bırakmaktadır (Aktan vd., 2007: 178).

Kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda en önemli birim olarak gösterilen büro, "periyodik olarak tahsis edilen ödenek ve yardımlarla finanse edilen, kar amacı gütmeyen organizasyon" şeklinde tanımlanmaktadır (Niskanen, 1971: 15). Niskanen ayrıca büroların ortaya çıkışını, özel sektörün belirli mal veya hizmeti tedarik edememesi ile açıklamaktadır. Bürolar, piyasanın eksikliklerini telafi eden birer araçtır. Niskanen'in yaklaşımı temel olarak kurum içindeki kaynakların tahsisi ve bürokrasiyi verimli hale getirmek için uyarlanmış teşviklerin sağlanması

ile ilgilidir (Carnis, 2009: 60-62). Bürolar, faaliyetlerinde tamamen politikacılara bağımlı olarak hareket eder. Faaliyetler sonucu elde edilen çıktıya olan talep ise tüketicilerden ziyade politik destekçilerden gelmektedir. Bu nedenle bürolar ve politik destekçileri birbirine bağlıdır. Aynı zamanda bir büronun sunduğu hizmet genellikle vaat edilmiş bir faaliyetler bütünüdür. Söz konusu faaliyetlerin beklenen çıktıları ise bütçe ile ilişkilendirilebilir (Niskanen, 1971: 25).

Bürokrasi kavramına yönelik literatürde birçok tanımlama mevcuttur. Bürokrasi, her ne kadar halk dilinde formalite ve/veya kırtasiyeciliğin yaygın olması anlamında kullanılıyor olsa da bürokrasi kısaca, kamu sektöründe yer alan bürolar ve bu bürolarda istihdam edilen memur ve bürokratların oluşturduğu bir sistem olarak tanımlanabilir (Aktan vd., 2007: 177). Diğer bir bakış açısıyla bürokrasi; kamusal faaliyet alanının genişlemesiyle birlikte, belirli kamusal amaçları yerine getiren bürokratlardan oluşan hiyerarşik organizasyondur (Etzioni-Halevy, 1985: 41).

Olsen (2006: 2-3)'e göre bürokrasi, devletin otoritesi üzerine inşa edilmiş büyük bir örgütsel ve normatif yapıyı teşkil eder. Smith (1988: 9) bürokrasiyi, siyasi toplulukların yönetilmesine ve kamu politikasını meşru kılan kanunların uygulanmasına işaret eden organizasyon olarak tanımlamıştır. Savaş (1989: 20) ise bürokrasiyi politik iktisat açısından, siyasi iktidarın politikalarının hayata geçirilmesini sağlayan ve devletin rutin günlük hizmetlerini gören memur ve benzeri görevlilerden oluşan idari yapı şeklinde tanımlamıştır. Son olarak Mises (2018: 65) bürokrasiyi, ürettiği çıktılar piyasa fiyatı ile ölçülebilecek mahiyet taşımayan idari hizmetleri yerine getirmek üzere başvuru usulü olarak tanımlamıştır.

Bürokrasinin temel unsurlarından olan bürokratlar ise yalnızca bir büroda çalışan kişi değil aksine geniş bir organizasyon içinde yer alan, belirli düzeyde kendisine kaynak sağlayan kurumdan para geliri elde eden, performansına göre işe alınan ve terfi eden, piyasa ekonomisinde değer biçilemeyen mal ve hizmet üreten kişilerdir (Downs, 1964: 3-4).

Politik iktisat kapsamında yapılan bürokrat davranışları analizlerinde klasik iktisadi doktrinin iki temel varsayımı olan rasyonellik ve bireysellikten hareket edilmektedir. Bu noktada politik iktisatçılar bürokratları, özel çıkarları peşinde koşan kişiler olarak ifade etmektedir. Diğer yandan analizlerinde de bürokratların maksimize etmeye çalıştıkları olguları incelemektedir (Tullock ve McKeinze, 1980). Niskanen modeli, bütçe maksimizasyonuna dayanmaktadır. Bu modelin iki özelliği

vardır. İlki, bürokratların faydalarını maksimize etmek adına toplam bütçelerini arttırma yönünde eğilim göstermesidir. İkincisi ise iktidar partileri ile bürokratlar/kamu kurumları arasında bir tür siyasi mübadele sürecinin varlığıdır (Breton ve Wintrobe, 1975: 205). Genellikle bürokrasi modellerinin odak noktası, ödenek kullanmaya yetkili olan bürokratların davranışlarıdır. Ayrıca bürokratların kurum personel sayısını arttırarak bütçesel güçlerini sağlamlaştırmak isteyecekleri de söz konusu çalışmalarda sıklıkla vurgulanmaktadır.

Bütçe artışlarının bürokratlar (yönetimsel takdir yetkisi kullanılarak) için özel faydalara (işe alma yetkisi, ilave maaş, promosyon veya ödemeler) belirli bir dereceye kadar tahsis edilebileceği ve dolayısıyla bütçe kesintilerinin bu faydaları azaltma eğiliminde olacağı varsayımı ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle bürokratların mümkün olduğunca bütçe ve maliyetleri arttırmayı istemelerinin yanında bütçe kesintilerine güçlü bir şekilde direnmeyi amaçladığı ifade edilebilir. Bununla birlikte belirli durumlarda bürokratların, bürokrasi-yoğun hizmet sunum tarzını benimsedikleri söylenebilir. Bürokrasi yoğun bir hizmet sunumunda bürokratlar için daha büyük özel faydaların ortaya çıkması muhtemeldir (Hood vd., 1984: 164).

Bürokrasi sürecinde öne çıkan diğer bir unsur, piyasa güçleri ile çıkarıcı politikacılar arasındaki ilişkidir. Buna göre; piyasa güçleri kamu yararından ziyade özel yarar sağlayan yasaları çıkarmaları için bazı politikacılara güçlü teşvikler sağlamaktadır. Söz konusu teşvikler; politikacı ve/veya bürokratlara, yeniden seçilme için ihtiyaç duydukları siyasi desteği sağlama veya bürokratik çıkarılarını maksimize etme olanağı vermektir (Macey, 1998: 176).

Bürokrat davranışları ile ilişkilendirilen diğer bir kavram ise rant kollama kavramıdır. Buchanan; kamu bürokrasisi içinde yer alan çalışanların maaş ve ikramiyelerinin ekonomik rantlardan oluşması ve özel sektör çalışanlarına göre daha yüksek olması durumunda politikacı ve bürokratların, elde etmek istedikleri makamlar için temel kaynakları israf edeceklerini ileri sürmektedir (Aktan vd., 2007: 186).

Temel kaynakların israf edilmesi noktasında harcama şekilleri ön plana çıkmaktadır. Friedman (1980; 2004: 116-117)' a göre harcamanın boyutları Şekil 2'de gösterilmiştir. Buna göre;

Durum A: Kişi kendi parasını kendisi için harcıyor ise kişi; hem ekonomik bir tercih yapmak isteyecek hem de mümkün olan en fazla değeri/faydayı elde etmek isteyecektir (Örneğin; süpermarket alışverişi).

Durum B: Kişi kendi parasını başkası için harcıyor ise kişi; durum A'daki gibi ekonomik bir tercih yapmak isteyecektir ancak durum A'daki gibi mümkün olan en fazla değeri elde etmeyi hedeflemeyecektir (Örneğin; bir başkası için alınan hediye).

Durum C: Kişi başkasının parasını kendisi için harcıyor ise bu durumda kişi ekonomik bir tercih yapma yönünde motivasyon göstermeyecek, parasının karşılığını almak için davranışta bulunacaktır (Örneğin, hesabı şirketinizin ödediği bir öğle yemeği)

Durum D: Kişi başkasının parasını başkası için harcıyor ise kişinin gerek ekonomik karar alması gerekse de en yüksek değer sağlayacak olanı almaya çalışması için bir teşvik bulunmamaktadır.

Şekil 2. Friedman Matrisi

		Para kim için harcanıyor?	
		Kendisi için	Başkası için
Kimin parası harcanıyor?	Kendi Parası	A	B
	Başkasının Parası	C	D

Kaynak: Friedman, 1980: 116.

Tüm refah programları hem Durum C'ye hem de Durum D'ye girmektedir. Örneğin alıcının istediği kadar harcamakta serbest olduğu nakit ödemeleri içeren sosyal güvenlik harcamaları Durum C'ye girerken, toplu konut projeleri Durum D kapsamındadır. Durum D programları Durum C'nin birkaç özelliğini paylaşmaktadır. Bunun yanında tüm Durum C programlarının alıcıları arasında bürokratlar vardır. Yasa koyucular başkasının parasını harcamak için karar almaktadır. Seçmenler ise kendi paralarının kendileri için kullanılması/harcanması adına oy vermektedir. Ancak burada Durum A'da olduğu gibi doğrudan bir bağlantı yoktur. Yani herhangi bir bireyin ödediği vergi ile talep ettiği harcama miktarı arasında son derece gevşek bir bağlantı vardır. Ayrıca harcama programlarını yöneten bürokratlar da başkalarının parasını harcamaktadır. Dolayısıyla harcama miktarlarının artması, beklenen bir durum halini almaktadır (Friedman, 1980: 117).

3. BÜROKRASİ VE BÜROKRAT DAVRANIŞLARI AÇISINDAN PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

Bütçenin hazırlanma, onaylanma, uygulanma ve denetlenme süreci, insan faktörünün ön planda olduğu bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. PEB sistemine bakıldığında davranışsal varsayımlara dayalı teorik yapının yetersiz olduğu görülmektedir. Bu noktada Çelebi ve Kovancılar (2012: 4) PEB sistemini; soyut ve ilke kavramlardan oluşan bir süreç olarak tanımlamakta ve söz konusu sistemin bürokrat davranış modelleri ile ilgili teorik ve kavramsal altyapısının başarıya ulaşmada yetersiz kalacağını ifade etmektedirler.

Performans bütçeleme ve çıktı odaklı yönetim modellerinin amacı, politikacıların hedefleri açıkça belirlemesi ve hedefleri başarma noktasında gelişimi izleyen bir mekanizma oluşturmaktır. Açık hedefler belirlemek OECD ülkelerinin karşılaştığı zorluklardan birisidir. Birden fazla yöneticinin olduğu bir sistemde veya bir kurumun rolü üzerinde anlaşma noktasında eksiklik varsa, rekabet halinde olan ve hatta çelişen (çatışan) hedefler ve talepler olabilir. Bu problem, Amerika Birleşik Devletleri gibi bürokrasinin müşterek kontrole tabi tutulduğu sistemlerde daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır (OECD, 2007: 70).

Performans bütçelemeye yönelik olarak OECD (2016: 1-7) tarafından yapılan ve 24 üye ülkenin değerlendirildiği çalışmaya bakıldığında PEB sisteminin hayata geçirilmesi ve uygulanması sürecinde ülkelerin bir dizi zorlukla karşılaştığı görülmektedir. Bu zorluklar; yetersiz performans kültürü, yetersiz kaynaklar (hem personel açısından hem de teknik açıdan), yetersiz kapasite, yeni sistem ile ilgili yetersiz eğitimler, kurumlara ait güncel bilgilerin oluşturulmasında yaşanan zorluklar ve etkinlik üzerine yetersiz bilgi düzeyi şeklinde ifade edilmektedir (OECD, 2016: 5). Kamu kurumlarındaki çalışanların; yeni bütçeleme sistemi hakkında yeterli düzeyde eğitilmemesi, yeniliklere açık olmaması, direniş göstermesi veya yeterli gayreti göstermemesi söz konusu sistemden istenilen sonuçların alınmasını engellemektedir. Ayrıca çalışmanın (OECD, 2016: 6) harcama denetimi ile ilgili bölümünde; yetersiz performans bilgisi, uygulamayı gerçekleştirecek kamu çalışanlarının yeterli ilgi ve dikkate sahip olmaması ile yetersiz politik destek gibi etkenlerin harcama denetiminin başarılı bir şekilde uygulanmasını zorlaştırdığı da vurgulanmaktadır.

Bürokrasi alanında özellikle gelişmekte olan ülkelerin örgütsel anlamda bazı problemleri bulunmaktadır. Bu problemler aşırı merkeziyetçilik ve gizliliklidir. Kamusal alanda görev ve yetkilerin büyük bir çoğunluğu merkezde bürokrasi bünyesinde ve her zaman gizlilik hüküm sürmektedir. (Aktan, 1999: 113). Dolayısıyla, bürokrasi sürecinde gizliliğin var olması, performans bütçeleme sistemi için hayati öneme sahip olan performans bilgisinin üretilmesinde şeffaflık ile ilgili kaygıların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Tamamı olmamakla birlikte kimi bürokratlar kurumlarının etkinliği ile ilgili bilgileri üst düzey yöneticilere ve/veya politikacılara mübalağa etme yoluyla aktarabilmektedir. Bu nedenle bürokratların söz konusu davranışı sergileme ihtimali kurumlara ait bilgilere duyulan güvenin azalmasına neden olabilmektedir.

Kurumlara ait performans bilgilerinin doğruluğu sağlıklı performans değerlendirmesi açısından önem arz etmektedir. Dolayısıyla performans değerlendirmesinin objektif bir şekilde yapılabilmesi için güçlü bir denetim mekanizmasının tesis edilmesi gereklidir. Bu mekanizmanın oluşturulmasının kurumların inisiyatifine bırakılması ise denetimlerin objektifliği ile ilgili kaygıların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bununla birlikte mali yapıda bozulmanın önüne geçilmesi adına PEB sürecinde iç kontrol mekanizmaları oluşturulmaktadır (Güner, 2009: 220-221). Söz konusu sistemde yöneticilere harcama esnekliği sağlanmakla birlikte bu esnekliğin, sürecin manipüle edilmesine neden olabileceği de vurgulanmaktadır. Dolayısıyla bürokratların bu hareket alanını kendi çıkarları için kullanabilecekleri göz önünde tutularak gerekli önlemlerin alınması, sürecin sağlıklı işleyebilmesi adına kilit bir rol üstlenmektedir.

PEB sürecinde önemli rol üstlenen diğer bir unsur, performans ölçümlerinin liyakat temelli olma gerekliliğidir. Bir faaliyet çerçevesinde çalışan kamu görevlisinin kabiliyeti ve çalışmaları hakkaniyetli bir şekilde değerlendirilmez. Ancak diğer sistemlerde olduğu gibi bu sistemde de nepotizm (adam kayırmacılık) iddiaları ortaya çıkabilir. Söz konusu sistemde kurum bünyesindeki kontrol ve denetim mekanizmaları kurum inisiyatifine bırakıldığı için nepotizm ile ilgili sorunların aşılmasında sıkıntılar yaşanabilir (Özen, 2008: 73).

PEB sisteminin zayıf yönetim ilkelerine sahip ülkelerde kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini artırma ihtimali de oldukça düşük düzeydedir. Örneğin, yolsuzluğa karışmış ve rant kollayan siyasi ve bürokratik liderlerin varlığı durumunda kamu sektörünün performansının iyileştirilmesi ve/veya performansa dayalı bütçe uygulama çabaları bir anlam ifade etmemektedir (Robinson ve Last, 2009: 8).

Harcama verimliliği açısından ise performans bütçelemesi, sınırlı kaynakları en fazla sosyal faydayı sağlayacak alanlarda daha etkili bir şekilde tahsis etmek için harcama planlamasında mantıklı davranmayı amaçlamaktadır. Programlama sürecinde bu hedefin gerçekliği sorgulanmaktadır. Bütçeleme süreci rasyonel olmaktan daha ziyade politiktir. Bu nedenle bütçe ödenekleri, politik sürecin doğası ve bürokrasinin bir sonucu olarak büyük bir verimsizlikle karşı karşıya kalmaktadır (Robinson ve Brumby, 2005: 15-16). Friedman (1980)'a göre, bürokratlar başkasının parasını başkası için harcamaktadır. Bu sebeple bürokratların hem ekonomik karar alması hem de en yüksek faydayı sağlamaya çalışması için bir teşvik edici bulunmamaktadır. PEB sisteminde yöneticilere harcama esnekliği tanınmaktadır ancak bu durum bürokratların yaptığı harcamaların ekonomik açıdan etkinliğinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla söz konusu harcama esnekliklerinin sınırı ve boyutunun israfa neden olmayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

PEB sistemi açısından önemli unsurlardan biri de performansa gerçekten inanan ve performans kültürünü benimseyen kamu görevlilerinin mevcudiyetidir. Sistemsel olarak geliştirilen hukuki ve teknik altyapı ne kadar iyi tasarlanırsa tasarlanırsa sistemi benimsemeyen kamu personeli ile başarıya ulaşmak mümkün değildir (Özen, 2008: 72). Genellikle hükümetler yeni sistemleri uygulama noktasında yeterli düzeyde eğitilmiş ve donanımlı personele sahip değildir. Bu durum, gelişmiş ülkelerde bürokratik direnişlere, gelişmekte olan ülkelerde ise yolsuzluk ve kayıtdışılığa neden olabilmektedir (Rose, 2003: 53).

Kamu sektöründe genellikle terfi için aranan en önemli şart kıdemdir. Hayatlarının büyük bir bölümünü emir altında geçiren memurlar, enerjilerini ve inisiyatif kabiliyetlerini kaybetmektedir. Söz konusu memurlar, ilerleme ve yeniliğe karşı bir direniş göstermekte ve kurumlarının iyileştirilmesine yönelik atılan adımlara rahat bozan bir değişim gözüyle bakmaktadır. Yönetici düzeyindeki yüksek memurların sahip olduğu tutuculuk (eski düzeni devam ettirme çabası) yenilik ve iyileştirme önündeki en büyük engellerden biridir (Mises, 2018: 75).

Kurum çalışanlarının yeterli bilgi düzeyine sahip olmaması ve kültürel zorluklar da PEB sürecinde ortaya çıkan sorunlardandır. Kurumların performans programı hazırlayabilecek nitelikli çalışanlara sahip olması gerekmektedir. PEB sisteminin bu gereksinimi, kurum bünyesinde birçok yeniliğin hayata geçirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bunun yanında uzun yıllar performans denetimine tabi olmayan, değerlendirilmeye alışık olmayan ve yeniliğe karşı çıkan kamu

görevlileri, PEB sistemine geçişi ve uygulanmasını zorlaştırabilmektedir. Ayrıca kamu görevlileri kurumsal zorluklarla da baş etmek durumunda kalmaktadır. Kamu görevlilerinde atama işlemi düzenli olarak sürmektedir. Bu uygulama onların genel bilgi ve becerilerini geliştirmelerine ve hatta yolsuzluğu önlemelerine yardımcı olmaktadır. Ancak uygulamadaki eğilim, kamu görevlilerinin performans yönetimini de kapsayan herhangi bir alanda uzmanlıklarını geliştiremeyecekleri yönündedir (OECD, 2007).

PEB sisteminin sağlıklı bir şekilde uygulanması ve istikrarının korunması için politikacılar ile kamu kurumlarındaki üst düzey yöneticilerin bu sistemi sahiplenmeleri gerekmektedir. Politik yönden istikrarsızlık yaşanan ülkelerde siyasi iktidarın sık sık değişmesi ve yeni gelen iktidarların kamu kurumlarındaki üst düzey yöneticileri sıklıkla değiştirmesi, PEB sisteminin benimsenmesi önünde bir engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla siyasi iktidarların PEB sisteminin istikrarı için yeterli özveriye göstermemeleri ve bu sistemi yeterince benimsememeleri kamu kurumlarındaki üst düzey yöneticilerin bütçe reformlarını sahiplenmelerini engellemektedir (Şahin, 2010: 202).

PEB sisteminin başarısı, sistemin temel aktörlerinden olan bürokratların adaptasyonu ve sahiplenmesi ile yakından ilişkilidir. Performans sonuçlarının kamuoyuna sunulması ile şeffaflık sağlanırken performansı düşük faaliyetlerin de toplumun tüm kesimleri tarafından görülecek olması bürokratların sisteme karşı direnç göstermelerindeki en önemli faktördür. Etkinlik ve verimlilik temelinde oluşturulan PEB sistemi; bürokratlar açısından ödeneklerinin azaltılması, icraatlarına yönelik negatif algı yaratılması, başarısızlık ve hedef baskısı gibi kaygılara yol açmaktadır. Bu noktada; ölçülebilir ve makul hedeflerin konulması, bürokratlar ve yasa koyucular arasındaki iletişimin güçlendirilmesi, performans ölçümünün karmaşık ve maliyetli bir uygulama olmaktan çıkarılması ve en önemlisi hesap verebilirlik noktasında amaç ile hedeflere ulaşılması sürecinde bürokratlara kaynak tahsisinde verilen esnekliğin uygulama aşamasında kötüye kullanımının engellenmesi (Bal, 2016: 22-25), PEB sisteminin bürokrat davranışları neticesinde olumsuz sonuçlar doğurmasının önüne geçilmesine katkı sağlayacak unsurlardır.

SONUÇ

Performans esaslı bütçeleme sisteminin gündeme gelmesi ve birçok ülkede uygulama alanı bulmasıyla birlikte mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları ülkelerin mali sistemlerinin odak noktasını oluşturmaya başlamıştır. PEB; kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, mali saydamlık, stratejik yönetim anlayışının oluşturulması, mali disiplinin sağlanması, performans denetiminin ve kamuoyu denetiminin gerçekleştirilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Ancak PEB, getirdiği birçok olumlu yeniliğe rağmen uygulamada zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu zorluklardan biri bütçeleme sürecinde bürokrat davranışlarını kontrol altına alabilecek teorik ve idari alt yapısının mevcut olmamasıdır.

Çalışmada PEB sürecinde bürokrat davranışları nedeniyle meydana gelebilecek olumsuzluklar ele alınmıştır. Bürokratlar, politika uygulama aşamasında sahip oldukları teknik bilgi, üst yönetime bilgi sunumunda birincil kaynak olmaları ve vatandaşlar ile politikacılar arasında iletişimi sağlayan konumları nedeniyle bürokrasi sürecinde güçlü bir aktör haline gelmiştir. Bürokratlar söz konusu güç neticesinde bütçe sürecinde de aktif bir rol üstlenmektedir. Bütçe büyüklüklerinin kendilerine güç ve statü kazandıracağına farkında olmalarından hareketle bürokratlar, faydalarını maksimize etmek için toplam bütçelerini artırma eğiliminde olabilmektedir. Bütçe artırma çabasının yanı sıra PEB sistemi sürecine bakıldığında yeniliklere direnme, üst düzey yöneticileri yanlış veya eksik bilgilendirme, yeni uygulamaları benimsememe, nepotizm gibi davranışların sergilendiği görülmektedir. Ayrıca birden fazla yöneticinin var olduğu bir kurumda, rekabet halinde olan ve çatışan hedef ve talepler de ortaya çıkabilmektedir. PEB sisteminin ise bu davranış motivasyonlarının olumsuz etkilerini engelleyebilecek ya da ortadan kaldıracabilecek bir mekanizmaya sahip olmaması nedeniyle bütçeleme sürecinde söz konusu sorunların ortaya çıkmasının muhtemel olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can (1999), *Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete, Yeni Türkiye Yayınları*, Ankara.
- Aktan, Coşkun Can, Kamil Tüğen (2006), "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi", *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Editör: Coşkun Can Aktan, Seçkin Yayıncılık, Ekonomi Kitapları Dizisi: 28, Ankara, ss. 205-217.
- Aktan, Coşkun Can, Mustafa Sakal, Dilek Dileyici (2007), "Bürokratik Davranışların Ekonomik Teorisi: Kamu Tercihi Açısından Bir Değerlendirme", *Modern Politik İktisat Kamu Tercihi*, Editör: Coşkun Can Aktan ve Dilek Dileyici, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 177-199.
- Aktel, Mehmet (2003), *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayın, Ankara.
- Boex, L. F. Jameson, Martinez-Vazquez, Jorge, Robert, McNab (2000), "Multi – Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies, *Public Budgeting Finance*, Vol. 20, No. 2, pp. 91-112.
- Bal, Tolga (2016), "Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye’de Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 96, ss. 25-54.
- Breton, Albert, Ronald, Wintrobe (1975), "The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note On Niskanen’s Theory of Bureaucracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 1, pp.195-207.
- BUMKO (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) (2009), "Performans Bütçe Modülü: Eğitim Notu", <http://www.bumko.gov.tr/TR,7039/peb-egitim-dokumanlari.html>, (Erişim Tarihi: 03.03.2019).
- Carnis, Laurent A. H. (2009), "The Economic Theory of Bureaucracy: Insights from the Niskanen Model and the Misesian Approach", *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, Vol. 12, No. 3, pp. 57-78.
- Çelebi, A. Kemal, Birol, Kovancılar (2012), "Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları", *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:19, Sayı:1, ss.1-18.
- Downs, Anthony (1964), "Inside Bureaucracy", <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P2963.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.02.2019).

- DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı) (2006), Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama, Ankara.
- Egeli, Haluk, H. Ahmet Akdeniz, Mehmet Aksaraylı, Kamil Tüğen, Ahmet Özen (2007), "Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye'deki Kamu Kurumları Uygulaması", Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 1, ss. 27-47.
- Eker, Aytac, Temel Gürdal, Cahit Şanver (2006), Analitik Bütçe Sistemi ve Yerel Yönetimlerde Uygulanması, Deniz Yıldızı Matbaacılık, Ankara.
- Etzioni-Halevy, Eva (1985), Bureacracy and Democracy: A Political Dilemma, Routledge, London.
- Friedman, Milton (1980), Free to Choose, HBJ, New York.
- Friedman, Milton (2004), "Liberty Quotation: Milton Friedman on the Four Ways to Spend Money", <http://lpmaryland.org/liberty-quotation-milton-friedman-four-ways-spend-money/>, (Erişim Tarihi: 05.02.2019).
- Güner, M. Fatih (2009), "Kamu Yönetiminde İç Denetime Geçiş Süreci ve Karşılaşılan Sorunlar: Kamu İç Denetiminin Değişimi Üzerine Bir Araştırma", Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 18, Sayı 2, ss. 209-227.
- Hood, Christopher, Meg, Huby, Andrew, Dunsire (1984), "Bureaucrats and Budgeting Benefits: How do British Central Government Departments Measure Up?", Journal of Public Policy, Vol. 4, No. 3, pp. 163-179.
- HSSGM (Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü) (2006), Mali Yılı Faaliyet Raporu, İstanbul.
- Kesik, Ahmet (2004), "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi", 5. Kamu Kalite Sempozyumu-Kamu Kaynaklarının Etkili Yönetimi: Stratejik Planlama ve İzleme, 9-10 Haziran 2004, Ankara.
- Kızıldaş, Emine (2003), "Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi", Bütçe Dünyası, Sayı:16, s. 13-18.
- Koç, Yüksel (1975), Genel Muhasebe, Baylan Matbaası, Ankara.
- Macey, Jonathan R. (1998), "Winstar, Bureaucracy and Public Choice", Supreme Court Economic Review, Vol. 6, pp. 173-200.

- McGill, Ronald (2001), "Performance Budgeting", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, No. 5, pp.376-390.
- Mises, Ludwig Von (2018), *Bürokrasi* (Çev: Atilla Yayla ve Feridun Ergin), 3. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara.
- Mutluer, M. Kamil, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik (2005), *Bütçe Hukuku*, Bilgi Üniversitesi Yayını.
- Mutluer, M. Kâmil, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik (2016), *Kamu Maliyesi*, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Niskanen, William Arthur (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Adherton Publishing Company.
- OECD (2007), "Performance Budgeting in OECD Countries", <http://www.oecd.org/gov/budgeting/performancebudgetinginoecdcountries.htm>, (Erişim Tarihi: 02.03.2019).
- OECD (2008), "Performance Budgeting: A User's Guide", Policy Brief, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Guide.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.03.2019).
- OECD (2016), "2016 OECD Performance Budgeting Survey: Integrating Performance and Results in Budgeting", <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.03.2019).
- Olsen, Johan P. (2006), "Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No.1, pp. 1-24.
- Özen, Ahmet (2008), "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı.
- Robinson, Marc, Jim, Brumby (2005), "Does Performance Budgeting Work?", *IMF Working Paper*, No. 05/210, pp. 1-75.
- Robinson, Marc, Duncan, Last (2009), "A Basic Model of Performance-Based Budgeting", *Fiscal Affairs Department International Monetary Fund Technical Notes and Manuals*, pp.1-12.
- Robinson, Marc (2008), "Performance Budgeting", *Fiscal Affairs Department International Monetary Fund, 2008 East West Center/Korean Development Institute Conference*.

- Rose, Aidan (2003), "Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries", Overseas Development Institute, Working Paper No. 209, pp.1-68
- Savaş, Vural (1989), Anayasal İktisat, Beta Basımevi, İstanbul.
- Shah, Anwar, Chunli, Shen (2007), "A Primer on Performance Budgeting", Anwar Shah (Ed), Budgeting and Budgetary Institutions, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, pp. 137-166.
- Smith, Brian C. (1988), Bureacracy and Political Power, St. Martin's Press, New York.
- Şahin, Deniz (2010), "5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Yeni Rolü ve Harcamaları Disipline Edici Etkisi", Yayımlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2002), Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Çalışmaları/Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları, Ankara.
- Tullock, Richard B., Gordon, Mckeinze (1980), Modern Political Economy: An Introduction to Economics, International Student Edition, McGraw-Hill Education.
- Tüğen, Kamil (2016), Devlet Bütçesi, 15. Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir.
- Willoughby, G. Katherine, Julia, E. Melkers (2000), "Implementing PBB: Conflicting Views of Success", Public Budgeting & Finance, Vol. 20, No. 1, pp. 85-120.