

AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SÜRECİNDE BÜROKRATİK ETKİNSİZLİKLER & ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Deniz ŞAHİN

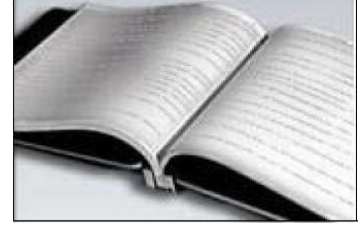
Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, Maliye Teorisi A.B.D.

Özet: Günümüzde, bütçeleri azaltmak ve kamu bürokrasisinin etkinlik ve verimliliğini artırmak için ülkeler, kamu sektöründe performans esaslı bütçeleme (PEB) uygulamaları üzerine her zamankinden daha fazla dikkat, zaman ve para harcamaktadır; çünkü PEB, günümüzün en etkin ve en gelişmiş bütçeleme sistemi olarak görülmektedir. Bununla birlikte, ilk uygulamalardan yaklaşık 30 yıl sonra, PEB'in bürokratların davranışlarını istenmedik şekilde değiştirerek yeni bürokratik etkinsizliklere yol açabileceği anlaşılmıştır. Bu çalışma PEB'in bu işlevsel olmayan sonuçlarına ve çözüm önerileri üzerine odaklanmaktadır. Bu çalışma tarama modelinde yapılmış betimsel bir araştırmadır. Son dönemlerdeki teorik ve ampirik performans literatürüne dayanarak, çalışma kapsamlı ve sistematik bir şekilde dört konuyu dikkate almaktadır: bütçeleme sürecinde bürokrat paradoksu, PEB'in işlevsel olmayan sonuçları, bu sonuçlara spesifik ampirik örnekler, çözüm önerileri. Bulgular, PEB'in tünel görüşü, ölçü sabitleme, optimal altı durum, miyopluk, takoz etkisi, yanlış sunum, en iyilerini seçmek, çaba ikamesi, fırsatçı çıktı çarpıtmaları, oyun oynamak gibi bürokratların neden olduğu bazı kasıtlı ve kasıtsız işlevsel olmayan sonuçları olduğunu göstermektedir. Bu nedenle performans doktrini bürokratlara karşı belirsiz bir tutuma sahiptir. Bir yandan bürokratları daha iyi performansın anahtarı olarak görürken, diğer taraftan onlara bir miktar güvensizlik beslemektedir. Bu açık bir paradokstur. Bu işlevsel olmayan sorunlara çözüm bulmak ve dolayısıyla bu paradoksu ortadan kaldırmak için: kamu sektörünün özel karakteri performans uygulamalarında dikkate alınmalı, performans uygulamalarına tam siyasi destek verilmeli, farklı ve yeni izleme mekanizmaları kullanılmalı, ve daha önemlisi, bu konularda daha fazla bilgiye ihtiyaç olması nedeniyle akademisyenler hızla teoriler geliştirmeye ve bunları uygulama devam etmelidir.

Anahtar Kelimeler: Performans Esaslı Bütçeleme, Kamu Bürokrasisi, Performans Yönetimi, Performans Paradoksu, Bürokratik Hastalıklar, Bürokratik Etkinsizlikler

BUREAUCRATIC INEFFICIENCIES IN PERFORMANCE-BASED BUDGETING PROCESS & SOLUTIONS

Abstract: Nowadays, to cut budgets and to improve the efficiency and effectiveness of government bureaucracy, states spend more attention, time and money on application of performance based budgeting (PEB) in the public sector than ever before. Because PEB is considered today's most effective and advanced budgeting system. At the same time, approximately 30 years after the first applications were initiated, it has become clear that PEB may lead to new bureaucratic inefficiencies by changing the behaviors of them in an undesired manner. This study focus on this dysfunctional consequences of PEB and solutions to them. This study is a descriptive research conducted in the screening model. Based on recent theoretical and empirical performance literature, the study considers four issues in a comprehensive and systematic manner: bureaucrats paradox in the budgeting process, dysfunctional consequences of PEB, the specific empirical examples of these consequences, the solutions to them. Findings shows that there can be some intended and unintended dysfunctional consequences of PEB caused by bureaucrats such as tunnel vision, measure fixation, suboptimisation, myopia, ratch effect,



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

misrepresentation, cherry picking, effort substitution, opportunistic output distortions, gaming. Because of this, performance doctrine has an ambiguous attitude toward bureaucrats. On the one hand, they are seen as the key to better performance, on the other hand performance doctrine often Express a certain amount of distrust in bureaucrats. This is a clear paradox. To find solutions to the dysfunctional consequences and thus to eliminate the paradox: the special characteristic of the public sector must taken into account in PEB applications, PEB applications should be given full political support, different and new monitoring mechanisms should be used and most importantly, due to the need for more information on this issues, academics should continue to develop theories and practise them.

Key Words: Performance-Based Budgeting, Public Bureaucracy, Performance Management, Performance Paradox, Bureaucratic Diseases, Bureaucratic Inefficiencies

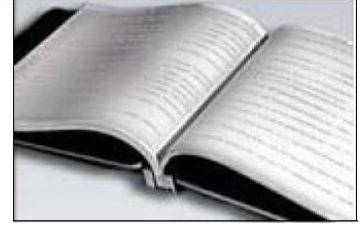
1.GİRİŞ

1980’li yıllardan itibaren “Yeni Kamu Yönetimi (YKY)” olarak adlandırılan yeni bir kamu yönetimi anlayışının yükselmesiyle kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliği artırmaya yönelik köklü bir değişim başlamış ve bu kapsamda giderek yaygınlaşan bir biçimde tüm dünyada kamu mali yönetimi alanında reformlar gerçekleştirilerek *performans esaslı bütçeleme (PEB) sistemine* geçişler başlamıştır (Şahin, 2010).

Son yıllarda da kamu mali yönetimi alanında, ulusal ve uluslararası boyutlarda güncelliğini ve önemini halen koruyan PEB, kamu kesiminin etkisizliğini azaltarak, performansı güçlendirmede günümüzün en gelişmiş, en etkin bütçeleme sistemi olarak kabul edilmektedir. Batıdaki uygulama ve tecrübelerin izlenmesi, uluslararası kurumların da önerileriyle giderek yaygınlaşan bir şekilde dünya ülkelerince benimsenmekte ve uygulanmaktadır (Çelebi ve Kovancılar, 2012). Diğer

yandan PEB, birçok avantajına rağmen, teoride ve pratikte bazı problemleri, zorlukları ve paradoksal durumları bünyesinde taşımaktadır (Bouckaert ve Balk, 1991; Jones ve Pendlbury, 2000; Leeuw, 2000; Meyer ve Gupta, 1994). Bu nedenle akademisyenlerle birlikte uygulayıcılar, yönetim danışmanları (uzmanları) söz konusu sorunları tartışarak çözümler aramakta ve kamuda PEB uygulamalarının etkinliği artırılmaya çalışılmaktadır (Dooren ve Thij, 2010:13). Tartışılan ve çözüm aranılan paradokslardan biri de PEB sürecinin önemli bir aktörü olan bürokratlardır¹;

¹ “Bürokrasinin” genel kabul görmüş tek bir tanımı yapmak güçtür; çünkü rasyonel teşkilatlanma, kamu yönetimi, kamu görevlileri, kırtasiyecilik ve kötü yönetim gibi çeşitli yaklaşımlara göre farklı şekilde tanımları bulunmaktadır. Bu çalışmada “bürokrasi” kavramı ile kamu kuruluşlarının örgütsel yapılanma biçimine, “bürokrat” kavramı ile de kamu görevlilerine (bürokratik örgütlenme içinde kişisel olmayan genel kurallar ve işleyiş ilkelerine göre çalışan, ayrıcalıklı ve kalıcı



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

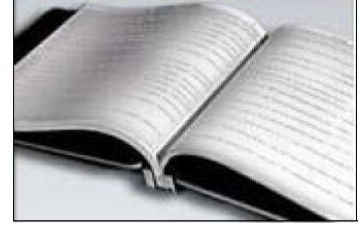
çünkü PEB sürecinde bürokrat davranışlarıyla ortaya çıkan bazı işlevsel olmayan sonuçların olduğuna dair giderek daha fazla kanıt bulunmakta ve bu bürokratik etkinsizlikler tartışılmakta, çözümler üretilmeye çalışılmaktadır (Adcroft ve Willis, 2005; Dooren ve Thij, 2010; Hood, 2000; Propper ve Wilson, 2003; Shin, 2012; Thiel ve Leeuw, 2002; Vicente, 2013)

Bu çalışma; son dönemlerdeki teorik ve ampirik performans literatürüne dayanarak, kamu sektöründeki performans bütçe uygulamalarının iyileştirilmesine katkıda bulunabilmek için PEB sürecindeki bürokrat paradoksunu ve bürokratik etkinsizlikleri kapsamlı ve sistematik bir şekilde tanımlama, çözüm ve tavsiyeleri sunma amacını taşımaktadır. *İlk olarak*; kamuda performans güçlendirme çabaları ve bu kapsamda performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş eğilimleri açıklanacaktır. *İkinci olarak*; performans esaslı bütçeleme uygulamalarında kamu bürokratları ile ilgili paradoksal durum açıklanacaktır. *Üçüncü olarak*; uygulama sonuçlarına ilişkin çeşitli örneklerle PEB sürecinde bürokratik davranışların yol açtığı etkinsizlikler ve ortaya çıkış şekilleri gösterilecektir. *Son olarak*; bürokratik etkinsizliklerle başa çıkmada yardımcı olabileceği düşünülen bazı çözüm önerileri

sunulacaktır. Thiel ve Leeuw (2002) tarafından da vurgulandığı üzere performans ölçümü –problemsiz olmamasına rağmen- kamu sektörü için değerli bir yöntem olabilir (267). Bu nedenle de bürokratik problemleri sistemli ve kapsamlı bir şekilde tanımlama ve bunların çözümlenmesine yönelik önerleri sunmaya çalışan bu çalışmanın kamuda performans ölçümünün yerleştirilmesi çabalarına katkı sağlayabilmek adına faydalı olabileceği düşünülmektedir.

2.KAMUDA PERFORMANSI GÜÇLENDİRME ÇABALARI: PERFORMANS YÖNETİMİ VE PEB'E DOĞRU HAREKET

1980'li yıllarda, neo-liberal düşüncenin etkisiyle, kamu yönetimi anlayışı, siyasal ve akademik alanda önemli bir tartışma konusu haline gelmiştir. Bir tarafta neo-liberal yaklaşımın etkisi ile sınırlı bir devletle ekonomik, etkin ve etkili kamu hizmet sunumu sağlayabilecek yeni yönetsel yapılar oluşturulması gerektiği ileri sürülmüş, diğer tarafta ise kamunun etkisini azaltmaya çalışan neo-liberal akımların etkisine rağmen, vatandaşların demokratik, kamu kaynaklarını etkin kullanan ve kamusal malları adil dağıtan kamu idareleri istediklerini gösteren güncel araştırma sonuçları yayınlanmıştır. Bu tartışmaların ışığında, kamu kuruluşlarını verimsiz ve hantal yapısından kurtararak verimliliğin sağlanmasına odaklanan ve bunun için katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimini esnek, piyasa tabanlı



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: HOO * ID:497 K:320**

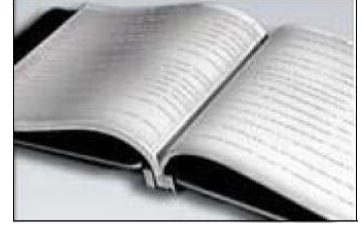
<http://www.akademikbakis.org>

kamu yönetimine dönüştürmeyi öngören YKY anlayışı doğmuştur (Güner, 2009).

Günümüzde artık YKY'nin verimlilik ve vatandaşlara hizmet sunumunda geleneksel kamu kuruluşlarının eksikliklerini giderme girişimini temsil eden uluslararası, hatta küresel bir olgu olduğu herkesçe bilinmektedir (Hood, 2000:1). 1980'lerde ortaya çıkan, esas ivmesini 1990'ların başında kazanan YKY hareketi; kamu yönetiminde yeni bir paradigma olarak kabul edilmiş, "Yeniden Yapılanma" sloganı altında kamuda performansı artırma çabalarının yeni bir dalgasını ateşlemiştir (Dooren ve Thijs, 2010; Hood, 1991; Osborne-Gabler, 1992.). Bu kapsamda kamu yönetiminde YKY anlayışıyla işletme yönetimi ilke, uygulama ve değerlerinin egemen kılınmasına yönelik reformlar yürütülmüştür (Güner, 2009:184-183). Söz konusu reformlarla dünya çapında çeşitli performans ölçümü ve yönetim uygulamaları ortaya çıkmış ve performans yönetimi giderek modern yönetim

düzenlemelerinin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir (akt., Dooren ve Thij, 2010:13). YKY anlayışıyla yürütülen kamu yönetim reformlarıyla kamuda ön plana çıkan performans yönetiminin iki yönlü amacı bulunmaktadır: bütçeleri azaltmak, kamu bürokrasisinin etkinlik ve verimliliğini artırmak (Thiel ve Leeuw, 2002:268).

Kamu yönetiminde uzun bir geçmişi bulunan performans yönetiminin büyük olasılıkla hala önünde uzun bir yol bulunmaktadır (Dooren ve Thijs, 2010:13). Performans yönetimi, performans ölçümü sonucunda ortaya çıkan performans bilgisini kullanan bir sistem olarak tanımlanabilmektedir (Çiçek ve Şahin İpek, 2013:81). Performans bilgisinin stratejik planlamada, örgüt ve personel yönetiminde, bütçelemede, hizmet sunumunun iyileştirilmesi ve değerlendirilmesinde kullanılmasıyla (uygulanmasıyla) kamuda etkinliğin ve verimliliğin artırılması, hesap verilebilirliğin ve saydamlığın sağlanması, demokrasinin geliştirilmesi beklenmektedir (akt.,Shin, 2012:4). Bir başka tanıma göre ise, performans yönetimi; sadece girdi ve süreçlere değil sonuçlar üzerine de odaklanan, sonuçlara göre performansı ölçen ve performansla göre ceza/ödül veren mekanizmalarıyla kuruluşlara özerklik verilmesini ve karşılığında sorumluluk yüklenmesini vurgulayan bir yönetsel yaklaşımdır. Bu yönetsel yaklaşım mali ve bütçesel alanlara uygulanarak hayata geçirilmektedir. Bu konuda ilgili literatürde çoğu çalışma bir programın performansı ile bütçesel karar verme arasındaki bağlantıyı güçlendiren performans esaslı bütçelemeyi mali reformların bir türü olarak tanımlamaktadır. Performans bütçenin temel karakteristiği performans hedefleri belirlemek, performans göstergeleri ve ölçüm teknikleri geliştirmek, sonuçlarla bütçe uygulama sürecini beslemek



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: HOO * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

oluşturmaktadır (akt., Shin, 2012.4).Bu bağlamda PEB, performans yönetimini vurgulayan bir bütçe hazırlık ve uygulama süreci olarak değerlendirilmektedir (Herzog, 2006:73). PEB'in ilgili literatürde çok değişik şekillerde tanımlanmaktadır. Curristine (2005) tarafından yapılan bütünsel bir tanıma göre PEB; performans amaç ve hedeflerinin belli olduğu, yöneticilerin bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için esnekliğe sahip olduğu, gerçek performansın ölçülüp raporlandığı ve bu bilgilerin planlama sürecinde, kaynak tahsis kararlarında, cezalandırma veya ödüllendirmelerde kullanıldığı bir yönetim sürecidir (131).

Sonuç olarak; YKY anlayışı çerçevesinde kamu kesiminde performansı artırma çabalarıyla kamu yönetimlerini yeniden yapılandıran ülkeler, bir bütünün parçası olarak kamu mali yönetim alanında da reformlar yürütmüş ve bu doğrultuda kamu kesiminde performans esaslı bütçeleme sistemine geçişler başlamıştır. Yani kamu kesiminde performans yönetimi PEB ile hayata geçirilmeye çalışılmaktadır.

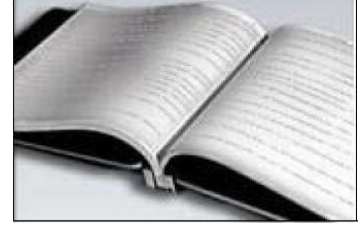
Performans esaslı bütçeleme sistemi yeni bir sistem değildir. İlk kez 1950'lerde gündeme gelmiştir ve bugünkü uygulamaların temelini oluşturmaktadır. Ancak o yıllarda bu kavram daha dar anlamıyla gündeme gelerek uygulanmaya çalışılmışken; bugün yeni kavramlarla birlikte daha geniş bir anlam, daha geniş bir çerçeve ile uygulanmaktadır (Oral, 2005:1). Diğer bir ifadeyle günümüzde

PEB'den performans bilgileri oluşturularak karar alma sürecine katkı sağlamanın ötesinde bir fayda sağlanması beklenmektedir. Sistemin sağlıklı yürümesi için girdi kontrolleri kaldırılmakta, yönetsel esneklikler getirilmekte, PEB'e geçiş çalışmaları performans yönetimine geçiş çalışmalarıyla birlikte yürütülmektedir. Ayrıca günümüzdeki PEB anlayışının eski anlayıştan ayrılabilmesi için "Yeni Performans Bütçeleme" olarak da adlandırılmaktadır (Nangır, 2006:292). Yine performans esaslı bütçeleme dünyada çıktı odaklı bütçeleme, sonuç odaklı bütçeleme, çıktı odaklı yönetim, performans yönetimi gibi çeşitli isimler altında anılmaktadır (Erüz, 2005:61-62).

Açıklamalardan anlaşılacağı üzere bugün yeniden gündemde olan "performans esaslı bütçeleme sistemi" eski sistemin unsurlarını taşıyan ancak geçmişte edinilen tecrübelerin de ışığında daha geniş kapsamlı kamu yönetimi araçlarını ve kavramlarını gerektiren bir sistem olarak karşımızda durmaktadır (Oral, 2005:1-2).

3.KAMUDA PEB UYGULAMALARININ PARADOKSU: BÜROKRATLAR!

Kamu sektöründe YKY araç ve kavramlarıyla uygulaması yeniden ön plana çıkan PEB sürecinde "bürokrasi odaklı bir yapı" oluşturulmuştur. Oysa kamusal mal ve hizmetlerin üreticisi konumunda olan kamu bürokrasisinin bütçeleme sürecinde önemli etkisizlik



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

kaynağı olduğu uzun yıllardan beri bilinmektedir. Yani burada bir paradoksal durum ortaya çıkmaktadır; çünkü PEB'in özü (kalbi) olan performans bilgisini üretecek olan (performans göstergeleri geliştiren ve raporlayan) yine tekel konumunda faaliyette bulunan ve asimetric bilgi sorunu yaşatan bürokratlardır! Yani burada “*güvenilmeyen bürokratlara güvenmek*” gibi bir paradoksal durum ortaya çıkmaktadır. Nitekim bu konuyla ilgili literatürde de bu paradoksal duruma vurgular yapılmaktadır.

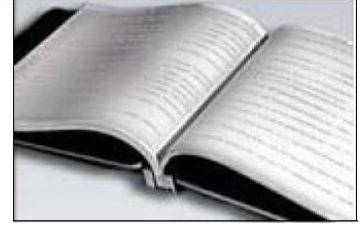
3.1.PEB Sürecinde Bürokrasi Odaklı Bir Yapı

Kamuda performansı artırma çabaları kapsamında geleneksel kamu yönetimi anlayışının sorgulanmasıyla yükselen YKY anlayışı büyük ölçüde geleneksel kamu yönetiminin örgütlenme modeli Weberyen bürokrasinin² eleştirisi üzerine kurulmuştur (Dunleavy, 2001; Yamamoto, 2003;). Weberyen bürokratik örgütlenme; bir taraftan “kamu tercihi” kuramcıları, diğer

taraftan “işletmecilik” akımı tarafından eleştirilmiştir. Dolayısıyla YKY reformları; biri bürokrasinin eleştirisini yapan ve temsili hükümetin bürokrasi üzerindeki üstünlüğünü yeniden kurması gerektiğini vurgulayan “kamusal tercihler teorisi” diğeri bürokrasi sorununa çözüm olması açısından işletme yönetim ilkelerini kamu bürokrasisinde hakim kılmaya çalışan “işletmecilik akımı” olmak üzere iki temel düşünceden etkilenmiştir (Aucoin,1990; Yamamoto, 2003). Diğeri bir ifadeyle kamu yönetiminde performans yönetiminin hakim kılınması ve bu doğrultuda performans esaslı bütçelemenin uygulanması çabaları büyük ölçüde kamu tercihi kuramcıları ve işletmecilik akımının eleştirisi ve çözüm önerileriyle şekillenmiştir.

Bürokrasi ve kamu harcamaları ilişkisini inceleyen çeşitli çalışmalarla kamu tercihi kuramcıları tarafından kamu bürokrasisinin bütçe hazırlama sürecinde, bütçe alanlarını genişletici davranışları nedeniyle kaynak tahsisinde etkinsizliğe ve aynı zamanda kamu bütçelerinin aşırı büyümesine neden olduğu ileri sürülmüştür; çünkü bürokratların diğeri bireyler (piyasa ekonomisindeki) gibi kamu yararı için çalışmaktan ziyade kendi faydalarını (çıkarlarını) maksimize etme gayreti içinde oldukları belirtilmiştir. Bürokratların fayda fonksiyonu ücret (parasal tüm gelirleri), kamusal tanınmışlık (ün, şöhret, statü), emrinde çalışan personel sayısı, terfi koşulları, iktidar, patronaj gücü, kolay idare, kolayca değişiklik yapabilme gibi

² Merkezden yönetim, hiyerarşiye ve kurallara sıkı bağlılık, bilimsellik, nesnellik, dikey örgütlenme ve genel yönetsel yapılanmalar bu örgütlerin özelliklerini oluşturmaktadır (Yıldırım, 2010: 704). Bu örgütler, dar anlamda bürokrasi olarak ifade edilmekte ve Weber'in memurluk sistemini anlatan bir düzen olarak değerlendirilmektedir. Ancak daha bütüncül bir bakış açısıyla Weberyen bürokrasi; otorite, tanımlanmış görevler, sürekli işleyen bir denetim yapısı, planlama, hiyerarşik işleyiş düzeni ve atamayla göreve gelen çalışanlar üzerinde yükselmektedir (Övgün, 2009:233)



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

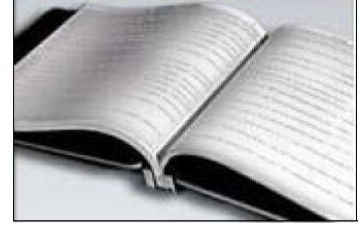
JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

yönetimle ilgili bazı değişkenlerle açıklanmaktadır. Tüm bu değişkenler büronun bütçe büyüklüğü ile doğrudan bağlantılı olduğu için bütçe maksimize edildiğinde bürokratların faydası da maksimize edilmiş olacaktır. Bu nedenle William Niskanen (Bureaucracy and Representative Government, 1971) tarafından geliştirilen ve bu konuyla ilgili diğer çalışmaların da temelini oluşturan bütçe maksimizasyon modeline göre bürokratlar faydalarını maksimize etmeye çalışmaktadır (yani bürokratlar bütçe maksimizasyoncusudur). Bunun için de verilen bir fonksiyonun yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulandan daha fazla ödenek istemek, verilen hizmetlerin faydalarını abartmak veya varsayımları şişirip tahminlerin toplamını abartmak gibi bütçeyi genişletici davranışlarda bulunmaktadır. Kamu hizmetinin tek üreticisi konumunda olan bürokratların üretimleri hakkında tek yanlı (asimetrik) bilgiye sahip olmaları ve kamu hizmetlerinin tek alıcısı konumunda olan iktidardaki siyasi partileri talepleri karşısında değerlendirme olanağından yoksun bırakmaları nedeniyle bürokratların istedikleri çıktı düzeyini siyasal organa onaylatarak bütçelerini en üst noktaya kadar genişletmektedirler (Bailey, 1999; Bakırtaş, 1999; Bulutoğlu, 2004; Kirmanoğlu, 2003; Sakal, 1994). Tahsis etkinsizliğinde kritik nokta, çift taraflı tekel ilişkisinde bürokratların sahip olduğu bilgi avantajıdır. Diğer bir ifadeyle asimetrik bilgi sorunudur; çünkü bürokratik hizmet üretiminin sunuş süreci

çok karmaşıktır ve hayli uzmanlaşmış bilgiyi gerekli kılmaktadır ve bu bilgi otorite tarafından kolaylıkla da elde edilememektedir (Rosen, 2005:126-127).

Diğer yandan, Niskanen modeline göre ücret (parasal tüm gelirleri), kamusal tanınırlık (ün, şöhret, statü), emrinde çalışan personel sayısı, terfi koşulları, iktidar, patronaj gücü, kolay idare, kolayca değişiklik yapabilme gibi arzular ve eksik bilgiler kaynak tahsisinde bir etkinsizlik yarattığı gibi, aynı arzular ile şekillenmiş etkinsiz bir üretim nedeniyle de kaynak israfı ortaya çıkmaktadır. Kamu kesiminde verimlilik özel kesime oranla daha düşüktür; çünkü kamu büroları (kuruluşları), kamusal mal ve hizmetlerin tek üreticisi ve belirli kaynakların tek alıcısı konumunda olması nedeniyle, tekel koşullarında faaliyette bulunmaktadır. Bu nedenle rekabet baskısından uzaktır. Buna tek yanlı bilgiye sahip olmaları (çıktı-maliyet ilişkisini en iyi bilen kişiler olmaları) da eklenince bürokratlar; üretim imkânları eğrisi üzerinde bir noktada üretimde bulunmak yerine, bu eğrinin altında bir noktada üretimde bulunur. Dolayısıyla kamu bürokrasilerinin verimsiz çalışma, israf, fazla eleman kullanma, üretimde kullanılmayan bütçe kısmının (bütçeyi maksimize etmek için) verimsiz alanlarda kullanmaları gibi nedenlerle marjinal maliyetlerin üzerinde üretimde bulunarak bütçe uygulama sürecinde de teknik bir etkinsizliğe neden olduğu ileri sürülmüştür. Bu etkinsizlik X-etkinsizliği olarak ifade edilmiştir (Ataç, 2004;



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

Bakırtaş, 1999; Kirmanoğlu, 2003; Öztürk, 2011; Sakal, 2003).

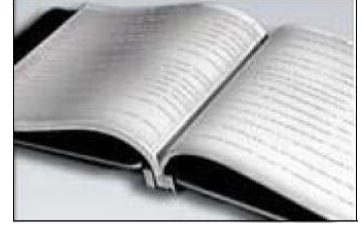
Sonuç olarak, kamusal tercihler teorisine göre; seçilmiş temsilciler olarak siyasal liderler kendilerine hizmet etmeleri beklenen atanmış bürokratlar karşısında güç kaybetmiştir. Burada bürokrasinin profesyonelleşme ve uzmanlaşma sonucunda seçilmişler karşısında çok güçlendiği ve dolayısıyla bürokrasinin kontrol altına alınması gerektiği savunulmaktadır (Aucoin, 1990).

“İşletmecilik” akımı ise; bürokrasideki sorunun, bürokratik idealizmin kamu görevlileri üzerinde, en azından alt kademe yöneticileri için aşırı, gereğinden fazla denetime önem vermesinden kaynaklandığını vurgulamıştı. İşletmecilik akımına göre temel sorun; bürokratin gücünde değil de, bürokrasinin tasarımıyla biçimsel denetim sistemlerinin tepede toplanması, sıkı bir hiyerarşik denetimin olmasıdır. Bu durumun daha çok kural, kaide ve düzenlemelere uymayı, yenilikçi olmak yerine yanlış yapmaktan sakınmayı teşvik eden bir sistem yarattığı ve daha sonuç odaklı bir yönetimin olması için kamu yöneticilerinin bu tür bürokratik yapıdan kurtarılacak onlara yönetme özgürlüğünün tanınması gerektiği ileri sürülmektedir (Aucoin, 1990). Bu düşünceler üzerine kurulan YKY'nin temel ilkelerinden biri olan “yöneticilerin yönetmesine izin vermek” ilkesi yöneticilerin profesyonelliğine güveni yansıtmakta ve profesyoneller daha iyi

performansın anahtarı kabul edilmekte (akt. Dooren ve Thijs, 2010:14). Mali, beşeri ve diğer kaynakların kullanımında kendi kararlarını verebilen yöneticilerin görevlerini daha verimli, etkin ve yenilikçi bir şekilde yerine getireceği ve böylece daha yüksek performans elde edileceği düşünülmektedir.

Özetle; kamu bürokrasisinin eleştirisi üzerine kurulan YKY hareketi; vatandaşların taleplerine duyarsız ve kendi yetkilerini artırmanın peşinde koşan bürokratların önderliğindeki kamu kuruluşlarınca gerçekleştirilmesi engellenen üretim etkinliği ile tahsis etkinliğini maksimize etmeyi amaçlar. Bu kapsamda ise kamu yönetiminin örgütlenme yapısından uzaklaşarak desentralizasyon, serbestleşme ve yetkilendirme ilkeleri çerçevesinde yeniden tasarlanmasını öngörmektedir (Sözen, 2005:56). Diğer bir ifadeyle geleneksel kamu yönetiminin bürokratik örgütlenme yapısından uzaklaştırılarak günümüzde post-bürokrasi veya yeni-Weberyen bürokrasi modeli olarak ifade edilen yeni bir bürokratik örgütlenme yapısı öngörmektedir.

Bu yeni yapıda bir taraftan yöneticilere yönetme özgürlüğü verip, karşılığında açıkça belirlenmiş amaçlar doğrultusunda performans standartları oluşturulmasından ve bunların gerçekleştirilmesinden sorumlu tutularak içsel bir baskı kurmak; diğer taraftan ise kamu kuruluşlarına daha rekabetçi yönetim tarzlarını sokarak kamu



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

kesimi üzerinde piyasa benzeri baskılar, diğer bir ifade ile dışsal baskı kurmak amaçlanmıştır. Bu doğrultuda nihai amacı kamu yöneticilerinin sonuç ve vatandaş odaklı olmaları sağlanarak kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliği, etkinliği, tutumluluğu ve kaliteyi artırmak olmuştur (Akt. Sözen, 2005:78-79).

Literatürde kısaca “*çıkıtı, özerklik ve belirli bütçe ile sonuçlardan sorumluluk*” şeklinde özetlenen YKY yaklaşımının (Cansızlar, 1994:110) uygulaması ise; kamu yöneticilerine ulaşılmak istenen amaç ve hedefleri ortaya koyduktan sonra genel bir bütçe tahsis edip onları bütçenin nereye, nasıl harcadığı konusunda serbest bırakarak sonuçtan sorumlu tutmak olmuştur. Diğer bir ifadeyle, bir yandan kamu yöneticilerine yetkiler devredilip esneklik imkanı sağlarken diğer yandan hesap verme sorumluluğunu olabildiğince güçlendirmek olmuştur. Bu nedenle bütçe reformlarıyla YKY anlayışı çerçevesinde oluşturulan yeni mali yönetim sisteminde PEB uygulamaları, kamu kuruluş ve yöneticilerine tanınan inisiyatifler ile bunu tamamlayan sorumluluk ve denetim mekanizmaları çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Daha açık bir ifadeyle, kamu bürokrasisine (kamu kurum ve yöneticilerine) bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol süreçlerinde geniş yetkiler verilmekte ve esneklik sağlanmaktadır. Özellikle ***bütçeleme sürecinde (harcama sürecinde) bürokrasi odaklı bir yapı*** oluşturulmaktadır. Buna karşılık , kamu bürokrasisi, kendilerine

verilen yetki ve sağlanan esneklikler çerçevesinde gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucu elde etmiş oldukları performansın hesabını vermekle sorumlu tutulmaktadır. Bu kapsamda kamu bürokrasisinin hesap verme sorumluluğu açısından, girdiler için hesap verme sorumluluğundan, çıktı ve sonuçlar için hesap verme sorumluluğu yani performans sorumluluğuna doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır. Kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki yetki ve sorumlulukları konusunda yaşanan gelişmelere koşut olarak denetimleri konusunda da iyileştirmeler yapılmaktadır. Bu görevi, harcama sürecinde tanınan kapsamda iç kontrol görevi, harcama sürecinde tanınan yetki ve sağlanan esneklikler kapsamında kamu bürokrasisine devredilirken, dış denetim de geleneksel denetimden performans sorumluluğunun yerine getirilmesinde önemli bir işlevi olan performans denetimi boyutlarına doğru genişletilmektedir (Şahin, 2010:1-2).

3.2.Güvenilmeyen Bürokratlara Güvenmek!

Esasında YKY hareketi yeniden yapılanma sürecinde kötü bürokrasi yerine iyi bürokrasiye kaymayı amaçlamaktadır. Klasik kamu yönetiminin yerini alan YKY ilkeleriyle kötü bürokrasinin devre dışı bırakılarak iyi bürokrasinin geleceği hususunda bir fikir birliği bulunsa da ***gelecek olanın adı yine bürokrasidir!*** Bürokratları yetkilendirerek ve onlara serbestlik tanıyarak etkinlik sağlanmaya çalışılırken yine benzer sorunlarla karşı



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

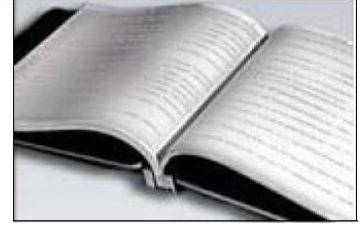
karşıya kalınması ihtimali yüksektir. İşte bu çıkmaz kamu yönetiminin sorunlarının çözülmesini engelleyen en önemli unsur olarak karşımızda durmaktadır (Özer, 2005). Yapılan açıklamalardan anlaşılabilceği üzere geleneksel kamu yönetiminin bürokratik yapılanması içinde faydalarını maksimize etmeye çalışan ve bu nedenle güvenilmeyen bürokratlara, reformlarla yeniden yapılandırılan yeni kamu yönetiminde güvenilmektedir. Ancak burada “güvenilmeyen bürokratlara güvenmek!” gibi net bir paradoksal durum ortaya çıkmaktadır.

Bu paradoksal durumu destekleyen Dooren ve Thijs (2010) kamu yönetiminde performans yönetimi sistemini geliştirmede karşılaşılan paradokslardan birinin “güvenilmez profesyonellere güvenmek” olduğuna dikkat çekmiştir ve performans yönetimi doktrininin kamu bürokrasisinde istihdam edilen uzman ve profesyonellere karşı belirsiz bir tutumu olduğunu vurgulamıştır. Performans yönetimi doktrini uzmanlık ve profesyonellik doğrultusunda aslında birden fazla anlama gelebilen iki kavrama dayanır. Bir taraftan, profesyoneller daha iyi bir performansın anahtarı olarak görülmektedir. Bu nedenle hem “bırakınız yöneticiler yönetsin” sözüyle yöneticilerin profesyonelliğine güvenilmesi gerektiğine vurgu yapılmakta hem de bu yöneticilerin girişimci olması ve kumanda ve kontrol yaklaşımı yerine yetkilendirme vasıtasıyla çalışanlarına en iyi performans sağlatacak liderler olması beklenmektedir. Diğer taraftan ise,

performans yönetim sistemleri sıklıkla yöneticilere belli bir miktar güvensizlik duymaktadır. Diğer bir ifadeyle bürokratların performans yönetiminde taktiksel davranabileceği endişesini taşımaktadır (14). Diğer bir ifadeyle kamu kuruluşlarının bilerek bir performans paradoksu yaratabileceği endişesi bulunmaktadır (akt.Threil ve Leeuw, 2002:274).

Bu güvensizlik konusunda Dingwall ve Fenn (1987), profesyonellerin kendileri ve meslekleri için çıkar sağlamak (fırsatçılık) amacıyla performans ölçümüyle ilgilendiklerini, onların özerk pozisyonunun istenmedik sonuçlara yol açma ihtimali olduğunu vurgulamıştır. Brujin (2002) ise profesyonellerin kendi bireysel amaçları için çalışabileceğini, cezadan kaçınmak veya ödüllendirilmek için, yani fırsatçılık nedenleriyle performans ölçüleriyle ilgileneceklerini belirtmiştir. Ancak kendi çıkarlarını sağladıktan sonra profesyonellerin diğer görevlerine kendilerini adayacaklarını ifade etmiştir (akt., Vicente, 2013). Benzer şekilde Adcroft ve Willis (2005) profesyonel kuruluşlarda performans ölçümünün, mesleğin mevcut statüsünü sürdürmek amacıyla, profesyonellerin stratejik davranışlarıyla sonuçlanmasının olası olduğu belirtmiştir.

Daha birçok çalışmada YKY anlayışıyla kamu kuruluşlarında hakim kılınmaya çalışılan performans yönetimi ve dolayısıyla performans esaslı bütçe



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: HOO * ID:497 K:320**

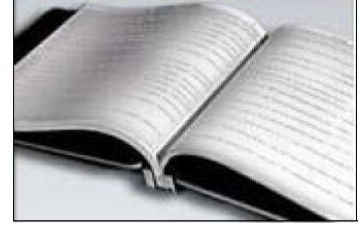
<http://www.akademikbakis.org>

uygulamasının bazı işlevsel olmayan sonuçları olabileceği, performans ölçümünün yarattığı baskıyla istenmedik sonuçların-davranışların ortaya çıkabileceği, bürokratların kendi çıkarlarını veya faydalarını maksimize etmek için performans ölçüleri ile çeşitli şekillerde oynayabileceği vurgulanmaktadır (Hood, 2000; Propper ve Wilson, 2003; Thiel ve Leeuw, 2002; Shin, 2012).

1980'lerden itibaren devleti daha işletme tarzı haline getirmek ve "yöneticilerin yönetmesine izin vermek" yönündeki çabaların paradoksal bir durum yarattığı gözlenmiştir. Maor (1999) devletin kamu hizmet sunum boyutunu daha işletme tarzına dönüştürmeyi, politika dışına çıkarmayı amaçlayan reformların aslında daha tersiyle sonuçlandığını tespit etmiştir. 1980-1996 yılları arasında 6 parlamenter rejimdeki değişikliklerin gözlemine dayanarak, Maor politikacıların yönetsel reformların ardından politika uygulamaları üzerindeki kontrolü kaybetmekten ve üst düzey kamu hizmet mevkilerinin (pozisyon, görev, konum, statü) sonuç olarak daha siyasi hale gelmesinden korktuklarını savunmuştur. Söz konusu bu paradoks Hood, Scott, Jones ve Trvers (1999) ve diğerleri (örneğin Hoggett, 1996) tarafından da İngiltere'de gözlemlenmiş ve yönetsel takdir için daha fazla alan yaratma vurgusuyla oluşturulan yeni süreç kurallarında ve ek gözetimde önemli bir artış olduğunu tespit etmişlerdir. Yine Jones ve Thompson (1999) Amerika'daki

gözlemlerinde yönetime daha fazla kural ve kısıtlama getirildiğini vurgulamıştır. Tüm bu çalışmalar da Maor tarafından ortaya konulan bulguları desteklemiştir. Ve sonuç olarak görülmüş ki; yöneticileri kural tabanlı, süreç odaklı bürokrasi tarzından kurtarmak için yapılan hamlelerin, daha fazla uyum odaklı gözetim ile sonuçlanabildiği durumlar olmuştur. Hatta bu kamu hizmeti üzerindeki kısıtlayıcı düzenlemeler devrim sonrası Fransada'ki Tocqueville (1949)'nin ünlü yönetim reformu paradoksuna eş görülmüştür (Hood, 2000:6). Söz konusu bu paradoks literatürde yarı-gönüllü yönetişim (half-hearted managerialism) olarak adlandırılmaktadır. Ancak her ne kadar bu yarı-gönüllü yönetişim paradoksu tespit edilmiş olsa da, bu konuya ilişkin henüz yeterli, daha sistematik karşılaştırmalı çalışmalar yapılmamış olduğunu ve bu yönde yapılacak çalışmalara ihtiyaç olduğunu da vurgulamak gerekir.

Maor (1999) yarı-gönüllü yönetişimi, istenmeyen etkileri düzeltmek isteyen politikacıların eylemlerinin bir sonucu olarak açıklıyor. Onun argümanına göre; politikacılar uygulama sürecinde kontrolü bürokratlara vermenin tehlikesini algılamış ve bu nedenle iş güvenliği üzerinde daha fazla siyasi baskıya maruz bırakarak bürokratlar üzerindeki siyasi hakimiyetleri/kontrollerini sıkılaştırmaya doğru hareket etmişlerdir (Hood, 2000:15). Esasında yarı-gönüllü yönetişimin temelinde de bir sonraki başlık altında



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

*JEL KOD: H00 *** ID:497 K:320*

<http://www.akademikbakis.org>

açıklanacağı üzere bürokratik davranışlar ve PEB'in istenmeyen sonuçları yatmaktadır.

Bu paradoksal durumuna rağmen bir taraftan; 1980'li yıllardan itibaren mali reformlarla yeniden gündemde olan ve hala da ülkelerin aşama aşama geçiş yaşadığı bu sistemin getirilerinin tam anlamıyla görülebilmesi ve değerlendirilebilmesi için daha erken olduğu kabul edilmektedir. Getirdiği sorunlar çözümlenmeye çalışılmakta ve bu kadar çabaya değer olup olmadığı hala tartışılmaktadır (Oral, 2005:1-2). Diğer taraftan ise çalışmanın başında da vurgulandığı üzere PEB, son yıllarda kamu mali yönetim alanında, ulusal ve uluslararası boyutlarda güncelliğini ve önemini halen koruyan, günümüzün en gelişmiş, en etkin bütçeleme sistemi olarak görülmektedir (Çelebi ve Kovancılar, 2010:1). PEB'e karşı yaşanan bu kararsız, belirsiz tutumun temelinde ise PEB'in hem umulan başarılı sonuçlarının alındığı örneklerinin olması, hem de korkulan sonuçlarının ortaya çıktığı örneklerinin olmasıdır. Diğer bir ifadeyle PEB'in hem başarılı hem de başarısız bir dizi sonuçlar üretmesinden kaynaklanmaktadır. Başarılı sonuçlar, PEB'in ortaya çıkardığı problem ve sorunlarla mücadele ederek onu iyileştirme çabalarını teşvik ederken; başarısız sonuçlar acaba PEB kamunun doğasına ne kadar uygun, çabalara değer mi tartışmasını gündeme taşımaktadır.

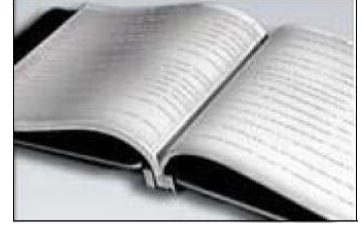
Bu çalışmanın odaklandığı konu olması nedeniyle, izleyen başlıkta PEB'in istenmeyen sonuçları, diğer bir ifadeyle işlevsel olmayan sonuçları değerlendirilecektir

4.BÜROKRATİK DAVRANIŞLAR VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN İSTENMEYEN SONUÇLARI

PEB'in başarısında en büyük rol bu bütçe sisteminin hazırlayıcısı ve uygulayıcısı konumunda olan bürokratlarındır. Bürokratlar ne kadar doğru, başarılı, kullanılabilir performans bilgisi üretirse (performans göstergeleri geliştirir ve raporlarsa), o kadar başarılı bir PEB bütçe uygulaması gerçekleştirilebilecektir. Nitekim hem teorik hem de ampirik çeşitli çalışmalarla bürokratların performans bilgisi üretmede başarısız olduğuna ve bazı istenmeyen sonuçların ortaya çıktığına dair bilgiler ortaya konulmuştur. Bu istenmeyen sonuçlar incelendiğinde, bu sonuçların ortaya çıkmasında PEB uygulamanın zorluğu, kamu kesiminin kendine özgü özellikleri gibi etkenler etkili olsa da, çoğunun bürokratların kendi çıkarları için stratejik davranışlarından kaynaklı olduğu anlaşılmaktadır.

4.1.PEB Uygulamalarının İşlevsiz Sonuçları: Ortaya Çıkış Şekilleri ve Tanımları

Bugüne kadar yapılan çeşitli çalışmalarla kamuda performans esaslı bütçeleme uygulamalarının çeşitli işlevsel olmayan sonuçlarının ortaya çıktığı tespit edilmiştir.



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

Bürokratik hastalık olarak da ifade edilen bu sonuçları, Smith (1995); tünel görüşü (tunnel vision), optimizasyon altı durum (suboptimisation), miyopluk (myopia), ölçü sabitleme (measure fixation), yanlış sunum (misrepresentation), yanlış yorumlama (misinterpreting), oyun oynamak (gaming) ve kemikleşme (ossification) olmak üzere toplam sekiz başlık altında toplamıştır. Bevan ve Hood (2006) “oyun oynamak” olarak ifade edilen hastalığın üç farklı ortaya çıkış şekline bahsetmiştir: takoz etkisi (ratchet effect), eşik etkisi (threshold effect) ve fırsatçı çıktı çarpıtma (opportunistic output distortions). Kelman ve Friedman (2009) performans ölçülerinin istenmeyen etkilerini çaba ikamesi (effort substitution) ve oyun oynamak şeklinde sıralarken; Le-Grant ve Bartt (1993) ise “en iyilerini seçmek (cherry picking)”e atıfta bulunmaktadır.

PEB uygulamalarının istenmedik/planlanmayan sonuçlarını çeşitli kaynaklara dayalı olarak şu şekilde açıklamak mümkündür (Bevan and Hood, 2006; Hood, 2006; Kelman ve Friedman, 2009; LeGrand ve Bartlett,1993; Shin, 2012; Smith, 1995; Thiel ve Leeuw,2002;):

- **Tünel Görüşü (Tunnel Vision):** Performansın ölçülmesinde, sadece kolaylıkla ölçülebilir olgular üzerine yoğunlaşmak, performansın ölçülemeyen yanlarıyla ilgilenmemek. Bazı çalışmalarda “performansın ölçülemeyen boyutları üzerindeki çabaları

azaltmak” şeklinde açıklanan ve **çaba ikamesi (effort substitution)** olarak adlandırılan hastalık tünel görüşü olarak ifade edilen hastalıkla aynı kapıya çıkmaktadır.

- **Oyun Oynamak (Gaming):** Gerçekte öyle olmadığı halde ölçülebilir boyutundan performansı daha iyi göstermeyi ifade etmektedir. Bir başka açıklamayla; hedefi gizleyerek öneli noktanın kaçırılması veya hedeflerin geçerli olmadığı yerde performansı azaltmak gibi alt-üst etme hareketidir.
- **Fırsatçı Çıktı Çarpıtmalar (Opportunistic Output Distortions):** Hedefi gizleyerek önemli noktanın kaçırılması olarak ifade edilebilmektedir. Tanımından da açıkça anlaşılacağı üzere anlaşılacağı üzere oyun oynamanın bir çeşidi olarak karşımıza çıkmaktadır
- **Miyop Yönetim (Myopic Management):** Yöneticilerin uzun dönem yerine kısa dönem performanslarına yoğunlaşmalarıdır. Diğer bir ifadeyle sonuçları kısa sürede ortaya çıkacak konular üzerine yoğunlaşarak, birkaç yıllık zaman içindeki performans ölçümlerinde gösterilebilecek uzun dönemli



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: HOO *** ID:497 K:320

<http://www.akademikbakis.org>

kriterleri dışlamayı ifade etmektedir.

➤ **Ölçü Sabitleme (Measure Fixation):** Temel amaç yerine yalnız başarı ölçütlerine vurgu yapmak (yoğunlaşmak).

➤ **Optimizasyon Altı Durum (Suboptimisation):** Bir bütün olarak örgütün amaçları pahasına yöneticilerin daha kısmi amaçların peşinde olmasıdır.

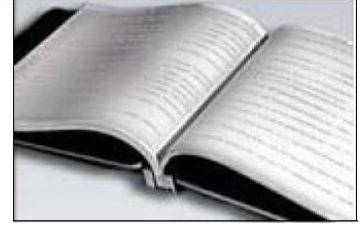
➤ **Takoz Etkisi (Ratchet Effect):** Gelecek yılın performans hazırlığında, yöneticilerin kolaylıkla aşılabileceği daha düşük hedefler belirleme eğiliminde olmasıdır. Bazı çalışmalarda “oyun oynamak” ın bir çeşidi olarak görülmektedir.

➤ **Eşik Etkisi (Threshold Effect):** Performansın hedeflere yakın dağıtıldığı bir duruma atıfta bulunmaktadır. Bir sistemdeki tüm birimler için geçerli tek tip (standart) çıktı hedefinin uygulanmasıyla oluşan eşik etkisinin, daha iyisini gerçekleştirmek için bir teşvik sağlamayacağı ve doğrusu performansı gerçekleştirenlerin, sadece hedefler neyi gerektiriyorsa onu gerçekleştirerek, performanslarının nitelik ve

niceliğini azaltacağı bir durum olarak ifade edilmektedir. Eşik etkisi de “oyun oynamak” ın bir çeşidi olarak değerlendirilebilmektedir.

➤ **Yanlış Sunum veya Yanlış Yorumlama (Misrepresentation or Misinterpreting):** Kuruluşlarca kötü performansı gizlemek için verilerin kasıtlı manipülasyonu, yani bile bile verileri yanlış sunmak veya yanlış yorumlamak ve böylece raporlanan davranış ile gerçek davranışın farklılaşması. Bazı çalışmalarda da “raporlanmış sonuçların manipülasyonu” şeklinde de ifade edilmektedir. “Yanlış sunum veya yanlış yorumlama da oyun oynamak” ın bir çeşidi olarak görülebilir.

➤ **En İyilerini Seçmek (Cherry Picking):** Kuruluşların, ucuz veya daha pahalı olması fark etmeksizin sadece bunları kullananlar için mal ve hizmet sağlama yoluyla uygulanan politikaların verimsiz yönlerini ayıklama eğiliminde bulunmaktadır (örneğin sağlıkta kronik hastaların hariç tutulması). Bazı çalışmalarda bu hastalık “**cream skimming**” olarak da ifade edilmektedir. “En iyilerini seçmek” kuruluşları gerçekte olduğundan daha fazla başarılı göstermektedir.



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

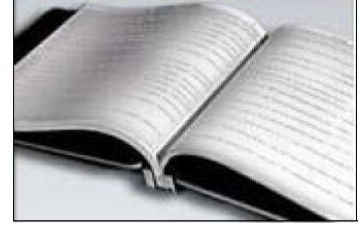
<http://www.akademikbakis.org>

Uygulamada ortaya çıkan PEB'in işlevsiz etkileri konusunda vurgulanması gereken önemli bir nokta şudur ki; bu etkiler kasıtsız (istenmeden yapılan) işlevsiz sonuçlar (unintended dysfunctional consequences) ve kasıtlı (istendik/amaçlanan) işlevsiz sonuçlar (intended dysfunctional consequences) olmak üzere iki şekilde kategorize edilmektedir. Bu bağlamda, ilk kategori; tünel görüşü, miyop yönetim, ölçü sabitleme, optimal altı durumu kapsarken; ikinci kategori; takoz etkisi, yanlış sunma, en iyilerini ayıklama gibi işlevsiz sonuçları kapsamaktadır (Shin, 2012:6)

Kasıtsız işlevsiz sonuçlar; hem verimlilik göstergeleri geliştirmenin, kalite ölçümünü ve uzun dönem göstergelerinin zorluğu gibi performans yönetiminin temel özellikleriyle daha yakından ilgilidir, hem de kamu kesiminin kendi doğasından kaynaklı etkenlerin (kamu politikalarının çoklu ve bazen de çelişkili hedeflerinin olması nedeniyle amaçlarla ilgili performansı ölçmenin zor olması veya kullanılan performans göstergelerinin de çelişkili olması, politika hedeflerinin genellikle ölçülemeyen nitelikte olması, politikacılar tarafından belirlenen hedefler ile kuruluşların hedefleri arasındaki farklılıkların olabilmesi, hem politikacıların kendi arasında hem de politikacılarla yöneticiler arasında göstergelere itiraz olabilmesi ve dolayısıyla hangi hedeflerin kimler için önemli olduğunun belirlenmesinin zorluğu gibi etkilerin) ölçümü zorlaştırmasıyla

yakından ilgilidir. Kasıtlı işlevsiz sonuçlar ise, kasıtsız işlevsiz sonuçlar için koşulların mevcut olmasının yanı sıra, oynamak için daha aktif niyeti içerir (Propper ve Wilson, 2003:2-3; Shin, 2012:6; Thriel ve Leeuw, 2002:272). Yine kasıtsız işlevsiz sonuçlar bürokratların bilgi ve becerileriyle yakından alakalı iken; kasıtlı işlevsel sonuçlar bürokratların bireysel amaç ve tutumları ile yakından alakalı olduğu söylenebilir. Bilindiği üzere PEB sistemi çok önemli bilgiler üretilmesini gerektiren teknik bir bütçeleme sistemidir. Ve bu bütçeleme sistemini doğru analizler, doğru ölçümlerle hayata geçirmek o kadar da kolay değildir. Bu zorluğun üstüne bir de kamu kesiminin belirli bazı özelliklerinin getirdiği zorluklar eklenince PEB'i başarılı bir şekilde uygulamak daha da zorlaşmaktadır. Tam da bu noktada bilgi ve becerileri çok önemli hale gelmektedir. Kasıtlı hareket edilmese bile eğer bürokratlar gerekli bilgi ve beceriye sahip değilse işlevsiz sonuçların ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır.

Yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere kasıtlı ve kasıtlı olmayan işlevsiz sonuçlar farklı nedenlerle oluşabilir ve farklı koşulların sonuçlarıdır. Bununla birlikte, kasıtlı işlevsel olmayan sonuçlar, sadece kasıtlı olmayan işlevsiz sonuçlar için koşulların mevcut olmasında dahi ortaya çıkabilir (Thriel ve Leeuw, 2002:274). Örneğin; kamu sektörünün çoklu ve bazen de anlaşılmaz (belirsiz) amaçları, bu amaçlarla ilişkili performansı



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

*JEL KOD: HOO *** ID:497 K:320*

<http://www.akademikbakis.org>

ölçmeyi, kavramayı zorlaştıracak ve bireyler performans ölçülerine kendi fayda ve çıkarlarını maksimize edecek şekilde yanıt verebilecektir. Nitekim literatür saptırılmış ölçüler ve ölçülemeyen faaliyetler pahasına performans ölçüleri geliştirmek için işlevsel olmayan bir şekilde değişen davranışları örnekleri ile doludur (Propper ve Wilson, 2003:3).

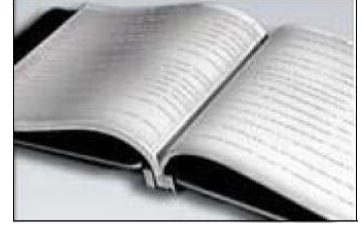
Yine kasıtlı ve kasıtsız işlevsiz sonuçların karşılıklı ortaya çıkış şekliyle ilgili bir başka örnek verilecek olursa; kurum içinde verimlilik ve izlem vurgusu, performans göstergelerinin geniş (yaygın) kullanımı, kurum çalışmalarının yaptıkları işlerinin hangi yönlerinin kurum en üst yetkilisi için önemli olduğunu anlamasını sağlar (ölçü sabitleme). İşlerin önemli olduğu anlaşılan yönlerin etkinlik ve verimliliğini artırarak çalışanlar kurum üst yetkilisinin onaylarını garanti etmeye çalışır (oyun oynamak). Böyle öğrenme etkileri ve çalışanların ileriye yönelik (beklentili) davranışları sonunda “kemikleşmeye” neden olur. Kurum çalışanları tüm çabalarını üst yetkilinin izleme taleplerine karşılamaya hedefleyecektir. Bundan sonra artık, sadece işlerinin o belli yönü verimli görüldüğü müddetçe politika uygulamalarının etkin bir şekilde yürütülüp yürütülmediği bundan sonra önemli olmayacaktır (Thiel ve Leeuw, 2002:273).

Uygulamada ortaya çıkan PEB'in işlevsiz etkileri konusunda vurgulanması gereken önemli bir diğer nokta şudur ki; bu

sonuçlar “**performans paradoks**”u yaratmaktadır. Performans paradoksu, performansın kendisi ile performans göstergeleri arasındaki zayıf bağ anlamına gelmektedir. Bu olgu zamanla performans göstergelerinin tükenme eğiliminden kaynaklanmaktadır. Performansın ölçümleri olarak değerini kaybetmiştir ve iyi performans ile kötü performansı artık ayıramaz. Sonuç olarak, gerçekte raporlanan performans arasındaki ilişki azalmıştır. Paradoksun sadece performansın kendisi hakkında olmadığını, aynı zamanda performansa ilişkin rapor hakkında da olduğunu bilinmesi önemlidir. Beklenenin aksine performans göstergeleri performansın doğru bir şekilde raporlanmasını sağlamaz. Bunun anlamın performans raporlanandan daha kötü (overrepresentation) veya raporlanandan daha iyi (underrepresentation) olabilir. İkinci durumda performans paradoksu zararsız görülebilir. Bununla birlikte performans değerlendirmelerinin sonucu kurumların veya personellerin durumlarında kullanıldığında haksız yere cezalandırmalar ortaya çıkar (Thiel ve Leeuw 2002:271).

4.2.PEB'in İşlevsiz Davranışlarına İlişkin Bazı Ampirik Bulgular

PEB'in işlevsiz sonuçlarına ilişkin kamuda bol örnek bulunmaktadır ve çeşitli ampirik çalışmalarla ortaya konulmuştur. Heckman, Heinrich ve Smith (1997, 2002) kamu bürokrasilerinde performans ölçülerinin etkinliğini araştırmıştır eşitlik



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

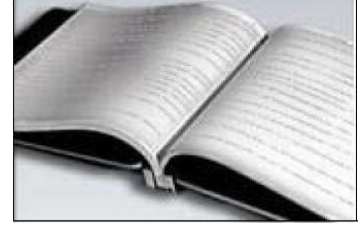
JEL KOD: HOO * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

ve etkinlik arasında çelişki olduğunu tespit etmiştir. Yine uzun dönemden ziyade kısa dönem ölçüleri olduğunu saptamıştır. Bu kısa dönemli ölçülerin kullanılması kısa dönemli sonuçların kullanılması, faaliyetlerin yanlış yönlendirilmesi ve dolayısıyla uzun dönemli kriterlere yoğunlaşarak elde edilecek faydalardan uzaklaşma durumundan bahsetmiştir. Yine kısa dönemli kriterlerin uzun dönemli katma değerlerle hiç bağlantısının olmadığı veya negatif yönde bir ilişkisi olduğu tespit edilmiştir. Fitz- Gibbon (1997, 1996), İngiltere'deki bir ilköğretim okulunda yaptığı bir anket çalışmasında optimal altı durum, ölçü sabitleme, tünel görüşü gibi tüm istenmedik sonuçlara ilişkin bulgular elde etmiştir. Yine Courty ve Marschke (1997, 2004) yöneticilerin performans standartlarına ulaşmak (başarmak, elde etmek) için oynadığını tespit etmiştir. Yine oyun davranışıyla ilgili kanıt bulmuş ve bunun kurumun gerçek amaçları üzerindeki negatif etkilerini göstermiştir.

Ölçü sabitleme davranışına USA Today (2000) ve Amerikan Öğretmen Federasyonu tarafından yapılan bir anket çalışması güzel bir örnektir. Çalışmayla öğrencilerin öğrenmesi gerekenlerin ne olduğuna dair standartların tanıtımının öğretmenlerin öğrencilerin hile yapmasına yardım etmesine yol açtığı tespit edilmiştir. Okullar testlerle saplantılı hale gelmiş. Öğretmenler ağırlıklı olarak test edilmesi beklenen konular üzerine yoğunlaşan öğrenim programları hazırlayarak, tam olarak öğrencilerin ne öğrenmesini

istiyorsa onu ana hatlarıyla belirlemeye başlamışlar. Çoğu eğitimci bunu belki hile görmemekte, sadece başarısız öğrenciye ekstra bir yardım verme gibi görmektedir. Öğretmenler bunu neden yapar? Cevabı çok basit: öğrenci puanları okul bütçelerini, öğretmen maaşlarını, müdürün iş pozisyonunu belirler. Daha iyi puanlar, okulun daha fazla bütçeye sahip olması demektir. Öğrencilerini testler için hazırlamayan okullar bütçelerini kaybetme riski taşır. Bununla birlikte bir şüphe olabilir; bu hilenin öğrencilerin eğitime ve entelektüel gelişimine yardımcı olup olmayacağı konusunda (ki zaten bu standartların tanıtılmaya başlama amacıydı) şüpheye düşebilir. Bu belki de öğrenimlerini tamamlayamama (örneğin; okul kötü performanslı öğrencilerin testler uygulandığında okulda olmama yönünde bir baskı yaratabilir, öğrenme güçlüğü olan öğrencilerin test baskısına dayanamayıp okuldan ayrılması gibi nedenle) riskini de artırabilmektedir. Kamu sektöründe performans göstergelerinin kullanılması konusunda ilginin artması, böylece istemeden performans paradoksunun ortaya çıkma riskini artırır (Thriel ve Leeuw, 2002:273-274). Performans ölçümünün ters etkilerine (kuruluşların işlevsiz davranışlar sergilemesine neden olduğuna) ilişkin diğer bazı çalışmalarla: okullarda testlerden geçme oranları tabanlı sorumluluk sistemi olduğuna, öğretmenlerin test temelli sorumluluk sistemine yanıt verdiklerine, öğretim hilelerine, öğretmenlerin stratejik danışmanlıklarına, öğretim programlarının



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

daraltıcı etkisine (narrow effect) ve “en iyilerini seçme” stratejilerine ilişkin bulgular ortaya konulmuştur (Cullen ve Reback, 2006; Deere ve Strayer, Figlo ve Getzler, 2002; 2001; Jacobs, 2005; Jacob ve Lewitt, 2003; Meyer, 1997; Wiggins ve Tymms, 2002).

Wiebresn ve Essers (1999) “underrepresentation” vakasına örnek vermiştir. Dutch polisinin çözdüğü suçların yüzdesinin verildiği raporlara göre çözülen suçlarının yüzdesindeki azalma, polis performansının azaldığını, kötüleştiğini göstermektedir. Oysa çalışma dönemleri boyunca, önceki dönemlere oranla daha fazla fail tutuklanmış, yargılanmış ve cezalandırılmış. Ki bu da, performansta bir iyileşmeye işaret etmektedir. Bu Hollanda da suç olaylarının bir şekilde iyileşmiş olduğunu göstererek performans göstergelerini geçersiz kılmıştır (Thiel ve Leeuw, 2002:271).

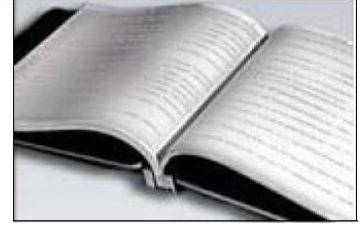
Smith (1995) ise yaptığı çalışmasında İngiliz ulusal Sağlık Hizmetlerinde oluşan “overrepresentation” vakasını örnek vermiştir. Bu göre hastaların operasyon için bekleme listesinde en fazla 2 yıl beklemesi bir başarı ölçüsü olarak belirlenmiş ve hastanede ortalama bekleme süresi düştüğü için kurum performansı başarılı görülmüş. Ancak, daha ayrıntılı denetimlerde hastaneye görüşmelerin, bekleme zamanını azaltmak için, ertelendiği saptanmıştır; çünkü bekleme süresi hastaneye ilk görüşmenin yapılmasıyla başlamaktadır. Bu durumda

azalmış gibi görünen bekleme süresi aslında hiç azalmamış. Dolayısıyla performans göstergelerinin performansı doğru bir şekilde yansıtılmamış, performansta olmayan bir iyileşme raporlanmış.

5.PEB’İN İSTENMEYEN SONUÇLARINI ORTADAN KALDIRMAYA YÖNELİK ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kamu sektöründe PEB uygulamalarının istenmeyen sonuçları dikkate alınmadığı müddetçe kamu yönetimi reformlarının başarısız olması kaçınılmazdır. Bu nedenle istenmeyen sonuçları doğuran nedenleri ortadan kaldıracak önlemler alınması gerekmektedir.

Performans yönetimi günümüzde artık hem özel sektör hem de kamu sektöründe kullanılmaktadır. Performans yönetiminin kullanımında ortaya çıkan sorunların çoğu her iki sektör için ortak iken; kamu sektörünün davranışlarını inceleyen araştırmacılar son günlerde kamu sektörünün özel sektörden farklı ve olduğunu ve bu nedenle kamu kuruluşlarının ister istemez özel sektördeki gibi davranmayacağına dikkat çekmiştir. Örneğin; kamu kuruluşlarının paydaşları arasındaki çelişkili hedeflerin varlığı nedeniyle, sadece bir dizi performans ölçülerinin geliştirilmesiyle kamu bürokrasilerinde yönetim sorununun çözülmesini beklemenin çok mantıksız olduğunun farkına varılması gerekir (Propper ve



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

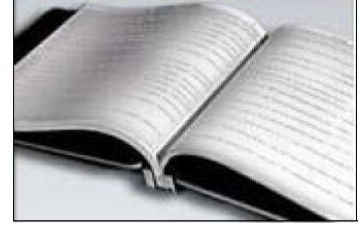
JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

Wilson, 2003:2). Bunun için daha açık hedef ve amaçların belirlenmesi gerekmektedir. Bu konuda özellikle yasama ve yürütme organı arasında amaçlar konusunda görüş birliği olmadığı sürece PEB'in başarılı uygulanmasının zor olacağı bilinmelidir (Edizdoğan, 2008:265). Yine örneğin; kamu sektöründe bütçeleme süreci özel sektöründen çok farklıdır. Çelebi ve Kovancılar (2012) tarafından da ifade edildiği üzere, devlet bütçeleme sürecinde yer alan aktörlerin hangi saiklerle hareket edebileceğine dair davranışsal varsayımların açıkça ortaya konulması gerekir. Bütçe sürecinde yer alan aktörlerin davranışlarına yöne veren temel saikin ne olduğu en başta cevaplanması gereken bir husustur. Yine bütçe aktörlerinin kamusal fayda amacı doğrultusunda hareket etmelerini sağlayacak ve bir anlamda garanti edecek müşevvikler var mıdır ve nelerdir sorusu önem kazanmaktadır. Özel fayda durumunda bireyleri harekete geçiren müşevvik; işveren için daha çok kazanmak veya zarar/iflas etmek, işgören için ise bir işe girmek, ilerlemek veya işini kaybetmek gibi maddi ödül ve cezalardır. Bu müşevvikler piyasa sürecindeki etkinliğin ve verimliliğin temel elementleridir. Kamusal fayda durumunda ise maddi nitelikteki müşevviklerin işlevselliği düşük olabilir. Bir işveren olarak politikacının sorumluluğu sadece siyasidir ve verdiği kararların ekonomik sonuçlarına bireysel düzeyde katlanmaz. Kamudaki iş görenin de düşük performans gösterdiğinde işini kaybetmesi gibi bir sonuç doğmuyorsa,

maddi müşevviklerden söz edilemez. Bu durumda bütçe aktörlerinin kamusal faydayı gözettileri varsayıldığında hangi müşevviklerin gerekli ve nasıl işlevlik kazanacağı büyük önem kazanmaktadır. Ancak bu konudaki tartışmaların henüz çok yetersizdir. Bu da PEB'in sadece kavram, ilk ve tekniklerden hareketle tartışılıp yerleştirilmeye çalışılması ve müşevvikler konusunun göz ardı edilmesinin uygulama güçlüklerinin düğümlendiği noktadır (5). Bu nedenle kamu sektörünün doğasının, kamu hizmetlerinin niteliği ve bütçeleme sürecinin özellikleri dikkate alınarak performans yönetimi yerleştirilmeye ve PEB uygulanma çalışmalıdır. Bu kapsamda gerekli ilke, araç, kural ve kurumların geliştirilmesi gerekmektedir. Bu özellikle bürokratların kasıtlı ortaya çıkan işlevsiz sonuçlarının azaltılması açısından çok daha önemlidir.

PEB kapasite, yetenek, yeterlik ve zaman gerektirmektedir (Herzog, 2006:84). Bu nedenle PEB sürecinde görev alacakların memur, idareci, yöneticilerin gerekli yetenek ve donanıma sahip olması gerekmektedir. Örneğin PEB; hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetimi aşamalarının her birinde birçok aracı (çeşitli analiz yöntemleri, performans kriterleri, gelişmiş değerlendirme ve denetleme sistemleri, içsel teşvik araçları vs.) ve bunların doğru ve başarılı bir şekilde uygulanmasını gerektirir. Bu anlamda idari ve yönetsel kapasite geliştirildiği müddetçe PEB sürecinde özellikle kasıtsız ortaya



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

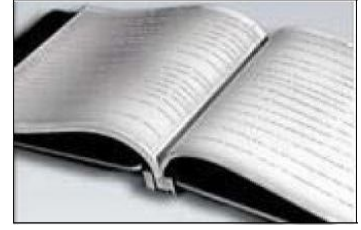
<http://www.akademikbakis.org>

çıkan işlevsiz davranışların azaltılmasında etkili olabilecektir. Diğer yandan kurumların performansını denetleyecek kişilerin de kurumda üretilen performans bilgisini analiz edebilecek, performans karşılaştırması yapabilecek, yargılayabilecek uzmanlığa sahip olması gerekir.

Kamu kuruluşları rahatlıkla performans bilgisiyle oynamakta; çünkü gerçek bir yaptırım bulunmamaktadır. Politikaları uygulayan kuruluşların, hem politika hem de uygulama konusunda kendi uzmanlaşmış bilgi avantajı vardır. Bu tür bilgiler olmadan hükümet performans bilgisinin manipülasyonunu veya yanlış sunumu kanıtlaması mümkün olamayacaktır. Yine kamu kuruluşları tekel konumundadır. Bu nedenle de performans değerlendirilecek bir karşılaştırmalı bilgi bulunmamaktadır (Thiel ve Leeuw, 2002.275). Burada karşımıza çıkan büyük problem: *performans paradoksunun algılanması ve önlenmesi* konusudur. Kamuda performans paradoksları problemi bilinse de, çoğu zaman bunları izlemek, farkında olmak ve dolayısıyla da iş işten geçmeden önce önlemler almak o kadar kolay değildir. Örneğin daha fazla ücret alabilmek için hastanelerde gerekli olmadığı halde hastaların ameliyata alınması, hastanelerde ne kadar çok hastaya hizmet verildiğini gösterebilmek için hasta yatış ve taburcu edilmiş sayılarını artırmak adına hastaların daha iyileşmeden hemen taburcu edilmesi durumları raporlara göre performansın

iyileştiğini gösterse de gerçekte öyle olmayacaktır. Yani gerçek performans raporlananın aksine kötü olacaktır. Peki bunun ne zaman farkına varılacak; tüm toplum sağlığı kötüye gittiğin de mi? Daha büyük toplumsal sağlık problemleri ortaya çıktığında mı? Ya da yanlış-gereksiz ameliyatla bir aile erkeğinin önce sağlığını, ardından işini kaybetmesiyle aile yaşantısının bozulması veya intihara gitmesi gibi trajik olaylar sonrasında mı?

Bu konunun öneminin daha iyi anlaşılabilmesi açısından, Hollanda'nın Eschede şehrinde 20'den fazla insanın öldüğü bir havai fişek fabrikasının patlaması trajik bir örnek vermek güzel olabilir. Bu olayın ortaya çıkma nedenleri araştırıldığında tek başına felaket getireceği düşünülmeyen küçük problemlerin birikmesi olduğu anlaşılmıştır. Örneğin; yerel ve merkezi hükümet, müfettişler, itfaiye örgütü tarafından izlenme eksikliği. Yine uygun denetimin yokluğunun yasadışı faaliyetlerin gerçekleştirildiğinin ortaya çıkarılmasını engellenmiş. Bu nedenle, bir yerleşim bölgesinde –doğru olmayan- bir şekilde faaliyet lisansı yenilenmiş. Fabrikanın bulunduğu alanda yangın çıktığında mahalle yıkılmış, hayatlar kaybolmuştur. Küçük problemlerin birikmesi büyük bir sonuca sahip olmuştur. Fakat görünüme göre böyle küçük hataların birikimin tespit etmek ve önlemek için hiçbir mekanizma veya sistem yoktur. Şüphesiz, yerel yöneticiler sorumlu tutulmuştur, ancak sadece bu olaydan



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

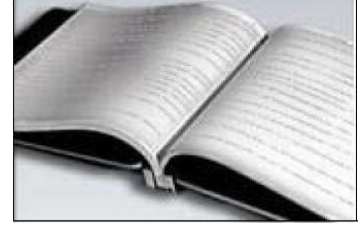
sonra. Bu bize şu soruyu sordurmaktadır: *performans paradoksunun oluşumu nasıl tespit edilebilir-ve önlenir-?* (Thiel ve Leeuw, 2002:276).

Performans paradoksunu izleyebilmek için ideal olanı raporlanmış ve gerçek performansın karşılaştırılmasıdır. Ancak, karşılaştırma yapmayı sağlayacak bilginin yokluğu nedeniyle çeşitli performans paradoksunu oluşumunu tespit etmek ve önleyebilmek için metot ve stratejiler önerilebilir: (Herzog, 2006:79; Propper ve Wilson,2003:20; Thiel ve Leeuw, 2002:276-278):

- Raporlanan performans ile gerçek performansı karşılaştırabilmeyi sağlayacak bilgileri elde etmek için ulusal ombudsman, taban örgütleri, müşteri panelleri gibi alternatif, bağımsız dış kaynakları kullanmak.
- Örneğin, polis yetkililerinin hedef belirlemeleri için kullandığı İngiliz Suç Anketi veya bölgede yaşayan halkın sağlığını ölçmek için genel hane halkı anketlerini kullanmak gibi alternatif, bağımsız bilgi kaynaklarına göre ölçüme konu olacak hedeflerin daha doğru belirlenebileceği bir olanak, alan oluşturmak. Bunlar performansın bozulamaz ölçüleridir; çünkü faaliyetleri ölçen bireyler tarafından manipulasyona (hileye, tahribe) konu olmayan

göstergelerdir. Bunların kullanımı kuruluşların gerçekten ne önemli ise (örneğin suç önleme, hastalık önleme gibi) ona odaklanmaya zorlayacaktır. Ayrıca bu bilgiler onların geçekten neyin önemli olduğunu öğrenmelerini (anlamaları) için teşvik edecektir. Hedefler performans ölçenlerin kontrolü dışındaki alanlar arasındaki farklılıkları dikkate alacak şekilde ayarlanabilir (ayarlanmış olabilir) ve dolayısıyla sonuçlar üzerinde kamu hizmeti sağlayıcıların etkisi daha izole edilebilir ve karşılaştırılabilir. Böylece bağımsız performans ölçülerinin kullanımı, bu nedenle, kamu hizmet sunumunun verimliliğini artırmak için teşviki korurken, işlevsiz davranışlar için fırsatı azaltabilir.

- Göstergelerin yetersiz olduğu durumlarda mevcut göstergelerden yeni performans göstergeleri geliştirmek. Örneğin; toplam harcama veya çıktı miktarı yerine yüzdelik oranı gibi.
- Bir taraftan bütçe sürecinde siyasi tercihlerin yerine gerçek verilere dayanan (verimlilik, etkinlik ve etkililiğe odaklanan) sağlam performans göstergeleri ikame edilmektedir. Bunun için hizmetin ulaşma süresi ve hızı, toplanan para, yangından kurtarılan insan



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

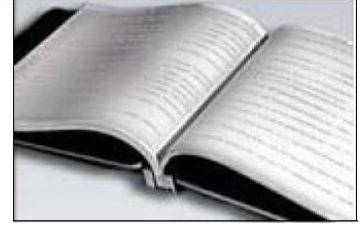
<http://www.akademikbakis.org>

sayısı, hizmet götürülen insan sayısı, çocuk ölümü de düşmeler ve yaşam kalitesinde artışla gibi birçok gösterge önemli hale gelmektedir. Diğer taraftan ise performans ölçülerinin genişletilmesi ile ölçü baskısının azaltılması arasında bir denge kurmak. Bunun için optimal ölçüleri araştırılmalıdır. Optimal ölçüler işlevsel olmayan etkileri minimize ederken, işlevsel etkileri maksimize edecektir.

- Performans değerlendirme sistemini analiz etmek, kamu sektörünün özel karakteristiğini dikkate alan etkili bir performans değerlendirme sistemi oluşturmak.
- Yeni izleme mekanizmalarının yükselişi performans paradoksu gibi istenmeyen sonuçlara mücadele faydalı olabilir. Örneğin internet kamu sektörünün performansı hakkındaki bilgiyi herkes için ulaşılabilir kılar. Bu da hile yapan kuruluşların yakalanma riskini artırır. Vatandaş tüzükleri, açık devlet ve açık veri uygulamaları, yeni şikayet prosedürleri memnuniyetsizliklerin dilekçe yoluyla dile getirilme fırsatını artırır. Performans değerlendirmenin bu yeni, daha yatay formları kamu sektöründe

performans değerlendirme sistemini tamamlamış olacaktır.

Yukarıda sıralanan önerileri gerçekleştirme noktasında siyasilerin önemi karşımıza çıkmaktadır. PEB'in işlevsel olmayan etkilerini minimize etmek hususunda siyasilere de büyük görev düşmektedir. Eğer kamu yönetimi reformları ile kamu sektöründe performans yönetimine geçilmiş ve dolayısıyla PEB uygulamaları yürütülüyorsa, bu konuda istikrarlı ve tam destek sağlayan bir irade göstermeleri gerekmektedir. Sadece kanunu çerçevelerle, kontrol kaybetme korkusuyla isteksiz veya sembolik yapmamalı, gerçekten fiili olarak bu geçişi tüm yönleriyle tam sağlamalıdır. Bunun için gerekli her türlü zemini oluşturmalıdırlar. Örneğin; her türlü kanunu düzenlemenin gerçekleştirilmesi, gerek performansı gerçekleştirecek gerekse onları denetleyecek kesimin kapasitesini geliştirmeye yönelik çabaları artırmaları gerekir. Yine sadece performans bilgisi kâğıt üzerinde not olarak kalmamalı, bunlar denetlenmeli, analiz edilmeli, gerekli alanlarda kullanılmalı, ceza ve ödül mekanizması doğru bir şekilde çalıştırılmalıdır. Eğer PEB çabaları sembolik kalırsa faydası olmadığı gibi çok daha bozucu, zararlı etkiler ortaya çıkabilecektir. Bu durumda hiç bu sisteme geçilmesin daha iyi. Örneğin sadece sembolik kalan performans bilgisi pahasına, performans baskısıyla sağlık kuruluşlarında hastaların belki daha fazla yataklı tedaviye ihtiyacı varken, tam



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

iyileşmeden taburcu edilmesi, gereksiz ameliyatların sayısının artması, öğrencilere test tabanlı eğitim verilmesini gibi davranışlarla sağlık ve eğitim hizmetlerinde kaliteyi bozarak olumsuz toplumsal ve ekonomik sonuçları olacaktır. Bu durumda bütçeleri kıstak, etkinlik sağlamak pahasına başlatılan ve başarısız olan bir bütçe sisteminin daha büyük maliyetleri olacaktır.

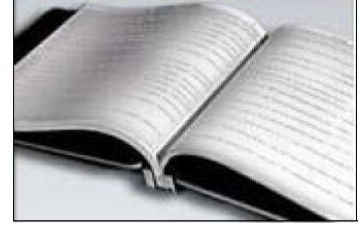
Son olarak bu konuda akademisyenlere büyük sorumluluklar düşmektedir. Performansla ilgili literatür şüpheniz PEB'e ilişkin hem teorik hem de uygulama ile ilgili olumlu olumsuz bir dizi bilgiler ortaya koymuştur. Ancak kamuda performans yönetimi ve PEB uygulamaları hala çok tartışmalı ve çok çeşitli boyutlardan incelenmeyi gerektiren bir akademik alandır. Bu anlamda akademisyenlerin bu alandaki tartışmaları doğru bir konsensüs noktasına taşıyana kadar teoriler ortaya koymaya ve bunları test ederek çeşitli öneriler sunmaya devam etmesi gerekmektedir. Aksi takdirde doğru ve başarılı bir PEB uygulamasını ne kadar çok fayda ortaya çıkaracaksa; yanlış ve başarısız PEB uygulamaları da bir o kadar hatta belki de daha fazla- yıkıcı etkiler ortaya çıkaracaktır. Bu konuda özellikle kamu sektörünün özelliklerine uygun performans göstergelerinin kullanımı ve davranışsal teorilerle ilgili çalışmaların da kuvvetlendirilmesi ve anlamlı önerilerin geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Özellikle bütçeleme süreci insan faktörünün önemli bir aktör olduğu süreçtir. Bu bağlamda

bütçe sürecindeki aktörlerin davranışlarıyla başarı veya başarısızlıklar ortaya çıkmaktadır.

6.SONUÇ

Kamusal faaliyetleri gerçekleştirmenin en temel aracı bütçelerdir ve bütçeleme sürecinde birçok aktör yer almaktadır. Bütçeleme sürecinde yer alan aktörlerden biri de kamusal mal ve hizmetlerin üreticisi konumunda olan bürokratlardır. Kamusal çıkarlar yerine kendi çıkarları peşinde koşan bürokratların bütçeleme sürecinde kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinsizliğe yol açarak kamu harcamaları üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olduğu uzun yıllardan beri bilinmektedir. Bu etkinsizliklerin en temel kaynağını ise bürokratların rekabet baskısından uzak tekel konumunda faaliyetlerde bulunmaları ve tek taraflı olarak uzmanlaşmış bilgiye sahip olmaları (asimetrik bilgi sorunu) oluşturmaktadır.

1980'lerde itibaren yükselen ve büyük ölçüde kamu bürokrasisinin eleştirisi üzerine inşa edilen YKY yaklaşımıyla; kamu kuruluşlarına piyasa tipi mekanizmaları yerleştirerek rekabet baskısı oluşturmak ve "yöneticilerin yönetmesine izin vermek" suretiyle söz konusu bürokratik etkinsizliklerin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda yöneticilere verilen yetki ve inisiyatifler ile bunu tamamlayan sorumluluk ve denetim mekanizmalar çerçevesinde kamu sektöründe PEB uygulaması yeniden ön plana çıkmıştır. PEB'in kaynak tahsisinde



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: HOO * ID:497 K:320**

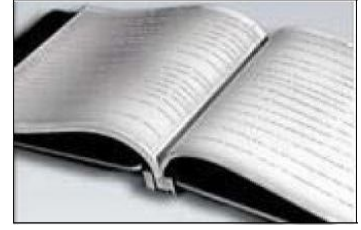
<http://www.akademikbakis.org>

ve kullanımında rasyonellik ve performans kaygısı üzerine kurulmuş bir bütçe sistemi olduğu herkesçe bilinmektedir; çünkü PEB sürecinde hazırlanacak belgeler mali bilgiler yanında performans bilgi üretilmesini sağlayacaktır. Bu bilgiler hem kaynak tahsisinin etkili bir şekilde yapılmasını hem de hükümetlerin ve kamuoyunun bütçeleri daha sıkı bir şekilde izlemesini ve değerlendirilmesini sağlayacaktır. Bu durumda bürokratları başarılı olma yönünde güdülerken, kaynakları kullanma yönünde daha dikkatli olmaya yöneltecektir. Böylece hem tahsis etkinliği hem de kaynak kullanımında etkinlik sağlayarak kamu harcamaları disipline edilebilecektir. Ancak burada unutulmuş bir nokta var ki; o da PEB'in özü/kalbi olan performans bilgisini üretecek (performans göstergeleri geliştiren ve raporlayan) yine asimetrik bilgi sorunu yaşadığımız bürokratlardır! Yani burada “güvenilmeyen bürokratlara güvenmek” gibi bir paradoksal durum ortaya çıkmıştır.

YKY reformlarıyla 30 yılı aşkın bir süredir kamuda yeniden uygulanmaya çalışılan PEB sisteminin uygulamada tünel görüşü, fırsatçı çıktı çarpıtmalar, ölçü sabitleme, optimizasyon altı durum, takoz etkisi, oyun oynamak, miyop yönetim, yanlış sunum, yanlış yorumlama, en iyileri seçmek gibi çeşitli istenmedik sonuçlara sahip olduğu teorik ve ampirik çalışmalarla ortaya konulmuştur. Yani bürokratların performans göstergelerinin geliştirilmesi ve raporlanmasında bazen kasıtsız, ama

çoğu zaman kasıtlı bir şekilde işlevsiz sonuçlara yol açtığı gözlemlenmiştir. Bu da göstermiştir ki, kamu kesiminde asimetrik bilgi sorununu ortada kaldırmaya çalışan PEB sürecinde “bilgi manipülasyonu sorunu” ile karşı karşıya kalınmıştır. Bürokratları rekabet baskısı altına alacak ve siyasetler karşısında pazarlık gücünü hafifletecek olan doğru ve güvenilir “performans bilgisi”nin üretimindeki başarısızlık kamunun bir etkinsizlik kaynağı olan bürokratların hala kontrol altına alınmadığını göstermektedir. Diğer bir ifadeyle bürokratlar hala bütçeleme sürecinde bir sorundur! Bu kapsamda PEB'in işlevsiz sonuçlarının ve özellikle stratejik bürokrat davranışlarının ortadan kaldırılabilmesi: kamu sektörünün özel karakteri performans uygulamalarında dikkate alınmalı ve buna göre başarılı PEB uygulamaları için gerekli ilke, araç, kural ve kurumlar geliştirilmelidir, performans uygulamalarına tam siyasi destek verilmelidir, farklı ve yeni izleme mekanizmaları kullanılmalıdır.

Son olarak şunu vurgulamak gerekir ki; kamuda PEB uygulamaları ilgili literatürde çok tartışmalı olsa da, hala kamu sektörü için etkinliği artırmanın bir yolu olarak görülmesi nedeniyle daha hala çok çeşitli yönlerden kamuda PEB uygulamasına ilişkin teorik ve ampirik çalışmaların yapılmasına ve uygulayıcılara yol gösterilmesine ihtiyaç vardır.



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

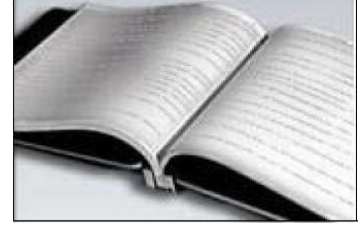
**ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası
Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN**

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

7.KAYNAKÇA

- Adcroft, A. & Willis, R. (2005).** The (un)intended outcome of public sector performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 18 (5):386-400
- Ataç, E. (2004).** Kamu harcamalarının artışı. N.Varcan & T. Çakır (Edt.), *Kamu Maliyesi*. T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını No:778, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi
- Aucoin, P. (1990).** Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3(2):115-137
- Bailey, S.J. (1999).** Local government economics: principles and practice. UK: Macmillan Pres
- Bakırtaş, İ. (1999).** Kamu harcamaları üzerinde bürokratik gücün belirleyici unsurlarının etkisi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 14(1):137-159
- Bevan, G. & Hood, C. (2006).** What's measured is what matters: targets and gaming in the english public health care system. *Public Administration*, 84(3):517-538
- Bouckaert, G. & Balk, W. (1991).** Public productivity measurement: diseases and cures. *Productivity & Management Review*, 15(2):229-235
- Bulutoğlu, K. (2004).** Kamu ekonomisine giriş: demokraside devletin ekonomik bir kuramı. Sekizinci Baskı. İstanbul: Batı Türkeli Yayıncılık
- Cansızlar, D. (1994).** Kamu harcamalarının kontrol ve yönetiminde yenilikler. *Maliye Dergisi*, 117:109-115
- Courty, P. & Marschke, G (1997).** Measuring government performance: lessons from a federal job training programme. *American Economic Review Papers and Proceeding*, 87 (12):383-388
- Courty, P. & Marschke, G. (2004).** An empirical investigation of gaming responses to explicit performance incentives. *Journal of Labour Economics*, 22(1):23-56
- Cullen, J.B. & Reback, R. (2006).** Tinkering towards accolades: school gaming under a performance accountability system. NBER Working Paper No.12286



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

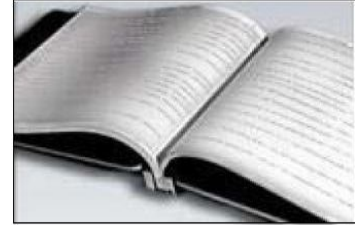
ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

- Curristine, T. (2005).** Government performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1):127-152
- Çelebi, K. & Kovancılar, B. (2012).** Performans esaslı bütçeleme sisteminin teorik ve pratik sorunları. *Yönetim ve Ekonomi*, 19 (1):1-18
- Çiçek, H.G. & Şahin İpek, E.A. (2013).** Performans yönetiminin amaç-araç uyumu tartışması ve performans esaslı bütçeleme sistemi. *Maliye Dergisi*, Sayı:165:80-96
- Deere, D. & Strayer, W. (2001).** Putting schools to the test: school accountability, incentives and behaviour. Working Paper, Department of Economics, Texas A&M University
- Dooren, W. & Thijs, N. (2010).** Paradoxes of improving performance management (systems) in public administration. *EIPASCOPE*, 2:13-18
- Dunleavy, P. (1991).** Democracy bureaucracy and public choice. New York: Harvester Wheatsheaf
- Edizdoğan, N. (2008).** Kamu bütçesi. (7. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi
- Erüz, E. (2005).** Yeni mali yönetim yapısında performans esaslı bütçeleme. 20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale
- Figlio, D.N. & Getzler, L.S. (2002).** Accountability, ability and disability: gaming the system? NBER Working Paper Series 9307, October
- Fitz-Gibbon, C.T. (1996).** Monitoring education: indicators, quality and effectiveness, London: Cassell
- Fitz-Gibbon, J. (1997).** The value added national project: report to the secretary of state. Durham, NC: University of Durham, School Curriculum and Assessment Authority
- Güner, M.F. (2009).** kamu idarelerinin etkin yönetiminde iç kontrol uygulamalarının rolü. *Maliye Dergisi*, 157:183-195
- Heckman, J., Heinrich, C. & Smith, J. (1997).** Assessing of the performance of performance standards in public bureaucracies. *American Economic Review, Papers and Proceeding*, 87:389-395



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

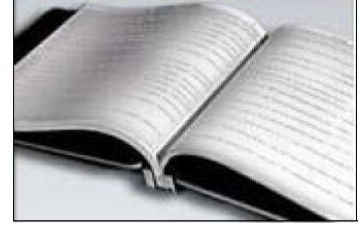
Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

*ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası
Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN*

*JEL KOD: H00 *** ID:497 K:320*

<http://www.akademikbakis.org>

- Heckman, J., Heinrich, C. & Smith, J. (2002).** The performance of performans standars, Journal of Human Resource, 37 (4):778-811
- Herzog, J.R. (2006).** Performance budgeting: descriptive, allegorical, mythical, and idealistic. International Journal of Organization Theory and Behavior, 9 (1):72-91
- Hood, C. (1991).** A public management for all seasons? Public Administration, 69:3-19
- Hood, C. (2000).** Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. International Public Management Journal, 3:1-22
- Hood, C. (2006).** Gaming in targetworld: the targets approach to managing british public services. Public Administration Review, 66(4):515-521
- Jacob B.A. & Levitt S.D. (2003).** Rotten apples: an investigation of the prevalence and predictors of teacher cheating. Quarterly Journal of Economics CXVIII (3): 843-878
- Jacob, B.A. (2005).** Accountability, incentives and behaviour: the impact of high-stakes testing in the chicago public schools, Journal of Public Economic, 89: 761-796
- Jones, R. & Pendlebury, M. (2000).** Public sector accounting. (5th Ed.). London: Financial Times/Prentice Hall
- Kelman, S. & Friedman, J. N. (2009).** Performans improvement and performance dysfunction: an empirical examination of distortionary impacts of the emergency room wait-time target in the english national health service. Journal of Public Administration Research and Theory, 19:917-946
- Kirmanoğlu, Hülya (2003).** piyasa üretimi içinde devletin yeri ve işlevi. Beyhan Ataç (Edt.), Kamu Ekonomisi, T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayın No.789, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi
- Leeuw, F.L. (2000).** Unintended side effects of auditing: the relationship between performans auditing and performans improvement and role of trust. In: The



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

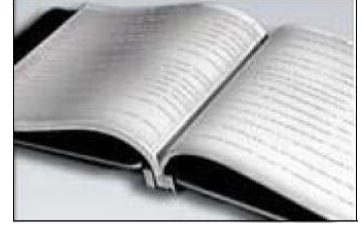
ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

- Management of Durable Relations, Ed. W.Raub & J. Weesie. Amsterdam: Thelathesis.
- LeGrand, J. & Bartlett, W. (1993).** Quasi-markets and social policy, London:Macmillan
- Meyer, M.W. & Gupta, V. (1994).** The performance paradox. Research in Organizational Behavior, 16: 309-369
- Meyer, R.H. (1997).** Valu-added indicators of school performance: a primer. Economics of Education Review, 16 (3):283-301
- Nangır, E. (2006).** OECD ülkelerinde performans esaslı bütçeleme uygulamalar. Coşkun C.A. (Edt.), Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Oral, E. (2005) .** Bazı OECD ülkelerinde performans esaslı bütçeleme uygulamaları, gelişimi ve Türk mali sistemi açısından bir değerlendirme. Devlet Bütçe Uzmanlığı araştırma Raporu, Ankara: Maliye Bakanlığı
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992).** reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA:Addison- Wesley Publishing Company
- Övgün, B. (2009).** Bürokratik değişim. Mülkiye, XXXIII (264): 233-245
- Özer, M. A. (2005).** Günümüzün yüksek değeri yeni kamu yönetimi. Sayıştay Dergisi,59:3-46
- Öztürk, N. (2011).** Kamu ekonomisi. Bursa: Ekin Yayınevi
- Propper, C. & Wilson, D. (2003).** The use and usefulness of performance measures in the public sector, CMPO Working Series, No:03/073
- Rosen, H.S. (2005).** Public finance. (7th Edition). Boston: McGraw-Hill
- Sakal, M. (1994).** Politik karar alma sürecinde bürokrasi-bütçe büyüklüğü ilişkisi. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Sakal, M. (2003).** Anayasal bütçe reformunun esasları. Ankara: Gazi Kitabevi
- Shin, S.H. (2012).** Dysfunctional consequences of the korean performance budgeting system and their policy implication: a



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 44 Temmuz – Ağustos 2014

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası

Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZISTAN

JEL KOD: H00 * ID:497 K:320**

<http://www.akademikbakis.org>

- multiple case study in three case areas”, 8th Transatlantic Dialogue, Radboud University, Nijmegen, The Netherlands Workshop 2: Avoiding, Managing and Shifting Blame: Accountability Process in Modern Day government, TAD-June 2012
- Smith, P (1995).** On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18:277-310
- Sözen, S. (2005).** Teori ve uygulamada yeni kamu yönetimi, Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Şahin, D. (2010).** 5018 sayılı kanun çerçevesinde kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki yeni rolü ve harcamaları disipline edici etkisi. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Thiel, S.V. & Leeuw, F.L. (2002).** The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3):267-281
- Vience, M. (2013).** Performance measurement and the challenges to professionalism in the portuguese public sector, Paper Presented at ISA RC52 Interim Conference, Lisbon, 28-30 November 2013
- Wiggins, A. and Tymms, P. (2002).** Dysfunctional effects of league tables: a comparison between English and Scottish primary schools. *Public Money and Management*, 22 (1):43-48.
- Yamamoto, H. (2003).** New public management: Japan’s practise, Tokyo: Institute For International Policy Studies
- Yıldırım, M. (2010).** Modernizm, post modernizm ve kamu yönetimi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, ISSN: 1303-5134, 7(1):703-719