



### CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ İLE DEĞİŞEN KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNDE PROGRAM BAZLI BÜTÇE SİSTEMİNE YÖNELİK BİR YAPILANDIRMA ÖNERİSİ

*A RESTRUCTURING PROPOSAL FOR PROGRAM BASED  
BUDGET SYSTEM IN PUBLIC FISCAL MANAGEMENT CHANGING  
WITH THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM*

**Hakkı Hakan YILMAZ<sup>1</sup>**  
**İbrahim AKDENİZ<sup>2</sup>**

#### ÖZ

Türkiye, ekonomik krizlerin yarattığı ortamda 2000'li yılların başında kamu mali yönetim sistemini kapsamlı bir reforma tabi tutmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yasal zemine oturan bu reform ile 2006 yılından itibaren Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Uygulamada belli bir başarıya ulaşılmasına rağmen özellikle politikaların bütçelere yansımaları, plan-program-bütçe ilişkisinin kurulması ile bütçe hazırlık ve uygulama sürecinin etkin yürütülmesi konularında hedeflenen bütçesel sonuçlara ulaşamamıştır. Türkiye 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeline geçmiştir. Uygulamasına geçilen yeni hükümet sistemi ile birlikte kamu yönetiminde olduğu gibi mali yönetim sisteminde de önemli değişiklikler olmuştur. Yeni

<sup>1</sup> Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, hakkihakanyilmaz@yahoo.com, ORCID: 0000-0003-3046-3236

<sup>2</sup> Yasama Uzmanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, ibrahim.akdeniz@tbmm.gov.tr, ORCID: 0000-0003-0343-6478

**Gönderim Tarihi/Submitted:** 23.06.2020

**Revizyon Talebi/Revision Requested:** 02.07.2020

**Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received:** 21.07.2020

**Kabul Tarihi/Accepted:** 23.07.2020

**Sorumlu Yazar/Corresponding Author:** Yılmaz, Hakkı Hakan

**Atf/To Cite:** Yılmaz, Hakkı Hakan ve Akdeniz, İbrahim (2020), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi, Sayıştay Dergisi, Cilt: 32, Sayı: 117, s.87-114

hükümet sistemi ile ortaya çıkan değişiklikler de dikkate alınarak bütçe sisteminin değişen yapıya uygun sonuçlar üretecek şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Özellikle mevcut sistemdeki geleneksel sorunlar dikkate alındığında bütçe açısından bu gereklilik çok daha önemli hale gelmiştir. Bu tespitlerden hareketle çalışmada kamuda politika üretme kapasitesinin artırılması, politika-plan-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi, performans esaslı iş ve hizmet üreten kamu yönetiminin oluşturulması ve bütçe hakkının etkin bir şekilde kullanılabilmesi açısından program bazlı bütçe sistemine yönelik bir yapılandırma önerisi geliştirilmiştir. Önerilen program bütçe modeli ile kamu politikalarının öncelikler ve ihtiyaçlar temelinde belirlenmesi ve hayata geçirilmesi sürecinde kaynaklarının etkin kullanımı, saydamlık ve hesap verebilirlik ile bütçe hakkının güçlendirilmesi hedeflenmektedir.

### ABSTRACT

Turkey's public financial management system in the early 2000s in an environment driven by the economic crisis has been subjected to a comprehensive reform. With this reform, which has a legal basis with the Public Financial Management and Control Law code 5018, the Performance Based Budgeting System has been implemented since 2006. Despite achieving a certain success, targeted budgetary results have not been achieved especially in the reflection of policies on budgets, the establishment of plan-program-budget linkage, and effective execution of budget preparation and implementation process. Turkey has moved to the Presidential System model in 2018. Along with the new government system, there have been significant changes in the financial management system as well as in public administration. The budget system needs to be restructured to produce results in line with the changes. Especially considering conventional problems in the current system, this requirement has become more important in terms of budget. Based on these findings, a restructuring proposal for the program based budget the system has been developed in order to increase the capacity of policymaking in the public, strengthen the policy-plan-budget linkage, establish the public administration producing performance-based public services and use the power of the purse effectively. The proposed program budget model aims to strengthen the power of the purse through effective use of resources, transparency and accountability in the process of determining and implementing public policies based on priorities and needs.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Politikası, Program Bütçe, Performans Bütçe, Hükümet Sistemi, Mali Yönetim

**Keywords:** Public Policy, Program Budget, Performance Budget, Government System, Fiscal Management

## GİRİŞ

Bütçe siyasi sorumluluğa sahip hükümetlerin politika ve program önceliklerini hayata geçirdiği temel bir siyasi metindir. Temsili demokrasi için siyasi programların hayata geçmesi ve yasama ve yürütme arasında iyi tanımlanmış ve ayrıştırılmış bir politikanın oluşturulması, planlama ve bütçeleme sisteminin iyi bir şekilde işlemesine bağlı görülmektedir. Kamu politikalarının değişen çehresi içinde kamusal programlara olan ihtiyacın çeşitlenmesi ve dinamik bir süreç içinde farklılaşması, planlama ve programlamayı da kapsayacak şekilde bütçe sistemlerinin önemini artırmıştır.

Bütçeler, gelir ve giderlere yönelik tahminlerin yer aldığı dokümanlar olmanın ötesinde, yetki devrini de içeren dokümanlardır. Kaynak elde etme ya da harcama yapma yetkisinin, yani bütçe hakkının seçilmiş temsilcilere devredilmesidir. Kamu politikalarını kararlar haline getirecek siyasal erk sahipleri olan seçilmişler ile belirli bir dönem için yönetme erkininin kullanılması yetkisinin vatandaşlar tarafından seçilmişlere verilmesini içeren asil-vekil ilişkisini somutlaştıran mekanizmadır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 203-207). Dolayısıyla bütçeler, bütçe hakkı temelinde kamu politikalarının hayata geçirilmesine yönelik gelir toplama ve harcama yapma yetkisinin yasama tarafından yürütmeye devredildiği kapsamlı bir pakettir.

2019-2023 dönemini kapsayan 11. Kalkınma Planı kapsamında istikrarlı ve güçlü bir ekonomiye geçiş için öngörülen hedefler içinde, plan döneminde program bütçe sistemine geçilmesi ve buna göre harcama gözden geçirmelerin yapılmasının da yer alması, bu makalede ele alınan yapılandırma önerisinin geliştirilmesini motive etmiştir. Makale kapsamında değişen hükümet sisteminin getirdiği siyasi çerçeve içinde Türkiye’de bütçe sürecine yön veren plan ve program metinlerinden başlamak üzere program esaslı bir bütçeleme sisteminin bütçesel sonuçları daha iyi sağlamasına yönelik bir yapılandırma önerisi geliştirilmiştir. Bu kapsamda bütçe sürecinin uzatılması ve politika ve program metinleriyle bütçe arasındaki ilişkinin güçlendirilmesinin yanında, yeni yapıyı daha fonksiyonel çalıştıracak kurumsal ve siyasi süreçlere ilişkin öneriler de getirilmiştir.

## 1. BÜTÇENİN KURAMSAL YAPISI VE KAMU POLİTİKALARIN BÜTÇEYE YANSIMASI

Bütçe, devletin elde ettiği gelir ve giderler için kullanılan para çantası “money bag”, deri çanta, torba gibi anlamlarda da kullanılmış olup köken olarak Latince bir kelimedir (Edizdoğan, 1989: 3). Kelime, ilk kez Fransa ve sonrasında İngiltere’de kullanılsa da zamanla diğer dillerde de karşılık bulmuştur. Bütçe, bir organizasyonun geleceğe yönelik gelir, harcama, amaç, hedef ve faaliyetlerini içeren bir doküman (Lee and al, 2013: 15), kamu gelir ve giderlerine önceden izin verilmesini içeren bir tasarruf (Stourm, 1917: 4) ya da gelecek bir döneme dair gelir ve harcama tahminlerini içeren ve bunlara dair yetkiyi veren belge (Shick, 2002: 20) olarak ifade edilebilir.

Temsili demokrasinin güçlenmesi ve kamusal müdahale alanlarının genişlemesiyle birlikte bütçeler de geleneksel yapılarından uzaklaşarak, bugün kamusal politikaların somutlaştığı, kamusal yükümlüklerin salındığı ve kamu finansman politikaları ile uygulama biçimlerinin belirlendiği daha güçlü siyasi dokümanlara dönüşmüşlerdir.

Bütçenin kendisinden beklenen sonuçları sağlaması başka bir ifadeyle kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve verimli kullanılması bütçe sistemleri yoluyla sağlanmaktadır. Bu anlamda bütçe, meclis açısından yetki devrinin sınırlarını çizen bir belge olurken, yürütme açısından bir planlama ve yönetim aracı niteliğindedir. Dünyada uygulanan bütçe sistemlerine baktığımızda klasik bütçe, sıfır esaslı bütçeleme, torba bütçeleme, performans bütçeleme, planlama-programlama-bütçeleme sistemlerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Dönem dönem farklı bütçe sistemleri uygulanmış olsa da aslında bu sistemler makro mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımının sağlanması, kaynakların 3E (etkinlik, ekonomiklik, verimlilik) kuralına göre kullanılması, mali saydamlık ve hesap verebilirlik meselelerinin çözüme kavuşturulması için geliştirilen ve uygulanan sistemlerdir. İyi bir bütçe sistemi, rasyonel kaynak tahsisi ve kullanımına, bilgi sağlamaya, raporlamaya ve hesap vermeye imkan verecek yapı ve içeriğe sahip olmalıdır.

Hükümetlerin öncelik ve tercihlerini yansıtan bütçeler, hangi politikaya ne kadar kaynak ayrıldığını, bu politikalara yönelik hangi faaliyetlerin yerine getirileceğini, kamusal harcamalardan toplumun hangi kesiminin daha fazla yararlanacağını ya da kimler üzerinde kamusal yüklerin kalacağını gösteren

politika belgeleridir. Özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra kamu politikalarının hayata geçirilmesinde makro mali disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kaynak tahsisi ve kullanımında çok yıllık bütçe anlayışına dayanan orta vadeli harcama sistemine yönelik tartışmalar öne çıkmıştır. Bu çerçevede, orta vadeli harcama sistemi, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Yılmaz, 1999: 17). Politikaların tespitinden kaynakların tahsisine ve kullanılmasına ilişkin süreç bütünsel olarak düşünülmeli ve politika-plan-bütçe ilişkisi bütçesel sonuçların etkinliği açısından güçlendirilmelidir.

## **2. KAMU MALİ YÖNETİMİNDEKİ DEĞİŞİME TÜRKİYE'NİN UYUMU**

Türkiye, mali yönetim sisteminde var olan (politika-plan-bütçe arasında sıkı ilişki kurulamaması, bütçe kapsamının dar olması, kamu açıklarının yüksek olması, denetim ve raporlama sisteminde yetersizlik vb.) sorunlara çözüm üretmek amacıyla, AB ile entegrasyon çalışmaları ve IMF ile yürütülmekte olan yapısal uyum programının etkisiyle mali yönetim sisteminde kapsamlı bir reform sürecini 2000'lerin ilk yarısında gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda 5018 sayılı KMYKK ile mali yönetim sistemi tümüyle yeniden ele alınmış ve değişime uğramıştır.

Türkiye'de Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) sistemi, 5018 sayılı KMYKK temelinde ve stratejik plan ile bunu destekleyici mahiyette performans programı ve ortaya çıkan sonuçların raporlandığı faaliyet raporu gibi bileşenler çerçevesinde 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanmış ve belirli bir aşama kaydedilmiştir. PEB sisteminin Türkiye uygulamasında ilerleme sağlanan hususlar olarak şunlar sıralanabilir:

- Mali yönetim sürecinde siyasi ve yönetsel sorumluluğun ayrıştırılması ve mali sorumluluğun modern mali yönetim sistemlerine sahip ülkelerde olduğu gibi yetki kullanımına göre yaygınlaştırılması konusunda temel düzenlemeler yapılmıştır.
- Bütçeye orta vadeli çerçeve kazandıran Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan uygulamasına geçilmiştir.

- Kamu idarelerinde günübirlik karar alma anlayışı yerine daha uzun vadeli planlamalar yapılması ve kaynak tahsisinin bu çerçevede sağlanması yaklaşımının geliştirilmesine yönelik olarak stratejik plan ve performans programı hazırlanmaya başlanmıştır.
- Hesap verme sorumluluğunun hedef ve faaliyet bazında işlenmesini sağlamaya yönelik faaliyet raporları hazırlanmaya başlanmıştır.
- Kurum bütçelerinde kamu idarelerinin inisiyatifleri kısmi de olsa artmıştır.
- Kurumsal yapının etkin işlemesine yönelik olmak üzere kurumlarda SGB'ler kurulmuştur.
- Hesap verebilirlik ve mali saydamlığın sağlanması açısından uluslararası standartlara oldukça yakın olan Analitik Bütçe Sınıflandırması ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe sistemine geçilmiştir.
- Mali yönetim sisteminde bilgi teknolojilerinin kullanımı ve kullanılan sistemlerle bilgi ve rapor üretme kapasitesi geliştirilmiştir.

Türkiye'de PEB sisteminin uygulanmasında yukarıda sıralanan olumlu gelişmelere rağmen sistemin uygulanmasında başlangıçta hedeflenenlere yeterince ulaşılamamış, reform sürecinin kararlılıkla devam ettirilememesi nedeniyle bütçe hazırlık ve uygulama sürecine ilişkin eski alışkanlıklar terk edilememiştir. Sistemin uygulanmasında karşılaşılan temel sorunları ise şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Orta vadeli program ve mali plan uygulaması süreç içinde devam etmekle birlikte bu politika metinleriyle bütçe arasındaki ilişki yeterince kurulamamıştır. Bütçeye yön vermesi gereken bu dokümanlar zamanında çıkmamış ve 5018 sayılı kanunda 2011 yılında yapılan değişikliklerle hazırlanma ve açıklanma süreçleri Mayıs ve Haziran aylarından Eylül ve Ekim aylarına çekilmek suretiyle bu dokümanların bütçeye yön verme özellikleri azalmıştır.
- Üst politika belgelerinde kamu idarelerine net bir yol haritası çizilmekten çok temenni niteliğinde politikalar sıralanmış ve bu nedenle dikkate alınma sorunları yaşanmıştır. Nitekim, politika belgelerinin kurumsal planlara yön verebilecek yapıda hazırlanmaması ve idarelere özgü öneri setleri geliştirmemiş olması uyumu zayıflatmış ve kurumsal stratejik planların başarısını da olumsuz etkilemiştir (Yılmaz ve Emil, 2013: 21-22).

- Politika, planlama ve bütçeleme ilişkisinin yeterince kurulamama sorunu PEB sisteminde de varlığını sürdürmüştür. Sistemde bütçe ile tahsis edilen kaynağın/paranın hangi amaçla kullanıldığını görmek, istenen seviyede mümkün olmamıştır.
- Performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş yapılmış olmakla birlikte kamusal politikaları tanımlayan harcama programları üst siyasi seviyede oluşturulmadan ve faaliyet esaslı bir bütçeleme sistemine geçiş yapılmadan analitik bütçenin ürettiği istatistikî bilgilerle kurumsal düzeyde performansın ölçülmesi mümkün olamamıştır.
- Sistemin temel bileşenleri arasında yer alan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları kamu kurumlarına hazırlanmıştır. Ancak bu belgelerin hazırlanmasında rehberlik edecek kılavuzların genel hazırlanması, bazı kamu idarelerinin stratejik planlarını hizmet alım yöntemiyle kurum dışı firmalara hazırlatmaları, bu dokümanların hükümet politikaları ve bütçe ile ilişkiseliliğinin yeterince güçlü sağlanamamasına ve zamanla bu süreçlerin anlamını yitirmesine yol açmıştır.
- Bütçeler t+2 çerçevesinde hazırlanmış ancak hazırlanan bütçelerde mevcut yılda yapılacak harcamalara ilişkin bilgi sağlansa da ilerleyen yıllara ilişkin bütçelerde hangi hizmet ve önceliklere kaynak ayrılacağını orta vadeli bir çerçevede program veya alt program maliyetleri açısından görmek mümkün olmamıştır. Zira ilerleyen yılların bütçesi; planlarda yer alan öncelikli faaliyetler dikkate alınarak değil, başlangıç yılı ödeneklerine belirli bir oran (genellikle enflasyon oranı) uygulanmak suretiyle oluşturulan bütçe rakamlarını ihtiva etmektedir. Bu durum sisteme olan inancı zayıflatmış ve geleneksel bütçe hazırlama sürecinin dışına çıkılamamasına neden olmuştur.
- Maliye Bakanlığı ile ilgili kurumlar (mülga Kalkınma Bakanlığı ve DPT gibi) arasında yeterli bilgi alış verişinin sağlanamaması ve koordinasyon eksikliği, stratejik plan ve performans programlarının izlenmesi ve kamu kurum ve kuruluşlarının yönlendirilmesinin farklı kurumlarca gerçekleştirilmesi, cari ve yatırım bütçelerinin farklı kurumlarca hazırlanması/onaylanması/izlenmesi, sistemin işleyişine ilişkin önemli bir sorun alanı olmaya devam etmiştir. Kamu idareleri söz konusu parçalı durum karşısında PEB bileşenlerini bir bütün olarak görememiş ve plan ve bütçelerini bu çerçevede yönlendirememişlerdir.

Mali yönetim sistemlerine ilişkin kapsamlı reform yapan ülkelerin deneyimleri, başarılı sonuçlar elde edebilmek için yalnızca gerekli mevzuat düzenlemelerinin yürürlüğe konulmasının yeterli olmayacağını göstermektedir. Reformların yeterli nitelik ve nicelikte personel yetiştirilmesi ile desteklenmesi, kurumsal yapılanmaların buna uygun düzenlenmesi, reform bileşenlerinin takibi ve değerlendirilmesi, zamanında düzeltici önlemlerin alınması, sistemin her bir unsuruna gerekli önem ve hassasiyetin gösterilmesi önem taşımaktadır. Reform bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmalı ve her bir bileşenin diğer bileşenler üzerindeki etkisi göz ardı edilmemelidir.

### **3. TÜRKİYE'DE DEĞİŞEN HÜKÜMET SİSTEMİNDE PROGRAM BAZLI BÜTÇE UYGULANMASINA YÖNELİK BİR YAPILANDIRMA ÖNERİSİ**

#### **3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Mali Yönetim Sisteminde Değişim**

Devletin asli fonksiyonlarını yürütecek organların kuruluşu, işleyişleri ve birbirleriyle olan ilişkileri hükümet sistemlerine göre farklılaşabilmektedir (Karatepe, 2013: 223). Devlette üç temel organın yani yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının dağıtım ve düzenlenmesi çerçevesinde farklı hükümet sistemleri ve yönetim yapıları söz konusu olmaktadır (Erat, 2015: 326). Bu açıdan özellikle bütçe sürecinde asıl önemli olan, sistemde yasama ve yürütme kuvvetleri arasında nasıl bir ilişkinin söz konusu olduğudur.

Yasama ve yürütme kuvvetinin kesin ve sert bir şekilde ayrıldığı durumda başkanlık sistemi, bu iki kuvvetin daha yumuşak ve dengeli biçimde ayrıldığı durumda parlamenter sistem; bu kuvvetlerin seçilmiş olmayan bir kişi ya da kurulda birleştiği durumda mutlak monarşi ya da diktatörlük, iki kuvvetin halk tarafından demokratik usullerle seçilen bir mecliste birleşmesi durumunda ise meclis hükümeti sistemi söz konusu olmaktadır (Özbudun, 2002: 329).

Dünyada birçok ülke farklı hükümet sistemleri ile yönetilmektedir. Ancak genel olarak parlamenter hükümet sistemi ile başkanlık sisteminin yaygın olarak var olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri başkanlık sistemi, İngiltere ve Almanya parlamenter hükümet sistemi, Fransa ise yarı başkanlık sistemi açısından ön plana çıkan ve örnek teşkil eden ülkelerdir. Yine, devlet yapıları federal ya da üniter olsa da farklı hükümet sistemleri



uygulayan ülkeler bulunmaktadır. Ülkeler kendilerine özgü siyasi, tarihi, toplumsal ya da ekonomik koşulların etkisi ile farklı hükümet sistemleri ile yönetilmektedir. Dolayısıyla her ülke bulunduğu bölgesel entegrasyonlar ve kendi koşulları çerçevesinde değerlendirilmelidir.

Türkiye’de ise 1982 Anayasası’nda yumuşak kuvvetler ayrılığı ve parlamenter hükümet sistemi temel alınmıştır. Meclis, halk tarafından seçilmekte ve yasama organını oluşturmaktadır; yürütme organı ise asıl sorumlu olan Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile önemli yetkilere sahip ancak yürütme organının sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanı’ndan oluşmaktaydı. Sistemde Başbakan ve Bakanlar Kurulu, kamusal politikaları belirleme, harcama yapma ve gelir elde etme yetkisini elinde bulunduruyordu. Yasama organına karşı ise bireysel ve kolektif olarak sorumlu durumdaydılar (Özbudun, 2002: 169-180). 2007 yılı Anayasa değişikliğine (5678 sayılı Kanun) kadar Cumhurbaşkanı’nın TBMM tarafından seçilmesi yöntemi uygulanıyorken 2007 yılında yapılan değişiklikten sonra artık Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesi yöntemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesi, halka karşı doğrudan sorumlu olmasını da beraberinde getirmiştir.

2007 yılı Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi ilk kez 2012 yılında gerçekleşmiştir. 2012-2017 yılları arasındaki dönemde Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile halkın seçtiği Cumhurbaşkanı’nın var olduğu hükümet sistemi uygulaması sürdürülmüştür. Fakat 16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliğine ilişkin referandum ve sonrasında 24 Haziran 2018’de yapılan seçimler ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş yapılmıştır. Yeni sistem doğrultusunda kamu yönetiminde ve kamu mali yönetim sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bakanlar Kurulunca hükümet programının hazırlanması, yasama organında bu programın görüşülüp güvenoyu alınması sonrasında göreve başlanması, yeni sistemde söz konusu değildir. Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından atanarak göreve başlarlar ve doğrudan Cumhurbaşkanı’na karşı sorumludurlar.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kaldırılmış ve bakanlık sayısı azaltılmış (mevcut durumda bakanlık sayısı 16’dır) ve bakanlıkların yapılarında önemli değişiklikler yapılmıştır. 703 sayılı KHK ile (R.G. 09.07.2018) Kalkınma Bakanlığı kaldırılmış, Maliye Bakanlığı ise Hazine ve Maliye Bakanlığı adıyla teşkilatı ve görevleri bakımından yeniden düzenlenmiştir. Bütçeyi hazırlamaktan sorumlu olan ve daha önceki yapılanmada

yer alan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün (BÜMKO) görevleri Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan alınmış, 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na (SBB) verilmiştir. Plan ve program hazırlığı ve takibi, bütçe hazırlık ve uygulaması gibi mali yönetim sisteminin işleyişine ilişkin önemli görevleri de bünyesinde toplayan, SBB mali yönetim sisteminde temel aktör kurumlardan biri haline gelmiştir.

1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 20 nci maddesi ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu olmak üzere 9 Politika Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurulların faaliyet alanlarına yönelik strateji ve politikalar hazırlaması, izlemesi ve rapor sunması ve kamu kurum ve kuruluşlarının yönlendirilmesi görev ve yetkisi bulunmaktadır. Politika kurullarının dışında Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi de kurulmuştur.

Yeni hükümet sistemi mali yönetim sisteminde de önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Cumhurbaşkanı, mali yönetim sistemi ve bütçe süreci açısından temel aktör haline gelmiş, bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde temel görevli kurumlar Cumhurbaşkanlığı'na bağlanmış ve bu görevlerini Cumhurbaşkanı adına yürütmeye başlamışlardır. Yeni sistemde yürütme organı bakımından Cumhurbaşkanının temel aktör olması nedeniyle politika belirleme yetki ve görevi de Cumhurbaşkanı'nda bulunmaktadır. Bakanlar ise Cumhurbaşkanınca belirlenen politikaların hayata geçirilmesinden sorumludur.

Bakanların Cumhurbaşkanınca belirlenen program dışında ayrı bir programları yoktur ve TBMM'ye karşı bireysel veya kolektif bir sorumlulukları da bulunmamaktadır. Bakanlar sadece Cumhurbaşkanı'na idari açıdan sorumlu durumdadırlar.

Yeni hükümet sistemi ile mali yönetim sisteminin temeli olan 5018 sayılı KMYKK'da meydana gelen temel değişiklikler aşağıdaki tabloda verilmektedir:

**Tablo 1: 5018 Sayılı KMYKK'da Yapılan Değişiklikler**

Md.	Değişiklik Konusu	Yapılan Değişiklik	Açıklama
Md. 5/2	Kamu maliyesinin temel ilkeleri	Kamu mali yönetimine ilişkin ilkelerin uygulanmasına dair usul ve esaslar Maliye Bakanlığı yerine, yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenip izlenecektir.	Cumhurbaşkanı, yürütme ve bütçe süreci açısından temel aktör durumundadır.
Md. 9	Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme	"Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar" ifadesi eklenmiştir.	Bu değişiklik ile kamusal politikaların Cumhurbaşkanınca belirleneceği ve idarelerin de bu politikalar doğrultusunda kendi planlarını oluşturacağı, Bakanların Cumhurbaşkanınca belirlenecek politikaların uygulanması sürecinden sorumlu oldukları düzenlenmiştir.
Md. 10/2	Bakanların sorumluluğu	Bakanlar, kamusal kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı ile hukuki ve mali alanlarda Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaklardır.	Bakanların kaynakların kullanımı açısından Başbakan ile Meclise karşı sorumlu olmaları durumu kaldırılmıştır. Bakanlar, mali yönetim sisteminde idari sorumluluk taşıyan ve sadece Cumhurbaşkanlığı'na karşı sorumlu olan aktörler durumuna getirilmiştir.
Md. 16	OVP, OVMP ve Bütçe Hazırlama Rehberi	Bütçe teklifi Hazine ve Maliye Bakanlığı yerine Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanıp koordine edilecektir. Ayrıca OVP, OVMP ve Bütçe Hazırlama Rehberi'nin hazırlanması, kabul edilip yayınlanması hususunda daha önce dokümana göre Bakanlar Kurulu, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu görevli iken artık bu belgelerin Cumhurbaşkanlığı'nca hazırlanması ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması yönünde değişiklik yapılmıştır.	Bütçe hazırlık süreci, OVP, OVMP ile bütçe hazırlığına ilişkin diğer belge ve dokümanların hazırlanması görevi Cumhurbaşkanlığı'nda olsa da bu görev Kararname ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'na müşterek yürütülecektir. OVP ve OVMP'nin yayınlanma süresine ilişkin ise herhangi bir değişiklik yapılmamış, hazırlayan ve yayınlayan makam açısından bir değişiklik söz konusu olmuştur. Dolayısıyla bütçe hazırlık sürecinin rasyonel yürütülebilmesi açısından gerekli olan zamansal değişikliğe gidilmemiş ve Eylül ayında yayınlanma usulü devam ettirilmiştir.
Md. 17/4	Gelir/Gider ve Yatırım Teklifleri	Kamu idareleri bütçe gelir, gider ve yatırım tekliflerini Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı'na gönderirler. Önceden gelir ve gider teklifleri Maliye Bakanlığı'na, yatırım teklifleri ise Kalkınma Bakanlığı'na gönderilmekteydi.	Kamu kurum ve kuruluşlarının bütçe ve yatırım tekliflerini farklı idarelere (Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı) göndermesi, bunların farklı idarelerce değerlendirilerek takip edilmesine yönelik parçalı yapı sona ermiştir. Böylece kamu kurum ve kuruluşları, bütçelerini bir bütün olarak sadece Cumhurbaşkanlığı'na gönderecektir.
Md. 18	Merkezi Yönetim Bütçesinin sunulması	Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifi mali yıl başından yetmişbeş gün önce Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM'ye sunulacaktır.	Yapılan değişiklikle bütçe, Bakanlar Kurulu'nca değil Cumhurbaşkanınca ve tasarı olarak değil teklif olarak Meclise sunulacaktır. Ayrıca milli bütçe tahmin raporunun Meclise sunulması uygulaması da kaldırılmıştır.

Md.	Değişiklik Konusu	Yapılan Değişiklik	Açıklama
Md. 19	Bütçe teklifinin görüşülmesi	TBMM merkezî yönetim bütçe kanun teklifini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür. Bütçe Kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici Bütçe Kanunu çıkarılır. Geçici Bütçe Kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni Bütçe Kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır.	Bütçe teklifinin Mecliste görüşülmesi aşamasında bölümler halinde oylanması yöntemi sona ermiştir. Yeni sistemde geçici bütçenin altı ayı geçemeyeceğine dair kısıtlama kaldırılmıştır. Bunun yanısıra geçici Bütçe Kanununun çıkarılmama seçeneği de düşünülmüş ve böyle bir durumda yeni bütçe kabul edilene kadar önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranında artırım yapılarak uygulanması öngörülmüştür. Dolayısıyla bütçenin kabulü açısından Cumhurbaşkanının tamamen devre dışı kalması ve ABD'de dönem dönem görülen bütçesiz kalma hali önlenmek istenmiştir.
Md. 42	Kesin Hesap Kanunu	Kesin hesap kanun teklifi Hazine ve Maliye Bakanlığı'na hazırlanır ve izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı'na TBMM'ye sunulur.	Kesin hesap da bütçe teklifinde olduğu gibi kanun teklifi şeklinde Cumhurbaşkanınca Meclise sunulacaktır. Tasarı ifadesinin kaldırılmış olması teknik açıdan anlam ifade etse de asıl önemli husus, bütçe sahibinin Cumhurbaşkanı olması sebebiyle kesin hesabın da Cumhurbaşkanınca Meclise sunulmasıdır.
Md. 75	Mali yönetim ve kontrol sisteminin denetimi	Malî yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğraması, yolsuzluk ya da kamu zararına ilişkin belirtilen ortaya çıkması halinde Cumhurbaşkanlığı kamu kurum ve kuruluşlarının tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk açısından denetleyebilir.	Değişiklikten önce ilgili Bakanın talep etmesi veya Başbakan'dan alınacak onay ardından Maliye Bakanı ilgili denetçilere denetim yaptırma imkanına sahipti. Yeni sistemde Bakanların denetim talebinde bulunmaları yöntemi kaldırılmıştır. Denetim yetkisi yalnızca Cumhurbaşkanlığı'ndadır. Bunun yanında denetim sonrası ortaya çıkan raporların ilgili Bakan ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na da gönderilmesine dair düzenleme kaldırılmıştır.

Tablo 1'de özetlenen değişikliklerden de görüleceği üzere mali yönetim sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bütçe, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulmakta ve Plan ve Bütçe Komisyonu (PBK)'nda görüşülmesinin ardından TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmektedir. PBK yeni sisteme geçilmeden önce üye sayısı ve oluşumu açısından diğer komisyonlardan daha farklı bir yapı ve öneme sahip komisyon olarak görev ifa etmekteydi. Yeni sistemle bu Komisyonun yapısı da değiştirilmiştir. Daha önce üye sayısı sabit iken (İktidar: 25 üye, Muhalefet: 15 üye olmak üzere toplam 40 üyeli yapı) yeni sistemde siyasi parti gruplarının toplam üye sayısı içerisindeki yüzdesel oranı ve buna göre her siyasi parti grubuna denk gelen ağırlık temel alınarak oluşturulmaktadır. Meclis İçtüzüğü'nün 11. ve 21. maddelerindeki düzenlemeler doğrultusunda komisyon üye sayısı bu yasama döneminde (2020) 30'dur.

Önceki sistemde Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun Meclis'e karşı sorumlu olması ve güvenoyu alarak göreve gelmesi söz konusu idi. Dolayısıyla programlarını uygulayabilmek açısından PBK'da çoğunluğu elinde bulundurarak harcamalar yapma ya da gelir elde etmeyi içeren teklifleri kabul ettirebilmekteydi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde ise geleneksel başkanlık sistemlerindeki uygulamalar gibi hükümetin mecliste çoğunluğa sahip olması gerekmemekte, güvenoyu alarak göreve başlanmamaktadır. Bu açıdan PBK'da hükümetin çoğunluğu elde etmesine imkan veren düzenleme kaldırılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte mali yönetim sisteminde ve özellikle bütçe sürecinde yapılan bu değişiklikler, yeni hükümet sistemine uyum çerçevesinde daha çok yürütme gücünün kullanımına ilişkin olup, bir önceki bölümde uygulanmakta olan bütçe sistemine ilişkin ifade edilen sorun alanlarının çözümüne ilişkin bir yeniden yapılandırmayı getirmemektedir. Bu açıdan tespit edilen sorun alanlarından hareketle Türkiye'de bütçe sisteminin program bütçe sistemi çerçevesinde yeniden ele alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **3.2. Program Bazlı Bütçe Uygulanmasına Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi**

Kamu politikaları, bütçeler aracılığıyla yaşama geçirilmektedir. Dolayısıyla hükümetin amaç, hedef ve önceliklerini yansıtan bir politika belgesi olan bütçelerin gerektiği şekilde hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi, politika-plan-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi son derece önemlidir. Türkiye'de 5018 sayılı KMYKK ile çerçevesi çizilen ve 2006 yılından itibaren uygulanmakta olan mali yönetim sistemi önemli kazanımlar getirmekle birlikte, özellikle reform alanlarının fonksiyonel olarak hayata geçirilmesine yönelik ikinci nesil reformların gerçekleştirilmemesinin etkisiyle hedeflenen değişimi tam olarak sağlayamamıştır.

Bu bölümde değişen hükümet sistemi içinde; bütçenin makro ekonomik yapıyla uyumlu olarak program bazlı hazırlanması, bütçe hazırlık ve uygulama sürecinin gözden geçirilerek rasyonel bir yapıya kavuşturulması, bütçe hakkının etkin bir şekilde yerine getirilmesine yönelik önlem ve düzenlemelerin yapılması ve etkili bir izleme ve denetim sisteminin kurulması temelinde program bazlı bütçeleme modeli değerlendirilecektir. Bu değerlendirme 2000'lerin ilk yarısında kamu yönetimi ve maliyesine ilişkin gerçekleştirilen yapısal reformlar ve uygulama sonuçları çerçevesinde ele alınacaktır. Yine, 2019-2023 dönemini kapsayan 11. Kalkınma Planı kapsamında istikrarlı ve güçlü bir ekonomiye geçiş için öngörülen

hedefler arasında, plan döneminde program bütçe sistemine geçilmesi ve buna göre harcama gözden geçirmeleri yapılmasının hedeflenmesi, yapılandırma modeli önerisi açısından da önemli bir politika hedefi olarak değerlendirilmiştir.

Bu çalışma kapsamında geliştirilen yeniden yapılandırma modeli aşağıda sıralanan dört temel alan üzerine inşa edilmiştir:

### Şekil 1: Program Bazlı Bütçe Uygulama Model Önerisi



Bu çerçeve içinde geliştirilen öneriler ana sorun alanlarından hareketle ve bütçe süreci ile uyumlu bir şekilde ana başlıklar itibarıyla izleyen alt bölümlerde ele alınmaktadır.

#### 3.2.1. Politika, Plan ve Bütçe İlişkisinin Güçlendirilmesi

Türkiye'de 5018 sayılı KMYKK'da orta vadeli harcama sistemine geçiş ile politika, plan ve bütçeler arasında ilişki ve bütünselliğin artırılması amaçlanmıştır. Türkiye uygulamasında önemli sayılabilecek bir aşama ilk dönemde gerçekleştirilmiş olmakla birlikte politika-plan-bütçe ilişkisinin kurulması açısından hedeflenen ilerleme izleyen dönemde yeterince sağlanamamıştır. Bunun nedenleri olarak:

- KMYKK uygulamasında OVP'ler politika ve önceliklerin ortaya konulduğu, kamu ve özel sektör için yönlendirici, kamuoyuna bilgi sağlayan belgelere dönüşmemiştir.
- Bütçenin makro çerçevesinin oluşturulmasında TBMM'nin sürece katkısı bulunmamaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2018: 393).

- Üst politika belgesi olarak nitelendirilebilecek belge sayısındaki fazlalık (Kalkınma Planı, OVP, OVMP, Yıllık Programlar, sektörel ve tematik konularda hazırlanan çok sayıda stratejik plan ve eylem planları, bölgesel planlar) da önemli bir sorun olmuştur.
- OVP ve OVMP'nin yayınlanma süresi açısından da politika-plan-bütçe ilişkisi yeterince kurulamamıştır. Bu belgeler Eylül ayı ortasında yayınlanmakta ancak kamu idarelerinin bütçe hazırlık süreci Haziran ayı sonunda başlamaktadır. Dolayısıyla politika ve öncelikler belirlenmeden, ödenek tavanları netleştirilmeden kamu idarelerinin bütçeleri önceki Program çerçevesinde hazırlanmakta, bu ise kamu idarelerinin politika belgelerine bakış açılarını olumsuz etkilemektedir.
- OVMP'de ve bütçelerde ödeneklerin öngörülen kamu harcama programlarından ziyade (t) yılındaki ödeneklere belirli bir oranın (genellikle enflasyon oranının) uygulanması suretiyle artırıldığı görülmektedir. OVMP'de kamu harcama programlarına yönelik bir değerlendirme yer almamaktadır. Bu anlamda, bütçelerin programları gösteren belgeler olarak hazırlanmaması da önemli bir sorundur. Bütçeler, hangi politikaya ne kadar kaynak ayırdığının görülebildiği bir yapıda değildir. Bu durum politikaların yeterli analiz ve değerlendirmelerinin yapılamamasına da yol açmaktadır.

Uygulamada görülen bu sorunlardan hareketle doğru politika ve önceliklerin belirlenmesi ve bu politika ve öncelikler için kaynak dağılımının rasyonel biçimde yapılabilmesi açısından yeni hükümet sisteminde program bazlı bütçe modellememizde aşağıda yer alan hususlar çerçevesinde bütçe sisteminin yapılandırılması önerilmektedir:

**Politika Belirleme ve Reform Takibinin Yapılması:** Ülkelerin kamu yönetimi reform tecrübeleri göstermektedir ki, reformlar zaman isteyen ve başarılı uygulamalar elde edilebilmesi için yıllarca çalışma gerektiren süreçlerdir. Reforma yönelik kanunların yayınlanmasının ötesinde reforma yönelik bileşenlerin takibi, geliştirme ve düzeltmeye yönelik önlemlerin alınması, siyasi ve idari desteğin sağlanması, kamuda reformun içselleştirilmesine yönelik önlemlerin alınması ile başarı elde edilebilir. Bu bakımdan reformların takibi ve reform dinamiğinin sürdürülmesi, kamusal politikaların üst düzeyde koordine edilmesi ve kararlaştırılabilmesi için Cumhurbaşkanlığı'nda "Kamu Reformu ve Politikaları

Kurulu” oluşturulması yararlı olacaktır. Kurulun kamu politikalarına yön vermesi, politikaların uygulama sonuçlarını değerlendirerek müdahale alanları oluşturması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kurul, Cumhurbaşkanlığı Başkanlığında, Bakanlar, Politika Kurulu Başkanvekilleri ve SBB başkanından oluşturulabilir. Yapısal reformların düzenli takip edilmesi ve değerlendirilmesi açısından OVP ve OVMP’nin de Kurul’da görüşülmesi düzenlenebilir. Kurulun sekreteryaya hizmetleri ise SBB’ce yürütülebilir. Politikalara ve reformlara dair düzenli ve koordineli veri akışı ve raporlama yapılabilmesi için bakanlıklarda ve bazı temel kurumlarda Strateji Geliştirme Birimleri (SGB) bünyesinde “Reform ve Politika İzleme Birimleri” kurulması da süreci destekleyecektir.

Gerek uluslararası gerek ulusal gerekse bölgesel nitelikli üst politika belgelerinin hiyerarşisi iyi kurulmalı ve mutlaka bu belgeler koordineli bir şekilde hazırlanmalıdır. Bu anlamda politikalar kurulunun ve SBB’nin iş tanımları arasında bu konu da yer almalıdır.

**Orta Vadeli Programın Politika Belgesi Olması Niteliği Güçlendirilmeli:** Kamusal kaynakların tahsis edileceği öncelikli sektörlerin belirlenmesi hususunda yürütmenin tercihini gösteren ve bu açıdan bütçenin beyni (TEPAV, 2006: 25) olarak nitelendirilebilecek OVP’lerin Kalkınma Planları doğrultusunda programlar şeklinde hazırlanması PEB uygulamasına daha uygun olacaktır. OVP’ler, kalkınma planlarında ortaya konulan gelişme eksenleri, politika ve önceliklerin somut hale getirilmesine, belirlenen programlardan sorumlu kamu kurumları ile hedef çıktı ve göstergelerin görülebilmesine hizmet eder durumda olacaktır (Yılmaz ve Emil, 2013: 32). SBB koordinesinde hazırlanması ve Kamu Reformu ve Politikaları Kurulu’nda görüşülerek Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylanması önerilen OVP Mayıs ayı sonuna kadar yayınlanabilir.

**Orta Vadeli Mali Plan Kamu Harcama Programlarını Kapsamalı, Gelir ve Borçlanma Politikalarını Ortaya Koymalı:** OVP’de belirlenen hedeflerin hayata geçirilmesi açısından bütçenin kalbi olarak ihtiyaç duyulan kaynakların kamu idarelerine tahsis edilmesini sağlayan (TEPAV, 2006: 30) OVMP’lerde ödenekler kurumsal ve ekonomik sınıflandırma çerçevesinde verilmektedir. Modelde ise program bütçe uygulaması doğrultusunda ödenek tavanlarının kamu kurumları ve harcama programlarına dair sınıflandırma temelinde belirlenmesi önerilmektedir. Böylece kalkınma planları ve OVP ile ortaya



konulan önceliklerin kaynak dağıtımı, programlar bazında belirlenebilecektir (Yılmaz ve Emil, 2013: 32-33). OVMP'lerde ilerleyen yıllara ilişkin ödenek tavanlarının belirlenen harcama programları temelinde hesaplanması ve Mayıs'ın son haftasında kamuoyuna ve kurumlara açıklanması, bütçe sürecinin öne çekilmesi açısından faydalı olacaktır.

### **3.2.2. Bütçe Hazırlık ve Uygulama Sürecinin Rasyonelleştirilmesi**

Türkiye'de 659 sayılı KHK ile düzenleme yapılanaya kadar OVP'nin Mayıs sonuna, OVMP'nin ise en geç onbeş Haziran'a; diğer bütçe çağrı, rehber ve genelgelerin de Haziran sonuna kadar resmi gazetede yayınlanması hüküm altına alınmıştı. OVP ve OVMP'nin uygulama sürecinde belirtilen sürelerde yayınlanamaması ve bu konunun sürekli bir eleştiriye konu olması nedeniyle bu belgelerin yayınlanma zamanları 659 sayılı KHK'nın 17. maddesi ile değiştirilmiştir. Buna göre merkezi yönetim bütçe hazırlık süreci, Cumhurbaşkanı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftasında OVP'nin Resmî Gazete'de yayımlanması ile başlamaktadır. OVP ile uyumlu olacak şekilde hazırlanması gereken OVMP ise en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır. Dolayısıyla teorik olarak kurumların bütçe hazırlıklarına bu belgelerde yer alan öncelik ve hedefler ile ödenek tavanları dahilinde başlaması gerekirken, bu değişiklikler, KMYKK ile getirilen siyasi dokümanların bütçe süreci başında yayınlanması ve bütçe hazırlıklarının uzun zamana yayılması suretiyle etkinliğinin artırılması felsefesinden bir anlamda vazgeçiş ifade etmektedir.

Teoride bütçe süreci Eylül ayında başlasa da aslında uygulamada bütçenin hazırlanması süreci çok daha önce başlamaktadır. Önceki yapıda BÜMKO, yeni sistemde ise SBB tarafından kamu idarelerinden Haziran ayı sonunda resmi yazı ile bütçelerine ilişkin formları doldurmaları, bütçe tekliflerini sisteme (e-Bütçe) girmeleri, temel politika belgeleri olan OVP ve OVMP yayınlanana kadar gerekli tüm hazırlıklarını yapmaları istenmektedir. Böylece politika belgeleri ile politikalar ve kamu idarelerine ayrılan ödenek limitleri açıklanmadan, kamu idarelerine ilerleyen yıllara dair hükümetin projeksiyonu sunulmadan bütçe hazırlıklarını tamamlamaları ve üst politika belgelerinin yayınlanmasını beklemeleri istenmektedir. Bu durum PEB sisteminin amaçlanan biçimde uygulanmasını zorlaştırdığı ve hatta imkansızlaştırdığı gibi üst politika belgelerinin etkisini de zayıflatmaktadır.

Mevcut durumda merkezi yönetim bütçesinin 17 Ekim'e kadar TBMM'ye sunulması gerekmektedir. Bu durumda 15 Eylül-17 Ekim arasında yaklaşık 1 ay gibi kısa bir sürede idarelerin üst politika belgelerinde belirlenen öncelikler ile kaynak doğrultusunda kendi hizmet önceliklerini belirlemesi ve bütçelerini hazırlaması beklenmektedir. Ayrıca Plan ve Bütçe Komisyonu'nda ve TBMM Genel Kurulu'nda bütçeler üzerinde detaylı bir değerlendirme ve görüşme için de yeterli zaman bulunmamaktadır.

Aşağıda seçilmiş bazı ülkelerde bütçe sürecine ilişkin bilgiler yer almaktadır.

**Tablo 2:** Seçilmiş Bazı Ülkelerde Bütçe Süreci

Ülke	Bütçe Süreci	Mali Yıl	Bütçe Hazırlık/Tasarımından Sorumlu Birim
İngiltere	14-16 Ay	12 Ay (1 Nisan-31 Mart)	Hazine
ABD	18 Ay	1 Ekim-30 Eylül	Bütçe ve Yönetim Ofisi
Kanada	12 Ay	1 Nisan-31 Mart	Maliye Bakanlığı
İsveç	12 Ay	1 Ocak-31 Aralık	Maliye Bakanlığı
Fransa	11 Ay	Ocak-Aralık	Maliye Bakanlığı
Hollanda	15 Ay	1 Ocak-31 Aralık	Maliye Bakanlığı
Almanya	12 Ay	Ocak-Aralık	Federal Maliye Bakanlığı
Güney Kore	12 Ay	Ocak-Aralık	Maliye ve Strateji Bakanlığı
Yeni Zelanda	12 Ay	1 Temmuz-30 Haziran	Maliye Bakanlığı
Brezilya	9 Ay	1 Ocak-31 Aralık	Planlama ve Maliye Bakanlıkları Birlikte
Çin	12-13 Ay	Ocak-Aralık	Maliye Bakanlığı
Türkiye	Yaklaşık 3 Ay 15 Gün*	1 Ocak-31 Aralık	Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı

**Kaynak:** Akdeniz (2020: 132-133)

\* Bütçe Sürecinin başlangıcı olarak Bütçe hazırlık çağrısı ile OVP ve OVMP'nin resmi yayınlanma süresi esas alınmıştır. Çünkü politika ve bütçe tavanları ile resmi bütçe çağrısı Eylül ayında yapılmaktadır.

Tablodan da görüleceği üzere Türkiye'de bütçe hazırlık süreci oldukça kısadır. Tablodaki diğer ülkelerde ortalama 12 ay gibi bir bütçe hazırlık süreci söz konusu iken Türkiye'de hazırlık, görüşme ve onaylanma dahil üç aylık bir süreci

içermektedir. Bunun da önemli bir bölümünü, mecliste görüşme ve onaylanma süreci oluşturmaktadır. ABD’de ise bütçe süreci 18 ay gibi bir süreyi kapsamakta, bütçe hazırlığı ve görüşmeleri uzun bir süreçte gerçekleşmekte, süreç içerisinde birçok komisyon görev almakta ve Başkanın bütçe talebi üzerinde birçok görüşme ve değişiklik yapılmaktadır (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019: 210-240). Bu durum dikkate alındığında Türkiye’de bütçe hazırlık ve görüşme sürecinin politika ve harcama programları bakımından yeterli bir analiz ve değerlendirmeye imkan sağlamadığı söylenebilir.

Bütçe görüşmelerinin sadece Plan ve Bütçe Komisyonunda ve kesin hesap süreci ile birlikte yürütülmesi ve TBMM’nin mali analiz kapasitesinin yeterli düzeyde olmaması da parlamentonun bütçe sürecine katkısını sınırlandırmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2018: 393).

Tüm bu nedenlerle bütçe sürecinin kendisinden beklenen sonuçları sağlaması için, 5018 sayılı Kanunun temel felsefesine uygun olarak yeniden yapılandırılması gerektiği açıktır. Bu sürecin rasyonel yürütülebilmesi, politika-plan-bütçe ilişkisinin güçlendirilebilmesi ve bütçe hakkının etkin yürütülebilmesi açısından çalışma kapsamında aşağıdaki tabloda yer alan bütçe süreci önerilmektedir.

**Tablo 3:** Program Bazlı Performans Bütçe Süreci

BÜTÇE SÜRECİ	
1 Ocak-15 Şubat	Harcama birimleri, sorumlu oldukları ya da olacakları programlara ilişkin teklif listesini (gerekli değerlendirmeler, eklemeler yaparak) SGB'lere gönderirler.
Şubat Sonu	SGB, birimlerce sunulan program tekliflerini konsolide ettikten sonra program önerilerini Bakan oluruna sunar. Bakan onayından sonra İdare Program Teklifi Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilir.
15 Mart'a kadar	Strateji ve Bütçe Başkanlığı, program tekliflerini kamu idaresine ve konusuna göre ilgili Politika Kuruluna yönlendirir. İlgili Politika Kurulu'nda değerlendirilen ve görüş ve önerileri de içeren program listesi konsolide edilmek ve Kamu Reformu ve Politikaları Kurulu'na sunulmak üzere Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na gönderilir.
15 Nisan'a kadar	Kamu Reformu ve Politikaları Kurulu'nda görüşülerek Cumhurbaşkanınca nihai hali verilen Kamu Harcama Program Listesi resmi gazetede yayınlanır.
Nisan ayı sonuna kadar	Harcama birimleri, alt program teklifleri üzerinden giderek ana faaliyet ve projelerini SGB'ye gönderir. SGB, tarafından konsolide edilen ve gerekli kontrolleri yapılan teklifler Bakan onayına sunulur ve ardından Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na gönderilir.

BÜTÇE SÜRECİ	
15 Mayıs'a kadar	SBB tarafından alt program teklifleri bazında gelen ana faaliyet ve projelere ilişkin konsolidasyon sağlanır ve OVP'de yayınlanacak şekilde program listesi hazırlanmış olur.
30 Mayıs'a kadar	Programların ve altprogramların yer aldığı OVP ile OVMP Cumhurbaşkanlığı'nca sırasıyla yayınlanır.
15 Haziran'a kadar	Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Program-Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak yayınlanır.
15 Haziran-30 Temmuz	Harcama birimlerinde faaliyet ve proje teklifleri hazırlığı yürütülür; yıllık hedefler belirlenir ve Temmuz sonuna kadar bütçe tekliflerini ve program yapısı çerçevesinde hazırladıkları performans programı teklifini Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na gönderirler.
Ağustos sonuna kadar	Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile kamu idareleri arasında interaktif biçimde bütçe görüşmeleri yapılır. Bu süreçte program/altprogram hedefleri ile mevcut ödenek tavanları arasında uyum olup olmadığı müzakere edilir.
Eylül ilk haftası	Yıl içerisinde ortaya çıkan gelişmeler, değişen ekonomik veriler ve bütçe revizyonları çerçevesinde OVP ve OVMP güncellenerek Cumhurbaşkanlığı'nca yeniden yayınlanır.
Eylül ikinci haftasına kadar	Kurumlar program revizyonları çerçevesinde alt programlarına ve bütçelerine nihai hallerini vererek Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na gönderirler.
15 Eylül	Strateji ve Bütçe Başkanlığı kamu kurum ve kuruluşlarınınca teklif edilen bütçeleri programlar ve altprogramlar temelinde birleştirdikten sonra Cumhurbaşkanlığı'nca TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulur.

**Kaynak:** Yılmaz ve Emil, 2013 çalışmasından yararlanılarak makalenin yazarları tarafından hazırlanmıştır.

Bütçe sürecinde önemli görevleri üstlenecek olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın kamu idarelerinde teklif edilen bütçeleri program ve alt programlar şeklinde konsolide etmesi, bütçelerin daha fazla bilgi sağlayıcı olması, karşılaştırmaya imkan vermesi ve politikalara ilişkin kaynağın takip edilebilmesi açısından üç yıllık bütçe teklifinde yer alan tabloların beş yıl olması önerilmektedir. TBMM'de görüşülme sürecinde de milletvekilleri program ve alt programları görerek oylama yapabilecek, programların ve bunlara ilişkin kaynak tahsisini ve ortaya çıkan performansı takip edilebileceklerdir. Böylece bütçe hakkının etkinleştirilebilmesi açısından da önemli bir adım atılmış olacaktır. Bütçe sürecinin rasyonel bir yapıya kavuşturulması PEB sisteminin layıkıyla uygulanmasına

katkı sunacağı gibi, politika üretme kapasitesi ve hesap verebilirlikte de artışı sağlayacaktır.

Özetle Türkiye’de bütçe sürecinin rasyonel olarak yeniden ele alınmasının, üst politika belgelerinin yayınlanma süresinin kurumsal planlara ve bütçelere yön verebilecek şekilde belirlenmesinin, bütçe hakkının etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için bütçe ve kesin hesabın TBMM’de görüşülmesine ilişkin değişikliğe gidilmesinin yasama denetimi ve bütçe hakkı açısından önemli olacağı değerlendirilmektedir. Bütçe sürecindeki rasyonelleşme bütçe sistemine olan inancı, politika üretme kapasitesini ve hesap verebilirliği de artıracaktır. Üst yönetimin de süreci sahiplenmesi ve takip etmesi ile politika-plan-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi, kaynakların etkin tahsis ve kullanımı mümkün olabilecektir. Parlamentoda daha geniş bir sürede politikalar tartışılıp değerlendirilebilecek, hangi politika ya da programa ne kadar kaynak ayrıldığı ve ne kadar kaynak kullanıldığı görülebilecektir. Bu açıdan bütçe hazırlık ve uygulama sürecinin rasyonelleştirilmesi etkin kaynak tahsis ve kullanımı açısından son derece önemlidir.

### **3.2.3. Kurumsal Kapasitelerin Değişen Yapıya Göre Güçlendirilmesi ve Merkez Kurumlar Arası Koordinasyonda Etkinliğin Sağlanması**

Yeni hükümet sistemine geçilmesi ile kurumların teşkilat ve yapılarında değişikliğe gidilmiştir. Bu çerçevede Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı’nın birleştirilmesinin mali bütünlüğün sağlanması bakımından önemli bir adım olduğu söylenebilir. Fakat yapısı ve teşkilatlanması açısından oldukça büyük bir örgüte dönüşen ve mali yönetim sisteminde önemli görevler üstlenen Bakanlığın potansiyel risk alanlarını azaltacak şekilde örgütlenmesinin gerçekleştirilmesi önemlidir.

Mali yönetim sisteminde bir diğer önemli aktör Strateji ve Bütçe Başkanlığı(SBB)’dir. 13 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 2. maddesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın görevleri sıralanmış olup önemli görevleri üstlenen Başkanlık, görevlerinden 16 tanesini Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte yürütecek iken, yalnızca 6 maddede sıralanan görevi tek başına yapabilecektir. Örneğin, SBB kalkınma planı, OVP, OVMP, yıllık program ile sektörel plan ve programları, harcama ve bütçe politikalarının geliştirilmesini, bütçe hazırlık çalışmalarının koordinasyonunu Hazine ve Maliye Bakanlığı müşterek yürütecektir. Bu durum yani görevlerin iki kuruma “müşterek” olarak verilmesi, yetki ve sorumluluklar bakımından zaman içerisinde çatışmaların

ortaya çıkabilmesi, mali yönetim sisteminin etkin bir şekilde yönetilememe riskini beraberinde getirmektedir. Özellikle SBB'nin Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olması ve Başkanlık düzeyinde bir idare olması, söz konusu riski daha da önemli kılmaktadır. Bu yüzden geçiş dönemi koşulları sonrasında koordinasyon sorumluluğunun kimde olduğunun açık bir şekilde tanımlanmasının koordinasyona ilişkin muhtemel risklerinin önlenmesi açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı, mali yönetim sisteminde politika oluşturulması ve yürütülmesinde elbette katkısı olması gereken bir kurum olup hazine ve gelir politikalarının geliştirilmesini yürütmelidir. Fakat program esaslı bütçeleme yapılandırma modelinde bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın ana aktör olması, mevzuatta yer alan "müşterek" ifadelerinin koordinasyon şeklinde değiştirilmesi önerilmektedir.

### **3.2.4. Etkin Bir İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Kurulması**

Sistemlerin ve kurumların orta-uzun vadede hedefledikleri sonuçlara ulaşması iyi tanımlanmış, etkin işleyen bir izleme ve değerlendirme sistemi ile mümkündür. İzleme, belirli göstergeler hakkında sistematik veri toplamak suretiyle, amaçların başarılması ve ayrılmış fonların kullanımı hususlarında ne kadar aşama kaydedildiği ile ilgili bilgiler sağlamak için kullanılan sürekli bir işlemdir (DAC Evaluation Network, OECD: 2004). Değerlendirme ise, "bir faaliyetin, projenin, programın, stratejinin, politikanın, konunun, sektörün, operasyonel alanın veya kurumsal performansın sistemli ve tarafsız bir şekilde incelenmesi" olarak tanımlanmaktadır (UNEG, 2017). Değerlendirme çalışmaları, sonuç zinciri, süreçler, bağlamsal faktörler ve nedensellik incelenerek uygunluk, etkililik, verimlilik, etki ve sürdürülebilirlik gibi kriterler bazında hem amaçlanan hem de beklenmeyen sonuçlara ulaşma düzeyini analiz eder. "İzleme" ve "değerlendirme" bir sistemin birbirini bütünleyen farklı unsurları olarak görülebilir.

**Reformların ve Programların Takibinin Yapılması:** Reformların izlenmesi ve değerlendirilmesi önemlidir. İzleme ile reformlara ilişkin bilgi sağlamak, hedeflenenlere ilişkin gelişim düzeyini rasyonel verilerle takip etmeyi sağlar. Değerlendirme ise hedef ve sonuçlara neden ulaşamadığını ortaya koymayı ya da ilerleme kaydedilen alanları nedensellikleri çerçevesinde yorumlamayı (Kusek and Rist, 2004: 13) sağlayacaktır. Bu açıdan gerçekleştirilen reformların izleme ve değerlendirmesinin sistematik bir şekilde yapılarak raporlanması reformların başarısını artıracaktır.

Yapılandırma önerisinde, kamu yönetimi reformlarını takip etmek ve reformlara yön vermek amacıyla Kamu Reformu ve Politikaları Kurulu kurulması önerilmiştir. Kamu idarelerinin yürütmekle sorumlu oldukları program, alt program ve faaliyetlerin belirlenecek göstergeler temelinde sorumlu idarelerce izlenmesi, değerlendirilmesi ve bunlara ilişkin raporlamaların yapılması önemlidir. Yapılacak izlemeler sonrası ortaya çıkan sonuçların aynı zamanda idarelerce her yıl hazırlanacak faaliyet raporlarında gösterilmesi şeffaflık ve hesap verebilirliği artıracaktır. Modelde kamu idarelerince hazırlanan raporların, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na gönderilmesi ve Başkanlığın ilgili politika kuruluna kendi kurumsal değerlendirmesiyle birlikte yönlendirmesi önerilmektedir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nca konsolide edilen raporlar Kamu Reformu ve Politikaları Kurulu'nda değerlendirilecek olup kamu idaresinin performansının yetersiz bulunması halinde "düzeltici eylem planı" hazırlaması istenilebilecektir. Kamu idarelerince hazırlanan raporların aynı zamanda Sayıştay'a da gönderilmesi, parlamentoya bilgi olarak sunulması ve kamuoyuna açıklanması da hesap verebilirliğin güçlenmesi açısından önemli adımlar olacaktır.

**Harcama Gözden Geçirme Raporları ve Kamu Hizmet Mutabakat Metinleri Hazırlanması:** Harcama Gözden Geçirme Raporları, 1997 yılından itibaren İngiltere'de kullanılmaya başlanmış ancak zaman içerisinde diğer ülkelerde de kullanımı yaygınlaşmıştır. 2016 yılı itibarıyla 23 OECD ülkesinde bu raporlar hazırlanmaktadır. Harcama Gözden Geçirme Raporları kamusal kaynakların tahsisinin hükümetin hedefleri ile uyumlu olup olmadığını periyodik olarak değerlendirmeyi ve harcamaların incelenmesini içermektedir. Raporlarda amaç, hükümetlere toplam harcama seviyesi üzerinde daha iyi kontrol imkanı ile harcama önceliklendirmesinde iyileşme sağlamaktır (OECD, 2017: 18-130).

Türkiye'de de program bazlı performans bütçeleme modellemesinde İngiltere ve birçok OECD üyesi ülkede uygulama alanı bulan kapsamlı harcama gözden geçirme raporlarının hazırlanması önerilmektedir. Harcama gözden geçirmeleri ile kaynakların etkin ve verimli tahsis ve kullanımı izlenebilecek, kamu idarelerinin performansını değerlendirebilecek, maliyetlerde azaltma sağlanarak ek mali alan oluşturulabilecek ve rasyonel mali sıkılaştırma politikaları yürütülebilecektir.

Harcama gözden geçirmelerinin, Hazine ve Maliye Bakanlığı, SBB, ilgili kamu idaresi, özel sektör, STK ve üniversite temsilcilerinden oluşan program ve sektör temelli ihtisas komisyonlarınca ve ilgili politika kurulunun koordinasyonu ile

müştereken yürütülmesi önerilmektedir (SBB, 2018: 12). Son hali verilen harcama gözden geçirme raporları Kamu Reformu ve Politikaları Kurulu'nda görüşüldükten sonra yayınlanabilir. Bunun yanında gözden geçirmelerin bir parçası ve politika belgeleri ile uyumlu şekilde kamu kurumları ile SBB arasında Kamu Mutabakat metinleri imzalanıp idarelerin internet siteleri üzerinden yayınlanabilir.

Kamu Mutabakat Metinleri ise ilgili bakanlıklar ile Hazinesinin üzerinde anlaşmaya vardığı ulusal düzeyli hedefler ile bu hedeflere ulaşılmasından sorumlu kamu kurumunun belirlendiği belgelerdir. Bu belgelerde amaçlar, hedefler, kaynaklar, performans ve verimlilik hedefleri, ilgili politika girişimleri ile sorumlu idareler görülebilir. Bu metinler, kamu kurumları tarafından sunulması öngörülen hizmetlere dair açıklamalar, hükümet öncelikleri ile bu önceliklerden sorumlu idareleri içermekte olup, hükümet ile ilgili kamu idaresi arasında imzalanan bir mutabakat metni mahiyetindedir (Comprehensive Spending Review, 1998: 3-12; BSGB, 2008: 37). Bu bakımdan hizmetler ile bu hizmetlerden sorumluların netleştirilmesi ve hesap verebilirliğin etkin biçimde işletilmesi bakımından önemli dokümanlardır. Birçok ülkede hizmet sözleşmesi olarak geçen uygulamanın bizde Hizmet Mutabakat Metni olarak yeniden tanımlanması ve bir taahhüt belgesi olarak alınması, bu çalışma kapsamında önerilmektedir. Bu metinlerin hesapverebilirliğin güçlendirilmesine, kaynak kullanımında ve politikaların hayata geçirilmesinde etkinliğin artırılmasına önemli katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Söz konusu sözleşmelerin yayınlanması ile kamu idarelerinin söz konusu dönemde hangi amaç ve hedeflerle hareket edeceğini ve bunlardan kimlerin sorumlu olduğunu net bir biçimde görmek mümkün olacaktır. Bu, hesap verme sorumluluğunu geliştireceği gibi performansın daha rasyonel değerlendirilebilmesini, yetki ve sorumluluğun daha fazla dikkate alınmasını beraberinde getirecektir. Kamu idareleri ve yöneticiler, program sorumluluklarını ve sözleşmeler ile taahhüt ettikleri hizmet ve faaliyetleri gerçekleştirme yönünde motive olabilecek ve kullanılan kaynaklar ile üretilen hizmetler açısından hesap verebileceklerdir. Kaynakların etkin tahsis ve kullanımı ile kurumsal performansın artırılabilmesinde harcama gözden geçirme raporları ile mutabakat metinlerinin önemli rol oynayacağı değerlendirilmektedir.

Tüm bu sürecin etkin işlemesi başkanlık sistemine sahip ülke uygulamalarının da gösterdiği şekilde ülke Sayıştaylarının özellikle parlamentolar ile güçlü bir işbirliği içinde olmasını gerektirmektedir. Ülkemizde değişen yönetim sistemi ile parlamentonun artan sorumluluklarını gereği gibi yerine getirebilmesi, gelişmiş



demokrasilerde olduğu gibi Sayıştay'ın kurumsal uzmanlığına ve kamusal faaliyetlerin sonuçlarını yansıtan denetim raporlarına olan ihtiyacını da gündeme getirmektedir (Köse, 2019: 25). Bu anlamda Sayıştay'ın parlamento ile ilişkisini yeni sisteme göre daha fonksiyonel bir yapıya dönüştürmesi, Sayıştay'ın da sisteme olan katkısını artıracaktır.

## SONUÇ

Bütçe siyasi bir dokümandır. Siyasi doküman niteliğini veren, maliye politikasının birçok alanında olduğu gibi, temel kararların siyasi sorumluluğa sahip aktörler tarafından alınıyor olmasıdır. 11. Kalkınma Planında kaynak tahsisi ve kullanımının Plan politika ve hedefleri doğrultusunda önceliklendirilmesine ve bütçenin çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşımla uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesine imkân vermek ve bunun neticesinde plan-program-bütçe bağlantısı ile uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerini güçlendirmek amacıyla izleyen plan döneminde program bütçe sistemine geçileceği, politika tedbirleri (258 nolu) arasında yer almaktadır.

Çalışma kapsamında program esaslı bütçe sistemi; (i) Politika-Plan-Bütçe ilişkisinin Güçlendirilmesi, (ii) Bütçe Hazırlık ve Uygulama Sürecinin Rasyonelleştirilmesi, (iii) Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi ve Koordinasyonda Etkinlik Sağlanması ve (iv) Etkin Bir İzleme ve Değerlendirme Sistemi Kurulması şeklinde sıralanan dört temel süreci modelleyecek şekilde geliştirilmiştir.

Politika-Plan-Bütçe ilişkisinin Güçlendirilmesi amacına yönelik olarak; ortaya konulan politika önceliklerinin ve reformların takibinin yapılması (Kamu Reformu ve Politika Kurulu oluşturularak sürecin yönetilmesi), üst politika belgelerinin birbirlerini tamamlayıcı yönlerinin güçlendirilmesi, bütçe takvimindeki değişikliklerle birlikte OVP'nin politika belgesi olma niteliğinin güçlendirilmesi, OVMP'nin kamu harcama programlarını kapsayacak nitelikte ve gelir ile borçlanma politikalarını ortaya koyacak şekilde hazırlanmasına yönelik öneriler yapılmıştır.

Politikaların belirlenmesi süreci kadar bütçe hazırlık ve uygulama süreci de sistemin etkin yönetilmesi açısından önem taşıyan ikinci husustur. Bu çerçevede bütçe hazırlık ve uygulama, kamu harcama programları geliştirilmesi ve bu programları hayata geçirecek ana faaliyet ve projelerin süreçte ele alındığı, kurum içi bütçe hazırlıklarının daha önceden başladığı, parlamentoda görüşülme sürecinin azaldığı bir rasyonelleştirmeye göre revize edilmesi, bütçe hazırlığının bir bütünsellik içerisinde ve yeterli bir zaman sürecinde yürütülmesi önerilmektedir.

5018 sayılı KMYKK ile yıllarca temel bir sorun alanı olarak görülen planlama-programlama ve bütçeleme arasında yeterli ilişkiselliğin ve bütünlüğün sağlanamaması sorunu “kurumsal stratejik planlar” ile “performansa dayalı bütçe” temelinde aşılacak istenmiştir. Ancak PEB uygulamasında söz konusu sorunun aşılması açısından arzu edilen seviyenin yakalanamadığı ve yeterli başarının elde edilemediğini söyleyebiliriz. Bu açıdan PEB uygulamasına yönelik belirtilen sorun alanlarında düzenleme yapılması ya da önlemler alınması, PEB sistemine program mantığının yerleştirilmesi, revizyonların gerçekleştirilmesi ile sistemin daha rasyonel işleyebileceği, politika-plan-bütçe arasında daha sağlam ilişki kurulabileceği, kaynak tahsis ve kullanımında etkinliğin sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

Mali yönetim sisteminin bir bütün olarak ve amaçlanan şekilde yönetilebilmesi açısından sistemin temel kurumlarının (Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı) kapasitesinin güçlendirilmesi, koordinasyonda etkinliğin sağlanması da son derece önemlidir. Bu nedenle politikaların ve programların rasyonel belirlenebilmesi, sistemde ortaya çıkan aksamaların zamanında tespit edilmesi, kaynak tahsis ve kullanımında etkinliğin sağlanabilmesi için etkin bir izleme ve değerlendirme sisteminin de kurulması önerilmektedir. Bu kapsamda reform ve programların takibinin yapılması ve raporlarla karar vericilere sunulması, harcama gözden geçirme raporları ve mutabakat metinleri hazırlanması gerektiği düşünülmektedir. Böylece kaynak kullanımında etkinliğin ve performansın takip edilebilmesi ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi mümkün olabilecektir.

## KAYNAKÇA

- Akdeniz, İbrahim, (2020), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politikaların Bütçeye Yansıtılması: Program Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi", AÜ SBE Yüksek Lisans Tezi.
- Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002 (1998), Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability, Published by The Stationery Office
- Edizdoğan, Nihat (1989), Kamu Bütçesi, Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi.
- Erat, Veysel (2015), "Türkiye'de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Üzerindeki Etkileri", Yönetim Bilimleri Dergisi, C.13, Sayı 25, s. 325-355
- Karatepe, Şükrü (2013), "Hükümet Sistemleri ve Türkiye", Yeni Türkiye Dergisi, Sayı: 51
- Köse, Hacı Ömer (2019), "Başkanlık Sisteminde Denge Ve Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi Ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi", Sayıştay Dergisi, Sayı: 114
- Lee, Robert D., Hohnson, Jr. Ronald W., Joyce, Philip G., (2013), Public Budgeting Systems, Ninth Edition, by Jones and Bartlett Publishers,
- OECD (2004), DAC Evaluation Network.
- OECD (2017), Government at a Glance 2017, Paris: OECD Publishing.
- Özbudun, Ergun (2002), Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Robinson, Marc (2007), Linking Funding and Results, New York: IMF
- SBB (2018), 11. Kalkınma Planı (2019-2023) Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Kamu Harcamalarında Etkinlik Çalışma Grubu Raporu, Ankara.
- SBB (2019), 11. Kalkınma Planı, TC. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.
- Schick, Allen (2002), "Can National Legislatures Regain An Effective Voice In Budget Policy?" OECD Journal On Budgeting, Vol:1, No: 3.
- Stourm, Rene (1917), The Budget, (T. Plazinski, Translation, W. Flavius McCaleb, Editör.) (seventh edition), Paris: D. Appleton and Company.

- TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı (2019), ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, Ankara: TBMM Basımevi, 1. Baskı.
- TEPAV (2006), Mali İzleme Raporu (Haziran 2006 Bütçe Sonuçları), TEPAV.
- UNEG (2017), Norms and Standards for Evaluation, The United Nations Evaluation Group.
- Yılmaz, H. Hakan (1999), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, DPT, Ankara.
- Yılmaz, H. Hakan ve Biçer, Mustafa (2010), "Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği," İktisat İşletme Finans, 25 (287).
- Yılmaz, H. Hakan ve Emil, Ferhat (2013), Türk Bütçe Sisteminde Program Bütçe Anlayışına Geçiş Bir Model Önerisi: Faaliyet Esaslı İş Yönetim Model Önerisi, Ankara ([https://www.researchgate.net/publication/323295073\\_Turk\\_Butce\\_Sisteminde\\_Program\\_Butce\\_Anlayisina\\_Gecis\\_Bir\\_Model\\_Onerisi\\_-\\_Faaliyet\\_Esasli\\_Is\\_Yonetim\\_Modeli\\_Onerisi](https://www.researchgate.net/publication/323295073_Turk_Butce_Sisteminde_Program_Butce_Anlayisina_Gecis_Bir_Model_Onerisi_-_Faaliyet_Esasli_Is_Yonetim_Modeli_Onerisi)) (Erişim Tarihi: 13/10/2018).
- Yılmaz, H. Hakan ve Biçer, Mustafa (2018), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim (Editör: Yüksel Demirkaya), "Başkanlık ve Parlamenter Hükümet Sistemlerinde Bütçe Sürecinde Hesap Verebilirlik: Anayasa Değişikliği İle Türkiye'de Öngörülen Yeni Yapı", Hiperyayın, İstanbul.