



M. Coşkun Cangöz¹

5018 SAYILI KANUNDAKİ DEĞİŞİKLİK NE GETİRİYOR?

DEĞERLENDİRME NOTU

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımını sağlamak amacıyla performans esaslı bütçe sistemine geçilmişti. Nitekim 2008 yılından başlayarak kamu idareleri bütçelerini stratejik plan ve performans programlarına uygun olarak hazırlamakla ve gider cetvelindeki harcamalarını fonksiyonlar şeklinde ve dört düzey olarak sınıflandırılmakla yükümlü kılınmışlardı. Böylece kaynakların performans programına uygun olarak etkin kullanımı, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması amaçlanmıştı.

5018 sayılı Kanuna göre bütçenin fonksiyonel sınıflandırmasının birinci düzeyini “Fasıl ve Bölüm”, ikinci düzeyini “Kesim”, üçüncü düzeyini ise “Madde” oluşturmaktadır. Ayrıca fonksiyonel sınıflandırmanın bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyi “Tertip” olarak adlandırılmıştır.

Birinci düzey fonksiyonel kodlar Genel Kamu Hizmetleri, Savunma Hizmetleri, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, Ekonomik İşler ve Hizmetler, Çevre Koruma Hizmetleri, İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri ve Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetlerinden oluşmaktadır. Örnek olarak Genel Kamu Hizmetleri Faslında yer alan ilk Kesim ve ilgili Maddeler aşağıdaki gibidir:

¹ M. Coşkun Cangöz

I	II	III	FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA
01			GENEL KAMU HİZMETLERİ
	1		Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri Hizmetleri
		1	Yasama ve yürütme organları hizmetleri
		2	Finansal ve mali işler ve hizmetler
		3	Dışişleri hizmetleri
		9	Sınıflandırmaya girmeyen yasama ve yürütme organları, finansal ve mali işler, dışişleri hizmetleri

Öte yandan 2008 - 2020 dönemindeki bütçe hazırlama süreçlerini değerlendiren Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamadığı tespitinde bulunmuştur². Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına göre stratejik planlar ve performans programları bütçeleme ve karar alma süreçlerine dâhil edilememekte ve kaynak tahsisi kararlarında çoğunlukla girdilere odaklanılması nedeniyle performans esaslı bütçe tam olarak uygulanamamaktadır.

Nitekim 16.10.2020 tarihinde yasalasın “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile bütçenin fonksiyonlar yerine programlar şeklinde hazırlanacağı düzenlenmiştir. Bu kapsamda dört düzeyli fonksiyonel sınıflandırma kaldırılarak sadece tek düzeyden oluşan program sınıflamasına geçilmektedir. Yeni yapıda program sınıflamanın ilk düzeyi ile kurumsal ve finansman tipi sınıflamanın bütün düzeyleri ve ekonomik sınıflamanın ilk iki düzeyi “tertip” olarak düzenlenmiştir.

Buna ilaveten, Kanun değişikliği ile kamu idarelerinin bütçelerini kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, kurum stratejik planları ve program yapısına uygun olarak hazırlamalarını düzenleme altına alınmaktadır. Böylece üst politika belgeleriyle analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında hedef ve amaç ilişkisi kurulması amaçlanmaktadır. Nitekim Kanun gerekçesinde program bütçeye geçmek suretiyle

- Ailenin korunması güçlendirilmesi
- Enerji arz güvenliği, verimliliği ve enerji piyasası
- Engellilerin korunması ve toplumsal hayata katılımı ve özel eğitim
- Hukuk ve adalet
- Kırsal kalkınma
- Koruyucu sağlık
- Sanayinin geliştirilmesi, üretim ve yatırımın desteklenmesi
- Toprak ve su kaynaklarının kullanım ve yönetimi
- Turizmin geliştirilmesi

ve benzeri programlara tahsis edilen kaynakların bütçede görülmesinin sağlanacağı, bütçenin sade, anlaşılabilir ve değerlendirilebilir bir yapıda olacağı, şeffaflık ve hesap verilebilirliğe katkı sağlanacağı, harcama önceliğinin geliştirileceği ve mali disiplinin destekleneceği ifade edilmektedir.

Performans esaslı bütçe sistemi çıktı ve sonuç odaklıdır. Bu kapsamda kamu idarelerince, zaman zaman farklı kurumlar bünyesinde yürütülen faaliyetler “fonksiyon” ya da “program”

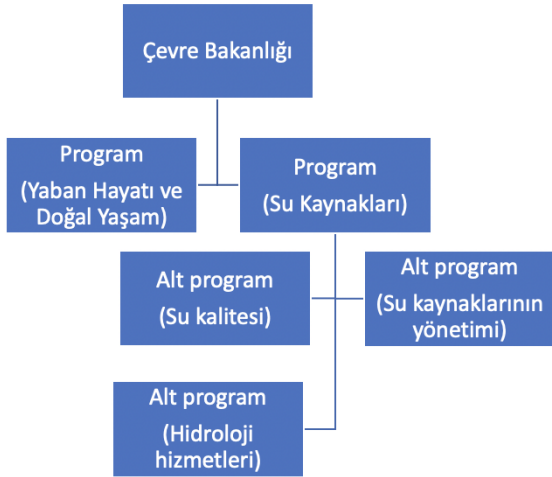
² <https://www.sbb.gov.tr/program-butce-yolculugu-basladi/#1568104374273-060da52c-23a5>

sınıflandırmasına göre aynı başlık altında tasnif edilebilmektedir. Dolayısıyla harcama ve çıktı arasındaki bağlantının ne şekilde kurulduğu gerek harcama etkinliğinin gerekse performans programlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi bakımından önem arz etmektedir.

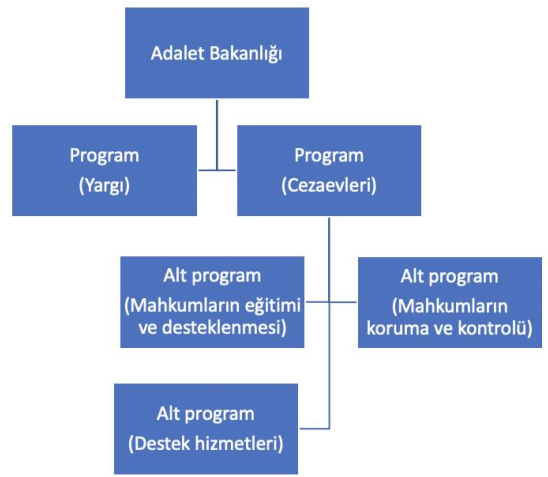
2008-2020 döneminde ülkemizde kullanılan fonksiyonel sınıflandırmanın diğer ülke uygulamalarına bakıldığında çok yaygın olmadığı gözlenmektedir. Ülkemizdeki sınıflandırma IMF tarafından kamu mali istatistikleri için geliştirilen Government Finance Statistics (GFS) Manual esas alınarak oluşturulmuştur. Diğer taraftan fonksiyonel sınıflandırmayı kullanan ülkelerin Birleşmiş Milletler İstatistik Bölümü tarafından tanımlanan Classification of the Functions of Government (COFOG)'u esas aldıkları da görülmektedir. COFOG devlet fonksiyonlarını kamuya sağlanan hizmetlere, yani çıktıya karşılık gelecek şekilde sınıflandırmış olsa da genel hizmet sınıfları gibi devletin kendi faaliyetlerini yürütme amacıyla yaptığı harcamaları da içermektedir. Dolayısıyla fonksiyonel sınıflandırma ile tasnif edilen harcamalar her koşulda çıktılarla karşılıklı gelmeyebilmektedir.

Program sınıflandırması çıktı odaklı programlara dayanması koşuluyla performans esaslı bütçe sisteminde harcamaların çıktı ve sonuç odaklı tasnifine imkan vermektedir. Program bütçe sınıflamasının uygulandığı ülkelerde meclis tarafından kaynak tahsisleri program seviyesinde yapılırken alt programlar ülkelerin bütçe sistemlerine göre farklılaşmakla beraber genellikle ilgili bakanlıklar tarafından belirlenmektedir. Fonksiyonel sınıflandırmadan farklı olarak program sınıflandırması sadece harcamaların raporlanmasına yönelik olarak değil planlama ve kontrolü amacıyla da kullanılmaktadır.

Kanada Program Sınıflaması (Basitleştirilmiş)



Fransa Program Sınıflaması(Basitleştirilmiş)



Kaynak: M. Robinson (2013) Program Classification for Performance-Based Budgeting, Dünya Bankası

5018 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle tek seviyeli program sınıflaması düzenlenmektedir. Nitekim çok fazla sayıda programın bütçeye dahil edilmesinin mümkün olmadığından hareketle, diğer ülke uygulamalarına paralel olarak, kapsamlı bir şekilde oluşturulacak alt programlarla dört düzeyli fonksiyonel sınıflandırmadan tek düzeyli program sınıflamasına geçişten kaynaklanabilecek raporlama kısıtlamalarının önüne geçilerek şeffaflık ve hesap verilebilirlik sağlanacaktır. Dolayısıyla program ve alt programların ne şekilde belirlendiği harcama etkinliğinin sağlanması ve kaynakların bütçede tahsis edildikleri programlarla ilişkisinin tam olarak kurulmasının sağlanması bakımından önem arz etmektedir.