

UMTEB - XIII
International Scientific Research Congress
June 29-30, 2023 Paris

THE PROCEEDINGS BOOK

EDITOR

Prof. Dr. Ali TAŞ

ISBN: 978-625-8254-22-8

<https://www.umteb.org/tr>



UMTEB - XIII
International Scientific Research Congress
June 29-30, 2023 Paris

THE PROCEEDINGS BOOK

EDITOR

Prof. Dr. Ali TAŞ

All rights of this book belong to IKSAD. Without permission can't be duplicate or copied.

Authors are responsible both ethically and juridically

IKSAD Publications – 2023 ©

Issued: 10.07.2023

ISBN: 978-625-8254-22-8

Bu Kitabın Tüm Hakları IKSAD Yayınevi'ne aittir.
Yazarlar etik ve hukuki olarak eserlerden sorumludurlar.

IKSAD Yayınevi – 2023 ©

Yayın Tarihi: 10.07.2023

ISBN: 978-625-8254-22-8

CONGRESS ID

CONGRESS TITLE

UMTEB – XIII International Scientific Research Congress

DATE and PLACE

June 29-30, 2023 Paris

ORGANIZATION

IKSAD INSTITUTE

iksadinstitute.org

iksad.org.tr

iksadyayinevi.com

ORGANISING COMMITTEE

Prof. Dr. Salih ÖZTÜRK

Assoc. Prof. Mirna Fawaz

Dr. Mustafa Latif EMEK

Dr. Mariam S. OLSSON

Dr. Mahire ÖZÇALIK

COORDINATOR

Gönül EDEŞLER

Neslihan BALCI

NUMBER of ACCEPTED PAPERS - 178

NUMBER of REJECTED PAPERS - 10

PARTICIPANTS COUNTRY

Türkiye-84, Albania-8, Algeria-7, Argentina-1, Azerbaijan-8, Bosnia and Herzegovina-2, Brazil-1, Bulgaria-2, Casablanca-1, Croatia-3, Georgia-2, India-9, Hungary-2, Indonesia-2, Iraq-1, Kosovo-1, Morocco-8, Malaysia-1, Nigeria-6, Uzbekistan-1, Pakistan-7, Romania-7, Poland-1, Slovakia-1, Tunisia-7, United States of America-1, Vietnam-4

UMTEB – XIII International Scientific Research Congress

June 29-30, 2023 Paris

(THE PROCEEDINGS BOOK)

<https://www.umteb.org/tr>

VETERAN PRESIDENTS

Prof. Dr. Ali GÜR - Rector of Gaziantep University
Prof. Dr. Mehmet Hakkı ALMA - Rector of Iğdır University
Prof. Nurlana ALIYEVA- Rector of Nakhcivan University
Prof. Dr. Harpreet Kaur - Principal- Mata Sundri College for Women, University Of Delhi
Prof. Dr. Salih ÖZTÜRK - Tekirdag Namık Kemal University
Assist. Prof. Uzma Nadeem - Mata Sundri College for Women, University Of Delhi
Dr. Natela POPKHADZE - Tbilisi Research Center
Prof. Dr. Osman ERKMEN - Gaziantep University
Dr. Mustafa Latif EMEK - President of IKSAD Institute

SCIENTIFIC & ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Osman ERKMEN - İstanbul Arel University
Prof. Florian Mobo - Philippines Merchant Marine Academy
Prof. Dr. Pooja Jaggi- Mata Sundri College for Women, New Delhi
Prof. Dr. Salih ÖZTÜRK - Tekirdag Namık Kemal University
Prof. Dr. Pranita Gaur- Mata Sundri College for Women, New Delhi
Assoc. Prof. Dr. Fatime Gül KOÇSOY- Fırat University
Assoc. Prof. Dr. Filiz YANGINLAR - Erzincan Binali Yıldırım University
Assoc. Prof. Dr. Mirna Fawaz - Beirut Arab University
Assoc. Prof. Dr. Mevlüt Albayrak - Atatürk University
Assoc. Prof. Dr. Tamer TURGUT - Atatürk University
Assoc. Prof. Dr. Recep ÖNAL - Giresun University
Assist Prof. Dr. Sercan YAVAN - Aydın Adnan Menderes University
Dr. Endri Raço- Polytechnic University of Tirana, Tirana, Albania
Dr. Cavit Polat - Iğdır University
Dr. Zaini K. Saragih- Indonesia Defense University, Faculty of Military Medicine, Jakarta, Indonesia
Dr. Mustafa Latif Emek- President of the IKSAD Institute, Ankara, Türkiye



UMTEB - XIII
International Scientific Research Congress
June 29-30, 2023 Paris



CONGRESS PROGRAM

Zoom Meeting ID: 893 0634 6339

Zoom Passcode: 012345

<https://us02web.zoom.us/j/89306346339?pwd=SEhNekFrem1jbkRmZjZDWTg3K1NCQT09>

Participant Countries (27):

Türkiye, Albania, Algeria, Argentina, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Brazil, Bulgaria, Croatia, Georgia, India, Hungary, Indonesia, Iraq, Italy, Kosovo, Morocco, Malaysia, Nigeria, Uzbekistan, Pakistan, Romania, Poland, Slovakia, Tunisia, United States of America, Vietnam



ONLINE PRESENTATIONS

30.06.2023 / Session-2, Hall-2



ANKARA LOCAL TIME



11³⁰ : 13³⁰



PARIS LOCAL TIME



10³⁰ : 12³⁰

HEAD OF SESSION: Assoc. Prof. Dr. Eray ACAR

AUTHORS	AFFILIATION	TOPIC TITLE
Assoc. Prof. Dr. Eray ACAR	Kütahya Dumlupınar University	A BRIEF ANALYSIS OF MEDIA-POWER RELATIONS IN THE CONTEXT OF CAPITALISM
Lect. Recep Ragıp ERCANKAL	Cukurova University	AN EMPIRICAL APPLICATION TO THE ECONOMIC ANALYSIS OF CREDIT RISK IN PARTICIPATION BANKS
Sevdağül DENGİZ Seçil ÜNAL KANAT	Suleyman Demirel University	IMPACT OF INFLATION AND URBAN POPULATION ON AGRICULTURAL GROWTH: PANEL DATA ANALYSIS FOR OECD COUNTRIES
Prof. Dr. Özgür DEMİRTAŞ Nazire Simay AKDENİZ	Kayseri University	THE EFFECT OF STAFF EMPOWERMENT ON JOB PERFORMANCE AND INTENTION TO LEFT
Prof. Dr. Özgür DEMİRTAŞ Esra AKDENİZ	Kayseri University	EVALUATION OF PARTICIPATION BANKING IN TURKEY BY SWOT ANALYSIS
Assoc. Prof. Dr. Cihan YÜKSEL	Mersin University	TRANSITION TO PERFORMANCE BASED PROGRAM BUDGETING IN TURKEY
Abdulla Mustafayev Ruhiyə Rzayeva Münəvvər Süleymanova	Naxcivan State University	ZANGEZUR IN THE INITIAL STAGE OF THE GENOCIDAL POLICY OF ARMENIANS AGAINST AZERBAIJANIS
Assoc. Prof. Dr. Ruhan İRİ	Niğde Ömer Halisdemir University	THE IMPORTANCE OF USING SOCIAL MEDIA TOOLS IN THE 2023 TURKISH PRESIDENTIAL ELECTIONS PROCESS: A RESEARCH ON SOCIAL MEDIA TOOLS USERS IN NİĞDE AND ITS REGION

TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞ

Doç. Dr. Cihan YÜKSEL

Mersin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü
ORCID: 0000-0003-1959-1245

ÖZET

Bütçe sistemi, kaynak tahsisi sürecinde hükümetlerin ne için ne kadar para harcayacaklarına karar vermelerini sağlayan bir araçtır. Bu nedenle bütçe sistemleri hükümetlerin kaynak tahsisini belirleme sürecindeki politik tercihlerini de yansıtan bir aynadır. Gerek devletin fonksiyonlarının ve ekonomideki rolünün değişimine bağlı olarak, gerekse de bütçe tekniğindeki gelişmelere bağlı olarak bütçe sistemleri değişkenlik göstermiştir. Türkiye'de 1923-1973 döneminde geleneksel (klasik) bütçe sistemi, 1973-2006 döneminde planlama-programlama-bütçeleme sistemi, 2006-2020 döneminde stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemi uygulanmıştır. 2021 yılından itibaren ise 7254 sayılı Kanun'la "stratejik planlamaya dayalı performans esaslı program bütçe" sistemi uygulanmaya başlamıştır. Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de uygulanmaya başlanan performans esaslı program bütçenin yapısını ve mevzuat değişikliklerini ortaya koymaktır. Bu çerçevede önce Türkiye'nin bütçe sistemleri tarihçesi incelenmiş, ardından yeni bütçe sisteminin getirdiği değişimler tespit edilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe Sistemleri, Performans Esaslı Program Bütçe, Türkiye

TRANSITION TO PERFORMANCE BASED PROGRAM BUDGETING IN TÜRKİYE

ABSTRACT

The budget system is a tool that allows governments to decide what for and how much to spend in the resource allocation process. Therefore, budget systems are a mirror reflecting the political preferences of governments in determining the allocation of resources. Budget systems have changed depending on the changes in the functions of the state and its role in the economy, as well as the developments in the budget technique. In Türkiye, the traditional (classical) budget system was used in the 1923-1973 period, the planning-programming-budgeting system in the 1973-2006 period, and the performance-based budget system with strategic planning in the 2006-2020 period. Since 2021, the "performance-based program budget system with strategic planning" started to be implemented with the Law No. 7254. The aim of this study is to reveal the structure of the performance-based program budget that has been implemented in Türkiye and legislative changes. In this framework, first, the history of Turkish budget systems was examined, and then the changes brought by the new budget system were tried to be determined.

Keywords: Budget Systems, Performance Based Program Budgeting, Türkiye

1. GİRİŞ

Bütçe sistemleri, sadece bütçenin kodlanmasına ve raporlanmasına dair teknik bir uygulama değil, aynı zamanda içinde bulunulan dönemin ruhunu yansıtan siyasal ve iktisadi bir tercihtir. Tarihte birçok ülkede çeşitli dönemlerde klasik bütçe, sıfır esaslı bütçe, program bütçe, performans bütçe, planlama-programlama-bütçeleme, performans esaslı bütçe sistemlerinin uygulandığı görülmektedir.

Türkiye'de klasik bütçe sistemi ve planlama-programlama-bütçeleme sisteminin ardından 5018 sayılı Kanun'la 2006 yılından itibaren stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemine geçilmiş ve 2020 yılına kadar bu sistem uygulanmıştır. Ancak büyük beklentilerle karşılanan bu sistemin uygulamada beklentileri karşılamadığı görülmüş ve yeni bir bütçe sistemi arayışına geçilmiştir. Uzun bir hazırlık sürecinin ardından 7254 sayılı Kanun'la 2021 yılından itibaren mevcut bütçe sistemi ile program bütçe sisteminin karması olan "stratejik planlamaya dayalı performans esaslı program bütçe" sistemi uygulanmaya başlamıştır.

Yeni bir bütçe sistemi olması nedeniyle stratejik planlamaya dayalı performans esaslı program bütçenin Türkiye uygulamasını açıklığa kavuşturmak, bütçe tekniği açısından yaşanan gelişmeleri takip etmek adına önem taşımaktadır. Bu nedenle bu çalışmanın amacı, Türkiye'de uygulanmaya başlanan performans esaslı program bütçenin yapısını ve mevzuat değişikliklerini ortaya koymaktır. Bu çerçevede çalışmanın ilk bölümünde Türkiye'de uygulanan bütçe sistemlerinin tarihsel süreci anlatılmış; ikinci bölümünde ise performans esaslı program bütçeye geçiş ile yaşanan değişimler açıklanmıştır.

2. TÜRKİYE'DE BÜTÇE SİSTEMLERİNDEKİ TARİHSEL SÜREÇ

Türkiye'de Cumhuriyet öncesi dönemde standart ve modern bir bütçe sisteminden söz edilememektedir. Cumhuriyet sonrası dönemde ise anayasaya ve kanunlara dayalı bütçeleme başlamıştır. 1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile bütçe sistemi ve bütçeleme süreci belli standartlara oturtulmaya çalışılmıştır.

1923-1973 döneminde Türkiye'de klasik (geleneksel) bütçe sistemi uygulanmıştır. Söz konusu dönemin özellikle ilk yarısında klasik bütçe sisteminin bir unsuru olan denk bütçe anlayışı da mali-ideolojik bir tercih olmuştur. 1050 sayılı Kanun'la birlikte devlet harcamaları ve gelirleri üç bütçe türüyle kategorize edilmiştir: devlet bütçesi (genel bütçe), mülhak bütçe (katma bütçe) ve hususi bütçe (özel bütçe) (Candan, 2007: 114). Aslında 1930'lu yılların ilk yarısına kadar genel bütçe, neredeyse merkezi yönetim idarelerinden oluşmuştur. Bunun yanı sıra, kamu harcamaları idareler temelinde harcama kalemlerine göre sınıflandırılmıştır (Özşen, 2006: 31). Söz konusu harcama kalemleri kısımlara ayrılmıştır ve bu kısımlar ödenek ve benzeri haklar, personel giderleri, yönetim giderleri, daire hizmetleri, borçlar, yardımlar ve yatırımlardan oluşmuştur (Bayramin, 2010: 165). 1936-1950 dönemi kamu bütçelerinde kamu hizmetleri genel bütçenin dışına kaydırılmaya başlanmış, bütçede genellik ilkesinden uzaklaşmış ve katma bütçelerin açıkları artmaya başlamıştır (Özşen, 2006: 32). İkinci Dünya Savaşı'nın da etkisiyle 1941 yılında olağanüstü gelirler savunma giderlerine tahsis edilerek adem-i tahsis ilkesi ihlal edilmiş, 1944 yılında bu uygulamadan vazgeçilmiştir (Işık, 2019: 71). 1950'li yıllarda artan bütçe açıklarını kamufle etmek amacıyla kamu yatırımları KİT'ler gibi özerk bütçeli idarelere kaydırılarak genellik ve birlik ilkeleri yine ihlal edilmiştir. Söz konusu dönemde kamu harcamalarının kısımlardan oluşan basit sınıflandırmasından vazgeçilmiş ve yerine cari harcamalar - yatırım harcamaları sınıflandırması kullanılmaya başlanmıştır (Özşen, 2006: 33-34). 1960'lı yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı'nın da kurulmasıyla birlikte, bütçeleme sürecinde Maliye Bakanlığı'nın yanı sıra söz konusu kurum da rol almaya başlamıştır. 1960'lı yıllarda planlı kalkınma anlayışının egemen olması, yıllık devlet faaliyetleri yerine yıllara sair programların önem kazanması, fayda-maliyet veya maliyet-etkinlik gibi analiz yöntemlerinin gelişmesi, klasik bütçe sisteminin aksaklıklarının daha fazla konuşulmaya başlaması bütçe sistemi değişiminin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (Işık, 2019: 76-77). Bu çerçevede 1964 yılından itibaren kamu harcamalarındaki ikili sınıflandırma yerine üçlü sınıflandırma tercih edilmiştir: cari harcamalar - yatırım harcamaları - sermaye teşkili ve transfer harcamaları (Özşen, 2006: 35).

Ayrıca 1968 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Bütçe Reform Grubu'nun çalışmaları sonucunda bazı ön hazırlıklar ve denemeler yapılmış ve 1973 yılından itibaren program bütçe sistemi uygulanmaya başlamıştır (Işık, 2019: 78-79).

Dönemin planlı kalkınma anlayışına bağlı olarak, program bütçenin gelişmiş bir versiyonu olan planlama-programlama-bütçeleme sistemi 1973-2006 yılları arasında Türkiye'de uygulanmıştır. Sistem temelde dört aşama üzerine kuruludur. Bunlardan ilki olan planlama aşaması, kararların alındığı ve projeksiyonların çizildiği bir aşamadır. Bu aşamada yıllık bütçe kararları ile uzun vadeli planlar arasında bir bağlantı kurulmaktadır. İkincisi olan programlama aşaması, kamu hizmetlerinin program-alt program-faaliyet düzeyleriyle kodlanmasını ifade etmektedir. Üçüncü olarak bütçeleme aşaması, programlama sonucunda harcama kalemlerinin tespit edilmesi ve ödeneklerin oluşturulmasıdır. Son olarak da sistem analizi aşaması, program sonuçlarının değerlendirildiği ve kamu hizmetlerinde seçenekler arasındaki tercihlere ışık tutacak fayda-maliyet veya maliyet-etkinlik gibi tekniklerin kullanıldığı bir aşamadır.

Türkiye'de planlama-programlama-bütçeleme sistemi uygulamasıyla birlikte kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması ön plana çıkmıştır. Buna göre, harcamalar genel yönetim, savunma, adalet ve iç güvenlikten oluşan "genel hizmetler"; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve diğer sosyal hizmetlerden oluşan "sosyal hizmetler"; tarım, ticaret ve sanayi, enerji ve tabii kaynaklar, ulaştırma, turizm ve diğer ekonomik hizmetlerden oluşan "ekonomik hizmetler"; iç, dış ve diğer borçlardan oluşan "borçlar" şeklinde sınıflandırılmıştır (Özşen, 2006: 71-72).

Türkiye'de planlama-programlama-bütçeleme sisteminden beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Sistem değişikliğine rağmen geleneksel (klasik) bütçe uygulamalarına devam edilmiş, bütçeler uzun vadeli programlarla gerçekten ilişkilendirilmemiş, kamu bütçesinde alternatifler arasında tercih yoluna gidilmemiş, sistem analizi tekniklerinden faydalanılmada zayıf kalmıştır. Bu nedenle, dünyada ve Türkiye'de neoliberal paradigmanın da etkisiyle, kamu bütçesinde çıktı ve sonuç odaklı yeni bir bütçe sisteminin hazırlıklarına başlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2003 yılında hayata geçmesiyle birlikte 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu mülga hale gelmiş, planlama-programlama-bütçeleme sisteminden vazgeçilmiş ve Türkiye'nin kamu mali yönetiminde yeni bir dönem başlamıştır. 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinin ve pilot uygulamaların ardından stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemi uygulanmaya başlamış ve bu sistem 2006-2020 döneminde uygulanmıştır. Türkiye'de stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemi üç temel üzerine kurulmuştur. Bunlardan ilki, kamu idarelerinin misyonlarını, vizyonlarını, stratejik amaç ve hedeflerini belirledikleri stratejik planlamadır. İkincisi, stratejik amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını anlamayı sağlayacak performans kriterlerinin belirlendiği ve bunların maliyetlendirildiği performans programıdır. Üçüncüsü ise, uygulanmış bir bütçede performans kriterlerinin ne kadarının sağlandığını, stratejik amaç ve hedeflerin ne kadarının gerçekleştirildiğini ortaya koyan ve öz değerlendirme süreci olan faaliyet raporlamadır. Böylece kamu idarelerinin bütçeleri girdi esaslı olmaktan ziyade çıktı/sonuç odaklı olmuş ve performans yönetimine dayalı olmuştur. Ancak Türkiye'de 2006-2020 döneminde söz konusu bütçe sistemi gerçek bir stratejik planlamayı ve performans yönetimini içerecek şekilde uygulanmamış, harcama kalemleri ile amaç ve hedefler arasındaki köprüler kurulamamış ve pratikte girdi odaklı geleneksel bütçelemenin ötesine geçilememiştir. Bu nedenle yine bütçe sistemi reformu hazırlıklarına girişilmiştir. 2012 yılından itibaren Maliye Bakanlığı bünyesinde başlayan bütçe reformu çalışmaları 2019 yılından itibaren Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından devam ettirilmiştir. Nihayetinde 2020 yılında 5018 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak 2021 yılı bütçesinden itibaren stratejik planlamaya dayalı performans esaslı program bütçeye geçilmiştir.

3. PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞ

Türkiye'de 16 Ekim 2020 tarihinde TBMM'de onaylanan 7254 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yoluyla stratejik planlamaya dayalı performans esaslı program bütçe sistemine geçilmiştir. Söz konusu kanuni düzenleme onaylanmadan önce bütçe çağrısının zaten program bütçeye göre yapılması, yasama ve yürütme organı arasındaki bütçesel ilişkinin ve idari işleyişin tartışılmasına neden olmuştur.

7254 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 9. maddesi değiştirilerek bütçe sisteminin anlatıldığı bu maddenin başlığı "stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe" olarak yenilenmiş ve bütçe sistemi program yapısına göre yeniden düzenlenmiştir. Bir başka ifadeyle mevcut stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışı ile program bütçe sisteminin harmanlandığı yeni bir sistem oluşturulmuştur.

Yeni düzenlemenin belki de en tartışmalı konularından biri, 7254 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile analitik kodlamadan fonksiyonel sınıflandırmanın kaldırılması olmuştur. Zira fonksiyonel sınıflandırma, hem kamu hizmetlerinin temel fonksiyonlarının (eğitim, sağlık, savunma vb.) bütçe payını görmek açısından hem de uluslararası mali verilerin karşılaştırılması açısından önemlidir. 7254 sayılı Kanun Gerekçesi'nde "[m]evcut bütçe sınıflandırması ile bütçeler uluslararası standartlara uygun, kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde hazırlanmaktadır. Performans esaslı program bütçeyle birlikte ülkemize özgü olarak hazırlanan program sınıflandırması bütçe tertip yapısına dahil edilerek, halihazırda üretilen verilere ilave olarak kamu hizmetlerine ayrılan kaynağın daha detaylı bir şekilde görülmesi sağlanacaktır." ifadesi yer almaktadır (TBMM, 2020). Oysa program bütçe sistemiyle gelen yeni uygulamada fonksiyonel sınıflandırmanın ilk üç düzeyi korunmakla birlikte 2021 yılından itibaren bütçe kanununda gösterilmemekte, söz konusu sınıflandırma tertip yapısından çıkarılarak bilgi sistemleri üzerinden izlenmektedir. Bir başka ifadeyle, bütçenin kanunlaşma sürecinde fonksiyonel sınıflandırma yerine program sınıflandırması esas alınmaktadır. Ayrıca savunma, sağlık, eğitim, kamu düzeni ve güvenlik gibi genel fonksiyonlara ve bunların alt harcama kalemlerine ne kadar kaynak tahsis edildiğini bütçede göstermek yerine hayat boyu öğrenme, göç yönetimi, karayolu ulaşımı, meteoroloji, ortaöğretim, tedavi edici sağlık gibi spesifik programlara ne kadar kaynak tahsis edildiğinin gösterilmesi tercih edilmiştir. Genel ifadelerle sahip olan fonksiyonel sınıflandırmanın toplumsal tabanda yarattığı ilgi ve anlaşılabilirliği bile tartışmalıyken, daha spesifik programlarla harcamaların sınıflandırılması bütçede açıklığı ve mali verilerin karşılaştırılabilirliğini zorlaştırmaktadır.

Yeni bütçe sistemiyle birlikte sadece fonksiyonel sınıflandırma kaldırılmamış, analitik kodlamanın diğer sınıflandırmalarında da tertip düzenlemelerine gidilmiştir. Türkiye'de 2003-2020 yılları arasındaki analitik bütçenin genel görünümü aşağıdaki gibidir. İlk satır kodlama türünü, ikinci satır alt düzeyleri, üçüncü satır ise tek veya çift basamaklı olarak tertipleri göstermektedir.

KURUMSAL				FONKSİYONEL				FİN.	EKONOMİK			
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II	III	IV
00	00	00	00	00	0	0	00	0	00	0	0	00
Tertip	Tertip	Tertip	Tertip	Fasıl ve Bölüm	Kesim	Madde	Tertip	Tertip	Tertip	Tertip	Tertip	Tertip

Fonksiyonel sınıflandırma devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Uluslararası sınıflandırma standartları ve uluslararası karşılaştırmalar açısından fonksiyonel sınıflandırma önemlidir. Fonksiyonel kodlamanın birinci düzeyinde şu fonksiyonlar yer almaktadır: *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; Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri.*

Türkiye’de 2021 yılından itibaren analitik bütçenin genel görünümü ise aşağıdaki gibidir. İlk satır kodlama türünü, ikinci satır alt düzeyleri, üçüncü satır ise tek veya çift basamaklı olarak tertipleri göstermektedir.

PROGRAM			KURUMSAL		FİN.	EKONOMİK			
I	II	III	I	II	I	I	II	III	IV
00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
Tertip	Tertip		Tertip	Tertip	Tertip	Tertip	Tertip		

Bütçe hazırlık sürecinde program, kurumsal, finansman ve ekonomik kodların bütün düzeyleri kullanılmaktadır. Ancak bütçe teklifinin kanunlaşması aşamasında program sınıflandırmasının ilk düzeyi, ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyi, kurumsal ve finansman tipi sınıflandırmanın ise tüm düzeyleri bütçe kanununda yer almaktadır.

Kurumsal kodlamada kamu kesimini oluşturan idareler yer almaktadır. Siyasi ve idari sorumluluğun bütçede gösterilmesi amacıyla kullanılan kurumsal kodlama daha önceleri dört düzeyden oluşurken, 2021 yılı bütçesinden itibaren iki düzeyli hale getirilmiştir. Buna göre kurumsal kodlamanın ilk düzeyi 5018 sayılı Kanuna ekli cetvellerde yer alan idareleri, ikinci düzeyi ise bu idarelerin hizmet birimlerini göstermektedir.

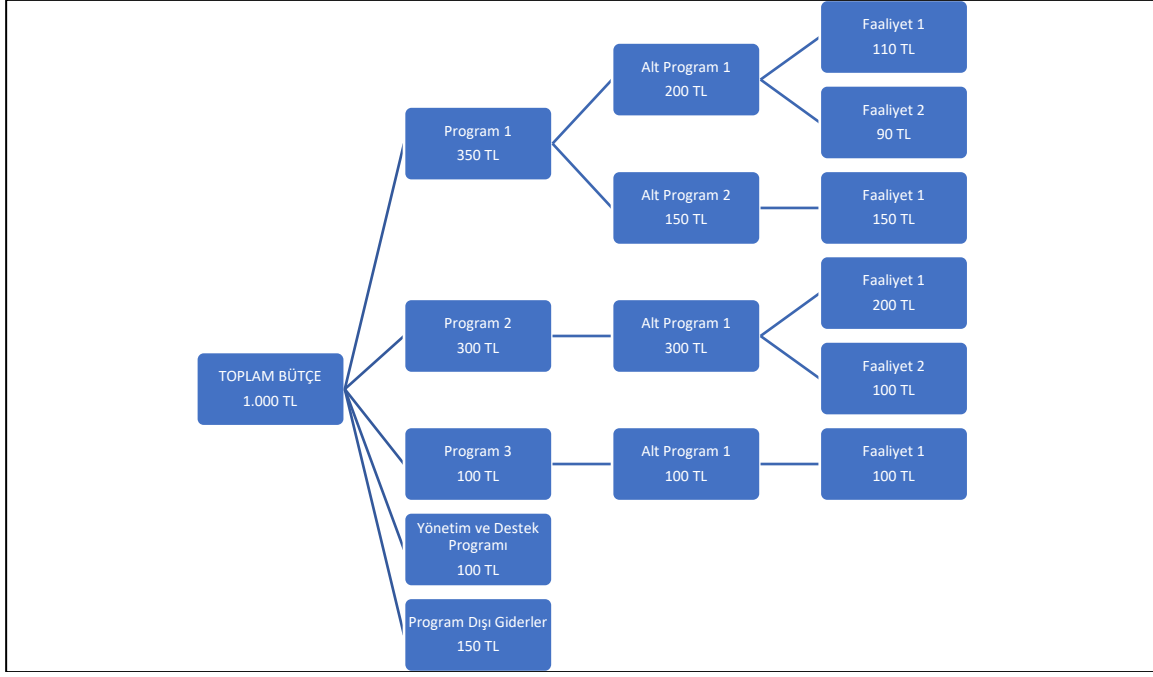
Finansman tipi kodlama ise yapılan harcamanın finanse edildiği kaynağı göstermektedir. Bu nedenle de ödemenin nereye yapıldığını değil, ödemenin nereden finanse edildiğini anlamamızı sağlamaktadır. Finansman tipi kodlama tek haneli koddan ibarettir ve şu kalemleri içermektedir: *Genel Bütçe; Özel Bütçeli İdareler; Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar; Sosyal Güvenlik Kurumları; Mahalli İdareler; Özel Ödenekler; Dış Proje Kredileri; Bağış ve Yardımlar.* 2003-2020 yılları arasında finansman tipi kodlama tek haneli iken, fonksiyonel sınıflandırmanın tertip düzeyinden çıkarılması ve fonksiyonel sınıflandırmanın dördüncü düzeyinde takip edilen ve niteliği gereği harcamanın kaynağını gösteren kodların finansman tipi sınıflandırma kodlarına dâhil edilmesi nedeniyle 2021 yılından itibaren finansman tipi kodlama iki haneye çıkarılmıştır.

Ekonomik kodlama ise devlet faaliyetlerinin ulusal ekonomiye olan etkilerini planlamakta ve bu etkilerin izlenmesini sağlamaktadır. Ekonomik kodlamanın birinci düzeyi şu kalemlerden oluşmaktadır: *Personel Giderleri; Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri; Mal ve Hizmet Alım Giderleri; Faiz Giderleri; Cari Transfer; Sermaye Gideri; Sermaye Transferi; Borç Verme; Yedek Ödenek.*

2021 yılından itibaren analitik kodlamaya program sınıflandırma dâhil edilmiştir. 2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, program hiyerarşisinin "Program - Alt Program - Faaliyet" şeklinde olduğunu göstermektedir. Bu hiyerarşide yer alan programlar, kamu idarelerinin temel görev ve sorumlulukları esas alınarak kaynak tahsis edilen, birbiriyle uyumlu ve anlamlı şekilde bir araya getirilmiş faaliyetler grubudur. Alt programlar, programların alt unsurlarını içerecek şekilde düzenlenir ve program kapsamındaki ürün ve hizmetlerin nitelikleri itibarıyla alt gruplara ayrılmasını sağlar.

Faaliyetler ise, kamu kaynağı kullanmak suretiyle belirli bir ürünün üretilmesi ya da hizmetin sunulması amacıyla, planlama aşamasından üretim ve hedef kitleye sunum aşamasına kadar gerçekleştirilen iş, işlem ve süreçler bütünüdür (SBB, 2020: 16-22). Program hiyerarşisi bir örnekle Şekil 1'de gösterilmektedir.

Şekil 1. Türkiye'de Program Hiyerarşisi



Kaynak: SBB (2020: 56).

"Bir idare bütçesine merkezi yönetim bütçesinden tahsis edilen toplam ödenek; programlar dâhilindeki giderler, yönetim ve destek programında yer alan giderler ile program dışı giderlere ilişkin ödeneklerin toplamına eşit olmalıdır" (SBB, 2020: 57). Burada bahsi geçen hizmet programları Tablo 1'de gösterilmektedir. "Yönetim ve destek programı" ise; idarenin üst yönetimine ilişkin hizmetleri, idarenin tüm faaliyetleriyle ilgili yardımcı hizmet niteliğindeki hukuki danışmanlık ve muhakemat hizmetleri, idari ve mali hizmetler, danışma ve denetim faaliyetleri ile insan kaynakları yönetimine ilişkin faaliyetleri kapsamakta olup, bunlara ilişkin maliyetler dolaylı maliyet niteliği taşımaktadır (SBB,2020: 52). İdarenin programlarıyla ilgili olmadığı halde merkezi yönetim bütçesi kapsamında yer alan idarelere aktarılarak veya tahakkuk ettirilerek kullanılan kaynaklar ise bütçesinde yer aldığı idare açısından "program dışı giderler" olarak sınıflandırılmaktadır (SBB, 2020: 57). Hizmet programlarının, yönetim ve destek programının ve program dışı giderlerin 2021 yılı merkezi yönetim bütçesi içindeki payları Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1. 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Ödeneklerinin Programlara Göre Dağılımı

PROGRAMLAR	BÜTÇE PAYI (%)	PROGRAMLAR	BÜTÇE PAYI (%)
Ailenin Korunması Ve Güçlendirilmesi	0,100	Ormanların Ve Doğanın Korunması İle Sürdürülebilir Yönetimi	0,211
Aktif Ve Sağlıklı Yaşlanma	0,098	Ortaöğretim	2,956
Araştırma, Geliştirme Ve Yenilik	0,470	Ölçme, Seçme Ve Yerleştirme	0,044
Bağımlılıkla Mücadele	0,166	Sanat Ve Kültür Ekonomisi	0,083
Bilgi Ve İletişim	0,076	Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim Ve Yatırımların Desteklenmesi	1,051
Bölgesel Kalkınma	0,072	Şehircilik Ve Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi	0,253
Cumhurbaşkanlığı	0,116	Şehit Yakını Ve Gaziler	0,332
Çocukların Korunması Ve Gelişiminin Sağlanması	0,286	Sınai Mülkiyet Hakları	0,006
Demiryolu Ulaşımı	2,141	Sosyal Güvenlik	14,524
Denizyolu Ulaşımı	0,058	Sporun Geliştirilmesi Ve Desteklenmesi	0,194
Dış Denetim Ve Hesap Yargılaması	0,024	Stratejik Yönetim Ve Kaynak Tahsisi	0,022
Dış Politika	0,521	Sürdürülebilir Çevre Ve İklim Değişikliği	0,125
Din Hizmetleri Ve Yaygın Din Eğitimi	0,768	Tabii Kaynaklar	0,062
Enerji Arz Güvenliği, Verimliliği Ve Enerji Piyasası	0,437	Tapu Ve Kadastro	0,072
Engellilerin Toplumsal Hayata Katılımı Ve Özel Eğitim	1,463	Tarım	2,152
Finansal Sistemin Geliştirilmesi Ve Sigortacılık	0,493	Tedavi Edici Sağlık	4,115
Gençlik	0,051	Temel Eğitim	5,646
Göç Yönetimi	0,204	Ticaretin Düzenlenmesi, Geliştirilmesi Ve Kolaylaştırılması	0,376
Hayat Boyu Öğrenme	0,208	Toplum Güvenliği	4,536
Hazine Varlıklarının Ve Yükümlülüklerinin Yönetimi	12,683	Toprak Ve Su Kaynaklarının Kullanımı Ve Yönetimi	1,062
Hukuk Ve Adalet	1,850	Trafik Güvenliği	0,382
İnsan Hakları	0,005	Tüketicinin Korunması, Ürün Ve Hizmetlerin Güvenliği Ve Standardizasyonu	0,209
İstatistik	0,029	Turizmin Geliştirilmesi	0,079
İstihdam	2,438	Ulusal Savunma Ve Güvenlik	6,018
Kadının Güçlenmesi	0,029	Uluslararası Eğitim İş Birlikleri Ve Yurtdışı Eğitim	0,132
Kamu Denetçiliği	0,002	Uluslararası Kalkınma İşbirliği	0,058
Kamu Gelirleri Yönetimi	0,202	Uzay Ve Havacılık	0,107

Karayolu Ulaşımı	2,243	Vatandaşlık Ve Sivil Toplum	0,143
Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele	0,130	Yasama	0,093
Kırsal Kalkınma	0,415	Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi	7,823
Kombine Taşımacılık, Lojistik Ve Tehlikeli Mal Taşımacılığı	0,052	Yoksullukla Mücadele Ve Sosyal Yardımlaşma	2,623
Koruyucu Sağlık	1,316	Yükseköğretim	3,585
Meteoroloji	0,033	Yönetim Ve Destek Programı	3,172
Milli Kültür	0,260	Program Dışı Giderler	8,316

Kaynak: SBB (2021) verilerine dayanarak tarafımızca hesaplanmıştır.

Stratejik planlar ve performans programlarının harcama kalemleri ile ilişkilendirilmesi amacıyla program bütçe yapısına uygun bir performans yönetimi reformu da gerçekleştirilmiştir. Buna göre, performans bilgisinin program ve alt programlarla ilişkili olarak belirlenmesi öngörülmektedir. Program performans bilgisi temel olarak programın amacı ve programın anahtar göstergelerinden; alt program performans bilgisi ise alt program hedefleri ve performans göstergelerinden oluşmaktadır.

Şekil 2. Performans Bilgileri



2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi'nden anlaşıldığı üzere, Bütçe Gerekçesine eklenecek "program performans bilgisi" bölümünde her bir program itibarıyla; programın adı, programı yürüten idare(ler), program koordinasyonundan sorumlu idare, programın amacı, anahtar göstergeler, programın ödenek ve harcama verileri yer almaktadır. "Alt program performans bilgisi" sunumunda ise genel olarak her bir alt program itibarıyla; ilgili olduğu programın adı ve amacı, alt program adı, alt programa ilişkin açıklayıcı bilgiler, alt program hedefi, performans göstergeleri, alt program kapsamında yürütülecek faaliyetlerin ödenek ve harcama verileri, faaliyet açıklamaları bilgilerine yer verilmektedir (SBB, 2020: 107-127).

4. SONUÇ

Türkiye'de 1923-1973 yılları arasında geleneksel (klasik) bütçe sistemi, 1973-2006 yılları arasında planlama-programlama-bütçeleme sistemi uygulanmış ve bu sistemler 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile düzenlenmiştir. 1050 sayılı Kanun'un feshi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleşmiş ve 2006-2020 yılları arasında stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemi uygulanmıştır. Özellikle de performans göstergeleri ile bütçe harcamaları arasında bağlantı kurulamaması gerekçesiyle yeni bir bütçe sistemine gereksinim duyulmuş ve uzun zamandır tartışılan bütçe sistemi reformu 2020 yılında yaşanan kanuni düzenleme ile hayata geçmiştir. Böylece 2021 yılı merkezi yönetim bütçesinden itibaren geçerli olmak üzere, stratejik planlamaya dayalı performans esaslı program bütçe uygulanmaya başlamıştır.

Fonksiyonel sınıflandırmanın kaldırıldığı ve yerine program sınıflandırmanın konduğu yeni sistem, "program-alt program- faaliyet" hiyerarşisi üzerine kuruludur. Fonksiyonel sınıflandırmanın kaldırılması, hem devletin temel işlevlerinin bütçede görülmesini önlemekte hem de kamu mali verilerinin uluslararası karşılaştırmasına engel olmaktadır.

Bunun yanı sıra, performans esaslı program bütçe sisteminde performans programlarının hazırlanmasına dair bazı usuller de değişmiştir. Eski sistemde stratejik amaçlar, stratejik hedefler, performans göstergeleri, faaliyetler ve kaynak ihtiyacı arasında hiyerarşik bir bağ var iken, yeni sistemde programların anahtar göstergeleri, alt programların performans göstergeleri ve faaliyetlerin ödenek ve harcama verileri arasında hiyerarşik bir bağ kurulmamakta ve böylece bütçe kalemleri ile performans yönetimi arasında köprü kurulması yine zorlaşmaktadır. Bu durum bütçenin girdi odaklı geleneksel usulden uzaklaşmasını önleme tehlikesi taşımaktadır.

Türkiye'de hangi bütçe sistemi tercih edilirse edilsin, sistem pratiği kâğıt üzerinde uygulanan teknik değişimlerden ibaret kalmakta ve girdi odaklı bir bütçe hazırlamanın ötesine geçilememektedir. Bu nedenle esas amaç, bütçe sistemini değiştirmekten ziyade bütçe hazırlayanların girdi esaslı geleneksel bütçe hazırlama eğilimini değiştirmeye dönük adımlar atmak olmalıdır.

KAYNAKÇA

Bayramin, M. (2010). *Avrupa Birliği sürecinde ekonomik istikrar için Türkiye kamu yönetimi iç denetim sistemi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.

Candan, E. (2007). *Türk bütçe sisteminde performans denetimi*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.

Işık, S. (2019). *Cumhuriyet dönemi bütçe uygulamaları üzerine bir değerlendirme*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Kastamonu Üniversitesi, Kastamonu.

Özşen, U. (2006). *Cumhuriyet dönemi bütçe yönetimi üzerine bir inceleme*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) (2020). *2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*. [Erişim Tarihi: 18.10.2020], https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/10/2021-2023_ButceHazirlamaRehberi.pdf.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) (2021). *2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu*. [Erişim Tarihi: 12.06.2021], <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/01/2d-2021-2023-Donemi-Merkezi-Yonetim-Butce-Odeneklerinin-Programlara-Gore-Dagilimi.xlsx>

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) (2020). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi*, Esas No: 2/3113 (30.09.2020), <http://www.tbmm.gov.tr/d27/2/2-3113.pdf>

UMTEB – XIII International Scientific Research Congress

June 29-30, 2023 Paris

WEB: <https://www.umteb.org/tr>

E-MAIL: umtebiksad@gmail.com

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, R.G. 24.12.2003/25326.
7254 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik
Yapılması Hakkında Kanun, R.G. 16.10.2020/31276 (Mükerrer).