



Yeni Bütçe Kodlaması : Analitik Bütçe Sınıflandırması



Ebru AYYILDIZ (SAYIN)

Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı

I- GİRİŞ

Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanun olarak tanımlanan bütçelerle, kamu kaynaklarının hangi devlet faaliyetlerini finanse edeceği belirlenmektedir. Böylelikle milli gelirin önemli bileşenlerinden biri olan devlet harcamalarının büyük bölümünü gerçekleştiren konsolide bütçeye dahil kurumların, bütçeden verilecek ödeneklerle gerçekleştirdikleri faaliyetlerin ekonomimiz üzerindeki etkilerinin ne yönde olacağının analizi yapılabilmektedir.

Gider ve gelirlerin belirli bir sistematik içinde sınıflandırılması, aynı türdeki gider ve gelirlerin konsolide edilmesi, bütçede yer alan rakamlara ilişkin istatistiklerin tutulabilmesi gibi önemli amaçlara hizmet eden bütçe kodlamaları, bu vasıfları ile en az bütçeler kadar önem taşımaktadırlar. İyi bir bütçe kod sistemi Devlet faaliyetlerini kurumsal, fonksiyonel, ekonomik olarak sınıflandırabilmelidir. Bütçelemeden beklenen yararın elde edilebilmesi için iyi bir kodlama sistemine ihtiyaç duyulduğu açıktır.

Bu nedenle, gerekli analiz ve karşılaştırmaların sağlıklı olarak yapılabilmesi amacıyla, ülkemizde

2004 yılı başından itibaren **analitik bütçe sınıflandırması (ABS)** adıyla yeni bir bütçe kodlama sistemine geçilmiştir.

Bu çalışmada ABS hakkında temel bilgiler verilecek, sınıflandırma ana hatlarıyla özetlenmeye çalışılacaktır.

II-ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASI

Program bütçe sisteminin sınıflandırma şekli olan program bütçe sınıflandırmasının, sınıflandırma sistematliğini kaybetmesi, kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik kodlar arasında geçişmeler olması, sınıflandırmanın olması gereken standartları koruyamaması gibi nedenlerle anılan sınıflandırma bilgi akışını sağlayacak niteliklerini kaybetmiştir. Ayrıca bu sınıflandırmanın, ülkenin mali, ekonomik ve idari gelişmesi ile mali mevzuat değişikliklerini izleyerek geliştirilememesi, hizmet ve maliyet analizlerine ilişkin yöntemlerin giderek zaafa uğraması da yeni kod arayışının temel gerekçeleri arasında yer almıştır.

İlk defa 1995 yılında, yeni bir bütçe sınıflandırma sistemine ihtiyaç duyulduğu gündeme gelmiş daha sonra 1998 yılında, "ekonomik irdeleme için hükümetin nakit alındılarını ve ödemelerini (muamelelerini) uluslararası kabul edilmiş kaydetme sistemi" olarak tanımlanan Devlet Mali İstatistikleri (GFS- Government Finance Statistics) esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. Sınıflandırma sisteminin 1999 yılında bazı kurumlarda test edilmesi kararlaştırılmış, ancak sonradan sistemin uygulanmasından vazgeçilmiştir.

Yukarıda belirtilen nedenlerde dikkate alınarak devletin mali istatistiklerinin daha düzenli, daha güvenilir, daha tutarlı, analize ve ölçmeye elverişli şekilde tutulması amacıyla hazırlanan ABS 2002 yılında 6 kurumda pilot olarak uygulanmış, 2003 yılında konsolide bütçeye dahil bütün kurumlarda önceki sınıflandırma (Program Bütçeleme Sınıflandırması) ile birlikte ve nihayet 2004 yılında da konsolide bütçeye dahil kurumların tamamında uygulanmaya başlanmıştır.

ABS;

- | | |
|------------------|---------|
| - kurumsal | kodlama |
| - fonksiyonel | kodlama |
| - ekonomik | kodlama |
| - finansman tipi | kodlama |

olmak üzere **4 ana gruptan** oluşmaktadır.

Aşağıdaki tablo da ABS'nin getirdiği sınıflandırma sistemi gösterilmektedir.

Tablo I

	KURUMSAL				FONKSİYONEL				FİN.	EKONOMİK			
Düzeyler	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II	III	IV
Haneler	00	00	00	00	00	0	0	00	0	00	0	0	00

Tablo II ise, konsolide bütçeye dahil genel bütçeli bir kurum olan Dış Ticaret Müsteşarlığına ait örnek bir tertibin ABS'ye göre ifadesini göstermektedir.

Tablo II

	KURUMSAL				FONKSİYONEL				FİN.	EKONOMİK			
Düzeyler	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II	III	IV
Haneler	07	83	31	00	04	1	1	00	1	03	3	1	01

Yukarıdaki tabloda yer alan örnek tertipte;

07.83.31.00 = Dış Ticaret Müsteşarlığı İthalat Genel Müdürlüğü'nü,

04. 1. 1.00 = genel ekonomik ve ticari işler ve hizmetler faaliyetlerini,

1 = bu harcamanın genel bütçeden finanse edildiğini,

03. 3. 1.01 = yurtiçi geçici görev yollarını

ifade etmektedir.

Bir başka ifadeyle anılan tertip, Dış Ticaret Müsteşarlığı İthalat Genel Müdürlüğü'nün (kurumsal kod), genel ekonomik ve ticari işler ve hizmetler faaliyetlerinden (fonksiyonel kod), genel bütçeden finanse edilen (finansman tipi), yurtiçi geçici görev yollarını (ekonomik kod) göstermektedir.

a-Kurumsal Sınıflandırma

Aynı anayasal otoriteye tahsis edilen kaynakların aynı kodda yer alması ilkesinin benimsendiği kurumsal sınıflandırmada, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesi ve performans sorumlularının tespiti hedeflenmiştir. Böylelikle herhangi bir kuruma ve/veya o kurum içindeki herhangi bir birime ait harcamaların hepsi aynı kurumsal kod altında yer alacak, performans değerlendirilmesi kolaylıkla yapılabilecektir.

Bu sınıflandırmada dört düzeyli ve sekiz haneli bir kodlama benimsenmiştir.

- Birinci düzey, bakanlıkları ve anayasal olarak eşdeğer kurumları belirlemektedir.

- İkinci düzey ise, müsteşarlık gibi birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimleri ifade etmektedir.

- Üçüncü düzey, ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimleri kapsar.

- Dördüncü düzey ise savunma sekreterliği, personel dairesi başkanlığı gibi destek ve lojistik birimleri ile politikaları uygulayan birimleri

tanımlamaktadır.

b-Fonksiyonel Sınıflandırma

Devlet faaliyetlerinin türünü göstermek üzere tasarlanan fonksiyonel sınıflandırma ile devlet kaynaklarının hangi devlet faaliyetleri için kullanılacağı belirlenmektedir. Bu sınıflandırma, devletin hangi faaliyetine daha çok ödenek ayrılacağı hakkında bilgi vermektedir.

Dört düzeyli ve altı haneli kod grubundan oluşan sınıflandırmanın birinci düzeyi devlet faaliyetlerini 10 ana fonksiyona ayırmaktadır. Bunlar;

- 1- Genel kamu hizmetleri
- 2- Savunma hizmetleri
- 3- Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri
- 4- Ekonomik işler ve hizmetler
- 5- Çevre koruma hizmetleri
- 6- İskan ve toplum refahı hizmetleri
- 7- Sağlık hizmetleri
- 8- Dinlenme, kültür ve din hizmetleri
- 9- Eğitim hizmetleri
- 10- Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleridir.

İkinci düzeyde, bu ana fonksiyonlar programlara bölünmekte, üçüncü düzeyde nihai hizmetler gösterilmektedir. Fonksiyonel sınıflandırmanın dördüncü düzeyi ise açılacak muhtemel ihtiyaçlar için boş bırakılmıştır.

c- Finansman Tipi Sınıflandırma

Genel devlet tanımına giren bütün kurumları kavrayabilmek için ihtiyaç duyulan finansman tipi kodlama, harcamanın hangi kaynakla finanse edildi-

ğini göstermektedir. Bu sınıflandırma ABS'nin yalnızca konsolide bütçeye dahil kuruluşlarda uygulanacak bir sistem olmadığını, genel devlet tanımına giren bütün kurumlarda uygulanacağını göstermektedir.

Tek haneli koddan ibaret olan finansman tipi kodlar aşağıda sıralandığı gibidir:

- 1- Genel bütçe
- 2- Katma bütçe
- 3- Sosyal güvenlik kurumları
- 4- Özerk kuruluşlar
- 5- Döner sermayeler
- 6- Özel ödenekler
- 7- Dış proje kredileri
- 8- Bütçe dışı fonlar

d-Ekonomik Sınıflandırma

Ekonomik sınıflandırma devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplandırılmasıyla oluşturulmuştur.

Bütçe politikalarının seçici bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacı taşıyan sınıflandırmada sınıflanacak işlemler, gelirler, harcamalar, borç verme, alacaklardan tahsilatlar ve finansmandan oluşmaktadır.

Ekonomik sınıflandırma ayrılabilen ve izlenmesi anlamlı olan bütün maliyetlerin ayrı tertiplerde bütçelenmesi anlayışını benimsemiştir. Dört düzey ve altı haneli kod grubundan oluşan ekonomik sınıflandırmanın kriterleri ise şöyledir:

-Cari giderler: Bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşmayan mal ve hizmet karşılıkları. Örneğin; kira gelirleri, borç faizi ödemeleri.

-Cari transfer giderleri: Cari nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız işlemlerdir. Örneğin; vergi gelirleri, burslar.

-Sermaye giderleri: Bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşan mal ve hizmet karşılıkları. Örneğin; gayrimenkul satışı, bina yapımı.

-Sermaye transferi giderleri: Sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız işlemlerdir. Örneğin; bina amaçlı bağış, deprem konutları.

-Borç verme / geri ödeme giderleri: Kamusal bir amaçla ve bir mali hakka ya da taahhüde dayalı olarak yapılan işlemlerdir. Örneğin; konut kredileri, kredi tahsilatları.

Ekonomik sınıflandırma harcama ve borç vermenin ekonomik sınıflandırması, gelirin ekonomik sınıflandırması ve finansmanın ekonomik sınıflandırmasından oluşmaktadır.

Harcama ve borç vermenin ekonomik sınıflandırmasında birinci düzeyde 9 ekonomik kod bulunmaktadır. Bunlar;

- 01-Personel giderleri
 - 02-Sosyal güvenlik kurumlarına Devlet primi giderleri
 - 03-Mal ve hizmet alımları
 - 04-Faiz giderleri
 - 05-Cari transferler
 - 06-Sermaye giderleri
 - 07-Sermaye transferleri
 - 08-Borç verme
 - 09-Yedek ödenekler
- olarak sıralanmaktadır.

Gelirin ekonomik sınıflandırmasının birinci düzeyi ise;

- 01-Vergi gelirleri,
 - 02-Vergi dışı gelirler
 - 03-Sermaye gelirleri
 - 04-Alınan bağış ve yardımlar
 - 08-Alacaklardan tahsilatlar
 - 09-Red ve iadelerden
- oluşmaktadır.

Finansmanın ekonomik sınıflandırmasının birinci düzeyi de;

- 1-İç borçlanma
- 2-Dış borçlanma

3-Likidite amaçlı tutulan nakit, mevduat ve menkul kıymetlerdeki değişikliklerden

oluşmaktadır.¹

Yeni sınıflandırma sisteminde bütçeler,

- hazırlanırken, tüm sınıflandırmalarda kullanılan kodların en detaylı düzeyinde, (Maliye Bakanlığı ile kurumlar arasında yapılan bütçe görüşmelerinde de bu detayda çalışılacaktır.)

- Mecliste oylanırken, fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyinde, (gerek plan ve bütçe komisyonunda gerekse genel kurulda),

- Kanunlaşırken ve uygulanırken, kurumsal sınıflandırmanın her dört düzeyini, fonksiyonel sınıflandırmanın üç düzeyini, finansman tipi sınıflandırma-yı, ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini içerecek şekilde sınıflandırılacaktır.

- harcamaların gider kaydı ise, bütçenin hazırlanmasında olduğu gibi yani tüm sınıflandırmalarda kullanılan kodların en detaylı düzeyinde,

- Kesin hesap kanun tasarıları ikinci düzeyde² izlenecektir.

III- SONUÇ

1973 yılında uygulamaya başlanılan programın bütçe sınıflandırmasının 30 yıllık süreçte yaşanan gelişmeleri ve değişiklikleri kod yapısına yansıtamamış olması nedeniyle, bu sistemin yerini 2004 yılından itibaren ABS almıştır.

Yeni sınıflandırma sisteminin amacı, bütçe hazırlığını, uygulamasını, uygulama sonuçlarını daha ayrıntılı ve sistematik olarak planlamak, izlemek ve

1 Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan "Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı"ndan analitik bütçeleme sınıflandırmasına ilişkin ayrıntılı bilgiye ulaşılabilir.

2 21.09.2004 tarih ve 25590 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 5234 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 13 üncü maddesi: 24.12.2003 tarihli ve 5027 sayılı Kanunun;

a) 4 üncü maddesinin üçüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Tahakkuk ettirilecek giderler Devlet muhasebesi kayıtlarında ekonomik sınıflandırmanın dördüncü düzeyini de kapsayacak şekilde gösterilir; kesinhesap kanunu tasarıları ise ikinci düzeyde hazırlanır.

b) ...

değerlendirmek, kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetleri, finans kaynaklarını ve maliyetlerini izlemektir.

ABS ile genel devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşların -mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, özel bütçeli kurum ve kuruluşlar, döner sermayeli kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşlarda da, (kamu iktisadi teşebbüsleri hariç) ABS'nin uygulanmaya başlanmasıyla- mali plan ve raporlarının uluslararası standartlara uygunluğu sağlanarak konsolide edilebilir hale gelmesi sağlanacaktır.

Ayrıca performans esaslı bütçelemeye temel teşkil edecek olan sınıflandırma ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla getirilen düzenlemelere paralel olarak, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması hedefi bütçe sınıflandırması yönünden de gerçekleştirilmiş olacaktır.