

Yuvarlak Masa: Ekonomideki Sorunlar ve 2021 Bütçesi Üzerine Değerlendirmeler

Dinçer Demirkent, e-posta: dincerdemirkent@gmail.com

Nilgün Erdem, e-posta: nilgunerdem7@gmail.com

Meltem Kayıran, e-posta: kayiran@politics.ankara.edu.tr

Rahmi Aşkın Türeli, e-posta: ratureli@gmail.com

Aziz Konukman, e-posta: azizkonukman@gmail.com

Dinçer Demirkent: Sevgili hocalarım öncelikle bu toplantıya katıldığınız için her birinize teşekkür ederim. Bu toplantı bizim için özel bir önem taşıyor. Nedeni şu. Mülkiye Dergisinin bir önceki editörü Meltem Hoca ile birkaç yıldır konuşmaktaydık. Mülkiye Dergisi, hatırlarsınız, akademik bir dergi olmadan önce farklı bir yapısı vardı. Bu farklı yapının bir kaynağı da memleketin ve dünyamızın önemli sorunlarına ilişkin başlıklarda yuvarlak masa toplantılarının düzenlenmesi, metinlerinin yayımlanmasıydı. Editörümüz Ferda Hoca da aynı fikirde. Dolayısıyla yuvarlak masa toplantılarını hem bir geleneği canlandırmak hem tartışma pratiğinin, fikirlerin birbiriyle anlık karşılaşmasının ve birbirini beslemesinin önemini hatırlatmak hem de dergiye katkı olarak sunmak için yeniden başlatıldı. Bütçe konusunda Sayın Aşkın Türeli'den bir çalıştay önerisi gelince de planımız hızlandı. Bütçe görüşmeleri başlamadan çalıştayımızı yapmaya karar vermiştik fakat pandemi gibi nedenlerle geciktik. Neyse ki bugün online olsa da biraradayız. Yuvarlak masa toplantılarını yapmaya çok kıymetli bir çalışma ile çok kıymetli hocalarım ile başlıyoruz. Bu uzun zamanlı bir programın ilki olacak. O açıdan da ben çok mutluyum bir araya geldiğimiz için. Sözü moderatörümüz Doç. Dr. Nilgün Erdem'e bırakıyorum. Hocam buyurun.

Nilgün Erdem: Teşekkürler. Türkiye'de korona salgını, ekonominin ağır yapısal sorunlar içerisinden geçtiği bir dönemde başladı. Salgın sonrasında ekonomik daralmayı önleyebilmek için, Batı'da kamu açıklarını sınırlayan kurallar terk edilerek genişleyen bütçe açıklarına göz yumulurken, Türkiye'de merkezî bütçenin ekonomiyi canlandırmaya dönük katkısı ise son derece sınırlı kaldı. Bu nedenle esas olarak uygulanan iktisat politikalarının sonucu olarak birikmiş olan sorunlar, salgının da etkisiyle giderek ağırlaştı ve toplumsal olarak ağır bir bunalıma dönüştü. Bu süreçte hükümetin bütçe görüşmeleri özel bir önem

kazandı. Bu bağlamda bugünkü toplantıda Türkiye'nin yapısal ekonomik sorunlarına değinerek 2021 bütçesini tartışmaya çalışacağız. Başlarken bütün katılımcı arkadaşlara teşekkür ediyorum. Çalıştayımızı, Rahmi Aşkın Türeli, Prof. Dr Aziz Konukman, Doçent Doktor Meltem Kayıran, Doktor Dinçer Demirkent, Doktorant Canberk Gürer ve Doktorant Aydın Ördek arkadaşlarımızla birlikte gerçekleştireceğiz.

İlk olarak, bütçe görüşmelerinin esasını hatırlayarak başlayabiliriz sanırım. Parlamenter demokrasilerde bütçe görüşmeleri esas olarak hükümetler için güvenoyu görüşmeleri anlamına gelmektedir. Bu bağlamda yeni hükümet sisteminin, bütçe hakkı, bütçenin anlamı, önemi, genel olarak bütçe süreci ve denetim açısından yarattığı değişiklikler nelerdir? Bu çerçevede değerlendirme yapmamız gerekirse neler söyleyebiliriz?

Meltem Kayıran: Öncelikle Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi'ne bu toplantıyı organize ettiği için teşekkür ederim. Artan otoriterleşme ve iktisadi krize bir de pandemi krizinin eklendiği ve bunların sarmal halde birbirini beslediği bir dönemde bütçe konusunu konuşmaya çalışacağız. Peki bu konuyu konuşmak neden önemli? Öncelikle bütçenin, iktidarların elindeki en önemli araç olduğunu ve yürütme organının bir yıllık iktisadî planlarını görebileceğimiz bir metin olduğunu söylemek gerekiyor. Bütçeleri inceleyerek önümüzdeki dönemde nasıl bir politika demetinin uygulanacağını, hükümetin önceliklerini, hangi alanlara harcama yapılacağını, bunların finansmanı için ne tür yükümlülüklerle karşılaşacağımızı görebiliriz. Çünkü esas olarak devletin bütün harcama ve gelirlerinin bütçede yer alması, bütçede yer almayan tek bir kuruşun harcanamaması, tek bir gelir kaleminin toplanamaması gerekir. Üstelik bütçenin uygulanabilmesi için yasama organınca onaylaması ve Resmi Gazete'de yayımlanması gerekir. Gelecek bir yıl için hükümetin yapacağı faaliyetler yasamanın izni ve onayına bağlandığından bütçenin onaylanması hükümete güvenoyu niteliğindedir; kabul edilmeyen bütçe önemli siyasi sonuçlar doğurur. Bu da bizi bütçe hakkı kavramına götürür. Bütçe hakkının elde edilmesi mücadelesi aynı zamanda demokrasi mücadelesi tarihinin de bir parçasıdır. Bütçe hakkı halka ne gibi mali yükümlülükler yükleneyeğine, bu yollarla elde edilen gelirlerin hangi kamu hizmeti için kullanılacağına halkın temsilcilerinin karar vermesi, parlamentonun yürütme organına harcama, borçlanma yapma yetkisi vermesi demek. Bu aynı zamanda dönemin sonunda kamu kaynaklarını kullananların aldıkları yetkileri nasıl kullandıkları konusunda yasamaya hesap vermelerini de içeriyor. Fakat bütçe hakkı, ancak güçler ayrılığı ilkesinin uygulandığı, yasamanın yürütme üzerinde hâkim olduğu bir sistemde anlam taşır.

Türkiye’de geneli yönetimde olduğu gibi malî yönetimde de ciddi bir ‘merkezîleşme’, ‘kural dışılaşma’ ve ‘denetimsizleştirme’ hâkim. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi denilen sisteme geçilmesiyle birlikte bu eğilimlerin ciddi biçimde arttığını görüyoruz. Bütün yetkilerin tek elde toplandığı, denetim mekanizmalarının ortadan kalktığı, bunun sonucu olarak da emeğin giderek daha büyük maliyetler üstlenmek zorunda kaldığı bir dönem yaşıyoruz.

Yeni sisteme geçilmesiyle birlikte yapılan değişiklikleri ana hatlarıyla özetleyecek olursak, Cumhurbaşkanlığı nezdinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı kuruldu. Maliye Bakanlığı’nın yaptığı birçok iş buraya devredildi. Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı birleştirildi ve tek kişinin yönetimine verildi. DPT zaten dağıtılmış, DPT’nin işleri Kalkınma Bakanlığı’na devredilmişti; sonra Kalkınma Bakanlığı da kaldırılarak işlerinin ve personelinin bir kısmı Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na devredildi. Dolayısıyla bütçe sürecinde yer alan kurumların hepsi tek bir elde toplanarak bütçe süreci Cumhurbaşkanlığı’na devredilmiş oldu. Anayasanın 162, 163 ve 164. maddeleri kaldırılarak buradaki bazı hükümler 161. maddede toplandı. Fakat eskiden Anayasada yer alan bazı konularda bir belirsizlik oluştu. Bu konudaki en önemli husus, ilk kez Anayasanın 161. Maddesine geçici bütçe ile ilgili bir hüküm konulmuş olmasıdır. Bu hükme göre “bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek oranına göre artırılarak uygulanır.” Bu hüküm artık yasama organı olan TBMM’nin bütçe üzerindeki yetkisinin tamamen ortadan kalktığını gösteriyor bize. Önceki dönemde TBMM’nin bütçe yasasını onaylamaması hükümetin gelir toplama ve harcama yapma konusunda elini kolunu bağlayacağından, fiilen hükümetin düşmesi anlamına geliyordu. Şimdi ise Cumhurbaşkanına geçmiş yıl bütçesinin artırılarak uygulanması için bir olanak verdiği için böyle bir siyasî sonuç yaratmıyor ve Cumhurbaşkanı göreve devam ediyor. Bunun, bütçe hakkının nasıl ortadan kalktığını gösteren en önemli değişiklik olduğunu söyleyebiliriz.

Aziz Konukman: Çok özür dilerim, araya gireceğim. Bu madde 19 numarası verilerek aynen 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na taşınmış. Meltem Hoca’nın dediklerine katılıyorum fakat bu yıla mahsus bu maddenin önemli bir fırsat sunduğunu da düşünüyorum. Sıram geldiğinde bu noktaya değineceğim.

Meltem Kayıran: Aslında bu konuda şöyle bir mesele de var. Cumhurbaşkanı ile milletvekillerinin ayrı ayrı oylanarak seçildiği bu sistemde meclis çoğunluğunun başka partilerden olması durumunda bütçenin çok ciddi şekilde

değiştirilerek kabul edilmesi söz konusu olamaz mı? Cumhurbaşkanının veto yetkisi de yok bildiğim kadarıyla. Bu durumda TBMM'nin çok büyük ölçüde, belki Cumhurbaşkanının tercihlerinin tam tersi yönde değiştirdiği bütçeyi Cumhurbaşkanlığı uygulamak zorunda mı kalacak?

Aşkın Türeli: Ben tam da burada konuya ilişkin bir parantez açmak istiyorum. Ben milletvekilliğim döneminde Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görev yaptım. Anayasa değişikliğiyle yeni hükümet sistemine geçilmeden önce Plan ve Bütçe Komisyonu Anayasada tanımlanan bir komisyondur. Üye sayısı 40 kişiden oluşuyordu ve en az 25 üye iktidar grubuna veriliyordu. Bu yüzden de yani iktidar grubunun oyu kaç olursa olsun 40 üyenin 25'i iktidar grubuna verildiği için bütçenin Komisyondan geçmemesi diye bir şey söz konusu değildi. Anayasa değişikliği sonrasında ise Plan ve Bütçe Komisyonu ile ilgili düzenlemeler Anayasadan çıkartıldı. Artık 40 üyeli komisyonun 25 üyesinin iktidar grubuna verildiği bir yapı yok. Komisyonun üye sayısı ve dağılımı diğer komisyonlarda olduğu gibi meclisteki siyasi partilerin milletvekili sayılarının orantılanmasına göre belirleniyor. Bu yüzden de böyle bir olasılık söz konusu olabilir. Aslında bütçenin genel kurulda görüşülmesi aşamasında giderleri artırıcı gelirleri azaltıcı teklifler verilemeyeceği için bütçeyi değiştirmek çok zordur. Ancak şimdi bu yeni değişiklikten sonra Bütçe Plan ve Bütçe Komisyonu'nun yeni yapısıyla Komisyonda değişebilir. O zaman da ciddi bir kriz ortaya çıkar.

Meltem Kayıran: Eskiden Anayasada bütçe komisyonunun nasıl oluşacağı yazıyordu, şimdi yazmadığından komisyonun sayfasını açıp sayarak 30 kişiden oluştuğunu gördüm. Komisyonda 15 üye AKP'den, 3 kişi MHP'den, kalanı muhalefet partilerinden üyeler. Bu sayede çoğunluğu sağlıyorlar. Bu dengeyi değişmesi çok da zor olmayabilir ve bahsettiğiniz kriz ortaya çıkabilir. İşin ilginç yanı bu kez bütçenin reddedilmesinin değil, değiştirilerek kabul edilmesinin yaratacağı krizden söz ediyoruz!

Bu bölümde söyleyeceklerimi merkezîleşme ve kural dışı uygulamaların artmasına dair birkaç örnek daha vererek tamamlayayım. Daha önce Bakanlar Kurulu'nun bir kanun tasarısı olarak TBMM'ye sunduğu bütçe artık Cumhurbaşkanlığı tarafından sunulan bir kanun teklifi niteliğinde. Cumhurbaşkanlığı teklifi TBMM'den geçtikten sonra yine cumhurbaşkanının onayıyla yayımlanıyor ve yürürlüğe giriyor. Bunun dışında birçok alanda kural dışı uygulamaların arttığını görüyoruz. Örneğin ek bütçe kanunu yapılmadan ödenekler aşıyor, Sayıştay raporları eskiden olduğu düzeyde ayrıntılar içermiyor, Hazine ve Maliye Bakanlığına verilen borçlanma yetkisi aşıyor, bütçe açığının üzerinde borçlanmaya gidilecek şekilde borçlanma limitleri artırılıyor... Bütün bunlar bütçe hakkının ortadan kaldırdığını, şeffaflığın, hesap verilebilirliğin

tahrip edildiğini gösteriyor. Bunlara ek olarak bütçe dışına çıkarılan birçok faaliyetle bütçenin artık kamu kaynaklarını izlemek için yeterli bir araç olmadığı bir noktaya geldiğimizi de belirtmek gerek.

Aziz Konukman: Ben yine bıraktığınız yerden değil, oraya sonra dönmek kaydıyla bütçe hakkı meselesinde Meltem hocanın söylediği tespitleri 2021 bütçesi özelinde tartışmaya çalışayım. Çünkü o genel bir giriş yaptı. Onu 2021 bütçesinde somutlaştıralım. Hoca da söz etti, bütçe hakkı diye bir kavram var. Avrupa’da yüzlerce yıldır verilen mücadelelerle elde edilmiş olan ulusal meclislerin bütçe yapma hakkının yolu dilimize Büyük Özgürlükler Sözleşmesi diye çevrilen 1215 tarihli Magna Carta ile açılmış. Yani tarihsel olarak müthiş bir sınıf mücadelesi var arkasında. Öyle kolay değil kraldan vergi alma hakkını alma, meclisin o hakka sahip olması. Eskiden kralın iki dudağı arasındaydı. Savaşların finansmanı için vergi toplanıyordu. Burada meclisin onayı olmadan, yasalaşmadan vergi toplanamıyor. Bu çok önemli bir süreç. Daha sonra diğer ilkeleri de gelişerek modern bütçeye eviriliyor bu süreç. Arkasında çok ciddi sınıf mücadeleleri var. Bu da bütçelerin politik bir metin olduğunu ortaya koyuyor. Çok sıkça unutulmuş bir şey bu. Bunu hatırlatalım. Bunlar teknik metin değil sınıfsal metinlerdir. Hem burjuvazinin kendi içindeki dengeleri gözetir hem de işçi sınıfı açısından her bütçe dönemi yeni bir kazanım sürecidir. Onu yapmadan bütçe hazırlamak mümkün değildir. Arada sırada popülist düzenlemeler de yer alır ama işin özü değişmez. Küreselleşme süreciyle birlikte oluşturulan Post Fordist sermaye birikim rejiminin bir gereği olarak gündeme gelen Washington uzlaşmasının geçerli olduğu 80’li yıllarda devletin değişen rolünü de hatırlatarak söyleyelim. Devlete biçilen rol, Washington uzlaşmasında kesinleşti daha sonra 90’lı yıllarda peşi sıra gelen krizlere çare olarak gündeme gelen post Washington uzlaşmasında kalıcı hale geldi. Devletin veya daha geniş tanımla kamunun ekonomideki rolü üç yöntemle küçültüldü. İlki bütçelerin küçültülmesi. Her şeyi devletten beklemeyeceksiniz. Bütçenin milli gelirdeki payı giderek küçültülecek. İkincisi KİT’lerin tasfiyesi yani özelleştirilmesi. Üçüncüsü deregülasyon yani kuralsızlaştırmaya gidilmesi. Mümkün mertebe yine sınıf mücadelesiyle elde edilmiş ne kadar regülasyon varsa destekleme alımlarından tutun aklınıza gelebilecek fiyat sübvansiyonlarına kadar tümünün tasfiye edildiği bir döneme girdik. 90’ların ortalarından itibaren şekillenmeye başlayan Post Washington uzlaşmasının geçerli olduğu 2000’li yıllarda dediler ki piyasaları kuralsızlaştırıyoruz ama bunu saldım çayıra mantığıyla değil yeni regülasyonlarla yapmalıyız, yani yeni kurallar getirmeliyiz... Bu amaçla düzenleyici kurulları oluşturdular. Rekabet Kurulu, SPK, Enerji Kurulu vb. oluşumlara gidildi. Böyle bir yerde bütçe artık eskisi gibi yurttaşın bütçesi, kamu hizmet üretimi bütçesi olmaktan çıktı. Oysa kamu hizmet üretimine

olan taleplerin yer aldığı bir sipariş listesiydi bütçe. Vatandaşın ihtiyacından hareketle toplumsal talepler belirleniyor ve siyasal iktidar bunu bir süzgeçten geçirerek bütçeye son şeklini veriyordu. Meclis de ona o yetkiyi vererek bütçe parlamentoda yasalaşuyordu. Geçmişte iyi kötü bütçeye yansıtılabilen toplumsal talepler artık görmezden geliniyor. Niye? Çünkü devleti küçültme adı altında kamu hizmeti üretimi azaltılıyor. Bazı şeyleri de devletten beklemeyin artık deniliyor. Piyasaların devreye girmesi öneriliyor. Özel sektör bazı alanlarda kamusal hizmet üretimini üstlensin dediler. 80 öncesinde bir sürü ülkede biz de dâhil refah devleti uygulamalarıyla bütçenin milli gelir (GSYH) içindeki payı hatırı sayılabilir bir düzeye ulaşmıştı. Artık bu paylar geride kaldı. Ülkemizde bu pay giderek azalıyor, küçülüyor. Gidişatın bu yönde olduğunu önce bir tespit edelim, görelim. Bütçe ile ilgili yasal metinlerinden önce, yeni Post Fordist sermaye birikim modeliyle birlikte nasıl bir bütçe sürecine girdiğimizi görelim. Peki ne oluyor burada. Nasıl bir durum var. Şimdi 5018 iyi kötü bir bütçe süreci tarif ediyor. Kurumları, aktörleri gayet güzel belirlemiş. Süreci takvime bağlamış. Takvimde bütçeye temel olan belgelerin yayımlanma tarihleri arasında bir zaman farkı gözeterek birbirini izlemesi, bir sonraki belgenin bir öncekine göre hazırlanması gereğindedir. Silsilenin niye böyle belirlendiği açıktır. Çünkü Orta Vadeli Program (OVP), ekonominin makro çerçevesini koyan bir programdır. Orta Vadeli Mali Plan (OVMP), OVP'nin bütçe ve mali yükümlüklerini düzenlemekte. Diğer belgeler (Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi) ise OVMP'yi gözeterek hazırlanmakta.

Takvimde düzenlenen bütçe hazırlık süreci çok önemli. Çok uzundu eskiden o süreç daha sonra kısaltıldı. Hatırlarsanız biz çok önceleri bütçeyi tartışırdık. Ağustos ayının başında her şey biterdi ve kamuoyu da bilgi sahibi olmuş olurdu. Kanun'da belirtilen takvim, bu belgelerin hazırlanabilmesi hem Meclis hem de kamuoyu tarafından gereğince değerlendirilip tartışılabilmesi için yeterli bir zaman öngörmekteydi. Özellikle bu son nokta çok önemli. Yeterli süre verildiğinde hem milletvekilleri hem de kamuoyu bütçe başlamadan önce bütçe hazırlıkları ve politika öncelikleri hakkında ön bilgi sahibi olabilmekte ve bunları sağlıklı tartışma olanağına kavuşabilmekteydi. Amaç bütçe hakkının kullanımının güçlendirilmesiydi.

Ancak uygulamada, maalesef takvim öngörüldüğü gibi işletilememiş. Bu belgelerden sadece OVP bir kez uygulamanın başladığı 2005 yılında zamanında yayımlanabilmiş. Oysa 2015 yılında ne OVP hazırlama mecburiyeti vardı ne de takvime uyma zorunluluğu. Çünkü 5018'in yürürlük tarihi 2005'ten 2006 yılına ertelenmişti. Bu belgeler 2006'dan 2011 yılına kadar her yıl gecikmeli olarak yayımlanmış. Aşkın arkadaşımızın Meclis'te milletvekili olarak görev yaptığı

dönemde söz konusu belgelerin yayımlanmasındaki gecikmelere yönelik özellikle başta CHP olmak üzere Meclis'teki muhalefet partilerince yapılan eleştirilerin etkisiyle AKP iktidarı mevcut takvimi değiştirmek durumunda kalmış. O dönemi yaşamış olan Aşkın arkadaşımız sanırım bu sürece değinecektir. Yeni takvim şöyle belirlenmiş: OVP için 'en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar'; OVMP ve diğer belgeler için 'en geç Eylül ayının on beşine kadar'. Kamu idarelerinin bütçe gelir ve gider tekliflerini hazırlayarak Maliye Bakanlığına göndermesi için 'en geç Eylül ayı sonuna kadar'. Görülüyor ki, belgeleri hazırlayacak kuruluşlar için süreler uzatılırken belgelerin kamuoyunun bilgisine sunulma ve tartışılma süresi daraltılmakta. Ayrıca tuhaf da bir durum yaratılmakta. OVMP ile diğer belgeler arasında olması gereken zaman farkı kaldırılmakta.

Burada düşündürücü olması gereken nokta, takvime uyulması yönünde çaba göstermek yerine takvimi ileriye kaydırarak bütçeye temel belgelerin değerlendirilip, tartışılması için öngörülen sürenin daraltılmış olmasıdır. Belgelerin gecikmeli yayımlanması geleneği, yasa değişikliğine rağmen 2012 sonrasında da sürdürülmüştür. OVP Eylül'ün ilk haftası sonuna kadar OVMP ve diğer belgeler on beşine kadar Resmi Gazete'de yayımlanır dediler ama bir türlü uyulmuyor. Bu durum yine bir gelenek haline geldi. Bu sefer de şöyle oldu, OVP (yeni adıyla YEP) 29 Eylül'de yayımlandı. OVMP ve diğer belgeler (Bütçe Çağrısı vb.) ise 8 Ekim'de yayımlandı. Ne zaman sunuluyor bütçe Anayasa gereği? 17 Ekim'de bütçenin Meclis'e sunulması lazım. Bütçe Çağrısı ile arasında dokuz gün var. Takvim yine alt üst. Ne zaman hazırlayıp da sunacaksınız? Daha tuhaf bir noktaya geleceğim. 8 Ekim tarihli Bütçe Çağrısı eki Bütçe Hazırlama Rehberi'nde bütçe teklifi hazırlanırken dikkate alınacak dokümanlar sıralanıyor. Bu dokümanlardan biri Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı. Peki bu program ortada mı?; ne gezer, ancak 26 Ekim'de yayımlanabilmiş. Oysa bu belgenin o günlerde yayımlanmış olması lazımdı. Anlaşılan bütçe teklifi yıllık program olmadan hazırlanmış ve Meclis'e sunulmuş. Olacak şey değil. Bütçe hakkı resmen ayaklar altına alınmış. Bazı durumlarda, bütçe teklifi hazırlanırken dikkate alınacak dokümanların yayımlanmış olması da bir anlam ifade etmiyor. Bütçeye temel olan belgelerin Kalkınma Planı'na uyumunu gözeten düzenlemeler her seferinde görmezden gelinmiş. Bu yıl da böyle olmuş. 2021 yılına ait OVP ve OVMP' de 11'inci Kalkınma Planı ile yasa gereği kurulması gereken bağ ne yazık ki kurulmamakta. Bırakınız bağ kurmayı sözü edilen belgelerde ilgili kalkınma planına bir gönderme dahi yapılmamakta. Böylece 5018 öncesinde kopmuş olan plan-yıllık program-bütçe bağlantılarını yeniden kurma iddiasındaki 5018'in bu hayati önemdeki önceliğinin gerçekleştirilmesi ne yazık ki mümkün olamamış. Plan'la bağ kurma devre dışı bırakıldığında, bu iki belgenin üç yıllık öngörülerinin bir önceki üç yıllık öngörülerle olması gereken zorunlu bağlantı

da benzer şekilde kopmuş olmakta. Bu iki belgenin yeni yıla ait öngörülerinin bir önceki eski yıla ait olanları yok sayması, orada yapılan öngörülerini görmezden gelmesi bütçe hakkı açısından ciddi bir sorun yaratmakta. Dolayısıyla yeni yıla ait belgelerde, bir önceki yılda planlanmış hedeflerin ıskalanıp ıskalanmadığı öğrenilememekte. Bu durumda açıktır ki, geçmiş performansla ilgili olarak bir hesaplasmaya gitmeyen yol haritası niteliğindeki bir programın veya planın geleceğe dönük sağlıklı bir öngörü yapabilmesi ve yol gösterebilmesi mümkün değildir.

Meltem Kayıran: Sizin de biraz önce söylediğiniz gibi aslında bunların 5018 sayılı kanundaki tarihleri belli. Eylül'ün ilk haftası sonunda Orta Vadeli Programın, 15 Eylül'e kadar Orta Vadeli Mali Planın Resmi Gazete'de yayınlanması gerekiyor. Bu gecikmeye dikkat çektiniz. Fakat onun öncesine ilişkin bir şey sormak istiyorum. Aslında bunlar bütçe hazırlık metinleri olarak bilinir. Üç yıllık hedefler ve öngörüler doğrultusunda enflasyon, döviz kuru, büyüme oranı tahminleri ortaya konulacak, buna göre ödenek tavanları belirlenecek ve kamu idarelerine denilecek ki siz buna göre bütçe yapın. Daha önce OVP-OVMP Mayıs, Haziran ayı ortasında ilan edilirdi ve kurumların buna göre hazırlık yapıp haziran ortasından eylül sonuna kadar bu hazırlıkları yaparak bütçelerini hazırlamaları gerekirdi. Hadi bu yılki gecikmeyi de geçtik, 5018 sayılı yasa bu hazırlık metinlerinin yayımlanmasının 15 Eylül'e, Eylül sonuna kadar çekilmiş olmasının nasıl bir mantığı var? Yani kamu idareleri bu çerçeveyi dikkate alacak şekilde 15 gün içinde bütçelerini nasıl hazırlayabilirler?

Aziz Konukman: Sevgili Meltem hocam haklı sorular yöneltiyor. BirGün'de köşe yazarlığı yaptığım dönemde birkaç yazımda 5018'de yapılan takvim değişikliğiyle ilgili eleştirilerimi yazdım. Değişiklikle bütçe hakkı darbe yiyor. Hazırlık sürecinin kısaltılmasıyla demokratik kitle ve meslek örgütlerinin (sivil toplum örgütleri yerine daha önce kullandığımız ve yaygın kabul gören bu adı tercih ediyorum) bütçenin hazırlık sürecine müdahil olmasını yok sayarak devre dışı bırakıyorsunuz. Bunu bürokratik bir mekanizmayla, kendi bürokrasinizle kotarılabilecek bir iş olarak görüyorsunuz. Halbuki bütçe teklifi sınıfsal içeriği olan politik bir belge. Hazırlık sürecinde bu belgeyi toplumun ne kadar bilgisine önce sunarsanız o kadar o bütçe hakkı ciddi anlamda dikkate alınıyor demektir. Takvimi sıkıştırarak bu süreyi kısalttınız. Ama şimdi ona da uymuyorsunuz. Ortada uzlaşmış ve yasal hale getirilmiş bir takvim var. Fakat bu uzlaşılacak takvime de uyulmuyor diyorum. Yani, süre kısaltılmasına rağmen ona da uyulmuyor. En son örneğini 2021 bütçesinde yaşıyoruz. Cumhurbaşkanı 8 Ekim'de bütçe çağrısını yaptı mı? Yaptı ve aynı tarihte OVMP'yi de yayımladı. OVMP'ye açın bakın. 13 Ekim'e kadar kamu idareleri bütçe tekliflerini hazırlayıp Strateji Bütçe Başkanlığına göndersinler diyor. Arada beş gün var. 8'inde çağrıyı

aldınız. 9'unda hazırlığa başladınız ve 13'ünde gönderdiniz. Demek ki bütçe teklifi topu topu dört günde sonuçlandırılmış. Bu kadar kısa bir sürede bırakınız ülkenin bütçesini, aile bütçesini bile hazırlayamazsınız. Gerekli görüldüğünde müzakere de yapılabilir deniyor. Süre kalmadı ki ne mümkün. 13'ünden 17'sine kaç gün var; dört gün. Bunun iki gününü de baskıya ayırmak durumundasınız. Çünkü teklif bağlı cetvelleriyle birlikte tuğla kalınlığında bir metin. Ne oldu? Dört günden iki güne düştük. Demek ki, bütçe teklifi iki günde sonuçlandırılmış. Olacak şey değil. Haftada bir katıldığım bir TV programında suç duyuruları yaptım. Böyle bütçe hazırlanır mı, bütçe teklifini sonuçlandırmak mümkün mü iki günde diye serzenişte bulundum. Daha bitmedi. 8 Ekim tarihli bütçe çağrısının ekinde yer alan bütçe rehberinde ne diyor biliyor musunuz? Bütçe tekliflerinizi performans esaslı program bütçe sistemine göre hazırlayın diyor. Peki performans esaslı program bütçe sistemine geçişle ilgili yasal değişikliği getiren Torba Yasa ne zaman yayımlandı? 16 Ekim. Dehşet bir durum. Bir daha söylüyorum. 8 Ekim- 3 Ekim arasında bütçe teklifinizi performans esaslı program bütçeye göre hazırlayın deniyor. Ama o tekniği öngören yasal düzenleme henüz ortada yok. Ne zaman yayımlanmış 16 Ekim. Bakın bütçe hakkının da ötesine geçiyoruz. Bu Meclis'i yok saymak demektir. Meclis'i çantada keklik kabul etmek demektir. Diyelim ki 16 Ekim'de çıktı. Bunu ancak bir sonraki 2022 bütçesinde uygulamaya koyabilirsiniz. 2021 bütçesini yeni bütçe tekniğine göre hazırlayamazsınız. Skandal olur. 5018 ihlali olur. Anayasa ihlali olur. Nitekim oldu da. Maalesef yeni teknik 2021 bütçesine uygulanmış oldu. Bence suç işlemişlerdir, bürokratlar da suç işlemişlerdir. Mevcut bütçe tekniğini değil 16'sında çıkacak tekniği kullanmışlardır çıkacağını varsayarak. Biliyorsunuz bu yeni teknikle birlikte bütçenin fonksiyonel dağılımı artık verilmiyor. Fonksiyonel dağılıma göre bütçeyi göremezsiniz. Eğitim, sağlık vb. hizmetlere ne kadar ödenek, kaynak ayrıldığını artık izlemek mümkün olamayacak. Böylece bütçenin geçmişle olan bağı kopardılar. Dehşet bir şeydir bu. Yeni bir sisteme geçtik ama bu yıl ve daha sonrası için fonksiyonel dağılıma göre de tablolar vereceğiz diyebilirlerdi. Doğrusu da budur. Geçmiş yıllarla mukayese olanak sağlayan bu veri serisi mutlaka sürdürülmelidir. Geçmişte de benzer bir hata yapılmıştı. Mesela merkezî yönetim bütçesinin yürürlüğe girdiği yıla ait DPT Yıllık Raporu'nda bütçe büyüklüklerinin değişimi hesaplanırken önceki yılın konsolide bütçe büyüklükleri dikkate alınıyordu. Elmayla armudu karşılaştırdılar. O tablo hala o raporda duruyor. Talepler yoğunlaşınca yeni bütçe serisi 2000 yılına kadar geriye götürüldü. Ama daha öteye gidilmedi. Eski seride ise 2017 yılına kadar gelindi. Doğrusu her iki seriyi sürdürmek ve karşılaştırılabilir hale getirmektir. Umarız bu kez, sistem değiştirilmiş olsa bile istenilirse fonksiyonel dağılımı yıllar itibariyle izleyebilmek mümkün hale gelir. Buradan şuraya gelmek istiyorum. Takvime uyulmaması ve sözünü ettiğimiz tüm bu aykırılıklar, bütçe

hazırlık sürecinde bütçe hakkının gözetilmediği anlamına geliyor. Yani aslında bu bütçe yok hükmündedir. Birinci tespitim bu. Hazırlık sürecinde bütçe hakkı ciddi bir şekilde ihlal edilmiş durumdadır.

İkinci tespitim ise bütçe hakkının bütçe teklifinin Meclis'e sunum ve Meclis'te görüşülmesi süreçlerinde de ihlal edilmiş olmasıdır. Yani bütçe hakkının ihlali yalnızca hazırlık süreciyle sınırlı değil. Önce Meclis'e sunum sürecinde ne olduğuna bir bakalım. Bu bütçe teklifi bağlı cetvelleriyle birlikte Meclis'e Anayasanın hükmettiği tarih olan 17 Ekim'de sunulmamıştır. Ancak iki gün gecikmeyle 19 Ekim'de sunulmuştur. Hafiye gibi izledim. 17 Ekim'de Meclis'in web sayfasına (ağ sayfasına) girdim çıktım ve teklifin oraya yüklenmediğini tespit ettim. İki günlük gecikmenin ardından yüklediler, koydular; koydukları ne biliyor musunuz? Sadece ve sadece teklifin kendisi. Bağlı cetveller yok. Bir bütçe teklifi bağlı cetveller olmadan eksik olur. Eksik teklif olur. Bütçenin resmi adı şudur: 2021 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanun Teklifi ve Bağlı Cetveller. Bağlı Cetveller olmazsa Bütçe Teklifi Meclis'e sunulmuş sayılmaz. Vekiller yükleme sonrası Meclis web sayfasında bağlı cetvelleri göremediler. Ama 3 gün sonra teklifi bağlı cetvelleriyle birlikte CD içinde vekillere verdiler. Peki sizce CD içinde hangi vekillere verdiler? Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi vekillere. Meclis'in öbür vekilleri bu bilgiye sahip olamadı. T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı web sayfasına teklif bağlı cetvellerle birlikte konulduğunda ancak haberdar olabildiler. Bir diğer tespitimiz, "Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu'na eklenecek belgeler" in 5018'e uygun sunulmamış olmasıdır. Eklenmesi gereken bazı belgelerin bu belgelerden birisi konumundaki Bütçe Gereçesi kitabının 12. Bölümü'de topluca verilmiş olması ve bunun gelenek haline getirilmesi doğru bir yaklaşım değildir. Yanlışlık sadece bununla sınırlı değil. Kanuna aykırı başka yanlışlıklar da yapılıyor. Genel yönetim kapsamındaki Bütçe Dışı Fonlar'ın gelir ve giderlerine ilişkin üç yıllık öngörülerinin ısrarla toplulaştırılarak verilmesi kabul edilebilir bir durum değil. Oysa Kanun gereği bu öngörülerin her bir Fon itibari ile ayrıştırılarak verilmesi gerekiyordu. Bu ayrıştırma yapılmayınca, örneğin askerî harcamalara büyük katkı sağladığı ileri sürülen Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun (SSDF'nin) askerî harcamalara bütçe dışı yaptığı katkıların geçmiş iki yıl gerçekleştirmeleri ve üç yıllık öngörülerini öğrenilememekte. Bütçe Dışı Fonlar'dan İşsizlik Sigortası Fonu, Başbakanlık Tanıtma Fonu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun (TMSF'nin) durumu daha da tuhaftır. Bu fonlar ne sözü edilen fonlar tablosu kapsamında yer almakta ne de üç yıllık öngörülerini bağımsız bir şekilde verilmekte. Dolayısıyla gerek fon tablosunda yer alan gerekse dışında tutulan Bütçe Dışı Fonlar'ın geçmiş iki yıl gerçekleştirmeleri ve üç yıllık öngörülerini ile ilgili ciddi bir bilgilendirme sorunu yaşanmakta. Bir diğer aykırı düzenleme, Bütçe Kanunu Tasarıları'na 2007 yılına kadar eklenerek

verilen Maliye Bakanlığı'nın sorumluluğundaki "Vergi Harcamaları Raporu"ndan vazgeçilmesi. Rapor yerine tek sayfalık bir tablo ve tuğla kalınlığında mevzuat hükümleri veriliyor. Bu biraz da 5018'de yer alan ifadeden kaynaklanıyor. İfade şöyle: "Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli". Ama nedense uygulamada 2007 yılına kadar cetvel denilmesine rağmen rapor sunulmuş. Bu olumlu tutumdan ne yazık ki 2007 sonrasında vazgeçilmiş. Burada esas tuhafılık, cetvelin bütçe teklifi eki yerine içerisinde "Vergi Türleri İtibarıyla Toplam Vergi Harcaması Tahminleri" başlığıyla verilmiş olmasıdır. Ayrıca ilgili tabloya teklif belgesinin içindekiler kısmında sayfa numarası verilmemiş olması dikkat çekiyor. Tabloyu ancak konunun uzmanı fark edebiliyor. Tablo teklif metninin 173. sayfasında B cetvelinin bulunduğu bölümün (s.65-185) içinde adeta gizlenmiş. İlgili tabloda sadece üç yıllık öngörülere yer veriliyor. Geçmiş son iki yıla ait gerçekleştirmeler ise tabloda yer almıyor.

Daha bitmedi. Kanuna aykırı bir uygulama daha yapılıyor. Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesine bütçe teklifi ekinde yer verilmiyor. Ekte verilmesi gereken diğer bazı bilgiler gibi, bu bilgi de daha önce sözünü ettiğimiz Bütçe Gerekeci kitabının 12. Bölümü'nde yer alıyor. Söz konusu bilgi, bu bölümdeki "Merkezî Yönetim Bütçesinden Yardım Alan İdare, Kurum ve Kuruluşlar" başlıklı 5 no'lu tabloda önceki yılın başlangıç ödeneği ve o yılın bütçe teklifi itibarıyla veriliyor. Aynı tabloda ayrıca "Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler" de yer alıyor. Bu kalem altında "Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara yapılan transferler" ve diğer transferler de kalem kalem sıralanıyor. Oysa dernek, birlik vb. kuruluşların adlarının ve ödeneklerinin de sıralanarak verilmesi gerekirdi. Ancak bu gösterim yöntemi hem 5018'de öngörülen liste formatına uymuyor hem de kanuna aykırı bir şekilde bütçe eki bir belge olarak yukarıda sözü edilen diğer bazı belgeler gibi Meclis'e sunulmuyor. Artık bu tutumdan vazgeçilmelidir. Ancak öngörüldüğü gibi bu kuruluşların sadece listesinin verilmesi bilgilendirme ihtiyacını karşılamaya yetmez. Tek tek hangi kuruluşlara hangi kriterlerle o kaynağı tahsis ettiğinizi de açıklamak durumundasınız. Bu tür bir bilgilendirme ancak bir raporla mümkündür. Ancak bu tür bir raporda, sadece merkezî yönetim kapsamındaki idarelerle yetinilmeyip genel yönetim kapsamındaki diğer idareler (sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareler) de analize dâhil edilmelidir. Böylece bu idarelerin bütçelerinden yardım yapılan tüm kuruluşlarla ilgili seçilme ölçütleri, adları her biri için öngörülen ödenek tutarları ve geçmiş yıl gerçekleştirmelerinin yer aldığı rapor bütçe teklif ekinde Meclis'in bilgisine ve denetimine sunulmuş olacaktır. Ancak bu tür bir düzenlemenin yapılabilmesi için 5018'in ilgili

maddesinde bir değişiklik yapılması gerekiyor. Bu tür bir değişiklik yapılması ne yazık ki pek mümkün gözüküyor. Liste vermekten imtina edenlerin rapora onay vermesi pek olası değil. Çünkü yardım tahsisi yapılacak yandaş dinci dernek ve vakıfların kamuoyu tarafından bilinmesi istenmiyor. Konuya ilişkin soru önergelerine doğru dürüst yanıt bile verilmiyor. Bir diğer aykırı uygulama, bütçe teklifi ekinde yer alması gereken Yıllık Ekonomik Rapor ile Kamu Borç Yönetimi Raporu'na Meclis'in web sayfasında yer verilmeyişidir. Bu raporlar sözünü ettiğimiz Komisyona üyelerine verilmiş CD içinde yer alıyor.

Görülüyor ki, hazırlık sürecinde olduğu gibi bütçe teklifinin Meclis'e sunuş sürecinde de tümüyle 5018'e aykırı davranılarak bütçe hakkı ihlal edilmiş durumda. Ayrıca bu süreçte bir de Anayasada öngörülen tarihe uyulmayarak Anayasa ihlali yaşanmıştır. Bu durumda Bütçe teklifinin Meclis Başkanlığı tarafından iade edilmesi gerekirdi. Peki iade düzenlenmiş mi 5018'de? Yok, kimsenin aklına gelmemiş. Şöyle bir şey var idare hukukunda. Usulüne uygun sevk edilmeyen dosyalar, belgeler esasa girilmeden iade edilir. Eğer siz usulüne uygun bir başvuru yapmadıysanız o kurum size iade eder bunu. İçerik üzerinden bir değerlendirme olmaz. Biçim nedeniyle reddedilir içeriğine girilmez. Ama 5018'de bu yönde bir düzenleme yok. İade edilemeyeceğine göre bütçe bir şekilde görüşülecekti. Nitekim öyle de oldu. Benim bu konudaki görüşüm, yasada öngörülmemesine rağmen teklifin iade edilmesi yönünde idi. Çünkü başka uygulamalardaki teamüller bunu gerektiriyordu. Mümkün olmuyorsa, o zaman esastan görüşülürken şu ana kadar sıraladığımız aykırılıklar usul hataları olarak değerlendirilip gerekçe olarak gösterilerek bütçe teklifi reddedilmeliydi. Reddedilirse toplum bütçesiz kalmıyor. Bu tür bir durum öngörülmüş. Meltem Hoca geçici bütçeden bahsederken, bu bir şanstır diyerek kastettiğim bu olanağın 5018'in 19'uncu maddesi öngörülmüş olmasıydı. Basın yoluyla bu maddeye gönderme yaparak teklifin reddedilmesi yönünde Meclis'e bir çağrıda bulundum. Önerim şöyle özetlenebilir: 19'uncu madde gereğince önce önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak "geçici bütçe kanunu" çıkarılmalı. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi geçmiş yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulamaya konulmalıdır. Bu süreç başlatılırken, yeni bütçe pandemi koşulları dikkate alınarak, geniş halk yığınlarının taleplerini de yansıtacak şekilde, toplumsal uzlaşa içinde ileride olası bir ek bütçeye gerek kalmaksızın hazırlanmalıdır. Çünkü pandemi ortamı bu tür bir bütçeyi gerekli kılıyor. Bu arada ayrıca yeni bütçe hazırlıkları, eski bütçe yöntemine göre yürütülmelidir. 16 Ekim Resmi Gazete yayımlanan torbaya yasa ile getirilen performans esaslı program bütçesi ise tartışmaya açılmalı. Bu aşamada bir Bilim Kurulu oluşturulmalı ve bu konu bu kurulda

sonuçlandırılmalıdır. Ancak bu çağrımız sonuçsuz kalmış ve hemen akabinde bütçe görüşmeleri başlamıştır.

Üzülerek söylemeliyiz ki, bütçe hakkı ihlali bütçe teklifinin Meclis'teki müzakere sürecinde de sürdürülmüştür. Yeni rejimde bütçeyi Meclis'te sunacak biricik otorite cumhurbaşkanıdır. Çünkü bütçe sadece teknik bir belge değil. Teknik özelliklerinin yanı sıra aynı zamanda siyasi nitelikli bir belge. Cumhurbaşkanının atadığı üst düzey memur konumundaki bir kamu görevlisi bütçeyi sunamaz. Bu atanmış kişi, Meclis'e muhatap edilemez. Böyle bir konumdaki Cumhurbaşkanı yardımcısı maalesef Meclis'e muhatap edildi ve bu kişi seçilmişlerle tartışmaya girmiş oldu. Böyle bir kepezelik olabilir mi? Olmaması gerekirdi ama oldu. Bir diğer tuhaflık, geçmişten kalmış bir alışkanlıkla bakanlık bütçelerinin bakanlar tarafından sunulmuş olmasıdır. Bilindiği üzere, bakanlar bakanlık bütçesini daha önce sunardı çünkü bakanlar kurulu vardı. Güvenoyu alıyordu. Bütçenin kabul edilmesi demek bakanlar kuruluna bir nevi güvenoyu vermek demektir. Ayrıca Bakanlar Kurulu güvenoyu alarak göreve başlıyordu. Oysa yeni sistemde bakanların siyasi bir sorumluluğu bulunmuyor. Cumhurbaşkanı yardımcısı örneğinde olduğu gibi bakanlar, üst düzey memur konumundalar. Yani bir tür sekreter pozisyonundalar. İstifa etmeleri bile Cumhurbaşkanının kabul etmesiyle mümkün olabiliyor. Ancak 'görevden af' talebinde bulunabiliyorlar. Talep kabul edildiğinde ise görevden ayrılmış oluyorlar. Dolayısıyla her bakanlık bütçesinin ilgili bakan yerine bizzat cumhurbaşkanı tarafından sunulması gerekiyor. Bu pratik değil, her birini cumhurbaşkanı nasıl sunsun ve bütçe müzakere sürecine katılsın şeklindeki bir itiraz anlamlı değil. Yanıt olarak düşünseydiniz zamanında denilebilir. Cumhurbaşkanı bakanın çalışacağı kadroyu belirliyor ve atıyorsa bütçesini de sunacak, müzakeresine de katılacaktır. Tartışmalar da doğal olarak politik zeminde yapılacaktır. Nitekim bürokrat konumundaki bakanlar da kendilerini bu tür tartışmaların içinde bulmuşlar ve ortaya hiç de hoş olmayan görüntüler çıkmıştır. Bazı atanmış bakanların seçilmişlere hakaretler yağdırdığı görülmüştür. Sarı öküzü bir kez kaybettiğinizde olacaklara şaşmamak gerekiyor. Bütçenin sunumunu cumhurbaşkanı yardımcısına yaptırdığınızda, bakanların sunumu kaçınılmaz olarak arkasından gelecektir. Nitekim de öyle oldu. Bu durum bütçe hakkının bütçe görüşme sürecinde de ihlal edildiğini gösteriyor. Böylece, bütçenin politik bir metin olduğu görmezden gelinmiş ve bütçe teklifinin sahibi Cumhurbaşkanının Meclis'e muhatap edilmesi Meclis iradesi yok sayılarak engellenmiştir.

16 Ekim tarihli Resmi Gazetede yayımlanan torba yasayla 5018'de bir değişiklik daha yaptılar. Bütçe teklifi hazırlanırken dikkate alınacak dokümanlar arasına "Cumhurbaşkanlığı Programı" adı verilen bir belgenin eklenmesine yönelik bir düzenleme getirilmiş. Ancak ilginçtir, bu belge sisteme yeni bir bütçe belgesi

olarak getirilirken 5018’de tanımlanmamış. Ayrıca her nedense sözü edilen Bütçe Hazırlama Rehberi’nde sıralanan dokümanlar arasında bu yeni belgeye yer verilmesi unutulmuş. Unutulması bir yana, zaten böyle bir belge henüz yayımlanmış da değil. Yani, bütçe teklifi Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı örneğinde olduğu gibi onsu hazırlanmış.

Aşkın Türelî: Bir de yeni ekonomik program var biliyorsun. Eski bakan Albayrak OVP’ye YEP diyordu.

Aziz Konukman: Yeni Ekonomik Program (YEP) diye bir program 5018’de yok. Artık OVP’ye işaret ettiğin gibi YEP deniliyor. “Cumhurbaşkanlığı Programı” örneğinde olduğu gibi bu ismi de uydurdular. Ancak arada bir fark var. Yukarıda ifade etmiştik. Cumhurbaşkanlığı programının ne olduğu belli değil ama 5018’de yer alıyor.

Nilgün Erdem: Teşekkürler. Türkiye’de otoriterleşmenin, özellikle 15 Temmuz 2016 sonrası ağırlaştığı dönemi dikkate aldığımızda bütçe sürecine hâkim kılınan uygulamaların yoğunlaştığı görülüyor. Merkezî bütçeyi ve sonuçlarını izlemek devlet faaliyetlerini anlamak açısından ne kadar bilgi sunabiliyor? Bütçe dışında bırakılan fonlar, ödenekler, kamu özel işbirlikleri dikkate alındığında ne söyleyebiliriz?

Aşkın Türelî: İkinci soruya geçeceğiz galiba. Geçmeden önce bütçe hazırlama usulünün geçmişte nasıl uygulandığını hatırlatmak istiyorum. Usul şöyleydi:

5018 sayılı yasanın 16. Maddesine göre, Mayıs sonundan itibaren bütçe süreci başlar. Mayıs sonuna kadar OVP, haziranın 15’ine kadar OVMP hazırlanır. Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Maliye Bakanlığı tarafından Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi, DPT tarafından Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi hazırlanır ve Haziran ayının sonuna kadar Resmî Gazetede yayımlanır. Sonrasında kamu idareleri, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri de değerlendirilmek üzere aynı süre içinde DPT’ye verilir. Ağustos ve Eylül aylarında icracı bakanlıklar, Maliye Bakanlığı ve DPT arasında bütçe görüşmeleri yapılır. Bütçe ödenek ve gelir tahminlerini içeren büyüklükler, makroekonomik göstergeler ve kamu kesimi dengeleri tamamlanır ve Ekim ayının ilk haftası YPK’ya sunulur. YPK Yıllık Programı inceleyerek bir raporla Bakanlar Kuruluna sunar. 16 Ekim’de Yıllık Programın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı alınır. Millî Bütçe Tahmin raporu ve Merkezî Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı, Bakanlar Kurulu tarafından 17 Ekim tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

2011 yılında bir kanun hükmünde kararnameyle OVP ve OVMP'nin yayımlanmasını Eylül ayına taşıdılar. Ancak yeni tarihlere de hiç uymadılar.

Buradan çıkan sonuç şu ki, bütçe süreci aslında gayri resmi olarak geçmişte olduğu gibi yürütülüyor. Bakanlıklar bütçelerini hazırlıyor, karşılıklı görüşmeler yapılıyor. Ama hukuki süreci başlatan OVP, OVMP ve Bütçe Çağrısı Eylül ayında yayımlandığı için bütçe hazırlıkları böyle dar bir takvimin içine sıkışmış gibi gözüküyor. Üstüne üstlük Eylül ayında da sürelere uyulmadığında ortaya daha absürt, bütçenin bir haftada, on günde hazırlandığı gibi bir durum çıkıyor. Yoksa bir hafta, on gün içinde bütçeyi hazırlamak mümkün mü?

Aziz Konukman: Aşkın'ın ayrıntısını verdiği takvimde OVMP'de belirlenen bütçe tavanları kamu idareleri tarafından bütçe teklifi hazırlanırken sonuna kadar kullanılmıyordu. Ortada bir pazarlık söz konusuydu. Yeni takvimle birlikte bu artık mümkün olmamaktadır. Çünkü bütçe çağrısı artık OVMP ile aynı tarihte yayımlanıyor. OVMP'de ödeneklerle ilgili tavan belirlendiğinde idarelerin bütçe teklifi de belirlenmiş oluyor. Dolayısıyla ödenek tavanları aynen teklife taşınmış oluyor. Böyle bir durumda kamu idarelerinin bağımsız bir bütçe teklifi hazırlama olanakları yok zaten. İsteseler de...

Aşkın Türeli: Süreç gayri resmi gidiyor hocam. Aslında bütçe hazırlama sürecini daha erken başlattıkları anlaşılıyor ama resmi süreç çok geç başlatıldığı için böyle bir durum ortaya çıkıyor. Tabi burada hukuki olarak büyük bir sakatlık var.

Aziz Konukman: Aşkın daha vahim bir duruma işaret ediyor. Gayri resmi bir bütçe çağrısının ardından kamu idareleri fiilen bütçelerini hazırlamaya Mayıs ayından itibaren başlıyorlarsa bütçe hukuku büyük ölçüde sakatlanmış olur. 'İstim arkadan gelsin misali' siyasi tercihleri yansıtan OVP, OVMP ve diğer belgeler sonradan yayımlanıyorsa bu "bütçe hakkı sizlere ömür" anlamına gelir. O zaman geçmiş olsun hepimize...

Meltem Kayıran: Hakikaten anlamsız değil mi? Bütçe çağrısı aslında süreci başlatan bir- iki sayfalık bir metindir ve Cumhurbaşkanı kamu idarelerine bütçelerini hazırlamaları için bir çağrı yaparak OVP, OVMP gibi çerçeve metinlerde yer alan makro politikaları, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri, ödenek teklif tavanlarını esas alarak bütçe tekliflerini hazırlamaları gerektiğini bildirir, çalışmalarında başarılar dileyerek çağrışı sonlandırır. Bu durumda bütçe çağrısı da göstermelik bir hâl almış durumda. Çoktan başlamış, hatta bitmiş bütçe teklifleri için çağrı yapılıyor demek ki!

Nilgün Erdem: Aziz Hoca'ya sormak isterim. Hem hazırlık aşaması açısından, hem sunulması açısından bütçeye ilişkin olarak aslında temel pek çok probleme

değinererek bütçenin yok hükmünde olduğu sonucunu çıkardınız.

Aziz Konukman: Usulüne uygun değil.

Nilgün Erdem: Evet politik bir metin olmaktan çok ‘teknik bir rapor’ gibi ele alındığını söylediniz. Orada şunu sormak isterim. Tam tersine bu haliyle politik bir metin değil mi? Yeni sistemin ihtiyaçlarına yanıt vermesi açısından...

Aziz Konukman: Nilgün Hoca’m yanlış anlaşılmasını düzeltme şansı verdiniz, teşekkür ederim. Ben, nasıl hazırlarsanız hazırlayın bu zaten politik bir metindir diyorum ama bunu teknik bir belge gibi almaları yanlış diyorum. Hazırlanma aşamasında müzakereye zaman bırakmamaları bütçeyi böyle değerlendirdiklerini gösteriyor. Ama bu bütçe teklifinin siyasi tercihlerle şekillendirilmediği anlamına gelmiyor. Post Washington uzlaşmasından bahsettim. Bu uzlaşma deregülasyonu öngörüyor. Bunun gereği olarak bütçeler küçültülüyor. Bir de uzlaşmanın yönetim diye bir unsuru var. Sivil toplum kuruluşları temsilcileri, piyasalar tarafından akredite edilmiş bürokratlar ve özel sektör temsilcileri karar mekanizmasında yer alıyor. Kararlar bunlar tarafından alınıyor. Aklınıza gelecek her türlü kanun teklifi mutfakta bu üç aktör tarafından kotarılıyor. Bütçe de böyle... Bu üç aktörden ilki olan sivil toplum kuruluşları (STK) kim? Birgül Ayman Güler’i analım burada. Onun adlandırmasıyla Sermaye Tabanlı Kuruluşlar (STK). Kısaltılması aynı ama sınıfsal karakteri farklı kuruluşlar. Türk- İş, DİSK, TMMOB, TTB gibi emekten yana kuruluşlara burada yer yok. İkincisi olan özel sektör temsilcileri, zaten sermayenin doğrudan temsilcisi konumundalar. Üçüncüsü ise bürokratlar. Onlar da akredite edilmiş olanları. Aşkın Türelî’yi, Aziz Konukman’ı Merkez Bankası Başkanı yapmazlar. Hiç kuşkunuz olmasın, uluslararası finans kuruluşları devreye girerler ve ne yapıp edip bu atamayı önlerler. Yönetişim denilen bu katılım sistemi kime hizmet ediyor? Son tahlilde sermaye kesimine. Tüm iktidar Sovyetlere diyordu Lenin. Post Washington uzlaşmasıyla tüm iktidar sermayeye modeline geçmiş bulunuyoruz. Bütçe teklifi dâhil bütün kanun teklifleri, hemen hemen hepsi sermayenin lehine düzenleniyor. Artık emeğin adı yok bu süreçlerde. Bizim alternatif bütçe önerilerimizin Meclis’te karşılığı yok. Siyasal iktidarda karşılığı yok. Yok hükmünde. Biz alternatifini sunalım yok hükmünde. Sınıf dengeleri ona izin vermez. Otoriter bir rejimi öngören bu yeni sermaye birikim model böyle maalesef. Onu da tutanağa geçireyim istedim.

Nilgün Erdem: Ben de bir açıklama yapmanız için özellikle sormuştum.

Meltem Kayıran: Nilgün Hoca aslında bu tarzın da politik bir şey olduğunu söylemek istedi sanırım.

Aziz Konukman: Tabii Meltem Hoca'm yerinde bir tespit. Bu da politik bir müdahale. Yönetişim, katılımcılık ve saydamlık gibi kulağa hoş gelen demokratik bir sistem oluşturuluyormuş gibi bir izlenim yaratan, kimsenin ilk bakışta itiraz edemeyeceği kavramlarla kaynak tahsisine sermaye lehine yapılan politik müdahale gizlenmeye ve meşrulaştırılmaya çalışılıyor. Aynen işgücü piyasası için kullanılan esneklik kavramı gibi. Mülkiyeliler Birliği'nin bir dönem başkanı olan bir arkadaşımız yönetim üzerine Mülkiyeliler Birliği Dergisi'nde bir makale yayımlamıştı. Mülkiyeliler Birliği Başkanı o makalede yönetişimi savunmuştu. Ben küplere binmişim hiç unutmuyorum. Neoliberal ideolojinin dayatmasıyla katılımcı bir demokrasi yaratıyoruz algısı yaratılmaya çalışılmıştır. Bir kanun teklif taslağı sözünü ettiğimiz üçlünün şekillendirmesiyle mutfakta hazırlanıyor. Sonra bu hangi bakanlığı ilgilendiriyorsa onun web sayfasına konuluyor. Ardından örneğin ilgili bakanlık Maliye ise lütfen görüşlerinizi www.maliye.gov.tr'ye iletiniz deniliyor. Oysa mutfakta iş bitmiş ama paydaş adı verilen birilerinin görüşü alınıyormuş gibi bir izlenim yaratılıyor. Kararlar aslında mutfakta kotarılmış ama görüş bildirin diyorlar. Paydaş adı altında görüş bildirenler konu mankeni konumuna getirilmiştir. Geçmişteki Ekonomik ve Sosyal Konsey örneğinde olduğu gibi... Küreselleşmenin getirdiği yeni sözde demokratik düzen işte böyle bir yapı.

Meltem Kayıran: Bu tarz yönetim mantığına da aykırı. Demokratik katılımı bütçenin hazırlanması, sunulması konusundaki kurallara göstermelik olarak bile uyulmuyor.

Aziz Konukman: Neyse durum tam da böyle.

Nilgün Erdem: Meclis devre dışı bırakılmak istenirken, sivil toplum örgütlerinin ya da emek örgütleri, sendikaların görüşlerinin alınmasını bekleyebilir miyiz? Buradan otoriterleşme meselesiyle bağlantılı olarak ilave etmek istedikleriniz var mı?

Aziz Konukman: Nilgün Hoca'm çok özür dilerim sözünüzü kestim. Asgari Ücret Komisyonu toplandı biliyorsunuz. Ben Türk-İş'te araştırma müdürlüğü yaptım Oğuz Oyan'dan sonra. Komisyon TÜİK'e görev veriyor otur bir kişilik ailenin gıda, barınma gereksinimi hesapla ve Komisyona bildir diyor. Uzmanlar çalışıyor. Komisyon her seferinde ne yapıyor? TÜİK'in belirlediği rakamın altında asgari ücret belirliyor. Bir yılda galiba istisna olmuş, karar oybirliğiyle alınmış. Ama genel eğilim bu şekilde olmuş. Oysa Komisyona sunulan rakam asgari tutardır ve müzakereye açıktır. Bu tutarın üzerinde bir rakam için pazarlık yapılması gerekirken tutarın altında bir rakam belirlenmesi demin sözünü ettiğim modelin ve anlayışın kaçınılmaz bir sonucudur. İşte yönetim tam da böyle bir şeydir. Kararı sermayeden yana almak durumundasınız.

Nilgün Erdem: O zaman bu bütçe dışına çıkartılan faaliyetler, kamu özel işbirlikleri ve fonlar üzerine ilave etmek istediğiniz bir şey varsa buradan devam edelim bu söylediklerinizle bağlantılı olarak.

Aziz Konukman: Yeni sistemde Aşkın da izlemiştir performans esaslı program bütçede maalesef program düzeyinde kamu özel işbirliklerinin (KÖİ) bu yatırımlarını izleyemeyeceğiz. Ne oluyor? Ne gidiyor orada? O bilgi kamuoyuyla eskisi gibi paylaşılmayacak. İlerdeki olası bütçe yüklerini de bilmiyoruz. KÖİ'lerin koşullu yükümlülüklerinden kaynaklanan ödemeler (talep garantisi ve kira bedelleri) için ödenekler ayrılıyor. Oysa bir de hazine garantileri var orada. Borç üstlenim anlaşmaları var. Yarın bir gün risk gerçekleştiğinde ne olacak bu kur üzerinden tanımlanmış yükümlülükler? Dolayısıyla bunların bütçeye olası yükleri dehşet boyutlara ulaşabilir ileriki yıllarda. Şunu diyemeyiz. KÖİ yatırımları tümüyle bütçeleştirildi. Hayır dediğim nedenden ötürü bu yükler ileride ortaya çıkacağı için kısmi bir bütçeleştirme söz konusu. Ayrıca bu yatırımlar çok da maliyetli. Oysa bu yatırım projeleri KÖİ'ler yerine bizzat kamu tarafından üstlenilmiş olsaydı hem daha düşük maliyetli olacaktı hem de bütçeye daha az bir yük binecekti. Aşkın'ın da katkı sunduğu CHP'li Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin hazırladığı bir raporda bu gerçeklik çok açık bir şekilde ortaya konuyor. Bu yatırımları gerçekleştirebilmek için kamu da borçlanmaya gidecekti ama daha düşük bir maliyetle...

Nilgün Erdem: Aşkın Bey katkıda bulunmak ister misiniz?

Aşkın Türeli: Teşekkür ederim. Öncelikle varlık fonu ve kamu özel ortaklık modeli üzerine bir şeyler söyleyeyim. Tabii, bu iki alan da çok sorunlu alanlar. Türkiye Varlık Fonu 2016 yılında kuruldu. Aslında varlık fonları dünyanın birçok ülkesinde var ve kuruluş amacı genel anlamda iki esasa dayanıyor. Ya bir doğal kaynak zenginliğiniz olacak, petrol, doğalgaz, madenler gibi ya da bütçe fazlanız, cari işlemler fazlanız gibi kullanabileceğiniz bir rezerviniz olacak, bunları uzun dönemde değerlendireceksiniz. Konuya bu çerçevede bakıldığında, varlık fonları ile nesiller arası bir bütçeleme yaklaşımının gözetildiği açık. Diğer bir ifadeyle, gelecek dönemleri düşünerek elinizdeki fazlayı heba etmemek ve böylece gelecek kuşakların refahını artırmak, gelecekte bir kriz durumuyla karşılaşılırsa da fondan sağlanan imkânlarla refah düzeylerinin düşmeden devam etmesini sağlamak amaçlanıyor. Bununla birlikte, Türkiye'nin ne zengin bir doğal kaynağı var ne de bütçe veya cari işlemler fazlası ve bu çerçevede birikmiş rezervleri var. Bu yüzden de ülkemizde kurulan varlık fonunun bir çeşit borçlanma fonu gibi işlem göreceği anlaşılıyor.

Buradan Türkiye Varlık Fonu'nun (TVF) ve fonu yönetecek şirketin kuruluşuyla ve yapısıyla ilgili sorunlara geçmek istiyorum. Bir kere Türkiye Varlık Fonu'nun

yapısı ve işleyişinde kurallar açık ve net olarak belirlenmemiş. Nitekim fonu yönetecek şirketin Yönetim Kurulu Başkanı olan Cumhurbaşkanı dışında yönetim kurulu üyelerinin ve genel müdürün nitelikleri, hangi kurum ve kuruluşları temsilen fon yönetimine katılacakları, nasıl seçilecekleri gibi hususlar kanunda belirtilmemiş. Burada ciddi bir keyflik var. Bir anlamda ikinci bir hazine gibi çalışan fonda Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından temsilcilerin olmaması da anlaşılabilir değil. Özel hukuk prensiplerine göre çalışacak bir yapı olsa dahi bu hususların belirlenmiş olması lazım. Anlaşılan o ki yönetim kurulu üyelerini Cumhurbaşkanı belirliyor. Yönetim kurulu üyelerinden bazılarının fona devredilen kurum ve kuruluşlarda yönetici pozisyonunda olmaları da ciddi bir sıkıntı olarak gözükmüyor.

Cumhurbaşkanının TVF'de çok ilginç bir konumu var. Cumhurbaşkanı'nın hem Cumhurbaşkanı sıfatıyla hem de TVF Yönetim Kurulu Başkanı sıfatıyla yetki ve görevleri var ve bu görevlerin aynı kişide birleşmesi hem yönetim hem de denetim açısından idare hukuku prensiplerine göre çok ciddi bir sakatlık yaratıyor.

Nitekim şirketin yapısına ve işleyişine ilişkin esaslar Cumhurbaşkanı tarafından belirleniyor. Hangi şirketlerin, hangi kamu kuruluşlarının fona devredileceğine de Cumhurbaşkanı karar veriyor. Bağlı şirket ve alt fonların yönetim kurulu tarafından hazırlanan stratejik yatırım planını kanuna göre Cumhurbaşkanı onaylıyor. Bağımsız denetim kurumu olarak seçilen firmanın denetim raporunu inceleyecek merkezî denetim elemanlarını da Cumhurbaşkanı belirliyor. Bu görev ve yetkiler Cumhurbaşkanı'nın hükümet başkanı sıfatıyla yaptığı işler.

Diğer taraftan, Cumhurbaşkanı aynı zamanda TVF Şirketinin Yönetim Kurulu Başkanı. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanı'nın fonun Yönetim Kurulu Başkanı sıfatıyla yönetimle ve denetimle ilgili görev, yetki ve sorumlulukları var. Fon ilk kurulduğunda yönetim kurulu başkanı ve üyeleri Başbakan tarafından atanıyordu. Hükümet değişikliğiyle birlikte yönetim kurulu başkanı Cumhurbaşkanı oldu.

Denetim aşamasında da ciddi problemler var. Fon kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu hiçbir denetime tabi değil. Ancak bağımsız denetim yapıyor. Bağımsız denetçileri yönetim kurulu seçiyor. Bağımsız denetim kurumu olarak seçilen firma denetimini yapıp raporunu gönderiyor. Bunun üzerine Cumhurbaşkanı bu raporu incelemek üzere en az 3 merkezî denetim elemanını görevlendiriyor. Cumhurbaşkanı istediği 3 kişiyi seçebilir. Merkezî denetim elemanları tarafından hazırlanan rapor da Ekim ayına kadar Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmek üzere TBMM'ye gönderiliyor. 2019 yılına ilişkin denetim raporlarının bu sene Ekim ayında görüşülmesi gerekiyordu, fakat bunlar hala meclise sunulmuş değil.

Türkiye Varlık Fonu'nun 26 kanunu ilgilendiren 30 muafiyeti var. Gelir ve kurumlar vergisinden, belediye gelirleri gereğince ödenecek vergi ve harçlardan, emlak vergisinden, tapu ve kadastro döner sermaye bedellerinden, banka ve sigorta muameleleri vergisinden, damga vergisinden, harçlardan ve bunun gibi birçok vergi ve harçtan muafiyet söz konusu. Fon Sayıştay kanununa tabi değil.

Nilgün Erdem: Sayıştay kanununa tabi olsaydı farklı bir sonucu olur muydu?

Aşkın Türel: Varlık Fonu özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterdiği için Sayıştay Kanununa tabi olmaz ama sıkıntı şu ki fon bünyesinde bulunan kurumlar kamu kurum ve kuruluşları. Fon ayrıca Kamu İhale Kanunu, Devlet İhale Kanunu, Devlet Memurları Kanunu gibi kamuya ilişkin bütün mevzuat düzenlemelerinden muaf. KİT'lere ilişkin denetim mevzuatı da fon kapsamındaki kuruluşlara uygulanmıyor. Buna ilaveten, Rekabet Kanunu, SPK Kanunu ve bu kanun uyarınca yürürlüğe konulan ikincil mevzuat gibi özel şirketlerin de tabi olduğu düzenlemelerden de muafiyet var. Özet olarak hiçbir denetimi olmayan, tamamen bütçenin dışına çıkarılmış, adeta paralel bir hazine gibi çalışan bir yapı ile karşı karşıyayız.

Biraz önce de bahsettiğim üzere varlık fonlarının kurulmasının altında yatan temel mantık ülke olarak sahip olunan doğal kaynakların veya rezerv fazlalarının değerlendirilmesidir. Burada ise böyle bir şey söz konusu değil. Diğer taraftan, dünyadaki uygulamada fonlar ağırlıklı olarak yurtdışında yatırım yapıyor. Bizde ise böyle bir durum yok. Fon, Türkiye'de büyük ve özellikle de mega projelerin yapılması için kurulmuş gibi gözüküyor. Yurt dışından istediği gibi borçlanabiliyor.

Türkiye Varlık Fonu 8 ayrı sektörde faaliyet gösteren 23 şirket, 2 lisans ve gayrimenkullerden oluşuyor. Türkiye'nin en büyük kuruluşları fon kapsamında bulunuyor. 3 kamu bankası, üç kamu bankasının birleşerek kurdukları emeklilik şirketi, enerji alanında BOTAŞ, TPAO, ulaştırma ve iletişimde PTT, Türk Hava Yolları, Alsancak Limanı, nakit karşılığı şans oyunları lisansı ve at yarışları lisansı fon kapsamında. Teknoloji sektöründe kamu payları oranında Türkcell, Türksat, Telekom var. İstanbul finans merkezi ve 46 adet gayrimenkul var.

TVF'nin bilanço büyüklüğü 31. 12. 2019 tarihi itibarıyla 1 trilyon 457 milyar liraya ulaşmış durumda. Dolara çevirdiğimiz zaman 2019 sonu itibarıyla 245 milyar dolar ediyor.

Özet olarak son derece çarpık bir model var ortada. Burada sıkıntılı olan temel husus şu. Kamu kurumlarını alıyorsunuz, varlık fonuna aktarıyorsunuz, özel hukuka tabi olarak çalıştırıyorsunuz ve her türlü denetimden arı bir yapı oluşturuyorsunuz.

Aziz Konukman: Tam bu noktada bir katkı yapmak istiyorum. Bütçe bağıli cetvelleri arasında yer alan “Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar” başlığını taşıyan E cetvelinde varlık fonu ile ilgili çok önemli bir düzenleme var. Bu düzenleme Anayasaya aykırı çünkü biliyorsunuz Anayasada şöyle bir hüküm var: Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. Bu şu demektir ki, bütçe kanunu ile mevcut kanunlarda bir değişiklik yapılamaz. Geçmişte bütçe kanunlarının birçok düzenlemesi Anayasanın bu hükmü gerekçe gösterilerek iptal edilmişti. Bu bütçede de benzer bir durum söz konusudur. E cetvelinin 5. Maddesi Hazine ve Maliye Bakanlığının bütçesinden Varlık fonuna aktarılan kuruluşlara kamu adına yapılacak sermaye ödemelerine olanak veriyor. Ayrı bir kanunla düzenlenmesi gerekirken bu konunun bütçe kanununa taşınması Anayasaya aykırılık teşkil ediyor. Kaldı ki niye Varlık Fonuna bir bütçe kaynağı aktarıyorsun. Varlık Fonu hani kendisi gelir yaratacağı. Hazinenin ötesinde Türkiye’yi ihya edecekti. Paralel Hazine olarak öngörölmüş bir kurumun bizzat Hazineye muhtaç hale gelmesi kuruluş felsefesine de aykırı. Hazinenin kaynağından medet uman bir varlık fonu. Muhalefet bu konuyu mutlaka Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne taşımalıdır. Aynı cetvelle ilgili aykırı bir başka düzenleme daha var. Bu düzenlemeyle E cetvelinin amacı dışında kullanılmasıyla kamu kaynaklarının mali yönetim sisteminin (bütçenin) dışına çıkarılması sağlanıyor. Böylece ilgili bakanlıklar ve kurumlar için mevcudun yanında adeta yeni bir bütçe olanağı yaratılmış oluyor. İhdas edilen bu yeni bütçelerle Meclis denetiminin dışına çıkılarak kamu kaynaklarının keyfi kullanımının yolu açılıyor. Bu yeni bütçeler özel hesap uygulamasıyla gerçekleştiriliyor. Özel hesap paralel bir bütçe hesabı gibi işletiliyor. Normal ödenekleri sanki yetmiyormuş gibi bu hesap üzerinden de harcama yapabilme olanağı yaratılıyor. 2015 yılı bütçesinde bu uygulama çok ayyuka çıkmış ve neredeyse her bakanlık için bu olanak yaratılmıştı. Şimdi 2021 bütçesinde bu uygulama birkaç bakanlıkla sınırlı tutulmuş gözüküyor. 15’inci maddeyle Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 46’ıncı maddeyle Milli Eğitim Bakanlığı için özel hesap olanağı getirilmiş. Ayrıca 65’inci maddeyle merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların, yararlanıcı idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin açılacak özel hesaplarda izlenilmesine olanak sağlanmış. Özel hesap olanağı yaratıldığında mali sistemimizde önemli bir sorun olan ödenek üstü harcamaların da yolu açılmış oluyor. Meltem Hoca daha önce söz etmişti. Ödenek üstü harcamayı kronik hale getiren meseleye daha sonra değineyim.

Aşkın Türel: Bir ekleme yaparak bu konuyu tamamlamak istiyorum. 6741 sayılı kanunun 4. maddesi varlık fonunun kaynakları ve finansmanın sağlanması ile

ilgili. Maddede fonun finansmanı ve kaynakları sayılırken Türkiye Varlık Fonu tarafından yurtiçi ve yurtdışı sermaye ve para piyasalarından ilgili mevzuat kapsamında yer alan izin ve onaylar aranmaksızın sağlanan finansman ve kaynaklardan ve para ve sermaye piyasaları dışında diğer yöntemlerle sağlanan finansman ve kaynaklardan söz ediliyor. Ayrıca finansman sağlanırken TVF portföyü üzerinde teminat, rehin, ipotek tesis edilebileceği söyleniyor. Bu da gösteriyor ki fonun temel kuruluş amacı borçlanma. Ve tamamen denetim dışı devasa bir yapı oluşturulmuş. Böyle bir modelin kabul edilebilmesi mümkün değil. Bu kapsamda, özel bir şirket ve ikinci bir Hazine gibi çalışan Varlık Fonu'nun faaliyetlerine son verilmelidir. Varlık Fonuna devredilen kurumlar yeniden bütçe içine alınmalıdır.

Aziz Konukman: 2020 yılında çok anormal bir uygulama başlatıldı ve resmen karşılıksız para basmanın yolu açılmış oldu. Ayrıca bu uygulama enflasyonist bir etki de yarattı. Ondan bir bahsedeyim. Genel bütçe açığının finanse edilmesi için belirlenen borçlanma limitinin dışında Hazine ikrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senedi de ihraç edebiliyor. Bunlar genellikle bankaların, kamu kuruluşlarının sermaye ihtiyaçları ya da başka ihtiyaçlarını karşılamak için çıkarılıyor. Borçlanma limitinin dışında tutuluyor. Ancak ihraç edilecek bu senetlerin tutarı için de bütçe kanunlarıyla bir limit belirleniyor. Bu limit 2020 yılı bütçesinde genel bütçe başlangıç ödeneklerinin yüzde 3'ü idi. Bir torba yasa çıkararak bu oranı yüzde 5'e yükselttiler. Bütçe kanunu ile yapılması gereken bir düzenlemeyi torba yasa ile yaptılar. Ek bütçeye gidilmesi gerekirken 5018 ihlal edilerek bu yola başvurulmadı. Alın size bir başka bütçe hakkı ihlali. Alıştığımız bütçe hakkı ihlalleri hep bütçe uygulaması öncesi süreçte ortaya çıkıyordu. Nitekim 2021 bütçesi örneğinde bu tür yaşanmış hak ihlallerini ayrıntısıyla sunmuştuk. Bu kez uygulama sürecinde ortaya çıkmış bir hak ihlali söz konusu olmuştur. Bu yola gidilmesi 5018'in yanı sıra Anayasaya da aykırı. Ama biz şimdi düzenlemenin esas iktisadi anlamına yoğunlaşalım. Varlık fonu bir şirket kurdu. Şirketin adı TVF Finansal Yatırımlar. Bu şirket Fonun sahibi olduğu kamu bankalarına ait sigorta şirketlerini (Halk Sigorta, Ziraat Sigorta, Vakıf Emeklilik ve Hayat bunlardan birkaçı) satın aldı Varlık fonunun elinde para var mıydı, ne gezer. Fon o zaman bu ödemeyi nasıl yaptı? Bu önemli bir soru. İşte burada devreye sözü edilen tahviller giriyor. Fonun elinde ikrazen ihraç edilmiş senetler var. Yani Fon Hazine'den bu senetler tutarında borçlanmış. Teknik olarak bu senetler, "Hazine tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına, söz konusu kurumların borçlandırılması suretiyle çıkarılan Özel Tertip Devlet İç Borçlanma Senetleri" olarak tanımlanıyor. Ödeme şöyle gerçekleşiyor: Fon elindeki bu senetleri sözünü ettiğimiz şirkete veriyor, o şirket de bu borçlanma senetlerini götürüp Varlık Fonu'nun sahibi olduğu kamu bankasına verip o bankanın sahip

olduğu sigorta şirketini alıyor. Hazine'nin Varlık Fonu'na ihraç ettiği senetler sonunda bu satın alma işlemiyle satışı yapan bankalara devredilmiş oluyor. Buraya kadar bir sorun yok. Sorun bu aşamadan sonra ortaya çıkıyor. Söz konusu bankalar bu senetleri hatırı senedi gibi Merkez Bankasına kırdırarak nakde kavuşuyorlar. Aslında mevzuat buna izin vermiyor. Ama uygulama bu yönde olmuştur. Bu kırdırma işlemi Merkez Bankasının para basması anlamına geliyor. Bir yandan para basılırken bu kamu bankaları bu nakit sayesinde daha fazla kredi verebilme olanağına kavuşmuş oluyorlar. Böylece Hazine, Merkez Bankası kaynaklarını kullanmadan ve tek kuruş vermeden bu yolla söz konusu bankaların kredi verme olanaklarını artırmalarını mümkün kılmış oluyor. Hatırlanacaktır, haziran başında kamu bankaları, normalleşme sürecine geçiş ve sosyal hayatın canlanması için 'konut kredisi', 'taşıt kredisi', 'sosyal hayatı destek' ve 'tatil destek' olmak üzere dört yeni kredi paketini uygulamaya koymuşlardı. Bunların dışında ayrıca birçok sektör krediye boğulmuştu. Bu programların finansmanına bu sözünü ettiğimiz yöntemin hatırı sayılabilir bir katkısı olmuştur. Neden yasa ve Anayasa tanımadan söz konusu senetlerle ilgili limitin yüzde 5'e çıkartıldığı çok açık bir şekilde ortaya çıkmıştır.

İhtiyaç devam ediyor olmalı ki, bu oranı 2021 bütçesine de taşıdılar. Benzer bir nakit sıkıntısı yaşandığında hiç kuşkunuz olmasın, yine aynı yöntemle söz konusu oranı yükseltebilecekler ve para basılmasına devam edebileceklerdir. Bunun enflasyonist etkilerinin de olduğunu ayrıca hatırlatalım.

Aşkın Türelî: Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) modeline gelirsek, 1986 yılında başlayan kamu özel işbirliği projeleri 2010'lu yıllarda artarak devam etti. Öncelikle yap işlet devret ve yap işlet modelleriyle başladı, sonra yaygınlaştı. Özellikle de ulaştırma ve enerji sektöründe yoğunlaşmış durumda. Sonra şehir hastaneleriyle yap kirala devret modeli uygulanmaya başladı. KÖİ modeli ile yapılan yatırımların tutarı çok ciddi bir büyüklüğe ulaşmış durumda. Nitekim 2020 yılının Ocak ayı itibarıyla kamu özel işbirliğiyle yapılan yatırımların sayısı 252'ye ulaşmış. Sözleşme değeri 155 milyar 860 milyon dolar. Yatırım tutarı ve işletme hakkı devri bedeli açısından bakıldığında, 78 milyar dolarlık bir yatırım tutarı ve yine 78 milyar dolarlık bir işletme hakkı devri bedeli var.

KÖİ yatırımlarının ortaya çıkışında kamu yatırımlarının devlet yerine özel sektör tarafından yapılması başlangıçta bu modeli savunanlara çok cazip geldi. Normalde bir kamu yatırımının yapılabilmesi için o yatırımın kamu yatırım programına alınması ve yıllar itibarıyla o yatırıma kaynak aktarılması gerekir. Bu da bütçe açıklarında artış anlamına gelmekte. KÖİ modeliyle yapılan yatırımlarda ise yatırım ihale yöntemiyle özel sektöre yaptırılıyor. Böylece Bütçeden başlangıç olarak bir para çıkmıyor ama sonrasında şehir hastanelerinde

olduğu gibi uzun yıllar boyunca dzenli olarak kira oduyorsunuz, ya da koprü ve otoyollarda olduğu gibi elde edeceğiniz gelirden vazgeçiyorsunuz. Koprü ve otoyol geçişlerinde ücretler dolar cinsinden belirlendiği için TL karşılıklarında ciddi artışlar var. Böylece bu yatırımın yükünü gelecek kuşaklara aktarıyorsunuz.

Örneğin şehir hastanelerinde yatırımı devlet yapacak olsaydı Sağlık Bakanlığı yatırımı olarak kamu yatırım programına konulacak ve kaynak ayrılarak belli bir sürede tamamlanacaktı. Devlet hastanesinin içine sağlıkla ilgili makine ve ekipmanı koyacaktı. KÖİ modelinde ise yatırımı özel sektör yapıyor ama siz ona her ay belli bir kira oduyorsunuz. Enflasyon kadar artıyor kira. Kişi yurtdışından borçlanmışsa döviz kurundaki artış da kira artışında hesaba katılıyor. Doğal olarak, döviz kuru arttığında rakamlarda anormal artış oluyor.

Fakat sadece bununla da kalmıyor. Aynı zamanda KÖİ modeliyle yapılan yatırımlara garantiler de vermişsiniz. Otoyol ve koprülerden araç geçiş sayısı, havalimanlarında yolcu sayısı garantileri vermişsiniz. Diyorsunuz ki, koprüden günde şu kadar araç geçer. Araç sayısı bu rakamın altına düşerse aradaki farkı devlet olarak ben sana ödeyeceğim. İstersen vatandaş olarak bu hizmetlerden hiç yararlanma. Bunun bir önemi yok. Çünkü bu paralar hepimizin ödediği vergilerden karşılanıyor.

Nitekim, 2021 yılında bütçeden şehir hastanelerine hizmet sunumu için 6,4 milyar TL, kullanım bedeli olarak 10 milyar TL, ulaştırma projelerine ilişkin garanti ödemeleri için 14 milyar TL olmak üzere 30,4 milyar TL'lik garanti ödemesi yapılması öngörülmüş.

Ayrıca, yüklenici/müteahhit tarafından yatırım yapılırken yurtdışından yapılan borçlanmalara da hazine garantisi veriliyor. Gelecekte bu borçların ödenmesinde bir sorun çıkarsa bu borçlar devletin üzerinde kalacak.

Biz Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yap kirala devret modeli ile şehir hastaneleri yapılması ile ilgili kanun görüşülürken, Sağlık Bakanı'na bu yapılacak yatırımlarla ilgili 'Bugünkü Deđer' hesaplamalarını yaptınız mı diye sorduk. Diğer bir ifadeyle, "Bu yatırımları devlet yapsa ne kadarlık bir maliyeti olur? Bu yatırımı özel kişiye yaptırıyoruz ama 25 yıl boyunca kira ödeyeceğiz. Bunları belli bir faiz (iskonto) oranı üzerinden bugüne getirip bir bugünkü değer hesabı yaptınız mı, rakamları karşılaştırdınız mı?" diye sorduk. Ancak hiçbir cevap alamadık. Anladık ki bu hesaplar yapılmamış. Aynı durum koprü ve otoyol yatırımlarında da geçerli.

Diğer taraftan, normalde kamunun yapması gereken fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının artan biçimde özel sektör tarafından yapılması, özel sektörü esas yoğunlaşması gereken imalat sanayi alanında üretimi ve ihracat artırıcı

faaliyetlerden uzaklaştırarak kaynakların kullanımında etkinsizlik ve verimsizlik yaratıyor.

Sonuç olarak kamu özel ortaklık modelinde ciddi sıkıntılar var. Bu model ile yapılan yatırımların fizibilitelerinde, imzalanan sözleşmelerinde, verilen garantilerinde büyük yanlışlıkların ve hataların yapıldığı uygulamalarda açıkça ortaya çıkıyor. Pandemi dönemi ise bu sıkıntıları daha da arttırdı ve kamuoyunun da gündemine taşıdı. Hizmet bedellerinin döviz cinsinden belirlenmiş olması da hizmetten yararlanan vatandaşların ödedikleri bedeli ciddi biçimde yükseltti. Pandeminin bir salgın hastalık olarak mücbir sebep olduğu ve devlet ile yükleniciler/ müteahhitler arasındaki sözleşmelerin hükümlerinde bunun dikkate alınması gerektiği sıklıkla dile getiriliyor.

Bu çerçevede, KÖİ modeli ile yapılan projeler için yapılacak ödemelerin TL'ye dönüştürülmesi ve kriz koşullarında garanti ödemelerinin iptal edilmesi öncelikli olarak gündeme alınmalıdır. Sonrasında da KÖİ modeli uygulamasına son verilmelidir.

Nilgün Erdem: Şunu hatırlatayım, zamanı kullanmak açısından. Yaklaşık iki saat oldu toplantı başlayalı.

Aziz Konukman: Espriyle ciddi ortamımızı biraz rahatlatayım. Bazı ülkelerde hapisaneler de kamu özel ortaklığıyla yapılıyor. Allahtan Cumhurbaşkanı bunu duymamış. Garanti edilen mahkûm hedefine ulaşılabilsin diye bir bakmışız bizler de içerdeyiz. Bu durumda hiç kuşkunuz olmasın, garanti edilen mahkûm hedefine kolaylıkla ulaşılabilceğinden Hazine'den tek bir kuruş çıkmamış olacaktır.

Meltem Kayıran: Garantiye gerek yok hocam, hapisaneler dolup taşıyor. Ben bu uygulamaların olumsuz sonuçları üzerine kısaca birkaç şey söylemek istiyorum. Aşkın Bey gayet güzel anlattı. Birincisi bütçede gözlenemeyen birçok harcama alanı oluşmaya başladı. Varlık fonu, kamu özel işbirlikleri, bütçe dışı fonlar (ki bunlardan en önemlisi Savunma Sanayi Destekleme Fonu) gibi. Kamu özel işbirlikleri de çok büyük ölçekli projeler. Buradaki yatırımlar bütçe dışına çıkartılmış oluyor ve bunları izleyemez hale geliyoruz. Bu alandaki büyük projelerin Devlet İhale Kanunu kapsamı dışına çıkarılması kuralsızlaşmanın-keyfilüğün bir örneği. Ayrıca araç geçiş garantisi gibi garantilerin yanı sıra yatırım kapsamındaki borçlanmalara da Hazine garantisi verilmeye başlandı. Bu durum da koşullu yükümlülükleri ve dış borç yükümlülüklerini artırıyor. Bir başka önemli sorun, kamu hizmetlerinin taşeronlar aracılığıyla gerçekleştiriliyor olması. Son olarak, özel sektörün kendi imalat sektörü yatırımını yapmadığını, daha çok bu

alanlara yöneldiğini görüyoruz. Bunların hepsini bir arada düşündüğümüzde aslında kamu hizmeti olarak bütçe süreci ile gerçekleştirilmesi gereken yatırımların, borçlanmaların, harcamaların bütçenin dışında şirketlerle ve/veya şirket gibi yönetildiğini, keyfi ve kurlsız uygulamaların arttığını, denetim mekanizmalarının etkisizleştirildiğini, sonuçta halka yüklenen maliyetlerin de yükseldiğini söyleyebiliriz.

Aziz Konukman: Kamu hizmetinin ticarileştirilmesini yaygınlaştırıyorsunuz böylece.

Aşkın Türel: Ayrıca KÖİ modeli ile yapılan yatırımlar ile ilgili hukuki süreç ulusal mahkemelere değil, tahkime tabi. Yani devletle işletmeci arasındaki ortaya çıkabilecek sorunlar tahkim mekanizmasıyla çözülüyor. Bu da ciddi bir sıkıntı. Bir problem çıktığı zaman çok büyük sıkıntılar yaratacak.

Nilgün Erdem: Aslında Aziz Hoca da konuşmasında vurguladı. 1980'li yıllardan itibaren uygulanan neoliberal politikalar, 1990'larda Washington Uzlaşısı'yla devletin küçültülmesi ve yeni düzenleyici kurulların oluşturulması ile şekillenen, daha sonra ise sermayenin kazançlarını güvence altına alan, zarar ve kayıplarını ise toplumsallaştırmaya çalışan bir müdahaleci devlet ve sivil toplumculuk ile belirginleşen Washington Sonrası Uzlaşma temelinde şekillenen ekonomi politikaları. Bunlara bir de AKP hükümetinin, esas olarak neoliberal politika uygulamalarını sürdürürken kimi yanlış politika tercihleri ve kötü yönetim ile bu politikaların sonuçlarını daha da ağırlaştırmasını eklediğimizde, Türkiye'nin ekonomik olarak yapısal problemlerini nasıl tanımlıyorsunuz, bu çerçevede söyleyecekleriniz nelerdir? Bu bağlamda orta vadeli plan, bütçenin değerlendirmesi nasıl ele alınmalıdır?

Aşkın Türel: Tabii öncelikle Türkiye ekonomisinin yapısal sorunlara odaklanayım. 18 yıldan beri iktidarda olan tek parti yönetiminde Türkiye'nin yapısal sorunları çözülmedi aksine ağırlaştı. Bu yapısal sorunlar nelerdir diye bakarsak öncelikle yurtiçi tasarruf oranlarının yetersizliğini ve bunun sonucunda Türkiye ekonomisindeki büyümenin dış tasarruflara dayalı bir yapı içinde geliştiğini görebiliriz. Nitekim, 2003-2020 döneminde yurtiçi tasarrufların milli gelir içindeki payı ortalama yüzde 24,1 iken toplam yatırımların milli gelir içindeki payı yüzde 27,6 olarak gerçekleşti ve bunun sonucunda ekonomiye milli gelirin yüzde 3,5'i oranında dış kaynak girişi oldu. Gelişmekte olan ülkeler için ürettiğinden daha fazlasını tüketme imkânı veren dış kaynak kullanımı, kısa dönemde büyüme hızını artırıcı yönde bir etkide bulunsa da orta-uzun dönemde yurtdışına kaynak transferini artırmak suretiyle yurtiçinde kullanılacak kaynakları azaltıcı yönde bir etki yapıyor. Buna ilaveten, yüksek reel faiz oranlarından yararlanmak

üzere ekonomiye giren kısa vadeli dış fonların istikrarsızlık yaratıcı etkisi ile dış kaynağın Türkiye ekonomisinin orta-uzun dönem büyüme potansiyelini artıracak bir çerçevede kullanılmaması, büyüme yapısının çarpık bir biçimde şekillenmesine katkıda bulunuyor.

Türkiye ekonomisinde özellikle ekonominin büyüdüğü yıllarda cari açık hızla artıyor. Cari açığın en önemli nedeni Türkiye'nin hem üretim hem de ihracat yapısının ara malı ithalatına olan yüksek oranlı bağımlılığıdır. Bu bağımlılık AKP döneminde hızla artmış olup, ekonomi yavaşlasa bile cari işlemler açığının beklendiği kadar düşmediğini görebiliriz. Diğer taraftan, cari açığın artışında enerji ithalatının ve bazı yıllarda enerji fiyatlarındaki yükselişin de payı olmasına rağmen, enerji dışarıda tutulduğunda da Türkiye ekonomisi cari işlemler açığı vermektedir. Yüksek cari açıklar da artan dış borç stoku olarak önümüze geliyor.

Kamu kesimi dengeleri sürdürülebilir değil. Ekonomide dolaylı vergilere dayalı bir vergi yapısı hâkim. Dolaylı vergiler ise hem gelir dağılımını ciddi biçimde bozuyor hem de ekonomik büyümeye aşırı duyarlı bir vergi türü. Diğer bir ifadeyle ekonomi büyüdüğü zaman vergi tahsilatı artarken, ekonomi daralırken vergi tahsilatı azalıyor.

Ülkemizde işgücüne katılım oranları ve istihdam oranları son derece düşük olmasına rağmen işsizlik oranları oldukça yüksek seviyelerde seyretmekte. Nitekim Türkiye'de işgücüne katılım oranı yüzde 50'nin biraz üstündeyken OECD ülkelerinin işgücüne katılım oranı ortalaması yüzde 70'ler civarında. Bu durum, Türkiye'nin mevcut insan kaynaklarının ancak yarısını kullanmakta olduğu gerçeğini açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Diğer taraftan, ekonomide kayıtdışılık oranlarının istihdam piyasasının üçte biri seviyesinde olması önemli bir sorun olarak gözüküyor.

Diğer bir yapısal sorun da imalat sanayiindeki teknoloji yoğunluğunun çok düşük olması. Türkiye imalat sanayi gerek üretimde ve gerekse ihracatta düşük ve orta-düşük teknoloji yoğunluğuna sahip sektörlerde ve ürünlerde uzmanlaşmış gözüküyor. Yüksek teknolojili sektörlerin toplam içindeki payı yüzde 3'ler civarında. Diğer bir ifadeyle, Türkiye ekonomisi ağırlıklı olarak katma değeri düşük, niteliksiz ve düşük nitelikli emeğe dayanan, kayıtdışılığın yaygın olduğu bir ekonomik yapıya sahip olup, dünya ekonomisiyle bu iş bölümü üzerinden bütünleşmektedir.

Bu yapısal sorunların ortaya koyduğu manzara Türkiye ekonomisinin dalgalanan bir büyüme yapısına sahip oluşu. Ekonomi literatüründe buna "the boom and the bust cycle" deniyor. Ekonomi üst üste 5-6 yıl büyüyor ama sonrasında

büyüme hızı yavaşlıyor ve ekonomi daralıyor. Diğer taraftan, cari işlemler açığı yüksek seyrediyor, işsizlik oranları artıyor, enflasyon düşmüyor.

Öte yandan, son yıllarda TÜİK tarafından yayımlanan istatistiklerin doğruluğuna ilişkin olarak ekonomi ile ilgili çevrelerde ve kamuoyunda ciddi kuşkular oluşmaya başladı. Bu durum Türkiye ekonomisinin gerçek durumunun aslında istatistiklerin ortaya koyduğundan daha sıkıntılı olduğuna işaret ediyor. Bu çerçevede, büyüme rakamlarına doğruluğuna ve güvenilirliğine ilişkin de ciddi kuşkular var. Nitekim benim de içinde yer aldığım, Korkut Boratav, Tuncer Bulutay, Oktar Türel, Ercan Uygur ve Yavuz Ege ile birlikte yazmış olduğumuz bir makalede bu konu üzerinde ayrıntılı olarak durduk ve TÜİK tarafından yayımlanan yeni milli gelir serisindeki birçok probleme işaret ettik. Aziz hoca da başlangıçta bu çalışmanın içindeydi ama sonraki aşamalarda çalışmada yer almadı.

Aziz Konukman: Kalbim sizinle beraber...

Aşkın Türel: Orta vadeli programa geçmeden birkaç şey söyleyeyim. 2018'in üçüncü çeyreğinden itibaren ekonomide sıkıntılar arttı. Nitekim hem sabit sermaye yatırımlarındaki gerileme hem de özel tüketimin ivmesini yitirmesi ve bazı çeyreklerde negatife geçmesi neticesinde yurt içi talepte yavaşlama eğilimi görülmeye başladı. Sektörler itibarıyla bakıldığında da özellikle inşaat sektöründe ve sanayi sektöründe negatif büyüme hızları elde edildi. Bunun sonucunda da ekonomik büyüme hızı yavaşladı ve bazı çeyreklerde daralmaya dönüştü.

Bu durumun ortaya çıkmasında, Türkiye'nin karşı karşıya olduğu risklerin büyük payı vardır. Türkiye'nin içinde bulunduğu coğrafya ciddi jeopolitik riskler içeriyor. Gerçi bu riskler her zaman vardı. Ama AKP iktidarlarında uygulanan yanlış ve yetersiz dış politika bu riskleri ciddi biçimde artırdı. Ancak ben siyasi riskleri bu yaşadığımız süreçte en belirleyici etken olarak görüyorum. Ülkenin gittikçe demokrasiden uzaklaşması ve otoriter bir rejime doğru kayması, temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasında yaşanan sorunlar, hukuk devleti ilkesinin ve yargı bağımsızlığının aşınması, basın özgürlüğünün ortadan kalkması gibi sorunlar Türkiye'yi çok ciddi bir sıkıntının içine sokuyor. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte sorunlar daha da ağırlaştı. Bu yeni sistemde kuvvetler ayrılığı tamamen ortadan kalktı. Cumhurbaşkanı aynı zamanda yasama ile ilişkisini de kesmedi, yani bir siyasi partinin genel başkanlığı görevini yürütmeye devam ediyor. Yüksek yargı üyelerini belirliyor. Böyle bir tek adam rejiminde siyasi riskler daha da yükseldi. Bu siyasi riskler belirsizlikleri artırarak ve güven ortamını zedeleyerek ekonomiyi de son derece olumsuz etkiliyor.

Konuya ekonominin iç dengeleri açısından yaklaşırsak, ekonominin birikmiş yapısal sorunlarının yanı sıra, kötü ekonomi yönetimi sonucunda ekonomideki güven ortamında meydana gelen gerilemenin ve Merkez Bankasının para politikasına müdahalenin bu kriz ortamının oluşmasında büyük payı oldu. “Faiz sebep, enflasyon sonuç” gibi iktisat literatüründe yeri olmayan bir yaklaşımla enflasyonun altında belirlenen faiz oranlarının sürdürülmesinde direkt olarak finans piyasalarında ciddi türbülanslar oluşturdu, döviz kurları hızla yukarı çıktı. Bunun sonucunda yüzde 8 olan Merkez Bankası politika faiz oranı aşamalı olarak artırılarak 2018 yılı Eylül ayında yüzde 24’e çıktı. Sonrasında yeniden kademeli olarak yüzde 8,25’lere indirilen Merkez Bankası politika faiz oranı 2020 yılının Eylül ayında yüzde 10,25’e, Kasım ayında da yüzde 15 seviyesine yükseltildi.

Bu süreçte en çarpıcı olan konu ise, son 16 aylık dönemde Merkez Bankası Kanunu’na göre 4 yıl için atanan iki Merkez Bankası Başkanı’nın Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınması olmuştur. Ekonomide yaşanan deprem sonrasında Hazine ve Maliye Bakanı da görevinden ayrıldı. Diğer taraftan, döviz kurundaki hızlı yükselişi önlemek amacıyla faizleri artır(a)mayan Merkez Bankası döviz rezervlerini eritirken, swap işlemleri çıkarıldığında Merkez Bankası Net Döviz Rezervleri eksi 47 milyar dolara düştü.

Ancak bu yapının değişmesi ve ekonomide güven ve istikrar ortamının yeniden sağlanması kolay gözüküyor. Bu çerçevede önümüzdeki döneme ilişkin iyimser bir tablo çizmek kolay değil. Bunların hepsinin üzerine Covid-19 krizi de gelince 2020’nin Mart ayından itibaren ekonomideki durgunluk derinleşti. TÜİK tarafından açıklanan resmi işsizlik oranları bile çok yüksek. Gerçek işsizlik oranı ise bunun çok daha üstünde.

Bürokraside çok ciddi değişiklikler oldu. Yeni hükümet sistemi ile başkanlıklar, kurullar, ofisler kuruldu. Bunların çoğunun ne iş yaptıkları, bürokrasi içindeki konumları belli değil. Bürokraside liyakat ilkesi yok edildi. Bunun en iyi örneklerinden biri de benim de yetiştiğim kurum olan DPT’dir. Ekonomi bürokrasisinde önemli bir kurum olan DPT 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı’na dönüştürülmüştü. Yeni hükümet sistemiyle de kapatıldı. Kadrolarının bir kısmı Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na aktarıldı. Geri kalan bürokratlar ise siyasi iktidara yakın olmadıkları için önce havuza sonra da diğer kamu kurumlarına dağıtıldı. DPT kadroları, kuruma yarışma sınavıyla girmiş, çoğu yurtdışı master’lı, bir kısmı doktoralı, son derece iyi yetişmiş, ekonomi konusunda bilgileri, birikimleri ve tecrübeleriyle öne çıkan kadrolardı. Sadece DPT’de değil, Maliye Bakanlığında ve diğer kurumlarda da görüleceği üzere bürokrasinin yerleşmiş gelenekleri ve teamülleri yok edildi. Türkiye’nin ekonomik sorunlarını iyi bilen yetişmiş ve liyakatli kadrolar budandı. Adeta

ülkenin kurumsal hafızası yok edildi. Bu çok büyük bir kayıptır ve bu kaybı telafi etmek çok zor gözüküyor.

Bütün bu gelişmelerin ışığında 2021-2023 dönemi son derece sıkıntılı gözüküyor. Bu çerçevede OVP'ye bakıldığında, OVP'nin Türkiye'nin ne cari sorunlarını ne de yapısal sorunlarını çözebilecek bir perspektife sahip olmadığı açıklıkla görülmektedir. OVP adeta bir iyi niyet ve temenniler belgesi niteliğinde. Bu seneki OVP'ye baktığımızda yeni bir kavram oluşturduklarını, yeni dengelenme-yeni normal-yeni ekonomi başlıklarında dönemselleştirme yapıldığını görüyoruz. Ancak bu gerçeklerle uyuşmuyor. Türkiye ekonomisi bir dengelenme sürecinde değil, tam tersine bir dengesizlik sürecinde.

Diğer taraftan, orta vadeli programın makro ekonomik dengeleri tutarlı değil. Değişkenler hem kendi içinde tutarlı değil hem de diğer göstergelerle uyumsuz bir görüntü arz ediyor. 2021-2023 döneminde ekonomik büyüme ortalaması yüzde 5,3 olarak öngörülmüş. Burada hemen hemen tüm OVP'lerde öngörülen ilginç olan bir durum var. OVP'lerde ekonomi yüksek büyümeden de düşük büyümeden de gelse yüzde 5'lik bir büyüme patikasına yönlendiriliyor ve büyümenin de yurtiçi talepten kaynaklanması öngörülmüyor. Oysa içinde bulunduğumuz olumsuz konjonktürde ve güven ve istikrar ortamının zedelendiği bir ortamda hanehalklarının tüketimlerini arttırmaları, şirketlerin de yatırım yapmaları mümkün gözüküyor. Bu yüzden de OVP döneminde yüzde 5,3'lük bir ortalama büyüme hızına ulaşılması hedefi gerçekçi değil.

Türkiye ekonomisinin yapısal özellikleri nedeniyle ekonomi büyüdüğü zaman ithalat özellikle de ara malı ithalatı artıyor ve bunun sonucunda da cari işlemler açığı yükseliyor. Bununla birlikte, OVP döneminde cari işlemler açığının hem büyüklük olarak hem de milli gelir içindeki payı itibarıyla azalması ve 2023 yılında cari fazlaya geçmesi öngörülmüş. Bu çerçevede, OVP döneminde ekonomi yurt içi talebe dayalı olarak büyürken cari açığın 2021 yılında 14 milyar dolara, 2022'de 5 milyara gerilemesi, 2023'te de 1,3 milyar dolar fazla vermesi Türkiye'nin hem üretim hem de ihracat yapısının ara malı ithalatına olan yüksek oranlı bağımlılığı düşünüldüğünde mümkün gözüküyor.

Enflasyon hedefleri gerçekçi değil. Geçen yıl hazırlanan OVP'de 2020 yılı için hedeflenen enflasyon oranı yüzde 8,5 iken, bu oran Kasım ayında yüzde 14,03 olarak gerçekleşti. 2021 yılında ise yüzde 8 enflasyon hedefi var. Enflasyon öngörülleri ile gerçekleştirmeler arasındaki bu büyük fark bize bir şeyi çok açık bir biçimde gösteriyor. Amaç enflasyonu düşük öngörerek enflasyon oranına göre zam alacak kamu çalışanlarının ücretlerine ve maaşlarına düşük oranlı zam yapmak. TÜİK tarafından açıklanan enflasyon oranlarının ülkedeki gerçek

enflasyonu yansıtmadığını da düşündüğümüzde, emekçilerin reel gelirlerindeki düşüşün çok daha büyük boyutlarda olduğunu görebiliriz. 2023'te enflasyonun yüzde 5'e inmesi öngörülmüş. Enflasyondaki katlıklar düşünüldüğü zaman Türkiye'deki mal ve hizmet yapısında bu mümkün değil. Diğer taraftan, döviz kuru tahminleri gerçekçi değil. Dolar kuru 2023 yılında yıllık ortalama bazda 8,02 TL olarak öngörülmüş ki geçtiğimiz aylarda 8,5 liraya ulaştığını biliyoruz. Döviz kurundaki artış bir taraftan özel sektörün dış borçlarını artırırken, diğer taraftan geçirgenlik etkisiyle enflasyon üzerinde olumsuz etki oluşturuyor. Döviz kurundaki yüzde 10'luk bir artış enflasyonu 1,5 puan artırıyor.

OVP'de 2020 yılında işsizlik oranının yüzde 13,8 olması öngörülmüş. 2020'nin Eylül ayında işgücüne katılım oranının yüzde 53,5'ten yüzde 50'ye düşmesine rağmen işsizlik oranı yüzde 12,7 olarak gerçekleşti. Bununla birlikte bu işsizlik rakamı işgücü piyasasındaki gerçek durumu yansıtmıyor. Sonuçta işgücüne dâhil olmayan grup içinde belli kategoriler var. İş bulma ümidi olmadığı için iş aramayanlar, çalışmaya hazır olan ama resmi iş arama kanallarını kullanmayanlar var. Mevsimlik işsizliği, eksik istihdamı koyduğunuz zaman geniş tanımlı işsizlik rakamı...

Nilgün Erdem: Salgın döneminde kısa çalışma ödeneği alanlar ve işten çıkarmaların durdurulmasını hatırlarsak...

Aziz Konukman: Ücretsiz izinler de buna dâhil.

Aşkın Türeli: Yüzde 28,5'e çıkıyor. Buna göre resmi rakamlara göre 4 milyon 16 bin kişi olan işsiz sayısı gerçekte 10,2 milyon kişi. Yetersiz istihdamı da eklediğimizde işsizlik oranları yüzde 30'lara ulaşıyor. İşsizlikte korkunç bir tabloyla karşı karşıyayız.

Bütçe dengesinde ciddi bozulma var. 2019 yılında bütçe açığı 125 milyar TL olmuştu. Fakat geçen sene hatırlarsanız Merkez Bankası ihtiyat akçesi bütçeye aktarıldı. İmar affı, bedelli askerlik gibi geçici gelirler vardı. İşte bütçedeki bu tek seferlik gelirler çıkartıldığı zaman bütçe açığı neredeyse iki katına çıkıyor. Bütçe açığı 2021 yılı için ise 245 milyar TL öngörülmüş. Faiz dışı denge ise negatif. Diğer bir ifadeyle faiz giderlerini dışarıda tuttuğunuzda dahi bütçe açık veriyor.

Hükümetin pandemi krizi ile baş etmek için aldığı önlemlerin krizden zarar gören, işyerini kapatan veya işini kaybedenlere yapılacak doğrudan ödemelerden oluşması gerekirken, daha çok kamuya yapılacak vergi ödemelerinin ve sosyal güvenlik primlerinin ertelenmesi, şirketlerin borçlarının yeniden yapılandırılması, kredi borçlarının takibe düşme süresinin 90 günden 180 güne çıkarılması gibi önlemler etrafında gelişti. Kısa çalışma ödeneği dışında krizden

zarar gören kesimlere yapılan doğrudan ödemeler ve işsizlere işsizlik sigortası fonundan yapılan yardımlar son derece sınırlı kaldı.

2020 yılının üçüncü çeyreğinde ise ekonomide bir canlanma oldu. Bu canlanmada parasal genişleme ve özellikle konut ve taşıt kredileri faiz oranlarındaki düşüş etkili oldu. Hatırlarsınız kamu bankaları mevduat faiz oranlarının altında oranlarla kredi vermeye zorlandı. 15 yıllığına aylık yüzde 0,64'le bir yılı ödemesiz konut kredileri verildi. Bu çerçevede, krizle baş etmek için para politikası araçları tercih edilmiş gözükürken, maliye politikası araçlarının gündeme alınmadığını görüyoruz.

Hükümetin 2023 yılı hedefleri vardı. Bu sene OVP 2021-23 dönemi için hazırlandığında gördük ki 2023 hedefleri diye bir şey kalmamış. 2023 hedeflerine göre Türkiye dünyanın ilk 10 ekonomisinden biri olacaktı. Şu anda 19. sırada. 2023'de ilk 20'nin dışına çıkması olası görünüyor. Milli gelir 2023 yılında 2 trilyon dolar olacak diyorlardı. OVP'ye göre 2023'de 875 milyar dolar olması öngörülüyor. Kişi başına milli gelir 25 bin dolar olacak diyorlardı. OVP öngörüsü 10 bin dolar. İhracat 500 milyar dolara ulaşacak diyorlardı. OVP'deki rakam 214 milyar dolar. İşsizlik oranı yüzde 5 olacak diyorlardı. OVP öngörüsü yüzde 10,9. Bu çerçevede, bırakın 2023 hedeflerini, Türkiye'nin önümüzdeki dönemde OVP'de öngörülen makro ekonomik hedeflere ulaşılması dahi çok zor gözüküyor.

Özet olarak OVP'nin Türkiye ekonomisine yön veren bir program olarak bir kredibilitesi yok. Ekonomideki karar alıcılar ve kamuoyu tarafından ciddiye alınan bir doküman değil.

Nilgün Erdem: Teşekkürler. Aslında şimdide dek yapılan konuşmalarda bütçenin hazırlanması meclise sunulması aşamalarında hem biçimsel olarak, takvim açısından kural dışı bir hale dönüştüğü, hem de içeriğine dair Anayasaya aykırı düzenlemelerin hayata geçtiği, varlık fonuyla paralel bir hazine yaratıldığına ve sendikaların, emek örgütlerinin taleplerinin bütçeye yansımadağına ilişkin çeşitli açıklamalarda bulundunuz. Bu sorunun doğrudan olmasa da bazı dolaylı yanıtlarını verdiniz ama mevcut bütçe sisteminin temel sorunları nelerdir? Bir mali reform söz konusu olduğunda bunun temel ilkeleri, unsurları neler olmalıdır?

Aziz Konukman: Çok enteresan bir durumla karşılaştık YEP'te. YEP'in istihdam ile ilgili politika ve tedbirler bölümünde önemli iki tedbir vardı. İlkinde 25 yaş altı gençler ile 50 yaşın üstünde olan çalışanların istihdam edilebilirliklerini kolaylaştırmak için iş hayatında daha esnek koşullar sağlanması öngörülüyordu. İkincisinde ise, 50 yaş üstü tam zamanlı çalışanların kısmi zamanlı çalışmaya

geçişinin teşvik edileceği ifade ediliyordu. 2021-2023 dönemine ait olan bu iki tedbir 2020 yılı sona ermeden apar topar bir torba yasa teklifinin içerisine alınır. Bu ilk kez oldu. 2021 bütçe görüşmesi sürerken bu tür bir yola başvurulması düşündürücüdür. Bu, işi oldubittiye getirmek demektir. Ayrıca bu iki tedbir geçen yılın YEP'i ile Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda da yer almıyor. İşin tuhafı bu tedbirlere, 2020 sonunda yasalaşacağı varsayımından olsa gerek bu yıla ait Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda da yer verilmemiş. YEP ile yıllık programın ilişkisinin tamamıyla koparıldığı bir yıl yaşıyoruz. Çünkü YEP'te var olan bir tedbire yıllık programda yer verilmiyor. Ortada bir başka tuhaf durum daha var. Bu iki tedbire 11. Plan'da da yer verilmemiş. Yani YEP ile Kalkınma Planı bağlantısı da koparılmış. Ayrıca bu yıl bir ilk daha yaşanmıştır. Yıllık programda tedbirler için termin süresi verilmekten vaz geçilmiştir. Eskiden her tedbirin karşısında haziran, temmuz sonu diye bir termin süresi yer alıyordu. Artık bu belirtilmiyor. Nerden bakarsanız bakın bütçe hakkı yerlerde sürünüyor. Bu arada eleştiriler artınca kölelik olarak nitelendirilen ilgili düzenlemelerin geri çekildiğini hatırlatalım.

Aşkın Türel: Ben biraz önceki konuşmamda daha çok OVP'nin makro ekonomik hedeflerine odaklandım. Bununla birlikte, OVP Türkiye'nin sorunlarını çözecek gerçekçi politika önerilerini ve tedbirleri de içermiyor. Daha çok bir iyi niyet ve temenniler manzumesi olarak hazırlanmış.

Oysa Türkiye'nin sorunlarını çözecek perspektifler geliştirilirken ve politikalar oluşturulurken hazırlıkların ciddi biçimde yapılmasına, uygulamaların nasıl ve hangi takvimle yapılacağına belirlenmesine ve bütün bunların devletin resmi belgelerinde yer almasına ihtiyaç var. Bu konudaki plansızlığa ilişkin çok çarpıcı bir örnek vermek isterim. Hatırlarsınız AKP hükümeti 2012 yılında eğitim sisteminde 4+4+4 uygulamasını gündeme getirdi. Hatırlarsınız, konu birden ülkenin gündemine girdi ve önce büyük bir şaşkınlıkla karşılandı ve sonrasında da toplumun her kesiminden çok ciddi eleştiriler yapılmaya başlandı. Demokratik bir ülkede eğitim sisteminde böyle köklü bir değişiklik yapılabilmesi için konunun enine boyuna tartışılmış, üzerinde bir uzlaşma sağlanmış ve sonrasında da devletin resmi belgelerinde öngörülmüş olması gerekir değil mi? Oysa bu konu daha önce hiçbir şekilde Türkiye'nin gündeminde yer almadığı gibi, beş yıllık kalkınma planında, hükümet programında, OVP'de, yıllık programlarda, kamu yatırım programlarında, Milli Eğitim Bakanlığı'nın Stratejik Planında ve başka herhangi bir belgede böyle bir öneri yoktu. Türkiye bu konuyu iktidar tarafından TBMM'ye sunulduğunda öğrendi ve sadece Meclis'teki siyasi partilerin değil, meslek odalarının, sendikaların, eğitimle ilgili sivil toplum kuruluşlarının kısacası iktidar partisi dışında tüm Türkiye kamuoyunun itirazlarına rağmen konu Meclis'te çok sert tartışmaların ardından yasalaştı ve uygulanmaya

başladı. Bu plansızlığın, programsızlığın daha da vahimi keyfliğin ve ben yaptım oldu anlayışının inanılmaz bir örneğidir.

Bunun sonucunda da ülkemizde eğitim alanında yapılması planlanan ve üzerinde tüm toplumun mutabık olduğu sınıf mevcutlarının azaltılması, öğretmen başına düşen öğrenci sayısının azalması, okulların fiziki koşullarının iyileştirilmesi, teknik donanımın artırılması gibi tüm amaç ve hedefler çöpe atıldı. İlkokula başlama yılı bir yıl öne çekilince büyük bir kaos oldu. Sınıf mevcutları yeniden arttı. Bizim çocukluğumuzdaki gibi yeniden sabahçı ve öğlenci eğitim sistemine geçilen yerler oldu.

Aziz Konukman: Aşkın önemli bir noktaya dikkat çekti. 2020 yılını işaret ederek faiz dışı denge negatif dedi. 2019'da da öyleydi. 2021'de de öyle öngörülmüş. Faiz dışı denge eksi veriyor ve bu durum değiştirilemiyor. Altını çizelim. Sıcak paranın buraya gelmesi ile ilgili en önemli çıpayı kaybettiler. Çok övünüyorlardı. Faiz dışı fazla verdik deyince yabancı sermaye de önemsiyordu, geliyordu. Maliye politikası bu çıpasını yitirdi. Faizi de dışarıda bıraktığınızda dehşet bir şekilde açık veriyor bütçe. Şimdi, daha vahim bir yere geliyorum. 2021'deki YEP'te iki tane faiz dışı açık tanımı var. Biri Maliye öbürü IMF ya da program tanımlı. İlki bütçenin tüm gelirleri ile faiz için yapılanlar hariç, harcamalar arasındaki farkı gösteriyor. Tüm gelirler deyince vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve diğer bir defalık gelirlerin tümü hesaba katılıyor. İkincisinde ise bir defalık bütçe gelirleri (özelleştirme gelirleri, faiz gelirleri, TCMB kâr transferi vb. gelirler) hesaba dâhil edilmiyor. Anlaşıyor ki, her iki tanımda da faiz dışı gider kalemi aynı. Farklılık tek defalık gelirlerden kaynaklanıyor. Uluslararası finans kuruluşları ülkenin Maliye tanımlı faiz dışı dengesine bakmıyor. Hiçbir kuruluş ona bakmıyor. Nereye bakıyor? Tek defalık gelirlerin hesaba katılmadığı IMF tanımlıya bakıyor. Borç verecekler haklı. Borç verdikleri ülkenin tek defalık gelirleri yerine kalıcı gelirlerine bakıyorlar. Çünkü borçlunun borcunu geri ödeyebilme kapasitesi düzenli gelirlerine bağlı. Özellikle uzun vadeli borçların geri ödenmesinde düzenli gelirler öne çıkar. IMF tanımlı dengede iki yıldır fazla verilememiş olması ve 2021 dâhil önümüzdeki üç yılda bir fazla öngörülmemiş olması (tam tersine her seferinde açık öngörülmüş) dışarıdan borçlanmayı bir hayli zora sokacaktır.

Faiz dışı açık yetmiyormuş gibi, bir de bu iki tanımın değerleri arasında büyük bir fark ortaya çıkmıştır. YEP'te bu iki tanıma göre 2020 yılı için gerçekleşme tahminleri verilmiş. Maliye tanımlı faiz dışı denge 101,8 milyar açık verirken, bu açık tutarı IMF tanımlı faiz dışı dengede 179,1 milyara ulaşıyor. Arada 77,3 milyarlık bir fark var. Bu fark tek defalık gelirlerin toplamına karşılık geliyor. Böylece açık aslında 179,1 milyarken bu tutar kadar düşük gösterilebilecektir.

Yani bu tutara ulaşacak tek defalık gelirlerle açığın daha fazla artması engellenmiş olacaktır. Durum vahim. İleride bir defalık gelirlere bu ölçüde bağlı bir ülkeye borç verecekler 50 kez düşünecektir. Elimizde en son Ocak-Kasım dönemine ait veriler var. Kasım sonu itibariyle Maliye tanımlı faiz dışı denge yaklaşık 3 milyar lira açık verirken bu tutar IMF tanımlıda 105,4 milyara ulaşmış. Arada 102,4 milyarlık bir fark var. Yani tek defalık gelirler toplamı 102,4 milyara ulaşmış. Ekim sonu itibariyle bu tutar (iki açık arasındaki fark) 84 milyar düzeyindeymiş. Yani Kasım ayında bir defalık gelirler adeta patlamıştır. Böylece aslında açık 105,4 milyar olabilecek iken 3 milyara çekilebilmiştir. Bu durum kamu maliyesinin nasıl sıkıştığını çok açık bir şekilde ortaya koyuyor. Bu haliyle sürdürülebilmesi mümkün gözüküyor. Çünkü her seferinde bir defalık gelirlere başvurmanın özellikle salgın döneminde kolay olmayacağı açıktır. Bu aynı zamanda mali istatistikleri de çarpıtmak anlamına geliyor. Bütçelerde esas olan kalıcı gelirlerdir.

Şimdi tüm gözler aralık ayında. Kasım sonu itibariyle tek defalık gelirler toplamı (102,4 milyara) gerçekleşme tahminini (77,3 milyar) şimdiden geçmiş durumda. Maliye ve IMF tanımlı faiz dışı açık gerçekleşme tahminlerinin gerçekleşmesi durumunda tek defalık gelirler artışını sürdüreceği için faiz dışı giderler hiç kuşkunuz olmasın adeta patlayacaktır. Bütçe açığı ve sözü edilen iki tanıma göre verilmiş faiz dışı açık gerçekleşme tahminlerinin tutmaması durumunda, doğaldır ki bu sonuçlar da değişecektir. Bunun için aralık bütçe uygulama sonuçlarını beklemek gerekiyor.

Aziz Konukman: Nilgün Hoca'm ben buradan istersen şuraya geleyim. Bütçe yapmanın nasıl bir ortaoyununa dönüştüğünü anlatayım. Bütçenin Meclis'ten geçmesinin hiçbir anlamı yok. Bir orta oyunu var Türkiye'de. Milletvekilleri ne yaparlarsa yapsınlar bir bütçe oyunu oynanıyor şu an. Birisi senaryo yazmış oynanıyor. Normalde bir siyasal iktidarın borçlanabileceği tutar genel bütçe açığı kadardır. 4749 sayılı Borçlanma Kanununun 5. Maddesi diyor ki, ey siyasal iktidar -hükümet demiyorum ben karşıyım hükümet falan yok bir adam var onun için siyasal iktidar lafını kullanıyorum. İlla ısrar ederseniz cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi diyebilirsiniz- genel bütçe açığı kadar size net borçlanma olanağı tanınıyor. İsterseniz içeri ve dışarıdan borçlanabilirsiniz. Ben hesapladım sizin için. 2020 yılında bu siyasal iktidarın borçlanabileceği tutar 140,1 milyar. 5. Madde diyor ki bunun ötesinde borçlanma olamaz. Ardından ancak diye başlayan bir ifade geliyor. Ben bir kanunda ancak denildiğinde eyvah yandık diyorum. Hem borçlanamazsınız diyorsunuz sonra ancak diye başlayan bir ifadeyle bu yolu açıyorsunuz. Ancak diyor maliye bakanı gerekli gördüğünde bunu yüzde 5 artırabilir. Yine de mi yetmedi, ikinci bir yüzde 5 daha artırılabilir. Bunun için eskiden bakanlar Kurulu Kararı gerekiyordu. Yeni

Sistemde Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulunun yerini aldığı için bu ikinci artış Cumhurbaşkanı kararıyla mümkün olabiliyor. Şimdi artık borçlanma limitini hesaplayabiliriz. 140,1'i yüzde 5 artırırsak 147,1 oluyor. Bu tutarı da ikinci kez yüzde 5 artırırsak 154,5 milyara ulaşmış oluyoruz. Bu tutarın üzerinde bir borçlanmaya gidilirse ne olur?

Nilgün Erdem: Yasaya aykırı olur.

Aziz Konukman: Aynen dediğiniz gibi yasaya aykırı olur. Ben o tarihte yasadışı borçlanma tutarını hesapladım. Cumhuriyet gazetesinde haber de olmuştu. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Kamu Borç Yönetimi Raporu her ay yayımlanıyor. Net borçlanma tutarlarını oradan izleyebiliyorsunuz. Temmuz sonu itibarıyla net borçlanma tutarı 211.7 milyara ulaşmıştı. Böylece 154,5 milyarlık limit 57.2 milyar aşılmıştı. Yani bu tutar kadar yasa dışı borçlanmaya gidilmişti.

Bu yetmiyormuş gibi, ardından geriye dönük olarak yapılmış yasa dışı borçlanma yasal hale getirilmeye çalışıldı ve 154,5 milyarlık limitte yeni bir artırıma gidildi. Torba yasayla 4749 sayılı kanuna bir geçici madde ekleyerek iki kez yüzde 5 artırılarak 154,5 milyara ulaşılan tutarı ikiye katladılar. Geçici madde aynen şöyle: "5 inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2020 yılı için, 1/1/2020 tarihinden geçerli olmak üzere, Bakan ve Cumhurbaşkanı tarafından artırılan net borç kullanım tutarının iki katı olarak uygulanır." Böylece limit 309 milyara yükseltilmiş oldu. Ayrıca geçerlilik tarihi ocak ayına çekildiği için yasa dışı borçlanma sözüm ona yasal hale getirilmiş oluyor. Tam bir hukuki garabet yaşanmıştır. Aslında buna hukuk katliamı yapıldı demek gerekiyor. Suç duyurusunda bulundum ama çabam sonuçsuz kaldı. İlk yüzde 5'lik artırım duymamışız ikinci yüzde 5'lik artırım duymamışız. Hangi ihtiyaçlardan oldu bilmiyoruz. Bu da yetmemiş olmalı ki, bir kez daha iki yetki kullanıldığı zaman ulaşılan tutarın iki misli kadar borçlanma yetkisi alınmış. Neyle alıyor, geçici bir maddeyle. Hukuka giriş derslerinde anlatılır. Bir kanuna geçici madde eklendiği zaman o kanunun uygulamasına dönük kolaylaştırıcı bir düzenleme getirmiş olursunuz. Oysa burada yapılan böyle bir şey değil. Eklenen söz konusu geçici madde ile kanunun varlık nedeni konumundaki temel maddesi olan 5. Maddeyi ihlal ediyorsun. Yani istisnalarla birlikte borçlanma limitini düzenleyen bir maddeyi yok sayıyorsun. Böyle bir şey olabilir mi? Daha bitmedi. Bu ihlal ilk kez yapılmış değil. 2019'da da aynı yöntemle bir torba yasa çıkartılarak 4749 kanuna bir geçici madde eklenmiş. Geçici maddeyle iki kez yüzde 5 artırımla yükseltilmiş borçlanma tutarına 70 milyar ilave edilmiş ve ayrıca geçerlilik tarihi Ocak ayına çekilmiş. Bu uygulama 2019 yılıyla sınırlı kalmamış. Geçmişte 2009 ve 2017 yıllarında da başvurmuşlar bu yola. Buna hayır denilmezse önümüzdeki 2021 yılında da hiç kuşkunuz olmasın bu tür bir yola yeniden başvuracaklardır. Hukuk

tanımsızlığın sürdürüldüğü bir ortamda bu duruma şaşmamak gerekiyor. Bu tutumun sürdürülmesi durumunda ödenek üstü harcama yapılması kaçınılmaz hale gelir. Normal koşullarda borçlanma genel bütçe açığı kadar olur. Yasal olarak belirlenmiş borçlanma limitlerini hukuki olmayan yollarla zorlarsanız, Meclis'in onay verdiği başlangıç ödenekleri yetmez hale gelir ve daha fazla borçlanmanın getirdiği olanaklarla ödenek üstü harcama yapma durumunda kalırsınız. 5018 ise bu tür bir harcamaya izin vermiyor. Çünkü bu tür harcamalar yasa dışıdır. Buna izin verildiğinde o zaman bütçe yapmanın bir anlamı kalmıyor.

Akla şu soru gelebilir. Ödenek üstü harcama yasa dışı olmasına rağmen nasıl oluyor da istisnasız her yıl bir şekilde sürdürülebiliyor? Bir nedeni şu ana kadar açıkladığımız borçlanma limitinin hukuki olmayan yollarla yükseltilmesidir. Ancak bu yola başvurulmadığı yıllarda da ödenek üstü harcama yapılmış. Bunda tamamlayıcı ödenek maddesinin uygulamada kesin hesap yasa tekliflerinin vazgeçilmez bir maddesi olmasının da önemli bir katkısı vardır. Böyle bir maddenin varlığı, yasa dışı bir harcamanın yıl içinde oluşabileceğini peşinen kabul etme anlamına geliyor. Bu sorun gerçekten çözülmek isteniyorsa ya bu maddeye teklifte yer verilmeyecek ya da Meclis ödenek üstü harcama tutarı için tamamlayıcı ödeneği vermeyecektir. Çünkü, Sayıştay'ın her yıl için hazırladığı Genel Uygunluk Bildirimleri (GUB)'nde de belirttiği üzere, bu husus Meclis'in takdirindedir. Meclis bu takdir yetkisini kullanarak tamamlayıcı ödeneği vermemelidir. Bu noktada Sayıştay'ın da ciddi sorumluluğu vardır. Sayıştay'ın GUB'larda tamamlayıcı ödenek maddesine ve borçlanma limitinin hukuki olmayan yollarla yükseltilmesi uygulamasına yönelik eleştirel bir değerlendirme yapmaması oldukça manidardır. İlginçtir çok eski bildirimlerden birinde tamamlayıcı ödenek maddesine yönelik yapılan eleştiriye sorun devam etmesine rağmen sonraki bildirimlerde bir daha yer verilmemiş. Bu kabul edilebilir bir durum değildir. Bu girişimler yapılmadığı sürece geçmiş yıllarda olduğu gibi bu sorun varlığını sürdürmeye devam edecektir.

Toplumsal talepler var, ihtiyaçlar var ve bunlar zaman içerisinde değişebilir diyoruz. Bütçenin sınıfsal tercihlerle şekillenmiş bir belge olduğunu söylüyoruz. Yeni ihtiyaçlar doğduğunda başlangıç ödeneklerinde değişiklik kaçınılmaz hale gelebilecektir. Bu tür harcamaların ödenek üstü olmadan yapılabilmesi için bir yol bulunması gerekecektir. İşte 5018 çözmüş bu sorunu. Çözüm yolu olarak ek bütçe yapılmasını öneriyor. Bizde çok sınırlı başvuruluyor ek bütçeye. 5018'in yürürlüğe girdiği tarihten bu yana bu yola hiç başvurulmamış. Nedeni yabancı finans çevrelerinin dikkatini üzerine çekmek istememesi. IMF, DB herkesin gözü siyasal iktidara dönecek. Ek bütçe demek işlerin aksadığının göstergesidir çünkü. Ayrıca ek bütçeye gidildiğinde bir de gelir kaynağının gösterilmesi zorunluluğu doğuyor. Gelir demek sınıfsal dengeler üzerinden ciddi tartışmalar yaratacak

demek. Bu gelir kaynağını sermayeden sağlayamayacağına göre -çünkü bunlar hep sermaye yanlı hükümetler- yük kimin üzerine binecek? Emekçiler üzerine. Biz bu harcamaların yükünü taşımak istemiyoruz diye belki kitleler bağırarak çağırarak kamuoyu günlerce bununla uğraşacak. Dolayısıyla bu yola da başvurulmuyor. İçinde bulunduğumuz yılın mart ayı sonrasında salgın ortamı nedeniyle böyle bir ihtiyaç doğmuştu ama ek bütçe çağrıları siyasi iktidar nezdinde bir karşılık bulamamıştır. Bu tür çözüm yollarına başvurulmadığı için ödenek üstü harcama yapma ve borçlanma limitini yasa dışı artırma uygulaması kesintisiz bir şekilde sürdürülmeye devam ettirilmiştir. Bu gelişmeler sonucu, Meclis bütçe görüşmelerinin ve Meclis'in yetki verdiği bütçe büyüklüklerinin bir anlamı ve önemi kalmamıştır. Çünkü burada dile getirilen duyarlılıklara ve belirlenmiş büyüklüklere uygulamada hiçbir şekilde itibar edilmemiştir. Meltem hocam da değinmişti. Yeni rejimle birlikte, ayrıntısını açıkladığımız uygulamalarla bütçe hakkı ciddi bir şekilde aşındırılmış olan Meclis'in bütçe süreci üzerindeki yetkisi tamamen ortadan kalkmıştır. Önceki dönemde Meclis bütçe yasasını onaylamadığında bu hükümetin düşmesi anlamına geliyordu. Şimdi artık böyle bir siyasi sonuç yaratılması mümkün değildir. Ben burada şimdilik noktayı koyayım.

Nilgün Erdem: Buradan devam edelim isterseniz.

Meltem Kayıran: Aşkın bey OVP çerçevesinde değerlendirmeler yaptı, Aziz Hoca bütçe sürecini anlattı ben de özetle şunu söylemek istiyorum: Çok olağanüstü bir dönemdeyiz. Hem iktisadi kriz, hem pandemi krizi. Fakat büyük bir kısmı bu krizle geçen 2020 yılını ve 2021 bütçe teklifini birlikte değerlendirdiğimizde krizle mücadele edilmediğini, 2021 için bir kriz bütçesi hazırlanmadığını ve iktidarın bu süreçte nasıl tercihler yaptığını açıkça görüyoruz. İktidar, sağlıklı ekonomi arasında tercihini ekonomiden yana yapmış ve sağlığa, eğitime, sosyal yardımlara kaynak ayırmak yerine inşaata dayalı birikim rejiminin sürmesi için uyguladığı politikalara devam etmiştir. Bunun için çok özet bazı karşılaştırmalar yapmak üzere hazırladığım tabloyu kullanarak bu söylediklerimi açıklamak istiyorum. Tablonun ilk sütunu 2020 yılı bütçe başlangıç ödenekleri ile gerçekleşen harcama tutarları arasındaki sapmayı, ikinci sütunu ise 2020 yılında gerçekleşen harcamalarla 2021 yılı bütçe teklifinde yer alan başlangıç ödenekleri arasındaki farkı gösteriyor.

Birincisi, bir bütün olarak bakıldığında 2020 için Merkezî Bütçe başlangıç ödenekleriyle gerçekleşen harcamalar arasındaki sapma yüzde 9,7 düzeyinde. Bu düzey, geçmiş yıllardaki sapmalarla karşılaştırıldığında yüksek gibi görüne de örneğin bu düzeyde bir krizin olmadığı 2018 yılında da yüzde 8,9 civarında gerçekleşmiş. Tabloda krizin doğrudan yansımaları görmemiz gereken Sağlık,

Milli Eğitim, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı gibi bakanlıkların yanı sıra en dikkat çekici artışın yaşandığı bir Bakanlık daha yer alıyor: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı. 2020 yılı için sadece bu bakanlığın harcamalarıyla diğerlerinin harcamalarındaki sapmayı karşılaştırmak bile iktidarın tercihi konusundaki tezimizi doğrulamak açısından yeterlidir diye düşünüyorum. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 2020 yılında başlangıç ödeneklerinin iki katını harcamışken, diğer bakanlıkların ödenek aşmaları çok sınırlı kalmıştır. Yardımların bütçe dışındaki kaynaklardan yapıldığı dikkate alınsa bile salgının asıl etkisinin görülmesi gereken Sağlık Bakanlığı bütçesindeki ek ödenek kullanımı ancak yüzde 19,7 olmuştur. 2020 yılı için çarpıcı bir başka gösterge de milyonlarca öğrencinin uzaktan eğitime erişemediği bir ortamda Milli Eğitim Bakanlığı'nın başlangıç ödeneklerinin bile altında harcama yapmasıdır.

Tablo: Merkezî Yönetim Bütçesi 2020-2021 Karşılaştırması

| | 2020 Başlangıç Ödeneğinden Sapma (%) | 2021 Teklif/2020 Gerçekleşme (%) |
|---|--|--|
| Sağlık Bakanlığı | 19,4 | 3,1 |
| Millî Eğitim Bakanlığı | -1,7 | 16,1 |
| Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı | 10,3 | 16,3 |
| Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı | 100,9 | -18,7 |
| Merkezî Bütçe | 9,7 | 10,6 |

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Merkezî Yönetim Bütçe İstatistikleri ve 2021 Bütçe Gerekçesi

Tablonun ikinci sütunu ise 2020'de gerçekleşen harcamalar ile 2021 bütçe başlangıç ödeneklerinin karşılaştırılmasına imkân veriyor. Bu sütuna bakarak da 2021 bütçesinin bir kriz bütçesi olarak hazırlanmadığını, önceki yıl harcamalarına göre çok sınırlı miktarda artışlar yapıldığını söyleyebiliriz. Bu sütundaki en çarpıcı rakam ise Sağlık Bakanlığı bütçesine ait. Sağlık Bakanlığı'na verilen ödenek tutarı, bir önceki yıl yaptığı harcamaların sadece yüzde 3 fazlası. Bu rakam, öngörülen enflasyonun bir hayli altında kaldığından sağlık harcamalarının azalacağı anlamına geliyor. Sağlık harcamaları için çok daha fazla şey söylenebilir fakat uzatmamak için Türk Tabipleri Birliği'nin bu konuda hazırladığı raporu anmakla yetineyim. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın başlangıç ödeneklerinin geçen yıl harcanan rakamın yüzde 18,7 altında kalması ise reel bir azalmayı gösteriyor ki bu hiç geçekçi değil.

Bütün bunlara ek olarak bütçede personel harcamalarında, tarım desteklemelerinde, sosyal yardımlarda yeterli artışın görülmediğini de dikkate

alırsak, kriz koşullarına göre hazırlanmamış ve hatta gerçekçi olmayan bir bütçe ile karşı karşıya olduğumuzu söyleyebiliriz.

Nilgün Erdem: Aşkın Bey burada katkı yapmak ister misiniz Meltem Hoca ve Aziz Hoca'nın söylediklerine? Kamu mali yönetimi ve kontrol kanununa ilişkin değerlendirmeyi isterseniz bırakalım, pek çok tartışmada örtülü olarak yanıtlandı zaten.

Aşkın Türel: Diğer sorulara geçmeden bu konuda birkaç söz söylemek isterim. Aslında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gayet güzel hazırlanmış ve kamu mali yönetimini ve denetimini tüm boyutlarıyla ele alan bir kanun, ancak uygulamada birçok hükmü kâğıt üzerinde kalmış gözüküyor. Bunların uygulanmaması da ciddi sıkıntılar içeriyor. Burada birkaç önemli hususu belirtmek istiyorum. Öncelikle 5018 sayılı kanunun 14. maddesi "Kamu gelirlerinin azalmasına ya da kamu giderlerinin artmasına neden olacak kanun tekliflerinin getireceği mali yük orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde üç yıllık dönem için hesaplanır ve tekliflere eklenir. Sosyal güvenlikle en az 20 yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir." hükmünü taşıyor. Ancak TBMM'ye gelen hiçbir yasa teklifinde böyle bir hesaplamanın yapılmadığı görülüyor. Ne gelen kanun teklif ve tasarılarında ne de torba kanunlarda bu konuda yapılmış bir hesaplama yok. Ben Meclis Başkanlığı'na yöneltmiş olduğum bir yazılı soru önergesinde 22., 23. ve 24. dönemlerde, ki yaklaşık 13 yılı kapsıyor, TBMM gündemine gelen kanun tekliflerinin hangilerinde bu hesaplamaların, başka bir deyişle 'düzenleyici etki analizi'nin yapıldığını sormuştum. Gelen cevap hiçbir kanun teklifinde bu hesaplamaların yapılmadığı şeklindeydi. Bu çok vahim bir durum. Diğer bir konu da 5018 sayılı Kanunun 13. maddesinde döner sermayelerin bütçe içine alınması öngörülmesine rağmen bunun hala yapılmamış olması. Döner sermayeli kuruluşların büyüklüğü bütçenin yüzde 10'una ulaşıyor. Buna rağmen döner sermayeli işletmeler hala bütçe içine alınmadı. Diğer taraftan, 5018 Sayılı Kanuna göre kamu mali yönetiminin sağlıklı bir biçimde işlemesi için kurulması gereken Stratejik Plan-Performans Programı-Bütçe-Faaliyet Raporları ilişkisi halen kurulabilmiş değil. Bunlar 5018 sayılı kanunun uygulamasında ortaya çıkan sorunların birkaçı. Ama kanımca en önemli konu Kesin Hesap Kanununun Meclis'te görüşülmesi konusudur. 5018 sayılı kanunda kesin hesap kanununa özel bir önem verildiği ve bütçe dışında tartışılması için gerekli yapının oluşturulduğu görülüyor. Nitekim 5018 sayılı yasaya göre, kesin hesap kanun teklifi Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanıyor. Mali yılın haziran ayına kadar TBMM'ye sunuluyor ve bir örneği Sayıştay'a sunuluyor. Sayıştay da bunu 75 gün çalışıyor. En geç Eylül ortasında bunu meclise genel uygunluk bildirimini olarak raporla gönderiyor. Bugünkü uygulamada ise kesin hesaplar bütçenin gölgesinde kalıyor ve yeterince incelenmiyor. Bütçe geleceğe

ilişkin öngörüler iken, kesin hesap iki yıl önceki bütçe uygulama sonuçlarının değerlendirilmesidir. Bütçe uygulama sonuçları nelerdir, hedeflere ulaşıldı mı, bütçe kurallarına uyuldu mu, uygulamada usulsüzlükler var mı gibi hususlar kesin hesap kanununun kapsamına giriyor. Kesin hesap kanunu görüşmelerinin tamamıyla ayrı bir görüşme sistematigi içerisinde yapılmasına ihtiyaç olduğunu düşünüyorum. Bu Plan ve Bütçe Komisyonu'nun alt komisyonu da olabilir ancak ben ayrı bir komisyon olmasının daha doğru olduğunu düşünüyorum. Cumhuriyet Halk Partisi'nin önerisinde de kesin hesap kanunlarının görüşülmesi için ayrı bir komisyon kurulması ve kurulacak komisyonun başkanının ana muhalefet partisinden bir milletvekili olması öngörülüyor. Böylece iktidarın bütçe uygulamalarının muhalefet tarafından ciddi biçimde incelenmesi mümkün olabilecektir.

Aziz Konukman: Atladığım önemli bulduğum birkaç noktayı paylaşmak isterim. Borçlanma rakamlarını buldum. En son Kasım raporu yayımlanmış. Ekim sonu itibariyle Hazine 244,7 milyar net borçlanma yapmış. Daha önce söylemiştim. Borçlanma limiti hukuk dışı bir yolla 309 milyara kadar çıkartılmıştı. Hazine isterse kasım ve aralıkta toplam 64,3 milyar lira daha net borçlanmaya gidebilecek. Çünkü yetkisi var. Yapılmış borçlanma ağırlıklı olarak net iç borçlanma şeklinde. Örneğin 244,7 milyarlık tutarın 237,1 milyarı net iç borçlanma, 7,6 milyarı net dış borçlanma. Yetkinin tümüyle kullanılması durumunda, iç borç ağırlığı nedeniyle bu tür bir borçlanma yurt içi faizler üzerinde yukarı doğru yüksek bir baskı unsuru olacak. Bu tür bir baskı olursa, özel sektörün önümüzdeki dönemde yatırımları bu süreçten olumsuz bir şekilde etkilenecek. Çünkü meşhur dışlama etkisi devreye girecek. Özel sektör devlet iç borçlanma senetleri kuyruğuna girmiş olacak, yatırım teşvikleri kuyruğuna değil, altını çiziyorum. Bu Merkez Bankasını da sarsabilir çünkü ileride Merkez Bankası politika faizini mecburen yeniden yükseltme sürecine girmiş olacaktır. Yine yeni bir başkan değişikliği gündeme gelirse hiç de sürpriz olmaz. Süreç gelişmeyi bu yönde zorluyor.

Paylaşacağım ikinci nokta, yüzde 5'lik borçlanma limit artırımını kararlarına değinirken eksik bıraktığım bir konu olacak. İlgili bakan kararıyla yüzde 5'lik bir limit artırımını yapıyorsunuz. Ardından bu kez cumhurbaşkanı kararıyla ikinci bir yüzde 5'lik bir limit artırımına gidiyorsunuz ama ortada ne bakan kararı ne de cumhurbaşkanı kararı var. Ayrıca bu iki kararı öğrenebilmek de mümkün değil. Çünkü ilki makam onayı ile alınmış bir karar olduğu için zaten yayımlanmıyor. Ayrıca onay tarihi bilinse bile karara ulaşılması mümkün olmuyor. İkincisine ulaşma çabalarım ise sonuçsuz kalmıştır. Önce sözünü ettiğim 2019 kararının peşine düştüm. Çünkü 2019 Yılı Sayıştay GUB'unda karar tarihi ve numarası veriliyordu. Bu numara üzerinden CİMER'e başvurdum. Henüz bir yanıt gelmiş değil. Son 2020 kararının ise ne tarihi ne de numarası biliniyor. Dolayısıyla

CİMER'e başvurabilmek mümkün olamamıştır. Çünkü başvuru için tarih ve numara isteniliyor. Kaldı ki, 2019'la ilgili başvurumuz gösterdi ki, sonuç almak mümkün değil. Sonra araştırdım ve gördüm ki, her alınmış cumhurbaşkanı kararının yayımlanması zorunda değil. Yasal dayanağı ise, 15 Temmuz 2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Bu kararnamenin 4.maddesinin ç bendi bazı kararların yayımlanmasını cumhurbaşkanının takdirine bırakıyor. Bu karar bulunamıyorsa yayımlanmadığı anlamına geliyor. Hatırlanacaktır, çok tartışılmalı olan tank palet özelleştirmesi kararı da yayımlanmamıştı. Bütçeyi yakından ilgilendiren böylesine hayati öneme sahip bu iki limit artırımı kararlarının kamuoyuyla paylaşılmaması ve yasa dışı borçlanmaya gidilmesi ciddi bir bütçe hakkı ihlalidir. Bu konuya ayrıca muhalefetin de kayıtsız kalması oldukça manidardır ve düşündürücüdür. Adeta sözün bittiği yerdeyiz.

Benzer bir durum 2021 yılında da yaşanabilir. 2021 bütçesinde genel bütçe açığı 246,3 milyar olarak öngörülmüş. Bunu Maliye Bakanı yüzde 5 artırırsa limit 258,6'ya yükseliyor. Yani ilgili bakan bizi bilgilendirmeden Hazine 12,3 milyar borçlanabilecek. Limit ikinci kez yüzde 5 artırıldığında tutar 271,5 milyara yükseliyor. Yani Cumhurbaşkanı bizi bilgilendirmeden Hazine bir kez daha 12,9 milyar borçlanabilecek. Yani toplamda hazine 25,2 milyar borçlanacak ve Maliye Bakanı ile Cumhurbaşkanı bunu bizden saklayacaklar. Ben TC vatandaşı olarak 25,2 milyar borçlanıldığını bilmeyeceğim. Borçlanma bu düzeyde kalsa yine de iyi. Hiç kuşkunuz olmasın o düzeyde kalmayacak. Çünkü ardından bir torba yasa teklifi gelecek. 4749 sayılı yasaya bir geçici madde eklenerek limit istenilen düzeye yükseltilecek. Yine hiç kuşkunuz olmasın, bütçe hakkını yok eden hukuka aykırı bu düzenlemeler zamanı geldiğinde aklanmış olacaktır. 2020 ve 2021 bütçe kesin hesapları Meclis'te onaylandığında hepimize geçmiş olsun demekten başka çaremiz kalmayacaktır.

Paylaşacağım bir diğer nokta, son borçlanma limiti belirlenirken kantarın topuzunun fazlasıyla kaçırılmış olmasına ilişkindir. Aşkın YEP'i ayrıntısıyla değerlendirdi. YEP'te 2020 yılı için bütçe açığı gerçekleşme tahmini 239,2 milyar olarak verilmiş. Genel bütçe açığının gerçekleşme tahmini de bu civarda olacaktır. Ama siz kalkıp bu tutarın çok ötesine geçerek net borçlanma limitini 309 milyara çıkartıyorsunuz. Hukuka aykırılığının yanı sıra iktisaden de açıklanması mümkün olmayan bir durum var ortada. Bu konunun açıklığa kavuşturulmaması oldukça manidardır.

Son olarak paylaşacağım nokta, bütçe hakkına değinirken eksik bıraktığım bir konu olacak. 5018 sayılı yasanın 41. maddesinde 'Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu

ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür' hükmü yer almakta. Ancak bugüne kadar bu görüşme sonuçları kamuoyu ile hiç paylaşılmamış. Oysa bütçe hakkı önemseniyorsa bu sonuçlar mutlaka kamuoyuyla paylaşılmalı. Bu yapıldığında yurttaşlar ödedikleri verginin uygun yerlerde kullanılıp kullanılmadığını öğrenmiş olacaktır.

Nilgün Erdem: Çok teşekkürler. Aslında modern anlamda bir bütçeden ve onun hazırlanma ve mecliste görüşülme sürecinden bahsedemiyoruz. Kural dışı, yasa dışı, hukuk devleti ile hiçbir şekilde örtüşmeyecek uygulamaları bütçe üzerinde de yaşadığımızı anlatmış oldunuz. Peki ama şimdi biz bütün bu tartışmalarla birlikte eğer hem ekonomik anlamda bu kadar derin bir krizden geçiyorsak hem de dünyada yaşanan ve ülkemizi ağır etkileyen bir salgınla karşı karşıyaysak, alternatif anlamda nasıl bir maliye politikası olmalıdır? Bütçe açığı meselesini, çalışan kesimleri, emekçileri ve işsiz kalanları dikkate aldığımızda nasıl ele almalıyız? Alternatif bir maliye politikasının ve bütçe düzenlemesinin temel ilkeleri neler olmalıdır? Ve bu anlamda çözüm önerisi olarak ne önermeliyiz? Burada anlattığınız garabet yapıya rağmen nasıl bir politika alternatifi önerebilirsiniz?

Aziz Konukman: Salgın döneminin başında hatırlanacaktır, bütçe politikasının da içerildiği bir alternatif program "Bağımsız Sosyal Bilimciler Bildirisi" adı altında açıklanmıştı. İmzacıları arasında ben de bulunuyorum. Bildirinin başında politikaların çerçevesi ortaya konuyor. Neoliberal ezberlerin terk edilmesi ve kamuculuk, planlama, toplumsal dayanışma gibi kavramların tekrar benimsenmesi öneriliyor. Politikalar arasında üç önemli bütçe politika önerisi yer alıyor. İlkinde bütçe açığı kaygısı, salgın sürdükçe geçerli olamaz denilerek bütçe harcamalarının gerekirse TCMB avanslarıyla karşılanması sağlanmalıdır önerisi yapılıyor. İkincisinde bütçe gelirleri azalırken giderlerinde büyük sıçramalar ortaya çıkacağına dikkat çekilerek gerçek bir servet vergisi alınması önerisinde bulunuluyor. Üçüncüsünde ise Kamu Özel Ortaklığı isimli projelerin kamulaştırılması hedeflenmeli deniliyor ve ardından bu projelere dönük ödentilerin TL'ye dönüştürülmesi ve kriz kaynaklı düşük performanslar nedeniyle oluşabilecek garanti ödemelerinin iptal edilmesi öneriliyor. Salgının devam ettiği bu süreçte bu üç öneri bugün de geçerliliğini koruyor.

Geçtiğimiz günlerde sevgili Hayri Kozanoğlu da servet vergisi benzeri bir dayanışma vergisi önerdi. Daha sonra bu öneri benim de arasında bulunduğum

bazı akademisyenlerin de görüşlerini almak üzere tartışmaya açıldı. Ayrıntısı için BirGün’de yayımlanmış bu yazıya bakılabilir. Tartışmaya açılan öneri özetle şöyle: Bankada belli bir mevduatın üzerindeki mevduatı olanlardan yüzde 1,5’luk vergi alındığında ve bu 6 aya yayıldığında, buradan elde edilen gelir doğrudan sosyal koruma kalkanı adı altında yardım yapılan adresi de belli 6 milyon 350 bin aileye yardım olarak dağıtılıyor. Elde edilecek gelir 6 ay boyunca sayısı belirlenmiş her bir aileye yine biner lira verilmesini mümkün kılıyor. Bu vergi dayanışma vergisi olarak adlandırılıyor. Geçiş dönemi için çok yerinde bir öneri. Ama bununla yetinmemek yazım. Hemen ardından servet vergisi için hazırlıklara başlanmalıdır. Salgının başladığı günlerde sözünü ettiğim bildirimde bir ek bütçe çağrısında bulunmuştum. Servet vergisi talebi o çağrıda da dile getirilmiştir. Bu konu en muhafazakâr rejimlerde bile tartışılıyordu. Dolayısıyla dünyanın gündemindeydi. Kaldı ki gündemde salgın da yoktu. ABD’de 25 Haziran 2019’da süper zenginlerden başkan adaylarına bir açık mektup yayımlandı. Mektupta “Amerika servetimizin vergilendirilmesi için sorumluluğa sahiptir” dendi. Yani hükümete “Bizim servetimizi vergilendirmek için ahlaki ve ekonomik sorumluluğunuz var” diyorlardı. Salgınla konu yeniden gündeme geldi ve tartışılmaya başladı. Nitekim iki ülkede sonuç da alındı. Kasım ayında Rusya, aralık ayı başında da Arjantin, servet vergisi kanunu çıkardılar, 2021’de tahsil etmeye başlayacaklar. Şimdi aynı şey bizim için de geçerli. Birileri bir yandan zenginleşirken servetine servet katarken bu tür bir vergiye kayıtsız kalınmamalı. Türkiye’de emlak vergisi, motorlu taşıtlar vergisi ve veraset ve intikal vergisi olmak üzere üç çeşit servet vergisi var. Gelin görün ki servet unsurları üzerinden alınan vergilerin milli gelir payı son yıllarda yüzde bir civarında, yani yok denecek kadar az. Bu tablo Türkiye’ye yakışmıyor. Bu oranı yukarılara çekmek gerekiyor. Ancak ha deyince verginin hemen alınması mümkün değil. Bu konuda ciddi bir hazırlık yapılması gerekiyor. Türkiye’de gelir dağılımı tablosu var ama servet dağılımı tablosu yayımlanmıyor, çünkü servet stoklarıyla ilgili veri yok. Hayvan mal stoklarını biliyoruz ama servet stoklarını bilmiyoruz. Türkiye hala servetlerin dağılımını bir İsviçre finansman kuruluşunun düzenli olarak her yıl yayımladığı “Küresel Servet Raporu” adlı yayından öğreniyor. Herkes ona referans veriyor. Servet stokunun tespit edilebilmesi için önce servet beyannamesini yeniden getirmek gerekiyor. Özal rahmetli ben zengini severim deyip servet beyannamesini kaldırdı. Mevcut sistemde vergi mükelleflerine uygulanmayan ‘servet beyanı’, kamu görevlilerine ‘mal beyanı’ adı altında uygulanıyor ve servetindeki artış ile geliri kıyaslanıyor. Açıklanamayan fark olduğunda, hapis cezası da dâhil ciddi yaptırımlar öngörülmüş. Ancak uygulamada beyanın takibi ciddi yapılmıyor. Bu sistemin vergi mükellefleri için de yeniden getirilmesi ve takibinin etkin bir şekilde yapılmış gerekiyor. Servet dağılımı verilerini bilmeden servet vergisini kalıcı hale getirme şansımız yok.

K.Ö.İ yatırımlarının kamulaştırılması önerimizin CHP tarafından önemsenmiş olması çok sevindirici. Kamulaştırma belki zaman alabilir ancak bu projelere dönük ödentilerin TL'ye dönüştürülmesi ve kriz kaynaklı düşük performanslar nedeniyle oluşabilecek garanti ödemelerinin iptal edilmesi önerimiz ise rahatlıkla uygulanabilir. Sözleşmede olması şart değil. Mücbir sebep var. En azından salgın süresince ödentilerin TL cinsinden yapılması ve olası garanti ödemelerinin iptal edilmesi mümkündür. Bu yapıldığında salgın için kullanılacak çok büyük boyutlu bir kaynak yaratılmış oluyor. İkincisi bütçe açığından hiç çekinmemek lazım. Salgının derinleştirdiği bu kriz ortamında bugüne kadar dayatılmış olan gelirlere öncelik tanıyan neoliberal ezberin terkedilerek giderlerin önceliği ilkesine yeniden sahiplenmek gerekiyor. Onlar bile artık denk bütçe demiyorlar. Bütçe açığının minimal düzeyde olması gereğine dikkat çekiyorlar. Dolayısıyla bütçe açığının boyutundan rahatsız olmamak gerekiyor. Açıktan ziyade yapılacak transferlerin tutarı ve kime yapılacağı önemli. Ama görüyoruz ki, salgın nedeniyle bütçeden doğrudan bir gelir transferi yapılmış değil. Başka bir şekilde kaynak tahsisi yapılmışsa şayet destekleri içeren paket ve torba yasa tekliflerinde yer alan teşviklerin bir kısmı bütçeleştirilmediği için bunun tespiti mümkün değil. Geri kalan teşvikler ise Sosyal Koruma Kalkanı kapsamında verilmiş desteklerdir. Bu kapsamda 45,3 milyarlık bir destek sağlanmış. Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanı'nın açıkladığı veriler yeniden düzenlendiğinde üç kaynak arasındaki dağılım şöyle:1-Sosyal Yardımlaşma Dayanışma Teşvik Fonu (SSYTF): 6 milyar 376 milyon TL 2-İşsizlik Sigortası Fonu (İSF):36 milyar837 milyon TL 3- İban numarası verilerek yapılan biz bize benzeriz kampanyası:2 milyar 56 milyon TL. Sonuncu kaynak çok ilginç. Başka ülkelerde helikopter para diye nitelendirilen kişi başına nakit desteği verilirken, bizde İban numarası verilerek vatandaştan para toplanmıştır. YEP 2020 yılı GSYH gerçekleşme tahmini 4851 milyar TL. Bu durumda Sosyal Koruma Kalkanı kapsamında verilen yardım tutarının milli gelirdeki payı yüzde 1'i bile bulmuyor. Çünkü pay yüzde 0,93 düzeyinde.

Bir de Hazine'ye kısa vadeli avans uygulamasının acilen getirilmesi gerekir. Bu hem sözünü ettiğim bildirimizde hem de benim yaptığım bütçe çağrısında yer alıyor. Bu uygulama Hazine'nin doğrudan Merkez Bankası kaynaklarına başvurarak nakit olarak borçlanması anlamına geliyor. Bu avans, vadesi bir yılı aşmayan kredi niteliğinde. Hazine, kullandığı avans miktarını yılsonuna yasal faiziyle birlikte Merkez Bankasına ödemekle yükümlü. Ancak uygulamada bu tutarın mali yılsonunda Merkez Bankasına geri ödenmesi mümkün olamamıştır. Bu tutum nedeniyle avans uygulaması, Hazine'nin dönemlik ihtiyacını karşılamaktan çıkıp bütçe açıklarının finansmanına hizmet eden ve enflasyonist etkiler yaratan bir niteliğe bürünmüştü. Dolayısıyla 1998'den itibaren de avans

verilmesi fiilen durdurulmuştu. Şubat 2001 Krizi'nin hemen ardından 25 Nisan 2001 Tarih ve 4651 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 1940'larda başlayan ve 1998'e değin sıklıkla kullanılan ve Hazine'nin temel finansman kaynaklarından biri olan kısa vadeli avansın yasal dayanağı ortadan kaldırılmıştı. Bu olanak, Hazine'nin kullandığı avans miktarını yılsonuna yasal faiziyle birlikte Merkez Bankasına ödemekle yükümlü tutulmasını bir yaptırıma bağlayarak yeniden getirilmeli. Ancak yıl sonunda geri ödeme yükümlülüğü salgın dönemi boyunca askıya alınmalı. Avans tutarının genel bütçe ödeneklerinin belli bir yüzdesiyle sınırlandırılacak olması, para basılacak ve enflasyon kontrolden çıkacak endişesini tümüyle gidermiş oluyor. Şurası unutulmamalıdır, Hazine'ye nakit sağlanması önerisi, aynı zamanda, ekonomik krizin en sert vurduğu alan olan talep daralmasının aşılabilmesi açısından da tamamlayıcı niteliktedir. Korkut Boratav Hoca'mızın da ifade ettiği gibi, esasen talep çöküntüsü sürerken parasal genişlemenin enflasyonist olması da zaten beklenemez.

4,5 milyon yoksul olduğu tahmin ediliyor kayıt dışında. Yukarıda sözü edilen yardımlar kayıtlılara yapılan ödemeler. Bu kesime de bütçeden mutlaka kaynak aktarılmalıdır. Aslında yapılacak tüm yardımlar bütçeleştirilerek oradan yapılmalıdır. Bu yapılmadığında bugün olduğu gibi kaynak tahsisi ve aktarımı keyfiliğe açık hale gelecektir. Bundan kaçınmak gerekir.

Asgari ücret vergi dışı bırakılarak insan onura yakışır bir düzeye taşınmalı ve aile düzeyinde tanımlanmalı. DİSK-AR'ın araştırmasına göre asgari ücret ve altında bir ücretle yaşamını sürdürmek zorunda olan işçilerin sayısının bütün ücretli çalışanların yüzde 38,3'ü (yüzde 40 civarında) düzeyinde. Yani 7,5 milyon civarındaki emekçinin ücreti bu düzeyde. Önerilen bu değişiklik hayata geçtiğinde ekonomiyi canlandırır, kapasite kullanım oranlarını yukarıya doğru çeker.

Savunma Sanayii Destekleme Fonu var. Fondan Hazineye yatırılacak mevcut tutarın artırılmasıyla bir yandan genel bütçeye bu tutar kadar gelir kaydı yapılabilir ve diğer yandan Sağlık Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerine bu tutar kadar ödenek kaydedilmesi sağlanabilir.

2021 bütçesinde olduğu gibi, Varlık fonuna bütçeden aktarma yapmaya kesinlikle izin verilmemelidir.

Emekçilere mutlaka doğrudan gelir transferi yapılmalı. Yakın zamanda ABD, Fransa ve İngiltere örnekleri var. İlk iki ülkede salgınla mücadelenin desteklenmesi için ek bütçeye gidildi. Hatta Fransa'da birbiri ardına iki kez ek bütçeye başvuruldu. Üçüncü ülkede mali yıl başlangıcı salgına denk düştüğü için

2020 bütçesinde salgınının olumsuz ekonomik etkilerinin asgariye indirilmesine odaklanıldı. 2021 yılında mali yıl başlamadan önce sağlık sektörünün salgınla mücadelesinin desteklenmesi için ek bütçeye başvurulması planlanmış. Her üç ülkedeki sağcı iktidarlar bu tür bir politikayı ek bütçeye başvurmak suretiyle uygulamaya soktular. Bu tür bir politika uygulaması bizde de istenildiğinde mümkündür. Bu tür öneriler daha da çoğaltılabilir. Değinemediğimiz öneriler için ek bütçe çağrımıza bakılabilir.

Son bir yeni öneri. Yeniden değerlendirme oranı belirlendi. Yüzde 9,11 olarak ilan edildi. Ocak ayında maktu vergiler bu oranda zamlanmış olacak. Keza trafik cezaları da. Cumhurbaşkanı'na bir çağrı yapılmasını öneriyorum. Cumhurbaşkanı iki senedir motorlu taşıtlar vergisini yeniden değerlendirme oranı kadar artırmadı yarısı kadar artırdı. Cumhurbaşkanı'nın yetkisi var, isterse yarısı kadar artırabiliyor. Bir tek emlak vergisinde yasası nedeniyle zam oranı yeniden değerlemenin yarısı düzeyinde belirleniyor. Servet vergisi olan motorlu taşıtlarda bu hakkı kullanan Cumhurbaşkanı'nı geniş halk yığınlarını ilgilendiren bu oranda yüzde 50'lik bir indirim yapmaya davet ediyorum. Aynı şekilde gelir vergisi dilimlerinde de yüzde 50 artırıma gidilmelidir. Çünkü enflasyon nedeniyle vergi mükellefleri hemen yüksek dilime girmiş oluyorlar. Halbuki her vergi diliminde matrah genişletilirse bir üst dilime geçiş daha geç olabilecektir. Bu da çok önemli bir fırsat yaratacaktır. Asgari ücret vergi dışı bırakılmalıdır, bu diğer ücretleri de rahatlatacaktır. Asgari ücretten sonrası için ilk dimin vergi oranı yüzde 15 yerine yüzde 10 uygulanmalı. DİSK de bunu talep ediyor. Emekçilerin de beklentisi bu yönde. Benim şimdilik söyleyeceklerim bu kadar.

Nilgün Erdem: Aşkın Bey, Meltem Hoca sizlerin söyleyecekleri var mı?

Aşkın Türel: Öncelikle şunu söylemek lazım. Bir kere bu pandemi krizi döneminin çok uzun süreceğini sanmıyorum. Önümüzdeki yıl içinde aşılama uygulaması ile tamamen olmasa da salgının büyük ölçüde hafiflemesi daha olası gözüküyor. Ekonomik krizin atlatılması ve toplumsal kesimler üzerindeki etkisinin bertaraf edilmesi ise zaman alacak. Bu çerçevede hem kısa dönemde hem de orta-uzun dönemde yapılması gerekenleri söylemek lazım.

Öncelikle bütçenin dışına çıkan uygulamaların ortadan kaldırılması gerekiyor. Bu kapsamda, özel bir şirket ve ikinci bir Hazine gibi çalışan Varlık Fonu'nun faaliyetlerine son verilmelidir. Varlık Fonuna devredilen kurumlar yeniden bütçe içine alınmalıdır.

Kamu özel ortaklık modelinde ciddi sıkıntılar var. Biliyorsunuz şehir hastaneleri modelini de durdurdular. Çünkü model çok ciddi sıkıntılar yaratmaya başladı.

Bu çerçevede, KÖİ modeli ile yapılan projeler için yapılacak ödemelerin TL'ye dönüştürülmesi ve kriz koşullarında garanti ödemelerinin iptal edilmesi öncelikli olarak gündeme alınmalıdır. Sonrasında da KÖİ modeli uygulamasına son verilmelidir.

Ciddi bir vergi reformuna ihtiyaç var. Bu çerçevede, dolaylı vergilere dayalı vergi yapısının değişmesi gerekiyor. Öncelik dolaysız vergilerde olmalı. Gelir vergisine baktığımız zaman büyük kısmı kaynakta kesilen stopaj dediğimiz vergiyle toplananlar. Beyanname usulüyle verilen vergilerin payı çok düşük. Bu çerçevede kazanca göre vergi alacak bir sistemi kurmak gerekiyor. Diğer taraftan, dar gelirliilerin vergi oranlarını düşürecek, asgari ücreti vergi dışı bırakacak bir yapıyı da oluşturmaliyiz.

Bu anlamda gelir vergisi sisteminin yeniden düzenlenmesine ve istisna ve muafiyetlerin gözden geçirilmesine ihtiyaç var. Ben vergi harcamalarının çok yüksek olduğunu düşünüyorum. Örneğin 2021 yılında vergi harcamaları olarak kaydedilen devletin vazgeçtiği vergi gelirleri 230,8 milyar lira olarak öngörülmüş. Neredeyse bütçe açığına yakın bir rakam var ortada. Vergi harcamaları olarak bilinen istisna ve muafiyetler, bu istisna ve muafiyetler koyulurken amaçlanan hedeflere ulaşıp ulaşılamadığı ve etkinlikleri çerçevesinde gözden geçirilmeli. Söz konusu muafiyetler öncelikle emekçi sınıflar lehine temel ihtiyaç maddelerine uygulanan vergiler için getirilmelidir.

Kısa vadeli avans konusu geçmişte büyük problemler yarattı. Avanslar bir süre sonra kalıcı hale geldi ve karşılıksız para basmanın bir aracına dönüştü. Sınırlı bir dönem için, sadece pandemiyle mücadele kapsamında çıkacaksa tamam ama sonrasında avans uygulamasının kaldırılması gerekiyor. Benim fikrim bunun yerine ek bütçe uygulamasına gidilmesidir.

Aziz Konukman: Helikopter paranın karşılığıydı Aşkın. Karşılıksız para basmayalım diye.

Aşkın Türel: Merkez Bankası kamu kağıtlarını alıyor piyasaya para veriyor zaten. Ayrıca, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan kanunun amacına aykırı olarak her yere para aktarılıyor. Geçmişte İşsizlik Sigortası Fonu'ndan duble yollara bile para aktardılar. Bu kapsamda, İşsizlik Sigortası Fonu'nun amacı dışında kullanılmasına son verilmeli, fondan ilgili kanunun amacına aykırı olarak yapılan aktarımların fona iade edilmesi sağlanmalıdır. Fon kaynakları kanunun amacı yani Türkiye'deki işsizlerin sorunlarını çözmek amacı doğrultusunda kullanılmalıdır. Bu çerçevede, hem işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının kolaylaştırılması, hem de fondan işsizlere verilecek işsizlik yardımının miktarının ve süresinin artırılması gerekiyor.

Diğer taraftan, hem kısa dönemde krizi aşmak için hem de orta-uzun dönemde daha adaletli bir gelir dağılımı için kamu transfer harcamalarının artırılması gerektiğini düşünüyorum. İçinde bulunduğumuz zor dönemi aşmada maliye politikası önlemlerine öncelik verilmeli ve bütçe kaynakları artırılmalıdır. Bu çerçevede, krizden olumsuz etkilenen kesimlere, Kobi'lere ve esnafa, işini kaybedenlere yapılacak yardımların artırılmasına gerek var. Hanehalklarına yapılacak sosyal yardımlar artırılmalı. Tarımsal destekleme ödemelerinin artması lazım. Tarımsal destekleme ödemeleri bu sene geçen yılın ödemesi ile aynı kaldı, enflasyon kadar bile arttırılmadı. Tarımsal üretimi arttırmak ve çiftçiyi desteklemek için tarımsal destekleme ödemeleri arttırılmalı ve 2006 yılında çıkarılan 5488 Sayılı Tarım Kanunu'nun 21. maddesinde düzenlenen tarımsal desteklemeye ayrılan tutarın milli gelirin yüzde 1'inden az olamayacağı hükmü hayata geçirilmelidir. Bu politikalar aynı zamanda orta-uzun dönemde emeği ile geçinenlerin bütçeden daha fazla pay alabilmesini sağlayacak bir modelin de oluşturulmasına yol açmalıdır.

Sosyal harcamalarda ülke çapında uygulanacak bir asgari gelir desteği sistemine ihtiyaç var. Çok dağınık bir yapı var. Şu anda 8'e yakın kuruluş sosyal yardım faaliyeti yürütüyor. Bu ödemelerin bir bütünlük içinde birleştirilmesi ve bir asgari gelir desteği sistemi ile uygulanması gerekir diye düşünüyorum. Sosyal yardımlar dünyada gelecekte daha da önemli olacak. Kapitalist sistem herkese iş olanağı sağlayamıyor. Emeğe gittikçe daha az ihtiyaç duyulan bir üretim yapısına dönüşüm var. Herkesin çalışmadığı bir ortamda ise sosyal yardımlar önemli olacak. Zaten birçok ülkede de vatandaşlık geliri adı altında daha geniş bir sosyal yardım ve asgari gelir desteği sistemi tartışılmaya başlandı.

Kalkınma konusunda kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına ihtiyaç var. Devlet sadece fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının değil, teknolojik altyapının geliştirilmesinde de önemli bir rol oynamalı. Bu açıdan yeni bir planlama yaklaşımı içinde kamunun hem üretimdeki hem de bölüşümdeki rollerini yeniden tanımlamalıyız. Söyleyeceklerim şimdilik bunlar.

Aziz Konukman: İzin verirseniz tam bu noktada araya girmek istiyorum. Aşkın çok önemli bir şey söyledi. Vergi muafiyet ve istisnaları ayıklamak lazım amaca uygun mu değil mi diye. Çok haklı. Hemen bir kanıtını sunacağım. 2020 yılı için 195,6 milyarlık bir muafiyet ve istisna tanınmış. Bunun ağırlığı sermayeye kesimine. Emekçilere de var asgari geçim indirimi, engelli vatandaşların araçlarına yönelik muafiyetler vb. 195,6 milyarlık bu tutarı ekonomiyi büyütecekler diye vermişler. Geçen yılki YEP'te 2020 yılı için yüzde 5 büyüme öngörülmüş. Yeni YEP'te 2020 büyümesinin gerçekleşme tahmini yüzde 0,3 olarak verilmiş. Belki de oran eksi olacak bilmiyoruz. Bu kadar kaynak vermişsiniz bunlara, ekonominin

yüzde 5 büyümesine katkı sunacaklar diye. Ama anlaşılıyor ki, bu beklenti gerçekleşmeyecek. Yazık değil mi bu kaynağa? Verilen vergi teşviki heba olup gitmiş. Ayrıca bu tutar geçen yılki bütçe kanun teklifinde öngörülen bir rakam. Belki vazgeçilen vergi tutarı bu rakamın da üstünde gerçekleşmiş olabilir. Bilmiyoruz, henüz açıklanmış değil. Geçen yılki bütçe kanun teklifinde 2021 yılı için ise bu kalemde öngörülen tutar 222,7 milyarmış. Ancak ilginçtir, bu teşviklerin etkin olmadığı görülmesine rağmen 2021 bütçe teklifinde 2021 yılı için geçen yıl öngörülen tutarın 8,1 milyar artırılarak Aşkın'ın verdiği rakam olan 230,8 milyara yükseltilmesi kabul edilebilir bir durum değildir. Bu teşviklerin bir kısmının amacına uygun olmadığı kanıtlanmış olmasına rağmen ısrarcı olunması ve üstelik daha da artırılması oldukça manidardır. Aslında amacın nasıl kullanılırsa kullanılsın başta yandaşlar olmak üzere sermaye kesimlerine bir kaynak aktarımı olduğu açıkça görülüyor. Bu tutar 2021 yılı için öngörülen bütçe vergi gelirlerinin yüzde 25'ine karşılık geliyor. Dehşet bir rakam. Devlet toplayacağı vergi gelirinin yüzde 25'inden vazgeçeceğim diyor. Diğer taraftan sermayeye kaynak transferi yapılırken, kamu vicdanını sızlatıcı bir şekilde bebek bezinde yüzde 18, ekmekte yüzde 8, özelleştirilen Milli Piyango'da yüzde 0 KDV alınabiliyor. İlk iki üründeki oranlar OECD ortalamasının çok üzerinde. Bu tür ürünlerde bu oranı düşürün ya da sıfırlayın denilebilir. Bu kez salgın koşullarında söz konusu muafiyetler öncelikle emekçi sınıflar lehine temel ihtiyaç maddelerine uygulanan vergiler için getirilmeli. Sınıfsal tercihleri değiştirmek salgın dayatmasıyla mümkün olabilir. Siyasal iktidar bu yönde baskılanabilir.

Nilgün Erdem: Teşekkürler. Meltem Hoca?

Meltem Kayıran: Ben, şimdiye kadar sıralanan önerilerin, emeğe daha fazla pay ayrılması talebinin uygulanabileceğini düşünmüyorum. Fakat yine de bu çerçevede katılımcıların söylediklerine ekleyecek birkaç şeyden bahsedebilirim. Neden katılmadığımla da bitireceğim. Kamucu bütçe, dayanışma vergisi, servetten vergi alınması, kamu özel işbirliği projelerinin kamulaştırılması gibi sizin saydığınız çok sayıda öneriye şunları ekleyebiliriz: Bütçe incelendiğinde pandemi nedeniyle bir takım ek önlemlerin alınacağı görülebilmeli. Yani, bir kriz bütçesi hazırlanmış olmalı. Kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılayacak doğalgaz, elektrik, su faturalarının bedellerinin alınmaması, bu hizmetlerin en azından temel ihtiyacı karşılayacak kısmının bedava sunulması, düşük gelirli vatandaşların ve emekçilerin borçlarının ertelenmesi, yapılandırılması hatta silinmesi gibi öneriler geliştirebiliriz ki esasen hep büyük sermayenin borçları yapılandırılıyor. Bir başka önemli konu da toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlayacak bir takım önlemlerin alınması. Bütçe sisteminin değişmesiyle bu konu daha iyi izlenebilecek deniliyor ama bu tabii ki göstermelik bir şey olmamalı.

Ayrıca kadınların güçlendirilmesi denildiğinde sadece kreş ve bakım konuları akla gelmemeli. Kadınların istihdama katılımı artırılmalı, hayata güvenle bakabilecekleri, güçlenecekleri koşullar yaratılmalı ve insanca yaşamaya yetecek ücrete sahip oldukları güvenceli işler oluşturulmalı. Ev içi görünmeyen emeğin karşılığı verilmeli.

Fakat sıralanan bütün önerilerin neden gerçekleşmeyeceğini açıklamak üzere en başta başladığım yere dönecek olursam şöyle söyleyebilirim: Aslında şu an bütün dünyada neoliberal otoriterleşme dönemi yaşıyoruz, pandemi de bunu tuzu biberi oldu. Hak ve özgürlükleri kısıtlayan otoriter iktidarlar pandemi sırasında virüsün yayılmasını önleme ve normale dönme konusunda aldıkları önlemlerle daha da otoriterleştiler. Böyle bir dönemde Türkiye’de de benzer bir süreç yaşandı. AKP’nin sağlıkla ekonomi arasında bir seçim yaptığını ve tercihini de ekonomiden yana kullandığını biliyoruz. Birçok kişi işsiz kaldı; işten çıkartılmayan emekçiler yeterli önlemler alınmadan çalışmaya zorlandı, açıklıkla hastalık arasında bir seçim yapma durumunda bırakıldı. İşsiz kalan, ücretsiz izne çıkartılan, kısa çalışma ödeneğinden bile yararlanamayan çok kişi oldu. Kısacası emekten yana yeterli destek paketlerinin açıklanmadığını fakat sermaye için çok sayıda önlem alındığını, teşvik paketlerinin hep sermayeye yönelik olarak açıklandığını; açıkların nedenlerinin de bunlar olduğunu biliyoruz. Bütün bunları düşündüğümüzde burada sıraladığımız önerileri uygulayacak bir siyasî irade olmadığı için bu önerilerin gerçekleşmesinin olanaksız olduğunu düşünüyorum.

Bütçe sisteminin Aziz Hoca’nın ayrıntılarıyla anlattığı gibi yasal ve denetlenebilir bir yapıya kavuşması için, bütçe hakkının kullanılabilmesi için ülkenin mevcut yönetim sisteminin değişmesi gerekiyor. Yani Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile tek merkezden yönetilen bu yapının değişmesi, güçler ayrılığının etkili bir şekilde yeniden tesis edilmesi gerekiyor. Her türlü kararın tek adam rejimi çerçevesinde alındığı bir ülkede bütçenin demokratik, katılımcı ve yasalara uygun şekilde yapılmasını beklemek hayal gibi geliyor bana.

Bir de şunu eklemek isterim. Kapitalist bir sistemde devletlerin genellikle sermayeden yana tavır aldığını, emeği değil sermayeyi koruyan ve güçlendiren politikalar uyguladığını zaten biliyoruz. Emeğin zor ve baskı araçlarıyla zayıflatıldığı böyle bir dönemde bizim emekten yana bir bütçeye ilişkin önerilerimizin gerçekleştirilmesini beklememiz zor. Fakat başta söylediğimiz gibi bütçe siyasi bir metin; sınıflar arası çatışmanın bir belgesi. Bu yüzden önerilerimizi ortaya koymaya ve emekten yana bir bütçenin nasıl olması gerektiğini söylemeye devam etmeliyiz.

Aziz Konukman: Bir iki şey söylemek istiyorum. Aslında iyi de oldu Meltem Hoca’nın bence önemli itirazı. Şu anlam çıkmasın. Ben çok sayıda katıldığım

platformlarda alternatif bütçeyi savundum ama bir dipnot düşerek. Yapılan öneriler bizim minimal taleplerimiz. Maksimal değil. Maksimal talepler bir rejim değişikliği, bölüşüm ilişkilerinin değişmesini gerektirir. Minimal taleplerin bile karşılanmayacağını biliyoruz. Tarihe not düşmek, kayıt altına almak için bu önerilerde ısrarcı olmak gerekiyor. Bu rejimin neleri yapıp neleri yapamayacağını görmek gerekiyor. Servet vergisini bile getiremiyorlar dedirtmek için ısrarcı olmalıyız. 2019 haziran sonlarında Amerikalı zenginler tarafından başkanlık adaylarına kendilerinden servet vergisi alınması çağrısı yapan açık bir mektup yayımladıklarından söz etmiştim. Samimi bir çağrı mıydı bilemem. Sağcılar bile böyle bir girişimde bulundular. Salgın yoktu o zaman. Bir de şimdi küresel ısınma var. Bunu hiç konuşmuyoruz. Hala fosil yataklarından enerji yatırımları devam ediyor Türkiye’de. Nükleer santral kapımızda. Akkuyu için de epeyce bir mesafe alındı. Sıra memleketim Sinop’ta. Fosil yakıtlara dayalı, karbondioksit salınımları yoğun olan üretim süreçleri egemen durumda. Teşviklerle bu yapı her geçen gün daha da güçlendiriliyor. Karbon vergisinin sisteme girdiği çevre dostu bir bütçe yapılmasına gecikmeksizin geçmek gerekiyor. Aynı şekilde bütçelerin toplumsal cinsiyete de duyarlı hale getirilmesi hayati bir önem taşıyor. Maalesef bütçe açısından geldiğimiz yer bu tür duyarlılıkların çok uzağında. Ben 2013’tü galiba KESK’in sayfasında var. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe konusunu ilk gündeme getiren kişilerden biriyim. Bu konunun de ele alındığı TBMM’yi ‘Bütçe Hakkı’na Sahip Çıkmaya Davet Ediyoruz başlıklı çağrım 2013’den bu yana KESK’in web sayfasında hala duruyor. Ayrıca bu görüşü sahiplenen sonuçlandırılmış iki doktora tez çalışmasında da tez izleme komitesi üyeliği yapmış bulunuyorum. Yani bu konuda takipçiliğimi sürdürüyorum. Meclis’te konu bir ara ciddi bir şekilde ele alındı ama sonradan komisyonlara havale edilerek, göstermelik toplantılar yapılarak konu ne yazık ki gündemden düşürülmüştür. Bu kadar kadın cinayetlerinin olduğu bir yerde kılını kıpırdatmayanların toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeyi önemsemesi zaten beklenemezdi. Ama yine de umutsuz olmamak gerekiyor. Mücadele bir şekilde sürdürülmelidir. Bu tür bir bütçe anlayışına sahip olmadıklarını göstermek de değerli bir çabadır.

Nilgün Erdem: Yeni bir tartışma açmak adına değil ancak bir itirazla birlikte kısa bir açıklama yapmak isterim. Aslında emekten yana bir bütçe nasıl olmalı sorusunu tarihe not düşmek ve bugün yapılanları ifşa etmek adına yanıtlamalıyız sanırım. Bunu tartışırken aynı zamanda sizin ve diğer konuşmacıların da vurguladığı neoliberal politikalar olarak bilinen 1980’lerden bu yana uygulanan, 1990’larda bazı değişikliklerle devam eden politikaları tüm boyutları ile eleştirerek, politika alternatiflerini tartışmak zorundayız. Merkez bankasının bağımsızlığı ve kısa vadeli avans uygulamaları dâhil olmak üzere. Merkez bankasının tek hedefini

fiyat istikrarı ile sınırlayan bağımsız merkez bankacılığı ile alternatif para politikası uygulamalarını devre dışı bırakırsanız, o zaman istihdam yaratmaya dönük, emekten yana politikaları nasıl uygulayacaksınız? Uluslararası sermaye hareketleri üzerinde kontrollerin olmadığı bir yapıda, sadece kısa vadeli faiz politikalarını belirleyebilen bir kıskaca alınmış bir Merkez Bankasıyla nasıl istihdam yaratılabilir ve başka problemler ele alınabilir?

Aziz Konukman: Sizin de dikkat çektiğiniz kıskaca alınmış bir merkez bankası eleştirisi çok sık yapılır hale geldi. Yeni bir kalkınma paradigması arayışı gündemde. Bu süreç salgın öncesinde başladı. Önerilen bu yeni yapılanmada merkez bankalarına yeni bir işlev verilmesi düşünülüyor. Kısaca bu gelişmeleri özetlemek istiyorum. Geçtiğimiz yıl UNCTAD (Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı) tarafından yayımlanan 25 Eylül 2019 tarihli Ticaret ve Kalkınma Raporu (Özgün adı: Trade and Development Report) bu tür bir arayışın ürünü. 30'lu yıllardaki Büyük Buhran Döneminin yeni düzeni gibi, küresel yeni bir düzen kurgulanıyor. "Küresel Yeşil Yeni Düzen" diye adlandırılan bu yeni yapının küresel mali kriz sonrasında yıllar süren kemer sıkma politikaları ve güvensizlik ortamından sonra yeni ve temiz bir başlangıç yapılabilmesi için doğru politika çerçevesi olduğu, gelir adaletini güçlendireceği ve çevreye verilen zararı terse dönüştürebileceği ifade ediliyor. Rapor'da, önerilen Yeni Düzen'in finansmanında liderliği kamu sektörüne veren bir dizi önlem açıklanıyor. Kalkınma ve kamu bankalarına kalkınmayı daha fazla finanse edebilmeleri için daha fazla sermaye sağlanması ve yeni küresel düzene referansla merkez bankalarının diğer kalkınmayı finanse eden kuruluşlarla uyum içinde hareket ederek doğrudan ve dolaylı olarak çok boyutlu roller üstlenmesi şeklindeki öneriler öne çıkıyor. Sonucusu çok önemli. Çünkü ilk kez merkez bankalarına kalkınmayla ilgili bir finansal mimaride (yeşil yatırımların finansmanında) kritik bir görev veriliyor. Yani fiyat istikrarı ve enflasyon hedeflemesi gibi klasik işlevlerle donatılmış merkez bankalarının bu dar bakış açısından uzaklaşarak güçlü bir şekilde iklim finansmanının teşvikine yönelmeleri isteniyor.

Nilgün Erdem: IMF'nin içinden de kendi politikalarını eleştiren kimi yayınlar oldu uzun yıllardır.

Aşkın Türeli: Dünyada merkez bankalarının bağımsızlığı konusunun ortaya çıkışı enflasyon hedeflemesiyle de bağlantılı. Enflasyon hedeflemesi rejimini uyguluyorsanız merkez bankalarını bağımsız yapmanız gerekir diye düşünülürdü. Son 15-20 yılda gündeme gelmesinin nedenlerinden biri bu. Türkiye ölçeğinde ise enflasyon hedeflemesi son derece başarısız oldu. Enflasyon hedefleri hiçbir zaman tutturulamadı.

Nilgün Erdem: Evet ama tek amaç olarak ilan ettiğiniz zaman istihdam yaratan politikaları nasıl uygulayacaksınız? Biliyorsunuz ki iktisat politikalarının amaçları her zaman birbirleriyle uyumlu olamaz, çelişirler. İstihdam yaratmaya dönük, yatırımları canlandırarak büyümeyi teşvik etmeye dönük politikalar ile fiyat istikrarı arasında olduğu gibi. Sizin tek hedefiniz fiyat istikrarı olursa bu, istihdam yaratmaktan ve yatırımlardan vazgeçmek anlamına gelmektedir. Bunu baştan kabul etmiş olmak demektir. Türkiye için özellikle sermaye hesabının serbestleştirildiği bir ortamda, enflasyon hedeflemesi ile para politikası araçlarını kısıtlayan ve siyasal iktidardan ‘bağımsızlaştıran’ merkez bankası düşüncesi, esas olarak finans kapitalin ihtiyaçları ve tercih ettiği iktisat politikaları doğrultusunda, sanayileşme ve tam istihdam gibi amaçların terk edildiği ‘yeni’ neoliberal anlayışa işaret etmektedir. Bu çerçevede enflasyon hedeflemesi ile sınırlandırılan para politikası da yüksek faizlere yol açarak spekülasyon fonları için yüksek arbitraj kazançları üretmektedir. Bu bağlamda merkez bankası uygulamalarının Türkiye’ye özgün sorunlarını tartışmak, merkez bankası bağımsızlığını savunmak anlamına gelmemelidir. Bu tür yanlış yorumlara neden olacak açıklamalardan kaçınmak gerektiğini vurgulamak istedim.

Aşkın Türel: Ben de aynısını düşünüyorum. Aziz Hoca ile ortak bir makalemizde de bu konuya değinmiştik. Para politikasının çerçevesinin ve bu kapsamda Merkez Bankasının amaç fonksiyonunun genişletilmesine ihtiyaç var. Sadece fiyat istikrarını değil, büyümeyi, istihdamı da dikkate alacak bir çerçevenin kurgulanması gerekiyor.

Nilgün Erdem: Kalkınma ve planlamanın önemini hatırlatan ve emekten yana, kamucu politikaları yeniden tartışmak gerektiğini vurgulayan buradaki bütün konuşmaların, Türkiye ekonomisi üzerine yürütülen tartışmalara önemli katkı sağlayacağını düşünüyorum. Bu çerçevede tüm katılımcılara teşekkür ederim.