

TÜRKİYE’NİN 2025 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER¹

Evaluations on Turkey's 2025 Central Government Budget

Aziz Konukman*

Geliş Tarihi / Received: 27 Şubat 2025

Kabul Tarihi / Accepted: 8 Nisan 2025

Konukman, Aziz. (2025). “Türkiye’nin 2025 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Üzerine Değerlendirmeler”. Eğitim Bilim Toplum Dergisi, Cilt:22, Sayı:88, (Güz 2024), ss: 55-74

55

Öz

Bu çalışmanın amacı gelenekselden farklı bir yaklaşımla, Türkiye’nin 2025 yılı merkezi yönetim bütçesinin önceki iki yılın bütçeleriyle birlikte değerlendirilmesidir. Bu çerçevede önce 2023 bütçe uygulama sonuçları, 2023 kesin hesap yasa teklifi ve ilgili Sayıştay raporları ışığında bütçe hakkı açısından ele alınmaktadır. 2023, 2024 bütçe uygulama sonuçları ve 2025 bütçe teklifi, kaynak tahsisi ve vergi yükü temelinde değerlendirilmektedir. Değerlendirmeler sonucunda 2023’te ciddi bütçe hakkı ihlallerinin gerçekleştiği tespit edilmekte ve 2023, 2024 ve 2025 bütçelerinin sermaye yanlısı bütçeler olduğu gösterilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Merkezi yönetim bütçesi, orta vadeli program (OVP), bütçe hakkı, kaynak tahsisi, vergi yükü, sermaye yanlısı bütçe, Türkiye ekonomisi.

Abstract

The aim of this study, with an approach different than the conventional, is to evaluate Turkey’s 2025 central government budget together with the budgets of the preceding two years. In this framework, first, the results of the application of the 2023 budget are examined in light of the

* Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi (Emekli), İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, azizkonukman@gmail.com, Orcid Numarası: 0000-0003-0269-3245

Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Economics, azizkonukman@gmail.com, Orcid Number: 0000-0003-0269-3245

2023 final account law proposal and the related reports of the Turkish Court of Accounts, with regard to the power of the purse. Later on, the results of the applications of 2023 and 2024 budgets, and the 2025 budget law proposal are evaluated on the basis of resource allocation and tax burden. As a result of these evaluations, it is assessed that there were serious violations in the power of the purse, and the budgets of 2023, 2024 ve 2025 are pro-capital budgets.

Key Words: Central government budget, medium term program (MTP), power of the purse, resource allocation, tax burden pro-capital budget, Turkish economy.

Giriş

Bu çalışmada ilk olarak devletin ekonomideki rolünün değişimine değinilecektir. Ardından bu değişimin sermaye lehine bir kaynak tahsis mekanizması yarattığı ortaya konulacaktır. Bu çerçevede önceki iki yılın bütçe uygulama sonuçları ve sonrasında 2025 yılı merkezi bütçe teklifi ayrıntılı bir şekilde değerlendirilecektir.

DEVLETİN EKONOMİDEKİ ROLÜNDE YAŞANAN DEĞİŞİM

Küreselleşme süreciyle birlikte oluşturulan Post-Fordist sermaye birikim rejiminin bir gereği olarak devlete biçilen rol 80'li yılların sonunda gündeme gelen Washington Uzlaşması (WU) ile netlik kazanıyordu. Bu çerçevede, WU'nun temel hedefi devletin ekonomideki rolünün küçültülmesiydi. Devletin ekonomideki rolünün küçültülmesi 3 yöntemle gerçekleştirildi: 1- Bütçelerin milli gelir içindeki payının giderek küçültülmesi; 2- KİT'lerin tasfiyesi (Özelleştirilmesi) ve 3- Deregülasyon (Kuralsızlaştırma).

90'lı yıllarda peşi sıra gelen krizlere çare olarak 2000'li yıllarda Post Washington Uzlaşması (PWU), önceki uzlaşmaya yeni unsurların katılmasıyla kalıcı hale geldi. Bu yeni unsurları şu ana başlıklar altında toplamak mümkündü: 1- Yönetişim; 2- Reregülasyon; 3- Yolsuzlukla Mücadele ve 4- Yoksulluğun Yönetilmesi. Bu yeni unsurların yaygınlaşması sonucunda, PWU'nun geçerli olduğu 2000'li yıllardan bu yana Türkiye dâhil birçok çevre ülkede “*tüm iktidar sermayeye*” modelinin uygulandığı rahatlıkla öne sürülebilir (Konukman 2020).

Sermaye Lehine Kamu Politikaları ve Kaynak Tahsisi

Kamu politikaları ve kaynak tahsisleri, yasaya konu olan resmî belgelerle (Orta Vadeli Program (OVP), Bütçe vb.) belirlenmektedir. Bu belgeler ve düzenlemeler yönetim tanımlaması/aldatmacası altında i- Sermayenin temsilcisi olan sermaye tabanlı kuruluşlar (bu kavramı yaygın olan sivil toplum kuruluşları yerine kullanıyoruz), ii- Uluslararası finans çevrelerince akredite edilmiş bürokratlar ve iii- Özel sektörün doğrudan temsilcileri tarafından kotarılmaktadır.

Dolayısıyla, bütçe ve onun bir parçası olduğu OVP dâhil tüm bu düzenlemelerin gerektirdiği kamu politikaları ve kaynak tahsislerinin hemen hemen hepsi sermayenin lehine ele alınmaktadır. Bu savın ayrıntıları için Oğuz Oyan’la birlikte yaptığımız “*Kamucu/Toplumcu Maliye Politikaları ve Uygulamaları*” başlıklı ortak çalışmaya bakılabilir. Çalışma TMMOB tarafından 28 Ekim 2023 tarihinde Ankara’da düzenlenen *Sanayi Kongresine Giderken/ Cumhuriyetin 100. Yıldönümünde Kamuculuk Yeniden* başlıklı sempozyumda sunulmuştur. Daha sonra Mart 2024’de sempozyuma sunulan çalışmalar bir kitapta toplanarak aynı adla yayımlanmıştır (Konukman ve Oyan 2024).

Bu sınıfsal tercih nedeniyle, merkezi bütçe ve onun bir parçası olduğu OVP’lerde artık emeğin adı geçmemektedir. Bu yönelim sadece son iki yıla özgü bir durum değildir. PWU’nun geçerli olduğu 2000’li yılların başlarından itibaren bütçenin bu niteliği giderek belirginleşmektedir. Sürecin ayrıntıları için daha önce yaptığımız bu yıllara ilişkin olarak bütçe uygulama sonuçlarını değerlendiren bir çalışmamıza bakılabilir (Konukman, 2015).²

Sınıfsal tercihin ne yönde yapıldığını, farklı bir ifadeyle bütçenin kimin bütçesi olduğunu, bütçe büyüklüklerinde yer verilmeyen ancak bütçe teklifinin bağlı cetvelleri arasına sıkıştırılmış olan üç yıllık vergi harcaması öngörülerini çok açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Vergi harcaması kavramı en genel anlamda “devletlerin gelir toplamını azaltan, standart vergi sisteminden ayrılan ayrıcalıklar veya istisna ve muafiyetler” olarak tanımlanmaktadır (Karaş ve Hayrulloğlu, 2021).

Bütçenin kimin bütçesi olduğunun tespiti, sözü edilen bu vergi harcamaları ve bütçe harcamalarının dağılımı ile anlaşılabilir. İlki dolaylı ikincisi ise doğrudan bir kaynak tahsisidir.

Bütçeden vergi harcaması başlığı altında verilen bu dolaylı desteğin yanı sıra bu kesimlere ayrıca doğrudan bütçe harcaması yoluyla da (mal ve hizmet alımları, cari transfer kaleminden sermayenin yararlandığı bazı aktarımlar, verilen kamu yatırım ihaleleri üzerinden yatırım harcamaları kaleminden ve ağırlıklı olarak bu kesime giden faiz ödemeleri) önemsenecek tutarlarda kaynak tahsisi yapılmaktadır.

Bütçe büyüklerinden bütçe gelirlerinin dağılımı ise doğrudan kaynak tahsisinin nasıl finanse edildiğini göstermektedir.

Bilindiği gibi ülkemizde bütçe tartışmaları genellikle Meclis'e sevk edilmiş bütçe teklifi üzerinden yapılmaktadır. Oysa bu belgede yer alan kamu hizmeti üretimine yönelik olarak tahsis edilecek ödenekler bir öngöründen ibaret olmakta, -cekli -caklı cümlelerle kurulan politika tedbirleri ise vaatten öteye geçmemektedir. Oysa neredeyse tüm enerjinin bütçe teklifi üzerine yoğunlaştırıldığı, birlikte görüşülen Kesin Hesap (KHES) yasa teklifi görüşmelerinin ise adeta usulen gerçekleştirildiği görülmektedir. Nedense, kaynak tahsisinin gerçekleşmiş olduğu geçmiş bütçe uygulaması pek önemsenmemektedir. Burada hesaplar artık kesinleşmiştir. İlki kadar olmasa da bir diğer önemsenmeyen, gelecek yılın bütçesinin hazırlandığı yıla ait gerçekleşme tahmininin verildiği bütçe sonuçlarıdır.

Bu tespitimiz “önceliği ilk ikisine verelim” anlamına gelmemelidir. “Her üçü de aynı ölçüde önemsenmelidir”. Yeni bütçe teklifi (gelecek yılın bütçesi) vaatlerinin gerçekçi bir zemine oturtulup oturtulmadığı, “perşembenin gelişi çarşambadan belli olur” değişindeki gibi, önceki iki yılın bütçe uygulama sonuçlarına bağlı kalmaktadır. Ancak önceki iki yıldan ilkinin bütçe sonuçları kesinleştirildiğinden KHES teklifine dönüşmektedir. Çünkü ikincisinin kesin sonuçları henüz alınabilmiş değildir. Dolayısıyla bu sonuçlar denetime konu edilmediği için analiz dışında kalmaktadır. Bu durumda geriye fiilen incelenebilecek iki teklif kalmaktadır: Önceki iki yıldan ilkine ait KHES teklifi ve gelecek yılın bütçe teklifi.

Kaldı ki yasama erkine ait “bütçe hakkının” bir yönü bütçe yasası ile yürütme erkinin harcama yapmasına ve gelir tahsil etmesine “izin verme ve sınırlandırma” iken, diğer yönü bütçe uygulandıktan sonra uygulama sonuçlarını KHES yasası ile “denetleme”dir. Bu açıdan yasaya dönüşen bu iki teklif, Meclis'in bütçe hakkının birbirini tamamlayıcı iki unsuru niteliğindedir. Bilindiği üzere, kamu gider ve gelirlerinin belirlenmesinde halkın söz sahibi olması demek olan bütçe hakkı, 1215 tarihli Büyük Özgürlükler Sözleşmesi (Magna Carta) ile başlayan halkın yüzyıllar süren demokrasi mücadelesinin aşama aşama kaydettiği kazanımlarının ürünüdür. Bütçe hakkı verilen mücadelelerden de anlaşıldığı üzere üç unsurdan oluşmaktadır: Toplumsal ihtiyaçların kamu hizmetine konu yapılarak kamu hizmetinin üretilmesi, kamu hizmeti üretilirken finansmanını sağlayacak kamu gelirlerinin çeşidi ve bunların toplanması, karar yetkisini kimin, nasıl ve ne zaman kullanacağı (Konukman 2016).

İlk iki unsurun gerektirdiği tercihlerde karar yetkisinin kimde olduğu ve bu yetkinin ne zaman, nasıl kullanılacağı büyük bir önem arz etmektedir. İlk

unsurda yapılacak tercihte karar verici olan halktır. Bütçe, halkın seçtiği temsilciler aracılığıyla hükümetten istediği hizmetlerin bir sipariş listesi olduğuna göre, birinci unsur halk temsilcilerinden oluşan parlamentoların halk tarafından kendilerine iletilen bu sipariş listesini hükümete vermesi anlamına gelmektedir. Benzer şekilde, ikinci unsur da parlamentoların halktan aldıkları yetkiyle hükümeti sipariş listesindeki hizmetlerin finansmanı için geçerli kaynakları toplayarak kamu hizmeti üretimine yönlendirmesi demektir.

Bu iki unsurun aynı anda uygulamaya konulması ise yıllık bütçe yasalarıyla mümkün olabilmektedir. İşte bütçe hakkını soyut bir hak olmaktan çıkaran olgu, bütçenin bu yasallığı ilkesidir. Bütçe yasası, hükümete gelirlerin toplanması ve giderlerin ödenmesi hakkında parlamento tarafından izin ve yetki verilmesini düzenleyen bir yasadır. Bütçenin bir yasa olması nedeniyle, verilen bu izin ve yetkinin yasalara ve bütçeye uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi gerekmektedir. Bu yönüyle bütçe hakkı, bütçenin onaylanması, uygulamasının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesini içermektedir. O nedenle ki, bütçe ve KHES teklifleri bütçe hakkı nedeniyle birer kanun olarak parlamentolar tarafından onaylanmak durumundadır.

Bu çerçevede, bütçe hakkı süreci şu şekilde gerçekleşmektedir: Halktan bütçe hakkı yetkisini alan parlamento, hükümetleri bütçe yapmakla görevlendirmektedir. Hükümetler bütçeyi hazırlayıp parlamentoya sunarak izin ve onay istemektedir. İlgili dönemin sonunda bütçe gerçekleştirmeleri parlamentonun denetimine tabi tutulmaktadır.

Dolayısıyla, bütçe uygulandıktan sonra, Meclis adına yapılan denetimler de en az bütçenin kanunlaşmasından ve uygulanmasından önce verilen izin ve sınırlandırma kadar önemlidir. Bütçe hakkı bütçenin Anayasası niteliğindeki 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kamu maliyesinin temel ilkelerini sıralayan 5. maddesinin d fıkrasında şu şekilde ifade edilmektedir: “*Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür*”.

Yukarıda ayrıntılı bir şekilde ele alınan bütçe hakkı açısından her iki teklifin de aynı ölçüde önemsenmesi gerekirken, geçmiş yıllarda olduğu gibi bu yılda da öncelik ikincisinde olmuştur. Tartışmada ağırlık 2025 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi yasa teklifine verilmiştir. Oysa Meclis’e birlikte sevk edilen 2023 yılı KHES yasa teklifi de aynı ölçüde önemli bir belgedir. Ancak ilginçtir ki Meclis dışında bazı kesimlerde bu belge de ilki kadar olmasa da önemsenmektedir.

KHES teklifinin görüşülmesine temel olarak hazırlanmış Sayıştay denetim raporlarına yandaş medyanın dışındaki medyanın ve sosyal medyanın ilgisi Meclis'in gösterdiği ilgiden daha fazladır. Ama ilginin daha çok yolsuzluk, usulsüzlük vb. konularla sınırlı olduğunu da vurgulamamız gerekmektedir. Haksızlık etmeyelim, bu konuların dışındaki denetim bulgularına sayıları az da olsa dikkat çekenler de bulunmaktadır.

Bir diğer önemli bütçe belgesi ise, 2025 bütçe teklifine temel olan Orta Vadeli Program'da (OVP) yer alan 2024 yılına ait gerçekleşme tahmini olarak verilmiş bütçe uygulama sonuçlarıdır. Bu çalışmada üç temel bütçe belgesinden ilk olarak 2023 bütçesi, bütçe hakkı açısından ele alınacak, daha sonra 2023 bütçe gerçekleştirmeleri, 2024 bütçe gerçekleşme tahminleri üzerinden bütçe uygulama sonuçları ve 2025 yılı bütçe teklifinin değerlendirilmesi yapılacaktır.

2023 BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

2023 yılı bütçe uygulamaları farklı yönleriyle, 2023 KHES teklifiyle birlikte sunulan kamu idarelerinin faaliyet raporları ve bunların üzerinden hazırlanan 2023 Yılı Sayıştay İdare Denetim Raporları, 2023 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, 2023 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu ve 2023 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi (GUB) ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmektedir. Bu raporlar geçmiş yıllarda olduğu gibi, adeta “Bütçe Hakkı İhlal Raporu” niteliğindedir. Neredeyse her yıl önceki hak ihlallerine bir yenisi eklenmektedir (Bu raporlara Sayıştay ağ sayfasından ulaşılabilir).

Geçmiş yıllardan günümüze süregelen bütçe hakkı ihlallerini şu ana başlıklar altında listelememiz mümkündür:

- Dış denetim genel değerlendirme raporu kamu zararını görmezden gelmektedir.
- İdare denetim raporları istenilen düzeyde değildir. Örneğin, önemine rağmen idarelerin yandaş dernek ve vakıflarla imzaladığı protokollerle ilgili tespitlere denetim bulguları arasında yer verilmemektedir. Bu oldukça manidar bir durumdur. Çünkü bu protokollerle idarenin asli görevleri bir taşeronla devredilmiş olmaktadır. Oysa bu tür hizmetlerin genel idare esaslarına göre memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerekmektedir.
- KÖİ projelerinin döviz cinsinden garantilerinin olası bütçe yükü bilinmemektedir.
- Anayasa'ya ve 5018'e aykırı özel hesap uygulaması sürdürülmektedir.

- Bütçe birliği ilkesine aykırı döner sermaye bütçesi uygulamaları sürdürülmektedir.
- Faaliyet genel değerlendirme raporu adeta “bütçe hakkı ihlal raporu” niteliğindedir.
- Kamu kaynağından beslenen dernek ve vakıflar gizlenmektedir.
- Ödenek üstü harcama adeta bir gelenek haline gelmiştir.
- Yedek ödenekte yasal sınırlamanın aşılması sorun olarak görülmemektedir.
- Sayıştay’ın dikkate almadığı bütçe hazırlık, sevk ve görüşülme süreçlerindeki bütçe hakkı ihlalleri bulunmaktadır.
- Bütçe teklifi hazırlanırken giderlerin önceliği ilkesine uyulmamıştır.
- Bütçe hakkının ihlali yalnızca hazırlık süreciyle sınırlı değildir. Bütçe teklifinin Meclis’e sevk (sunumu) ve Meclis’te görüşülmesi süreçlerinde de ihlal söz konusudur.
- Bütçe hakkı ihlali bütçe teklifinin Meclis’teki müzakere sürecinde de sürdürülmektedir.
- Borçlanma limitinin yasa dışı artırılması adeta bir gelenek haline gelmiştir.
- Bütçe tekliflerindeki vergi harcamalarıyla ilgili tabloda sadece öngörülere yer verilmektedir. Ek bütçe söz konusu olduğunda ise söz konusu tablo her nedense ek bütçe teklifinde yer almamaktadır.
- İktidar Meclis’in verdiği harcama ve gelir izinlerini aşma çabasıdır.
- Mali saydamlık ve hesap verebilirliğe katkı sağlamak, kamu kaynaklarıyla kamu hizmetleri, politika hedef ve öncelikleri ile sonuçların ilişkilendirilmesine yardımcı olmak amacıyla bütçelerin uluslararası bütçeleme yaklaşımlarıyla uyumlu olarak hazırlanmasını ve uygulanmasını öngören Performans Esaslı Program Bütçe Reformu 2021 yılında hayata geçirilmiştir. Sayıştay belgelerinde bu reformun uygulama sonuçlarına ilişkin olarak bugüne kadar herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır.
- Siyasi nitelikteki bütçenin sunumu ve savunması memur olan cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından, keza her bakanlık bütçesi de memur konumundaki ilgili bakan tarafından sunulmaktadır.

Yukarıda sıraladığımız hak ihlallerin ayrıntılı bir değerlendirmesi için TMMOB Makina Mühendisleri Odası (MMO) tarafından yayımlanan *Sanayi ve Toplum*’un ilk sayısında yer alan çalışmamıza bakılabilir (Konukman 2023).

Borçlanma Limitinin Yasa Dışı Artırılmasının İnatla Sürdürülmesi

Yukarıda sıralanan hak ihlallerinden biri olan borçlanma limitinin yasa dışı artırılması ihlalinin 2023 yılı uygulaması ibret vericidir.

14.07.2023 tarihli ve 7456 sayılı Kanun'un (Torba Kanunu) 11'inci maddesi ile 4749 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 38'inci maddede de 5'inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarının, 2023 yılı için, 01.01.2023 tarihinden geçerli olmak üzere, Bakan ve Cumhurbaşkanı tarafından artırılan net borç kullanım tutarının üç katı olarak uygulanacağına dair düzenleme; Cumhurbaşkanı 2185,9 milyar TL'ye kadar borçlanma yetkisi vermektedir. Bu rakama 5'inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarının iki yüzde 5'lik istisna ile artırılmasıyla hesaplanan 728,6 milyarlık net borç kullanım tutarının üçle çarpılmasıyla ulaşılmaktadır.

Ancak gerçekleşme bu düzeyin 1224,7 milyar altında kalarak 961,2 milyar olmuştur. Böylece borçlanmanın yasal limit içinde kaldığı görüşü ifade edilmektedir. Oysa gerçekte söz konusu yasaya göre iki istisnanın kullanılmasıyla belirlenmiş olan 728,6 milyarlık net borçlanma limiti 232,6 milyar lira aşılmıştır. Çok açık bir şekilde görülüyor ki, ilgili yasaya eklenen bu geçici madde yasanın ruhuna aykırı olarak net borç limitinin keyfi bir şekilde aşılmasına neden olmaktadır.

Geçici madde uygulaması yasayla net borçlanma limitinin belirlenmesini fiilen geçersiz kılmaktadır. O nedenle olsa gerek 2017 yılından bu yana 5 kez ilgili kanuna geçici madde eklenerek yasayla tanınmış net borçlanma limiti artırılmıştı. Ayrıca geçici maddeyle Meclis'in verdiği borçlanma limiti izninin borçlanma yasasıyla tanınmış istisnalar dışında aşılması olanağını yaratılması ciddi bir bütçe hakkı ihlaline neden olmaktadır.

Sayıştay tarafından düzenlenen 2023 yılına ait GUB'da; yürütmeye Anayasa'ya aykırı bir biçimde ihtiyacın ötesinde borçlanma yetkisi veren söz konusu düzenleme ve uygulama sonuçları hakkında herhangi bir değerlendirmede bulunulmaması oldukça manidardır.

Geçici maddenin yanı sıra 4749 Sayılı Kanun'un 5'inci Maddesi uyarınca iki kez yapılan limit artırımı kararlarının kamuoyuna duyurulmasında da ciddi bir sorun yaşanmaktadır. İlk artırım Hazine ve Maliye Bakanlığı makamının onayı ile ikincisi ise Cumhurbaşkanlığı Kararı ile uygulamaya konulmaktadır.

Burada manidar ve düşündürücü olan durum ilk onay kararın tarihinin bilinmemesi, ikinci kararın (7366 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı) ise Resmî

Gazete’de yayımlanmamış olmasıdır. Maalesef 15 Temmuz 2018 Tarihli ve 30479 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin (Kararname Numarası:10) 4. maddesinin ç bendi bu tür bir seçeneğe (kararı yayımlamama) olanak tanımaktadır.

Konuya ilişkin bir diğer manidar ve düşündürücü durum, ortada limit artırma ihtiyacı yok iken yüzde 5’lik 2 kez limit artırımına gidilmiş olmasıdır. Söz konusu torba kanun teklifi 5 Temmuz’da Meclis’e sunulduğunda, Temmuz 2023 Kamu Borç Yönetim Raporu’nda net borçlanma tutarının Ocak-Haziran döneminde nakit bazlı 316 milyar olduğu belirtiliyordu. Bu tutar ilgili yasayla tanınan 661 milyar TL’lik ilk limit tutarının 345 milyar gerisindeydi. Yani ilk limit tutarının ilk 6 ayda henüz yüzde 52,2’si kullanılmış iken alelacele bu yola başvurulması dikkat çekmektedir. Ardından bu da yeterli görülmeyip sözü edilen geçici maddeyle limitin yasaya aykırı bir şekilde devasa boyutlara ulaştırılması, iktidarın ciddi bir borçlanma programından yoksun olduğunu göstermektedir. Nitekim daha önce ifade edildiği gibi, gerçekleşen net borçlanma tutarı alınan Anayasa’ya aykırı yetkinin çok gerisinde kalmıştır.

Ödenek Üstü Harcamanın Yok Sayılması

İlk kez bir GUB metninde (2023 Yılı GUB) bütçe hakkına aykırı bir uygulama olan ödenek üstü harcamadan söz edilmemektedir. Oysa geçen yılki OVP’de yer alan 2023 Merkezi Yönetim Bütçesi program hedefleri, ek bütçe hedefleri ve bu yılki OVP 2023 Merkezi Yönetim Bütçesi gerçekleştirme hedefleri incelendiğinde, geçmiş yıllarda olduğu gibi 2023’te de ödenek üstü harcama yapıldığı saptanabilmektedir. 2023’te 4,5 trilyonluk başlangıç ödeneği 1,1 trilyonluk ek bütçeyle 5,6 trilyon TL’ye yükseltilmişti. Gerçekleşen bütçe harcaması ise 6,6 trilyon düzeyine yükseldiği için 2023’te ödenek üstü harcama 1 trilyon TL olmuştur.

GUB’da ödenek üstü harcama tespitine yer verilmemesinin gerisinde 2023 yılı başlangıç ve ek bütçe ödenekleri toplamına Cumhurbaşkanının ödenek ekleyebilmesinin yolunu açan yasal düzenlemelerin varlığı yatmaktadır. Bunlardan ilki Bütçe Kanunlarının 6. maddesinin (1) nolu fıkrasıdır. Yıllardır bu fıkraya gönderme yapılarak bazı bakanlıkların mevcut personel başlangıç ödeneklerinden bir bölümü Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Bütçesi içerisindeki Yedek Ödenek tertibine Cumhurbaşkanının yetkisini kullanmasıyla aktarılmaktadır. Böylece bu bakanlıklar iradesi dışında personel ödenekleri açısından yılsonunda ödenek üstü harcama yapmaya mecbur bırakılmaktadır.

2023'te yıllardır verilen bu olanağa ilave olarak Cumhurbaşkanının ödenek ekleyebilmesinin yolunu açan iki yasal düzenleme yapıldı. Bunlardan ilki 14.07.2023 tarihli 7456 sayılı Kanun, ikincisi ise 03.11.2023 tarihli 7464 sayılı Kanundur. İlkinin geçici 1'inci, ikincisinin ise 20. maddesiyle Cumhurbaşkanına ödenek ekleme yetkisi verildi. Ayrıca mevcut 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun 30'uncu maddesiyle Cumhurbaşkanına ilan edilen olağanüstü halin gerektirdiği harcamaları karşılamak üzere genel bütçe ödeneklerini yüzde 5'e kadar artırma konusunda verilen yetki de kullanıldı. Anlaşılan bu üç kanaldan ödenek eklenmesiyle 6,6 trilyonluk bütçe harcamasına bu tutarda bir ödenek (Meclis'in ek bütçe dâhil verdiği 5,6 trilyonluk bütçe ödeneğine 1 trilyonluk ödeneğin eklenmesiyle) sağlanabilmiştir. Yine anlaşılmaktadır ki, 1 trilyonluk ek ödenek yukarıda sözü edilen borçlanma limitinin bu tutarda yasa dışı artırılmasıyla finanse edilmiştir. Oysa Olağanüstü Hal Kanunu'nun dışındaki yollardan yapılan ek ödenek tahsisleri hem 5018'e hem de Anayasa'ya aykırıdır. Çünkü bu olanakların yaratılmış olması Meclis'in verdiği ödenek izninin aşılmasına neden olmaktadır. Yani bir bütçe hakkı ihlali söz konusudur.

Benzer bir şekilde, 2021 yılında da yasal bir düzenlemeyle Cumhurbaşkanına ödenek ekleme yetkisi verildi. 25 Aralık 2021 tarih ve 7349 sayılı “Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adını taşıyan torba yasanın 7. maddesiyle bütçenin Anayasası niteliğindeki 5018'e geçici bir madde eklenerek ek bütçeye gerek kalmadan Cumhurbaşkanına 2021 yılı genel bütçe gelir tahmini üzerinde gerçekleşen gelir kadar genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine ödenek ekleme olanağı getirilmişti.

Oysa bu yasal düzenleme Anayasa'ya aykırıydı. 30 Ocak 2022 tarihli Evrensel'de yayımlanmış olan bir çalışmamızda yasal düzenlemenin Anayasa'ya aykırılığına dikkat çekilmişti (Konukman 2022). Nitekim Anayasa Mahkemesi'nce CHP'nin başvurusu üzerine sözü edilen bu torba kanunun 7. maddesiyle 5018'e eklenen ek bütçe niteliğinde bir sonuç yaratan geçici maddenin ilk cümlesi Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Karar için 27 Aralık 2022 tarih ve 32056 sayılı Resmî Gazete'ye bakılabilir.

Dolayısıyla ödenek eklenmesine yol açan bu yasal düzenlemelerin hepsi Anayasa'ya aykırıdır. Ortada bir iptal kararı olmasına rağmen, bu tür yasal düzenlemelerde ısrarcı olunması bütçe hakkının yok sayılması anlamına geliyor.

Aynı şekilde, bu yollarla gerçekleştirilen toplam ek ödeneğin finansmanı da Anayasa'ya aykırıdır. Kaldı ki bu koşullarda bir olanak da mevcuttu. Ek bütçenin 1,1 trilyon yerine 1 trilyon artırılarak 2,1 trilyon olarak bağlanmasıyla ödenek üstü harcamanın önüne geçilebilir ve yasa dışı ek ödenek finansmanı söz konusu olmayabilirdi. Kısacası, ödenek eklemeleri konusunda sözü edilen yasal düzenlemelere gönderme yapılmadan ödenek üstü harcama konusunun geçirilmesi oldukça manidardır.

Kaldı ki ödenek üstü harcama tespiti yapılmış olsaydı da bunun bir hükmü kalmayacaktı. 2022 yılı öncesine kadar KHES kanunuyla ödenek üstü harcamaya tamamlayıcı ödenek verilebilmesi mümkün oluyor ve konu kapatılıyordu. Ancak Anayasa Mahkemesi 28.09.2023 tarihinde E.2020/33 numaralı dosyada, 7198 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu'nun 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verdi. Bu kararla KHES kanunuyla, tamamlayıcı ödenek verilmesinin Anayasa'nın 161. maddesinde yer alan bütçe hakkıyla bağdaşmadığı sonucuna varılmıştır.

İlginçtir; iptal edilen bu madde Meclis'te görüşülerek kanunlaşan 2019, 2020 ve 2021 Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tekliflerinin her üçünde de mevcuttu. İptal davası devam ettiği için bu durum bir ölçüde anlaşılabilir. İlgili maddenin tekliften çıkarılması iptal sonrasındaki 2022 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Teklifinde mümkün olabilmiştir. Ama bu kez ödenek üstü harcamaların tamamlayıcı ödenek verilmesi yerine, Anayasa'nın arkasından dolanılarak, kullanılmayan ödenekten mahsup edilmek suretiyle karşılanması sağlanmıştır. Dolayısıyla bu hükmün devreye girmesiyle 2023 yılında tespit edilebilecek ödenek üstü harcama konusu rahatlıkla kapatılabilecekti. Sayıştay GUB'da bütçe hakkını yakından ilgilendiren bu Anayasa iptallerine değinilmemesi ve bir değerlendirme yapılmamasının da dikkat çekici olduğu ayrıca belirtilmelidir.

Öngörülenin Üzerinde Bütçe Açığı Gerçekleşmesinin Göz Ardı Edilmesi

Ek bütçe kanunuyla eklenen ödenek dâhil bütçede öngörülen bütçe açığı 659,4 milyar iken gerçekleşme 1380,4 milyar olmuştur. Böylece öngörülen açık 721 milyar aşılmıştır. Sapmanın tutarına ve nedenlerine değinilmemesi düşündürücüdür. Oysa ek bütçe sonrası başlangıç bütçe açığının değişmemesi gerekirdi. Çünkü 5018 sayılı Kanun bu konuda çok açıktır. Söz konusu Kanun'un "Merkezî yönetim bütçe kanun teklifinin görüşülmesi" başlıklı 19'uncu maddesinde "....*Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeyen*

hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir” denilerek ek bütçenin denk olması gereğine dikkat çekilmektedir.

Vergi Harcamalarının Göz Ardı Edilmesi

Sayıştay'ın denetim raporlarında vergi harcamaları uygulama sonuçları hakkında herhangi bir tespitle bulunulmaması önemli bir eksikliktir. Bu gerçekleştirmeler bilinmeden ileriki yıl bütçelerinde sağlıklı bir öngörü yapılabilmesi mümkün değildir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından yayımlanan 2023 yılı Vergi Harcamaları Raporu'na göre toplam 1476,7 milyar TL tutarında vergi harcaması tahmin edilmiştir (Söz konusu rapora bu kuruşun ağ sayfasından erişilebilmektedir). Bu gerçekleşme tahminidir. Gerçekleşen tutar bilinmemektedir. Bu sapmanın nedenlerinin Meclis'in bilgisine sunulmaması ise ciddi bir bütçe hakkı ihlalidir.

Bütçe Büyüklüklerinin Bütçe Teklifinden Önce Belirlenmesi

Bütçe, tabi olduğu OVP metinlerinde ayrıntılı bir şekilde belirlenmektedir. Kamu idareleri için verilen ödenek tavan teklifleri ise bütçe teklifinde değişiklik yapılmadan ödeneye dönüştürülmektedir. Yani bütçe hakkına aykırı bir şekilde bu büyüklükler müzakere edilmeksizin bütçe teklifi idarelere gönderilmeden önce sonuçlandırılmış olmaktadır.

Bütçe Teklifi Reddedilse Bile Yeni Belirlenmiş Büyüklükleriyle Yürürlüğe Girebilmesi

5018'e göre bütçe teklifinin reddedilmesi durumunda mevcut bütçe ödenekleri yeniden değerlendirme oranında artırılabilir ve bütçe bu yeni haliyle yürürlüğe girebilir. Bu müdahale Meclis'in bütçe hakkını tümüyle yok saymak anlamına gelmektedir.

2023BÜTÇEUYGULAMASONUÇLARI,2024BÜTÇEGERÇEKLEŞME TAHMİNLERİ ÜZERİNDEN BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI VE 2025 YILI BÜTÇE TEKLİFİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

2023 Bütçe Uygulama Sonuçları

Önce vergi harcamalarına bakalım. 2023 yılı bütçe teklifinde Vergi Türleri İtibariyle Toplam Vergi Harcamaları tablosuna göre vergi harcaması tahmini 994,4 milyar TL olarak verilmiştir. Daha önce de ifade edildiği üzere, gerçekleşme tahmini ise 1476,7 milyar TL olmuştur. Ağırlıklı olarak sermaye lehine bir vergi harcaması söz konusudur. Önceki yıllarda da bütçe kanun

tekliflerinde yer alan muafiyet ve istisna tutarlarından ağırlıklı olarak sermaye kesimi yararlanmıştır.

Gerçekleşme tahmininin öngörülenin 482,3 milyar üzerinde olması, sermaye lehine vazgeçilen vergi tutarının öngörülenden fazla olduğunu göstermektedir. Gerçekleşme tutarları ise hiçbir şekilde bilinmemektedir. 2023'te de durum değişmemiştir. Sırf bu kalem nedeniyle 2023 bütçesi için “sermaye lehine bir bütçe” nitelendirmesi rahatlıkla yapılabilir.

Şimdi de sermaye kesimine dolaylı bir kaynak tahsisi olan 2023 bütçe harcamalarının dağılımına bakalım. Tablo 1 ve 2’teki verilere bu yönden bakıldığında 2023 bütçesinin ağırlıklı olarak sermaye kesiminin lehine bir kaynak tahsisi gerçekleştirdiği açıkça görülmektedir.

TABLO 1- Seçilmiş Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklüklerinin Bütçe ve Milli Gelir İçindeki Payı

	(Cari Fiyatlarla, Milyon TL)			Yüzde Değişim		Yüzde Dağılım			(GSYH'ya Oran, Yüzde)		
	2023	2024(1)	2025(2)	2024(1)	2025(2)	2023	2024(1)	2025(2)	2023	2024(1)	2025(2)
HARCAMALAR	6.588.016	11.213.127	14.731.014	70,2	31,4	100,0	100,0	100,0	24,8	25,4	23,9
01-Personel Giderleri	1.324.584	2.678.257	3.475.521	102,2	29,8	20,1	23,9	23,6	5,0	6,1	5,6
02-SGK Devlet Primi Giderleri	185.783	332.743	434.991	79,1	30,7	2,8	3,0	3,0	0,7	0,8	0,7
PERSONEL HARCAMALARI	1.510.367	3.011.000	3.910.512	181,3	60,5	22,9	26,9	26,6	5,7	6,9	6,3
04 - Faiz Giderleri	674.615	1.297.761	1.950.000	92,4	50,3	10,2	11,6	13,2	2,5	2,9	3,2
05 - Cari Transferler	2.373.847	4.011.414	5.813.438	69,0	44,9	36,0	35,8	39,5	8,9	9,1	9,4
TRANSFER HARCAMALARI	3.048.462	5.309.175	7.763.438	161,4	95,2	46,2	47,4	52,7	11,4	12,0	12,6
06 - Sermaye Giderleri	544.011	1.092.559	1.102.418	100,8	0,9	8,3	9,7	7,5	2,0	2,5	1,8
07 - Sermaye Transferleri	858.256	724.126	337.955	-15,6	-53,3	13,0	6,5	2,3	3,2	1,6	0,5
YATIRIM HARCAMALARI	1.402.267	1.816.685	1.440.373	85,2	-52,4	21,3	16,2	9,8	5,2	4,1	2,3
TOPLAM	5.961.096	10.136.860	13.114.323	70,1	29,4	90,4	90,5	89,1	22,3	23,0	21,2

Kaynak: 2025 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı’nda yer alan Merkezi Yönetim Bütçe büyüklükleri tablosunun yeniden düzenlenmesiyle türetilmiştir.

Mal ve hizmet alımları için 0,5; cari transferler (ağırlıklı olarak sermaye kesimi yararlanıyor) için 2,4; verilen kamu yatırım ihaleleri üzerinden yatırım harcamaları (sermaye giderleri ve sermaye transferleri toplamı) için 1,4 ve ağırlıklı olarak yine sermaye kesimine giden faiz ödemeleri için 0,7 trilyon olmak üzere toplamda 5 (4,9) trilyon TL’lik bir kaynak tahsisi yapılması öngörülmektedir. Bu tutar 6,6 trilyonluk bütçenin yüzde 74,4’üne karşılık geliyor. Bunun büyük bir kısmının sermaye kesimine gittiğinin altı yeniden çizilmelidir.

TABLO 2- 2025 BÜTÇESİNDE ÖNGÖRÜLEN AĞIRLIKLILARAK SERMAYE KESİMİNE TAHSİS EDİLEN KAYNAK TUTARI

	(Cari Fiyatlarla, Milyon TL)			Yüzde Değişim		Yüzde Dağılım			(GSYH'ya Oran, Yüzde)		
	2023	2024(1)	2025(2)	2024(1)	2025(2)	2023	2024(1)	2025(2)	2023	2024(1)	2025(2)
HARCAMALAR	6.588.016	11.213.127	14.731.014	70,2	31,4	100,0	100,0	100,0	24,8	25,4	23,9
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	453.895	772.836	1.023.745	70,3	32,5	6,9	6,9	6,9	1,7	1,7	1,7
TRANSFER HARCAMALARI	3.048.462	5.309.175	7.763.438	161,4	95,2	46,2	47,4	52,7	11,4	12,0	12,6
YATIRIM HARCAMALARI	1.402.267	1.816.685	1.440.373	85,2	-52,4	21,3	16,2	9,8	5,2	4,1	2,3
TOPLAM	4.904.624	7.898.696	10.227.556	61,0	29,5	74,4	70,5	69,4	18,3	17,8	16,6

Kaynak: Tablo 1'in yeniden düzenlenmesiyle türetilmiştir.

Bütçe büyüklerinden bütçe gelirlerinin dağılımı ise doğrudan kaynak tahsisinin ağırlıklı olarak vergi gelirleriyle finanse edildiğini göstermektedir. Vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içindeki payı yüzde 86,4 olarak gerçeklemiştir. Vergi gelirlerinin milli gelir içindeki payı olarak tanımlanan vergi yükü ise yüzde 19,6 olmuştur (2025 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda yer alan Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri tablosu). Bu yük ağırlıklı olarak emekçilerin üzerinde kalmıştır.

Sonuç olarak, doğrudan ve dolaylı kaynak tahsisi ile vergi yükü dikkate alındığında, 2023 yılı bütçesinin sermayeden yana bir bütçe olduğu çok açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

2024 Bütçe Gerçekleşme Tahminleri

İlk olarak, vergi harcamalarına bakalım. 2024 yılı bütçe teklifinde vergi harcaması tahmini 2,2 Trilyon TL olarak verilmişti. Gerçekleşme tahmini ise 2024 yılı Vergi Harcamaları Raporu henüz yayımlanmadığı için bilinmemektedir. Sırf bu kalem nedeniyle 2024 bütçesi için de 2023 bütçesi gibi “sermaye lehine bir bütçe” nitelendirmesi rahatlıkla yapılabilir.

Şimdi de sermaye kesimine dolaylı bir kaynak tahsisi olan 2024 bütçe harcamalarının dağılımına bakalım. Tablo 1 ve 2'teki verilere bu yönden bakıldığında, 2024 bütçesinin ağırlıklı olarak sermaye kesiminin lehine bir kaynak tahsisi gerçekleştirdiği açıkça görülmektedir. Mal ve hizmet alımları için 0,8; cari transferler (ağırlıklı olarak sermaye kesimi yararlanıyor) için 4,0; verilen kamu yatırım ihaleleri üzerinden yatırım harcamaları (sermaye giderleri ve sermaye transferleri toplamı) için 1,8 ve ağırlıklı olarak yine sermaye kesimine giden faiz ödemeleri için 1,3 trilyon olmak üzere toplamda 7,9 trilyon TL'lik bir kaynak tahsisi yapılması öngörülmektedir. Bu tutar 11,2 trilyonluk bütçenin yüzde 70,5'ine karşılık geliyor. Bunun büyük bir kısmı sermaye kesimine gitmektedir.

Bütçe büyüklerinden bütçe gelirlerinin dağılımı ise doğrudan kaynak tahsisinin ağırlıklı olarak vergi gelirleriyle finanse edileceğini göstermektedir. Vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içindeki payının yüzde 83,9 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Vergi yükünde gerçekleşme tahmini ise yüzde 20,0 düzeyindedir (2025 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda yer alan Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri tablosu). Bu yük önceki yılın bütçesinde olduğu gibi ağırlıklı olarak emekçilerin üzerinde kalacaktır.

Özet olarak, doğrudan ve dolaylı kaynak tahsisi ile vergi yükü dikkate alındığında, 2023 yılı bütçesinde olduğu gibi, 2024 bütçesinin de sermayeden yana bir bütçe olduğu çok açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

2024 bütçe büyüklüğü başlangıçta 10089,0 Milyar TL, Bütçe geliri 8437,1 Milyar TL ve bütçe açığı 2651,9 Milyar TL olarak öngörmüştü. 2024 yılında OVP'de açıklanan gerçekleşme tahmini 11213,0 Milyar TL olarak verilmektedir. Anayasa'ya ve 5018'e aykırı olarak bütçe hakkının ihlal edilmesiyle Meclis'in verdiği harcama izninin 124,1 Milyar TL aşılabacağı tahmin edilmektedir (Tablo 3).

TABLO 3- 2024 BÜTÇE PROGRAM HEDEFLERİ VE GERÇEKLEŞME TAHMİNLERİ

	(Cari Fiyatlarla, Milyar TL)		
	2024 (P)	2024 (GT)	FARK
Harcamalar	11.089,0	11.213,1	124,1
1-Faiz Hariç Harcama	9.835,0	9.915,4	80,4
Personel Giderleri	2.553,5	2.678,3	124,8
Sosyal Gv.Kur. Devlet Primi	312,5	332,7	20,2
Mal ve Hizmet Alımları	679,8	772,8	93,0
Cari Transferler	4.266,7	4.011,4	-255,3
Sermaye Giderleri	788,0	1.092,6	304,6
Sermaye Transferleri	720,8	724,1	3,3
Borç Verme	298,5	303,4	4,9
Yedek Ödenekler	215,2	0,0	-215,2
2-Faiz Harcamaları	1.254,0	1.297,8	43,8
Gelirler	8.437,1	9.064,7	627,6
Genel Bütçe Vergi Gelirleri	7.407,7	7.605,5	197,8
Diğer Gelirler	1.029,4	1.459,2	429,8
Bütçe Dengesi	-2.651,9	-2.148,4	503,5
(P) OVP (2024-2026)'deki 2024 Program Hedefi			
(GT) OVP (2025-2027)'deki 2024 Gerçekleşme Tahmini			
(FARK) (GT) Değerlerinden (P) Değerleri Çıkartılmıştır			

Bu tutarda bir ödenek üstü harcama yapılmasına rağmen öngörülen bütçe açığının 2148,4 Milyar TL'ye düşmüş olması Meclis'ten alınan iznin ötesinde bütçe gelirlerinin artırılmış olmasıdır. Ödenek üstü harcama yapılırken vergi gelirlerine yüklenilerek bütçe gelirleri artırılmıştır. Vergi gelirlerinde ise

öngörülenin üzerinde 197,8 Milyar TL'lik bir artışın gerçekleşmesi, geniş halk yığınlarının vergi yükünün artması anlamına gelmektedir.

100 Milyar TL'lik bütçe tasarrufu öngörülen bir yılda 124,1 Milyar TL'lik fazla harcama yapılması düşündürücüdür.

Tablo 4'ten görüleceği üzere Kasım ve Aralık'ta tüm bütçe kalemlerinde yüklü bir artış söz konusu olacak, bütçe harcamalarında ilk 10 ayda 8,1 trilyon harcanmış iken, son iki ayda yıllık gerçekleşme tahmininin tutması durumunda 3 trilyonluk bir artış gerçekleşmiş olacaktır. Alt kalemler itibariyle gerçekleşebilecek olan artışlar ilgili tabloda yer almaktadır. Keza vergi gelirlerinde de önemli bir artış söz konusu olacaktır. Program hedefleri tutturulduğunda da tablo pek değişmemektedir. Hem giderlerde hem de gelirlerde ve onun önemli bir kalemi olan vergi gelirlerinde hatırı sayılı artışlar söz konusu olacaktır.

TABLO 4- 2024 İLK 10 AYLIK GERÇEKLEŞME VE 2024 GERÇEKLEŞME TAHMİNİ

(Cari Fiyatlarla, Milyar TL)			
	2024 İlk 10 Aylık Gerçekleşme (1)	2024 (GT) (2)	FARK (3)
Harcamalar	8.114,1	11.213,1	3.099,0
1-Faiz Hariç Harcama	7.065,2	9.915,4	2.850,2
Personel Giderleri	2.248,3	2.678,3	430,0
Sosyal Gv. Kur. Devlet Primi	275,6	332,7	57,1
Mal ve Hizmet Alımları	517,6	772,8	255,2
Cari Transferler	3.090,5	4.011,4	920,9
Sermaye Giderleri	636,8	1.092,6	455,8
Sermaye Transferleri	61,7	724,1	662,4
Borç Verme	234,8	303,4	68,6
Yedek Ödenekler	-	-	-
2-Faiz Harcamaları	1.048,9	1.297,8	248,9
Gelirler	6.853,8	9.064,7	2.210,9
Genel Bütçe Vergi Gelirleri	5.777,7	7.605,5	1.827,8
Diğer Gelirler	1.076,2	1.459,2	383,0
Bütçe Dengesi	-1.260,3	-2.148,4	-888,1

(1) Gerçekleşme

(2) 2024 Bütçe Gerçekleşme Tahmini

(3) 2. sütun değerlerinden 1. sütun değerleri çıkarılmıştır

2025 Yılı Bütçe Teklifi

2025 yılında da benzer bir durum söz konusudur. Önce vergi harcamalarına bakalım. 2025 bütçesinde vergi harcaması tahmini tutarı 3 trilyon TL'dir.

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda, Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının 2025 yılı bütçe görüşmeleri sırasında vergi harcamalarıyla ilgili sorulara yanıt veren Mehmet Şimşek, bu harcamaların 853 milyar lirasının asgari ücretin vergi dışı bırakılmasından kaynaklandığına işaret etmiştir. Ayrıca buna ilaveten engelli, yaşlı, emekli, şehit, dul ve yetimler için 259,2 milyar liralık vergiden

vazgeçilmiştir. Bu durumda emeğin lehine olan vergi harcama tutarı 1.112,2 Milyar TL'dir. Yani emek lehine vazgeçilen vergi tutarı 1,1 trilyon TL'dir. Bu bilgiden hareketle sermaye lehine olan vergi harcama tutarı 1,9 trilyon TL olmaktadır. Bu tutar emek lehine vazgeçilen tutarın 1,7 misline ulaşmaktadır. Sermaye lehine olan vergi harcama tutarı 2025 yılında öngörülen 11,1 trilyon TL'lik bütçe vergi gelirlerinin yüzde 17,1'ne karşılık gelmektedir.

Bütçe Kanun Teklifinin Bağlı Cetvelleri arasında verilen, daha önce sözünü ettiğimiz, bu vergi harcamaları tablosu verilmiş biçim itibariyle ciddi bir bütçe hakkı ihlaline neden olmaktadır. Çünkü Plan ve Bütçe Komisyonu'nda Bakan'ın Milletvekillerinin sorusu üzerine verdiği bu bilgiler sözü edilen tabloda yer almamaktadır.

Bu hak ihlalini gidermek için vergi harcamaları sınıf temelli olarak düzenlenmelidir. Yani emeğin ve sermayenin lehine vazgeçilen vergi tutarları itibariyle de bir dağılım verilmeli ve kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır. Ancak ilginçtir, vergi harcamalarının yer aldığı tablo sadece bütçe kanun tekliflerinde verilmektedir. OVP metinlerinde bu tür bir veriye ulaşmak mümkün değildir.

Mevcut OVP ve öncekilerinde “vergi harcamaları gözden geçirilerek etkin olmayan istisna, muafiyet ve indirimler kaldırılacaktır” denilmesine rağmen, neredeyse hemen her yıl vergi harcama tutarları yükseltilmiştir. Önceki OVP'nin 3 nolu ekinde yer alan “*Öncelikli Reform Alanlarına Yönelik Düzenlemeler*”de vergi harcamasıyla ilgili düzenlemenin takvimi verilmiş olmasına rağmen bu takvime uyulmamış olması oldukça manidardır.

Bu kez OVP'de bu takvim gözden geçirilerek yeniden verilmektedir. Umarız bu kez takvime uyulur ve bu politikanın gereği yerine getirilmiş olur.

Şimdi sermaye kesimine dolaylı bir kaynak tahsisi olan 2025 bütçe büyüklüklerinin dağılımına bakalım. Tablo 1 ve 2'deki verilere bu yönden bakıldığında önceki iki yılda olduğu gibi, 2025 bütçesinin yine ağırlıklı olarak sermaye kesiminin lehine bir kaynak tahsisi gerçekleştirdiği açıkça görülmektedir. Mal ve hizmet alımları için 1; cari transferler (ağırlıklı olarak sermaye kesimi yararlanıyor) için 5,8; verilen kamu yatırım ihaleleri üzerinden yatırım harcamaları (sermaye giderleri ve sermaye transferleri toplamı) için 1,4 ve ağırlıklı olarak yine sermaye kesimine giden faiz ödemeleri için 2,0 trilyon olmak üzere toplamda 10,2 trilyon TL'lik bir kaynak tahsisi yapılması öngörülmektedir. Bu tutar 14,7 trilyonluk bütçenin yüzde 69,4'üne karşılık geliyor. Bunun büyük bir kısmı sermaye kesimine gitmektedir.

Bütçe büyüklerinden bütçe gelirlerinin dağılımı ise doğrudan kaynak tahsisinin ağırlıklı olarak vergi gelirleriyle finanse edileceğini göstermektedir. Vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içindeki payının yüzde 87,9 düzeyinde olması öngörülmektedir. Vergi yükü öngörüsü ise yüzde 20,5 düzeyindedir (2025 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda yer alan Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri tablosu). Bu yük önceki iki yılın bütçesinde olduğu gibi ağırlıklı olarak emekçilerin üzerinde kalacaktır.

Sonuç olarak, doğrudan ve dolaylı kaynak tahsisi ile vergi yükü dikkate alındığında, 2023 ve 2024 yılı bütçelerinde olduğu gibi, 2025 bütçesinin de sermayeden yana bir bütçe olduğu çok açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

2025 bütçesinin bir diğer özelliği hizmet bütçesi niteliğini yitirmiş olmasıdır. Bütçe büyüklükleri incelendiğinde, cari transferlere (yüzde 39,5) faiz (yüzde 13,2) de eklendiğinde bütçenin ağırlıklı olarak bir transfer bütçesi olduğu görülmektedir. Bu iki kalemin toplamından oluşan transfer harcamalarının bütçe payı yüzde 52,7 düzeyindedir (Tablo 1 ve 2). 2024'te bu oranın gerçekleşme tahmini 47,4 idi. Bu pay yükseldikçe bütçenin hizmet üretmesi giderek zorlaşmaktadır. Çünkü yatırıma ayrılan pay azalmaktadır. Nitekim 2025 bütçesi aynı zamanda yatırım vizyonundan yoksun bir bütçedir. Yatırımların bütçe payı 2024'teki oranın 6,4 puan gerisinde kalarak yüzde 9,8'e düşmektedir (Tablo 1 ve 2). Yatırımların payı ciddi bir şekilde gerilerken büyüme oranında 0,5 puanlık artış (büyüme oranı yüzde 3,5'ten 4'e yükseltiliyor) öngörülmesi manidardır. Büyüme rakamları için OVP (2025-2027)'deki "*Tablo 1.1: Temel Ekonomik Büyüklükler*" tablosuna bakılabilir.

2025 yılında bütçe reel olarak küçülmektedir. Enflasyon göstergesi olarak GSYH deflatörü (2024'te bu göstergede gerçekleşme tahmini 60,9), yeniden değerlendirme oranı (43,93) ve TÜFE yıllık ortalama artışı (Kasım ayı itibarıyla 60,45) gibi 3 büyüklüğü dikkate aldığımızda; bu üç büyüklükten hangisi ele alınırsa alınsın bütçe reel olarak küçülüyor gözükmemektedir. Enflasyon göstergesi olarak verilen bu büyüklükler için OVP (2025-2027)'deki "*Tablo 1.1: Temel Ekonomik Büyüklükler*" tablosuna bakılabilir. Kasım ayı itibarıyla TÜFE yıllık ortalama artışı ise 3 Aralık 2024 tarihli TÜİK Haber Bülteni'nde yer almaktadır.

Seçilen göstergeye göre ancak küçülme rakamları değişebilecektir. Burada ilginç olan cari transferler ve yatırımlarda öngörülen artışların, deflatöre göre yapılan hesaplama ve TÜFE yıllık ortalama artışı hariç reel olarak artmış olmasıdır.

SONUÇ

Yukarıdaki değerlendirmelerin ışığı altında, 2023'te *ciddi bütçe hakkı ihlallerinin gerçekleştiği* görülmektedir. Ayrıca doğrudan ve dolaylı kaynak tahsisi ile vergi yükü dikkate alındığında, 2023,2024 ve 2025 bütçelerinin *sermayeden yana bütçeler* olduğu çok açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

DİPNOTLAR

- 1 19 Aralık 2024'te TMMOB'de aynı başlıkla sunulan çalışmanın gözden geçirilerek makaleye dönüştürülmüş halidir. Bu süreçte katkısını aldığım emekli öğretim üyesi Hakan Mıhçı'ya teşekkür ederim.
- 2 Geçmiş dönemlerin bütçe ve OVP'leri gibi, bizim bu resmî belgelere yönelik değerlendirme metinlerimiz de zaman içinde kopyala yapıştır ile üretilmiş şablon metinlere dönüşmüştür. Maalesef bu itirafı yapmak durumundayım.

KAYNAKÇA

Karaş, E. ve Hayrulloğlu, B. (2021). “*Türkiye’de Vergi Harcamalarının İncelenmesi ve Vergilemede Adalet Açısından Değerlendirilmesi*” Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 44, Denizli, s. 91-105.

Konukman, Aziz (2015) “*Merkezi Yönetim Bütçesinin İktisadi ve Bütçe Hakkı Açısından Analizi*”, Karatahta/İş Yazıları Dergisi, no.1,s.231-271.

Konukman, A. (2016). “*Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*”. Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 1(1), 23.

Konukman, Aziz (2020), “*Türkiye’de Sermaye Birikimi Çerçevesinde Yeni Rejim’in İnşa Süreci*”, Benli, Hasan Tahsin, Elif Hacısalıhoğlu, Denizcan Kutlu, Güven Savul (yay. haz.), Sosyal Politika ve İktisat Yazıları: Prof. Dr. Seyhan Erdoğan’ya Armağan, (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı, Yayın No:2020/1): s.75-97.

Konukman, A. (2022). “*Prof. Dr. Aziz Konukman: AKP, sürekli ek bütçeden kaçınarak ödenek üstü (yasa dışı) harcamaya sapıyor*”, Evrensel Gazetesi, 30 Ocak 2022.

Konukman, A. (2023). “*Önceki İki Yılın Uygulama Sonuçları ve 2023 Bütçe Teklifi Üzerine Bir Değerlendirme*”, Sanayi ve Toplum, Şubat 2023, Sayı:1: 11-40.

Konukman, A. ve Oyan O. (2024). “*Kamucu/Toplumcu Maliye Politikaları ve Uygulamaları*”, Sanayi Kongresine Giderken/Cumhuriyetin 100. Yıldönümünde Kamuculuk Yeniden, Ankara: TMMOB Yayın No: MMO/755, s. 69-81.