

Sanayi ve Toplum

Yıl/Year: Şubat 2023 Sayı/No: 1 (Bülten 296 Ekidir)



tmmob makina mühendisleri odası/ uctea chamber of mechanical engineers

www.mmo.org.tr

- 1 ▶ **Yeni Bir Yayın ile Merhaba**
Yunus Yener
- 2 ▶ **Editörden**
Dr. Anıl Aba
- 3 ▶ **Küresel Güney Öncülüğünde Entegrasyon**
Prof. Dr. Hayri Kozanoğlu
- 4 ▶ **Yurtiçi Katma Değer Zinciri ve İthal Bağımlılığı Açısından
Türkiye Sanayisinin Bazı Ülkelerle
(Kore, Çin, Almanya ve İtalya) Karşılaştırmalı
Bir Değerlendirmesi**
Dr. Oktay Küçükkiremitçi
- 5 ▶ **Önceki İki Yılın Uygulama Sonuçları ve
2023 Bütçe Teklifi Üzerine Bir Değerlendirme**
Prof. Dr. Aziz Konukman

SUNUŞ

YENİ BİR YAYIN İLE MERHABA

Odamızın Mühendis ve Makina (Akademik), Mühendis ve Makina Güncel, Tesisat Mühendisliği, Endüstri Mühendisliği, Bülten adlı periyodik yayınları bulunmaktadır. 2014 yılı Aralık ayından 2022 Şubat ayına kadar da Bültenimizin eki olarak “**Sanayinin Sorunları ve Analizleri**” adlı aylık bir Bülten yayımladık.

Şimdi ise Oda Yönetim Kurulu'nun kararı ile farklı bir formatta, üç ayda bir/yılda dört sayı olarak Sanayi ve Toplum adlı bülteni yayımlamaya karar verdik.

Sanayi konusunun iktidarların politikaları, ekonominin geneli, teknoloji, enerji, doğal kaynaklar, üretim, tüketim, ihracat-ithalat, dünya ekonomisi, finans ve iç-dış borçlanma, istihdam/işsizlik, enflasyon, nitelikli iş gücü ve mühendislik, emek verimliliği, mühendislik dâhil emek, gelir ve bölüşüm politikaları, çevre ve iklim değişimi sorunlarıyla, yani küresel, ülkesel ve toplumsal bağlamları ile ele alınması gerektiği açıktır. Neoliberal dönüşüm ve rantçı kuralsızlaşma ile sanayisizleşmenin bir dizi toplumsal bunalım öğelerini üst üste biriktirmesi, kısaca toplumsal bağlam nedeniyle yeni Bültenin adının **Sanayi ve Toplum** olmasına karar verdik.

Değerli iktisatçı, toplum bilimci, akademisyen, istatistikçi, araştırmacı, meslektaş ve uzman dostlarımızın özel katkılarıyla hazırlanacak olan Sanayi ve Toplum'un ülkemizin düşünen ve üreten aydınlık beyinleriyle TMMOB'nin en büyük Odasının üyelerini buluşturacak olmasından sevinç duyuyoruz.

Dışa bağımlılıktan kurtulmuş, sömürüyü yok etmiş, emek ve bilim dünyasını seferber edecek, kamucu temelde öz kaynaklarıyla sanayileşip kalkınacak, tam istihdamı sağlayacak, hakça bölüşümün hâkim olacağı laik ve demokratik Türkiye'ye duyduğumuz özlemin köprülerini bugünden yarına eleştirelilik ve kuruculuk yaklaşımıyla oluşturma çabası içinde olacak yayınınızın bütün aydınlık beyinlere ve meslektaşlarımıza açık olduğunu belirtmek isterim.

Gerek bu ilk sayıda makaleleri bulunan yazar dostlarımıza gerekse bundan sonra katkıda bulunacak yazarlarımıza ve yayınınızın editörü Anıl Aba'ya çok teşekkür ediyoruz.

Yunus Yener

TMMOB Makina Mühendisleri Odası Başkanı

TMMOB
Makina Mühendisleri Odası
Haber Bülteni

Şubat 2023
Sayı 296 Ekidir

MMO Adına Sahibi ve
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Yunus YENER

Yönetim Yeri
Meşrutiyet Cad. No: 19/6. Kat
06650 Kızılay / Ankara
Tel: (0 312) 425 21 41 Faks: (0 312) 417 86 21
<http://www.mmo.org.tr>
e-posta: mmo@mmo.org.tr
yayin@mmo.org.tr

EDİTÖR'DEN...

Sanayi ve Toplum bülteninin ilk sayısından hepimize merhaba.

Cumhuriyetimizin 100. yılında, belki büyük bir siyasi dönüşüme doğru gittiğimiz şu aylarda, yeni bir bülten üzerine düşünürken en kritik sorunlarımızdan birinin sanayisizleşme olduğu tespiti yapmıştık. Buradan yola çıkarak da bülteni sanayi ve toplum ana temasıyla çıkarma kararı verdik.

Türkiye, Cumhuriyetin erken yıllarında planlı bir kalkınma atılımı yapmıştı. Açık ekonomi koşullarında, sanayi sermayesinin yetersizliğini de düşünerek, öncelikle tarıma ağırlık verilmişti. Fakat ilerleyen yıllarda, Sovyetler Birliği'nin teknik ve maddi desteği ile fabrikalar kurularak yeni bir iktisadi inşa dönemine girilmişti. 1930'lu yıllarda korumacı ve devletçi politikalar ile birlikte demir-çelik, kâğıt, kimya, inşaat malzemesi, çimento ve benzeri sanayi kollarında çok ciddi yatırımlar yapılmıştı. TEKEL, Sümerbank, SEKA gibi büyük kamu şirketleri bu dönemde kurulmuştu.

Yıllar yılları kovaladı... Türkiye seksenlere kadar korumacı politikalar sayesinde sanayileşebilmişse de küresel ölçekte gelişmiş ülkelerle rekabet edecek seviyeye ulaşmamıştı. Emekleme döneminden buluş çağına kadar gelmiştik belki ama henüz yetişkin bir sanayi sektörümüz olduğu söylenemezdi. Uzun kalkınma sürecinde gideceğimiz biraz daha yol vardı.

Gelin görün ki dünyayı sarmaya başlayan neoliberal rüzgâr bize de geldi. 24 Ocak kararları ve 12 Eylül darbesinin ardından Türkiye ekonomisi büyük ölçüde dışa açıldı. Yerli sanayimiz gelişmiş batı ekonomileri ve dev şirketlerle rekabet etmekte zorlanıyordu. Artık birçok ürünü ithal etmeye başladık. "Devletin sırtındaki kambur" olarak görülen KİT'ler için özelleştirme planları yapıldı. Devletin küçülmesi, kamuculuğun terk edilmesi gerektiği anlatıldı.

Doksanlardaki koalisyon yıllarında siyasi partiler arasındaki rekabet halk düşmanı neoliberal politikaların uygulanmasını zorlaştırdı. Fakat 2002 senesinde tek başına iktidara gelen AKP ile birlikte Türkiye ekonomisi 20 yıl sürecek bir vasatlık dönemine girdi. Dünyadaki tasarruf bolluğu sayesinde ucuz krediye kolayca ulaşılabilirdi. Bu düşük maliyetli kredileri kullanarak ikinci bir sanayi

atılımı yapmak yerine AKP yönetimi, maalesef, inşaatla büyümeyi ve kendi sermayesini kolay yoldan zengin etmeyi tercih etti.

Geldiğimiz noktada ekonomik kırılmalık, artan işsizlik, dışa bağımlılık vb. sorunların altında Türkiye'nin erken sanayisizleşmesi vardır. Olan oldu, biz önümüze bakacağız... Peki 21. yüzyılda sanayi politikaları nasıl olmalı? Dijitalleşme bunun neresinde? Yeniden sanayileşme kamuculukla mı sağlanmalı yoksa kamu-özel iş birlikleriyle mi? İhracata dayalı yeniden sanayileşme nasıl bir yeniden bölüşüm getirir? Toplum ithal tüketim mallarından kısip kaynakları sermaye yatırıma aktarmaya nasıl razı olur? Sanayi ve Toplum bültenimizde işte bu gibi soruların cevaplarını arayacağız.

İlk sayımızda birbirinden değerli üç hocamız bize yazılarıyla katkı verdiler. UNCTAD'ın Ticaret ve Kalkınma Raporları'nı düzenli olarak takip eden **Prof. Dr. Hayri Kozanoğlu** hocamız Kurumun 2022 yılı raporundaki önemli başlıkları bizler için yorumluyor.

21. Yüzyıl İçin Planlama Grubu üyesi **Dr. Oktay Küçükiremitçi** hocamız, Türkiye sanayi sektörlerindeki katma değer oranı, ithalat bağımlılığı ve değer zincirinin ekonomik faaliyetlere katkısını Güney Kore, Çin, Almanya ve İtalya ile kıyaslayarak yaptığı müthiş bir veri çalışmasını bizlerle paylaşıyor.

Prof. Dr. Aziz Konukman hocamız ise 2021 ve 2022 yıllarının bütçe uygulamasının sonuçları üzerinden 2023 yılının bütçe teklifi üzerine oldukça detaylı ve doyurucu bir değerlendirme yapıyor.

Bitirirken, bu sayının hazırlanmasında çok büyük emeği geçen İlhan Kâmil Turan'a, TMMOB Makina Mühendisleri Odası Başkanı Yunus Yener'e ve yazılarıyla bize ışık tutan hocalarımıza çok teşekkür ediyorum.

Ben bütün yazıları keyifle okudum, okurken de çok şey öğrendim. Umarım siz de beğenirsiniz.

Dayanışma ile

Dr. Anıl Aba
Akademisyen

KÜRESEL GÜNEY ÖNCÜLÜĞÜNDE ENTEGRASYON

Prof. Dr. Hayri KOZANOĞLU

Bilindiği gibi Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) kalkınmacı, dünya ekonomisinin eşitsiz ve adaletsiz yapısı içerisinde Güney ülkelerini gözetken bir uluslararası kuruluş. Bu anlamda her yıl yayımladığı Ticaret ve Kalkınma Raporları yakından izlenmesi gereken önemli birer doküman. 2022 raporundaki Kırılgan Dünyada Güney Öncülüğünde Entegrasyon da kritik sorunlara parmak basıyor.

2021'deki yüksek büyüme temposundan sonra küresel ekonominin yavaşlaması kaçınılmaz görülüyor. Bu ivme kaybının küresel bir durgunluğa yol açsın veya açmasın, gelişmekte olan ülkeler (GOÜ) başta olmak üzere hane halklarının, firmaların ve hükümetlerin kırılganlıklarını artıracakları açık.

Bu yıl küresel ekonomiye zarar veren etmenler Ukrayna savaşı, enflasyonu düşürebilmek için önde gelen merkez bankalarının faiz artışları ve Çin'de beklenenden daha keskin yavaşlamadır. Tüm bunlar finans, emtia ve emek piyasalarına zarar vererek durumu daha da kötüleştirdi. Finansallaşma ve şirket yoğunlaşması gelir dağılımını daha bozarak, borçluluğu artırarak ve yatırımları sınırlayarak (hem kamu hem özel), küresel talebi zayıflattı ve büyüme umutlarını sekteye uğrattı. Emek piyasalarında küresel tedarik zincirlerindeki parçalanmanın yanında sendikalarındaki zayıflama ücret artışlarını baskıladı.

1) Eşitsizlik-Durgunluk döngüsü: 2020'de kapanmaların etkisiyle şirket kârları düştü. Ekonomik aktivite hızlanınca gerek gelişmiş ekonomilerde gerekse GOÜ'lerde gelir içindeki emek payları geriledi. Bu ekonomiler durgunluktan çıkınca âtil kapasitenin kullanılması ve çalışma saatlerinin artışıyla yaygın görülen bir olgudur. Emek kesiminin güçlü olması halinde ücretlerde de paralel bir yükseliş görülür. Ama gerçekte son 50 yılda ekonominin iyileşme dönemlerinde hep ücret artışlarının bu sürece ayak uyduramaması dikkat çekiyor.

Dünyada yaygın bir enflasyon yaşandığı bir süreçte emek

payındaki azalma, satın alma gücündeki erozyon daha belirgin hissediliyor.

Düşen emek payları birçok ülkede düşük ücretlere bel bağlayan ihracata dayalı büyüme stratejisiyle yakından ilintilidir. Ancak bu düşünce sorunludur. Çünkü emeğin payındaki düşüş yetersiz büyümenin sonucu değil, yurtiçi talep ve yatırımı zayıflatması kaynaklı nedenidir. Bu hatalı yorum gerek gelişmiş gerekse GOÜ'lerde aynı anda ihracat payını artırmak için rekabete yol açıyor. Ücretlerde dibe doğru yarışı tetikliyor. Öyleyse bu süreç tersine çevrilmeli, hane halkı talebi canlandırılarak daha sağlıklı büyüme tempoları yakalanmalı, ücret artışları hızlanmalı ve uzunca bir süre yüksek kalmalı.

2) Mali ve parasal politikalar: Ekonomik aktivitenin çekici gücü olan hükümetlerin mal ve hizmetlere harcamaları on yıllardır geriliyor. Bu olgu hem gelişmiş ülkeler hem de GOÜ'ler için geçerli. Her durgunluktan sonra "mali tamponların oluşturulması" için baskı yapılıyor. Ekonomik şoklar sırasındaki zorunlu olmayan ama geçici mali genişlemelerle ekonominin optimal denge düzeyine yaklaşacağı öne sürülüyor.

Ancak araştırmalar bu döngü karşıtı geçici genişlemelerin potansiyel çıktığı artırmaya yetmeyeceğini, bunun için istikrarlı bir ücret, toplam talep artışı ve teknolojik ilerlemeye gereksinim duyulduğunu gösteriyor. Saf döngü karşıtı bir yaklaşımla yetinilmesi, eşitsizlikleri azaltma ve iklim değişikliğinin etkilerini hafifletmeye yetmeyeceği gibi, mali sürdürülebilirliği de sağlamayacaktır. On yıllardır devam eden dengeli bütçe arayışı, gelir ve istihdamda konjonktürel dalgalanmaları sıklaştırdığı gibi, hükümetler ve merkez bankalarını daralmalarda sık sık acil ödemeler yapmak zorunda da bırakıyor.

3) Kredi ve sermaye oluşumu arasında kopan bağ: Küresel ekonomide büyük dönüşüme rağmen yatırım oranları tüm dünyada uzun dönemli bir gerileme sürecinde. Bunun iki temel nedeni var: birincisi, büyümenin yavaşlama-

sı, özellikle emek gelirlerinin duraksaması nedeniyle hane halkı tüketim ve yatırımının ivme kaybetmesi; ikincisi ise, finansallaşma sürecinin hızlanması, bunun da varlık tesisinin sermaye oluşumundan ayrışması. İşi daha da kötüleştiren, yatırımla büyüme arasındaki karşılıklı neden-sonuç ilişkisi nedeniyle, büyümenin yavaşlamasının beklenmesiyle yatırımın gerilemesi, bunun kendini doğrulayan bir kehanet haline gelmesi.

Finansallaşma parasal ve mali politikalar sonucu hız kazandı. Otuz yıldır kredi yaratılması sabit sermaye oluşumundan daha hızlı gelişti, bu süreç COVID-19 salgını döneminde de devam etti.

Önde gelen ekonomiler kredi banyosu yaparken bu krediler üretken alanlara gitmedi. Bankacılık ve finansal düzenlemeler finansal spekülasyonlar için yeni fırsatlar yaratırken, banka dışı finans kesiminin de hızla genişlemesine yol açtı. Bu şekilde kısa vadeli fonların spekülatif kullanımı sabit yatırımları geride bıraktı ve finansal istikrarsızlığı körükleyerek güveni zedeledi.

4) Ödemeler dengesi kırılmalıkları: GOÜ'leri tehdit eden iki çeşit dışsal faktör bulunuyor; dünya ekonomisini bütünüyle etkileyen küresel şoklar ve gelişmiş ülkelerdeki temel makro ekonomik ve dış ticaret politikası değişiklikleri. Bu zorluklar aslında GOÜ'lerin uluslararası ticarete ve sermaye piyasalarına bağlanmaları konusundaki finansal kırılmalıkları ve yapısal zayıflıklarından kaynaklanıyor.

Yükselen ülkelerin politika yapıcılarının karşılaştıkları zorlukların belli başlıları şunlardır:

- I. İhracatın büyümesinde ani ve keskin yavaşlamalar.
- II. Uluslararası piyasalarda ihracat ve ithalat fiyatlarında ani ve keskin değişimler.
- III. Gelişmiş ülkelerdeki politika faizlerinde yükselişler.
- IV. GOÜ'lerin ülke riski primlerinde artışlar.
- V. Aşırı dış borç geri ödeme yükü.
- VI. Dünya finansal piyasalarının GOÜ'lere ilişkin algılarında değişme.

5) İklim değişikliğine karşı mücadelede mevzi yitirilmesi: Salgın ekonomik aktiviteyle ve salımlar arasındaki bağı koparmanın iklim istikrarını sağlamak açısından gerekli olduğunu gösterdi. 2021'de büyüme yeniden hızlanınca salımlar yeni zirvelere ulaştı.

Eğer dünya çoklu dengesizliklerin üstesinden gelecekse –sadece iklim değişikliğinin değil, kalkınma sorununun ve eşitsizliklerin de– ekonomileri fosil yakıtlara bağımlılıktan kurtarmak için devasa yatırımlar gerekiyor. Bunun için de tarihsel olarak atmosferin kirlenmesinde en fazla vebale sahip sanayileşmiş ülkelerin bu dönüşüm için GOÜ'lere yardım ellerini uzatmaları zorunlu.

Sonuç olarak, Güney ülkelerinin başını çektiği bir sanayileşme stratejisi, çevre yıkımına karşı koordinasyon ve küresel anlamda istihdam yaratımını desteklerken, gelir dağılımını düzeltmek ve kalkınmayı sürdürülebilir bir patikaya oturtmak da önem taşıyor. Bu stratejide dış ticaret, finans, kredi ve makroekonomik politikalar koordine edilmeli ve özel bir önem taşıyan istihdam yaratma hedefine eklenmelidir.

Maliye, para ve dış ticaret politikalarındaki kompartmanlaşmanın giderilmesi, bunların farklı hedeflere odaklanması konusunun aşılması, gelir dağılımı bozukluklarını törpülemekte ve refahı sağlamakta önemlidir. En önemli konu politik iradedir.

Son kırk yılın deneyimi ne yazık ki fazla umut vermiyor. Sürdürülebilir ve adil bir ekonomik iyileşme için birikmiş yanlış politikalar risk oluşturuyor.

Sistemik ekonomik, toplumsal ve iklimsel çöküş olasılığını canlı tutuyor. Fakat bir fırsat penceresi de bulunuyor. Bu da küresel Güney'in tüm önemli bölgelerde ağırlığını koyarak, gelişmiş ekonomileri de doğru rotaya sokmak için sorumluluk üstlenmesidir.

YURTIÇİ KATMA DEĞER ZİNCİRİ VE İTHAL BAĞIMLILIĞI AÇISINDAN TÜRKİYE SANAYİSİNİN BAZI ÜLKELERLE (KORE, ÇİN, ALMANYA VE İTALYA) KARŞILAŞTIRMALI BİR DEĞERLENDİRMESİ

Dr. Oktay KÜÇÜKKİREMİTÇİ*

Bu çalışmada, Türkiye sanayisi ve ekonomik yapısı, zaman zaman “rol model” olarak ortaya çıkan ülkelerle (Kore, Çin, Almanya ve İtalya) sektörlerin katma değer oranı, ekonominin üretimde ithal bağımlılığı ve yaratılan katma değer zincirinin ekonomik faaliyetlere katkısı açısından karşılaştırılacaktır. Çalışmada kullanılan veriler OECD veri tabanından elde edilmiştir (<https://stats.oecd.org/>). Ülke karşılaştırmaları, bu veri tabanından elde edilen 2018 yılı Girdi /Çıktı tabloları kullanılarak gerçekleştirilmiştir¹. Ülkeler için kullanılan OECD veri tabanındaki I/O tabloları 45 sektörlüdür, verisi bulunmayan bir sektör dışlanarak analizler 44 sektör üzerinden yapılmış ve imalat sanayi NACE Rev. 2 sınıflamasına göre analizde 17 sektörle yer almıştır.

Öncelikle incelenen 5 ülke için sektörlerin nihai ürünlerine yapılan 100 birimlik harcamanın her bir ülkede yarattığı toplam çarpan etkisiyle ortaya çıkan toplam üretim artışı (toplam katma değer zinciri) ve bu üretim artışının ülkenin üretimdeki ithal bağımlılığına göre yurtdışında kalan kısmı (sızıntı etkisi) ve ülkede yarattığı üretim artışı (yurtiçi katma değer zinciri) hesaplanmıştır.

Sektörler için hesaplanan toplam katma değer zinciri, Leontieff Ters Matrisinden $[(I-A)^{-1}]$ hesaplanan ilgili

sektörün toplam geri bağlantı katsayısıdır. Sızıntı etkisi, her bir sektörün Leontieff Ters Matrisi sütun vektörü ile bu vektörde yer alan her sektörün toplam İthal Bağımlılığı Katsayısının (A_m) skalar çarpımlarının toplamından oluşmaktadır. Burada, Leontieff Ters Matrisi elemanları; ilgili sektör nihai talep artışını karşılamak için üretimini artırdığında, bu üretim artışının ortaya çıkardığı diğer sektörlerden girdi talebinin yarattığı tedarikçi sektörlerin uyarılmış üretim artışını (kısmî toplam geri bağlantı katsayısı) göstermektedir. Toplam ithal girdi katsayısı ise her sektörün üretimde kullandığı girdiler nedeniyle ithal bağımlılık oranını ifade ettiğinden, $[(I-A)^{-1} * A_m]$ skalar çarpımların toplamı da incelenen sektörün ekonomik faaliyetleri tetiklemesi ile ekonominin tümünde beklenen üretim artışının ithal bağımlılığı nedeniyle ne kadarının yurtdışında kalacağını (sızacağını) verecektir. Ülkede kalan katma değer zinciri uzunluğu ise sektörün toplam geri bağlantı katsayısından sızıntı katsayısının çıkarılması ile elde edilmiştir. Gösterim/ifade rahatlığı açısından hesaplanan tüm değerler 100 ile çarpılmıştır.

Bu şekilde her sektör için 100 birimlik nihai talep artışı için hesaplanan toplam katma değer zinciri, sızıntı etkisi (artan üretimin yurtdışında kalan kısmı) ve yurtiçi katma değer uzunlukları Tablo 1’de verilmiştir.

(*) 21. Yüzyıl İçin Planlama Grubu Üyesi

¹ Daha önceleri WIOD (World Input Output Database) web sitesinde (www.wiod.org) bünyesinde yer alan tablolar, OECD veri tabanına taşınmıştır. Burada ülke Girdi/Çıktı (I/O) tabloları RAS algoritması kullanılarak “güncellenmektedir”. Aslında yeni tarihli bir I/O tablosu hesaplaması yapılmayan, sadece I/O tablolarının II. Bölgesi (nihai talep unsurları) ve III. bölgesi (katma değer unsurları) verilerinin bazı varsayımlarla güncel değerlerinin eski tarihli I/O tablosuna uygulanarak bu değerlerin ortaya çıkabilmesi için olması gereken girdi katsayıları matrisi (A matrisi) katsayılarını, simülasyon algoritması (deneme/yanılma) yardımıyla “tahmin eden” bu yaklaşımdaki katsayıların ülkelerin istatistik kurumları tarafından belirli tarihlerde hesaplanan I/O matrisinden daha doğru ve daha güncel verileri yansıttığı savı, bir iddiadır ve şüpheyle karşılanmalıdır. Bütün bu çekincemize rağmen tüm ülkeleri aynı tarihli ekonomik yapı verileri ile karşılaştırabilmek amacıyla bu çalışmada OECD veri tabanından elde edilen ve tüm ülkelerin 2018 yılı verileri ile hesaplanan I/O tabloları kullanılmıştır.

Tablo 1: Seçilmiş Ülkelerin Ekonomilerindeki Toplam Üretim Artışı, Ülkede Kalan ve İthalat Nedeniyle Yurtdışına Sızan Kısmı

	Gıda,İçecek,Tütün	Tekstil,Konfeksiyo	Orman Ürünleri	Kâğıt Ürünleri ve Basım	Rafine Petrol	Kimyasallar	Eczacılık	Kauçuk ve Plastik	Metallik Olmayan Mineraller	Ana Metal	Metal Eşya	Bilgisayar, Elektronik ve Optik	Elektrikli Cihazlar	BYS Makine ve Teçhizat	Motorlu Kara Taşıtları	Diğer Ulaşım Araçları	BYS İmalat, Bakım ve Onarımı
Çin	Toplam Artış	298	317	313	296	309	283	335	283	309	307	356	335	334	326	335	303
	Yurtdışında Kalan	12	16	16	46	24	13	23	14	21	17	34	22	21	17	23	16
	Ülkede Kalan	286	351	301	297	251	285	271	313	269	287	291	322	313	309	312	312
Kore	Toplam Artış	288	314	284	267	269	244	277	271	312	270	238	284	282	321	299	271
	Yurtdışında Kalan	32	46	39	31	89	29	43	35	57	37	38	43	40	44	44	37
	Ülkede Kalan	256	269	245	237	180	228	215	234	236	255	234	200	242	277	255	234
Almanya	Toplam Artış	249	228	249	240	290	233	231	221	285	226	202	216	228	241	254	220
	Yurtdışında Kalan	34	36	32	34	81	43	26	31	66	32	33	35	35	39	49	33
	Ülkede Kalan	216	192	217	206	209	190	175	192	191	220	194	169	181	193	201	187
İtalya	Toplam Artış	274	246	246	257	306	273	246	252	320	254	241	274	266	279	270	243
	Yurtdışında Kalan	29	29	27	30	79	49	35	31	60	33	38	46	36	43	42	31
	Ülkede Kalan	245	217	219	227	227	224	211	225	221	259	221	203	229	236	228	212
Türkiye	Toplam Artış	250	228	244	227	267	214	215	232	247	222	179	260	229	235	146	223
	Yurtdışında Kalan	23	25	32	31	86	40	31	29	31	31	30	47	35	43	14	29
	Ülkede Kalan	227	204	212	196	181	174	184	191	203	215	191	150	212	194	192	133

Kaynak: OECD veri tabanından kendi hesaplamalarımız.

Tablo 2: Seçilmiş Ülkelerin Katma Değer Zinciri Uzunlukları

Teknoloji Düzeyi	İmalat Sanayi Sektörleri	Çin	Kore	Almanya	İtalya	Türkiye
Düşük	Gıda, İçecek, Tütün	298	288	249	274	250
Düşük	Tekstil, Konfeksiyon, Deri	367	314	228	246	228
Düşük	Orman Ürünleri	317	284	249	246	244
Düşük	Kâğıt Ürünleri ve Basım	313	267	240	257	227
Düşük	BYS İmalat, Bakım ve Onarımı	303	271	220	243	223
Orta Düşük	Ana Metal	309	312	285	320	247
Orta Düşük	Metal Eşya	307	270	226	254	222
Orta Düşük	Kauçuk ve Plastik	335	277	231	266	234
Orta Düşük	Metalik Olmayan Mineraller	283	271	221	252	232
Orta Düşük	Rafine Petrol	296	269	290	306	267
Orta Yüksek	Kimyasallar	309	284	233	273	214
Orta Yüksek	Diğer Ulaşım Araçları	335	299	254	270	146
Orta Yüksek	Elektrikli Cihazlar	335	284	216	274	260
Orta Yüksek	BYS Makine ve Teçhizat	334	282	228	266	229
Orta Yüksek	Motorlu Kara Taşıtları	326	321	241	279	235
Yüksek	Eczacılık	283	244	201	246	215
Yüksek	Bilgisayar, Elektronik ve Optik	356	238	202	241	179

Kaynak: OECD verilerinden kendi hesaplamalarımız.

Tablo 1'deki "Toplam Artış" ifadesi ilgili sektörün nihai ürününe 100 birimlik talep artışı olması durumunda ekonomide (tüm sektörlerde) meydana gelecek toplam üretim artışını, "Yurtdışında Kalan" ifadesi sızıntı büyüklüğünü, "Ülkede Kalan" ifadesi ise toplam üretimin yurtdışından karşılanacak kısmını ifade etmektedir. Bu tabloyu, İleri teknoloji düzeyinde olan örneğin Bilgisayar, Elektronik ve Optik sektörü için okursak;

Bu sektör için nihai talepte 100 birim artış olması durumunda en uzun üretim zincirine (en yüksek üretim değerine) ulaşan ülkenin 356 birimlik üretimle Çin olduğu görülmektedir. Çin'de Bilgisayar, Elektronik ve Optik sektörü ürününe 100 birimlik bir nihai talep geldiğinde (örneğin, ihracat ya da hane halkı tüketimi) bu talebi karşılamak için tüm sektörler tarafından (Elektronik ve Optik sektörünün 100 birimlik nihai talep artışını karşılamak için gerçekleştirdiği 100 birimlik üretim artışı da dahil olmak

üzere) ortaya çıkan toplam üretim artışı 356 birim olmaktadır. Bu üretim tutarının 34 birimi (toplam üretim artışının %9.6'sı) sektörlerin ithal girdi kullanımları neticesinde yurtdışında kalırken (sızıntı büyüklüğü), 322 birimi (toplam üretim tutarının % 93.4'ü) Çin'de gerçekleşmektedir.

100 birimlik Bilgisayar, Elektronik ve Optik sektörü nihai talebi neticesinde; Kore'de gerçekleşen üretim artışı 238 birim (%16.0'ı sızıntı), Almanya'da gerçekleşen üretim artışı 202 birim (%16'sı sızıntı), İtalya'da gerçekleşen üretim artışı 241 birim (%15.8'i sızıntı) olurken, Türkiye'de gerçekleşen üretim artışı 179 birim olmakta ve bu üretim artışının 30 birimi (toplam üretimin %16.8'i) sızıntı olarak yurtdışında kalmakta, ülkede yaratılan üretim artışı sadece 150 birim olmaktadır.

Tablo 1'den Çin'in hemen tüm sektörlerde toplam üretim artışı (katma değer zinciri) açısından çok ileride oldu-

ğu görülmektedir. Yine benzer şekilde Çin, düşük ithal bağımlılık oranları nedeniyle ülkede kalan üretim artışı konusunda da hemen tüm sektörlerde karşılaştırılan ülkeler arasında ilk sırada yer almaktadır. Tablo 1'in sadeleştirilmiş haliyle verildiği Tablo 2'den bu durum daha net izlenebilecektir. Tablo 2'deki değerler, her bir sektörde 100 birimlik nihai talep artışı olması bu sektörlerin ekonomide yaratacağı toplam üretim artışını göstermektedir.

Tablo 2'den de açıkça görüldüğü gibi, Türkiye, hemen her sektörde genellikle Almanya ile birlikte son iki sırayı paylaşmaktadır. Peki ama, bunun nedeni nedir? Neden Türkiye, teorik olarak her ülkede aynı uzunluk değerine sahip olması beklenen toplam üretim artışında son sıralarda yer almaktadır? Her bir sektörün ürününe karşı olan nihai talep artışında (örneğin ihracatta) neden Türkiye beklenen üretim artışını sağlayamamaktadır?

Hemen akla gelen "Türkiye ekonomisi yüksek ithal bağımlılığına sahiptir" ne yazık ki burada doğru yanıt değildir! Çünkü, yukarıdaki tabloda ülkelerde (yurtiçinde) kalan katma değer zinciri (üretim artışı) verileri değil, toplam üretim artışı verileri yer almaktadır, üretimin nerede (yurtiçinde ya da yurtdışında) olduğundan bağımsızdır. Sorunun cevabı, ezberleri bozacak şekilde, Türkiye imalat

lat sanayi alt sektörlerinin katma değer oranlarının diğer ülkelerden (bazı sektörlerde Almanya istisna olmak üzere) daha yüksek olmasında yatmaktadır. Bilhassa sık sık "örnek ülke, model ülke" olarak telaffuz edilen Çin ve Kore ile karşılaştırıldığında, Türk imalat sanayi sektörlerinin yüksek katma değer oranına sahip olması, sektörlerin üretim artışlarında birbirlerini tetikleyen, üretimlerini hızlandıran çarpan etkisinin küçülmesine yol açmaktadır. Sanıldığına aksine, Türkiye imalat sanayi düşük katma değerli üretim yaptığı için değil, yüksek katma değerli üretim yaptığı için ekonomik faaliyetlerin ülke ekonomisinin tamamı üzerine iyileştirici etkisi sınırlı kalmaktadır. Buna ek olarak, yüksek teknoloji sektörler başta olmak üzere yüksek ithal girdi bağımlılığı, zaten sınırlı olan üretim artışı tetikleme gücünü daha da zayıflatmakta, üretim artışının kayda değer bir bölümünün yurtdışında kalmasına neden olmaktadır. Ekonomik faaliyetleri önemli ölçüde tetikleyen yüksek teknoloji sektörlerin toplam üretim içindeki payının sınırlı olması da imalat sanayiini geleneksel ve düşük teknoloji sektörlerin domine etmesine neden olmaktadır. Bu sektörlerin de kendi içinde detaylı ve kapsamlı bir teknolojik yapı araştırması yapılmadan, toptancı bir yaklaşımla düşük teknoloji olarak "hor görülmesi", teşvik edilmemesi, teknolojisinin ve ürün kalitesinin ge-

Tablo 3: Ülkelerin Katma Değer, Üretim ve Teknoloji Yapıları (%)

	İmalat Sanayi Katma Değeri/Toplam Katma Değer	İmalat Sanayi Üretimi/Toplam Ülke Üretimi	İmalat Sanayi Katma Değer Oranı	Tüm Ekonomi Katma Değer Oranı	Teknoloji Düzeyine Göre İmalat Sanayi Katma Değerinin Dağılımı (%)			
					Yüksek	Orta Yüksek	Orta Düşük	Düşük
Çin	27.8	46.3	25.5	48.8	10.6	28.9	35.2	25.4
Kore	29.2	43.6	32.7	50.4	31.0	32.2	23.7	13.1
Almanya	22.3	32.1	39.1	56.7	10.2	52.1	19.9	17.8
İtalya	16.9	29.8	31.7	56.5	6.7	32.4	25.8	35.1
Türkiye	21.2	29.7	38.6	55.4	3.1	22.2	30.9	43.8

Not: Katma Değer Oranı, katma değer toplamının toplam üretime bölünmesi ile bulunmuştur. Bu oranın hesaplanmasında sektörlerin toplam katma değer içindeki ağırlıklarına (ekonomideki göreceli paylarına göre) ağırlıklandırma yapılarak toplam katma değer oranları bulunmuştur.

Kaynak: OECD verilerinden kendi hesaplamalarımız.

liştirilmesine yönelik yatırımların desteklenmemesi, onları daha fazla (bilhassa kalifiye olmayan ve düşük ücretli) emek yoğun sektörler haline getirmektedir. Plansız yükseköğretim politikaları sonucu oluşturulan iş gücü arzı ve iş gücü stokundaki fazlalık gerekçe gösterilerek başta mühendisler olmak üzere kalifiye elemanlara da çok düşük ücretlerle çalışmaları için baskı yapılmaktadır.

Yukarıdaki yorumların geçerliliği, Tablo 3'de, Türkiye ve diğer ülke verileri karşılaştırıldığında görülmektedir.

Tablo 3'den Türkiye'nin imalat sanayi ağırlıklı ortalama katma değer oranının ne kadar yüksek (üretim değerinin %38.6'sı) olduğu görülmektedir. Benzer şekilde Türkiye'nin tüm ekonomik faaliyetlerinin katma değer oranı da %55.4 ile Almanya ve İtalya seviyesine yakın, Kore ve Çin'den de önemli ölçüde yüksektir. Dolayısıyla sorun, imalat sanayinin ya da daha genel olarak ülke ekonomisinin yüksek katma değerli üretim yapamamasında değildir.

Türkiye'nin imalat sanayi üretiminin toplam üretimi içindeki payına bakıldığında, (İtalya ile birlikte) en düşük üretim potansiyeline sahip ülke olduğu görülmektedir. Buradan da asıl önemli parametrenin yüksek katma değerli ürün üretmek değil, ülkedeki üretim hacmini artırmak gerekliliği olduğu ortaya çıkmakta, katma değer tutarı ya da oranı

üzerinden yapılan karşılaştırmaların yetersizliği bu noktada belirginleşmektedir. İmalat sanayinin toplam iktisadi faaliyetlerde %20'lerin üzerinde pay aldığı görülen Türkiye, üretim potansiyeli açısından yetersiz bir pozisyonundadır.

Yüksek ithal bağımlılığı ve sadece yüksek katma değerli ürünlere odaklanmanın sonucunda; ülkede değer zinciri gelişmemiş, yüksek ithal bağımlılığından muzdarip üretim yapısı nedeniyle yaratılan çoğaltan etkisinin önemli bir kısmı yurtdışında kalmış, küresel değer zincirlerinin parçası olarak kalkınmanın başarılacağı yanılısaması ve ihracatın ithal bağımlılığının düşük olduğu yanlış yaklaşımı ile imalat sanayinin birim katma değer oranları yükselse de ekonomide beklenen çarpan ve çoğaltan etkisi yaratılamamıştır.

Sadece rekabetçiliğe ve ihracata bırakılan sanayileşme politikaları, beklenen yüksek teknoloji ürün üretimi potansiyelini geliştirememiş, doğal olarak sanayici "nerede iyi kazanıyorsa o sektörde üretim/ihracat yapma" yaklaşımını benimsemiştir.

Sadece piyasa sinyalleri ve rekabetçilik güdülenmesinin döviz kurundaki ve emek verimliliğindeki artışlar sonucunda reel olarak ucuzlayan emek maliyetleri ile bir "assembly industry" haline getirmesi riski bulunmaktadır.

Tablo 4: Üretimin İthalata Bağımlılığı (%)

	İmalat Sanayi		Ekonomik Faaliyetlerin Tamamı	
	İthal Ara Girdi/Toplam Üretim Değeri	İthal Ara Girdi/Toplam Ara Girdi	İthal Ara Girdi/Toplam Üretim Değeri	İthal Ara Girdi/Toplam Ara Girdi
Çin	7.04	9.44	3.62	6.33
Kore	16.89	25.09	9.21	16.74
Almanya	18.92	31.04	8.39	17.14
İtalya	16.66	24.24	6.63	13.54
Türkiye	15.36	25.32	7.65	15.92

Kaynak: OECD verilerinden kendi hesaplamalarımız.

Unutulmamalıdır ki, Türkiye büyüklüğü, nüfusu, sanayi tecrübesi ve potansiyeli nedeniyle bir Singapur ya da Hong Kong'u hedef alamaz. Dahilde İşleme Rejimi de dahil olmak üzere, ihracatı teşvik etmek amacıyla uygulanan politikalar, üretim yapısındaki bozulmalara çare bulunmasını ertelemektedir. Yapısal olarak düşük katma değer oranına sahip ara mamullerin üretiminin teknolojik düzeyi nedeniyle de teşvik edilmemesi, sabit yatırım tutarı son derece yüksek olan bu alanlara özel sektörün rağbet etmemesini ve Türkiye'nin üretim kapasitenin ve yurtiçi değer zincirinin sınırlanmasına yol açmıştır.

Ayrıca, özelleştirmeler yoluyla ülkenin sanayi ve yatırım kesimine önemli destek/tamamlayıcılık fonksiyonu ifa eden ve tedarik zincirinde güven sağlayan KİT'lerin tasfiyesi ve özelleştirilmesi de bu alanları tamamen ithalata dayalı, tedarik zincirlerini riskli, dış fiyat/kur artışlarına karşı savunmasız bırakmıştır.

Emtia, enerji fiyatları ve/veya kur artışlarından aşırı etkilenen ara mamul ithalatı, ülke ekonomik yapısını enflasyon, büyüme ve dış borçluluk açısından son derece olumsuz etkilemektedir. Yüksek üretim düzeylerinde artan ithalat ihtiyacı, yetersiz kalan ihracat gelirleri neticesinde dış borçlanmanın sürekli, kalıcı ve yüksek fiyatlı olmasını besleyen bir unsur haline gelmiştir.

Türkiye'nin karşılaştırılan ülkelerle en belirgin farkı üretimin teknoloji yapısında ortaya çıkmakta, yüksek ve orta yüksek teknoloji üretimin payı %25'ler düzeyinde kalarak diğer ülkelerden belirgin şekilde farklılaşmaktadır. Aynı oran İtalya'da %39, Çin'de %40, Almanya ve Kore'de ise %63'ler düzeyindedir.

Son olarak karşılaştırılan ülkelerin üretimlerinin ithal bağımlılıkları Tablo 4'de verilmektedir.

İmalat sanayinin ithal girdi bağımlılığına ve genel olarak ülkedeki tüm sektörlerin ithal girdi kullanımına bakıldığında; Türkiye ara girdilerin ithal bağımlılığı anlamında Almanya'dan sonra ikincidir (2018 yılı itibarıyla üretimde kullanılan ara girdilerin %24.32'si ithal girdilerdir.). Bu noktada Çin'in Türkiye'den (ve incelenen diğer ülkelerden) ne kadar farklı bir üretim/ithalat yapısı olduğu

da açıkça görülmektedir. Çin imalat sanayinde ithal girdilerin ara girdilere oranı sadece %9.4'dür. Buradan da, Çin'e benzemenin sadece ihracatı ucuzlatacak ve emek gelirini döviz cinsinden düşürecek politikalarla başarılı olamayacağı çok basit bu göstergeden de anlaşılmaktadır.

Diğer ülkeler ise (Kore dahil), gelişme aşaması olarak Türkiye'nin çok ötesindedir ve Türkiye'nin henüz ulaşamadığı sanayileşme düzeyini çoktan geride bırakarak bilgi ve hizmet toplumu aşamasına geçmişlerdir.

Sonuç olarak; Türkiye imalat sanayi sanıldığı gibi aksine yüksek düşük katma değerli bir yapıda değildir. Düşük teknoloji düzeyinde olduğu doğrudur, ancak düşük teknoloji grubundaki sektörler de yüksek katma değer oranları neticesinde daha çok yatırımcı çekerek, daha kârlı sektörler olarak baskınlığını daha da artırmaktadır. Bu faktöre yüksek döviz kurları yanında verimlilik ve geçinme endeksine göre gerileyen reel emek gelirleri de eklendiğinde, imalat sanayinde yapısal bir dönüşüm gerçekleşmemekte, geleneksel, ucuz ve kalifiye olmayan işgücü çalıştıran sektörler yönelim daha da artmaktadır. İhracatın içinde yüksek teknoloji sektörlerin payının artması bir gösterge değildir, Dahilde İşleme Rejimi'nin de önemli desteği ile ihracat için yapılan üretimde ucuzlaştırılmış ithal girdi kullanımı üretimin ithal bağımlılığını daha kalıcı ve dramatik hale getirmektedir.

Önemli gösterge ülke ekonomisinin yurtiçi katma değer zincirinin uzunluğudur. Bunu geliştirmek için de özel sektör yatırımlarının yeterli ve yönlendirici olmadığı açıktır.

Plânlı ve kamu çıkarlarını ön planda tutan, bölgesel gelişmişlik farklarını azaltıcı, gelir dağılımını dengeleyici, refahın çalışanlar başta olmak üzere toplumun tüm kesimlerine aktarılmasını hedefleyen bir üretim yapısı ancak devletin de önemli bir aktör olacağı ekonomik yapı ile gerçekleştirilebilecektir.

ÖNCEKİ İKİ YILIN UYGULAMA SONUÇLARI VE 2023 BÜTÇE TEKLİFİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Prof. Dr. Aziz KONUKMAN*

Bizde genellikle bütçe tartışmaları Meclis'e sevk edilmiş bütçe teklifi üzerinden yapılmaktadır. Oysa bu belgede yer alan kamu hizmeti üretimine yönelik olarak tahsis edilecek ödenekler bir öngörüdür ibarettir, cekli cակlı cümlelerle kurulan politika tedbirleri ise vaatten öteye geçmemektedir. Ama 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 önemsenmez. Burada hesaplar artık kesinleşmiştir. Bir diğer önemsenmeyen, ilki kadar olmasa da gelecek yılın bütçesinin hazırlandığı yıla ait gerçekleştirme tahmini verilen bütçe sonuçlarıdır.

Bu tespitimiz "önceligi ilk ikisine verelim" anlamına gelmemelidir. "Her üçü de aynı ölçüde önemsenmelidir" diyoruz. Yeni bütçe teklifi (gelecek yılın bütçesi) vatandaşlarının gerçekçi bir zemine oturtulup oturtulmadığı "Perşembe'nin gelişi Çarşamba'dan belli olur" değişimindeki gibi önceki iki yılın bütçe uygulama sonuçlarına bağlı kalmaktadır. Ancak önceki bu 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 analize konu iki teklif kalmaktadır: Önceki iki yıldan ilkinin bütçe teklifi ve gelecek yılın bütçe teklifi. Kaldı ki, yasama erkine ait "bütçe hakkının" bir yönü bütçe yasası ile yürütme erkini 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 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.

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 çıkararak, 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.

*Emekli Öğretim Üyesi

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 istemektedirler. 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 sınırlanma 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 teklif de aynı ölçüde önemsenmesi gerekirken, geçmiş yıllarda olduğu gibi bu yılda da öncelik ikincisinde olmuştur. Tartışmada ağırlık 2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe yasa teklifine verilmiştir. Oysa Meclis'e birlikte sevk edilen 2021 yılı KHES yasa teklifi de aynı ölçüde önemli bir belgedir. Ancak ilginçtir, 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 gerekiyor. Haksızlık etmeyelim, bu konuların dışındaki denetim bulgularına sayıları az da olsa dikkat çekenler de bulunmaktadır. Bir diğer önemli bütçe belgesi ise, 2023 bütçe teklifine temel olan Orta Vadeli Program (OVP)'da yer alan 2022 yılına ait gerçekleştirme tahmini olarak verilmiş bütçe uygulama sonuçlarıdır.

Maalesef önceki iki yıla (örneğinizde 2021 ve 2022 yılları) ait bütçe kanunları ve gelecek yıl (2023) bütçe teklifinde kamu gider ve gelirlerin belirlenmesinde Meclis'in ve dolayısıyla halkın söz sahibi olması demek olan bütçe hakkının kullanımını zorlaştıran çok sayıda hüküm bulunmaktadır. Bu zorlaştıran durumlar sadece teklif hükümleriyle sınır-

lı kalmamaktadır. Bütçe teklifinin hazırlık, Meclis'e sevk edilmesi ve orada görüşülmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi süreçlerinde bu zorlaştıran durumlar tüm yoğunluğuyla devam etmekte ve ciddi bütçe hak ihlalleri yaşanmaktadır.

Çalışmamızda bu üç temel bütçe belgesi, bütçe hakkı ve bütçe büyükleri (ilkinde kesinleşmiş veriler, ikincisinde gerçekleştirme tahminleri, üçüncüsünde ise öngörüler esas alınmakta) açısından ayrıntılı bir şekilde değerlendirilecektir.

2021 BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

2021 yılı bütçe uygulamaları farklı yönleriyle, 2021 KHES teklifiyle birlikte sunulan kamu idarelerinin faaliyet raporları ve bunların üzerinden hazırlanan 2021 Yılı Sayıştay İdare Denetim Raporları, 2021 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu ve 2021 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi (GUB)'nde ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), vatandaş adına kamu gelirlerini toplama ve bu gelirlerini toplama ve harcama konusunda yürütme organına verdiği yetkinin sonuçlarını denetleme anlamına gelen bütçe hakkını kendi adına denetim yapan Sayıştay aracılığıyla kullanmaktadır. Bu açıdan TBMM'nin denetim faaliyetinin etkin bir şekilde yürütülmesinde Sayıştay denetim raporlarının rolü büyüktür. Bu raporlardan en önemlisi, kamu idarelerine ilişkin denetim raporlarında yer alan konulardan önemlilik veya genellik arz edenler ile mali konularda belirtilmesi uygun görülenleri içerecek şekilde hazırlanan Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporlarıdır.

2021 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu Kamu Zararını Görmezden Geliyor

2021 yılı raporu yakından incelendiğinde çok önemli bir konunun geçiştirildiği görülmektedir. Denetimler sırasında tespit edilen çok önemli bir bulgu olan kamu zararlarıyla ilgili hususların denetçiler tarafından düzenlenen yargılamaya esas rapora konu edilerek Sayıştay yargılama dairelerinde hükme bağlandığını belirtmekle yetinilmektedir (s. 3). Oysa söz konusu zararlara ilişkin en azından bir ön değerlendirme yapılabilirdi. Ayrıca daha da önemlisi bu raporlar TBMM'ye gönderilmemektedir.

Bu durum TBMM'yi bütçe hakkı ve denetim yetkisini kullanamaz bir konuma getirmektedir.

İdare Denetim Raporları İstenilen Düzeyde Değil

2021 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nun esas aldığı idare denetim raporlarında tespit ettiğimiz önemli eksikler bulunmaktadır.

Bunlar şöyle sıralanabilir:

1) Vergi harcaması (muafiyet ve istisnalar nedeniyle vazgeçilen vergi tutarı) dahil bazı teşvik ve destekleme uygulamalarının sonuçları irdelenmemiştir.

2) İdare raporlarında yapılmış bazı önemli tespitler "Denetim Görüşünün Dayandığı Bulgular" yerine "Diğer Bulgular" bölümüne taşınmaktadır. Böylece bu önemli tespitler önemsizleştirilmektedir. Yaratığı rahatsızlık nedeniyle bu önemsizleştirmeyi perdelemek amacıyla olsa gerek, geçmiş yıllardaki raporlarda yer alan "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" başlığı "Diğer Bulgular" olarak değiştirilmiştir. Başlığın değiştirilmesiyle işin özü değişmemektedir. Hangi başlık altında verilirse verilsin, buraya aktarılan denetim açısından önemli bulguların yol açtığı kamu zararı ortadan kalkmış olmuyor.

3) 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 taşeron devredilmiş olmaktadır. Oysa bu tür hizmetlerin genel idare esaslarına göre memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerekmektedir.

4) Raporların çoğunda kamu idaresinin tespit ve değerlendirmeler konusundaki yanıtına yer verilmemektedir.

KÖİ Projelerinin Döviz Cinsinden Garantilerinin Olası Bütçe Yükü Bilinmiyor

Sayıştay denetim raporlarında Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projeleri dolayısıyla döviz cinsinden verilmiş garantilere ilişkin yükler konusunda herhangi bir değerlendirme yapılmamaktadır. Çünkü bu tür garantilerin ileriki yıllardaki

yükü konusunda bütçe tekliflerinde bir bilgiye yer verilmemektedir. Oysa kamusal alt yapı projelerinde sıklıkla başvuru KÖİ yöntemi çerçevesinde projeyi yüklenen firmalara verilen garantiler devlet hazinesi açısından bir risk kabul edilmektedir. Söz konusu garantilerin yabancı para cinsinden verilmiş olması riski artıran en önemli unsurdur. Özel firmalara (yüklenicilere) verilen garantilerin risk olarak nitelendirilmesinin başlıca sebebi, koşullu yükümlülük kapsamında değerlendiriliyor olmalarıdır. Koşullu yükümlülükler herhangi bir sözleşme kapsamında oluştuğundan itibaren devlet borcu sayılmasa da söz konusu koşul geçerli hale geldikten sonra devlet borcuna dönüşmektedir. Dolayısıyla bu yükümlülüklerin hesaplanarak gelecekte ödenecek borçlar olarak bütçe tekliflerinde gösterilmesi mutlaka sağlanmalıdır. Ayrıca Sayıştay bütçe tekliflerinde bu tür bir bilgilendirme yapılması için ısrarcı olmalıdır.

Anayasa'ya ve 5018'e Aykırı Özel Hesap Uygulaması Sürdürülüyor

Özellikle Bazı Ödeneklerin Kullanımına ve Harcamalara İlişkin Esaslar başlığını taşıyan E-cetveline (bu cetvel bütçenin bağlı cetvelleri arasında yer almaktadır) konulan bazı hükümlerle özel hesap adı verilen uygulamalara olanak sağlanmaktadır. Bu hesabın esaslarını ve denetimini düzenlemeye Cumhurbaşkanlığı, ilgili Bakanlık veya bakan yetkili kılınarak, bu hesaba konu olan kamu kaynakları Anayasa'ya ve 5018'e aykırı bir şekilde kamu mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkarılmaktadır. Böylece ilgili bakanlıklar ve kurumlar için mevcudun yanında adeta yeni bir bütçe olanağı yaratılmış olmaktadır. İhdas edilen bu yeni bütçelerle Meclis denetiminin dışına çıkılarak kamu kaynaklarının keyfi kullanımının yolu açılmaktadır. Özel hesap paralel bir bütçe hesabı gibi işletilmektedir. Normal ödenekleri sanki yetmiyormuş gibi bu hesap üzerinden de harcama yapabilme olanağı yaratılmaktadır. 2015 yılı bütçesinde bu uygulama çok ayyuka çıkmış ve neredeyse her bakanlık için bu olanak yaratılmıştı.

Neyse ki 2021 bütçesinde bu uygulama birkaç bakanlık sınırlı tutulmuş gözükmemektedir. 15'inci maddeyle Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 46'ıncı maddeyle Milli Eğitim Bakanlığı için özel hesap olanağı getirilmiştir. 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 sağlanmıştır. Özel hesap olanağı yaratıldığında mali sistemimizde önemli bir sorun olan ödenek üstü harcamaların da yolu açılmış olmaktadır. Bu durum mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine aykırılıklar yarattığı için TBMM'nin bütçe hakkının engellenmesine neden olmaktadır.

Paralel bütçe niteliğindeki bu hesabın tüm gelir ve harcamaları ilgili Bakanlık bütçesi içine alınmalı, bakanlık bütçesi muhasebe kayıtları içinde takip edilmeli ve tüm bu işlemler 5018'in hükümlerine uygun olarak yapılmalı ve denetlenmelidir.

Bütçeden Varlık Fonu'na Kaynak Aktarımı Anayasa'ya ve 5018'e Aykırı

2021 bütçesinin E cetvelinin 5. maddesi Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bütçesinden Varlık Fonu'na aktarılan kuruluşlara kamu adına yapılacak sermaye ödemelerine olanak vermektedir.

Anayasa'da şöyle bir hüküm bulunmaktadır: Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. Yani bütçe kanunu ile mevcut kanunlarda bir değişiklik yapılamaz. Geçmişte bütçe kanunlarının birçok düzenlemesi Anayasa'nın bu hükmü gerekçe gösterilerek iptal edilmişti. Bu bütçede de benzer bir durum söz konusudur. Ayrı bir kanunla düzenlenmesi gerekirken bu konunun bütçe kanununa taşınması Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir. Keza Sayıştay denetimine tabi olmayan bir kuruma bütçeden aktarma yapılması 5018'e de aykırılık oluşturmaktadır.

Bütçe Birliği İlkesine Aykırı Döner Sermaye Bütçesi Uygulamaları Sürdürülüyor

5018 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde "Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz" denilmektedir. Bazı kamu idareleri faali-

yetlerini idare bütçesinin yanı sıra bu hükme aykırı olarak döner sermayeli işletme bütçesi oluşturarak iki ayrı bütçe yapısı üzerinden yürütmektedirler. Sayıştay bu kamu idarelerinin faaliyetlerini, idare bütçesi ve döner sermaye bütçesi kapsamında anlamlı bir bütün oluşturacak şekilde raporlamadığını göstermektedir. Bu, söz konusu idarelerde bütçe birliği ilkesinin gözetilemediği anlamına gelmektedir. Bu sorun gerçekten çözülmek isteniyorsa, bu işletmeler tümünden tasfiye edilerek bağlı buldukları kamu idarelerinin bütçelerinin içine alınması gerekir. Ya da tasfiye verimli olmayanlarla sınırlı tutulabilir. Bu durumda kamu idarelerinin bünyesindeki idare bütçesi ve verimli döner sermaye bütçesine ait mali tabloların konsolide edilerek raporlanması sağlanmalıdır.

2021 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu Adeta "Bütçe Hakkı İhlal Raporu" Niteliğinde

2021 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu'nda Sayıştay tarafından değerlendirilmeye tabi tutulan kamu idaresi sayısı 315'dir. **Bu idarelerden genel, özel ve diğer özel bütçeli idareler merkezi yönetim bütçesi kapsamında olduğu için tarafımızdan 5018'e uygun olarak merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idareler olarak tanımlanmıştır.** Bu kapsamdaki idarelerin sayısı 170'dir. Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki bu idarelerin 35'i genel bütçeli, geri kalan 135'i özel bütçeli (101'i A, 34'ü B kategorisindedir. Raporda ilk grup özel bütçeli, ikinci grup diğer özel bütçeli idare diye tanımlanıyor) idaredir.

Raporda bütçe ilkelerinden sapıldığına ilişkin önemli tespitler yapılmaktadır. **Bu durumlar tarafımızdan bütçe hakkı ihlali olarak değerlendirilmiştir.** Çarpıcı bütçe hakkı ihlalleri şöyle sıralanabilir:

1) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerden 4'ünün (2'si genel, 2'si özel bütçeli idare) faaliyet raporunu yayımlamadığı görülmüştür. İdare faaliyet raporunu yayımlayan 164 kamu idaresinden ise 14'ünün (7'si genel, 4'ü özel, 3'ü ise diğer özel bütçeli idare) genel yayımlama tarihinin mevzuat gerekliliğine uygun olmadığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda yapılan değerlendirme neticesinde 61 idarenin öngörülen bölümlerden en az birine idare faaliyet raporlarında yer vermediği görülmüştür. Bunlardan 12'si genel, 49'u özel, 5'i diğer özel bütçeli idaredir.

2) 20'sinin faaliyet raporunda kullanılan kaynaklar hakkında bilgi vermediği tespit edilmiştir. Bu idarelerden 12'si genel, 6'sı özel, 2'si diğer özel bütçeli idaredir. Bu iki maddedeki tespitlerden hareketle idare faaliyet raporlarının, öngörülen tarihte hazırlanmasının ve mevzuatın öngördüğü tüm bilgileri içermesinin, mali saydamlık ve tam açıklama ilkeleri açısından önemli olduğuna dikkat çekilmektedir.

3) 110'unun faaliyet raporunda temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer vermediği görülmüştür. Bunların 25'i genel, 67'si özel, 18'i diğer özel bütçeli idaredir. Oysa bu bilgilendirmenin mutlaka yapılması gerekiyordu.

4) 144'ünün tüm varlık ve yükümlülüklerini faaliyet raporlarında açıklamadığı tespit edilmiştir. Bu idarelerden 21'i genel bütçeli idare, 54'ü özel bütçeli idare, 14'ü diğer özel bütçeli idaredir. 3. ve bu maddede belirtilen bu hususlar "faaliyet raporlarıyla amaçlanan mali bilgiye yönelik kamuya hesap verme sorumluluğunun tam olarak yerine getirilmesini engellemektedir" diye eleştirilmektedir.

Raporun "Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi" başlığını taşıyan kısmında bütçe hakkının nasıl hiçe sayıldığı kalem kalem sergilenmektedir (s. 8-10).

İdare faaliyet raporlarında "Mali Bilgiler" başlığı altında yer alan bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin bilgilerden hareketle şu tespitlere ulaşılmaktadır:

a) Kamu idarelerinden 215'inin bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenleri hakkında açıklama yapmadığı görülmüştür. Bu idarelerden 24'ü genel bütçeli idare, 65'i özel bütçeli idare, 18'i diğer özel bütçeli idare olmak üzere toplam 107'si merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerdir.

b) 70'inin bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin dışında idarenin kullanımına tahsis edilen özel ödenek, dış proje kredisi veya bağış ve yardım gibi kaynakları faaliyet raporunda göstermediği görülmüştür. Bu idarelerden 18'i genel bütçeli idare, 10'u özel bütçeli idare, 8'i diğer özel bütçeli idare olmak üzere toplam 36'sı merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerdir.

c) 48'inin bütçe ödeneklerini başlangıç ve yılsonu ödenekleri olarak ayrı ayrı göstermediği görülmüştür. Bu idarelerden 1'i genel bütçeli idare, 2'si özel bütçeli idare olmak üzere toplam 3'ü merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerdir.

d) 56'sında bütçe hedefleri ödenek cetvelleri ile karşılaştırıldığında, hedeflerin doğru gösterilmediği görülmüştür. Bu idarelerden 5'i genel bütçeli idare, 8'i özel bütçeli idare, 3'ü diğer özel bütçeli idare olmak üzere toplam 16'sı merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerdir.

e) 22'sinin yılsonu ödeneklerini doğru kaydetmediği görülmüştür. Bu idarelerden 2'si genel bütçeli idare, 3'ü özel bütçeli idare olmak üzere toplam 5'i merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerdir.

f) 23'ünün bütçe gerçekleştirmelerinin, düzenlilik denetimi sonuçları itibarıyla kontrol edildiğinde, gerçeği yansıtmadığı görülmüştür. Bu idarelerden 5'i genel bütçeli idare, 3'ü özel bütçeli idare olmak üzere toplam 8'i merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerdir.

Bütçe hakkı ihlalleri sadece bunlarla sınırlı değildir.

Raporda "İdare faaliyet raporlarında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmesi gerekmektedir" denilerek bu kapsamda yapılan inceleme sonuçları verilmektedir (s. 10-11). Bunlar şöyle sıralanmaktadır:

1) 29'unun performans programında belirlenen hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmeleri raporlamadığı görülmüştür. Bu idarelerden 5'i özel bütçeli idare, 1'i diğer özel bütçeli idare olmak üzere toplam 6'sı merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerdir.

2) 37'sinin faaliyet raporlarında verdiği bilginin ölçülebilir olmadığı veya doğrulama kaynaklarından elde edilen son verilerle uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. Bu idarelerden 2'si genel bütçeli idare, 6'sı özel bütçeli idare, 5'i diğer özel bütçeli idare olmak üzere toplam 13'ü merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerdir.

3) 112'sinin performans hedef ve göstergeleri ile gerçekleştirmeler arasında meydana gelen tüm sapmaların nedenlerine ilişkin açıklama yapmadıkları veya yapılan açıklamaların geçerli ve ikna edici sebeplere dayanmadığı tespit edilmiştir. Bu idarelerden 13'ü genel bütçeli idare, 34'ü özel bütçeli idare, 7'si diğer özel bütçeli idare olmak üzere toplam 54'ü merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerdir.

Kamu Kaynağından Beslenen Dernek ve Vakıflar Gizleniyor

Bütçe hakkını ihlal eden bir diğer uygulama, 138 kamu idaresinin yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşlara ilişkin bilgilere idare faaliyet raporunda yer vermediğinin tespit edilmiş olmasıdır. Bu idarelerden 14'ü genel bütçeli idare, 26'sı özel bütçeli idare, 11'i diğer özel bütçeli idare olmak üzere toplam 51'i merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerdir. İsimlerinin bilinmesi, tespiti önemli ama yetmiyor, bu yardımlarla ilgili değerlendirmenin de yapılması gerekiyor.

Sayıştay bu bilginin yanı sıra şu sorulara da yanıt bulmalıdır:

- 1) Bu kuruluşlar hangi kriterlere göre seçiliyor?
- 2) Belirlenen kriter ne ölçüde objektif?
- 3) Seçilen bir kuruluş bu özelliğini kaybetmesine rağmen yardım almaya devam ediyor mu?
- 4) Bu yardımlar o kuruluşun kamu yararına çalışmasında ne ölçüde bir yarar sağlıyor?
- 5) Yandaş dinci dernek, vakıf ve cemaatlere yardım yapılıyor mu?
- 6) Kamu idareleri, bütçelerinden yardım alan bu kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme yapıyor mu?

Bu sorular daha da çoğaltılabilir. Ayrıca bu sorular merkezi yönetim bütçesi dışındaki bütçelerden yardım yapan idareler için de söz konusudur. Bu sorulara yanıt verilmek durumundadır. Çünkü, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesinin g bendi İdare faaliyet raporlarından hareketle hazırlanarak Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nca Sayıştay'a sunulan Genel Faaliyet Raporu'nda bu tür bir değerlendirme yapılmasını zorunlu kılıyor. Ancak görülüyor ki, söz konusu raporda bu tür bir değerlendirme yapılmıyor ve dolayısıyla hangi derneğe, vakfa ve kuruluşa hangi kriter-

lerle yardım yapıldığı bilinmiyor. Bu sadece bu yıla özgü bir durum değildir. 2012 yılından itibaren yayımlanan söz konusu raporlar incelendiğinde hemen her yıl istinasız bu uygulamanın sürdürüldüğü görülüyor. Bu soruna çözüm aranıyorsa, kesin hesaba gelmeden önce daha işin başında Bütçe Teklifi Meclis'e sunulurken sadece merkezi yönetim kapsamındaki idarelerle yetinilmeyip genel yönetim kapsamındaki tüm idarelerin bütçelerinden yardım yapılan tüm kuruluşların adları ve öngörülen ödenekleri gerekçesi belirtilerek ve bir değerlendirme notuyla birlikte Bütçe Teklif Ekinde yer almalıdır.

Ayrıca bir adım daha atılmak durumundadır. Bilindiği üzere, 5018'in 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 Meclisi'ne 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" deniliyor. Ancak bugüne kadar bu görüşme sonuçları kamuoyu ile hiç paylaşılmamıştır. Oysa bütçe hakkı önemseniyorsa bu sonuçlar mutlaka paylaşılmalıdır. Bu yapıldığında yurttaşlar ödedikleri verginin uygun yerlerde kullanılıp kullanılmadığını (uygun kuruluşlara yardım yapılıp yapılmadığı da bu kalemlerden birisidir) öğrenmiş olacaktır. Kaldı ki gü-rültüsü ve tartışması yapılan dernek, vakıf gibi kuruluşların yer aldığı Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara aktarılan yardım tutarı burada söz konusu olan kaynak tutarının devede kulağı düzeyinin bile altındadır.

2021 Yılında Ödenek Üstü Harcama 2021 Sayıştay GUB Tersini Söylüyor Ama Patladı

Burada bütçe hakkı açısından en öne çıkan konu, o yıl içerisinde gerçekleşen ödenek üstü harcama tutarıdır.

2020 yılı GUB'unda bu tutarın bütçe başlangıç tutarına oranı yüzde 8,09 iken 2021 yılı GUB'unda yüzde 0,03 düzeyine düşmüştür. Söz konusu tutar milyarlardan birden milyonlar düzeyine gelmiştir. 2021 yılı başlangıç ödeneği 1456,6 milyarken, ödenek üstü harcama 488,8 milyon TL düzeyinde gerçekleşmiştir. 2021 salgının yoğun yaşandığı bir yıl olmasına rağmen, söz konusu oranın

bu kadar düşmüş olması olağan bir durum değildir. Tam tersine salgının gerektirdiği harcamalar nedeniyle oranın ciddi bir şekilde katlanması gerekirdi.

Nitekim de öyle olmuştur. Niye bu kanaate vardığımızı kısaca açıklayalım. Bilindiği üzere, 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 eklemeye olanağı getirilmişti. Oysa bu yasal düzenleme Anayasa’ya aykırıydı (30 Ocak 2022 tarihli Evrensel’de yayımlanmış olan “Prof. Dr. Aziz Konukman: AKP, sürekli ek bütçeden kaçınarak ödenek üstü (yasa dışı) harcamaya sapıyor” başlıklı çalışmamıza bakılabilir. Bu yazıda yasal düzenlemenin Anayasa’ya aykırılığına dikkat çekilmişti). Kaldı ki ilave bir ödenek ihtiyacı doğmuşsa ek bütçeyle bu sorun giderilebilirdi. Ama nedense bu yola başvurulmamıştır. 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. Kararda ilkinin iptali nedeniyle uygulama olanağı kalmayan anılan maddenin ikinci cümlesinin de iptaline hükmedilmiştir (Karar için bk. 27 Aralık 2022 tarih ve 32056 sayılı Resmî Gazete). **Ancak karar geriye dönük işlemediği için maalesef istenilen sonucu yaratamamıştır. Yani atı alan Üsküdar’ı çoktan geçmiştir.** Nitekim kararda da bu farklı bir şekilde ifade edilmiştir. İfade şöyledir: “Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralın uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir... yürürlüğünün durdurulması talebinin, koşulları oluşmadığından reddine oybirliğiyle karar verilmiştir”.

2021 yılı GUB’unda bu yasal düzenlemeye atıf yapılarak 2021 yılında bütçeye 310 milyar 874 milyon TL’lik bir ödenek eklendiği ifade edilmektedir (s. 20).

Sözü edilen kararla iptal edilen Anayasa’ya aykırı bu yasal düzenleme yapılmasaydı, Sayıştay’ın

tespit ettiği mevcut 488,8 milyonluk ödenek üstü harcama tutarı 310 milyar 874 milyon artarak 311 milyar 363 milyon TL’ye yükselmiş olacaktı. Bu düzenlemeyle, bir çırpıda o güne kadar yapılmış 310 milyar 874 milyonluk ödenek üstü harcamaya geriye dönük ek ödenek verilerek bu tutar ödenekli bir harcamaya dönüştürülmüştür. 311 milyar 363 milyona ulaşan ödenek üstü harcama ek ödenek düzenlemesiyle birden 488,8 milyona düşürülmüştür. Dolayısıyla ödenek üstü harcama tutarının bütçe başlangıç tutarına oranı aslında yüzde 21,4 olabilecek iken bu zorlayıcı yasal düzenleme nedeniyle yüzde 0,03’e düşmüştür.

2021 yılı GUB’unda Anayasa’ya aykırı bu yasal düzenlemeye atıf yapılmasına rağmen, bu düzenlemeyle ilgili herhangi bir eleştiri getirilmemesi dikkat çekmektedir. Sayıştay’ın bu tutumu bütçe hakkı açısından oldukça manidardır.

Ödenek üstü harcamanın ne düzeyde olursa olsun ne-redeyse her yıl tekrarlanır olması ve istisnai olmaktan çıkması bütçe hakkını ciddi bir şekilde zedelemektedir. Bu yasa dışı uygulamanın gerisinde Anayasa’ya düpedüz aykırı olan Bütçe Kanunlarının 6. maddesinin (1) nolu fıkrası vardır. 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. Oysa bu tür bir yetki kullanımı bütçenin Anayasası olan 5018 sayılı Yasanın “Ödenek aktarmaları” başlıklı 21. maddesinin üçüncü fıkrasındaki **“Personel giderleri tertiplerinden**, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz” kuralına aykırılık teşkil ediyor. Böylece bu bakanlıklar iradesi dışında personel ödenekleri açısından yılsonunda ödenek üstü harcama yapmaya mecbur bırakılmaktadır. Böylece yedek ödenek tertibine yapılan aktarmalar aynı zamanda ödenek üstü harcamaya neden olmaktadır.

Sayıştay’ın web sayfasındaki GUB 2012 yılına kadar geri gitmektedir. Bu bildirimlerin tümü incelendiğinde, ödenek üstü harcamaların ağırlıklı olarak, kamu idarelerinin personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet

primi gideri tertiplerinden kaynaklandığı görülmektedir. Bu gerçek, kanıtlarıyla söz konusu bildirimlerde ortaya konmasına rağmen Sayıştay'ın yukarıda açıkladığımız bu duruma kaynaklık eden nedenleri görmezden gelmesi, tartışmaya açmaması oldukça manidardır. Bu süreçte siyasal iktidarın ve Sayıştay'ın kusuru kadar, tamamlayıcı ödenek maddesinin uygulamada KHES 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 mutlaka 5018 sayılı Yasanın "Ödenek aktarmaları" başlıklı 21. maddesinin üçüncü fıkrasına uyulacak, uyulamıyorsa tamamlayıcı ödenek maddesine teklifte yer verilmeyecek ya da Meclis ödenek üstü harcama tutarı için tamamlayıcı ödeneği vermeyecektir. Çünkü, Sayıştay'ın her yıl için hazırladığı GUB'larda da belirttiği üzere, bu husus Meclis'in takdirindedir. Meclis bu takdir yetkisini kullanarak tamamlayıcı ödeneği vermemelidir. Aksi durumda geçmiş yıllarda olduğu gibi bu sorun varlığını sürdürmeye devam edecektir.

Yedek Ödenekte Yasal Sınırlamanın Aşılması Sorun Olarak Görülmüyor

2021 yılı GUB'unda Tablo 10'da başlangıç yedek ödenek tutarı 4.122.814.000,00 TL olarak verilmiştir (s. 18). Bu tutar genel bütçe başlangıç ödeneklerinin (s. 9, Tablo 2'de verilmiş olan 1.328.254.386.000,00 TL) yüzde 0,3 üne karşılık geliyor. Bu oran genel bütçeli idarelerin yedek ödenek miktarına getirilen yüzde 2'lik sınırlamanın altında kalıyor. **Ancak başlangıçtaki bu yüzde 0,3'lük oran, yapılan ödenek aktarmalarıyla başlangıçtaki yedek ödenek tutarının yılsonunda 96.403.794.978,00 TL'ye ulaşması (s. 17) sonucunda yüzde 7,3'e yükselerek adeta patlamaktadır. Böylece yasal sınırlama yıl sonunda olağan üstü bir boyutta aşılmış olmaktadır.**

Ancak ilginçtir GUB'da yanlış bir yöntem izlenerek ulaşılan yılsonu yedek ödenek tutar genel bütçe başlangıç ödenekleri yerine genel bütçe yılsonu ödenekleri tutarına bölünmektedir. Geçmiş yıllarda da benzer bir durum söz konusudur. Yaklaşım bu olunca yıl sonunda yasal sınırlamanın aşılması Sayıştay tarafından sorun edinmemekte

ve eleştirilmemektedir. Ayrıca daha önce ifade edildiği gibi, yedek ödenek tertibine yapılan bu büyük boyutlu aktarmalar aynı zamanda ödenek üstü harcamaya neden olmaktadır.

Sayıştay'ın Dikkate Almadığı Bütçe Hazırlık, Sevk ve Görüşülme Süreçlerindeki Bütçe Hakkı İhlalleri

2021 bütçesinin hazırlık, sunuş ve görüşülme süreçlerinde ciddi, bütçe hakkı ihlalleri gerçekleşmiştir. Önce hazırlık sürecindekiler ele alınacaktır. Bilindiği üzere, 5018'e göre 2021 bütçesinin esas aldığı Orta Vadeli Program (OVP)'in en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) ve diğer bütçe belgelerinin ise en geç Eylül ayının on beşine kadar yayımlanması gerekiyordu. Bu takvime uyulmadı. Bu belgelerden ilki 29 Eylül 2020'de diğerleri ise 8 Ekim 2020'de yayımlandı. Üstelik ilki 5018'de tanımı verilmemiş olan "Yeni Ekonomi Programı" başlığıyla yayımlanmıştır.

2021 Yılı OVMP'de 13 Ekim'e kadar kamu idareleri bütçe tekliflerini hazırlayıp Strateji Bütçe Başkanlığına (SBB) göndersinler denilmektedir. Demek ki bütçe teklifi toplu toplu dört günde sonuçlandırılmıştır. Bu kadar kısa bir sürede bırakınız ülkenin bütçesi, aile bütçesi bile hazırlanamaz. Gerekli görüldüğünde müzakere de yapılabilir denilmektedir. Ama süre kalmadı ki ne mümkün. Geriye 4 gün kalmaktadır. Bunun 2 gününü de baskıya ayırmak durumundasınız. Çünkü teklif bağlı cetvelleriyle birlikte tuğla kalınlığında bir metin. Demek ki, bütçe teklifi iki günde sonuçlandırılmıştır.

Gerçi uyulmuyor ama uyulsa bile bu öngörülen sürelerin yine de anlamı kalmamaktadır. Çünkü 17 Ekim'de TBMM'ye sevk edilen bütçe teklifinde idarelerin ödenek teklifleri OVMP'de idareler için belirlenen ödenek tavanlarıyla aynı düzeydedir. 5018'in 17. maddesi gereği bu tavanların belirlenebilmesi için yıllık program önceliklerinin önceden bilinmesi gerekmektedir. Oysa o tarihte bu önceliklerin yer aldığı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı henüz yayımlanmamıştı. Dolayısıyla tavan belirlenirken 5018 ihlal edilmiştir. Böylece müzakere edilmeden OVMP'nin yayımlandığı tarihte idare ödenek teklifleri de belirlenmiş olmaktadır. Yani idareler yıllık program öncelikleri bilinmeden belirlenmiş tavan tutarını ödenek teklifi

olarak bildirmiş oluyorlar. Bu nedenle olsa gerek öngörülen sürelerle uyulması önemsenmemektedir. 8 Ekim tarihli Bütçe Çağrısı eki Bütçe Hazırlama Rehberi'nde bütçe teklifi hazırlanırken dikkate alınacak dokümanlar sıralanmaktadır. Bu dokümanlardan biri Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programıdır. Ancak bu belge 26 Ekim'de yayımlanabilmiştir. Anlaşılan bütçe teklifi yıllık program olmadan hazırlanmış ve Meclis'e sunulmuştur. Yine yukarıdaki nedenle olsa gerek söz konusu programın yayımlanmamış olması bir sorun olarak görülmemiştir.

Program esaslı bütçe tekniğinin 5018'e taşınmasıyla ilgili düzenleme yapılırken 9. maddesinin içine alınan değişik cümleyle "Kamu idareleri bütçelerini, kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, stratejik planları ile program yapısına uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak hazırlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir" denilmektedir. Ancak ilginçtir, burada bütçe hazırlanırken dikkate alınması gereken belgeleri açıklayan 17. madde bir kez daha yinelenmektedir. Düzenlemenin farklılığı, Cumhurbaşkanlığı programı adında yeni bir program getirilmiş olması ve program yapısına uyumlu bir şekilde bütçe hazırlanmasına dikkat çekilmesidir. Ancak ilginçtir bu yeni program 5018 yerine 2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi'nde tanımlanmaktadır. Bu kanun tekniği açısından alışılmış bir durum değildir. Yine kanun tekniği açısından bu yeni programın 17. maddede dikkate alınacak belgelere de eklenmesi gerekirdi. Her nedense bu yapılmamıştır.

Düzenlemenin bir diğer farkı, 17. maddede program öncelikleri nedeniyle Cumhurbaşkanlığı yıllık programına gönderme dolaylı iken burada adı sayılarak doğrudan yapılmaktadır. Kamu idarelerinin bütçelerini hazırlarken dikkate alacakları Cumhurbaşkanlığı yıllık programının yanı sıra Cumhurbaşkanlığı programı adında yeni bir program getirilmesine rağmen idare bütçe teklifleriyle bu yeni program arasında ne teklifte nede bütçe gerekçesinde bir bağ kurulmamış olması oldukça manidardır. Oysa kamu idareleri itibarıyla hazırlanması gereken

program esaslı ödenek tahsis tablosu bütçe teklifinde ve bütçe gerekçesinde verilebilmiş olsaydı (bu noktaya ileride değinilmektedir) bu ilişki kurulabilirdi. Bu tabloya bütçe teklifinin esas aldığı OVP (2021-2023) ve 2023 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda da yer verilmemektedir. Bu eksiklikler bile tek başına bir bütçe hak ihaline neden olmaktadır. Bazı durumlarda, bütçe teklifi hazırlanırken dikkate alınacak dokümanların yayımlanmış olması da bir anlam ifade etmemektedir. Bütçeye temel olan belgelerin Kalkınma Planı'na uyumunu gözetilen düzenlemeler her seferinde görmezden gelinmiştir. 2021'de de böyle olmuştur. 2021 yılına ait OVP ve OVMP'de 11'inci Kalkınma Planı ile yasa gereği kurulması gereken bağ ne yazık ki kurulmamaktadır. Bırakınız bağ kurmayı sözü edilen belgelerde ilgili kalkınma planına bir gönderme dahi yapılmamaktadır. Böylece 5018 öncesinde kopmuş olan plan-yıllık program-bütçe bağlantılarını yeniden kurma iddiasındaki 5018'in bu hayati önemdeki önceliğinin gerçekleştirilmesi ne yazık ki mümkün olmamıştır. 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 olmaktadır. 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 yaratmaktadır. Dolayısıyla yeni yıla ait belgelerde, bir önceki yılda planlanmış hedeflerin ıskalanıp ıskalanmadığı öğrenilememektedir. 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.

8 Ekim tarihli bütçe çağrısının ekinde yer alan bütçe rehberinde bütçe tekliflerinin 2021 yılında uygulamaya konan performans esaslı program bütçe sistemine göre hazırlanması talimatı verilmektedir. Oysa performans esaslı program bütçe sistemine geçişle ilgili yasal değişikliği getiren Torba Yasa 16 Ekim'de yayımlanmıştı. **Ö tekniği öngören yasal düzenleme henüz ortada yok iken 8 Ekim'de buna uyulma talimatı verilmesi, Meclis'i yok sayarak ciddi bir bütçe hakkı ihlali yapılmasına neden olunmuştur.** 2022 bütçesinde başlatılması gereken bir uygulamanın bir yıl geriye çekilerek 2021 bütçesine taşınması 5018'in ve Anayasa'nın ihlal edilme-

sine neden olmuştur. 16 Ekim'deki yasal düzenlemenin öngördüğü bir tekniğe göre 2021 teklifinin hazırlanıp 17 Ekim'de Meclis'e sunulması gibi hukuken ucube bir durum ortaya çıkmıştır. Sayıştay'ın denetim raporlarında bu durumla ilgili bir değerlendirme yapmaması çok manidardır.

Yeni teknikle birlikte 2021 Yılı Bütçe Teklifinde bütçenin fonksiyonel dağılımını gösteren tablolar artık verilmemektedir. Bu tabloların olmaması geçmiş tekliflerle bağı koparmaktadır. Gerçi bu bağ, bütçe teklifiyle birlikte Meclis'e sunulan 2021 Yılı Bütçe Gerekçesinde söz konusu tablolara yer verilerek bir şekilde kurulmaktadır. Ama bu yeterli değildi. Söz konusu tablolara teklifte de yer verilmeliydi. Ama her nedense bu gerçekleşmemiştir.

Yeni teknikle birlikte bütçe ödeneklerinin tahsisi programlar itibarıyla yapılmaktadır. Ancak teklifte daha önce ifade edildiği gibi sadece program esaslı ödenek tahsis tablosuna yer verilmiştir. **Oysa bu tablonun fonksiyonel dağılımla ilgili tablolar örneğindeki gibi kamu idareleri itibarıyla verilmesi gerekiyordu. Çünkü programlarda birden fazla idare sorumluluk üstlebilmektedir. Tablo mevcut haliyle ilgili idarelerin programlara ödenek katkısı hakkında bir bilgi sunamamaktadır. Alt programlar düzeyinde ise program esaslı ödenek tahsis tablosu verilmemektedir. Bu da bir diğer önemli eksikliklerdir.**

Bu konuda başka eksiklikler de var. Teklifte merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki her bir bütçe türü itibarıyla ödeneklerin ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımı verilirken ödeneklerin programlara göre dağılımı merkezi yönetim bütçesi düzeyinde kalmaktadır. **Bu yıl ki teklifte sadece merkezi yönetim düzeyinde ve diğer kamu idarelerinin katkısı bilinmeksizin ödeneklerinin programlara göre dağılımının verilmiş olması oldukça manidardır.** Her bir idare düzeyindeki programlar itibarıyla ödenek teklifleri ise ancak idare bütçe tekliflerinde görülebilmektedir. İlgili tablolarda 2020 yılına ait ödeneklerin ve uygulama sonuçlarının programlar düzeyinde verilmiş olması sevindirici bir gelişmedir. Böylece eski sistemin geçerli olduğu yıla aynı tanım düzeyinde bir karşılaştırma yapabilmeye olanağı yaratılmış olmaktadır. Ancak Ocak-Haziran dönemi gerçekleşmeyele yetinilip yıllık gerçekleşme tahminine yer verilmemiş

olması 2020'de hedeflerden ne ölçüde sapıldığına ilişkin bir performans analizi yapılamamaktadır. Oysa OVP (2021-2023)'de 2020 yılı gerçekleşme tahminine yer verildiği için bu tür bir analiz yapılabilmektedir. **Bu tür bir analize olanak sağlanabilmesi için İdare bütçe tekliflerinde yer alan ilgili tabloda önceki yılın başlangıç ödenekleri ile birlikte mutlaka Ocak-Haziran dönemi gerçekleştirmeleri yerine yıllık gerçekleşme tahminlerine yer vermelidir.**

Bu konuda bir diğer eksiklik, Teklifte yer almış olan program esaslı ödenek tahsis tablosuna 2021 Yılı Bütçe Gerekçesi'nin Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi başlıklı bölümünde yer verilmemiş olmasıdır. Bu yetmiyormuş gibi ayrıca Program Performans Bilgisi başlıklı bölümde anahtar göstergeler temelinde bir performans analizi çok az sayıda bir programla sınırlı tutulmuştur. **Bu bölümde Cumhurbaşkanlığı programı dahil birçok program için analiz sonuçları paylaşılmamaktadır. 2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda ise sadece bazı programlara ilişkin performans göstergelerine yer verilmektedir.**

Yapılan bu tercih nedeniyle olsa gerek, ne teklifte verilen mevcut tabloya ne de kamu idareleri itibarıyla hazırlanması gereken program esaslı ödenek tahsis tablosuna Muhasebat Genel Müdürlüğü internet sayfasında yer verilmiştir. Dolayısıyla, bu durumda 2021 yılı bütçe teklifinde yer alan program ve alt programlara göre ödenek teklifinin nasıl gerçekleştiğinin izlenebilmesi mümkün olamamaktadır. **Hem Meclis'in hem de kamuoyunun, ilgili web sayfasından sözü edilen ödenek kalemlerindeki gerçekleştirmelerin öngörülerden ne kadar saptığı bilgisine ulaşamamış olması açık bir bütçe hakkı ihlalidir.**

Ancak ilginçtir, ilgili internet sayfasında bulunmayan tablolardan Program Sınıflandırmasına Göre Bütçe Giderleri tablosuna Strateji ve Bütçe Başkanlığı web sayfasının raporlar bölümünde yer alan Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleştirmeleri ve Beklentiler Raporu ile Merkezi Yönetim Bütçe Aylık Gerçekleştirmeleri Raporu'nda yer verilmiştir. Bu tablo bilgi amaçlı verildiğinden olsa gerek ancak raporlarda kendisine bir yer bulabilmiş görünüyor. Bu tablo ilk raporun 3 nolu eki iken ikinci raporda sonlarda yer

bulabilmiştir. Uzmanının bile ulaşmakta zorlandığı bu tablonun ayrıntılı bir şekilde yorumlanmaması oldukça manidardır. İstenirse de bu zaten mümkün değil. Çünkü ilgili tabloda başlangıç ödenekleri verilmemektedir. Bu veri yer almayınca gerçekleştirmelerin başlangıç ödeneklerinde ne kadar saptığı tespit edilememektedir. Ayrıca ilgili raporlarda Alt Program Sınıflandırmasına Göre Bütçe Giderleri tablosuna yer verilmemesi önemli bir eksiklik olmuştur.

Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu yılda bir kez yayımlanmaktadır. Bu raporda Program Sınıflandırmasına Göre Bütçe Giderleri tablosu Ocak-Haziran dönemi için verilmektedir. Bir ikinci rapor daha yayımlanarak söz konusu tabloyla ilgili o yılın gerçekleşme tahminlerine de yer verilmelidir. Bu verilerden hareketle, İdare düzeyinde üretilecek yıllık gerçekleşme tahminleri kolaylıkla İdare tekliflerindeki program harcamalarıyla ilgili tabloya taşınabilir ve İdare düzeyinde sözü edilen performans analizi olanaklı hale gelmiş olur.

Bu tablolar ayrıca mutlaka kamu idareleri itibarıyla da hazırlanmalı ve ardından her ikisi birlikte Muhasebat Genel Müdürlüğü web sayfasına taşınmalıdır. Başta ana muhalefet partisi olmak üzere Meclis içi ve dışı tüm muhalefet partileri ve emekten yana sendikalar ile demokratik kitle ve meslek örgütleri bu konunun takipçisi olmalıdırlar.

Önemli bir başka bütçe hakkı ihlali, bütçe teklifi hazırlanırken giderlerin önceliği ilkesine uyulmamış olmasıdır. Bu sadece 2021 yılıyla sınırlı kalmamıştır.

Bilindiği üzere, kamu bütçeleri bütçe hakkının olmazsa olmaz koşulu olan 'giderlerin önceliği' ilkesine dayanmaktadır. Bu ilkeye göre; önce toplumsal tercihlere göre harcama tutarı ve kalemleri saptanmakta, ardından bu harcamaların gerektirdiği kamusal gelir sağlanmaktadır. Bu ilke, kamu bütçesini özel bütçeden -özel sektörün yaptığı bütçeden- ayıran temel bir özelliktir. Bu ilkenin temel mantığı, gelir sağlama konusunda devletin egemenlik hakkının önemli bir güç kaynağı olduğudur. Devletin bu gücü bireylerin üzerinde bir güçtür. Devlet bu gücü toplum/kamu yararına kullanmak durumundadır. Ama maalesef Türkiye'de bu bütçe ilkesi, hem demokratik işleyişin geriliği, hem de IMF-DB dayatmasıyla bütçe yapma alışkanlığı nedeniyle ters yüz edilerek, bütçeler özel

sektör mantığıyla hazırlanır hale gelmiştir. Ayağa göre yorgan dikmekle görevli devlet bu görevini IMF-DB'nin meşhur faiz dışı fazla (FDF) dayatması nedeniyle savsaklayarak ayağını yorganına göre uzat felsefesine sarılmıştır. Kaldı ki, IMF-DB temelli bütçe anlayışında bile bütçenin açık vermesi kabul görmüştür. Burada mali disiplin sağlanması açısından titizlenen nokta, açığın mutlak büyüklüğünden ziyade ekonomideki görece boyutudur. Örneğin bu anlayışın hâkim olduğu Maastricht Kriterlerinde bütçe açığının -genel devlet açığı kastediliyor- milli gelire oranı yüzde 3 ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca bu kritere uyulmaması Mali Anlaşma adı verilen bir sözleşme ile ciddi yaptırımlara bağlanmıştır. AKP bu felsefeyi önceleri IMF-DB ikilisinin dayatmasıyla uygulamış, sonrasında ise kendi iradesiyle sürdürmeye devam etmiştir. Buradaki tuhafılık, Mart 2020'de başlayan ve 2021 boyunca devam eden salgının derinleştirdiği kriz ortamında bile bu ilkenin göz ardı edilmiş olmasıdır. IMF'nin bile salgını dikkate alarak mali gevşemeye onay verdiği bir ortamda 2021 bütçesinde bu ilke gözetilerek bir kaynak tahsisi yapılmamış olması oldukça manidardır. Benzer bir tutum Mart 2020 sonrasında da sergilenmiştir.

Birçok ülke ek bütçeye başvururken bizde bu yola gidilmemiştir. Oysa özellikle salgın gibi olağan üstü bir dönemde bütçe açığının boyutundan rahatsız olmamak gerekiyor. Açıktan ziyade yapılacak transferlerin tutarı ve kime yapılacağı önemlidir. Ama görüyoruz ki, salgın nedeniyle bütçeden doğrudan bir gelir transferi yapılmış değildir. Başka bir şekilde kaynak tahsisi yapılmışsa şayet destekleri içeren paket ve torba yasa tekliflerinde yer alan teşviklerin bir kısmı bütçeleştirilmediği için bunun tespiti mümkün olamamıştır. Dolayısıyla bu harcama öğeleri için bütçe hakkından ödün verilmiştir. Belki de bu nedenle bütçeden yapılan aktarımlar sınırlı düzeyde kalmıştır. Nitekim Boratav hocamız tüm gelişmiş ve yükselen ekonomilerde izlenen yöntemin tersine Türkiye'de bütçe kaynaklarının emekçilerden esirgendiğine dikkat çekmektedir (Bk. soL haber sitesinde 22 Ekim 2021'de yayımlanmış olan "IMF verilerinde Türkiye ve diğerleri" başlıklı yazısı).

Bütçe hakkının ihlali yalnızca hazırlık süreciyle sınırlı değildir. Bütçe teklifinin Meclis'e sevk (sunumu) ve Meclis'te görüşülmesi süreçlerinde de ihlal

söz konusu olmuştur. Önce Meclis'e sevki sürecinde ne olduğu değerlendirilecektir. 2021 yılı bütçe teklifi bağılı cetvelleriyle birlikte Meclis'e Anayasa'nın hükmettiği tarih olan 17 Ekim yerine iki gün gecikmeyle 19 Ekim'de sunulabilmiştir. Ayrıca bu yetmiyormuş gibi, Meclis'in web sayfasına (ağ sayfasına) ekli bağılı cetveller olmaksızın sadece teklifin kendisi yüklenmiştir. Teklif bu haliyle eksik olmuştur. Bütçenin resmi adı şudur: 2021 Yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanun Teklifi ve Bağılı Cetveller. Bağılı Cetveller olmazsa Bütçe Teklifi Meclis'e sunulmuş sayılmaz. Vekiller yüklenme sonrası Meclis web sayfasında bağılı cetvelleri göremediler. Ama 3 gün sonra teklif bağılı cetvelleriyle birlikte CD içinde Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi vekillere verildi. Meclis'in öbür vekilleri ve kamuoyu bu bilgiye sahip olamadı. SBB web sayfasına teklif bağılı cetvellerle birlikte konulduğunda ancak haberdar olabildiler.

Bir diğer tespitimiz, Bütçe Teklifine eklenecek belgelerin 5018'e uygun sunulmamış olmasıdır. Eklenmesi gereken bazı belgelerin bu belgelerden birisi konumundaki Bütçe Gereksesi kitabının 12. Bölümü'nde 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 değildir. Oysa Kanun gereği bu öngörülerin her bir Fon itibarı 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 öğrenilememektedir. 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 verilmektedir. Dolayısıyla gerek fon tablosunda yer alan gerekse dışında tutulan Bütçe Dışı Fonlar'ın geçmiş iki yıl gerçekleştirme-

leri ve üç yıllık öngörülerini ile ilgili ciddi bir bilgilendirme sorunu yaşanmaktadır.

Bir diğer aykırı düzenleme, Bütçe Kanun Tasarıları'na 2007 yılına kadar eklenerek verilen Maliye Bakanlığı'nın sorumluluğundaki Vergi Harcamaları Raporu'ndan vazgeçilmesidir. Rapor yerine teklifte tek sayfalık bir tablo ve tuğla kalınlığında mevzuat hükümleri verilmektedir. Bu biraz da 5018'de yer alan ifadeden kaynaklanmaktadır. 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 sunulmuştur. Bu olumlu tutumdan ne yazık ki 2007 sonrasında vazgeçilmiştir. Kaldı ki istenirse de bu raporlara ulaşmak artık mümkün olmamaktadır. Çünkü en son vergi harcamaları raporu 2018 yılında hazırlanmıştır. O gündür bu gündür bu rapor hazırlanmamaktadır. Akıl alacak gibi değildir. Bu raporları hazırlayan Gelir Düzenlemeleri Genel Müdürlüğü 2019'da kapatılmıştır. Bu bütçe hakkının ihlalidir. Vergi harcama hafızası adeta yok edilmiş durumdadır. Yeniden bu raporlar hazırlanmalı ve bütçe teklifiyle birlikte Meclis'e sevk edilmelidir.

Mevcut uygulamadaki 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 çekmektedir. Tabloyu ancak konunun uzmanı fark edebilmektedir. Tablo teklif metninin 173. sayfasında B cetvelinin bulunduğu bölümün (s. 65-185) içinde adeta gizlenmiş durumdadır. Ayrıca bu haliyle eksik bir bilgilendirme sağlamaktadır. İlgili tabloda sadece üç yıllık öngörülere yer verilmektedir. Geçmiş son iki yıla ait gerçekleştirmeler ise tabloda yer almamaktadır. Dolayısıyla bu tablo gerçekleştirmelerin öngörülerden ne kadar saptığına dair bir analize olanak vermemektedir. Vergi harcamalarıyla ilgili ayrıntılı bir analiz için Ağustos 2022'de Gazi Kitapevi tarafından yayımlanan Aziz Konukman editörlüğünde hazırlanan Türkiye Üzerine Politik İktisat Yazıları kitabında Fevzi Engin imzalı "Türkiye'de Vergi Harcamaları" başlıklı makaleye ve Oğuz Oyan'a ait 22 Kasım 2022 tarihinde soL haber'de yayımlanmış "Vergi harcamaları nereye?" başlıklı yazıya bakılabilir.

Bütçe hakkına aykırı bir uygulama daha yapılmaktadır. Daha önce kısmen değinilmişti. Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesine bütçe teklifi ekinde yer verilmemektedir. Ekte verilmesi gereken diğer bazı bilgiler gibi, bu bilgi de daha önce sözünü ettiğimiz Bütçe Gerekçesi'nin 12. Bölümü'nde yer almaktadır. 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 verilmektedir. Aynı tabloda ayrıca "Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler" de yer almaktadır. Bu kalem altında "Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara yapılan transferler" ve diğer transferler de kalem kalem sıralanmaktadır. Oysa dernek, birlik vb. kuruluşların adlarının ve ödeneklerinin de sıralanarak verilmesi gerekirdi. Ancak bu gösterim yöntemi hem 5018'de öngörülen liste formatına uymamakta hem de kanuna aykırı bir şekilde bütçe eki bir belge olarak yukarıda sözü edilen diğer bazı belgeler gibi Meclis'e sunulmamaktadır. 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. Bunun için ya vergi harcaması raporu örneğinde olduğu gibi inisiyatif kullanılarak rapor hazırlanıp Meclis'e sevk edilmeli ya da bunu zorunlu kılacak 5018'in ilgili maddesinde bir değişikliğe gidilmelidir. İlki çok uzak bir ihtimaldir. İkincisi de ne yazık ki pek mümkün gözüküyor. Liste vermekten imtina edenlerin rapora onay vermesi pek olası değildir. Çünkü yardım tahsisi yapılacak yandaş dinci dernek ve vakıfların kamuoyu tarafından bilinmesi istenmemektedir. Konuya ilişkin soru önergelelerine doğru dürüst yanıt bile verilmemektedir.

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 Komisyon üyelerine verilmiş CD içinde yer almaktadır.

Görülüyor ki, hazırlık sürecinde olduğu gibi bütçe teklifinin Meclis'e sevk sürecinde de tümüyle 5018'e aykırı davranılarak bütçe hakkı ihlal edilmiş durumdadır. Ayrıca bu süreçte bir de Anayasa'da öngörülen tarihe uyulmayarak Anayasa ihlali yaşanmıştır. Bu durumda Bütçe teklifinin Meclis Başkanlığı tarafından iade edilmesi gerekirdi.

Maalesef 5018'de iade konusu düzenlenmemiştir. Ancak idare hukukuna göre usulüne uygun sevk edilmeyen dosyalar, belgeler esasa girilmeden iade edilmektedir. Yasada öngörülmemesine rağmen başka uygulamalardaki teamüller gereği teklif iade edilmeliydi. Ya da esastan görüşülürken şu ana kadar sıraladığımız aykırılıklar usul hataları olarak değerlendirilip gerekçe olarak gösterilerek bütçe teklifi reddedilmeliydi. Ancak o zaman da bir bütçe hakkı ihlalden kaçınırken bütçe hakkını tümüyle ortadan kaldıracak bir yolun önü açılmış olacaktı. Bilindiği üzere yeni Anayasa'nın 161. maddesiyle düzenlenen ve sonrasında 19. maddeyle 5018'e taşınan bir hükümlerle Merkezî Yönetim Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılabilmekte (bu eski hükümde de vardı), çıkarılamaması durumunda ise yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılabilir.

Üzülerek söylemeliyiz ki, bütçe hakkı ihlali bütçe teklifinin Meclis'teki müzakere sürecinde de sürdürülmektedir. Yeni rejimde bütçeyi Meclis'te sunacak biricik otorite Cumhurbaşkanıdır. Çünkü bütçe sadece teknik bir belge değildir. Teknik özelliklerinin yanı sıra aynı zamanda siyasi nitelikli bir belgedir. Cumhurbaşkanı'nın atadığı üst düzey memur konumundaki bir kamu görevlisi bütçeyi sunamaz. Bu atanmış kişi, Meclis'e muhatap edilemez. Böyle bir konumdaki Cumhurbaşkanı yardımcısı maalesef 2021 bütçesi görüşmelerinde Meclis'e muhatap edildi ve bu kişi seçilmişlerle tartışmaya girmiş oldu. 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 bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcısı örneğinde olduğu gibi bakanlar, üst düzey memur konumundalar. Yani bir tür sekreter pozisyonundalar. İstifa etmeleri bile Cumhurbaşkanının kabul etmesiyle mümkün olabilmektedir. Ancak 'görevden af' talebinde bulunabilmektedirler. Talep kabul edildiğinde ise görevden ayrılmış oluyorlar.

Dolayısıyla her bakanlık bütçesinin ilgili bakan yerine bizzat cumhurbaşkanı tarafından sunulması gerekmektedir. Bu pratik değil, her birini cumhurbaşkanı nasıl sunsun ve bütçe müzakere sürecine katılsın şeklindeki bir itiraz anlamlı değildir. 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 ökülü bir kez kaybettiğinizde olacıklara 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 göstermektedir. Böylece, bütçenin politik bir metin olduğu görmezden gelinmiş ve bütçe teklifinin sahibi Cumhurbaşkanının Meclis'e muhatap edilmesi Meclis iradesi yok sayılarak engellenmiştir. Cumhurbaşkanının Meclis'e muhatap edilmemesinin nedeni Meclis'in bütçe teklifini reddetme iradesinin daha önce sözü edilen 5018'in 19. maddesinden ötürü siyasi bir sonuç yaratamayacak olmasıdır. Kaldı ki iktidar çoğunluğundaki bir Meclis'te bu tür bir iradenin gösterilebilmesi de pek mümkün görünmemektedir.**

Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifi ile bir önceki yılın KHES teklifinin ve Kamu İdareleri hakkında düzenlenen Denetim Raporlarının Plan ve Bütçe Komisyonundaki sıkıştırılmış takvim sürecinde birlikte görüşülmesi bu belgelerin layıkıyla tetkik ve değerlendirilmesini olanaksız hale getirmektedir. **Bu da müzakere sürecinde yaşanan bir başka bütçe hakkı ihlal örneğidir.** Bu tespitlerimizin bir kısmı katılımcısı olduğumuz Mülkiye Dergisi'nin 45. sayısında yayımlanmış olan "Yuvarlak Masa: Ekonomideki Sorunlar ve 2021 Bütçesi Üzerine Değerlendirmeler" başlıklı çalışmada ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır.

Son yıllarda Meclis'teki muhalif partiler gerek Bütçe gerekse KHES tekliflerinin (Tek adam rejimine geçilmeden önce tasarı diye adlandırılıyordu) görüşmelerinde olumlu bir pratiğe imza atmış durumdadırlar. Bu partilerin ayrı ayrı hem Bütçe hem de KHES tekliflerine ciddi eleştirilerin yer aldığı, bizim de yararlandığımız Karşı Oy Yazısı koymaları bütçe hakkının güçlendirilmesi açısından olumlu bir gelişme olmuştur. Bu raporlar için hem Plan Bütçe Komisyonu hem de ilgili partilerin meclis grup ağ sayfalarına bakılabilir. Özellikle Bütçe tekliflerine konulan karşı oylar oldukça kapsamlıdır. Buradaki en önemli eksiklik, konu edilen hususların sığağı sığağına kamuoyu ile paylaşılmaması ve dolayısıyla kamuoyundan gerekli desteğin alınamamış olmasıdır. Bu yapılmadığında, halkın Meclis dışındaki örgütlü temsilcilerinin muhalefetinin Meclis'teki muhalefetle ortaklaştırılabilmesi mümkün olamamaktadır. Meclis muhalefeti geçmişte var olan ve her seferinde yeniden üretilen bu kısır döngüyü mutlaka kırmalı ve Meclis dışındaki muhalefetle buluşabilmelidir. Aksi durumda, mevcut kısır döngü değişmeyecek ve bütçe hakkı bu değerli raporlara rağmen kağıt üzerinde kalmaya devam edecektir.

Buradaki en büyük eksiklik bu raporların kamuoyuna mal edilememiş olmasıdır. Yani halkın bütçe hakkını sahiplenmesi sağlanamamıştır. **Bütçe hakkı ihlalleri tespit edildikleri anda kamuoyunun dikkatini çekecek şekilde paylaşılmış olsaydı, ihlaller her geçen yıl artarak çoğalamazdı. Bunların önlenmesi için raporlaştırmanın ötesine geçerek yoğun bir çaba içerisinde olunmalıdır. Raporlaştırma gerekli ama yeterli olamamaktadır.** Ancak bu mücadele sadece

Meclis muhalefetiyle sınırlı kalmamalıdır. Bütçe hakkının etkin kullanımı için Meclis dışı siyasi partiler muhalefetine, Sayıştay'a ve halkın örgütlü temsilcilerine de sorumluluklar düşmektedir. Bu sorumluluklarla ilgili önerilerimiz ayrıntılı bir şekilde Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi'nin 1. sayısında yayımlanan "Türkiye'de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri" başlıklı çalışmamızın s. 49-60'daki bölümüne bakılabilir.

Tüm bu tespitler ışığında, kesin hesap yasa tekliflerinin ve birlikte sunulan denetim raporlarının bütçe hakkına uygun bir şekilde görüşülmesi isteniyorsa şu adımların atılması gerekiyor:

1) Öncelikli olarak uluslararası denetim standartlarında denetim raporları üretecek bir kapasiteye sahip olması için Sayıştay'da ciddi bir reform yapılmalıdır.

2) CHP'nin ısrarla seslendirdiği Kesin Hesap Komisyonunun uygulamaya geçirilmesi gerekiyor. Bunun için önce ilk aşamada TBMM içtüzüğünde yapılacak bir değişiklikle bağımsız ve ihtisaslaşmış bu komisyon oluşturulmalı ve sonraki aşamada görev, yetki ve teşkilinin Anayasa'da tanımlanması gerekmektedir.

3) Bu KHES tekliflerinin TBMM tarafından reddi durumunda üst yöneticiler için mali, idari ve cezai sorumluluk ile Cumhurbaşkanı için siyasi sorumluluğun ne olacağıın Anayasa'da açıkça düzenlenmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Ancak atılacak bu adımlar gerçek anlamda bir parlamenter sistem hayata geçirildiğinde, yani güçler ayrılığı kurumsallaştığında anlamlı olacaktır. Böylece 5018'in çok önemseydiği performans denetimi öngörüldüğü gibi gerçekleştirilebilecektir.

Ayrıca önceleri IMF-DB ikilisinin dayatmasıyla uygulanmış, sonrasında ise iktidarın kendi iradesiyle sürdürmeye devam etmiş olduğu bugünkü mevcut "eldeki kaynak kadar hizmet" anlamına gelen bütçe anlayışı mutlaka terk edilmelidir.

Salgının derinleştirdiği kriz ortamında bunun sakıncası çok açık bir şekilde ortaya çıkmıştır. Bugüne kadar dayatılmış olan gelirlere öncelik tanıyan bu neoliberal ezberin

terk edilerek giderlerin önceliği ilkesini yeniden sahiplenmek gerekiyor.

2022 GERÇEKLEŞME TAHMİNLERİ ÜZERİNDEN BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Önce bütçe hakkı ihlalleri ele alınacaktır. Ardından gerçekleştirme tahminleri üzerinden bir bütçe değerlendirmesi yapılacaktır.

1) 2022 BÜTÇE HAKKI İHLALLERİ 2021 YILINI ARATMIYOR

Bütçe teklifine temel olan OVP (2022-2024) 5 Eylül 2021'de (tam zamanında) Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise 10 Eylül 2021 tarihinde (5 gün öncesinde) yayımlanmıştır. **Böylece ilk kez 2022 yılı bütçe teklifi hazırlama takvimi yasal prosedüre uygun olarak hazırlanmıştır. Ancak takvim dışında yine 2021'de olduğu gibi bütçe hazırlık sürecinde benzer hak ihlalleri yaşanmıştır.** Örneğin yıllık program önceliklerinin yer aldığı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı bütçe teklifi hazırlanırken dikkate alınması gereken önemli bir belgedir. Ancak 2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı bütçenin Meclis'e sevkinden 8 gün sonra 25 Ekim 2021 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanabilmiştir.

Yeni geçilen program esaslı bütçelemeye ilgili sorunlar 2022'de devam etmiştir. **Tek değişiklik bu kez, 2022 Yılı Bütçe Gerekçesi'nde program esaslı ödenek tahsis tablosuna yer verilmiş olmasıdır. Ancak söz konusu tablo Gerekçe'nin Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi başlıklı bölümü yerine Program Performans Bilgisi başlıklı bölümünde yer almıştır. Tablonun burada verilmiş olması oldukça manidardır. Yani yeni sistemle birlikte Meclis'te ciddi bir müzakere gerektiren program esaslı ödenek tahsisi tablosunun bilgi amaçlı verilmiş olması ciddi bir bütçe hakkı ihlalidir.**

Bütçe teklifi ise 15 Ekim 2021 tarihinde (2 gün öncesinde) bütçe bağlı cetvelleri olmadan TBMM'ye sunulmuştur. Yani 2022'de de Teklif usule uygun olmayan bir şekilde Meclis'e sevk edilmiştir.

Keza Teklifin ve iki yıl öncesine ait 2020 Yılı KHS teklifinin komisyon ve genel kurul görüşmelerinde 2021 yılındakine benzer çok sayıda ihlal yaşanmıştır. **Bütçenin uygulama sürecinde ise önemli sayıda hak ihlali gözle çarpılmaktadır. Bunlardan ilki kur korumalı mevduat (KKM) uygulaması, ikincisi gelire endeksli senet (GES) uygulaması, üçüncüsü borçlanma limitinin yasadışı artırılması, dördüncüsü vergi harcama listesinin ek bütçede verilmemiş olması ve sonucusu Meclis'in verdiği harcama ve gelir izinlerini iktidarın aşma çabasıdır.**

Bu hak ihlallerini sırasıyla değerlendirebiliriz.

KKM Nedeniyle Ödeneksiz ve Ödenek Üstü Harcama Yapıldı

Türk Lirası'na istikrar kazandırmak ve dolarizasyon eğilimini tersine çevirerek döviz kurunun enflasyon üzerindeki baskısını hafifletmek amacıyla Aralık 2021'de devreye alınan KKM uygulamasında ilk ödemeler 3 aylık vade tercihi bulunan hesap sahipleri için 23 Mart 2022 tarihi itibarıyla gerçekleştirilmiştir. 4 ay sonunda bu ödemeler 37,2 milyar TL'ye ulaşmıştır. **Ek bütçe 7 Temmuz 2022 tarihinde yürürlüğe girdiği için bu harcamalar ödenek olmaksızın yapılmıştır. Bu ilk kez olmuştur ve böylece ciddi bir bütçe hakkı ihlali gerçekleşmiştir.** Bu harcamayı yapan sorumlular için suç duyurusunda bulunarak hesap vermeleri sağlanmalıdır. Ek bütçe hazırlanırken ödeneksiz yapılan harcamalar yasal gibi değerlendirilerek bu yeni bütçe tertibi için 40 milyarlık bir ödenek ayrılmıştır. Oysa ek bütçede bu başlık altında yeni bir tertip açarak geçmişe dönük bu ödemelere yasallık kazandırabilmek mümkün değildir. Kaldı ki bu ödemeler yıl sonuna kadar devam edeceği için öngörülen ödeneğin yıl sonunda yetersiz kalacağı açıktır. Nitekim kasım sonunda gerçekleşen tutar ödeneği 51,6 milyar aşılıp 91,6 milyar TL'ye ulaşmıştır. Dolayısıyla bu tutar kadar yasa dışı harcama yapılmıştır. Mevzuatta bu tür bir harcama ödenek üstü harcama olarak değerlendirilmektedir. Kaldı ki yıl sonunda bu tutar bir miktar daha yükselebilecektir. Korkarız ki geçmiş yıllarda olduğu gibi bu tür ödenek üstü harcamalara yeniden 2024 bütçe teklifi ile birlikte Meclis'e sunulacak 2022 Yılı KHS teklifi görüşmesinde tamamlayıcı ödenek verilebilecektir. Daha

önce değindiğimiz bu konuya ilişkin çözüm önerimizi ilgililerin dikkatine sunuyoruz. Umarız çağrımız karşılık bulur (Bu konuda yaptığımız erken bir çağrı için 26 Haziran 2022 tarihli Cumhuriyet'teki "Kur korumalı yasadışı çıktı" başlıklı ve 17 Ağustos 2022 tarihli Evrensel'deki "KKM' de ödenek üstü harcamaya izin verilmemeli" başlıklı haberlere bakılabilir).

KKM'nin Merkez Bankası'na yükü konusunda ise kamuoyuna şu ana kadar herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Ortada sadece Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yaptığı bütçe sunumunda Cumhurbaşkanı Yardımcısı'nın verdiği tutar bulunmaktadır. Bu tutar Eylül itibarıyla Hazine'ninkinin yüzde 75'i kadarmış. Bu oran geçerliyse yaklaşık 68,7 milyar olmaktadır.

Yine aynı komisyonda görüşmeler sırasında vazgeçilen vergi tutarı (sıfırlanan stopaj nedeniyle vazgeçilen gelir vergisi ve tanınan muafiyet nedeniyle kurumlar vergisi tutarı) 25 milyar olarak açıklanmıştır. **Oysa bu bilgilerin resmi yetkililerce Meclis'e ve kamuoyuna önceden yapılması gerekirdi.**

Ayrıca KKM kapsamındaki ödemelerin bir kamu gideri sayılmayacağı ve bunların vergilerle de karşılanması durumunda Anayasanın 73'üncü maddesine aykırılık oluşturacağı yönünde bir görüş de bulunmaktadır. **Dolayısıyla bu ödemeler Anayasa ihlaline de neden olmaktadır.** Değerli meslektaşım Murat Batı'ya ait bu görüş için T24 sitesinde 31 Aralık 2021 tarihinde yayımlanmış "Doç. Dr. Murat Batı yazdı: Kur garanti ödemeleri 'kamu gideri' mi 'kamu'nun gideri' mi?" başlıklı habere bakılabilir.

GES: Bütçeye Bir Yük Daha

İktidarın döviz kontrol altında tutabilmek için getirdiği gelire endeksli senet (GES), KKM gibi Hazine'ye yeni yük bindirmektedir.

Ek bütçeyle getirilen bu düzenlemeyle Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ) ile Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü (KEGM) için aktarılan hasılat payı asgari tutarı karşıladığında aradaki fark Hazine tarafından karşılanacaktır. Arada olası bir fark olduğunda Hazine kaçınılmaz olarak borçlanacaktır. Bu durumda öngörülen faiz ödeneği bu ödemeleri de içermek durumunda olacaktır. Bununla

ilgili olası ödenek tutarı açıklanmadığı ek bütçeyle birlikte başlangıç faiz ödeneği bu harcama nedeniyle aşılmış olacak ödenek üstü faiz harcaması ortaya çıkabilecektir. Ayrıca GES'te, KKM'de olduğu gibi gelir vergisi stopajı alınmamaktadır. Bunun vergi harcamaları ödeneğine getireceği olası yük KKM örneğindeki gibi bilinmemektedir.

Öte yandan bu iki kurumdan hasılat aktarımı yapılamazsa aradaki farkı Hazine'den karşılamak yerine alacaklılara bu kurumlara ait hisse senetlerin verilmesi de gündeme gelebilir. Yani bu iki kurum ileride özelleştirilebilir. **Bu konularda bir bilgi paylaşılmamış olması ciddi bir bütçe hakkı ihlalidir.** Konuya ilişkin olarak yaptığımız erken bir uyarı için 14 Haziran 2022 tarihli Cumhuriyet'te yayımlanan "Aziz Konukman: GES'in faturası halka" başlıklı habere bakılabilir.

Borçlanma Limiti Yasa Dışı Artırılmıştır

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın "Kamu Borç Yönetimi Raporu Kasım 2022" 30 Kasım'da yayımlandı. Rapora göre, 2022 Ocak-Ekim döneminde net borçlanma 287 milyar TL oldu. Periyodik olarak her ayın son günü 17.30'da yayımlanan raporun bir saatlik gecikmeyle paylaşılması dikkat çekmiştir. Rapor Ekim sonu itibarıyla net borçlanma tutarının 287 milyar TL'ye ulaştığını göstermektedir. 2022'nin ek bütçe dahil başlangıç ödenekleri dikkate alındığında öngörülen genel bütçe açığı 189,8 milyar TL'dir (Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün web sayfasına bakılabilir). Bu durumda 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un Borçlanma, İkras ve Garanti Limiti başlıklı 5. maddesine göre yıllık net borçlanma limiti, öngörülen genel bütçe açığı kadar olduğu için yıllık net borçlanma limiti 189,8 milyar TL olmaktadır. Bu iki veri birlikte değerlendirildiğinde, Ekim sonu itibarıyla borçlanma limitinin 97,2 milyar TL aşılmış olduğu ortaya çıkmaktadır.

Sözü edilen 5. madde gereği borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde **Hazine ve Maliye Bakanı onayı ile bir defaya mahsus en çok yüzde 5 ve ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararı ile yine yüzde 5 artırılabilir.** İlk artırımda limit 199,3'e ikincisi yapıldığında 209,3 milyara yükseltilebilir.

Eylül sonunda net borçlanma (188 milyar) limitin 1,8 milyar lira altında yani sınırdaki kalmıştı. Anlaşılan Ekim sonunda yukarıda sözünü ettiğimiz limit aşımı bu iki karar olmaksızın gerçekleşmiştir. Dolayısıyla bu durumda siyasal iktidar yasadışı borçlanmaya gitmiş olmaktadır. 97,2 milyarlık limit aşımı sonrasında her iki yüzde 5'lik kararı almış olsalar bile yasa dışı borçlanıldığı gerçeği değişmemektedir. Ayrıca unutulmamalıdır, önümüzdeki iki ayda da bu yasa dışı borçlanma devam edecektir. Çünkü net borç tutarı ikinci artırımla ulaşılacak düzeyi (yukarıda 209,3 milyar olarak verilmişti) fazlasıyla aşacaktır. Ekim sonu itibarıyla net borçlanma tutarı açıklandığında bu tespitleri yaptıktan sonra, 16 Ekim 2020'de olduğu gibi bir torba yasa ile 4749 sayılı Kanun'a söz konusu kanunun özüne aykırı bir şekilde eklenecek bir geçici maddeyle 209,3 milyarı aşacak yasa dışı net borçlanma tutarı kadar mevcut limitin artırabileceği öngörüsünde bulunmuşum. Böylece istim arkadan gelsin mantığıyla yeni limit geriye dönük olarak geçerli olacağı için yapılmış yasa dışı borçlanma yasal hale getirilmiş olacaktı. Bu öngörümün ardından söz konusu raporun yayımlandığı gün Meclis muhalefetini bu tür yasal düzenlenmenin engellenmesi için göreve davet etmişim. Bu çağrım için Medyascope sitesinde yayımlanmış 30 Kasım 2022 "Kamu yönetimi yasanın belirlediği borçlanma sınırını 97 milyar TL aştı. Prof. Dr. Konukman: Siyasal iktidar yasadışı borçlanıyor" başlıklı habere bakılabilir. Maalesef öngörümüz gerçekleşmiştir. TBMM Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu'nda Elektrik Piyasası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi 16 Aralık 2022'de görüşülürken kabul edilen bir önerge ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'na 200 milyar liralık ilave borçlanma yetkisi verilmiştir. Daha sonra bu teklif yasalasmıştır. Bu yetki ilgili kanunun 3.maddesiyle 4749'a eklenen geçici 36. maddeyle verilmektedir (Kanun için bk. 28 Aralık 2022 tarih ve 32057 sayılı Resmî Gazete). Bu uygulama 2020 yılı ve bu yıla sınırlı kalmamaktadır. Geçmişte 2009, 2017 ve 2019 yıllarında da bu yola başvurulduğu görülmektedir.

Adeta söz konusu uygulama, geçici maddelerin getirildiği yıllarda Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla iptali için dava açılmaması nedeniyle bir gelenek haline getirilmiştir. Hukuk tanımazlığın sürdürüldüğü bir ortamda bu duruma şaş-

mamak gerekiyor. **Hiç değilse bu kez dava açılması yoluna gidilmelidir. Gerçi ilgili geçici maddenin olası bir iptali son iptal örneğindeki gibi geriye dönük bir sonuç yaratmayacaktır. Ama en azından yaratacağı tepki nedeniyle ileriki yıllarda bu yola kolayca başvurulamayacaktır.** Çünkü bu tutumun sürdürülmesi durumunda ödenek üstü harcama yapılması kaçınılmaz hale gelmektedir. Yasal olarak belirlenmiş borçlanma limitleri hukuki olmayan yollarla zorlandığında Meclis'in onay verdiği başlangıç ödenekleri yetmez hale gelmekte ve daha fazla borçlanmanın getirdiği olanaklarla ödenek üstü harcama yapılmaktadır. 5018 ise bu tür bir harcamaya izin vermemektedir. Çünkü bu tür harcamalar yasa dışıdır. Buna izin verildiğinde o zaman bütçe yapmanın bir anlamı kalmamaktadır.

Akla şu soru gelebilir: Ödenek üstü harcama yasa dışı olmasına rağmen nasıl oluyor da istisnasız her yıl bir şekilde sürdürülebilmektedir? Bir nedeni, şu ana kadar açıkladığımız borçlanma limitinin hukuki olmayan yollarla yükseltilmesidir. Ancak bu yola başvurulmadığı yıllarda da ödenek üstü harcama yapılmıştır. Bunda tamamlayıcı ödenek maddesinin uygulamada KHS tekliflerinin vazgeçilmez bir maddesi olmasının da önemli bir katkısı vardır. Böyle bir maddenin varlığı, yasa dışı bir harcamanın yıl içinde oluşabileceğini daha önce ifade edildiği gibi peşinen kabul etme anlamına gelmektedir. Bu noktada Sayıştay'ın da ciddi sorumluluğu vardır. Sayıştay'ın GUB'da borçlanma limitinin hukuki olmayan yollarla yükseltilmesi uygulamasına yönelik eleştirel bir değerlendirme yapmaması oldukça manidardır. Sayıştay bu duruma itiraz etmediği sürece geçmiş yıllarda olduğu gibi bu sorun varlığını sürdürmeye devam edecektir.

Bir diğer tuhaf durum, borçlanma limitinin artırılmasına yönelik Bakanlık olurlarına ve Cumhurbaşkanlığı kararına ulaşabilmenin mümkün olmayışıdır. İlginçtir, bu iki karara iki yıl sonra yayımlanan GUB'da ulaşabilmektedir. Bütçeyi yakından ilgilendiren böylesine hayati öneme sahip bu iki limit artırımı kararlarının gerekçesiyle birlikte kamuoyuyla paylaşılması da ciddi bir bütçe hakkı ihlalidir. İlk kararın paylaşımının önünde yasal bir engel bulunmamaktadır. Ancak ikinci kararın yayımlanması Cumhurbaşkanının inisiyatifindedir. Çünkü 15 Temmuz 2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Resmî Gazete

Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinin ç bendi bazı kararların yayımlanmasını Cumhurbaşkanının takdirine bırakmaktadır. Bütçe hakkı açısından çok önemli bu kararın yayımlanması ilgili kararnamede yapılacak bir değişiklik zorunlu hale getirilmelidir. Başta partiler olmak üzere toplumun örgütlü kesimlerinin temsilcileri bu konunun takipçisi olmalıdır.

Ancak borçlanma limitini artırmaya yönelik düzenlemede bu kez farklı bir yol izlenmiştir. 200 milyar liralık limit artırımına söz konusu 5. maddenin amir hükmü hiçe sayılarak ikinci artırımı yapılmadan gidilmektedir. Oysa bu mümkün değildir.

Ayrıca ilk borçlanma limiti belirlenirken başlangıç ödeneklerinden hareketle genel bütçe açığı esas alınmaktadır. Oysa ek bütçe dahil başlangıç ödenekleri esas alınmıyordu. Çünkü ek bütçeyle Meclis'in izin yetkisi değişmiştir. Önerge görüşmeleri sırasına başlangıç ödeneği dikkate alındığı için borçlanma limitinin 279,5 milyar TL olan genel bütçe açığı kadar olduğu ileri sürülerek bu tutarın Bakanlık makamı onayıyla yüzde 5 artırılarak limitin 293 milyar TL seviyesine yükseltildiği ifade edilmiştir. Söz konusu önergeyle bu tutara yılbaşından geçerli olmak üzere 200 milyarlık bir ekleme yapılması sağlanmaktadır. **İleri sürdüğümüz bu iki gerekçe nedeniyle bu önergeyle yapılan düzenleme geçersizdir. Kaldı ki daha önceki örneklerdeki gibi ikinci artırımı yapıldıktan sonra limite eklenme yapılmış olsaydı bile düzenleme o haliyle de hem 4749'a hem de Anayasa'ya aykırılık teşkil ederdi.** Çünkü ilgili yasaya eklenen geçici maddede yasanın ruhuna aykırı olarak borç limitinin keyfi bir şekilde aşılmasına neden olmaktadır. **Ayrıca Meclis'in verdiği borçlanma limiti izninin yasayla tanınmış istisnalar dışında aşılması olanağını yaratarak ciddi bir bütçe hakkı ihlaline neden olmaktadır.**

Önergenin kabulünün ardından yaptığımız bu uyarılar için 17 Aralık 2022 tarihli Evrensel'de ve 23 Aralık 2022 tarihli Diken sitesinde yayımlanmış "Prof. Dr. Aziz Konukman: Borçlanma limiti Anayasa'ya aykırı şekilde artırıldı" ve "Prof. Konukman: Yasadışı borçlanan iktidar bunu kanunla meşrulaştırmak istiyor" başlıklı haberlere bakılabilir. Bu yazıyı sonuçlandırırken 31 Aralık'ta Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın "Kamu Borç Yönetimi Raporu Aralık

2022” yayımlandı. Raporda kasım sonu net borçlanma tutarının 350,2 milyara ulaştığı bildirilmektedir. Bu bizim istem arkadan gelsin tespitimizi doğrulamaktadır. Bakan oluru alınarak 293 milyar TL seviyesine yükseltildiği ileri sürülen yeni limit tutarının yasa dışı olarak 57,2 milyar artırıldığı ortaya çıkmaktadır. Aralıkta bu tutarın daha da yükseleceği anlaşılmaktadır. Demek ki önceden yapılmış borçlanmanın izni sözü edilen geçici maddeyle alınmaktadır.

Bakanlık yaklaşımında başlangıç ödeneklerinden hareketle genel bütçe açığı esas alındığı için yasa dışı borçlanma tutarı düşük çıkmıştır. Oysa gerekçesini yukarıda açıkladığımız ek bütçe dahil başlangıç ödenekleri esas alınmış olsaydı söz konusu tutar daha yüksek çıkmış olacaktı. Bizim yaklaşımımız geçerli olsaydı 4749’a göre ilk limit genel bütçe açığı (189,8 milyar TL) kadar olacaktı ve iki kez limit artırma yetkisinin kullanılmasıyla bu tutar yukarıda verildiği gibi 209,3 milyara yükselecekti. Kasım sonu itibarıyla net borçlanma tutarının 350,2 milyara ulaşmasıyla ortaya 140,9 milyarlık bir yasa dışı borçlanma çıkmaktadır. Böylece bizim hesapladığımız tutar yukarıdakinin yaklaşık 2,5 misline ulaşmaktadır.

Bu istisnai hükümlerle Meclis’in verdiği borçlanma limiti izninin (Genel bütçe açığını bütçe kanunuyla Meclis belirliyor ve 4749 bundan hareketle net borçlanma limitinin tutarının ne olacağını düzenliyor. Dolayısıyla Meclis net borçlanma tutarını dolaylı olarak belirlemiş oluyor) aşılmasına olanak verilmesi ciddi bir bütçe hakkı ihlalidir. İstisnalara yasal olarak olanak tanındığında geçici maddelerle yasa dışı borçlanmanın yolu da bir şekilde açılmış olmaktadır. Yapılacak bir değişiklikte bu istisnai hükümler 4749’un ilgili 5.maddesinden mutlaka kaldırılmalıdır. Böylece siyasi sorumluluğu olan bir bakana bile verilmesi gereken bir yetkinin memur konumundaki bakana tanınması şeklinde ortaya çıkan demokratik teamüllere aykırı bu uygulama tarihe karışmış olacaktır.

Vergi Harcaması Ek Bütçede Unutulmuş

Ek bütçe yasa teklifinin Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmeleri sırasında Hazine ve Maliye Bakanı enflasyonla mücadelede katkı sağlamak amacıyla kamu olarak 2022 yılında 241,3 milyar lira vergi gelirinden vazgeçildiğini ifade etmişti. Ancak ne hikmetse bu bilginin yer alacağı “Vergi Türleri İtibarıyla Toplam Vergi Harcaması Tahminleri”

başlıklı bu tabloya Ek Bütçe Teklifinin bağlı cetvelleri arasında yer verilmemiştir. Teklif yasalaştığında da durum değişmemiştir.

Oysa 2022 Yılı Bütçe’sinde bu tutar 335,9 milyar TL olarak öngörülmüştü. Anlaşılan bu tutar ek bütçeyle birlikte 241,3 milyar liraya düşülmüştür. Ancak ilgili tabloya cetveller arasında yer verilmemesi için bu tutarın vergi türleri itibarıyla dağılımı tespit edilememiştir. Bu durum 2022 bütçesiyle vazgeçildiği belirtilen verginin 94,6 milyar TL’lik kısmının ek bütçeyle yeniden toplanmasına karar verildiğini göstermektedir. Söz konusu tablo bilinmediği için 94,6 milyar liranın nereden geleceği, kimin ödeyeceğiyle ilgili soru işaretleri yaratılmıştır.

Bir olasılık o günlerde iktidara ses yükseltmiş olan TÜSİAD üyelerinin ağırlıklı yararlanacağı muafiyetleri bu kesimlere tanımayıp vergide karar kılmış olabilirler. Veya emekçilere tanınan bazı muafiyetlerden vazgeçmiş olabilirler. Ya da her ikisi de söz konusu olabilir. Ayrıntısını bilmediğimiz için bunları tespit edebilmek mümkün değildir. Ancak şu söylenebilir: Ağırlıklı olarak sermaye lehine olan bu muafiyet ve istisnalar büyük bir olasılıkla yandaş sermaye gruplarını daha fazlaca gözeterek şekilde yeniden belirlenmiştir. Ayrıca Ek bütçeyle ve bütçe dışı Merkez Bankası’yla gelen KKM uygulamasının ne kadar bir vergi kaybına yol açacağı da bilinmemektedir.

Meclis’in bu bilgilendirmeler olmadan ek bütçeyi çıkarması ciddi bir bütçe hakkı ihlali olmuştur. Konuyla ilgili bir değerlendirmemiz için 28 Haziran 2022 tarihli Cumhuriyet’te yayımlanmış “İktidar, yılbaşında ‘vazgeçtik’ dediği vergiyi ek bütçeyle almaya karar verdi” başlıklı habere bakılabilir.

İktidar Meclis’in Verdiği Harcama ve Gelir İzinlerini Aşma Çabasında

Bütçenin temel aldığı 4 Eylül 2022 tarihli OVP (2023-2025)’de verilen 2022 yılı bütçe gerçekleştirme tahminleri ve program hedefleri karşılaştırıldığında ilkinin ikinciyi ciddi miktarlarda aştığı görülmektedir. Program hedefleri ek bütçe dahil başlangıç ödeneklerini ve gelir tahminlerini göstermektedir. Yani Meclis’in izin verdiği ödenek, gelir tahminleri ve bütçe açığından oluşan bütçe büyüklüktedir. Meclis’in verdiği izinlerin aşılacak olması, ödenek

üstü harcama yapılacağını ve gelir tahminleri üstünde gelir elde edileceğini ve dolayısıyla öngörülenin ötesinde bütçe açığı verileceği anlamına gelmektedir. **Bu olasılığın gerçekleşmesi aslında bütçe hakkının yok sayılması anlamına gelmektedir. Çünkü bir yandan bütçenin anayasası konumundaki 5018 sayılı Kanun'a aykırı bir şekilde ödenek üstü harcamaya yol verilirken (çok açıktır ki daha önce söz edildiği üzere KKM ile ilgili bütçe tertibi olmak üzere bazı bütçe kalemlerinde çok yüksek boyutlara varan ödenek üstü harcamalar söz konusu olacaktır) Meclis izninin dışına çıkılarak topluma yeni bir vergi yükü getirilmektedir.**

Ancak ilginçtir, Anayasa'nın 161. maddesine göre sadece bütçe giderleri, kamu tüzel kişilerine verilen azami harcama tutarları belirtilen bir izin mahiyetindedir. Bu durum bütçe gelirleri için söz konusu değildir. **Dolayısıyla Türk mevzuatında bütçe gelir öngörüsünün üzerinde gelir elde etme çabası bir bütçe hakkı ihlali olarak görülmemektedir. Oysa daha önce de ifade edildiği üzere bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve bütçe harcamalarının sonuçlarını denetleme hakkıdır. Ayrıca bütçe hakkı mücadelelerinin tarihsel gelişimi incelendiğinde, meclislerin harcamalardan önce vergi izni vermiş olduğu görülmektedir.**

Bu rahatlıktan olsa gerek 2021'de, daha önce de ifade edildiği üzere bir adım daha atılarak elde edilen gelir fazlanın neredeyse tümüne yakın kısmını oluşturan genel bütçeye ait kısmı ile ek ödenek olanağı yaratılarak ek bütçe kanunu çıkartılmasına gerek kalmaksızın bir tür ek bütçe uygulamasına gidilmiştir. Hatırlanacaktır bu konuya daha önce değinilmiş ve eleştirilmişti. Benzer bir çabaya Aralık 2022'nin son günlerinde de girişilebilir.

Nitekim bu verilerin yayımlandığı günlerde bu kaygımızı şu şekilde ifade etmiştik: "Meclis bütçe süreci kapsamında yürütme üzerindeki doğrudan denetim yollarını devreye sokmadığında, ikinci kez ek bütçe yolu kapalı olduğu için kaçınılmaz olarak iktidar bir torba yasa teklifiyle bu olanağı bu kez de kullanmaya çalışacaktır. Oysa bu düzenleme Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir. Dava

açılmadığı için bu seçenek cazibesini korumaktadır. Durum o noktaya gelmeden bütçe hakkında ısrarcı olunmak isteniyorsa Meclis, mutlaka doğrudan denetim yollarını işletmeye şimdiden başlamalıdır. Kalan 5 aylık sürede yazılı soru, genel görüşme, Meclis araştırması ve Meclis soruşturması yöntemleri acilen devreye alınmalıdır. Bunların yanı sıra, kamu harcamalarına, gelirlerine, malları ve borçlarına ilişkin kanuni düzenlemeler yapılması gibi doğrudan denetim yöntemlerine de başvurulmalıdır. Bu olanaklar kullanılmadan yürütme üzerindeki Sayıştay aracılığıyla dolaylı denetim tek çare olarak görüldüğünde atı alan Üsküdar'ı geçmiş olacaktır. Çünkü 2022 yılının bütçe kesin hesabı teklifi gecikmeli bir şekilde 2024 bütçe teklifi ile birlikte Meclis'e sunulduğunda müzakere edilebilecek" (Ayrıntısı için 7 Aralık 2021 tarihli Evrensel'de yayımlanmış olan "Son OVP üzerine bir değerlendirme: 2023 yılı için bir seçim bütçesi planlandı" başlıklı habere bakılabilir). **Ancak konuya ilişkin son iptal kararının ardından bu yola başvurulması kolay gözükmemektedir. Dolayısıyla son karar geriye değil ama en azından ileriye yönelik olumlu bir sonuç yaratmaktadır. Bu durumda yeniden bu tür bir geçici madde getirilmesine fırsat verilmemelidir.**

Oysa Ek bütçe hazırlanırken istenilseydi ilave olarak yapılacak 302 milyar 228 milyon liralık harcama kadar Ek bütçe toplam ödeneği artırılabilirdi ve Teklif bu büyüklükle Meclis'e sevk edilebilirdi. Ek bütçenin denk olma zorunluluğu nedeniyle bütçe açığı da değişmeyerek 278 milyar 373 milyon lira düzeyinde kalacaktı. Bu yolun tercih edilmemiş olması, bu olası 302,2 milyarlık ilave harcama ve gelirin bilinçli bir şekilde Meclis'ten gizlendiğini göstermektedir. Gerçekleşme tahminleri tutarsa bu gizlenen 302,2 milyarlık ilave harcama öngörülen bütçe açığında 182,8 milyarlık bir artışa neden olacaktır. Bu durumda öngörülen bütçe açığı 461,2 milyar olarak gerçekleşecektir. İkinci bir bütçenin olanaksızlığından ve son iptal kararıyla ek bütçe benzeri bir düzenlemeye gidilemeyeceğinden olsa gerek bütçe açığında 182,8 milyarlık bu olası artış nedeniyle ikinci limit artırım yetkisi kullanılmadan yasanın öngördüğü borçlanma limiti 200 milyar aşılmıştır. Oysa yapılan bu siyasi tercihle hem Anayasa hem de bütçe hakkı ihlali yapılmış olmaktadır.

2) 2022 GERÇEKLEŞME TAHMİNLERİ ÜZERİN-DEN BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI

2022 yılında Türkiye Ekonomi Modeli (TEM) ile uyumlu politikalar izlenmesi sonucu 2022 bütçesinin esas aldığı OVP (2022-2024)'nin 2022 yılına ait ekonominin tüm makroekonomik dengeleri bir iki istisna dışında bozularak altüst edilmiştir. Temel alınan TEM'in vahim sonuçları seçilmiş temel büyüklükler itibarıyla 2022 yılı gerçekleşme tahminlerinde açıkça sergilenmektedir. 2022'de TEM yok iken belirlenen hedeflerin iddialı TEM'e rağmen çok gerisinde kalınmıştır. TEM'in sıkça öne çıkarılan 'Cari işlemlerde kalıcı iyileşme sağlama' ve 'Politika faizini indirerek enflasyonu düşürme' amaçları adeta çökmüştür. Özellikle üç temel büyüklükteki sapma oldukça manidardır. 2022'de gerçekleştirmeler hedeflerin ortalama dolar değerinde 1,8 milli gelir içinde cari açığın payında 2,7 ve enflasyonda 6,6 misline ulaşmıştır. Aslında bu duruma şaşmamak gerekmektedir. Enflasyon yerine büyümeye öncelik verildiğinde, sonuçta beklenmediği kadar hızlı bir enflasyon artışı söz konusu olmuştur. Büyümede ise çok dile getirilen OVP'deki hedefi (yüzde 5) fazlasıyla aşma beklentisinin gerçekleşmeyeceği gözükmektedir. Çünkü yılın ikinci yarısında kaçınılmaz olarak dış açıkların bu tempoda sürdürülmesi zorlaştığı için büyüme yavaşlama eğilimine girmiştir. Ancak bu durum yıl sonunda hedefin tutturulmasına bir engel teşkil etmemektedir. Kaldı ki enflasyondaki bu sapma daha da artabilir. Dolayısıyla enflasyon gerçekleşme tahmini oldukça iyimser kalmaktadır. Nitekim önceki yıllarda da yıl sonuna gelindiğinde birçok göstergede yıl gerçekleştirmelerinin gerçekleşme tahminlerini aştığı kayıtlara geçmiştir. Bu konuda öncü gösterge niteliğinde olan 22 Kasım 2022 tarihli OECD Ekonomik Görünüm Raporu'nda yer alan çok önemli bir gösterge olan enflasyon gerçekleşme tahmini bu tespitimizi teyit etmektedir. Rapor'da OVP'nin enflasyon gerçekleşme tahmininin (yüzde 65) üzerinde bir oran (yüzde 73,2) verilmektedir. Bir sapma olacağı çok açıktır ancak baz etkisi nedeniyle OECD'nin öngördüğü bu boyutta olmayabilir. Bunu da not etmek gerekiyor. 2022 program hedeflerinin tutturulamayacağı açıklandığında daha işin başında görülmüştü. 2022 bütçesi bağlanırken başlangıç ödenekleri ve gelir tahminleri ortalama dolar kurunun 9,27 TL ve TÜFE yıl sonu hedefinin yüzde 9,8 olacağı varsayımına göre hesaplanmıştı. Bütçe görüşmeleri devam ederken

öngörülen ortalama dolar kurunda faiz düşüşü sonucu ortaya çıkan olağanüstü artışlar nedeniyle o günlerde kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalacağı açıktı. Bu yönüyle mevcut bütçe teklifi aslında kadük olmuştu. Yok hükmündeydi. Bu acı gerçeğe rağmen, kaçınılmaz olarak AKP ve MHP iktidar blokunun TBMM çoğunluğu nedeniyle, bütçe teklifi yasalaşarak Ocak 2022'de yürürlüğe girdi. Kamu idarelerinin bu bütçe ödenekleriyle yılı tamamlaması mümkün değildi. Bu durumun önüne geçilebilmesi için kur düzeltmesi yapılarak yetersiz ödeneklerin yükseltilmesi kaçınılmazdı. Bunun yolu ek bütçeden geçiyordu. Nitekim o günlerde şu yönde bir çağrımız olmuştur: "Resmi adı '2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi ve Bağlı Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi' olan Ek Bütçe Teklifi'nin bütçenin yürürlüğe gireceği Ocak ayından sonra geciktirilmeksizin en geç üç ay içerisinde hazırlanıp Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulması gerekiyor. TBMM ise gerçek anlamda bütçe hakkına sahip çıkmak istiyorsa, Ek Bütçe Teklifinin bir an evvel TBMM'ye gelmesi yönünde ısrarcı olmalıdır.

Meclis'te muhalefet partileri CHP, İyi Parti, HDP ve TİP sözcüleri bu ihtiyacı bugünden itibaren bütçe görüşmelerinde söz aldıkları her konuşmada usanmadan bıkmadan dile getirmeli. Meclis dışı sosyalist partiler ile emekten yana tüm sendikalar ve demokratik kitle ve meslek örgütleri bunun takipçisi olmalıdırlar" (Ayrıntısı için 06 Aralık 2021 tarihli Evrensel'de yayımlanmış olan "Prof. Dr. Aziz Konukman: Bütçe kadük; ek bütçe hazırlığı hemen şimdi" başlıklı habere bakılabilir). Nitekim bu ihtiyaç doğduğu için ek bütçeye gidilmiştir. 7414 sayılı Ek bütçe Kanunu 7 Temmuz 2022 tarih ve 31889 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. OVP'de 7414 sayılı Ek Bütçe Kanunu ile eklenen ödenek ve gelir tahminleri dahil bütçe büyüklerinden bütçe açığı/GSYH oranı yüzde 3,5 öngörülmüşken gerçekleşme tahmini 3,4 olarak verilmiştir. Çok az da olsa (0,1 puanlık) bir başarı varmış gözükmektedir. Ama bu yanıltıcı bir durumdur. Çünkü bütçe açığı gerçekleşme tahmini tutar olarak (461,2 milyar TL) öngörülen düzeyin (278,4 milyar) yüzde 65,7 üzerine çıkmıştır. Benzer şekilde, bütçe ödeneği (ek bütçe ödeneği dahil) ve bütçe geliri (ek bütçe geliri dahil) gerçekleşme tahmin tutarları da öngörülen düzeyleri aşmıştır. Bu kalemlerin gerçekleşme

tahmin ve öngörü tutarları sırasıyla şöyle olmuştur: Bütçe ödeneği 3,133.7 ve 2,831.5 milyar; Bütçe geliri 2,672.5 ve 2,553.1 milyar lira. İlkinde yukarı doğru sapma yüzde 10,7 iken ikincisinde 4,7 olmuştur. Değer olarak yukarı doğru sapmalar ise sırasıyla 302,3 ve 119,4 milyar olarak gerçekleşmiştir. Böylece Meclis'in izin verdiği ek bütçe dahil ödenek ve gelir tutarları sırasıyla bu tutarlar kadar aşılmış olacaktır. Gelirdeki bu izin dışı artışın 83,7 milyarlık kısmı ise vergi kaynaklı olacaktır. Meclis'in verdiği bütçe izinlerinin hiçe sayılarak aşılma arzusu yılın sonlarına doğru bir seçim bütçesinin 2023 yılına gelmeden devreye sokulacağı açık bir şekilde görülmektedir.

Yılın 10 ayındaki bütçe uygulama sonuçları bu kanıyı daha da güçlendirmektedir. Bu dönemin sonuçları gerçekleşme tahminleri karşılaştırıldığında seçim bütçesi arzusu daha ete kemiğe bürünmektedir. Yılın 10 ayında 128,5 milyarlık bir bütçe açığı verilmiş ve bütçe giderleri ve gelirleri sırasıyla 2,326.2 ve 2,199.4 milyar lira olarak gerçekleşmiştir. Demek ki gerçekleşme tahminlerinde bir sapma olmazsa yılın geri kalan 2 aylık bölümünde 332,4 milyarlık bir bütçe açığı söz konusu olacaktır. Yine aynı dönemde bütçe giderlerinde 805,5, bütçe gelirlerinde

ise 473,1 milyar liralık bir artış gerçekleşecektir. Yani bu veriler son 2 ayda seçim bütçesine start verileceğini çok açık bir şekilde göstermektedir.

Eğilim bu yöndeyken Kasım'da olağan dışı bir şekilde giderlerin yüzde 22,1 düşmesi ve gelirlerin yüzde 55,1 artması sonucu 108,3 milyarlık bir bütçe fazlası yaratılmıştır. Bunda önemli bir gider kalemi olan faizlerde yüklü miktarda bir azalış (36,8 milyar) ve önemli bir gelir kalemi olan vergi gelirlerinde artış (130,2 milyar) kaydedilmiş olmasının önemli katkısı olmuştur. Yılın 11 ayında Kasım'daki bu olağan dışı gelişmenin etkisiyle bütçe açığı 20,4 milyara düşmüştür. Anlaşılan seçime yüklenme son ayda gerçekleşecektir. Gerçekleşme tahminlerinde bir sapma olmazsa Aralık'ta bütçe harcamaları ve bütçe açığı patlayacak, vergi gelirleri ise sınırlı düzeyde artacaktır. Aralık'ta söz konusu kalemlerdeki artışlar sırasıyla 566,1; 440,8 ve 127,8 milyar TL olacaktır. Ya da ikinci bir senaryo devreye sokularak Meclis'in verdiği izinlere riayet edilecektir. Bu durumda da yine bir seçim bütçesi uygulaması olabilecektir. Aralık'ta bütçe harcamaları ve bütçe açığında ilk senaryodaki kadar olmasa da ciddi artışlar gerçekleşebilecek, vergi gelirlerinde ise yine artış sınırlı

2022 Yılında Bütçe Gerçekleşme Tahminleri ve Hedefler (Milyon TL)

	2022 (GT)	2022 (P)*	Meclisin Verdiği İzin Aşılma Tutarı
Harcamalar	3.133.700	2.831.472	302.228
Faiz Hariç Harcamalar	2.803.900	2.501.672	302.228
Personel Giderleri	617.300	613.641	3.659
Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Primi Gid.	98.100	97.151	949
Mal ve Hizmet Alımları	258.300	214.814	43.486
Cari Transferler	1.224.400	1.078.291	146.109
Sermaye Giderleri	277.600	206.348	71.252
Sermaye Transferleri	35.900	23.627	12.273
Borç Verme	292.200	201.623	90.577
Yedek Ödenekler	0		0
Faiz Giderleri	329.800	329.800	0
Gelirler	2.672.500	2.553.099	119.401
Genel Bütçe Vergi Gelirleri	2.269.600	2.185.950	83.650
Diğer Gelirler	402.900	367.149	35.751
Bütçe Dengesi	-461.200	-278.373	-182.827

P:Program Hedefi (Ek Bütçe dahil başlangıç ödenekleri ve gelir tahminleri)

düzeyde (ilkindekinin daha da gerisinde) kalabilecektir. Aralık'ta söz konusu kalemlerdeki artışlar sırasıyla 263,9; 257,9 ve 44,2 milyar TL olacaktır. Bu seçenek ayrıca iktidara "bütçe hakkına sahip çıktık" diyebilmesini sağlayacak bir seçim malzemesi de vermiş olacak.

Burada üçüncü bir seçenek de söz konusu olabilir. Aralık'ta bu üç kalemden yıl sonu gerçekleşmesi Meclis'in verdiği izinlerin gerisinde kalabilir. Bu seçenekte belki seçim bütçesinin boyutları biraz daha küçülecek ama seçim malzemesinin propaganda gücü daha da artmış olacaktır. Her üç seçenek de iktidara seçime giderken büyük olanaklar sunmaktadır. Hangisinin tercih edileceğini bilmiyoruz. Aralık ayının bütçe istatistikleri yayımlandığında ne olup bittiğini anlayabileceğiz.

2022 bütçe uygulamasında yıla damgasını vuran en önemli olay ise, memur ve memur emeklisi maaş zammının yanlış hesaplanmış olmasıdır. Sözleşmeye göre zam oranı 45,06 olması gerekirken Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 'Mali ve Sosyal Haklar' konulu, 4 Temmuz 2022 tarih ve 9 sayılı Genelgesi ile memurlar ile diğer kamu görevlileri ve emeklilerine Temmuz 2022'de uygulanacak toplam artış yüzde 41,69 olarak belirlendi. Bu farklılık enflasyon farkının farklı hesaplanmasından kaynaklanmaktadır.

Genelgede sözleşmenin 8. maddesinin 1.fıkrasının bendinde yer alan 'yüzde 5'i aşarsa' ifadesi bu iyileştirme nedeniyle örtük bir şekilde 'yüzde 7,5'i aşarsa' diye de-

ğerlendiriliyor. Kabul bu olunca enflasyon farkı yüzde 32,42 olarak değişmektedir. Bu durumda zam oranı yüzde 41,69 olmaktadır. Oysa değerli meslektaşım Prof. Dr. Aziz Çelik'in de işaret ettiği gibi Ocak 2022'de yapılan yüzde 2,5 ek zam bir iyileştirmedir, refah payıdır ve geri alınmaz. Bu yüzden enflasyon farkı yüzde 32,42 yerine 35,57 olarak uygulanmalıydı. Bu durumda zam oranının da 41,69 yerine yüzde 45,06 olması gerekiyordu. Bu tespitlerin ayrıntısı için 6 Temmuz 2022 tarihli BirGün'de yayımlanmış "Prof. Dr. Aziz Çelik: Maliye, Memur ve Emekli Maaşlarını Yanlış Hesapladı; Genelge Yargıya Götürülmeli!" başlıklı haber ve 11 Temmuz 2022 tarihli Evrensel'de yayımlanmış "Prof. Dr. Aziz Konukman: Memur Maaşını Gasp Eden Genelge İptal Edilmeli" başlıklı haber okunmalıdır. Genelgedeki hesaplamaların yanlış olduğu yönündeki birbirimizden bağımsız çağrılarımız karşılık bulmuştur. KESK, TİS hükümlerine ve hukuka aykırı bu genelge ve artışa karşı iptal talebiyle Danıştay'a dava açmıştır. Dava süreci devam etmektedir.

2023 YILI BÜTÇE TEKLİFİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Önce bütçe hakkı ihlalleri ele alınacaktır. Ardından gerçekleşme tahminleri üzerinden bir bütçe değerlendirmesi yapılacaktır.

1) 2023 Bütçe Hakkı İhlalleri 2021 Yılı Aratmıyor

Bütçe teklifine temel olan OVP (2023-2025) 4 Eylül

2022 Yılı Bütçe 10 Aylık Gerçekleşmeleri ve Yıllık Gerçekleşme Tahminleri (Milyon TL)

	2022 Yılı Bütçesi Ocak-Ekim gerçekleşme	2022 (GT)	Son İki Ayda Olası Gerçekleşecek Gider-Gelir ve Bütçe Dengesi Tutarları
Harcamalar	2.328.176	3.133.700	805.524
Faiz Hariç Harcamalar	2.059.921	2.803.900	743.979
Personel Giderleri	504.187	617.300	113.113
Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Primi Gid.	78.551	98.100	19.549
Mal ve Hizmet Alımları	177.822	258.300	80.478
Cari Transferler	931.540	1.224.400	292.860
Sermaye Giderleri	153.178	277.600	124.422
Sermaye Transferleri	26.553	35.900	9.347
Borç Verme	188.088	292.200	104.112
Yedek Ödenekler		0	0
Faiz Giderleri	268.255	329.800	61.545
Gelirler	2.199.422	2.672.500	473.078
Genel Bütçe Vergi Gelirleri	2.152.037	2.269.600	117.563
Diğer Gelirler	47.385	402.900	355.515
Bütçe Dengesi	-128.754	-461.200	-332.446

2022'de (tam zamanında) Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise 14 Eylül 2022 tarihinde (1 gün öncesinde) yayımlanmıştır. Böylece 2022 yılında olduğu gibi bütçe teklifi hazırlama takvimi yasal prosedüre uygun olarak hazırlanmıştır. Ancak takvim dışında yine 2021 ve 2022'de olduğu gibi bütçe hazırlık sürecinde benzer hak ihlalleri yaşanmıştır. Örneğin yıllık program önceliklerinin yer aldığı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı bütçe teklifi hazırlanırken dikkate alınması gereken önemli bir belgedir. Ancak 2023 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı bütçenin Meclis'e sevkinden 8 gün sonra 25 Ekim 2022 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanabilmiştir.

Yeni geçilen program esaslı bütçelemeye ilgili sorunlar 2023'de devam etmektedir. Bütçe teklifi ise Ekim 2022 tarihinde (tam zamanında) bütçe bağlı cetvelleri olmadan TBMM'ye sunulmuştur. Yani 2022'de de Teklif usule uygun olmayan bir şekilde Meclis'e sevk edilmiştir.

Keza Teklifin komisyon ve genel kurul görüşmelerinde 2022 yılındakine benzer çok sayıda ihlal yaşanmıştır.

2) 2023 Yılı Bütçe Teklifi Üzerine Bir Değerlendirme

Önce bütçe teklifinin esas aldığı OVP (2023-2025) belgesi değerlendirilecektir.

OVP yayımlandığında sığağı sığağına çok değerli değerlendirmeler yapılmıştır. Bu değerlendirme yazıları değerli dost ve meslektaşlarım olan Oğuz Oyan ve Hayri Kozanoğlu tarafından kaleme alınmıştır. Bunlardan üçü Oyan'a ait: DW Türkçe sitesinde 5 Eylül'de yayımlanmış "Yüzde 80 enflasyonla OVP hedefi tutar mı?" başlıklı röportaj ve soL haberde 6 Eylül'de yayımlanmış "Ne programı?" başlıklı yazı ve 11 Eylül'de BirGün Pazar'da yayımlanmış "Toplumsal hizmet üretimi yeterli mi?" başlıklı yazı. Bir yazı ise Kozanoğlu'na ait: 6 Eylül 2022 tarihli BirGün'de "10 maddede orta vadeli program: Çelişkiler belgesi". Ayrıntılar için bu çalışmalara bakılabilir.

OVP'ler uzun bir zamandır üç yıllık bir yol haritası olma niteliğini yitirmiş durumdadır. Çünkü kapsadıkları dönemin ikinci yılının öngörülerini önceki yılın OVP'sinin o yıla ait öngörülerini sil baştan değiştirmektedir. Benzer bir durum üçüncü yılın öngörülerini için de geçerli. Yani

üçüncü yılın öngörülerini sonraki yılın OVP'sinde köklü bir değişikliğe uğratmaktadır.

Son OVP (2023-2025) örneğinde somutlarsak; 2024 yılı hedeflerinin önceki OVP (2022-2024)'deki 2024 yılı hedeflerinden tümüyle farklılaştığı görülmektedir. Benzer bir farklılaşma bir sonraki OVP (2024-2026) yayımlandığında 2025 yılı hedefleri için de geçerli olacaktır. Kaldı ki bu OVP döneminin son iki yılı, 2024-2028 dönemini planlayacak 12. Kalkınma Planı'nın ilk iki yılını kapsamaktadır. Bu OVP'de bu yıllar için yapılan öngörüler siyasal iktidar değişsin değişmesin bir kez daha değişikliğe uğrayacaktır. İktidar değişikliği halinde ise büyük bir olasılıkla yeni bir yol haritası çizilecektir.

Dolayısıyla son OVP'nin değerlendirilmesi kaçınılmaz olarak yayımlandığı yılın gerçekleşme tahminleri ve kapsadığı ilk yılın öngörülerıyla sınırlı olacaktır. Yani 2022 gerçekleşme tahminleri ve 2023 yılı öngörülerinin ötesine geçilmeyecektir.

Seçilmiş büyüklüklerin 2023 öngörülerini yakından incelediğinde bir içsel tutarlığının olmadığı görülmektedir. Örneğin tablonun 2. ve 3. satırında yer alan öngörüler Türkiye ekonomisinin geçmiş bulgularıyla çelişmektedir. Sermaye hareketlerinin serbestleştiği 1989'dan bu yana ekonomik büyüme, daima cari işlem açığına yol açmıştır. Yani her seferinde yurtiçi tasarruf açığı dış tasarrufla karşılanmıştır. AKP iktidarının yüzde 5'lik büyüme eşliğini geçtiği sekiz yılın ortalama cari açık/GSYH oranı da yüzde 5,05'dir. Yüzde 5'lik büyüme eşliğinin 0,5 puan aşılacağı 2023 yılında yüzde 5,5'lik büyüme oranına nasıl olup da yüzde 2,5'lik bir cari açık/GSYH oranı ile ulaşıyor sorusuna OVP'de bir yanıt verilmemektedir. 2022 yılında yüzde 5'lik büyümenin 5,9'luk bir cari açık/GSYH oranı yarattığı gerçeği dikkate alındığında 2,5'lik öngörünün gerçekçi olamayacağı çok açıktır.

Dolayısıyla TEM'in öne çıkarılan 'Cari işlemlerde kalıcı iyileşme sağlama' amacına ulaşamama durumu ilk uygulamaya yılı 2022'de olduğu gibi 2023'te de geçerli olacaktır.

Enflasyonda Hedefin Üzeri Sürpriz Değil

Benzer çelişki 5. satırda yer alan enflasyon öngörüsü (yılı sonu TÜFE enflasyon oranı yüzde 24,9) için de söz ko-

nusu olmaktadır. 'Politika faizini indirerek enflasyonu düşürme' amacına 2022'de olduğu gibi kilitlenileceği, yani 'faiz sebep enflasyon sonuç' politikasında ısrarcı olunacağı için öngörülen hedefin üzerine çıkılması hiç sürpriz olmayacaktır. Kaldı ki enflasyonun 40 puan bir gerilemeyle yüzde 24,9'a, indirilme beklentisi de gerçekçi değildir. Kozanoğlu gönderme yaptığımız yazısında enflasyonun bir yılda böyle keskin düşüşünün gerçekçiliği bir yana, tansiyonun hızlı iniş-çıkışının bünyede yarattığı tahribata benzer biçimde ekonomide yan etkileri olabileceğine haklı olarak dikkat çekmektedir.

'İşsizlik' Değerlendirmesi Bile Anlamsız Olur

Genel durum bu iken, bu öngörülerle bağlantılı olan işsizlik oranı öngörüsünü değerlendirmenin bir anlamı bulunmamaktadır. Çünkü OVP'de 20 yıllık AKP iktidarı döneminde yaratılan 'İstihdam yaratmayan büyüme' sorununun çözümüne yönelik herhangi bir politika öngörülmemiştir. Dolayısıyla ne düzeyde bir işsizlik oranı öngörüldüğünün kıymeti harbiyesi kalmamaktadır. Oyan ise gönderme yaptığımız röportajında OVP öngörülerini, gerekçelerini de göstererek temenniden ibaret olduğunu ifade etmektedir.

OECD İki Göstergede OVP'yi Geçersiz Kılıyor

OVP makro dengeleri kurulurken iki makroekonomik gösterge kilit konumundadır: Büyüme oranı ve yılsonu TÜFE enflasyon oranı.

OECD'nin 26 Kasım 2022 tarihli Ekonomik Görünüm Raporu'na göre sözü edilen oranlara ilişkin 2023 öngörülerini sırasıyla yüzde 3 ve 44,6 olarak verilmektedir. Durum bu iken, **Erdogan'ın "Açıkça söylüyorum, herkes he-**

sabını 2023'te yüzde 20'ler seviyesinde enflasyona göre yapsın" diyerek yayımladığı son OVP'deki yüzde 24,9'luk hedefi unutmuş görünmesi oldukça manidardır. Daha OVP'nin mürekkebi kurumadan iki önemli büyüklüğü geçerliliğini yitirmiş durumdadır.

Öncesinde ifade edilmişti. Enflasyon yerine büyümeye öncelik verilmesi enflasyonu patlatmıştı. OECD öngörülerini bu kez 2023'de büyüme temposu düşerken de enflasyonun yine öngörülenin üzerinde gerçekleşeceğini göstermektedir. Bu emekçiler açısından ciddi bir refah kaybı yaratabilir. Çünkü emekçilerin geçmişten gelen milli gelir pay kaybına yüksek tempolu bir enflasyon eşlik edecektir.

Kur Tahmini Yine Gerçekçi Değil

2023 yılı ortalama dolar kurunun 21,52 TL olacağı öngörülmektedir. 2022 yılında gerçekleşmenin öngörü düzeyini neredeyse ikiye (1,8) katladığı gerçeği karşısında ortalama kurun nasıl olup da 2023 yılında bu düzeyde kalacağı açıklanmaya muhtaçtır. Kaldı ki arka kapıdan döviz satışlarının 2022 yılındaki gibi sürdürülmesi kolay olmayacaktır. Ayrıca 2022 yılının sonlarına doğru bazı Orta Doğu ülkeleri tarafından başlatılan TCMB'de döviz mevduat hesabı açma furyası da hız kesebilecektir.

Bir Ek Bütçe Kaçınılmaz

Bütçenin iki önemli belirleyicisi olan ortalama dolar kuru ve enflasyon öngörülerinin gerçekçi bir şekilde belirlenmemiş olması, 2002 yılında olduğu gibi bir ek bütçe seçeneğini gündeme getirebilir. 2023'ün seçim yılı olması bu olasılığı daha da güçlendirmektedir. Seçim erkene alınsın ya da alınmasın, seçim sonrasında iktidar değişmiş olsun ya da olmasın başlangıç ödenekleriyle yıl sonunu bitirmek mümkün olmayacak ve ek bütçeye gidilmesi kaçınılmaz hale gelecektir. Ek bütçenin yasal olarak denk olma zorunluluğu nedeniyle, ödenek ve gelirdeki olası ciddi bir artışa rağmen öngörülen bütçe açığı da değişmemiş olacaktır. Ancak burada şu olasılık da mümkündür. Gelecek iktidar Meclis'in izin verdiği ek bütçe dahil başlangıç ödeneklerini Meclis'i hiçe sayarak 2022'de olduğu gibi rahatlıkla aşmayı deneyebilir.

OVP 2021-2024 Seçilmiş Temel Büyüklükler			
	2022 (GT)	2022 (P)	2023 (P)
Ortalama Dolar Kuru (TL)	16,62	9,27	21,52
Cari İşlemler Dengesi / GSYH (%)	-5,9	-2,2	-2,5
Toplam Tasarruf - Yatırım Farkı / GSYH*	-5,7	-2,2	-2,3
GSYH Büyümesi	5	5	5,5
TÜFE Yıl Sonu, % Değişime	65	9,8	24,9
İşsizlik Oranı (%)	10,8	12	10,4

*Toplam tasarruf-yatırım farkı ile cari açık arasındaki fark, milli gelir hesaplamalarında ihracat ve ithalat ağırlıklı döviz kuru kullanılmasıyla kaynaklanmaktadır.

İktidarın İlk 2023 Hedefleri Artık Bir Hayal

AKP hükümeti, 2012 sonunda Cumhuriyetin 100. yılı olan 2023 için ekonomik, siyasi ve altyapı hedeflerinin olduğu 100'e yakın madde açıklamıştı. Son OVP (2023-2025) ile 10. ve 11. Kalkınma Planlarındaki 2023 hedefleri temel makroekonomik göstergeler itibarıyla karşılaştırıldığında iktidarın, kurduğu tüm hayallerin açık ara gerisine düştüğü görülmektedir. Ayrıntısı için 4 Eylül 2022 tarihli Evrensel'de yayımlanmış olan "AKP iktidarının son OVP 23 hedefleri kendi plan hedeflerinin bile gerisinde" başlıklı yazımıza bakılabilir.

Kimin Bütçesi?

Küreselleşme süreciyle birlikte oluşturulan Post-Fordist sermaye birikim rejiminin bir gereği olarak gündeme gelen Washington Uzlaşmasının geçerli olduğu 80'li yıllarda devlete biçilen rol, Washington Uzlaşması ile (WU) keskinleşti. **Devletin veya daha geniş tanımla kamunun ekonomideki rolü üç yöntemle küçültüldü. Bunlardan ilki bütçelerin küçültülmesidir. Bütçenin milli gelirdeki payının giderek küçültülmesi öngörüldü. İkincisi KİT'lerin tasfiyesi yani özelleştirilmesidir. Üçüncüsü deregülasyon yani kuralsızlaştırmaya gidilmesidir. Daha sonra 90'lı yıllarda peşi sıra gelen krizlere çare olarak 2000'li yıllarda gündeme gelen Post Washington Uzlaşması ile (PWU) bu yapı yeni unsurların katılmasıyla (yönetişim ilkesinin getirilmesi, reregülasyona gidilmesi, yolsuzlukla mücadele edilmesi ve yoksulluğun yönetilmesi) kalıcı hale geldi.** PWU bu yeni unsurların eklenmesi nedeniyle Genişletilmiş PWU olarak da adlandırılmaktadır. Küreselleşme sürecinde ulus devlet yapısında nasıl bir değişim yaşandığı konusunda ayrıntılı bir analiz için şu çalışmalara bakılabilir:

Mülkiyeliler Vakfı tarafından 20.03.2020'de yayımlanan Hasan Tahsin Benli, Elif Hacısalihoğlu, Denizcan Kutlu ve Güven Savul'un editörlüklerinde hazırlanan Sosyal Politika-İktisat Yazıları: Prof. Dr. Seyhan Erdoğan'a Armağan kitabında "Türkiye'de Sermaye Birikimi Çerçevesinde Yeni Rejim'in İnşa Süreci" başlıklı makalemiz ve Ekim 2021'de Siyasal Kitapevi tarafından yayımlanan Aziz Konukman ve Orhan Şimşek editörlüğünde hazırlanan Dünya Ekonomisini Anlamak kitabında İzzet Önder imzalı "Küreselleşme ve Ulus Devlet Yapısında Değişim" başlıklı makale.

Küreselleşme sürecinden günümüze kadar yaşanmış bütçe yapısındaki dönüşümler için ise Ağustos 2022'de Gazi Kitapevi tarafından yayımlanan Aziz Konukman editörlüğünde hazırlanan Türkiye Üzerine Politik İktisat Yazıları kitabında Oğuz Oyan imzalı "Türkiye'de Kamu Maliyesi ve Maliye Politikaları" başlıklı makaleye bakılabilir.

PWU'nun geçerli olduğu 2000'li yıllardan bu yana Türkiye dahil birçok çevre ülkede "tüm iktidar sermayeye" modeli uygulanmaktadır. Bütçe teklifi dâhil aklınıza gelebilecek her türlü kanun teklifi katılımcılığın yolunu açtığı ileri sürülen yönetim aldatmacası altında sermayenin temsilcisi olan sermaye tabanlı kuruluşlar (bu kavramı yaygın olan sivil toplum kuruluşları yerine kullanıyoruz) uluslararası finans çevrelerince akredite edilmiş bürokratlar ve özel sektörün doğrudan temsilcileri tarafından kotarılmaktadır. Dolayısıyla bütçe dahil tüm bu düzenlemelerin gerektirdiği kamu kaynak tahsislerinin hemen hemen hepsi sermayenin lehine düzenlenmektedir. Bu sınıfsal tercih nedeniyle, artık emeğin adı yok bu süreçlerde. Sınıfsal tercihin ne yönde yapıldığını bütçe büyüklüklerinde yer verilmeyen ancak bütçe teklifinin bağlı cetvelleri arasına sıkıştırılmış olan daha önce sözü edilen üç yıllık vergi harcaması öngörülerini çok açık bir şekilde ortaya koymaktadır. 2023 bütçesinde muafiyet ve istisnalar nedeniyle vazgeçilen vergi (vergi harcaması) tutarı 994,4 milyar lira düzeyindedir. KKM kaynaklı muafiyet ve istisna tutarı bilinmemekle birlikte bu tutar içinde yer almaktadır. Bu teşvikten ağırlıklı olarak sermaye kesimi yararlanmaktadır. Bunun yaklaşık 150-170 milyar TL'si asgari ücretin vergi dışı bırakılması yüzünden emekçilerden alınmayacak olan vergiye karşılık geliyor. Bu toplam tutar öngörülen vergi gelirlerinin yüzde 31'i düzeyindedir. **Sırf bu kalem nedeniyle "sermaye için bütçe" nitelendirmesi rahatlıkla yapılabilir.**

Bütçeden vergi harcaması altında verilen bu dolaylı desteğin yanı sıra bu kesimlere ayrıca doğrudan kamu harcaması yoluyla (verilen kamu ihaleleri, mal ve hizmet alımları kaleminden yapılan ödemeler, cari transfer kaleminden sermayenin yararlandığı bazı aktarımlar, KKM ödemeleri ve ağırlıklı olarak bu kesime giden faiz ödemeleri) da önemsenecek tutarlarda kaynak tahsisi yapılmaktadır. Ayrıca rantiyelere faiz ödemesi yapılmaktadır.

OECD, TÜRKİYE İÇİN 2023 BÜYÜME HEDEFİNİ %3 SEVİYESİNDE TUTTU

	2022(%)	2023(%)	2024(%)
BÜYÜME	5,3	3,0	3,4
ENFLASYON	73,2	44,6	42,1
İŞSİZLİK	10,7	10,3	10,0

Kaynak:OECD

Bütçe büyüklükleri incelendiğinde, cari transferlere faiz de eklendiğinde bütçenin ağırlıklı olarak bir transfer bütçesi olduğu görülmektedir. Toplam transfer ödenekleri bütçenin yüzde 50,3; alt kalemler cari transfer ve faiz ödeneklerinin payı sırasıyla yüzde 37,6 ve 12,7 düzeyinde. Bu üç kalemin milli gelir payları ise sırasıyla yüzde 12, 9 ve 3'tür. Bütçenin yatırım vizyonu ise yok düzeyindedir. Sermaye gideri ve sermaye transferinden oluşan yatırım ödeneği bütçenin yüzde 7,9'u, milli gelir payı ise 1,9'u düzeyindedir.

Personel ödeneklerinin (SGK Devlet Prim Giderleri dahil) bütçe ve milli gelir payları ise sırasıyla yüzde 24,7 ve 5,9'dur. Bu paylar gelişmiş ülkelere kıyasla çok düşük düzeydedir. Bu veriler kamu personelinin hem sayı hem de ödenen ücretler düzeyi bakımından çok zor bir durumda bulunduğunu göstermektedir. Oyan bu tablodan hareketle memurların sarı sendikalar elinde grev hakkı olmaksızın istihdam edilmelerini sermayenin bütçe anlayışıyla uyumlu bulmaktadır (Bk. daha önce sözü edilen BirGün Pazar'daki yazısı). Bu tespit son derece isabetlidir. **Süreç böyle devam ettiği takdirde yüzü emekçiye dönük bir bütçe uzun bir süre pek mümkün olmayacaktır.**

Bütçeden tarımsal desteklere ayrılan ödenek yalnızca 54 milyar TL'dir. Bu ödeneğin bütçe ve milli gelirdeki payları sırasıyla yüzde 1,2 ve binde 2,9'dur. Tarım Kanunu'na göre milli gelirin yüzde 1'i kadar ayrılması gereken ödenek ilk kez binde 3'ün bile altına çekildiği görülmektedir. Demek ki bütçenin yüzü çiftçiye de dönük değildir. 2023 yılında dolaylı (KDV, ÖTV vb. vergiler) ve dolaysız vergilerin (gelir ve servet vergileri) paylarının sırasıyla yüzde 52 ve 48 civarında olması öngörülmektedir. 2022 yılın-

da bu payların yüzde 66,3 ve 33,7 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

Dolaylı vergilerin ağırlıklı bir kısmını emekçiler üstlenmektedir. Emekçiler bunun yanı sıra gelir vergisinin yaklaşık yüzde 75'ini de ödeyerek iki vergi yükü altında adeta ezilmektedir. Öte yandan ücret gelirlerinin milli gelir payı ise yüzde 26'ya düşmüştür. Oyan'ın tanımladığı ücretliler üzerindeki gelir vergisi baskısı (ücretlilerin gelir vergisi içindeki payının ücretlilerin milli gelir payına oranı) 2,9 katsayısını vermektedir. Yani ücretliler, gelir paylarının yaklaşık üç katı kadar bir gelir vergisi payını sırtlamış durumdadırlar. Bu da sermaye gelirleri üzerindeki vergi baskısının l'in altında oluşmasıyla elde edilmektedir.

Emekçinin çifte vergi yükü altında ezildiği, vergi harcamalarının bütçe vergi gelirlerinin üçte biri olarak öngörüldüğü, çiftçinin ihmal edildiği, kent- sel rantların vergilendirilmediği, menkul sermaye gelirlerinin çok az bir düzeyde vergiye tabi tutulduğu bir ortamda bu veriler bütçenin sermayenin bütçesi olduğunu çok açık bir şekilde göstermektedir. Dolayısıyla yapılan bu sınıfsal tercih nedeniyle bütçe halkın bütçesi olmaktan çok uzaktır

2023 Yılı İçin Bir Seçim Bütçesi Planlanmakta

2023 yılı bütçe büyüklüklerinden üç önemli büyüklük, genel eğilimi çok çarpıcı bir şekilde göstermektedir.

İlk büyüklük bütçe açığı/GSYH oranı yüzde 3,5 olarak öngörülmüştür. Bu oran 2022 yılı gerçekleşme tahmininin 0,1 puan üzerinde planlanmıştır. Çok az da olsa mali disiplinde bir bozulmaya izin verilmiş gözükmektedir. Ama bu yanıltıcıdır. Çünkü öngörülen bütçe açığı tutar olarak (659,4 milyar TL) 2022 yılı gerçekleşme tahmininin (461,2 milyar TL) yüzde 43 üzerine çıkmaktadır. Benzer şekilde, bütçe ödeneği ve bütçe geliri öngörülere 2022 yılı gerçekleşme tahmin düzeylerini aşmaktadır. Bu kalemlerin öngörü tutarları ve 2022 yılı gerçekleşme tahmin düzeyleri sırasıyla şöyle olmuştur: Bütçe ödeneği 4,469.6 ve 3,133.7 milyar; Bütçe geliri ise 3,810.1 ve 2,672.5 milyar lira. Her ikisinde de yukarı doğru bu sapma yüzde 42,6 olmuştur. Bu tespitler, 2023 yılında mali disiplindeki bozulmanın daha yüksek boyutlara taşınacağını göstermektedir. GSYH deflatoründe yüzde 32,3'lük

bir artış öngörülmesi bu üç büyüklüğün tutarlarının reel olarak artacağı anlamına gelmektedir. **Dolayısıyla 2023 yılında bir seçim bütçesi planlandığı açık bir şekilde görülmektedir. Ancak bu üç büyüklükteki reel artışlar kağıt üzerinde böyledir. Öngörülenin üzerinde kur ve enflasyon artışı gerçekleştirmeleri bu büyüklüklerdeki reel artışları aşağı doğru çekebilir. Dolayısıyla seçime dönük harcamalarda kağıt üzerinde varmış gibi görülen esneklik uygulamada aynı rahatlıkla sürdürülemez. Ama yine de seçimi kazanma olmazsa olmaz bir hedef görüldüğü için iktidar daha eli açık davranacaktır.**

Bunu somutlaştırırsak iktidarın yapacağı şey yılın bütünü için öngörülmüş ödeneklerin neredeyse tamamını seçim öncesinde harcamaktır. Sözü edildiği gibi nasıl olsa seçim sonrasında ihtiyaç duyulacak ödenek ve gelirler ek bütçeyle karşılanabilecektir. Böylece bütçe başlangıç ödeneklerinin harcanması, yılın ilk yarısına sıkıştırılması olacaktır. Nitekim Oyan da başka bir yazısında bazı giderlerin yılın ilk yarısına sıkıştırılacağını ileri sürerek tarımsal destekler örneğini vererek 54 milyar TL'lik bu ödenegin yılın ilk aylarında dağıtılacağı öngörüsünde bulunmaktadır (Bak. soL haber sitesinde 8 Aralık 2022 tarihinde yayımlanmış "Seçim düzlemine girilirken ekonomi" başlıklı yazısı). Seçime dönük harcamaların büyük ölçüde yapılabileceği iki büyük bütçe kalemi bulunmaktadır. Bunlar cari transferler (37,6'lık payla) ile mal ve hizmet

alım giderleri (7,1'lik payla). Bu kalemlerin milli gelir payları ise sırasıyla yüzde 9 ve 1,7 düzeyindedir. Hatta bazı bağlı ödenek niteliğindeki personel giderleri ve yatırım giderleri kalemlerinde de az da olsa harcamaları öne çekmek mümkündür.

Cari transferler kalemi toplam büyüklüğü önemsiz olmakla birlikte küçük dozlarla geniş kitleye ulaştırılabilecek türden harcama kalemlerini kapsamaktadır. Seçime dönük harcamaların bu alt kalemler üzerinden yapılabilceğini söyleyebiliriz. İlgili kalemlerde şu alt kalemler yer almaktadır: Görevlendirme Giderleri, Hazine Yardımları, Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler, Hane Halkına Yapılan Transferler, Tarımsal Destekleme Ödemeleri, Sosyal Amaçlı Transferler ve Gelirden Ayrılan Paylar.

Her bir alt kalemlerde şu giderler dikkati çekmektedir: Görevlendirme Giderlerinde (eskiden görev zararları diye nitelendiriliyordu) KİT Görevlendirme Giderleri Halk Bankası-Esnaf ve Sanatkârlara Kredi Faiz Desteği ve Ziraat Bankası-Tarımsal Üreticilere Kredi Faiz Desteği; Hazine Yardımlarında İşsizlik Sigorta Fonu yardımı, Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri ve Mahalli İdarelere Hazine Yardımları; Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferlerde Dernek ve Vakıf v.b Kuruluşlara Yapılan Yardımlar; Hane Halkına Yapılan Transferlerde Burslar ve Harçlıklar, Eğitim Amaçlı Diğer Transferler,

Onuncu ve On Birinci Kalkınma Planlarıyla Son OVP 2023 Hedeflerinin Karşılaştırılması

	10. Kalkınma Planı (2013) 2023 Hedefleri	11. Kalkınma Planı (2019)2023 Hedefleri	Son OVP 2023 Hedefleri
GSYH	2 trilyon dolar	1,1 trilyon dolar	867 milyar dolar
Kişi Başına Milli Gelir	25.000 dolar	12.484 dolar	10.071 dolar
İhracat	500 milyar dolar	226,6 milyar dolar	265 milyar dolar
İşsizlik	%5	%9,9	%10,4
Enflasyon	Tek hanelere indirilmesi	%5'e indirilmesi	%24.9

TABLO I: 42- Merkezi Yönetim Bütçesi Büyüklükleri

	(Cari Fiyatlarla, Milyon TL)			(Yüzde Değişim)		(Yüzde Dağılım)		
	2021	2022 (1)	2023 (2)	2022 (1)	2023 (2)	2021	2022 (1)	2023 (2)
HARCAMALAR	1 603 545	3 133 658	4 469 570	95,4	42,6	100,0	100,0	100,0
01 - Personel Giderleri	346 279	617 372	952 308	78,3	54,3	21,6	19,7	21,3
02 - SGK Devlet Primi Giderleri	57 380	98 148	150 392	71,0	53,2	3,6	3,1	3,4
03 - Mal ve Hizmet Alım Giderleri	133 455	258 336	318 685	93,6	23,4	8,3	8,2	7,1
04 - Faiz Giderleri	180 852	329 800	565 596	82,4	71,5	11,3	10,5	12,7
05 - Cari Transferler	626 828	1 224 381	1 681 997	95,3	37,4	39,1	39,1	37,6
06 - Sermaye Giderleri	131 282	277 563	315 848	111,4	13,8	8,2	8,9	7,1
07 - Sermaye Transferleri	25 492	35 879	37 264	40,7	3,9	1,6	1,1	0,8
08 - Borç Verme	101 978	292 179	359 250	186,5	23,0	6,4	9,3	8,0
09 - Yedek Ödenekler	0	0	88 231			0,0	0,0	2,0
GELİRLER	1 402 038	2 672 470	3 810 149	90,6	42,6	100,0	100,0	100,0
1 - Genel Bütçe	1 364 107	2 608 716	3 753 913	91,2	43,9	97,3	97,6	98,5
01 - Vergi Gelirleri	1 164 988	2 269 584	3 199 534	94,8	41,0	83,1	84,9	84,0
02 - Vergi Dışı Gelirler	179 011	300 526	497 561	67,9	65,6	12,8	11,2	13,1
03 - Sermaye Gelirleri	8 814	11 369	15 984	29,0	40,6	0,6	0,4	0,4
04 - Alınan Bağış ve Yardımlar	11 293	27 237	40 833	141,2	49,9	0,8	1,0	1,1
2 - Öz.Büt.İda. ve Düz.Den.Kur.	37 931	63 754	56 236	68,1	-11,8	2,7	2,4	1,5
BÜTÇE DENGESİ	-201 507	-461 188	-659 421	128,9	43,0			

Sağlık Amaçlı Transferler, Yiyecek Amaçlı Transferler ve Barınma Amaçlı Transferler; Tarımsal Destekleme Ödemelerinde tüm alt kalemler ve Gelirden Ayrılan Paylarda Savunma Sanayii Destekleme Fonu (SSDF), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) ve TOKİ payları.

Daha önceki seçim dönemlerinde yapıldığı gibi, yukarıda verilmiş olan bu kalemlerden her birinden yılın ilk aylarında bol kepçe dağıtılabilir ve “arkası seçimden sonra ek bütçede gelecek” algısı yaratılabilir. Bu erken ödemeler ihtiyaca ilaç olmayabilir ama bir şekilde az veya çok seçmen tercihlerini etkileyebilecektir. Dolayısıyla muhalefet bu tür seçim şekerleri olarak nitelendirilebilecek harcamaları önemsemeli ve gerekli tedbirleri almalıdır.

Bunların dışında biri 13 Eylül 2022’de açıklanan, diğeri yıllardır Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programlarında yinelenen bir proje seçim döneminde sürekli gündemde kalacak gibi gözükmektedir. Bunlardan ilki sosyal konut, ikincisi millet bahçesidir. **Bu projeler adeta rantın kamusal alan üzerinden yeniden üretildiği tıkanan mevcut betondan sermaye birikim modelinin yeni bir versiyonu niteliğindedir.**

Hatırlanacaktır “81 İle Sosyal Konut Projesi” adı verilen bu projeye 125 bini 2023’te olmak üzere ilk etapta 250 bin konut, toplamda ise 500 bin konut üretilmesi planlanmıştır. 11. Plan (2019-2023) döneminin ilk 4 yılında 2023 yılına gelmeden önce öngörülen 250 binlik sayının 148 bin 891 adet üzerinde sosyal konut üretileceğinin ortaya çıktığı bir ortamda 2023’de ilave 125 bin konut daha üretilmek istenilmesi oldukça manidardır (Konuya ilişkin görüşümüz için bk. 12 Aralık 2022 tarihli Cumhuriyet’te yayımlanmış olan “Prof. Dr. Aziz Konukman uyardı: 12. Kalkınma Planı ipotek altında” başlıklı haber). Ayrıca bütçede bu projeye ayrılmış ödenekle ilgili bir bilginin yer almayışı ilki kadar önemli bir başka manidar durumdur. Bu projenin seçime yönelik bir yatırım olduğu çok açık bir şekilde görülmektedir. Ama şurası bir gerçek seçim döneminde her kent bir şantiye yerine dönecektir.

İkinci proje AKP iktidarının 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı ve genel seçimler öncesinde yayımladığı seçim beyannamesinde gündeme getirilmiştir. Sonra bu proje 11. Kalkınma Planı’na taşınmıştır. Planda proje, 676 nolu politika tedbirleriyle şu şekilde açıklanmaktadır: “Yeşil şehir vizyonu kapsamında yaşam kalitesinin artırılması ve iklim değişikliğine uyumu teminen şehirlerimizde millet

	(GSYH'ye Oran, Yüzde)		
	2021	2022 (1)	2023 (2)
HARCAMALAR	22,1	23,3	24,0
01 - Personel Giderleri	4,8	4,6	5,1
02 - SGK Devlet Primi Giderleri	0,8	0,7	0,8
03 - Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1,8	1,9	1,7
04 - Faiz Giderleri	2,5	2,5	3,0
05 - Cari Transferler	8,6	9,1	9,0
06 - Sermaye Giderleri	1,8	2,1	1,7
07 - Sermaye Transferleri	0,4	0,3	0,2
08 - Borç Verme	1,4	2,2	1,9
09 - Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,5
GELİRLER	19,3	19,9	20,4
1 - Genel Bütçe	18,8	19,4	20,1
01 - Vergi Gelirleri	16,1	16,9	17,2
02 - Vergi Dışı Gelirler	2,5	2,2	2,7
03 - Sermaye Gelirleri	0,1	0,1	0,1
04 - Alınan Bağış ve Yardımlar	0,2	0,2	0,2
2 - Öz.Büt.İda. ve Düz.Den.Kur.	0,5	0,5	0,3
BÜTÇE DENGESİ	-2,8	-3,4	-3,5
Bilgi İçin:			
Faiz Dışı Harcamalar	19,6	20,9	20,9
Faiz Dışı Bütçe Dengesi	-0,3	-1,0	-0,5
Program Tanımlı Bütçe Dengesi	-1,5	-2,2	-1,7

bahçeleri yapılacak ve yeşil alanların miktarı artırılacaktır” (s. 172). Daha sonra proje 676.1 nolu tedbirle Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programlarına da taşınmıştır. Tedbir son yıllık programda şöyle ifade edilmiştir: “Şehirlerimizde sağlıklı yaşam alanları oluşturmak, kentsel yeşil alan standartlarını ve yaşam kalitesini yükseltmek için millet bahçeleri 81 ile yaygınlaştırılacak, 2023 yılına kadar 81 milyon metrekare alanda millet bahçesi çalışmaları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, TOKİ, İLBANK ve belediyelerin finansmanı ile yürütülecektir” (s. 313). Ancak bu projenin bütçe içi finans yükü bilinmemektedir. Burada ayrıca bütçe dışı finans yükleri de söz konusudur. Çünkü TOKİ, İLBANK ve belediyeler finansman yüküne ortak edilmiştir. **Projenin bütçe içi ve dışı yükü konusunda bir bilgilendirme yapılmamış olması sosyal konutta olduğu gibi oldukça manidardır.**

Millet bahçesi projesi mevcut betondan sermaye birikim modelinin tikanıklığını aşmaya yönelik bir proje olunca, bu projenin uygulamada bir “beton bahçesi projesine” evrilmesi kaçınılmaz olacaktır. Nitekim biten ve devam etmekte plan projelerin büyük bir çoğunluğu bu niteliktedir. Millet bahçeleri sitesine (milletbahceleri.gov.tr) girip incelendiğinde bu durum açık bir şekilde görülmekte-

dir. O nedenle olsa gerek, sitede ve millet bahçesi rehber kitapçığında yer alan millet bahçesi güzelleme kâğıt üzerinde kalmaktadır (konuya ilişkin ayrıntılı bir değerlendirme için 13 Haziran tarihinde 2022 Evrensel’de yayımlanmış “Tıkanan sermaye birikiminin önu ‘beton bahçesi’ ile açılmak isteniyor” başlıklı yazımıza bakılabilir).

Sözü edilen son yıllık programda “Şehirlerimizde kentsel yeşil alan standartlarını ve yaşam kalitesini yükseltmek için Millet Bahçeleri yapım çalışmaları devam etmektedir. Eylül 2022 itibarıyla 15,9 milyon m² Millet Bahçesi yapımı tamamlanmıştır” denilmektedir (s. 312).

Bu durumda plan hedefine ulaşılabilmesi için 2023 yılında 64,1 milyon m² Millet Bahçesi yapımının tamamlanması gerekmektedir. Seçim nedeniyle iktidarın bu prestij projesine içinde bulunduğumuz yılın Ekim ve Kasım aylarında büyük bir hız verdiği anlaşılmaktadır. Aralık ve sonrasında seçimin yapılacağı Haziran ayına veya erkene alındığı tarihe kadar bu çaba hiç kuşkusuz devam edecektir. Ancak 2 yıl 9 ay sonunda (Plan 2019 yılında yürürlüğe giremediği için kaçınılmaz olarak bu yıl dışarıda bırakıldığında) gerçekleştirilen 15,9 milyon m²’lik üretimin seçimin yapılacağı tarihe kadar 64,1 milyonluk bir artış gerçekleştirilerek 80 milyonluk plan hedefine ulaştırılabilmesi mümkün değildir. İktidar da bunu biliyordur. Onun için plan hedefinin artık bir önemi kalmamıştır. Ancak yapabildiği kadarını da yapmaya devam edecektir. Belki de seçim zamanında bazı illerde tek bazılarında ise birden fazla millet bahçesi inşaatıyla kentler sosyal konutta olduğu gibi şantiyeye dönüşmüş olacaktır. Şimdiden seçime katılacak muhalif partiler tedbir almak durumundadırlar. Çünkü böylesi bir ortamda seçim meydanı bulabilmek bir hayli güçleşecektir. Umarız bu duruma bir çözüm bulunur.

Bunların dışında seçime yönelik asgari ücrete zam, EYT, emekli ve kamu çalışanlarına maaş ödemelerine zam gibi geniş kitleye dokunan ve daha yüklü harcamalar gerektiren başka konular da gündemdedir. İleri sonuçlandırılmıştır. Asgari ücrete yapılmış yüzde 54’lük zam emekçileri memnun etmemiştir. Üç ayda bir yeniden düzenleme yapılmadığında daha yüksek zam yapılmış olsaydı da zaten yeterli olmayacaktı bu zam. İkincisinde ise bazı noktalar açıklığa kavuşmuştur. Düzenlemeyle yaklaşık 2 milyon 250 bin emekçi daha emekli olma hakkına kavuşmakta-

dir. Ayrıca herhangi bir yaş sınırı da getirilmemektedir. Emeklilik yaşını belirleyecek maaş bağlama katsayısı, kıdem tazminatının işverene olası yükü vb. kimi ayrıntılar kanun teklifinde açıklığa kavuşturulmuş olacaktır. Teklifin Ocağın ilk haftasında Meclis'e gelmesi beklenmektedir. Çalışanların maaş ödemelerine zam ise Ocak'ta enflasyon açıklandığında belli olmuş olacaktır. Özellikle memur ve memur emeklisi zamları sonrasında en düşük memur emeklisi maaşının asgari ücret düzeyinin gerisinde kalacağı açıktır. Geçen yılın Ocağındaki gibi (hatırlanacaktır bu ek zam yüze 2,5 idi) TİS dışında ama bu kez daha yüksek bir oranda ek zam getirilmesi zorunlu olacaktır. Tüm bu ayrıntılar da aralık TÜFE verisi ve dolayısıyla son 6 aylık enflasyon belli olduğunda açıklığa kavuşacaktır.

Bir diğer olası seçim müjdesi, Kredi Garanti Fonu (KGF) gibi araçların devreye sokulmasıyla KOBİ'lere kredi pompalaması olabilecektir. İlk uygulaması zaten Halkbank üzerinden başlatılmıştı. Ancak makro ihtiyati tedbirler adı altında kredi tahsislerini kamu yönetiminin yönlendirici müdahaleleriyle faizlerin kredi piyasasını düzenleyici işlevini yok ederek kredi açılmasını çok zorlaştırmış olan mevcut kredi politikasına aykırı olacak bu politikanın ancak kısa süreli olabileceğini belirtmek gerekir. KGF sözü edilen kıdem tazminatlarının finansmanında da devreye girebilir. KİT'ler ve özelleştirme portföyünde izlenen kuruluşlar, 2021 yılında GSYH'nin yüzde 0,09'u oranında finansman fazlası verirken 2022 yılında bu kuruluşların GSYH'nin yüzde 3,2'si oranında finansman açığı vermesi beklenmektedir. 2023'de bu payın 0,5'e inmesi öngörülmektedir. 2022 seçim kaygısıyla zamların ertelenmesi sonucu ciddi anlamda bir zararla kapanmış olacaktır. Bu eğilimin seçime kadar sürdürüleceği anlaşılmaktadır. Seçimlerden sonra sübvansiyonlar kesilecek ve KİT fiyatları birkaç katına çıkarılabilecektir.

KKM ödemeleri için 2023'de geçen yıl belirlenen tutarın (40 milyar) altında (25 milyar) bir ödenek öngörülmüş olması şaşırtıcı bulunmamalıdır. KKM'ye girmenin ve bu hesapta durmanın temel teşvik kaynağı olan dolar kur artışının sona ermesi (son üç aydır kur neredeyse sabitlenmiş durumda) bu hesabı giderek cazip olmaktan çıkaracak gibi görünmektedir. Benzer bir yorum için Ekonomim.com'un yazarı, dostum Alaattin Aktaş'ın 29 Kasım 2022 tarihli "KKM'den çıkan para nereye gider?"

başlıklı yazısına bakılabilir. Bu görülmüş olmalı ki öngörülen ödenek tutarı düşük düzeyde tutulmuştur. Aksi bir durum olsaydı hiç kuşkusuz varlıklı kesimlere daha yüksek tutarda bir kaynak aktarımı söz konusu olabilecekti. Son bir seçim müjdesi maktu vergiler ve cezalar ile gelir vergisi matrahlarına 2023'de uygulanacak YDO düzenlemesiyle verilebilirdi. Bilindiği üzere maktu vergiler çevre temizlik vergisi, emlak vergisi, motorlu taşıt vergileri (MTV) tamamı ile bazı işlemlere ilişkin harçlar, damga vergileri ve özel tüketim vergileri maktu olarak belirleniyor) emlak vergisi hariç (Emlak Vergisi Kanunu'nda matrahın hesabında vergi değerlerinin her yıl YDO'nun yarısı kadar artırılarak uygulanması öngörülüyor) ve cezalar (vergi,trafik vb. cezalar) Ocak 2023 itibarıyla YDO kadar artırılmaktadır. Keza gelir vergisi dilimi matrahları da bu oran kadar yükseltilmektedir. İlki Vergi Usul Kanunu (VUK) Genel Tebliği ikincisi Gelir Vergisi (GV) Genel Tebliği ile belirlenmektedir. Cumhurbaşkanı, YDO ile artan değerleri yüzde 50'ye kadar artırmaya veya indirmeye yetkisini kullanmadığında ilgili tebliğlerde belirtilen daha önceden 24 Kasım tarih ve 32023 sayılı Resmî Gazete'de 542 nolu VUK Genel Tebliği ile yüzde 122,93 olarak ilan edilmiş olan YDO geçerli olacaktır. İlgili tebliğler 30 Aralık 2022 tarih ve 32059 (2. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Tebliğler Cumhurbaşkanı yetkisinin kullanılmadığını göstermektedir. Bunun tek istisnası son yıllarda olduğu gibi yine bir servet vergisi olan motorlu taşıtlar vergisi (MTV) olmuştur. Bu vergi için YDO, 21 Aralık 2022 tarih ve 32050 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmış olan Cumhurbaşkanı Kararı ile yüzde 61,5 olarak belirlenmiştir.

Beklenti Cumhurbaşkanı yetkisi kullanılarak maktu vergi ve cezalarda YDO oranının yüzde 50'ye kadar geri çekilmesi vergi matrahlarında ise yüzde 50'ye kadar yükseltilmesiydi. Nitekim biz de bu beklentileri her yıl olduğu gibi bu yılda da 9 Kasım 2022 tarihinde Evrensel'de yayımlanmış "Prof. Dr. Aziz Konukman: Cumhurbaşkanı YDO'yu düşürme yetkisini kullanmalı" başlıklı yazımızda dile getirmiştik. Maalesef bu çağrımız karşılık bulmamıştır. Seçim bütçesi öngörülmesine ve bu yönde önemli adımlar atılmasına rağmen bu çağrılarının karşılıksız bırakılması sürpriz bir gelişme olarak değerlendirilmelidir.

MÜHENDİS, MİMAR VE ŞEHİR PLANCILARI 2023 YILI ASGARI ÜCRETİ BRÜT 17.500 TL

TMMOB Yönetim Kurulu'nun 24 Aralık 2022 tarihli toplantısında "Ücretli çalışan mühendis, mimar ve şehir plancıları için 2023 yılı ilk işe giriş bildirgesinde baz alınacak asgari brüt ücretin 17.500 TL olarak belirlenmesine" karar verildi.



TMMOB Yönetim Kurulu tarafından alınan karar uyarınca ücretli çalışan Mühendis, Mimar ve Şehir Plancıları Asgari Ücreti 2023 yılı için brüt 17.500 TL olarak tespit edildi.

6235 Sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) Kanunu hükümlerine dayanarak, TMMOB Ana Yönetmeliğinde yer alan "Birliğin ve Bağlı Odaların Amaçları" maddesi uyarınca her yıl TMMOB Yönetim Kurulu tarafından açıklanan Mühendis, Mimar ve Şehir Plancıları Asgari Ücreti 2023 yılı için brüt 17.500 TL olarak tespit edildi.

TMMOB Yönetim Kurulu'nun 24 Aralık 2022 tarihli toplantısında "Ücretli çalışan mühendis, mimar ve şehir plancıları için 2023 yılı ilk işe giriş bildirgesinde baz alınacak asgari brüt ücretin 17.500 TL olarak belirlenmesine; Odalarınca belgeli çalışmanın koşul olduğu uzmanlık alanlarında, mesleki deneyimin arandığı alanlarda, şantiye şefliği, sorumlu müdürlük, iş güvenliği uzmanlığı, yapı denetim elemanı, daimi nezaretçi, uzak yol kaptanlığı vb. hizmetlerde asgari ücret uygulanmayacağını, bu durumda olan mühendis, mimar, şehir plancılarının ücretlerinin alınan sorumluluk gereği belirlenen asgari ücretinin üzerinde olmasına" karar verildi.

TMMOB MAKİNA MÜHENDİSLERİ ODASI

49. DÖNEM ETKİNLİK TAKVİMİ

ETKİNLİK ADI	SEKRETERYA	TARİH
Savunma Sanayi ve Bakım Teknolojileri Sempozyumu	Kayseri	13-15 Ekim 2022
Bakım Teknolojileri Kongre ve Sergisi	Denizli	20-22 Ekim 2022
Ulusal Hidrolik-Pnömatik Kongresi ve Sergisi	İstanbul/İzmir	16-19 Kasım 2022
NDT Günleri	Bursa	26 Kasım 2022
Tesisat Mühendisliği Kongresi ve Sergisi	İzmir	26-29 Nisan 2023
Yenilenebilir Enerji Ekipmanları Yerli Üretim Kongre ve Sergisi	Ankara	5-7 Ekim 2023
İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kongresi	Adana	25-28 Ekim 2023
Enerji Verimliliği Kongresi	Kocaeli	17-18 Kasım 2023
Raylı Sistemler ve Sinyalizasyon Kongre ve Sergisi	Eskişehir	Planlama Aşamasında
Ulusal Uçak, Havacılık ve Uzay (UHUM) Kurultayı	Eskişehir	Planlama Aşamasında
Kaynak ve Tahribatsız Muayene Kongresi ve Sergisi	Ankara	Planlama Aşamasında
Güneş Enerjisi Sistemleri Sempozyumu ve Sergisi	Mersin	Planlama Aşamasında
Otomotiv Kongresi ve Sergisi	Bursa	Planlama Aşamasında
Öğrenci Üye Kurultayı	Oda Merkezi	Planlama Aşamasında
İklimlendirme 2023	Antalya	Planlama Aşamasında
Trakya'da Sanayileşme ve Çevre Sempozyumu	Edirne	Planlama Aşamasında
GAP Bölgesi Sanayileşme ve Kentleşme Sempozyum	Diyarbakır	Planlama Aşamasında
Endüstri ve İşletme Mühendisliği (EİM) Kongresi ve Kurultayı	Adana	Planlama Aşamasında
TMMOB Sanayi Kongresi	Oda Merkezi	Planlama Aşamasında
Asansör Sempozyumu	İzmir	Planlama Aşamasında