

2021 BÜTÇESİ YENİ NE VAADEDİYOR?

Yeni Ekonomi Programı (YEP-III) ve 2021 Bütçesi öncelikle özensizlik belgeleri olarak görülmeli. YEP'lerin özensizliği zaten biliniyordu; yenisinin de bunu tekrarladığına 11 Ekim tarihli Birgün Pazar yazımızda değinmiştik.

BÜTÇE HAKKININ GASPI

Zamanında açıklanmamak YEP'lerde en göze batan biçimsel kusurdu. 2021 Bütçesi özensizlik bakımından artık YEP'leri aşmış durumda. Bütçe çağrısının artık kanıksanmış gecikmesinden söz etmiyoruz. (Gerçi bu yıl bütçeleme esası son dakikada değiştirildiği için bu çağrının gecikmesi vahim usul sorunlarına yol açtı). Bir bütçe kanunu teklifinin/tasarısının ilk kez zamanında (17 Ekim'de) Meclis'e sunulamamış olmasından bahsediyoruz! YEP'de yasa ihlali vardı, burada anayasa!.. “2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi ve Bağlı Cetveller” ile ekinde yer alması gereken raporlardan ikisi, “2021 Yılı Bütçe Gerekçesi” ile “Yıllık Ekonomik Rapor 2020” ancak 21 Ekim Çarşamba günü Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerine (sadece onlara!) dağıtılabildiği. Ama onlar açısından daha fazla geciktirilemezdi çünkü Meclis takvimine göre Komisyon o gün bütçeyi görüşmeye başlayacaktı!

Bütçe teklifinin TBMM'ye sunulmasında anayasal süreye uyulmaması sadece biçimsel bir kusur değildir. (Kaldı ki biçim/usul şartı, esastan önce gözetilmek zorundadır). Buradaki kusur, millet adına yasama görevini yapan milletvekillerinin “bütçe hakkının” kısıtlanması bakımından esasa dönüktür. Meclisin en önemli yasama ve denetim faaliyetinin her yıl yenilenen bütçe yasaları üzerinden gerçekleştirildiğini (gerçekleştirilmesi gerektiğini) düşünürsek, ortada ciddi bir ihlal vardır.

Ama bütçe hakkının gaspı bu yıl daha fazla dallanıp budaklanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda değişiklik yaparak bütçelemede yeniden program bütçe esasına dönen ve fonksiyonel sınıflandırmayı kaldıran bir torba yasa ancak 16 Ekim 2020 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. (Bu konuya 19 Ekim tarihli Sol Gazete yazımızda da değindik). Peki 2021 Yılı Bütçe Teklifi, Meclis'e sunulma tarihinden bir gün önce yürürlüğe giren bu yasa değişikliğini dikkate alarak “program esaslı” olarak nasıl hazırlanabilmişti? Meclis muhalefeti ise, yasamanın bütçe hakkını koruma mücadelesi vermek ve bunu topluma maletmek bakımından yeterli çabayı göstermiyor. Prof. Konukman'ın önerisi

haklıdır: 2021 Yılı Bütçe Teklifi'nin hazırlanış ve sunuluş biçimi yasamanın bütçe hakkının ihlali anlamına geldiğinden, bu Bütçe Teklifi TBMM Başkanlığı tarafından Cumhurbaşkanlığı'na iade edilmelidir (edilmeliydi).

Bütçelerin borçlanma limitlerine uyulmamasının da yasamanın bütçe hakkına bir tecavüz olduğunu belirtelim. 2019 bütçesinde olduğu gibi 2020 bütçesinde de öngörülen net borçlanma tutarına uyulmamış; bir ek bütçeyi Meclis'e sunma zahmetine girmeden torba yasalarla borçlanma limitleri arttırılmıştır. Bunun Meclis'te sıkı bir tartışılmaya bile konu olmaması acaba dönemin ruhuna uyum gereği midir?

İçeriğe ilişkin sorunları “özensizlik” olarak nitelemek ise doğru olmaz. Örneğin bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın sınırlandırılması, bütçeleme esasına dair bir kayıptır. YEP'lerin bazı hedeflerinin henüz dönem başlamadan kadük olması da bir özensizlik işareti değildir; bunlar bilinçli yapılmış “hatalar”dır. Birgün Pazar'da iki hafta önce döviz kuru örneği üzerinden açıkladığımız gibi, makyajsız veriler iktidarın başarısızlığını tam teşhir edecek kadar müstehcen niteliktedir. Hedeflerin içsel tutarlılığı ise, hesap verme kaygısı olmayan iktidarın en küçük tasasını bile oluşturmamaktadır.

YOKSULLUĞU KALICILAŞTIRMA

1987-2001 arasında, Türkiye'de bütçeler kamu borçlanmasının ve faiz yüklerinin artan baskısı altındaydı. 1980'lerde Özal'ın “vergi alma borç al” politikaları, sonuçta bir yandan sermayenin kârlarının önemlice bir bölümünü devletin/vergi yükümlüsünün sırtından faiz gelirleri olarak (faaliyet dışı kârlar kategorisinde) elde etmesine, öbür yandan ise kamu maliyesinin iflasına yol açacak ve bütün bunlara göz yummuş olan IMF'ye kapıyı aralayacaktı.

2020 ve 2021 bütçeleri ekteki tabloda görüldüğü gibi, öncelikle, faiz yükündeki yeniden hızlı artış eğilimini tescilleyen belgeler olarak kaydedilmelidir. Daha vahimi, faizlerin vergi gelirlerinin beşte birini peşinen yutmasıdır. Sanki 1990'larının kâbusu yeniden hortlamak üzeredir. Başka bir karşılaştırma yapalım: Tarımda milyonlarca üreticiye destek olmak üzere 2021 bütçesine konulan ödenek 31 milyar TL'den ibarettir. Yani, bir avuç sermaye grubuna gidecek 179,5 milyar TL'lik faiz transferinin altıda biri kadar. Benzer bir karşılaştırmayı “yoksullukla mücadele ve

sosyal yardımlar” programına (Bütçe Teklifi, s.53) ayrılan 38 milyar TL ile de yapabilirsiniz; bütçenin eşitsizlik üreten yoksullaştırıcı niteliğini teyit etmekten başka sonuç üretemezsiniz.

Bütçe açıkları ve faiz ödemeleri ilişkisi (milyar TL)

	2018	2019	2020(BT)	2020(GT)	2021
Bütçe açıkları	-73	-125	-139	-239	245
MY Bütçesi Faiz ödemeleri	74	100	139	137	179

Faiz artışlarının arkasında bütçe açıklarının ve buna bağlı olarak Hazine iç borçlanmasının durmaksızın büyümesi bulunmaktadır. Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSYH'ya oranı, IMF programının beklenen bir sonucu olarak, 2006-2017 arasında -2009 kriz yılı hariç- genelde yüzde 1'in altında bir değer almıştı. Ancak 2018'den itibaren borçlanma gereği artmaya başlamış ve 2020'de yüzde 6,1 oranına çıkmıştır, 2021 için iyimser tahmin, yüzde 4,7'dir. Kamu iç borç stoğunda 2019 yüzde 29) ve 2020'deki (yüzde 39) yüklü artışlar meselenin bir başka yüzüdür (Bütçe Gerekçesi, s.265). Bu arada bütçe açıkları ile faiz ödemeleri arasında görülen paralellik, ekteki tabloda görüleceği gibi, 2019'dan itibaren bozulmuştur. 2020 bütçesinde bütçe açığına dair başlangıç teklifi (BT) korunabilseydi belki paralellik sürecekti, ama gerçekleşme tahmini (GT) tamamen farklı bir noktadadır. 2021 açığı ve faiz ödeneği tahminleri bu durumda ayrı bir bilinmezdir.

Burada önemli üç nokta daha var: Birincisi, bütçe açıklarının GSYH'ya oranının 2020'de yüzde 4,9'a çıktıktan sonra 2021'de de yüzde 4,3 noktasından kalacağının öngörülmesidir. 2018 öncesinde bu oran yüzde 2'nin altındaydı. Üstelik genel kamu açıkları, merkezi bütçe açıklarını da aşmaktadır. Türkiye'nin kronik dış açık sorunu yanına artık bir iç açık sorunu da eklenmiştir (ikiz açıklar). YEP-III'ün 2023 hedefi bunun süreceğini göstermektedir.

İkinci konu, bütçe açıklarının faiz ödemelerinin üzerine çıkması nedeniyle, faiz hariç bütçe dengesinin (birincil dengenin) de artık 2019'dan bu yana eksi değerler almaya başlamasıdır. 2020'de bütçe dengesi -245 milyar TL iken, faiz dışı denge -102 milyar TL'lik bir “birincil açık”a

tekabül etmektedir. 2021 bütçesiyle bunun -65,5 milyar TL'ye indirilmesi umulmaktadır. Buna rağmen, 2023'e kadar merkezi yönetim bütçelerinin birincil açıklardan kurtulamayacağı öngörülmektedir. Bunun özet anlatımı, kamunun borç eksiltme yeteneğinin uzunca bir süre oluşamayacak olmasıdır.

Üçüncü konu, açıkların veriliş nedeninin pek hayırhah sayılamayacağıdır. Eğer bu açıkların nedeni, ekonomik ve pandemik krizlerle hızla yoksullaşan kesimlere gelir transferleri olsaydı, bunu daha az zararlı olarak yorumlayabilirdik. Daha az zararlı sayılması, hem sosyal hem ekonomik açıdan telafi edici etkileri bakımından geçerli olurdu. Bütün merkez ülkelerde gelir destekleri için bütçe imkânlarının zorlanması bu tür saiklerle yapılmıştı. Ama Türkiye'de bütçe açıkları, temel olarak, aşırı sermaye teşvikleri ile vergi toplama güçlüklerinden kaynaklanmıştır.

Bu bölümün sonsözü olarak, borç ve faiz bütçelerinin sadece bugünkü nüfus bakımından değil, geleceğe transfer ettiği borç yükü ölçüsünde gelecek kuşaklar açısından da yoksullaştırıcı etkileri bulunacağını belirtelim. Bu bakımdan, düzelme eğilimindeki bir kamu maliyesi sistemini devralan AKP iktidarı, bozulan bir kamu maliyesini miras bırakmak üzeredir.

Bütçe harcamalarının yoksullaştırıcı özellikleri arasında, personel ödeneklerinin yetersiz artışı (hedeflenen enflasyonun ölçü alınmasına da bağlı olarak); emeklilerin sefalet aylıklarına mahkûm edilmesi; yatırım bütçesinin yetersizliği nedeniyle bütçenin istihdama katkısının zayıflığı; pandemik salgın koşullarında bile eğitim ve sağlık yatırımlarının ve sosyal yardımların yetersizliği; çiftçinin gene piyasanın acımasız sömürüsüne terkedilmesi vurgulanmalıdır.

Ama bütün bunların ilişkide olduğu bir sorun alanı vardır: Büyük ölçekli kamu yatırımlarının Yap-İşlet-Devret veya Kamu Özel İşbirliği sistemleriyle gerçek maliyetinin beş-on katına çıkarılması ve döviz temelinde onyıllar sürecektir garanti ödemelerine bağlanması... Osmanlı'yı da batıran bu soygun sisteminin üç yılda bütçeye getireceği garanti ödemeleri yükünün 109 milyar TL olduğu görülmektedir. Yük özellikle Sağlık Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi bu tür Mega yatırımları üstlenen kurumların üzerindedir. Bu kurumlar, garanti ödemeleri dışında yatırımlarına kaynak ayıramaz duruma gelmişlerdir. (Hüseyin Şimşek'in haberi, Birgün, 23 Ekim 2020).

BİR EŞİTSİZLİK ARACI OLARAK VERGİLEME

Bütçelerin eşitsizlikleri arttırıcı ve yoksullaştırıcı özellikler taşıması, sadece harcamaların ve kamu hizmetlerin eşitsiz dağılımıyla ortaya çıkmaz; adaletsiz bir vergi yapısıyla da gerçekleşir. Türkiye’de bütçeler bu bakımından da ikincil gelir bölüşümünü kuvvetli bir biçimde bozucu özellikler taşımaktadır.

Bunun ilk nedeni dolaylı denilen tüketim vergilerinin ağırlıklı olmasıdır. İkinci nedeni, ücretlilerin gelir vergileri, sigorta primleri işveren tarafından kaynakta kesilirken, işverenin kendi vergisini –giderlerini düştükten sonra- izleyen yılda taksitlerle ödeyebilmesidir. Hatta ücretlilerden kestiği gelir vergisini, tüketicilerden kestiği KDV ve ÖTV’yi gecikerek ödemek (bazen de hiç ödememek!) ve iki yılda bir çıkarılan vergi aflarıyla ödeme olanağına sahip olmak bakımından da ayrıcalıklıdır.

Gelir vergisinde ücretliler lehine tarife düzenlemesi ve özel indirimlerin yetersizliğine karşın, sermaye gelirleri önemli istisna ve muafiyetlerden yararlanır. Bu adaletsiz sistemin sonucu, ücretlilerin, Gelir Vergisi içinde milli gelir paylarının iki katından fazla yük taşıyor olmalarıdır. Bu durumu düzeltici bir düzenlemenin işaretini 2021 Bütçe Teklifinde bulamıyoruz. 2020 yılında Gelir Vergisi gelirlerinin yüzde 0,2 oranında gerilemiş buna karşılık 2021’de yüzde 20 artışının öngörülmüş olması, ücretlilere gene “kümesteki kaz” muamelesi yapılacağına bir işareti olmaktadır.

Öte yandan Kurumlar Vergisi oranlarında önemli indirimler yapılacağına işaretleri şimdiden 2021 yılı bütçesinde görülmektedir. 2020 yılında Kurumlar Vergisi yüzde 27 oranında artmıştı. 2021 yılında ise Kurumlar Vergisinin sadece yüzde 0,9 artışı öngörülmektedir. Enflasyon dikkate alındığında bu, reel olarak azalış anlamına gelir. Bunun arkasındaki neden, Kurumlar Vergisi oranının yüzde 22’den yüzde 18’e düşürülmesinin, hatta Cumhurbaşkanı’na bırakılacak yetkilerle yüzde 15 ve daha altına indirilmesinin planlanmasıdır.

2020 yılı bütçesinin biraz da dolaylı vergi gelirleriyle “kurtarıldığını” biliyoruz. Özellikle ÖTV’de 2020’de 2019’a göre artış yüzde 30,6’dır. Şimdi 2021’de ithalde alınan KDV, yüzde 36,5’lik artışla yeni kurtarıcı rolünde görülmektedir (Bütçe Gerekçesi, s.72). Demek ki ithalat bağımlılığında bir düzelme olmayacaktır.

Vergi yükü dağılımındaki eşitsizliği büyüten bir düzenek de “vergi harcaması” uygulamasıdır. Çeşitli indirimler, muafiyetler, istisnalar, vergi ertelemeleri yoluyla vergilerin toplanmadan harcanmış sayılan bölümlerine “vergi harcaması” denilmektedir. Gelir, Kurumlar Vergileri ile KDV ve ÖTV türü vergilerin tümü için geçerli olan “vergi harcamaları”, esas olarak sermaye

lehine çalışmaktadır. 2020 bütçesi başlangıç teklifinde bu kalemden 195,6 milyar TL'lik bir vergi harcaması bulunmaktaydı. Bunun gerçekleşme tahminini bilemiyoruz. Ama 2021 Bütçe Teklifinde (s.172) 230,8 milyar TL'lik (2022 için de 258 milyar TL'lik) bir vergi harcaması öngörülmüş olması, konunun boyutunu göstermektedir. Daha iyi anlaşılması için, 2021'de 230 milyarlık liralık vergi kaybının 922 milyarlık liralık toplam vergi gelirlerine kıyasla yüzde 25'lik bir büyüklüğü temsil ettiği vurgulanabilir.

2020 yılında Kovid salgınıyla dozu artan ekonomik kriz boyunca tüm vergilerde tahsilat/tahakkuk oranlarının aşağıya gitmesi, ciroları aşırı gerileyen sektörlerdeki sorunların da bir yansımasıydı. Sermaye lehine "kamu alacaklarının yeniden yapılandırılması" hazırlıklarının arkasında bu da vardır ama sermaye-içi yeni eşitsizliklere de yol açacaktır.

Aslında bütçenin ayrıntıları ve öngördüğü düzenlemeler, kamu alacaklarını yeniden yapılandırma niyeti, YEP-III'de "müjdesi" verilen emeği köleleştirecek bir "İstihdam Kalkanı Paketi" vs. topluca değerlendirilince, bu iktidarın sermaye kayırmacılığında sınır tanımadığı anlaşılabilir. Ama tam da bu nedenle, AKP rejimi şimdi Sanayileşme İcra Komitesi (CMK, 68/4) aracılığıyla sermayeyle yeni biat ilişkileri geliştirmeye hak kazanmış olduğunu düşünmeye meyillidir. Sermaye kesiminin Faust'u yeniden okumasında yarar olabilir.

www.birgun.net/haber/2021-butcesi-yeni-ne-vaadediyor-320449