

GÖZLEM VE GÖRÜŞLER

2002 BÜTÇESİ-2003 GEÇİCİ BÜTÇESİ UYGULAMA SONUÇLARI VE 2003 BÜTÇESİ HEDEFLERİ: BİR DEĞERLENDİRME

Aziz KONUKMAN*

I. GİRİŞ

Çalışmamız giriş hariç üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde geçmiş yılın -2002 yılının- uygulama sonuçları ortaya konulacak ve değerlendirilecektir. İkinci bölümde 2003 yılı geçici bütçesi, son bölümde ise 2003 bütçesi hedefleri analiz edilecektir.

II. 2002 BÜTÇESİ UYGULAMA SONUÇLARI

2002 yılı sonunda konsolide bütçe gelirleri 76 katrilyon 400 trilyon, harcamalar ise 115 katrilyon 484 trilyon olarak gerçekleşmiştir. Bu süreçte bütçe açığı 39 katrilyon 84 trilyon liraya ulaşmıştır. Öngörülen açık ise 26 katrilyon 913 trilyon idi. Yani, öngörülen bütçe açığı 12.2 katrilyon TL tutarında (son dönemde AKP'nin de bunda payı olmuştur) aşılmıştır.

Bütçe açığındaki bu sapma büyük ölçüde, bütçenin en ağırlıklı kalemi olan faizde öngörülenin bir hayli üzerinde harcama yapılmış olmasından kaynaklanmıştır. Faiz kaleminde 42 katrilyon 795 trilyonluk bir harcama öngörülürken, gerçekleşme 51 katrilyon 871 trilyon lira olmuştur. Yani, yıl sonu hedefi 9 katrilyon aşılmıştır.¹

Anlaşılan 2002 yılında faiz dışı fazla hedefini tutturmak uğruna, bazı faiz dışı bütçe harcamaları bir hayli kısılmıştır. Yani, faize yer açabilmek ve sermayeye kesintisiz kaynak transferi yapabilmek kaygısıyla, özellikle personel harcamaları ve yatırım harcamaları bastırılmıştır. Yıllardır uygulanan bu anlayış, 2002'de de sürdürülmüştür. (Tablo 1).

Ancak tüm bu çabalara rağmen, öngörülen yüzde 5.6'lık bütçe faiz dışı fazla hedefine (milli gelirin yüzdesi

olarak) faiz ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerde öngörülen payların aşılması nedeniyle ulaşmak mümkün olamamıştır. Böylece yüzde 4.7'lik gerçekleşmeyle öngörülenin 0.9 puan gerisinde kalmıştır.

Öte yandan faiz/gider, faiz/gelir ve faiz/vergi gelirleri oranlarında öngörülen oranlar ise bir hayli aşılmıştır (Tablo 2). Bu oranlarda öngörülen hedeflerin aşılması, bütçenin faiz ipoteğinin devam ettiğini göstermektedir.

Özellikle faiz/vergi gelirleri oranının yüzde 87'ye ulaşması verginin meşruiyetinin sorgulanmasını gündeme getirecektir. Hatırlanacaktır 2001 yılında faiz giderlerini vergi gelirleri karşılamaya yetmemiştir ve bu konu çok eleştirilmiştir.

III. 2003 GEÇİCİ BÜTÇESİ VE UYGULAMA SONUÇLARI

Bilindiği üzere, 2002 Ekim'inde sunulan 2003 mali yılı bütçe kanun tasarısı seçimlere gidilmesi nedeniyle kadük olmuştu. Bu nedenle, 4776 sayılı "2003 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun" çerçevesinde Ocak-Mart dönemini kapsayan üç aylık bir geçici bütçe çıkarılması yoluna gidilmiştir.

Ancak ilginçtir, o tarihte 2003 yılının makro ekonomik göstergelerinin belirlenmemiş olması nedeniyle olsa gerek, geçici bütçe kanunundan bütçe büyüklüklerini belirlemek mümkün olamamakta. Milletvekilleri, bütçe büyüklüklerinin boyutunu bütçe tasarısının görüşülmesi sırasında Maliye Bakanı'nın yaptığı açıklamalardan öğrenmek durumunda kalmışlardır. Ayrıca ilginçtir, bu bilgilendirme bütçe gider büyüklükleriyle sınırlı kalmıştır;

*Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü Öğretim Üyesi

Tablo 1. 2002 Bütçe hedefi ve gerçekleşmesi

	2002 Bütçe Hedefi		2002 Bütçe Gerçekleşmesi	
	(Trilyon TL.)	Pay (%)	(Trilyon TL.)	Pay (%)
Cari	29.674	30.24	31.049	26.89
Personel	21.891	22.30	23.160	20.05
Diğer Cari	7.783	7.93	7.889	6.83
Yatırım	5.736	5.84	6.887	5.96
Transfer	62.720	63.91	77.548	67.15
Faiz	42.795	43.61	51.871	44.92
Sos.Güv.Tr.	7.930	8.08	11.205	9.70
Diğer Tr.	11.995	12.22	14.472	12.53
Toplam	98.131	100.00	115.484	100.00

Tablo 2. 2002 yılı bütçesine ait bazı bütçe büyüklüklerinin birbirleri ile olan ilişkisi

	2002 Bütçe hedefi (%)	2002 Bütçe gerçekleştirilmesi (%)
Faiz/Gider	43.54	44.92
Faiz/Gelir	60.09	67.89
Faiz/Vergi G.	73.90	86.98

Milletvekillerine bütçe gelir büyüklükleriyle ilgili herhangi bir bilgi verilmemiştir. Dolayısıyla, değerlendirmemiz bütçe gider büyüklükleriyle sınırlı olmak durumunda kalmıştır.

Maliye Bakanı'nın açıklamalarından geçici bütçenin büyüklüğünün 34.2 katrilyon olarak öngörüldüğü anlaşılmakta. Bunun yüzde 48.8 oranındaki 16 katrilyon 712 trilyonluk bölümünü faizler oluşturmaktadır. Kadük olan -seçim sürecine girilmesi nedeniyle görüşülemeyen- 2003 yılı bütçe tasarısında ise aynı kalem için öngörülen oranın yüzde 46.3 olduğu gerçeği dikkate alındığında, geçici bütçenin de kadük olan bütçe tasarısı gibi faizlerin ipoteğinde kalmış olduğu gibi açıkça görülebilir (Tablo 3).

Benzer şekilde, yatırımlar için de kadük bütçe tasarısındaki gibi düşük bir pay öngörülmüştür. Bu pay, kadük olanda yüzde 5.8 iken, geçici bütçede yüzde 2.1'dir. Dolayısıyla, ister kadük isterse geçici olan olsun 2002 yılının yatırım misyonu olmayan ve faiz yükü altında ezilen bütçe görüntüsü değişmemekte. Nitekim, 3 nolu tabloda bu durum açıkça sergilenmektedir.

Geçici bütçe büyüklükleri, geçmiş yıllardaki uygulamalar sonucu dengeleri bozulmuş olan bütçenin görüntüsünü düzeltme şansının olmadığını göstermekte. Çünkü esnekliğini yitirmiş bütçeler ve IMF programının dayattığı faiz dışı fazla verme koşulu, hükümetlere kendi siyasal programlarını kısmen de olsa uygulamaya koyabilme olanağını artık vermemekte. Eğer 58. Hükümet IMF'nin dayattığı faiz dışı fazla hedefini (bütçe için milli gelirin yüzde 5.4'ü, kamu kesimi için ise milli gelirin 6.5'i) aşağıya çekebilme konusunda ısrarcı bir tutum izleyebilseydi, karşımıza farklı bir bütçeyle belki çıkabilirdi. Ancak gerek Acil Eylem Planı (AEP) gerekse 58. Hükümet Programı gösteriyor ki, Hükümet'in gündeminde o günlerde verdiği izlenimin tersine faiz dışı fazla hedefini IMF ile yapılacak müzakereye taşıma niyeti bulunmamaktaydı. ²

Nitekim bu durum kabullenilmiş olmalı ki, AEP'nin ilk bir aylık, üç aylık hedeflerinin hiç birisi geçici bütçeye yansıtılmamıştır. Örneğin, pamukta prim ödeneceği vaadedilmiş ancak bütçeye 1 milyar TL'lik iz bedeli düzeyinde bir ödenek konmuştur. Fındıkta 2 milyon TL fiyat verileceği açıklanmış, ancak bütçede kaynağı gösterilmemiştir. Hayvancılık için konulan ödenek ise sembolik düzeyde tutulmuştur. Doğrudan Gelir Desteğinde (DGD) geçen yılın ödeneğinin her ay yüzde 20.3 kullanılması öngörülmüştür. Ancak bu düzeyde bir ödenekle 2002 yılı DGD ödemesinden kalan miktarının ödemesi bile mümkün değildir. Seçim meydanlarında seçmenin en çok ilgisini çeken çiftçi borçlarının ertelenmesi ve faizlerin silinmesine ilişkin geçici bütçe kanununda ne bir düzenlemeye ne de bu amaçla konulmuş bir ödeneye rastlanmaktadır. Bu örnekler daha

Tablo 3. Geçici bütçenin kadük olan 2003 bütçe tasarısıyla karşılaştırılması

	Kadük Olan 2003 Geçici Bütçe		2003 Bütçe Tasarısı	
	Tutar (Trilyon TL)	Pay (%)	Tutar (Trilyon TL)	Pay (%)
Personel*	7.255	21.20	29.548	20.63
Faiz	16.712	48.82	66.380	46.34
Yatırım	0.744	2.17	8.300	5.79
Diğer	9.518	27.81	39.012	27.24
Toplam	34.229	100.00	143.240	100.00

*Personel yedek ödenekleri de dahildir.

da çoğaltılabilir. Halbuki, normalde üç aylık geçici bütçe ile AEP'nin üç aylık vaatlerinin örtüşmesi beklenirdi. Dolayısıyla, geçici bütçe AKP'ne kendi siyasal tercihlerini ve programını kısmen de olsa uygulamaya koyabilme olanağını vermemektedir. Geçici bütçe bu yapısı ve görünümüyle toplumun taleplerini ve seçmene verilen sözleri yok saymaktadır.

Yıllardır bütçe kanunlarıyla anayasaya aykırı düzenlemeler yapılmakta, bunlarla ilgili Anayasa Mahkemesi çok sayıda iptal kararı vermektedir. Hükümetler buna rağmen ısrarla iptal edilmiş maddeleri ve anayasaya aykırı düzenlemeleri bütçe tasarılarına koymaya devam etmekte, Meclis de bunları görmezlikten gelerek bu tür düzenlemelerin yer aldığı tasarıların kanunlaşmasına onay vermektedir. Adeta "anayasaya aykırı hükümleri içeren bütçe kanunu çıkarmak" bir gelenek haline gelmiştir. Bu gelenek maalesef geçici bütçeyle de devam etmektedir. Topu topu 9 maddelik -ki bunun son ikisi yürürlük maddesidir- bir kanunun üç maddesinde (3, 5 ve 7. maddeler) Anayasaya aykırılığın olması düşündürücü olsa gerek. Üstelik bunlardan ikisi -3. maddenin d fıkrası ve 2002 yılı bütçesinin iptal edilen 6/g bendinin yürürlükte tutulmasına olanak veren 7. maddesi- Anayasa Mahkemesi'nin sırasıyla 2001 ve 2002'de iptal ettiği düzenlemelerdir.³

Keza, "anayasaya aykırı düzenlemelere bütçe kanunlarında yer verme" geleneği gibi bir başka olumsuz gelenek daha sürdürülmektedir. Eskiden, 1999 öncesinde, ek bütçe çıkarma süresi kalmadığında, cari yılın ödeneksiz gider kalemleri için izleyen yılın bütçesinde ödenek ayırma biçiminde uygulanan "Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı" 1999 yılı bütçe uygulamasından bu yana her yıl -istisnai durumlarda başvuru olan bir uygulama özelliğini yitirerek- karşımıza çıkan ve amacı dışında kullanılan bir hesap niteliğine dönüşmüştür.⁴ Gelenek haline getirilen bu uygulama, bütçe hukukuna ve Meclis'in bütçeyi denetleme hakkına açık bir aykırılık teşkil etmektedir. Hükümetler, bu hesap sayesinde fiilen ek bütçe hükmünde olan ama hukuken bu yapıyı taşımayan aykırı bir bütçe uygulamasıyla, Meclis'e hesap verme gereğini ve sorumluluğunu duymadan, saydamlık ilkesine uymadan icraat yapma alışkanlıklarını sürdürmektedir. Geçici Bütçe Kanunu'nun 4. maddesinin b fıkrasından anlaşılıyor ki, durum bu yıl da değişmemektedir. İlgili fıkranın 1. bendiyle faiz ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yönelik transferlerde 2001 ve 2002 yılında yapılan ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verme olanağı getirilmekte. Yani, Maliye Bakanı sözü edilen kalemler için

Kurumların ilgili tertiplerine giderin gerisinde eksik kalan ödeneği eklemeye yetkili kılınmakta. Böylece, 2001 ve 2002 yıllarının bütçelerine ek bütçe kanunları çıkarmadan eklemeler yapma mümkün olabilecek. Geçmiş yıllardakinden uygulamanın tek farkı, bu yıl daha da ileri gidilerek 1 yılla yetinilmeyerek geçmiş 2 yılın ödenek üstü harcamalarına tamamlayıcı ödenek verme olanağı getirilmesidir.

Şimdi üç aylık geçici bütçenin uygulama sonuçlarını değerlendirmeye geçebiliriz. Geçici Bütçe uygulama sonuçları daha önce yaptığımız tespitleri doğrular nitelikte olmuştur. Gerçekleşme sonuçları, öngörülen hedeflerle karşılaştırma yapılabilmesi için 4 nolu tabloda birlikte sunulmuştur.

Bu uygulama sonuçlarıyla, geçici bütçenin daha önce sözünü ettiğimiz "yatırım misyonu olmayan ve faiz yükü altında ezilen görüntüsü" görüntü olmaktan çıkarak somut bir gerçekliğe dönüşmüştür; üstelik dengeleri daha da bozularak. Faizler için öngörülen payın 1.7 puan artarak 2001 yılının rekor düzeyine -hatırlanacaktır 2001'de faizlerin bütçedeki payı yüzde 51 olarak gerçekleşmişti- ulaşması bir hayli düşündürücüdür.

Ayrıca, 744 trilyon lira olarak öngörülen yatırım ödeneğinin -zaten eti budu neydiki- sadece 127 trilyonluk kısmının kullanılması dikkatlerden kaçmamalıdır. Zaten bütçesinin yarısı faizlere aktarılan bir ülkede, bütçeden ne yatırıma ne de halka bir hizmet beklenebilirdi. Nitekim öyle oldu.

Öngörülen bütçe büyüklüğünün 3 katrilyon gerisinde kalınması ilk bakışta bir başarı olarak değerlendirilebilir. Ama bu yanıltıcıdır. Harcanmayan bu tutar muhtemel bir Irak savaşının yol açacağı mülteci ve göçmen gideri olarak önceden tasarlanmıştı. Hatırlanacaktır, Plan-Bütçe Komisyonu'nda verilen bir önergeyle hükümete göçmenler için harcama yetkisi veren bir düzenleme tasarıya eklenmiş ve tasarı bu yeni haliyle yasalaşmıştı.

Öte yandan, faiz/gider, faiz/gelir ve faiz/vergi gelirleri oranlarındaki gerçekleştirmeler 2002 yılıyla karşılaştırıldığında, durumun daha da olumsuzlaştığı görülmekte (Tablo 5). Oranlar, faizin bütçenin diğer büyüklüklerini üzerindeki ipoteğinin büyüyerek devam ettiğini göstermekte. Geçici bütçenin gelir büyüklükleri Meclis'e sunulmadığından, söz konusu oranlara ilişkin öngörülen hedeflerde bir sapma olup olmadığı doğal olarak tespit edilememiştir.

Tablo 4. Üç aylık 2003 geçici bütçe hedefleri ve gerçekleşmesi

	Üç Aylık 2003 Geçici Bütçe Hedefi		Üç Aylık 2003 Geçici Bütçe Gerçekleşmesi	
	(Trilyon TL.)	Pay(%)	(Trilyon TL.)	Pay (%)
Personel	7.255	21.20	7.123	22.79
Faiz	16.712	48.82	15.787	50.51
Yatırım	0.744	2.17	0.127	0.41
Diğer	9.518	27.81	8.216	26.29
Toplam	34.229	100.00	31.253	100.00

Tablo 5. Üç aylık 2003 geçici bütçesine ait bazı gerçekleştirilmiş bütçe büyüklüklerinin 2002 yılının eş dönemiyle karşılaştırılması

	2002 Bütçe Gerçekleşmesi (%)	2003 Üç Aylık Bütçe Gerçekleşmesi (%)
Faiz/Gider	44.92	50.51
Faiz/Gelir	67.89	77.52
Faiz/Vergi G.	86.98	94.47

IV. 2003 BÜTÇE HEDEFLERİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

2003 bütçe tasarısı gerek hazırlanış gerekse görüşülme prosedürleri açısından oldukça aykırı bir bütçe örneği olmuştur. Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından kesinleştirilen ekonominin genel büyüklükleri ile bunun altında yer alan bütçe büyüklüklerini belirleyen "Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar Raporu" bütçe sürecinde çıkarılmamıştır. Keza benzer şekilde, bütçeden önce DPT tarafından hazırlanması ve sunulması gereken "Yıllık Program", Plan-Bütçe Komisyonu görüşmelerinin ancak son günü Komisyon'a sunulabilmiştir. Ayrıca Anayasa gereği Şubat ayı içinde gönderilmesi gereken tasarı ancak 3 Mart 2003'te Meclis'e gelebilmiştir. Bu gecikme nedeniyle, tasarı Anayasanın amir hükmüne aykırı bir şekilde Plan-Bütçe Komisyonu'nda 12 gün Genel Kurul'da ise sadece 6 gün görüşülebilmektedir.⁵

Bu durum için belki şu söylenebilir: "Geçici bütçeyi yeterince tartışmıştık. Zaten geçici bütçeler asıl bütçenin tamamlayıcı parçasıdır. Dolayısıyla ortada ciddi bir sorun bulunmamaktadır." Ama ne yazık ki, bu mantığı kabul etmek mümkün değil. Çünkü, geçici bütçe de yeterince tartışılmamıştır. Bu tespit de doğru olan tek şey, bütçenin aslının geçicisinden farklı olmadığıdır. Gerçekten asıl bütçenin büyüklükleri incelendiğinde, asıl bütçenin geçicidedeki gibi yatırım vizyonundan yoksun bir borç faizi ödeme bütçesi olduğu açıkça görülmektedir (Tablo 6). Bu yıl başlatılan bir uygulama ile ilk kez, bütçe ödeneklerinin yanı sıra ödeneğin altında belirlenen harcama hedefine de yer verilmektedir. Bu uygulama ile, hükümetlerin başlangıç ödeneklerinin altında bir harcama yapmaya yönlendirilmesi hedeflenmektedir.⁶ Ancak bu çabanın başarılı olabileceğini ileri sürmek mümkün

değildir. Çünkü, geçmiş yıllarda nerede ise her yıl başlangıç ödenekleri yıl sonunda bir hayli aşılmıştır. Geçmiş yılların bütçe gerekçelerinden yaptığımız tespitlere göre, yıl sonunda gerçekleşen sapmalar şu şekilde bir seyir göstermiştir: 1993'te yüzde 27.9, 1994'de yüzde 16.9, 1995'de yüzde 35.9, 1996'da yüzde 17.2, 1997'de yüzde 33.7, 1998'de yüzde 9.5, 1999'da yüzde 5.6, 2000'de yüzde 6, 2001'de yüzde 71.3, 2002'de ise yüzde 23.7.⁷ Görülüyor ki, yıl sonunda kaydedilen sapmalar tolere edilebilir sınırların -Batı'da yüzde 5-6'lık sapmalar normal kabul ediliyor- bir hayli üzerindedir. Dolayısıyla, yeni getirilen bu uygulamanın fazla inandırıcı bir tarafı bulunmamaktadır.

Asıl bütçenin hedefleri ve bütçe kanun maddeleri ayrıntılı bir biçimde incelendiğinde, geçici bütçede olduğu gibi AEP'de sıralanan bir yıllık kısa dönemli hedeflerden hiçbirine asıl bütçede yer verilmediği anlaşılmaktadır. Örneğin 15 000 km'lik duble kara yolu, konut seferberliği, krizde kapanan işletmelere, KOBİ'lere, özel sektörün sağlık yatırımlarına teşvik, yağlı tohum üreticilerine prim, ucuz elektrik, yoksul ailelere yardım, mali miladın kaldırılması, vergi barışı (affi), enerji ve mazotta vergi indirimi gibi hedefler asıl bütçeye taşınmamıştır.⁹ Faiz dışı fazla hedefi yumuşatılabilseydi bu hedefler büyük ölçüde bütçeye taşınabilirdi. Ancak, ilk ikisi Ocak'ta diğer ikisi Mart'ta olmak üzere açıklanan tedbir paketlerinden.¹⁰ ve dördüncü gözden geçirmeye ilişkin 5 Nisan 2003 tarihli ek niyet mektubundan da görüldüğü gibi, Hükümetin gündeminde faiz dışı fazla hedefinin sorgulanarak aşağıya çekilmesi bulunmuyor.¹¹ Hükümet, kamu kesimi için öngörülen yüzde 6.5'lük faiz dışı fazla hedefine artık kilitlenmiş durumda. Hükümet, mümkünse beklenenin tersine bu hedefi daha da yukarıya çekme arayışında. Nitekim 23 Mart 2003'te açıklanan 7 maddelik dördüncü tedbir paketi ile bu yönde bir adım atılmış ve hedef 1.2 puan artırılarak yüzde 7.7'ye yükseltilmiştir.¹²

Asıl bütçenin hedefleri, getirilen tedbir paketleri ve dördüncü gözden geçirmeye ilişkin 5 Nisan 2003 tarihli ek niyet mektubunun öngördüğü düzenlemeler yalnızca işçilerin, emekçilerin daha da yoksullaşmasını ve var olan haklarının elinden alınmasını değil, sosyal devletin de tamamıyla tasfiye edilmesini öngörüyor.¹³ Bilindiği üzere Türkiye'de 80'li yıllardan günümüze kadar sosyal devlet parça parça yok edildi. Birer sosyal hizmet olması gereken

Tablo 6. 2003 yılı bütçe hedefleri

	Ödenek ^a	Pay (%)	Harcama	Pay (%)
Cari	38.807	26.36	38.432	26.54
Personel(*)	29.527	20.05	29.532	20.40
Diğer Cari	9.280	6.31	8.900	6.14
Yatırım	8.898	6.04	7.550	5.21
Transfer	99.425	67.53	98.817	68.24
Faiz	65.450	44.45	65.450	45.20
Sosyal G. Tr.	14.923	10.13	14.923	10.30
Diğer Tr.	19.052	12.95	18.444	12.74
Toplam	147.230	100.00	144.799	100.00

(*) Personel yedek ödenekleri de dahildir.

eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik harcamaları bilinçli bir şekilde azaltıldı. Gelir dağılımı olağanüstü bozuldu. Sermaye kesimleri teşviklerle, kredilerle, vergi istisna ve muafiyetleriyle ödüllendirilirken ve yaptıkları yolsuzluklar ört bas edilirken öte yandan çalışan kesimler ezildi, hor görüldü ve IMF - Dünya Bankası patentli bu politikaların bedelini ödemeye mahkum edildi.

Bu sürecin bir uzantısı olarak 2003 yılında -provası 2003 geçici bütçesiyle yapıldı- sosyal devletin tümüyle tasfiye edilmesi planlanıyor. Yalnızca işçiler, emekçiler için değil, bütün bir toplum için vahşi bir kapitalizmin gerçekleştirilmesinin yolları aranıyor.

6 No'lu tablodan da görüleceği üzere, 2003 yılında öngörülen bütçe ödeneği 147.2 katrilyon TL'dir. Geçmiş yıllarda olduğu gibi bunun 65.5 katrilyonu (yüzde 44.5) faizlere gidiyor. Yatırımlara ise sadece 8.9 (yüzde 6) sosyal güvenlik kurumlarına 14.9 katrilyon TL. (yüzde 10.1) ayrılabilir. Özetle, 2003 yılı bütçesi yatırım vizyonu olmayan bir borç faizi ödeme bütçesinden öteye bir anlam taşımıyor.

Bütçe, 86 katrilyon liralık bir vergi öngörüyor. Bu hedeflenen vergi toplamının yaklaşık yüzde 70'i en adaletsiz vergi biçimi olarak bilinen dolaylı vergilerden gelmekte. Sermaye kesiminden alınan kurumlar vergisinin öngörülen payı ise sadece yüzde 10 düzeyindedir. Öngörülen gelir vergisi ise 17.2 katrilyon TL.'dir, bunun yaklaşık yüzde 45'ini işçi ve kamu çalışanları ödeyecektir. Kısacası, vergi yükü yine geçmiş yıllarda olduğu gibi emekçilerin sırtına yüklenmiş durumda, rant kesimi ise vergiden muaf tutulmaktadır.

Sonuç olarak, 2003 bütçesi ve getirilen tedbir paketleriyle toplum olarak sosyal devlet adına ne kadar kazanımlarımız var ise tek tek elimizden alınıyor. Yatırımların kırıldığı, eğitim ve sağlığın gözden çıkarıldığı vahşi bir kapitalizme doğru süratle yol alıyoruz. Tabii yön bu olunca kaçınılmaz olarak "hak", "hukuk" ve "anayasa" gibi kavramlar engel olarak görülmekte ve ayaklar altına alınmakta. Maalesef 2003 bütçe kanunu geçici bütçede olduğu gibi Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği bir çok düzenlemeye yeniden yer vermekte. Anayasa aykırı sayılabilecek düzenlemelerin sayısı yirmiyi aşmaktadır.¹⁴ Örneğin bazı sözleşmeli personelin memur kadrolarına naklini düzenleyen madde, kurumların hasılatından alınacak payları düzenleyen madde, görev yerini değiştirenlere harcırah ödenmesini engelleyen madde ve üniversitelerin ihtiyaç duyduğu eğitimcilerin atanmasına getirilen merkezi sınav şartını düzenleyen madde gibi. Bu örnekler daha da çoğaltılabilir.

İşte 2003 bütçe kanunu Anayasa'ya aykırı düzenlemeleri ve çalışanları ezen, onları açlığa, yoksulluğa iten tasarruflarıyla vahşi kapitalizmin orman kanunlarını getirmeyi amaçlayan bir belgedir. Bu amaç yeni değildir, yıllardır bu hedef doğrultusunda birhayli mesafe alınmıştır, ancak şimdi sosyal devletin tasfiyesiyle son darbe yapılmaya çalışılmaktadır.

DİP NOTLAR

¹ 2002 yılı bütçesinin ardından yaptığımız bir değerlendirmede, faiz başlangıç ödeneğinin küçük tutulması nedeniyle ek bütçeye gidilmesinin kaçınılmaz olduğu ileri sürülmüştü. Bu öngörümüz gerçekleşmiştir. 2002 yılı sonunda faiz başlangıç ödeneği 9 katrilyon TL. aşılmıştır. Ancak beklentimizin tersine Hükümet, sözkonusu ödenek üstü harcamayı karşılamak için ek bütçeye gitme yerine "Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı"nı kullanmayı tercih etmiştir. Bu hesabın kullanılmasının yarattığı sakıncalara yazımızın ilerleyen bölümünde değinilecektir. Faiz kaleminde ödenek üstü harcamaya gidileceği öngörümüz, IMF'ye verilen niyet mektubunda 2002 yılı bütçesinde öngörülenden daha yüksek bir faiz ödeneği rakamı verilmesinden kaynaklanmıştır. Bu farklılık Hükümet'in kaçınılmaz olarak ödenek üstü faiz harcaması yapabileceğini gösteriyordu. Nitekim öyle oldu. Ayrıntılı bilgi için bkz. Konukman (2002).

² Ayrıntılı bir bilgi için AEP'yi değerlendirdiğimiz bir başka çalışmamıza bakılabilir. Bknz. Konukman (2003a). Ayrıca benzer tespitler için bkz. BCP (2002), TÜRK-İŞ (2003: 74-77) ve Bağımsız Sosyal Bilimciler (2003a: 7-9).

³ Geçici bütçe görüşmeleri devam ederken, şahsımızla yapılan bir söyleşide geçici bütçenin anayasaya aykırı hükümleri dile getirilmişti. Bknz. Konukman (2003b: 4).

⁴ Bu hesabın getiriliş nedenleri ve sonuçlarının ayrıntılı bir analizi için bkz. Dedeoğlu, Emil, Erdem (2000: 62-65). Ayrıca bkz. Konukman ve Oyan (2001: 150-152).

⁵ 2003 yılı bütçe sürecindeki bu farklı uygulamanın ayrıntılı bir değerlendirmesi için bkz. Yılmaz (2003).

⁶ Nitekim, bu amaçla ödenek üstü harcama yetkisini ortadan kaldıran bazı düzenlemelere bütçe kanununda yer verilmiştir. Örneğin 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nun 48. maddesinin 2003 yılında uygulanmayacağı bütçe kanunuyla hüküm altına alınmaktadır. Keza benzer şekilde, yeşil kartta 1050 sayılı Kanun gereğince tanınan ödenek üstü harcama yetkisinin kaldırılacağı ifade edilmektedir. Gerçekten 48. Madde kapsamında yapılan ödenek üstü harcamalar adeta hemen hemen her yıl gelenek haline gelmiştir. Ancak bu tür harcamaların büyüklüğü öyle sanıldığı kadar büyük boyutlara ulaşmamıştır. Örneğin, Sayıştay'ın 2001 Genel Bütçe Genel Uygunluk Bildirimi'nde (GUB) 48. Madde kapsamında tespit edilen ödenek üstü harcama miktarı 948.7 trilyon TL.'dir. Kaldı ki, bu tür durumlarda ödenek üstü harcama yetkisi verilmesi son derece doğaldır. Nitekim, Sayıştay bu tür bir durumda yapılan ödenek üstü harcamaya tamamlayıcı ödenek verilmesini uygun görmektedir. Dolayısıyla bu yetkinin kaldırılması son derece yersiz olmuştur. Ayrıca bu yetkinin kaldırılması uygun görülüyorsa, bunun yeri ilgili kanundur. Anayasanın 161. Maddesine göre bu düzenleme bütçe kanunu ile yapılmamalıdır. Öte yandan, yeşil kart harcamalarında 1050 sayılı Kanun'un ödenek üstü harcama yetkisi verdiği

tespiti doğru değildir. Sözkonusu Kanun'da bu tür bir yetkiyi veren herhangi bir madde bulunmamaktadır. Bu tür ödenek üstü harcamalar zaten yasal da değildir. Nitekim, Sayıştay'ın GUB'nde neredeyse her yıl bu tür harcamalar "yasalarla izin verilmeyen, sorumluluk gerektiren giderler" olarak tanımlanmaktadır. Bunu önlemenin yolu, bu ödeneye olanak tanıyan 3816 sayılı Kanun'a (Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun) göre sağlanacak sağlık hizmetlerinin bedelini karşılamak üzere Sağlık Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek koymaktan geçer. Nitekim, söz konusu Kanun'un 9. Maddesi amir hükmü de bunu gerektirmektedir. Büyük boyutlu ödenek üstü harcamalara olanak veren Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı tasfiye edilmediği ve yeşil kart harcamalarında söz konusu Kanun'un gerektirdiği hassasiyet gösterilmediği takdirde, gerçek anlamda ödenek üstü harcamaların önünün kesilmesi mümkün görülmemektedir. 2003 Bütçe Kanunu'ndaki ödenek üstü harcamayla ilgili en olumlu düzenleme, posta giderlerindeki ödenek üstü harcama yetkisinin kaldırılması ile ilgili düzenlemedir. Ancak bu yetki, Maliye Bakanlığı'nca yayımlanan 2003 bütçe gerekçesinde ifade edildiği gibi 1050 sayılı Kanun'la verilmiş bir yetki değildi. Bu yetki, 1998 yılından bu yana Anayasa'ya aykırı bir şekilde bütçe kanunlarıyla verilmekteydi. 2003 Bütçe Kanunu'yla bu uygulama sona erdirilmektedir. Dolayısıyla, bugüne kadar devam ettirilen Anayasaya aykırı bu uygulamanın sona erdirilmesi yerinde bir düzenlemedir.

⁷ Ayrıntılı bilgi için şahsımızla yapılan 2003 yılı bütçe söyleşisine bkz. Konukman (2003c).

⁸ Tasarıda konsolide bütçe ödenek büyüklüğü 146 katrilyon 910 trilyon TL. idi. Plan Bütçe Komisyonu'nda yapılan üçyüzyirmi trilyon TL'lik eklemeye büyüklük 147 katrilyon 230 trilyon TL'ye yükseltilmiş ve bu Genel Kurulca da kabul edilerek yasalaşmıştır. Ancak bu ödeneğin, Bütçe Kanununa konulan bir hükümlerle 1 katrilyon lirası yatırım, 281 trilyon lirası transfer ödeneklerinde olmak üzere toplam 1 katrilyon 281 trilyon liralık kısmı iptal edilmiştir. Bu durumda bütçe hedefi 145 katrilyon 949 trilyon TL. olmaktadır.

⁹ Basından edindiğimiz bilgiye göre, bütçe kanununun ardından tarımda kullanılan mazotun sübvansiyonuna ilişkin bir kararname taslağı Başbakanlığa gönderilme aşamasındadır. Bütçeye ödeneği konmayan bu destekleme ödemesi için gerekli kaynağın vergi barışı kapsamında elde edilecek gelirlerden sağlanacağı belirtiliyor. Ekilen alanların tamamının destekleme kapsamında olmaması, kayıtlı çiftçi sayısının azlığı nedeniyle yüzde 35 olarak öngörülen bu sübvansiyondan çok az çiftçi yararlanabilecek. Bu katkısı ve kapsamı sınırlı da olsa desteklenmesi gereken bir düzenlemedir. Ancak bir düzenleme olumlu da olsa, saydamlık gereği onunla ilgili bir ödeneye bütçede mutlaka yer verilmesi gerekirdi. Saydamlık iddiasındaki bir bütçede bunun ihmal edilmesi düşündürücüdür. Ayrıca belirtmeliyiz ki, sözkonusu

destekleme ödemesi için gerekli kaynağın vergi barışı kapsamında sağlanacak gelirlerle karşılanması "bütçenin genelliği" ilkesine ters düşmektedir. Çünkü bizim bütçe sistemimizde ödenekler gelir havuzundan karşılanmaktadır. Kaldı ki, saydam bir şekilde ödenek ayrılmış olsa bile söz konusu ödemenin yapılabilmesi pek mümkün görülüyor. Çünkü, kaynak yetersizliğinden dolayı ödenekleri olan ödemeler bile geçen yıl gerçekleşemedi. Örneğin, 2002 yılında DGD'nin 1.1 katrilyonluk bölümü ödenemedi; fındık üreticisi 100 trilyon lira tutarındaki fiyat farkının ödenmesini bekliyor; pamuk, soya, ayçiçeği, kanola, zeytinyağı üreticisine 2002 üretim yılı için ödenmesi gereken 264 trilyon liralık ödeme henüz yapılmadı.

¹⁰ 8 Ocak tarihli birinci tedbir paketinde ödenek üstü harcama yetkisi veren "bütçeden mahsup edilecek ödemeler hesabı" uygulamasına son verileceği ifade ediliyordu. Ancak, bu taahhüt sözde kalmış ve söz konusu hesabın tasfiyesine yönelik herhangi bir girişimde bulunulmamıştır. Ocak'ta açıklanan iki tedbir paketinin büyüklüğü 12.4 katrilyon TL. idi. 3 Mart'ta açıklanan üçüncü paketle bu rakam IMF'nin itirazları üzerine revize edilerek 15.7 katrilyona yükseltilmiştir. 15.7 katrilyonluk bu üçüncü paketin 9.8 katrilyonu harcama tasarrufu, 5.9 katrilyon lirası ise ilave gelir artırıcı tedbirler içermektedir. Harcama azaltıcı tedbirler arasında işçi ve memur ücret ve maaş artışlarının enflasyonun altında tutulacak olması, kamuda açıktan atamaların 50 bin ile sınırlandırılması, ilaç ve sağlık harcamalarından tasarruf sağlayıcı tedbirler alınması (negatif ilaç listesi uygulaması gibi), işçi ikramiyelerinden bir tanesinin 2004'e ertelenmesi gibi tedbirler yer almaktadır. Gelir artırıcı tedbirler arasında ise ek emlak ve ek motorlu taşıtlar vergisi getirilmesi, kamu taşınmazlarının satışı, oto yol ve köprü geçiş ücretlerine zam yapılması, belediyelere ayrılan payların azaltılması gibi tedbirler göze çarpmaktadır.

¹¹ İlginçtir, "mutabakat arayarak öneriler getireceğiz" iddiasına rağmen, tedbir paketlerinin hiçbirisinde çalışanların temsilcisi konumundaki örgütlerle yapılacak fedakarlıklar konusunda bir mutabakat arayışına gidilmemiştir. Mutabakat bir yana, bu tedbirler adeta dayatmayla uygulanılmak istenmektedir. 59'uncu Hükümet, Mart'taki dördüncü paketi "savaş nedeniyle ortaya çıkacak harcamaları karşılamak amacıyla aldığı" açıklıyordu. Bir önceki 58'inci Hükümet ise Mart'taki üçüncü pakete gerekçe olarak barışı gösteriyordu. Adı ne şekilde konulursa konulsun, açılan her yeni paket IMF programının sürdürülmesinin bir maliyetidir. Benzer bir tespit için bkz. Bağımsız Sosyal Bilimciler (2003b).

¹² Söz konusu tedbir paketleriyle ek mektubun TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi tarafından ayrıntılı bir değerlendirmesi, TÜRK-İŞ Dergisinin önümüzdeki sayısında çıkacak olan bir yazıda yapılmaktadır. Bknz. TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi (2003).

¹³ Eğitimin ve sağlığın bütçe payları 1997 yılında sırasıyla yüzde 11.9 ve 3.2 iken, bu paylar 2003 bütçesinde yüzde 9.2 ve 2.4 olarak öngörülmektedir.

Nüfus artışı ve ihtiyaçların büyümesine rağmen, söz konusu payların giderek düşmesi düşündürücüdür. Kaldı ki, bu ödeneklerin önemli bir kısmı personele gitmekte. Sadece yatırım ödenekleri dikkate alındığında, eğitim ve sağlığın nasıl ihmal edildiği daha açıkça görülmekte. Bu durumda, eğitim ve sağlık yatırımları için 2003'te öngörülen bütçe büyüklükleri sırasıyla yüzde 1.5 ve 0.2 olmaktadır. Yani, biri yüzde 1'lerle diğeri de bindelerle ifade ediliyor. Çok açıktır ki, bu büyüklüklerle eğitim ve sağlık sorunlarını çözmeye çalışan devlete "sosyal devlet" diyebilmek mümkün değil.

¹⁴Ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Cumhuriyet Halk Partisi TBMM Grup Başkanlığı (2003: 28-31). Maalesef, bütçenin Anayasaya aykırı olan hükümleri CHP sözcüleri tarafından bütçe görüşmeleri sırasında dile getirilmesine rağmen bu eleştiriler AKP tarafından dikkate alınmamıştır. CHP bu nedenle, bütçenin Anayasaya aykırı hükümlerini iptal ettirmek için Anayasa Mahkemesi'ne gitmek durumunda kalmıştır. Anayasaya aykırı hükümlerin bütçe kanununda yer alması ne kadar üzücü ise, CHP'nin bunları iptal etme girişimi de o derece sevindiricidir.

KAYNAKÇA

Bağımsız Cumhuriyet Partisi (2002), IMF Programı'nın Yeni Sesi: AKP, (<http://www.bcp.org.tr>).

Bağımsız Sosyal Bilimciler (2003a), 2003 Başında Türkiye Ekonomisi ve AKP'nin Hükümet Programı Üzerine Değerlendirmeler, (<http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>).

Bağımsız Sosyal Bilimciler (2003b), 2003 Yılı Bütçesi ve 3 Mart İstikrar Paketi Üzerine Değerlendirmeler: Yeni Ekonomik Tedbirler Paketi Barışın Değil, IMF Programının Maliyetidir, (<http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>).

Cumhuriyet Halk Partisi (2003), AKP İktidarının 100 Günü, CHP TBMM Meclis Grup Başkanlığı, Mart 2003, Ankara.

Dedeoğlu, E. Emil, F. Erdem, C. M. (2000), "Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler", s. 45-98, İzak Atiyas ve Şerif Sayın (Koord.) Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV, İstanbul.

Konukman, A. (2002), "Faiz İçin Gizli Ek Bütçe", Cumhuriyet, 9 Mart 2002 (Röportaj).

Konukman, A. (2003a), "AKP'nin Acil Eylem Planı (AEP) Üzerine Bir Değerlendirme", TÜRK-İŞ Dergisi, Aralık 2002-Şubat 2003, Sayı: 353, s. 29-31.

Konukman, A. (2003b), "2003 Yılı Geçici Bütçesi Üzerine Bir Değerlendirme", LİMAN-İŞ Dergisi, Ocak 2003, s. 3-4 (Söyleşi).

Konukman, A. (2003c), "2003 Bütçesi: Sosyal Devletin Tasfiyesi", Tıp Dünyası, 1 Nisan 2003, Sayı: 102, s. 2 (Söyleşi).

Konukman, A. Oyan, O. (2001), "Yüzyıl Sonunda Türkiye'de Yeniden Bütçe Açmazı", Özgür Üniversite Forumu, Nisan-Haziran 2001, Sayı: 14, s. 137-158.

TÜRK-İŞ (2003), Ekonomik ve Sosyal Alandaki Gelişmeler, TÜRK-İŞ Yayınları, Şubat 2003, Ankara.

TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi (2003), "Dördüncü Gözden Geçirmeye İlişkin 5 Nisan 2003 Tarihli Ek Niyet Mektubu: IMF'ye Teslimiyetin Resmi Tescili", TÜRK-İŞ Dergisi, Mart-Nisan 2003, Sayı: 354, s.....

Yılmaz, H. Hakan (2003), 2003 Yılı Bütçe Tasarısı ve Ekonomik Program: Gelinek Nokta ve Muhtemel Risklerin Belirleyiciliğinde Bir Değerlendirme, (Yayımlanmamış Makale).