

Kriz, Bütçe ve Mali Politikalar¹

Aziz Konukman, Hacı Bayram Veli Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü,
e-posta: azizkonukman@gmail.com

Sunuşumun başlığı şöyle: “Kriz, Bütçe ve Mali Politikalar”. Ben ağırlıklı olarak 20 Eylül [2018] tarihli Resmi Gazete’nin mükerrer sayısında 108 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı olarak yayımlanan Yeni Ekonomik Program (YEP) üzerinden tartışmayı sürdüreceğim ama öncesinde AB’de izlenen maliye politikasına değinmek istiyorum. Murat Birdal’ın sabahki sunuşunda da dikkat çektiği gibi Avrupa’da uygulamaya konulan kriz yönetim politikalarının en belirleyici özelliği emek karşıtı olmasıdır. Bu politikalarından en yaygın olanı kemer sıkma adına mali disipline gidilmesidir. Krizdeki Güney Avrupa ülkelerinde başat bir maliye politikası olan mali disiplinin sağlanması AB, IMF ve Dünya Bankası’ndan (DB) oluşan Troyka’nın dayatmasıyla gerçekleştirilmiştir. Mali disiplinin sağlanması sadece krizdeki Güney Avrupa ülkeleriyle sınırlı kalmamıştır. Kriz fırsata çevrilerek mali disiplinin Avro üyesi ülkelerin tümünde kurumsallaştırılması amaçlanmıştır. Çünkü Avro üyesi ülkelerde Avro bölgesine katılma şartı olarak getirilen mali disiplini sağlayıcı Maastricht kriterlerine (genel devlet bütçe açığının yüzde 3’ü aşmaması, kamu borç stokunun yüzde 60’la sınırlandırılması vb.) uyulmuyordu ve bu ciddi bir rahatsızlık yaratıyordu. Sorunu çözmek amacıyla resmi adı “Ekonomik ve Parasal Birlikte İstikrar, Koordinasyon ve Yönetim Anlaşması” (*The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*) olan, ancak daha çok “Mali Sıkılaştırma” veya “Mali Anlaşma” (*The Fiscal Compact*) olarak anılan bir sözleşme hazırlanmış ve imzaya açılmıştır. Anlaşma, imzacı sayısının 17’ye ulaştığı 1 Ocak 2013 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. 1 Nisan 2014 tarihi itibarıyla imzacı sayısı İngiltere ve Çek Cumhuriyeti haricinde 25’e ulaşmıştır.

Bu anlaşma öncesinde, 2011 yılı içinde, önce makroekonomik dengesizliklerin dengelenmesi ve önlenmesini hedefleyen İstikrar ve Büyüme Paketi (*Stability and Growth Pact*) kabul edilmiş ve hemen ardından Almanya ve Fransa’nın önderliğinde, özellikle avro üyelerinin rekabet edebilirliğinin önemli ayaklarından biri olan ücret politikalarının AB düzeyinde koordinasyonunu hedefleyen Avro Artı Anlaşması (Euro Plus Pact) adı verilen bir anlaşma devreye sokulmuştur. Böylece Avrupa’da son halkası Mali Anlaşma’yla tamamlanan

“Yeni Avrupa Ekonomik Yönetişimi” adlı ulusüstü bir hegemonya stratejisi uygulamaya konmuştur. Bu strateji iki ayaklı olarak ön görülmüştür. İlk ayakta üye ülkeler bütçelerini önce Avrupa Komisyonu ve Konseyi’nin ön onayına, sonra kendi ulusal meclislerine sunacağından ulus üstü bir bütçe denetimi ve gözetimi söz konusu olmaktadır. Böylece Komisyon ulusal bütçelerde değişiklik isteyebilecektir.

Anlaşma, Maastricht kriterlerinin yanı sıra ek yükümlülükler de getirmektedir. Buna göre, tarafların yıllık yapısal bütçe açıklarını GSYH’lerinin yüzde 0,5’ini aşmayacak şekilde sınırlandırmaları gerekmektedir. Kamu borç stokunun GSYH’ye oranının yüzde 60’ın önemli ölçüde altında olması ve kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğine ilişkin risklerin düşük olması halinde, yapısal bütçe için belirlenen yüzde 0,5 eşiği yüzde 1’e çıkarılabilecektir.

Bu düzenlemelerle Avrupa’da yüzlerce yıldır verilen mücadelelerle elde edilmiş olan ulusal meclislerin bütçe yapma hakkı (bu hakkın yolu dilimize Büyük Özgürlükler Sözleşmesi diye çevrilen 1215 tarihli *Magna Carta* ile açılmıştır) büyük bir darbe yemiştir. Görülüyor ki, bütçe hakkının hükümetler üstü organlara bırakılması bir kriz tedbiri olmasının ötesine geçerek, kurumsallaştırılmıştır. Böylesi bir girişim, bütçe hakkının sözü edilen ülkelerde tek tek ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir.

İkinci ayakta ise makroekonomik dengesizliklerin önlenmesi hedeflenmektedir. Böylece makroekonomik dengesizliğin giderilmesi adına maliye politikasından, işgücü-ücret politikası ve borçlanma politikasına kadar her politika aracına müdahale edilebilecektir. Stratejinin son aşamasında bir gözetim sistemi bulunmaktadır. Üye ülke tanımlanan eşik göstergelerini aştığında “aşırı dengesizlik prosedürü” başlatılacaktır. Bu durumda Avrupa Konseyi, ülkelerin bir eylem planı yapmasını isteyecek ve bu plan yeterli bulunmazsa eylem planının değiştirilmesi üye ülkeden talep edilebilecektir.

Kurallara uymayacak ülkelere uygulanacak yaptırımlar ise üyenin avro üyesi olup olmadığına göre değişmektedir. Ülke avro üyesi ise bu yaptırım ülkenin GSYH’sinin binde 1’ine kadar bir para cezası olabilecektir. Ülke avro üyesi dışında bir AB üyesi ise yapılacak şey, bu ülkenin kara listeye alınarak kamuoyuna – aslında dünya piyasalarının egemen güçlerine – teşhir edilmesi olacaktır.

Çok açıktır ki, strateji bu yönleriyle bütçe hakkını tasfiye eden “bir karşı devrim” niteliğindedir. Anlaşma’yı inceleyen bir çalışmada (çalışma “*Is Keynesianism now a thoughtcrime?*” başlığını ve O’Toole imzasını taşıyor. Çalışma *The Irish Times*’da 7 Mart 2012 tarihinde yayımlanmış) Anlaşma’nın zorunlu hedefinin Keynesçiliği

George Orwell'in deyimiyle düşünce suçlusu konumuna getirerek yasa dışı ilan etmek (insan kaçakçılığı ve kimyasal savaş gibi) olduğu ileri sürülmektedir. O'Toole adlı yazar tespitinde haklıdır. Bir hükümet kalkıp Keynesçilik yapacağım derse "ne yapıyorsun kardeşim, bu bir düşünce suçudur" denilerek suçlanacaktır. Eleştiri, "bizi tekrar eski paradigmaya mı döndürecek?" şeklinde olsaydı, bir sorun olmazdı. Ama burada eleştiri yerine itham söz konusudur. Kaldı ki, iktisat politikaları sınıf dengeleri değiştiğinde değişir. Bu da son derece olağandır. Bakarsınız bir dönem Keynesçilik bir dönem ise neoliberalizm hâkim paradigma olur.

Bu strateji uygulamaya konulduğunda, daha önce ifade ettiğimiz gibi, üye ülkeler bütçelerini önce Avrupa Komisyonu ve Konseyi'nin ön onayına, sonra kendi ulusal meclislerine sunacağından ulusal meclislerde değişiklik yapmak pek mümkün olmayacaktır. İş ön onay aşamasında bitmiş olacaktır. Bu bütçe hakkının tasfiyesi demektir. Böylece Maastricht kriterleri yaptırım gücüne kavuşturulmuş oluyor. Köktenci mali disiplin anlayışından daha da öteye gidiliyor.

Çözüm diye sunulan bu yeni yapılanmanın Avrupa'da kriz sonrasında, krizden çıkış için geliştirilen maliye politikasının (Yunanistan uygulaması bunun tipik örneği) kemer sıkma çerçevesinin dışına çıkamadığını bir kez daha göstermiştir. Neoliberal AB modelinin artık tıkanıp ve bir çözüm üretmediği bir gerçekliktir. 2018 Eylül'ün son günlerinde patlak veren İtalya ile AB arasındaki bütçe krizi getirilen bu yeni sistemin açmazını çok açık bir şekilde ortaya koyuyor. İtalya hükümetinin 2019 yılı bütçe taslağı hedefleri 28 Eylül'de kamuoyunun bilgisine sunuldu. Buna göre gelecek yıl için genel devlet bütçe açığı hedefi yüzde 2.4, kamu borcunun GSYH'ya oranı ise yüzde 131.2. AB kurallarına göre, üye ülkelerin genel devlet bütçe açıklarının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'larının (GSYH) yüzde 3'ünün (bu konuda bir kafa karışıklığı söz konusu. Ulusal mali istatistiklerde bütçe açığı olarak sadece merkezi yönetim bütçe açığı veya genel devlet bütçe açığı Maastricht Kriteri olarak ele alınıyor. Uluslararası karşılaştırmalar ise genel devlet bütçe açığı temelinde yapılıyor. Türkiye'de ise Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca yayımlanan Yıllık Ekonomik Raporlarda her ikisi de dikkate alınıyor), kamu borçlarının da GSYH'larının yüzde 60'ının altında olması gerekiyor. Bu sınır aşıldığında uygulanacak tedbirlerin bildirilmesi ve buna yönelik etkin mücadelenin yerine getirilmesi gerekiyor. İlk göstergede sınırın altında kalınmasına rağmen oran yine de yüksek olarak değerlendiriliyor. AB Komisyonu, mevcut haliyle İtalya'nın bütçe taslağının AB kurallarına aykırı olduğunu düşünüyor. Bu düşünce resmiyet kazandığında daha önce sözünü ettiğimiz "aşırı dengesizlik prosedürü" çerçevesinde İtalya'ya "Aşırı Bütçe Açığı Prosedürü" işletilebilecek ve ardından mali yaptırımlar uygulanabilecek. Sürecin başlayabilmesi için İtalya'nın, 2019 bütçe taslağını 15 Ekim'e kadar AB

Komisyonuna sunması gerekiyor. İtalya açısından bu oldukça hazin bir tablodur. Bütçe hakkınızı hükümetler üstü bir organa bırakıyorsanız, bu sonuçlara katlanmak durumundasınız. Mali Anlaşma'nın ve bütçe hakkının Türkiye'deki gelişiminin ayrıntılı bir değerlendirmesi için KESK'in "Yeni Rejimin Siyasi ve Mali Ayağı Bağlamında Varlık Fonu" başlığını taşıyan 20 Temmuz 2018 tarihli kitapçıkta yer alan yazımıza bakılabilir.

Görülüyor ki, krizin de tam anlamıyla sona ermemesi nedeniyle AB'de bütçe ve maliye politikalarında ciddi bir sıkılaşma var. İşte YEP, AB'de mali disiplin rüzgârlarının estiği böyle bir ortamda gündeme gelmiştir. Şimdi, YEP üzerinden tartışmayı sürdürebiliriz. Ama öncesinde bütçe ve maliye politikaları açısından hangi gelişmeler yaşandığına bakmak gerekiyor.

Bütçe ve maliye politikalarının genişlemeci veya daraltıcı olması büyük ölçüde öngörülen büyümeye bağlı. Bilindiği üzere, AKP döneminde dış kaynağa bağımlı bir büyüme stratejisi izleniyor. Bu AKP'ye özgü bir model değildi. AKP kendisinden önce uygulanan bu stratejiyi aynen benimsedi. Bu strateji izlenildiğinde net dış kaynak girişi (ağırlıklı olarak kısa vadeli sermaye, yani sıcak para girişi) arttıkça büyüme oranı pozitif oluyor, azaldığında oran düşüyor, net dış kaynak çıkışı başladığında büyüme oranı negatif çıkıyor, yani ekonomi küçülme süreci içine giriyor. Bu durum sadece bizde söz konusu değil. Aynı büyüme stratejisini izleyen diğer çevre ülkelerde de benzer sonuçlar görülüyor. Gerek sabahki gerekse önceki oturumda yapılan bazı sunuşlarda bu durum somut bir şekilde Türkiye ekonomisi özelinde ele alındı.

Dış kaynak açısından AKP iktidarı döneminin iki alt döneminde çok ciddi bir dış kaynak bolluğu yaşanmıştır. Bunlardan ilki 2002-2007, ikincisi 2010-2013 dönemi olmuştur. İlk dönemde Türkiye dünyadaki likidite bolluğundan fazlasıyla nasibini almıştır. Bunda 2001 sonrasında IMF patentli reçetelerle düzelen göstergelerin ve AB ile tam üyelik yaklaşmasının büyük bir rolü olmuştur. Söz konusu göstergeler arasında yer alan, uygulanan mali disiplin politikasının bir sonucu olarak ortaya çıkan düşük bütçe açığı ve yüksek faiz dışı fazla göstergeleri çıpa olarak kullanılmıştır. Dış kaynak girişinin etkisiyle, bu dönemde ekonomi yeni milli gelir serisine göre ortalama yıllık yüzde 7,1 (eski seriye göre yüzde 6,8) büyümüştür. İkinci dış kaynak bolluğu ortamı ise 2009 Dünya krizi sonrasında yaşandı. Küresel krizi aşmak için merkez ülkelerde (ABD ve AB'de) izlenen genişletici para politikalarıyla piyasalara pompalanan kaynağın bir kısmının Türkiye'ye gelmesiyle 2010-2013 döneminde dış kaynak girişi olağanüstü boyutlara ulaşmıştır. Bu kaynak girişiyle dönemin ortalama yıllık büyüme oranı yeni milli gelir serisine göre yüzde 8,2 (eski seriye göre yüzde 6,1) olmuştur. 2014 sonrasında ise hem Türkiye'nin risklerinin artması, hem de

ABD'nin genişlemeci para politikalarından faiz yükselterek daraltıcı politikalara geçiş yapmasıyla dış kaynak girişi yavaşladı. Ancak ilginçtir, FED'den dünya iklimi değişiyor, para bolluğu ve ucuz kredi devri bitiyor, sinyali gelmesine rağmen, AKP bu sinyali görmek istemedi. AKP bu kez büyüme tutkusunu dış borçlanmaya giderek sürdürmeye çalıştı. Nitekim bu tutku büyüme rakamlarına da yansımıştır. 2014-2017 döneminde dış borçla finanse edilen ortalama yıllık büyüme oranı yeni milli gelir serine göre yüzde 5,5 (eski seriye göre 2016 yılının son çeyreği yayımlanmadığı için 2016 yılı büyüme oranı bilinmiyor ve dolayısıyla dönem ortalaması hesaplanamıyor) olmuştur. Ortalamayı aşağıya çeken yıl 2016'dır. Yılın ilk yarısında yüzde 4,9 oranında büyüyen ekonomi yılın üçüncü çeyreğinde yüzde 0,8 oranında küçülmüştür. Bu 27 çeyrekte son gözlenmiş ilk daralmadır. AKP bu daralmayı 15 Temmuz darbe girişimine bağlamıştır. Son çeyrekte yurtiçi talebi canlandırmaya yönelik alınan tedbirlerin etkisiyle kaydedilen yüzde 4,2 oranında büyüme sonucu yılın bütününde büyüme oranı yüzde 3,2 düzeyinde tutulabilmiştir. 2016 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren ekonomik büyümeyi destekleyen önemli mali ve makro ihtiyati kararlar alınmıştır. Bu kapsamda finansal piyasalarda krediye erişim koşulları kolaylaştırılmış yatırım, üretim, tüketim ve dış ticareti destekleyen mali teşvikler sunulmuştur. Finansmana erişim maliyetlerini azaltan düzenlemeler yapılmış ve firmaların mali yapılarını rahatlatıcı önlemler alınmıştır. Bu tedbirlere başvurulmasaydı ekonomi bir küçülme sürecine girecekti. Bu endişeyle olsa gerek benzer tedbirlere 2017 yılında da devam edildi. Yurtiçi talebi canlandırıcı bu tedbirler sonucu büyüme oranı yüzde 7,4 ile zirve yapmıştır. Büyüme oranı 2018 yılının ilk çeyreğinde bu düzeyini korumuş (yüzde 7,3) ancak ikinci çeyrekte gerileme (yüzde 5,2) durumunda kalmıştır. Yeni bir dış kaynak bulmadan bu tedbirlerin sürdürülebilmesi mümkün gözüküyor. Olası bir krizi engellemek için getirilmiş bu zorlayıcı maliye ve para politikası tedbirleri krizin 2018'in ikinci yarısına kadar sarkmasını başarabilmiştir ancak artık daha ötesine gitme olanağı bulunmuyor. Nitekim YEP de bu gerçeğin farkındadır. YEP'te ilk iki çeyrekteki yüzde 7,3 ve 5,2'lik büyümenin ardından 2018 yılı büyümesi için yüzde 3,8'lik bir gerçekleştirme tahmini yapılmış olması (bir önceki Orta Vadeli Program (OVP)'da 2018 büyüme öngörüsü yüzde 5,5 idi) yılın kalan yarısında krize girileceğinin örtük bir şekilde kabulü anlamına geliyor.

2017 ve 2018 yılında getirilen bu tedbirler oldukça dağınık ve izlenmesi bir hayli zor. Ben bunları topladım. Önce 2017 yılında getirilenlere bir bakalım. Uygulamaya konulan destekler ve teşvikler şu başlıklar altında toplanabilir: Krediye erişimin artırılması, istihdam destekleri, iç talebi canlandırmaya yönelik vergisel teşvikler, vergi ve prim borçlarının yeniden yapılandırılması ve özel sektör yatırımlarının canlandırmasına yönelik yatırım teşvikleri. Bunlardan ilki

para politikası diğerleri ise maliye politikası tedbirleri niteliğindedir. Biz burada maliye politikası tedbirlerinde yoğunlaşacağız. Önce istihdam desteklerine bir bakalım. Bu destek kapsamında; SGK primlerine öteleme imkânı getirilmiştir. 2017 yılında işe alınan çalışanların vergi ve prim yükleri devlet tarafından üstlenilmiştir. 2016 yılında uygulamasına başlanılan “Asgari Ücret Desteği” 2017 yılında da devam ettirilmiştir. İç talebi canlandırmaya yönelik vergisel teşvikler kapsamında sektörel vergi indirimlerine gidilmiştir. Bu çerçevede 2017 yılı Eylül ayı sonuna kadar konut satışlarında ve mobilyada KDV yüzde 18’den yüzde 8’e indirilmiştir. Beyaz eşyada ise Eylül ayı sonuna kadar ÖTV oranları sıfırlanırken 30 Eylül 2017’ye kadar alıcı ve satıcıdan ayrı ayrı alınan tapu harçları da binde 20’den binde 15’e indirilmiştir. Vergi ve prim borçlarının yeniden yapılandırılması kapsamında 6736 ve 7020 sayılı yeniden yapılandırma kanunları ile işletmelerin vergisel yükümlülüklerini zamanında yerine getirebilmeleri için önemli kolaylıklar sağlanmıştır. Özel sektör yatırımlarının canlandırmasına yönelik yatırım teşvikleri kapsamında özel sektör yatırımlarını canlandırmak ve ekonomiyi desteklemek için yatırım teşvikleri daha cazip hale getirilmiştir. Bu çerçevede; Türkiye’nin kalkınması için stratejik öneme sahip yatırımlara proje bazlı süper teşvikler (teşvikler yatırımcının talebine göre şekillendirileceği için buna terzi işi teşvik deniliyor. Bu teşvik 7 Eylül 2016’da yürürlüğe giren 6745 sayılı Torba Yasa ile gündeme gelmiştir. Çalışmaları sürdürülen bu teşvikin eleştirel bir değerlendirmesi için Özlem Akarsu Çelik’in şahsıyla yaptığı 9 Aralık 2016 tarihli Gazete Duvar sitesinde yer alan röportaja bakılabilir) sunulmuştur. Kurumlar vergisi teşvik oranı artırılmıştır. İmalat sektörü yatırımlarına ilave teşvikler sağlanmıştır. Orta-yüksek teknolojili yatırımların kurumlar vergisi yükü düşürülmüştür. Teşvik belgeli yatırımlarda emlak vergisi istisnası, bina harcı istisnası getirilmiştir. Yatırım teşvik belgesi kapsamındaki gayri maddi hak ve yazılım teslimlerinde KDV istisnası getirilmiştir.

2018 yılında uygulamaya konulan destekler ve teşvikler ise şunlardan oluşuyor: İmalat sanayinde yapılacak yatırım harcamaları için kurumlar vergisi destek unsurları güçlendirilmesi, inşaat işleri nedeniyle yüklenilen KDV tutarlarının erken iadesine imkân sağlanması, sanayiciler ile Ar-Ge, yenilik ve tasarım faaliyetlerinde bulunan mükellefin yeni makine ve teçhizat alımlarına KDV istisnası getirilmesi, emeklilere dini bayramlarda 1.000’er TL bayram ikramiyesi ödenmesi, kamu kurumlarında hizmet alımı sözleşmesiyle çalışanların işçi kadrolarına geçişi sağlanması, 31.10.2018 tarihine kadar yüzde 18 KDV oranına tabi konut ve işyerleri için KDV oranının yüzde 8’e, tapu harçlarının yüzde 4’ten yüzde 3’e indirilmesi. Bunlara ek olarak ayrıca bazı vergisel düzenlemelere gidilmiştir. Bu kapsamda; gayrimenkul sermaye iradı matrahının tespitinde kullanılan götürü gider usulünde indirim oranı yüzde 25’ten yüzde 15’e

indirilmiştir. 2018, 2019 ve 2020 hesap dönemlerine ait kurum kazançlarına uygulanmak üzere kurumlar vergisi oranı 2 puan artırılmıştır. Kurumların en az iki tam yıl süreyle aktiflerinde yer alan taşınmazlarının satışından doğan kazançlarına uygulanan istisna oranı yüzde 75'ten yüzde 50'ye indirilmiştir. Motorlu Taşıtlar Vergisinde yapılan değişiklikle 01.01.2018 tarihinden itibaren yeni kayıt ve tescil edilen otomobil, kapkaç, arazi taşıtları ve benzeri taşıtlarda motor silindir hacmi ve yaş kriterine ilave olarak "taşıt değeri" de vergi tutarının belirlenmesinde esas alınmış ve taşıt değerine göre vergilendirme uygulamasına geçilmiştir. Şans oyunlarından alınan veraset ve intikal vergisi oranı yüzde 10'dan yüzde 20'ye çıkarılmıştır. İnşaat taahhüt ve yapım işlerinde 2/10 olarak uygulanan KDV tevkifat oranı 01.10.2017 tarihinden sonra yapılacak işler için 3/10 olarak belirlenmiştir. Sade ve meyveli gazozlar, enerji içecekleri, soğuk çay ve kahveler, nektarlar, meyveli içecekler ve alkolsüz biralara 2018 yılı Ocak ayından itibaren geçerli olmak üzere yüzde 10 oranında özel tüketim vergisi (ÖTV) getirilmiştir. Açık tütün ile birlikte kullanılan makaron, ÖTV kapsamına alınmıştır. İstihdama yönelik düzenlemelerin durumu ise şöyle: İşverenlere 2016 ve 2017 yıllarında uygulanan, 100 TL tutarındaki asgari ücret desteği uygulamasına 2018 yılında da devam edilmesi, 2020 sonuna kadar ilave istihdam sağlayan özel sektör işverenlerine 12 ay süreyle, gelir vergisi stopajı, damga vergisi ve sosyal güvenlik primi desteği teşviki sağlanması. 2020 yılı sonuna kadar ilave istihdamda kadın, genç ve engelli istihdamında teşvik süresinin 12 ay yerine 18 ay olarak belirlenmesi, 2020 yılı sonuna kadar imalat ve bilişim sektöründe faaliyet gösteren iş yerlerinde ilave işe alınacaklar için daha yüksek tutarda sosyal güvenlik primi desteği sağlanması, imalat sektöründe çalışan küçük işletmelere ve esnafa 2018 yılında uygulanmak üzere, 18 yaşından büyük ve 25 yaşından küçük en fazla iki kişi ilave istihdam sağlamaları halinde gelir vergisi stopajı, damga vergisi, sosyal güvenlik primi ve asgari ücret desteği olmak üzere iki ayda bir destek sağlanması, işverenlerce, kadın hizmet erbabına kreş ve gündüz bakımevi hizmeti verilmek sureyle sağlanan menfaatler ile asgari ücretin yarısına kadar (2018 yılı için aylık 1.015 TL) verilen kreş çekleri ücret istisnası kapsamına alınması, asgari ücretten yıl boyunca vergi dilimi artışından etkilenmemesinin kalıcı olarak sağlanması, hizmet sözleşmesi sona erdikten sonra çalışana yapılan tazminat ve yardım ödemelerinin istisna kapsamına alınması ve amatör spor dallarının desteklenmesi için sporcu ücretlerinden yapılan gelir vergisi tevkifatların iade edilmesi.

Çok doğaldır ki, 2017 ve 2018 yıllarında uygulamaya konulan bu çok sayıda maliye politikası tedbirlerinin bütçeye bir yük getireceği açıktır. Nitekim de öyle olmuştur. YEP'in tespitine göre bu tedbirler sonucu 2017 yılında 47,8 milyar TL'lik bir bütçe açığı verilmiştir. Açığın 2018 yılında ise 72,1 milyar TL olarak

gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. YEP öncesi gelişmelerin YEP'le bağına kuran bu tespitlerin ardından, artık YEP'in değerlendirilmesine geçebiliriz.

YEP, 20 Eylül tarihli Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında 108 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı olarak yayımlandı. Öncesinde de Hazine ve Maliye Bakanı Albayrak tarafından basın toplantısıyla kamuoyuna açıklandı. Algı oluşturmak amacıyla hangi ad verilirse verilsin, bu belgenin resmi adı uzun açılımıyla Orta Vadeli Program (2019-2021), kısa açılımıyla OVP(2019-2021)'dir. Nitekim söz konusu kararda da adlandırma bu şekilde yapılıyor. Ayrıca programın kapağında YEP ile OVP adları birlikte yer alıyor. Ancak eskisinden farklı yeni bir OVP hazırlanmış izlenimi yaratmak amacıyla YEP nitelendirilmesi öne çıkarılarak kapağın ortasına, OVP sözcüğü ise dibine yerleştirilmiştir. Aslında bu program yeni bir OVP'dir. "Yeni" nitelendirilmesi programın içeriğinden ziyade en son yayımlanan program olmasına vurgu yapmak içindir.

YEP'in öngörülerıyla ilgili bir değerlendirmeyi gerekli görmüyorum. Çünkü bugüne kadar yayımlanmış OVP'lerin istisnasız hepsinin öngörü gücü çok düşük düzeyde kalmıştır. 2010-2014 döneminde yayımlanan OVP'lerden gidilerek yapılan bu tür bir analiz için Karatahta Dergisi'nin ilk sayısında yayımlanmış olan "2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi'nin İktisadi ve Bütçe Hakkı Açısından Analizi" başlıklı yazımıza bakılabilir. Bu öngörüsüzlük, 2014 sonrasındaki OVP'ler için de geçerlidir. Kriz döneminde ise öngörüler tümüyle çökmektedir. Nitekim 2008-2009 krizinde öngörüler yerle bir olmuştur. Dolayısıyla içinde bulunduğumuz kriz koşullarında OVP'nin kapsadığı 2019-2021 döneminin öngörülerini ciddiye alıp üzerinde tartışma yapılması anlamlı değildir. Ancak bir haksızlık yapmayalım. Program 2018 ve 2019 için abartılı büyüme tahminleri yapmasına rağmen gerçekçi bir şekilde, bu iki yılda (2018'in son çeyreğinde ve 2019'un ilk yarısında olmak üzere) küçülme dönemleri öngörüyor. Benzer bir durum 2019 yılı büyüme öngörüsü için de geçerlidir. Albayrak 10 Ağustos'ta YEP'in dayandığı yeni modeli açıklarken (buna da Yeni Ekonomik Model deniliyor. Kısaltması ise YEM) 2019 yılı büyüme oranı öngörüsünün yüzde 3-4 bandında olacağını ifade etmişti. Bu oran yeni OVP'de yüzde 2,3'e çekilmiştir. "Mahcubiyet yaratabilir" endişesiyle olsa gerek damadın YEM'le ilgili power point sunumu Bakanlığın web sitesine konulmamıştır. Kendilerince böylesine önemsenen bir belgeye sitede yer verilmemesi oldukça düşündürücüdür.

YEP'in öngörülerıyla ilgili bir değerlendirme yapılmadığında "geriye ne kalıyor?" diye sorarsanız iki noktayı öne çıkarırım: YEP'in bütçe hakkı açısından konumu ve öngördüğü politikaların sınıfsal niteliği. Önce ilkini ele alalım. İlk nokta, bu yıl içinde BirGün'de birbiri ardına yayımlanan dört yazımızda (2 ve 30 Temmuz, 6 Ağustos ve 24 Eylül tarihli yazılar) ayrıntılı bir şekilde ele alınıyor. Dolayısıyla

söyleyeceklerim yeni şeyler değil. İlk üçünde son Anayasa değişikliğinin ardından oluşturulan Yeni Rejim (bu Rejim AKP tarafından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi diye adlandırılıyor, ancak bu adlandırma doğru değildir. Çünkü bu sistemle hükümet tasfiye ediliyor. Bu yeni sisteme tek adam rejimi veya Saray rejimi denilmesi daha uygun düşüyor) ile birlikte bütçe hakkının nasıl tasfiye edildiği açıklanıyor. Tasfiye, bütçe sisteminde yapılan iki köklü değişiklikle gerçekleştiriliyor. Bunlardan ilki, Meclis'in içerisinde çıkarıldığı hükümete ait olan bütçe hazırlama ve sunma yetkisinin hükümet sisteminin tasfiyesi nedeniyle Cumhurbaşkanına verilmesi, yani daha önce sözünü ettiğimiz *Magna Carta*'yla birlikte Meclis'e verilmiş bu yetkinin, halkın temsilcilerinden alınıp tekrar tek adam konumundaki kişiye (bu kişi geçmişte kraldı, bugün cumhurbaşkanı) iade edilmesidir. İkincisi, bütçenin Meclis tarafından reddedilmesi durumunda yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak sürdürülmesi olanağının sağlanmasıyla Meclis'in bütçe oylaması sürecinde işlevsiz hale getirilmesidir. Böylece AB'de olduğu gibi Türkiye'de de bütçe hakkı tasfiye edilmiş oluyor. Burada farklı olan, TBMM'nin Yeni Rejim 'in yolunu açarak bizatihi kendisinin bu tasfiyeyi yapmış olmasıdır. Demokrasinin gelişimi açısından bu oldukça düşündürücü ve manidar bir durumdur. Böylece, bu iki köklü değişiklikle bugüne kadar zaten çok ciddi bir şekilde zedelenmiş olan bütçe hakkı (bu zedeleyici uygulamaların ayrıntısı için Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi'nin 1.sayısında yayımlanan "Türkiye'de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri" başlıklı çalışmamıza bakılabilir) "adı var kendisi yok" konumuna getirilmiştir. Sonuncu yazıda ise bu tasfiye sürecinin YEP'e yansımaları ele alınıyor. Burada bir noktaya dikkatinizi çekmek istiyorum. Yeni Anayasa'yla yapılan bu köklü değişikliklerin anayasal uyum çerçevesinde getirilen diğer düzenlemelerle birlikte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na taşınması hukuki açıdan oldukça sorunlu olmuştur. İş aceleye getirildiği için eski 5018'in başlangıcından beri var olan 5'inci maddesinde sıralanan, kamu maliyesinin temel ilkeleri arasında yer alan d bendinde açıklanan "Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür" ilkesi korunarak yeni 5018'e aynen aktarılmıştır. Oysa 5018'e taşınan sözünü ettiğimiz iki köklü değişikliği içeren düzenleme d bendindeki bu temel ilkeyle çelişiyor. Bu ilkenin sehven yeni 5018'de korunmuş olması Meclis açısından önemli bir teminattı. Ancak gelişmeler Meclis'in bu çelişkiye kayıtsız kaldığını gösteriyor.

5018'e uyulmama sadece d bendiyle sınırlı olmamıştır. Geçmiş yılların OVP uygulamalarında olduğu gibi, bu yılda da YEP uygulamasında 5018'in birçok hükmüne uyulmamıştır. Bunlar şöyle sıralanabilir: YEP'in 11 gün gecikmeyle ancak 20 Eylül'de yayımlanabilmesi, YEP'in kalkınma planları, stratejik planlar

ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda hazırlanmamış olması (ortada ne 11'inci Kalkınma Planı ne de bütçe kapsamındaki kamu idarelerince hazırlanmış stratejik planlar var. Ayrıca genel ekonomik koşulların krizi işaret ettiği kabul edilmiyor), Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın görev ve yetkileri arasında yer alan, OVP başta olmak üzere bütçeye temel olabilecek belgelerin hazırlanmasına Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 5018'e aykırı bir şekilde ortak edilmiş olması.

Bu son düzenleme, aslında yeni rejimin öngördüğü sisteme de aykırılık oluşturuyor. Çünkü bir bakanlık ayrıcalıklı bir şekilde politika hazırlanması ve oluşturulmasına eski rejimdeki gibi ortak edilmiş oluyor. Oysa yeni 5018'in 10'uncu maddesine göre bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Görülüyor ki, Hazine ve Maliye Bakanı olan damat, yeni sistemin getirdiği yasal mevzuata aykırı bir şekilde bakanlar üstü bir konuma (damadın Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. Yönetim Kurulu Başkanvekilliğine atanması örneğinde olduğu gibi. Bu atamanın eleştirel bir değerlendirmesi için BirGün'de yayımlanan 17 Eylül tarihli yazımıza bakılabilir) getiriliyor. Burada düşündürücü olan bu değişikliğin hukuki açıdan kafa göz yararak yapılmış olmasıdır. Çünkü Bakanlığın ortak edilmesi 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin, Bakanlığın teşkilatını düzenleyen 217'nci maddesinde (bu madde buna olanak vermiyordu ve bu maddeyle Bakanlığa sadece maliye ve ekonomi politikalarının hazırlanmasına yardımcı olma ve bu politikaları uygulama sorumluluğu veriliyordu) Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın teşkilat yapısına dair 13 nolu Kararname'nin 27'nci maddesiyle istenilen yönde değişiklik yapılmasıyla gerçekleştiriliyor. Yani Cumhurbaşkanlığı'na bağlı bir kuruluşun teşkilat yapısına dair bir kararnameyle bir bakanlığın görev ve yetkilerinin kapsamı genişletilerek (mevcutlara bir bent ekleniyor ve sonuncu bent eklenen bende uyumlu şekilde yeniden tanımlanıyor) değişiklik yapılıyor. Damadın bu şekilde böylesi bir konuma getirilmesi, bu ülkeyi üzerindeki varlıklarıyla birlikte A.Ş olarak görmekte olan yeni rejimin aile bünyesinde oluşturulan bir holdinge evirilmekte olduğunu gösteriyor.

YEP'te ele alacağımız ikinci nokta, YEP'in öngördüğü politikaların sınıfsal niteliğidir. YEP'in öngördüğü politikaların geneli için şu tespit yapılabilir. Bu politikalar temel ekonomik büyüklükler ve kamu maliyesi göstergeleri öngörülerıyla birlikte değerlendirildiğinde YEP'in krizi itiraf ettiği çok açık bir şekilde görülüyor. Eskinin büyüme fetişizmi terk ediliyor ve 2018'in son çeyreğinde ve 2019'un ilk yarısında olmak üzere küçülme dönemleri

öngörülüyor. Kriz kabul edildiğinde program kaçınılmaz olarak bir anti-kriz programına dönüşmüş oluyor. Değerli hocam Korkut Boratav, YEP'e ilişkin son iki yazısında (soL Haber'de yer alan 28 Eylül ve 5 Ekim tarihli yazılar) haklı olarak "YEP'in bir IMF programı" olduğunu ileri sürüyor ve bu iddiasını YEP'in hedeflerinin IMF'nin Nisan 2018 tarihli (18/110 sayılı) Türkiye Raporu'ndan alındığını göstererek kanıtıyor. Klasik IMF reçetelerinin birçok ögesinin YEP'e aktarıldığı kamu maliyesi göstergelerinden ve krizi aşmaya yönelik olarak getirilmiş önlemlerden (başta kamu istihdamı olmak üzere işgücü piyasasında esneklemeye öncelik tanınması, gelirlerin enflasyona karşı korunmasına son verilmesi, sosyal güvenlik sisteminin revizyonu, kıdem tazminatı "reformu", özel emeklilik sisteminin otomatikleşmesi, geçici istihdamın artırılması vb. öneriler) kolaylıkla görülebilir. Bu önlemler, YEP'te emek-karşıtı bir anti-kriz programı öngörüldüğünü gösteriyor.

YEP'te bu önlemlerin yaratacağı tasarrufların yapısal değişiklikler ile kalıcı hale gelmesinin Kamu Maliyesi Dönüşüm ve Değişim Ofisi tarafından sağlanacağı öngörülüyor. Daha sonra Ofis'in konumunun nasıl olacağı Hazine ve Maliye Bakanı Berat Albayrak'ın BM zirvesi için gittiği New York'ta yaptığı toplantıda açıklığa kavuşturulmuştur. Bu yeni yapılanmada YEP'in uygulanması 16 bakanlık temsilcisinin katılımıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bünyesinde oluşturulacak olan Kamu Maliyesi Dönüşüm ve Değişim Ofisi'nce izlenecektir. Ofis'in bakanlık bünyesinde kurulmasıyla Hazine ve Maliye Bakanı olan damat, yeni sistemin getirdiği yasal mevzuata aykırı bir şekilde sözünü ettiğimiz önceki yetkilerine bu yeni yetkinin eklenmesiyle fiilen kaldırılmış bir statü olan başbakan konumuna getirilmiş oluyor. Bu ofisin çalışmaları ise danışman olarak atanan McKinsey adlı uluslararası bir yönetim şirketi tarafından üçer aylık raporlarla denetlenecek idi. Ancak Erdoğan'ın bugünkü açıklamasından anlaşılıyor ki, McKinsey'in denetimi söz konusu olmayacak.

Ekonominin denetiminin kime verileceği elbette ki önemlidir. Ama ondan daha önemlisi ekonominin AKP iktidarlarının izlediği dışa bağımlı neo-liberal politikalar sonucu ekonominin bir dış gücün denetimine açık bir konuma getirilmiş olmasıdır. Türkiye ekonomisinin bir yıl içerisinde yaklaşık 230 milyar dolarlık bir dış borç ödemesini gerçekleştirmesi gerekiyor. O nedenle, YEP bir IMF programı gibi oluşturulmuştur. Bu tür bir program hazırlanması yabancı finansal sermaye çevreleri için gerekli ama yeterli değildir. Bu çevreler, kemerleri sıkarak tasarruf yaratmayı öngören, emek karşıtı YEP'in uygulama sonuçlarının izlenmesini ve denetimine hayati bir önem atfediyorlar. İşte McKinsey tarzı denetim bunlardan biri. McKinsey denetiminden vazgeçilmiş olması bu tür bir denetime ihtiyaç kalmadığı anlamına gelmiyor. Uluslararası derecelendirme kuruluşlarının verdiği notların çöp seviyesinin iki tık altında

olduğu ve bazı bankaların kredi notunun dūřürüldüđü bir ortamda bu ihtiyaç katlanarak artmaktadır. Hiç kuşkunuz olmasın, yerel seçimler sonrasında bu tür bir denetim gereği eninde sonunda yeniden gündeme gelecek ve tartışılacaktır. Bekleyip göreceğiz...

Burada emek cephesine dūřen öncelikli görev, bu emek karşıtı programa direnmek olmalıdır. Direniřin iktidarı ne ölçüde ürküttüğü Gezi örneğinden bellidir. Gezi olaylarına olayların ardından hazırlanan hiçbir OVP’de yer verilmezken yıllar sonra YEP’te anılması ve ülke ekonomisine olumsuz etkileri olduğunun ileri sürülmesi oldukça manidardır. İktidarın bu tutumu direnişin ne kadar önemsendiğini gösteriyor. Ancak sadece direnişle yetinilmemeli, programa karşı durarak direnirken, ayrıca DİSK örneğinde olduğu gibi krize karşı alternatif politika önerileri de geliştirilmelidir.

Sonnot

¹ Mülkiyeliler Birliği’nde 6 Ekim 2018’de “Türkiye’nin Krizini Anlamak” başlıklı sempozyumda yapılan sunuşun ses kaydı çözümlünün gözden geçirilerek düzenlenmiş hâlidir.