bülten

tmmob
makina mühendisleri odası

Kasım 2021, Sayı 281 Ekidir

Sanayinin Sorunları ve Analizleri (75)

2022 Bütçesi: Adaletsiz, karanlık ve pinti

2022 Bütçesi: Adaletsiz, karanlık ve pinti

Mustafa SÖNMEZ*

Özet

Türkiye Büyük Millet Meclisi çatısı altında daha çok "usulen" görüşülen, Saray yönetimince hazırlanmış 2022 merkezi bütçe taslağında devletin faiz harcamalarının eğitim harcamalarının önüne geçtiği ve uygulamada arayı açacağı görülebiliyor. Pandeminin ciddiyetini koruduğu şartlarda sağlık için bütçede pinti tutum sürdürülürken "ulusal güvenlik programlarında" yani asker-polis harcamalarında hiçbir kısıntı yer almıyor. Türkiye'de Saray yönetimi, bütçe desteklerini genişleten ülkelerin tersine, pandemi koşullarında sosyal yardım programlarını dar tuttu, sosyal destek ve sağlık bütçesi için borçlanmayı göze almadı, faizleri indirerek halka borçlanmayı önerebildi. Hazine'ye göre Covid-19 kapsamında, Merkezi Bütçeden, İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Yardımlaşma Fonu'na ek olarak finans sisteminden sağlanan destekler, hibe ve kredi olarak 734 milyar TL'dir. Ama bu tutarın dörtte üçünü kullandırılan ve ertelenen krediler adı altında borçlandırmaların oluşturduğu görülmektedir. Pandemi tehdidi ve toplumsal tahribatı sürerken 2022 bütçesinde öngörülen kamu açığı/GSYH hedefi de yüzde 3,5'dan ibaret. Önceki iki yılda yaşanan eli sıkı tutum devam ediyor.

Saray yönetiminin hazırladığı 2022 bütçe taslağında her bütçede gözlenen adaletsizlikler hem vergi hem harcama ayağında korunuyor. Vergi ayağında, çoğundan firmaların, servet sahiplerinin yararlandığı ve teknik terimle "vergi harcaması" olarak adlandırılan "bağışlanmış vergiler" yani istisnalar, vergi muafiyetleri, 336 milyar TL ve bu bütçede de toplanması hedeflenen vergilerin dörtte birini oluşturuyor. 2022'de de toplanacak verginin üçte ikisi, her bütçede olduğu gibi dolaylı vergilerden, yani ağırlıkla tüketim vergilerinden oluşacak. Doğrudan vergilerin de ağırlıklı kısmını ücretliler ödeyecek.

Toplam vergi gelirleri içinde yüzde 18,5 payı olan gelir vergilerinin tamamına yakını yine ücretlilerin bordrolarından stopaj yoluyla elde ediliyor. Buna karşılık şirketlerin, bankaların kârlarından ödedikleri Kurumlar Vergisi, toplam vergi gelirleri içinde sadece yüzde 15,1 paya sahip. Şirketler ve bankalar birçok istisna muafiyet, vergi iadesi gibi kolaylıklardan yararlandıkları gibi, vergiden kaçınma, vergi kaçırma gibi imkanlara da sahipler ve bu yollarla vergi yüklerini daha da hafifletebiliyorlar.

Adaletsizlik, bütçenin harcama ayağında daha büyük. Çünkü bu ayakta toplanan vergi ve öteki gelirler harcanmakla kalmıyor, toplum adına borçlanmaya da gidiliyor ve toplumun borç yükü büyütülerek geleceği ipotek altına alınıyor. 2022'de Hazine'nin ödeneklerinin tamamına yakınını oluşturan faiz giderlerinin, öngörülen bütçenin yüzde 13'ünü tek başına oluşturduğu görülüyor. Buna karşılık, temel, orta eğitim ve yüksekokul olmak üzere üç ayrı programdan oluşan eğitim harcamaları 2022 bütçesinden ancak yüzde 12 pay alabilecek. Yani faiz harcamaları, eğitim harcamalarını yine geçecek.

Faiz giderleri bütçede eğitimin önüne geçerken, pandemi şartlarında büyümesi gereken sağlık bütçeleri ise sınırlı kaldı. Tedavi edici ve koruyucu olarak sınıflandırılan sağlık harcamaları 2022 bütçesinde yüzde 6,3'ten, yani faize ayrılanın yarısından ibaret. Buna karşılık "ulusal güvenlik ve toplumsal güvenlik" olarak tanımlanan asker-polis bütçelerinin toplamdaki payı yüzde 10,7.

2022 bütçesi, pandemi şartlarında artan yoksullukla mücadele için toplam bütçenin ancak yüzde 2,8'ini ayırabilmiş durumda. Engelliler için ayrılan pay da yüzde 1,4'den ibaret.

Yıllığı yüzde 20'yi bulan tüketici enflasyonunun en önemli ayağı olan gıda enflasyonu yılı yüzde 30 ile kapatabilecek. Bu sonuçta tarımın ihmali, destekten yoksun bırakılmış olması önemli. 2022 bütçesi tarım programları için sadece yüzde 2,3'lük bir payı yeterli görmüş durumda.

2022 bütçesi, açıkları da hızla büyüyen sosyal güvenlik sistemine toplam ödeneklerin yüzde 11,5'unu ayırmayı tasarladı. Buna karşılık yerel yönetimler bütçeden ancak yüzde 8,4 pay alabilecekler. Bu da demokratikleşmenin önemli göstergesi olan yerele kaynak tahsisinde ne kadar eli sıkı davranıldığını bir kez daha ortaya koyuyor.

* İktisatçı-Yazar, Makina Mühendisleri Odası Danışmanı

Son iki yılın kamu bütçelerinde, verilen bütçe açıklarından çok bütçenin nerelere harcandığı hep dikkat çekti. Çünkü son iki yılın bütçeleri tüm dünyada pandeminin toplumsal yaşama damgasını vurduğu bütçeler oldu. Toplumlar devletlerden özellikle bu dönemde sağlık hizmeti, ekonomik ve sosyal yardım beklentisi içine girdiler. Özellikle merkez ülkelerde birçok yönetim, bu beklentiye uyarak "Sosyal devlet" tavrı gösterdi. Aralarında Türkiye'nin olduğu bazı ülkelerde ise devlet sosyal değil, "pinti devlet" tavrı sergiledi ve bütçe açığından sakınarak pandemi mağdurlarına yardımları esirgedi. Sonuçta belki bütçe açıkları büyümedi ama geride destek yerine borçlanmaya mecbur bırakılmış bir toplum kaldı.

Türkiye Büyük Millet Meclisi çatısı altında daha çok "usulen" görüşülen, Saray yönetimince hazırlanmış 2022 merkezi bütçe taslağında 2021'in gerçekleşen ve 2022'nin hedeflenen açıklarından çok, harcamaların nereye yapıldığı, sosyal harcamaların yanında güvenlik, faiz bütçelerinin büyüklüğü dikkat çekiyor.

2021'de uygulamasına geçilen "program esaslı bütçe" optiğinden bakıldığında 2022'de devletin faiz harcamalarının eğitim harcamalarının önüne geçtiği ve uygulamada arayı açacağı görülebiliyor. Pandeminin ciddiyetini koruduğu şartlarda sağlık için bütçede pinti tutum sürdürülürken "ulusal güvenlik programlarında" yani asker-polis harcamalarında hiçbir kısıntı yer almıyor.

Pandemi ve bütçeler

Pandeminin damgasını vurduğu son iki yıla bir üçüncü yılın ekleneceği COVID-19 ile ilgili verilerden ortaya çıkıyor. 2020 başından 2021 Ekim ayı ortalarına kadar COVID-19 vaka sayısı dünyada 250 milyonu buldu ve 5 milyondan fazla insan hayatını kaybetti. Aşı önlemine rağmen pandemi aşılabilmiş değil ve son iki yılda olduğu gibi 2022 yılında da devletlerin sosyal desteklerine ihtiyaç duyuluyor.

Son iki yılda kamu bütçelerine pandemi gerçekliği damgasını vurdu ve devletler, bütçe açığı verme kaygısını bir yana bırakıp hem sağlık bütçelerini hem de toplumla dayanışma için sosyal yardım bütçelerini alabildiğine genişlettiler. Örneğin bütçe açıklarının milli gelire oranı 2019 yılında dünyada yüzde 3,7 iken 2020'de yüzde 10,3'e çıktı.

Tablo 1. Küresel Ekonomik Görünüm

	2019	2020	2021T	2022T
Küresel Büyüme (%)	**2,8**	**-3,2**	**6,0**	**4,9**
Gelişmiş Ülkeler	**1,6**	**-4,6**	**5,6**	**4,4**
ABD	2,2	-3,5	7,0	4,9
Avro Bölgesi	1,3	-6,5	4,6	4,3
Gelişmekte olan Ülkeler	**3,7**	**-2,1**	**6,3**	**5,2**
Çin	6,0	2,3	8,1	5,7
Hindistan	4,0	-7,3	9,5	8,5
Küresel Ticaret Hacmi (% değişim)	**0,9**	**-8,3**	**9,7**	**7,0**
Küresel Bütçe Dengesi/GSYH (%)	**-3,7**	**-10,3**	**-8,8**	-
Küresel Brüt Kamu Borç Stoku/GSYH (%)	**83,7**	**98,7**	**98,8**	-
Gelişmiş Ekonomiler Enflasyon (%)	**1,4**	**0,7**	**2,4**	**2,1**
Gelişmekte Olan Ekonomiler Enflasyon (%)	**5,1**	**5,1**	**5,4**	**4,7**

(T): Tahmin
Kaynak: IMF

2021'de de yüzde 8,8 olması bekleniyor. Küresel kamu borç stokunun milli gelire oranı pandemi öncesi yüzde 84'e yakın iken pandemi yıllarında yüzde 100'e yaklaştı. Sosyal devlet olma zorunluluğu birçok ülke bütçelerinde hem açıkları büyüttü, hem de kamu borç stoklarını kabarttı.

Türkiye, dünyada pandemiden en çok etkilenmiş altıncı ülke gibi görünüyor. 2021 Ekim sonu itibariyle, toplam vaka sayısının 8 milyonu geçtiği ve yaşamını kaybedenlerinin sayısının da 70 bini aştığı bildiriliyor.

Türkiye'de Saray yönetimi, bütçe desteklerini genişleten ülkelerin tersine, pandemi koşullarında sosyal yardım programlarını dar tuttu, sosyal destek ve sağlık bütçesi için borçlanmayı göze almadı, faizleri indirerek halka borçlanmayı önerebildi ancak(Bakınız, Kutu).

Orta Vadeli Program'da yer aldığı gibi, 2019'da kamu açığı/GSYH oranı yüzde 2,9 iken 2020'de yüzde 3,9 oldu ve 2021'in gerçekleşme tahmini yüzde 3,6. Bu oran merkez ülkelerde sağlık ve sosyal yardım bütçelerinin genişletilmesinin etkisiyle yüzde 7'leri aştı.

Pandemi tehdidi ve toplumsal tahribatı sürerken 2022 bütçesinde öngörülen kamu açığı/GSYH hedefi de yüzde 3,5'dan ibaret. Önceki iki yılda yaşanan eli sıkı tutum devam ediyor.

2022 Bütçesinde vergi adaletsizliği

Saray yönetiminin hazırladığı 2022 bütçe taslağında her bütçede gözlenen adaletsizlikler hem vergi hem harcama ayağında korunuyor. Vergi ayağında, çoğundan firmaların, servet sahiplerinin yararlandığı ve teknik terimle "vergi harcaması" olarak adlandırılan "bağışlanmış vergiler" yani istisnalar, vergi muafiyetleri, bu bütçede de toplanması hedeflenen vergilerin dörtte birini oluşturuyor (Bakınız: Kutu).

Vergi cennetlerine kaçırılmasına göz yumulan servetler, gelirler, Anayasa'da yer alan "Gücüne göre vergilendirme" ilkesinin uygulanmasına imkan tanımıyor(Bakınız: Kutu).

2022'de de toplanacak verginin üçte ikisi, her bütçede olduğu gibi dolaylı vergilerden, yani ağırlıkla tüketim vergilerinden oluşacak. Doğrudan vergilerin de ağırlıklı kısmını ücretliler ödeyecek. Asgari ücretten bile net ücretin yüzde 10'u kadar vergi alan iktidar, ücret, maaş bordrolarından, kaynağından hatırı sayılır miktarda gelir vergisi alıyor. Varlıklı kesimin ödediği gelir, servet vergileri, firmaların ödediği kurumlar vergisi ise 2022 bütçesinde yine düşük oranlarda kalacak.

2021 yılının ilk 9 ayında vergiler ayağında yaşananlar, 2022 için de geçerli olacak. 2021 Ocak-Eylül döneminde 808,5 milyar TL'lik vergi geliri elde edilirken bunun yüzde 66,4'ü yani üçte ikisi dolaylı

Tablo 2. 2021 İlk 9 ayda Vergi Tahsilatı ve Paylar, Bin TL (%)

I-Vergi Gelirleri	**808.427.888**	**100**
a) Gelir Vergisi	**149.947.214**	**18,5**
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	11.465.258	**1,4**
Basit Usulde Gelir Vergisi	194.070	**0,0**
Gelir Vergisi Tevkifatı	135.393.617	**16,7**
Gelir Geçici Vergisi	2.894.269	**0,4**
b) Kurumlar Vergisi	**121.683.875**	**15,1**
Dolaylı vergiler ve diğer	536.796.799	**66,4**

Kaynak: Muhasebat GM

vergilerden, yani tüketim vergilerinden oluştu. Bu, ağırlıklı kısmı alt-orta sınıflardan oluşan kesimlerin tüm tüketimlerinin vergilendirilmesi anlamına geliyor ve adaletsizliği yansıtıyor.

Toplam vergi gelirleri içinde yüzde 18,5 payı olan gelir vergilerinin de tamamına yakını yine ücretlilerin bordrolarından stopaj yoluyla elde ediliyor. Buna karşılık şirketlerin, bankaların kârlarından ödedikleri Kurumlar Vergisi, toplam vergi gelirleri içinde sadece yüzde 15,1 paya sahip. Şirketler ve bankalar birçok istisna muafiyet, vergi iadesi gibi kolaylıklardan yararlandıkları gibi, vergiden kaçınma, vergi kaçırma gibi imkanlara da sahipler ve bu yollarla vergi yüklerini daha da hafifletebiliyorlar.

Vergilere damgasını vuran dolaylı vergilerde Katma Değer Vergisi (KDV) ve Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) en önemli yere sahipler. KDV, dahilden ve ithalattan elde ediliyor ve 2021'in ilk 9 ayında 263 milyar TL ile toplam dolaylı vergilerin yüzde 51'ini oluşturdu.

Akaryakıttan, otomobilden, içki ve tütünden, dayanıklı tüketim mallarından alınan ÖTV ise 2021'in ilk 9 ayında 150 milyar TL'yi buldu ve toplam dolaylı vergilerin yüzde 29'unu oluşturdu.

Böylece dolaylı vergilerin yüzde 80'i KDV ve ÖTV'lerden oluştu. Damga vergisi, gümrük vergileri, özel iletişim vergisi, harçlar ve öteki dolaylı vergiler, toplamı ilk 9 ayda 518 milyar TL'yi geçen dolaylı vergilerin kalan yüzde 20'sini oluşturdular.

Tablo 3. Toplam Vergiler İçinde Dolaylı Vergiler: 2021, Bin TL

3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	**274.333.319**	**323.951.941**
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	**90.575.087**	**71.578.551**
Beyana Dayanan KDV	85.312.141	65.227.594
Tevkif Suretiyle Kesilen KDV	5.262.946	6.350.957
b) Özel Tüketim Vergisi	**150.874.528**	**213.731.438**
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	29.489.446	75.681.964
Motorlu Taşıtlar (II)	45.983.312	39.644.144
Alkollü İçkiler (III-a)	15.677.730	17.900.588
Tütün Mamülleri (III-b)	48.662.454	65.505.770
Kolalı Gazozlar (III-c)	1.438.964	1.583.483
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	9.619.764	13.415.489
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	**22.107.363**	**28.461.982**
d) Şans Oyunları Vergisi	**4.161.030**	**4.081.177**
e) Özel İletişim Vergisi	**4.665.343**	**4.674.028**
f) Dijital Hizmet Vergisi	**1.954.766**	**1.424.765**
g) Dahilde Alınan Diğer Mal ve Hizmet Vergileri	**-4.798**	**0**
4. Uluslararası Ticaret ve Mua. Alınan Vergiler	**196.565.032**	**220.026.435**
a) Gümrük Vergileri	**22.979.555**	**24.429.911**
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	**172.854.758**	**194.922.666**
c) Diğer Dış Ticaret Gelirleri	**730.719**	**673.858**
5. Damga Vergisi	**20.070.616**	**23.812.087**
6. Harçlar	**27.393.734**	**34.394.851**
7. Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	**172.796**	**5.626**
Dolaylı vergiler	**518.535.497**	**602.190.940**
Toplam Vergiler	**808.427.888**	**922.744.185**
Dolaylı Payı,%	**64,1**	**65,3**

Kaynak: Muhasebat GM

2022 Bütçesinde harcama adaletsizliği

Adaletsizlik, bütçenin harcama ayağında daha büyük. Çünkü bu ayakta toplanan vergi ve öteki gelirler harcanmakla kalmıyor, toplum adına borçlanmaya da gidiliyor ve toplumun borç yükü büyütülerek geleceği ipotek altına alınıyor.

Bütçe 2021'den itibaren "Program esaslı" hazırlanıyor. Sayıları 69'u bulan programların her birine ne kadar ödenek ayrılacağı tasarlanıp uygulanıyor. Cumhurbaşkanlığı Stratejik Bütçe Başkanlığı, 2021'de program esaslı bütçenin aylık sonuçlarını yayınlıyor. Buna göre ilk 8 ayda, 985 milyar TL'ye yaklaşan bütçe harcamalarının yüzde 14,5'u sosyal güvenlik için, daha çok da SGK açıklarının finansmanı için kullanıldı.

Faiz ödemeleri ilk 8 ayda 130 milyar TL'ye yaklaştı ve toplamda yüzde 13,2 pay aldı. Yerel yönetimlere bütçeden 2021'in ilk 8 ayında ancak 84 milyar TL aktarıldı. Bu, toplam bütçenin yüzde 8,5'unu oluşturdu. Asker-polis harcaması olarak tanımlanabilecek "Ulusal Güvenlik ve Toplum güvenliği için ise bütçenin yüzde 10,7'sinin harcandığı görüldü. Polis harcamalarının asker harcamalarına yaklaşması dikkat çekici.

Tablo 4. 2021 Bütçesi, İlk Sekiz Ayda, Ödenekler: Programlara Göre

Programlar	Ocak-Ağ. Milyon TL	Pay, %
Merkezi Yönetim Bütçesi (Hazine Yardımları ve Gelirlerden Ayrılan Paylar Dahil)	984.704	100
Sosyal Güvenlik	142.609	14,5
Hazine Varlıklarının ve Yükümlülükleri(Faiz)	129.508	13,2
Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi	83.681	8,5
Program Dışı Giderler	75.038	7,6
Ulusal Savunma ve Güvenlik	56.330	5,7
Toplum Güvenliği	48.845	5,0
Temel Eğitim	48.297	4,9
Tedavi Edici Sağlık	40.163	4,1
Yönetim ve Destek Programı	38.527	3,9
Yükseköğretim	34.234	3,5
Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma	27.662	2,8
Ortaöğretim	27.619	2,8
Karayolu Ulaşımı	26.305	2,7
İstihdam	24.363	2,5
Tarım	20.504	2,1
Hukuk Ve Adalet	19.014	1,9
Koruyucu Sağlık	17.666	1,8
Demiryolu Ulaşımı	14.489	1,5
Engellilerin Toplumsal Hayata Katılımı ve Özel Eğitim	13.859	1,4
Ticaretin Düzenlenmesi, Geliştirilmesi ve Kolaylaştırı	10.657	1,1
Din Hizmetleri ve Yaygın Din Eğitimi	8.522	0,9
Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi	7.938	0,8
Sanayinin Geliştirilmesi, Üretim ve Yatırımların Desteklenmesi	7.433	0,8
İlk 25 Program	923.263	93,8
Diğer 41 Program	61.441	6,2

2021'in ilk 8 aylık bütçe harcamalarında temel eğitim, orta eğitim ve yükseköğrenimden oluşan eğitim için harcamalar, toplam harcamaların yüzde 11,2'sini oluşturdu. Böylece eğitim harcamaları, faiz harcamalarının 2 puan gerisinde kaldı.

2021'in ilk 8 ayında tedavi edici sağlık ve koruyucu sağlık programları için ise toplam bütçenin yüzde 5,9'u harcandı.

Programlara göre harcamalar

"Program esaslı bütçe" sınıflandırması 2022 bütçesinin kullanımının 2021'den pek farklı olmayacağını gösteriyor. 2022'de Hazine'nin ödeneklerinin tamamına yakınını oluşturan faiz giderlerinin, öngörülen bütçenin yüzde 13'ünü tek başına oluşturduğu görülüyor. Buna karşılık, temel, orta eğitim ve yüksekokul olmak üzere üç ayrı program-

Tablo 5. Bütçe Ödeneklerinin Programlara Göre Dağılımı (2022)

PROGRAMLAR	**Milyon TL**	**Payı, %**
1. HAZİNE (FAİZ)	246.590	13,0
2. SOSYAL GÜVENLİK(Açıklar)	217.048	11,5
3. YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇLENDİRİLMESİ	158.259	8,4
4. ULUSAL SAVUNMA VE GÜVENLİK	116.346	6,1
5. TEMEL EĞİTİM	105.839	5,6
6. TOPLUM GÜVENLİĞİ	85.909	4,5
7. TEDAVİ EDİCİ SAĞLIK	81.978	4,3
8. YÜKSEKÖĞRETİM	65.482	3,5
9. YÖNETİM VE DESTEK PROGRAMI	59.255	3,1
10. ORTAÖĞRETİM	55.176	2,9
11. YOKSULLUKLA MÜCADELE VE SOSYAL YAR.	52.943	2,8
12. İSTİHDAM	44.593	2,4
13. TARIM	43.108	2,3
14. KARAYOLU ULAŞIMI	42.471	2,2
15. DEMİRYOLU ULAŞIMI	40.849	2,2
16. KORUYUCU SAĞLIK	38.870	2,1
17. HUKUK VE ADALET	35.063	1,9
18. ENGELLİLERİN TOPLUMSAL HAYATA KATILIMI	26.614	1,4
19. ENERJİ ARZ GÜVENLİĞİ, VERİMLİLİĞİ	21.327	1,1
20. SANAYİNİN GELİŞTİRİLMESİ, DESTEKLENMESİ	20.932	1,1
21. TOPRAK VE SU KAYNAKLARININ KULLANIMI	20.906	1,1
22. DİN HİZMETLERİ VE YAYGIN DİN EĞİTİMİ	13.871	0,7
23. DIŞ POLİTİKA	8.994	0,5
24. FİNANSAL SİSTEMİN GELİŞTİRİLMESİ	8.773	0,5
25. ARAŞTIRMA, GELİŞTİRME VE YENİLİK	8.691	0,5
İLK 25 Program	1.619.889	85,5
DİĞER 44 program	274.001	14,5
Toplam	**1.893.890**	**100,0**

Kaynak: 2022 Bütçe Gerekçesi s.139

dan oluşan eğitim harcamaları 2022 bütçesinden ancak yüzde 12 pay alabilecek. Yani faiz harcamaları, eğitim harcamalarını yine geçecek.

Faiz harcamalarının 2022 bütçesinde daha da yukarı çıkması muhtemel. Çünkü, kamu borç stokunda yabancı para ile borçlanmaların artması ve tırmanan döviz kuru nedeniyle faiz ve kur zararlarının daha da artması bekleniyor.

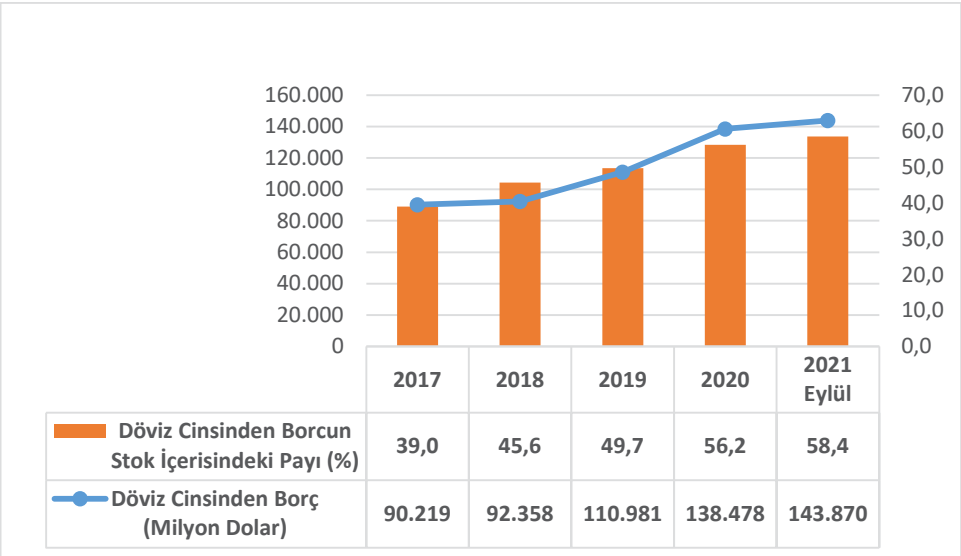
Hazine'nin 2021 Eylül itibarıyla 2,1 trilyon TL (yaklaşık 221 milyar dolar) tutarındaki borçlarının yüzde 58'i döviz cinsinden borçlar. Hazine dışarıdan dövizle borçlandığı gibi, içeriden de dövize endeksli borçlandı. Döviz cinsi borç, 2017 yılında toplam Hazine borç stokunun yüzde 39'u idi, 2021'e gelindiğinde yüzde 58,4'ü geçti.

Hazine'nin döviz cinsinden borcu 2017 yılında 90

Tablo 6. Hazinenin Borçları (Milyon TL)

	2017	2018	2019	2020	2021 Eylül
Toplam Borç	**876.494**	**1.067.115**	**1.329.054**	**1.812.849**	**2.181.059**
İç Borç (Ana Para)	535.448	586.142	755.052	1.060.354	1.186.718
Dış Borç (Ana Para)	341.047	480.973	573.700	752.495	994.340
Dış Borç (Milyon Dolar) (Ana Para)	90.241	91.245	96.392	102.216	112.237
TL Cinsinden Borç	535.059	580.277	668.538	794.436	906.468
Döviz Cinsinden Borcun TL Karşılığı (Ana Para)	341.435	486.838	660.515	1.018.413	1.274.591
Döviz Cinsinden Borç (Milyon Dolar)	90.219	92.358	110.981	138.478	143.870
Döviz Cinsinden Borcun Stok İçerisindeki Payı (%)	39,0	45,6	49,7	56,2	58,4
İç Borç İçerisindeki Döviz Borcunun Payı(%)	0,1	1,0	11,5	25,1	23,6

Kaynak: Hazine veri tabanı



Grafik 1. Hazine'nin Borç Stokunda Dövizin Payı :2017-2021/9

milyar dolar iken, özellikle içeriden borçlanmada altın ve Avro endeksli borçlanmaya gidilmesi ile döviz cinsi borç toplamı 2021 Eylül sonu itibariyle 144 milyar dolara yaklaştı. Kurdaki her artış, Hazine'nin döviz cinsi borcunun yükünü de artırıyor ve bu, bütçeye faiz harcaması olarak yansırken, öteki kalemlerden kesintileri, yeniden borçlanmaları zorunlu kılıyor.

Faiz giderleri bütçede eğitimin önüne geçerken, pandemi şartlarında büyümesi gereken sağlık bütçeleri ise sınırlı kaldı. Tedavi edici ve koruyucu olarak sınıflandırılan sağlık harcamaları 2022 bütçesinde yüzde 6,3'ten, yani faize ayrılanın yarısından ibaret. Buna karşılık "ulusal güvenlik ve toplumsal güvenlik" olarak tanımlanan asker-polis bütçelerinin toplamdaki payı yüzde 10,7.

2022 bütçesi, pandemi şartlarında artan yoksullukla mücadele için toplam bütçenin ancak yüzde 2,8'ini ayırabilmiş durumda. Engelliler için ayrılan pay da yüzde 1,4'den ibaret.

Yıllığı yüzde 20'yi bulan tüketici enflasyonunun en önemli ayağı olan gıda enflasyonu yılı yüzde 30 ile kapatabilecek. Bu sonuçta tarımın ihmali, destekten yoksun bırakılmış olması önemli. 2022 bütçesi tarım programları için sadece yüzde 2,3'lük bir payı yeterli görmüş durumda.

2022 bütçesi, açıkları da hızla büyüyen sosyal güvenlik sistemine toplam ödeneklerin yüzde 11,5'ini ayırmayı tasarladı. Buna karşılık yerel yönetimler bütçeden ancak yüzde 8,4 pay alabilecekler. Bu da demokratikleşmenin önemli göstergesi olan yerele kaynak tahsisinde ne kadar eli sıkı davranıldığını bir kez daha ortaya koyuyor.

Özetle, 2022 bütçesi pandemi koşullarını yine görmezden gelip sosyal ödenekleri sınırlı tutarken, hükümetin dövizle borçlanmaya mecbur kaldığı yanlış politikalarının sonucu olarak bütçe kaynaklarından faiz için daha çok ödeme yapmak zorunda kalacak. Bundan dolayı, yeniden ve yeniden borçlanarak kamu borç stokunu büyütmeye mecbur kalınacağı ortadadır.

Türkiye'nin en önemli meselelerinden biri, halka dönük bütçeler oluşturulmamasıdır. İkincisi de, mevcut bütçelerin ciddi bir denetiminin yapılamaması yani halka ödediği vergilerin hesabının verilmemesidir. Bu sorunların çözümünde yol alabilmek için, bütçelerin sınıfsal özünü kavramış siyasal ve sendikal, kitlesel hareketlerin siyasete ağırlığını daha fazla koymasına ihtiyaç olduğu açıktır.

Mega Bataklar İçin Bütçeden Ayrılan Ödenekler

2022 ve izleyen iki yılın Bütçe tasarısında, adına Mega Proje denilen Kamu Özel İşbirliği(KÖİ) projeleri sözleşmelerinde öngörülen garantiler için yapılacak ödemelere de ödenekler ayrıldı.

2022 yılında şehir hastanelerine yapılacak ödemeler için 21,6 milyar TL, otoyollar/köprüler için 20,3 milyar TL ve Avrasya Tüneli için de 540 milyon TL ödenek ayrıldığı görülüyor. Havalimanları, enerji projeleri ile ilgili sözleşmelerde muhataplar, birer KİT olan Devlet Hava Meydanları İşletmesi(DHMİ) ile Türkiye Elektrik İşletmeleri AŞ(TEİAŞ)'ın bilançolarında yer alan ödenekler ise merkezi bütçedekilere dahil değil.

Karayolları Genel Müdürlüğü(KGM) bütçesindeki garanti ödemelerinin, kendi bütçesi içerisindeki payı yüzde 45. İzleyen yıllarda bu oran yüzde 47'ye çıkıyor. KGM'nin harcadığı 2 liranın neredeyse 1 lirası gelir garantilerine gidiyor. Yani karayolları bütçesi giderek esnekliğini kaybediyor ve daha donuk hale geliyor. KGM bütçesinin yarısı mega projelere gidiyorsa, diğer yol yatırımlarının ne olacağı sorusu askıda kalıyor.

Orta Vadeli Program(OVP)'dan önümüzdeki yıllara ilişkin kur tahminleri yapmak mümkün. Kurumların, dövize dayalı gelir garantilerinin Türk Lirası karşılığını bu kurlara göre hesaplandığı kabul edilebilir.

2022 yılındaki gelir garantileri toplamı 4,6 milyar dolardır. Garantilerin 2022-2024 toplamlı ise 14,6 milyar dolardır.

Şehir hastanelerinde yapılan kira ve hizmet bedeli ödemeleri doğrudan yükümlülüktür. Sağlık Bakanlığı önümüzdeki yıllarda kullanım ve hizmet bedeli ödemelerinin daha da artmasını beklemektedir. 2021 yılında yaklaşık 2 milyar dolar olan ödeneğin 2024 yılında 2,5 milyar dolar olması öngörülmektedir.

Tablo 7. KÖİ Projeleriinin Bütçelerdeki Yükü (Milyar $)

	2021	2022	2023	2024
Şehir hastaneleri	1,98	2,33	2,48	2,51
Otoyollar ve köprüler	1,69	2,20	2,42	2,56
Avrasya tüneli	0,07	0,06	0,02	0,02
Toplam	**3,74**	**4,58**	**4,92**	**5,10**

Kaynak: Uğur Emek, Karar, 24 Ekim 2021

Otoyol ve köprü projelerdeki gelir garantileri koşullu yükümlülüktür. Yani sözleşmelerde verilen geçiş garantileri kadar otoyollardan ve köprülerden geçişten bütçeye bir yük gelmiyor. Geçilmediğinde verilen garanti ve gerçekleşen trafik arasındaki farkı, vergi mükellefleri ödüyor. 2021 yılında 1,7 milyar dolar olan garanti ödeneğinin, 2024 yılında 2,6 milyar dolar olması öngörülmüş.

TBMM'ye de gönderilen Kamu Borç Yönetimi Raporundan görüleceği üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı(HMB) 7 otoyol projesinde 17,2 milyar dolar tutarında borç üstlenim taahhüdünde bulundu. 2022 yılı Bütçe Kanunu Teklifinde, HMB'nin 4,5 milyar dolar daha borç üstlenim taahhüdünde bulunmasına imkân sağlandı.

HMB, genel ve özel bütçeli kuruluşların KÖİ sözleşmelerinde borç üstlenim taahhüdünde bulunuyor.

DHMİ gibi genel bütçenin dışındaki KİT'ler ve yerel yönetimler kendileri borç üstlenim taahhüdünde bulunmaktadır. Şehir hastanelerinde Sağlık Bakanlığı kendisi borç üstlenimini taahhüt etmektedir.

Bu yükümlülükler hakkında da kamuoyuna bilgi verilmiyor.

Kamu Borç Yönetimi Raporunda borç üstlenim taahhütlerine yer veriliyor. Ancak gelir garantileri gösterilmiyor. Çünkü HMB sadece kendi borçlanmasını devlet borcu olarak kabul ediyor. Bu nedenle de KÖİ'lerden kaynaklanan borçlar (17 milyar doları aşıyor) kamu borç stoku içerisinde gösterilmiyor.

Gösterilmiş olsaydı, 2020 yılında devlet borç stokunun GSYH'ye oranı yüzde 39,8 yerine yüzde 60 olarak raporlanacaktı.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğine göre KÖİ'lerden kaynaklanan yükümlülüklerin ilgili kurumların bilançolarında gösterilmesi gerekiyor. Bu bilgiler HMB tarafından da toplanıyor ancak, Bakanlık şeffaf davranmıyor, karartıyor, bu bilgileri kamuoyuyla paylaşmıyor.

Bütçe Cari Transfer Ağırlıklı, Yatırımcı Değil

2022 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi harcamaları 1 trilyon 751 milyar TL ve bu toplamın en önemli bölümü 657,3 milyar TL'yi bulan cari transferlerden oluşuyor. Bu da bütçenin yüzde 37,5'ine denk geliyor. Yine bir cari transfer kalemi olan 240,4 milyar liralık faiz ödemeleri eklendiğinde, bütçenin yüzde 51,2'sinin cari transferlere gittiği görülür. Geriye kalanın yaklaşık yüzde 27'si (SGK devlet pirimi dahil) personel ödeneklerinden, yaklaşık yüzde 8'i yatırımlardan ve yüzde 7-8'i mal ve hizmet alımlarından oluşuyor.

Cari transferler, bütçeden doğrudan harcanmayıp belirli kurumlara/şirketlere/ sosyal kesimlere aktarılan paralardır. Cari transferlerin en önemli bölümü, sosyal güvenlik sistemine aktarılan transferlerdir. 2022 bütçesinde SGK'ya öngörülen transfer 290 milyar TL'dir. Bunun bu kadar büyük olmasının nedeni de sosyal güvenlik sisteminin giderek büyüyen açıklarıdır. Bunun da en önemli nedeni, emeklilik fonlarının yetersizliğidir.

Cari transferlerin bir başka kalemi olan tarımsal desteklemeler, 2021'de 2020 düzeyinde yani 22 milyar TL'de sabit tutulduktan sonra, 2022 bütçesinde 25,8 milyar TL'ye ancak çıkarılabilmiştir. Bu, bütçenin yüzde 1,5'inden, GSYH'nin de yüzde 0,3'ünden ibarettir ve son yılların da en düşük tarımsal destek bütçesidir.

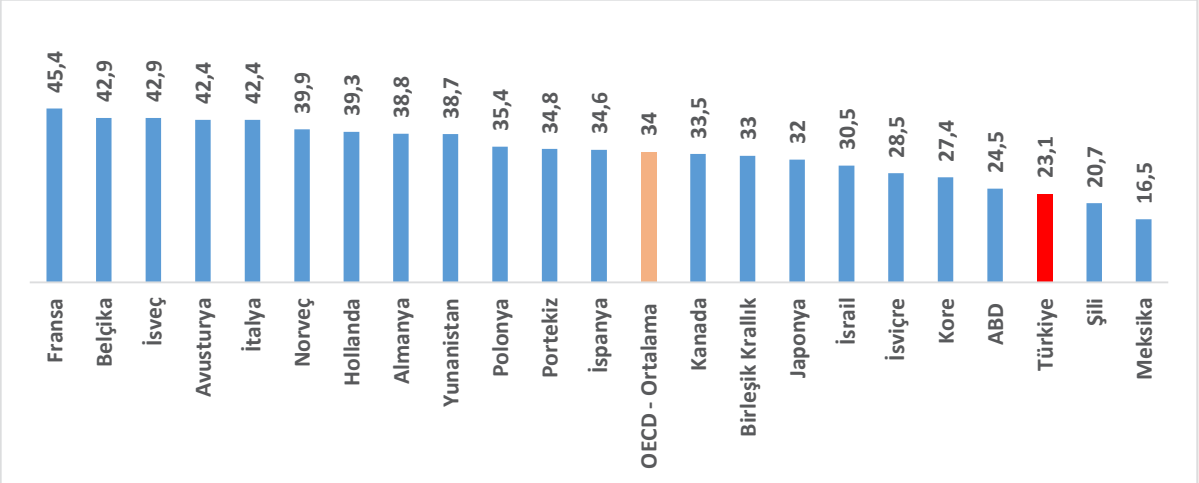
Cari transferlerden sonra bütçenin en önemli harcama kalemi personel giderleridir. Devletin SGK prim giderleri hariç tutulduğunda bu ödeneklerin payı Merkezi Yönetim Bütçesinde 2019 yılında yüzde 25, 2020'de yüzde 23,9 ve 2021'de yüzde 23,3 iken, 2022'de yüzde 24,3 olarak öngörüldü. Buna karşılık, GSYH'ye oranlanınca bu paylar, 2019'da yüzde 5,8, 2020'de yüzde 5,7 ve 2021'de yüzde 5,3 iken, 2022'de 5,4'te kalacak. Çünkü bütçenin GSYH içindeki payının 2021'den 2022'ye yarım puan geriletilmesi öngörülüyor.

Bütçe maaş ve ücret artışında enflasyonu pek gözetmiş görünmüyor. 2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda şöyle ifade ediliyor (s.61): "*2022 yılında toplam personel giderleri, genel maaş ve ücret artış oranının toplu sözleşmede tespit edildiği üzere Ocak ayında yüzde 5, Temmuz ayında ise yüzde 7 olarak uygulanacağı dikkate alınarak belirlenmiştir*". Bu oranlar, mevcut enflasyonist eğilimlerin altında.

Neoliberalizmde Kamu Bütçesi

Kapitalist sermaye birikimi sürecinde devlete, birikim modelinin özelliklerine göre rol biçile geldi. 1980'lere kadar geçerli olan iç pazara dönük Keynesçi birikim modelinde devlet, ekonomide hem doğrudan hem dolaylı etkileriyle önemli bir aktördü. Doğrudan rolü, sanayiden enerjiye, çeşitli altyapı yatırımlarında yer alması, kamusal mal ve hizmet üreticisi olmasıydı. Dolaylı etkiler, "sosyal devlet" şapkasıyla geliri yeniden bölüştürmesi, eğitim, sağlık gibi yatırımları, hizmet üretimini bedelsiz ya da sembolik bedellerle üretmesiydi. Bu dönemde ülkelerin kamu bütçesi de bu role göre biçimleniyor, devlet, milli gelirden hatırı sayılır bir oranda vergi alırken bunu yine hatırı sayılır büyüklükte harcıyordu.

1980 sonrası izlenen neoliberal birikim modelinde ise devletin ekonomideki rolü değişti. Devlet, sermaye birikiminin önünde tıkaç gibi görüldü artık. Bundan böyle, devlet, artık doğrudan aktör olarak ekonomide yer almamalı, daha az vergi almalı ve daha az harcamalı, büyük bütçeler yerini daha düşük bütçelere bırakmalıydı. Neoliberal amentüye göre, vergi yükü azaltılan özel sermaye, bu kaynağı daha etkin kullanacaktı ve piyasa, böylece verimliliği yükseltecekti. Bu cümleden ola-



Grafik 2. Seçilmiş Ülkelerde Toplam Vergi Gelirleri/GSYH, 2019
Kaynak: OECD veri tabanı

rak özellikle sermayenin vergi yükü azaltıldı. Devlette küçülmenin önemli bir adımı olarak devlet işletmelerini, KİT'leri özelleştirme, ana düstur oldu. Devlete ait sanayi, enerji, iletişim, ulaştırma işletmeleri her tür kamusal varlık, ya özelleştirildi ya da küçültülüp tasfiye edildi ve alan, özel sermayeye terk edildi.

Neoliberal ilkeler çerçevesinde 1980 sonrası dönemin bütçeleri görece daha daraltıldı ama yine de birikim rejimi krize girdikçe devlet müdahaleleri kaçınılmaz hale geldi. Devlet hem vergi salarak hem borçlanmalara giderek genişlemeci maliye politikaları ile sistemi ayakta tutmaya çalıştı. Örneğin 2019 yılı OECD vergi geliri/GSYH ortalamasına bakıldığında bunun yüzde 34 gibi önemli bir büyüklükte olduğu görülür. Kuşkusuz bu, ülkeden ülkeye değişir. Sosyal devlet geleneği köklü Kuzey ülkelerinde vergi/GSYH oranı yüzde 40'ları bulurken ABD'de yüzde 24, Türkiye'de de yüzde 23-24 bandındadır.

Devlet vergi toplama ve harcamada küçülme niyetine rağmen krizlerle, zorunlu olarak zaman zaman büyüyebilmekte, ama Keynesçi dönemden farklı olarak harcamalarda öncelik değişmektedir. Devlet, artık yatırımcı, üretici sektörlere değil, düzenlemeci alanlara, özel sektörün önünü açacak alanlara harcamaktadır, silahlanma her zaman ve artan ölçüde önemini korumakta, eğitim, sağlık piyasalaşıp özelleştiği için ikinci sırada yer almaktadır.

"Vergi Cenneti"ne Kaçağa, Göz Yumuluyor

Şirketlerin, kişilerin vergi kaçırmak için kullandıkları "Vergi cennetleri"ne para transferlerinin, bu amaçla kurulan tabela şirketlerin konu edildiği haberler, yeniden dünya ve Türkiye gündemine girdi. Son olarak "Pandora Papers" sızıntılarıyla gizli off-shore dünyasının kapılarını açan 12 milyon belge, Türkiye'den de birçok ünlü ismin vergi sırlarını ortaya döktü. Özellikle Cumhurbaşkanı Erdoğan'a yakınlıklarıyla bilinen Rönesans Holding, Çalık Holdng ve Cengiz Holding'in vergi cennetlerindeki şirket ve hesapları manşetlere çıktı. Bunları, yeni firmaların ve iktidara mensup ya da yakın isimlerin hesaplarının ifşası takip edebilir.

Aralarında Liechtenstein, Liberia, Monaco, Marshall Islands, Nauru and Vanuatu gibi ülkelerin de olduğu "Vergi cennetleri", yabancıların şirket kurma işlemlerini oldukça kolaylaştıran ve bu şirketler üzerinden çok sınırlı oranda vergi alan, firmaların kendi ülkelerinden kazandıkları servetlerin vergiden kaçınması ve kaçırılmasına altyapı hazırlayan coğrafyalar olarak bilindiler. Buralarda kurulan şirketlerin çoğu "Tabela şirket". Ülkedeki firma ya da kişiler, yakınları ya da güvendikleri isimlere kurdurdukları bu tabela şirket üzerinden gerçekleştirilen mal ve hizmet alım-satım eylemlerinde, para akımlarında fatura oyunları yaparak, ülkede vergilenmesi mümkün gelirlerini abartılı, denetlenmeyen faturalar yoluyla vergiden kaçırma imkanı buldular. Böylece her yıl milyarlarca doları bulan servetler, vergilendirilmeden mevcut vergi cennetlerine transfer ediliyor, buralardaki bankalarda tutuluyor.

Birçok ülke, uluslararası kuruluş, toplanması halinde eğitim, sağlık, sosyal yardıma dönüşebilecek vergilerin bu şekilde kaçırılmasına neden olan bu uygulamaların ve şirketlerin üzerine gitti. Hem kısa adı OECD olan Uluslararası Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı hem de Avrupa Birliği, haksız rekabet yaratan ve şeffaflığı gölgeleyen vergi cennetlerine, açıklık ve işbirliği talebiyle yaptırımlar uyguladılar. Sık sık "Vergi cenneti" listeleri yayınlandı ve yaptırım uyarıları karşısında, "terbiye edildiler."

Şirketlerin ve kişilerin mevcut vergi cennetleri ile yaptıkları işlemler ile vergi kaçırmaları, "Vergi tevkifatı" yöntemiyle cezalandırılmaya çalışılıyor.

Türkiye'nin, vergi cennetleri olarak bilinen ülkeler ya da bölgelerle ilgili işlemlere vergi tevkifatı uygulaması ise ancak 2006'da mümkün oldu. 13.06.2006 tarihli 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 30'uncu maddesinde vergi cennetleri yoluyla gelirlerin ülke dışına kaçırılmasını önleyecek bir önleme yer verildi.

Yasada, vergi cenneti diye tanımlanıp Türkiye ile bilgi değişimi yapmayan ülkelere nakden veya hesaben yapılan veya tahakkuk ettirilen her ödeme riskli sayıldı ve yurtdışına çıkacak gelirin yüzde 30'u kadar tevkifat kesintisi yapılması kanunla düzenlendi.

Ama sorun şu ki, 15 yıl boyunca Bakanlar Kurulu ve 2018'de yürürlüğe giren "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" tarafından hangi ülkelerin vergi cenneti olduğuna ilişkin bir liste yayınlanmadı. Bu nedenle yasa uygulanmıyor ve vergi cennetleri ile iş yapmanın yaptırımı da yok. Bu liste 15 yılı aşkın süredir yayımlanmadığı için ülkenin vergiye dönüşebilecek gelirleri, bu "cennet"lerde istifleniyor. Özellikle rüşvet, kayırılma karşılığı sağlanan yasa dışı gelirleri stoklamada vergi cennetleri, faillerin çok işine yarıyor.

Türkiye'deki şirketlerin bireylerin en çok işlem yaptıkları vergi cennetleri, bu ülkelerde kurulmuş şirket sayısı ile tahmin edilebilir. Merkez Bankası verilerine göre, bunların başında Malta geliyor. 2001 yılında Malta'da kurulu şirket sayısı 24 iken 2020 yılında 1956 olarak saptandı. Malta'da şirketlere önemli vergi kolaylıkları sağlanmış durumda. Kurumlar vergisi, yabancı şirketler için sunulan avantajlarla yüzde 5'e kadar iniyor. Malta, Avrupa Birliği üyesi ve fiilen kara para listesinde yer almıyor ama özellikle Türk denizcilik sektörünün ilgi gösterdiği bir vergi cenneti.

2017'de Süddeutsche Zeitung gazetesi tarafından elde edilen Paradise Papers belgelerinde, dünyanın dört bir yanında çok sayıda politikacı ve iş insanının off-shore bağlantıları ortaya konuldu. Bu kişiler arasında Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın damadı Maliye ve Hazine eski Bakanı Berat Albayrak'ın ağabeyi Serhat Albayrak da vardı. Vergiden kaçınmak için Malta'da kurulan off-shore şirketler, Berat ve Serhat Albayrak'ın, Çalık Holding'de yönetici olduğu dönemde açılmıştı. Haberin yayımlanmasının ardından internet sitesi linklerine erişim engellendi, gazetecilere davalar açıldı.

Türkiye'deki şirketlerin iş yaptığı Malta dışındaki diğer vergi cennetlerini, bu ülkelerde kurulan şirket sayısından tahmin etmek zor değil. TCMB verilerine göre, Cayman Adaları'nda 2006'da 1 Türk şirketi varken 2017'de sayı 265 idi. Virgin Adaları'nda (İngiliz) 2017'de 650 Türk şirketi varken bu sayı izleyen yıllarda azaldı. Bahreyn'de 2013'de 18 olan Türk şirketi sayısı 2020'de 402'ye kadar çıkmıştı. Umman'daki Türk şirketi sayısı 145'i bulmuş durumda.

Şirketler ve varlıklı kesim birçok vergiden kaçınma ve vergi kaçırma yollarıyla yüklerini azaltıyorlar. Vergi cennetlerini kullanma da bu yollardan biri ve ortaya çıktıkça halkta haklı bir tepkiye neden oluyor.

Vergi İstisnaları, İndirimleri: "Vergi Harcamaları"

Devletin ekonomik ve sosyal amaçlarla belirli sektör, meslek veya mükellef gruplarına ya da faaliyete yönelik sağladığı vergi muafiyeti veya istisnası, düşük vergi oranı uygulaması, verginin mahsubu veya ertelenmesi gibi düzenlemeler "vergi harcaması" olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda vergi harcaması belirli ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşmak için, kanunun öngördüğü standart vergi yapısı ile uyumlu olmayan ve genele ilişkin düzenlemelerden ayrıcalıklı olarak, kanuni bir hükümden kaynaklanan vergi geliri kaybıdır.

Dünyada vergi harcaması 1960'lı yıllarda ortaya çıkan bir kavram iken ülkemizde 2000'li yıllarda önem kazanmaya başlamıştır. İlk vergi harcaması raporu Almanya tarafından 1959 yılında hazırlanmıştır. Almanya'dan sonra ABD 1968, İspanya 1979, İngiltere 1979, Fransa 1980, Kanada 1997 ve Hollanda 1997 yıllarında vergi harcama raporları yayımlamaya başlamışlardır

2006 yılından itibaren, 193 sayılı GVK, 5520 sayılı KVK, 3065 sayılı KDV Kanunu, 4760 sayılı ÖTV Kanunu ve diğer bazı kanunlarda yer alan istisna, muafiyet ve indirimlerden veri temin edilebilenlerden oluşturulan vergi harcamaları listesi her yıl bütçe eki olarak hazırlanıp açıklanmıştır. Maliye Bakanlığı bünyesinde ilk vergi harcaması raporu 2001 yılında yayımlanmıştır.

Bu yasal düzenlemeden sonra 2006 yılından itibaren yasalardaki istisna, muafiyet ve indirimlerden veri temin edilebilenlerden oluşturulan vergi harcamaları listesi her yıl bütçe eki olarak hazırlanıp açıklanmaktadır.

Vergi harcamaları muafiyet, istisna, indirim, mahsup ve iade, erteleme gibi alt başlıklar oluşturmaktadır.

Muafiyet; standart vergi yapısında esas itibarıyla kendileri için vergi borcu doğması öngörülmüş olduğu halde, kanunen veya kanunun verdiği yetki kapsamında belirli gerçek ve/veya tüzel kişilerin, mükellef ve/veya meslek gruplarının kısmen ya da tamamen, devamlı ya da geçici bir şekilde vergisel sorumluluk dışında tutulmasıdır.

İstisna; standart vergi yapısında esas itibarıyla vergilendirilmesi öngörülen bir konunun, gelirin, servetin, mal teslimi ve/veya hizmet ifasının, kıymetin, evrakın ve/veya işlemin kısmen ya da tamamen, devamlı ya da geçici bir şekilde vergi dışında tutulmasıdır.

İndirim; ekonomik ya da sosyal amaçlarla, belirli şartlar altında mükelleflerin vergi matrahlarına ulaşırken, brüt vergilendirilebilir gelirleri üzerinden belli tutarlarda eksiltmeler yapılmasıdır. İndirimler daha çok beyannameler üzerinde yapılmaktadır.

Mahsup ve İade; ödenecek vergi tutarına ulaşmak için çeşitli şekillerde daha önce ödemesi yapılmış bir tutarın, hesaplanan vergi tutarından indirilmesi ve çeşitli şekillerde mahsup edilemeyen tutarın iade edilmesidir.

İndirimli Vergi Oranı; kanunen veya kanunun verdiği yetki kapsamında belirli kişi, mükellef ve faaliyet grubu yararına, vergi tarifesinde yer alan standart vergi oranının düşürülmesidir.

Vergi Ertelemesi; hesaplanan ve ödenecek aşamaya gelmiş olan bir verginin belirli bir zaman dönemi için ödenmemesi şeklindeki uygulamadır.

Tablo 8. Vergi Harcamaları (İstisna vb.) Tahminler, Milyar TL

Kanun Adı	**2022**	**2023**	**2024**
Gelir Vergisi Kanunu	127,9	146,0	165,3
Kurumlar Vergisi Kanunu	86,1	98,8	112,4
Katma Değer Vergisi Kanunu	71,3	81,8	93,1
Özel Tüketim Vergisi Kanunu	25,9	29,7	33,8
Diğer Kanunlar	24,8	28,4	32,3
Toplam	**336,0**	**384,7**	**436,8**

Kaynak: 2022 Bütçe Gerekçesi

2022 bütçe taslağında, çoğundan firmaların, servet sahiplerinin yararlandığı ve teknik terimle "vergi harcaması" olarak adlandırılan "bağışlanmış vergiler" yani istisnalar, vergi muafiyetleri, bu bütçede de toplanması hedeflenen vergilerin dörtte birini oluşturarak 337 milyar TL'ye ulaşıyor. İzleyen yıllarda bu tutarın düzenli artması da öngörülüyor.

Bütçe Hakkı'na Saygısız, Savruk Bütçe

Saray'ın tasarladığı 2022 bütçesi, öncekiler gibi parlamentonun bütçe hakkına saygılı olmaya özen göstermeyen, savruk ve adet yerini bulsun anlayışı ile sunuldu. Gerekli belgeler eksik ya da geciktirilmiş olarak Meclis'e geldi. Anayasaya ve "*Kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolünü*" düzenleyen 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, "Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi"nin yeni mali yılbaşından en az 75 gün önce (yani en geç her yılın 17 Ekim tarihinde) TBMM'ye sunulması gerekir. Ancak bu sunuş "Bağlı Cetveller" olmaksızın temelden eksikli sayılır. Toplam metin 300 sayfa civarındadır ve bunun yüzde 90'ını "bağlı cetveller" oluşturur. Oysa geçen yıl olduğu gibi bu yıl da TBMM'ye "Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi" diye sunulan metin, bağlı cetvelleri içermeden sunuldu. 17 Ekim 2021 tarihinde parlamentoya sunulan metin, 16 maddelik "Teklif"in genel gerekçesi ve madde gerekçeleri dahil, 24 sayfadan ibaretti! Bu, resmen Anayasayı, 5018 sayılı Yasayı, bizzat Cumhurbaşkanlığı'nın 13 Eylül'de yayımladığı "2022-2024 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi"ni ve kuşkusuz yasama organını umursamamak demekti. Bunun Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi(CYS)'ne özgü bir savrukluk olduğu açık. Milletvekillerinin bütçe hakkı ve yasalara uyma zorunluluğu Cumhurbaşkanlığının umurunda gibi görünmüyor. Aziz Konukman ve Oğuz Oyan'ın belirttiği gibi, milletvekillerinin Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi 40 kişiden ibaret olmadığının bizzat grup başkanvekilleri tarafından Meclis başkanlığına hatırlatılması gerekir.

5018 sayılı Yasanın 18. Maddesine göre, merkezi yönetim bütçe kanun teklifine, TBMM'de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere CB tarafından, (a) OVP'yi de içeren bütçe gerekçesi; (b) Yıllık ekonomik rapor; (c) Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ve benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli; (d) Kamu borç yönetim raporu eklenir. Oysa bu belgeler de 17 Ekim'de TBMM'ye sunulamamış, ancak 18'i akşamı Strateji ve Bütçe Başkanlığı sitesine konulabilmiştir. Vergi harcamaları (Bağışlanan vergiler) cetveli ise, tek bir sayfaya sıkıştırılmış üç yılı kapsayan toplu sayılardan oluşmakta; olması gereken ayrıntılara yer verilmediği gibi gerçekleşme sonuçlarının ne olduğu konusunda da hiçbir yıl bilgi verilmemektedir.

Vakıf ve derneklere yapılan yardımların ayrıntıları da bütçede yoktur, kısaca bütçe, şeffaflıktan uzak, karanlık bir bütçe olma özelliğini korumaktadır.

Hazine'ye Göre Covid-19 Tedbirlerinin Büyüklüğü

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın iddiasına göre, salgının ekonomik etkilerinin azaltılması amacıyla Covid-19 ile mücadele kapsamında uygulanan tedbirlerin ekonomik büyüklüğü Ağustos 2021 itibarıyla toplamda 705,5 milyar TL'ye (GSYH'nin yüzde 10,6'sına) ulaştı. Ancak bunun ağırlıklı kısmını borçlandırmaların oluşturduğunu bakanlık da kabul ediyor ve deniyor ki, "*Bu tutarın; Merkezi Yönetim Bütçesi ile İşsizlik Sigortası Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan karşılan kısmı toplam 177 milyar TL (GSYH'nin yüzde 2,7'si) olurken Kullandırılan ve Ertelenen Kredilerden karşılanan kısmı ise 528,5 milyar TL (GSYH'nin yüzde 7,9'u) olarak gerçekleşmiştir.*"

Merkezi Yönetim Bütçesinden sağlanan destekler 2020 ve 2021 için yaklaşık 109 milyar TL olarak veriliyor. Bunun eklemelerle 2021 sonunda 134 milyar TL'ye çıkacağı öngörülüyor. Bu toplamın en önemli kısmını 39 milyar TL ile ilaç, tıbbi malzeme ve sağlık personeli ödemeleri oluştururken ikinci sırayı kısa çalışma, ücretsiz izin uygulamasından SGK'ya çıkan pirim yükü oluşturuyor ve yaklaşık 29 milyar TL olarak tarif ediliyor. Hazine, pandemi sırasında sağlanan vergi indirimlerinin de 44 milyar TL'ye yaklaştığını bildiriyor.

Tablo 9. Merkezi Yönetim Bütçesinden Sağlanan Destekler

	Faydalanan Kişi/Hane/ İşletme Sayısı	2020-2021 Gerçekleşen Tutar (milyar TL) (1)	2021 İlave Planlanan	2021 Yıl sonu Tahmini	2020-2021 Yıl sonu Gerçekleşme Tahmini
İlaç, Tıbbi Malzeme, Sağlık Personeli Ödemeleri	-	19,4	19,8	25,1	39,3
Tarımsal Üretici ve Esnafa Verilen Hazine Faiz Destekli Kredilere Yönelik İlave Ödemeler (2)	-	1,2	0,8	0,9	2,0
Kısa Çalışma, Ücretsiz İzin Uygulamasının SGK Prim Etkisi	-	28,9	0,0	12,7	28,9
En Düşük Emekli Maaşının 1.500 TL Yapılması	645.823	0,9			0,9
Esnafa Hibe Ödemeleri (3)	2.548.968(4)	9,0	0,1	9,2	9,2
KOSGEB Dünya Bankası ve JICA Kredisi	-		0,8	0,8	0,8
Sosyal Destek Programı (5)	-	4,4			4,4
Diğer	-	0,2	0,1	0,3	0,3
Ara Toplam		**64,1**	**21,7**	**49,0**	**85,8**
Vergi İndirimleri (vazgeçilen gelir) (6)	-	40,6	3,2	28,8	43,8
Vergi ve SGK Prim Ertelemelerin finansman maliyeti	-	4,0			4,0
Toplam (A)		**108,7**	**24,9**	**77,8**	**133,6**

Hazine ve Maliye Bakanlığı'na göre, pandemide destek sağlayan ikinci aktör, İşsizlik Sigortası Fonu ve Sosyal Yardımlaşma Fonu. Bu kaynaklardan sağlanan destekler 2021 sonuna kadar 72 milyar TL olarak tahmin ediliyor. Bu tutarın 37 milyar TL'sini kısa çalışma ödeneği oluştururken 14 milyar TL'sini nakit ücret desteğinin oluşturduğu bildiriliyor.

Hazine'ye göre, salgınla mücadele kapsamında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik (SYDT) Fonundan Salgın Sosyal Destek Programı Faz I, II, III, Biz Bize Yeteriz Türkiyem Kampan-

Tablo 10. İşsizlik Sigortası Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Yapılan Ödemeler

	Faydalanan Kişi/Hane/ İşletme Sayısı	2020-2021 Gerçekleşen Tutar (milyar TL) [1]	2021 İlave Planlanan	2021 Yıl sonu Tahmini	2020-2021 Yıl sonu Gerçekleşme Tahmini
Nakdi Ücret Desteği [7]	3.089.703	14,0	0,0	6,8	14,0
Kısa Çalışma Ödeneği [8]	3.773.086	36,7	0,5	11,7	37,2
İşsizlik Ödeneği [9]	1.341.293	7,3	3,1	5,2	10,4
Normalleşme Desteği [10]	6.191.391	4,8	0,5	1,2	5,3
Sosyal Destek Programı [5]	-	5,5	-	-	5,5
Toplam (B)		**68,3**	**4,0**	**24,7**	**72,2**
Toplam (A+B)		**177,0**	**28,8**	**102,5**	**205,7**

yası, Tam Kapanma Sosyal Destek Programı ve Kovid-19 kapsamında aktarılan ek periyodik paylar çerçevesinde toplamda 11,96 Milyar TL harcama yapılmıştır. Bu tutarın 4,4 Milyar TL'sini hazine desteği, 2,1 Milyar TL'sini Biz Bize Yeteriz Türkiyem Kampanyası kapsamında toplanan bağışlar oluşturmakta, geriye kalan 5,5 Milyar TL SYDT Fonundan kullanılmıştır. Yine aynı kaynağa göre, 01.09.2021 tarihi itibarıyla Salgın Sosyal Destek Programı, Biz Bize Yeteriz Türkiyem Kampanyası ve Tam Kapanma Sosyal Destek Programı kapsamında yardımlardan faydalanan tekil hane sayısı 7,2 Milyondur.

Hazine, pandemi sırasında 528 milyar TL tutarında da kullandırılan ve ertelenen kredilerle bir destek sağlandığı iddiasında. Kullandırılan kredi 315 milyar TL, kredi ertelemeleri 143 milyar TL, vergi ve pirim ertelemeleri de 70 milyar TL.

Böylece Hazine'ye göre Covid'19 kapsamında, Merkezi Bütçeden, İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Yardımlaşma Fonu'na ek olarak finans sisteminden sağlanan destekler, hibe ve kredi olarak 734 milyar TL'dir. Ama bu tutarın dörtte üçünü kullandırılan ve ertelenen krediler adı altında borçlandırmaların oluşturduğu görülmektedir.

Tablo 11. Kullandırılan ve Ertelenen Krediler

	Faydalanan Kişi/Hane/ İşletme Sayısı	2020-2021 Gerçekleşen Tutar (milyar TL) [1]	2021 İlave Planlanan	2021 Yıl sonu Tahmini	2020-2021 Yıl sonu Gerçekleşme Tahmini
Vergi, Sosyal Güvenlik Prim Ertelemesi	2.300.000	70,2			70,2
Kredi Ertelemeleri	-	143,2		7,9	143,2
Kullandırılan Kredi toplamı [11]	9.503.881	315,1			315,1
Toplam (C)		**528,5**		**7,9**	**528,5**
GENEL TOPLAM (A+B+C)		**705,5**	**28,8**	**110,4**	**734,2**

Kaynak: Hazine https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/10/Kamu-Maliyesi-Raporu-Eylul-2021.pdf

tmmob
SANAYİ KONGRESİ
2021

MMOGenelMerkezi MMOtmmob mmogenelmerkezi

Pandeminin Türkiye ve Dünyadaki Etkileri ve Kapitalizmin Açmazları

17-18 ARALIK 2021

MMO Eğitim ve Kültür Merkezi
Selanik Cad. No: 76 Kızılay / Ankara

tmmob
makina mühendisleri odası

Meşrutiyet Cad. No:19/6 Kızılay/Ankara
Tel: +90 312 425 21 41 Faks: +90 312 417 86 21
sanayikongresi@mmo.org.tr www.mmo.org.tr

TMMOB
Makina Mühendisleri Odası
Haber Bülteni

Kasım 2021
Sayı 281 Ekidir

MMO Adına Sahibi ve
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Yunus YENER

Sayfa Tasarımı
Münevver POLAT

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
basin@mmo.org.tr