

VERGİLERİMİZİN TASARRUF VE YATIRIMLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Dr. Mehmet E. PALAMUT

GİRİŞ

Sürekli olarak artış gösteren kamu harcamalarının yapılabilmekle olasılığını artıran ve bunu olasılık olmaktan çıkarıp olanak durumuna getiren kaynakların bileşiminde vergi gibi gerçek ve esen gelir yaratan bir aracın bulunmasıdır. Kamuya gerçek gelir yaratma verginin ilk ve önemli işlevini oluşturmaktadır.

El atıcı anlayışın ekonomik ve toplumsal kurumlar üzerinde hemen hemen tamamen egemen olduğu zamanımızda, vergilerin tarafsız ve etkisiz olmaları düşünülemez. Aynı zamanda vergi, sözkonusu edilen ilk işlevinin yanında, şu veya bu güncel girişimlerin işleyişlerini kolaylaştırmak, ya da güçleştirmek için kendine ekseri başvurulmuş araçtır da. Vergilerin anılan bu ikicil nitelikleri nedeniyle ekonomik ve toplumsal yaşantı üzerindeki etkileri büyüktür. Biz yalnız burada, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının hedef ve amaçları çerçevesinde, vergilerimizin tasarruf ve yatırımlar üzerindeki etkilerini, başarı veya başarısızlık derecelerini incelemekle yetineceğiz.

A. — Sanayileşme ve Ü.B.Y.K.P.'nin hedefleri

a. — Sanayileşmenin önemi :

Sanayi, doğrudan doğruya makinelerin kullanımı, doğanın işlenimi suretiyle yapılan ham madde üretimi, bunların işlenmesi veya dönüşümüyle ilgili tüm bileşik çalışmalarını içerir.

Geniş anlamda gelişme, «bir toplumun toplumsal ve zihniyet

değişiklikleri bileşiminin, o toplumun gerçek toplam ulusal hasılasını sürekli ve önemli ölçüde artırmasına olanak sağlaması» (1) olduğuna göre; sanayileşme, sözkonusu bu değişikliklerin sağlanması için aşılması zorunlu bulunan kaçınılmaz bir safha olarak ortaya çıkmaktadır. Sanayileşme olmaksızın yapılacak olan gelişme, tüm doğurganlıktan uzak, kısır bir devinme olmaktan ileriye gidemeyecek ve bu konuda harcanmış bulunan bütün çabalar boşuna olacaktır.

Üstelik sanayileşme, kalkınma süreci içerisinde, aşağıdaki üç işlevin yerine getirilmesini üstlenmektedir:

- 1 — Artan topluma iş sağlamak;
- 2 — Geleneksel kafa yapısını ve alışılmış toplumsal yaşamı hızlı bir biçimde içinde yaşanan çağın gereklerine göre değiştirmek;
- 3 — Birey başına düşen ulusal hasılayı gerçek ve sürekli olarak artırmak.

Yukarıda anılan üç nokta, geri kalmış veya az gelişmiş ülkeler açısından daha çok anlam taşırlar. Oysa, sözkonusu işlevlerin uygulamaya konulabilmeleri tek koşula bağlıdır; sanayileşme devinimine (2). Sanayileşme olutu ise, aynı zamanda bir taraftan tasarrufu, diğer taraftan da yatırımı gerektirir. İşte bunun içindir ki, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plan taslaklarının hazırlanmakta olduğu bir dönemde, genel hatlarıyla Ü.B.Y.K.P.'nin hedeflerini kısaca belirledikten sonra, tasarruf birikimi ve bunun yatırımlara yönetilmesi üzerinde duracağız.

b. — Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının hedefleri :

Hepimizin bildiği gibi, Türkiye, gelişmekte olan bir ülkenin

(1) François PERROUX, «L'Economie du XXe Siècle», P.U.F., s. 155; Paris 1961.

(2) Az gelişmiş ülkelerde sanayileşme devinimine ilişkin izlenmesi gereken politika ve yapılacak seçim hakkında Bkz: J. —M. ALBERTINI, «Les Mécanismes du Sous— Développement», Editions Ouvri-

tüm genel niteliklerini taşımakta (1) ve kalkınma sorununu beşer yıllık kalkınma planlarıyla çözmeye çalışmaktadır. Sözkonusu plan, her ne kadar yasal bir güce sahip değilse de, kamu kesimi için yatırımcı, özel kesim için yol gösterici niteliktedir.

Türkiye, başarıyla Birinci (1963 - 1967) ve İkinci (1968 - 1972) Beş Yıllık Kalkınma Planlarının hedeflerini —büyük ölçüde— gerçekleştirdikten sonra, 1973 yılından itibaren Ü.B.Y.K.P.'nin hükümlerini uygulamaya başladı. Sırf, vergilerimizin tasarruf ve yatırımlar üzerindeki etkilerine açıklık getirmek amacıyla, Ü.B.Y.K.P.'nin içeriğini kısaca özetlemekte yarar görüyoruz:

1 — 1973 - 77 devresinde GSYİH'da 88 milyar TL.'lık artış (2) sağlanacak ve bu devrede yıllık brüt kalkınma hızı %7,9 olacaktır;

2 — Üretim, tarım kesiminde yıllık ortalama % 4,0 - 4,5 ve sanayi kesiminde %11,5 - 12 hızlarıyla artırılabacaktır.

3 — Toplam sanayi içerisinde sanayi mallarının yıllık ortalama artış oranları: tüketim mallarında %6,5 - 7,5; ara mallarında %14 - 15 ve yatırım mallarında %16 - 17 olarak gerçekleştirilecektir.

4 — Sanayi kesiminin GSYİH içerisindeki payı %23 (1972)'den %27 (1977)'ye yükseltilirken tarım kesiminde %28 (1972)'den %23 (1977)'e bir düşüş sağlanacaktır.

5 — Yukarıda anılan hedeflere ulaşabilmek için, ÜBYKP döneminde 291 milyar TL.'lık yatırım yapılacaktır. Sabit sermaye teşkili için üretken ekonomik kesime ayrılan ve bu devrede gerçekleştirilecek olan 281 milyar TL. yatırımın kesimler arasındaki bölüşümü :

ères, ss. 215-277; Paris - 1967. (Bu yapıtın çevirisi «May Yayınları»nca yapılmıştır).

(1) Grenoble Üniversitesi profesörlerinden M. BOYER, birey başına düşen ulusal gelir ve yıllık kalkınma hızı bakımından Türkiye'yi ekonomik sıralamada, İtalya'dan sonra Yugoslavya ve Yunanistan'dan önce gelen bir düzeye yerleştirmektedir. (Yayınlanmamış ders notları).

(2) Verilen rakamlar 1971 fiyatlarıyla değerlendirilmiştir.

Dr. Mehmet E. PALAMUT

- tarım kesiminde %12;
- sanayi kesiminde %45;
- hizmet kesiminde %43,

biçiminde olacak ve bu her sene GSMH'nın %24,2'nin global olarak yatırımlara harcanmasını gerektirecektir.

6 — İç tasarrufların GSMH içerisindeki payı %19,6 (1972)'den %25,5 (1977)'e yükseltilecek; bu tavana ulaşmak için de tasarruflar ortalama yıllık %13,6'lık bir hızla arttırılacaktır. Bilindiği gibi, tasarrufların artmasında kamu kesimi —sağlanan kamu gelirlerinden yapılacak tasarruflarla— çok önemli bir ödevi üzerine alır. İşte bu gerekçeyle, ÜBYKP devresinde kamu tasarrufları yılda ortalama %19 arttırılacak ve bu artış kamu gelirlerinin yıllık ortalama %12'lik bir hızla gelişmesine neden olacaktır.

7 — Sonuncu olarak, yatırımların dış kaynaklara bağımlılığını azaltmak amacıyla bir yandan yılda ortalama hizmet ve mal ihracında %9,2'lik artış sağlanacak, diğer yandan sözkonusu dönemde 450 milyon dolarlık ithalât ikamesi gerçekleştirilecektir (1).

Kısaca özetlemeye çalıştığımız ÜBYKP'nın hedefleri gözönüne alındığında, yatırım ve tasarrufun önemi kolaylıkla görülebilir. Şimdi, ilkin vergilerin tasarruf üzerindeki etkilerini, sonra da yatırım üzerindikileri görmeye çalışalım.

B. — Vergilerin tasarruf üzerindeki etkileri

- a. — Türkiye ve gelişmekte olan ülkelerde tasarrufun oluşmasındaki olumsuz etkenler :

Hiç şüphesiz, yatırımı besleyen en önemli kaynak tasarruftur. Tasarruf yapmaksızın yatırımların finansmanı ve üretim faktörlerinin en uygun (optimum) bir düzeyde kullanımı olanak dışıdır. Çünkü bir devlet, sürekli olarak dışarıdan sağlanan kaynaklarla ya-

(1) «Yeni Strateji ve Kalkınma Planı: Üçüncü Beş Yıl (1973-1977)», ss. 1007-1008, D.P.T.; Ankara — 1973.

tırım harcamalarını finanse edemez. İşte bu nedenledir ki, ÜBYKP, Türk ekonomisini sağlam ve güvenilir dayanaklara oturtabilmek güdüsüyle, anılan dönemde «Dış kaynaklara olan bağımlılığın azaltılması» koşulunu öngörmüş ve bunu bir hüküme bağlamıştır.

Bugün, az gelişmiş ülkelerde, vergilerin etkilerinden en önemli olanının tasarrufların uyarımına (teşvik) yönelik bulunması tartışmasız kabul edilmektedir. Fakat hemen ekleyelim ki, burada çözülmesi gereken çetin bir sorunla alnaç alnaçayız: Tasarrufun uyarımı için gerekli ve etken vergi politikası nasıl olmalıdır? Bir başka deyişle, elinde yaptırım gücü bulunan ve vergiyi seçken (sélectif) politikasının bir aracı olarak da kullanan devlet, dolaylı vergilere mi ağırlık vermeli, yoksa dolaysızlara mı? Sorun, ileri ülkelerle az gelişmiş ülkelerde farklı bir nitelik taşımakta ve bu nedenle farklı çözüm yöntemlerini gerektirmektedir.

Az gelişmiş ülkelerde, tasarrufların uyarımı için saptanacak ve uygulanacak vergi politikası genellikle dolaylı vergilere dayanmalıdır. Buna başlıca üç nedenle gereksinim vardır.

1) Sözkonusu ülkelerde vergilenebilir gelir oldukça düşüktür. Bu nedenle, gelir vergilerine ağırlık veren bir vergi politikası Hazineye ancak verimi zayıf kamu geliri sağlayacaktır.

2) Bu ülkelerde sanayi henüz kurulmamış veya kuruluş safhasındadır. Tarımsal yapılarının ağır basması anılan ülkelerin başlıca niteliklerinden birini oluşturur. Tarım kesimi, GSMH içerisinde arslan payını almaktadır. Oysa, dolaysız vergilerin ağırlık kazanması halinde, tarımsal gelirler gerektiğince vergilendirilemeyecektir. Çünkü tarım kesimi, uygulamaya konacak olan vergi yasalarının uyumlu ve etken biçimde işlemelerine pekin bir engel teşkil eder.

3) Daha önemlisi, dolaysız vergiler «atılım güçlerine birtakım bezginlik ve yılgınlık» getirmekte, bunun sonucu olarak en kötüsü de «yatırımların azalması»dır (1). Yani gelir vergileri ekono-

(1) Bernard VİNAY, «Fiscalité, Epargne et Développement», A. Colin, s. 58; Paris — 1968.

midde daraltıcı, buna karşın dolaylı vergiler genişletici etkiler doğururlar.

Durum böyleyken, Türkiye hem iç tasarruflarını artırmayı istemekte, hem de vergi sistemini dolaysız vergilere, yani gelir vergilerine doğru kaydırmaktadır. Örneğin, vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin payı 1971'de %62,6 iken bu pay 1975 yılında %53,0'e düşmüş bulunmaktadır (2). Vergi sistemimizin bünyesel yapı ve analizi bir başka yazımızın konusunu oluşturacağından, burada, ayrıca dolaylı ve dolaysız vergilerin bileşimi üzerinde durmakta yarar ummuyoruz.

Kanımızca, toplam iç tasarrufların artırılması için izlenen şimdiki vergi politikası ÜBYKP'nın hedefleriyle çelişkilidir. Çünkü ÜBYKP, her yıl %7,9 kalkınma hızının gerçek gerçekleştirilebilmesi için bir yandan yatırım hacminin yükseltilmesini amaçlamakta, diğer yandan yatırımlar içerisindeki yabancı kaynakların payının azaltılmasını istemektedir. Buna karşın, uygulanmakta olan vergilerin tasarrufların uyarımı konusunda olumlu etki yarattıkları söylenemez.

Bugün, bankalarda tutulan paraların faizlerinin «vergiden istisna»sı bağışık tutulacak olursa, vergilerimizin etkileri bütünüyle olumsuz bulunmakta ve mevcut vergiler gönüllü tasarruf sahipleri arasında hiçbir uyarımlı ödev yapmamaktadırlar. Bu nedenledir ki, beşer yıllık planlarla iç özel tasarruflar konusunda öngörülen hedefler hiçbir zaman gerçekleştirilememişlerdir.

Tasarrufu artırmak için bir yandan birey başına düşen geliri artırmak, diğer yandan da harcamaların bileşimini değiştirmek gerekir. Oysa, Türkiye'de birey başına düşen gelir az olup çok yavaş gelişmektedir. Buna karşın, tüketim eğilimi oldukça sert ve yüksektir. Üstelik, gelirleri ücret ve/veya maaştan oluşan yükümlülerin vergileri kaynakta kesildiğinden sözkonusu yükümlüler üzerinde bu vergiler haber verici («effect d'annoncement») etki yaratmazlar.

(2) Ömer Faruk BATIREL, «İktisadî Gelişme ve Kamu Maliyesi İlişkisi Üzerine», İ.İ.T.İ.A. Dergisi, s. 55, tablo: 10, Yıl: 1976, Sayı: 1, İstanbul.

Böylelikle, tüketim harcamaları devingensiz bir nitelik göstermek-
te ve bazan da tasarruf harcamalarının zararına artmaktadırlar.

Sonuncu olarak diyebiliriz ki, tasarruf sahipleri bireysel çıkar-
larının tutum olutunda değil, kıymetli mal istifinde (thésaurisation)
ve taşınmaz mal spekulâsyonunda bulunduğunu görmekte-dirler. Bu
biçimdeki yeğlemenin temel iki nedeni vardır: özgür sermaye piya-
sasının yokluğu ve servet vergilerinin zayıflığı... Her ne kadar,
kamu tasarrufu özel iç gönüllü tasarruftan daha hızlı artma zorun-
da olsa da, bu servet sahiplerinden ziyade ekonomik girişimcileri
vergilendirdiği sürece iyi sonuç vermeyecektir. Burada akla şöyle
bir soru gelebilir: Zorunlu tasarruflara başvurulamaz mı? Türkiye,
Planlı Dönemin başlangıcında benzer bir aracı bir kez denememiştir.
Ne acıdır ki bu araç, istenilen sonucu vermek şöyle dursun eko-
nomik, sosyal ve politik çalkantıların başlıca nedeni olmuş ve bu
yüzden kendisinden tez vazgeçilmiştir. Bu nedenle, böyle bir soru-
ya olumlu yanıt vermek olası değildir. Bugün Türkiye'de istenilen
boyutta gönüllü iç tasarrufların oluşumunu gerçekleştirmek bir ge-
reksinim olarak ortadadır. Ve bu gereksinim ivedilikle kendini git-
gide duyurmaktadır.

b. — Tasarruf uyarımı için alınacak önlemler :

İç gönüllü tasarrufların uyarımına yönelik olarak alınabilecek
temel önlemleri şu biçimde sıralayabiliriz:

1) En az geçim indirimi tavanının yükseltilmesi: Açıktır ki,
en az geçim indirimi tavanını yüksek tutmak, gönüllü tasarrufların
uyarılmasında başlıca olumlu etkenlerden biridir. Çünkü yükselti-
len dilim oranına bağımlı olarak tasarruflar artacaktır. Her ne ka-
dar, T. B. M. Meclisinde bu konuda (en az geçim indirimi sınırının
nicelik bakımından yükseltilmesine ilişkin) çalışmalar ve tartışma-
lar sürdürülmekteyse de, bunların umulan sonuca yönelik biçimde
yasallaşacağı kuşkuludur. Katsayının değiştirilmesi de kanımızca
yeterli değildir. Çünkü, yapılan katsayı değişikliğiyle vergi yüküm-
lülerine sağlanan ek gelir, tasarrufu artırmak şöyle dursun son
yıllarda fiyatlar genel seviyesinde katı vurgusunu bulan artışları
bile gidermekten uzaktır. Bu nedenledir ki, sözkonusu tasarruf sa-
hiplerini uyarabilmek ve özlenen tasarruf boyutlarına ulaşabilmek

için, yeniden bu dilimlerin uzun devredeki gereksinimlere yanıt verebilecek biçimde ayarlanmasında ve tavanların önemli ölçüde büyütülmesinde zorunluluk bulunduğu içtenlikle inanmaktayız.

2) Gelir vergilerinde başlangıç dilimleri için artan oranlılığın yeğniltilmesi: Bilindiği gibi Türk Vergi Sisteminde vergi nisbetleri genel olarak artan oranlıdır. Fakat bu nisbetler, gelir vergilerinde ilkin hızlı ve katı bir biçimde yükselmekte, sonra son yüksek gelir dilimleri için yavaşlamaktadırlar. Örneğin, verginin oranı ilk gelir dilimi için % 10 ve sonuncu dilim olan bir milyon TL'si ve bunun ötesindeki gelirler için %60'dır. En ağır marjinal vergi yükü, küçük dilimlerde bulunan yükümlülerin omuzlarına binmektedir. Kanımızca bu durum, tasarruf sahiplerinin uyarımı açısından, vergi sistemimizin hatalarından birini oluşturmaktadır. Bunun yanında, üst düzeydeki gelir dilimlerinin oldukça yüksek bir nisbetle vergilendirilmesini gönüllü tasarrufların oluşum ve uyarımına engel olabileceği olasılığını asla düşünmüyoruz. Şüphesiz bu durum, herkesin sosyal kafa yapısına ve yurttaşlık anlayışına bağlı bulunmaktadır. Çünkü, içerisinde yaşadığı toplumun sayesinde elde ettiği gelirin 6/10'unu Hazineye «sosyal bir ödev» anlayışıyla seve seve vermeye hazır bulunanlar olduğu gibi, benzer vergi borcunu «acı burukluk»la karşılayan ve onu «Devletin zor alımı» biçiminde görenler de olacaktır. O halde, vergilerin tasarrufların uyarılmasındaki etkenliğiyle artan oranlılık arasında çok sıkı bir bağ vardır. Vergi sistemleri oluşturulurken bu bağ gözden ırak tutulmamalıdır.

3) Harcamaların vergilendirilmesi: Daha önce belirttiğimiz gibi, Türk Vergi Sistemi dolaylı vergilere dayanmamaktadır. Oysa, üretilen mal ve hizmetlerin vergilendirilmesi ekonominin bütünü üzerinde olumlu etkiler doğurmaktadır. Çünkü, çok boyutlu genel bir harcama vergisinin uygulamaya konması, bir yandan devletin vergi gelirlerinin verimliliğini artırırken diğer yandan tüketicilerin kararlarını etkileyerek (verginin haber verme etkisi kendini gösteriyor) tüketim eğilimini düşürmekte ve bu, kısmen de olsa, bireysel harcamaların bileşiminde tasarrufun yararına bir artışa neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak, hem gönüllü özel tasarrufların, hem de kamu tasarruflarının artma eğilimi göstereceği ortadadır.

Dolaylı vergilerimizi incelediğimizde, bu vergilerin bileşiminde ithalât vergilerinin ağır bastığını görüyoruz. Oysa, ithalâtın bileşi-

minde üretim malları (ham madde, makina, teçhizat v.b.) çok önemli ve yüksek bir oranı oluşturmakta ve bu mallara uygulanan çeşitli vergi ve resimler (1) yatırımların maliyetini ağırlaştırmaktadır. Bunun yanında, 1970 yılında Finansman Yasasıyla yürürlüğe konan harcama (işletme) vergileri, genellikle Hazineye istenen verimi sağlamamakta ve tasarrufların uyarımı üzerinde de hiçbir olumlu etki yaratmamaktadırlar.

Özet olarak denilebilir ki, özel tüketim eğilimini düşürmek, dolaylı vergilerin matrahlarını genişletmek ve devlete ekonomik kalkınmanın gerektirdiği gelirleri sağlamak hedeflerine yönelik bulunan geniş ufuklu bir vergi politikasının uygulanabilirliği için tüm harcamaların vergilendirilmesine zorunluluk vardır. Kanımızca, böyle bir politika ancak genel ve çok boyutlu bir harcama vergisiyle gerçekleşebilir. Bununla birlikte hemen açıklıkla belirtelim ki, bu verginin olumlu etkilerini gösterebilmesi için vergi nisbetlerinin yapılan harcamaların çeşit ve aile bütçelerindeki yerlerine göre farklı (discriminatoire) olması gerekir.

4) Tasarruf bankalarının geliştirilmesi: Bugün Türkiye, sineinde bulundurduğu bankaların nicelikleri bakımından fantastik ve göstermelik ülke durumunda olup gerçekten bir «Bankalar enflasyonu»nun tüm niteliklerine sahip bulunmaktadır. Nüfusu 30 bini ancak bulan bir kentte 10-15 ayrı addaki bankaya rastlamak alışılmış ve bu olağan duruma gelmiştir. 39 ayrı addaki bankanın her birinin şubelerini bucaktan en büyük kentlere varıncaya dek dağıttığını görerek, bunların nitelik bakımından aralarında farklılıklar bulunduğu sanılmamalıdır. Büyük çoğunluğu ticaret bankalarıdır. Aralarında hemen hemen hiçbir nitelik farkı da yoktur.

Hemen belirtelim ki, bir yanda «Ticaret bankaları enflasyonu» olmasına karşın diğer yanda tasarruf kurumlarının bulunmayışı, burada anlatımı güç kötü sonuçlar doğurmakta ve bu durum tasarrufların uyarımı konusunda en önemli engeli oluşturmaktadır. Bu nedenledir ki, «mevduattaki artışlarla sanayileşme el ele gitmelidir

-
- (1) İthal mallarından «gümrük vergisi», «ithalattan alınan istihsal vergisi», «Belediye payı», «Damga resmi», «Rıhtım resmi» gibi türlü vergi ve resimler alınmaktadır.

Dr. Mehmet E. PALAMUT

ve ancak el ele gittikleri takdirde mevduattaki artışlar sanayileşmenin bir neticesi değil, muharrik kuvveti olurlar» diyen S.B.F.'nin tanınmış Profesörü İsmail Türk, Türkiye'de yeterli tasarruf kurumlarının yokluğu gerçeğini pekiştirdikten sonra, «tasarruf bankalarının geliştirilmesi»ni önermektedir (1). Bu konuda kendileriyle aynı kanıyı paylaşıyoruz. Eğer bugün Türkiye'de tasarrufların uyarılması ve bunların yüksek boyutlara varmaları isteniyorsa, gerçek tasarruf bankalarının kurulmasına zorunluluk vardır; ve bunlar zaman kaybetmeden kurulmalıdır.

5) Sermaye piyasasının kurulması ve bu piyasaya ilişkin yasanın yürürlüğe konması: Tasarruf uyarımına bir başka engel de, arz ve talebi nözgürce pazarını bulabileceği sermaye piyasasının yokluğudur. Çünkü sermaye piyasasının kurulması bir yandan ekonomik girişimcilerin sermaye gereksinimlerini giderecek, diğer yandan gönüllü tasarruf sahiplerini uyaracaktır. Yasal güvence altına alınmış böyle bir piyasanın sağlayacağı bir diğer fayda da, iyi niyetli halkın türlü addaki «Halka Açık Şirket»ler tarafından aldatılmasına son vermesi olacaktır.

Bugün, Türk sermaye piyasası geleneksel eski koşullar içerisinde çalışmaktadır. O halde, ivedilikle sermaye piyasası yasının çıkarılarak yürürlüğe konması zorunludur. Çünkü bu yasa sayesinde, anılan piyasa hem bir düzen ve yönetime kavuşacak, hem de tasarruf ve yatırım sahiplerinin çıkarları korunacaktır. Sırf bu nedendir ki, TBMM'nde bekleyen önerinin bir an önce somut olarak çıkarılmasına ve yürürlüğe konmasına büyük ümitler bağlanmaktadır.

6) Servetin etken bir biçimde vergilendirilmesi: Türkiye'de servet vergileri (arsa, arazi, bina, miras ve intikallerden alınan vergiler) ve servete bağlı gelir vergileri (taşınmaz mal kira gelirleri, tarım kazançları) dolaysız vergiler içerisinde hemen hemen hiç de necek kadar önemsiz bir yer tutmaktadırlar. Kanımızca, servet vergilerimizin göstermelik bu durumu, sürekli biçimde spekülasyon ve

(1) İsmail TÜRK, «Maliye Politikası ve Çağdaş Bütçe Teorileri», ss. 255-256; Ankara-1969.

Vergilerimizin Tasarruf

değerli mal biriktirim isteğini kamçulamakta ve geniş ufuklu maliyecilerce hiç de saygın bulunmayan spekülasyon ve tezozizasyon olutunun başlıca nedenini oluşturmaktadır. Oysa, spekülasyon ve tezozizasyon önlenibildiğinde tasarruf, istenen boyutta uyarılacaktır. Bugün olumsuz olan bu durumu olumluluğa dönüştürebilmek için, servetin etken bir biçimde vergilendirilmesi —özellikle taşınmazlar üzerinden alınan vergilerle veraset ve intikal vergileri—, vergi nisbetlerinin artan oranlı ve oldukça yüksek olması gerekmektedir.

Özet olarak diyebiliriz ki, toplam tasarruf birikimi üzerinde vergilerimizin etkileri tamamen yetersizdirler. Beşer yıllık planların amaçlarına uygun tasarruf birikiminin güçlüklerini sezen yetkili makamlar, sanayileşme sürecini hızlandırmak ve öngörülen yatırımları gerçekleştirilme ereğiyle, yalnızca yatırımların uyarımına yönelik alınmış koruyucu önlemleri uygulamakla yetinmektedirler. Şimdi, bu önlemleri sırayla görelim.

C. — Vergilerin yatırım üzerindeki etkileri

a. — Yatırımın önemi :

Yatırım, dayanıklı malların birikimine ilişkin olarak girişilen temel bir olgudur. Bir başka anlatımla yatırım, bir üretim devini midir. Fakat bu devinim, yalnızca üretim malları üretimine yöneliktir.

Hiç kimse yadsıyamaz ki, yatırım, ekonomik kalkınma düzeyine varmak ve bu düzeyi bitevi sürdürmek için gerekli bir zorunluluktur. Bu nedenle onu, ilkin ekonomik kalkınmanın tamamı için yerini hiçbir aracın alamayacağı kendine özgü bir araç, sonra da «arzulanan büyüme özleminin doyumunu için emîn bir vasıta» (1) olarak görmek olasıdır. Gelişmekte olan ülkelerin içerisinde buldukları sosyo-ekonomik sorunlar algılandığında, böyle bir aracın önem ve gerekliliği kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Yukarıda da değin-

(1) Bkz: C. CHAMEİL, «Investissement et Croissance économique», s. 14, Dunod; Paris — 1969.

Dr. Mehmet E. PALAMUT

diğimiz gibi Türkiye, gelişmekte olan ve kalkınma sorununu demokratik bir planla çözüme çalışan ülkelerden biridir; ve ekonomisinin yapısı, son çeyrek yüz yılın başlangıcından beri hızlı bir değişim ve gelişim göstermektedir. Açıktır ki, bu değişim sanayileşme süreci ve devinimine sıkı sıkıya bağlı bulunmaktadır. Başka bir deyişle, yatırım hacminin artması ile sözkonusu değişim ve gelişim arasında doğru oranlı bir ilişki vardır. Çünkü sanayileşme, üretim malları kalemlerinin sürekli biçimde artışını zorunlu kılar.

Açıklamağa gerek yoktur ki, beşer yıllık kalkınma planlarının hedefleri (1) gözönüne getirildiğinde yatırımların önemini kavramak oldukça kolay olacaktır.

b. — Yatırımlar:

Hiç şüphesiz, gerek ÜBYKP'nın ve gerekse onu izleyecek olanların başarıları sıkı bir biçimde öngörülen ve öngürülecek bulunan yatırımların gerçekleşme oranlarına bağlıdır. Bununla birlikte hemen belirtelim ki, şimdiye dek uygulanmış bulunan planlar, sermaye birikimi konusunda istenen ve planlanan hedeflerin hep gerisinde kalmışlardır. Çünkü, özel kesim üzerine düşen yatırımları gerçekleştirmiş bulunmasına karşın, kamu kesimi plan hedeflerinin gerisinden izlemiştir.

Vergilerin yatırımlar üzerinde etkilerine geçmeden önce, planlı dönemdeki yatırımların gelişme seyrini görmek yerinde olacaktır. İlişikteki Tablo: I, yatırımlarda izlenen gelişmeyi yıllar itibariyle yansıtmaktadır.

İlişik sayfadaki Tablo: 1'in incelenmesinden, bir yandan yatırımların sürekli olarak arttığı, diğer yandan da bu artışızının son

-
- (1) Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları her yıl % 7 oranında bir kalkınmayı öngörüyor ve bunu sağlamak için ise her sene: BBYKP döneminde GSMH'nın % 18,3 ü, İBYKP döneminde ise % 22,5 i yatırım harcamalarına yöneltiliyordu. Oysa, ÜBYKP döneminde (1973-1977) kalkınma hızı % 7,9 olup GSMH'nın % 24,2 si yatırımlara ayrılmakta, üstelik dış kaynakların oranında % 9 dan % 3,6 a bir düşme planlanmıştır bulunmaktadır.

Vergilerimizin Tasarruf

yıllarda çok geliştiği gerçeği ortaya çıkmaktadır. Fakat hemen belirtmemiz gerekir ki, yatırımların bu biçimdeki gelişmesinde alınan uyarım önlemleri küçümsenmeyecek bir ödevi üstlenmektedirler. Bunu unutmamak gerekir.

Şimdi, yatırımların artmasında işlevi bulunan önlemleri :

- yatırım indirimi;
- ithalât vergi ve resimlerinde muafiyet veya istisna;
- ithal vergi ve resimlerinin taksitlendirilmesi;
- ihracatta vergi iadesi

biçimlerinde inceleyelim.

TABLO: I

PLANLAMA DÖNEMİNDE YATIRIMLARIN GELİŞİMİ (*)

(Cari fiyatlarla)

Yıllar	Milyon TL.	Artış %
1963-67 (1)	95.879	—
1968	22.456	19,7
1969	25.158	12,0
1970	29.253	16,3
1971	35.997	23,1
1972	44.820	24,5
1973	55.921	24,8
1974	84.557	51,2
1975 (2)	116.435	37,7

1. — Yatırım indirimi:

Planlama Döneminin başında 202 sayılı yasayla yürürlüğe gi-

(*) Veriler için Bkz: «Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl», s. 205, Tablo: 123; D.P.T., Ankara — 1973; v e «İktisadi Rapor 1976», s. 34, Tablo: 14, T.T.O.S.O.T.B.B.; Ankara — 1976.

Dr. Mehmet E. PALAMUT

ren yatırım indirimi, yürürlük tarihini izleyen yıllarda bir takım değişikliklere uğradı. Bir ara, yatırım indirimi oranlarının tesbiti DPT'na verildiyse de bu yetki, 25 Ekim 1969 da Anayasa Mahkemesince kaldırıldı.

Yatırım indirimi, plan hedeflerinin gerçekleşme olasılığını bü-yütmek ve otofinansmanı uyarmak amacıyla özel kesime tanınmış bulunan bir vergi istisnasıdır. Bu istisnadan faydalanabilmek için (202) nolu yasa, birtakım koşullardan söz etmektedir. Bunlar:

(1) Yatırım indiriminden faydalanacak olan gelir, yalnız bilanço esasına göre belirlenmiş ticarî ve / veya ziraî gelirlerden doğmuş bulunmalıdır;

(2) Yapılacak yatırım, beş yıllık kalkınma planı ve yıllık programlar tarafından öngörülen amaçlara uygun olmalıdır;

(3) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı İcra ve Teşvik Genel Müdürlüğünün uygun onayı alınmalıdır;

(4) Yatırım değeri en az 250.000.- TL. olmalıdır.

Anılan bu indirimin oranlarına gelince, oranlar kesim çeşitlerine ve yatırımın yapılacak olduğu bölgelere göre değişmektedir. Örneğin, sanayi kesiminde % 30, tarım kesiminde % 30, tarım kesiminde % 40, gelişmemiş bölgelerde % 50, ve su ürünlerine ilişkin yatırımlarda ise % 100 dür (1).

Kanımızca, otofinansmanı uyararak yatırım indirimi aracılığıyla yatırımların boyutunu yükseltmek en uygun yoldur. Diğer yandan, bu kurum bir başka ana ödev daha üstleniyor ki, o da, yatırımların istenen amaçlar doğrultusundaki devingenliğidir. Bir başka deyişle, bu vergisel önlem, ekonomik gelişme ve bünyesel değişme amacı olarak yadsınamıyacak bir işlevi yürütmektedir. Tablo: 2 de bu gelişim ve yönelim açık bir biçimde görülmektedir. Aynı tabloda, özel kesimin yatırım indirimiyle uyandırılan yatırım tutarının 27.793

(1) 1963-1967 verileri 1971 fiyatlarıyla değerlendirilmiştir.

(2) 1975 yılının verileri tahminî bulunmaktadır.

(1) Orhan BALI, «Yatırım İndirimi», Türkiye İktisat Gazetesi, ss. 3-7; 31.7.1975 — Ankara.

Vergilerimizin Tasarruf

milyon TL. (1972) dan 44.714 (1973) milyona çıktığı görülüyor. Bu, tek yılda gerçekleştirilen % 60,88 lik bir artışı simgelemektedir. Oysa, aynı yolla 1963-1970 döneminde sağlanan artış ise 13.526 milyon TL. dir (2).

Tablodan çıkan bir başka sonuç ise, sözkonusu yatırımların kesimlerarası dağılımının dengesiz oluşudur. Örneğin imalat kesimi, yatırım indirimiyle uyarılmış özel kesim yatırımlarının beşte dördünden fazlasını içermektedir.

Yatırımların bölgelerarası dağılımına gelince, dengesizliğin sürekliliğini koruduğunu ve yatırımların çoğunun Marmara Bölgesinde toplandığını görüyoruz. Bu durumda, farklı oranlar yönteminin kendinden beklenen önemli işlevi yapmadığını açıklıkla söyleyebiliriz. Örneğin, Makina Mühendisleri Odasının 1975 de yaptığı sanayi sayımında Türkiye'deki 7480 sanayinin bölgelere dağılımı şöyledir: Marmara 3779, Ege 1217, İç Anadolu 1055, Akdeniz 631, Karadeniz 481, Güneydoğu Anadolu 181 ve Doğu Anadolu 136 (1).

TABLO: 2

YATIRIM İNDİRİMİNDEN FAYDALANAN YATIRIMLARIN KESİMLERARASINDAKİ DAĞILIMI

(Milyon TL.)

Kesimler	1972			1973		
	Proje sayısı	Yatırım değeri	%	Proje sayısı	Yatırım değeri	%
Tarım	2	34	0,12	8	524	1,17
Madencilik	12	1.419	5,11	19	1.675	3,74
İmalat	250	24.738	89,01	431	39.011	87,25
Enerji	1	171	0,61	—	—	—
Hizmet	47	1.431	5,15	54	3.504	7,84
Toplam	312	27.793	100,00	512	44.714	100,00

Kaynak: «1975 Yılı Programı», DPT, s. 346; Ankara — 1975.

(2) «1971 Yılı Programı», D.P.T., s. 725; Ankara — 1971.

(1) Bkz: «Hürriyet» Gazetesi, s. 6, 21.7.1976 — İstanbul.

Dr. Mehmet E. PALAMUT

Burada ayrıca belirtmemize gerek yoktur ki, yatırımlarda gözlemlenen bu artış eğilimi yalnız yatırım indirimi önlemine değil, girişimcileri isteklendiren tüm diğer önlemlere de bağlı bulunmaktadır.

2. — İthal vergi ve resimlerinde muafiyet veya istisna :

474 Sayılı Yasanın 2. nci maddesi T.C. Hükûmetlerine gümrük resim ve vergilerinin oranlarını düzenleme yetkisi vermektedir. Anılan yasa uyarınca, 28 Eylül 1969 tarihinde 6/12585 nolu kararname yürürlüğe konmuş olup, yatırımları uyarmak amacıyla, ithalât üzerinden alınan vergi ve resimler için kısmî veya tam bazı muafıklar getirilmiştir.

Muafık veya istisnadan yararlanma koşulları yukarıda anılan kararnamenin 2.ci maddesinde belirlenmektedir. Buna göre, «Uzun dönemde kalkınma planının hedeflerini gözönünde bulundurarak:

(1) Türk sanayi mallarına dış piyasalarda yarışım gücü kazandırmak;

(2) Ülkeye yeni üretim teknolojisinin girişini kolaylaştırmak;

(3) Dünyada mevcut veya kurulmakta bulunan işletmelerin ekonomik ölçeklerine uygun olarak, daha önce kurulmuş veya kurulacak işletmelerin genişlemelerini sağlamak» gerekmektedir. Her ne kadar, söz konusu kararname maddesinde üç koşul sayılmakta ise de, uygulamada bu koşullardan bir tanesinin bulunması, mutlak veya kısmî muafiyetten faydalanmak için yeterlidir (1).

Yatırım indirimi ile arasındaki farka gelince, birinci önlem yalnızca özel kesime uygulandığı halde, ikinci önlemden her iki kesim (kamu-özel) yararlanmaktadır. Elimizde ikinci önlemin etkinliğini doğrulayıcı veriler bulunmamasına karşın, tartışılabilir iyimserlikle, ithalât üzerindeki vergisel muafiyetin bir yandan sabit sermaye birikimini kolaylaştırmakta, diğer yandan üretim malları artışlarını olumlu biçimde etkilemekte olduğunu söyleyebiliriz.

(1) Bkz: Orhan BALI, «Gümrük Vergi ve Resimlerinin Yüzde Yüz Muafiyeti», T. İktisat Gazetesi, ss. 3-7; 10.7.1975 — Ankara.

Vergilerimizin Tasarruf

3. — İthalât vergi ve resimlerinin taksitlendirilmesi :

Yatırımları uyarmak amacıyla alınan önlemlerden bir diğeri, girişimcinin ithalâtdan doğan vergi ve resimlerinin taksite bağlanmasıdır. 25 Mayıs 1964 de Türk uygulamasına giren 474 sayılı yasanın 3.cü maddesinin (a) bendine göre, yatırımcıların yatırım safhasında parasal gereksinimlerinin en üst düzeyde olduğu noktasından hareketle, Bakanlar Kuruluna, girişimcinin —damga resminin dışında— ithalât vergi ve resim borçlarını beş yıla kidar erteleme yetkisi verilmiştir. Bu önlemden faydalanmak için, aşağıdaki iki koşulu aynı anda yerine getirmek gerekir. Bunlar:

- (1) İthalâtı yapılacak yatırım malları yıllık programların yatırım tablolarında yer almalıdır;
- (2) Teknoloji ve Sanayi Bakanlığının uygunluk onayı olmalıdır.

Belirtmekte yarar görüyoruz ki, vergi borcu ertelenmiş olan girişimciler, carî banka faizi üzerinden Hazineye borçlanmakta ve bu borçlarını kendilerine tanınan ödeme süresi içinde vergi taksitleriyle birlikte ödemektedirler.

İthalâttan doğan vergi ⁽¹⁾ borçlarının ertelenmesi yatırımlar üzerinde beklenen çok önemli etkiler oluşturmakta mıdır? Ne yazık ki, bu önlem kendinden beklenen etkenliğini gösterememiş, şu veya bu girişimcinin yatırım kararını olumlu yönde pek etkileyememiştir. Örneğin, 1969 yılında 104 işletme 2.838 milyon TL. değerindeki yatırım miktarı için 215 milyon TL. lik bir vergi ertelemesinden faydalandığı halde, 1970 de işletme sayısı 128'e yükselmiş ve bunların 2.841 milyon TL. sı tutarındaki yatırımları için 204 milyon TL. lik vergi ertelemesi yapılmıştır ⁽²⁾. Görüldüğü gibi, bir yıllık zaman kesitinde girişimci sayısı niceliksel artmasına karşın, yapılan yatırım tutarında pek öyle göze görünür bir değişme olmamıştır. Belki, girişimcilere ertelenen vergi borçları için bir faiz ödeme zorluğu yüklenirse, bu önlem kendinden beklenen olumlu etkiyi

(1) Burada «vergi» deyimini geniş anlamda ele almış olup bir takım resim ve harçları da içerdiği varsayılmalıdır.

(2) «1971 Yılı Programı», a.g.e., s. 737.

Dr. Mehmet E. PALAMUT

gösterebilecek, yatırımların nicelik bakımından artması olanağını doğurabilecektir.

4. — İhracatta vergi iadesi :

İhracatın uyarımı asırlardır izlenmiş ve uygulanmış bir ekonomi politikasıdır. Çünkü ihracat, iki yönlü fayda işlevini yürütmektedir: ulusal geliri artırmak ve döviz sağlamak... Başlangıçta da belirttiğimiz gibi, bir yandan sürekli olarak ulusal gelirin artırılması diğer yandan yatırım gereksinimlerini karşılayacak yeterli yabancı döviz rezervlerinin temini, bugün Türk devletinin başlıca temel sorunudur. İşte bu soruna —kısmen de olsa— yanıt bulma amacıyla, 261 Sayılı Yasa 1963 yılında yürürlüğe konmuş olup ihracatta, geri verilecek bazı vergi, resim ve harçlara ilişkin koşulları içermektedir.

Geri verilen vergilerin türlerine gelince, anılan yasaya göre bunlar, ithalde ve içeride alınan dolaylı vergiler, ücretlerden alınan gelir vergisi, resim ve harçlardan oluşurken, 16 Eylül 1975 günkü Resmî Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle bu vergilerin kapsamı genişletilerek, ihraç edilecek malların üretim süreçleri içerisinde «...ayni etkiyi yapan her türlü yük»lerin de geri verilebileceği hükmü getirilmiştir.

Hiç kimse yadsıyamaz ki, «ihracatta vergi iadesi» önlemi oto-finansmanın artması konusunda, yukarıda gördüğümüz son iki önlemden daha etkili olmakta ve önemli bir görevi üstlenmektedir. İkinci olarak bu önlem bazı ekonomik kesim ve kolların istenilen amaçlara yöneltilmesinde kullanılan etken bir araç ödevi görmekte, örneğin içe dönük tüketim malları üreten ekonomik devinmeleri kolaylıkla dışa dönük ihraç malları üreten işletmeler biçimine dönüştürebilmektedir.

Burada akla şöyle bir soru gelebilir: Acaba bu önlemle ihracatta sağlanan artış Hazinesinin uğradığı zararı ödünleyebiliyor mu? Elimizde son yıllara ait veriler bulunmakla birlikte, 1973 yıllarına ilişkin veriler, «ihracatta vergi iadesi» önleminin yaklaşık olarak yüzde yüz etkili olduğunu, «vergi iadesi» ndenfaydalanan ihracatta önemli bir artış olurken Hazinesinin uğradığı vergi kaybında yüzde olarak bir düşüşün varlığını bize kanıtlamaktadır (1).

(1) Bkz: «1975 Programı», a.g.e., s. 348.

SONUÇ

Yaptığımız inceleme sonucu kayda değer bulduğumuz noktaları şu biçimde sıralayabiliriz:

1) Mevcut vergilerin tasarruf üzerindeki etkileri olumsuzdur. Bizce bu, vergi sistemimizin bünyesinden ileri gelmektedir. Oysa, sistemi ivedilikle harcama vergilerine doğru kaydırmalıdır. Tasarrufların istenen boyutlara ulaşamaması nedeniyledir ki, yatırımların uyarımı için bazı önlemler alınmış ve uygulamaya konulmuştur.

2) Vergilerimizin yatırım üzerindeki etkileri genel olarak olumlu bulunmakta, yurttan sabit sermaye birikimi alınan önlemlerle kısmende olsa planın amaçları doğrultusunda gerçekleştirilebilmektedir.

3) «Yatırım indirimi» ni düzenleyen 202 sayılı yasanın içeriği hem istenen hedeflere ulaşmakta yetersiz, hem de iki ekonomik kesim arasındaki eşit yarışma olanaklarını ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle, söz konusu yasa yakın bir gelecekte düzeltilmeli ve yatırım indiriminden kamu kuruluşları da faydalandırılmalıdır.

4) Yatırımların bölgelerarası dağılımı doğru olmadığından, belirli üç-beş çekici bölgenin lehine gün geçtikçe sönen ve önemini yitiren bölgeler vardır. Bu bölgelerin tekrar ışıdamaları, kendi ekonomik güçlerini canlandırmaları ve geliştirmeleri mevcut kurum ve önlemler çerçevesinde olanak dışıdır. Bunun için, geri kalmış bölgelerdeki yatırımları finanse etmeye yönelik bir Bölgesel Fon kurulmalı ve bu Fon'un kaynağı sağlam, verimli bir veya birkaç vergiyle karşılanmalıdır. Örneğin, Mali Denge Vergisi veya Kara Taşlıları Vergisi benzer bir fon'u rahatlıkla besliyebilecektir.