

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
Prof. Dr. Memduh YAŞA'ya Armağan

PANEL "1991 BÜTÇESİ"

Katılanlar (*)

Prof. Dr. Memduh YAŞA
Prof. Dr. Burhan ŞENATALAR

Erdoğan ÖNER
Doç. Dr. Eser KARAKAŞ

BAŞKAN
1991 Bütçesi ve Karşı Karşıya Bulunduğu
Kısıtlar
1991 Mali Yılı Bütçesi
Türkiye'de Vergi Gelirleri İçinde Dolaylı
Vergilerin Payının Artması Üzerine
Bazı Düşünceler

26 Ekim 1990
İ.Ü. Merkez Bina Doktora Salonu

(*) Panelde konuşma sıralarına göre.

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
Prof. Dr. Memduh YAŞA'ya Armağan

1991 BÜTÇESİ VE KARŞI KARŞIYA BULUNDUGU KISITLAR

Prof. Dr. Burhan ŞENATALAR
İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi
Öğretim Üyesi

GİRİŞ

Herhangi bir yıl bütçesini değerlendirirken, bir yandan bu bütçenin dayandığı politik ve ekonomik tercihleri, öte yandan da karşı karşıya bulunduğu kısıtları gözönüne almak gerekir. Bütçeler uygulanmakta olan iktisat politikasının bir parçasıdır ve bu politikayla uyumlu olmak zorundadır. Dolayısıyla belirlenmiş iktisat politikasının tercihleri bütçeye yansır ve bütçede somutlaşır. İktisat politikasının kendisi de daha geniş kapsamlı, temel politik tercihlere dayanır. Temel politik tercihlerin sık sık değişmesi sözkonusu olmaz. Ayrıca bunların ayrıntılı olarak ve açık biçimde yazılı metinlerde yer alması da çoğu kez sözkonusu değildir. İktisat politikası ise, dayandığı temel politik tercihler üzerinde biraz daha geniş bir esnekliğe sahiptir ve daha kısa süreli değişimler gösterebilir.

1991 bütçesi, 1980'li yılların tüm bütçeleri ile ortak temel tercihlere dayanmaktadır. Bu tercihler 24 Ocak 1980'de başlatılan politika ile gündeme gelmiştir. Bu politikanın en önemli tercihleri "özel büyük sermaye eliyle birikim", "dışa açılma" ve "piyasa mekanizmasının (zaman içinde) güçlendirilmesi" biçiminde özetlenebilir.

Bu strateji içinde devlete ve bütçelere düşecek görevler de, gerek faaliyetler ve harcamalar açısından, gerek finansman yöntemleri ve gelir çeşitleri açısından bir ölçüde belirlenmekte ve sınırlanmaktadır. Örneğin, devletin sosyal hizmetlere vereceği ağırlık ya da yüksek gelir gruplarının ne ölçüde vergilendirileceği gibi konular bu tercihlere dayanmaktadır. Ayrıca ekonominin gelişmişlik düzeyi, tarımdışı sektörlerin genişliği, kurumlaşmanın derecesi gibi etkenler de devlet gelirleri (özellikle vergi kapasitesi) üzerinde etki yapacaktır. Nihayet konjonktür dalgalanmaları da öncelikle vergi gelirlerini etkileyecektir.

1991 bütçesinin de (1980 sonrası tüm bütçeler gibi) çerçevesi ve ana kısıtları temel politik tercihler ve benimsenmiş iktisat politikası stratejisinden kaynaklanmaktadır. Aynı politik tercihlerin ve iktisat politikası stratejisinin

belirlediği, dolayısıyla benzeşen bütçelerin ardarda uygulanması bütçelerde "yapısal iç kısıt" adını verebileceğimiz yeni sınırlara yol açmaktadır. "Yapısal iç kısıt"ın tipik örneği yıllar boyu süren borçlanma politikası sonucunda bütçenin önemli bir oranının baştan borç faizlerine ayrılması zorunluluğudur. Sayılan kısıtların etkisi arttıkça, belirli bir yılın bütçesi ile ilgili manevra alanı da daralacaktır.

1991 bütçesini buraya kadar söylenenlerin ışığında ele alırsak, bu bütçe ile ilgili manevra alanının hayli dar olduğu, gelir ve gider türleri ve düzeyleri ile ilişkili seçme ve tercih olanağının hayli zayıf olduğu görülür. Bütçe politikasında bir darboğazla karşı karşıya olunduğu söylenebilir. Bu darboğazın bazı göstergelerine kısaca değinelim:

1) 1991 bütçesinin yaklaşık % 20'si borç faizlerine gidecektir. 1980'lerde benimsenen "özel büyük sermaye eliyle birikim" modeli uyarınca üst gelir gruplarının vergi yükü düşürülmüş, toplam vergi gelirlerinin hızla artışı ise sağlanamamıştır. Dolayısıyla borçlanmanın önemi her geçen yıl artmıştır. Bu süreç sonucunda borçların faizi de bütçeden her geçen yıl daha büyük bir pay alır olmuştur. Bu olgunun yakın gelecekte değişmesi sözkonusu değildir.

2) 1991 bütçesinin önceden önemli ölçüde belirlenmiş bir kalemi de personel harcamalarıdır. 1980'lerde uzun süre hem personel sayısı sınırlanmış, hem de kamu kesimi çalışanlarının reel gelirleri düşürülmüştür. Ancak 26 Mart 1989 yerel seçimlerinin sonuçları ile kitlesel "bahar eylemleri" ANAP hükümetine çok ciddi uyarı mesajları vermiştir. 1989'dan itibaren sendikaların önemli zamlar almalarıyla reel ücretler yeniden yükselişe geçmiştir.

Bu gelişmeye paralel biçimde 1989 Temmuz'unda memur maaşlarına da (önceki ayarlamalara göre daha yüksek) reel artışlar getirilmiştir.

Daha sonraki ayarlamalar ise sınırlı kalmıştır. 1991 bütçesinin % 34'ü aşan bir bölümü personel harcamalarına ayrılmıştır. 1989'dan itibaren yaşanan siyasal-toplumsal değişmeler memurların satınalma gücünün 80'lerin ilk yarısındaki gibi düşürülmesini olanaksız kılmaktadır. Ayrıca memur sayısında kısa dönemde büyük azalışlar beklenemeyeceğine göre, personel harcamaları bütçenin esnekliği düşük bölümlerinden birini oluşturacaktır.

1991 bütçesinin verilerine göre yalnızca personel giderleri (36 trilyon TL) ile borç faizi (20,7 trilyon TL) toplamı (56,7 trilyon TL) öngörülen vergi gelirinin (70 trilyon TL) % 81'ini götürmektedir. Personel dışı cari giderler (12,9 trilyon TL) ile borç faizi dışındaki transfer harcamaları (20,6 trilyon TL) hesaba katılırsa, cari harcamalar ile transfer harcamalarının toplamı (90,1 trilyon TL) toplam vergi gelirini önemli ölçüde aştığı gibi öngörülen toplam devlet gelirini geçmekte ve belirli bir bütçe açığına neden olmaktadır. Bu durum memurlara verilecek zamların yüksek tutulmasını güçleştir-mektedir.

1991 bütçesiyle memurlara getirilen artışlar 1989 Temmuz'undaki satılma gücünü bile sağlamamıştır. DİE'nin Tüketici Fiyatları İndeksi'nden yararlanarak yapılan bir hesaplama, Ocak 1991'deki reel maaşın tüm memur kategorileri için Temmuz 89'un altında olduğunu ortaya koymuştur. Çoğu memur kategorisi için Ocak 91'in reel maaşı Temmuz 89'dan % 10-14 arasında daha düşüktür. Bu durum, reel maaşların 1980'lerin ilk yarısındaki gibi düşürülmesinin politik nedenlerle sözkonusu olmamasına karşılık, 1989 ortasındaki gibi belirgin ölçüde arttırılmasının da mali nedenlerle zor olduğunu düşündürmektedir.

Mali olanaklar genişletilebildiği takdirde, sosyal açıdan öncelikli hedef en alt gelir düzeylerindeki memurların yeterli bir gelir düzeyine getirilmesi olmalıdır. Ekonomik açıdan öncelikli hedef ise, özel kesimle kamu kesimi arasındaki maaş farklarının büyük ölçüde eleman kaçışına neden olduğu alanlara müdahale edilmesidir. Ayrıca maaşların 6 aylık ayarlamalar yerine 3 aylık aralıklarla ayarlanması da düşünülmelidir. Bu ayarlama 3 aylık enflasyonun % 10'u geçmesi gibi bir koşula bağlanabilir.

3) Personel harcamaları ile borç faizlerinin esnekliği düşük kalemler olarak gelirlerin önemli bir bölümünü götürmesi, belirli bir gelir tutarı içinden yatırımlara ayrılacak payı düşürmektedir. Hele cari harcamalar ile transferlerin toplamının normal gelirlerle karşılanamadığı ve bir bütçe açığının doğduğu düşünülürse, yatırım harcamalarının artışı bütçe açığının artışı gibi düşünülebilecek, bu da yatırımlar üzerinde önemli bir kısıt oluşturacaktır. Nitekim 1991 bütçesinde öngörülen toplam ödenekten yatırıma ayrılan pay yalnızca % 14'tür. Aynı payın 1979 ve 1980 bütçelerinde sırasıyla % 29 ve % 26 olduğu gözönüne alınırsa, yatırımların öneminde ciddi bir azalış olduğu anlaşılır.

Ayrıca 1980'lerde devletin KİT'ler eliyle yaptığı yatırımların –özellikle imalat sanayii yatırımlarının– zaman içinde azaltılması politikasının etkisi de eklenince, sonuçta kamu yatırımlarının hem toplam yatırımlar içindeki payı, hem de milli gelire oranı düşmektedir. Kamu yatırımlarının toplam sabit sermaye yatırımları içindeki payı 1970'lerin sonlarında % 50 dolayındaydı, özel yatırımlardaki gerileme nedeniyle 1981 ve 1982'de % 60'ın üzerine çıkmıştır. 1989 ve 1990'da ise, % 45 dolayında olmuştur. Kamu yatırımlarının GSMH'ya oranı da 1981 ve 1982'de % 12'ye yakınken 1986 ve 1987'de % 13'e çıkmış, izleyen yıllarda gerilemiş, 1989 ve 1990'da % 10 dolayında olmuştur.

1991 bütçesinin karşı karşıya bulunduğu kısıtlar yatırımları düşürücü, bütçe açığını ise yükseltici yönde etki yapmaktadır. Sorunu hafifletebilecek seçeneklerin gider azaltıcı ve/veya gelir arttırıcı nitelikte olması gerekir. Ne var ki, karşı karşıya bulunulan politik veriler bu tür seçenekleri zorlaştırmaktadır.

1989 yerel seçiminin sonuçları ve o zamandan beri yapılan kamuoyu yoklamaları iktidardaki partiye yönelik desteğin % 20 dolayında, hatta zaman zaman onun da altında olduğunu göstermektedir. En geç 1992 sonba-

harında, büyük olasılıkla ondan da önce seçime gidilecek olması iktidarın gelir arttırıcı önlemler almasını, özellikle vergi yükünü yükseltmesini çok güçleştirmektedir. Üstelik aynı olgu bazı harcama kalemlerinin artışına yol açmaktadır. Sağlık ve eğitim harcamalarındaki gelişme buna örnek oluşturmaktadır.

1980'lerde izlenen politika genel olarak sosyal hizmetlerin ve harcamaların görece önemini düşürmüştü. Örneğin Milli Eğitim Bakanlığı'nın konsolide bütçe içindeki payı 1970'lerde % 12-13'tü, % 14-15'e çıktığı yıllar da olmuştu. 1980'lerde bu pay aşağı çekildi, hatta % 10'un altına düştüğü yıllar da oldu. Benzer biçimde Sağlık Bakanlığı'nın bütçedeki payı 1970'lerde çoğu yıl % 4'ün üzerinde olmuştu, 1980'lerde ise bu pay % 3 dolayına (bazı yıllar altına) düşürülmüştü.

1989'dan itibaren görülen gelişmeler ve 24 Ocak politikasının sosyal hizmetleri ihmal edişini eleştiren görüşlerin geniş toplum kesimlerine maloluşu sonucunda, eğitim ve sağlık harcamalarının payını yükseltmek gerekli görüldü. Milli Eğitim Bakanlığı'nın payı 1990'da % 13.2'ye, 1991'de de % 14,3'e çıkartıldı. Sağlık Bakanlığı'nın payı da 1990'da % 4,1'e, 1991'de % 4,2'ye yükseltildi. Bu paylar 1970'li yıllara göre herhangi bir artış ifade etmemekle birlikte, 1980'li yıllara göre belirgin bir yükselmeyi gösterir.

1991 bütçesinde ödenekleri önemli ölçüde artan birimler arasında İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın bulunması da belirli siyasal sorunların ağırlaşması ile ilgilidir. Nihayet rekor artışların öngörüldüğü birimler de çok dikkat çekicidir. 1991 bütçesinin toplam giderlerde öngördüğü artış oranı % 63 iken Cumhurbaşkanlığı bütçesinin artış oranı ise % 330'dur. Malatya'daki İnönü Üniversitesi'nin ödenegindeki artış da % 577. Üniversitelerin toplam ödeneginde (YÖK dahil) öngörülen artış ise % 87'dir.

Belirli politik nedenlerde belirli harcama kalemlerinin yükseltilmesine karşılık vergi gelirlerinde ciddi artışlar sağlanması giderek zorlaşmıştır. Vergi gelirlerinin artışında enflasyonun gelir vergisi yükünü arttırıcı işleyişi özellikle etkili olmuştur. İndirim ve istisna tutarlarında ve vergi dilimlerinde yapılan ayarlamalar çoğunlukla enflasyonun gerisinde kalmış, dolayısıyla vergi kapsamına girenlerin vergi yükü zaman içinde yükselmiştir.

Örneğin 1986-1991 döneminde özel indirim 6 katına, tarife dilimleri ise yalnızca 4 katına çıkarılmış, fiyatlar genel düzeyi ise 11 katına yükselmiştir. Bu sayılar tarife dilimlerinin reel büyüklüğünde 2/3'e yakın bir daralmayı, özel indirimde de % 50'ye yakın bir aşınmayı ifade etmektedir. (Benzer bir aşınma vergi iadesi dilimlerinde de yaşanmış ve yöntemin yükümlü açısından çekiciliği zayıflamıştır). Bu gelişme sonucunda vergi kapsamına girenlerle kapsam dışında kalanlar arasındaki eşitsizlik artmıştır. Ayrıca vergi kapsamının genişletilmesi yolunda pek bir mesafe de alınamamıştır. Bu durum özellikle ücretlerin vergi yükünü yükseltmesi nedeniyle belirli sakıncalar getirmektedir. Çoğunluğu itibarıyla düşük gelirli kabul edebileceğimiz ücretlilerin vergi yükünü, vergi ağı dışında kalan ya da teşviklerden yararlanan orta

ve üst gelir gruplarıyla karşılaştırarak sosyal açıdan eleştirmek mümkündür ve doğrudur. Ancak sorun ekonomik açıdan da önemli sakıncalar yaratmaktadır. Ücretlerin yüksek oranda vergilendirilmesi işçilik maliyetini ciddi ölçüde yükseltmekte, sanayi mallarının görelî fiyatını yapay biçimde arttırmakta, dışsatımı güçleştirmekte, öte yandan faktörler arasında da emek gücünün nisbi fiyatını yapay biçimde yükseltmektedir. İşçilik maliyetinin bu şekilde yükselişi toplu sözleşme sürecinin işleyişini zorlaştırmakta, istihdam artışını frenlemektedir.

Vergi teşvik önlemlerinin aşırı geniş tutulması da vergi gelirlerinin artışını frenlemiştir. 1990 sonunda ulaşılmış politik konjonktür ve güçler dengesi herhangi bir kesimin vergi yükünün anlamlı ölçüde yükseltilmesini ciddi biçimde zorlaştırmıştır. Dolayısıyla hükümet çok ciddi bir mali açmazla karşı karşıya kalmıştır. Politik koşullar ve dengeler gerek harcamaların kısılmasını, gerek vergilerin arttırılmasını çok zorlaştırmıştır. Seçim yaklaştıkça bu zorluğun daha da artması doğaldır. Böylesine ciddi bir tıkanmanın sonuçlarından en önemlisi bütçe açıklarının, dolayısıyla kamu kesimi açıklarının sürmesi ve bunun –başta enflasyon olmak üzere– yolaçtığı sorunların devam etmesidir.

Bu açmaz aşılamaz mı, ya da bu açmaz nereye kadar sürer? Sorun 1970'leri anımsatmaktadır. 1970'lerde de kamu kesiminde benzer nitelikte ve giderek ağırlaşan bir bunalım yaşanmıştı. 1970'lerin ikinci yarısında, özellikle 1977 seçiminden sonra politik düzeyde egemen olan istikrarsızlık ve bıçak sırtı denge, vergi yasalarında kapsamlı değişiklikler yapılmasını ve vergi yükünün anlamlı derecede arttırılmasını olanaksız kılmıştı. Gerek AP ağırlıklı, gerek CHP ağırlıklı koalisyonlar –üstelik birbirine benzeyen– vergi tasarıları hazırladıkları halde, bunları parlamentodan geçiremediler. Her geçen yıl sorun ağırlaştı, bütçe açığı büyüdü, enflasyon hızlandı.

1991 bütçe tasarısının sunulduğu dönemde doğmuş bulunan mali açmazın aşılması, öncelikle vergi sisteminde kapsamlı değişikliklerin yapılmasına ve böylece vergi gelirinin anlamlı ölçüde arttırılmasına bağlıdır. Bu ise, yukarıda da belirtildiği gibi, 1991'de önceki yıllara göre daha zordur ve seçim yaklaştıkça daha da zorlaşacaktır. Dolayısıyla sorunun çözümü seçime ve seçim sonuçlarına bağlıdır. Seçim sonucunda geniş bir toplumsal desteğe dayanan bir hükümet kurulabilirse, vergi sisteminde kapsamlı bir değişiklik yapılması şansı doğar.

Bir vergi reformunun gerçekleştirilmesi için öncelikle bu yönde bir kitlesel talebin bulunması, yani böyle bir reformun toplumun geniş kesimlerince benimsenmesi ve istenmesi gerekir. İkinci koşul bu reformu getirmeye ve uygulamaya kararlı bir siyasi iradenin varlığıdır. Üçüncü koşul da, bu reformu uygulayabilecek bir vergi idaresinin varlığıdır.

Sayılan koşullardan ilk ikisi seçim öncesi dönemde vergi sorunlarının ne ölçüde tartışılacağına bağlıdır. Vergi sistemi ile ilgili bazı sorunlar sık sık gündeme gelir. Örneğin vergi kaçakçılığı, ücretlerin vergi yükünün ağırlığı,

teşviklerin aşırı genişliği gibi konular bu arada sayılabilir. Bunlar daha çok eleştiri ve yakınma konularıdır.

Bunlar dışında, kapsamlı bir vergi reformu önerisi herhangi bir toplumsal kesim ya da örgüt tarafından hazırlanmış değildir. Dolayısıyla belli konularda odaklaşan yakınmaları aşan projeler ya da taslakların ortaya konması ve kitlesel destek kazanması önem taşımaktadır. Aksi takdirde bir reformun aşılması zor güçlükler ve engellerle karşılaşması kaçınılmazdır.

Vergi yükü mücadelesi, sosyal sınıf ve tabakalar arasındaki çelişki ve çekişmelerin odaklaştığı önemli alanlardan biridir. Örneğin servet beyanının yeniden konması, gelir vergisinde üniter yapının gerçekleştirilmesi ve böylece artan oranlı tarifenin etkinlik kazanması, teşviklerin ciddi biçimde daraltılması, menkul sermaye iratları üzerindeki verginin yükseltilmesi gibi değişiklikler üst gelir gruplarının ve sermaye çevrelerinin tepkisini çekecektir. Bu gibi önlemleri isteyen ve destekleyenler görece güçsüz kaldıkları sürece, bu değişimler somutlaşamaz.

Vergi idaresi ile ilgili tablo bazı açılardan olumlu, bazı açılardan olumsuzdur. Vergi idaresinin kaynakları yetersiz, eleman sayısı azdır. Özellikle denetim elemanlarında belirli bir deneyim kazandıktan sonra ayrılma oranı yüksektir. Öte yandan modern vergilerin 40 yılı aşan bir süredir uygulanmakta oluşu, geniş bir birikimi yansıtmaktadır. Maliye Bakanlığı'nın üst düzey kadroları burada düşünülen türden bir reformu rahatlıkla hazırlayabilecek ve uygulamaya koyabilecek bir birikime sahiptir. Alt düzey kadroların genişletilmesi, yetiştirilmesi, vergi idaresinin araç-gereç donanımının geliştirilmesi de öncelikle kaynak ve siyasal irade sorunudur.

Sonuçta, 1991 bütçesinin karşı karşıya bulunduğu kısıtlar kümesinin ve bir anlamda bunların kaçınılmaz sonucu olan bütçe açıklarının aşılması, kapsamlı bir vergi reformuna, böyle bir reformun gerçekleşmesi de geniş toplumsal desteğe sahip bir siyasal iradenin varlığına bağlıdır. Seçim öncesinde bu koşulların gerçekleşmeyeceği bellidir, seçimden sonra gerçekleşmesi ise daha yüksek bir olasılıktır, ama yine de bir olasılık olup kesin değildir.