

TÜRKİYE'DE BÜTÇE REFORMUNA NİÇİN İHTİYAÇ VARDIR? TÜRKİYE'DE BÜTÇE REFORMU NASIL OLMALIDIR?

Doç. Dr. İsmail TÜRK

I — BÜTÇE MEFHUMUNUN GELİŞMESİ

Türkiye'de modern bütçe anlayışının iyice yerleşmiş olduğu iddia edilemez. Modern bütçe anlayışını memleketimize yerleştirebilmek için, bütçeyi tarihî oluşunun içinde, fonksiyonları bakımından incelemek gerekir. Bütçe fonksiyonları yönünden incelendiği vakit, aşağıdaki fonksiyonların bütçenin tarihî gelişmesinde birinci derecede rol oynadıklarını görürüz. Zamanla bütçenin fonksiyonlarının artmış olması, eski bütçe fonksiyonlarının zayıflaması anlamına gelmez. Artan bütçe fonksiyonları, bütçenin bütünü içinde bu fonksiyonların bir dengeye kavuşmasına imkân vermiş, bütçe vasıtasıyla ifa edilen çeşitli fonksiyonlar eskisine nazaran daha çok mükemmeliyete ulaşma şansına sahip olmuşlardır. Bütçenin tekâmül safhalarını gösteren bu fonksiyonlar üzerinde kısaca durmakta fayda vardır.

a) Bütçenin Siyasî Fonksiyonu :

Devletin müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere harcamalarda bulunması, müşterek ihtiyaç kavramının vüs'atini tâyin etmesi, mahiyeti itibariyle siyasî bir meseledir. Kamu harcamalarının karşılığının bulunması, finansmanı meselesi de aynı mahiyettedir. Onun için, bütçenin siyasî fonksiyonu deyince, devlet harcama ve gelirlerinin miktarları ve mevzuları bakımından, parlâmentoca tesbiti akla gelir. Klâsiklere göre, bütçe bir yıllık bir devrede uygulanacağı için, parlâmentonun bütçeyi giderleri ve gelirleri bakımından tasdik etmesi her yıl, yeni malî yıl bütçesinin kabulüyle tekrarlanacaktır. Önceleri, bütçenin yalnız gelirleri üzerinde tasdik yetkisini kazanmış olan parlâmentolar, bugün bütçenin giderleri üzerinde de aynı yetkiye sahiptirler.

b) Bütçenin Malî Fonksiyonu :

Bütçe devletin yıllık gelir ve gider tahminlerini gösterir. Gelirlerin toplanması bütçeyi uygulayan makamlar bakımından bir mecburiyet, harcamalarının yapılması bir mezuniyettir. Bütçe gelirleri, bütçenin fazlalık gösterdiği istisnâî haller bir tarafa bırakılırsa, birbirine rakip kamu hizmetlerinin finansmanına tahsis edilir. Bütçenin malî fonksiyonu, birbirine rakip hizmetler arasında denge sağlamaya ve bu hizmetlerin karşılığını bulmaya müncer olur. Mesele, aslında, iktisadî yönden, bütçenin gelirleri ve giderleri itibarıyla kaynakların kullanılması meselesi olup, iktisadî kaynakların rasyonel kullanılması bahis konusudur. Bütçenin bu fonksiyonu zamanımızda bütçe yoluyla kaynakların kullanılmasını değiştirme istikametinde gelişmektedir. Klâsikler zamanında tarafsız bir masraf politikasına taraftar olunduğu için bütçe politikası - Maliye politikası - yoluyla iktisadî kaynakların kullanılışı değiştirilmek istenmiyordu.

c) Bütçenin Hukukî Fonksiyonu :

Bütçe haklar ve vecibeler doğuran malî bir vesikadır. Bütçe sayesinde vergi ve masraf kanunları yeniden hayatîyet kazanır. Kamu harcamalarının yapılabilmesi bütçenin onanmasına veya istisnâî hallerde özel bir masraf kanununun çıkarılmasına bağlıdır. Devletin teşebbüs gelirleri dışındaki gelirleri için de durum aynıdır. Bu fonksiyon sayesinde devletin gelir ve giderleri bir hukuk düzeni içine sokulmuş, bütçenin hazırlanması, müzakere ve kabulü, tatbik ve kontrolü, bütçe hukuku prensipleri dediğimiz yıllık, genellik ademi tahsis, tahsis ... gibi prensiplere bağlı kalmıştır. Bu prensipler zamanımızda eskisine nazaran esnekliğe kavuşmuş olmakla beraber ortadan kalkmamışlardır.

d) Bütçenin Kontrol Fonksiyonu :

Bütçenin her sene parlâmentolara müzakere ve kabulü çeşitli kamu harcamaları ve gelirlerinin parlâmentoca denetlenmesi demektir. Klâsik bütçe prensiplerine göre hazırlanan bütçeler, bütçenin böyle bir fonksiyon icra etmesine imkân hazırlamışlardır.

e) Bütçenin Konjonktürel Fonksiyonu :

Kamu harcama ve gelirlerinin gayri safî millî hâsılanın pek büyük bir nisbetini teşkil etmesi, kamu harcamaları ve gelirleri yoluyla devletin devrî hareketlerle mücadele edebileceği tezinin orta-

ya çıkmasına sebep olmuş, devrî bütçeler, telâfi edici bütçeler, fonksiyonel maliye gibi yeni bütçe teorileri veya maliye politikası tedbirleri ileri sürülmüştür.

Konjonktürel fonksiyonu ile bütçe yeni bir mahiyet kazanmış malî denge yerine, ekonomik dengeyi sağlamaya matuf iktisat politikasının en müessir bir aracı haline gelmiştir. Böyle bir fonksiyonu üzerine almış bütçeler artık bir hükümet programı değil, plân fikrinin oluşumuna öncelik etmiş kaba bir iktisadî plân mahiyetindedirler.

Zamanımızda makro iktisatla ilgili bilgilerin gelişmesi, iktisadî kalkınma teorilerinin yaygın bir hale gelmesi, millî muhasebede kaydedilen inkişaf, istatistikî verilerin güvenilir derecede sıhhat ve sağlamlığa kavuşması, istatistik metodunun, makro iktisadî analizde elde ettiği üstün başarı, iktisat politikasının iktisadî bir plân vasıtasıyla yürütülmesini zarurî kılmış, bütçe plânının finansmanının bilhassa kamu sektörü finansmanının vazgeçilmez bir aracı haline gelmiştir. Kamu sektörünün finansmanını temin etme modern bütçelerin temel özelliklerinden biridir. Modern bütçelerin ikinci bir özelliği kamu sektörü ile özel sektör arasında bir ahenk sağlamalarıdır. Modern bütçeler iki sektör arasında ahenk sağlayabilmek için millî gelir - millî gider bütçeleri olmak zorundadır. Modern bütçeler kamu sektöründe sermaye teraküm ettireceklerdir. Bu sebeple, yatırım bütçeleri olmaları gerekir. Modern bütçeler bütçenin var oluş sebebini unutmamaktadırlar. Bütçenin var oluş sebebi kolektif ihtiyaçları iktisadî rasyonellik prensibi çerçevesinde tatmin etmektir. Bu ise, kamu harcamalarında produktivitenin artırılması ile mümkündür. Demek oluyor ki, iktisadî kalkınma plânına uygun bir bütçe, iktisadî millî bütçe, yatırım bütçesi, program bütçe özelliklerini taşıyacaktır. Bu çalışmada evvelâ modern bütçe anlayışı bakımından bütçe reformuna niçin ihtiyacımız olduğu açıklanacak sonra bütçe reformumuz nasıl olmalıdır meselesi ele alınacaktır.

II. A — BÜTÇE REFORMUNA NİÇİN İHTİYACIMIZ VAR?

Bugün Türkiye'yi bütçe reformuna doğru iten sebepleri başlıca aşağıdaki noktalar etrafında toplayabiliriz. Şöyle ki :

1) Bugün Türkiye'de hüküm süren bütçe anlayışı, ağırlığı, bütçenin malî fonksiyonuna vermektedir : Bugün bir yandan Mali-

ye Bakanlığı, diğer yandan masrafçı daireler bütçenin malî fonksiyonuna çok önem vermektedirler. Bu önemi belirten emareler başlıca iki şekilde ortaya çıkmaktadır.

a — Maliye Bakanlığı bütçe denklığı üzerinde çok hassastır : Maliye Bakanlığı bütçe denklığı üzerinde titizlikte durmakta, bütçenin malî istikrarı bozmayacağını halk efkârına duyurmak istemektedir. Aslında, bütçelerimizin denk olarak bağlandığı 1954 yılından bu yana bütçelerimiz hem parlâmentoca onandığı zaman, hem de sonuçlandığı, yani kesin hesaplar elde edildiği zaman açık bütçeler olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum ekonomik dengenin malî dengenin yerini almadığını göstermesi bakımından alâka çekicidir. Halbuki, ekonomik dengenin malî dengeden daha çok önemli olduğu hususunda fikirler ileri sürüleli otuz yıla yakın bir zaman geçmiştir.

b — Maliye Bakanlığı masrafçı dairelerin masraf taleplerini malî denge gerekçesiyle reddetmektedir : Masrafçı daireler ekonomik, sosyal, siyasî sebeplerle masraflarını artırmak istemekte, Maliye Bakanlığı masrafçı dairelerin masraf taleplerini bütçe denklığı bozulur, bütçe enflâsyon kaynağı olur diye reddetmektedir. Aslında bütçe denklığı başlıbaşına malî bir fazilet olmaktan uzaktır. Enflâsyon devrelerinde bütçelerin fazla, deflâsyon devrelerinde açık olmaları gerekir. Ancak, ekonominin tam çalışma halinde dengesinde denk bütçelerin bir fazileti olabilir. İktisadî konjonktürü kaale almadan denk bütçeyi savunmak, her zaman bütçenin gelirleri ile giderleri arasında denge kurmaya çalışmak, bütçe açıklarının mutlaka enflâsyona veya malî iflâsa sebep olacağına inanmak demektir. Bu görüş hatalıdır.

2) Klâsik Bütçe Prensipleri Genel Muhasebe Kanununda sert bir şekilde yer almış bulunmaktadır : Halen yürürlükte olan 26 Mayıs 1927 tarihli ve 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunumuzda klâsik bütçenin

- a. Yıllık prensibi
- b. Genellik prensibi
- c. Ademi tahsis prensibi
- d. Tahsis prensibi,

sert bir şekilde yer almıştır. Halbuki, bütçenin zamanımızdaki fonksiyonlarını ve iktisadî kalkınma plânları karşısında yerini idrak et-

miş memleketler, adı geçen bütçe prensiplerini terketmeksizin günün ihtiyaçlarını karşılayacak esnekliğe kavuşturmuşlardır. Bu prensiplerin Türkiye'de hangi istikamette esnekliğe kavuşturulacağı ilerde incelenecektir.

3) Devlet Bütçesi Yapısı itibariyle donmuştur : Türkiye'de devlet bütçesinin sırtında pek ağır yükler vardır. Devlet bütçesinin sırtında taşıdığı bu yükler, devletin sermaye teraküm ettirmesine, dolayısıyla bütçenin yatırım bütçesi haline gelmesine mâni olmaktadır. Devlet bütçesine yük olan masrafçı dairelerle, belli başlı masraf çeşitlerini incelemekte bu yüklerin gerçek mahiyetlerini anlamak bakımından fayda vardır.

a — Mahallî İdareler : Mahallî İdareler devlet bütçesine iki sebeple bağlı bulunmaktadır. Bir kere, İl Özel İdareleri akaryakıt istihsal vergisinden, karayolları trafik resim ve harçlarından, tekel safi hasılatından pay almaktadırlar. Belediyeler yukarıda adı geçen devlet gelirlerine ilâve olarak, gümrük vergisinden, kurumlar vergisinden, gelir vergisinden pay almaktadırlar. Köy ilkokulları Millî Eğitim Bakanlığı bütçesinden, köy içme suları Devlet Su İşleri bütçesinden, köy yolları Karayolları bütçesinden maksatlı devlet yardımları görmektedirler. Ayrıca Maliye Bakanlığı bütçesinden Belediyelere ve İl Özel İdarelerine maksatlı devlet yardımları yapılabilmektedir. Mahallî idarelerimiz aşırı derecede bağımlılık sistemine kaymakta gelirlerinin % 40 - 50 sini devlet gelirlerinden aldıkları paylarla, devlet yardımlarından temin etmektedirler. Bu durum mahallî muhtariyetin korunması, mahallî gayretlerin geliştirilmesi ve bilhassa demokratik idarenin evvelâ mahallî idarelerde işlemesi ve daha mükemmel hale getirilmesi bakımından mahzurludur.

b — Katma Bütçeler : Genel Muhasebe Kanunumuzun 115. maddesi «sarfiyatı hususî varidat ile temin ve Muvazenei Umumiye haricinde tedvir olunan bütçelere katma bütçe denir» şeklinde katma bütçeleri tarif etmiştir. Bu tarife göre her ne kadar katma bütçeli idarelerin giderlerinin tamamını öz gelirleriyle karşılamaları gerekmezse de tamamen devlet bütçesine bağlı hale gelmeleri de doğru değildir. Aksi halde, bu idareler üzerlerine aldıkları ticarî ve sınaî mahiyetteki işlerle, kültür ve hayır işlerini bağımsız olarak yürütemeyeceklerdir. Aşağıdaki tabloda katma bütçeli idarelerin son yıllarda aldıkları hazine yardımları gösterilmiştir.

<i>Hazine Yardımları</i>	<i>Milyon TL.</i>
<i>Yılı</i>	
1960	
1961	1 558
1962	1 680
1963	1 819

c — İktisadî Devlet Teşekkülleri : İktisadî Devlet teşekkülleri kuruluşları bakımından bir ahenk arzetmemektedirler. Bunlar 3460 sayılı kanuna ve özel kanunlara, özel kanunların verdiği yetkiye göre kurulmuşlardır. Bazı İktisadî devlet teşekküllerinin kuruluşları ise anonim ortaklıklar şeklindedir. Bu teşekküller yatırım ve döner sermaye kifayetsizliği içinde olup personel teknik ve organizasyon bakımından reforma muhtaçtırlar. Bu teşekküllerin yatırımları ve fiat politikaları uzun yıllar politik tesir altında kalmışlardır. Bu sebeple, iktisadî devlet teşekkülleri fon yaratarak kendi yatırım ve döner sermaye ihtiyaçlarını finanse edememektedirler. 1964 Programında devlet bütçesinden iktisadî devlet teşekküllerine yapılacak sermaye transferleri 1 milyar TL. civarında olacağı tahmin edilmektedir.

d — Dış Borçlar : Türk maliyesi ağır bir dış borç yükü altındadır. Hazinesinin borç ödemek için borçlanma gibi bir durumu vardır. Aşağıdaki tabloda ödenecek yıllık dış borç miktarları gösterilmiştir.

<i>Yılı</i>	<i>Dış Borç Taksitleri</i>	<i>Milyon \$ Olarak</i>
1961		169
1962		115
1963		174
1964		105
1965		104
1966		97
1967 — 2008		545

KAYNAK : 1962 bütçe gerekçesi sahife 60.

demek oluyor ki, tediye bilânçomuz 1967 yılına kadar çok ağır bir dış borç yükü altında kalacaktır ve ancak 1967 yılından sonra dış borçların ödenmesi nisbî bir ferahlıkla mümkün olacaktır. Şimdiki halde döviz kazançlarımızdan sağlanan dolarların yıllara göre dört

veya üçünden biri dış borçların faiz ve ana paralarının ödenmesine tahsis edilmektedir.

e — Millî Savunma Masrafları : Türkiye çok ağır bir millî savunma masrafı altındadır. Hiç şüphesiz Amerika Birleşik Devletleri gibi bütçelerinin Türkiye'ye nazaran daha büyük bir kısmını millî savunmaya tahsis eden memleketler vardır. Fakat, Amerika Birleşik Devletleri gibi memleketlerde adamı başına düşen millî gelir seviyesi yok yüksektir. Bu sebeple, millî savunma giderlerinin fazlalığı ekonominin kalkınma gücünün artırılmasına Türkiye'deki kadar fazla engel olmamaktadır. Aşağıdaki tablo'da son yıllarda Türkiye'deki millî savunma giderlerinin devlet bütçesi içinde mutlak ve nisbî rakamlarla değeri görülmektedir.

Yıllar	Millî Savunma Giderleri		Millî Savunma giderlerinin devlet bütçesine nisbeti % olarak
	Milyon TL. olarak	Devlet bütçesi	
1961	2 114	8 679	24,35
1962	2 558	10 001	25,50
1963	2 804	12 082	23,30

KAYNAK : 1962 ve 1963 bütçeleri gerekçeleri.

f — Genel İdare Giderleri : Türkiye'de Genel İdare giderleri, masraf bütçesi oranında bir artış göstermemekle beraber, bütçe giderleri içinde önemli bir mevki işgal etmektedir. Aşağıdaki tabloda genel idare giderlerinin bütçe giderleri toplamına oranı görülmektedir.

Yıllar	Genel İdare Giderleri		Genel İdare giderlerinin bütçe gider. % olarak oranı
	Milyon TL. olarak	Bütçe giderleri Milyon TL. olarak	
1961	1 248	8 679	14,4
1962	1 396	10 001	13,9

KAYNAK : 1962 Bütçe Gerekçesi.

Türkiye'de genel idare giderlerinin fazla oluşu kötü bir âmme idaresinin mevcudiyetinden, âmme idaresinde produktivitenin düşüklüğünden, adam başına düşen, millî gelir seviyesinin düşüklüğü

sebebiyle kamu sektöründen çalışanlara, teknik işler dışında, ödenen ücret ve maaşın yüksekliğinden ileri gelmektedir. Az gelişmiş memleketler arasında idarî masrafları Türkiye'den daha fazla olan memleketler de vardır.

4) Hazine Özel Hesapları : Memleketimizde uzun yıllar bazı çeşit devlet giderleri bazı çeşit devlet gelirleri bütçe dışı hesaplarda tutulmuş, bütçenin genellik prensibi ihlâl edilmiştir. Memleketimizde hazine özel hesapları bazı fon hesapları şeklinde yerleşmiştir. Bu fonların mahiyetleri hakkında bazı bilgiler edinmekte fayda vardır.

a — Dış Yardım : Dış yardım fon yaratmakta ve bu fonun hesabı T. C. Merkez Bankasında tutulmaktadır. Son bütçelerimize kadar bütçe kanunlarında Bakanlar Kuruluna şu şekilde yetki verildi : «Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasındaki karşılık paralar hesabında toplanan Türk Liralarından Birleşik Amerika Hükümetiyle mutabık kalınarak yapılacak liberasyonlar mukabilinde, hususî kanunları gereğince, ilgili daireler bütçelerinin mevcut veya yeniden açılacak fasıl ve maddelerine kaydolunan tahsisat miktarınca bu kanuna bağlı (A/1) ve (A/2) işaretli cetveller ile bu cetvellerdeki fasıl ve maddeler arasında aktarmalar yapmayı icra vekilleri Heyeti mezundur.»

b — Millî Korunma Fonu : İkinci Cihan Savaşı sırasında Millî Korunma Kanununa dayanarak Hükümet ithalât ve ihracat maddeleri için azamî bir fiyat tâyin etmiş, her türlü ithal ve ihracat maddelerine veya dahilde istihsal ve istihlâk olunan maddelere prim verebilmiş, bu maksatla T. C. Ziraat Bankası nezdinde bir fon kurulmuştur. Kurulan bu fon sayesinde aslında ihracat üzerinden alınan vergiler, ve bazı müesseselere yapılan transfer ödemeleri bütçe dışında tutulabilmiş, bütçenin genellik, birlik, ademi tahsis prensipleri ihlâl edilmiştir.

c — Tevzin Fonu : 1953 senesi Eylülünde Bakanlar Kurulu Kararnamesine dayanılarak bazı malların ithalinden prim alınmış, bazı mallarımızın ihracına prim verilmiş, bu hesaplar T. C. Ziraat Bankasında Tevzin Fonu adıyla bir fon hesabında tutulmuş, bütçenin genellik, birlik, ademi tahsis prensipleri ihlâl edilmiştir.

5) Bütçenin hazırlanmasında Maliye Bakanlığı ile masrafçı daireler arasındaki münasebetler iyi değildir : Bütçenin hazırlanması bütçe gider ve gelirlerinin tahmin edilmesi demektir. Gelir

bütçesini Maliye Bakanlığı hazırlayacağı için ortada mesele yoktur. Halbuki, masraf bütçesinin hazırlanmasında masrafçı daireler de rol oynadıklarından masrafçı dairelerle hazine arasındaki münasebetler aşağıdaki sebeplerden ötürü bozulmaktadır.

a — Maliye Bakanlığı masrafları kısmak, masrafçı daireler hizmetleri geliştirmek, yani daha fazla harcamalarda bulunmak istemektedirler. Bunun sebebi, vergi sistemimizin artan devlet giderlerini karşılayacak esnekliğe sahip olmayışındır. Bu yüzden masrafçı daireler masraf bütçelerini hazırlarken, tahsisat taleplerinin Maliye Bakanlığınca önceden kısıllacağını bilmekteler, tahsisat taleplerini hakikî ihtiyaçlarının üzerinde tutarak Maliye Bakanlığına bildirmektedirler. Bugünkü durumda Hazine ile masrafçı daireler aksi istikametlerde halat çekişir haldedirler.

b — Bir masraf bütçeye girdikten sonra, müesseseseleşmekte, artık bütçeye giren masrafı çıkarmak mümkün olmamaktadır. Masraf bütçelerinin hazırlanmasında her sene masraf konularının tetkik edilmesi, önceleri yapılmakta olan harcamaların lüzumlu olup olmadıklarının araştırılması, lüzumsuz harcamalardan bu şekilde kaçınılması lâzım gelir. Maalesef, memleketimizde masraf bütçelerinin hazırlanmasında bu yola başvurulmamakta, mevcut masraflar artırılmak istenmektedir, kolektif ihtiyaçların dinamiklik vasfı, yani zaman içinde doğup, gelişip ölebilecekleri unutulmaktadır. Kolektif ihtiyaçların dinamiklik özelliği daima mevcut ihtiyaçlara yenilerini ilâve etmek şeklinde anlaşılmaktadır.

c — Maliye Bakanlığı ile diğer Bakanlık ve masrafçı dairelerdeki saymanlar arasındaki münasebetler iyi işlememektedir. Masrafçı daireler ve Bakanlıklar nezdindeki saymanlar Maliye Bakanlığının gözü kulağı durumunda olan şahıslardır. Masrafçı daire saymanları görevlerini bihakkın yerine getirememekte, görüşlerini Maliye Bakanlığına kabul ettirememektedir. Bunun sebebi tek parti idaresi zamanında Bakanlık saymanı ile Maliye Bakanlığı arasındaki ihtilâfta, masrafçı daire Bakanının ihtilâfı Maliye Bakanı ile doğrudan doğruya halletmesi, 10 yıllık Demokrat Parti idaresi zamanında da bütçenin idarî denetleme bakımından eski idareye nazaran daha büyük müessiriyet kazanamamasıdır.

d — Âmme masraflarının ihdasında Maliye Bakanlığının yerleşmiş objektif kıstasları yoktur. Bir âmme masrafının ihdası başlıca iki faktöre bağlı olarak değişecektir; bunlardan birincisi iktidar-

da bulunan siyasî partinin doktrini, ikincisi âmme masrafının ihdasından beklenen sosyal fayda ile alternatif maliyet olarak ortaya çıkan ferdi faydadan feragatin mukayesesidir. Bizde, iktidar partileri birbirinden pek az farklarla doktrinde ayrılmışlardır. Maliye Bakanlığı da âmme masraflarının sağladıkları sosyal faydaların kendi aralarında mukayesesini ve çeşitli âmme masrafları sosyal faydalarının kendi aralarında mukayesesini yapamamakta, âmme fonları bütçe yapmaktan beklenen gayeyi, kamu fonlarının çeşitli kollektif ihtiyaçlar arasında azami sosyal fayda elde edecek şekilde dağıtamamaktadır.

e — Türkiye'de henüz âmme Maliyesinin, kamu sektörünün esaslı bir konusu olduğu, geleneksel devlet fonksiyonları dışındaki devlet harcamalarının özel ekonominin kurallarına uyması gerektiği fikri iyice anlaşılammıştır. Böyle bir durumun husule gelişinde Üniversite ve Yüksek Okullarda yapılan Maliye tedrisatının genellikle, hep hukukî ve siyasî açıdan ele alınmış olmasının büyük rolü olmuştur.

f — 1924 Anayasası siyasî sistemimizi daha ziyade Meclis hükümetine yaklaştırdığından parlâmentoda bütçe komisyonuna Maliye Bakanlığınca hazırlanarak gelmiş bütçeye müdahale, genel kurulda milletvekillerine bütçeyi tâdil etme hakkı tanınmış, bütçe rasyonel olarak hazırlansa bile, bu rasyonelliği bozmak hakkı bütçe komisyonuna ve milletvekillerine verilmiştir.

6) Bütçenin tatbikinde de aksaklıklarla karşılaşılmaktadır. Filhakika, memleketimizde bir yandan Maliye Bakanlığı ile para makamları arasındaki münasebetler, diğer yandan Maliye Bakanlığı ile diğer bütçe müesseseleri aralarındaki münasebetler bugünün ihtiyaçlarına uygun düşecek şekilde düzenlenmemiştir. Bu aksaklıkları aşağıdaki noktalar etrafında toplamak mümkündür :

a — Merkez Bankası, Hazine karşısında bağımsız olmalıdır.

b — Merkez Bankası Anonim Şirket Statüsünden uzaklaşmalı, millileştirilmiş bir banka olmalıdır.

c — Merkez Bankası selektif bir para ve kredi politikası takibederek ekonominin uzun vâdeli gelişmesinde bugünkünden daha çok faydalı olabilmelidir.

d — Memleketimizde ikinci bir para makamı olan Amortisman ve Kredi Sandığı da bağımsız olmalı, faaliyetlerinde politik baskının dışında kalarak, tahvil piyasasında malî istikrarı temin ve kamu sektörünün belli kollarına kredi verebilmelidir.

e — Aktarma, ek ödenek, olağanüstü ödenek alınmasında Türkiye'de uygulanan usûl liberal devlet maliyesindeki usûldür. Bu yüzden yukardaki işlemlerin yapılabilmesi için bütçenin müzakere ve kabulünde uygulanan usûllerin uygulanması gecikmekte, Parlâmentonun tatil aylarında bütçe tatbik edilemez hale gelmekte, âme hizmetlerinin ifasında devamlılık ve verimlilik sağlanamamaktadır. Parlâmento açılınca da bu talepler hep aynı zamanda gelmekte, parlâmento denetleme fonksiyonunu yerine getirememekte, müessir bir denetlemenin sağlayacağı tasarruf tahakkuk ettirilememektedir.

f — Masraflar ağır yapılmaktadır. Özel ekonominin çarkları emniyet mekanizması üzerinde kurulu olduğu halde, devlet bütçesi tatbikinde emniyetsizlik prensibi üzerine kurulmuştur. Masraflar taahhüdü safhasında tescil, verile emrine bağlanma safhasında vize edilmek zorundadırlar. Bütçenin idarî ve kazaî denetlemesi ağır işlemekte, devlet harcamaları sür'atle yapılamadığı için âme hizmetlerinin devamlılığı ve mükemmelliği zaman zaman aksaklıklar göstermektedir.

Masrafların ağır yapılışının diğer bir sebebi masrafçı dairelerin sarf yıllara ait geçici olarak taahhüde girişemeyişleridir. Zira, bunun için özel bir kanunun parlâmentodan geçmesi gerekmekte, pek çok masrafçı daireler böyle bir kanunun parlâmentodan geçmesini sağlayamamaktadırlar.

7) Bugünkü devletin bütçesi XIX. Asır liberal devletindeki gibi yollar ve vasıtalar bütçesi değil, ekonomik ve sosyal hedefler bütçesidir. Böyle bir bütçe :

a — İktisadî kalkınmada devletin yüklendiği fonksiyonları yerine getirebilmek için yatırım bütçesi,

b — Maliye Politikasının iktisadî istikrar, kalkınma, âdil bir servet ve gelir paylaşımı gibi hedeflerini gerçekleştirebilmek için millî iktisadî bütçe,

c — Devlet harcamaları vasıtasıyla azamî içtimâî faydayı sağlayabilmek için program bütçe,

d — Bütçeyi tatbiki anında iktisadî konjonktüre uydurabilmek için musahhîh bütçe olmak zorundadır.

Gelir Bütçesi

İktisadî kalkınmada devlet, üzerine ağır fonksiyonlar almıştır. Devlet, iktisadî kalkınma ile ilgili sağlık, millî eğitim, sosyal güvenlik, tarım giderlerini artıracaktır. Enfrastrüktür yatırımlar devletçe yapılacaktır. Devlet ticarî ve sınaî teşebbüslere girişecek, maden, ulaştırma, enerji, bankacılık, sigortacılık sahasında iktisadî faaliyetlerde bulunacaktır. Artan fonksiyonların mükemmelen yerine getirilmesi

- Vergi sisteminin elâstikî olmasına,
- Vergiden kaçakçılıkla müessir bir mücadeleye girişmeye,
- Malî mevzuatın vergiden kaçınmaya müsait olmamasına,
- Vergi sisteminin sektörler arasında adil bir vergi yükü dağıtmasına,
- İktisadî devlet teşebbüslerinin fon yaratabilmelerine ve bu fonları yatırımlara kanalize edebilmelerine,
- Devlet emlâkından daha fazla gelir sağlanabilmesine,
- Bütçelerimizde son yıllarda önemi artan karşılık paraların zamanında libere edilerek devlet harcamalarının finansmanında kullanılabilmelerine, bağlıdır.

İşte, yukarda izah edilen sebeplerle Türkiye'nin kalkınabilmek için iktisadî bir plân kadar, böyle bir plânın belkemiği olan modern bir bütçeye, yani bütçe reformuna ihtiyacı vardır.

B — BÜTÇE REFORMUMUZ NASIL OLMALIDIR?

1) Modern bütçe anlayışımız nasıl olmalıdır?

Meseleyi başka bir şekilde de ortaya atmak mümkündür; acaba, Türkiye'nin nasıl bir bütçeye ihtiyacı vardır, bu bütçenin temel fonksiyonları neler olmalıdır? Türkiye'nin herşeyden önce iktisadî kalkınmasını hızlandıracak bir bütçeye ihtiyacı vardır. Çünkü, Türkiye iktisaden az gelişmiş memleketler tasnifinde, yeter derecede

kalkınma hızına kavuşamamış memleketler arasında yer almaktadır. Onun için kalkınma hızının artırılması gerekir. Bir ekonominin kalkınması geniş ölçüde yapacağı yatırım hacmine bağlı olduğundan Türkiye'de devlet bütçelerinde yatırımlara ayrılan meblâğların git-tikçe artması, bütçenin yatırım bütçesi haline gelmesi lâzımdır.

Yatırım hacmini artırmak tek başına bir mâna ifade etmiye-bilir. Yatırımları daha önce hazırlanmış programlara göre yapmak, programdaki hizmet biriminin maliyetini düşürmek gerekir. Demek ki, Türkiye aynı zamanda program bütçeler istikametinde hamle-ler yapmak zorundadır.

Türkiye hürriyet âleminde kamu sektörü en geniş bir ekono-miye sahiptir; iktisadî devlet teşekkülleri, mülhak bütçeli idareler, mahallî idareler, döner sermayeli kurumlar, malî bünyeleri itibariy-le hep devlet bütçesine bağlanmış durumdadırlar. Bu yüzden devlet bütçesinin üzerinde, âdeta, kamu sektörünün finansmanı görevi vardır. Bu sebeple, devlet bütçesi, millî ekonomide reel tasarruf hacmini artırmak zorundadır. Aksi halde, ya yatırımlar sağlam fi-nansman kaynağına kavuşmayacaklar, uzun vadede ekonominin kalkınma hızı enflasyon yüzünden düşecek veya mevcut tasarruflar-la daha küçük bir kalkınma hızını sıhhatli bir finansmanla gerçek-leştirmek mümkün olacaktır.

Bütçelerimizin reel tasarruf - yatırım hacmini artırma fonksi-yonu dışında özel ve kamu sektârlarını muvazeneli kalkınmaya ka-vuşturma fonksiyonu da vardır. Bu ise, sektörlerin birbirine karşı-lıklı bağılılıkları, tesirleri, iktisadî kaynakları israf etmeden kullan-maları ile sağlanabilir. Devlet bütçesinin mecmu arz - mecmu talep dengesini bozmaması millî ekonominin millî geliri ile millî gideri arasında denge sağlaması lâzımdır. İşte çalışmamızın bu kısmında başlıca üzerinde duracağımız hususlar bu modern bütçe anlayışı konularını kapsayacaktır. Yalnız bu konuları ele almadan önce, bi-rinci kısımda üzerinde durduğumuz ve Türkiye'yi şiddet ve sür'at-le bütçe reformuna iten faktörlerin nasıl bertaraf edilebileceklerini belirtmeğe çalışalım.

2) Klâsik bütçe prensiplerinin yumuşatılması :

Klâsik maliyecileri bütçe prensiplerine sıkı sıkıya bağlayan se-bepleri siyasî, iktisadî ve malî olmak üzere üç grupta toplamak mümkündür. Siyasî bakımdan bütçe hakkı, millî hakimiyetin teza-

hür şekillerinden biri olarak görülmüş, parlâmentoyu karanlıkta bırakacak hiçbir malî olayın vuku bulmasına meydan verilmemek istenmiştir. İktisadî bakımdan devlet bütçesinin gelirleri ve giderleriyle iktisadî hayat üzerinde herhangi bir tesir husule getirmesi arzulanmamış, tarafsız bir masraf ve tarafsız bir vergi politikası klâsik malî düşünüşün temellerini teşkil etmiştir. Malî bakımdan kamu teşebbüsü özel teşebbüse nazaran daha az verimli, kamu harcamaları verimsiz, bir kelimeyle devlet bütünüyle pek büyük bir müstehlik olarak mütalâa edildiğinden iktisadî kaynakların devlet elinde kullanılmasının iktisadî israflara sebep olacağından korkulmuştur. Hiç olmazsa, son 30 seneden beri bu görüşler eski değerini kaybetmişler ve klâsik bütçe prensipleri terkedilmeden bugünün ihtiyaçlarını karşılayabilecek esnekliğe kavuşturulmuşlardır. Şimdi bu prensiplerin hangi istikametlerde esnekliğe kavuşturulduklarını görelim.

a) *Yıllık prensibi* : Bu prensip bugün iki yönden elâstikliğe kavuşturulmağa muhtaçtır. Bir kere Greguar takviminin yaprakları ile iktisadî hayatın seyri aynı istikamette birbirine paralel olarak cereyan etmemektedir. İkinci olarak, ekonomik ve sosyal karakterli devletin iktisadî hayata müdahalesi bir yıllık bir devre içinde sonuçlandırılmamaktadır. Birinci husus daha ziyade devrî bütçeler nazariyesiyle ilgilidir. Devrî bütçeler nazariyesi, yıllık bütçe dengesi yerine bir konjonktür devresini kapsayan devrede bütçe denkliliğini savunduğu için, modern bütçe teorilerine yenilik getiren bir unsur olarak ortaya çıkar. Zamanımızda iktisat politikası maliye politikasını da kapsamak üzere devrî hareketlerle mücadelede başarı gösterdiği için bu husus üzerinde durmalıyız.

i) *Taahhüt Tahsis Kredileri Usûlü* : Bu usûlde masrafçı daireler bir yılı aşan faaliyetleri için masraf projelerini Maliye Bakanlığına götürmekte, projenin sarfı yıllara ait giderleri için taahhüt kredisi almaktadırlar; Carî yıl bütçesinde yalnız tahsis kredisine tahsisat ayırmaktadırlar. Bu usûl masrafçı daireler için elverişli bir usûldür. Çünkü, masrafçı daireler taahhüt kredisi taleplerini düşük göstererek Maliye Bakanlığına ve parlâmentoya yeni hizmetler kabul ettirebilirler veya eski hizmetlerin geliştirilmesini sağlayabilirler. Çünkü, onlar projelerin tamamlanma süresini kapsayan bir devreden daha çok, giren malî yılla ilgilidirler.

Bu usûl mahzurludur. Zira, masrafçı dairelerin taahhüt kredisi taleplerini düşük göstermeleri ve bu krediyle yetinmeleri ilerde Maliye Bakanlığının bu masraflardan vazgeçmesini icabettirmez; masrafçı dairelere ilâve krediler verilir. Bu suretle, bu usûlde bütçe yoluyla kaynakların çeşitli âmme hizmetleri arasında rasyonel dağılımı sağlanamaz.

ii) Program Kanunlar Usûlü : Bu usûlde sarfı yıllara ait giderler için özel bir kanun çıkarılır. Bu kanunda taahhüt ve tahsis kredisi mevcuttur. Buna, ilâveten taahhüt kredisinden gelecek yıllarda ne kadarının tahsis kredisi haline geleceği görülmektedir.

Bu usûl birinci usûle nazaran daha iyidir. Çıkarılan yeni bir kanun parlâmentonun denetlemesine imkân verir. Taahhüt kredilerinin düşük gösterilerek yeni masrafların Maliye Bakanlığına ve parlâmentoya kabul ettirilmesi güçtür. Bu ancak olsa olsa Maliye Bakanlığı ile masrafçı dairelerin bu hususta işbirliği yapmaları ile sağlanabilir.

Bu usûlün mahzuru, sarfı yıllara ait masraf kanunlarının parlâmentodan çıkarılmamaları veya geç çıkarılmaları sebebiyle âmme hizmetlerinin aksamasıdır.

iii) Bizde de sarfı yıllara ait girişilecek taahhütler için program kanun usûlünün, kabulünden bu usûlün tatbikatta ağır işlemesi dolayısıyla vazgeçilmek istenmekte, idareye geçici olarak sarfı yıllara ait taahhütlere girişebilme imkânı veren bir kanunun çıkarılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Bu usûl, bütçemize büyük bir dinamizm getirecektir.

b) *Genellik prensibi* : Genellik prensibi bakımından bütçe huku bu prensibe iki yönden esneklik getirmiştir :

i) Bir masrafın gayesi değiştirilmeden masrafçı daireler, daha az tahsisatla daha çok hizmet yapabilir hale gelmişlerdir. Meselâ Millî Savunma Bakanlığı askerî fabrikalarda eski topları yeni toplar haline getirtirebilmektedir.

ii) Masrafın sağladığı fayda devamlılık arz ediyorsa, masrafçı daireler alımlarda ucuzluğu sağlayabilmek için sarfı yıl harcamalarından artan malzeme ve teçhizatı muhafaza ederek ihtiyaç hasıl olduğunda, müteakip yıllarda kullanabilmektedir. Meselâ, okul inşaatından artan kereste, tuğla, lâvabo gibi malzemeler müteakip yıllarda okulun tamirinde kullanılabilir. Halbuki, dar mâ-

nada genellik prensibine göre bunların satılarak bütçeye gelir kaydolunmaları gerekir.

c) *Tahsis prensibi* : Belli masraf konularına ayrılan tahsisatın muayyen bir meblâğla ifadesi demek olan tahsis prensibinde modern bütçelerde bölüm adetlerinin azalması hâdisesiyle karşılaşmaktayız. Bütçede gider bölümleri azalmakta, aynı mahiyetteki hizmetler bir bölümde toplanmakta masraflara yaptıkları fonksiyonlara göre tahsisat verilmektedir. Bu şekilde masraflar, masraf programları olarak ortaya çıkmakta, hizmet birimlerinin maliyeti tesbit edilerek âmme hizmetlerinin maliyeti düşürülmek istenmektedir. Üstelik, bütçede bölümlerin azalması ek ödenek, aktarma, gibi müesseselere müracaatı azalmakta, bütçenin tatbikinde herhangi bir engelle karşılaşılmamaktadır. Fransa'da bütçe reformu bu istikamette yapılmıştır.

d) *Tahsisi Varidat Usûlü* : Belirli hallerde, Türkiye'de karayollarında olduğu gibi, tahsisi varidat usulünün faydaları açıkça görülmektedir. Bu sebeple, bazı masrafçı dairelere âdemi - tahsis prensibini uygulamamakta da fayda mülâhaza edilebilir.

III. BÜTÇE YÜKÜNÜN HAFİFLETİLMESİ

A. İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ

Türkiye'de İktisadî Devlet Teşekkülleri uzun yıllar yaptıkları hizmetin fiyatını tesbit etmede serbest olmamışlardır.

Beş yıllık plân siyasî devletle, iktisadî devletin birbirinden ayrılmasını iktisadî devlet teşekküllerinin özel sektörle eşit rekabet şartları içinde çalışmalarını icabettirmektedir.

Fiat politikası bakımından iktisadî devlet teşekküllerini 2 grupta toplamak lâzımdır.

1) Sosyal karakterde olanlar :

Bunlar âmme hizmeti mahiyetinde olup kâr gayeleri yoktur. Onun için, teşebbüsler fiyatlarını maliyetlerini karşılayacak şekilde tesbit edebilmelidirler. Sübvansiyonlu fiatlardan kaçınmak gaye olmalıdır.

2) İktisadî karakterde olanlar : Kâr gayesiyle kurulanlar.

Bu teşebbüslerden maksat, devlete teşebbüs geliri sağlamaktır. Onun için, bu teşebbüslerde fiyat tesbiti yatırılan sermayenin faizi, malzeme ve teçhizatın amortismanını karşılayacak şekilde olmalıdır. Amortisman hesaplarında sermayenin başlangıçtaki değeri değil, bugünkü ikame değeri nazarı itibare alınmalıdır.

Eğer iktisadî devlet teşekkülleri bu ikili tasnife göre fiatlarını tesbit edecek olurlarsa, sosyal teşekküller zarar etmeyecekler, iktisadî teşekküller fon yaratacaklardır. Ekonomik ve sosyal karakterli teşebbüslerde devamlı araştırmalar yaparak maliyeti düşürmeli, bu teşekküllerde istihdam edilen fazla personel, yeni yatırım sahalarına yerleştirilerek personel reformu herhangi bir sosyal gerginliğe sebep olmadan gerçekleştirilmelidir. İktisadî devlet teşekküllerinin organizasyon bakımından reorganize edilmelerinde ilmi sevk ve idareye, işletme ekonomisi prensiplerine önem verilmedir.

a) Dış Borçlar :

Dış borçlar ve dışarıdan borçlanmalar bakımından Türkiye ciddi meselelerle karşı karşıya bulunmaktadır. Türkiye'nin bugünkü dış borçlarının ağır yükünü hafifletmek üzere önemli tedbirler alınmalı, dış borçların konsolidasyonuna gidilmelidir. Türkiye'den alacaklı memleketlerin de böyle bir ameliyenin yapılmasında iktisadî menfaatleri vardır. Hattâ Türkiye'den alacaklı memleketlerin Türkiye'deki alacaklarını, hibe etmeleri bile kendi yararlarına olabilir. Esasen, iktisaden kalkınmış, dış âlemle mübadeleleri gelişmiş, bir Türkiye, yabancı ekonomilerin tam çalışma seviyesinde dengeye kavuşmalarına yardım edecektir. Dış borçlarımızın idaresinde iktisadî delillerle Batılı ortaklarımızın karşısına çıkarsak, bunları ikna etmekte güçlüklerle karşılaşmayabiliriz.

Türkiye'nin yeni aktedeceği dış borçlarda esas mesele düşük faizli ve uzun vadeli kredi elde edebilmektir. Bu kredilerin sağlanmasında beş yıllık iktisadî kalkınma plânının, yıllık programlarının uygulanmasında elde edilecek başarı ile, gelecek yıllara ait programların hazırlanmasında gösterilecek titizlik ve programlarda sağlanacak mükemmeliyet önemli rol oynayacaktır. Tediye bilânçomuza yük teşkil eden dış borç faiz ve amortismanlarının zamanında ödenmesinde sağlanacak başarı, ihracatımızı önümüzdeki yıllarda

çeşitli iktisat politikası tedbirleriyle arttırma hususunda sarfedilecek gayretler, iktisadî kalkınmamızın istikrar içinde yürütülmesi ve plân hedeflerinin aksamaması Türkiye'nin düşük faizli ve uzun vâdeli kredi elde etmesinde rol oynayacaktır. Türkiye'nin Batılı devletlerden hiçbirleriyle politik ihtilâf halinde olmaması, geçmiş yıllarda dış borçlarını ödemekte gösterdiği titizlik iktisadî kaynaklarının rasyonel kullanılması hususunda bir iktisadî kalkınma plânının mevcudiyeti, Batı demokrasileri yanında yer alması böyle bir maliye politikasının başarıya ulaşması için mevcudiyeti zarurî olan faktörler olup Türkiye bugün dış borçlanmanın ön şartlarını teşkil eden bu şartları gerçekleştirmiş durumdadır.

b) *Millî Savunma Masrafları :*

Türkiye yıllık bütçesinde millî savunma masraflarının nisbî değerini düşürmek zorundadır. Askerî masraflar özellikleri icabı verimsiz masraflardır. Türkiye'de temel mesele verimsiz masraflardan verimli masraflara geçebilmektir. Bu sebeple, millî savunma masraflarımızdan bu maksatla kısmakta göstereceğimiz başarı bütçe kanalıyla yatırım hacminin arttırılması demek olacaktır. Türkiye'nin bugüne kadar yapmış olduğu millî savunma masrafları yalnız kendi güvenliğini sağlamamış, milletlerarası kollektif güvenliğin teessüsünde önemli rol oynamıştır. Onun için, Batılı ortaklarımız Türk Millî Savunma masraflarına daha çok katılmak zorundadırlar. Aksi halde, millî savunma gücünü Türkiye devam ettiremediği zaman, kendileri kendi savunma güçlerini arttırmak mecburiyetinde kalacaklardır. Bu ise, iktisadî bakımdan, batılı ortaklarımızın aleyhine sonuçlar doğuracaktır. Çünkü Batılı ortaklarımızın çoğunda ekonomi tam çalışma seviyesinde dengede olup, bu ekonomilerde silâhlî birliklerin arttırılması istihsal faktörlerinin müstahsil kaynaklardan alınıp müstehlik kaynaklara tahsisi anlamına gelecektir. Halbuki, Türkiye'de millî savunma masrafları ekonomimizde geniş gizli işsizlik mevcut olduğundan, Batı ekonomilerindeki kadar tahripkâr sonuçlar husule getirmemektedir. Eğer yukarıda izah ettiğimiz şekilde Türkiye bugünkü millî savunma gücünü zayıflatmadan millî savunma masraflarının finansmanının Batı ekonomilerini iştiyak ettirebilirse kalkınma hızımız artacak, «ordunun mektep olması» dolayısıyla Türkiye'de beşerî sermaye terakümü de hızlanacaktır.

c) *İdarî Masraflar :*

Türkiye'de idarî masrafların yüksekliği Türkiye'nin az gelişmiş bir memleket olmasından ileri gelmektedir. Devlet dairelerinde çalışan memurların büyük bir kısmı yetersizdir; memurlardan, idarî kuruluş fena olduğu ve geniş ölçüde merkezîyetçiliğe kaydığı için, yeteri kadar faydalanılamamaktadır. Memurlarımızın kalitesini yükseltmek üzere, devlet, personel temininde, daha memur olacak şahıslar tahsil çağında iken dikkatle durmalı, yüksek tahsil talebelerine çok sayıda burs vermeli, memurların adaylık devrelerinde, ve memur alınmalarından sonra bunlar için stajlar ve kurslar tertipleyerek âmme idaresindeki personelin kalifiye personel haline getirilmesine çalışmalıdır.

Türkiye'de personel tedariki ve personelin yetiştirilmesi meselesi idarî reformla beraber ele alınmalı, idarecilerimiz siyasî, ekonomik ve sosyal bilgilerle teçhiz edilmelidir. Esasen, ekonomik, sosyal, siyasî vasıflar taşıyan zamanımızdaki devletin işlerini başka özellikte yetiştirilmiş idarecilerin yürütmesine imkân yoktur.

Türkiye'de âmme idaresinde karşılaşılan meselelerden biri de, memurların gerçekten kendilerinden yararlanacak yerlere tâyin edilmemiş olmasıdır. Başka bir deyimle, bugün Türkiye'de az ve fazla memur istihdam eden daireler vardır. Memur şişkinliği olan dairelerden az memuru olan dairelere personel transferi yapılmalı, kamu yatırımlarının yaratacağı yeni iş sahalarının fazla memurlu dairelerden personel bakımından beslenmesi sağlanmalıdır. Zira, ancak o zaman Türkiye'de personel meselesi hiçbir sosyal gerginlik yaratmadan halledilebilecek, idarî masraflarda prodüktivite artırılarak idarî masrafların bütçelerimizdeki nisbî değeri düşürülebilecektir.

d) Bugün Türkiye'de mahallî idarelerde kamu harcamalarının gerçekten artışı hadisesiyle karşılaşılmakla beraber, bu idarelerde harcamalar merkezî devletteki kadar artmamaktadır. Bunun sebebi, mahallî idarelerin artan ihtiyaçlarını karşılayacak kadar elâstikî bir gelir sisteminden yoksun olmalarıdır. Bu yüzden mahallî idarelerin giderleri kamu maliyesi içinde gittikçe düşmekte, mahallî idare giderlerindeki artışlar millî gelirdeki artışları bile izleyememektedir.

1961 Anayasasının 116 maddesi «Mahallî idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır» demek suretiyle mahallî idarelerimizin gelir kifayetsizliğini kabul etmiştir. Mahallî idarelerimizin gelirleri bağımsızlık sistemi çerçevesinde arttırılmalı, bu maksatla il özel idarelerinin resim şeklindeki gelirleri yeniden düzenlenmeli, matrahları donmuş vergiler genel bir arazi ve bina tahririne gitmek suretiyle yeniden hayatiyete kavuşturulmalı, kısmî bir satış vergisi üzerinde durulmalı, bazı bayındırlık hizmetlerinden (baraj inşası) yararlanan bölge idareleri sakinlerinin gayrimenkullerinin değerlerinde husule gelen artışlarla oranlı olarak iştirak hissesi alınmalıdır.

Belediyelerin de öz gelirleri, şerefiyeye ve iştirak gelirlerine ağırlık vermek, matrahları donmuş, tahsilâtı pahalı resimleri yeniden düzenlemek, ticarî ve sınaî mahiyetteki teşebbüslerin fiat tarifelerini kâr sağlayacak şekilde tanzim etmek, belediye sakinlerinden hemşehrilik vergisi almak, eğlence resimlerini arttırmak, şehir hizmetlerinden geçici olarak faydalanan yerli ve yabancı turistlerden ikamet resmi almak suretiyle artırılmalıdır.

Köylerimizin malî bünyesini takviye etmek üzere, köy halkından aynı vergi tahsil etmeli, köy giderlerinin inputları merkezî devletten sağlanan aynı ve teknik yardımla desteklenmeli, köylerde kendi kendine yardım prensibini geliştirerek mahallî liderlerin yetiştirilmesine önem verilmeli, Millî Savunma Bakanlığı imkânlarından köy kalkınması için faydalanma çareleri üzerinde düşünmelidir.

Mahallî idarelerimizde mahallî gelir sisteminin islâhıyla birlikte üzerinde durulması gereken diğer bir nokta, modern malî anlayışta, gelir sisteminin islâhı gider sisteminin islâhından ayrı olarak düşünülmediğinden, mahallî idarelerimizin kuruluşları ve görevleri üzerine eğilmektir. Bugün Türkiye'de mahallî idareler il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç şekilde kurulmuşlardır. Bu idareler siyasî devlet fikrinin hüküm sürdüğü bir devrede kurulmuşlardır. Onun için, bu idarelere görevler yüklenirken ağırlık siyasî mekanizmaya verilmiş, bu idarelerin ekonomik ve sosyal fonksiyonları yeterli ağırlığa kavuşturulmamıştır. Keza, bu idarelerin kuruluş kanunları eskidir ve taşıdıkları hükümler bugünün ihtiyaçlarına cevap veremeyecek durumdadır. Bu sebeple, bu idarelerin görevlerinin yeniden düzenlenmesine şiddetle ihtiyaç vardır.

Türkiye'de idarî kuruluşların görevleri yeniden tesbit edilirken, bu idarelerin plânlı ekonomi devresine girmiş Türkiye'nin ihtiyaçlarını karşılayabilip karşılayamayacakları da tetkik edilmelidir. Kanaatimizce toplum kalkınması köy birliklerinin, bölge kalkınmaları bölge idareleri birliklerinin kurulmasını gerektirecek bu idarelere görevler yüklemek, gelirler tahsis etmek icabedecektir.

Yukarıda izah edilen esaslar çerçevesinde Türkiye'nin idarî kuruluşunda mahallî idareler :

- i) Bölge İdareleri Birlikleri,
- ii) Bölge idareleri,
- iii) Belediyeler,
- iv) Köy İdareleri Birlikleri,
- v) Köy idareleri, olmak üzere beş kısımda toplanacaktır.

Bu idarelere görevler verilirken, bu idarenin görevleri belli olmalı, görevler en uygun idarî birimlere verilmeli, mahallî idarelerin hizmetleri arasında hizmet tekerrüründen kaçınılmalı, mahallî idarelerin karşılamadıkları kolektif ihtiyaç kalmamalıdır.

Gelirlerin mahallî idareler arasında dağılımı yapılırken her idarenin yeterli öz gelirleri sağlanmalı, vergiler tahakkuk ve tahsil bakımından en uygun idareye verilmeli, vergilendirilmedik vergi rezervleri bırakılmamalı, her idarenin gelir sisteminin elâstikî bir bünyeye sahip olması temin edilmelidir.

e) *Katma Bütçeli Daireler :*

Katma bütçeli idarelerin devlet bütçesine yük olmasına imkân vermemek, bugünkü halleriyle bu idareleri devlet bütçesinin yükü olmaktan kurtarmak için Üniversitelerde harçlar arttırılmalı, karayolları ve devlet su işleri gibi idarelerin gelirlerini arttırma çareleri üzerinde durulmalıdır. Motörlü taşıt vasıtalarından alınacak vergiler ulaştırma sektöründe, demiryolu ve karayolu arasındaki haksız rekabeti ve karayolu ulaştırmasındaki kapasite israfını ortadan kaldırmalıdır. Barajlardan sulu ziraat yapmak suretiyle yararlanan vatandaşlardan alınan ücretler yeniden ayarlanmalıdır. Devlet Üretim Çiftlikleri, Orman Genel Müdürlüğü gibi katma bütçeli idarelerden döner sermayeli kuruluşlara sahip olanlarının fon yaratmalarına gayret gösterilmelidir.

IV — BÜTÇE DIŞI HESAPLAR

Bütçe dışı hesapların veya hazine özel hesaplarının muhik sebebi gerçekten bütçe gelir ve gideri olmayan bazı görünüşteki harcama ve gelirleri özel bir hesapta toplamaktadır. Hazine özel hesapları, bu masun gerekçe ile ihdas edilmişlerken tatbikatta bütçenin birlik genellik, ademi tahsis prensiplerini ihlâl etmişler, bütçenin hakikî gelir ve giderlerini gizlemişler ve bozmuşlardır. Gerçekten Türkiye'de meydana getirilen bazı fonlar bütçe samimiyetini ve klâsik bütçe prensiplerini ihlâl eder durumda idiler. Memleketimizde ilk defa 1963 yılında bütçe gelirleri özel fonların gelirlerini kapsayacak şekilde tahmin edilmiş, istikrar fonu hesabı, kambiyo karşılık fonu provizyon hesabı, Merkez Bankasındaki 34 No. lu NATO hesabı gelir bütçesi içine ithal edilmiştir.

V — MALİYE BAKANLIĞI İLE MASRAFÇI DAİRELER
ARASINDAKİ MÜNASEBETLER

Plân ve bütçe aynı hedefte birleşirler. Her ikisinin de gayesi iktisadî kaynakları rasyonel şekilde kullanmak, birbirine rakip ihtiyaçların tatmininde optimum fayda sağlayacak bir denge kurmaktır. Plânlı ekonomi devrinde bütçelerin yatırım harcamaları, carî harcamalar bakımından terkibi plânla bir tavanda dondurulmuş olacaktır. Bu sebeple, masrafçı dairelerin harcama talepleri herşeyden önce plâna uygun olmak zorundadır. Maliye Bakanlığı masrafçı dairelerin masraf taleplerini rasyonel ve ahenkli bir şekilde karşılayabilmek için, Plânlama Dairesini kendisine müşavir bir daire olarak kullanacak, bu dairenin tavsiyelerine uyacaktır. Bütçenin gelir tahminleri de kalkınma plânının öngördüğü kamu sektörü harcamalarını karşılayacak şekilde yapılacaktır. Plânlı devrede bu sebeple, masrafçı dairelerle, Maliye Bakanlığı münasebetleri için düzelmesi bakımından ahenkli bir çalışma ve işbirliğinin tesisi zardır. Böyle bir ahenkli çalışma devrinin başlaması sureti kat'iyede Maliye Bakanının yetkilerinin daralması anlamına gelmez, bilâkis adı geçen Bakanın yetkilerinin ekonomik ve sosyal hayatın, plânın rasyonelliği nisbetinde, yararına kullanılması anlamına gelir. Bu sebeple :

a — Genel Muhasebe Kanununda Bakanlık saymanlarının yetkilerinin arttırılması, masrafçı dairelerin israflarını önleyebilir.

b — Yeni Anayasamızın 94. maddesi Millet Meclisinde genel kurulda milletvekillerinin masrafları artırıcı, gelirleri kısıcı şekilde bütçeyi tâdil etme hakkını tanımamıştır. Zamanla Millet Meclisi ve Senato üyelerinden mürekkep Bütçe Karma Komisyonunun da bütçeye müdahalede bulunmaması geleneği yerleşecektir.

Hiç şüphesiz, plânlı devreye geçişte bazı sürtüşmeler ortaya çıkacaktır. Fakat zamanla anlaşılacaktır ki, teknisyenler tarafından plân ve hedeflerinin icabettirdiği şekilde hazırlanmış bir bütçenin Senato üyelerinden mürekkep Bütçe Karma Komisyonunun da bütçeye müdahalede bulunmaması geleneği yerleşecektir.

Eğer plâna bağlanan ümitler ve plânda tesbit edilen hedefler gerçekleşecek olursa, plâna duyulan saygı artacak bütçeler, daima plânın öngördüğü istikametlerde hazırlanacaktır.

VI — HAZİNE - PARA MAKAMLARI MÜNÂSEBETLERİ

a — *Hazine - Merkez Bankası Münâsebetleri :*

Hazine Merkez Bankası münâsebetleri bugünkü durumda klâsik anlamda hazine işlemleri açısından düzenlenmiştir. Merkez Bankası kanununa göre hazine işlemleri yani bütçe gelirlerinin bütçe giderleriyle yer ve mekân itibariyle denkleştirilmesi Merkez Bankasının görevleri arasındadır. Ayrıca, Hazine, Merkez Bankasından bütçe giderlerinin % 5'i kadar avans alabilir. Keza, Merkez Bankası ödenmiş seymayesi ile ihtiyat akçesi tutarının % 50'si kadar hazineye avans verebilir. Halbuki, zamanımızda hazine klâsik anlamdaki fonksiyonlarına ilâve olarak yeni fonksiyonlar yüklenmiştir. Bu fonksiyonlar başlıca :

- 1) Sermaye arzı ile sermaye talebi arasında denge sağlanması,
- 2) Döviz arzı ile döviz talebi arasında denge sağlanması,
- 3) Hazinenin gelir yaratması, yani bir nevi kamu geliri olarak ortaya çıkması,
- 4) Hazinenin malî istikrarı, tesis etmesi paranın satınalma gücünü muhafaza etmesi,

5) Hazinesinin Kamu Sektörü ile Özel Sektör arasında arzulan bir denge kurmasından ibarettir.

Bu gibi önemli fonksiyonları hazine, Merkez Bankası ile Birlikte ifa edecektir. Onun için, XIX. asrın anonim şirket statüsündeki Merkez Bankaları bu fonksiyonları yeterli bir şekilde yerine getiremeyecektir. Merkez Bankaları Batı ekonomilerinin hemen hemen hepsinde millileştirilmiştir. Türkiye'de de Merkez Bankasının millileştirilmesine kanaatimizce şiddetle ihtiyaç vardır.

b) Türkiye'de Amortisman ve Kredi Sandığı Merkez Bankasının yanında ikinci bir para makamı olarak ortaya çıkmaktadır. Zira, devletin iç ve dış borçlarına ait tahvillerin ve bonoların piyasasını düzenlemek, bu borçları tahsil, tahkim veya elverişli şartlarla itfa etmek, Amortisman Kredi Sandığının görevleri arasındadır. Devlet Borçlarının idaresi ile para arzı arasında yakın münâsebetler bulunduğundan Amortisman ve Kredi Sandığı da para ve kredi politikasını düzenleyen bir mercidir. Ayrıca Amortisman ve Kredi Sandığı sanayi, maden, ulaştırma, enerji ve su işleriyle uğraşan dairelere, müessese ve teşekküllere kredi açacaktır. Devlet Yatırım Bankasının kurulmasıyla, kamu sektörü yatırımlarına kredi ihtiyacı bu bankadan karşılanacaktır. Onun için, Yatırım Bankası Kredilerinin özel sektöre yatırım kredisi açacak Özel Sektör Yatırım Bankası kredilerinin verildiği şartlarla verilmesi gerekir. Aksi halde, Plânın iki sektör arasında eşit rekabet şartları kurma prensibi, ihlâl edilmiş olacaktır.

Amortisman ve Kredi Sandığının, kredi ile uğraşan kısmı Devlet Yatırım Bankası haline gelince Amortisman işleriyle uğraşan bölümün Maliye Bakanlığına devredilmemesi gerekir. Esasen, bu fonksiyon zamanımızda geniş ölçüde Maliye Bakanlığınca ifa edilmemekte, bu işi bağımsız amortisman sandıkları yüklenmiş bulunmaktadır.

Hazine ile Para Makamları arasındaki münâsebetlerin iyi bir şekilde düzenlenmesi yalnız yukarıdaki hususlara riayet etmekle sağlanamaz. Mesele, aslında bütçenin tatbiki ile ilgili olarak ortaya çıktığında, bütçe tatbiki ile ilgili aktarma, ek ödenek, olağanüstü ödenek gibi ödeneklerin kanun mahiyetindeki kararnamelerle Bakanlar Kurulunca verilebilmesi, kanunlarının Parlâmentodan sonra geçirilebilmesi lâzımdır. Bu husus bilhassa Parlâmentoların tatilde bulunduğu zaman önemlidir. Bizim Anayasamız böyle bir

müesseseyi kabul etmemiştir, bu ihtiyaçları karşılamak üzere Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan ihtiyat ödenęi ve gayrimelhuz giderler bölümlerine konan tahsisat da yetersiz kalmışlardır. Ek ödenek, olağanüstü ödenek kanunlarının zamanında Parlâmentodan geçirilmesi âmme hizmetlerinin devamlı, muntazam ve mükemmel bir şekilde yürütülmesini aksatmaktadır. Aslında bütçeyi, samimî olarak hazırlamak, bütçeyi tatbiki esnasında değişikliğe tâbi tutmamak, bütçeden tasarruf sağlamak geyretlerinden doğan bu durumun bir an önce giderilmesi gerekir. Bakanlar Kuruluna bu hususta yetki tanımak, mutlak bu yetkilerin kötü istikamette kullanılacağı anlamına gelmez.

VII — BÜTÇELERİMİZİ İKTİSADİ, MİLLİ BÜTÇE, FONKSİYONEL BÜTÇE, YATIRIM BÜTÇELERİ VE MÜŞAHHİH BÜTÇELER OLMAYA SEVKEDEN FAKTÖRLER

Çalışmamızın daha ilk kısımlarında bütçelerimizin ne gibi karakterler kazanması lâzım geldiği hususunda durmuştuk. Bütçelerimiz iktisadî millî bütçeler istikametinde geliştirilmeli, millî ekonomimizin bütün gelir ve giderlerini gösteren bütçeler olmalıdır. Çünkü :

a) Millî harcamalar içinde, devletin payı gittikçe artmakta, devlet harcamaları ve gelirleri ile, kaynakların kullanılışı şekli, gelir dağılımı ve iktisadî istikrar üzerinde müessir olabilmektedir.

b) Zamanımızda bütçe gün geçtikçe, eskisine nazaran daha geniş ölçüde kamu sektörünün bütün malî meselelerini üzerine almakta, kamu sektörü ile özel sektör arasında ahenk bütçe yoluyla sağlanmaktadır.

c) Devlet harcamaları, iktisadî istikrar ve millî gelir seviyesi üzerinde özel harcamalar gibi müessir olmakta, maliye politikasıyla işsizliğe karşı mücadelede girişilmektedir.

d) Almanya'da Dr. Schact tarafından tatbik edilen vorfinanzierung, Fransa'da Front populaire tarafından yürütülen Préfinancement, Amerika Birleşik Devletlerinde Başkan Roosevelt tarafından uygulanan New Deal politikaları olumlu sonuçlar vermiştir.

e) Zamanımızda makroiktisat bilgilerinin yaygın hale gelmesi, bütçe gelir ve giderlerinin iktisadî hayat üzerindeki etkilerini önceden görmeye imkân bahşetmektedir.

f) Millî Muhasebe ve istatistik alanında daha eski devirlere nazaran daha sağlam bilgiler elde edilebilmekte, uygulanan istatistikî metodlarla devlet gelir ve giderlerinin prospektif etkileri tahmin edilebilmektedir.

g) İkinci Cihan Savaşından sonra çeşitli memleketlerde karşılaşılan enflasyonlar ve enflasyonsuz iktisadî kalkınmanın gerçekleştirilmesi, ancak devlet bütçelerinin iktisadî millî bütçeler halinde hazırlanmasıyla mümkün olmaktadır.

VIII — BÜTÇELERİMİZ FONKSİYONEL BÜTÇELER KARAKTERİNİ KAZANMAK ZORUNDADIRLAR, ÇÜNKÜ

a) Devlet harcamalarından millî savunma, adalet ve iç güvenlikle ilgili harcamalar dışındaki harcamaların büyük bir kısmı iktisadî karakter taşımakta, çeşitli devlet faaliyetleri özel ekonominin yanında kamu ekonomisini meydana getirmektedir. Özel ekonomide ilmi sevk ve idare usullerinin geliştirilmesi, produktivitenin artırılmasında çok önemli bir rol oynamıştır. Öyle ise, ilmi sevk ve idare usullerini kamu sektöründe de geliştirmek gerekir.

b) Vergi yükü zamanımızda artmış, çok ekonomilerde vergilendirilmedik vergi rezervleri kalmamıştır. Öyle ise, artan âmme masraflarını yerinde durduramayacağımıza göre, kamu harcamalarının produktivitesi üzerinde eğilmek gerekir.

c) Zamanımızda Batı ekonomilerinin arzulan bir kalkınma hızına kavuşması, bu memleketlerdeki vergi sistemlerinin tasarruf, riske girişme, daha fazla gelir sağlama gayretleri üzerinde olumsuz sonuçlar husule getirmesiyle izah edilmekte, vergi indirimleri tavsiye edilmektedir.

d) Kamu harcamalarının devamlı artışlar göstermesi ve büyük meblâğlara ulaşması kamu harcamalarında produktivite konusunu zamanımızın en önemli bir meselesi haline getirmiştir.

IX — BÜTÇELERİMİZ YATIRIM BÜTÇELERİ OLMALIDIR, ÇÜNKÜ

a) Bütçelerin tertibi, terkibi hükümetin üzerine aldığı fonksiyonları ve bu fonksiyonlara verdiği önemi gösterir; Halk bu sayede devlet harcamalarının ekonomik ve sosyal hayat üzerindeki tesirlerini kolaylıkla önceden görebilme imkânına kavuşur.

b) Yatırım harcamaları bir ekonomide patrimonian zenginleşmesi doğurur; ekonomide prodüktivite artar.

c) Yatırım harcamaları, finansman konusunda vergiler dışında diğer devlet gelirleri üzerine eğilme imkânı bahşeder.

X — NETİCE

Türkiye'de bugün bütçe reformuna şiddetle ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaç başlıca iki sebeple ortaya çıkmaktadır. Bir kere bütçelerimiz bünyeleri itibariyle XIX. asır liberal devletinin yollar ve vasıtalar bütçesidir. Halbuki, zamanımızda bütçeler gayeler ve fonksiyonlar bütçeleridir. İkinci olarak iktisadî kalkınma plânı, bütçelerimizin iktisadî kalkınma plânına uygun olarak hazırlanmasını ve tatbik edilmesini gerektirmektedir. İktisadî kalkınma plânına uygun bir bütçe, iktisadî millî bir bütçe olacaktır. İktisadî Kalkınma Plânına uygun bir bütçe doğrudan doğruya kalkınma ile ilgili yatırım harcamalarının özel bir tasnifte yer almasını gerektirir. Keza, plâna uygun bütçeler iktisadî kaynakların âmme makamları tarafından iktisadî rasyonellik prensibine göre harcanmasını, mevcut iktisadî kaynaklardan azamî faydanın sağlanmasını zarurî kılar. Bu sebeple bütçelerimiz âmme masraflarında prodüktiviteyi azami-
leştiren fonksiyonel bütçeler olmak zorundadır.

Malî yıl içinde, tahminî bütçe ile tatbik edilen bütçeler arasında bir değişiklik yapmak zarureti ortaya çıktığı zaman, bu değişikliğin plân hedeflerini aksatmaması istikrarlı kalkınmayı gerçekleştirebilmesi gerekir. Bu ise ancak müsahhah bütçelerle sağlanır.

Plâna uygun bütçeler, plânın harcama hedeflerini gerçekleştiren bütçeler olacaktır. Türkiye'de kamu gelirleri az gelişmiş bir ekonominin kalkınmasında artan devlet giderlerini karşılayacak esneklikten mahrumdur. Bu maksatla vergi reformumuzu, ekonomik bünyemizin elverdiği ölçüde, elâstikî hale getirebilmek için daha şimdiden çalışmalara girişmelidir. Aksi halde, kalkınmanın finansmanı vergi mükellefiyetlerine adaletsiz yük yükleyecek; iktisadî kalkınma plânına ümit bağlayarak, yaşayışlarında iyileşme istikametinde değişiklik bekleyenler hayâl kırıklığına uğrayacaklar ve pek büyük sosyal gerginliklerin doğumuna sebep olacaklardır. İktisadî kalkınma, topyekûn bir sosyal ve ekonomik değişmeyi ifade ettiği için, vergi reformlarında vergi sistemimizin bünyesini vasıta-

lı vergilerden vasıtasız vergilere kaydırma yönünde elde edeceğimiz başarı, sosyal barış içinde iktisadî kalkınmamızın gerçekleşmesinde önemli rol oynayacaktır.

BİBLİYOGRAFYA

Maurice Dwyer : Finances Publiques Paris, Presses Universitaires de France 1963.

Jesse Burkhead : Government Budgeting, New - York, John Wilay and Sons inc. 1956.

Richard A Musgrave : The Theory of Public Finance, New - York, Me Grow Hill Book Company inc. 1959.

Hubert Brockier et Pierre Tabuturi : Economic Financière Paris, Presses Universitaires de France 1959.

Nihat Sayar : Devlet Bütçesi, İstanbul, Işıl Matbaası 1956.

Fritz Neumark : Maliyeye Dair Tetkikler, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından.

A. E. Prest : Public Finance in Under Developed Countries London, Ebenezer Baylis an Son, Limited 1962.

William J. Shultz : Clowel Harries, New - York Prentice - Hell Inc. 1954.

İsmail Hakkı Ülkmen : Mahalli İdareler Maliyesi, Ankara, Ajans Türk Matbaası 1950.

Richard Goode and Eugene Birnbaum : Government Capital Budgets Staff Papers Volume V, No. 1.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı : February 1956.

1963 Uygulama Programı.

1960 Yılı Bütçe Lâyihası.

1962 Yılı Bütçe Gerekçesi.

1963 Yılı Bütçe Gerekçesi.

1963 Yılı Bütçe Kanunları.

1961 Yılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.

Genel Muhasebe Kanunu.

Merkez Bankası Kanunu.

Amortisman ve Kredi Sandığı Kanunu.