

KALKINMA PLÂNINDA YATIRIMLARIN FİNANSMANI

Prof. M. Orhan DİKMEN
Maliye Enstitüsü Müdürü

GİRİŞ

Tetkikimizin mevzuu, Türkiye'nin 5 Yıllık Kalkınma Plânında yer alan yatırımlar ve bunlar dolayısıyla ortaya çıkan finansman problemleridir. Böyle bir incelemenin ağırlık merkezi, doğrudan doğruya finansman meseleleri ve bunlara müteallik olarak ileri sürülen fikirlerle varılan neticeler olmak lâzımgelir. Ancak, Türkiye, Avrupa'nın güney-doğu ucuna ilişmiş, oldukça uzak bir ülkedir, üstelik ekonomik bünyesi Almanya'nunkinden çok farklıdır.

Bu itibarla, bu tetkiki 4 esas kısma ayırmayı uygun buldum. Birinci kısımda, Türkiye ekonomisinin bünyesi ve son senelerdeki gelişme vaziyeti, ikinci kısımda kalkınma plânı dolayısıyla ortaya çıkan finansman ihtiyacı, üçüncü kısımda Türk vergi sisteminin ana yapısı ve dördüncü kısımda da finansman ihtiyacının karşılanma şekilleri üzerinde kısaca duracağım.

Bu kısa tetkikle, Türkiye'nin son senelerde karşılaştığı iktisadî ve malî güçlüklerle, bunları karşılamak ve hızla kalkınıp gelişmiş memleketlerin yanında mütevazı bir şekilde de olsa yer almak maksadile azimle giriştiği fedakârlık ve hamle hakkında bir fikir verebilmeği ümit ediyorum.

I — TÜRK EKONOMİSİNİN BÜNYESİ VE SON SENELERDEKİ GELİŞME VAZİYETİ

1 — Türkiye, esas itibarile, az gelişmiş bir memlekettir. Bununla beraber, bu nevi memleketler arasında oldukça ileri bir durumda olduğunu da hemen kaydetmek yerinde olur. Diğer taraftan, Türkiye, gelişme halinde bir memlekettir. Bu gelişme, belki istenildiği kadar hızlı değildir ve zaman zaman iktisadî ve siyasî sebepler yüzünden duraklamalara uğramaktadır. Fakat, netice bakımından,

*) Bu tetkik, müellifin 29 Mayıs 1963 de Saarland Üniversitesinde verdiği bir konferansın türkçe karşılığıdır.

bu memleketin son 40 sene (1923 - 1962) zarfında elde ettiği gelişme, kendi ölçülerine göre, tatmin edici olarak vasıflandırılabilir.

Bu devre zarfında, Türkiye, tarihinin belki en uzun sulh devresini yaşamış ve dış siyasî gâilelerden kısmen kurtulmak suretile iktisadî problemleri üzerinde çalışmak imkânını bulabilmiştir. Böyle olmakla beraber, memleket, el'an az gelişmiş bir ülke olmak vasfını muhafaza etmektedir. Nüfusun sür'atle artması, memleket ekonomisinde ziraatin hâlâ hâkim mevkii işgalde devam etmesi, istihsal yetersizliği, millî gelirin düşüklüğü ve kronik dış ticaret ve tediye açıkları, bunun başlıca belirtileri olarak mütalâa edilebilir.

a) Türkiye nüfusu, gelişmiş memleketlerdekine nazaran çok büyük bir hızla artmaktadır. Cumhuriyet devrinde ilk nüfus sayımının yapıldığı 1927 de 14 milyon kadar olan nüfus, 1960 sayımında 27.8 milyon olarak tesbit edilmiştir. Son senelerdeki yıllık artış nisbeti, binde 29.5 tur. Yüzde 3 e yaklaşan bu nisbet, Avrupa'da görülen en yükset nisbettir. Bu artış temposuna nazaran, şu anda Türkiye nüfusunun 30 milyona vardığı kabul edilebilir. Yapılmış olan tahminlere göre, nüfus, 1975 de 42 milyona yükselmiş olacaktır.

Bununla beraber, ortalama yaşama müddeti, Batı Avrupa memleketleri seviyesinde uzamış değildir. Böylece, nüfusun mühim bir kısmını, henüz çalışma çağına gelmemiş ve dolayısıyla müstehlik durumunda bulunan çocuk ve gençler teşkil etmekte ve ayrıca millî gelirden elde olunan reel artışın mühim bir kısmı, nüfus artışı tarafından massedilmektedir. Yâni, toplam millî gelirden husule gelen faraza % 6 nisbetinde bir artış, fert başına millî gelirden (per capita income) bunun ancak yarısı kadar - % 3 - bir artış temin etmektedir.

b) Türkiye, ziraat bünyeli bir memlekettir. Çalışan nüfusun takriben 2/3 ünün esas mesleği ziraattir. Millî gelirin % 45 kadarını ziraat sektörü temin etmektedir. Sanayiinin hissesi ise, son 30 sene zarfındaki gelişmeye rağmen % 11 civarındadır. Bu vaziyet, millî gelir ve dolayısıyla gelişme seviyesi üzerinde müessir olmaktadır. Türkiye'de umumî olarak 200 dolardan ibaret olan fert başına millî gelir, tahsisen ziraatte pek düşüktür. Bunu, yuvarlak rakkamla 100 dolar kadar tahmin etmek mümkündür. Buna mukabil, diğer sektörlerde, fert başına millî gelirin 300 doları aştığı kabul edilebilir.

c) Ziraî istihsal, elde olunan artışlara rağmen, kuvvetle artan ve hayat seviyesi az da olsa yükselen nüfusu beslemeğe yetmemektedir. Smaî istihsal ise, bazı istisnalar dışında, esasen yetersizdir. Böylece, istihsalin gittikçe artan bir kısmı iç istihlâke tahsis olunur ve dolayısıyla ihracat yeter derecede gelişemez iken, diğer taraftan da gittikçe artan bir ithalât ihtiyacı kendisini göstermektedir. Bu iki taraflı gelişmenin neticesi, devamlı dış ticaret açıklarıdır.

Memleket dış ticareti her sene muntazaman açık vermektedir. Son 3 senenin (yâni 1960 - 62) dış ticaret açıkları, sırasıyla 143, 162 ve 241 milyon dolardır. 1962 yılındaki açık bilhassa ehemmiyetlidir. Bu sene zarfında ihracat 381, ithalât ise 622 milyon dolar olduğuna göre, açık, ihracat tutarına nisbetle % 63 den fazla demektir. Aradaki fark, dış yardımlarla karşılanmaktadır.

Ödeme bilânçosunun diğer kalemleri de, dış ticaret açığına nisbetle çok daha ehemmiyetsiz olmakla beraber, yine de açık vermektedir. Ancak, bu kalemlerin nisbeten kısa bir zamanda muvazene haline gelebileceği umulmaktadır.

2 — Türkiye ekonomisi, son 20 sene zarfında oldukça zikzaklı bir gelişme takip etmiştir.

a) Bu devrenin ilk yılları, İkinci Dünya Harbine rastlamaktadır. Her ne kadar, Türkiye, bu harbe girmemiş ise de, muharebe sahalarının birçoğu (bilhassa Rusya, Yunanistan ve Kuzey Afrika seferleri dolayısıyla) hudutları civarında bulunmuştur. Bu sebeple Türkiye, Harp müddetince, mevcudu milyonu aşan bir orduyu silâh altında tutmak ve devlet bütçesinin % 45 ilâ % 60 ını millî müdafaa tahsis etmek zorunda kalmıştır.

Ancak harbin bittiği sene, yâni 1945 de millî müdafaa masraflarını % 40 a indirmek kabil olmuştur. Fakat bundan sonra da, siyasi konjonktür ve hususile soğuk harp, bu masrafların daha fazla indirilebilmesine imkân vermemiştir. Böylece, Türk mükellefi uzun yıllar boyunca ağır külfet altında kalmış, ancak 1948 yılından itibaren askerî ve 1949 yılından itibaren de iktisadî yardımın başlaması ile biraz nefes alabilmiştir.

b) 1950 senesi, Türkiye için büyük bir siyasî değişiklik yılı olmuştur. İkinci dünya harbinin bittiği yıl başlayan çok partili rejimin 1950 de yapılan ikinci seçiminde, Demokrat Parti kazanmış,

28 yıl müddetle memleketin kaderine hükmetmiş olan Halk Partisi muhalefete geçmiştir.

O vakte kadar iktidarda bulunan Halk Partisi, kültürel ve sosyal sahalarda kısmen sola mütemayil, ekonomik sahada da daha ziyade devletçi olduğu halde, para, kredi ve dış ticaret politikalarında muhafazakâr ve cesaretsiz bir politika takip etmişti. İktidarı kazanan Demokrat Parti ise, kültürel ve sosyal sahalarda daha muhafazkâr ve ekonomik sahada daha liberal olmakla beraber, para, kredi ve dış ticaret politikalarında daha cesaretli tedbirler almak eğilimindeydi.

Nitekim, iktidara geçer geçmez, bu esasları tatbik mevkiine koymuştur. Böylece, hafif enflasyonist bir gelişme politikası takip edilirken, memleketin şiddetle muhtaç bulunduğu istihsal vasıtalarının, hususile ziraatte kullanılan her nevi makine ve aletlerin ithali ve kullanılması teşvik edilmiş, ekilen topraklar sür'atle genişlemiş ve 1951 - 53 yılları, Türkiye ekonomisinin sür'atle geliştiği bir devre olmuştur.

c) Fakat, kısa bir müddet sonra vaziyet değişmiştir. Bir taraftan ziraate açılacak toprak bulmak zorlaşmış, birkaç sene iyi giden hava şartları bozulmuştur. Diğer taraftan Kore harbi dolayısıyla ziraat memleketler lehine bir gelişme arzemiş olan ticaret hadleri (terms of trade) bu defa aksine bir seyir takibine başlamış, ayrıca Türkiye'nin plânlı ve kararlı hareket edememesi sebebiyle Amerikan yardımı kifayetsiz kalmış, eldeki - zaten mahdut - altın ve döviz stoku sür'atle erimiş ve dış ticaret açıklarını kapatmak üzere geçici ve sakim usullere ve bu arada kısa vâdeli kredilere müracaat edilmiştir.

Memleketin iç ekonomik düzeninde de gittikçe şiddetini artıran zorluklar başgöstermiştir. Başlarda, istihsalî teşvik fonksiyonu gören hafif enflasyon gittikçe şiddetlenmiş ve hükümet bunun kontrolünü elinden kaçırmıştır.

Denilebilir ki, 1954 - 1958 devresi, Türk iktisat politikasının gayri sıhî tedbirlerle günü gününe idare edilmeğe çalışıldığı karanlık bir devredir. Vâkıa, bu seneler zarfında da, istikbalin hypothéqué edilmesi pahasına, kalkınma hareketi kısmen devam etmiştir. Fakat, vaziyetin böylece daha fazla devam etmesine imkân yok-

tu ve nitekim 1958 senesinde, oldukça şiddetli istikrar tedbirleri almak zarureti hasıl olmuştur.

d) 4 Ağustos 1958 kararları ile, paranın dış değeri fiilî devâlüsyona tâbi tutulmuştur. O vakte kadar, resmen 2.80 lira olan dolar paritesi 9 liraya getirildi. Oldukça geniş bir dış yardım temin edildi. Böylece, dış ticarete husule gelmiş olan büyük tıkanıklık giderildi. İçeride de, fiat seviyesini tazyik eden unsurlar üzerinde duruldu ve ezcümle emisyon ve kredi muslukları sıkıldı.

Neticede, millî ekonominin yeniden bir muvazene haline getirilmesi kısmen mümkün oldu. Fakat, ekonomik vaziyetin kısmî bir düzelmeye doğru gittiği bu sırada, siyasî konjonktür tam aksi bir seyir takip etmekteydi. Nitekim, 4 Ağustos 1958 karar ve tedbirlerinden iki sene bile geçmeden 27 Mayıs 1960 ihtilâli vuku buldu.

e) İhtilâl idaresi, nisbeten kısa sürmüştür. İhtilâli yapanlar, sözlerinde durmuş ve mümkün olan en kısa zamanda bir Kurucu Meclis toplanmış, yeni Anayasa bu Meclisçe ve referandum yolu ile halkça kabul edilerek seçimler yapılmış ve normal idare kurulmuştur. Bu devrede ekonomik istikrar tedbirlerinin tatbikine, bu devrenin hususiyetleri dairesinde devam edilmiştir. Zira, 1960 - 62 yılları, geniş çapta bir durgunluk devresi olmuştur. Bu yıllarda millî gelir hemen hemen sabit kalmıştır. Bu bakımdan da, istikrar tedbirlerinin, muayyen bir ölçüde expansionist bazı tedbirlerle beraber tatbikine zaruret hasıl olmuştur.

II — PLÂN ZARURETİ VE İLK BEŞ SENELİK PLÂNDAN ORTAYA ÇIKAN FİNANSMAN PROBLEMİ

1 — Evvelâ, şu noktaya işaret edelim ki, plân fikri Türkiye için tamamen yeni bir mefhum değildir. İkinci Dünya Harbinden önce, 1930 larda Türkiye'de birbirini takiben 2 sanayi plânı tanzim edilmiştir. Tabiatile, bunlar, bugünkü mânasında birer iktisadî kalkınma plânı değildi. O sıralarda, doğru dürüst millî gelir hesapları olmadığı gibi, imput-output mefhumları ve hesapları mevcut değildi. Keynes, General Theory'sini henüz neşretmemişti. Az gelişmiş memleket mefhumu da bilinmiyordu.

Türkiye'nin bahsi geçen sanayi plânları, yurttan muayyen bazı sanayi kuruluşlarını hedef tutan birer teknik plân, belki biraz mü-

samaha ile, birer sektör plânı olarak mütalâa edilebilir. Bu plânlardan birincisi aynen tatbik edilmiş, ikincisi ise araya İkinci Dünya Harbinin girmesiyle aksamıştır. Bununla beraber, bu devrede sanayi ve inşaatın millî gelirdeki hissesinin, % 10 dan % 16 ya yükseldiğini de kaydetmek gerektir.

2 — İkinci Dünya Harbinden sonra yeni plân yapılmadı. 1950 den sonraki birkaç senenin parlak neticeleri ise, o zamanın iktidarını kalkınma için plâna lüzum olmadığı kanaatine sevketti. Fakat, 1954 ve onu takip eden yıllarda memleketin içine girdiği iktisadî dengeden mahrum devrenin zorlukları, iktisatçıları plân fikri üzerinde düşünmeğe sevketti.

Bu arada, dünyada iktisadî kalkınma plânlarının esasları üzerinde geniş münakaşalar açılmış ve bu plânların bazı memleketler tarafından tanzim ve tatbikine başlanmıştır. Teori ve tatbikatın verdiği neticeler, Türkiye'nin hızlı ve dengeli bir şekilde kalkınabilmesinin, böyle bir plânla mümkün olabileceği fikrinin gittikçe daha fazla benimsenmesine yol açmıştır. Nitekim, Milletlerarası Maliye Enstitüsünün (Institut International de Finances Publiques) 1958 Bruxelles kongresine takdim ettiğim ve o senenin ilkbaharında, yani 4 Ağustos 1958 kararlarından önce hazırlamış olduğum raporun netice kısmında, Türkiye'de plân fikrinin gittikçe kuvvetlendiğine işaret etmiştim.

Hükümet, 1958 de bahis mevzuu istikrar tedbirlerini aldı. Biraz evvel de işaret ettiğim gibi, dış ticaret tıkanıklıkları açıldı ve iç fiat istikrarı da bir dereceye kadar temin edildi. Fakat, belki de 1950 - 1953 yıllarında plânsız olarak temin edilen geçici kalkınmanın tesirile bir iktisadî plân tanzim ve tatbikine lüzum görmedi.

3 — Aradan 2 sene geçmeden, 27 Mayıs 1960 da ihtilâl olunca, plân fikri tatbikat sahasına konuldu. Devlet Plânlama Dairesi kuruldu ve derhal faaliyete geçildi. Yeni Anayasada da plânlı kalkınma esası kabul edildi. Böylece, plân bir nevi Anayasa müessesesi haline geldi. Hükümet de 29 Haziran 1961 tarihinde «Plân hedefleri ve stratejisi» hakkındaki kararı kabul ve ilân etti.

Beş yıllık plâna esas olan bu kararın mevzuumuzu ilgilendiren en mühim hükmü, nüfusun yüksek artış hızı gözönünde tutularak, yıllık % 7 civarında brüt bir kalkınma hızının hedef olarak kabul

edilmesine müteallik olanıdır. Yapılan hesaplara göre, Türkiye'de capital-output ratio 2.6 olarak kabul edilmiştir. Buna nazaran, % 7 bir kalkınma hızı temini için, her yıl ortalama % 18.2 nisbetinde yatırım yapmak icap etmektedir. Bunun da takriben % 4 ü dış, geri kalanı ise iç finansman kaynakları ile karşılanacaktır.

Diğer taraftan, plânın hazırlanmasında çalışmış olan kimselere göre, Türkiye ekonomisinin bünyesi ve hususî sektör yatırımlarının gerekli seviyeye çıkmaması karşısında, yıllık yatırımların büyük yükü âmme sektörüne düşmektedir. Devlet Plânlama Dairesinin tahminlerine göre, 1963 - 67 yıllarını içine alan ilk beş yıllık plân devresinde, hususî sektör yatırımları «gross national product» yâni gayri safî millî hâsılanın % 6.7 si ile % 8 i arasında değişecektir. Geriye kalan yatırımlar devlet tarafından yapılacaktır. Buna nazaran, âmme yatırımları GNP'nin % 10.3 ü ile % 11.4 ü arasında değişen bir nisbette, yâni hususî yatırımların tekriben 1.5 misli olacaktır.

Beş yıllık plânda âmme sektörü yatırımlarının daha ağır basmasının, hakikaten hususî sektör yatırımlarının yetersiz oluşu veya bunların sousestimé edilmeleri ile fiiliyatta daha yüksek olarak gerçekleşmeleri halinde kalkınma hızının % 7 nin üstüne çıkması arzusu, yahut da ekonominin sosyalize edilmesi arzusunun bir vasıtası olması, mevzuumuz bakımından bizi şu anda ilgilendirmemektedir.

Bizi burada meşgul etmesi gereken cihet, âmme ekonomisine yüklenen külfetin büyüklüğü ve bunun yarattığı finansman problemi. Hakikaten, âmme sektörünün bu kadar yatırım yapabilmesi için, vergilerin geniş ölçüde arttırılması gerekmektedir. Bu arttırma bir defaya mahsus kalacak da değildir. Vergi gelirlerinde her yıl husule gelen ortalama otomatik artış kâfi gelmiyeceğinden, plân devresi boyunca her yıl vergilerde şu veya bu suretle birtakım ağırlaştırmalar yapmak icap edecektir. Böylece, beş yıl zarfında, vergi varidatı 7.1 milyar liradan 12.8 milyara, yâni 5.7 milyar lira veya % 45 nisbetinde arttırılmış olacaktır.

Bu munzam vergi gelirleri hangi kaynaklardan ve ne şekilde elde edilebilir? Kısa zamanda gerçekleşmesi istenen bu derece kuvvetli bir vergi artışı, ekonomik bünyede sarsıntı yaratmadan nasıl temin edilebilir? Bu soruların cevabını çok dikkatle araştırmak lâ-

zımdır. Ancak, bu araştırmaya geçmeden önce, Türk vergi sistemi hakkında gayet kısa bilgi vermek yerinde olacaktır.

III — TÜRK VERGİ SİSTEMİNİN BÜNYESİ

1 — Türkiye Cumhuriyeti vergi sisteminin gelişmesi, gayet mücmel bir şekilde 3 büyük devrede tetkik olunabilir. Bunlardan birincisi 1925 e kadar olan devre, ikincisi 1925 - 1950 arası, üçüncüsü ise 1950 den sonraki devredir.

a) Bir intikal devresi sayılmak iktiza eden ve nisbeten kısa süren birinci devrede, Osmanlı İmparatorluğu vergi sistemi hâkim bulunmaktadır. Bunun başta gelen vergileri, gayri safî ziraf hasıllattan alınan Âşar ile hayvan başına alınan Ağnam vergisidir. Bu devrenin vergileri, esas itibarile ziraf sektöre dayanmaktadır ve geri kalması bir ziraf ekonomisinin bütün basitliğini aksettirmektedir.

b) Takriben çeyrek asır devam etmiş olan ikinci devre ise, bir taraftan Âşarın ilgası, Ağnamın tâdili, diğer taraftan yeni konulan Kazanç, Muamele ve İstihlâk vergileri ile, vergi yükünün zirafatten şehir ekonomisine kuvvetle kaydığı bir devredir.

Bu ikinci devrenin bir başka bariz vasfı, evvelâ 1929 Dünya İktisadî Buhranı dolayısıyla 1930 - 34 yıllarında, sonra da İkinci Dünya Harbinin gerekli kıldığı ağır millî müdafaa masrafları dolayısıyla 1940 - 45 senelerinde devamlı bir şekilde ortaya çıkan bütçe açıklarını kapamak maksadile yapılan çok sayıda vergi ihdas ve zamları devresi olmasıdır.

Bu vergi ve zamlar, bir vergileme felsefe veya sistematığıne dayanmayıp, ekseriya bütçenin bağlanması sırasında husule geleceği tahmin olunan açığı kapatmak maksadına dayanan zamlardır. Müsterek vasıfları da, lüzumlu varidatı kabil olduğu kadar basit, kolay ve emin bir şekilde temin edecek surette tanzim edilmelerinden ibarettir.

Böylece, Türk vergi sistemi, memleket ekonomisinin gelişmesi üzerinde çok kerre menfi tesir icra eden, karışık ve modern vergileme esas ve tekniğine aykırı, garip bir sistem haline gelmiştir. İkinci Dünya Harbi içinde, bir dereceye kadar kaçınılmaz addolunan bu aksak sistem, harpten sonra pek göze batır bir hal almış

ve bu maksatla başlayan çalışmalar, nihayet 1950 Vergi Reformuna müncer olmuştur.

c) Bir taraftan Vergi Usul Kanunu ile umumî vergi hukukunda, diğer taraftan da Gelir ve Kurumlar vergileri ile vasıtasız vergiler sahasında başarılan bu reform hareketini üçüncü devrenin başlangıcı addetmek mümkündür. Bu suretle, vergi hukuku bir Ana Kanun içine alınmış, çok karışık bir bünye arzeden Kazanç Vergisi ile bunun ekleri olan İktisadî Buhran, Muvazene ve Hava Kuvvetlerine Yardım Vergileri kaldırılmış, yerine Gelir ve Kurumlar Vergileri ikame olunmuştur.

Ancak, vasıtasız vergiler sahasında başarılan bu kısmî reforma karşılık, vasıtalı vergilerde aynı derecede isabetli bir sistemleştirme gerçekleştirilememiştir. 1957 tarihinde nihayet çıkarılabilen Gider Vergileri Kanunu, emtea ve hizmet muamele vergilerini şeklen bir bütün halinde toplamakla (codifié etmekle) beraber, madde-ten başarılı bir eser sayılamaz.

Bilhassa, bu kanun içinde yer alan İstihsal Vergisi, eski Emtea Muamele Vergisinin sebep olduğu çeşitli iktisadî mahzurları kısmen bertaraf etmekle beraber, ilk imal safhasına sıkıştırılmış olan bu verginin, iptidai bir bünye ve kendisine has mahzurlar arzettiğini kabul etmek lâzımdır.

d) Böylece, Türk vergi sistemi, 1960 ihtilâli sıralarında, yine reforma muhtaç vaziyette bulunuyordu. Durum böyle iken, ve esaslı, sistematik bir reform yapmak gerekirken, ihtilâlden 7 ay kadar sonra, 1960 yılı sonlarında, birden bire, bazı vergileri şiddetle arttıran ve ayrıca iş çevrelerini korkutacak zecrî kontrol tedbirlerini ihtiva eden tâdiller yapıldı.

Meselâ, esasen adaletsiz bir şekilde dağıılmakta bulunan arazi ve bina vergileri 9 misline kadar yükselen zamlara tâbi tutuldu. Enflasyon devresi zarfında para değerinin ve gelirlerin hakikî satınalma kudretlerinde husule gelen azalma dolayısıyla dikleşmiş olan Gelir Vergisi tarifesinin nisbetleri daha da arttırıldı. Bu suretle, bilhassa orta gelirlerde, bu verginin yükü tahammül edilmez bir seviyeye yükseldi.

Bu tâdillerle, esaslı ve müsbet istikamette bir vergi reformu, âcil ve zarurî bir hal aldı. Hükûmetin de bu kanaate varması üzerine Maliye Bakanlığı İstanbul Vergi Reform Komisyonu'nu kurdu.

Benim de iştirak ettiğim bu Komisyon 1961 Şubatında faaliyete geçti ve bir taraftan müstacel mevzularda derhal ara raporlar verirken, diğer taraftan da esas çalışmalarını bir programa bağladı.

Komisyonun çalışmaları devam ederken, 5 yıllık Plânın devlet sektörü yatırımları için gerekli finansman ihtiyacı da azçok belirmiş oldu. Komisyon, reform tekliflerinde bu hususu da gözönünde bulundurdu ve biraz sonra başlıcalarına umumî bir şekilde işaret edeceğim tekliflerde bulundu.

Fakat, bu tekliflere geçmeden önce, Türk vergi sisteminin o sıradaki bünyesini belirtecek bazı tamamlayıcı izahlarda bulunmamız yerinde olur.

2 — Evvelâ şu noktayı belirtelim ki, Türk vergi sistemi, vasıtasız vergilerden ziyade, vasıtalı vergilere dayanmaktadır. İki vergi nevinin karşılıklı nisbetleri, birçok istatistiklerde meselâ 33/67 olarak gösterilmektedir. Bu nisbetler, daha ziyade vasıtasız vergi karakterindeki resim ve harçların, vasıtalı vergiler arasında gösterilmesinden ileri gelmektedir. Hakikî nisbet, 40/60 civarındadır. Buna rağmen Türk vergi sistemi bu bakımdan şiddetle tenkit edilmektedir. Hususile, vasıtalı vergilerin, ric'î (régressif) tesirler icra ettiği ve bu sebeple vergi adaletine aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

Bu iddiaların, mutlak bir şekilde mütalâa edildiği takdirde, yerinde olmadığı söylenebilir. Hakikaten, bu iddiaların doğru olması, bir taraftan vergi adaletine uygun ve aynı zamanda kâfi derecede randımanlı vasıtasız vergilerin konulabileceği ve bu vergilerin de in'ikâs etmiyeceği faraziyesine, diğer taraftan da vasıtalı vergilerin birinci derecede zarurî ihtiyaç maddeleri üzerinden alındığı faraziyesine bağlıdır.

Halbuki, bu iki faraziyenin aynı zamanda gerçekleşmesi pek de vârid değildir. Az gelişmiş memleketlerde, vergi sisteminin, esas itibarile vasıtasız vergilere dayandırılması imkânı yoktur. Bu memleketlerde, gelir ve kurumlar vergilerini yeter derecede besliyecek kazanç ve iratlar yoktur. Ayrıca, bu vergilerin başarı ile tatbiki, gerek İdare, gerekse mükellefin muayyen bir seviyeye ulaşmasına bağlıdır. Bu da az gelişmiş ülkelerde bu vergilerin tatbik sahasını ve neticede gelirini daraltmaktadır. Binaenaleyh, vasıtalı vergiler

nisbetinin yüksek olması, az gelişmiş ekonomilerin bir nevi tabiatı icabıdır denilebilir.

Bu itibarla, Türk vergi sisteminde vasıtalı vergiler payının yüksekliği, başlı başına tenkid mevzuu olmamak icap eder. Bu bakımdan verilecek hükmün mesnedi, vasıtasız ve vasıtalı vergilerden mürekkep vergi sisteminin, bir bütün olarak, vergi yükünü mükelleflerin ödeme gücüne mümkün mertebe uygun bir şekilde dağıtmak hususundaki başarı derecesi olmak lâzımgelir.

3 — Türkiye'de global vergi yükü, 1963 yılına kadar, % 14 ü devlet ve % 3.5 u da mahallî idarelerle parafiskal mükellefiyet otoritelerine ait olmak üzere, % 17.5 civarında bulunmaktaydı. Plânın âmme sektörü yatırımlarının finansmanı için, devlet vergileri yükünün % 14 den % 17.3 e çıkarılması gerektiği hesaplanmıştır. Böylece, global vergi yükü % 21 e yaklaşmış olacaktır.

İlk bakışta edinilen bir intiba ile, bu yükün, meselâ İngiltere, Almanya, Fransa ve hatta Yunanistan'dakinden daha hafif olduğu ileri sürülmüştür. Bunun mücerret bir iddia olduğu meydandadır. Hakikî bir mukayese için, bu yüzdelerin ifade ettiği nisbî ehemmiyet üzerinde durmak lâzımdır. Başka bir ifade ile, vergi yükü yüzdeleri, mukayeseye mevzu olarak alınan memleketlerde, millî gelirden fert başına düşen miktar ile münasebet halinde ele alınmalıdır.

Bilindiği gibi, fertlerin gelirleri arttıkça vergi ödeme güçlerinin mütenasibin üstünde bir artış kaydettiği bugün umumiyetle kabul edilmektedir. Aynı tesir ve neticenin, fert başına millî gelir itibarıyla husule geleceğinin kabul edilmesi gerekir. Böylece, fert başına millî geliri 1000 doların üstünde olan İngiltere'de, vergi yolu ile alınan gelir yüzdesi faraza % 30 ise, fert başına millî geliri 200 dolardan ibaret olan Türkiye'deki % 21 ve hatta % 17.5 nisbetindeki vergileme, daha ağır olarak tavsif edilmek icap eder.

Ancak, bu global yük mukayesesi de kâfi değildir. Vergi yükünün, millî ekonominin muhtelif sektörleri arasındaki dağılım vaziyetini de hesaba katmak gerektir. Türkiye'deki vergi yükü, ziraat ile diğer sektörler arasında çok farklı bir şekilde dağılmış (tevezzü etmiş) bulunmaktadır. Millî gelirin % 40 ından fazlasını temin eden ziraat sektörü, vasıtasız vergi olarak çok az, âdeta sembolik bir miktar vergi ödemektedir. Bunun mânası, diğer sektörler vergi yükününün % 21 in çok üstünde bir nisbete vardığıdır. Bu hu-

sus da, Türkiye'de vergi yükünün ve bu yoldan elde edilen gelirlerin arttırılmasını çok zor hale getiren bir âmildir.

Bundan başka, vergi yükü, ziraatten gayri sektörlerde bulunan şahıslar arasında da, herkesin vergi ödeme gücüne uygun bir şekilde dağılmamaktadır. Vergi tekniğinin iptidailiği, çeşitli baskı gruplarının kabul ettirdiği istisna ve muafiyetler, kontrol ve oto-kontrol mekanizmalarının yetersizliği dolayısıyla, bazı faaliyet sektörlerinde görülen ehemmiyetli ölçüdeki vergi kaçırmaları ve daha başka sebepler, vergi yükünün fertler arasında adalete uygun bir tarzda dağılmasını bozmaktadır. Şunu da ilâve etmek yerinde olur ki, bu ihlaller, esas itibarile vasıtasız vergiler sahasında cereyan etmektedir.

IV — PLÂNIN FİNANSMANI İÇİN GEREKLİ MUNZAM KAYNAKLARIN TEMİN ŞEKLİ

Plânda öngörülen devlet yatırımlarının finansmanı mevzuunda başlıca 2 tez ileri sürülmüştür. Bunlardan biri, sosyalist hatta reformist mahiyettedir. Finansman problemini sadece ekonomik-malî bir mesele olarak ele almayıp, sosyal maksatlı bir hareket haline getirmek istemektedir. Diğeri ise, meseleyi teknik ve realist bir görüşle mütalâa etmektedir. Ancak, şu noktayı da hemen belirtmek icap eder ki, bu tezlerden birine veya diğerine meyleden kimseler arasında da bazı fikir farkları vardır. Bu tezlerde yer alan çeşitli vergileme tedbirleri hakkında tam bir fikir birliği yoktur. Her iki tezin de müfrit ve mutedil taraftarları vardır. Fakat, daha ziyade teferruata müteallik ve dolayısıyla tâlî ehemmiyette sayılabilecek bu farkları bir tarafa bırakarak, iki tezi, ana hatları itibarile, şu suretle hülâsa etmek mümkündür.

1 — Evvelâ, sosyalist tezin esası ve ileri sürdüğü teklifler üzerinde duralım.

a) İlk olarak İhtilâl Komitesinin istişarî mahiyette kurmuş olduğu ekonomik ve sosyal komisyonlarda beliren ve Maliye Bakanlığının bazı elemanları tarafından da desteklenen bu tez, 1960 yılı sonundaki vergi tâdillerinde kısmen tatbik mevkiine konulmuştur. Bahsi geçen komisyonların ilgasından sonra, bu tez, Devlet Plânlama Dairesi ile sosyalist bazı müellifler tarafından hararetle müdafaa edilmiştir. Ancak, şunu da ilâve etmek yerinde olur

ki, bunlar aşağı yukarı hep aynı kimselerdir. Bugün de bu tezlerini «Sosyalist Kültür Derneği» namile kurdukları bir teşekkül içinde müdafaaya devam etmektedirler.

Bu kimselerin hareket noktası, ve ileri sürdükleri tekliflerin esası, şöyle hülâsa edilebilir : Türkiye'de gelir ve servet dağılımı çok adaletsizdir. Türkiye'nin kalkınabilmesi için bu vaziyeti düzeltmek lâzımdır. Vergi sistemi bunu temin edecek çok müessir bir vasıtaadır. Şu halde, âmme yatırımlarının finansmanı maksadile yeni vergi kaynakları seçilirken, yüksek gelirli kimselerin, servet sahiplerinin çok ağır nisbetlerde mükellef kılınması lâzımdır. Bu suretle, hem gelir ve servet farkları azaltılacak, belki de geniş ölçüde ortadan kaldırılacak, hem de kalkınmanın temelini, hatta tek âmilini teşkil etmesi istenilen âmme yatırımları için gerekli fonlar temin edilmiş olacaktır.

Bu tezi müdafaaya eden kimselere göre, hususî şahısların yatırım yapmalarının, bu şekilde maddeten ve mânen önlenmesi mühim değildir. Zira, Türkiye hususî yatırımlar yolu ile kalkınamaz. Binaenaleyh bu bakımdan kaybedilecek bir şey yoktur. Türkiye, ancak devletin mutlak hâkim olacağı sosyalist bir bünye ve nizam içinde kalkınabilir.

b) Sosyalist teze taraftar olan kimselerin bu maksatla ileri sürdükleri vergi tedbirlerinin başlıcaları şunlardır :

aa) Gelir vergisi, yüksek ve orta ziraat gelirlere tatbik edilmeli, ayrıca bu verginin ihtilâlden sonra arttırılmış olan tarifesi devam ettirilmeli, hatta müterakkiyet daha şiddetlendirilmeli ve hâlen % 60 olan en yüksek ortalama nisbet daha yükseltilmelidir.

bb) Kurumlar vergisinin, ihtilâlden sonra % 20 ye çıkarılmış olan nisbeti, hiç değilse % 40 a çıkarılmalıdır.

cc) Veraset ve intikal vergisi, şimdiki halile tatmin edici olmaktan uzaktır. Bunun da, hem değerlendirme bakımından ıslahı, hem de halen % 64 e varan nisbetlerinin arttırılması lâzımdır.

dd) Ziraat, umumî bir arazi vergisine tâbi tutulmalıdır. Bu yoldan asgarî 1, belki de 2 milyar lira temin edilebilir. Sosyalistler, burada kendilerine müttelik olarak İngiliz Profesörü Nicholas Kaldor'u bulmuşlardır. Devlet Plânlama Dairesi tarafından davet edilen bu zat, arazinin potansiyel randımanı üzerinden vergi alınması

fikrini müdafaa etmiştir. Buna göre, her arazinin en iyi şartlar dairesinde ne kadar hasılat temin edebileceği tesbit edilecek ve arazi vergisi bu potansiyel verim kabiliyeti üzerinden alınacaktır. Arazisini en iyi şekilde işletemiyen kimseler, bu şartlar altında, bunu satmak veya her hangi bir suretle elinden çıkarmak zorunda kalacak ve böylece vergi iki taraflı bir fonksiyon görmüş olacaktır. Bir taraftan, devlete bol varidat sağlayacak, diğer taraftan da toprak reformunu gerçekleştirecektir.

ee) Bina vergileri şiddetle arttırılmalıdır. Bunun için de, hem mevcut binalar yeniden kıymetlendirilmeli, hem de vergi nisbetleri yükseltilmelidir. Yeni inşaat için kabul edilen istisnalar da kaldırılmalıdır.

ff) Umumî ve hakikî bir servet vergisi ihdas ve tatbik olunmalıdır. Gelir ve servetler arasındaki farklar, bu yoldan kuvvetle azaltılmalıdır.

gg) Diğer taraftan, vasıtalı vergi şeklinde, geniş base'lı lüks vergileri konulmalıdır. Bu suretle yüksek gelir ve servetler, sadece vasıtasız vergilerle değil, fakat bu yoldan da budanmalıdır.

c) Bu tez, devlet teşkilâtı içinde yer almış bazı kimselerin kuvvetle desteklemesine ve sosyalist basının bütün gayretlerine rağmen iltifat görmemiş, vergi sisteminin bu şekilde reformist ve hatta révolutionnaire bir bünye iktisap etmesi, memleket kalkınmasına faydalı değil, aksine zararlı mütalâa edilerek reddolunmuştur.

2 — Buna karşılık, meseleyi esas itibarile ekonomik-malî görüşle ele alan mutedil teze gelince, bunun da esasını ve ileri sürdüğü teklifleri şu suretle hülâsa etmek mümkündür :

a) İstanbul Vergi Reform Komisyonu tarafından geliştirilen ve Maliye Bakanlığı tarafından da kabul edilen bu tez, şu ana düşünceye dayanmaktadır : Türkiye'de gelir dağılımı farklı olabilir. Bunu daha âdil hale getirmek şüphesiz ki arzuya değer bir maksattır. Ancak, bu düzeltmenin orta ve yüksek gelirlerin budanmasından ziyade, küçük ve orta gelirlerin yükseltilmesi suretile gerçekleştirilmesi lâzımdır. Herşeyden önce iktisadî kalkınma başarılmalı, millî gelirden hızlı ve esaslı bir artış temin edilmelidir.

Bunun için de, hem devlet, hem de hususî sektör yatırımlarının artması şarttır. Şu halde, vergi sistemi, bir taraftan âmme yatırım-

ları için gerekli malî imkânı devlete sağlarken, diğer taraftan da hususî sektör yatırımlarını daraltmıyacak, hatta tam aksine teşvik edecek bir bünyede olmalıdır. Yeni vergi kaynakları seçilirken bu esas hedefler gözönünde bulundurulmalıdır.

Devlet yatırımlarının finansmanı için lüzumlu munzam kaynaklar, bu hedeflere uygun bir şekilde nereden ve nasıl temin edilebilir? Mutedil tez taraftarları bu soruyu şöyle karşılamaktadırlar: Bugünkü vergiler, ziraat hariç, diğer sektörlerde oldukça ağır bir yük teşkil etmektedir. Gelir vergisi nisbetleri umumiyetle çok yüksektir. % 20 olan Kurumlar vergisi nisbetinin arttırılması, Türkiye gibi henüz sanayileşmemiş, büyük şirketler kurulmamış bir memlekette, varidat bakımından mühim bir meblâğ ifade etmiyecek, fakat buna mukabil ekonomik kalkınma için çok mühim olan ve bu maksatla gelişmesi arzu edilen şirketleşme hareketini geniş ölçüde aksatacaktır. Böylece, vasıtasız vergiler sahasında, Gelir vergisinin ziraat ve esnaf sektörlerine yayılmasından başka yapacak bir şey yoktur.

Vasıtalı vergiler sahasında ise, akaryakıt ve alkollü içkiler istihlâki, başlıca vergi rezervlerini teşkil etmektedir. Bu düşünce, Maliye Bakanlığı tarafından davet olunan Profesör Paul Senf ve Prof. Günter Schmölders tarafından desteklenmiştir. Bu iki ana rezerv dışında, diğer bazı vasıtalı vergilere de zam yapmak imkânı olduğu kabul edilmiştir.

Bu izahlardan da anlaşılacağı üzere, mutedil tezi müdafaa edenlere göre, beş yıllık plânın ve neticede kalkınmanın gerçekleştirilmesi, hem devlet, hem de hususî sektör yatırımlarının artmasına bağlıdır. Buna uygun olarak da, biraz önce kaydettiğimiz gibi, vergi sistemi, gerekli varidatı temin etmekle beraber, hususî teşebbüsü baltalamayan, bilâkis bunu teşvik eden bir karakterde olmalıdır.

b) Karma ekonomi tezine taraftar olanlara göre, plânın gerçekleşmesi için zarurî olan 1.2 milyar lira tutarındaki munzam varidat şu suretle temin edilebilir :

aa) Gelir vergisi ziraate teşmil edilmelidir. Buna karşılık, ihtilâlden sonra bilhassa orta gelirler için tahammül edilmez bir seviyeye yükseltilmiş olan gelir vergisi tarifesi mâkul bir hadde indirilmelidir. Gelir vergisinde varidat artışı, cesaret kırıcı ve mü-

kellefi reaksiyona sevkeden yüksek nisbetlerden ziyade, mutedil nisbetler ve yatırım indirimi gibi tedbirlerle teşvik olunacak iş ve dolayısıyla matrah genişlemesinden beklenmelidir.

bb) Türkiye'deki düşük ortalama gelir seviyesi, vasıtasız vergilerde büyük ölçüde bir varidat artışı sağlamaya mânidir. Kurumlar vergisinde yapacak bir şey yoktur. Veraset ve intikal vergisinde, nisbetler esasen çok yüksektir. Bu vergiden elde olunan varidat fevkalâde mahduttur. Keza, Hususî otomobil vergisi gibi ufak bazı vergilere yapılabilecek zamlardan da fazla bir varidat teminin imkân yoktur.

cc) Az çok ehemmiyetli sayılabilecek vergi varidatı akaryakıt ve alkollü içkilerden beklenebilir. Damga resmi de, nisbetleri yeniden düzenlenmek ve ithalâta da teşmil edilmek suretile ehemmiyetli sayılabilecek bir varidat fazlası temin edebilir.

dd) Bina ve arazi vergileri gibi daha ziyade objektif mahiyetteki vasıtasız vergiler ise, ıslah edilerek mahallî idarelere terk edilmelidir.

c) Her şeyden önce realist olan bu tez, Devlet Plânlama Dairesinin başında bulunan bazı elemanların kuvvetle direnmesine ve hatta neticede istifade etmelerine rağmen, Hükûmetçe kabul edilmiştir. Ancak, 1962 yılının 7.1 milyar lira olan fiilî varidatına nazaran, 1963 de -zamlar olmadığı takdirde- 7.8 milyar lira varidat tahmin edildiğine yukarıda işaret etmiştik. Şu halde, 1.2 milyar liralık fazla varidat, 7.8 milyara nazaran % 15 civarında bir artışa tekabül etmektedir. Bu derecede bir artışın birden ve munzan olarak temini için, zamlar zarureten biraz şümüllü tutulmuştur.

3 — Büyük Millet meclisince kabul edilen vergi zam kanunlarına göre, 1963 yılında temini zarurî görülen 1.2 milyar liralık munzam varidat şu kaynaklardan temin edilecektir :

*Munzam varidat kaynağı**Milyon TL.*

— Gelir vergisinin ziraate ve esnafa teşmili, memur maaşlarına yapılan % 15 zammın tesiri ile	250
— Alkollü içkilere yapılan zamdan	200
— Akaryakıtlara yapılan zamdan	280
— Damga resmine yapılan zamlardan	250
— Dış seyahatler harcamaları vergisinden	100
— Banka, sigorta muamele vergisine zamdan	80
— Çeşitli vasıtasız vergilere zamlardan	90
<i>Toplam</i>	1 250

Yukarıda görülen zamlarla, bunların tahmin olunan tutarlarından anlaşılacağı veçhile, gerekli munzam varidatın 440 milyon lirası vasıtasız, 810 milyon lirası ise vasıtalı vergilerden temin edilecektir. Bu ise, nisbet olarak % 35 vasıtasız, % 65 vasıtalı vergi demektir ki, zamların bu bakımdan terkibi, Türk vergi sisteminin bu bakımdan esas terkibine de uygundur ve mütenazır düşmektedir.

Mesele şimdilik bu suretle kapanmış görünmektedir. Fakat, Plânın 1964 yılı tatbikatında gerekli görülen munzam varidat dolayısıyla, önümüzdeki aylarda yeniden aktüel bir mahiyet alacağı kolaylıkla tahmin olunabilir.