

## KALKINMA PLÂNIMIZ VE FINANSMANI

*Doç. Dr. Kenan BULUTOĞLU*

*İktisat Fakültesi*

### I — BEŞ YILLIK KALKINMA PLÂNIMIZ

1960 iktidar değişiminden sonra, kalkınma politikamızın plân-  
lı ekonomi politikası içinde yürütülmesi gereği hükümetçe benim-  
senmiş, 1961 de halk oyuna sunulan Anayasamızda da kalkınma-  
nın plâna bağlanacağı hükmü konmuştur (41. ve 129. maddeler).  
Böylece bugün Türkiye'de kalkınma çabası bir plâna bağlanmıştır.

#### *1. Plânı gerektiren sebepler.*

Acaba ne gibi sebepler Türkiye'yi bir plân yapmağa, kalkınma  
çabasını plân içine almağa zorlamıştır?

Sebepler çöktür. Ben sadece en önemlilerine işaret edeyim.

a. Kıt kaynakların verimlilikle kullanılması ve yatırımlarara-  
sı eşgüdüm :

Az gelişmiş ülkelerin bütün meselelerinin çözümlenmesi gelip  
iktisadî kalkınmaya dayanmaktadır. Kalkınma sağlanmadan her-  
hangi bir meselenin çözümü yolunda alınan tekil tedbirler verimsiz  
kalmakta, kısa zamanda işlemez hale gelmektedir. O halde sanayi-  
leşmemiş toplumların birinci meseleleri (ve diğer bütün meseleleri  
çözecek güçteki kilit meseleleri) iktisadî kalkınmayı gerçekleştir-  
mektedir.

Kalkınmaya ayrılacak kaynaklar, az gelişmiş ülkeler fakir  
olduklarından, pek kıttır. Bu kıt kaynakların o ülke için önemi, ileri  
ülkelerde olduğundan çok daha hayatidir. Bu kaynaklar katıyen is-  
raf edilmemelidir. Esasen hükümetin kalkınmaya ayırabildiği gelir-  
ler, halka pek ağır gelen ihtiyaçlarından kısarak ödediği vergilerle  
toplanmaktadır. Bu gelirlerin çok büyük bir özenle, verimlilikle kul-  
lanılmaları şarttır.

Devletin kalkınmaya ayırdığı kaynakların en yüksek verimi sağlaması için de, ekonominin bütünü hakkında bağlantılı bir tahlil yapılmış olması şarttır. Her bakanlığın yapacağı yatırım, bu genel verimlilik tahlili içinde yerini bulmalıdır. Yatırımlar, konu, yer, zaman bakımından birbirlerini tamamlayacak ve bunları yapan bakanlıklar çeşitli ise, aralarında eşgüdümü sağlayacak bir merkez örgüte ihtiyaç vardır. Bu da devlet yatırımları arasındaki önceliklerin ancak merkezden kararlaştırılması ve onaylanması ile mümkün olur.

b. Dış yardımların iyi kullanılması :

Az gelişmiş ülkelerin plânlamaya sarılmalarının ikinci bir sebebi de şudur. Az gelişmiş ülkelerin pek çoğunun ekonomisi, dış yardımlarla ayakta durmaktadır. Bu yardımların sadece yapılmakta oluşu hiçbir meseleyi halletmemektedir. Çünkü yardımların çoğu borç olarak verilmektedir. İleride anamal ve faizleri geri ödenecektir. Alınan ödüncülerle ekonomide sağlam bir gelişme sağlanamazsa ileride bu borçları ödemek imkânsız olur. Üstelik bir tehlike de şudur. Az gelişmiş ülkelere yapılan dış yardımlar, bunların pek çoğunda görülen «nüfus patlaması» olayını şiddetlendirebilir. Çünkü yardımlar, kısa erimde (vadede) kaba doğum oranlarını azaltmaksızın kaba ölüm oranlarını azaltabilir. Bu ülkeler, dış yardımlara rağmen, çok kere fakir ülkelerde görülen, *düşük gelirli nüfus kapamı* içinde kıvranmaktadırlar. Bu kapanın açılması, ekonomilerinin *kendini besleyen büyüme*'ye geçmesi, alınan yardımların anamal ve faizlerinin geri ödenebilmesi için şarttır. Artık gelişmiş ülkeler de, böyle bir tesirli plâna bağlanmadığı takdirde, yaptıkları yardımların, birkaç milyoner daha yaratmaktan ve elde edilen servetlerin güvenli Batı bankalarına aktarılmasından başka bir işe yaramıyacağını anlamış bulunmaktadırlar. Bu sebeple artık yardım yapan ülkeler, az gelişmişlerden ciddi bir kalkınma plânını yardımın ön şartı olarak istemektedirler.

c. Kalkınmada sosyal adaletin gerçekleştirilmesi :

Kalkınma bir fedakârlık işidir. Bazan bir neslin çok önemli fedakârlıklarda bulunması, bu sayede gelecek nesiller için daha iyi bir yaşama düzeyinin hazırlanması gerekebilir. Tabii bir nesil fedakârlıklara katlanırken, o neslin bütün katlarının da fedakârlığa katlanması şarttır. Bazı kitleler refah içinde iken, sadece dar gelirli ve

esasen fakir olanlardan fedakârlık beklenirse ve onlara bu fedakârlıklarının mükâfatını ancak hayat sürelerini aşan gelecekte görebilecekleri söylenirse, geniş halk kütelleri böyle bir kalkınma hamlesinden soğuyabilir. Zengini daha zengin fakiri daha fakir yapan bir kalkınma hareketini, halk kütelleri, çalışan küteller desteklemez, toplum içinde husumetler doğar. Öyleyse kalkınmanın yükünün topluca ve eşitlik içinde taşınması, nimetlerinin de gene sosyal adalet içinde paylaşılması şarttır. Kalkınmanın yükünün kimlerce nasıl paylaşılacağına belirtilmesi ve o esaslar içinde yürütülmesi de, ancak bir plân çerçevesinde alınacak tedbirler sayesinde, yani bir finansman plânı ve gelir dağıtım plânı sayesinde mümkün olur.

#### d. Piyasanın kalkınmayı sağlamadaki yetersizliği :

Plânlama demek, iktisadî gelişmeyi veya gelişme ihtimalini sadece piyasanın ayarlamasına terketmemek demektir. Acaba bütün ayarlamaları piyasaya bırakırsak bu gelişme sağlanabilir mi? Liberal görüş bunu savunmaktadır. Bir ülkede iktisadî şartların en iyi olması için, her çeşit kayıtlamaları kaldırıp, ticaret ve sanayii serbestliğe kavuşturmak gerekli ve yeterlidir. Bu görüşü uzun uzadıya çürütmeye çalışmayı lüzumsuz sayıyoruz. Sadece şu soruyu sarmakla yetinelim. Madem ki kişileri iktisadî faaliyetlerinde serbest bırakmakla gelişme en iyi şekilde gerçekleşir, bu kadar kendi haline bırakılmış az gelişmiş ekonominin, kısır döngü sancılı içinde kıvrınmalarının, sefalet kapanından çıkamamalarının sebebi nedir?

#### 2. *Beş Yıllık Kalkınma Plânımızın getireceği refah artışı.*

Plânın nasıl hazırlandığı konusu üzerinde durmıyacağım. Sadece plânın bize yüklediği külfetlere, bunun halk arasında paylaştırılma usulüne geçmeden önce, bize vadettiği nimetlerin neler olduğunu kısaca belirteceğim (Bakınız ekli tablo).

Plânda millî gelirin yılda % 7 arttırılması öngörülmüştür. Bu gerçekleşirse, on yılda millî gelirimiz iki misline çıkacaktır. Tabii yüzde üç oranındaki nüfus artışı yüzünden, adam başına millî gelir çok daha yavaş artacaktır. Yılda sadece % 4. Bu sonuncu hız, Batı ülkelerinin 1950-1960 yılları arasında gerçekleştirdikleri adam başına millî gelirin artışı hızından biraz fazladır. Eğer bir kalkınma hızımızı muhafaza edebilirsek, Batı ülkeleri de kalkınmalarını hızlandırmazlarsa, çok uzun vadede onlara yetişmeyi ümit edebile-

ceğiz. Hatırlatalım ki OECD devletleri, önümüzdeki 10 yıl içinde, adam başına millî gelirlerini yılda % 3.3 artırmayı hedef olarak kabul etmişlerdir. Kalkınma hızları arasında % 0.5 Türkiye lehine fark olmasına rağmen, geliri yüksek olan ülkelerle aramızdaki fark, mutlak rakam olarak gene bir süre artacaktır. Fakat Türkiye'de adam başına millî gelirin Batı'dakilere oranı devamlı artma gösterecek, mutlak fark da bir süre sonra azalmaya başlayacaktır.

Yıllık millî gelirdeki yüzde yedi artıştan, ancak % 5.4 ü tüketim harcamalarına ayrılacak, bu da adam başına tüketimi ancak % 2.4 artırabilecektir. Böylece millî gelirden adam başına sağlanacak artışların % 60 ı tüketime, % 40 ı da tekrar yatırımlara ayrılacaktır. 1950 - 1960 arasında adam başına tüketim harcamalarının yılda ortalama % 2.9 artmış olduğunu düşünürsek, plânın, Türk halkının refahında, geçmiş yıllara bakarak açıkça farklı bir artış sağlamıyacağı, hiç değilse ilk beş yıllık dönemde durumun böyle olacağı anlaşılmaktadır. Ancak 1955 - 1960 döneminde adam başına tüketim harcamalarındaki yıllık artış, 1950 - 1955 dönemine kıyasla hayli düşmüş ve yılda ortalama % 2.1 civarında seyretmiştir.

Demek kalkınma plânımız, daha ilk uygulama yıllarından itibaren, millî hasıladan adam başına sağlanacak artışların önemli bir kısmını yatırımlara ayırmakla geleceğe büyük önem vermektedir. Yakın gelecekte plânın nimetlerinden halk tüketimine sunulacak olan pay, 1955 - 1960 yıllarında halk tüketiminde sağlanmış olan artıştan hafifçe (millî gelirin % 0.3 kadar) daha yüksektir. Resmî istatistiklerin gösterdiği 1950 - 60 dönemindeki ortalama tüketim artışından ise daha düşüktür<sup>1</sup>.

İşte bu durum bile, halkın plâna karşı soğuk davranmasına sebep olabilecektir. Ancak halkın bilmediği, kolay kolay da farkında olamayacağı bir gerçek vardır. O da, 1950 - 1960 döneminde, refah artışının önemli bir kısmının, millî servetin yok edilmesi (orman açılması, meraların sürülüp erozyona uğratılması), altın stokumuzun eritilmesi ve dış borçlarımızın artırılması pahasına olduğudur.

İlk beş yıllık plân süresince, özel tüketimin toplam harcamalar içindeki payı % 73.2 den % 67.9 a düşürülecektir. Ayrıca dış öde-

1) Ancak 1950 - 60 dönemi millî gelir istatistiklerinin doğruluğu hakkında şüphelerimiz vardır. Ama bu şüpheler 1955 - 60 dönemi rakamları için değil (bu rakamlar elden geldiği kadar Devlet Plânlama Teşkilâtınca düzeltilmiştir), daha çok 1950 - 53 dönemi tarımsal üretim rakamları üzerinde toplanmaktadır.

meler açığımız (yani sattığımızdan fazla dışarıdan aldığımız), % 4 den % 2.8 e düşürülecektir.

Bütün bunlar gösteriyor ki, plân, millî gelirdeki artışların hemen halkın tüketimine sunup ileride kalkınma hızının yavaşlamasına sebep olacak demagojik davranıştan dikkatle kaçınmıştır. Bu takdir edilmelidir.

## II — PLÂNIN FİNANSMANI

Dedik ki kalkınmanın hızı % 7 olarak tesbit edilmiştir. Seçilmiş olan bu hız, Türkiye'nin şartlarının da dikkate alınmak şartıyla yapılmış *siyasî bir tercihtir*. Siyasî iktidar, böyle bir hızı gerçekleştirmeye yetecek vasıtaları toparlamak ve harekete geçirmek gücünü kendinde görmüştür. Daha yüksek bir hızın kabul edilmesi için, siyasî iktidarın çok daha fazla zorlamayı halka kabul ettireceğinden emin olması gerekirdi. Gerçi % 7 kalkınma hızı, bugün çeşitli ülkelerle kıyaslandığı zaman bile, çok iddialı bir kalkınma hızıdır. Fakat ne var ki, bundan daha düşük bir kalkınma hızı Türkiye'nin dertleri için hiçbir çare olmamaktadır.

### 1. Kalkınmayı sağlayacak etkenler.

Siyasî iktidarın % 7 hızı gerçekleştirmek için seferber etmek zorunda olduğu vasıtalar nelerdir? Biliyoruz ki bir ülkenin kalkınması, şu dört değişken üzerinde hakimiyet kurmak suretiyle başarılabılır : Toplumun hukukî temel kuruluşu, millî gelirden yatırımlara ayrılan pay, insan gücü, teknolojik bilgi seviyesi, tabii kaynaklar.

Bunlardan tabii kaynakların seviyesi neyse odur. Bugün çeşitli ülkeler için, kalkınma politikasında yaşama sahası politikasını, zayıf ülkelere saldırarak sömürge kurma politikasını, devrini tamamlamış olarak saymamız gerekir. Eldeki tabii kaynakların daha iyi kullanılması ise, daha çok sermaye kullanılmasına, teknoloji seviyesinin yükselmesine, toplumun kuruluşundaki olumlu değişmelere bağlıdır.

Toplumun hukukî temel kuruluşuna gelince; az gelişmiş ülkelerde bir plânın başarıya ulaşabilmesi için bu alanda yapılması gerekli çok şey vardır. Oyunun kurallarının tesbitinde, devletin çeşitli kurumlarının işleyişinde, sosyal kurumlarda alınacak radikal tedbirler, kalkınma yolunda girilecek politikanın başarı şanslarını

geniş ölçüde artırabilir. Bu tedbirlerin alınmayışı da, çok geniş hacimdeki yatırımların semeresiz kalmasına sebep olabilir.

Kalkınmada diğer bir etken de insan gücüdür. Toplam nüfus içinde çalışabilecek yaştakiler, bir toplumun insan gücünü teşkil eder. Bunlardan çalışmak isteyenlere insan gücü arzı diyoruz. Türkiye için çalışmak isteyen vasıfsız insan gücünün kıtlığından bahsedilmez. Aksine insan gücü fazlası var. Kıt olan, eğitilmiş, çağdas teknolojiye yatkın insan gücüdür.

Teknolojinin yayılması, esas itibariyle hükümetin adam yetiştirme, öğretim, yeni teknikleri yayma ve bilimsel araştırma politikaları ile gerçekleşebilir. Bunlara hükümetin kalkınmayı destekleyici harcamaları da diyebiliriz. Bu harcamaları, insan bilgisi üzerine yapılmış yatırım saymamız mümkündür. Ancak yetiştirilmiş insan gücü, ekonomide yapılacak yatırımlarla işe konamazsa, eğitim yatırımları verimsiz kalır.

Üretimi doğrudan doğruya artıracak olan, kalkınmanın asıl itici gücü ise, yatırım değişkeninden gelir. Yatırımların seviyesini yükseltmek demek, onları besleyecek kaynakların bulunması demektir. Kısaca ifade edersek, bir kalkınma plânının iddialı olma derecesi, yani kalkınma hızının yüksek veya zayıf olması, son tahlilde, seferber edilebilen finansman kaynaklarının önemine bağlıdır. Bu sebeple, kalkınmayı sağlayacak olan yatırımların finansman kaynaklarının sağlanması son derece önemli bir meseledir, hatta plânın birinci meselesidir.

## 2. Gereklî yatırılabilir kaynak miktarı.

Dedik ki, kalkınma plânımız % 7 kalkınma hızını hedef olarak almıştır. Bu kalkınmayı ne miktarda bir yatırım ile sağlayabiliriz?

Bunun hesaplanması, geçmiş yıllarda yapılmış olan yatırımlarla bunlardan elde edilmiş olan millî hasıla artışı arasında bir bağlantı kurularak yapılabilir. Millî gelirden birim artış sağlamak için yapılması gerekli yatırım miktarına, yatırım katsayısı veya sermaye/üretim oranı denir. Devlet Plânlama Teşkilâtında bu hesap, 1950 - 1960 dönemi için yapılmıştır. Ortalama olarak, bu dönemde, millî hasılda bir liralık artış sağlamak için, 2,6 liralık yatırım yapılması gerektiği hesaplanmıştır. Bu bütün dönem için bir ortalamadır. Gerçekte 1950 - 60 döneminin ilk yıllarında bir liralık millî hasıla artışı için birbuçuk liralık yatırım yeterli iken, dönemin son beş yılında, bu, 3.0 liraya kadar çıkmıştır. Gelecek yıllarda sermaye/üre-

tim oranının yukarıda verdiğimiz ortalamaya (2.6) eşit olacağı hususunda, elimizde hiçbir garanti yoktur. Aksine, bir liralık gelir artışı için gerekli yatırımın daha da yüksek çıkması ihtimali kuvvetlidir.

Fakat plânda % 7 kalkınma hızı için gerekli yatırım miktarının hesaplanması, 1950 - 1960 ortalamasına dayanılarak yapılmıştır. Millî gelirin her yıl % 7 artması için gerekli yatırım, millî gelirin  $2.6 \times 7 = 18.2$  i olarak hesaplanmıştır. Eğer sermaye/üretim oranı gerçekte daha yüksek çıkarsa, bu seviyedeki yatırımlar % 7 kalkınma hızını sağlamıyacaktır.

Bununla beraber, 1963 - 67 dönemi için yatırım hedefi olarak, yılda, millî gelirin ortalama % 18.3 ü alınmıştır. Ancak bu yatırım seviyesine ilk elde ulaşılamıyacaktır. İlk yıl millî hasılanın sadece % 17.0 si yatırımlara gidecek, plânlı dönemin son yılında bu oran % 19.4 e çıkacaktır. Yani sermaye/üretim oranının ilk yıllara kıyasla son yıllarda hafifçe artacağı düşünülmüştür.

### 3. Plânın dış finansmanı.

Millî hasılanın ortalama % 18.3 tutan yatırım seviyesi iç ve dış kaynaklarla karşılanacaktır. İç tasarruflar millî hasılanın % 14.8 ine ulaşacak, geri kalan % 3.5 da dış kaynaklarla karşılanacaktır. Böylece plân döneminde dış kaynaklar, 1957 - 61 ortalamasına kıyasla, kaba millî hasılanın bir oranı olarak 1.5 birim artacak, iç tasarruf oranı da, aynı döneme kıyasla, 2.0 birim yükselecektir. Başka bir deyişle, tasarlanan yatırım seviyesine ulaşmak için, yerli tasarruf çabamızın millî hasıladaki payı % 15 oranında artırılacaktır. Buna karşılık, dış âlemin kalkınmamıza yardım payı % 75 gibi çok önemli bir oranda artırılmağa çalışılacaktır. Tabii bu artış, sadece dış ticaret açığımızdaki artış ihtiyacıdır. Yoksa dış yardım ihtiyacımız daha da yüksek olup, yukarıda işaret edilen seviyede dış ticaret açığına imkân verdikten sonra, daha önceki faiz ve anamal ödemelerini de sağlayacak bir miktara ulaşmaktadır.

Yabancıardan plânın finansmanı için beklediğimiz yardım ihtiyacı, plânda ödeme açığı olarak dış âlemin finansmana katılması olarak gösterilen, millî hasılanın beş yılda ortalama % 3.5 una ulaşan meblâğdan çok daha yüksektir. Plânın ilk uygulama yıllarında yabancıardan beklediğimiz yardım, kaba millî hasılanın % 6.5 una kadar ulaşmaktadır. Bu şu demektir : Plânın yürürlüğe konması için kendi iç kaynaklarımızda gerçekleştireceğimizden çok daha yüksek oranda bir artışı yabancıardan beklemekteyiz. Plân yapan

az gelişmiş ülkelerde, öngörülen yatırımların finansmanı için dış yardımlara daha çok güvenme eğilimi oldukça yaygındır. Hindistan ve Pakistan'ın son plânlarında da aynı eğilim dikkati çekmektedir.

Yabancı ülkelerin, dış yardım bakımından Türkiye'ye bu kadar cömert davranıp davranmayacaklarını zaman gösterecektir. Fakat plânın ilk uygulama yılında, dış yardımlar konusunda karşılaşılan güçlükler, bu bakımdan kötümserliği haklı göstermektedir. Fakat lehte bir noktaya da işaret edelim. Plân başarı ile uygulanırsa, son uygulama yıllarında, dış ödeme açığımız mutlak olarak sabit kalmakla beraber, millî hasılanın bir oranı olarak % 2.8 e kadar düşmektedir.

#### 4. Plânın iç finansmanı.

Dış yardımlarda beklenen artışa kıyasla oldukça düşük seviyede kalan iç tasarruf çabasındaki gerekli artışın sağlanması bile, bugün güç ve şüpheli görülmektedir.

1957 - 61 döneminde kaba millî hasılanın % 12.8 i civarında olduğu tahmin edilen iç tasarrufların yaklaşık olarak yarısı (kaba millî hasılanın % 6 sı) özel tasarruftur. Eğer tasarrufların hesaplanmasında sadece akçalı tasarruflar dikkate alınırsa, bu oran daha da düşüktür.

Son yıllarda (1960 - 61) iç tasarruflar içinde özel tasarrufların payı % 40 civarına düşmüştür. Eğer iç tasarruf seviyesinde plânın gerektirdiği artışın hepsi özel tasarruflardaki artışla sağlanmak istenirse, bu ancak, plân dönemi süresince özel tasarrufların her yıl % 20 - 30 artması ile mümkün olabilir. Millî gelir her yıl % 7 artarken özel tasarrufların her yıl % 20 - 30 kadar artırılması, tasarruf talebinin gelir elâstikliğinin 3 - 4 olması demektir ki, bu sonucun kendiliğinden meydana gelmesini ummak abestir. Ayrıca hükümet, elindeki bütün parametrelere sonuna kadar zorlansa bile, bu kadar hızlı bir tasarruf artışı sağlanamaz.

Öyleyse yatırımların finansmanı için gerekli iç tasarruf artışı geniş ölçüde vergilerle sağlanacaktır. Ancak burada bir noktaya da işaret etmeden geçmek istemiyoruz. Plânda, beş yıl süresince özel yatırımların yılda ortalama % 11 artması öngörülmüştür. Özel teşebbüs yatırımlarının hemen hepsinin normal olarak özel tasarruflardan karşılandığı gözönünde tutulursa, özel yatırımlardaki bu artış eğiliminin özel tasarruflardaki artış eğilimini yansıttığı farzedilebilir.



Özel tasarruflardaki bu artış, ilk yıllarda zayıf, sonraları ise kuvvetlidir. Gerçi plânın son yıllarına doğru halkın gelirinin daha yüksek olacağı ve gelirlerinden gittikçe daha yüksek bir payı yatırımlara ayıracakları düşünülebilir. Ancak ekli tabloda görüldüğü üzere, özel tasarruflardaki artış 1966 yılına kadar hızlanmakta, 1967 yılında ise yavaşlamaktadır. Aynı şekilde özel tüketim harcamalarındaki gelişmeler de bazı yıllar hızlı, bazı yıllar yavaştır. Bu uzatımların dayandığı içerik tasarruf ve tüketim fonksiyonu varsayımını anlamak zordur.

Bir de, özel tasarruflarda beklenen bu artışın gerçekçi olma derecesi hakkındaki şüphelerimizi belirtelim, Millî gelir yılda ortalama % 7 artarken, özel - gönüllü tasarruflar % 11 gibi çok daha yüksek bir hızla artacaktır deniyor. Türkiye gibi adam başına gelirin düşük olduğu, tüketim eğiliminin zaman içinde (gösteriş, şehirleşme, Batıdaki yaşama seviyeleri ile temas yüzünden) yukarıya doğru kayma gösterdiği bir ülkede, gönüllü tasarruflarda bu derece hızlı artış beklemek için iyimser olmak gerekir.

Özel tasarruflar bu derece hızlı artmadığı takdirde, onların üzerine düşen yatırımların gerçekleştirilmesi için gerekli kaynakların, kamu tasarruflarından ayrılması yoluna gitmek gerekecektir.

### III — KAMU GELİRLERİNDEKİ ARTIŞ VE GEREKLİ VERGİ REFORMU

#### 1. Finansman açığı.

Kalkınma plânımıza göre, uygulanacak vergi reformları sayesinde, 1962 yılında millî hasılanın sadece % 14.61 ini tutan merkezi idarenin vergi gelirleri, plân dönemi sonunda % 17.32 ye ulaşacaktır. Bunu sağlamak için yapılacak vergi reformu, plânın ilk yılında vergi gelirlerinde % 30 oranında bir artış sağlayacak, ikinci yıl artışı % 12 olacak, ondan sonraki yıllarda (yani vergi reformu oturduktan sonra) ise, millî gelir yılda % 7 artarken, vergi sistemimiz her yıl % 8 oranında daha fazla gelir sağlayacaktır. Bu karşılıklı artış bağıntısı, millî gelir artışı karşısında gelir sistemimizin duyarlık katsayısının 1.14 olması demektir.

Hatırlatalım ki, 1952 - 60 döneminde, millî gelirin artışı karşısında vergi sistemimizin duyarlık katsayısı 0,72 den ibaret kalmıştır. (Yani millî gelirse % 1 artış, vergi gelirlerimizde sadece % 0.72 artış yapmıştır.)

Devlet gelirlerinde başlangıçta bu kadar kuvvetli bir artış sağlanması ve sonra da millî gelir artışı karşısında vergi gelirlerinin duyarlık katsayısının birimin üzerine çıkarılması ancak çok esaslı bir vergi reformu ile mümkün olabilir. Bu malî yılda (1963 - 64), vergi reformlarından beklenen gelir artışı 1.200 milyon liradır. Bu miktarı karşılamak için birtakım reform tedbirleri alınmıştır. Bu tedbirlerle sağlanacak ilâve gelirler, plânın ilk uygulama yılında, Türk ulusuna uzatılmış olan hesap pusulasıdır.

Kamu kesiminin finansman açığı, aslında 1.200 den daha yüksektir. Çünkü «*kaynağı belirtilmeyen fon*» lardan 1963 yılında 840 milyon lira gelir beklenmektedir. Bu gelirin, daha çok, İktisadî Devlet Teşebbüslerinde yapılacak yeniden düzenleme sayesinde elde edileceği umulmaktaydı. 1963 yılının yarısına ulaşmış bulunuyoruz, finansman bakımından da bir önemi olan bu yeniden düzenleme hâlâ yapılmamıştır. Yapılacak olan düzenlemenin de, bundan sonra, bu ölçüde bir gelir artışı sağlayacağı çok şüphelidir. Demek oluyor ki, bu yıl başında yapılan ve çok tartışmalara konu olan gelir artırıcı vergi tedbirlerine rağmen, kamu kesiminin finansman açığı karşılanmış değildir.

## 2. Gerekli reformun esasları ve yapılmış olan reform.

Beş yıllık plânın finansmanı için yapılması gerekli vergi reformu, Plânlama Teşkilâtı ile hükümet arasında çok derin görüş ayrılıklarının ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Hükümet vergi reformu tekliflerini, esas itibariyle, Millî Birlik Hükümeti tarafından 1962 yılı başında çıkarılmış olan yeni vergi hükümleri karşısında mükellef kütlelerinden gelen şiddetli tepkiler üzerine Maliye bakanlığınca kurulmuş olan Vergi Reform Komisyonunun tekliflerine dayandırmıştır.

Komisyon, bu reform tekliflerinde, müteşebbislerin yatırım arzularını teşvik edici tedbirleri ön plâna almıştır. (Meselâ yatırım indirimi). Oysa Türkiye'nin meselesi, yatırım sevklerinin artırılmasından çok, yatırılabilir kaynakların yaratılmasıdır. Devlet Plânlama Teşkilâtı, plânın finansmanını sağlayacak vergi reformunun esaslarını tesbit ettirmek üzere, İngiliz iktisatçısı Kaldor'u Türkiye'ye davet etmişti. Kaldor, raporunda, yatırım sevklerinin artırılmasından çok yatırılabilir kaynak yaratılması amacını gütmüştür. Bununla beraber, tarım için önerdiği vergi sistemi, tarımsal üretim için çok kuvvetli teşvik edici öğeler de taşımaktaydı.

Kaldor, plânın finansmanı için gerekli gelirlerin önemli bir kısmını, büyük arazi sahiplerinden toplamayı teklif etmekteydi. Ona göre tarımsal gelirleri, gelir vergisi sistemi içine almak başarısızlıkla sonuçlanmağa hükümlüydü. İleri ülkelerde bile (Amerika, İngiltere), tarım işletmelerinin kazançlarını matrah gizlemelerini önleyerek vergilendirmek, idare için çok zor, hemen hemen imkânsız bir işti.

Kaldor, tarımdan geçinen ailelerin sadece % 16.5 ine ulaşan, orta ve büyük işletmelerden 1.000 milyon liranın üstünde gelir toplanabileceğini tahmin etmişti. Teklifi, artan oranlı bir çeşit arazi vergisi idi. Ancak matrahı arazinin değeri olarak almamış, *potentiel hasıla* olarak almıştı. Potentiel hasıla, iller için her yıl tesbit edilecek temel değerden hareketle, her arazinin nisbî verim durumuna göre, değerlendirme katsayılarına dayanılarak hesaplanacaktı. Usulün görünüşteki yeniliği, Türkiye'de idare kademelerinde ve hükümet çevresinde ve hatta üniversite çevrelerinde çok soğuk karşılanmasına sebep oldu.

Oysa bu tip arazi vergileri birçok ülkelerde yürürlükte olduğu gibi, bundan çok daha karışık vergi sistemleri de az gelişmiş ülkeler için teklif edilmiş, hatta uygulamaya bile konmuştur. Şimdiki gelir yerine, potentiel gelirin esas alındığı arazi vergileri, birçok Lâtin Amerika devletlerinde (bu arada Panama, Brezilya) yürürlüğe konmuştur<sup>2</sup>.

Kaldı ki, böyle bir vergi, daha onbeşinci asrın birinci yarısında, Floransa Cumhuriyetinde uygulanmıştır. Gerçekten *Decima Scalata* adını taşıyan vergi, arazinin yüzölçümü üzerinden artan oranlı bir tarife ile toplanmaktaydı. İtalyan devlet adamı Guicciardini'nin bu vergi lehinde ve aleyhinde ileri sürdüğü düşünceler, bugün Kaldor'un teklifinin uyandırdığı tartışmaları çok andırmaktadır<sup>3</sup>.

Kaldor'un diğer teklifleri arasında, ithalât lisanslarından vergi alınması, hükümetçe benimsenmiştir. Bu harçların bir kısım yükü belki yüksek ithalât kârları üzerinde kalacaktır; ama harç konması sonucu olarak ithal edilen mal miktarı kısılursa, bunun yükü it-

2) Wald and Froomkin, *Papers and Proceedings of the Conference on Agricultural Taxation and Economic Development*, (Cambridge, Mass. 1954), Part III, chap. III.

3) F. Guicciardini, *Two Discourses on Progressive Taxation of Land Incomes*, (*International Economic Papers* içinde, no. 9, London, Mac Millan and Co.) 1959, ss 7 - 19.

hal maddelerini kullananlara yansıyabilecektir. Bu takdirde ithal maddelerini ham madde olarak kullanan sanayilerin ürünleri pahalacaktır.

Kaldor'un diğer teklifleri (özellikle kurumlar vergisinin oranının yükseltilmesi) benimsenmemiştir.

Hükümetin aldığı vergi artırıcı tedbirler, daha çok tek el maddelerine, akaryakıt ve diğer bir kısım tüketim maddelerinden alınan vasıtalı vergilere, harçlara zam yapmak şeklinde olmuştur. Böylece plânın daha ilk yılında geniş yoğaltıcı kütlelerin geçim sıkıntıları artmış, plânın halkça benimsenmesi çok daha zorlaşmıştır. Ayrıca plânın başında açıkça belirtilmiş olan gelir dağılımının düzeltilmesi, sosyal adalete yer verilmesi amaçlarından uzaklaşmıştır.

Plânın finansmanı meselesinin ilk adımda uyandırdığı tartışma, bugün belki biraz yatışmış gibi görünmektedir<sup>4</sup>. Ancak bu, sadece bir görüştür. Alınan vergi tedbirleri, bir yılın sıkıntılarını geçiştirmekten öteye gidememektedir. Vergi sistemimiz, millî gelir artışlarını yansıtacak bir esnekliğe kavuşturulmadıkça, tarım kazançları etkili bir şekilde vergilendirilmedikçe, gelecek yıllarda artacak olan finansman ihtiyacını karşılamak çok zor olacaktır.

Esasen dış yardımların başarı ile elde edilebilmesi, daha çok iç finansman tedbirlerinin başarıyla yürütülmesine bağlıdır. Çünkü beş yıllık plânın dış finansmanı için kurulmuş olan *Consortium* iç finansmanı güvenli bir şekilde sağlayacak bir vergi reformu üzerinde ısrarla durmaktadır. Dış yardımın yurt içinde iyi kullanılabilmesi, değerlendirilebilmesi için, etkili bir iç finansman mekanizmasının kurulması, artık yardım yapan Batı ülkelerinin genellikle aradıkları bir şarttır.

*3. Yapılması gerekli başka reformlar, plânın iç finansmanını kolaylaştırmak için bazı başka reformlar da öne alınmalıdır.*

Bu arada, İktisadî Devlet Teşekküllerinin yatırılabilir kaynak yaratma imkânlarının bunların kuruluş statülerinde yapılacak bir reform ile artırılması, gün geçirilmeden ele alınması gereken meselelerdendir. Bu teşekküllerin fiat politikalarının, kamu tasarrufunu artırıcı bir şekilde gözden geçirilmesi, bir an önce yapılmalıdır.

4) Haziran 1963.

Devlet idaresinde de etkili bir reforma gidilmesi, her çeşit israfı, gizli işsizliği önleyici tedbirlerin alınması, plânın finansman yükünü hafifletebilir.

Devlet harcamalarının miktarlarının ve bakanlıklar arasında dağılışının tesbit edilmesi usulünün de çok esaslı bir şekilde yeniden gözden geçirilmesi şarttır. Ödenekler, daireler arasında israfı, çift kullanmayı önleyici bir şekilde dağıtılmalıdır. Bunun yapılabilmesi için de, masrafçı dairelerde «plânlama birimleri» nin kurulmasına gidilmesinde ve «iş bütçeleri» nin yaptırılmasında büyük fayda vardır. «Artırma Eksiltme ve İhale» kanununun da, kısa zamanda değiştirilip işleri sür'atlendirici bir niteliğe kavuşturulması, plânlı dönem yatırımlarının hızlı yapılmasına imkân verecek hale getirilmesi gereklidir. Bu tedbirler, kamu kesiminde aynı miktarda para ile daha fazla iş görülmesini veya aynı miktardaki işin daha az para ile görülmesini sağlayabilir.

Finansman plâni, beş yıllık plânın, şartlara göre sık sık gözden geçirilmesi, yeniden ayarlanması gereken bölümüdür. Bu husustaki gelişmeler yakından izlenerek, finansman güçlüklerine karşı vaktinde tedbir alınması, plânın başarıya ulaşması için son derece önemlidir. Alınacak tedbirlerin, plânın başında belirtilmiş olan sosyal adalet amaçlarına aykırı olmamasına, gelir eşitsizliğinin daha da artırılmamasına, azaltılmasına titizlikle dikkat etmek, tutarlı bir iktisat politikasının gereklerindedir.

## Kalkınma Plânına Göre Harcama Hedefleri

Yıllar	Kaba millî ürün (1)	Özel tüketim (2)	Özel yatırım (3)	Özel harcamalar (2+3)	Carî kamu harcamaları (4)	Kamu yatırımı (5)	Toplam kamu harcamaları (4+5)	Carî ödeme açığı (6)	Toplam yatırım (3+5)
1962	52.7	38.6	3.5	42.1	7.6	5.1	12.7	2.1	8.6
1963	56.4	40.5	3.8	44.3	8.6	5.8	14.4	2.3	9.6
1964	60.3	43.0	4.2	47.2	9.0	6.6	15.6	2.5	10.8
1965	64.5	45.4	4.7	50.1	9.5	7.1	16.6	2.2	11.8
1966	69.0	47.6	5.3	52.9	10.5	7.8	18.3	2.2	13.1
1967	73.9	50.2	5.9	56.1	11.5	8.4	19.9	2.1	14.3
Yıldan yıla artış (azalış) hızları (%)									
1962	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1963	+7	+4.9	+8.5	5.2	13.0	+13.7	13.3	+9.5	11.6
1964	+7	+6.2	+10.5	6.5	4.6	+13.7	8.3	+8.6	12.5
1965	+7	+5.6	+12.0	6.1	5.6	+7.5	6.4	—12.0	9.2
1966	+7	+4.8	+12.7	5.6	10.5	+9.8	10.2	0.0	11.0
1967	+7	+5.5	+11.3	6.0	9.5	+7.6	8.7	—4.6	9.1
Yıllık artışlar; beş yıl ortalaması									
	+7	+5.4	+11.0	+5.9	+8.6	+10.6	9.4	+0.3	+10.7
Kaba millî ürün içinde payları (%)									
1962	100	73.2	6.0	79.2	14.4	9.7	24.1	4.0	16.3
1963	100	71.8	6.7	78.5	15.2	10.3	25.5	4.1	17.0
1964	100	71.3	7.0	78.3	14.9	10.9	25.8	4.1	18.3
1965	100	70.4	7.3	77.7	14.7	11.0	25.7	3.4	19.0
1966	100	69.0	7.7	76.7	15.2	11.3	26.5	3.2	19.4
1967	100	67.9	8.0	75.9	15.5	11.4	26.9	2.8	19.4
Beş yıl ortalaması									
	100	70.2	7.3	77.4	15.1	11.0	26.1	3.5	18.6