

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINLARINDAN No. : 1367
İKTİSAT FAKÜLTESİ No. : 231
MALİYE ENSTİTÜSÜ No. : 37

MALİYE ENSTİTÜSÜ KONFERANSLARI

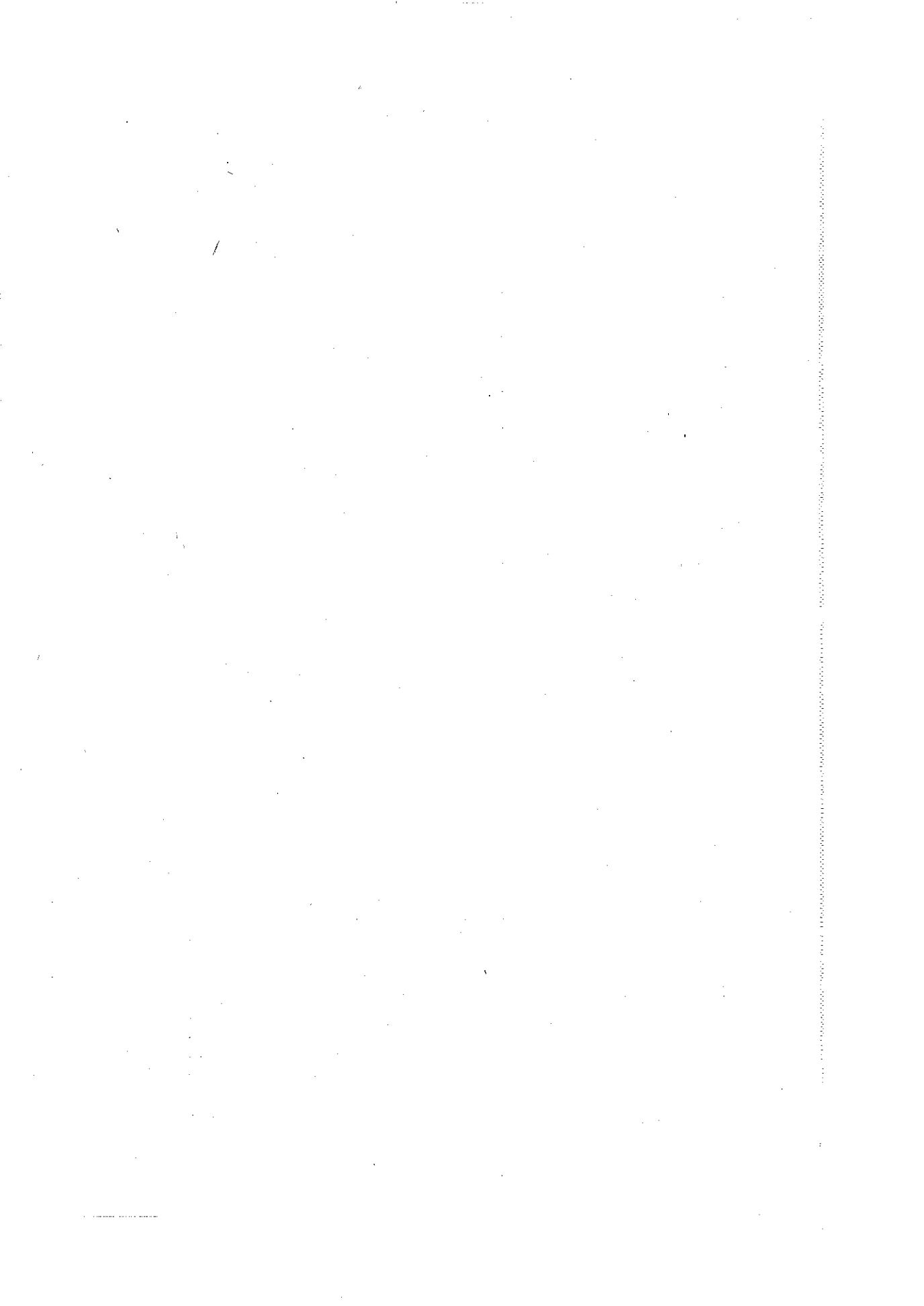
Onyedinci Seri – Sene 1968



FAKÜLTELER MATBAASI
İSTANBUL — 1968

İÇİNDEKİLER

	<u>Sahife</u>
M. Orhan DİKMEN	: Önsöz III
Alan PEACOCK	: Some Problems In The Measurement Of The Redistributory Effects Of The Government Budget 1- 8
Alan PEACOCK	: Hükûmet Bütçesinin Dağılım Üzerin- deki Tesirlerinin Ölçülmesinde Kar- şılaşabileceğimiz Muhtelif Meseleler 9- 17
Fuat M. ANDIÇ	: Some Practical Aspects Of Income Distribution and Redistribution ... 19- 26
Fuat M. ANDIÇ	: Gelir Dağılımının Pratik Bazı Yönleri ve Yeniden Dağılımı 27- 34
Carl S. SHOUP	: Need and Prospects For Tax Harmo- nization Among The Present Six Members Of The E.E.C. 35- 47
Carl S. SHOUP	: A.E.T.'nin Altı Üyesi Arasında Vergi Ahenkleştirmesi İhtiyacı ve Gele- ceği 49- 60
Salih ŞANVER	: İşletme Vergiciliği 61- 84
Tadao YAMAGUCHI	: Some Economic Analysis Of Influen- ces Of Government Expenditures On The National Economy 85- 92
Tadao YAMAGUCHI	: Kamu Harcamalarının Ekonomi Üze- rindeki Tesirlerinin İktisadî Analizi 93-100
İlhan ÖZER	: Gelirlerin İdareler Arası Dağılımı ve Türkiye'de Son Gelişmeler 101-137
Barry N. SIEGEL	: Public Expenditure and Economic Growth: Some Theoretical Reflec- tions 139-150
Barry N. SIEGEL	: Âmme Masrafları ve İktisadî Büyüme Hakkında Bazı Teorik Düşünceler ... 151-161
Hayri ÖNCEL	: Fransa'da İktisadî ve Malî Plânlama ... 163-177
Von Kotaro IKEDA	: Die Finanzpolitik Japans Am Anfang Der 30er Jahre —Ein Wendepunkt In Der Geschichte Der Finanzpolitik Japans— 179-189
Von Kotaro IKEDA	: 1930 Seneleri Başlangıcında Japon Ma- liye Politikası —Japon Maliye Poli- tikası Tarihinde Bir Dönüm Nok- tası— 191-200
Mehmet HASKIRIŞ	: Gelir ve Kurumlar Vergilerinde Yatı- rım İndirimi 201-224
C. Lowell HARRISS	: Objectives Of Fiscal Policies: Looking At Goals 225-244
C. Lowell HARRISS	: Vergi Politikasının Hedefleri: Gaye- lere Bakış 245-265
Vedat D. ÖZGÖZEN	: Türk Malî Yargı Sistemi 267-293
	Umumî Fihrist 297-308
	Müellifler İndeksi 309-311
	Mevzu İndeksi 312-321
	Maliye Enstitüsü Yayınları 323



SOME PROBLEMS IN THE MEASUREMENT OF THE REDISTRIBUTORY EFFECTS OF THE GOVERNMENT BUDGET*

Prof. Alan PEACOCK
University of York

1. Introduction

1.1 Of late, there has been a marked increase of interest in the problems posed by the measurement of the effects of the budget on the distribution of income. Governments in many countries have come to regard the budget as one of the main instruments of income redistribution, and I know that there is great interest in the possibility of using fiscal measures for this purpose in Turkey. Recent refinements in national income accounting and the theory of public finance, notably incidence theory, have played their part in laying bare the difficulties of analysing the effects of fiscal measures devoted to this objective. Even if governments were not conscious of the need to use the budget for this objective alone, the sheer size of the budget in relation to the rest of the economy in many countries is bound to make it a major influence on both the pre-tax and post-tax distribution of income. More accurately, it is this very question of size which has led to the introduction in measurement studies of the effect of government expenditures as well as receipts on income distribution, so that we should be talking not merely of the influence of taxes but of the budget as a whole on the distribution of income. As we shall see later, this presents us with a further series of methodological problems alongside those already known.

1.2 In this contribution, I shall not be concerned with a detailed examination of case studies. Nor shall I consider such recondite matters as the choice of a measure of income distribution. I shall be more con-

*) The shortened version of a lecture delivered at the Institute of Public Finance in March 1967.

cerned with the logic behind the calculations and with the methodological problems to which it gives rise.

1.3 I propose, first of all, to draw up a theoretical scheme which demonstrates what is commonly defined as a situation in which redistribution has taken place. I shall use this scheme as the point of departure for the discussion of three sets of problems:

- a) the definition of income and of income recipients;
- (b) the definition of taxes and benefits; and
- (c) the allocation of taxes and government expenditures.

As a result of my examination of these problems, I hope to make certain suggestions which I hope are relevant for further analysis.

II. A formal Statement of the Problem of Measurement

2.1 In measuring the redistributory effect of the budget, we compare a hypothetical situation where no taxes are paid or benefits received by spending units with an actual one in which we assign taxes, transfers, and the imputed money value of government goods and services to spending units classified according to income ranges. Redistribution of income is defined as a situation in which, within any income range, the imputed value of government goods and services + money transfers = taxes assigned to that range. We wish, as it were, to present a final table of results for a given year or series of years (so that marginal changes can be demonstrated) in the following from:

Income Range	Pre-Tax Income	Deduct Transfers	Initial Income Distribution	Deduct Taxes	Add back Transfers	Add Benefits	Final Income Distribution
1	y^1a	r^1	y^1b	t^1	r^1	v^1	y^1c
2	y^2a	r^2	y^2b	t^2	r^2	v^2	y^2c
.
.
.
n	y^na	r^n	y^nb	t^n	r^n	v^n	y^nc

2.2 A few points about this table may be noted:

(a) For any income range, e.g. j , we are making a comparison between $[(y^j_a - r^j) = y^j_b]$ and $[(y^j_a - t^j) + v^j] = (y^j_b + r^j + v^j - t^j)]$

(b) If there is a balanced budget, i.e.

$$\sum_{i=1}^n r^i + \sum_{i=1}^n v^i - \sum_{i=1}^n t^i \quad (\text{where } i = 1, 2, \dots, n \text{ are income ranges of given size})$$

$$\text{then } \sum_{i=1}^n y^i_b = \sum_{i=1}^n y^i_c \quad (\text{where } i = 1, 2, \dots, n \text{ are income received within income ranges of given size})$$

(c) Comparison between the distribution of y^i_b and y^i_c

can be made in the usual manner by Lorenz curves and Gini coefficients.

2.3 In order to be able to concentrate on the economic problems of measurement, I shall not discuss the statistical difficulties encountered in filling in the table. I shall also not discuss in any detail the definition of the budget, e.g. whether we are concerned purely with central government, or all layers of government including supra-national organisations.

III. Definition of Income and Income Recipients

3.1 We have, first of all, to decide whether or not we are concerned with *personal income* or *national income* or some other aggregate. The main problem here is that part of factor incomes is not distributed, as much as 15/16% in the U.K. if we exclude undistributed income, then we have also to exclude whatever part of profits taxes we consider is 'borne' by undistributed profits, that is to say we consider that part of budgetary receipts are not a personal burden to anyone. If we include undistributed profits, then we have to try to make some allocation of undistributed income to the selected income groups, and this will inevitably be arbitrary and certainly statistically difficult. For example, we might allocate this income according to the distribution of shares by income group. This is questionable because income received from dividends is only one form of factor income.

It is frequently argued that income should be defined as total factor earnings of the individual plus capital gains — in other words, the value

of his consumption in a given period plus the increase in his net worth. There are conceptual problems here arising from the definition of capital (e.g. do we include human capital?) and from the arbitrary nature of any valuation of gains which are not realised. Again this problem is closely linked with the tax treatment of capital gains.

There are many more difficulties of a conceptual character. In general, however, these are part of the whole general problem of defining income. The important question here is whether or not different definitions affect the *distribution* as distinct from the *total* of incomes.

3.2 Implicit in the analysis so far as the idea that the comparison we are making is between the distribution in a situation in which there is no budget and one in which there is. There are two strong objections to this actual/hypothetical comparison. The first is that it is difficult to conceive of any hypothetical initial distribution of income which does not postulate at least some state action and therefore a budget. The second is really a development of the first. A situation without a budget is just not a feasible alternative in any political system. These objections can only be overcome by postulating some hypothetical alternative, and the usual one is a 'neutral budget', i.e. one in which, for each income group, value of benefits received = value of taxes paid.

It is to be noted that 'neutrality' is no worse no better than any other hypothetical distribution. It does not represent, as was once suggested, the rough equivalent of some 'voluntary system of preferences'. No state exists without compulsion so that taxes are not prices. Even if we postulate that some systems of government reflect more precisely than others individual preferences, there is no reason to suppose that in such a situation the community would automatically prefer a situation in which the benefit and taxes of each group cancelled one another out.

In both cases of the actual and hypothetical distribution, it is assumed that *y*/*b* is the same. This assumes that the pre-budget income distribution is not affected by the budgetary changes. It is easy to think of examples where this would not be the case for individual types of income-earners. For example, different tax patterns may affect incentives to earn income and even on the assumption of a balanced budget a different pattern of taxes and benefits may affect both the total and the distribution of pre-tax income through multiplier effects. What is indeed difficult if not impossible is to determine the aggregative effects. *Faute de mieux*, the assumption must be adopted.

3.3 A final point relates to the definition of income recipient. The choice must depend upon the purpose of the investigation. If we are interested in influence of redistribution on the amount and structure of spending, then we may take *income receivers*. However, if we are interested in the influence of redistribution on relative living standards, we may prefer *families* which may have more than one income-earner, as well as being of different sizes. This suggests that we need to supplement our table with supplementary data on income distribution by size of family.

IV. Definition of Taxes and Benefits

4.1 So far we have been assuming that the transactions of something called the 'budget' fall into neat national income categories recognizable in economic models. As usual, any real situation is a 'muddy' one.

4.2 First of all, we have to define the scope of the redistributory budget. Defining it, as it were, 'vertically', we have to decide whether or not to include state and local governments and social security systems. This will depend upon the purpose of the investigation.

4.3 Secondly, we have to define its scope 'horizontally', i.e. we shall want to know which transactions to put in or to leave out. Roughly speaking, the usual rule is to exclude any levies which are equivalent to prices (either positive or negative) and their corresponding 'goods', and any taxes or benefits which relate to capital account. There are some important marginal cases. For example, it is quite usual to regard charges by public enterprises in excess of cost as being equivalent to an indirect tax and to include this excess. Apart from the problems of allocating the excess, what is the case for regarding this excess as a tax any more than profits or private enterprise? Social security taxes reflected in corresponding benefits are the more important case. These present less difficulty, perhaps, in studies of redistribution considering both sides of the budget and not merely taxes, because inclusion or exclusion affects both sides of the account.

4.4 Turning to the distinction between income and capital account, we must not be too influenced by social accounting practice, in which capital taxes may appear as capital receipts and only physical capital formation, rather arbitrarily defined, appear as capital payments. On the tax side, the question we have to ask is not: is capital the tax base?

but is the tax paid out of income or capital? We should in theory include any part of the tax paid out of income. On the benefits side, apart from the general problem of valuation, which is briefly considered later, there is the general question of deciding which expenditures are allocable in the first place because in some cases, if not in others, the total expenditure on the services is not a function of individual utilisation of them, e.g. defence. Under this heading, however, the main difficulty is to decide whether important social services, such as education and health, do or do not include an 'investment' content for the individual beneficiary.

4.5 Thirdly, we have to be sure that we are only including those benefits and taxes which directly affect the 'population' in our investigation. Leaving aside the question of the incidence of such taxes, we have the important difficulty of export and import duties, which may reasonably be assumed to be borne by those outside the area.

4.6 The above analysis of definitions indicates that it would be purely fortuitous if we finished up with a balanced budget to allaccate. Not only is it difficult to decide in practice whether or not to include certain benefits and taxes, but, depending on incidence assumptions, there may have to be *partial* exclusion or inclusion. It follows that we have to be careful in defining 'neutrality'. I suggest that if there is an unbalanced budget of allocation, then this must also be reflected in the 'neutrality' situation:

V. The Allocation of Taxes and Benefits

5.1 The usual procedure is to divide up taxes into those which are borne by persons directly through their income receipts, and those borne indirectly through their expenditures. Taxes on persons are assumed to be allocated according to actual payments by them and taxes on expenditure according to the pattern of expenditure of the different income groups, i.e. that they are borne fully by consumers.

5.2 On the expenditure side, there is a major problem in *valuation* which we ignore, accepting the money value of *inputs* as the valuation of output. Allocation of some services whose size is a function of individual consumption, e.g. education, may seem more plausible than others, e.g. defence expenditure.

5.3 Now there is a difficulty here. Consider the following simplified example. Let us assume in a given economy that the benefits consists

solely of transfers which are received only by lower income groups and that the only tax is a proportional income tax. To measure the redistributive effect, we now compare this situation with one in which the lower income groups only pay for the benefits, e.g. by sales taxes on goods they buy. The methods of allocation suggested above would yield the result that prices would be raised by precisely the amount of the tax. There are two objections to this procedure. The first is that there may be income effects produced by the change in distribution which will shift demand curves, but which way is difficult to say. The second is more fundamental. If we assume that the pre-budget income distribution in each case is the same, then we are assuming no change in supply curves are inelastic. If this is the case, and ignoring income effects, prices *could not rise* because the condition of their doing so is that supply curves are completely elastic. This I shall call the 'Prest paradox'.*

5.4 The only way out of this difficulty is to take taxes on expenditure out of the calculation altogether and to express the changes in terms of a price deflator. Following a recent suggestion of Professor Leif Johanson, we can call the price level, P , for each income group in the actual tax system, 1 , and then calculate a hypothetical change in prices ($p \neq 1$) which subsumes all these effects in 5.3 resulting from the move to neutrality. Again, however, we have to revise or at least reconsider our definition of neutrality — are we comparing disposable money income after allowing for taxes and benefits or disposable real income?

VI. Conclusions

6.1 Clearly, these methods of calculation raise some formidable difficulties in national studies and in comparative studies which attempt to compare the degree of redistribution in different countries. A natural reaction to this analysis would be to abandon hope. However, policy demands that we must make some attempts at measurement, however rough-and-ready these may be. In doing so, however, I think attention might be paid to three suggestions. All but the last have been made before, but they bear repeating.

6.2 The first is that we should not be too dogmatic about incidence assumptions, either in respect of taxes or expenditures. The incidence may vary both in time and place. Accordingly, it may be useful to con-

*) of A. R. Prest, "The Statistical Calculation on Tax Burdens" *Economics*, August 1955.

sider *alternative* assumptions in the case of particularly doubtful cases in order to examine what difference they will make to the final calculation.

6.3 The second suggestion is that it seems more acceptable to compare actual situations with other actual situations rather than with hypothetical ones. This is possible if we are content to examine not absolute or total changes produced by the budget which demands comparing an actual with a hypothetical situation but are prepared to consider *marginal* changes. One way of doing this is by allocating *changes* in direct taxes and expenditures by income group and by taking account of indirect taxes through the construction of a price index for each of the identified income groups.

6.4 My third suggestion is on a different plane. We should be sceptical of what may be called the 'snapshot' view of income distribution in days when governments are committed to social policies which are closely geared to the various stages in the life-cycle of the individual and the family. Before we can draw any policy conclusions from any results which show, for example, marked differences between conventional ideas of fairness and the prevailing post-budget income distribution, we must have a clearer idea about the amount of voluntary income redistribution at a point of time and through time. For example, a definition of income by recipient ignores the fact that members of, say, the lowest income group may be breadwinners of poor families, or the new entrants to the labour force of families spread throughout the spectrum of income groups who have just begun earning, or pensioners who may have relatively large accumulated savings but low incomes. The income expectations of these groups may be very different, and so their treatment in a positive policy of income distribution needs to be different. It would be interesting, therefore, to perform a calculation which would compute the future income expectations of various classes of present income receivers and to work with a discounted value of income expectations, rather than actual income received in one period of time. This calculation might include an allowance for the effect of alternative budgetary patterns on the present value of incomes which reflected alternative social policies aimed at helping specific classes of income receiver. This last suggestion perhaps has an air of fantasy about it which will make the practical man of affairs sceptical of my professional competence. So I had better stop at this point in case I get into even deeper waters.

HÜKÜMET BÜTÇESİNİN DAĞILIM ÜZERİNDEKİ TESİRLERİNİN ÖLÇÜLMESİNDE KARŞILAŞABİLECEĞİMİZ MUHTELİF MESELELER*

Prof. Alan PEACOCK
York Üniversitesi

I. Giriş :

1.1 Son zamanlarda, bütçenin gelir dağılımı üzerindeki tesirlerinin ölçülmesi hususunun doğurduğu meselelere karşı gittikçe artan bir ilgi belirmiştir. Pek çok memleketlerin hükümetleri bütçeyi, tekrar gelir dağılımının en mühim vasıtalarından biri olarak kabul etmektedirler. Türkiye'de de bu gaye ile, mali tedbirlerin kullanılmasını imkân dahiline sokmak hususunda büyük bir temayülün mevcut olduğunu biliyoruz. Millî gelir muhasebesi ve kamu maliyesi teorisi, bilhassa (incidence theory) yaka teorisi'ndeki son incelikler bu gayeye matuf malî tedbirlerin tesirlerinin incelenmesindeki güçlükleri su yüzüne çıkarma yönünden kendilerine düşeni yapmışlardır. Hükümetler bütçenin sadece bu gaye için kullanılması zaruretini fark etmemiş dahi olsalarda pek çok ülkelerde bütçenin, ekonominin geri kalan kısımlarına nisbetle kapladığı saha'nın geliri vergilemeden evvel veya sonraki dağılımları üzerinde en etkili faktör olmasını sağlayacaktır. Daha isabetli bir deyimle, hükümet gelir ve giderlerinin tesiri üzerindeki ölçü etüdlerine başlanmasına ve böylece bizlerin yalnız vergilerin tesiri üzerinde değil fakat bütçenin tüm olarak gelir dağılımına tesiri üzerinde konuşmasına yol açan bilhassa bu cesamet meselesidir. Daha sonra göreceğimiz gibi bu husus, halen bilinen metodolojik meselelerin yanısıra daha birçoklarını karşımıza çıkaracaktır.

1.2 Bu etüdümdede vaka çalışmalarının ayrıntılı bir şekilde incelenmesine girmeyeceğim gibi gelir dağılımı ile ilgili ölçünün seçilmesi hususunda böyle muğlak çözümleri dikkate almayacağım. Daha ziyade incele-

*) Maliye Enstitüsünde Mart 1967 tarihinde verilen konferansın kısaltılmış metnidir.

melerinin dayandığı hesaplamaların ardındaki mantık ve bunun doğru-
duğu metodolojik meseleler üzerinde duracağım.

1.3 İlk olarak, genellikle tekrar dağılımın mevcudiyeti ile tanımla-
nan durumu gösteren teorik plâni çizmeyi teklif ediyorum. Bu plâni üç
dizi meseleyi tartışmaya başlama noktası olarak kullanacağım. Bu me-
seleler:

- Gelirin ve gelir sahibi olanların tanımı,
- Vergilerin ve menfaatlerin tanımı,
- Vergilerin ve hükümet masraflarının tahsisinin tanımı.

Bu meseleleri incelenen neticesinde ümid ederim ki daha başka tah-
lillere hizmet edecek belirli tavsiyelerde bulunabileceğim.

II. Ölçme Problemi Hakkında Resmî Bir Açıklama :

2.1. Bütçenin “tekrar dağıtım” tesirini ölçerken, harcama yapan
ünitelerin hiç vergi ödemediği veya hiçbir menfaat sağlamadığı varsayı-
lan bir durumu ile, gelir seviyelerine göre sınıflandırılmış harcama ya-
pan ünitelere vergiler, korlar ve hükümet mal ve hizmetlerinin atfedilen
nominal değerlerini koyduğumuz hakiki vaziyeti mukayese ederiz. Gelirin
yeniden dağılımı, herhangi bir gelir seviyesinde devlet mal ve hizmet-
lerine atfedilen değeri ve paranın el değiştirmesinin o gelir seviyesine uy-
gun görülen vergilere eşit olduğu hâl olarak tanımlanmaktadır. Belirli bir
yıl veya yıllar serisi içinde sonuçlara ait son tabloyu —marjinal değişme-
leri gösterebilmek için— aşağıdaki şekliyle vermek istiyoruz:

Gelir Seviyesi	Vergileme Öncesi Gelir	İndirilen Ödemeler	İlk Gelir Dağılımı	İndirilen Vergiler	Tekrar (geri) Eklenen Ödemeler	Eklenen Menfaatler	Son Gelir Dağılım Durumu
1	y^1	r^1	y^1b	t^1	r^1	v^1	y^1c
2	y^2a	r^2	y^2b	t^2	r^2	v^2	y^2c
.
.
n	y^na	r^n	y^nb	t^n	r^n	v^n	y^nc

2.2 Bu tablo hakkında bazı noktaların işaret edilmesi gereklidir:

(a) j gibi herhangi bir gelir seviyesinde, $[(y^j - r^j) = y^j b]$ ve $[(y^j a - t^j + v^j) = (y^j b + r^j + v^j - t^j)]$ arasında bir mukayese yapıyoruz.

(b) Dengeli bir bütçenin varolup olmadığı —
Şöyle ki,

$$\sum_{i=1}^n r^i + \sum_{i=1}^n v^i - \sum_{i=1}^n t^i \quad (i = 1, 2 \dots n \text{ — belirli bir kapasite- nin gelir seviyeleridir —})$$

o halde :

$$\sum_{i=1}^n y^i b \quad \sum_{i=1}^n y^i c \quad (i = 1, 2, \dots n \text{ — belirli bir kapasite- sinin gelir seviyeleri içindeki elde edilen gelirdir—})$$

(c) $\sum_{i=1}^n y^i b$ ve $\sum_{i=1}^n y^i c$ dağılımlarının mukayesesi

normal olarak Lorenz eğrisi ve Gini katsayıları ile yapılabilir.

2.3 Ölçmenin iktisadî problemleri üzerinde durabilmek için, tabloyu doldurma esnasında karşılaşılan istatistikî güçlüklerin tartışmasına girmeyeceğim. Ayrıca bütçenin yalnızca merkezî hükümetle mi, yoksa milletler-üstü kuruluşlar dahil olmak üzere devletin bütün kademeleriyle mi ilgili olduğu gibi hususların ayrıntılı olarak tamamını da tartışmayacağım.

III. Gelir ve Gelir Sahipleri Tanımı :

3.1 Evvelâ, kişisel gelire mi, yoksa millî gelire mi veya başka çeşit bir gelire mi ilgileneceğimiz konusunda bir karara varmamız gereklidir. Bu noktadaki ana problem, faktör gelirlerinin bir kısmının dağıtılmamasıdır. Bu dağıtılmayan kısım İngilterede % 15-16'ya kadar yükselmektedir. Eğer dağıtılmayan geliri hariç tutarsak, o zaman kârların ve vergilerin hangi kısımlarını dağıtılmayan kârlardan doğan olarak nazarı itibara alıyorsak, bu kısımları da işin dışında bırakmamız gerekir. Yani, bütçe gelirlerinin o kısmının kimseye kişisel bir yük olmadığını kabul ediyoruz. Dağıtılmamış kârları dahil edersek, o zaman dağıtılmamış gelirden seçilmiş gelir gruplarına bazı tahsisler yapmağa çalışmamız gerekecektir ve bu da kaçınılmaz olduğundan hem mecburî, hem'de istatistikî olarak güç olacaktır. Meselâ, bu geliri gelir gruplarının paylarının

dağılımına göre tahsise tâbi tutabiliriz. Bu işe, dividendlardan sağlanan gelir yalnızca bir çeşit faktör geliri olduğu için tartışılabilir bir husustur.

Gelirin, kişinin toplam faktör gelirleri ve sermaye kazançları, diğer bir deyişle belirli bir devrede kişinin yoğaltımının değeri ve kendi net değeri olarak tanımlanması sık sık münakaşa edilmektedir. Burada sermaye tanımından, (meselâ, bizler insan sermayesi ihtiva ediyor muyuz? gibi) ve gerçekleştirilmemiş olan kazançların herhangi bir şekilde değerlendirilmesinin, zorlayıcı karakterde olmasından ortaya bir takım fikrî problemler çıkmaktadır. Bu çeşit problem de yine sermaye kazançlarının vergiye tabi tutulması ile yakında nilgilidir.

Fikrî karakterde olan daha birçok güçlükler vardır. Genellikle bunlar, geliri tanımlama genel probleminin bir parçasıdır. Bu noktadaki önemli soru, farklı tanımların gelirlerin toplamından ayrı olarak dağılıma tesir edip edemeyeceği hususudur.

3.2 Buraya kadarki analizimizde zımnen mevcut olan fikir, yaptığımız mukayesenin bütçenin mevcut olduğu ve olmadığı hallerde dağılımların nasıl tezahür ettiği hususudur. Bu gerçek ve varsayılan durumların mukayesesine karşı yapılan iki kuvvetli itiraz vardır. Birinci itirazı hiç olmazsa bazı devlet müdahalesi ve dolayısıyla bütçeyi postulate etmeyen, gelirin dağılımı ile ilgili herhangi bir varsayıma inanmanın zor olduğu konusunda yapılan itirazdır. İkinci itiraz ise birincisinin geliştirilmiş halidir. Herhangi bir siyasî sistemde bütçenin mevcut olmadığı bir hâl feasible bir alternatif değildir. Bu itirazlara yalnızca bazı varsayılan alternatifler postulat halinde ortaya konularak karşı koyulabilir. Ekseriyetle kullanılan alternatif, her gelir grubunun sağladığı menfaatlerin değeri ile ödenen vergilerin değerinin eşit olduğu "neutral bütçe" hâlidir.

Fakat "tarafsızlık" hâlinin herhangi bir varsayılan dağıtımında ne kötü, ne de iyi olduğu söylenemez. Bir zamanlar belirtildiği gibi, bu hâl aşağı yukarı "gönüllü tercihler sistemi'ne" eşit bir durumu temsil etmektedir. Hiç bir devlet zor kullanmadan yapamaz, ve neticede, vergiler fiyatlar demek değildir. Bazı devlet sistemlerinin, bireysel tercihleri diğer sistemlerden daha kati olarak yansıttığını postulat olarak ortaya koysak dahi, böyle bir durumda toplumun otomatik olarak her grubun kâr ve vergilerinin yekdiğerlerinin ortadan kaldıracak şekilde bir hâli tercih edeceğini zannetmek için sebep yoktur.

Gerek gerçek; gerek varsayılan dağılım hâlinin her ikisinde de aynı kabul edilmiştir. Bu işe, bütçe — öncesi gelir dağılımının bütçedeki

değişmelerin tesirinde kalmadığı varsayımına dayanmaktadır. Ferdî gelir sahipleri tipleri için durumun böyle olmadığı örnekleri düşünmek oldukça kolaydır. Meselâ, farklı vergi şekilleri geliri elde etme inisiyatifine tesir edebilir ve hatta dengeli bir bütçe olduğu varsayılırsa, farklı vergi şekilleri ve kârlar çarpan tesirleri yoluyla, hem toplam gelire, hem de vergilendirilmeden önceki gelirin dağılımına tesir edecektir. İmkânsız değilse bile güç olan taraf, tesirlerin tümünü tâyin etmektir. *Faute de mieux*, varsayımı kabul edilmelidir.

3.3 Son nokta gelir sahibi tanımı ile ilgilidir. Bu konudaki seçim araştırmanın gayesine göre yapılmalıdır. Şayet dağılımın harcama miktar ve bünyesi üzerindeki tesiri ile ilgileniyorsak, o zaman gelir sahiplerini seçebiliriz. Fakat gelirin tekrar dağılımının nisbî hayat standartları üzerindeki tesirleri ile ilgileniyorsak, o zaman birden fazla gelir sahibinin mevcut olabileceği ve muhtelif büyüklüklerde bulunabilecek aileleri tercih edebiliriz. Bu ise, aile büyüklüğüne göre gelir dağılımı hakkındaki ek veriler ile tablomuzun tamamlanmasını tavsiye eden bir husustur.

IV. Vergiler ve Menfaatlerin Tanılaması :

4.1 Buraya kadar “bütçe” denilen işlemlerin ekonomik modellerde nazarı itibara alınabilecek millî gelir çeşitleri içine girdiğini varsaymış bulunmuyoruz. Ekserî olduğu gibi herhangi bir gerçek hâl oldukça karışıktır.

Bir kere, yeniden dağıtıcı vasfı haiz bütçenin kapsamını tanımlamamız gerekir. Bunu olduğu gibi izah edersek, “dikey olarak” devlet, mahalli hükümetler ve sosyal güvenlik sistemlerini bu tanıma sokup sokmayacağıma karar vermemiz gerekmektedir. Bu ise, araştırmanın gayesine bağlıdır.

İkinci olarak, tanımın kapsamını “yatay” olarak izah etmemiz gerekmektedir. Yani, hangi işlemleri araştırmaya dahil edeceğimizi, hangilerini etmeyeceğimizi kararlaştıracağız. Genel olarak belirtilirse, ekserî kullanılan kural; fiatlara eşit olan vergileri (ister pozitif ister negatif olsun) ve onlara eş “malları” ve sermaye hesabıyla ilgili vergileri veya menfaatleri hariç tutma şeklindedir. Bazı önemli marjinal vakalar vardır. Meselâ, kamu teşebbüslerinin maliyetin üzerinde tahsil ettiği miktarları dolaylı bir vergiye eşit saymak ve bu fazlalığı da dahil etmek normal sayılmaktadır. Bu fazlalığı tahsise tabi tutma probleminden başka; bu fazlalığı vergi olarak kabul ediyoruz da neden kârları veya özel teşebbüsünkini

kabul etmiyoruz? Mukabil menfaatler olarak akseden sosyal güvenlik vergileri ise daha önemlidir. Bu husus, yalnız vergileri değil fakat bütçenin her iki tarafını gözönüne alan gelirin yeniden dağılımı hakkındaki çalışmalarda belki de daha az güçlük yaratacaktır, çünkü bazı kalemleri dahil etme veya etmeme hesabın her iki tarafına da tesir edecektir.

4.4 Gelir ve sermaye hesabı arasındaki farka gelince, sermaye vergilerinin sermaye gelirleri gibi ve yalnız oldukça zor altında tanımlandığı üzere, fizikî sermaye birikimin sermaye ödemeleri şeklinde görünebileceği sosyal muhasebenin pek fazla tesisinde kalmamız gerekir. Vergi kalemleri tarafında sormamız gereken soru: Sermaye vergiye temel teşkil eder mi? şeklindedir. Acaba vergi gelirden mi, yoksa sermayeden mi ödenir? Nazarî olarak, verginin gelirden ödenen kısmını dahil etmemiz gerekir. Menfaat kalemlerinin bulunduğu tarafta ise, daha sonra kısaca ele alınacak olan değerlemenin genel probleminden başka, hangi masrafların ilk hamlede tahsis edilebilir olduğu hakkındaki seçimle ilgili genel mesele ile karşılaşmaktayız. Zira bazı hâllerde hizmetler için yapılan toplam masraf, meselâ savunmada olduğu gibi ferdî kullanmanın bir fonksiyonu değildir. Bu konudaki ana güçlük eğitim ve sağlık gibi önemli sosyal hizmetlerin ferdî menfaatler yönünden bir "yatırım" muhteviyatına sahip olup, olmadığı hakkında karar verme esnasında ortaya çıkmaktadır.

Üçüncü olarak araştırmamızda, yalnızca "nüfuz" a doğrudan doğruya tesir eden menfaat ve vergilere yer verdiğimizden emin olmalıyız. Bu gibi vergilerin tahakkuk ettiği hâli bir tarafa bıraksak dahi, bu saha dışındaki kimselerin ortaya çıkardığı varsayılabilecek ihracat ve ithalat rüsumları önemli bir güçlük olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.6 Tanımların yukarıda yaptığımız tahlili, eğer işi tahsislerin yapılabileceği dengeli bir bütçe ile sona erdirebilirsek, bunun tamamen fortuitous menfaatler ve vergileri işe dahil edip etmeme hakkında karar vermenin güçlüğü yanında bazan varsayımların tahakkuk etmesine bağlı olarak kısmî dahil etmeler veya hariç tutmalar gerekli olabilir. Bu arada, "tarafsızlık" tanımının izahında dikkatli olmamız gerekmektedir. Tavsiyeye göre, eğer tahsislerle ilgili dengesiz bir bütçe varsa, bunun da "tarafsızlık" hâlinde aksettirilmesi gereklidir.

V. Vergiler ve Menfaatlerin Tahsisi :

- Çoğunlukla kullanılan işleme göre vergileri, doğrudan doğruya kişilerin gelirlerinden veya dolaylı olarak masraflarından ödenen vergiler olarak sınıflandırabiliriz. Kişilere konan vergilerin kendilerinin yaptık-

ları gerçek ödemelere göre; masraflar üzerinden tahakkuk ettirilen vergilerin ise farklı gelir gruplarının masraf şekillerine göre (meselâ, tamamının yoğaltıcıları tarafından ödenmesi gibi) tahsis edildiği varsayılmıştır.

5.2 Masraf kalemleri tarafında temel problem, gözönüne almadığımız *değerleme* hakkındadır. Bu değerlemede inputların nominal değeri, output'un değeri olarak kabul edilmiştir. Cesametleri eğitim gibi kişisel yoğaltımın bir fonksiyonu olan savunma masrafları gibi bazı hizmetlerin tahsisi diğerlerinden daha makûldür.

5.3 Bu noktada bir güçlük ortaya çıkmaktadır. Bununla ilgili olarak, aşağıdaki basitleştirilmiş örneği göz önüne alalım. Belirli bir ekonomide menfaatlerin yalnızca aşağı gelir grupları tarafından sağlanan ödemelerden meydana geldiğini ve mevcut verginin nisbi gelir vergisi olduğunu varsayalım. "Yeniden dağıtıcılık" tesirini ölçmek için, bu durumun aşağı gelir gruplarının yalnız kârlar için ödemede buldukları hal ile (Meselâ, satın aldıkları eşyalar için ödedikleri satış vergileri gibi) mukayese edelim. Yukarıda tavsiye edilen tahsis metodları, fiatların tam olarak vergi miktarına eşit seviyeye yükselmesi neticesini doğuracaktır. Bu konuyla ilgili iki itiraz vardır. Birincisi, talep eğrilerini kaydıracak dağılım değişmesi ile gelir tesiri yaratılabilir, fakat bunun hangi yoldan alacağını söylemek güçtür. İkincisi daha temel bir itirazdır. Eğer bütçe - öncesi gelir dağılımının her seferinde aynı olduğunu varsayarsak, o zaman faktör arz eğrilerinde değişme olmayacağını kabul ediyoruz demektir. Yani, kısa dönemde arz eğrileri gayri elastiktir. Hâl böyle olunca, ve gelir tesirini gözönüne almadığımızı göre fiatlar yükselememiştir, zira böyle bir hâlin gerçekleşmesi arz eğrilerinin tamamen elastik olduğu anlamına gelecektir. Buna ben "Prest paradox" u adını vereceğim*.

5.4 Bu güçlükten kurtulmanın tek yolu, masraflardan tahakkuk ettirilen vergileri tüm olarak hesaplamanın dışında bırakmak ve değişiklikleri bir fiat düşürücüsü (deflator) vasıtasıyla izah etmektir. Profesör Leif ohanson'un yakın zamanda yapmış olduğu tavsiyeyi izlersek, gerçek vergi sistemi I içerisinde her gelir grubunun fiyat seviyesine P diyebiliriz; o zaman 5.3 sayılı paragraflar belirtilen, tarafsızlığa doğru yapılan aksiyondan doğan bütün tesirleri ihtiva eden fiyatlardaki varsayılan bir değişmeyi ($p \neq 1$ hâlini) hesaplayabiliriz. Fakat yine de, bizim belirttiği-

*) cf A. R. Prest, "The Statistical Calculation on Tax Burdens", *Economics*, August 1955.

miz tarafsızlık tanımını tadil veya hiç olmazsa tekrar gözönüne almak gerekecektir. Şöyle ki, acaba vergiler ve kârlar çıktıktan sonraki icaba göre kullanılan nominal geliri mi yoksa reel geliri mi mukayeseye tabi tutuyoruz?

VI. Sonuçlar :

Açıkça belirtmek gerekirse, bu hesaplama metodları, farklı ülkelerde “yeniden dağıtım” dereceleri arasında mukayese yapılmasına ait millî ve mukayeseli incelemelerde bazı esaslı güçlükler çıkarmaktadır. Bu tablile gösterilecek tabii tepki ümidi kaybetmek olurdu. Halbuki siyasetimiz, bu ölçme işiyle ilgili hususlar ne kadar güç veya kolay olursa olsun bu konuda bazı teşebbüslerde bulunmamızı gerektirmektedir. Bunun yaparken zannımızca üç noktaya dikkat edilmelidir. Sonuncu hariç diğerleri evvelce belirtilen bu hususları tekrarlamak yerinde olacaktır.

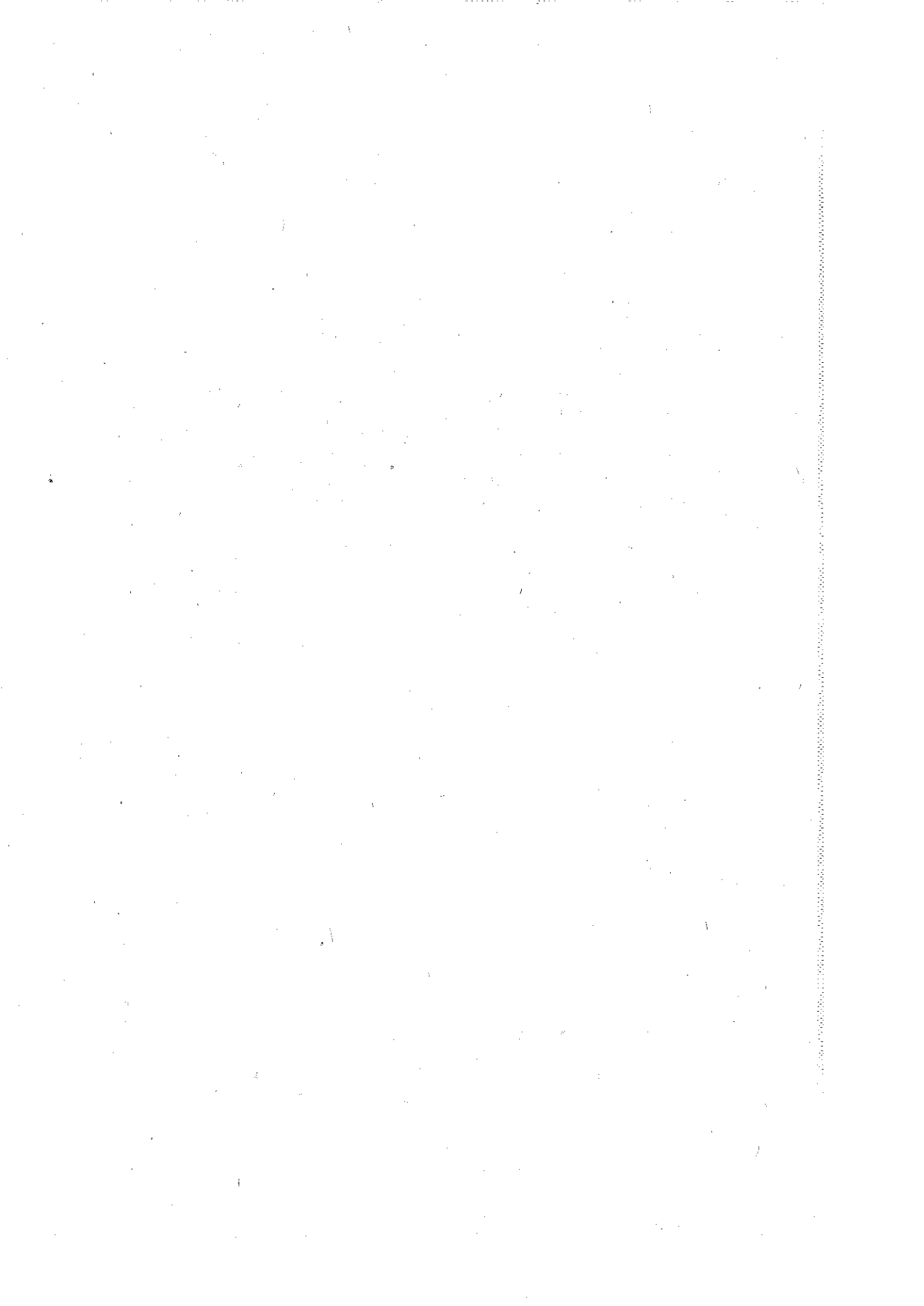
6.2 Birinci tavsiye: Gerek vergiler, gerek doğmalar yönünden arızî varsayımlar hakkında çok doğmatik olmamalıyız. İsbet hâli zaman ve yere göre değişebilir. Buna uygun olarak, bilhassa şüpheli durumlarda son hesaplama üzerinde ne gibi bir fark yaratacaklarını anlamak için *alternatif* varsayımları gözönüne almak faydalı olabilir.

İkinci tavsiye : Gerçek durumları, varsayılan durumlarla değil de gerçek durumlarla mukayese etme daha çok kabul edilebilir gözükmektedir. Bu husus, eğer bizler yalnız gerçek ve varsayılan durumların mukayesesini gerektiren bütçenin ortaya çıkardığı mutlak veya - toplam değişimleri incelemekle yetinecek değilsek ve *marjinal* değişimleri de gözönüne almaya niyetliyse imkân dahiline girecektir. Bunu yapmanın bir yolu; gelir gruplarına ait direkt vergiler ve masraflardaki değişimleri tahsis etmek ve her belirlenen gelir grubu için bir fiyat endeksi tesbit ederek dolaylı vergileri gözönüne almaktır.

6.4 Üçüncü tavsiyem farklı bir düzeydedir. Hükümetlerin, kişi ve ailenin hayat konjonktüründe çeşitli safhalara göre ayarlanmış sosyal politikalara bağlı oldukları zamanlarda gelir dağılımının “enstantane görünüşü” üzerinde şüpheli olmalıyız. Meselâ geleneksel hakkaniyet fikirleri ve — bütçe — sonrası sağlanan gelir dağılımı arasındaki bariz farkların görüldüğü sonuçlardan, izlenecek politikayla ilgili neticeler çıkarmadan evvel, belirli bir andaki ve zaman içindeki gönüllü olarak yeniden gelir dağılımı hakkında sarıh bir fikre sahip olmamız gerekir. Meselâ, gelir sahibi olan tarafından gelirin tanımlanması, faraza, düşük gelir

grubu üyelerinin fakir ailelerin ekmek kazanmak için çalışan fertleri olduğu hususunu veya hayatını yeni kazanmaya başlayan yaygın gelir grupları içinde bulunan ailelerden işgücüne yeni katılan katılanları veya nisbeten yüksek derecede birikmiş tasarrufları fakat düşük gelirleri olan emekdileri gözönüne almamaktadır. Bu grupların gelir beklentileri (expectation) çok farklı olabilir; bundan dolayı, gelir dağılımındaki pozitif politika içinde onların ele alınışı farklı olmalıdır. Bununla ilgili olarak halihazır gelir sahiplerinin, gelecekteki çeşitli gelir 20 bekleme sınıflarını ortaya çıkaracak bir hesaplamayı yapmak ve bunu yaparken belirli bir devrede sağlanan gerçek gelirden ziyade indirimli bir gelir beklentisi (expectation) değerini ele almak çok ilgi çekici olurdu. Bu hesaplama, gelir sahipleri içinde belirli sınıflara yardımı gaye edinen alternatif sosyal politikaları aksettiren alternatif bütçe şekillerinin gelirlerin halihazır değerleri üzerindeki tesiri konusunda bir kolaylığı da ihtiva edebilir. Bu son tavsiyenin belki günlük iş adamını meslekî kabiliyetin hakkında şüpheye düşürecek fantezi bir havası vardır. Bundan dolayı daha derin sulara gömülmeden, bu noktada durmanın yerinde olacaktır.

Tercüme Eden : Asis. Dr. Önder ARI



SOME PRACTICAL ASPECTS OF INCOME DISTRIBUTION AND REDISTRIBUTION*

Prof. Dr. Fuat M. ANDIÇ
University of Puerto - Rico

1. INTRODUCTION

Just a few days ago you heard Professor Alan Peacock's lecture dealing with some methodological aspects of income distribution. It is not my intention at all to enter into discussion of the same aspects of distribution so ably expounded by Professor Peacock, nor do I intend to discuss the problems of measurement of income distribution which must follow the discussion of methodological problems. I shall in fact assume all methodological questions away; and I assume further that, for the sake of argument at least, we all agree upon a specific method of the measurement of income inequality, say the Lorenz curve.

Let us assume that in a given developing country an income distribution study has been done and the result is summarized in a Lorenz curve which indicates a certain state of inequality. Let us further assume that this given state of distribution of income is found to be unacceptable and the decision-maker wishes to correct it towards a more equitable distribution of income. My intention here today is to concentrate upon the ways and means available to government for changing the income distribution. Towards a more equal one.

2. FACTORS AFFECTING INCOME DISTRIBUTION

For analytical purposes we can divide the government's effects on income distribution into two major groups. One is effects of government policies on income distribution while the initial distribution is taking

*) This is a shortened version of the lecture delivered at the Institute of Public Finance, University of Istanbul on 11 April 1967.

place, i.e. pre-redistribution; and the other, the redistributive effects of government proper, in other words impact of taxes and expenditures.

Before we deal with the redistributive effects of taxes and expenditures let us briefly see the possible effects of government policies for a better distribution of income.

a. Structural Shifts

Structural shifts among sectors of the economy account for a substantial part of the long-run changes in income distributions. Among the most significant shifts of this kind is the relative decline in the importance of the this kind is the relative decline in the importance of the agricultural sector, together with a decline in the proportion of rural to urban population. When this movement results in an increase in the mean farm income and a shift toward the mean urban income, there would be a diminution of inequality in the overall distribution of income. One could argue that it is mostly the low income farm families that leave agriculture for employment possibilities in the cities where they most probably enter the low income brackets. But one has to take into consideration that farm families are disproportionately concentrated at the bottom of size distributions and that the average income of the rural families is usually lower than of the urban. A pronounced drop in the number of farm families can act therefore to reduce the number of low income units and raise the average income of farm families. If this rise is accelerated via public policy measures, there will be a movement towards a diminution of income differentials.

b. Changes in the Functional Distribution of Income

The functional distribution of income measures the form in which income is earned in current production by the different factors of production. Changes in the distribution of income by type are apt to bring about changes in the distribution of income by size, since specified factor incomes reveal different patterns of distribution and are combined in different proportions as one moves up the income scale. Thus property incomes are highly concentrated in the upper income brackets and are subject to relatively higher inequality, while wages and salaries play a dominant role in low and middle income groups and reveal relatively less inequality. Therefore, factors that bring about changes in the functional

distribution of income in favour of wages and salaries and discriminating against property incomes will also tend to change the direction in which size distribution of income is moving.

c. Changes in Unemployment

Changes in unemployment, especially in structural unemployment, are likely to have relevant effects on income distribution. It is quite probable that elimination of structural unemployment, especially if its decline is conducive to an increase in employment in industry, would eliminate a large portion of very low incomes both of the unemployed and also of workers on the margin of unemployment. In other words, the persistence of unemployment, *ceteris paribus*, may reduce the share of the low income groups while other groups enjoy an increase in income, hence contributing towards greater inequality and *vice versa*.

d. Changes in Demographic Factors

Income distribution is also affected by changes in the proportion of the total population which is economically active. Such changes may result from changes in the period of education, the retirement age, the marriage frequency, and from changes in the degree of participation in the labour force by married women. Demographic influences are often important, because government measures are closely tied to age groups. This is obvious in the case of changes in the period of education and the retirement age. We shall discuss the effect of government below, we only call the attention to the fact that often deliberate government policies change the age composition of the labour force by, for instance, preventing the employment of children under a given age limit, by providing free educational facilities and/or retirement pensions, thus encouraging earlier retirement.

(i) The lengthening of the education period would have the effect of reducing the size of the labour force and the very same effect is obvious when different schemes for retirement and old-age benefits tend to reduce the number of persons over 65 who are employed. These two ends of the labour force, i.e. 15 years or under, and 65 years and above, which are becoming more and more inactive due to the above mentioned reasons, may seem to be contributing to a more unequal distribution of incomes. However, a close examination should yield otherwise, since the relative decline in the employment of juvenile workers, whose incomes

most probably concentrate in the bottom income ranges will also reduce the weight of these ranges in the overall distribution. The lengthening of education period is not necessarily accompanied by complete stoppage of juvenile employment, but may very well go together with part-time employment such as delivery of papers after school hours. What the effect of such a development will be depends upon the concept of income recipient underlying the statistics. As far as the retired people are concerned, their incomes, which are also concentrated in the lower ranges of size distribution, would tend to show less dispersion under the improved schemes of old-age and retirement pensions, be they public or private. However, the increase in equality which may be expected from increased transfer-payments, both in terms of coverage and amount, should be amended with two qualifications. First of all, in the periods of steeply rising prices, these transfer income recipients will be faced with rapid deterioration in their position. Secondly, it is also possible that these somewhat higher transfer payments may raise the incomes of elderly persons sufficient enough as to bring them into statistics primarily due to maintaining separate households, which would tend to increase the weight of very low income ranges.

(ii) The shift from single to married women in the labour force may also be one of the factors contributing to a change in the size distribution of income toward greater equality, provided that the tendency of married women taking paid employment is accentuated where the earnings of the head of the family are particularly low, since this would tend to move families in the low income ranges to middle income ranges, and make incomes less dispersed. Therefore, as the proportion of married women in the active labour force rises, the relative importance of the incomes below average is generally reduced. This effect would only be seen where sample surveys on income distribution take the family as the unit or where income tax legislation obliges husband and wife to fill out a joint return.

e. The Role of Government

Income in our mixed system largely derives from the ownership of the factors of production and their earnings in the market. At the same time, however, a substantial part of private incomes originates in the public sector and a substantial part of national output is used for the satisfaction of public wants. Government, therefore, alters the distribution of income,

first of all, in its role as an employer of resources, especially of labour. Since it may be assumed that there is less inequality in wages and salaries in public than in private sector, an increase in government employment would move the overall distribution toward equality. Secondly, as a supplier of services for the satisfaction of public wants, governments influences the primary distribution. For example, an increase in the scope of free education may lead to a reduction in the scarcity of skilled labour and differences in the ability to earn will be reduced. Among other interventions of the government which will have this effect is the improvement of public health. Thirdly, as a rule-maker and regulator of business, government affects the earning power of talents and property. Among such policies, which are numerous, can be cited minimum wage legislation, agricultural price support programmes, tariff protection, rent controls, etc. Finally, we must also mention two important direct transfers. Redistribution of income may be carried out in several ways: through a reduction in personal incomes, or of wealth by progressive direct taxes on income and property; by increasing disposable income through transfer payments; and by increasing personal incomes through a greater availability of free public goods and services.

It is very difficult to estimate quantitatively the redistributive effects of government policy. It is necessary to differentiate between those public revenues which bring about redistribution and those which do not. Among the former are taxes, the issue of money to finance a budget deficit and, in an indirect way, the issue of debt for open market operations. A definite knowledge of shifting is required so that the fiscal burden can be made to fall on those for whom it was intended. A statistical breakdown of the incomes of individuals in various income brackets is required, giving the sources of income in the form of wages, salaries, dividends, etc., in order to be able to consider the changes of income from one bracket to another. Detailed family budgets by social classes and size of family are needed to study the effects of taxes on consumption and saving. Income and consumption taxes affect differently families of equal income but of different size. Finally, it is indispensable to have an analysis of public expenditures to know who receives benefits and to what extent. This perhaps is the greatest of all difficulties even for countries equipped with the best statistical techniques, institutions and facilities. Although it might be very difficult, especially for countries where the necessary statistical information is lacking, to assess the net result, nevertheless it should be expected that the redistributive effects of government fiscal and non-fiscal policies will alter the pattern of income distribution.

f. The Role of Unions

Trade Unions by increasing the bargaining strength of the employees, by reducing the wage differentials due to sex and race differences, by insisting, for example, as in the United States, on equal pay for equal jobs, by helping increase the productivity of workers, etc., hence by reducing the inequality within wage incomes, may move the overall income distribution towards greater equality. Furthermore, Union influence prevents wage levels from falling during periods of depression, as much as non-union wages. If this holds true, then one would not expect a violent mass decline from middle to low income ranges to take place. Moreover, the recent introduction of such systems like guaranteed annual wages in the United States, acting as built-in stabilizers, together with the Unions' endeavours to prevent a fall in wages may be effective during a recession. In a major depression, nevertheless, it would be only natural to expect Union wages to fall together with non-union wages, though perhaps to a lesser extent, thereby changing the distributive pattern towards less equality.

It is very difficult to establish the relationship between the process of economic development and the growth of organized labour. In a number of underdeveloped countries Unions are either still too weak or reflect political aspirations rather than economic interests. Hence the effects of the Unions on income distribution will vary with the circumstances of particular countries.

I have so far tried to explain some of the important economic forces bearing upon the distribution of income in a given economy. It is very hard to distinguish them individually and measure the degree of their influence separately. However, the existence of many of them should lead to the conclusion that there would be a change in the degree of income inequality.

Factors mentioned above do not stem directly from public policies. Nor is it my intention here to give specific prescriptions. What I would like to emphasize is simply the possibility of various policy measures, which would bring about the factors which in turn influence the income distribution.

3. REDISTRIBUTIVE EFFECTS OF THE GOVERNMENT BUDGET

The points above are those that are related to possible government activities that would alter the initial distribution of income. Now turning

our attention to the direct effects, of government budget, we can summarize the impacts of government budget on income distribution.

a. Taxes

If the tax system of a country is such that after its application the poor is relatively richer and the rich is relatively poorer, then one can argue that the redistributive effect of the tax system is towards more equality. One can think of such taxes as progressive direct taxes on income and wealth, high corporate profit taxes and heavy-and/or progressive indirect taxes, such as a sales tax, on goods and services customarily consumed by high income group families. One methodological problem must be mentioned here, namely the problem of incidence. It is usually assumed that direct taxes remain where they are imposed, namely on the factors of production, while indirect taxes are passed on completely to the consumer. It has been shown, by Prest for example, that such assumptions are based on the contradictory premises that the supply of factors of production is elastic so far as indirect taxes are concerned but is inelastic so far as direct taxes are concerned. In practice, it is difficult to believe that the supply of all factors of production is completely inelastic or elastic, and that the demand for all goods has an elasticity of zero. In fact there is evidence — as shown by Musgrave and Krzyzaniak — that corporate taxes are shifted, at least partly, to the consumer. Therefore although redistribution through government taxes is an accepted practice one must not be hasty about drawing conclusions as to their effects unless the incidence of each tax is studied carefully.

b. Government Expenditures

Government expenditures have two aspects. They involve on the one hand cash payments to individuals who sell goods and services to the public sector, or receive special incomes in the form of transfer payments. On the other hand, these expenditures involve the provision of services and benefit in kind to individuals and families. Cash payments for the purchase of goods and services from individual units cannot be considered as having redistributive effects (although they have distributive effects), but transfer payments, such as public assistance, relief payments, etc., would have redistributive effects in terms of increasing the income of families crowding the lower end of the distribution. Moreover, certain government expenditures on health, education, etc., would, by improving general health conditions and by affecting the intangible capital formation (i.e.

education), change the distribution of wealth and thereby change the income distribution.

Before passing on to concluding remarks I would like to point out one more aspect of government expenditures, namely the role of subsidies to public corporations; this is an aspect which is usually neglected in terms of their impact upon income distribution. It is quite likely that, especially in developing countries, subsidies are more likely to flow from the poor to the rich than *vice versa*. As Stolper points out, taxes collected through Marketing Boards — in West Africa — from cocoa and groundnut farmers, say, to be used on heavily subsidized jet airlines, or to subsidize interest rates on civil service housing, or meeting the deficit of public utilities such as electricity, gas, telephone, etc., mainly consumed by upper and middle classes in developing countries, represent rather obviously a redistribution of income from the poor to the rich.

4. CONCLUSION

This discussion centered around the practical aspects of distribution. It is fair to call it practical aspects since the conceptual and statistical problems of income distribution were assumed away, and we dealt with the possible avenues open to government in influencing income distribution without entering into specific policy measures.

It is only fair to add here that a more equal distribution of income cannot be adopted as a policy objective on its own merits alone, but has to be conceived in conjunction with the other aims of development policy. It has been argued in the literature, e.g. by Kuznets and Lewis, that in fact a better income distribution in developing countries is not compatible with economic growth. On the other hand there is now some evidence, e.g. in Puerto Rico and Mexico, that there is in fact a direct relationship with economic development and better income distribution. There is neither time nor place to enter into this discussion at this stage. However the necessity of co-ordinating a better income distribution with the other objectives of economic development cannot be over-emphasized.

GELİR DAĞILIMININ PRATİK BAZI YÖNLERİ VE YENİDEN DAĞILIMI*

Prof .Dr. Fuat M. ANDIÇ
Puerto - Rico Üniversitesi

I — GİRİŞ :

Birkaç gün önce Prof. Alman Peacock'un gelir dağılımının bazı metodolojik yönlerini inceleyen konferansını dinlemiş bulunuyorsunuz. Benim düşüncem gelir dağılımının ne Prof Peacock tarafından gayet veciz bir şekilde anlatılmış olan yönlerine temas etmek, ne de, metodolojik problemlerin tartışmasını takibetmesi gereken, gelir dağılımının ölçülmesi meselelerini tartışmaktır. Esasen, bütün metodolojik sualleri bir kenara *iteceğim* ve hiç olmazsa tartışma gayesiyle hepimizin, örneğin Lorenz eğrisi gibi, gelir eşitsizliklerini ölçen belirli bir metod üzerinde mutabık kaldığımızı farzedeceğim.

Gelişmekte olan belirli bir ülkede gelir dağılımı konusunda herhangi bir incelemenin yapıldığını ve sonucun — belirli bir eşitsizlik derecesini belirten bir Lorenz eğrisinde özetlendiğini farzedelim. Daha da ileri giderek, verilmiş olan bu gelir dağılımının kabul edilmeyecek bir seviyede olduğunu ve karar vericinin bu hususu daha eşit bir gelir dağılımı yönünde düzeltmek istideğini kabul edelim. Bugünkü konferansında, bir hükümet için gelir dağılımını daha eşit hale getirecek yolların ve aletlerin neler olduğu üzerinde durmak istiyorum.

2 — GELİR DAĞILIMINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER :

Tahlil gayesi ile, hükümetin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini iki ana guruba ayırabiliriz. Bunlardan biri ilk dağıtım yapıldığı sırada hükümet politikalarının gelir dağılımına yaptığı tesirlerdir; yani, yeniden dağıtımdan evvelki durum; diğeri ise, hükümet tutumunun yeniden dağıtım üzerindeki tesirleri, başka bir deyimle, vergi ve masrafların etkileridir.

*) İstanbul Üniversitesi Maliye Enstitüsünde 11/Nisan/1967 tarihinde verilen konferansın kısaltılmış metnidir.

Vergi ve masrafların yeniden dağıtıcı tesirleri ile ilgilenmeden evvel daha iyi bir gelir dağılımı yolunda hükümet politikalarının muhtemel tesirlerini kısaca görelim.

A — Bünyevi değişiklik (Kayma) :

Ekonominin çeşitli sektörleri arasındaki bünyevi kaymalar gelir dağılımlarındaki uzun süreli değişikliklerin önemli bir kısmının meydana gelmesine yol açmıştır. Bu çeşit kaymaların en önemlileri arasında ziraatle uğraşan nüfusun şehirli nüfusuna olan oranında bir düşmenin yanısıra, ziraat sektörünün varit olan öneminin nisbetin azalmış bulunmasıdır. Bu hareket, ortalama çiftçi (tarım) gelirinde bir artış ve ortalama şehirli geliri lehine bir sonuç verirse, topyekûn gelir dağılımındaki eşitsizlikte bir azalma olacaktır. Büyük bir ihtimalle, aşağı gelir seviyelerine dahil oldukları şehirlerdeki (istihdam) iş imkânları için tarımı bırakanların çoğunlukla aşağı seviyede gelire sahip olan çiftçi aileleri oldukları iddia edilebilir. Bu arada çiftçi ailelerinin oransız olarak gelir piramidinin tabanına yakın seviyesinde yoğunlaşmış oldukları ve çiftçi ailelerinin ortalama gelirinin şehirli gelirinden ekseriyetle düşük olduğu görülür. Dolayısıyla çiftçi ailelerinin sayısındaki hissedilir bir düşme, düşük gelirlili ünite sayısını azaltır ve çiftçi ailelerinin ortalama gelirini yükseltir. Eğer bu yükseliş kamu politikası tedbirleri yolu ile hızlandırılırsa gelir farklarında azalmaya doğru bir hareket meydana gelecektir.

B — Gelirin fonksiyonel dağılımındaki değişiklikler :

Gelirin fonksiyonel dağılımı, farklı üretim faktörleri ile istihsal edilen ve halihazır üretim yoluyla kazanılan gelirin şeklini ifade eder. Gelir dağılımının şekil itibari ile değişmeler göstermesi, büyüklük itibari ile değişmesine yol açma temayülündedir. Zira, gelir cetvelinde yukarıya doğru çıkıldıkça belirli faktör gelirleri farklı dağılım şekilleri gösterir ve bunların farklı oranlarda meydana geldiği görülür. Dolayısı ile mülkiyet gelirleri, yüksek gelir seviyelerinde çok yoğunlaşmıştır ve nisbeten daha fazla eşitsizliğe yol açabilme ihtimali vardır. Bu arada aşağı ve orta gelir guruplarında ücret ve maaşlar hakim bir rol oynamakta ve nisbeten daha az eşitsizliği ifade etmektedir. Bu sebeple gelirin fonksiyonel dağılımında ücretler ve maaşların lehine değişiklikler meydana getiren faktörler ve mülkiyet gelirlerinin farklı telâkki edilmesi, dağılımın gelirin büyüklüğüne göre yönünü değiştirme temayülünü gösterecektir.

C — İşsizlikte meydana gelen değişiklikler :

Bilhassa bünyevî işsizlikteki değişmeler gelir dağılımında tesirlerini gösterecektir. Bünyevi işsizliğin ortadan kaldırılması, bilhassa bu işsizliğin nisbetinin düşürülmesi, sanayide istihdam hacminin artmasına yol açıyorsa, bu hal daha eşit gelir dağılımına yol açacaktır. Bu olay işsiz ve işsizliğin eşliğinde olan işçilerin çok düşük gelirlerinin büyük bir kısmını ortadan kaldıracaktır. Diğer bir deyimle, diğer şartlar aynı kaldığı takdirde işsizliğin devamı, aşağı gelir guruplarının payını azaltırken diğer grupların gelir yükselmesinden faydalanmasını sağlar. Bu hal ise daha büyük eşitsizliğe yol açar. Bu vetirenin ters yönden gelişşi de aynı neticeyi doğuracaktır.

D — Nüfus faktörlerindeki değişmeler :

Gelir dağılımı aynı zamanda toplam faal nüfus oranındaki değişmeler, tahsil devresi, emeklilik çağı, evlilik oranı, ve evli kadınların iş gücüne iştirak nisbetlerindeki değişmelerden doğmaktadır. Nüfusun tesirleri ekseriyetle önemlidir, çünkü hükümet tedbirleri yaş gurupları ile yakinen ilgilidir. Bu husus, tahsil devresi ve emeklilik çağında değişiklikler olduğu zaman aşikâr bir hal almaktadır. Hükümet tedbirlerinin tesirlerini aşağıda tartışacağız. Hükümet politikalarının ekseriyetle belirli bir yaştan aşağı olan çocukların istihdamını önleyerek, parasız eğitim imkânları sağlayarak ve veya emeklilik sigortası yolu ile daha erken emekliliği teşvik ederek, iş gücü bileşimini değiştirdiği hususuna dikkati çekmek isteriz.

(i) Tahsil devresinin uzatılması iş gücü cesametinin azalmasına yol açar. Aynı tesir, farklı emeklilik plânları ve ihtiyarlık sigortasını 65 yaşından yukarı olanların istihdam hacmini azaltması yönünde görülür. Yukarıda bahsedilen sebeplerden dolayı gittikçe daha gayri faal hale gelen iş gücünün bu iki unsuru, yani, 15 yaş ve daha küçükler ile 65 yaş ve daha büyüklerin, gelirin daha gayri adil dağılımına bir katkıda bulunduğu gözükmemektedir. Halbuki, bu hususun yakinen tetkiki, başka bir netice vermektedir. Yüksek bir ihtimalle, gelirler alt gelir seviyelerinde yoğunlaşır. Genç işçilerin istihdam hacmindeki nisbi bir düşük bu gelir seviyelerinin genel dağılımdaki ağırlığını azaltacaktır. Eğitim devresinin uzatılması muhakkak gençlerin istihdamını tamamen durdurmamaktadır. Meselâ, okul saatleri dışında gazete dağıtımı gibi tam mesaiyi gerektirmeyip tamsille beraber yürütülebilen işler bu nevidendir.

Böyle bir gelişmenin tesirinin ne olacağı istatistiklerde görülen gelir sahibi kavramına dayanmaktadır. Gelir piramidinin aşağı seviyelerinde yoğunlaşmış olan emekliler gözönüne alındığı zaman bu sınıfın gelirini, kamu için veya özel olarak yapılan ihtiyarlık ve Emeklilik sigortaları muvacehesinde daha az dağınmış görünmektedir. Halbuki, yüksek transfer ödemelerinden kapsam ve miktar bakımından beklenen hususlar iki noktada tadil edilmelidir. İlk olarak, fiatların dik olarak yükseldiği devrelerde bu transfer gelirlerinin sahipleri, durumlarında hızlı bir çökme ile karşılaşacaklardır. İkinci olarak, bu nisbeten yüksek transfer ödemeleri ihtiyarlı kimselerin gelirlerini arttırabilir. Bu husus, kendilerinin ayrı ev açabilmeleri sebebiyle, istatistiklere dahil edilmelerine ve çok aşağı gelir seviyelerinin ağırlığını arttırmalarına sebep olmaktadır.

(ii) İş gücündeki bekâr kadınların evlenmesi, gelir piramidinin gösterdiği dağılımı daha eşit hale getirci bir değişmeyi etkileyen faktörlerden biri olabilir. Şöyleki ücretle işde çalışan evli kadın sayısındaki artma temayülü bilhassa aile resinin gelirinin düşük olduğu hallerde üzerinde durulması gereken bir hususdur. Çünkü bu takdirde aşağı gelir seviyelerindeki aileler orta gelir seviyelerine çıkar ve gelirler daha az dağınmış hale gelir.

Dolayısıyla faal iş gücü içindeki evli kadınlar oranı yükseldikçe, ortalama seviyenin altındaki gelirlerin nisbi önemi genellikle düşer. Bu tesir yalnızca, aileyi ünite olarak alan veya gelir vergisi kanununun karı-kocayı müşterek bir geliri kazanmaya mecbur ettiği gelir dağılımını inceleyen örnek araştırmalarda görülür.

E — Hükûmetin rolü :

Karma ekonomi sistemimizde gelir çoğunlukla istihsal faktörlerinin mülkiyetinden ve piyasadaki gelirlerinden doğmaktadır. Aynı zamanda özel gelirlerin önemli bir kısmı kamu sektöründe doğmakta ve millî istihsalın büyük bir kısmı kamu ihtiyaçlarının tatmini için kullanılmaktadır. Dolayısıyla hükûmet ilk defa kaynakların iş vereni rolünde bilhassa işçi gelirinin dağılımını değiştirir. Kamu sektöründe özel sektöre nisbetle ücretler ve maaşlar bakımından daha az eşitsizlik olduğu farzedilebileceğinden devlet sektörünün istihdam hacminin artması genel olarak dağılımın eşitliğe doğru gelişmesini sağlayacaktır. İkinci olarak, kamu ihtiyaçlarının tatmini için hizmetleri sağlayan ajan olarak hükûmetler esas dağılıma tesir ederler. Örneğin, parasız eğitim imkânlarında bir çoğalma, vasıflı emeğin nedretinde bir düşmeye ve kazanma kabiliyetindeki fark-

ların azalmasına yol açabilir. Hükümetin bu tesiri haiz diğer müdahaleleri meyanında kamu sağlığının geliştirilmesi gelmektedir. Üçüncü olarak kanun yapıcı ve ticaretin düzenleyicisi olarak hükümet kabiliyet ve mülkiyetin kazanma gücüne tesir eder. Bu gibi sayısız politika arasında asgari ücret kanunundan, ziraat fiyat destekleme programlarından, gümrük himayelerinden, kira kontrollerinde v.s. bahsolunabilir. Son olarak, iki önemli, dolaysız transferden bahsetmeliyiz. Gelirin tekrar dağılımı birkaç yoldan gerçekleştirilebilir:

- Şahsi gelirlerdeki azalma veya mülkiyet ve gelir üzerindeki progresiv dolaysız vergi yolu ile varlığın azalması
- Transfer ödemeler vasıtasıyla emre amade gelirin artırılması
- Bedelsiz kamu eşya ve hizmetlerinin daha geniş şekilde temini imkânlarının yaratılmasıyla şahsi gelirin artırılması.

Hükümet politikasının tekrar dağıtıcı tesirlerini miktar olarak tahmin etmek çok güçtür. Tekrar dağıtımı sağlayan ve sağlamayan kamu gelirlerinin birbirinden ayırılması gereklidir.

Tekrar dağıtımı sağlayan faktörler arasında vergiler, bütçe açığını finanse etmek için tedavüle para çıkarılması ve dolaylı olarak açık piyasa muameleleri için kredi sevkinden bahsedilebilir. Malî yükün tasarlanan kişiler üzerine yüklenmesini sağlayacak kati bir aktarma bilgisine ihtiyaç vardır. Bir seviyeden diğerine vaki gelir değişmelerini gözönüne alabilmek için çeşitli gelir seviyelerindeki fertlerin gelirlerinin (ücretler, maaşlar temeddüler v.s. şeklindeki gelir kaynakları olarak) istatistik yönünden teferruatlı olarak izahı gerekmektedir. Vergilerin yığaltım ve tasarruf üzerindeki tesirlerini inceleyebilmek için sosyal sınıflar olarak ve aile büyüklüğüne göre teferruatlı aile bütçelerine ihtiyaç vardır. Gelir ve yığaltım vergileri eşit gelire sahip fakat farklı büyüklükte ailelere değişik tesislerde bulunmaktadır. Son olarak, kimin ve ne dereceye kadar istifade ettiğini bilmek için kamu masraflarının tahlili zaruridir.

Belki de bu husus, en iyi istatistik tekniği, kurumları ve imkânlarına sahip ülkeler için dahi en büyük zorluğu teşkil etmektedir. Kesin sonucun alınması bilhassa gerekli istatistikî malumatın eksik olduğu ülkelerde çok zordur. Buna rağmen Hükümetlerin mali ve mali olmayan politikalarının yeniden dağıtıcı tesirlerinin ülkelerdeki gelir dağılımı şeklini değiştirmesi beklenmelidir.

F — Sendikaların rolü :

İşçi sendikaları, işçilerin pazarlık gücünü arttırarak, cinsiyet ve ırk farklarından doğan ücret farklılaşmalarını azaltarak, örneğin ABD'deki

gibi aynı işlere eşit ödemenin yapılması için ısrar ederek, işçi produktivitesini arttırmaya çalışarak v.s., böylece ücret gelirleri arasındaki eşitsizliği azaltarak, genel gelir dağılımını daha adil seviyeye doğru götürebilir. İlâveten, sendika tesiri, depresyon devrelerinde ücret seviyelerinin düşmesine mani olmaktadır. Bu husus doğru olduğu takdirde o zaman orta gelir seviyesinden düşük gelir seviyesine sert bir kitle düşmesi beklenemez. ABD de son zamanlarda ortaya çıkan (garantili) yıllık ücretler gibi işçi sendikalar ile beraber, istikrar sağlayan sistemlerin bir gerileme devresinde ücretlerde herhangi bir düşmeyi önleme, yönünden tesirli olmaları beklenebilir. Her ne olursa olsun, büyük bir depresyonda daha az nisbette de olsa sendikalı ücretlerin, sendikasız ücretlerle beraber düşeceğini ve böylece dağılım düzenini daha az eşitliğe doğru değiştireceğini beklemek tabiidir.

İktisadî gelişme vetiresi ile teşkilâtlanmamış emek arasındaki ilişkiyi bulmak çok zordur. Bazı az gelişmiş ülkelerde sendikalar halâ ya çok zayıftır ya da iktisadî çıkarlardan ziyade siyasi emelleri aksettirmektedirler? Bundan dolayı, sendikaların gelir dağılımı üzerindeki etkileri, ülkelerin doğal şartları ile değişecektir.

Buraya kadar, belirli bir ekonomide gelir dağılımını etkileyen önemli iktisadî güçlerden bazılarını anlatmağa çalıştım. Bu güçleri tek tek ayırdetmek ve etki derecelerini ayrı ayrı ölçmek çok güçtür. Bununla beraber, birçoğunun varolması, gelir eşitsizliği derecesinde bir değişme olacağı sonucunu doğurur.

Yukarıda belirtilen faktörler doğrudan doğruya kamu politikalarından doğmaktadır. Diğer taraftan burada belirli reçeteler vermeye de niyetim yok. Üzerinde durmak istediğim husus, sırasıyla gelir dağılımını etkileyecek faktörleri ortaya koyacak, çeşitli politika tedbirlerine ait imkânlardır.

3 — HÜKÜMET BÜTÇESİNİN TEKRAR DAĞITICI ETKİSİ :

Yukarıda belirtilen noktalar, gelirin ilk dağılımını değiştirebilecek muhtemel hükümet faaliyetleri ile ilgilidir. Şimdi dikkatimizi hükümet bütçesinin doğrudan doğruya olan etkisine çevirerek, hükümet bütçesinin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini özetleyelim.

a — Vergiler :

Eğer bir ülkenin vergi sistemi, uygulanmasından sonra fakirleri nisbeten zengin ve zenginleri nisbeten fakir hale getiriyorsa; o zaman vergi

sisteminin daha adil bir duruma götürücü, yeniden dağıtıcı etkisinden söz edilebilir. Gelir ve varlık üzerinden direkt müterakki vergiler, şirket kârından yüksek vergiler ve yüksek gelir grubuna mensub ailelerin geleneksel olarak yoğalttığı eşya ve hizmetler üzerinden satış vergisi gibi ağır veya müterakki dolaylı vergiler düşünülebilir. Burada metodla ilgili bir problemden, şümul meselesinden bahsetmek gerekir. Çoğunlukla vasıtasız vergilerin bulunduğu yerde, yani üretim faktörleri üzerinde kaldığı ve vasıtasız vergilerin tamamen yoğaltıcıya intikal ettiği varsayılır. Örneğin, Prest tarafından bu gibi varsayımların, üretim faktörleri arzının — vasıtalı vergiler gözönüne alındığında — elâstik olduğu; fakat vasıtasız vergiler gözönüne alındığında elâstik olmadığı yolunda, tenakuza düşen hipotezlere dayandığı gösterilmiştir. Uygulamada, bütün üretim faktörleri arzının tamamen gayri elâstik veya elâstik olduğuna ve bütün mallara olan talep elâstikiyetinin o olabileceğine inanmak güçtür. Nitekim, Musgrave ve Krzyzaniak tarafından izah edildiği gibi, kurum vergilerinin hiç olmazsa kısmen yoğaltıcıya geçirildiği hakkında delil vardır. Bundan dolayı, devlet vergileri yoluyla tekrar dağıtım kabul edilen bir tatbikat olmasına rağmen, her çeşit vergi dikkatle incelenmeden etkileri hakkında neticelere varmakta acele edilmemelidir.

b — Hükümet Masrafları :

Hükümet masraflarının iki yönü vardır. Bir taraftan kamu sektörüne eşya ve hizmet satan veya transfer ödemeleri şeklinde özel gelirler elde eden fertlere nakit ödemelerde bulunmak diğer tarafta fertlere ve ailelere çeşitlerine göre hizmetler ve faydalar sağlamaktır. Ferdi ünitelerden eşya ve hizmet alımında yapılan nakit ödemelerin dağıtıcı tesirleri olmasına rağmen, tekrar dağıtım hususunda etkili oldukları farz olunamaz. Fakat kamu oyuna yardımın, (afet ödemeleri) v.s. gibi transfer ödemelerinin, dağılımın alt ucunda yoğunlaşan ailelerin gelirlerini arttırmak bakımından tekrar dağıtıcı tesirleri olacaktır. Buna ilâveten sağlık, eğitim v.s. mevzulardaki muayyen hükümet masrafları, genel sağlık şartlarını geliştirecek ve manevi sermaye birikimine (Meselâ eğitim) tesir ederek servet dağılımı ve dolayısıyla gelir dağılımını değiştirecektir.

Sonuç olarak belirtmek istediğimiz kanatlere geçmeden evvel hükümet masraflarının bir yönünü daha açıklamak istiyorum ki bu da primlerin kamu işletmeleri üzerindeki etkileridir. Bu, gelir dağılımı üzerindeki tesirleri bakımından sık sık ihmal edilen bir yöndür.

Bilhassa gelişmekte olan ülkelerde primlerin fakirden zengine akacağı bunun tersinin varit olmasından daha yakın bir gerçektir. Stolper'in

belirttiği gibi meselâ, (pek çok primle beslemek veya benzeri müesseseleri jet hava yolları, azaltmak veya memurlara verilen mesken kredilerinde faiz nisbetlerini veya gelişmekte olan ülkelerde bilhassa daha yüksek ve orta sınıf tarafından kullanılan elektrik, gaz, telefon, v.s... gibi kamu tesislerinin açıklarını kapamak için Batı Afrika'da Hindistan cevizi ve fıstık üreticilerinden pazarlama komiteleri vasıtasıyla toplanan vergiler, aşıkâr olarak fakirden zengine doğru gelirin tekrar dağılımını göstermektedir.

4 — SONUÇ :

Bu müzakerenin esasını, dağılımın pratik yönleri teşkil etmiştir. Gelir dağılımının kavramsal ve istatistikî yönlerini gözönüne almadığımızdan ve belirli politika tedbirlerine girmeksizin gelir dağılımına tesiri yolunda hükûmete açık olan muhtemel yolları incelediğimiz, bu tartışmayı, "pratik" olarak nitelemek doğru olacaktır.

Bu arada, daha adil bir gelir dağılımı yalnız kendi değerleri çerçevesinde izlenen bir siyasetin gayesi edinilmemeli ve gelişme siyasetinin diğer gayeleri ile beraber düşünölmelidir.

Bu husus, örneğin Kuznets ve hewis'in edebiyatın da şu şekilde sıralanır: Esasen gelişen ülkelerde daha iyi bir gelir dağılımı iktisadî büyüme ile direkt olarak bağıntılı değildir. Diğer taraftan, Puerto Rico ve Mexico'da göröldüğü gibi, iktisadî büyüme ile daha iyi bir gelir dağılımı arasında doğrudan doğruya bir münasebet olduğuna dair bazı deliller vardır. Bu safhada böyle bir tartışmaya girmeye ne zaman ve ne de yer müsaittir. Buna rağmen daha iyi bir gelir dağılımının iktisadî gelişmenin diğer hedefler ile koordine edilmesi zarureti üzerinde de gerektiğinden fazla durulmamalıdır.

Tercüme Eden : Asis. Dr. Önder ARI

NEED AND PROSPECTS FOR TAX HARMONIZATION AMONG
THE PRESENT SIX MEMBERS OF THE E. E. C.

Prof. Carl S. SHOUP
Columbia University

The need and prospects for tax harmonization among the present six members of the European Economic Community (Belgium, France, Germany, Italy, Luxembourg, the Netherlands) can best be understood by reviewing the articles of the Treaty of Rome that formulate the rules for tax harmonization, and noting the extent to which changes have been made, or are to be made, in the tax systems, in conformity with these treaty provisions.

The articles in question are Articles 95 - 99 of Chapter 2 of the Treaty. There are other articles that bear indirectly on tax harmonization, but they are relatively unimportant. I shall first review Articles 95 - 99 as a group, and then each one separately.

I

Articles 95 - 99 of the Treaty of Rome reflect an attempt to reach an agreement on how to prevent any member nation from granting a tax advantage for its business firms, with respect to inter - community trade, by means of tax favors for those firms and techniques of tax discrimination against the firms of other countries, favors and techniques that are not duplicated in the other member countries.

Although any such advantage for domestic firms might be effective for only a short period of time, since the other member countries could be expected to retaliate, the sequence of action, retaliation, further action, and so on, would be harmful, if only because of the uncertainties and consequent waste of resources.

Articles 95 - 99 therefore set up rules that the member nations must follow. At first sight these rules might appear to allow discrimination,

rather than forbid it. Exports may be exempted from sales taxes. Imports may be taxed. But if all six nations adhere to this type of differential treatment there is really no discrimination at all. If everyone obeys the same set of rules, the game can be played, efficiently.

Indeed, from one point of view this rule of exempting exports and taxing imports does not create even superficial discrimination, for the rule means that in any one country all consumers are treated alike, whether they buy home produced goods or imported goods. But it remains true that consumers in one country are treated differently from consumers in another country, if the tax rates differ from country to country. Even this difference may be acceptable under the standard of economic efficiency, if the consumers are given different levels of government services in the various countries. Generally speaking, however, it is likely to be economically inefficient (under a Pareto-optimum test) to have consumers in one country pay different prices for the same goods as consumers in another country (transport costs aside). In this sense the rule export-exemption, import-taxation does allow economic discrimination.

Article 98, dealing with direct taxes, that is, with "charges other than turnover taxes, excise duties, and other forms of indirect taxation", provides just the reverse set of rules from those applying to indirect taxes. Exports are taxed, and imports are not taxed. The income tax (including of course the corporation income tax) is no doubt what the framers of the Treaty of Rome had chiefly in mind. The adoption of this reverse set of rules for the income tax was apparently grounded on the commonly held belief that the income tax does not enter, at least not directly, into the prices of the products made by the firm that pays the income tax. There is much to support this point of view, though the facts remain in doubt, owing to the extreme difficulty of utilizing econometric techniques to separate out the tax causes of price changes, over a period of time when tax rates have been altered, through an analysis of time series of corporate or general business profits.

In its simplest form the argument runs as follows: If there is no income tax at all, a business firm will expand its output to the level where it is finally checked by continued increasing marginal cost. At this level the last unit of output the firm produces barely covers the cost of producing that unit. To produce short of that level of output would be to lose an increment of profit. To produce at a higher level would be to in-

cur an incremental loss on the last units of output, even though the firm's output as a whole might still show a profit. The firm is thus presumed, if it wishes to maximize profit, to expand its production up to the level where the next increment of cost will just equal the revenue to be obtained from selling the unit of output produced by that increment of cost. The revenue to be so obtained will of course be the price of the product per unit, in a perfectly competitive industry. If the firm is so large a factor in the industry that when it tries to sell more units of its product it finds that it depresses the price of that product on the market, it must accept a slightly lower price for all of its output. Marginal revenue is less than price. Still, the usual conclusions about the short-run incidence of the income tax are applicable. Let us recall what these conclusions are, and how they bear on the question, whether to exempt exports from the income tax (and tax imports).

The usual argument runs that the firm can maximize its profit after income tax only if it maximizes its profit before tax. Under the tax it will therefore not change the amount of its product it offers on the market (if it is an atomistic competitor) or (if it is in an imperfect competition situation) will not modify its selling price. In either event the selling price will remain unchanged under the tax, at least in the short run. Therefore there is no occasion to exempt exports under an income tax, or to tax imports; the tax does not force the home producer to try sell at a higher price abroad.

A sales tax, on the other hand, converts what had hitherto been the marginal unit of output for the firm into a money-losing unit of output. The firm must cut back production at once, retreating to a level of production where its marginal cost, before considering tax, is lower by enough to allow payment of the tax without incurring a loss on the marginal unit. Since all firms in the industry must act in this manner, the total of units produced in the industry declines, to a new tentative equilibrium level. If demand for the industry's product is unaltered, consumers bid against each other for the now reduced supply of the commodity, and its price rises. As price rises, each firm expands a little, back toward its former level of production, but not to it. A new equilibrium is established at a market price somewhat above that of the initial period but not above it by the full amount of the tax, since the unchanged demand will not take off the market the initial volume of production at a higher price (except in the unusual case of a perfectly inelastic demand).

By this chain of reasoning, the price of the taxed product must rise at once, when a sales tax is imposed, but by an amount somewhat less than the tax. If the taxed firm tries to market its product in some other country that has not imposed this tax, it finds itself priced out of that market.

Empirical testing of these theses is very difficult. For one thing, when taxes cover as wide a portion of the economy as do the sales taxes and the income taxes, the use that is made of the revenue raised by them cannot be neglected, if the problem is to be completely stated. We can scarcely talk about the incidence of the income tax, or of the incidence of the sales tax, but only about the incidence of a change from one tax to the other (differential incidence), or of an increase in tax plus an increase in specified governmental expenditures.

Still, it remains true the traditional, somewhat restricted, theoretical argument is plausible enough to warrant the distinction drawn by Articles 95 - 97 and Article 98 between indirect taxes and all other taxes. To be sure, even under this traditional theoretical argument the sharp difference between full rebate on export for indirect taxes and no rebate at all for income taxes is not quite justified. As noted above, the price of the taxed commodity might be expected to have to rise only by something less than the sales tax; at least if there is to be any reduction in physical volume of output as a result of the tax. And the income tax customarily strikes something more than what was called profits in the analysis above, even in the short run. The firm must, for example, earn at least a normal interest return on its inventories, or it would do better to go out of business and loan the money on the market; that part of profit that represents a normal return on inventories is a short-run cost that must be met. Similar qualifications apply to other aspects of the income tax. And the income tax may possibly trigger some oligopolistic price increases that would have been profitable to make even without the tax, but which no one large firm dared make for fear the others would not follow. Yet it is difficult to see how these arguments could lead to agreement on just what fraction of the income tax should be rebatable on export, and just how much of the sales tax should not be rebatable, not to mention how much lower the compensating import tax should be (for sales taxation) and how much of a "compensating" income tax should be levied on imports. The lawmakers take the most extreme course, which, paradoxically, is the one which agreement can be most readily obtained, and allow rebate of all the indirect tax none of the direct tax.

Read literally, Chapter 2 does not require any member state to levy a compensating import tax on the products of any other member state. It does not therefore call, in so many words, for complete application of the "destination principle". That principle is the one described above for indirect taxes, whereby exports are exempt from the sales tax and imports are taxed. It is called the destination principle because products bear the tax rate of the country of destination, not the country of origin. Under the "origin principle" exports would be taxed, and imports exempt. All products would then be taxed according to the tax rate of country of origin.

No country is likely to exempt its exports and then exempt imports, too, from its sales tax. Such a tax would be discriminatory against domestic products consumed domestically, and would be the least appealing, politically, of any form of sales tax.

The destination principle has the grave disadvantage of requiring border control on movement of goods within the common market. It must be verified that goods that are claimed to be exported are in fact exported, if their exporter is to receive tax exemption and rebate of internal tax paid on the exported good, or its components, at earlier stages. Imports must not be allowed into the country until they pay the compensating sales tax, which is designed to put imported goods on the same competitive basis as domestic goods sold domestically.

To be sure, border control under the destination principle can be virtually eliminated if collection of the sales tax is deferred to the last stage, the retail sale. To evade the tax, consumers would have to travel to another country and bring their purchases back with them. They could do this if there were no border control, but it would prove too expensive and time-consuming for most purchases except possibly for consumers located near the border. Nevertheless, automobiles, refrigerators, and other "big ticket" items would doubtless need to be checked on. This is done for automobiles, in the States of the United States that impose a retail sale tax. All such taxes are in principle on a destination basis, but there is virtually no border control. Purchase by mail order is another mode of evasion that can cause trouble under a retail sales tax without border control. Reciprocal agreements among the taxing countries to help police each other's taxes by obtaining information on where their mail order houses are shipping their commodities, and informing the tax officials of the country of destination, will be helpful. Such measu-

res are however really but another form of border control. "Border" control at the factory may be possible if the concern is large enough to make this kind of verification not too expensive per dollar of revenue. All such devices, however, seem out of keeping with the spirit of a common, free, market.

The sure way to avoid border control is to change all the sales taxes over to an origin basis with respect to trade among the member states. Exports would be taxed, imports exempted. Presumably the destination basis would be retained for trade with the outside world; we may speak therefore of a "restricted origin principle" (Shibata). But if sales tax rates differ among member countries, business firms in the high - tax rate countries will complain that they cannot compete in the markets of the low - rate countries. They could be restored to their former competitive position if the high - tax - rate country would devalue its currency by the same percentage as the difference in the rates of tax of the two member countries. But then such a country would be out of equilibrium with non - member countries, if it remained on a destination basis (exports exempt) with respect to those non - member countries. Moreover, the devaluation would also affect financial flows, which are not subject to the sales taxes. Finally, once a common market is well under way, it must insist on stability of exchange rates among its members as a general principle.

Consequently, if the E. E. C. member countries ever do move over to the origin principle in order to eliminate border controls, they will not do so until the sales tax rates are uniform within the market, or almost uniform, at least wherever the tax applies to a stage prior to the retail - stage. The retail rates could differ appreciably, without inviting too much evasion. This solution is the one recommended by the Financial and Fiscal Committee of the E. E. C., chaired by Professor Neumark. It appears to be well on the way to adoption. Germany has enacted a value added tax, which is a sales tax that requires each business firm to pay the tax on the value that it adds, by its labor, and management, to the materials and services that it purchases from other firms. The cumulative base of the consumption type of value - added tax is in principle the same as the total of retail sales, hence the same as the base of a true and exclusively retail sales tax. Purchases of capital goods are not taxed.

The value - added tax is the form of tax preferred by the Neumark Committee. The rate on the value added at retail may differ, if neces-

sary, from country to country. Each country could go farther, and add a true retail sales tax on top of a value-added tax.

France has extended its value-added tax to make it truly general. The Netherland is about to enact such a tax. Belgium, Luxembourg, and Italy will probably soon do the same. The rate differences however will remain substantial. The German rate is 11 per cent, in 1968. It is expected to be at least 13 per cent after the final transition to a pure consumption type of value-added tax, which will be put into effect by the abolition of the transitory so-called "investment tax". This is a tax on investment goods, which starts with a rate of 8 per cent in 1968 and ends with a rate of 2 per cent in 1971 and zero in 1972. The French rate is 20 per cent.

The change from a destination basis to an origin basis, if it occurs, will be a greater break with the past than the adoption of value-added taxation, for almost without exception the sales taxes of all the European countries in the twentieth century (and probably earlier) have always exempted exports and taxed imports. Similarly, the rules laid down in Chapter 2 for income taxes follow the practice that has been observed almost without exception; no exemption or rebate of income tax on exports, no compensating income tax on imports.

One general question remains, concerning Chapter 2 as a whole. The articles do not define indirect taxation, hence do not define direct taxation, and thus leave uncertain the status of real estate taxes, death duties and gift taxes, trade (the German *Gewerbesteuer*, for instance), and payroll taxes for social security programs. If the rationale given above for not exempting exports from income taxation is to be the guide (i.e., the tax does not affect appreciably the cost of any firm's marginal unit of output (not, note, the "marginal firm" which either does not exist or is unimportant if it does), the tax on buildings, if not the tax on land, must be considered a candidate for rebate upon export of the product made in or with the aid of the taxes building. Payroll taxes certainly strike at the margin of operation. So too do taxes on net worth in so far as they apply to business property. Death and gift taxes, on the other hand, are direct taxes in this sense of not impinging on the margin of business activity.

The fact that one country does allow rebate or exemption, on export, of real estate taxes on factories, warehouses, etc., or of payroll taxes suggests that perhaps the important thing after all is that there be certain

rules of the game, observed by all, and that in the long run it does not matter too much just what those rules are, as long as they do not negate the spirit of a common market. The complex structure of a private-enterprise economy is often more adaptable to any set of circumstances than one might think, if only that set will remain unchanged, so that the process of adjustment, once completed, will not have to be repeated.

Once all tariffs on imports have been eliminated, protectionist minded members of the community might be tempted to consider how they could achieve much the same results that they obtained from tariffs, by imposing taxes that, ostensibly not aimed at foreign products, would nevertheless in fact discriminate against them. Article 95 of the Rome Treaty is designed to prevent such backsliding. Thus, if Country A produces only an inferior grade of Commodity X, a general tax on X might be imposed at rates that increased with the quality of the commodity, as indicated, perhaps, by the price per unit. The extra tax on what in practice are only imported goods would divert some consumer demand to the domestic product.

Article 95 goes even further: if Commodity X is a close substitute for Commodity Y, though they are distinct commodities, and if X is imported only, while Y is produced domestically, an excise tax that rests on the imported good X but does not extend to the domestic good Y would presumably be invalid under Article 95. This rule could be the source of much dispute. There is no economic definition of a "close" substitute. An arbitrary line might conceivably be defined, in terms of degree of elasticity of demand, more precisely, cross-elasticity of demand (the percentage change is amount of Y sold per percentage change in the price of X), but few if any reliable data are available on cross-elasticities of demand.

Moreover, the Treaty does not speak of substitutes. It merely says that "a Member State shall not impose, directly or indirectly, on the products of other Member States" either "any internal charges of any kind in excess of those applied directly or indirectly to similar domestic products", or "any internal charges of such a nature as to afford indirect protection of other products". The first of these prohibitions is strengthened, perhaps unnecessarily, by inserting the words "directly or indirectly" after the word "impose", as well as repeating that phrase after "applied". It is not self-evident what practices the framers of the Treaty had in mind for the first prohibition that would not be amply covered

by the second, alone. In any event the number of potential problems is almost endless and it will rest with those who administer and interpret the treaty to apply a strong dose of common sense in the settlement of disputes.

Intermediate goods or services as well as final goods are course involved. If, as was the case in the United States a few years ago, the government imposes a tax on freight transportation by common carriers but not on the imputed value of transportation by a firm of its own products in its own trucks, etc., importers of the same products will be at some disadvantage, since they will, normally depend more on common carrier transportation.

The seriousness with which indirect protection was viewed by the framers of the Treaty is shown by the proviso that any existing provisions conflicting with Article 95 must be removed by the beginning of the second stage, which was scheduled to occur at the end of the fourth, fifth, or sixth year, depending on whether unanimity was achieved (see Article 8, (3)).

III

Article 95 may be considered to deal with imports of an article also produced domestically, if the word "similar" noted in the discussion above of that article is construed to mean "the same or similar". Then a certain symmetry exists between Article 95 and Article 96, for the latter clearly deals only with exports (to other Member States). ("Products exported to the territory of any Member State may not benefit from any refund of internal charges in excess of those charges imposed directly or indirectly on them.") As Article 96 permits an "internal charge" on an imported product equal to or less than the charge on the same product produced domestically, so Article 96 permits a tax refund and exemption on exports to Member States equal to or less than the internal charges that have been levied on the export.

Thus Articles 95 and 96 between them can be construed to permit, but not require, the use of the destination principle, and to prohibit overuse of the destination principle. Clearly, there is nothing in these Articles that prohibits one or more of the Member States from moving to an origin basis.

Article 96 uses the phrase "directly or indirectly", which is employed twice in Article 95 (along with word "indirect" in another phrase). If we deduce that this repetition was rather by association than by plan — and in view of the wording of Article 95, the framers of the Treaty could scarcely have forgotten this phrase when they came to Article 96 — there is perhaps an explanation for it, but as it stands it is a little curious. The prohibition would have been stronger if only those charges imposed "directly" could be rebated. In any event, the phrase "directly or indirectly" at this point seems to open potential loopholes rather than close them. Shall there be refunded, upon the export of an automobile to a Member State, a transportation tax levied on the trucking company that carried steel that was used to make the factory in which the automobile was produced? Fortunately, if that is the word, the kind of sales tax in force in five of the six countries when the Treaty was signed, the cumulative "cascade" type of general sales tax posed problems of backward tracing so difficult, indeed insoluble, that another article, Article 97, as we shall shortly see, had to be drafted, to permit use of rough averages even without considering the intricate kind of case given in the preceding sentence. But as the Member Countries adopt the value-added tax, they will find that it will be possible to trace the tax back, at least if the tax-from-tax method is used (which now is the case in Germany), since this method automatically does the tracing. This fact, incidentally, is creating uneasiness in nations outside the E.E.C. on the part of those entrepreneurs who must henceforth compete in world markets with E.E.C. firms that are not vertically integrated and hence will probably receive a larger rebate on exports, relative to the tax actually paid at earlier stages, than heretofore. Other E.E.C. firms (vertically integrated) will receive less rebate, relative to the tax actually paid at earlier stages, than heretofore.

IV

Article 97 allows "average rates (of tax) for specific products or groups of products" to be used in computing export refunds and import taxes under a multi-stage turnover tax. This article was relevant for five of the six E.E.C. nations (all except France) when the Treaty of Rome was signed, but, since the turnover tax is to be replaced by the value-added tax, it will soon have little significance.

The five States that levy the turnover tax have in fact established "average rates for specific products or groups of products" with respect

to imports and exports. This practice antedates the Treaty, but the average rates have been refined, under the stimulus of Article 97.

The formulation of these average rates has been the source of a good deal of dispute, both within the taxing country, between tax administration and taxed or rebated industry, and between countries. On more than one occasion the second paragraph of Article 97 has been called into play; the Commission has issued "appropriate directives or decisions to the State concerned".

If one had before him a complete input-output table for the country in question, he could in principle compute the amount of turnover tax that is embodied in any article at any stage, including the most remote taxes, as in the steel-hauling case posed in an earlier paragraph above. (For the technique that would be used, see J. V. Salat, *The Impact of Sales Taxes on Prices*, *Manchester School*, Jan., 1962.) In practice, of course, such information is not available, and if it were it would have to be updated continuously, as input-output relationships change with technical progress and with changes in relative prices.

V

Article 98 allows temporary use of export exemptions and rebates and of compensatory charges on imports with respect to taxes other than indirect taxes upon proposal of the Commission adopted by a qualified majority of the Council (but in fact no use has been made of this provision). Otherwise it forbids such practices. In effect, all taxes other than indirect taxes must be on the origin basis, with respect to trade among Member States.

This has nothing directly to do with the choice between the residence principle and source principle (territorial principle) under the income tax; under neither of these principles are rebates of income tax granted upon export of a commodity or service, and no compensating import tax is levied on commodities or services. To be sure, it has been shown by Möller and others that if the revenue proceeds of an origin principle sales tax are devoted to supplying free government services to the tax producer, and if the proceeds from a destination principle sales tax are used to supply free services to the taxed consumer, the major economic consequences for the two countries concerned are then very much as if

they had levied income taxes on a source basis or residence basis, respectively. In practice, however, there has been no indication of this kind of linking of sales tax revenue with particular services, so for all practical purposes it remains true that the distinction between the origin and the destination principle is quite a different one from that between source and residence.

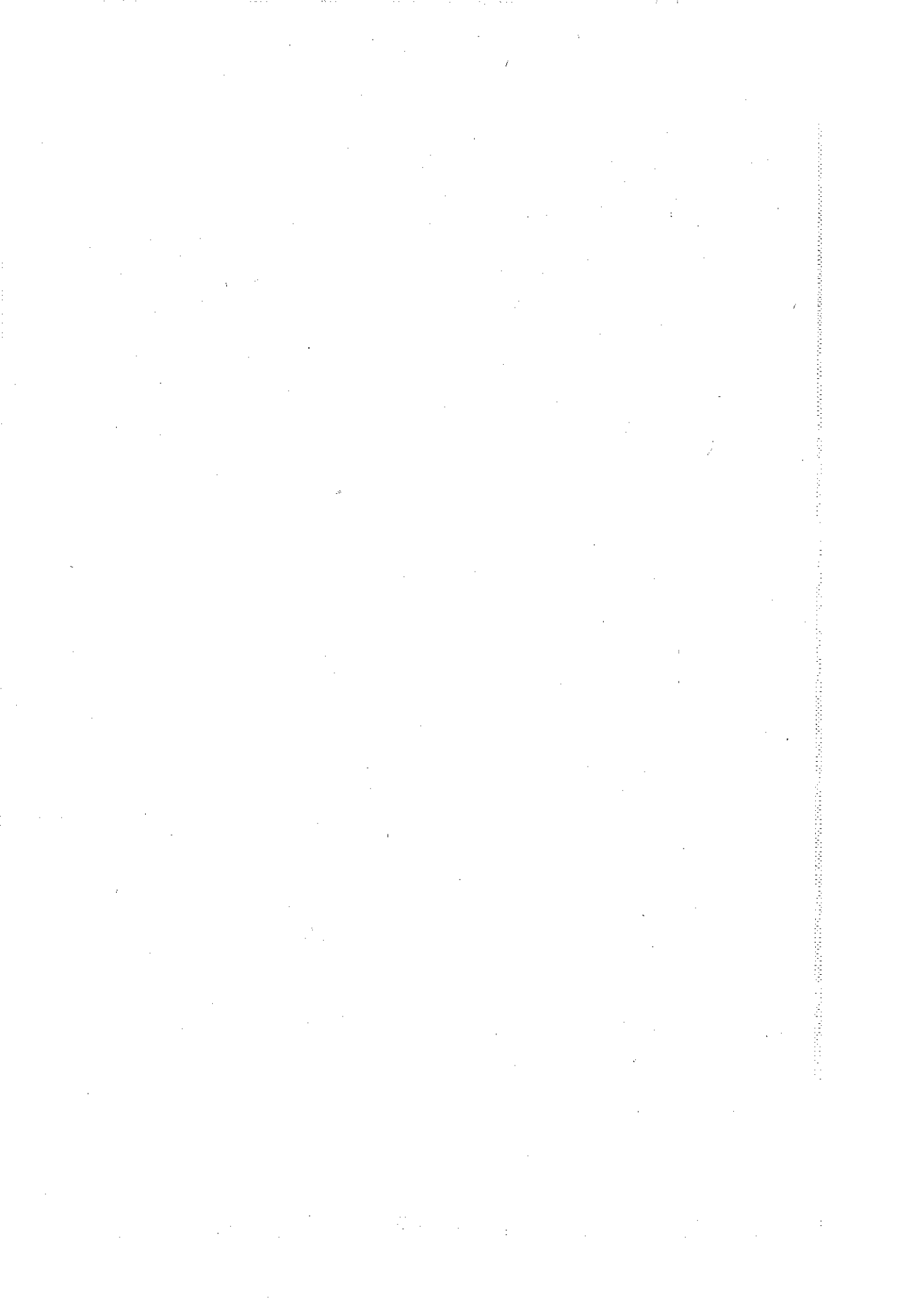
It would indeed be difficult (if not impossible) to achieve an accurate rebate of income tax on exported products. Most concerns produce many products, and the income tax does not attach to separate products, but to the profit, en bloc, of the entire firm. It would be grossly inaccurate to distribute the profit, and hence the income tax, over the several products in proportion to their respective contributions to the total of sales, for some products require only a small rate of profit on sales, others a large rate of profit on sales, if they are all to earn an equal rate of return on the capital that has been used in producing them. This is because some products require very little capital per dollar of sales (for example, the service rendered by a retail store), others, a great deal of capital per dollar of sales (steel, for example). This same problem is posed for computation of compensatory taxes on imports. And this would be just the beginning, if all taxes were to be rebated on export, and supplemented by compensating import taxes: how would the amount of payroll tax that is embodied in each product be estimated, of property tax?

VI

The last article of Chapter 2 of the Treaty of Rome directs the Commission to "consider" how to harmonize indirect tax legislation, and to submit proposals thereon to the Council for unanimous vote. Oddly enough, the Commission is not directed to consider harmonizing direct taxes (or, all other taxes than indirect taxes), though of course other articles that are not specifically fiscal in nature (e.g. Article 101) doubtless give the Commission power both to consider and to propose.

The Commission and the Council, acting under this Article, have helped set in motion one of the most far-reaching tax reforms in European history, namely, the substitution of a value-added tax for the cumulative-cascade type of sales tax, in the five countries that have the latter. The appointment of the Neumark Committee, the subsequent acceptance of

that Committee's Report, and the implementing measures taken since then have been among the most important actions taken in any of the fields with which the Common Market is concerned. Tax harmonization poses special problems for excise taxes, notably luxury taxes, and taxes on alcoholic beverages and tobacco. It also necessitates a certain degree of uniformity with respect to corporate income tax rates (but not personal income tax rates). These problems, together with those of payroll taxes, will be dealt with in the introduction to my next paper, Tax Harmonization with Respect to Future New Members of the E.E.C.



A.E.T.'NİN ALTI ÜYESİ ARASINDA VERGİ AHENKLEŞTİRMESİ İHTİYACI VE GELECEĞİ

Prof. Carl C. SHOUP
Columbia Üniversitesi

Avrupa Ekonomik Topluluğunun şimdiki altı üyesi (Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg, Hollanda) arasında vergi ahenkleştirmesi ihtiyacı ve geleceği, vergi ahenkleştirmesi kaidelerini ihtiva eden Roma Andlaşması maddelerini gözden geçirmekle ve bu andlaşmanın koyduğu kaidelere uygun olarak vergi sistemlerinde yapılmış veya yapılacak değişikliklerin kapsamını not etmekle en iyi şekilde anlaşılabilir.

Bahis konusu maddeler, andlaşmanın 2. kısmındaki 95-99 maddelerdir. Dolaylı olarak vergi ahenkleştirmesi ile ilgili diğer maddeler mevcut bulunmakla beraber bunlar nispeten ehemmiyetsizdirler. 95-99 maddeleri önce bir grup olarak, sonra her birini ayrı ayrı gözden geçireceğim.

I

Roma Andlaşmasının 95-99 maddeleri, üye devletlerin kendi firmalarına, dış ticaretle ilgili olarak, vergi kolaylıkları ve diğer devlet firmalarının aleyhine vergileme tefriki tekniklerini kullanmak sureti ile vergi avantajları bahşetmelerine ne şekilde mani olunacağına dair bir anlaşmaya varma hususunda bir teşebbüsü aksettirmektedir.

Üye devletlerin kendi firmaları için bu çeşit vergi avantajları kısa vadede etkili olmakla beraber, diğer üye memleketlerinin misillemeye bulunacağı beklenebilir. Tedbirlerin misilleme ile mukabele görmesi, tekrar yeni tedbirler alınması sonucu meydana gelen kararsızlık ve onu takip eden kaynak kaybı zararlı olur.

95-99. Maddeler böylelikle üye memleketlerin izleyeceği kaideleri vaz'etmektedirler. İlk bakışta bu kaideler fark gözetmeyi yasak edeceklerine, bunlara müsaade ediyorlarmış gibi bir intibaya sahip olabilirler. İhraç

malları satış vergisinden istisna edilmekte ve ithal malları vergilendirilmemektedir. Ancak, altı devlet birden bu farklı muamele tarzına bağlı kaldıkları takdirde, bir tefrik bahis konusu olmayacaktır. Her oyuncu oyunun kaidelerine riayet ettiği takdirde oyun gerektiği gibi oynanabilir.

Hakikaten bir görüşe göre, ihraç mallarını vergiden istisna etmek ve ithal mallarını vergilendirmek yüzeyde dahi bir tefrik yaratmamaktadır. Bunun sebebi, gerek memleketin içinde istihsal edilen malı, gerekse ithal malı satın alan bir memleketteki müstehlikler aynı muameleye tabi tutulmaktadırlar. Maddelerden çıkan anlam budur. Fakat doğru olan diğer bir nokta da şudur ki : vergi nispetleri memleketten memlekete değişirse değişik memleketlerdeki müstehlikler ayrı muameleye tabi tutulmaktadırlar. Muhtelif memleketlerde müstehlikler kamu hizmetlerinden farklı seviyelerde faydalanyorsa, iktisadî verimlilik standardı uyarınca bu fark dahi kabul edilebilir. Genel olarak (ulaşım masraflarını bir tarafa bırakırsak) bir memleketteki müstehliklerin aynı mal için, diğer memleket müstehliklerinden fazla fiyat ödüyorlarsa bu (Pareto-optimum testi uyarınca) iktisadî açıdan verimli değildir. İhraç mallarını vergiden istisna etmek, ithal mallarını vergilendirmek, bu anlamda, iktisadî tefriğe müsade etmektedir.

Vasitasız vergilerle (yani yayılı muamele vergileri, özel istihlâk vergileri ve diğer vasıtalı vergiler haricinde kalanlarla) ilgili olan 98. maddede vasıtalı vergilere uygulanan kaidelerin tam tersini ihtiva etmektedir. Bu maddeye göre ihracat vergilendirilmekte, ithâlat vergilendirilmemektedir. Şüphesizki Roma Andlaşmasını hazırlayanların başlıca düşüncükleri husus (kurumlar vergisini de içine alan) gelir vergisidir. Gelir vergisi için tamamen aksi kaidelerin benimsenmiş olması şu genel inanca dayanmaktadır: gelir vergisi vergiyi ödeyen firmanın mâmul fiyatları içine, hiç değilse dolaysız olarak girmez. Bu görüş umumiyetle kabul edilebilir olmakla beraber bazı hakikatler şüpheli kalmaktadır. Bunun sebebi, vergi nispetlerinin değiştirildiği muayyen bir zaman zarfında verginin sebep olduğu fiyat değişikliklerini, kurumlar veya genel teşebbüs kârlarının zaman serileri analizi yolu ile ekonometrik teknikler kullanarak ayırmaktaki güçlüğüdür.

En basit şekli ile fikri şu şekilde ifade edilebilir: gelir vergisi olmasa idi bir firma hasılasını artan marjinal maliyetler tarafından durduruluncaya kadar arttıracaktı. Bu seviyede firmanın istihsal ettiği en son hasıla ünitesi, bu ünitenin masrafını ancak karşılayacaktır. Bu seviyenin altında istihsal edildiği takdirde bir kâr kaybı olacaktır. Daha yüksek bir sevi-

yede, toplam olarak bir kâr bahis konusu olmakla beraber, hasılabın son ünitelerinde zarar meydana gelir. Böylelikle bir firma kârını maksimize etmek istiyorsa istihsalini, ilâve masrafın, bu masraf sayesinde istihsal edilebilen hasıla ünitesinin satışından elde edilen gelire eşit olacağı noktaya kadar götürmelidir. Tam rekabette, bu şekilde elde edilen gelir pek tabii olarak hasıla ünitesinin fiyatıdır. Eğer firma endüstride, fazla mal satmaya kalkışıp piyasada o malın fiyatına düşürecek kadar büyük ise üretiminin bütünü için daha az fiyatı kabullenmek zorunda kalacaktır. Böylece marjinal gelir fiyattan az olmaktadır. Gelir vergisinin kısa vadede inikâsı hakkındaki bilinen sonuçlar geçerlidir. Bu sonuçları neler olduklarını, problem ile olan ilgilerini, yani ihracatı vergiden istisna edip ithalatı vergilendirme meselesini gözden geçirelim.

Umumiyetle kabul edilen tartışma, şu şekilde ifade edilmektedir: firmanın gelir vergisinden sonraki kârının maksimizasyonu ancak vergiden evvelki kârı maksimize edildiği takdirde mümkün olabilir. Böylelikle vergi bahis konusu olunca firma, tam rekabet piyasasında küçük bir ünite ise piyasaya arz ettiği miktarı veya aksak rekabet durumunda ise satış fiyatını değiştirmeyecektir. Her iki durumda da hiç değilse kısa vadede vergi, fiyatı etkilemeyecektir. Bundan dolayı ihracatı gelir vergisinden istisna etmek ve, ithalatı vergilendirmek gerekli değildir; vergi, dahildeki üreticinin dış pazarlarda malını daha fazla bir fiyata satmaya zorlamaz.

Diğer taraftan bir satış vergisi, firmanın marjinal ünitesini zarara sebep olan bir ünite haline getirir. Firma istihsalini derhal kesmeli ve daha düşük bir seviyeye inmelidir. Bu seviyede marjinal maliyet vergiden evvel, marjinal üniteye bir zarar vuku bulmaksızın, vergiyi ödemeye müsait olacak kadar düşük olmalıdır. Endüstrideki bütün firmalar aynı şekilde hareket edeceklerinden dolayı, toplam hasıla yeni bir denge seviyesine düşer. Endüstrinin hasılabına olan talep değişmediği takdirde, müstehlikler bir birleri ile rekabet ederek fiyatı yükseltirler. Fiyat yükseldikçe her firma eski denge seviyesine doğru istihsalini artırır. Ancak yeni denge eski denge değildir. Yeni denge, önceki devre fiyatından biraz daha yüksek bir fiyat seviyesinde meydana gelecek, ancak fark vergi tutarı kadar olmayacaktır. Bunun sebebi, tam inelastik talep durumu bir yana bırakılırsa) değişmeyen talebin piyasadan önceki hasıla miktarını daha yüksek bir fiyattan almaya razı olmayacağıdır.

Bu mantığa göre, bir satış vergisi konulduğu zaman vergilenen malın fiyatı, vergi tutarından daha az olmakla beraber, artması gerekir. Bir firma malını böyle bir verginin mevcut bulunmadığı başka bir memlekette

piyasaya arz ederse yüksek fiyatından dolayı rekabet imkânlarını kaybeder.

Bu tezlerin ampirik olarak doğrulanması çok güçtür. Bir kere, satış ve gelir vergilerinde olduğu gibi, vergiler ekonomide büyük bir yer kaparlarsa, bu vergi gelirlerinden elde edilecek fayda küçümsenemez. Bir gelir vergisi, veya satış vergi inikâsından nadiren bahsedilmekle beraber bir vergiden diğerine geçme (differensiyel inikâs) veya vergide bir artış ve mukabil olarak devlet harcamalarında bir artmadan bahsedilebilir.

Biraz kısıtlı olmasına rağmen geleneksel teorik iddia, 95-97. maddeler ve 98. madde tarafından vasıtalı vergiler ve diğer vergiler arasında yapılan ayırımı doğrulayacak derecede geçerli olmaya devam etmektedir. Ancak bu geleneksel teorik iddia uyarınca dahi, vasıtalı vergilerin ihracatta tamamen iadesi ve gelir vergilerinin iade edilmemesi arasındaki kesin ayırım doğrulanmamaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi, verginin bir neticesi olarak hasılda fizikî bir azalma olduğu takdirde, vergilenen malın fiyatı, vergi tutarından daha az olmak üzere artar. Ve gelir vergisi umumiyetle kısa vadede olsa bile, yukarıdaki analizde kâr adı verilen şeyden biraz daha fazlasını vergilendirir. Meselâ, firma, ya envanterinden normal bir faiz elde etmeli ya da faaliyetine son verip parasını piyasada faize vermelidir; envanterin normal faiz gelirini temsil eden kârın bir kısmı karşılanması gerekli olan kısa vadeli bir maliyettir. Gelir vergisinin diğer veçhelerinde de benzer mütâlalarda bulunulabilir.

Gelir vergisi, vergi almaksızın dahi kârlı olabilecek oligapolist bazı fiyat artışlarına sebep olabilir, fakat diğerlerinin kendisini takip edemeyeceklerinden korkarak, bir büyük firma buna cesaret edemez. Ancak bu düşüncelerin ne şekilde, gelir vergisinin hangi kısmının ihracatta iade edileceği, satış vergisinin ne kadarının iadeye tabi tutulacağı hususunda bir anlaşmaya götürebileceğini anlayabilmek güçtür. Aynı şekilde, (satış vergileri için) telâfi edici gümrük vergisinin ne kadar olacağı ve ithalattan ne kadar telâfi edici gelir vergisi alınacağı meselesi dahi kolaylıkla görülemez. Kanun yapıcılar, paradoksal olarak, anlaşmanın en kolay bir şekilde yapılacağı müfrit bir yolu seçmekte ve vasıtalı vergilerin tümünün iadesini kabul edecek vasıtasız vergi iadesini reddetmektedirler.

Anlaşmanın 2. bahsinin lafzına göre, herhangi bir üye devlet, diğer üye devletlerin mallarından telâfi edici gümrük vergisi almakla yükümlü değildir. Böylelikle "varış memleketi prensibi" nin tam uygulanması gerekmemektedir. Bu prensip, yukarıda vasıtalı vergiler ile ilgili olarak açıklanan prensiptir. Bu prensibe göre ihracat satış vergisinden istisna edilmekte,

ithalat vergilendirilmektedir. Bu uygulamaya varış memleketi prensibi adı verilmesinin sebebi, malların menşe memleketin değil varış memleketinin vergi nispetine tabi olmasıdır. "Menşe memleket prensibi" ne göre ihracat vergilendirilecek, ithalat vergiden istisna edilecektir. Böylelikle bütün mallar menşe memleketin vergi nispetine göre vergilendirileceklerdir.

Ancak hiç bir memleket ihracatını vergilendirip ithalatını satış vergisinden istisna etmez. Böyle bir vergi dahilde istihsal edilip, dahilde tüketilen mallar aleyhine bir tefrik doğurur ve siyasi açıdan satış vergilerinin en az arzu edilenidir.

Varış memleketi prensibinin en büyük dezavantajı, ortak pazar dahilinde gümrük kontrolünü gerektirmesidir. İhracatçı, evvelki devrelerde, ihraç edilen mal üzerinden vergi istisnasına tabi tutulabilirse ve dahilde ödenen vergiler ihracatta iade edilecekse, ihraç edildiği iddia edilen malların hakikaten ihraç edildiğinin doğrulanması gerekir. İthal mallarını dahilde istihsal edilen mallarla aynı rekabet platformuna koyan bir telafi edici satış vergisi uygulanmaya kadar, bu mallar memleket dahiline sokulmamalıdır.

Satış vergilerinin tahsili en son devreye; perakende satışa ertelendiği takdirde, varış memleketi prensibi uyarınca gereken sınır kontrolü görünüşte bertaraf edilebilir. Vergiden kaçmak için, müstehlikler başka memleketlere seyahat edebilir ve satın aldıkları malları getirebilirler. Bu, sınır kontrolü olmadığı zaman yapılabilmeyle beraber, sınıra yakın oturan müstehlikler hariç, diğerleri için masraflı ve zaman kaybettirici olur. Mamafih, otomobil ve buzdolabı gibi büyük kalemlerin, şüphesiz, kontrole tâbi tutulmaları gerekir. Bu kontrol, Amerikanın perakende satış vergisini tatbik eden eyaletlerinde, otomobiller için yapılmaktadır. Bu çeşit vergilerin tümü, görünür bir sınır kontrolü olmamakla beraber, varış memleketi prensibine göre alınır. Sınır kontrolü olmaksızın tatbik edilen perakende satış vergisinden diğer bir kaçma yolu da posta havalesi ile satın almaktır. Buna mani olmak için devletler arasında karşılıklı anlaşmalar aktedilebilir. Bu anlaşmalarla malların gönderildiği memleketteki depolardan bilgi temin edilip varış memleketi ilgilileri ikaz edilebilir. Ancak bu çeşit tedbirler sınır kontrolünün başka bir şeklidir. Sınır kontrolü fabrikada da yapılabilmeyle beraber, maliyetin artmaması için fabrikanın büyük olması gereklidir. Nihayet bütün bu tedbirler, müşterek, hür pazar ruhu ile bağdaşmazlar. Sınır kontrolünden sakınmak için, memleketlerarası ticarete bütün satış vergileri menşe memleket esasına döndürülebilirler. Bu durumda ihracat vergilendirilir, ithalat vergiden istisna edilir. Burada varsayılan nokta, dış dünya ile yapılacak

ticarete varış memleketi prensibinin tatbik edileceğidir. Böylece "kısıtlanmış menşe prensibi" nden bahsedilebilir (Shibata). Fakat satış vergisi nispetleri üye memleketler arasında değişirse, yüksek vergi nispetlerinin tatbik edildiği memleketlerde faaliyette bulunan firmalar, düşük nispetlerinin tatbik edildiği memleket piyasalarında diğer firmalarla rekabet edemediklerinden yakınır. Yüksek nispeti tatbik eden memleket, parasını vergi nispetleri arasındaki fark oranında devalüç ettiği takdirde bu firmalar eski rekabet imkânlarını elde edebilir. Fakat parasını devalüç eden memleket üye olmayan memleketlerle varış memleketi prensibini (ihracatın vergiden istisna edilmesi) tatbik etmeye devam ederse dengesi bozulur. Diğer taraftan, devalüasyon, satış vergilerine tâbi olmayan mâli alımlara da tesir eder. Nihayet, bir ortak pazar tamamen teşekkül ettiği ve işlemeye başladığı zaman genel prensip olarak döviz hadlerinin istikrarı üyelerce gerekli kılınmaktadır.

Sonuç olarak, AET üyeleri sınır kontrollerini bertaraf etmek için menşe memleket prensibini tatbik ederlerse, satış vergileri nispetlerinin, hiç değilse perakende devresinden evvelki devrede yeknesaklaştırılması icap eder. Perakende satış vergisi nispetleri pek fazla kaçakçılığı cezbetmeyecek kadar değişiktirler. Bu çözüm yolu Profesör Neumark'ın başkanlık ettiği AET Maliye ve Vergi komitesi tarafından teklif edilmiştir. Almanya bir katma değer vergisini kabul etmiştir. Katma değer vergisi her firmanın işgücü ve yönetimi tarafından diğer firmalardan satın alması materyel ve hizmetlere kattığı değer üzerinden alınan vergidir. İstihlâk tipi katma — değer vergisinin kümülatif matrahı, prensip olarak, perakende satışların toplamına, ve böylelikle hakiki bir perakende satış vergisinin matrahına eşittir. Sermaye malları alımları vergilendirilmemektedir.

Katma değer vergisi Neumark komitesi tarafından tercih edilen vergi şeklidir. Perakende katma değere tatbik edilecek nispet, gerekirse, memlekettten memleket geçebilir. Her memleket daha ileri giderek katma değer vergisinin başına bir hakiki perakende satış vergisi ekleyebilir.

Fransa katma değer vergisini genelleştirmek için kapsamını genişletmiştir. Hollanda böyle bir vergiyi kabul etmek üzeredir. Belçika, Lüksemburg ve İtalya muhtemelen aynı şeyi yapacaklardır. Ancak tatbik edilen nispetler epeyce farklıdır. Almanyanın tatbik ettiği nispet 1968 de % 11'dir. "Yatırım Vergisi" adı verilen geçici verginin kaldırılmasından sonra yürürlüğe konulacak olan istihlâk tipi katma değer vergisine nihaî geçişten sonra, vergi nispetinin en aşağı % 13 olacağı beklenmektedir. Yatırım vergisi yatırım mallarından alınan bir vergidir, 1968'de nispeti % 8'dir.

1971'de % 2'ye inecek ve 1971'de sıfır olacaktır. Fransızların tatbik etikleri nispet % 20'dir.

Katma değer vergisinin tatbikinden ziyade, varış memleketi esasından menşe memleket esasına dönüşle birlikte geçmişte olan bağlar esası bir şekilde kopmuş olacaktır. Çünkü yirminci asırda (belki daha da evvel) bütün Avrupa memleketlerinde, istisnasız olarak ihracat, satış vergilerinden istisna edilmiş ve ithalat vergilendirilmiştir. Aynı şekilde, andlaşmanın 2. kısmında gelir vergileri için vaz'edilen kaideler şimdiye kadar istisnasız olarak riayet edilmiş olan uygulamayı devam ettirmektedirler; ihracatla gelir vergisi iade edilmemekte ve ithalatta telafi edici gelir vergisi konulmamaktadır.

Geriye, 2. kısmın bütününi ilgilendiren bir genel mesele kalmaktadır. Andlaşma maddeleri vasıtalı ve vasitasız vergileri tanımlamamakta ve böylece gayrimenkul vergilerinin, veraset ve intikal vergilerinin, ticaret vergilerinin (meselâ Almanların Gewerbesteuer adlı vergileri) ve sosyal güvenlik programları için ücret vergilerinin statüleri belirsiz kalmaktadır. İhracatı gelir vergisinden istisna etmemenin yukarıda verilen ana prensipleri bir yol gösterici olduğu takdirde (ana prensipleri hatırlarsak vergi herhangi bir firmanın marjinal ürün ünitesinin maliyetine pek tesir etmemektedir.) arazi vergileri değilse bile, bina vergileri, bu bina içinde, veya bu binanın yardımı ile istihsal edilen malın ihracatında iade edilmeye namzet olacaklardır. Ücret vergileri mutlaka işlemin sonunda tahakkuk ederler. Firma mülküne tatbik edildikleri nispette, sermaye vergileri de aynı şekildedir. Diğer taraftan veraset ve intikal vergileri, firma faaliyetinin marjında tatbik edilmediklerinden dolayı, bu anlamda vasitasız vergilerdir. Hiç bir memleketin, fabrikalardan, depolardan vs. alman gayrimenkul vergilerinin ihracatta iadesine rıza göstermedikleri hakikatı karşısında şu fikir ileri sürülebilir: belki herşeye rağmen en önemli husus herkesin riayet ettiği aynı kaidelerinin mevcut bulunması ve uzun vadede ortak pazarın ruhuna aykırı olmadıkça bu kaidelerin ne olduklarının önemli olmamasıdır. Özel teşebbüs ekonomisinin karmaşık strüktürü, tahmin edilebildiğinden daha fazla, herhangi bir şartlar takımına adapte olabilir. Ancak bu takımın değişmemesi ve adaptasyon vetiresinin tamamlanana kadar tekrar edilmemesi gereklidir.

II

Gümrük tarifeleri ortadan kaldırıldıktan sonra, pazarın himayeci ruhlu üyeleri, tarifelerle elde edilmiş olan neticeleri ne şekilde, zahiri olarak

yabancı mallara yönelmemekle beraber hakikatte onların aleyhine ayrıcahık yaratan, vergilerle temin edilebileceğini düşünmeyi eğimli olabirler. Roma andlaşmasının 95. maddesi bu çeşit bir geriye dönmeye engel olmak için konulmuştur. Böylece, A memleketi, X malın düşük kalitede istihsal ediyorsa, X malı üzerine, nispeti kalite ile artan bir genel vergi vergi tatbik edilebilir. Bu ilâve vergi pratikte sadece ithal mallarına tatbik edilmiş olacak ve müstehlik talebinin bir kısmı dahilde istihsal edilen mallara yönelecektir.

95. madde daha da ileri gitmektedir: ayrı ayrı iki mal almalarına rağmen X malı Y malının yakın bir ikâmesi ise ve X malına tatbik edilip, Y malına tatbik edilmeyen bir hususî istihlâk vergisi 95. maddeye göre geçersiz olacaktır. Bu kaide bazı anlaşmazlıklara sebebiyet verebilir. "Yakın" bir ikâme'nin iktisadî bir tanımlanması yoktur. Bu talep elâstikiyeti derecesi ve daha da kesin olarak talebin çapraz elâstikiyeti derecesi açısından bir keyfi sınırlama ile tanımlanabilir, ancak talebin çapraz elâstikiyetine dair veriler olsa bile güven verici değildir (talebin çapraz elâstikiyeti, satılan Y malının tutarındaki yüzde değışmenin X malının fiyatındaki yüzde değışmeye oranıdır.)

İlâveten, andlaşma ikâmelerden bahsetmemektedir. Belirttiği husus şudur: "Bir üye devlet, başka bir üye devletin mallarına vasıtalı veya vasıtasız olarak, dahilde istihsal edilen benzer mallara tatbik edilen vasıtalı veya vasıtasız vergilerden fazlasını salmayacaktır "veya" diğer malları himaye etmeye matuf vergiler alınmayacaktır." "Salma" kelimesinden sonra "vasıtasız ve vasıtalı" kelimelerini araya sokmakla ve bunu "tatbik edilen" tabirinden sonra tekrar etmekle bu yasaklardan birincisi belkide gereksiz olarak kuvvendirilmişdir*. İkincisi tarafından tek başına bir şekilde kapsanamıyacak birinci yasaklama hakkında, andlaşma hazırlayıcılarının hangi uygulamaları düşünmüş oldukları belli değildir. Her halde, potansiyel problemlerin sayısı sonsuzdur ve andlaşmayı idare ve ve tefsir edenlere andlaşmazlıkların hallinde kuvvetli bir sağduyu dozu tatbik etmek düşmektedir.

Nihai mallar olduğu kadar, ara mal ve hizmetlerde işin içine girmektedir. Birkaç yıl evvel Amerikada olduğu gibi devlet normal nakliyecilerin yaptığı mal nakliyatına vergi koyup, bir firmanın kendi malını kendi araçları ile naklinin biçilebilen değerine vergi koymadığı takdirde aynı malı ithal edenler dezavantajlı olacaklardır. Çünkü bunlar nakliyatı daha çok normal nakliyeciler vasıtası ile yaptırırlar.

Endirekt himayeciliğin andlaşma âkitleri tarafından reddinin ciddiyeti andlaşmaya konan bir şart ile anlaşılabilir. Bu şarta göre 95.

*) Açıklama İngiliz dili cümle düzeni uyarıncadır. Ç. N.

maddeye aykırı düşen mevcut kaideler ikinci aşamaya kadar kaldırılacaklardır. Bu ikinci aşama, ittifakın ne zaman temin edileceğine göre, dördüncü, beşinci veya altıncı senenin sonunda mümkün olabilecektir. (Madde 8'e bakınız.)

III

95. maddede geçen "benzer" kelimesi "aynısı veya benzeri" olarak tefsir edilirse, bu maddeye dahilde istihsal edilen bir kalemin ithali ile ilgili hususları tanzim ediyor gözü ile bakılabilir. Böylece 95. madde ile 96. madde arasında bir simetri vardır, ancak ikincisi açıkça (diğer üye memleketlere yapılan) ihracatla ilgilidir. ("Herhangi bir üye devlet ülkesine ihraç edilen mallar dahilde tatbik edilmiş bulunan vasitasız veya vasıtalı vergi tutarlarını aşan herhangi bir iadeden faydalanamazlar.") 95. maddenin, ithal edilmiş bir mala, dahilde istihsal edilen aynı mala tatbik edilen vergi tutarına eşit veya daha az vergi uygulanmasına cevaz verdiği gibi, 96. madde üye devletlerin, ihraç edilen mallara dahilde tatbik edilen vergi tutarına eşit veya daha az vergi iadesi yapmalarına izin vermektedir.

Böylelikle 95 ve 96. maddelerin varış memleketi prensibine müsaade edip ancak bunu mecbur tutmadıkları ve bu prensibin aşımı olarak kullanılmalarını yasakladıkları şeklinde bir tefsirde bulunulabilir. Bu maddelerde bir veya daha fazla üye devletin menşe memleket esasına dönmelelerini yasaklayan herhangi bir hüküm yoktur.

96. Madde, 95. maddede 2 kere (ve başka bir cümlecikte "vasıtalı" kelimesi ile birlikte) "vasitasız ve vasıtalı" terimini kullanmaktadır. Bu tekrarın bir plân dahilinde değil de sadece bir çağrışımla yapıldığı bir izah tarzı olabilmekle beraber biraz tuhaftır — ve 95. maddenin ifade tarzını nazarı dikkate alırsak, andlaşmayı hazırlayanların 96. maddeye geldiklerinde bu cümleyi unutmış olmaları imkânı azdır. — "Vasitasız" vergilerin iadesi imkânı olsa idi yasaklama daha da kuvvetli olabilirdi. Her halde, "vasitasız ve vasıtalı" cümleciği bu noktada potansiyel boşluklar açmaktadır. Bir otomobilin üye bir memleketi ihracatında, otomobilin yapıldığı fabrikanın inşasında kullanılan çeliği taşıyan nakliyat şirketinden olması nakliyat vergisi iade edilecek midir? Andlaşma imzalandığı sırada, imzacı memleketin beşinde yürürlükte olan yazılı muamele vergisi ger'ye doğru vergi hesabını yapmayı güçleştiren hatta imkânsızlaştıran meseleleri ortaya çıkardığından, başka bir madde öngörülmüş ve bu ka-

rışık duruma bir çare bulunmaya çalışılmıştır. Kısaca inceleyeceğimiz gibi 97. madde, verdiğimiz misaldeki gibi karışık hesaplara lüzum olmaksızın yaklaşık ortalamalar hesaplamaya izin vermektedir. Fakat üye devletler katma — değer vergisini benimsedikçe, hiç değilse (Almanya'da tatbik edildiği gibi) vergiden vergi çıkarma metodu uygulanırsa geriye doğru vergileri hesaplamanın kolaylaştığını görecektir. Bu metod geriye doğru vergi hesaplamasını otomatik olarak yapmaktadır. Bu durum A.E.T. ye dahil olmayan memleketlerdeki müteşebbisler arasında bir rahatsızlığa sebep olmaktadır. Bu rahatsızlığın sebebi ise müteşebbislerin, dikey olarak birleşmemiş olan ve önceki devrelerde ödenen vergiye nispetle daha fazla ihracat mallarında iade imkânına sahip olabilecek A.E.T. firmaları ile dünya pazarlarında rekabet etme mecburiyetinde olmalarıdır. (Dikey olarak birleşmiş) diğer A.E.T. firmaları ise evvelki devrelerde ödenmiş vergilere nispetle daha az ihracatta vergi iadesi sağlayabileceklerdir.

IV

Çok kademeli yayılı muamele vergisinin uygulandığı durumlarda ihracatla vergi iadesini ve gümrük vergisini hesaplamak için hususi mallar veya mal grupları için ortalama (Vergi) nispetleri kullanılmasına 97. madde cevaz vermektedir. Roma anlaşması imzalandığı zaman bu madde A.E.T. milletlerinden beşi ile ilgili idi, fakat, yayılı muamele vergisi katma değer vergisine yerini bırakacağından dolayı maddenin anlamı yakında ortadan kalkacaktır.

Yayılı muamele vergisini uygulayan beş devlet arasında ithalât ve ihracatla ilgili olarak "hususî mallar ve mal grupları için ortalama nispetler" tesis etmişlerdir. Bu uygulama anlaşmadan evvel gelmekle beraber, 97. maddenin ışığı altında ortalama nispetler yeniden düzeltilmişlerdir.

Bu ortalama nispetlerinin tayini, bunu, vergi alan memleket içinde vergi iadesi ile mükellef kılınan veya vergi iadesi yapılan endüstri arasında, hemde devletler arasında epeyce anlaşmazlık doğurmuştur. 97. maddenin ikinci paragrafına birçok kereler müracaat edilmiş ve komisyon "ilgili devlete yönelen uygun direktifler ve kararlar" çıkarmıştır.

Bahis konusu memleketin tam bir input — output tablosunu elde etmek mümkün olsa idi, önceki paragraftaki çelik taşıma meselesinde olduğu gibi en uzak vergiler dahil olmak üzere, her devrede herhangi bir kâlemin içinde bulunan muamele vergisini prensip olarak hesaplamak müm-

kün olabilecekti. (Kullanılacak teknik için bakınız: J. V. Salat, The Impact of Sales Taxes of Prices, Manchester School, Jan., 1962.) Ancak, input-output ilişkileri teknik ilerleme ve nispi fiyatlardaki değişikliklerden dolayı daimî değiştiği için bu bilgi temin edilebilse dahi daima yeni baştan gözden geçirilmesi icap ederdi. Kaldı ki, pratikte bu bilgiyi temin etmek imkânsızdır.

V

98. madde, Komisyonun teklifi üzerine Konseyin çoğunluğu tarafından kabul edildiği gibi, vasıtalı vergilerden başka vergilerle de ilgili olarak, ihracatta vergiden istisna ve iade, ithalatta telafi edici vergiyi geçici olarak kullanmaya cevaz vermektedir. (Fakat bu husustan şimdiye kadar hiç istifade edilmemiştir.) Esasında, vasıtalı vergiler haricinde diğer bütün vergilerin, üye devletler arasındaki ticaret itibarı ile, menşe memleket esasına göre olması lâzımdır.

Bu hususun, gelir vergisi uygulanmasında ikâmet prensibi ve kaynak prensibi (ülke prensibi) arasındaki seçimle direkt bir ilgisi yoktur. Bu prensiplerin hiçbirinde mal ve hizmet ihracında gelir vergisinin iadesi, mal ve hizmet ithalinde telafi edici gümrük vergisi yoktur. Menşe prensibi uyarınca tahsil edilen satış vergisinin geliri, müstahsile bedelsiz kamu hizmeti temin etmede kullanılırsa ve diğer taraftan varış memleketi prensibi uyarınca tahsil edilen satış vergisinden elde edilen gelir mükellef müstehlike bedelsiz kamu hizmeti temin etmek için tahsis edilirse, ilgili iki memleket için iktisadî sonuçlarının karşılıklı olarak adeta gelir vergilerini kaynak esasına veya ikâmet esasına göre tahsil etmeleri sonucuna benzediği Möller ve diğerleri tarafından ispat edilmiştir. Mamafih pratikte, satış vergileri gelirlerinin hususî hizmetlere tahsis edildiğine işaret eden bir durum yoktur. Böylece bütün pratik gayeler açısından menşe ve varış memleketi prensipleri arasındaki ayırım, kaynak ve ikâmet prensipleri arasındaki ayırımdan oldukça farklıdır.

Esasında (imkânsız olmasa bile) ihraç mallarında doğru bir gelir vergisi iadesi yapmak zordur. Firmaların çoğu birçok mallar istihsal ederler. Ancak gelir vergisi ayrı ayrı mallara tatbik edilmez, fakat firmanın blok halindeki kârına yükletilir. Toplam kârı ve böylece gelir vergisini muhtelif ürünler arasında, toplam satışlara olan katkıları nispetinde bölmek büyük bir hata olur. Çünkü her bir ürün istihsalı için gerekli sermayeyi, eşit bir kâr haddi sağlayacaksa, bazı ürünlerin satışından

ufak bir kâr haddi, diğerlerininkinden büyük bir kâr haddi elde edildiği görülür. Bu sonuncu durumun sebebi şudur: bazı ürünler beher satış doları başına çok az bir sermayeyi gerektirirler (meselâ, bir perakende satış doları başına büyük bir sermayeyi gerektirirler (meselâ, çelik istihsalinde olduğu gibi). Aynı problem ithalatta telâfi edici verginin hesaplanmasında da mevcuttur. Bütün vergiler ihracatta iadeye tabi oldukları takdirde ve ithalatta gümrük vergileri ile telâfi edileceklerse tartıştığımız problemlerin henüz bir başlangıç olduğu anlaşılabilir. Bu meydana meselâ, her malın içinde mevcut olan ücret vergisinin, servet vergisinin tutarı ne şekilde hesaplanacaktır?

VI

Roma andlaşmasının ikinci kısmının son maddesi, Komisyonu vasıtalı vergi harmonizasyonunun ne şekilde yapılacağını nazarı itibare almaya ve Konseye ittifak oyuna sunulmak üzere teklifler sunmaya yönelmektedir. Diğer maddeler (meselâ 101. madde) hususî olarak vergi ile ilgili olmamakla beraber Komisyona hem mütâlâa hem de teklif yetkisi vermelerine rağmen vasıtasız vergiler (veya, vasıtalı vergiler hariç diğerlerini) hakkında bu hususta bir şey yoktur.

Bu madde uyarınca hareket eden Komisyon ve Konsey, kümülatif yayılı muamele vergisini tatbik eden beş Avrupa memleketinde bu vergiyi katma değer vergisi ile değiştirmek sureti ile Avrupa Tarihinde en geniş kapsamlı vergi reformunu harekete geçirmeye yardım etmişlerdir. Neumark komitesinin tayin edilmesi, bilâhare komite raporunun kabulü ve o zamandan beri alınan uygulama tedbirleri, Ortak Pazarın ilgili olduğu sahalarda girişilmiş en önemli teşebbüsler arasındadır.

Vergi harmonizasyonu, hususî istihlâk vergileri, bilhassa lüks vergileri, alkollü içkiler ve tütün vergileri sahalarında da hususî problemler doğurmaktadır. Kurumlar vergisi itibarı ile de bir dereceye kadar yeknesaklığı gerekli kılar (ancak buna şahsi gelir vergisi dahil değildir.) Bu problemler ve ücret vergileri ile ilgili olanlar, AET'nin yeni üyeleri ile ilgili olarak Vergi Harmonizasyonu adlı çalışmanın giriş kısmında tartışılacaktır.

Tercüme Eden : Asis. Bora OCAKÇIOĞLU

İŞLETME VERGİCİLİĞİ *

Dr. Salih ŞANVER (M. A.)

İst. İkt. ve Tic. İlimler Akademisi

I. Giriş

Vergi problemleri, ötedenberi, geleneksel disiplinimiz olan kamu maliyesinin ana konularından biridir. Kamu maliyesi içinde vergi problemleri *Vergiler* veya *Vergi nazariyesi* adı altında incelenir.

Zamanla kamu maliyesi yanında doğan yeni bazı disiplinler de vergi problemlerini kendilerine konu edinmişlerdir. *Vergi hukuku*, *vergi politikası* ve *işletme vergiciliği* kamu maliyesine göre yeni disiplinlerdir.

Vergi problemlerini inceleyen dört disiplinden herhangi biri bir diğerini yok ederek onun yerine geçmemekte, herbir disiplin vergiler gibi çok yönlü bir konunun bir yönünü incelemekte, böyle olunca da bütün disiplinler birbirlerini tamamlamaktadırlar.

Yirminci yüzyılın başından bu yana gibi uzunca bir zaman aralığı ele alınırsa, yeni disiplinlerin üçünün de doğuşu aynı devreye raslar. Bu hem zaman olma durumuna rağmen, bugüne kadar vergi hukuku ile vergi politikası üzerinde hayli çalışma yapılmış ve bu iki disiplin iyiden iyiyeye geliştirilmiştir. İşletme vergiciliği ile ilgili çalışmalar ise tartışmalı, dağınık ve tek tek kalmıştır. İşletme vergiciliğini bir bütün (bir sistem) haline getirme çabaları günümüzde devam etmektedir.

Oysa olaylar, işletme vergiciliği üzerindeki çalışmalarımızı artırmak için yeter nedenler getirmektedir :

İşletmelerin vergi yükü yüzyılımızın başından bu yana boyuna artmakta, Devletin işletme gelirinden aldığı pay sermaye oluşumunu etkilemeyecek ve işletmenin güvenliğini tehlikeye düşürmeyecek oranda ol-

* Bu yazı konusu, yazarın İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisine verdiği "İşletme vergiciliği ve Türk vergi sistemi" isimli doçentlik tezinde daha etraflıca incelenmiştir. Bu tez, henüz yayınlanmamıştır.

maktan gittikçe uzaklaşmaktadır. Vergilerin az olduğu zamanlarda işletmeler vergileri bir masraf unsuru sayıp, işletmenin fiat politikası üzerinde fazla düşünmek durumunda değildiler. Az vergiler yatırımın kârlılığını da etkilemediğinden yatırım kararları vergileri düşünmeden verilebilirdi. Evvelce, bir masraf vergisi olan gider vergileri de yoktu¹. Bundan başka, geçmişde, vergilemenin gerektirdiği düzeltmeler ticari bilançoda yer almıyor; ticari bilanço alacaklıların korunması prensibi ile, gizli yedeklerin oluşumunu böylece işletmenin güvenliğini sağlayabiliyordu. Bugün ise vergi bilançosunun ticari bilançodan uzaklaşması olayı ile karşılaşyoruz. Genel bir gidiş olarak vergiler yalnız artmakla kalmamakta vergi çeşitleri de çoğalmaktadır. Bu durum işletmelerin vergileme olgusu üzerinde daha yoğun durmalarını gerektirmektedir.

Vergi yükünün sürekli artışı nedeni yanında, işletmelerin vergileme ile stratejik plânda uğraşmalarını gerektiren diğer neden, vergilerin salt mali amaçlar dışında iktisadî politikanın (ve sosyal politikanın) bir aracı olarak kullanılma eğiliminin vergi sistemlerine yerleşmekte oluşu vakasıdır. Keynesçi anlamda vergi politikası vergi sistemlerinde temelli değişiklikler meydana getirmektedir. Vergi politikası; iktisadî faaliyetin Devletçe öngörülen hukukî şekiller (veya birleşmeler) içinde yapılmasını, iktisadî yoğunlaşmaları (Konzentration), işletmelerin ofinansmanının, bazı sektör ve gurupları, belli büyüklükteki işletmeleri tercih etmekte (veya etmemekte) ve bütün bunlara vergi yükü bakımından müsait davranılmasını (veya davranılmamasını) benimsemektedir. Bu suretle vergi politikası işletme davranışlarını değiştirecek nedenler yaratmaktadır.

Vergilerin artışı ve vergi politikası uygulaması olaylarından başka, modern vergi sistemlerinin stopaj hükümleri, işletmelere sanki vergi dairesinin bir servisi olma ödevini vermektedir. Bu nedenle, işletmelere yeni masraflar yüklenmektedir.

Sıraladığımız üç durum, işletmelerin kendi başlarına etki yapamayacağı olaylardır. Diğer bir deyişle, bu olaylar işletmelerin dışında var-

1) Eski Yunan, Eski Mısır, Bizans ve Roma İmparatorluklarındaki gider vergisi benzeri vergilerle İspanya'nın meşhur "Alcabala" sı ve 19. yüzyılda Bremen ve Birleşik Devletlerdeki gider vergileri bir yana; günümüzdeki anlamı ile gider vergileri (muamele vergileri) 1916 yılında Almanya'da başlamıştır. 1918 de Fransa, 1919 da İtalya, 1921 de Belçika, 1926 da Türkiye, 1929 da Amerika, 1940 da İngiltere, 1941 de İsveç ve İsviçre, muamele vergileri koymuşlardır. Bkz. Schmölders G. Die Umsatzsteuern, Handbuch der Finanzwissenschaft iç. II, s. 566 - 567.

dır ve bir işletme bu olayların gidişini tersine çevirememektedir. İş âleminin hütünü ile, bir baskı gurubu olarak, vergilerin artışına ve vergi politikası uygulamasına engel olması mümkün ve olağan ise de², köklü gerekçelere dayanan toplum ekonomisi yönünden bu baskı kolayca benimsenememektedir. Günümüzde gelişmiş ülkeler olsun, az gelişmiş ülkeler olsun, kamu maliyesini ve vergi politikasını iktisadî istikrarın ve iktisadî büyümenin bir aracı olarak kullanmaktadırlar.

İşletmeler; bir taraftan, sermaye oluşumunun zedelediği, işletmelerin güvenliğinin tehlikeye girdiği iddialarına dayanarak politik baskı yolları ile vergilerin artışına ve iktisadî politika uygulamasına karşı koyarken diğer taraftan da, veri vergi sisteminde davranışlarını plânlamaktadırlar. Kolay ölçülemeyen sermaye oluşumu ve işletme güvenliği soyut kavramları yerine, veri vergi sisteminde işletmelerin kendileri için vergi tasarrufu sağlayıcı davranışlarda bulunmaları somut ve ölçülebilir bir durumdur. İşletmelerin modern vergi Devletine iki ana reaksiyonu, davranışlarını vergi tasarrufu sağlayıcı yönde ayarlamaları ve vergilerin işletme hesaplarında doğurduğu değişiklikleri gözetmeleri, olmuştur. Vergi bilânçosunun işletmenin durumunu daha iyi yansıtan ticari bilânço (daha doğrusu işletme bilânçosunu) peçelemesine meydan verilmemektedir.

Kamu maliyesi veya vergi hukuku veya vergi politikası, mevcut çerçeveleri ile, işletmelerin vergileme karşısındaki reaksiyonlarını, diğer bir deyişle, vergiler ile işletmeler arasındaki ilişkileri tahlil ve izaha yetmemektedir. Ayrıca bir işletme vergiciliğine de ihtiyaç vardır.

II. İşletme vergiciliği kavramı

İlk yaklaşımda, işletme vergiciliği kavramı, işletmeler ile vergiler arasındaki ilişkilerin incelenmesi anlamını taşır, demekle yetineceğiz. Bu, işletme vergiciliğinin pek genel ve renksiz bir tanımıdır. İşletme vergiciliği kavramı, ancak, bundan sonraki iki paragrafda, işletme vergiciliğinin gelişmesi ile işletme vergiciliğinin görevleri hakkındaki açıklamalarla berraklığa kavuşacaktır.

2) **Schmölders G.** Finanzpolitik, Springer Verlag, 1955, s. 92 de; baskı guruplarının (Pressure groups) aktörlerine, milletvekillerinin ve hükümet memurlarının masörü (Masseur) dendiğini, bunların koridor veya üçüncü meclisi (Lobby, Couloir, Salle des pas perdus, Third House, Drittie-Kammer) meydana getirdiğini, yazmaktadır.

Vergiler etkisindeki işletme davranışlarını kendine konu edinen işletme vergiciliği, işletmenin davranışlarını, veri vergi sisteminde *Vergi tasarrufu sağlayacak* yönde gerçekleştirmeğe uğraşacağını varsayar. Bu varsayım, firma teorisindeki kârın azamileştirilmesi prensibinin vergi olgusunda kullanılmasından başka birşey değildir.

Vergi tasarrufu, işletme vergiciliğinin münferit konularının değerlendirme ölçüsüdür. İşletme, veri vergi sisteminde, daha az vergi ödeyeceği için, diğer bir deyişle, daha az vergi yükü ile sorumlu kılınacağı için, bir davranış diğerlerine tercih eder.

Bir anlayışa göre, işletmenin vergi tasarrufu sağlayıcı şekildeki davranışları, vergi kanunlarının boşluklarından faydalanması olarak nitelendirilebilir. Şu noktayı açık seçik belirtelim: İşletme vergiciliğinin amacı işletmeye en az vergi ödeme yollarını ilim halinde öğretmek değildir; işletme iktisadının ölçüleri ile değerlendirerek, aynı iki iktisadî olayın farklı vergi yüklerine maruz bırakılıp bırakılmadığını araştırmaktır. Bir örnekle, aynı iktisadî dalda çalışan, aynı bilanço neticelerini elde eden, bir anonim şirket halindeki işletme ile bir kollektif şirket halindeki işletmenin, değişik miktarlarda vergi ödemesi iktisadî denklik prensibine uygun mudur? Bu soru, cevabını ölçülebilir şekilde işletme vergiciliğinde bulur.

İktisadî denklik prensibi, aynı iki iktisadî olayın aynı şekilde vergilendirilmesi demektir. İktisadî denklik ölçüsü, yalnız işletmeler yönünden değil, vergi otoritesi yönünden de önemlidir. Kanun koyucu ve uygulamacı, kanunların konulmasında ve uygulanmasında iktisadî denklik prensibini kolluyor mu, yoksa sadece hukukî şekle mi bağlı kalıyor? Kanun koyucu, kanun gerekçesinde, örneğin, kurumların gerçek kişilere göre daha ağır vergilendirilmesini öne sürdüğü halde; Gelir vergisi ve Kurumlar vergisi olarak çıkarılan iki kanun, kanun gerekçesine ters olarak kurumun daha hafif vergi yükü altında kalması olayına varabiliyor mu? Bunlar ve benzeri sorular işletme vergiciliğinin tahlilleri ile ölçülür şekilde cevaplandırılabilen ve böylece vergi politikası için daha tutarlı neticelere varılabilmektedir.

Vergi tasarrufu kavramı yanında *vergi peçelemesi* kavramı da işletme vergiciliğinin temel kavramlarından biridir. Bu kavram, işletmenin gerçek iktisadî durumunu peçeleterek hukuken geçerli şekil ve işlemlerle az vergi ödemesinin, böyle yollara başvurusunun neticelerini değerlendirmek için kullanılmaktadır. İşletme olagelen ve alışılmış hukukî şekli kullanmıyorsa — hukukî şekli sui-istimal ediyorsa — vergi peçelemesi

olayı ile karşılaşırız. Biraz sonra, işletmenin hukukî şekil seçimi bölümünde, bu olay üzerinde etraflıca duracağız.

Vergi kaçakçılığı, tamamen vergi hukukunun ve ceza hukukunun konusu olup, işletme vergiciliğini ilgilendirmemektedir.

III. İşletme vergiciliğinin gelişmesi

İşletme vergiciliği, bu isim altında, bilhassa Almanya'da doğmuş ve orada bir disiplin haline gelmiştir³. Disiplinin Almanya'daki tarihi seyri, böyle bir disiplinin gerekli olup olmadığını gösterecek mahiyettedir. Bu itibarla, bu paragrafta işletme vergiciliğinin Almanya'daki tarihi gelişimi kısaca verilecektir. Gelişim 1920 yıllarında başlamış, günümüzde de devam eder bulunmuştur.

Aufermann ve *Maier*, tarihi gelişimin devrelere ayrılarak incelenebileceği kanısındadırlar.

Aufermann, gelişimin;

1. Gelişme devresi (1919 - 1925)
2. Mahsup devresi (1925 - Bugün)
3. Kritik devre (1945 - Bugün)

olarak üç devreye ayrılabilirliğini öne sürmektedir⁴.

İşletme vergiciliğinin ancak ticarî bilânçoda (veya işletme bilânçosunda) vergi kanunlarının gerektirdiği düzeltmelerle ilgilenebileceği ve sadece ticarî bilânço ile vergi bilânçosu ilişkilerinin neler olduğu probleminin işletme vergiciliğinin konusunu teşkil ettiğini benimseyen görüş, işletme vergiciliğinde *mahsup nazariyesi* (*Verrechnungslhre*) diye isimlendirilmektedir. *Aufermann*'ın ikinci devresi, mahsup nazariyesinin doğuşu ve bugüne kadar gelişi ile ilgilidir.

1923 de işletme vergiciliği konusunda ilk sistematik eseri yayınlayan *Findeisen*, daha o zaman, işletme faaliyetlerine vergilerin tesirini incelemekle, mahsup tekniğini değil, vergilerin etkisindeki *işletme davranışlarını* işletme vergiciliğinin konusu yapmıştı.

3) Almanya'da, disiplin için en çok kullanılan deyim "**Betriebswirtschaftliche Steuerlehre**" terimidir. İngilizcede böyle bir deyim yoktur. Bu deyim, İngilizcede Vergi Plânlaması "**Tax planning**" terimi karşışmaktadır.

4) *Aufermann, E.* Entwicklungsphasen der Betriebswirtschaftlichen Steuerlehre, Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1954, s. 271 vd.

1945 yılına kadar, işletme vergiciliğine ait kitaplarda mahsup nazariyesi ağır basmıştır. Aufermann, 1945 den sonra, işletme vergiciliğinde işletme davranışlarının incelenmesi problemlerinin iyice canlandığı devreyi *kritik devre* olarak adlandırmaktadır.

Wöhe, işletme vergiciliğinin tarihi gelişim seyrinde mahsup tekniğinin ağır bastığını kabul etmekte, işletme davranışlarının incelenmesinin de gerekli olduğunu belirtmekte, işletme vergiciliğinde gelişme devresinin bugün de devam ettiği, kritik devrenin ise işletme vergiciliğinin doğuşu ile başladığı sebepleri ile Aufermann'ın devreler ayrımını reddetmektedir⁵.

Maier'in devreler ayrımı ve bu devrelerin özellikleri⁶, aşağıdaki açıklamalarımızı teşkil edecektir.

A. Öncüler (1919 - 1925)

Daha Birinci Dünya Savaşından önce, vergi kanunlarının değerlendirme hükümleri ile ilgili yazılar yayımlanmış, böylece vergiler ile işletmeler arasındaki ilişkilerin incelenmesine başlanmıştır.

Findeisen, 1923 deki ünlü kitabından⁷ önce, 1919 dan itibaren yayınladığı makalelerde, vergi avukatının vergi olgusunun işletme iktisadi tarafına önem vermesi gerektiği tezini savunmuştur. Findeisen, makalelerinde şu iki soruyu cevaplandırmağa uğraşmaktadır :

1. Tüccar, kanuni vergi hükümlerini yerine getirmek için neler yapmalıdır?

2. Tüccar, mümkün olan en az vergiyi ödemek için neler yapabilir?

Birinci sorunun cevabı, tüccara vergi hukukunu öğretmektir. İkinci soru vergi kanunlarını tasvirden ötede bir cevabı gerekli kılar. Bu cevap işletme vergiciliğinde bulunur. Findeisen, bu devrede ikinci soruyu, işletme vergiciliğinin bugünkü ikili cephəsi ile cevaplandırabilmiş değildir. Daha fazla, hangi vergilerin masraf niteliğinde olduğu, böylece yansıtılabileceği, hangi vergilerin kazançtan pay niteliğinde olduğu, Findeisen tarafından bu devrede incelenmiştir.

5) **Wöhe G.** Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, 1965, 1966, Cilt I, s. 26.

6) **Maier, H.** Der Stand der Betriebswirtschaftlichen Steuerlehre, (Tez) Berlin, 1958, Nürnberg. s. 4 - 21.

7) **Findeisen, F.** Unternehmung und Steuer (Steuerbetriebslehre), Stuttgart, 1923.

Gider vergilerinin etkilerinin de, diğer yazarlarca, oldukça etraflı olarak incelendiği bu öncüler devresinin genel özellikleri şöylece özetlenebilir :

Bir taraftan vergi hukuku, diğer taraftan defter tutma usulü işletme vergiciliği için çıkış noktaları olmuştur. Vergi kanunlarının lâfzi tefsiri devam etmektedir. Vergi ile işletme arasındaki organik bağ henüz kurulmamıştır. Verginin ticaret tekniğine etkileri incelenmekte, işletme iktisadına etkileri daha incelenmemektedir.

B. İşletme vergiciliğinin doğuşu (1923 - 1930)

Findeisen, 1923 de, "Teşebbüs ve vergi" isimli ünlü eserini yayınladı. Bu eserinde, vergi ile işletme arasındaki ilişkilerin işletme iktisadi yönünden tahlil ve tenkidinin yapılmasını, vergi yükünün işletmelerde belli olaylara ve oluşumlara yol açtığını öne sürüyordu. Böylece, Findeisen, vergi ile teşebbüs ilişkisini yeni bir düzeye koyuyordu. İşletme vergiciliği, onda, vergi tekniğinden de vergi hukukundan da ayrı bir şeydi. Kitabının önsözünde aynen şunları yazıyordu :

"Vergi işletme bilgisi (Die Steuerbetriebslehre), tüccarın vergi tekniği ile karıştırılmamalıdır. Vergi tekniğinden, kanuni vergi mükellefiyetini yerine getirmeğe yöneltilmiş teşebbüs tedbirlerinin tümünü, anlamız.

Vergi işletme bilgisi, vergi hukuku ile de karıştırılmamalıdır. Vergi işletme bilgisi vergi hukuku ile ilişkiler kurar : Ancak bu, ya cari vergilemeyi mukayeseli olarak vermek, ya da teşebbüsün gelecekteki vergilemesini araştırmak, böylece istikbaldeki vergi hukuku üzerine tasir yapmak, içindir."

Findeisen, 1920 den evvel, Frankfurt Üniversitesinde işletme vergiciliği öğretimine başlamıştı. Findeisen'in, 1920 de, Frankfurt'tan Nürnberg'e geçmesi ile, Frankfurt Üniversitesinde işletme vergiciliği öğretimi önce *Schmidt* sonra *Aufesmann* tarafından yürütülmüştür.

Grossmann da 1920 dan itibaren, Leipzig Yüksek Ticaret Okulunda, işletme vergiciliği öğretimi yapıyordu.

Devrenin özelliği şöylece belirtilebilir :

Bu devrede işletme vergiciliğinin ikinci yönü belirmiştir. Findeisen, vergilerin etkisindeki işletme davranışlarına ağırlık vermektedir, işletme vergiciliğini vergi hukukundan açıkca ayrı tutmaktadır. Vergi hukuku, ancak, işletme vergiciliğinin üzerinde çalıştığı ham maddeyi temin et-

mektedir. Vergi hukuku işletme iktisadî açısından değerlendirilmelidir. İşletme vergiciliği, vergi hukuku ile işletme iktisadının bir karması (kon-glemerat) olmayıp, bağımsızdır.

C. Mahsup devresi (1930 - 1945)

Bu devre, Aufermann'a göre 1923 de, Maier'e göre 1930 da, başla-maktadır. Maier, 1925 dan 1930'a gelene kadar işletme vergiciliği alanın-da herhangi bir eser yayınlanmadığından, Aufermann'ın bu devreyi 1925 de başlatmasına itiraz etmektedir.

1930 dan sonra, işletme vergiciliğinin görevleri ve diğer ilimlere karşı sınırlandırılması problemleri üzerinde büyük tartışmalar olmuştur.

Mahsup nazariyesinin kurucusu *Helpenstein*, bu nazariyenin baş savunucusu *Aufermann* ve *Grossmann* devrenin üç önemli ismidir⁸

Helpenstein, vergi hukukuna *iktisadî görüş* kavramını getirmiştir.

İşletme vergiciliğinde mahsup nazariyesinin baş temsilcisi olan Aufermann, "işletme vergiciliği" adlı eserinin birinci ve ikinci baskıla-rında başlıca mahsup tekniğini incelemiştir. Ancak, Aufermann'ın ölü-münden sonra yayınlanan üçüncü baskıda, artık mahsup tekniği ilk bas-kılardaki kadar kitaba hâkim değildir. Vergilemenin maliyetlere, yer se-çimine, hukukî şekil seçimine ve finansmana tesirleri, ayrı ayrı fasıllar halinde üçüncü baskıda yer almaktadır.

Grossmann, ticarî bilânço ve vergi bilânçosu ayırımına büyük önem vermiştir.

D. Kritik devre (1945 - Bugün)

İkinci Dünya Savaşı sonrasında bu yana, evvelce ağır basan mah-sup tekniği ile birlikte, vergilemenin işletme davranışlarına etkilerinin incelenmesine de aynı önem verilmeğe başlandı.

Artık, bugün, işletme vergiciliğinin ikili yönünden hangisinin ağır bastığı konusu tartışmalı değildir. Ancak mahsup tekniği yönündeki bil-gilerimiz oldukça geliştiği halde, davranışlarla ilgili bilgilerimiz henüz gelişme halindedir.

8) *Helpenstein*, F. Stellung und Aufgabe der Betriebswirtschaftlichen Steuerlehre als Lehrfach, 1931. ve Wirtschaftliche und Steuerliche Erfolgsbilanz, 1932. *Aufermann*, E. Grundzüge der Betriebswirtschaftlichen Steuerlehre, 1941, 1950, 1959. *Grossmann* H. görüşleri çeşitli makalelerde toplanmıştır.

Bu paragrafı kaparken işletme vergiciliğinde yöntem hakkında kısaca şunlar söylenebilir :

İşletme vergiciliği, önceleri hesap işleri ve mahsup nazariyesi ile ilgili usulleri tasviri olarak gösteriyordu. Sonra, işletme davranışlarının incelenmesini de konu edinince, ampirik - tüme varım metodunu kullanmağa başladı, daha sonra da matematik - tümdengelim metoduna doğru yöneldi. Bu yöntem gelişimi, işletme iktisadınıninki ile aynıdır⁹.

IV. İşletme vergiciliğinin görevleri

Buraya kadar, işletme vergiciliğinin görevleri hakkında, dolayısıyla, bazı açıklamalar yapmış bulunuyoruz. Bu paragrafda, bunları toplayacağız.

İşletme vergiciliği, vergilerin cebri oluşu ve vergilerin güttüğü gayeler (mâli, iktisadî ve sosyal) problemleri ile ilgilenmez, verginin meşruiyeti nazariyelerini tartışmaz. Vergi kanunlarının tedvini problemi de işletme vergiciliğinin konusuna girmez. Vergiler işletme yönünden veri (Data) dir. Her vergi, işletmede ya — ücret, faiz, ham madde gibi — masraf unsurudur, ya da kazançtan paydır; verginin o veya bu niteliği işletme için aynı sonucu doğurur : İşletmenin öz sermayesini azaltır.

Vergi sistemindeki, vergi oranlarındaki ve vergi teşviklerindeki her değişiklik, işletmede intibaklar yaratır. İşletme vergiciliği, bu intibaklarda işletmeye yararlı olur. O halde, vergilerin varlığı dolayısıyla işletmeler için doğan problemlerin tahlil ve izahı işletme vergiciliğinin görevidir, denilebilir.

İşletme vergiciliğinin görevleri, ikisi olan hukukla (*lex lata*) biri, olması gereken hukukla (*lex ferenda*) ilgili olmak üzere üçe ayrılabilir. Bunları sırası ile belirtelim.

A. Olan hukukla (*Lex lata*) ilgili görevler

1. Vergiler işletmeci kararlarına nasıl tesir eder? İşletme, vergilemeden doğan vergi yükünü karşılamak için hangi davranışlarda bulunur? Bu soruların cevaplarını aramak, toplu bir deyişle, işletmelerin veri vergi sisteminde kanunen müsaade edilen yollarla vergi yükünü en aza indirmek imkânlarını tahlil etmek, işletme vergiciliğinin birinci görevidir. İşletmeler vergi yükünü en aza indirmeyi; yer, hukukî şekil, büyük-

9) Wöhe, G. age. s. 5

lük, sermaye yapısı seçimleri ve birleşme, istihsal, sürüm, yatırım, finansman politikaları ile gerçekleştirmeğe uğraşırlar. Bütün bunlar "Vergilemenin işletme yapısına ve fonksiyonlarına tesiri" genel başlığı altında incelenebilir¹⁰.

2. İşletme vergiciliğinin ikinci görevi, vergilemenin işletme hesap işlerinde yarattığı tesirleri incelemektir: Ticarî bilânço - vergi bilânçosu ilişkileri, değerlendirme hükümleri ve vergi matrahlarının tâyini, burada yer alan konulardır.

Böylece, carî vergi sisteminin (lex lata) analizi biter.

B. Olması gereken hukukla (lex ferenda) ilgili görevler

Gelecekteki vergi kanunlarının yapılmasına ve bugünkü vergi kanunlarının yorumlanmasına tesir etmek, işletme vergiciliğinin üçüncü görevini meydana getirir.

Yukarıda, işletme vergiciliğinde iktisadî denklik prensibine değinmiştik. Bugün, maalesef, iktisadî denklik prensibinden uzaklaşma — sadece, hukukî şekil veya finansman farklı diye aynı iki iktisadî olayın farklı vergilendirilmesi — olayı ile karşılaşyoruz. İşletme vergiciliği, analiz neticeleri ile, kanun koyucuya ve kazai mercilere iktisadi göstergeler temin eder, böylece adı geçen prensibin gerçekleşmesinde faydalı olur. İşletme vergiciliği tahlillerinde ilim sahasında kahr, değer hükümlerine yer vermez.

İşletmenin en çok kâr prensibi, Devletin gelir ihtiyacı prensibi ile çatışabilir. O zaman, kamu maliyesi veya vergi politikası ile güdülen gayeler işletmenin gayelerine uyuyor mu, uymuyor mu? problemi doğar. Bu, kamu maliyesinin pek dikenli *vergilerin hacmi ve dağılımı* meselesidir¹¹.

Ekonominin içinde bulunduğu durum, daha fazla kamu harcamalarını gerekli kılıyorsa veya yatırım - tasarruf miktarları Devlet bütçesi ile denkleştirilecekse, vergi politikası vasıtalarına müracaat edilir. Bu halde verginin ilk gayesi gelir temin etmek olur; işletmenin gayesi ile çatışıyor diye, vergi miktarının artışından, tüm ekonomi politikası yönünden, vazgeçilemez.

Vergi kanunları, iktisadî teşvik tedbirleri ile veya menfaat guruplarının baskıları yüzünden, teorik olarak miktarı veri olan vergi yükünü,

10) Wöhe, G. age. s. 7.

11) Bkz. Musgrave R. A. The Theory of Public Finance, Mc Graw Hill, 1959, s. 74 vd.

İktisadî denklik prensibine aykırı bir şekilde dağıtabilirler. Bu halde, analiz neticelerine dayanarak, ters dağıtmama imkânlarını kanun koyucuya ve kazai mercilere göstermek işletme vergiciliğinin görevi olur.

Özetlersek, analitik incelemede, hacim problemi — vergilerin miktarı — vergi politikasının, dağıtım problemi de işletme vergiciliğinin konusudur.

Şimdi, işletme vergiciliği kavramına tekrar dönebiliriz.

İşletme vergiciliği disiplini, sadece mevzu hukuku tahlil ve tenkitle yetinmemekte, vardığı neticeleri gelecekteki hukuk üzerinde de geçerli kılmağa çalışmaktadır. Diğer bir deyişle, işletmelerin gayeye uygun olarak vergilendirilmesi söz konusudur. Vergileme, iktisadî denklik prensibini gerçekleştirdiği ölçüde, işletme iktisadî yönünden gayeye uygundur.

Bu düşüncelerle yalnız “işletme ve vergiler” deyimi statik kalmakta, gayeye uygulugu, dinamik yönü iyice belirtememektedir. Bundan dolayı, “işletme vergiciliği” deyimi, ikinci kelimesi ile gayeyi de içine aldığından tercih edilmelidir. Diğer taraftan, söz konusu gaye hem işletme ve hem de vergi alıcı — Devlet — tarafından kollanacaksa, “vergicilik” deyimi bu durumu iyi ifade etmektedir. Bu anlamda, vergicilik deyimi vergiler deyiminden daha geniştir.

V. İşletme vergiciliğinin tasnifi

İşletme vergiciliğinin tasnifi, tasnifi yapan yazarın disiplinin ilimdeki yeri, kapsamı ve görevleri hakkındaki görüşüne bağlı kalmaktadır. Herhangi bir tasnif, disipline girecek konuların seçilmesinde ve sınırlanmasında, belli ve tutarlı esaslara dayandığı ve neticede bir bütüne (bir sisteme) varabildiği ölçüde önem kazanır.

Yazarlarca, işletme vergiciliği için pek çok sistem teşebbüsleri yapılmıştır. Bu sistem teşebbüslerinin dayandığı prensipler üzerinde durmuyoruz¹². Tam bir işletme vergiciliği sistemi konularını başlıca üç bölümde toplar :

Birinci bölümde; işletme vergiciliği kavramı, işletme vergiciliğinin gelişmesi, görevleri, ilimdeki yeri, komşu disiplinlerle ilişkileri ve tasnifi incelenir, arada yöntem problemlerine değinilir. Böylece, işletme vergiciliğine ait genel bilgileri içine alan bu bölüm “işletme vergiciliğine giriş” başlığını taşır.

12) Bkz. Wöhe, G. age. Cilt I de, başlıca sistem teşebbüsleri, prensipleri ile birlikte verilmiştir.

İkinci bölüm; vergilemenin işletme hesap işlerine etkilerinin açıklanmasına, vergi bilançosu ile servet durumu çıkarılması problemlerine ayrılır. Değerleme, amortismanlar, karşılıklar ve yedekler konuları bu bölümde yer alır.

Üçüncü bölümde; vergilemenin işletme davranışlarına (kararlarına) etkileri verilir. Bu davranışlar; işletmenin kuruluş devresinde, işleyiş devresinde ve sona erme devresinde olmak üzere üç paragrafda toplanır. Yer ve hukukî şekil seçimi ile işletmelerin büyüklüğüne ve sermaye yapısına vergilemenin tesirleri birinci paragrafda; tedarik ve ambarlama, istihsal, sürüm, birleşmeler, yatırım ve finansman üzerine vergilemenin tesirleri ikinci paragrafda; tasfiye ve devir hallerinde vergilemenin etkileri de üçüncü paragrafda; incelenir.

Saydığımız konulardan bir tanesi — Hukukî şekil seçimi — bundan sonraki açıklamalarımızı teşkil edecektir.

VI. Hukukî Şekil seçimi

Vergi ile teşebbüsün hukukî şekli arasındaki ilişkiler üzerinde ötedenberi durulmuştur¹³. İşletme vergiciliğinin, davranışlar bakımından, en iyi işlenen ve geliştirilen konusu, budur.

Schmölders,

— Kazanç kavramının gelir kavramına özdeş olması,

— Kazanca bağlı vergilerin gelir ve kurumlar vergisi diye ikiye ayrılması, sebepleriyle, vergi etkisinde hukukî şekil seçimi problemi doğar, der¹⁴.

I. Şahıs Şirketi mi - Sermaye Şirketi mi?

Kuruluşta, işletme hukukî şeklini seçerken; ortakların sayısı, ortakların birbirleriyle ilişkileri, sermayenin toplanması ve mali mesuliyet faktörleri yanında, vergi faktörünü de stratejik plânda gözetir.

Şahıs şirketi (veya tek firma) ile sermaye şirketini, vergi bakımından, karşılaştırırken sadece kanuni vergi nisbetlerini mukayese etmek yetmez;

13) Findeisen F. Die Unternehmungform als Rentabilitätsfaktor, Berlin, 1924; Beuck W. Steuerlich zweckmaessige Gosellschaftsformen, Berlin, 1931.

14) Maier H. age. s. 116 naklen; Schmölders G. Allgemeine Steuerlehre, Berlin, 1958, s. 121 - 120.

işletme vergiciliği yönünden, ödenen vergilerin miktarının da, zamanının da birlikte mukayesesi gerekir. Ancak bu şekilde, iki şirketin vergi yükleri ortaya konabilir. Vergi yükü hesabında, reel vergiler ve gider vergileri hesaba katılmaz¹⁵.

Vergi yükü mukayesesinde — diğer bütün şartlar aynı tutularak¹⁶ — şahıs şirketinin, sermaye şirketine çevrildiği farzedilir.

Gelir ve Kurumlar vergisi kanunlarımızın mevcut hükümleri karşısında, iki şirketin vergi yüküne etki eden başka iki unsur;

— Sermaye Şirketlerinde, işletme sahiplerinin de, işletmeden ücret ve benzeri karşılıkları alabilmeleri¹⁷,

— Sermaye şirketlerinde, yedekler (ve dağıtılmayan kârlar) politikasının, işletmenin istediği şekilde ayarlanabilmesi, imkânlarıdır.

Her iki imkân da, sermaye şirketi ortaklarının gelir vergisi yüküne göre, şirketin kurumlar vergisi yükünü azaltır ve dinamik analizle¹⁸, sermaye şirketini, şahıs şirketinden daha az vergi öder hale getirir.

Kurum kazancından ortaklara % 10 ücret ödendiği faraziyesi ile, iki nevi şirketin — Gelir ve Kurumlar Vergisi kanunlarımızın bugünkü vergi nisbetlerine göre — vergi yükü, arka sahifedeki tabloda verilmiştir.

Tablonun I. kısmı, statik vergi yüklerini göstermektedir. Bu kısımdaki statik vergi yükleri; (Kurumlar vergisi - Gelir vergisi) farkları ve sermaye şirketlerinde — stopaj düştükten sonra, kâr dağıtmama halinde — kalan miktarlar olarak, tablonun II. kısmına alınmıştır. Tablonun II. kısmında, — vergiden sonra — % 10 hasılâ faraziyesi ile tabli dinamikleştirilmiş; üç, beş ve on yıllık yedekler politikası göz önünde tutulmuştur.

15) Malları ilgilendiren bu vergiler iki nevi şirkette aynıdır.

16) Aynı iş yapılacak aynı kazanç sağlanacak yani iktisadi muhtevada bir değişiklik olmayacak, sadece şekil değişecektir.

17) Vergi kaza mercilerinin temettü ikramiyelerini (idare meclisine verilen) masraf saymaları karşısında, Kurumlar Vergisi Genel Tebliği No. 5 ile bunlar dahi gider sayılmıştır.

18) Para değeri aynı kaldığı kabul edilerek 10 sene sonra ödenen 1 lira vergi, bugün ödenen 1 lira vergiye eşit değildir.

I.	Gelir Vergisi	Kurumlar Vergisi + Gelir Vergisi	Ücret + Kur. Ver. + Tüm Dağıt. = Toplam
(%)	30	3 + 18	+ 21.60 (13.50) = 42.6
"	40	4 + 18	+ 23.80 (13.50) = 50.8
"	50	5 + 18	+ 36.— (13.50) = 50.—
"	60	6 + 18	+ 43.20 (13.50) = 67.2

Not : Tüm dağıtma içine kanuni yedekler de katılmıştır.
Parantez için % 5 kanuni yedeksiz stopaj miktarıdır.

II.	% 60	% 50	% 40	% 30
Farklar (%)	7.2	9	10.8	12.6
Kalan Vergi	9.7	22.5	15.3	8.1
3 yıl	9.83	7.45	5.06	2.68
5 yıl	18.15	13.75	9.39	4.89
10 yıl	47.34	35.86	24.38	12.91

Not : Mükellep hasılâ faktörleri sırasile 0.331, 0.611, 1.594 dür.

100	Kurum kazancı
10	Ücretler (ortaklara)
<hr/>	
90	
18	Kurumlar vergisi % 20
<hr/>	
72	Tüm dağıtılacak kazanç
4.50	Kanuni yedek (90 X % 5)
<hr/>	
67.50	Stopaj matrahı
13.50	Stopaj (% 20)
<hr/>	
<hr/>	

Kurum kazancından doğan gelirin tümünün doğduğu yılda gelir vergisine tâbi tutulduğu farzedilirse¹⁹; kurumlar vergisi yükü, % 12.6 ile % 7.2 (Gelir vergisi nisbeti sırasile % 30 ve % 60 olan mükellefler için) arasında kalmaktadır. Gelirin tümünün dağıtıldığı faraziyesi sermaye şirketi lehinedir, zira şahıs şirketinde gelir vergisinin ödenmesi anı ile sermaye şirketinde gelir vergisinin ödenmesi anı arasında en az bir yıllık zaman aralığı mutlaka vardır.

Sermaye şirketinde dağıtılmayıp bırakılan gelirin — vergiden sonra — % 10 hasılâ getirdiği faraziyesi ile 3 yıllık bir yedekler politikası sonunda, ortakları % 60 gelir vergisi nisbetinde olan sermaye şirketi; kurumlar vergisi artı gelir vergisi olarak, şahıs şirketinin ödediği gelir vergisinden (9.83 - 7.29 = 2.65) %, 2.63 nisbetinde, daha az vergi ödemektedir!

19) Kanunî yedeklerin dâhi vergilendiği farzedilmiştir.

İşletme vergi plânlaması için tablodan çıkan sonuç şudur:

Üç yıllık bir yedekler politikası ile, ortakları % 60 ve % 50 gelir vergisi nisbetinde bulunan bir şirket, sermaye şirketi olarak kurulmalıdır. Aynı hal, 5 yıldan fazla süreli bir yedekler politikası ile, % 40 gelir vergisi nisbeti için de geçerlidir.

Görülüyor ki, maliye teorisine dayandırılmak istenen çift vergileme iddiası, problem işletme vergiciliği yönünden tahlil edilirse, vârit değildir. Kurumlar vergisi kanunu gerekçemizde, sermaye şirketlerinde fazladan bir vergi ödeme gücü görüldüğü ve bu sebeple Kurumlar vergisi kanununun çıkarılacağı yazılı olduğu halde; kanun, bazı kurumların değil fazladan bir vergi ödemek, kurumlar vergisi artı gelir vergisi olarak, daha az vergi ödemelerine imkân vermektedir²⁰. Anonim şirketlerin vergi yolu ile teşviki ise, kanunumuzda öngörülmemiş, aksine kurumlar vergisi aleyhinde bulunanlar, anonim şirketlerin teşviki için verginin kaldırılmasını istemişlerdir.

Bühler, çift vergilemeye rağmen, sermaye şirketlerine bir kaçış olayından bahseder²¹: *Sermaye şirketlerine kaçış veya vergi sığınacağı* deyimi bugün Almanya'da ve Amerika'da hemen hemen bütün yazarlar tarafından kullanılmaktadır.

Wöhe, 1937, 1949, 1956 ve 1965 yılları için yaptığı vergi yükü mukayeseleri hesapları ile Almanya'da, zamanla sermaye şirketinin vergi avantajının kanun koyucu tarafından kaldırıldığını göstermiştir²². Bugün Almanya'da, Kurumlar vergisi nisbeti dağıtılmayan kârlarda % 51, dağıtılan kârlarda % 15 dir. Kurumlar vergisi hemen hemen bütün ülkelerde dağıtılmayan kârlar için daha yüksek nisbettedir²³. Nisbetin bu şekilde tesbiti, sermaye şirketlerinin şahıs şirketine göre avantajını orta-

20) **Kazgan H.** Prof. Kaldor ve Türkiye'de Sermaye Şirketleri, İM IX, 5, s. 198 vd. da; tamamen kalitatif tahlille, Kaldor'un Kurumlar vergisini artırmayı teklif eden raporunu kesin olarak redetmektedir. Kantitatif (hesaba dayanan) tahlil, artırma meselesi üzerinde pekâlâ iyice düşünmemiz gerektiğini ortaya koymaktadır. Bkz. **Bulutoğlu K.** Türk Vergi Sisteminde Reform Meselesi, MEK. 1961, s. 86 - 87 de, Kurum avantajını belirtmiştir.

21) Bühler, C. Steuerrecht, I, 2. baskı, 1953, s. 186; **Schmölders G.** age. s. 121 de, **Wöhe G.** age. II/1, s. 21 de, Limitet Şirkete kaçış (Flucht in GmbH) **Raby W. L.** The Income Tax and Business Decisions, 1964, s. 149 da, Kurumlar vergisi sığınacağı (The corporate tax shelter) deyimlerini kullanırlar

22) **Wöhe G.** age. II/1, s. 135 vd.

23) Bkz. Genel Vergi Reformu Raporu, İstanbul, 1961, s. 167 - 68.

dan kaldırmakta ve iktisadî denklik prensibini gerçekleştirmektedir. Amerika ve Kanada Kurumlar vergisinde müterakkiyet gibi görünen, kademeli kurumlar vergisi nisbetleri de, sermaye şirketinin avantajını kaldırmaya matuftur²⁴. Zira avantaj, yüksek kurum kazançlarına doğru gidildikçe artmaktadır.

Dağıtılmayan kârların daha yüksek nisbetde vergiye tâbi tutulmasının bir sebebi iktisadî denklik prensibinin gerçekleştirilmesi ise, diğer sebebi de, sermaye piyasasının genişlemesini sağlamaktır²⁵. Fonlar şirketlerde kaldıkça, piyasaya dökülmedikçe, sermaye piyasası kurulamaz.

Ülkemizde, sermaye piyasası kurulması konusunu tartışan bazı yazarlarımız²⁶, bu problemi de, vergi avantajları sağlanmasına bağlı görmektedirler. Sermaye piyasası ile otofinansman birbirini yerine müesseselerdir, birbirini tamamlayan müesseseler değildir. Bunlardan biri var iken, öbürü yoktur. Aynı anda, hem otofinansmanı hem de sermaye piyasası kurulmasını vergi yolu ile teşvik etmemiz mümkün değildir. Vergi yönünden sermaye piyasası üzerinde durulurken, bu ikilemin göz önünde bulundurulması gerekir.

24) Amerika, ilk 25.000 Dolar % 22, Sonrası % 48; Kanada ilk 10.000 dolar % 20, üstü % 50. Bkz. **Bulutoglu K.** Vergi Politikası, İstanbul, 1962, s. 196, müterakkiyet için.

25) **Wöhe G.** age. I, s. 83.

26) Bkz. **Eroğuz Ö.** Sermaye Kazançlarının Vergilendirilmesi, MEK. 1965, s. 51 ve ihtiyatların Sermayeye Çevrilmesi Karşılığında Verilen Bedelsiz Hisse Senetleri ve Vergilendirme, İH XI, 12. Bkz. **Ahıska A.** Sermaye Piyasasının Teşekkülü Yönünde Alınması Gerekli Mâli Tedbirler, İM XIII, 7, s. 256.

Eroğuz, katıyetle, **Ahıska**, ihtiyatla; sermayeye kalbedilen yedeklerin vergilendirilmemesi gerektiğini savunmaktadırlar. Gerekçeleri de hatalı olan bu görüş benimsemişlerse, Kurumlar önce bütün kazançlarını yedeğe alırlar, sonra sermayeye kalbederler, sonra da kurumlardan her yıl elde edecekleri geliri getirecek miktarda hisse senetlerini satarlar. Neticede, kurumdan gelir elde eden hiçbir mükelleften % 35 dan fazla vergi alamamış oluruz. Bu görüş, kurumlar vergisini kaldırmaya müncer olmakla kalmaz, gelir vergisini de yarıdan biçer. Amerika'da, 1920 yılında Federal Mahkeme bu hatalı görüşü benimsemişti (Eisner v. Macomber Case). Kongre, Mahkeme doğru karar vermiş olmalıdır diyerek, kanunu tadil etti. Fakat Mahkeme, kendi hatasını görerek, 1937 yılında (Koshland v. Helvering Case), kanuna rağmen ilk kararını değiştirdi. Kongre, 1954 yılına kadar, Mahkeme kararını tekrar değiştirir mi? diye beklemedi. 1954 yılında, bütün hisse senetlerinin satışından doğan kârları vergiye bağladı, hem de Kurumlar Vergisinin % 46 nisbetinde olduğu bir ülkede. Bkz. **Smith D. T.** Federal Tax Reform McGraw, 1961, s. 234 vd.

Kurumlara, evvelce söz konusu ettiğimiz vergi avantajlarının, ofo-finansman sebebiyle tanındığı kanunda ve gerekçede derpiş edilmemiştir. Esasen sermaye şirketine ofo-finansman dolayısıyla vergi avantajı tanıyıp, şahıs şirketine tanınamamanın iktisadî dayanağı yoktur.

Böylece yüksek kurum kazançları için kurumlar vergisi nisbetini artırmanın iki ilmi dayanağı olduğu kanaatine varıyoruz:

İktisadî denklik prensibinin gerçekleştirilmesi ve sermaye piyasası kurulmasına yol açılması.

Vergi sistemimizde, Kurumlara tanınan diğer bir avantaj da, bunların, vergi ve para cezalarını ve gecikme zamlarını gelir vergisi matrahi dışında tutabilmeleridir. Saydıklarımız sadece kurumlar vergisi matrahına dahildir²⁷. Bu avantaj dolayısıyla, sermaye şirketinin ceza yükü azalmaktadır.

2. Şahıs ve Sermaye Şirketlerinin Özel ve Karma Şekilleri

Gerek Kurumlar vergisi avantajı dolayısıyla, gerekse Gelir vergisinin müterakkiyetinden kaçınmak için özel ve karma şirketler, mükellefler tarafından itibar görmektedir.

a) Aile Şahıs (veya Sermaye) Şirketleri

Bu özel şirket şekli ile;

— Kazanç aile fertleri arasında dağıtılarak müterakkiyetten kaçınılır²⁸,

— Aile fertlerinin her birine ücret verilerek kurumlar vergisinin matrahi azaltılır,

— İntikal edecek servetin, veraset ve intikal vergisine tâbi olması da önlenmiş olur²⁹.

b) Komandit Şirket

Bu şirket şeklinde, kazancını sadece Kurumlar vergisine tâbi olarak biriktirmek ve tekrar nemalandırmak isteyenlerle, kazancını hemen gelir olarak elde etmek isteyenler bir araya gelir³⁰.

27) G. V. K. md. 96.

28) Bkz. **Ervandar F.** Memleketimizde Vergi Kaçakçılıkları ve Vergi Murakabesi, MEK. 1965, s. 37.

29) Bkz. **Rbay W. L.** age. s. 151; **Bulutoglu K.** age. s. 199.

30) Ticaret Kanunumuza göre, adi komandit şirkette, gerçek kişi olmayan komandite ortak olamaz; bu durum, Almanya'da tartışmalıdır.

Bühler, bu şirket nevinin ticaret hukukunda da vergi dolayısıyla doğduğunu söyler; bu şirket şeklinin yayılmamış bulunması olayı karşısında, gelecekte bu şeklin benimseneceğini önerir³¹.

c) Çift Şirket

İşletmelerin, bir sermaye bir de şahıs şirketine ayrılmasına "Çift Şirket hali" denir³². Çift şirket şekli, son yıllarda batı ülkelerinde çok yaygındır, bizde de çoğalmaya başlamıştır.

Çift şirket şekli ile Gelir ve Kurumlar vergisinin yükü zamana göre, kolaylıkla, ayarlanır, verginin ödenmesi geciktirebilir. Üzerinde kanun koyucu, iki şirket şeklinin birinin vergi yükünü diğerine nazaran ağırlaştırırsa; çift şirket, hafif vergi yükü olan hangisi ise, ona geçmek imkânını bulur³³.

aa) Mülkiyet (Sahiplik) Şirketi - İşletme Şirketi

Bir şahıs şirketinin işletme varlığının bir sermaye şirketine kiralanması ile bu çift şirket şekli doğar. İki şirketin de ortakları hemen hemen aynı kişilerdir.

İşletme şirketi, sahip şirkete kira öder. Vergi istifadeleri şunlardır: Sahip şirketin kira geliri ve sermaye şirketinin ortaklarına ödediği ücretler gelir vergisine tâbi tutulur. Bunlar sermaye şirketinde masraf kaydedilir. Kalan Kurumlar vergisine tâbi olur ve dağıtılmaz. Böylece, çift vergiden kaçınılmış olunur.

Bizde, gayrimenkül sermaye iratları % 20 götürü gidere de tâbi olduğundan, sahipliğin tek kişi üzerinde toplanmasına gayret edilir³⁴. Hele kiralanmış malların amortismanı dolmuşsa veya mukayyet değerleri küçük ise, bu suretle muazzam vergi istifadesi sağlanır.

Gerçi, bu durumda örtülü kazançlar problemi doğar³⁵. Fakat, vergi dairesi örtülü kazançlarda, yapılan akdi tüm batıl kılmayıp, emsaline göre kısmen batıl kıldığından, vergi istifadeleri çift şirkette daima vardır.

31) Bühler O. Steuerrecht der Gesellschaften und Konzerne, Frankfurt, 1956, s. 187.

32) Almandaca "Die Doppelgesellschaft" deyimi karşılığıdır.

33) Bühler O. age. s. 190 da; bu nitelik, elâstikiyet sağlar, der.

34) Gayrimenkül blânçoda ise, o zaman kira geliri, ticari kazançtır, % 20 götürü giderden istifa edilemez.

35) Bkz. K. V. K. md. 17.

Ülkemizde, geçtiğimiz enflasyon devresinden gelme ve dövizin iktisadî değeri ile değil politik değeri ile kurulmuş tesisler fazladır. Örneğin, evvelce 1 milyon liraya iktisap edilmiş bir tesisin bugünkü değeri 10 milyon liradır³⁶.

Mevcut tesisi ile, bir anonim şirkete katılmak isteyen kişi veya mevcut şahıs şirketlerini bir anonim şirkete çevirmek isteyen kişiler; bu tesisleri yeni şirkete sermaye olarak koymak yerine, kiralama tercih etmektedirler. Sermaye olarak koyma ile kiralama tercihleri hiçbir iktisadî sebebe dayanmamakta, tamamen vergi istifadesine bağlı kalmaktadır. Kiralama yoluna giden kişiler, hem devir kazançlarından kaçınmakta ve hem de kira içinde yeni değer üzerinden amortisman ayırma durumuna girmektedirler.

bb) İstihsal Şirketi - Sürüm Şirketi

Bu çift şirket şeklinde, istihsal bir şahıs şirketinde, sürüm bir sermaye şirketinde yapılır. İki şirket arasındaki fiat problemleri önemlidir. Gene örtülü kazançlar meselesi ortaya çıkar.

3. Vergide Kaçamak (Vergi Peçelemesi)

İşletme vergiciliğinde, hukukî şekil seçimi konusu, iki şirketin vergi yükü farklarının incelenmesinden ibaret değildir. İktisadî denklik prensibine dayanan işletme vergiciliğinin, şekil seçimi için ortaya koyduğu problem şudur:

Mükellef, medenî hukukun şekil imkânlarını kullanarak, iktisadî durumunu peçelemek böylece, vergide kaçamak yapmak hakkına sahiptir mi?

Alman Vergi Uygulama Kanununun 6 ncı maddesinde "Hukukun suistimali" başlığı altında;

"1) Mükellef, medenî hukukun şekil ve kuruluş şartlarını kötü kullanılarak, vergi mükellefiyetinde kaçamak yapamaz veya onu azaltamaz."

"2) Bir kötü kullanma varsa, vergiler iktisadî olgulara, olaylara ve ilişkilere uygun bir hukukî kuruluşta nasıl alınacak idi ise, ona göre alınır³⁷." denmiştir.

36) Bu fark sadece enflasyon farkı değildir, farkın içinde politik döviz fiyatları ile ithal tahditlerinden doğan rant da yer alır.

37) Steueranpassungsgesetz (Vergi intibak kanunu) md. 6. **Rechtsmissbrauch** : 1) Durch Missbrauch von Formen und Gestaltungsmöglich-

Amerikan vergi uygulamasında da "Federal vergileme, şekle değil esasa dayanır." prensibi vardır³⁸.

Medenî hukuk şekillerini mahir bir kullanışla³⁹ vergi borcunu azaltma fiiline vergi peçelemesi veya vergide kaçamak (Steuerungumgehung) denir⁴⁰. Vergide kaçamak yapmak fiilinden doğan akit (hukukî şekil) peçeleme akdidir.

Peçeleme akdi ile muvazaa akdi arasında fark vardır. Muvazaada, gerçek akit gizlenmiştir, görünen akit üçüncü şahıslara karşı muteber kılınmak istenmektedir. Muvazaayı, vergi hukuku ve işletme vergiciliği haydi haydi tanımaz. Peçeleme akdinde ise, yapılan akit, medeni hukuk için muteberdir, vergi hukuku için muteber değildir. Peçeli akitde taraflar, peçeli akdin yalnız şeklini değil muhtevasını dahi yerine getiriyor olabilirler. Fakat, vergi hukuku vergiyi azaltmaya yönelmişse, peçeli akdi tanımamaktadır.

Örtülü kazançlar da peçeleme akit olduğundan — peçeleme akdi kavramı ölçülü kazançlardan geniştir — ilk örneği bunlardan verelim: Bir şirket, Müdürüne ayda 50.000 lira ücret ödemişse ve emsal 10.000 lira ise, vergi hukuku bu akdi vergide kaçamak (örtülü kazanç) sayar. Aradaki farkı — 40.000 lirayı — Kurumlar vergisi matrahına alır. Gerçekte, Şirket müdürüne ayda 50.000 lirayı ödüyordur ve hukuken bu miktarı, vergi kaza mercileri örtülü kazanç saydı diye, müdüründen geri talep etmeğe hakkı yoktur. Akit, medenî hukuk yönünden muteberdir, vergi hukuku yönünden muteber değildir.

keiten des bürgerlichen Rechts kann die Steuerpflicht nicht umgangen oder gemindert werden. 2) Liegt ein Missbrauch vor so sind die Steuern so zu erheben, wie sie bei einer den wirtschaftlichen Vorgängen, Tatsachen und Verhältnissen angemessenen rechtlichen Gestaltung zu erheben waeren.

38) Federe Devlet kanunları, komantid şirketi (limited partnersnip) şahıs şirketi sayar; "Federal taxation deals with substance and not with form" prensibi ile bunlar kurumlar vergisine tâbi tutulur. Kurum kavramı hukukî değil iktisadidir: 1) Devamlılık 2) Yönetimin merkezileşmesi 3) Sınırlı sorumluluk 4) Ortaklığın serbest devri, şartları varsa o kuruluş kurumdur. Bkz. Raby W. L. age. s. 84 - 85.

39) Kottke K. Steuerersparung, Steuerungumgehung, Steurhinterziehung, Freiburg, 1963. s. 141. Dietl J. Die erlaubte Steuerersparung durch rechtliche Gestaltung wirtschaftlicher Verhältnisse, Nürnberg, 1965, s. 49.

40) Bütün maliyecilerimizin kullandığı "kanunî vergi kaçakçılığı" kendi içinde çelişiktir: Kanun kaçakçılığı tanımaz, kaçakçılığın kanunisi olmaz. Kaçakçılık (Hinterziehung) ve kaçamak (Umgehung) ayrı kavramlardır.

Bizde, tatbikattan aldığımız, bir peçeleme akdi misali şudur:

Gelir Vergisi Kanunumuzun 73 üncü maddesi, usul ve furu'un ikâmetine tahsis edilen meskenlerde kira şartı aramaz. Kardeşler arasında böyle bir tahsise kanun cevaz vermemiştir. Bir babanın kendi oturduğu bir katı, bir oğlunun iki katı vardır, diğer oğlunun katı yoktur. İki katı olan oğul, bir katını kardeşine tahsis etmek istemektedir. Kanun bu halde, kardeşe tahsis edilen katta kira şartı arayacaktır. Baba, problemi şöyle çözmüştür: Kendi katını, katsız oğluna tahsis etmiş, iki katlı oğlunun bir katını da kendisine tahsis ettirmiştir! Ortada bir muvazaa akdi medenî hukuk bakımından yoktur. Dolambaçlı yoldan vergi iç edilmektedir: Ayrı bir olayda bir kardeş bir kardeşe kat tahsis etmiş ise vergi ödenmektedir.

Şimdi, babanın bu çözümünü, vergi hukuku kabul edecek midir? Bu çözümün aynısı bir misal, Almanya'da peçeleme akdi için okul misali olarak yaygındır⁴¹.

Peçeleme akdi problemi, *iktisadî tefsir* — *hukukî tefsir* ikilemine dayanmaktadır.

Peçeleme akdine ait kanun maddesi Almanya'da 1934 yılından beri vardır. Vergi kaza mercilerinin bir ara büsbütün iktisadî tefsir yoluna kaymaları olayı karşısında, iktisadî tefsirde ne kadar ileri gidilebileceği sorusu belirmiştir⁴². İktisadî tefsir, tüm benimsenirse, o zaman her akdi peçeleme akdi saymak mümkün hale gelir, bu halde ise *hukuk emniyeti* kalmaz. Almanya,da halen ikili tefsir konusunda hareketli tartışmalar vardır. Vergi hukukçuları, *hukuk emniyetine*, işletme vergicileri, *iktisadî olaya* öncelik verilmesinde ısrar etmektedirler.

Alman Vergi Mahkemesi, sayısı pek çok olan değişik kararlarından sonra, şimdiki halde orta yolda karar kılmıştır : Cari ve müteamel olmayan şekli benimsememekte, böyle bir şekil mükellef tarafından kullanılmışsa bunu peçeleme akdi saymaktadır.

İktisadî tefsirde sınırlı kalınması, iktisadî denklik prensibi, daha ziyade kanunla (yasama organınca) gerçekleştirilsin, neticesine varır; ik-

41) **Westerfelhaus H.** Verdeckte Gewinnausschüttung als steuerrechtliches und betriebswirtschaftliches Problem. Düsseldorf, 1961. s. 390 - 391. Ana-baba ile çocuklar arasındaki gayrimenkul intikallerinde emlak alım vergisi (Gründerwerbsteuer) alınmaz. Kardeş, kardeşe emlak devretmek istiyor. Önce babaya devir yapılmış, baba da öbür kardeşe devir yapmıştır.

42) **Westerfelhaus H.** age. s. 309 - 393 deki kararlar.

İktisadî denklik prensibi kaldırılınsın, vergi kaza mercileri hiç iktisadî tefsir yapamasın, neticesine varmaz. Bu neticede, batı ülkelerinde, vergi hukukçuları ile işletme vergicileri tam ittifak halindedirler. Batıda, vergi kanunları da iktisadî denklik prensibini gerçekleştirme yönünde gelişmektedir⁴³.

Bizde, vergi kaza mercileri iktisadî tefsir deyimini kesinlikle kullanmazlar. Kaza mercilerimizin, demir karaborsası ve ipotek faizleri için verdikleri kararlar; vergi peçelemesi durumu ile değil, muvazaa ile ilgilidir⁴⁴. Aşağıda, sunduğumuz karar, vergide kaçamak olayı ile tam alakadardır:

“...Dosya münderecatı muvacehesinde ihtilâf; dâvalının ortağı bulunduğu Paksoy Limited Şirketinin teklif yılında elde ettiği geliri şirket ana sözleşmesi gereğince şirket sermayesinin % 15’i nisbetinde ihtiyata ayırıp geri kalanı ortaklar arasında iştirak hisselerine göre dağıtması gerekirken kârın tamamını ihtiyata ayırmış olmasından doğmuştur.

Hadisede dâvalının ortağı bulunduğu Paksoy Limited Ortaklığı aynı soyadını taşıyan 6 ortaktan kurulmuş olup *bu durumdan bilistifade* ortakların şahsi menfaatlerini korumak hususunda bu kararı istedikleri şekilde almaları mümkün bulunmaktadır. Bu imkândan fayadalanarak ortakların teklif yılında tahassül eden kârdan şirket esas mukavelesi ile kararlaştırılan nisbetin üstünde bir miktarını almayarak şirkete terk etmek hususunda verdikleri bir kararın *ticaret kanununu bakımından hükmî şahsa izafesi mümkün bulunsa dahi vergi kanunlarının uygulanması bakımından* ortakların şahsi durumlarına göre ihtiyarları ile alınmış bir karar olarak sayılmasına mâni yoktur.

Aksine bir noktai nazarın kabulü aynı zamanda *bu gibi yollardan vergi borçlarının tecilinin teminine imkân bahşetmek ve Devlet alacağını akibeti meçhul bir duruma düşürmek* demek olur ki, bunun ne hukuken

43) Alman Kurumlar vergisininin 12 inci maddesinde, bir şirketin üst yönetim organına her ne nam ile olursa olsun ödedeği paralar, Kurum matrahından düşülemez. Alman Kurumlar vergisini, aynen bize alan kanun koyucu, bu fıkrayı almamıştır.

Amerikan Kurumlar vergisinde, gayesiz ve vergiden kaçınmaya matuf olarak ayrılan yedekler tanınmaz ve vergiden ayrıca % 27.5 cezaya tâbi tutulur. Bkz. **Internal Revenue Code**, Sec. 531.

44) Bkz. Demir karaborsası kararı için, Vergiler Temyiz Komisyonu umumi Heyeti, 14.1.1959, R. 542 - 546, K. 612 Kararlar dergisi sayı 1, s. 101; Faiz kararları için, sayı 3, s. 130 - 131.

ve ne de vergi mevzuatımız bakımından tecvizi mümkün değildir. Bu itibarla sözü geçen meblâğın teklif yılında elde edilmiş sayılamayacağı hususundaki gerekçede kanunî isabet görülmediğinden dâvacı iddialarının kabulü⁴⁵...”

Görülüyor ki, Danıştay, ihtiyata ayırmayı ticaret kanunu bakımından muteber saymakta ve fakat vergi kanunu yönünden tanımamaktadır. Ortada bir muvazaa durumu — hukuken. — yoktur, şirket ihtiyata ayırmayı gerçekten yapmıştır. O halde Danıştay'ın kararı peçeleme akdini (vergide kaçamağı) tanımamaktan başka bir şey değildir.

Kararın gerekçeleri şunlardır :

- Şirket statüsünde ihtiyata % 15 ayrılacağı yazıdır.
- Ticaret kanunu, statüye rağmen, umumî heyete istediği ölçüde ihtiyat ayırmak hakkını tanımıştır⁴⁶.
- Mükellef durumundan istifade edemez.
- Bu yollardan vergi borcu tecil edilmiş olur.
- Devlet alacağının akıbeti meçhul bir duruma düşer.
- Vergi mevzuatımız bu durumu tecviz etmez.

Devlet Şuramızın, bu kararı ile, iktisadî tefsirde çok geniş davranışını kabul etmemiz gerekir. Zira, anonim şirket de, limited şirket de yedekler politikası ile vergi borcunu tecil ederler. Bu durum, elbette bu şirketlerin istifadelerinedir. Vergi kanunlarımızda, ihtiyatları sınırlayıcı bir hüküm olmadıkça veya vergi nisbetleri, kurumların lehine olmayacak şekilde ayarlanmadıkça, kanun koyucu bu duruma cevaz veriyor, demektir.

Vergi hukuku yönünden, Limited Şirketle Anonim Şirket arasında hiç amma hiç fark yoktur. Normal şirketler ile aile şirketleri de farksızdır. Fark, bunlardan birinin iktisadî denklik prensibine aykırı davranışı ile meydana gelir.

Söz konusu ettiğimiz karara göre, Devlet Şuramız, tüm ihtiyat ayrılacağıın şeklen statüde yazılı olduğu veya şirket nevinin anonim bulunduğu hallerde de yedekler politikasının sınırlanması gerekeceğine karar verebilecek midir? Kanaatimizce, bu sorunun cevabı menfi olacaktır. Çünkü, hiç bir şirketin yedekler politikasının kısıtlanacağı hükmü vergi kanunlarımızdan çıkarılamamaktadır.

45) Danıştay. 4 üncü Daire, S. 1959/6566 K. 1964/5505. Kararlar Dergisi, 93 - 94. s. 111.

46) Türk Ticaret Kanunu, md. 469, 534.

Bununla beraber, kararı benimsiyoruz: Bizce kararın asıl önemi, vergi sistemimizdeki boşluğu — zımnen de olsa — göstermesinde ve — ismi konmasa da — iktisadî tefsire bir başlangıç olmasındadır.

VII. Netice

İşletme vergiciliği hakkında genel bilgiler, bu yazımızın ilk beş paragrafında hayli yer işgal etti. Maliye öğretimi yapan herhangi bir kuruluşumuzun söz konusu disiplini programlarına almamış bulunması durumu, buna sebep oldu. Son paragrafda hukukî şekil seçimi problemi işletme vergiciliği yönünden tartışıldı.

Hukukî şekil seçimi problemi ile — aynı bir yazımıza konu olacak olan — finansman problemi, işletme vergiciliğinin en önemli iki konusudur. İşletme vergiciliği, her iki problemi de işletme vergiciliği açısından eleştirmekte ve iktisadî denklik prensibine göre iki problemi çözmeğe uğraşmaktadır. İktisadî denklik prensibi, aynı iki iktisadî olayın aynı şekilde vergilendirilmesi demektir: Vergi kanunlarının işletmelere aşırı finansman imkânı tanıyan ve işletmeleri hukukî şekil seçiminde serbest bırakan hükümleri, işletmeleri farklı vergi yüküne maruz bırakmak neticesine varmamalıdır.

İktisadî denklik prensibi, kamu maliyesinin baş problemi olan, vergi adaletinin temini probleminden başka bir şey değildir. İşletme vergiciliği, bu problemi elle tutulur hale getirmekte, bize, vergi yükü hesaplarında kullanabileceğimiz bazı ölçüler vermektedir.

Bir vergi sisteminin, kanun koyucunun ve kazaî mercilerin iktisadî denklik prensibini benimsediği ölçüde, vergi adaletini sağlayacak yönde gelişeceği; vergi kanunlarının da, iktisadî denklik prensibini kullandığı ölçüde, daha az çelişik ve daha çok tutarlı hükümlere kavuşacağı meydandadır.

SOME ECONOMIC ANALYSIS OF INFLUENCES OF GOVERNMENT EXPENDITURES ON THE NATIONAL ECONOMY

Prof. Tadao YAMAGUCHI
University of Chûo, (JAPAN)

— 1 —

In beginning with my lecture on the subject of today, please let me express my fundamental idea regarding to our national economy, although it may be somewhat philosophical.

There are many arguments with regard to how we have to make our conception of economic community as a whole. One of disputants maintains that the public economy (Staatswirtschaft, öffentliche Finanzwirtschaft) is confronted with the capitalistic market economy (kapitalistische Marktwirtschaft) each other. Another argues that the public economy is included in the capitalistic economy, that is, the former is governed and restricted by different economic principles. There is, to a thinker who recognizes the antagonistic relations between the public economy and the market economy is only superficial, and both economies are in cooperative relations, aiming at the same end by means of different measures

Concerning to these arguments mentioned, I have ever discussed them in my treatise on Logical Structure of Economic Community and Principles Governing the Taxation (in Japanese), by studying the theories of Hans Ritsch, G. Colm and Herbert Sultan etc¹. So, I would like

1) In this article, I have referred to H. Ritschl, *Gemein Wirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft*, Tübingen 1931. Ritschl, *Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung*, Bonn-heipzig 1925. Ritschl, *Der Staatsschauspiel in der Depression*, *Archiv f. Sozialwiss. u. Sozialpol.*, Bd. 69. 1933. W Gerloff, *Steuerwirtschaft und Sozialismus*, *Archiv f. die Geschichte des Sozialismus*, 1922. Herbert Sultan, *Die Staatseinnahmen*, Tübingen 1932. Sultan, *Ueber das Verhältnis von Steuerstaat und Unternehmerstaat*, Fest-

to refer to only my conclusion gained from this study, abbreviating details of my arguments.

H. Ritschl's opinion is that our national economy is to be recognized as a dual economy, and there are fundamentally different economies, namely, on the one side Staatswirtschaft and on the other side kapitalistische Marktwirtschaft, and although both economies are in antagonistic relations, at the same time, they are in mutual complementary relations. H. Sultan's conception about the structure of the economic community is different from Ritschl's. Sultan develops his sociological thought. According to him, the national economy in which we live is not a dual economy, and it must be considered as a united and consolidated whole. With C. Brinkmann², he points out the facts that the modern states and modern capitalism have sprung from the same origin — the same sociological and cultural environments. He rests fundamentally on these facts.

Well, referring to my idea, I think too, with Sultan, our national economy is to be considered as a united whole, but, I cannot deny Ritschl's idea of the antagonistic-cooperative — compensatory relations between the public economy and the market economy.

The historical study of social and economic developments of many countries called capitalistic will reveal us that in accordance with the circumstances and the necessity of the time, sometimes the antagonistic aspect of the relations mentioned were reflected clearly, and sometimes the cooperative-complementary aspect of the relations between both economies were imaged on us.

Besides, I should like to express what I have in mind, although it is my tentative idea. Whether the relations between the state and the market economy (the private sector) are antagonistic or cooperative-comp-

gabe f. G. v. Schanz, Beiträge zur Finanzwiss., Bd. 1. Tübingen 1928. Sultan. Die reine "Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung" und die Finanzsoziologie, Archiv f. Sozialwiss. u. Sozialpol., Bd. 59. 1928. Horst Jecht, Wesen und Formen der Finanzwirtschaft, Jena 1928. Gerhard Colm, Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1927. F. Tönnies, Gemeinwirtschaft und Gemeinschaft, Schmollers Jahrb. 58 Jahrbang 1934, halbb.

2) Carl Brinkmann, Die Moderne Staatsordnung der Kapitalismus, GDS. LV. Abt., 1 Teil, Tübingen 1925.

plementary depend upon the following circumstances. That is to say. When the state (vorenment), by means of its public finance, stimulates and promotes capital-accumulation in private sector, it can be said to have cooperative-complementary function. On the contrary, if the state, through its government finance, hinders and retards capital-accumulation of the market economy, its function must be considered as antagonistic³.

— 2 —

Allocation of economic resources and capital-formation in national economy:

In the real world, all economic resources are not always fully employed. That is. There is no full employment. Sometimes we are suffered from unemployment — they speak generally of labour-unemployment, but unemployment is not limited to it, there are land-unemployment and capital-equipment-unemployment. In short, when there are unemployment of one of factors of prudiction, there are some idle resources.

In spite of this real circumstances, in dealing with economic theory, we are able to assume that we have full-employment of economic resources. That is the assumption of full-employment. It may be said that it is a traditional but reasonable way to study how economic resources are employed in national economy, on assumption of full-employment. Except Keynes, Hayek⁴, Schumpeter⁵ and many theoretical economists

3) In this connection, it is necessary to give some remarks on the public expenditures for social services. If the government makes outlay for social services within a certain limit — of course, it is very difficult to fix the limit — these expenditures will not be inconsistent with the cooperative-complementary function of the state. But, if the government makes too much outlay for social services, obstacles must be thrown on capital accumulation of the private sector. Is it a mistake to consider U. K. as a typical country, where, owing to excessive public expenditures for social services, capital accumulation of the market economy is checked and economic growth is retarded? So, in short, the government must find, I think, efficient measures by which it can promote the welfare of the people and facilitate capital formation in private sector at the same time. The fiscal policy is considered as the very measure capable of performing these functions.

4) Friedrich von Hayek, *Preise und Produktion*, Wien 1931. S. 33ff.
Hayek, *Prices and Production*, London 1932.

5) J. Schumpeter, *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*, Weite Aufl., 1926. S. 102ff.

are developing their economic theories, assuming that there is no unemployment of economic resources.

Well, my next task is to explain capital-formation from a viewpoint of allocation of economic resources, assuming that there is no unemployment.

Let us, at first, consider about the allocation of economic resources. There are many ways in allocating resources. We can allocate resources to the textile factories in order to enable the production of these factories to increase. We can allocate economic resources to the iron and steel factories in order to increase the outputs of these factories. We can also allocate economic resources to some service industry to make it grow larger. Like this, there are many ways in allocating economic resources. But, considering theoretically, it is important to answer the next question. That is: what sort of allocation of economic resources is favourable to the capital-formation in national economy?

If it is so, then, we must begin with explaining the capital-formation. So far we rest on the assumption of full employment, we can outline the capital-formation-process as follows. The capital will be formed when productive-goods (capital-goods) like iron, steel, machines, ships, roads, transportation facilities, bridges, railways, trunks, electric-power equipments, some materials and stoffs etc. are produced more in comparison with production of consumption-goods like foodstuffs, textile, goods and services. This relation means that it is necessary to allocate more economic resources to the production of productive-goods. If there are still idle resources, we can take these and allocate them additionally to the productive-goods industries. But, as we rest on the assumption of full-employment, we cannot do so. Therefore, if it is necessary to allocate more additional resources to the productive-goods industries, we must take these additional resources from economic resources used in the consumption-goods industries. Consequently, the capital-formation means the transfer of economic resources from the consumption-goods industry to the productive-goods industry. So, while capital is being formed, we are enforced to cut down economic resources employed in the consumption-goods industry and allocate them to the productive-goods industry. As the result of this, during the capital-formation, we have to give up the idea of the increasing of the consumption-goods and services, although we can expect the increase of these goods and services in the future, thanks to the augmented capital.

— 3 —

Now, in this place, we can deal with the influences of the government finance, especially of its expenditures on national economy.

Our problem is shown in the next question: What relation is there between the government expenditures and the allocation of economic resources in national economy? But, there are many sorts of government expenditures, and each of them has its own function. Consequently, our problem is to be modified as follows. How does each separated — individual — expenditure relate to the allocation of economic resources in national economy?

By the way, it is needless to say that each expenditure takes a form of money-payment, and therefore it shows and means the demand for something. It will be finally the demand for a part of economic resources through demanding the productive-goods or the consumption-goods.

From this viewpoint, for a little while, we are concerned with the classification of the government expenditures. According to my view⁶ it is reasonable to classify the government expenditures in accordance with the economic function of each expenditure mentioned below. This economic function is as follows:

- (1) the case in that the demand for economic resources is caused directly by an individual expenditure.
- (2) the case in that the demand for economic resources is caused directly by an individual expenditure.

The first case means the government employs directly a part of economic resources and uses it. On the contrary, in the second case, the government employs indirectly a part of economic resources through its buying of the consumption-goods and services, or through the receiver of its expenditure-money-transfer expenditure.

So, the second case may be divided into two, one is a sort of real expenditure (although its relation to economic resources is indirect), other is transfer expenditure. In order to distinguish between the real

6) I have ever written about the classification of public expenditures, examining theories of many authors regarding to public expenditures. See my work, *Government Finance and National Economy — Theoretical and Statistical inquiry into the functions of public expenditures from viewpoint of national economy*, Tokyo 1941 (in Japanese).

expenditure of the second case and the expenditure of the first case, we must call the former the 2nd real expenditure and the latter the first real expenditure. For the sake of abbreviation, we may use the expression of I-R.exp. and 2-R-exp. Pigou has contributed to classification of public expenditures. But, he, in the 1st ed. of his *A Study in Public Finance* (in 1928), maintains the difference between exhaustive exp. and transfer exp. but he adopts the distinction of real exp. from transfer exp. in the 2nd ed. of this work (in 1929). Finally he prefers the expression of non-transfer and transfer exp. to the former manifestation in the 3rd. ed. of the book (in 1947). Pigou seems to have not divided non-transfer expenditures into two, but I would like to do so. I think it is necessary to distinguish two different real expenditures, that is, I-R-exp. and 2-R-exp., in order to study the relations of public expenditures to allocation of economic resources.

Here, it is the time to refer to the concrete examples of expenditures that belong to respectively to each category of government expenditures.

Firstly, speaking of the expenditure belonging to I-R-exp., there are the expenditures that will cause the demand for producers' goods (or investment or capital goods) such as raw materials, semi-finished goods, fuels & energy and constructive materials. These goods are to be used mainly and directly in the government enterprises (railway and telegram-telephone), and in its public works (flood control, road improvement, harbour, fishing port & airport construction, housing improvement, sanitary improvement, improvement of agricultural foundation, forest road and water supply for industrial use and disaster rehabilitation and so on). Besides, we must count land and labour in this category.

Secondly, referring to 2-R-exp., there are the expenditures that will cause directly the demand for consumers' goods (consumption-goods) such as farm products, foodstuffs, textiles, furnitures, fuels and light, clothing papers and stationaries, printing machines and etc.

Thirdly, we can mention the following items as the transfer expenditures: all sorts of annuities and pensions (pensions for civil servants, pensions for veterans and war-bereaved families of soldiers), all kinds of subsidies, contributions and assistances which are the one-sided (unilateral) payments of the government of promotion of industry, commerce, education and scientific research and so on, all sorts of grant-in-aid to local government (in Japan 30 % of national tax revenues is transferred to local government), indenities, reparations and internally allotted charges etc. The feature of these transfer expenditures are found in that the go-

vernment don't dispoire directly any counter-presentation through these expenditures. In addition, we must mention the payments of national debt and its interest (inclusive of foreign national debt and its interest).

We may call all of these expenditures the money-transfer-expenditures, because their aims are always the one-sided money payments. On the contrary, two real expenditures mentioned above may be recognized as those capable of getting counter-presentation such as goods and labours.

— 4 —

On the basis of the preceding study, we can, by referring to the influences of the three expenditures mentioned on allocation of economic resources, give a provisional end to my lecture.

1) I-R-exp. will change directly the state of allocation of economic resources employed in national economy, and give some influences on the prices of economic resources.

(a) The increase of these expenditures will increase economic resources to be employed in the public sector and reduce them to be employed in the private sector. The increasing demand of the public sector for economic resources will compete with the demand of the private sector for them, under full-employment. And as the result of this competition, the prices of these resources will be raised up.

(b) When the increasing demand of the government for economic resources is supplied with, by transferring economic resources from the capital-goods (investment-goods) industry to the public sector, I-R-exp. will reduce the production of productive-goods, and give a damage to capital-formation in another way (for example, in the way of increasing capital-formation by the government's enterprises or by its public works).

(c) When the increasing demand of the government for economic resources are met with by transferring economic resources from the consumption-goods industry to the public sector, we can distinguish these cases into two:

(i) The economic resources transferred to the public sector are employed so to make public capital-formation by the government enterprises possible.

(ii) The economic resources transferred to the public sector are employed only so as to let the production of another consumption-goods increase more.

If it is the case of (i), the capital-formation will be promoted, although this formation is in the public sector. But, if it is the case of (ii), the state of capital-formation in national economy will be changed hardly.

2) 2-R-exp. will change indirectly the state of allocation of economic resources in national economy. But, we cannot say exactly. Whether it is favorable to capital-formation indirectly or not, depends almost upon the nature of 2-R-exp. concerned.

3) The relations of the transfer expenditures to allocation of economic resources are also indirect. Whether these expenditures can contribute to capital-formation in national economy or cannot, depend upon how the receivers of these expenditures use transferred money. Subsidies given to the capital-good makers by the government are considered to be employed by them in order to maintain the existing equipments or to establish a new capital-equipment.⁷ On the contrary, Subventions for the sake of supporting people's living such as pensions and unemployment allowances will increase the demand for consumption-goods and consequently change the state of allocation of economic resources in national economy. And this change would be always unfavorable to capital-formation itself.

— 5 —

Some remarks on personnel expenditure

The personnel expenditure is also a partly real expenditure. This expenditure is paid for human physical and intellectual labour of civil servants. The government can perform its administration by utilizing their labours. The important aspect of this expenditure from economic point of view is found in that salaries and remunerations paid for civil servants by the government will cause mainly the demand for consumption-goods. We don't deny that some savings may be expected from some civil servants whose salaries are relatively higher and larger. But, their capacity to save is not so strong and large that their indirect demand for productive-goods will not usually exceed their direct demand for consumption-goods.

7) Freudenberg, Die Subventionen, 1934. ss. 21-24.

KAMU HARCAMALARININ EKONOMİ ÜZERİNDEKİ TESİRLERİNİN İKTİSADİ ANALİZİ

Prof. Tadao YAMAGUCHI
Chûo Üniversitesi (JAPONYA)

— 1 —

Konuya, biraz sofistike olmakla beraber, millî ekonomiye ait kendi fikirlerimi izahla başlamak arzusundayım.

Bir bütün olarak iktisadî cemiyet kavramının geliştirilmesinde muhtelif görüşler vardır. Bir görüşe göre, kamu ekonomisi, kapitalist piyasa ekonomisi ile karşı karşıya bulunmaktadır. Diğerine göre ise, kamu ekonomisi, kapitalist piyasa ekonomisinin içinde yer alır; diğer bir ifade ile, birincisi ikincinin içinde yer almış olup, ayrı iktisadî prensiplerle idare edilmez. Kamu ekonomisi ile piyasa ekonomisi arasında bazı ayrılıkların olduğunu kabul eden düşünürlere göre de, bunlar tamamiyle satıhta kalmaktadır ve her iki ekonomi de aynı gayeye muhtelif vasıtalarla ulaşmaya çalışmaktadır ve aralarında işbirliği münâsebeti mevcuttur.

Hans Ritschl, G. Colm ve Herbert Sultan'ın teorilerini inceleyerek meydana getirdiğim, Japonya'da İktisadî Topluluğun Mantıkî Yapısı ve Vergileme ile İlgili Prensipler başlıklı çalışmamda yukarıdaki fikirlerin münâkaşasını yaptım¹. Bu itibarla, oradaki münâkaşaların detayını kısaltarak, vardığım neticelere atıf yapacağım.

1) Bu makalede şu kaynaklara atıf yapılmıştır: H. Ritschl, *Gemain Wirtschaft und Kapitalistische Marktwirtschaft*, Tübingen 1931. H. Ritschl, *Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung*, Bonn-Leipzig 1925. Ritschl, *Der Staatschaushalt in der Depression*, *Archiv f. Sozialwiss und Socialpol.*, Bd. 69. 1933. W. Gerloff, *Steuerwirtschaft und Sozialismus*, *Archiv f. die Geschichte des Socialismus*, 1922. Herbert Sultan, *Die Staatseinnahmen*, Tübingen 1932. Sultan, *Über das Verhältniss Von Steurstaat und Unternehmerstaat*, Festgabe f.G.V. Schanz, *Beiträge zur Finanzwiss.*, Bd. 1. Tübingen 1928. Sultan, *Die reine "Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung"* und die *Einanzsociologie*, *Archiv f. Socialwiss. u. Socialpo.*, Bd. 59. 1928. Horst Jecht, *Wesen und Formen der Finanzwirtschaft*, Jean 1928. Gerhard Colm, *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben*, Tübingen

H. Ritschl'in fikrine göre, millî ekonomimiz çiftli bir manzara arz etmektedir; bir yanda devlet ekonomisi (Saatswirtschaft), diğer yanda ise kapitalist piyasa ekonomisi (kapitalistische Marktwirtschaft) mevcut olup, bunlar birbirlerine karşı zıt durumda olmakla beraber, esasında birbirini tamamlayıcı mahiyettedir. H. Sultan'ın iktisadî yapı hakkındaki fikri Ritschl'kinden farklıdır. Sultan, sosyolojik görüşü geliştirmektedir. Buna göre, içinde yaşadığımız ekonomi çiftli bir ekonomi olmayıp, tek ve konsolide bir bütün olarak mütalâa edilmelidir. C. Brinkmann ile beraber² Sultan da modern devletlerin ve modern kapitalizmin aynı men'şeden ortaya çıktıklarını iddia etmektedir; bu temel, sosyolojik ve kültürel çevredir. Sultan esas itibariyle bu faktöre dayanmaktadır.

Kendi fikrine gelince, ben de Sultan gibi millî ekonomimizin tek bir ünite olarak mütalâa edilmesi gerektiğini ileri sürmekteyim, ancak bununla beraber Ritschl'in piyasa ekonomisi ile devlet ekonomisi arasındaki karşılıklı münâsebeti inkâr edemem.

Kapitalist olarak vasıflandırılan bazı ülkelerin iktisadî ve sosyal gelişmeleri üzerinde yapılan tarihî çalışmalarda şartlara ve zamanın ihtiyaçlarına göre, yukarıda bahsedilen ziddiyet bazan açıkça ortaya konmuştur, bazan ise bu iki ekonomi arasındaki işbirliği veçhesi, olduğu gibi bize aktirilmiştir.

Ayrıca, tam formüle edilmiş olmamakla beraber, kendimin ne düşündüğümü belirtmeliyim. Kamu ve özel sektör ekonomilerinin zıt durumda veya birbirini tamamlayıcı durumda olmaları şu şartlara bağlıdır. Eğer, malî yasıtlarla, devlet özel sektörde sermaye birikimini tahvil edip, arttırırsa, her iki ekonomi arasında telâfi edici mahiyette bir işbirliğinden bahsedilebilir. Buna mukabil eğer devlet, maliye kanalı ile, özel sektördeki sermaye birikimini engellerse, bu takdirde her iki ekonomi arasındaki münâsebetin zıt bir mahiyet arzettiği ileri sürülür³.

1927 F. Tönnies, *Gemeinwirtschaft. und Gemeinschaft*, Schmöllders Jahrb. 58. Jahrbang 1934, halbb.

2) Carl Brinkmann, *Die moderne Staatsordnung und der Kapitalismus*, G.O.S.L. V. Abt., 1 Teil, Tübingen 1925.

3) Bu noktada, sosyal hizmetler için yapılan kamu harcamaları üzerinde durmak gerekir. Her ne kadar muayyen bir hudut koymak zor ise de, eğer hükümet muayyen hudutlar dahilinde sosyal hizmetler için harcama yapıyorsa, bu harcamalar, devletin telâfi edici işbirliği fonksiyonu ile tezat teşki etmez. Fakat eğer devlet, sosyal hizmet gayesi ile aşırı harcamada bulunursa, bu durumda özel sektörde kapital birikimi engellenmiş olur. Sosyal hizmetler üzerine aşırı kamu harcaması yapıldığı için özel sektördeki ser-

Kaynakların Dağılımı ve Millî Ekonomide Sermaye Teşkili :

Gerçek hayatta iktisadî kaynaklar her zaman tam olarak kullanılmamaktadır. Diğer bir ifade ile tam istihdam mevcut değildir. Muhtelif zamanlarda eksik istihdam olmuştur. Eksik istihdam denince akla ilk gelen emeğin eksik istihdamıdır. Fakat eksik istihdam sadece emeğe mahsus değildir; emeğin yanında arazinin eksik kullanımı ve sermayenin eksik kullanımı da söz konusu olmaktadır. Kısaca, herhangi bir istihsal faktörünün eksik istihdamı söz konusu olunca, ekonomide mevcut âtil kaynak olduğu anlaşılır.

Gerçek hayatta mevcut olan bu duruma mukabil, İktisat teorisinde tam istihdam faraziyesi yapılabilir. Bu varsayım ile, bütün kaynakların kullanıldığı varsayılmaktadır. Böyle bir varsayım, millî ekonomide iktisadî kaynakların nasıl istihdam edildiğinin anlaşılabilmesi için başvurulacak ve geleneksel bir yoldur. Bu varsayımdan hareket etmeyen, Keynes, Hayek⁴, Schumpeter⁵ ve diğer bazı teorik iktisatçılar, ekonomide tam istihdamın olmadığı faraziyesinden hareket ederek kendi teorilerini geliştirmişlerdir.

İlk olarak, iktisadî kaynakların dağılımını ele alalım. Kaynakların dağılımında muhtelif metotlar vardır. İstihallerini arttırmak gayesi güdererek, kaynakları tekstil fabrikalarına tahsis edebiliriz. Veya bu kaynakları yine istihallerini arttırmak gayesi ile demir ve çelik fabrikalarına tahsis edebiliriz. Aynı şekilde, iktisadî kaynakları muayyen hizmet endüstrilerine tahsis edebiliriz, böylece bunların genişlemelerini sağlayabiliriz. İktisadî kaynakların dağılımında buna benzer muhtelif metotlar bulunabilir. Ancak teorik açıdan şu sorunun cevaplandırılması önem arz etmektedir: Millî ekonomide sermaye teşkili açısından nasıl bir kaynak tahsisi uygundur?

Meseleye bu açıdan bakınca, sermaye teşkili problemini izah etmekle işe başlamalıyız. Tam istihdam faraziyesine dayandığımız müddetçe,

maye birikiminin ve dolayısıyla iktisadî büyümenin engellendiği İngilterenin bu hususta tipik bir ülke olarak mütalâa edilmesi hatalı olur. Kısaca ifade etmek gerekirse, halkın refahı arttırılmak ve aynı zamanda özel sektördeki sermaye birikimini hızlandırmak için devlet müessir varidat bulmalıdır. Bu gayelerin gerçekleştirilmesinde en müessir aletin maliye politikası olduğu mütalâa edilebilir.

4) Friedrich von Hayek, Preise und Produktion, Wien 1931. S. 33 ff. (Hayek : Prices and Production, London 1932).

5) J. Schumpeter, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Weite Aufl., 1962, s. 102 ff.

sermaye teşkili vetiresini şu şekilde açıklayabiliriz. Eğer gıda maddeleri, tekstil ve hizmetler gibi istihlâk mallarına kıyasla, demir, çelik, makinalar, gemiler, yollar, münâkale vasıtaları, köprüler, demiryolları, kamyonlar, elektrik gücü sağlayan teçhizat, bazı aletler gibi müstahsil kapital malları istihsal ediliyorsa, bu takdirde sermaye teşkili meydana geliyor demektir. Bu münâsebetin ifade ettiği manâ şudur ki, ekonomide kapital mallarının istihsaline daha fazla kaynak tahsis edilmelidir. Ekonomide mevcut âtil kaynak varsa bunlar da kapital malı istihsaline yöneltilmelidir. Fakat tam—istihdam faraziyesine bağlı kaldığımız müddetçe buna imkân yoktur. Binaenaleyh, eğer kapitalmalları endüstrisi sahasına daha fazla kaynak tahsis etmek gerekirse, bunları istihlâk malları endüstrisi sahasından aktarmamız şarttır. Neticede, sermaye teşkili meselesi, kaynakların istihlâk malları endüstrisi sahasından istihsal malları endüstrisi sahasına aktarmak anlamını ifade eder. Dolayısıyla, bir yandan sermaye teşkili meydana gelirken, diğer yandan kaynaklar istihlâk-malları endüstrisi sahasından istihsal malları endüstrisi sahasına kaydırılmış olmaktadır. Şu halde, istihlâk mallarının ileride istihsalinin artacağı beklenmekle beraber, sermaye teşkili anında bu mal ve hizmetlerin artırılması fikrinden vazgeçmeliyiz.

— 3 —

Burada devlet harcamalarının tesirlerinden, bilhassa bu harcamaların millî ekonomi üzerindeki tesirlerden bahsedebiliriz.

Meseleye şöyle bir sualle girebiliriz: Devlet harcamaları ile ekonomide kaynakların dağılımı arasında nasıl bir münâsebet mevcuttur? Ancak devlet harcamaları çok çeşitlidir. Ve herbirinin fonksiyonu başkadır. Binaenaleyh, ilk sorduğumuz sual şu şekilde bir değişikliğe tâbi tutulmalıdır: Her bir münferit devlet harcamasının ekonomideki kaynak dağılımı ile nasıl bir münâsebeti vardır?

Şunu hatırlatmak gerekir ki, her bir harcama, para tediyesini ifade eder ve bundan dolayı muayyen bir şeye olan talep anlamını taşır. Bu talep, ya istihsal malına veya istihlâk malına olmak üzere nihaî olarak iktisadî kaynaklardan bir kısmına olan talebi aksettirir.

Meseleye bu açıdan bakınca, devlet harcamalarının tasnifi ile karşı karşıya gelmiş oluruz. Kanaatimce⁶ devlet harcamalarını her bir harca-

6) Kamu harcamalarının tasnifi hakkındaki görüşlerim ve bu konuda muhtelif müelliflerin teorileri için kendi kitabıma bakınız: Maliye ve Mil-

manın aşağıda zikredilen iktisadî fonksiyonlarına göre tasnif etmek makûldür. Bu fonksiyonlar şöyle sıralanabilir:

- (1) Münferit harcama kalemi ile, iktisadî kaynaklara doğrudan talebin yaratıldığı hal.
- (2) Münferit harcama kalemi ile, iktisadî kaynaklara dolaylı talebin yaratıldığı hal.

Birinci durumda devlet, iktisadî kaynaklardan bir kısmını doğrudan alır ve kullanır. İkinci halde ise bunun aksine devlet ya istihlâk mal ve hizmeti satın alarak veya yaptığı transfer harcamalarını alanlar kanalı ile iktisadî kaynakların bir kısmını dolaylı olarak kullanır.

Binaenaleyh, ikinci durumda devlet harcamaları ikiye ayrılabilir; bunlardan biri bir çeşit reel harcama (iktisadî kaynaklara olan münâsebeti dolaylı olmakla beraber), diğeri ise transfer harcamasıdır. İkinci halin reel harcaması ile birinci reel harcama arasında ayırım yapabilmek için, birinciye, birinci reel harcama ($1-R-H$); ikinciye ise, ikinci reel harcama ($2-R-H$) diyeceğiz.

Devlet harcamaları teorisine Pigou'nun katgısı olmuştur. Pigou, A Study in Public Finance adlı eserinin ilk baskısında (1928), nihai harcama ve transfer harcamaları arasında ayırım yapar, fakat eserinin ikinci baskısında (1929) reel harcamaları transfer harcamalarından ayırır. Nihayet eserinin üçüncü baskısında (1947) Pigou, transfer mahiyetinde olmayan ve transfer mahiyetinde olan harcamalar ayırımını benimser. Pigou, transfer mahiyetinde olmayan harcamaları ikiye ayırmak ıremayülü göstermemektedir, fakat ben ayırmaktayım. Kamu harcamalarının iktisadî kaynakların dağılımına tesirini tam olarak inceleyebilmek için, $1-R-H$ ve $2-R-H$ olmak üzere reel harcamaları ikiye ayırmak zaturredir, kanaatindeyim.

Burada, her bir devlet harcaması kategorisine giren harcamalar hakkında müşahhas misaller vermeliyiz.

Bir defa, $1-R-H$ kategorisine dahil harcamalar arasında, ham madde, yarı-mamûl maddeler yakıt ve enerji maddeleri ile inşa maddeleri gibi kapital mallarına (veya yatırım mallarına) talep yaratan harcamalar vardır. Bu mallar, esas itibariyle demiryolu ve telgraf telefon gibi devlet işletmeleri ile, sel kontrolü, yol inşası, liman, dalyan ve hava meydan-

İi Ekonomi-Millî Ekonomi Açısından Kamu Harcamalarının fonksiyonları Üzerinde Teorik ve İstatistikî Bir Araştırma, Tokyo 1941 (Japonca).

ları inşası, iskân işleri, sağlık işleri, ziraatin geliştirilmesi, orman yolu ve su yollarının sınıflı gaye ile kullanılması gibi kamu işlerinde doğrudan kullanılır. Ayrıca arazi ve emeği de bu kategoride saymamız gereklidir.

Saniyen, ikinci reel harcamalar arasında, ziraat mahsulleri, gıda maddeleri, tekstil maddeleri, ev eşyaları akaryakıt ve elektrik enerjisi, kâğıt ve baskı makineleri v.s. ... gibi istihlak mallarına doğrudan talep yaratan harcamalar vardır.

Üçüncü olarak, transfer harcamaları arasında şu kalemleri sayabiliriz: Her türlü sosyal ödenekler (memurlara ve harp malûllerine yapılan ödenekler), malî yardımlar, sanayi, ticaretin, eğitim ve ilmi araştırmayı teşvik gayesi ile devletin tek taraflı yaptığı yardımlar, mahallî idarelere yapılan nakdî yardımlar (Japonya'da merkezî devletin vergi varidatının % 30 u mahallî idarelere devredilir) dahilî kalkınma harcamaları v.s.... Bu harcamaların bâriz vasfı, devletin bu harcamalar karşılığında bir şey almamasıdır. Bunlara ilâveten, millî borç ve taksitlerin ödenmesi de (dış borç ve bunun faizi de dahil olmak üzere) zikredilmelidir.

Bütün bu masraflar, tek taraflı para tediyeleri olduğundan, transfer harcamaları olarak bilinir. Halbuki, yukarıda behsedilen iki reel harcamalar karşılığında mal ve hizmet gibi reel faktörler alınır.

— 4 —

Yukarıdaki izahların ışığı altında, üç tip harcamanın iktisadî kaynakların dağılımı üzerinde tesirleri bakımından şu sonuçlara varılabilir.

I. I—R—H, millî ekonomideki mevcut kaynak dağılımını doğrudan etkileyerek, bunların fiatları üzerinde müessir olur.

a) Bu tip harcamaların artması, kamu sektöründe istihdam edilen kaynakları attırıp, özel sektördeki mevcut kaynakları azaltır. Tam istihdam halinde, kamu sektörü ile özel sektör, kaynak dağılımı bakımından birbiri ile rekâbet halindedir. İşte bu rekabetin sonucunda, fiatlar yükselecektir.

b) Artan devlet talebi, iktisadî kaynakların sermaye malları endüstrisinden kamu sektörüne aktarılarak karşılanması ile, I—R—H. istihsal mallarının istihsalini kısip, sermaye teşkilini engellemiş olur. Ancak, eğer bu harcamalar diğer bir yoldan (meselâ devlet işletmelerinde sermaye

teşkili gibi) kamu sektöründe sermaye teşkiline yol açarsa o takdirde global olarak sermaye birikimi engellenmiş olmaz.

c) Artan devlet talebi, iktisadî kaynakların istihlâk malları endüstrisinden kamu sektörüne aktarılması ile karşılanıyorsa, bu takdirde iki ayrı durum ortaya çıkabilir:

(i) Kamu sektörüne aktarılan iktisadî kaynaklar, devlet işletmelerinde sermaye teşkili gayesi ile kullanılabilir.

(ii) Kamu sektörüne aktarılan iktisadî kaynaklar bu sektördeki istihlâk mallarının arttırılmasına tahsis edilebilir.

Eğer (i) hali mevcutsa, toplam sermaye teşkili artmış olur, fakat kamu sektörünün nisbî hissesi yükselir. Eğer (ii) hali mevcutsa, ekonomideki sermaye teşkili değişmemiş olur.

2. 2—R—H, Ekonomideki iktisadî kaynakların dağılımını dolaylı olarak etkiler. Fakat bu hususta kat'î bir şey söylenemez. Bu tip harcamaların sermaye teşkiline dolaylı olarak yardım edip etmemesi bizzat harcamanın karakterine dayanır.

3. Transfer harcamalarının, kaynakların dağılımı üzerindeki tesiri dolaylıdır. Bu harcamaların millî ekonomide sermaye-teşkili üzerindeki, transfer harcamalarını alanların bu paraları kullanma şekline bağlıdır. Kapital malı imalâtçılara verilen malî yardımlar, mevcut sermayenin ikamesinde veya yeni sermaye —teçhizatının kurulmasında kullanılıyor demektir⁷. Halbuki, yaşlılık veya işsizlik ödemeleri gibi fertlerin yaşama standartlarının yükseltilmesi gayesi ile verilen yardımlar, istihlâk mallarına olan talebi arttırarak, ekonomideki kaynak dağılımını değiştirecektir. Bu değişiklik, sermaye teşkili aleyhine cereyan edecektir.

— 5 —

Ferdî Harcamalar Üzerine Bazı Mütalâalar :

Ferdî harcamalar da reel harcamalardandır. Bu harcamalar, memurların entellektüel kapasitesini ve fizikî güçlerini arttırmak için yapılır. Devlet, ancak memurların emekleri vasıtasıyla idarî fonksiyonunu icra edebilir. Memurlara aylık veya sair adlar altında verilen bu tip harcamaların ikti-

7) Freudenberg, Die Subventionen, 1934. ss. 21-24.

sadı açıdan en önemli özelliği, bunların istihlâk malına olan talebi arttırmasıdır. Aylığı nisbeten yüksek olan memurlardan bir kısmının tasarruf edeceği inkâr edilemez. Fakat bu zümrenin tasarruf gücü istihsal mallarına olan dolaylı taleplerini, istihlâk mallarına olan doğrudan taleplerinden daha üstün seviyede tutacak kadar yüksek değildir.

Tercüme Eden : **Asis. Dr. İzzettin ÖNDER**

GELİRLERİN İDARELER ARASI DAĞILIMI VE TÜRKİYE'DE SON GELİŞMELER

Dr. İlhan ÖZER
Maliye Bakanlığı
Gelirler Gn. Md. Müşaviri

G İ R İ Ş

Kamu hizmetlerinin ve gelir kaynaklarının "Merkezî İdare" ile "Mahallî İdareler" arasında dağılımı konusuna malî literatürde geniş yer verilmiştir. Tarihî gelişim sonunda mahallî kuruluşların birleşmesinden ortaya çıkmış devletlerin maliyecileri, bu konuyu bütün teferruatı ile tetkik etmişler ve teorisini de geliştirmişlerdir. Amerika Birleşik Devletleri, Almanya ve İsviçre gibi eyalet, vilâyet veya kantonların birleşmelerinden kurulan devletlerde; mesele mahallî muhtariyetlerle birlikte ele alınmış ve gerek gelir toplama, gerekse masraf yapma serbestisi hususlarında ciddi mücadeleler cereyan etmiştir.

Yüksek tahsil müesseselerimizde uzun yıllar okutulmuş "Mahallî İdareler Maliyesi" derslerinin son senelerde ihmâl edildiği bir gerçektir. Aslında; memleketimizde, mahallî idarelerin fonksiyonlarının çok azaldığı dikkati çekmiş ve hatta, birçok hizmetlerin merkezi hükûmet tarafından görülmeğe başlanması üzerine, hizmet konularının da kalmadığı ifade edilegelmiştir. Mesele, bu zaviyeden ele alındığı taktirde; konunun ehemmiyetinin azalması ölçüsünde, malî literatürde de ehemmiyetinin azalacağı, dolayısıyla "Mahallî İdareler Maliyesi" ile ilgili meselelerin ilmi açıdan tartışmalarının kısırlaşacağı veya hiç olmazsa bu konuda olumlu, yapıcı münakaşalardan uzaklaşacağı anlaşılmaktadır.

Şurası muhakkaktır ki, batı maliyecileri malî kaynakların dağılımı meselesine kitaplarında pek fazla yer vermişlerdir. Hemen her maliye kitabında bu konu, hem teori, hem de tatbikat yönünden tartışılmıştır. Temenni ederiz ki; malî ehemmiyeti azalmasına rağmen; mahallî idarelerin fiskalitesi konusuna bizde de lâıyk olduğu ehemmiyet verilsin. Zira; bugün için memleketimizde "İl Özel İdareleri", "Belediyeler" ve "Köy-

ler” bir realitedir. Bu mahallî idarelere; kamu hizmetleri verilmiş ve bunların görülebilmesi için malî kaynaklar tahsis edilmiş veya yardımlarda bulunulmuştur.

Konunun aktüel omasını sağlayan duruma gelince; mahallî idarelerin gelirlerinin kifayetsiz oluşu karşısında; bazı kanun tasarıları hazırlanmış ve Meclise sevk edilmiş bulunmaktadır. “Malî Tevzin” kanun tasarısının yanı sıra, “Emlâk Vergisi” kanun tasarısı da mevcuttur. Aynı zamanda, “İl Özel İdaresi Kanunu” Tasarısı ile “Belediye Kanunu” ve “Belediye Gelirleri Kanunu” tasarısı da elde bulunmaktadır. Diğer taraftan; kısa bir süre içinde bir genel tahrir gidilerek; mahallî idarelerin en önemli gelir kaynaklarından olan bina ve arazinin yeni kıymetlere göre değerlendirilmesi bahis konusudur. Böyle bir tahrir; sadece Bina ve Arazi Vergilerinin yerini alacak olan Emlâk Vergisini sıhate kavuşturmakla kalmıyacak; Emlâk Alım Vergisi, Veraset ve İntikal Vergisi gibi merkezî idare gelirlerine de müsbet tesirlerde bulunacaktır.

Bu kısa girişten sonra, konumuzu üçlü bir tasnif içinde sunmayı uygun görmekteyiz. İlk bölümde, “Malî Tevzin” ile ilgili prensipler yer alacak; ikinci bölümde, “Türkiye’de Mahallî İdareler”in görevleri ve gelişleri konularına temas edilecek, son bölümde, mevcut kanun tasarıları hakkında izahlarda bulunulacak ve genel tahrir sorunu tartışma konusu yapılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1 — Malî Tevzin Nedir?

Kamu hizmetlerinin merkezî hükûmet ile birlikte mahallî idareler tarafından da ifası hemen hemen her memlekette kabul edildiğine göre; bu hizmetlere yetecek malî kaynakların da mahallî kuruluşlara verilmesi gerekmektedir. Genellikle; bütün vatandaşları ilgilendiren hizmetlerin merkezî hükûmet tarafından; mahallî hizmetlerin ise o mahallin idaresi tarafından görülmesi ana fikir kabul edilmiştir. Kamu hizmetlerinin ikiye ayrılarak; “merkezî hükûmet hizmetleri” ve “mahallî idareler hizmetleri” diye ayrılması; Devlet ile mahallî idareler arasında hem hizmet yönünden; hem de kaynaklar yönünden ilişkilerin artmasına yol açmıştır. Hizmetlerin ayrılması ile birlikte, malî kaynakların da dağıtılması veya paylaşılması söz konusu olmuştur.

Mâlî Tevzin Kanun Tasarısında "Mâlî Tevzin" (Âmme hükmî şahısları arasında, bir yandan hizmetlerin ve dolayısıyla bunların gerektirdiği giderlerin; öbür yandan da, bu giderleri karşılayan gelirlerin muayyen esaslar dairesinde, sistemli bir tarzda bölüşülmesini ifade eden malî bir nizamdır.) şeklinde bir tarif görülmektedir. Kanun tasarısı tetkik edildiğinde; daha çok gelir kaynaklarının bölüşümünün esas alındığı; hizmetlerin bölüşümü konusuna ise fazla yer verilmediği dikkati çekmektedir. Kısaca; "Mâlî Tevzin", gelirlerin idareler arası dağılımına öncelik veren; bu arada Merkezî İdare ile Mahallî İdarelerin hizmet ilişkilerini de harekete başlangıç noktası olarak ele alan bir mefhumdur. Gelir kaynaklarının paylaşılması ile birlikte, âmme hizmetlerinin dağılımını da tetkik konusu yapar. Ancak; bize göre, Malî Tevzin'in esas meselesi; gelir kaynaklarının idareler arası dağılımı ile ilgilidir; zira mahallî idareler, merkezî hükümet gibi gelir konuları üzerinde hareket serbestisine sahip değildirler. Gelirlerine hakim olamayan bir kuruluşa; pek fazla âmme hizmeti yükletilmesi halinde ise, hizmetlerin bir kısmının yapılmaması gayet tabiidir.

Tarifinden hemen görüleceği üzere, malî tevzinin iki yönü vardır.

- 1 — Hizmet konularının bölüşülmesi,
- 2 — Gelir kaynaklarının dağılımı,

Bilindiği gibi kamu gelirlerinin toplandığı kaynak millî gelirdir. Her yıl âmme sektörü, millî gelirden belli bir nisbette hissesini alır ve yine millî gelir olarak dağıtımda bulunur. Son yılların genel temayülü; millî gelirden âmme sektörünün aldığı payların artması, bu payın devlet ile mahallî idareler arasındaki nisbetinin de, mahallî idareler aleyhine olarak büyümesi şeklindedir. Bu arada, gerek gelirlerin, gerekse giderlerin merkezileşmesi temayülü de müşahede edilmektedir.

Kısaca ifade etmek gerekirse:

- a) Gelir kaynaklarının başlıcaları, merkezî idarenin emrindedir ve gelirlerin merkezileşme temayülü kuvvetlidir.
- b) Önceleri mahallî idarelerin yaptığı bazı hizmetler, halen merkezî hükümetlerce yapılmaktadır; giderlerin merkezileşmesi bahis konusudur.
- c) Merkezî İdare de, Mahallî İdareler de; gelirlerini "Millî Gelir" den sağlamak zorundadırlar. Millî gelirden alınan pay artmakla beraber; bunlardan mahallî idarelere aktarmaların nisbeti azalmaktadır.

d) Mahallî İdareler, Devlet karşısında varlıklarını korumakta güçlük çekmekte ve gelirlerin paylaşılmasında söz hakları bulunmamaktadır.

e) Devletlerin tarihî gelişimi, mahallî idareler ile Devletin fiskal ilişkilerinin mahiyetine tesir icra etmektedir.

2 — Kamu Hizmetlerinin Bölüşümü :

Hizmetlerin tek bir kamu hükmî şahsiyeti tarafından toplanması ve yine bunun tarafından bütün hizmetlerin yapılması halinde, bir çok kolaylıklar da sağlanmış olacaktır. Bununla beraber; hizmet bölüşümü yapılmış ve gelir bölüşümü de zarurî bir hâl almıştır.

Kamu hizmetleri; başlıca Devlet ve Belediyeler tarafından görülmektedir. Genel mahiyette hizmetler Devletin görevleri arasına girmiş; şehir, kasaba halkına hitap eden hizmetler Belediyelerin hizmetleri arasında sayılmıştır. Böyle olmakla beraber, hizmetlerin ayrılması konusunda genel prensipler konulması oldukça güçtür. Tarihî oluşumun yanı sıra, ekonomik şartların, sosyal telâkkilerin ve mahallî ihtiyaçların bazı prensipler yarattığı söylenebilir.

Bu prensiplerin başında, hizmet müessiriyeti gelmektedir. Mahallî İdarelerin, müessir şekilde ifa edebilecekleri hizmetler onlara bırakılmadır. Mahallî idareler, mahallî ihtiyaçları daha iyi tesbit edebilirler ve ihtiyaçlardaki önceliği tayin edebilirler. Merkezî idare ise; bütün yurt sathındaki ihtiyaçları ve talepleri karşılamak zorundadır. Çok defa, merkezî idarenin bürokratik faaliyetleri, idarî personelin yarattığı gecikmeler, hem israflara hem de gecikmelere sebep olmaktadır. Bu sebeple; mahallî olarak süratle ve daha ucuz temini mümkün ihtiyaçların tedariki ve hizmetlerin görülmesi; Mahallî İdarelere bırakılmaktadır.

Millî Savunma, Dışişleri, Maliye gibi bazı ana âmme hizmetleri dışında kalan fonksiyonlar, mahallen daha kolay ifa edilebilmektedirler. Millî Eğitim, Sağlık, Sosyal hizmetler, su, elektrik, yol, gibi bazı mahallî hizmetler; mahalli idarelerce; hemşehrilerin arzularına ve ödeme güçlerine göre yapılabilirler. Burada zengin ve fakir bölgeler meselesi karşımıza çıkmaktadır. Bu özel durumu bertaraf etmek, Merkezî yardımlar yapmak suretiyle gayet kolaydır. Bu suretle, hizmet eşitliği sağlanmış olacaktır.

Kamu faaliyetleri bu şekilde bölüşme konusu yapılmakla beraber, genel temayülün merkezileşme istikametinde olduğunu ifade edebiliriz. Bunun sebepleri şunlardır:

a) Ulaşım alanında ve teknikte gelişmeler; mesafeleri kısaltmış ve ihtiyaçların merkez tarafından zamanında ve kesin olarak tesbitine ve karşılanmasına yol açmıştır.

b) Köy ve şehir münasebetleri genişlemiş ve hemşehri mefhumu değişmiştir: Köyden şehre akınlar olduğu gibi, aksi de olmuştur. Motorlu araçların gelişmesi; mahallî hizmetlerden bütün fertlerin istifadesini sağlamıştır.

c) Gelir kaynaklarının en önemlileri Devletçe istismar edilmiş; mahallî idarelere önemsiz gelir konuları bırakılmıştır. Bunların gelirlerinin azalması, hizmetlerini görmelerine mani olmuştur.

Her memlekette müşahede edilen bu hususlar; memleketimizde de dikkati çekmektedir. İl Özel İdareleri son yıllarda tamamen hizmetsiz kalmışlardır. Belediyeler; mahallî idareler içinde en fazla faaliyet gösterenlerden olduğu halde, bir çok belediye hizmeti ya Devlet tarafından karşılanmış veya bu hizmetler için Devlet yardımı gerekmiştir. Köylere gelince; köy içme suyu, köy yolu, köy okulu ve camii gibi hizmet konuları büyük ölçüde, Merkezî İdare tarafından ifa edilmiş; köy halkının belli konulara, belli nisbetlerde nakdî veya bedenkî yardımları sağlanabilmiştir.

3 — Kamu Gelirlerinin İdareler Arası Dağılımının Prensipleri :

Mahallî İdarelere hizmet konuları tahsis edildiği takdirde; bunların yapılmasını sağlayacak gelir konularının tefrikî zarureti ortaya çıkmaktadır. Mahallî İdareler; nasıl mahallî ihtiyaçları daha iyi görür ve hizmetleri merkezî hükûmete göre daha müessir ve süratli şekilde yapabilirlerse; mahallî gelirleri de daha iyi şekilde istismar ederler. Bu görüşle, mahallî idarelerin daha iyi idare edebilecekleri gelir kaynakları onlara terkedilmiştir.

Genellikle, malî tevzin konusunda, gelirlerin dağılımı meselesi, hizmetlerin bölüşümü meselesinden önce ele alınmaktadır. Bunun sebebi şudur: Hizmetlerin ifası gelire bağlıdır; gelir kaynağı tahsisleri arttıkça hizmet görme imkânları da fazlalaşır. Diğer taraftan; gelirlerin idareler arasında dağılımını müşahhas ve olumlu bir şekilde halletmek imkân fazlasıyla mevcuttur. Bu sebeplerle, bazı müellifler, malî tevzin'i sadece gelirlerin bölüşümü anlamında kullanmışlardır.

İdareler arasında gelir dağılımı prensiplerini kısaca şöyle formüle etmek kabildir.

a) Merkezî İdare ile Mahallî İdareler arasında gelir kaynakları tevzi edilirken, her iki idarenin de Millî Gelire müracaat edecekleri dikkate alınarak, bunların Millî gelirden almadıkları hisse bırakılmamasına dikkat edilecek; kaynaklar optimal hasıla verecek şekilde istismar edilecektir.

b) Kaynakların asıl sahibi olan Merkezî İdare, Mahallî İdarelere bıraktığı hizmet konularını onların yapabilmelerini sağlamak üzere, yeter kaynak terki mecburiyetindedir. Bu kaynakların kifayetsiz kalması halinde yardımlar yapılması icabetmektedir.

c) Mahallî İdarelere bir mahalde mukim kimselerden alınan vergilerden bazı paylar verilmesi genellikle tasvip görmektedir.

d) Emlâk üzerinden alınan servet vergileri ile mahallî hizmetlerin karşılığında sağlanan gelirler, hemen hemen her memlekette, mahallî idarelere terk edilmiş ve onların başlıca malî kaynağını teşkil etmiştir.

Buna mukabil, mahallî idarelere gelir kaynağı bırakılması aleyhinde esash fikirler serdedilmektedir.

a) Gelirlerin, bir taraftan Merkezî İdarenin vergi organları, diğer taraftan mahallî idarelerin organları tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil olunması, oldukça pahalıya mal olan bir usuldür.

b) Mahallî idareler; kendilerine tahsis edilen kaynakları, Merkezî idare kadar iyi şekilde istismar edemezler. Zira, imkânları mahdut, müesiriyetleri azdır. Ayrıca, hemşehriler ile olan vergi münasebetlerinde müsamaha payları fazladır.

c) Genel olarak iller ve belediyeler; hemşehrilerin başka bölgelere kaçmamasını temin için, hafif vergiler almak veya hiç vergi almamak yollarına gitmektedirler. Ağır mahallî vergiler, iç ticaretin ve bazan sanayi ve hizmet kollarının, vergisi az olan diğer mahallere intikal etmeleri sonucunu yaratmaktadır.

d) Bazı hallerde, merkezî idarenin gelir kaynağından, mahallî idarenin de gelir sağlaması kabul edilmiştir. Hiç şüphe yoktur ki, bu gibi mükerrer vergilendirme halleri mükellefleri fazlasıyla rahatsız eder. Vergi daireleri arasında da, vergi indirimleri veya mahsupları gibi muamelelerin yapılmasına sebebiyet verir.

e) Mükerrer vergilendirmenin önemli bir mahzuru da; mükellefin kontrol elemanlarına hesap vermek mecburiyetidir. Ayrıca; mükerrer

vergiye mevzu olan kaynaklarda vergi yükü bazan çok yükselebilir; hatta kaynağın tamamı dahi paylaşılmış olabilir.

f) Mahalli İdareler müstakil olarak vergi koyma yetkisine sahip oldukları takdirde; genel vergi politikasının malî, iktisadî ve sosyal hedefleri ile çelişir politikalar takipetmeleri de mümkündür. Meselâ; bina inşaatının azalması konusunda Merkezin aldığı bazı malî tedbirler, Mahallî İdarelerce alınan ters kararlarla tesirsiz bırakılabilir.

g) Mahalli İdarelere gelir kaynağı tahsisi (fakir ve zengin bölgeler) ayırımını önleyici tesirler gösteremez. Bölgeler arası hizmet muvazenesi yine Merkezî Hükümet tarafından sağlanmak zorundadır.

4 — Gelirlerin Âmme Hükmi Şahısları Arasında Dağılımının Usulleri :

Gelirlerin İdareler arası bölüşümü usullerini, bir Alman (Hans Ritschl) ve bir Amerikalı (John F. Due) maliyeciden naklettikten sonra, Malî Tevzin Kanunu Tasarısında yazılı usulleri de işaret edeceğiz.

A — (*Hans Ritschl*), "Malî Tevzinin şekil ve meseleleri" adlı yazısında, malî tevzinin uygulama şekillerini sıra ile göstermektedir.

1 — *Rekabet Sistemi* : Bu sistemde, Merkezî İdarenin, İllerin (Eyaletlerin) ve Belediyelerin sonsuz vergileme yetkisi vardır. Bu sistemin faydası; mahallî idarelerin vergi kaynaklarına yakından nüfuz edip, vergi hâsılatını malî ihtiyaçlarına göre artırabilmeleridir. Buna karşılık, vergilerin zorlanması, vergi idarelerinde mükerrerlik, bölgeler arası iktisadî farklılığın malî verime tesiri gibi mahzurları da bulunmaktadır.

2 — *Ayrıma Sistemi* : Bu sistemde, vergi kaynakları, Merkezî İdare ile Mahallî İdareler arasında bölüşülmüştür. Merkezî İdare, en büyük hizmet müessesesi olarak, başlıca görevleri yüklenmek mecburiyetindedir. Bu sistemin esaslı mahzuru, merkezî idarenin, mahallî idarelere karşı malî bağımsızlığını kaybetmesidir. Ana kaynaklar, Mahallî İdarelere tahsis edilirse; Merkezî İdare, hizmetlerinin büyük kısmını ifâ edemez.

3 — *Karma Sistem* : Bu sistemde, gelir kaynaklarının bölüşümü yerine, vergi hâsılatı bazı prensiplere göre taksim edilir.

i) *Ekleme Sistemi* : Devletin aldığı vergi nisbetine ek olarak, azami nisbeti belli Mahallî İdare vergisi tahsil edilir.

ii) *Paylaşma Sistemi* : Kamu müesseselerinin, belli bir nisbet dahilinde mükelleflerden aldıkları vergiler, arasında pay edilir. Devlet pay verebileceği gibi, pay da alabilir.

iii) *Vergi torbası sistemi*: Vergi hâsılatı toplamına, kamu müesseselerinin münferit iştirakleridir. Belli vergiler toplamından, Devletin veya (çok hallerde) Mahallî İdarelerin, değişik nisbetlerde hisse almaları şeklindedir.

4 — *Mâlî Tahsis Sistemi*: Burada, mâlî yönden kuvvetli olan kamu müesseseleri, mâlî bakımdan zayıf olana belli bir para tahsis ederler. Mâlî Tahsis sisteminde, yardım alan, yardım verene karşı bağılı duruma geçer. Yardım veren, çok defa yardımının nerede kullanıldığını öğrenmek ister, kendi yargısına göre tahsisi arttırır veya azaltır.

B — (John F. Due) Maliye kitabında “İdareler arası Mâlî Münasebetlerin çözümleri” bölümünde 4 usul üzerinde durmaktadır.

1 — *Kaynakların ayrılması*: Vergi kaynaklarının idareler arasında tam bir şekilde ayrılması ile, idareler arası malî problemler asgariye indirilmiştir. Amerika’da, Federal Hükûmetin gümrük vergilerini ve özel istihlâk vergilerini kendisine alması; emlâk vergisini ise eyaletlere terketmesi ile, tam bir ayrılma olmuştur. Eyaletler ile belediyeler arasında da, bu çeşit bir ayrılma söz konusudur.

2 — *Hisseli varidatlar*: Bir verginin tahsili bir idarî üniteye verilmiştir; tahsil edilen varidatın bir kısmı tahsil yeri esasına göre daha küçük nitelere pay edilir. Bu suretle tahsil masrafları mükerrerliği israfı da önlenmiş olmaktadır.

Hisseli varidatın tatbiki için aşağıdaki üç şartın tatbik kabiliyeti olmalıdır.

a) Mahallî İdarelerin her ünitesi, belli kaynaklardan hisse talep etmiş olmalıdırlar.

b) Varidat kaynağı, iki veya daha ziyade idare arasında bölüşülecek değerde kuvvetli olmalıdır.

c) Gelirin, tahsil edildiği mahalle (menşesine) tahsisi kolaylıkla sağlanabilmelidir.

Birçok memleketlerde gelir vergileri, hisseler ayrılmağa müsait bir durum göstermektedir.

3 — *Tamamlayıcı Vergi Nisbetleri*: Mahallî veya merkezî idarenin, kendi vergi nisbetine ilâveten, küçük ünite için tamamlayıcı bir vergi nisbetini de tahsil etmesidir. Burada eklenen bir vergi bahis konusudur ve belli bir nisbet ilâvesi şeklinde tezahür eder.

4 — *Yardım Şeklindeki Hibeler ve Şartlı Hibeler*: Genellikle Merkezî İdarenin, Mahallî İdarelere para şeklinde hibelerde bulunması usualüdür. Bunlar da iki çeşittir: A) Belirli gayeler için yapılan ve kullanılmaları kontrole tâbi tutulan “şartlı hibeler”, B) Gaye belirtilmeksizin ve kontrolsüz yapılan “götürü hibeler”.

Yardım şeklindeki hibeler, belli vergilere bağlı olmaksızın, genel gelir fonlarına ödenir ve gelirin menşeiinden ziyade, bazı ihtiyaç kriterlerine göre yapılır.

i — *Şartlı hibelerde*, çok defa “nüfus kriteri” veya faydalanacak kimse adedi (meselâ okul öğrenci sayısı) dikkate alınır. Aynı zamanda, “fakir bölgelere”, zengin bölgelerden daha fazla miktarda hibe yapılarak, malî imkânlarda eşityici bir rol oynamaya çalışılır.

Şartlı hibeler, eyalet ve belediyelere fonksiyonlarını ifâ etme imkânı bahşeder; daha fazla merkezileşme ihtiyacını bertaraf eder. Keza, eşit olmayan vergi kaynakları problemi de halledilmiş olur.

Buna mukabil, şartlı hibeler, merkezî idareye mahallî idare üzerinde kontrol ve bazan emir hakkı verir. Bu yüzden, Amerika Birleşik Devletleri gibi memleketlerde, Federal Devlet ve Eyaletler arasında Anayasadan doğan kuvvet ayırımı zedelenmektedir. Bu hibeler, eyaletlerin tahribi ve federal sistemin sökmesine yol açabilir.

ii — *Götürü hibeler*, gaye belirtilmeksizin ve kontrolsüz şekilde verilir. Hibeyi alan idare, bazı genel politikalara bağlı kalarak parayı istediği gibi kullanır.

Şartlı hibeler bölgeler arası vergi yükü denkliliğini sağlar. Buna mukabil, bölgelerin (mahallî idarelerin) kendi kaynaklarını geliştirmelerine mâni olur, teşvik edici bir politika olmaktan uzaktır.

1953 yılında Amerika'da İdareler arası Malî Münasebetler için toplanan bir komisyon; gelirlerin dağılımı konusunda bazı prensip kararları almıştır.

a) Eyaletlerin hayatiyetini arttırmak için ıslahat yapılması, ünite adetlerinin azaltılması, Mahallî İdarelerin kanun yapma yetkilerinin yeniden gözden geçirilmesi,

b) İdarî konularda, Federal Devlet ile Eyaletlerin daha sıkı işbirliği sağlamaları,

c) Belli millî gayelere uygun hibeler yapılması,

d) Vergilerin mükerrer şekilde tahsillerine mâni olacak ıslahat tedbirlerinin alınması.

C — “*Mâlî Tevzin Kanun Tasarısı*”, Gelirlerin idareler arası dağılım usullerini 5 noktada toplamaktadır.

- 1 — Matrahın bölüşülmesi,
- 2 — Munzam kesir usulü,
- 3 — Aynı mevzu üzerinden mükerrer vergi alınmak,
- 4 — Münferit vergi hâsılatından pay vermek,
- 5 — Genel bütçeden pay vermek (genel pay usulü).

Tasarıda, ilk 3 usul için eskimiş ve terkedilmiş değimi vardır. Modern maliye sisteminin kuruluşu ve gelişmesinde, (genel pay usulü) nün dikkati çektiği ve en pratik ve rasyonel bir hal şekli olduğu ifade edilmiştir.

Mâlî tevzin sisteminde, payların dağıtılmasında aşağıdaki üç yola gidilmektedir.

- 1 — Müşterek fonlar usulü (Belediye, İl fonları gibi),
- 2 — Direkt olarak pay dağıtımı usulü,
- 3 — Karma usul.

Tasarıda, (sübvansiyonlar) başlığı altında, Mahallî İdarelere yapılan yardımlar da ele alınmıştır.

“Sübvansiyon, mahallî idare gelirinin yetersizliği karşısında husule gelen açıkların Devletin malî imkân ve vasıtaları ile giderilmesi, diğer bir deyişle Devletin, Mahallî İdarelerin masraflarına istirak etmesidir”

İKİNCİ BÖLÜM

1 — Türkiye’de Mahallî İdareler :

Tarihî gelişimi itibariyle büyük nisbette merkeziyetçi bir devlet mahiyeti gösteren memleketimizde, Mahallî İdarelere de yer verildiği, bunlara da hizmet konuları ayrıldığı, bazı gelirler tahsis edildiği müşahade edilmektedir.

Halen bizde mahallî idarelerin çeşidi 3 dür. Anayasamıza göre, İl, Belediye veya Köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Bu

idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı da kaydedilmiştir.

Mahallî İdarelerimiz, faaliyetlerini Devlet bütçesine bağlı şekilde ifâ ettikleri takdirde, bu idarelerin bağımsızlığından bahs olunamaz. Bu tüzel kişiler, kendi gelir ve masraflarında serbest olabildikleri takdirde, malî muhtariyeti haiz birer varlık olabilirler.

Bu hükme rağmen her üç mahallî idare, malî kaynak rahathğma erişemediklerinden, Merkezî İdareye karşı bağıllık durumunu devam ettirmişlerdir.

Mahallî İdarelerimiz yukarıda işaret edildiği üzere 3 nevidir.

- A — İl Özel İdareleri,
- B — Belediyeler,
- C — Köyler.

Bu idareler içinde, şehir ve kasaba hemşehrilerinin ihtiyaçlarını temin gayesiyle kurulan Belediyeler ile, köy halkının müşterek ihtiyaçlarını gidermek için kurulan köy tüzel kişilikleri ehemmiyetli fonksiyonları olanlardır. İl Özel İdarelerinin fonksiyonları her zaman tartışma konusu yapılmışlardır.

2 — Mahalli İdarelerimizin Durumu :

a) Mahalli İdarelerin görevleri :

i) — İl Özel İdarelerinin görevleri :

1913 yılında çıkan "İdare Umumiyeî Vilâyet" kanununun, ikinci bölümü olan "İdareî Hususiyet Vilâyet" kısmı halen yürürlüktedir. Bugüne kadar İl Özel İdarelerine ait özel hükümler taşıyan bir kanun çıkarılmamıştır. Adı geçen kanunda hizmet konuları şöyle sıralanmıştır :

- A — Genel idare giderleri,
- B — Eğitim hizmetleri,
- C — Bayındırlık hizmetleri,
- D — Sağlık hizmetleri,
- E — Tarım ve veteriner işleri,
- F — Çeşitli işler ve yardımlar,

Halen, hizmetler konusunda en önemli yeri işgal eden eğitim hizmetleridir. Genel Bütçeden yapılan yardımlarla, ilk öğretim hizmetleri (okul

arsası temini, bina yapımı, okul eşyası ve ders araçları temini, esaslı onarımlar, sosyal yardımlar, halk ve çocuk kitaplıkları) yerine getirilmektedir. İl Özel İdareleri, ilk öğretime inhisar eden eğitim hizmetlerini (ilkokul öğretmenlerinin maaş ve ücretleri hariç) ifâ etmektedirler.

İl Özel İdarelerinin bayındırlık hizmetleri arasında il yollarının yapımı yer almaktadır. İl yolları, Devlet yolları dışında kalan ve illeri ilçelere, ilçeleri bucaklara bağlayan yollardır.

Gerek yol yapım hizmetleri, gerekse sağlık hizmetleri ile tarım ve veterinerlik hizmetleri önemlerinden çok kaybetmişlerdir. Özel İdare hastaneleri, fidanlıklar v. s. hizmetler Merkezi İdare tarafından yüklenilmiştir. Hizmet konularından hiç birini kendi gelirleri ile yürütemeyecek olan Özel İdarelerin, mevcudiyetlerini muhafazaları son yıllarda tartışılan en önemli konulardan biri olmuşsa da, bu Anayasa müessesesi, kendisine gelir verildiği takdirde bazı mahallî hizmetleri Merkezi İdareden daha iyi bir şekilde yapabileceğini göstermiştir. Son yıllarda memleketimizde hemen hemen bütün köylere okul binası yapılması ve teçhizatının tamamlanması, Özel İdareler sayesinde olmuştur. Keza, köy yolları ve içme suları konuları da Özel İdarelerin gayretleri ile hâl yoluna girmiştir.

ii — Belediyelerin görevleri :

1580 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinde Belediyelerin görevleri sayılmıştır. "Belediyeler, beldenin ve belde halkının sıhhat, selâmet ve refahını temin, intizamını halden vikâye etmekle vazifelidirler." Bu vazifeler arasında; umuma açık yerlerin temizliğine ve intizamına bakmak; yenilecek, içilecek, umumun sıhhatine müteallik kullanılacak şeylerle, yerlerin özel kanun, nizamname ve talimatnamelere göre mürakabesi de yer almaktadır.

Belediyeler, halkın sıhhat, selâmet ve refahı ve genel intizamını temini için pek çok görev almışlardır. Günlük hayatımıza giren; elektrik, su, otobüs, havagazı, yol, park gibi hizmetlerin yanında, muhtelif kanunlar, kararlar ve emirlerle belediyelere pek fazla hizmet konusu tahsis edilmiştir.

Mahallî İdareler Mevzuatı ve Tatbikatı isimli kitaptan aldığımız aşağıdaki hizmetler, bu konuda yeteri fikir verebilecektir.

- 1 — Salgın ve bulaşıcı hastalıkları önlemeğe çalışmak,
- 2 — Ölüm muayenelerini yapmak ve gömülme ruhsatını vermek,

- 3 — Mezarlıklar tesisi ve idaresi,
- 4 — Hayvan kesim yerleri yapılması,
- 5 — Patlayıcı maddeler için depo tesisi,
- 6 — Sokak satıcılarına izin vermek,
- 7 — Nakil vasıtalarına izin vermek,
- 8 — Yol işgali için izin vermek, ruhsatsız işgalleri menetmek,
- 9 — İnşa, tamir, ilâve ruhsatı vermek,
- 10 — Pazar yeri, gaz deposu, kömür deposu v.s. yerleri izin vermek,
- 11 — Hayvanları toplanacağı yerleri tesbit,
- 12 — Müzayedeleri kontrol, tartı - ölçü âletlerini damgalama,
- 13 — Toptan - perakende fiyatları, kâr hadlerini tesbit,
- 14 — Ücret tarifelerini tesbit ve kontrol,
- 15 — Dilencileri dilenmekten menetmek,
- 16 — Sokakta bırakılan, deliren, bayılan, kazaya uğrayanları korumak,
- 17 — Hafta tatilinden istifade edeceklere izni vermek,
- 18 — Belediye hudutları dahilinde, bağ, bahçe, mer'ayı korumak,
- 19 — Yangına karşı tedbir almak,
- 20 — Süprüntüleri toplamak kaldırmak, ifna etmek, v.s.

Bu hizmet konularını çoğaltmak mümkündür. Yukarıda kaydedilen misaller Belediyelerin ne kadar çok ve çeşitli hizmet konuları ile karşı karşıya bulunduğunu göstermektedir.

iii — Köy tüzel kişiliğinin görevleri :

442 sayılı Köy Kanunu, köylerin hizmet konularını da göstermektedir. 1924 yılında çıkan bu kanun o devrin idealizmini canlandırması bakımından üzerinde durulmağa değer bir kanundur. Köy hizmetleri arasında, köy halkının refahını sağlamak ve hemşehrilerin dayanışmasını kuvvetlendirmek için kaydedilenler; bugün için realist karakterlerini kaybetse bile; o devrin ne derece ileri bir idealizm içinde bulunduğunun canlı misalleridir.

Köy Kanunu köy işlerini ikiye ayırmaktadır.

A — Köylünün mecburî işleri şunlardır :

- 1 — Sıtmayı önlemek gayesiyle bataklık kurutmak,
- 2 — Köye kapalı yoldan su getirmek,
- 3 — Köy kuyularının ağzını kapatmak,
- 4 — Köy evlerinde, odalarla ahırları ayırmak,

- 5 — Her eve kuyulu veya lâğımlı helâ yapmak,
- 6 — Ev suları için kapalı akıntı yapmak,
- 7 — Her ev kendi önünü süpürmek,
- 8 — Çeşme ,pınar, kuyu başlarını temiz tutmak,
- 9 — Köy gübrelüğünü köyden uzak, rüzgâr altı yere yapmak,
- 10 — Her köyde çaprazlama iki uzun yol yapmak,
- 11 — Köyün meydanını açmak,
- 12 — Köy odası, konuk odası yapmak,
- 13 — Köyü ağaçlandırmak, koruyu muhafaza etmek,
- 14 — Köy yolunu yapmak,
- 15 — Askerde olan köylünün ailesine bakmak,
- 16 — Köye, ortaklama korucu, çoban tutmak v. s.

B — Yapılması köylünün isteğine bağlı hizmetler şunlardır :

- 1 — Köy yoluna kaldırım döşemek,
- 2 — Köy mezarlığının tesisi,
- 3 — Köyde çamaşırılık, hamam, pazaryeri kurmak,
- 4 — Köy tarla ve hahçesini sulamak için ark yapmak,
- 5 — Köye ortaklama pulluk, orak, harman makinaları almak,
- 6 — Köye değirmen yapmak,
- 7 — Köylüden, berber, ayakkabıcı, demirci, nalbant yetiştirmek,
- 8 — Kitap getirtmek,
- 9 — Köy fakirlerine, öksüzlere yardım etmek,
- 10 — Köy için bankadan kredi almak,
- 11 — Kuru olmayan yerde kuru yetiştirmek,

Bu hizmetlerin bir kısmı, köylünün bedenî gücüne dayanılarak yapıldığı halde, bir kısmı için mutlaka nakdî ödemelerde bulunmak icab-
etmektedir.

b) Mahalli İdarelerin Gelirleri:

i) *Özel İdarelerin gelirlerinin* başında bina - buhran vergisi ve arazi vergisi gelmektedir. Akaryakıttan alınan İstihsal Vergisi payı da önemli bir gelir kaynağıdır. Fakat Özel İdarelerin en önemli gelir çeşidinin (yardımlar ve bağışlar) olduğu anlaşılmaktadır. 1964 malî yılında memleketimizin Özel İdarelerinin gelirleri aşağıdaki kaynaklardan husule gelmiştir.

Bina Vergisi	88.8	milyon	lira
Buhran "	42.-	"	"
Arazi "	81.1	"	"
Akaryakıt hissesi	72.-	"	"
Cezalar	19.6	"	"
Resimler ve Harçlar	7.3	"	"
Mülk ve Kurum Gelirleri	13.3	"	"
Çeşitli gelirler	32.6	"	"
Yardım ve Bağış	333.2	"	"
Devir eden gelir	15.3	"	"
Toplam :	705.2	"	"

İl Özel İdarelerinin ana gelir kaynağı Bina ve Arazi Vergileri (Emlak Vergisi) dir. Akaryakıt vergisi, Gider Vergileri Kanununun 66 ıncı maddesine göre bir pay olarak verilmektedir. Büyük gelir kalemi olarak ortaya çıkan (Yardımlar ve Bağışlar), Devlet Bütçesinden yapılan ve bilhassa ilk öğretim için okul ve teçhizat temini gayesine matuf gelir nevidir.

ii) *Belediye gelirleri* : Kendi özel kanununda yazılı kaynaklardan sağlanır. Ayrıca, Belediyeler vasıtasıyla tahsil edilmeyen bazı vergilerden de Belediyelere paylar ayrılmaktadır. Büyük şehirlerde, harcamalara iştirak payları ve çeşitli gelirler ehemmiyetli meblâğlara ulaşırlar

1964 malî yılında Türkiye'deki Belediyelerin topladıkları 1.025,8 milyon liralık gelir, aşağıdaki kaynaklardan temin edilmiştir.

Belediye payları	400.2	milyon	lira
Harçamalara iştirakler	36.3	"	"
Belediye gelirleri	191.-	"	"
Tahsili isteğe bağlı gelirler	1.5	"	"
Türlü resimler, harçlar	43.3	"	"
Cezalar	9.9	"	"
Çeşitli gelirler	134.2	"	"
İdare gelirleri	77.2	"	"
Bağışlar, yardımlar	55.8	"	"
İstikrazlar	28.7	"	"
Özel bölüm	47.7	"	"
Toplam :	1.025.8	"	"

iii — Köylerin gelirleri :

Köy kanununa göre; Köy işlerinin çoğu, bütün köylülerin birleşmesi suretiyle imece ile yapılır. Köyün normal gelirleri kâfi gelmezse, herkesin hâl ve vaktine göre, Köy İhtiyar Meclisi kararı ile, köyde oturanlara ve köyde maddî alâkası olanlara “salma” salınır.

Köy parası şu kaynaklardan temin edilir :

- 1 — İhtiyar Meclisinin salacağı para,
- 2 — Köy arazi ve emlakının gelirleri,
- 3 — Köye ait arazinin mahsul gelirleri,
- 4 — Yardımlar, para cezaları,
- 5 — Köy gayrimenkûllerinin gelirleri,
- 6 — Otlak, mer'a kirası,
- 7 — Köydeki taş, kireç, tuğla, kiremit ocaklarından alınacak paralar,
- 8 — Hayvan satışından alınacak paralar,
- 9 — Köy kaplıca ve maden suları gelirleri,
- 10 — Köy idarecileri için salınacak mahsul satış gelirleri,

c) Mahalli İdarelerin gelir yetersiziği ve sonuçları :

Yukarıdaki rakkamlardan anlaşılacağı üzere, memleketimizde Mahallî İdareler (kendilerine pek çok âmme hizmeti verildiği halde) malî imkânsızlıklar sebebiyle, fonksiyonlarını yeteri ölçüde yerine getirememektedirler.

Gerek Özel İdareler, gerekse Belediyeler ve Köyler; yapamadıkları hizmetleri, Devletin yapmasını talep etmişler ve bu talepleri çok defa yerine gelmiştir. Bunun sonucunda, memleketimizde hizmetlerin merkezleşmesi temayülü daha da kuvvetlenmiştir. Filhakika; Özel İdarelerin birçok fonksiyonlarından biri olan, il yollarının yapımı, Karayolları Genel Müdürlüğüne bırakılmıştır. Aslında, memleketimizde karayolları yapımında iki ayrı faaliyetin yanyana olması hem fuzulidir; hem de hizmet karışımına yol açmaktadır. Keza; Karayolları Genel Müdürlüğü birçok yerlerde, Belediye hudutları dahilindeki yolların yapımı işini de üzerine almıştır.

Diğer taraftan Özel İdarelerin Sağlık tesisleri kurması ve bunları devam ettirmesi, bugünkü gelirleri ile mümkün olmadığından bu hizmet de tamamen Devlet tarafından yüklenilmiştir. Keza; Tarım ile ilgili gö-

revler de, bu geniş ölçüde Merkezî İdare tarafından yürütülmüş, Özel İdareler bu konuda da hizmet ifâ edemez duruma gelmişlerdir.

Özel İdarelerin en önemli hizmet konusunu teşkil eden ilkokul yapımı ve teçhizatlandırılması hizmeti, halen bu idareler tarafından ifâ edilmekte ise de, bu hizmetin finansmanını da Devlet sağlamaktadır.

Bu sebeple çok defa Özel İdarelerin fuzuliliği ileri sürülmüştür. Aslında; bu idareler fuzulî olmayıp; yeteri gelir kaynağına sahip olamaktan doğan bir güçlük içindedirler. Bina ve Arazi Vergilerinin bir genel tahrir ile hayatiyete kavuşturulması, Özel İdareleri de canlandıracağıdır.

Belediyelere gelince; bu idareler her zaman ve her yerde lüzumlu teklâki edilmiş tipik hemşehri topluluklarıdır. Bizde de; büyük illerimizde Devlet yardımı talep etmekle beraber, ehemmiyetli kamu hizmeti yapmaktadırlar. Hizmetlerin daha iyi görülebilmesi; Belediye gelirlerinin genişletilmesine ve bazı ana yatırımlarda Devletin şartlı hibelerde bulunmasına bağlıdır. Meselâ, İstanbul'da metro, kanalizasyon, yol açımı için istimlak gibi bazı Belediye hizmetlerinin, Devlet yardımı olmaksızın yapılması mümkün görülmemektedir.

Köy hizmetleri, son yıllarda büyük inkişaf göstermiştir. Köy halkının yapılmasına arzu duyduğu ve masraflarına iştirak ettiği yatırım konularına öncelik verilmiştir. Köyde okul inşaatı köy halkının iştiraki ile süratle yapılmaktadır. (Köy halkı, taş, kum, arsa vermekte, fiilen çalışmakta; Devlet, çimento, kereste, tuğla, kiremit sağlamakta; bu suretle bu konuda örnek işbirliği dikkati çekmektedir.) Keza; köy camii, köy içme suyu, köy yolu meseleleri iki taraflı çabalarla süratle halledilmektedir. Bu nevi yatırımlarda; köylünün talepleri, kendilerinin katacakları emek ve para ile birlikte dikkate alınıp, öncelik sırası tesbit edilmektedir.

3 — Mahalli İdarelerle Merkezî İdarenin İlişkileri :

Gerek merkezî İdare (Devlet), gerekse Mahallî İdareler (İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler), kamu hizmetleri ifâ etmektedirler. Bunların görevleri arasında, yapılmasında hayati zaruretler bulunanlar mevcuttur. Bu hizmetlerin ifâsı için yeteri derecede malî kaynağa sahip olmayan Mahallî İdarelere, son yıllarda, Devlet elini uzatıp yardımlarda bulunmakta veya hizmetlerin merkezileşmesi pahasına bazı görevleri üstlenmektedir.

Bir kısım görevler, Devletin finansmanı altında, Mahallî İdarelerin gözetimi altında yürütülmektedir. Şüphesiz, mahallî hizmetlerin zaruretini ve öncelik sırasını Mahallî İdareler, Devlete göre daha iyi tesbit edebilmekte, malî imkânları daha iyi değerlendirebilmektedirler. Bu sebeple, Devlet ile Mahallî İdarelerin ilişkileri son yıllarda fazlasiyle artmıştır.

Memleketimizde ana gelir kaynakları Devlete tahsis edilmiş olduğundan, Mahallî İdareler gelir azlığı hattâ yokluğu içindedirler. Verimsiz kaynaklar ne kadar zorlanırsa zorlansın, ancak belli bir meblâğı yaratabilmektedir. Bu kıt kaynakları sebebiyle Mahallî İdarelerin hizmetlerini yapamadıkları da bir vakıadır.

Bu noktaları tesbit eden idareciler, son yıllarda "Malî Tevzin Kanunu Tasarısı" nı hazırlamışlar; ayrıca Bina Vergisi ile Arazi Vergisi ve eklerinin yerine geçmek üzere "Emlâk Vergisi Tasarısı" nı da düzenlemişlerdir.

Diğer taraftan İçişleri Bakanlığı tarafından "İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı" ile, "Belediye Kanunu Tasarısı" hazırlanmıştır. Ayrıca, "Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı" da mevcuttur.

Bütün bunlara ilâveten Vergi Usul Kanununun "genel tahrir" ile ilgili hükümlerinin birkaç yıl içinde mutlaka tatbik edilmesi ve bir genel tahrir yapılarak bunun faydalarından istifade edilmesi yolunda ciddi çabalar sarfedilmektedir.

Aşağıdaki bölümde; Mahallî İdarelerin malî imkânlarla kavuşturulması yolunda memleketimizde yapılan son çalışmalar kısaca izah edilecek, netice bölümünde bazı görüşler ve temenniler ileri sürülecektir.

Ü Ç Ü N C Ü B Ö L Ü M

1 — Malî Tevzin Kanun Tasarısı :

Malî Tevzin Kanun Tasarısı, (hizmetlerin bölüşümü) esasına ilk maddesinde yer vermiştir. Buna göre, Mahallî İdarelere ait hizmetler, bunların özellikleri dikkate alınarak, yeniden tanzim edilecek kanunlarla belirtilecektir. Nitekim daha sonra "İl Özel İdareleri" ile "Belediye Kanunu" tasarıları hazırlanmış ve hizmet bölüşümünü gerçekleştirme yolunda adımlar atılmıştır.

Hizmet bölüşümünün kanunî olması; idarî ve mahallî tasarruflara mâni olmak içindir. Bununla beraber, hizmet bölüşümü tamamen donmuş da değildir; ilgili kanunlar Mahallî İdarelere kendi bünyelerine uygun tasarruf imkânları vermektedirler.

Tasarıda "Olağanüstü hizmetlerin plânlanması" konusuna yer verilmiştir; plânlı dönemde bunun şart olduğu ifade edilmektedir. Olağanüstü işler; "adi gelirlerin vüs'at ve imkânlarını aşan ve istikrazlar, devlet yardımları, bütçe fazlası, emlak satışları gibi olağanüstü gelirler ile özel bir finansmanı gerektiren ve faydaları uzun bir süre devam edecek olan önemli imar işleri ile yapı ve tesislerdir." Diğer bir deyimle, Devlet bütçesinin A/2 cetvelinde yazılı yatırım harcamaları gibi hizmet konuları, olağanüstü işlerden sayılmış ve bu yönden bir benzerlik sağlanmağa çalışılmıştır.

Olağanüstü işlere ait plânların incelenmesi, koordine edilmeleri ve sıralanması ile ilgili çalışmalarını yapmak ve tekliflerde bulunmak üzere "Mahallî İdareler ve İnceleme Kurulu" kurulması da öngörülmüştür.

Tasarının ikinci bölümü (Gelirlerin Bölüşümü) ne ait hükümleri ihtiva eder.

a) Mahallî İdarelere, kendi özel kanunları ile bazı vergi, harç ve benzerleri tahsis edilebilmektedir.

b) Ayrıca; Genel Bütçe gelirlerinden (pay) verilmektedir. Payların kaynağı aşağıdaki Devlet gelirleridir.

- 1 — Gelir Vergisi,
- 2 — Kurumlar Vergisi,
- 3 — Veraset ve İntikâl Vergisi,
- 4 — Emlâk Alım Vergisi,
- 5 — Motorlu Kara Taşıtları Vergisi,
- 6 — Gider Vergileri (Tekel Gelirleri dahil)
- 7 — Gümrük Vergisi (Belediye payı dahil)
- 8 — Damga Vergisi,

Görüldüğü gibi, hemen hemen bütün belli başlı Devlet gelirleri paylaşma konusu yapılmaktadır.

Mahallî İdarelere ayrılacak payların nisbeti :

(fiilî hâsılat toplamından) :

a) Belediyeler için % 3 den az, % 6 dan yukarı olamaz.

b) Özel İdareler için : % Yarım ile % Birbuçuktur.

Belediye ve Özel İdare için nisbetler, her yıl Bütçe Kanunu ile tesbit edilecektir.

1 — Belediyelerin paylarının dağıtımında; pay tutarının :

% 80'i özel pay olan doğrudan doğruya Belediyelere,

% 20'si Belediyeler ortak fonuna tahsis edilecektir.

2 — Belediyelerin özel payının :

% 60'ı nüfus esasına göre,

% 40'ı kendi malî gelirlerine göre dağıtılacaktır.

3 — Özel İdarelerin paylarının dağıtımında :

% 60 nüfus esasına göre,

% 40 Emlâk Vergisi hâsılatlarına göre, bölüşme esası uygulanacaktır.

Mahallî İdarelere verilecek paylar, genel bütçede tahmin olunan gelirin toplamı üzerinden, payların genel nisbeti uygulanarak hesaplanacak ve hesaplanan miktar kadar Maliye Bakanlığı bütçesine ödenek konacaktır .

Filî tahsilât ile ödenek arasında ortaya çıkan farklar, ertesi yıl payların ödenmesi sırasında düzeltilenecektir.

Mahallî İdareler paylarının, Maliye Bakanlığınca 12 eşit taksitte İller Bankasına tediye edileceği tasarıda kayıtlıdır. İl Özel İdareleri ile Belediyelerin özel fonları, İçişleri Bakanlığı emrine, ortak fona tahsis edilen paylar ise İmar ve İskân Bakanlığı emrine verilmektedir.

Belediyeler arası ortak fon, nüfusu 50 binden aşağı olan ve gelirleri harita, imar plânı, su, elektrik, mezbaha, kanalizasyon tesislerine yetmeyen Belediyelere yardım için kullanılmaktadır.

Tasarıda önemli bir madde de Genel Bütçe Yardımı ile ilgilidir. "Mahallî İdarelerin hizmetlerinin görülmesinde paylar da dahil olmak üzere, kendi gelirleriyle kapatamadıkları adi ve devamlı giderleri için yapılacak yardımlar, kanunda yazılı usullere uyulmaksızın, genel bütçeden doğrudan doğruya yapılabilir."

"Emlâk Vergisinin Bölüşülmesi" ile ilgili hüküm de yeni bölüşme (paylaşma) esasları getirmektedir.

“Emlâk Vergisi hâsılatı şu esaslara göre :

- 1 — İl Özel İdareleri,
- 2 — Köyler,
- 3 — Belediyeler,
- 4 — Müşterek Fon, arasında bölüşülür.

A — Belediye sınırları içindeki (Bina, Arazî ve Arsalar) üzerinden alınan Emlâk Vergisi hâsılatının :

- i — % 40'ı Belediyelere,
- ii — % 60'ı İl Özel İdarelerine,

B— Belediye sınırları dışındaki (Bina) Vergisi hâsılatının tamamı İl Özel İdarelerine tahsis olunur.

C — Arazî Vergisinin Belediye hudutları dışında ve İl sınırları içindeki hâsılatının :

- i — % 10'u İller Bankasında müşterek fona ayrılır.

Kalanın :

- ii — % 50'si İl Özel İdarelerine,
- iii — % 50'si köylere tahsis olunur.”

Mali Tevzin Kanunu Tasarısı yürürlüğe girdiği tarihte; halen 6802. sayılı Gider Vergileri Kanununun 66 ıncı maddesine göre İl Özel İdarelerine ve Belediyelere verilen payların verilmesine nihayet verilecektir. Keza, 197 sayılı Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Kanununun 17 inci maddesi ile, yine aynı idarelere verilen paylar da verilmeyecektir.

2 — Emlâk Vergisi Kanun Tasarısı :

İl Özel İdarelerinin en önemli gelir kaynaklarından sayılan “Bina ve Arazî Vergileri” yerine geçmek üzere “Emlâk Vergisi” Kanunu hazırlanmış bulunmaktadır. Bina ve Arazî vergileri kadrosunu içine alan bir üst kavram olarak “Emlâk Vergisi” terimi kullanılmıştır. “Emlâk” terimi bizde, bina ve araziye ilişkin (gayrimenkûl servet) hakkında kullanılmaktadır. “Emlâk Vergisi” de, bu itibarla, tipik servet vergileri kategorisine dahil olmaktadır.

Bu vergi, mükellefin şahsi durumunu dikkate almaksızın (emlâk) e- bağıdır; emlâk sahibi, vergiyi ödeyen bir kişi durumundadır.

Emlâk Vergisinin, servete bağlı olması durumu yanında, mahallî bir vergi olma vasfı da mevcuttur. Bu sebeple, bu vergi Mahallî İdarelere daha kolay tahsis olunur. Emlâk vergisinin mahallî karakteri sebebiyle, hemen hemen her memlekette Mahallî İdareler gelirleri arasında yer aldığı bir vakıadır.

Bu vergide değerlendirme ölçüsü; kira veya servet değeri olabilir. Kira değeri, emlâkin normal tahririnde normal şartlar altında getirebileceği tahmin ve takdir olunan gayrisafi iradını ifade eder. Bu irattan, götürü bazı indirimler yapılarak, safi irat hesaplanır.

Servet değeri de tahrire dayanır; normal şartlar altında emlâkin satıldığı takdirde elde olunabileceği tahmin ve takdir olunan bedelidir. Bu bedele, satış değeri, rayiç değer veya tedavül değeri denir.

Bizde, binalar için gayrisafi irat, arazi için kıymet esasları kabul edilmiştir. Bu bir karma usuldür.

Tasarıda, reformun hedefleri ve esasları şu şekilde tesbit edilmiştir :

a) *Verginin verimini artırmak* : Bu verginin malî gaye dikkate alınarak verimini artırmak mümkün ise de, verginin mevzuu fazla yüklenilecek neviden değildir. 1961 yılında 17 ilde başlayan bir genel tahrir tecrübesi göstermiştir ki, bina ve arazi vergileri mükellefleri, bir genel tahrirden vazgeçilmesini sağlayacak ölçüde büyük tazyik guruplarıdır. Buna rağmen, bir yeniden değerlendirme (= genel tahrir) yapılması zarureti hergün kendini ciddi şekilde hissettirmektedir.

b) *Vergiyi tamamen mahallileştirmek* : Esasında halen Bina ve Arazî Vergileri tipik mahallî idareler gelirlerindedir. Emlâk Vergisi tasarısı ile, bu verginin, Belediyeler ile İl Özel İdareleri arasında ve Belediye, Özel İdare ve Köyler arasında bölüşümü kabul etmiştir. Bugün Devlet Bütçesinde (Binalardan alınan savunma vergisi) adı ile yer alan gelir; bundan sonra tahsil edilmeyecektir.

c) *Genel tahrir yapmak* : Tasarı, kanunun müsbet sonuçlar sağlayabilmesi için genel tahriri zorunlu görmektedir. (... genel bir tahririn bütün güçlüğü ve devlete oldukça önemli bir külfeti de beraber getireceğini gözden uzak tutmamak gerekir. Ancak şu var ki, tahrire gitmeksizin Emlâk Vergisi reformundan bahsetmeğe ve bu vergiyi teklif edilen esaslar dairesinde kurmağa ve geliştirmeğe imkân tasavvur edilemez. Bu itibarla, ne yapıp yapıp ve her türlü güçlük ve külfeti göze alarak bir tahrir kararına varmak ve bunu plânlayıp tatbikata koymak zorunda olduğumuzu kabul etmek lâzımdır...)

d) Verginin tarh ve tahsilinin Maliye teşkilâtına bağlanması : (...Verginin yeni kazanacağı hüviyet, şumul ve öneminden dolayı Maliye Bakanlığı teşkilâtı tarafından tarh ve tahsili daha rasyonel, daha mazbut bir tatbikat şekli olacaktır. Esasen, genel tahrir Maliye teşkilâtınca yapılmaktadır. Emlâk Vergisinin Özel İdare teşkilâtından alınarak mahalli plânda Maliye Bakanlığı teşkilâtına bağlanması, bir çok yerlerde bu teşkilâtın faaliyetini arttıracığı cihetle bunların genişlemesini ve kuvvetlenmesini sonuçlandıracak ve iş gücünün daha iyi değerlendirilmesine imkân verecektir....)

Kanaatimizce, vergilemede mükerrer tahsil masraflarını önleme gayesiyle vazedilen bu prensip, yeni tasarının getirdiği en önemli yeniliktir.

Emlâk Vergisi Kanunu Tasarısı 3 kısımdan ibarettir:

- A — Bina Vergisi
- B — Arazi Vergisi
- C — Müşterek Hükümler

Tasarının belli başlı hükümlerini bu sıra dahilinde kısaca inceliyelim.

A — Bina Vergisi :

Mevzu : Türkiye sınırı içinde bulunan binalar Bina Vergisine tabidir. Bina; yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerinde sabit inşaatın hepsini kapsar.

Mükellef : Bina vergisini, binanın maliki; malik belli değilse ve intifa hakkı sahibi varsa, bu hakkın sahibi; bunlar da yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler öder. Müşterek mülkiyet halinde, binaya malik olanlar, hisseleri oranında vergi öderler.

Tasarıda (daimi muaflık) ile (geçici muaflıklar) tadad edilmiştir.

Matrah : Bina vergisinin matrahı, binanın yıllık safi iradıdır. Vergi Usul Kanununa göre tahrir usulü ile tesbit edilen yıllık (gayrisafi irattan), binanın amortisman, sigorta, bakım ve tamir giderleri karşılığı olarak % 25 indirildikten sonra kalanı, yıllık safi irat sayılır.

Nisbet : Bina vergisinin nisbeti, tesbit edilen safi iradın % 15 idir. Bu nisbet:

- i — Mağaza, dükkân, depo, fabrika, imalâthane, büro, klinik ve muayenehane gibi ticaret ve san'at ve meslek icrasına mahsus binalarda % 20,

ii — Lüks meskenlerde % 25 olarak uygulanır.

Verginin Tarhı : Bina Vergisi, binanın bulunduğu mahallin vergi dairesince tarh olunur.

Ödeme zamanı : Bina Vergisi, Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere iki eşit taksitte ödenir. Maliye Bakanlığı ödeme zamanını bölgelerin özelliklerine göre değiştirebilir ve taksit sayısını artırabilir.

B — A r a z i V e r g i s i :

Mevzu : Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar, Arazi Vergisine tabidir. Belediye sınırları içinde parsellenmiş arazi ile, parsellenmiş olup da inşaata müsait durumdaki arazi, "arsa" sayılır.

Mükellef : (Aynen Bina Vergisi mükellefi gibidir.)

Kanun Tasarısında (Daimi muafliklar) ile (geçici muafliklar); ayrıca (Küçük çiftçi muaflığı) ayrı ayrı hükme bağlanmıştır.

Matrah : Arazi Vergisinin matrahı, arazinin Vergi Usul Kanununa göre tahrir usulü ile tesbit olunan değeridir.

Nisbet : (Arazide : Binde 10)

(Arsalarda : Binde 50) nisbetindedir.

Verginin tarhı : Arazi Vergisi, arazinin bulunduğu yer vergisi dairesince tarholunur.

Ödeme zamanı : Arazi Vergisi Haziran ve Kasım aylarında olmak üzere iki eşit taksitte ödenir. Maliye Bakanlığı, ödeme zamanlarını bölgelerin özelliklerine göre değiştirebilir ve taksit sayısını artırabilir.

C. — M ü ş t e r e k H ü k ü m l e r :

Bu kısımda en önemli hüküm, vergi hasılatının bölüşümü ile ilgili olanıdır.

Emlâk Vergisi hasılatı aşağıdaki esas ve ölçülere göre, İl Özel İdareleri, Belediyeler, Köyler ve Müsterek Fon arasında bölüşülür.

i — Belediye sınırları içindeki :

Binalarla, arazi ve arsalar üzerinden alınan Emlâk Vergisi hasılatının:

% 40 ı Belediyelere,

% 60 ı İl Özel İdarelerine,

ii — Belediye sınırları dışındaki :

Bina Vergisi hasılatının tamamı İl Özel İdarelerine, tahsis olunur.

iii — Arazi Vergisinin :

Belediye hudutları dışında ve İl sınırları içindeki hasılatının:

% 10'u İller Bankasındaki Müsterek fona ayrılacak, kalan % 90 şöyle paylaşılacaktır:

% 50 si İl Özel İdarelerine,

% 50 si ilgili Köylere,

İller arası ortak fona ayrılan % 10 lar, giderlerini karşılamıyacak durumda bulunan illere yapılacak yardımlarda kullanılır. Bu fonun kullanım tarzı, İçişleri ve İmar ve İskân Bakanlıklarınca düzenlenecektir.

Emlâk Vergisi tasarısı, Bina Vergisi ve Arazî Vergisi Kanunları ile tadillerini ve zamlarını kaldırmakta ve yeni bir tahrire dayanacak vergi matrahlarına, yeni kanunda yazılı vergi nisbetlerinin uygulanmasını öngörmektedir.

3 — Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı :

Şehirleşme hareketlerinin gelişmesi ve şehirlerde yaşayan nüfusun süratle çoğalması, şehir halkının sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarının kesifleşmesi, şehirlerin asrımızın icaplarına göre yeniden düzenlenmesi ve imar hareketleri; şehirlerle ilgili genel giderlerin büyük ölçüde artması neticesini vermiştir. Bu sebeple, bütün mahallî idarelerin mali sistemleri gözden geçirilirken, Belediyelerin gelirlerinin de bir reforma tabi tutulması ihtiyacı kendini göstermiştir.

Bugünkü Belediye gelirleri sistemimiz, esas itibariyle, Belediye Gelirleri Kanunu ile, Belediye Kanununa istinat etmektedir. Bunlara ilâveten; belediyelerin iktisadî işletmeleri ve diğer gelir kanunları ile belediyelere, vergi, resim, harç, ücret, pay ve sair adlarla seksen kalem gelir kaynağı tahsis edilmiş bulunmaktadır.

Yeni tasarı, Belediye Gelirleri Kanununu aşağıdaki noktalardan tenkit etmektedir.

a) İlmî ve metodik ve tertip ve tasniften mahrum, dağınık, gelir getirme kabiliyeti zayıf kaynaklar,

b) Kanunda pay, iştirak, vergi, resim, harç terimlerinde vuzuhsuzluk ve karışıklık,

c) Vergi ve Harçların çokluğu, dağınıklığı ve verimsizliği,

Bu izahlardan sonra, 1948-1965 yılları arasında belediye adetlerinde ve gelir miktarlarında artış gösterilmiştir. (1965 yılında memleketimizde

mevcut 1062 adet Belediye, 1.351 Milyon liralık Bütçe yaparak ortaya çıkmışlardır. Bunlardan; İzmir, Ankara ve İstanbul Belediyelerinin bütçeleri toplamı 683 milyon liradır.)

Tasarı gerekçesinde, yeni Belediye Gelişleri Kanununda yazılı olan başlıca gelir kaynaklarının tasnifli bir izahı yer almaktadır.

Tasarıda yer alan gelir kaynakları 4 kısımda toplanmıştır.

- 1 — Belediye vergileri,
- 2 — Belediye harçları,
- 3 — Belediye payları,
- 4 — Belediye ücretleri.

Bu kısımlar aşağıdaki bölümlere ayrılmıştır.

1 — Belediye Vergileri:

- A — Meslek vergisi,
- B — İlan ve reklâm vergisi,
- C — Eğlence vergisi,
- D — Değer artışı vergisi,
- E — İhale vergisi,
- F — Hayvan alım-satım vergisi.
- G — Çeşitli gider vergileri,
 - a — Mahallî taşıma vergisi,
 - b — Telefon konuşmaları vergisi,
 - c — Elektrik ve havagazı vergisi,
 - d — Yangın sigortası vergisi,

2 — Belediye harçları :

- A — Temizleme ve aydınlatma harcı,
- B — Tellâllik harcı,
- C — İşgal harcı,
- D — Kaynak suları harcı,
- E — Yapı ruhsat harcı,
- F — Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı,
- G — Hayvan kesimi ve et taşıma harcı,
- H — Küçük su araçları ulaştırma harcı,
- İ — Ölçü ve tartı aletleri harcı,
- K — Akaryakıt depo harcı,
- L — İskele ve rıhtımlardan geçiş harcı,
- M — Çeşitli harçlar:

- a — Kayıt ve suret harcı,
- b — İfraz ve tevhit harcı,
- c — Muayene ruhsat ve rapor harcı,
- d — Sağlık belgesi harcı,
- e — Su üzerindeki nakil vasıtaları numara harcı,

3 — Belediye payları :

A — Harcamalara katılma payları :

- a — Yol harcamalarına katılma payı,
- b — Lâğım harcamalarına katılma payı,
- c — Su tesislerine katılma payı,
- d — Müşterek hükümler.

B — İmtiyazlardan alınacak paylar:

4 — Belediye ücretleri.

- A — Yapılan hizmetler dolayısıyla alınacak ücretler,
- B — Müessese ve işletmeler ücretleri,

Bu gelirler arasında ehemmiyetli görülen birkaçı hakkında kısa izahlarda bulunmak faydalı görülmüştür.

Meslek Vergisi : “Belde sınırları içindeki işyerlerinde ticarî, sınaî veya meslekî faaliyette bulunmak, Meslek Vergisine tabidir.” Bu vergiyi, faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişiler ödeyeceklerdir. Verginin miktarı tüccarlar için (3 ayrı sınıfa göre tasnif edilmiş olup) 144 lira ile 2700 lira arasında değişmektedir.

İlân ve Reklâm Vergisi : “Bir belde sınırı içerisinde yapılan her türlü ilân ve reklâmlar, ilân ve reklâm vergisine tâbidir.” Bu vergi, ilân ve reklâmların nev'ine, mahiyetlerine göre maktu veya değer esası üzerinden nisbî olarak alınır. (Meselâ, el ilânlarının beher adedinden 5 kuruş; radyo ve televizyon vasıtasıyla yapılan ilân ve reklâmlardan alınan ücret üzerinden Ankara, İstanbul ve İzmir'de % 20 nisbetinde vergi alınması tasarılanmaktadır.)

Eğlence vergisi : “Belde sınırları içinde bulunan eğlence yerlerinde, eğlence dolayısıyla her ne nam ile olursa olsun ödenen paralar eğlence vergisine tabidir.” Eğlence yerleri; her türlü film göstermelerinin, tiyatro, konser, müzikli, şarkılı eğlence, danslı çay ve balo, sirk, varyete; kabile, spor müsabaka ve gösterileri, at yarışları vs.. — yapıldığı yerlerdir.

Verginin mükellefi, eğlence yerini işleten veya bu yerlerde eğlenceyi tertip eden gerçek ve tüzel kişilerdir. (Meselâ; sinemalarda yerli filim göstermelerinde % 40-60, yabancı film göstermelerinde % 50-70 nisbetinde eğlence vergisi alınacaktır.)

Değer Artışı Vergisi: "Yapılan imar ve kamulaştırma faaliyetleri dolayısıyla caddenin veya sokağın, meydanın, umumî park ve yeşil sahaların yüzüne çıkmak veya cephesi artmak, mevcut yolları genişlemek ve imar sınırı içersine katılmak suretiyle gayrimenkül malların değerlerinde artış olduğu takdirde, bu artış değer artışı vergisine tabidir." Vergi matrahını, V.U.K. da yazılı Tadilat Komisyonu tesbit edecektir. Vergi nisbeti % 50 dir ve 5 yılda 5 eşit taksitte ödenecektir.

Belediye payları :

Yol harcamalarına katılma payı: "Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce, inşa, tamir ve bakıma tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan gayrimenkül sahiplerinden, yol harcamalarına katılma payı alınır."

Harcamalara katılma paylarına ait müşterek bazı hükümler de mevcuttur.

"Harcamaların katılma payları, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin:

- 1 — İdarece bir program tahtında ve görülen lüzum üzerine doğrudan doğruya girilen işlerde 1/3 ü,
- 2 — Belde sınırı içersindeki herhangi bir mahalle, cadde veya sokaktaki gayrimenkül sahiplerinin 2/3 ünden fazlasının yazılı müraعاتları üzerine ifa edilen işlerde 2/3 üdür."

Müessese ve İşletmeler Ücretleri: "Gerek belediye bünyesi içersindeki müesseselerin, gerekse özel kanunlara dayanılarak veya belediye meclisleri kararları uyarınca kurulmuş bulunan katma bütçeli işletmelerin iktisadî ve ticarî bir mahiyet arzeden her türlü faaliyetlerinin karşılığı, bizzat belediyelerce veya işletmelerce bunlardan faydalananlardan ücret olarak alınır."

Alınacak ücretlerin tarifeleri; idare, işletme ve sigorta giderleri ile, borcun veya yatırılan sermayenin itfa taksitleri, yenileme ve ihtiyat akçeleri, islah ve tevsi giderleri gözetilerek düzenlenir. Bununla beraber hiç bir zaman zarar edilmemesi esastır.

Ücret tarifeleri, belediye meclislerince kararlaştırıldıktan sonra, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca tasdik olunur.

4 — Mahalli İdarelerle İlgili İki Tasarı :

A — İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı :

Bu tasarının gözettiği hedefler ve kapsadığı ana esaslar şunlardır:

- 1 — 1961 Anayasasının vazettiği esaslara uygun bir İl Özel İdaresi vücuda getirmek,
- 2 — İlin müşterek ve mahallî nitelikteki hizmetlerini bu idarelere vermek,
- 3 — İdarî vesayetın sınırlarını daraltmak, İl Özel İdarelerine daha geniş idarî ve mahallî muhtariyet vermek,
- 4 — Dağılık ve zor uygulanan idarî vesayet yetkilerini, kolayca ve süratle uygulanabilecek bir hale getirmek,
- 5 — İl Özel İdareleri arasında işbirliği imkânlarını artırmak,
- 6 — Plânlı kalkınmaya ayak uydurmak, personeli yetiştirmek,
- 7 — Devlet yardımını, şartlı malî ve teknik yardım şeklinde daha iyi değerlendirmek,
- 8 — Merkezî İdarenin denetimini eğitici ve yetiştirici bir yönde geliştirmek.

Tasarıda, "İl Özel İdarelerinin Maliyesi" ayrı bir başlık altında toplanmıştır.

İl Özel İdarelerinin gelirleri şunlardır:

- 1 — Özel kanunlarla tanınmış vergi ve resim gelirleri,
 - 2 — Devlet vergi hasılatından ayrılarak verilecek paylar,
 - 3 — Her çeşit teşebbüs ve faaliyetlerden sağlanacak gelirler,
 - 4 — Özel İdare mallarının kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden doğan gelirler,
 - 5 — Her türlü şartlı veya şartsız hibeler,
 - 6 — Vergi cezaları, gecikme zamları,
 - 7 — İl Özel İdarelerine ait tahvil ve hisse senedi gelirleri,
 - 8 — İstikraz gelirleri,
- İl Özel İdarelerinin giderleri şunlardır:
- 1 — Tasarıda yazılı görevlerin gerektirdiği harcamalar,
 - 2 — İl Özel İdaresinin, yönetim ve personel giderleri,

- 3 — İl Genel Meclisi ve Daimî Encümen Üyelerinin ödenek ve diğer giderleri,
- 4 — Özel kanun, karar, ilân, anlaşma, sözleşmelere dayanan harcamalar,
- 5 — Gördürülen hizmetler için yapılan ödemeler,
- 6 — Diğer kurum ve teşebbüslere, derneklere yardımlar,
- 7 — Temsil, ağırlama ve tören giderleri.

İlk fıkrada sözü edilen "İl Özel İdarelerinin görevleri", tasarımın 10. maddesinde 18 fıkra halinde kayıtlıdır. Bu görevlerden bazıları şöyle sıralanabilir:

- 1 — Köyleri birbirlerine, bucak, ilçe ve illere bağlayan yolları yapmak,
- 2 — Sıhhi içme ve kullanma suyu sağlamak,
- 3 — Kültür merkezleri kurmak,
- 4 — Orta öğretim yurtları tesis etmek, işletmek,
- 5 — Kitaphıklar, müzeler tesis etmek ve yönetmek,
- 6 — Kreş, çocuk kampı, yuvaları vücuda getirmek,
- 7 — Dinlenme evleri, düşkünler evleri kurmak,
- 8 — Maden suyu tesisleri kurmak,
- 9 — Örnek fidanlıklar tesis etmek, bu fidanlıklardan halk ihtiyacını sağlamak, köy koruları tesisini teşvik etmek,
- 10 — Halıcılık, kilimlik, hatıra eşya sanayiini kurmak,
- 11 — Sergi, yarışma, pazar, panayır kurmak; soğuk hava deposu, konserve fabrikaları tesisleri meydana getirmek,
- 12 — Otel, motel, gazino, plaj vs. kurmak, işletmek,
- 13 — İl turizmini geliştirmek, festivaller, ihtifaller, folklor gösterileri tertip etmek,
- 14 — Köy, bucak, ilçe, iller arası telefon tesisleri, kurmak,
- 15 — Köylerin toplum kalkınması programlarını gerçekleştirmek,
- 16 — Hizmetler için araç ve gereçleri sağlamak, bakım ve onarımlarını yapmak,
- 17 — İl Özel İdarelerine ait iskele, rıhtım, bina, kanal, kayık ve salları idare etmek ve işletmek,
- 18 — Mahalli hizmetler için bina ve konut yapmak,

İl Özel İdarelerinin hizmetleri iyi görebilmesi için ayrıca İller Bankasında "İl Özel İdarelerine Yardım Fonu" teşkil edilmektedir. Bu fona yardım için, her yıl Maliye Bakanlığı bütçesinde açılacak özel bir tertibe (vergi gelirlerinin % 1 i oranında) ödenek konacaktır.

İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı 171 madde ve 3 geçici maddeden ibarettir.

B — Belediye Kanunu Tasarısı :

Bu tasarının gözettiği hedefler ve kapsadığı ana esaslar şunlardır.

1 — 1961 Anayasasındaki esaslara uygun yeni bir belediye idaresi vücuda getirmek,

2 — Mahiyetleri itibariyle belde halkının mahallî ve müşterek ihtiyaçlarıyla yakından ilgili hizmetleri belediye idarelerine tevdi etmek,

3 — İdarî vesayetin hududunu daraltmak, belediyelere geniş idarî ve malî muhtariyet kazandırmak,

4 — Merkezî İdare vesayeti ile ilgili ilişkileri düzenlemek,

5 — Mahallî İdarelerin kendi aralarındaki ilgileri arttırmak,

6 — Plânlı kalkınmanın gereğini yerine getirmek,

7 — Devlet yardımlarını daha iyi değerlendirmek,

8 — Belediyelerin meselelerini ve ihtiyaçlarını bilimsel metotla sürekli inceleme ve araştırma konusu yapmak,

9 — Merkezî İdarenin denetleyici yetkisini yetiştirici, eğitici istikamette geliştirmek, personel yetiştirmek,

10 — Belediyeleri sınıflandırmak ve bunların görev, yetki ve Devletle olan bağ ve ilişkilerini düzenlemek.

Tasarının "Belediye Maliyesi" ne ait bölümünde, önce (Belediye gelirleri) aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

1 — Devlet ile Mahallî İdareler arasında gelirlerin bölüşülmesi düzeni içinde, Belediye Gelirleri Kanunu ve diğer kanunlarla Belediyelere sağlanmış gelirler,

2 — Devlet hasılatından Belediyelere verilecek paylar,

3 — Belediye işletme, müessese ve döner sermayeli kuruluşlarının gelirleri,

4 — Belediyelerin özel faaliyetlerinden doğan gelirler,

5 — Şartlı ve şartsız hibeler,

6 — Belediye mallarının gelirleri,

7 — Vergi ve para cezaları,

8 — Borç alınan paralar,

(Belediye Giderleri) ise şöyle sıralanmıştır:

1 — Kanunla verilen görevleri yapmak için harcamalar,

2 — Yönetim ve personel giderleri,

3 — Belediye Meclisi ve Eencümeninin ödenek ve giderleri,

- 4 — Özel kanun, karar, ilâm vs. dayanan harcamalar,
- 5 — Belediye hizmetleri karşılığı ödenenler,
- 6 — Transferler, yardımlar, döner sermaye ödemeleri,

Tasarıda, personel için ödenecek maaş ve ücretlerin toplamının, yıllık gelirin % 30 unu aşamayacağı belirtilmiştir.

Belediyelere (Belediye Kanunu) ile verilen görevler 7 ana grupta toplanmış olup, aşağıya kaydedilmiştir.

- 1 — Sağlık ve sosyal yardımla ilgili görevler,
- 2 — Ekonomi ve çalışma hayatına ilişkin görevler,
- 3 — İmara ilişkin görevler,
- 4 — Kamu güvenliğine ilişkin görevler,
- 5 — Kültür ve turizm görevleri,
- 6 — Tarım ve veterinerlikle ilgili görevler,
- 7 — Ulaştırma ile ilgili görevler,

Günlük hayatımızda bu hizmetlerin bir çokları ile karşılaşmakta ve hizmetin iyi ifa edilip edilmediğini tartışma konusu yapmaktayız. Belde halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılamak ve belde hizmetlerini görmek gayesiyle kurulan Belediyelerin bu hizmetlerinden bazılarını kaydederek bu kısma nihayet verelim:

- 1 — İçme, kullanma, endüstri suyunu sağlamak,
- 2 — Yenilecek, içilecek şeylerin kontrolünü yapmak,
- 3 — Lokanta, gazino, otel vs. yerlere ruhsat vermek,
- 4 — Sokak, pazar vs. yerlerde temizlik işlerini yapmak,
- 5 — Sanayi bölgelerini ayırmak,
- 6 — Tuğla, taş ocağı, vs. yerleri tesbit etmek,
- 7 — Mezarlık tesis etmek,
- 8 — Beldede hamam, duş vs. yaptırmak,
- 9 — Eczane veya ecza dolabı açmak ve işletmek,
- 10 — Meslek ücret tarifeleri ve çalışma düzenini tesbit etmek,
- 11 — Taşıtların, malların ücret ve fiat tesbitlerini yapmak,
- 12 — Haller, pazar yerleri, mezat salonları, sergi, fuar açmak,
- 13 — İmar plânları yaptırmak, yol, sokak açmak,
- 14 — İnşa ve iskân ruhsatı vermek, kanalizasyon yapmak,
- 15 — Cadde, sokak ismi ve ev numaralarını asmak,
- 16 — İtfaiye teşkilâtı kurmak,
- 17 — Akaryakıt depoları tesis etmek,
- 18 — Belediye sineması, oteli vs. yapmak,

- 19 — Halk için kütüphane, okuma salonu tesis etmek,
- 20 — Turistik tesisler kurmak, işletmek,
- 21 — Belediye bahçesi, fidanlığı tesis etmek,
- 22 — Sıhhi mezbaha kurmak,
- 23 — Belediye sınırları içinde otobüs vs. işletmek,
- 24 — Nakil vasıtalarını kontrol etmek,
- 25 — Yol işaretlerini koymak, şöför imtihan yerleri yapmak.

5 — Genel Tahrir ve Faydaları :

Halen alınmakta olan Bina ve Arazi Vergilerinin matrahı, 1938-1942 yılları arasında yapılan bir genel tahrir dayanmaktadır. 1935 yılında 2871 sayılı kanunla Bina ve Arazi Vergileri İl Özel İdarelerine devredilmiştir. Aynı kanunda, "Arazi ve binaların tahriri ve bunların kıymet ve iratlarının tadili ve vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil muameleleri, İl Özel İdareleri tarafından yapılır." denilmektedir. Vergiler ve tahrir işlemleri, mahallî idarelere devredildiği halde; aynı kanun, bu vergilere ve tahrir işlerine ait kanunları hazırlamak, tatbikattaki tereddütleri cevaplandırmak ve bu işleri teftiş ve mürakabe etmek yetki ve görevlerini Maliye Bakanlığına vermiştir.

Memleketimizde takriben 25 senedir bir genel tahrir yapılmamıştır. Bunun sonucu, Bina ve Arazi Vergileri matrahları sağlam temellere oturmaktan mahrum kalmıştır. Yine, matrahı bina ve araziye = gayrimenkül kıymetlere dayanan bazı vergilerimiz de, bir genel tahrir yapılmadığından, verimlerini artıramamışlardır.

Genel tahrir ile ilgili hükümler, Vergi Usûl Kanununda bulunmaktadır. Bu hükümlerden başlıcaları şunlardır.

"Tahrir usulü, gayrimenküllerden alınan vergilere ait matrahların, bu kanuna göre kurulan komisyonlarca tahmin ve tesbit edilmesidir."

"Genel tahrir bir ilçe dahilindeki bütün binaların veya bütün arazinin yazılarak, binalarda gayrisafi iratların, arazide kıymetlerin yeniden tahmin edilmesidir."

"Tadilat, iki tahrir arasında, Vergi Usûl Kanununda yazılı sebeplerden dolayı binaların gayrisafi iratlarında ve arazinin kıymetlerinde vukua gelen devamlı ve tabii değişiklikler tesbit edilerek, yeni irat veya kıymetin tahmin edilmesidir."

Vergi Usûl Kanununda, (tahrir) ve (tadilat) ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Memleketimiz çapında yapılacak bir genel tahrirde bu hü-

kümlerin yetip yetmeyeceği şüphelidir. Belki de, bir genel tahrir yapıla-
bilmesi için ayrı bir kanun gerekecektir.

Genel tahrir zamanı ve ilânı : Genel tahrirlerin her on yılda bir tek-
rar edilmesi asıldır. İki genel tahrir arasındaki süre, onbeş yıldan fazla
uzatılamaz.

Tahrir komisyonları kurulur kurulmaz, bir çalışma plânı tanzim edi-
lecek ve bu plânda (tahrir mntıkları) ve (tahrir sırası) gösterilecektir.

Tahrir başlama : Her tahrir mntığında, tahrir başlanmazdan en
az beş gün evvel, tahrir komisyonu başkanı, tahririn hangi gün başlıya-
cağını şehir ve kasabalarda belediye başkanına, köyleerde ihtiyar meclisi-
ne yazı ile bildirecek ve bu durum halka ilân edilecektir.

Genel tahrirde her ilçe bir birliktir.

Tahrir cetveli : Genel tahrir bittikten sonra, tahrir cetveli tanzim ve
komisyonu teşkil edenler tarafından imzalanacaktır.

Genel tahririn uygulanması : Bir birliğin tahrir neticeleri, itiraz ince-
lemelerinin bitmesini takip eden malî yıldan başlayarak uygulanacaktır.

Tadilat sebepleri : Bazı hallerde, binaların gayrisafi iratları ve ara-
zinin kıymetleri tadilat komisyonları marifetiyle tahmin ve yeniden tak-
dir olunmaktadır.

Tadilatı gerektiren sebeplerden bazıları şunlardır:

A — Bina gayrisafi iratlarında, arazi kıymetlerinde en az % 20 nis-
betinde artma veya azalma olması,

B — Bina ve arazinin genel tahrirde unutulması,

C — Yeni bina inşa edilmesi,

D — Binanın yanması, yıkılması, harap olması v.s.

E — Arazinin hal ve heyetinde değişiklik olması,

a) Arazinin fidanlanması, ağaçlanması, bağ olması,

b) Fidanların sökülerek tarlaya çevrilmesi,

c) Tarım arazisinin, tarıma elverişsiz hale gelmesi,

d) Arazide parselleme veya inşaat yapılması,

F — İstisna hükümlerinde değişiklikler,

G — Bina veya arazinin taksim veya ifrazı vs.

Tahrir Komisyonu : Binaların ve arazinin tahrir işini üçer kişilik (tah-
rir komisyonları) yapacaktır. Bu komisyonlar, Valilerce tayin edilen bir

Başkan ile, iki seçilmiş üyeden kurulur. Üyelerin seçilmesi ile ilgili hükümler Vergi Usûl Kanununda mevcuttur.

Tadilat Komisyonunun kuruluşu da, tahrir komisyonuna benzerlik gösterir. Bu komisyonlar; tahrir komisyonları gibi, bina ve araziye gezmek, lüzumlu bilgileri istemek, bilirkişiye müracaat etmek yetkilerini haizdir.

Komisyonlarla ilgili bu kısa izahattan sonra, bir genel tahrir için şartların ne derece elverişli olduğunu araştıralım.

1957 yılında Genel tahrir için bir gayret gösterilmiş ve bazı bilgiler toplanmıştı. 1961 yılında daha ileri bir adım atılarak 17 ilde tahrir başlanılmış ve takriben 3 ay kadar arazi tahririnden sonra bu tahrirden vazgeçilmişti.

Bir genel tahrir yapılması mecburiyeti kanundan doğduğu gibi, bazı ana vergilerin bir tahrirde tesbit edilecek kıymet ve iratlara dayanmış olması da bu tahriri zaruri hale koymaktadır.

Vergi Usûl Kanunumuz, genel tahririn 10 yılda bir yapılacağını ve sürenin 15 yıldan fazla uzatılamayacağını emretmektedir. Bugün son tahrirden itibaren 25 yıldan fazla zaman geçmiştir.

Diğer taraftan, sadece Bina ve Arazi Vergileri ve ek ve tadilleri değil; Emlak Alım Vergisi ve Veraset ve İntikal Vergisi gibi iki gelir kaynağı da bir genel tahririn faydalarından istifade edecektir.

Bina ve Arazi Vergilerinin yerine geçecek olan Emlak Vergisi de, genel tahrir yapıldıktan sonra verimli hale gelebilecektir.

Emlak Alım Vergisi ve Veraset ve İntikal Vergisi; geyrimenkul servetlerin, "rayiç değer" esasına göre değerlendirileceğini kabul etmişlerdir.

Emlak Alım Vergisi, vergi matrahının rayiç değer olduğunu sarih olarak ifade etmiştir. Vergi Usûl Kanununun 287 nci maddesinde de "Veraset ve İntikal Vergisi tatbikatında, gayrimenkullerin, mükellef tarafından tayin ve beyanname ile bildirilecek rayiç değerlerine göre değerlendirileceği" belirtilmiştir.

Genel tebliğlerle, "rayiç değer" in ne olduğu açıklanmıştır. Rayiç değer, bir gayrimenkulün normal alım-satım değeridir. Diğer bir deyimle, halihazırda verilecek kıymettir.

Şurası muhakkaktır ki, "rayiç değer" gibi tamamen mükellefin takdirine dayanan bir değerlendirme usulü, birçok yönlerden tenkit olunabilir.

Satıcı veya alıcı olmaksızın, bir gayrimenkûlün hakiki değerini tesbit etmek güçtür.

Bu güçlüğü gözönünde bulunduran kanun koyucu, değerlendirme konusunda mükelleflere bir kolaylık tanımış ve (rayiç değer doğrudan doğruya takdir komisyonunca tayininin de istenebileceğini), (bu gibi hal-lerde mükellefe ceza uygulanmıyacağını) hükme bağlamıştır.

Şurası muhakkaktır ki, bir genel tahrir yapıldığında, bir süre tadilat faaliyetleri azalacak ve Emlâk Vergisi, Emlâk Alım Vergisi ve Veraset ve İntikâl Vergisi gibi gayrimenkûllere dayanan vergiler sağlam matrah unsurlarına kavuşmuş olacaklardır.

Bir genel tahrir; bugün 200-300 milyon liraya çıkacak ve en geç 2 yıl zarfında yapılabilecektir. Bu süre içinde elde edilecek gelir fazlası ile, maliyetini kolaylıkla karşılamış olacaktır.

Yapılacak bir genel tahrirde faydalanılacak eleman memleketimizde kâfi derecede mevcuttur. Bir genel tahrir karam almak veya daha iyisi bunu bir kanunla sağlamak, daha sonra derhal, komisyonlar kurarak tahriri gerçekleştirmek, ihtilâfları süratle hallederek neticeye ulaşmak mümkündür.

Bize göre, binalarda (gayrisafi irat) tesbiti yerine, aynen arazide olduğu gibi (kıymet) tesbiti ile yetinmek bir çok fayda sağlayacaktır. Aslında; (gayrisafi irat) ve (kıymet) tefriki, faydalı olmaktan çok, ayrıntı olmaktadır. Bu sebeple bir genel tahrirde, gerek binaların, gerekse arazinin ve arsaların (kıymetlerinin tesbiti) daha yerinde olacaktır.

NETİCE :

Gelir kaynaklarının (Merkezî İdare) ve (Mahallî İdareler) arasında paylaşılması ile ilgili teorik esaslar ve memleketimizdeki durum ve son gelişmeler yukarıdaki bölümlerde izah edilmiş bulunmaktadır. Bu izahların ışığı altında, bizim için şu sonuçları çıkarmak mümkün olmaktadır.

1 — Memleketimiz son derece merkezîyetçi bir sistem kabul etmiş olduğundan, Mahallî İdareler (kendilerine pek çok hizmet konusu tahsis edildiği halde) yeteri gelir kaynakları ile teçhiz edilmemişlerdir. Bu sebeple, hizmet konularında aktif hareketlerde bulunamadıkları dikkati çekmektedir.

2 — Mahallî İdarelerin birçok hizmeti Merkezî İdare tarafından yüklenilmiştir. Bunun sonucunda, Mahallî İdarelerin fuzuliliği tartışması or-

taya çıkmıştır. Hizmetlerin dikkatli bir şekilde idareler arasında ayrılması, mükerrerekliklere mani olacağı gibi, bu hizmetlerin en iyi şekilde ifa edilmesini de sağlayacaktır.

3 — Yeni tasarıardan “İl Özel İdareleri” ile “Belediyeler Kanunu” tasarıları, bu Mahallî İdarelere önemli hizmet konuları tefrik etmektedir. Bu hizmetlerin ifası için “Malî Tevzin Kanunu” tasarısının gerçekleşmesi şarttır. Ancak, Devletin başlıca gelir kaynaklarından mahallî idarelere hisse vermesi —bilhassa bu hissenin yüksek nisbetlerde ayrılması— imkânları oldukça zordur.

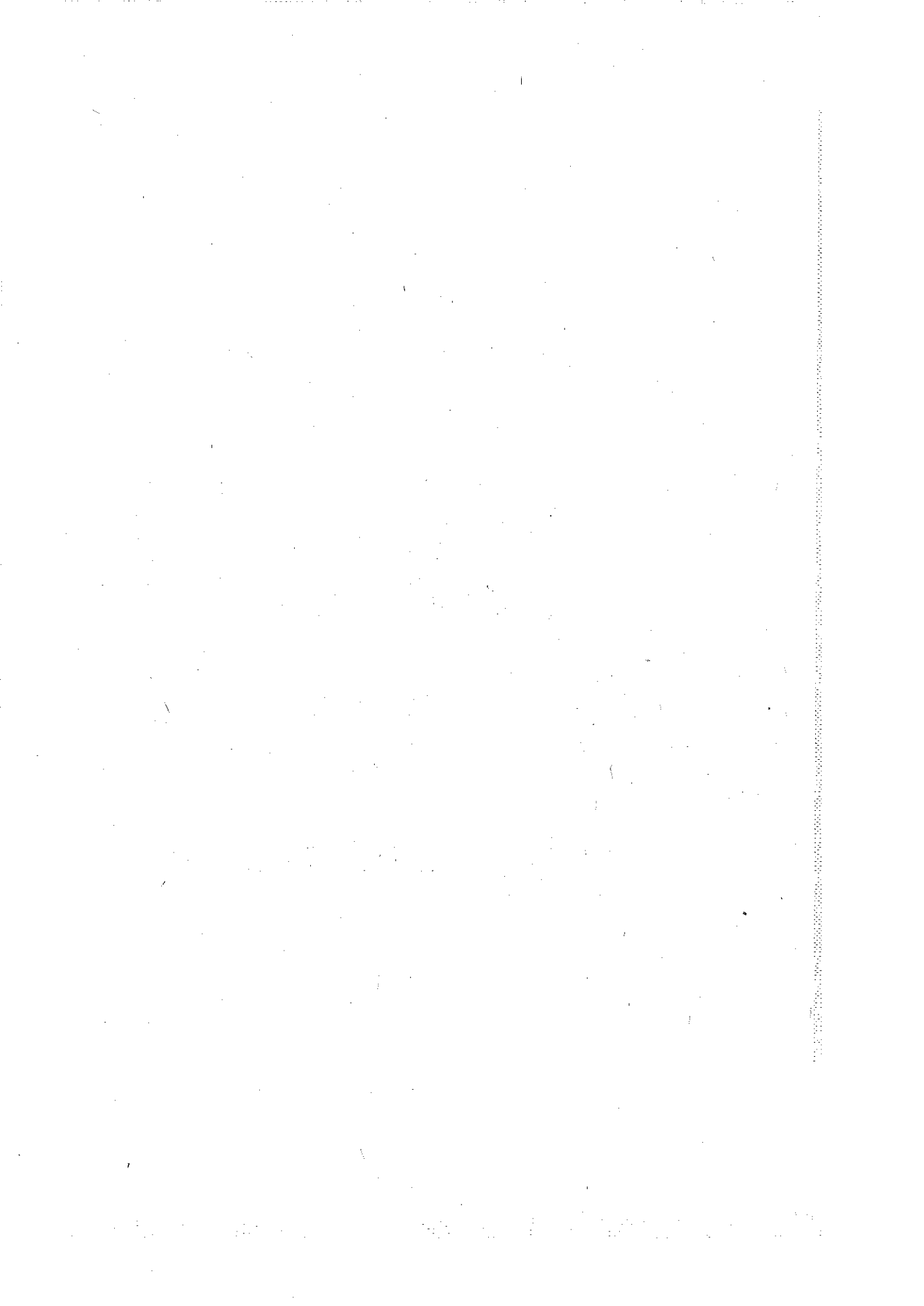
4 — Gerek “Malî Tevzin Kanunu”, gerekse “Emlâk Vergisi Kanunu” tasarıları, şayet yakın bir zamanda Meclislerde görüşülmek imkânını elde ederlerse, bu tasarılar üzerinden mühim ölçüde tartışma yapılacaktır. Tasarıların gerekçeleri fazla nazardir; tasarıların esas gayesi, teorik izahların arasında kaybolup gitmiştir.

5 — “Emlâk Vergisi Kanunu” tasarısında vergi nisbetlerinin yüksekliği üzerinde durulacağı anlaşılmaktadır.

6 — Toplanan hâsılatın, Mahallî İdareler arasında bölüşümünde; nisbetlerin ciddi tartışmalara yol açacağı söylenebilir.

7 — Bir genel tahrir yapıp, bina ve arazinin rayiç değerleri tesbit edilmeksizin, Emlâk Vergisi ve Malî Tevzin Kanunlarından önemli faydalar beklenemez. Genel tahrir yapılması tamamen idarî bir faaliyettir; fazla gecikmesi birçok vergimizin hasılatına menfi tesirlerde bulunmaktadır. Bu sebeple, tasarılar müzakere konusu olsun veya olmasın, bir genel tahriri en kısa zamanda realize etmekte sayısız malî menfaatler bulunmaktadır.

8 — Büyük emekler verilerek hazırlanmış 5 adet tasarının kısa bir dönemde kanunlaşması temenniye şayandır. Bu tasarıların görüşülmesi sırasında; Merkezî İdare ve Mahallî İdarelerin ilişkileri geniş ölçüde tartışma konusu yapılacak ve Mahallî İdarelerin maliyesi konusu da bütün teferruatı ile bir defa daha gözler önüne serilmiş olacaktır.



PUBLIC EXPENDITURE AND ECONOMIC GROWTH: SOME THEORETICAL REFLECTIONS

Prof. Barry N. SIEGEL
University of Oregon

Introduction :

Students of the subject say that the theory of public expenditure is still in its infancy. I take this to mean, among other things, that the science of public finance has not yet established useful generalizations about the size and character of public expenditure in various countries at various times. If this is so, it should be no surprise that the theory is still an infant. Public expenditure is intimately connected with the size and role of government in society, and any theory or theories that we might develop must consider the interaction between government, the economy, and social and political institutions. Because of this, and because of the inevitable differences between the historical experiences of different countries, we should never expect to develop anything more than broad generalizations which, together with the detailed institutional and historical knowledge of different countries, permit us to "take a view" of the phenomenon of public expenditure. I do not foresee the time when we will have a theory which gives us actual predictive power for the future course of public outlay in any country.

Nevertheless, there does seem to be a phenomenon to be explained. In Western countries and in other industrialized societies there has been a persistent growth in the public sector. In many countries public expenditure has grown faster than has the expenditure on and production of private goods and services. This widespread tendency, noted in 1890 by Adolph Wagner, has been accompanied by an increase in the variety as well as the size of public outlay. In most Western societies, government is a major producer in the fields of transportation, education, health, communications, sanitation, social welfare, credit, banking, and insurance,

not to mention the more ordinary functions of law enforcement and administration.

Now, does the economist have anything to say about these phenomena? Do we have anything to say in addition to what might be said by the political scientist, the sociologist, or the historian? If one examines the history of attempts to explain the growth of public expenditures, one soon finds that the explanations developed make little use of the special apparatus of economic theory. Most writers rely upon rather general and vaguely expressed economic propositions, or upon empirical generalizations.

Thus it is, for example, that we have Adolph Wagner asserting a "law of increasing state activity", based upon hardly more than a number of empirical observations of countries in which he found public expenditures growing more rapidly than private activity. To be sure, Wagner gave some reasons for the operation of such a law. He felt that the increasing complexity of life accompanying industrialization and urbanization necessitates large increases in government activity in the areas of administration and law enforcement. He also argued that technical developments favor the growth of monopoly and require the development of public rather than private provision of goods and services in those areas where monopoly poses a threat. In addition, in areas where the social benefits of production are large, but not susceptible of economic evaluation, one might find the state rapidly expanding its activities. Examples of this latter type of activity are education, sanitation, and public health¹

There is much merit in Wagner's arguments. Nevertheless, one is left with the feeling that his arguments do not explain the increase in state activity. For one thing, even though the complexity of economic life increases in the process of industrialization and urbanization, there is no reason to believe that administration and law enforcement should necessarily be subject to diseconomies of scale. In fact, urbanization and the concentration of population may even allow for more efficient administration and policing. Some of the technical innovations which accompany industrialization and which allow great increases in output per head in the economy are also innovations which might be used to

1) A Summary of Wagner's arguments may be found in A. Peacock and J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, 1961, pp. 16-20.

enhance the technical efficiency of government. An example of this is the use of electronic computers by many levels of government in the United States for the processing of records. Another example is the use of modern communications equipment by urban police forces.

Wagner's other arguments are equally unconvincing. Even though technical developments may favor large scale productive units, they do not necessarily favor or foster the growth of *public* monopolies. It is true that many countries provide electric power, water, communications, and transportation services with public enterprises; but other countries (the United States for example) often allow private monopolies to do the job, subject to public supervision and control. Finally, even where activities create values which cannot be fully captured in the market, such as in education, health, and sanitation, we still find private economic activity. A close examination of many countries would find, I am sure, public and private entities operating side by side in many of these fields.

So, the question remains. Why the seemingly persistent growth in public expenditure either in proportion or more than in proportion to private activity? Modern writers, I believe, have not improved greatly upon Wagner. Most of what they have said boils down to a list of more or less plausible reasons. Industrialization and urbanization create problems which simple societies do not have: housing, crime, pollution, traffic, etc. In addition, economic instability creates the need for public programs of employment and income stabilization. The alienation of the individual from the farm and from the family creates a need for public programs of welfare and pensions. The rise in per capita income increases the demand for services of all sorts, including some of which are provided by government. (John Kenneth Galbraith, recall, has a "theory of social balance", which asserts a complementarity between the consumption of public and private goods.) The physical and biological sciences have given us discoveries which have been exploited by the state. The social sciences, with their orderly methods of investigation, have uncovered many social problems and have revealed the magnitude of others. These discoveries have stimulated public solutions to social problems.

The above list of causes can be extended, but I am not of a mind to do so here. I am not even disposed to argue that they are wrong. Indeed, I think that most of them have some merit. What bothers me about them, and about Wagner's work, is that they do not go much

beyond a listing of causes. There appears to be a lack of an orderly theory, based upon a general framework rather than upon a simple listing of causes.

As I intimated above, an orderly theory may not be possible. Nevertheless, it seems to me that we ought to try. Economists have a special box of tools—to use a phrase favored by English economists—and we ought to find out if it is possible to apply these tools to the problem of public expenditure growth. The tools, of course, will never be enough. I don't see, for example, how they can be used to explain the fact that in the area of broadcasting and rail transportation some countries have chosen the path of public monopoly while in others private enterprise has been used. These kinds of choices can only be explained by reference to political and sociological forces. Nevertheless, concepts near and dear to the economist, such as "supply" and "demand", are very broad, and permit an orderly classification of causes which can be applied in many areas of social analysis. For the problem at hand, these concepts are especially useful. As we shall see, they not only permit us to better understand the dynamics of growth in the public sector, but they also help to pinpoint the role of social and political forces. We therefore begin our analysis with a discussion of the factors affecting the demand for public goods.

The Demand For Public Goods :

Although it may be an exaggeration for public activities such as national defense and the administration of justice, I think it fair to say that there exist demand functions for most goods provided by government. By "demand function" I mean what economists always mean: the relation between the quantity of a good demanded, its own price, the prices of substitutes and complements, income, population, tastes and preferences, and perhaps the level of technology in the community. Most governments goods resemble private goods in the sense that they either directly satisfy wants through consumption or that they combine with other goods in the production process to satisfy wants indirectly.

In respects to demand, I can see no essential distinction between goods and services provided by government and goods and services provided privately. We are accustomed to making such a distinction because certain goods, such as police protection, schooling, sanitation, public health, etc. are usually supplied to users by government at a zero

or near zero price. It is also true that many public goods cannot be supplied privately because there is no way of making a market for them. That is, there is no way of isolating a transaction between a buyer and a seller, since selling the good to one buyer necessarily involves selling the good to the whole public. A prime example of this sort of problem is the lighthouse. Once the light beam is provided, there is no way of confining it to particular ships. All may use it regardless of who might be willing to pay for it. A moment's reflection, however, will reveal that this consideration in no way contradicts the assertion that, at least in principle, it is possible to conceive of an ordinary demand curve for most public goods. If it were possible to market these goods, we would note that their demand curves would slope negatively with respect to their own prices, that the curves would shift to the right with increases in the prices of substitutes, and that an increase in income would shift the curves to the right or to the left depending upon whether or not the goods are ordinary or inferior goods. The demand for these goods would also be affected by changes in population, tastes and preferences, and technology, just as with goods sold through private markets.

Why do I wish to emphasize the similarities between public and private goods rather than the differences, as is usually the case in discussions of the public sector? I do so because I think such an emphasis gives us some perspective regarding the evolution of public expenditure. Economic growth entails an increase in demand for all sorts of goods. This increase in demand, growing out of increasing per capita income, changes in population, changes in technology, and changes in tastes and preferences as societies become richer, affects the quantity, quality, and variety of goods produced by both the public and the private sector. Indeed, if it were not for the special problem of marketing some goods, we might find that much of what we have come to call the public sector would, in fact, be included in the private sector. Thus, communications, public health, transportation, police, fire protection, etc. might be provided by private rather than public entities. The important point is that most of these services in one form or another, would be provided. Wagner's law of increasing state activity is therefore, at least partly, no more than a reflection of the inability of markets to supply certain goods through the private sector.

As noted above, Wagner himself recognized this fact. But, I believe that there are additional insights which can be gained from viewing the demand for public goods as essentially similar to the demand for privately

produced goods. Not all goods produced by the government, after all, suffer from the marketing problem mentioned above. In fact, we find that many of the goods provided by government are also provided by private entities. One only has to think of education, health services, police protection, and garbage collection. In these areas we often find private and public enterprise existing side by side.

Nevertheless, there does exist a special bias in favor of public enterprise. This bias flows from the simple fact that public goods are ordinarily offered to consumers at a price well below cost. Indeed most public goods are offered at a zero or near zero price. This simple fact has, I believe, several important implications. The first is that private suppliers of identical goods are always at a disadvantage. Unless they distinguish their goods with respect to quality or better availability, they will find themselves unable to fill more than the residual market left over from the inability of the government to supply all the goods demanded by the public at the low price fixed for these goods.

Another important implication of zero or near zero prices for goods relates to the impact of inflation on the relative size of the public and private sectors. A proportionate increase in the money prices of all goods and services should, according to the postulates of economic theory, leave the composition of demand for those goods and services unchanged. But, if government produced goods and services are included in the consumption plans of the public, then an increase in the price level of privately produced goods and services should promote a relative increase in the demand for the output of the government sector. As a concrete example, consider the private automobile. The total cost of using the automobile is made up of two parts. One part is the capital and running costs of the services provided by public streets and roads. Now, assume a general rise in the price level, affecting not only the capital and running costs of automobiles, but also the price of competing forms of transportation such as railroads, airlines, etc. Because the full cost of automobile travel is not absorbed by automobile owners, the relative price of automobile travel will fall. The demand for travel with private cars and, of course, the demand for streets and roads will increase. As a result, we should find the public sector under pressure to expand relative to the private sector.

A similar argument can be made respecting many other government functions. Inflation encourages the substitution of public for private police services, education, recreation, health services, fire protection, sanitation,

garbage collection, and many other items. It does so because the prices charged by government to the users of these services are fixed at zero, or at least substantially below cost. As a result, the relative price of government goods falls during periods of general inflation, and the demand for government goods, quite naturally, increases relative to the demand for privately produced goods.

Now consider a related point. As we know, economic progress entails an increase in productivity — output per worker. Most economists believe that productivity grows most rapidly in the goods producing sector of the economy. If this is true, and if productivity growth is not accompanied by a proportionate fall in the prices of goods, then we should find money wages in the goods producing sector increasing in order to provide the increase in real wages implied by the increase in labor productivity. Now, the service sector competes with the goods producing sector for factors of production, particularly labor. This being the case, the service sector must also increase money wages in order to hold labor or to attract additional labor. The problem is particularly urgent for the service sector if economic growth is accompanied by a shift in the composition of demand towards services and away from goods, as seems to be the case in most advanced countries. In any event, because of the relatively slow growth in productivity in the service sector, the increase in wages should put upward pressure upon the prices of services. Of course, it is precisely in the area of services that the public and private production are most likely to compete. The upward pressure on service prices in the private sector is therefore likely to have the same effect as general inflation, that of shifting the demand curve for public services to the right at the expense of the demand for services from the private sector.

The Supply of Public Goods :

The above argument was designed to show that a simple application of the law of demand is capable of explaining some of the pressure that exists for expansion of the public sector in the economy. Let us now look briefly at the supply side of the problem. By and large, the supply of public goods and services at any moment of time is determined by government revenues, the number of productive factors the government can buy with its revenues, and the productivity or efficiency of those factors under public management. It does not seem possible to draw an

ordinary supply curve for government output, since government agencies rarely produce for a profit and seldom depend upon sales for their revenues. It follows that the supply of government goods is not responsive to the own prices of those goods. Hence, if it is at all permissible to draw a supply curve, we must give it a vertical slope. For most government goods, however, observable price quantity combinations on the supply curve approximate a zero price.

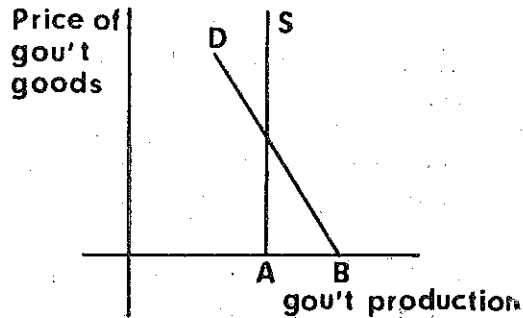
What are the influences which affect the position of this supply curve? The ability of government to impose taxes and issue debt, or new money, is one obvious set of factors. Depending upon how taxes are collected, an increase in national income will have the effect of shifting the supply function to the right - more rapidly, of course, if the country uses a progressive income tax. If part of the tax revenues are used to pay off debt or reduce the money supply, the supply curve will shift less rapidly. If government depends heavily upon property taxes, which are relatively inelastic to income, the rightward shift of the supply function will be further retarded. An increase in tax rates, of course, accelerates the rightward shift, provided that the increase in revenue is not used to pay off debt or to reduce the money supply.

Generally speaking, then, we should expect the taxes generated by economic growth to shift the supply functions of government goods and services to the right. Nevertheless, this shift will be retarded by one of the other factors associated with economic growth - the rise in labor productivity. If, as we have argued, productivity growth in the private sector is accompanied by an increase in real wages, and if the increase in real wages is accomplished through an increase in money wages, then wages everywhere in the economy will be affected. Since government competes for labor with the private sector, it too must pay higher money wages in order to attract and retain workers. If the productivity of labor in government agencies lags behind that of the private economy, as it is reputed to do, then the cost of government output will rise. For a given level of revenue, this rise in costs will mean a leftward shift of the supply curves of government output. This leftward shift can be prevented only by an increase in tax rates, or an increase in government debt (including money issue).

Dynamics of the Law of Increasing State Activity :

We are now in a position to say something about the dynamics of the growth of government expenditure. Let the pressure for growth in

government goods and services be a function of the *excess demand* for those goods and services. We can define this excess demand as the difference between demand and supply at the going price of government production to the users of that production. For convenience, let us assume that this price is zero. In the figure, excess demand is measured by the distance AB on the abscissa.



It is possible for the supply curve to cut the abscissa of the figure to the right of the demand curve. I would take this to be an unusual case, for it implies that government is supplying the public with an excess of goods and services. More normally, I would expect the supply curve to cut the abscissa to the left of the demand curve forces which produce a rightward shift of the demand curve are stronger than the forces which produce a rightward shift of the supply curve.

Consider the arguments given above. Economic growth involves an increase in demand for all goods and services, except those which are inferior with respect to income. On the average, aggregate demand will rise in proportion to the increase in per capita income and population. It is not readily apparent that the demand for goods produced by government should rise more rapidly than the demand for goods produced in the private sector. The reason this appears to happen is that public goods are marketed under different conditions than are private goods. As we have noted, certain social goods - the lighthouse example - cannot be sold through private markets. Hence, if they are to be produced and sold at all, it must be done through the government. To this class of effects, we can add those arising out of the fact that the prices of government goods and services are usually fixed at or near zero. This

means that the increase in labor productivity and wages in the private economy will drive up the prices of private services relative to the prices of services provided by government, causing the demand for services from the government to increase at an accelerated pace. Indeed, private producers of similar services may be driven out of business, in which case demand will shift over to the output of the public sector, giving it an extra stimulus. Finally, if economic growth is accompanied by inflation, the relative price of government output to the users of that output will again fall, further shifting demand in favor of government.

In general, then, we should expect the demand for public output to grow more rapidly than the demand for private goods and services. By the same token, it should also grow more rapidly than income and production in the community. What about supply? This is much more difficult to speculate about. If economic growth is accompanied by only minor changes in tax rates, it is probable that the supply of government goods will grow less rapidly than the demand for those goods. Not all taxes are progressive with respect to income, and the amount of debt and new money a government can issue is ordinarily limited by community attitudes. In addition, the rise in wages paid by the government as a result of increasing productivity in the private sector tends to retard the rightward shift of the supply function. Therefore, except for periodic large increases in tax rates and changes in the community's attitudes toward government debt, we should expect a relatively slow shift in supply.

The above argument boils down to the following expectations. First, economic growth should stimulate the demand for government services more than it stimulates the supply. As a result, the *excess demand* for government services should increase as a consequence of economic growth. Since government does not ordinarily sell its output to users, this excess demand cannot be eliminated by an increase in the own prices of government goods and services. Instead, pressure will be brought to bear upon the agencies and organs of government to relieve the pressure through an increase in supply. To some extent, we should expect this pressure to be relieved by increases in tax rates, new government debt, and new money. But these increases will afford only temporary relief, since the forces of economic growth will continue to grind away, again opening up the gap between demand and supply. Indeed, to some extent these measures are self defeating. An increase in taxes may reduce the supply of private effort, thereby shifting the demand for private

goods over to the public sector. In addition, an increase in debt also leads to an increase in the need to service debt. Hence, part of the increase in taxation will go to pay interest costs, not the factors of production needed to produce government goods and services. Finally, to the extent that debt and new money lead to inflation, we may find a further acceleration of the demand for public output, in line with mechanism discussed above.

It is evident that democratic and representative political institutions favor the continued response of government to the excess demand for its services. It is also evident, however, that legislatures and government must pay attention to public attitudes on debt and taxes. There may therefore be periods in which government expenditures respond only slowly to the pressures exerted by excess demand gap. In other periods, we may see sudden spurts of public expenditure, as the barriers to increased taxes and debt suddenly come tumbling down. Such spurts are likely to happen during national crises, such as war². In any event, whether national crises occur or not, one should expect government expenditure to continue to grow. Whether or not this growth is in proportion to general growth in income and production, or more than in proportion, obviously cannot be predicted by the theory outlined here. The theory only outlines the economic mechanism giving rise to the stimulus for increased government spending. It does not give us information regarding the factors affecting the political response to the stimulus. That is a problem which can be attacked only with the methods of the other social sciences.

Concluding Comments :

There are obvious deficiencies to the theory outlined above. As indicated earlier, it does not really grapple with the question of why certain goods and services are marketed by government when, in fact, private enterprise can also do the job. To answer this question, we would probably have to rely upon *ad hoc* explanations. Another deficiency is that the theory says nothing about the probable timing of the response of government to an excess demand for its services. Again, I think that *ad hoc* explanations are probably necessary. These explanations must take in-

2) See Feacock and Wiseman on this point. These writers call the sudden increase in revenues and expenditure the "displacement effect." *Op. Cit.*, Chapters 2-4.

to account special political, social, and historical circumstances in each country.

Nevertheless, I still believe that I have said something. Using the apparatus of economic theory, I have shown how market pressures build during the process of economic growth and how the special conditions under which government output is marketed lead to extra large pressures upon government to expand its expenditures, particularly in those areas where government has already established itself as a producer. My theory is broadly consistent with the behavior of public expenditure in several countries. Indeed, one might argue that it is little more than a restatement, in analytical terms, of an explanation given by Peacock and Wiseman of the growth of public expenditure in the United Kingdom (footnote 2). Nevertheless, as must be painfully evident, much work would be required to spell out the theory in more detail and to verify it with empirical methods.

ÂMME MASRAFLARI VE İKTİSADİ BÜYÜME HAKKINDA BAZI TEORİK DÜŞÜNCELER

Prof. Barry N. SIEGEL
Oregon Üniversitesi

Mevzuu etüd edenler, âmme masrafları teorisinin henüz emekleme çağına olduğunu söylemektedirler. Şahsî fikrimce bunun anlamı şudur: maliye ilmi, muhtelif memleketlerde, muhtelif zamanlarda âmme masraflarının boyutu ve mahiyeti hakkında faydalı genellemeleri ortaya koymamıştır. Durum böyle ise, âmme masrafları teorisinin halâ emekleme çağına olduğu hakikati insanı şaşırtmamalıdır. Âmme masrafları, devlet'in toplumdaki yeri ve rolü ile yakından alakalıdır. Böylelikle, geliştireceğimiz bir teorinin veya teorilerin, devlet, ekonomi ve sosyal ve politik müesseseler arasındaki karşılıklı etkileri hesaba katması gereklidir. Bu sebepten ve memleketler arasındaki müşahhas tarihî tecrübe itibarı ile kaçınılmaz farklardan dolayı, yapabileceğimiz şey ancak geniş kapsamlı genellemelerde bulunmaktadır. Bu genellemeler, muhtelif memleketlerin ayrıntılı müessesevî ve tarihi bilgilerinin yardımı ile âmme masrafları oluşumu inceleyebilmemizi mümkün kılarlar. Herhangi bir memlekette âmme masraflarının gelecekteki gidişatı hakkında tahmin yapabilme imkânını bize temin edecek olan bir teorinin ne zaman geliştirileceğini şimdiden söyleyemem.

Mamafih, bu noktada, açıklanması gereken bir oluşum mevcuttur. Batı memleketlerinde ve diğer sanayileşmiş cemiyetlerde âmme sektöründe daimî bir büyüme görülmüştür. Hakikaten birçok memleketlerde âmme masrafları, özel mal ve hizmet istihsalinde yapılan harcamalardan daha hızlı olarak artmıştır. 1830'da Adolph Wagner tarafından açıklanan bu genel temayül, kamu masraflarının boyutu olduğu kadar çeşitliğindeki artış tarafından da refakat edilmiştir. Millî müdafaa ve yönetim gibi daha sıradan faaliyetleri bir yana bırakırsak birçok batı cemiyetlerinde devlet, muhabere, eğitim, sağlık, ulaşım, sosyal refah, kredi ve bankacılık ve sigorta sahalarında en büyük müstahsildir.

Bu noktada sormak istediğimiz sual şudur : Bu oluşumlar hakkında iktisatçının söyleyeceği bir şey yok mudur? Siyasî ilimcilerin, sosyologların

veya tarihçilerin söyleyebileceklerine bir katkıda bulunabilir miyiz? Âmme masrafların artışı izah eden teşebbüsleri incelersek iktisat ilminin özel âletlerinden pek az faydalandıklarını görürüz. Yazarların çoğu genel ve muğlak ifadeli iktisadî önermelere veya ampirik genellemelere sığınmışlardır.

Bu meyanda Adolph Wagner'in "devlet faaliyetinin artması kanunu" nu görüyoruz. Bu kanun âmme masraflarının özel faaliyetlerden fazla arttığı bazı memleketlerdeki ampirik müşahedelere dayanmaktadır. Wagner, emin olmak için, bu çeşit bir kanunun işleyebilmesini doğrulayan bazı sebepler göstermiştir. Wagner'e göre sanayileşme ve şehirleşmenin ardından gelen artan hayat karmaşıklığı, idare ve kanun tatbiki alanlarında devlet faaliyetlerindeki büyük artışlar gerektirmiştir. İleri sürdüğü diğer bir hususta, teknik gelişmelerin tekellerin büyümesine yardımcı oldukları, ve tekellerin tehditkâr olduğu sahalarda mal ve hizmetlerin özel istihsalden ziyade devlet tarafından istihsal edilmesinin gerektirdiğidir. İlâveten, sosyal istihsal kârlarının fazla, fakat iktisadî değerlendirme imkânlarının az olduğu sahalarda devlet faaliyetleri hızla gelişebilir. Eğitim, hıfzıssıhha ve kamu sağlığı, bu son faaliyet tipine misal olarak verilebilir¹.

Wagnerin fikirlerinde büyük bir hakikat payı vardır. Mamafih bu fikirler kendi başlarına, toplam faaliyete nispetle devlet faaliyetinin artışı izah edememektedirler. Bir kere, sanayileşme ve şehirleşme neticelerinde iktisadî hayat karmaşıklığı artsa bile, yönetimin ve kanun tatbikinin büyümenin sağladığı tasarruflardan faydalanamayacaklarına inanmak için bir sebep yoktur. Esasında, şehirleme ve ikâmetin yoğunlaşması daha verimli yönetimi ve siyaseti mümkün kılarlar. Sanayileşmeye refakat eden ve ekonomide ferd başına hasılanın artmasını sağlayan bazı teknik yenilikler devletin teknik verimliliğini arttırmak için de kullanılabilirler. Kayıt işlemleri için elektronik hesap makinalarının Amerika'da her seviyedeki devlet daireleri tarafından kullanılması, bu hususa bir misal teşkil eder. Diğer bir misal de, modern muhabere teçhizatının şehir polis kuvvetleri tarafından kullanılmasıdır.

Wagner'in diğer fikirleri de aynı şekilde inandırıcı değildir. Teknik gelişmeler geniş çapta istihsal ünitelerinin kurulmasına imkân verseler dahi, mutlaka kamu tekellerinin büyümesine sebep olmazlar. Birçok memleketlerde, elektrik gücünün, suyun, muhaberat ve ulaşım hizmetlerinin kamu teşebbüsleri tarafından temin edildikleri bir hakikattir; fa-

1) Wagner'in fikirlerinin bir özeti A. Peacock ve J. Wiseman'ın *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (Princeton, 1961, pp. 16-20) adlı eserlerinde bulunabilir.

kat, Amerika Birleşik Devletleri gibi, diğer bazı memleketler, devlet kontrolü altında olmaları şartı ile özel tekellerin bu işleri yapmalarına izin verirler. Nihayet, faaliyetlerini, eğitim, sağlık, ve hıfssıhha gibi piyasa'da satın alınamayan değerler istihsal ettikleri alanlarda dahi özel iktisadî faaliyetleri görmekteyiz. Muhakkak ki, yakından bir tetkik bizlere birçok memleketlerde devlet ve özel teşebbüslerin bu sahalarda yan yana faaliyette bulduklarını gösterecektir.

Böylece, âmme harcamaları neden özel faaliyetlere oranla veya daha fazla artmaktadır suali cevapsız kalmaktadır. Kendi inancıma göre modern yazarlar Wagner'in pek ötesine gidememişlerdir. İleri sürdükleri hususlar nihayette az çok geçerli bir sebep listesini irca olmaktadır. Sanayileşme ve şehirleşme, konut, suç, kirlenme, trafik gibi ilkel ve basit cemiyetlerde olmayan problemler doğurmaktadır. Bunlara ilâve olarak, iktisadî istikrarsızlık, istihdam meselesini halletmek için kamu programları ve gelir stabilizasyonu ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Ferdin çiftlikten ve aileden kapması refah ve emeklilik gibi kamusal programları gerekli kılmaktadır. Fert başına gelirin artması, devletin istihsal ettikleri de dahil olmak üzere, her çeşit hizmete olan talebi yükseltmektedir. (John Kenneth Galbraith, devlet ve özel mallar istihlâki arasında bir tamamlayıcılık olduğunu iddia eden "Sosyal denge teorisi" adlı bir teoriyi ileriye sürmüştür.) Fizikî ve Tabiiî bilimler alanında devlet tarafından faydalanılan icatlar ortaya çıkmıştır. Sosyal bilimler ise, muntazam araştırma metodları sayesinde bazı sosyal problemleri keşfetmişler ve diğerlerinin boyutlarını açığa çıkarmışlardır. Bu icatlar, sosyal problemlerin devlet tarafından hallini teşvik etmişlerdir.

Yukarıdaki sebepler listesi daha da uzatılabilir, fakat ben bunu yapacak durumda değilim. Hattâ, bunların yanlış olduğunu tartışmaya dahi hazır değilim. Esasında, bunların çoğunun hakikat payı taşıdıklarını zannediyorum. Fakat, bunlarla ve Wagner'in eseri ile ilgili olarak beni düşündüren nokta bir sebep listesi yapmaktan ileri gidilmediğidir. Bir basit sebep listesinden ziyade genel bir çerçeveye dayandırılan teori yoktur.

Yukarıda imâ ettiğim gibi, muntazam bir teori ortaya atmak imkân dahilinde olmayabilir. Mamafih, böyle bir denemeye girmemiz icap ettiği kanaatındayım. İktisatçıların — İngiliz iktisatçılarının beğendiği bir cümleyi kullanırsak — hususî bir alet kutuları vardır. Bu aletlerin, âmme harcamalarının artışı meselesine tatbik imkânlarının olup olmadığını araştırmak zorundayız. Pek tabii olarak aletler kafi gelmeyeceklerdir. Meselâ,

bazı memleketlerde radyo yayınları ve demiryolu ulaşımı sahalarında devlet tekeli yolunun tutulması, diğerlerinde özel teşebbüsün kullanılması meselesini halletmek için bu âletlerin ne şekilde kullanılacaklarına dair bir çözüm yolu görememekteyiz. Bu çeşit tercihler ancak politik ve sosyolojik kuvvetlere atfen açıklanabilirler. Mamafih, “arz” ve “talep” kanunu gibi iktisatçıların yakından tanıdıkları ve sevdikleri kavramlar çok geniş bir mahiyet arz etmekte ve sosyal analizin bir çok sahalarında tatbik edilebilen muntazam bir sınıflandırmayı mümkün kılmaktadırlar. Problemin hallinde, bu kavramlar bilhassa faydalıdırlar. İlerde göreceğimiz gibi, sadece kamu sektöründeki büyüme dinamiğinin anlaşılmasına yardım etmekle kalmaz, sosyal ve politik kuvvetlerin rolünü de kat'iviyetle belirtir. Bundan dolayı, analizimize kamu mallarına olan talebi etkileyen faktörlerin tartışması ile başlayacağız.

Kamu Mallarına Olan Talep

Millî müdafaa ve yargı yönetimi gibi faaliyetlere kadar uzanmakla beraber, devlet tarafından temin edilen malların çoğu için bir talep fonksiyonu olduğunu düşünmenin yanlış olmadığı kanaatindeyim. “Talep fonksiyonu” ile iktisatçıların her zaman kastettikleri hususu, yani talep edilen bir malın mikdarı, kendi fiyatı, tamamlayıcı ve eşdeğer malların fiyatları, gelir, nüfus, zevkler ve tercihler ve belki toplumdaki teknoloji seviyesi arasındaki ilişkileri kastetmekteyim. Birçok kamu malları şu anlamda özel mallara benzemektedirler: bunlar ya direkt olarak istihlâk vasıtası ile ihtiyaçları tatmin ederler ya da ihtiyaçları endirekt bir şekilde tatmin etmek için istihsal vetiresinde diğer mallarla birleşirler.

Talep açısından devlet veya özel sektör tarafından istihsal edilen mallar arasında herhangi bir esaslı ayırım olduğunu zannetmiyorum. Polis teşkilâtı, eğitim, temizlik, halk sağlığı vs. gibi bazı hizmetler devlet tarafından müstehliklere bedelsiz veya çok az bir bedelle arz edildikleri için bu çeşit bir ayırım yapılagelmektedir. Bazı malların pazarlanma imkânları olmadığından dolayı, özel olarak istihsal edilme imkânlarının da olmadığı bir hakikattir. Bu demektir ki, bir mal bir tek alıcıya satıldığında bütün topluma satılmış olacağından dolayı, alıcı ve satıcı arasındaki bir muameleyi izole etmek imkânı yoktur. Bu çeşit bir meseleye verilecek en iyi misâl deniz fenerleridir. Işık demeti bir kere temin edildiğinde, bundan sadece bazı gemilere tahsis etmenin imkânı yoktur. Bütün gemiler, kimin masrafı ödeyeceğine bakmadan ışıktan faydalanırlar. Mamafih bir anlık bir düşünce, prensip olarak, bu mülhazın hiç bir şekilde çoğu

kamu mal ve hizmetleri için bir talep eğrisi olabileceği düşüncesini çürütme-yeceğini ortaya koyar. Bu malları pazarlamak mümkün olabîlse idi, talep eğrilerinin fiyatlara nispetle negatif eğilime sahip olacaklarını, eş-değer mal fiyatlarında artışlardan dolayı sağa doğru yer değiştireceklerini, ve gelirdeki bir artışın, malların adî veya aşağı mallar olduklarına göre talep eğrisini sağa veya sola sıçratacağını fark edebilecektik. Bu mallara olan talep aynı zamanda, piyasa'da satılan mallarda olduğu gibi nüfus'daki, zevk ve tercihlerdeki, ve teknolojideki değişikliklerden müteessir olacaktı.

Ekseriyetle kamu sektörünü tartışırken yapıldığı gibi, kamu ve özel mallar arasındaki farkları belirtmek yerine benzerlikleri üzerinde durmak isteyişimin sebebi şudur: meseleyi bu açıdan ele alma âmme masraflarının tekâmülü ile ilgili bir perspektivi belirlemektedir. İktisadî büyüme, her çeşit mala olan talebin artmasına sebep olmaktadır. Fert başına gelirin artmasına, nüfustaki değişmelere, teknolojideki değişmelere ve cemiyet zenginleştikçe zevk ve tercihlerdeki değişiklere bağlı olan talep artışı, kamu ve özel sektör tarafından istihsal edilen malların mîkdarına, kalitesine ve çeşitliliğine tesir eder. Esasında, bazı malların pazarlanması meselesini halletme durumunda olmasa idik, kamu sektörü olarak adlandırdığımız sektörün büyük bir kısmı özel sektöre dahil edilebilirdi. Böylece, muhabere, halk sağlığı, ulaşım, polis teşkilâtı; yangından korunma vs. gibi hizmetler kamu teşebbüsleri yerine özel teşebbüsler tarafından sağlanırdı. Önemli olan nokta, bu hizmetlerin, şu veya bu şekilde, sağlanacağıdır. Böylelikle, Wagnerin artan devlet faaliyeti kanunu hiç değilse kısmen, bazı malların özel sektör tarafından istihsalinde piyasanın başarısız olduğu ifadesinden başka birşey değildir.

Yukarıda belirtildiği gibi, Wagner bu hususu kabul etmiştir. Fakat kamu mallarına olan talebi, özel olarak istihsal edilen mallara olan talebe benzer olarak mütâlaa etmekle bazı ilâve hususlarda meselenin iç yüzünü anlayabileceğimize inanıyorum. Herşeye rağmen devlet tarafından istihsal edilen malların tümü, yukarıda belirtilen pazarlama problemine dahil değildir. Esasında, devlet tarafından istihsal edilen malların çoğunun aynı zamanda özel teşebbüsler tarafından istihsal edildiklerini de görmekteyiz. Eğitim, hıfısühha, emniyet ve temizlik hizmetleri bu hususa misal teşkil ederler. Bu sahalarda özel ve kamu teşebbüslerini ekseriyetle yan yana görmekteyiz.

Mamafih, burada, kamu teşebbüslerinin lehine bir hususî fark mevcuttur. Bu fark, kamu mallarının müstehliklere umumiyetle maliyetin çok

altında, arz edilmesinden doğmaktadır. Esasında, çoğu kamu malları bedelsiz veya çok az bir bedelle arz edilirler. Bu basit gerçekten, inancımıza göre, birçok önemli neticeler doğmaktadır. Bunlardan birincisi devletin istihsal ettiği bir malı istihsal eden özel müstahsil dezavantajlı bir duruma düşmesidir. Bu müteşebbisler mallarını kalite veya daha kolaylıkla temin edilebilme açısından farklılaştırmadıkları takdirde ancak, devletin talep edilen düşük fiyatlı malların hepsini istihsal edememesinden doğan, bir pazar artığından istifade edebilirler.

Malların bedelsiz veya çok az bir bedelle satılmasının başka bir önemli neticesi de, kamu ve özel sektörlerin nispi boyutları üzerine enflasyonun yapacağı tesirdir. İktisat teorisinin postülatumlarına göre, bütün mal ve hizmetlerin nakdi fiyatlarındaki mütenasip veya aynı nisbetteki artış, bu mal ve hizmetlere olan talebin muhtevasını değiştirmemesi icap eder. Fakat devletin istihsal ettiği mal ve hizmetler halkın istihlak planına dahil oldukları takdirde, özel sektör tarafından istihsal edilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının artması, devlet sektörü basılarına olan talebi nispi olarak arttıracaktır. Müşahhas bir misâl vermek için bir özel otomobil düşünelim. Bu otomobili kullanmanın maliyeti iki kısımdan ibarettir. Kısımlardan biri, müstehtlikin kendisi tarafından direkt olarak ödenen amortisman ve işletme masraflarıdır. Diğer kısmı ile caddeler ve yollar tarafından görülen hizmetin maliyetidir. Bu noktada fiyat seviyesinde, sadece sermaye ve işletme masraflarına değil, fakat, demiryolları, havayolları vs. gibi ulaşımın rekabet halindeki şekillerinin fiyatlarına da tesir eden, genel bir artışın vuku bulunduğunu farz edelim. Otomobil seyahatinin bütün maliyeti otomobil sahipleri tarafından emilmediği için, otomobil seyahatinin nispi fiyatı düşecektir. Özel otomobillerle seyahat etmeyi, ve tabiiyatıyla, caddelere ve yollara olan talep artacaktır. Netice olarak, kamu sektörünü özel sektöre kıyasla genişletmek baskısı altında görmemiz gerekir.

Diğer birçok devlet fonksiyonları ile ilgili olarak benzer deliller ortaya sürülebilir. Enflasyon, emniyet, eğitim, eğlence, sağlık, yangından korunma; hıfısihha, temizlik gibi birçok hizmetlerin görülmesinin özel sektör yerine devlet tarafından yapılmasını teşvik eder. Bunun sebebi devletin, hizmetleri istihlak edenlerden istediği fiyatların ya olmaması ya da hiç değilse maliyetten epeyce aşağı olmasıdır. Bir netice olarak, kamu mallarının nispi fiyatları genel enflasyon devrelerinde düşer, ve tabiiyatıyla, kamu mallarına olan talep, özel olarak istihsal edilen mallara olan talebe nisbetle artar.

Şimdi, ilgili bir hususu nazarı itibare alalım. Bildiğimiz gibi, iktisadî gelişme prodüktivite'de — işçi başına hâsıla — bir artış doğurur. İktisatçıların çoğu prodüktivite artışının, ekonominin mal istihsal eden sektöründe vuku bulduğuna inanmaktadırlar. Bu doğru olduğu takdirde ve prodüktivitedeki artış mal fiyatlarında mütenasip bir düşme tarafından refakat edilmez ise, emek prodüktivitesindeki artıştan dolayı hakiki ücretlerde bir artış temin etmek için, mal istihsal eden sektörde nakdî ücretlerin arttığına şahit oluruz. Bu durumda hizmet sektörü, istihsal faktörleri sahasında, bilhassa emekte, mal istihsal eden sektörle rekabet eder. Durum bu olunca hizmet sektörü, istihdam ettiği işçilere tutabilmek veya ilâve işgücü temin edebilmek için nakdî ücretleri yükseltmek mecburiyetindedir. En ileri memleketlerde olduğu gibi, iktisadî gelişme mallardan hizmetlere doğru olmak üzere talebin terki bindeki bir değişme tarafından refakat edilirse problem hizmet sektörü için muacceliyet arz eder. Her halde, hizmet sektöründe prodüktivite yavaş geliştiğinden dolayı ücretlerin artışı hizmet fiyatlarını arttırma yönünde bir tazyikte bulunacaktır. Kamu ve özel istihsalin en çok rekabet edebilecekleri saha bilhassa bu hizmet sektörüdür. Özel sektörde hizmet fiyatları üzerine yukarıya doğru bir tazyik genel bir enflasyonun tesirine sahip olacak, yani, özel sektörün hizmet talebi eğrisi aleyhine, kamu hizmetleri talep eğrisini sağa kaydıracaktır.

Kamu Malları Arzı

Yukarıdaki tartışma, talep kanununun basit bir uygulamasının, ekonomide kamu sektörünü genişleten tazyiki açıklayabileceğini göstermek için geliştirilmiştir. Şimdi kısaca meselenin arz cephesini gözden geçirelim. Herhangi bir anda kamu mal ve hizmetlerinin arzı, geniş çapta, devlet gelirleri, ve devletin gelirleri ile temin edebileceği istihsal faktörlerine ve devlet teşebbüslerinin yönetimi altındaki bu faktörlerin prodüktivitesine veya verimliliğine bağlıdır. Devlet teşebbüsleri nadiren kâr maksadı güttüklerinden ve nadiren satış yolu ile gelir temin ettiklerinden dolayı, devlet malları için normal bir arz eğrisi çizmek imkânı yoktur. Çünkü, devlet mallarının fiyat elastikiyeti sıfırdır denilebilir. Böylece, normal bir arz eğrisi çizmek tamamen imkânsız ise, eğriyi dikey doğru ile göstermek zorunluluğu olacaktır. Mamafih, birçok kamu mallarının arz eğrisi üzerindeki fiyat-miktar kombinasyonları sıfır veya yakın bir fiyat seviyesi etrafında dolaşırlar.

Arz eğrisinin pozisyonuna tesir eden amiller nelerdir? Devletin vergi salabilme, borç temin edebilme veya yeni para yaratabilme imkânları bi-

linen faktörlerden birisidir. Vergilerin ne şekilde toplandıklarına bağlı olarak millî gelirdeki bir artış arz eğrisini sağa kaydıracaktır. Tabiatıyla, müterakki bir gelir vergisi uygulanmakta ise kayma daha hızlı olacaktır. Vergi gelirlerinden bir kısmı borçları ödemek veya para arzını azaltmak için kullanılırsa arz eğrisi daha yavaş yer değiştirecektir. Devlet, gelir elâstikiyeti nispeten daha zayıf olan servet vergilerine ehemmiyet verdiği takdirde arz eğrisinin kayması daha da gecikecektir. Gelirdeki artış borç iftasına veya para stokunu azaltmaya tahsis edilmediği takdirde, vergi nispetelerindeki bir artış arz eğrisinin sağa doğru kaymasını hızlandıracaktır.

Böylece, genel anlamda, iktisadî büyümenin sebep olduğu vergi gelirleri artışı kamu mal ve hizmetleri arz eğrisini sağa doğru kaydıracaktır. Mamafih bu yer değiştirme — işçi produktivitesinin artışı — gibi iktisadî büyüme ile ilgili diğer faktörler tarafından yavaşlatılacaktır.

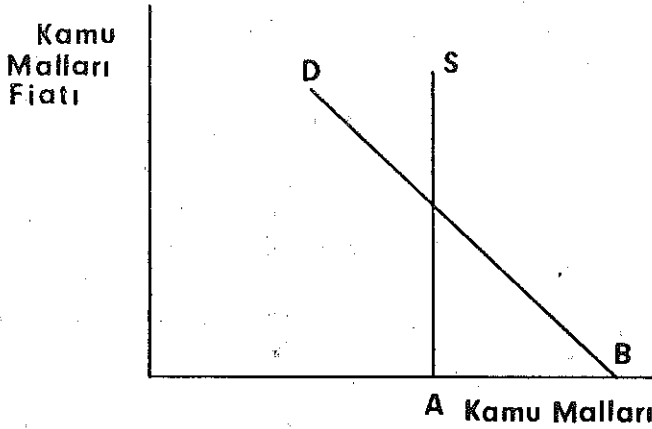
Biraz evvel tartıştığımız gibi, özel sektördeki produktivite artışı hakikî ücretlerde bir artış tarafından takip edilirse, ve hakikî ücretlerdeki artış nakdî ücretlerdeki bir artışla sağlanıyorsa, ekonomideki bütün ücretler bu durumdan etkilenenlerdir. Devlet özel sektörle emek faktörü açısından rekabet halinde olduğu için çalıştırdığı işçileri tutabilmek veya daha fazlasını istihdam edebilmek için yüksek nakdî ücretler ödemek zorunda kalacaktır. Devlet teşebbüslerinde ki produktivite, özel ekonomideki produktivitenin altına düşerse (ki bu bilinen bir husustur) devlet hasılasının maliyeti artacaktır. Herhangi bir gelir seviyesinde, mâliyetlerin bu şekilde artması devlet malları arz eğrilerinin sola doğru kayması anlamına gelir. Bu sola doğru yer değiştirmeyi ancak vergi nispetelerinin ve (para yaratılması dahil olmak üzere) devlet borçlarının arttırılması nisbetinde engel olunabilir.

Artan Devlet Faaliyeti Kanununun Dinamikleri

Bu noktada âmme masrafları artışının dinamiklerini tartışabilecek duruma gelmiş bulunuyoruz. Kamu mal ve hizmetlerinin artış tazyikinin, bu mal ve hizmetlere olan ilâve talebin bir fonksiyonu olarak düşünelim. Bu ilâve talebi, devletin müstehliklere arz ettiği fiyat noktasında, arz ve talep arasındaki fark olarak tarif edebiliriz. Meseleyi basitleştirmek için bu fiyatın sıfır olduğunu farz edelim. Grafik ilâve talep x eksenindeki A B uzaklığı tarafından temsil edilmektedir.

Arz eğrisinin x eksenini talep eğrisinin sağ tarafından kesmesi imkân dahilindedir. Ancak bu durum olağanüstü bir durumdur, çünkü kamu

malları arzının talepten fazla olduğu anlamına gelmektedir. Daha normal, grafikte olduğu gibi arz eğrisinin x eksenini talep eğrisinin sağında kesmesidir. Bunu bu şekilde düşünmenin sebebi, talep eğrisinin sağa kaydırılan kuvvetlerin, sola kaydıran kuvvetlerden daha etkili olmasıdır.



Yukarıda açıklanan iddiaları düşünelim. İktisadî büyüme, gelire nispetle aşağı olan mallar hariç olmak üzere, bütün mal ve hizmetlere olan talebi artırır. Ortalama olarak, toplam talep fert başına gelir ve nüfus artışına oranlı olarak artar. Devlet tarafından istihsal edilen mallara olan talebin, özel sektörde istihsal edilen mallara olan talepten daha hızlı artması gerektiği açık olarak görünmez. Bunun sebebi kamu mallarının piyasa mallarından farklı bir şekilde pazarlanmasıdır. Daha evvel belirttiğimiz gibi bazı kamu malları — deniz feneri misâlinde olduğu gibi — piyasada satılamazlar. Bundan dolayı istihsalı ve satışları devlet tarafından yapılacaktır. Kamu malları ve hizmetlerinin umumiyetle bedelsiz olmalarından doğan tesirleri bu etki kategorisine dahil edebiliriz. Bunun anlamı şudur: Özel ekonomideki işgücü produktivitesi ve ücret artışı, özel hizmet fiyatlarına nisbetle arttıracaktır. Böylelikle kamu hizmetlerine olan talep artan bir hızla yükselektir. Hakikaten, benzer hizmet müstahsilieri işten çekilirler ve kamu sektörüne olan talep, ilâve bir tazyike sebep olarak, bütütin artar. Nihayet, iktisadî büyüme bir enflasyon tarafından refakat edilirse, kamu mallarının nispi fiyatı düşer ve talep devlet sektörü lehine kayar.

Böylece, genel olarak kamu mallarına olan talebin özel mal ve hizmet talebinden hızlı artması beklenebilir. Aynı sebebe istinaden, devlet mallarına olan talebin gelir ve toplam istihsaliden fazla artması gerekir.

Arzın durumu ne olur? Bu suali tahmin etmek güçtür. İktisadî büyüme, vergi nisbetlerinde sadece ufak tefek değişiklikler tarafından refakat edilir ve kamu malları arzının talepten daha yavaş artması muhtemeldir. Gelir itibarıyla bütün vergiler müterakki değillerdir, ve devletin borçlanma ve para basma kapasitesi toplumun reaksiyonları ile sınırlanmıştır. İlâveten, özel sektörde produktivite artışının sebep verdiği ücret artışı devletin ödemeye mecbur olduğu ücretleri arttırır. Bu ilâve harcama arz fonksiyonunun sağa doğru yer değiştirmesini geciktirir. Bundan dolayı, vergi nispetlerindeki periodik artışlar ve toplumun devletin borçlanmasına karşı reaksiyonundaki değişimler bir yana bırakılırsa, arz fonksiyonu nispeten yavaş yer değiştirir.

Yukarıdaki tartışma şu şekilde özetlenebilir: İlk olarak iktisadî büyümenin devlet hizmetleri arzından ziyade devlet hizmetlerine olan talebi arttırması beklenebilir. Netice olarak, devlet hizmetlerine olan talep fazlası iktisadî büyümenin bir sonucu olarak artabilir. Devlet umumiyetle mal ve hizmetleri müstehliklere satmadığından dolayı bu bertaraf edilemez. Bunun yerine, devlet teşebbüsleri ve organları üzerine arzın arttırılması için baskı yapılacaktır. Devlet sektörünün genişletilmesi tazyiği bir ölçüde vergi nispetlerinde, borçlarda ve yeni para arzında yapılacak artışlarla gevşetilebilir. Mamafih bu artışlar sadece geçici rahatlık yaratıcılardır, çünkü, iktisadî büyüme güçleri arz ve talep arasındaki uçurumu genişletirler. Esasında bu tedbirler bir ölçüde kendi yapacakları tesirleri kendileri yok ederler. Şöyleki, vergilerin yükselmesi özel faaliyet arzını düşürecek ve özel mallara olan talep kamu mallarına dönüşecektir. İlâveten, devlet borçlarının artması faiz problemini doğurur. Bundan dolayı, vergi gelirlerindeki ilâve artışın bir kısmı kamu mal ve hizmetlerini istihsal etmek için gerekli istihsal faktörlerinden ziyade faiz masraflarını ödemedede kullanılır. Nihayet, devlet borçlarının ve yeni para arzının enflasyona sebebiyet verdikleri nispette, kamu mal ve hizmetlerine olan talebin, yukarıdaki mekanizma yolu ile, büsbütün arttığını görürüz.

Demokratik ve temsîlî siyasî müesseselerin, devlet hizmetlerine olan ilâve talebin devamlı bir şekilde karşılanmasını istedikleri muhakkaktır. Mamafih muhakkak olan bir başka hususta şudur: yasama organlarının ve hükümetlerin devlet borçları ve vergiler gibi hususlarda halkın reaksiyonunu dikkate almaları gereklidir. Böylelikle, âmme harcamalarının fazla talep tazyikine az cevap verdiği zamanlar olabilir. Başka zamanlarda ise, vergi ve borç arttırılmasının önüne dikilmiş engeller yıkıldıkça âmme masraflarında ani sıçramalar görebiliriz. Bu sıçramalar ekseriyetle, harb

gibi millî kriz sıralarında meydana gelirler². Her halde, millî krizler meydana gelmeseler bile, devlet masraflarının artışı beklenmelidir. Bu artışın, gelir ve istihsaldeki genel büyüme ile oranlı veya daha fazla olup olmadığı hakkında bir tahmin yukarıda özetlenen teori yardımı ile yapılamaz. Teori sadece, âmme masraflarının artışının iktisadî mekanizmasını vermektedir. Ancak, tazyike olan siyasî reaksiyona tesir eden faktörlerle ilgili bir bilgi vermemektedir. Bu problem ancak diğer sosyal bilimlerin metodları ile halledilebilir.

Nihai Açıklamalar

Yukarıda açıklanan teoride bariz eksiklikler vardır. Evvelce işaret edildiği gibi, bazı mal ve hizmetlerin özel teşebbüs tarafından istihsal edilebildiği halde neden devlet tarafından pazarlandığı, sualine cevap verememektedir. Bu suale cevap verebilmek için hususi açıklamalara dayanmamız muhtemeldir. Diğer bir eksiklikte şudur: teori, devletin talep fazlasını ne zaman karşılayabileceğine dair bir açıklama da bulunmamaktadır. Aynı şekilde, burada da hususî açıklamaların muhtemelen gerekli olacağı kanısındayım. Bu açıklamalar her memlekette hüküm süren hususî politik, sosyal ve tarihî şartları nazarı itibare alacaktır.

Herşeye rağmen, birşeyler ileri sürdüğüme inanıyorum. Çalışmada, şu hususlar açıklanmış bulunuyor: iktisadî büyüme vetiresinde piyasa tazyiki ne şekilde meydana gelir? Kamu mallarının pazarlandığı hususî şartlar ne şekilde devletin harcamalarını arttırması için ilâve tazyikte bulunurlar (bilhassa devletin müstahsil olarak terleştigi sahalarda) İleri sürdüğüm teori, birçok memleketlerde âmme masraflarının seyrine uygundur. Mamafih, bu teorinin, Peacock ve Wiseman tarafından Birleşik Krallıkta âmme masraflarının artmasına (a.g.e., 2-4 bahisler) dair yapılan açıklamanın, analitik terimlerle, naklinden başka bir şey olmadığı düşünülebilir. Mamafih, gayet bariz olduğu gibi, teoriyi daha ayrıntılı olarak açıklayabilmek ve ampirik metodlarla doğrulayabilmek için daha çok çalışma yapmak gereklidir.

Tercüme Eden : **Asis. Bora OCAKÇIOĞLU**

2) Bu husus için Peacock ve Wiseman'e bakınız. Bu yazarlar gelir ve giderlerdeki ani artmaya "yer değiştirme tesiri" adını vermektedirler. Op. cit., 2-4 bahisler.

FRANSA'DA İKTİSADİ ve MALİ PLÂNLAMA

Hayri ÖNCEL
Maliye Müfettişi

1 — GİRİŞ

Fransa'da plânlama teşkilâtı, 3. Ocak 1946 tarihinde kurulmuştur. Fakat plânlama komiserliği, 1945 yaz aylarından itibaren çalışmaya başlamıştır.

Fransız plânı, kuruluşundan bu yana, 4 uygulama dönemi geçirmiştir. Birinci dönem 1946 - 1950 devresidir. Bu dönemde, ilk Fransız plânlama teşkilâtı Jean Monnet tarafından kurulmuş ve ilk plân yapılmıştır. Jean Monnet 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Birliği Başkanlığına seçilince, yerine Hirsch getirilmiştir. 1950 - 1958 devresini kapsayan II. ve III. cü plânlar Etienne Hirsch tarafından hazırlanmış ve uygulanmıştır. III. plân devresi sonunda Etienne Hirsch, Avrupa'nın ikinci büyük teşkilâtı olan Euratom Başkanlığına tâyin edilmiştir. Bundan sonra Dördüncü plân 1959 - 1964 devresi için hazırlanmış olup, bu devrede plân Komiserliği Başkanlığına Pierre Massé tâyin edilmiştir.

Konferansımız, Fransız Plânlama Komiserliği iş gücü Komitesi Başkanı Jean Fourastié ve J. P. Courthe Ux'nun birlikte yazdıkları, "La Planification Économique en France" isimli kitap esas alınmak suretile hazırlanmıştır.

2 — FRANSA'DA PLÂN FİKİRİNİN DOĞUŞU :

Fransa'da plân fikrinin doğmasının en önemli sebebi, Fransız ekonomisinin İkinci Dünya Harbi içinde ve onu takibeden yıllarda düştüğü mâlî ve iktisadî buhrandır. Gerçekten bu devrede ziraî ve sınaî istihsal çok düşmüş, halkın belli başlı ihtiyaçları karşılanamaz hale gelmiş ve her sahada büyük bir kıtlık hüküm sürmüştür. Bu yüzden harb içinde başlayan vesika sistemi, harbi takibeden yıllarda da devam etmiştir. Bu anormal durum içinde özel teşebbüs, devlete başvurmadan hiçbir şey yapamayacağını anlamıştır. Çünkü, yıkılan fabrikaları yeniden kurmak,

harabeleri inşa etmek, bozulan köprüleri ve yolları yapmak, nakil vasıtalarını yenilemek için lâzım olan para ve kredi sadece devlette vardı.

Paranın kıymeti de durmadan düşüyordu; bu durum, mevcut tasarrufu öldürdüğü gibi yeni tasarruflara da mâni oluyordu.

Bu vaziyet karşısında devletin bütün talepleri aynı zamanda karşılamasına imkân yoktu; yapılacak işleri bir tercih sırasına koymak zorunluğu vardı ki; işte plân bu fikirden doğmuştur.

Fransa'da plân fikrinin doğup yayılmasına sebep olan diğer iki âmil de şunlardır: *Birincisi*, Fransa'da eski bir geleneğe sahip olan Liberal sağ politikasının 1946 da çok zayıf bir durumda bulunmasıdır. Filhakika meclisteki yerlerin büyük kısmı sol temayüllü, Komünist Partisi ile Sosyalist Parti ve "M. R. P." lerin elinde bulunuyordu. Sağ liberaller ile müstakiller ise hemen hemen kaybolmuş durumda idiler.

İkinci sebep de; Plân Komiserliğinin kurulmasında büyük bir rolü olan M. Jean Monnet'dir. Gerçekten bu adam Fransa'da plânı kuran adamdır. Diğer bir deyimle Fransa'da plân tamamen bu adamın eseridir.

Jean Monnet, akademik anlamda değil, aksiyon anlamında bir ekonomistti. Bu adamın Fransa'da yapmak istediği şey; harb içinde A. B. D. ekonomik harb komitesine azâ bulunduğu sırada yaptığı şeylerdi.

Filhakika 1940 yılında Amerikalıların hiçbir harb istihali yoktu, sadece küçük bir kara ordusu vardı. A. B. D. kendi kıtasında sâkin oturmuştu ama, dünya ölçüsünde bir rol ifâ etmek istiyordu. Amerika, Fransa ve İngiltere'yi desteklemeye karar verdiği andan itibaren, bir harb endüstrisi kurmaya mecbur oldu. İşte, silâh imâli, harb gemilerinin yeniden yapılması, gıda maddelerinin istihali için sarfedilen fevkalâde gayret ve faaliyet, ancak plân metodlarına göre sevki idare edilen bir organizasyon sayesinde sağlandı.

Bahis konusu bu çalışmalara katılan Jean Monnet, Fransızlara, 4 sene içinde Washington'da harb için yapılan şeyleri Paris'de sulh içinde yapacağını söylüyordu.

İşte Fransa'da plân fikri böylece doğdu ve gelişti

3 — FRANSIZ PLÂNININ TATBİKİNE ÂMİL OLAN DİĞER SEBEPLER :

Fransa'da plânın tatbikine ve yürütülmesine âmil olan diğer sebepler şunlardır :

A — 1930 ile Harb arasındaki devrede Fransız ekonomisindeki gelişme,

B — Bu durumun 1945 yılına kadar devam etmesi.

C — Ekonomi ilminde o zamana kadar bilimeyen Produktivite ve büyüme mefhumlarının ortaya çıkması.

A — 1930 - 1939 Devresindeki Ekonomik Durgunluk :

Jean Monnet ve onun küçük ekibinin merkezî fikirlerinden birisi şudur; Harbten evvelki devrede Fransız ekonomisindeki durgunluk, Fransa'ya hücum edilmesine ve binnetice mağlup olmasına sebep olmuştur. Fransa'nın harbte dramatik bir şekilde silinmesi de, Alman ekonomisinin Fransız ekonomisine nazaran üstünlüğüdür.

Keza, 1944 yılında, Amerika Birleşik Devletlerinin Almanya'yı mağlup etmesinin başlıca sebebi de, Amerika'nın üretim gücünün Alman üretim gücünden yüksek olmasıdır.

Aşağıdaki tabloda müşahade edilen üretim rakamları, 1930 yıllarında Fransız ekonomisinin eski yıllara nazaran ne kadar geri olduğunu göstermeğe yeter.

Yıllar	Sınai İstihsal Hacmi	Sınai Çalışma Produktivitesi	Milli İstihsal Hacmi
1880	45	75	65
1913	112	112	106
1930	150	125	130
1938	105	110	110
1947	105	110	100
1962	285	240	230
1965	335	270	265

Yukardaki tabloda görüleceği üzere, 1880 yılı ile 1930 yılı arasında geçen 50 sene içinde millî istihsal % 100 artmıştır. Fakat üretim bilâhare durgunluğa girmiş, hattâ düşmüştür.

1938 yılında ulusal üretimde 1930 yılına nazaran % 15 nisbetinde bir düşüklük husule gelmiştir.

B — 1945 Yılında Fransa'nın Ekonomik ve Sosyal Durumu :

Harb içinde Fransız ekonomisinin içine düştüğü buhrandan kurtulmasının tek yolu, topyekûn bir kalkınma hamlesine girmektir. Filhakika,

1945 yılında Fransa sınaî üretimini 1938'in sınaî üretiminin yarısından azdı. Ziraat istihsal ise 2/3 seviyesinde idi. Müstehlik zümre için bu durum sınaî sahadaki yokluktardan daha feci idi. Çünkü, halkın yiyecek ihtiyacı kolayca sağlanamıyordu. Kelimenin tam mânasile Fransa'da bir sefalet hüküm sürüyordu. Çocuklardaki ölüm nisbeti 1921 den beri ilk defa 1000/109 yükselmişti. Bu nisbet şimdi 1000/28 dir. Bu devrede ekmek, et ve birçok gıda maddeleri hâlâ vesika ile satılıyordu.

Bu durum içinde plân, Fransa için kurtarıcı bir faaliyet oldu. Herşeyi yeniden inşa etmek ve buna 5 ana sektörden başlamak, plânın ana fikri oldu. Bu 5 sektördeki sür'atli bir kalkınma, ekonominin topyekûn bir kalkınmasına sebep olacaktı. Bu sahalarda elde edilen tecrübe ve faaliyet yavaş, yavaş diğer sektörlerle yayılacak ve memlekette tam bir kalkınma meydana gelecekti.

Kalkınma hamlesine başlanan beş ana sektör şunlardır : 1 — Ziraat istihsal, ziraat âlet ve makineler imali, 2 — İmalât sanayii, 3 — Enerji, 4 — Demir - Çelik ve madenler, 5 — Kimya sanayii.

Daha sonra bu sanayi kollarına nakil vasıtaları, P T. T. ve Turizm, Ticaret, transformasyon endüstrisi, sıhî ve sosyal ekipman sektörleri de ilâve edildi.

C — Prodüktivite ve Büyüme Mefhumları :

Plânlama fikrinin doğmasına âmil olan üçüncü ana fikir de, ekonomik büyümenin istihsalin teknik terakkisiyle mümkün olacağı fikridir.

Yukarıda işaret edildiği gibi, plân ekibi, Amerika Birleşik Devletlerinin ekonomik kudretinin, fert başına düşen istihsalden başka bir şey olmadığını biliyordu. Gerçekten, 1940 - 1945 arasında Amerika'da tevkâlâde büyük istihsal, askerî sahada olduğu kadar ziraat alanında da başarılmıştı.

Amerika harbten evvelki istihsalini her sahada artırmış, yalnız özel otomobil üretimini kısmıştır. Azaltılan bu istihsal ise harb üretimine ve müttefiklerine yardımı tahsis edilmiştir.

Fransız plânının temeline hâkim olan bu fikir sayesinde, Fransız plâncıları, Amerika Birleşik Devletlerinin harb içinde yaptığını sulh içinde Fransa'da yapmaya kalkışmışlardır. Onlara göre her Fransız üreticisi istihsal ettiğinden daha fazlasını üretebilecektir, yeter ki ekonomide bir organizasyon kurulsun.

Kalkınma hamlesine büyük ölçüde hizmet eden bu fikir, her seviyedeki Fransız vatandaşına, müteşebbisine ve teknisyenine böylece telkine çalışıldı.

4 — ROOSWELT DENEMESİ :

Fransız plânının öncüsü, Sovyet plânları ve harb içinde garp dünyasında doğan ekonomi politikasıdır. Bu fikri etkileyen diğer bir politika da, A. B. D. New - Deal ismile anılan ekonomi politikasıdır.

Bütün dünyada vukubulan 1929 krizi, en çok etkisini Birleşik Amerika'da göstermiştir. 1929 yılında 100 olarak gösterilen ekonomik gösterge, takibeden yıllarda % 70 kadar düşmüştür. Bu sosyal felâket, liberalizm ile ekonomik dirijizm arasında önemli bir tartışmaya sebep olmuştur.

Liberaller devlet müdahalesinin ekonomik durumu düzeltemeyeceğini savunuyorlardı. Hâdiselerin iyi gitmediğini kabul ediyorlardı, ekonomik hayat güçlük ve zorluklarla dolu idi. Dünyada hiçbir şeyi en iyi bir şekilde yürütmek mümkün değildi. Binaenaleyh devlet müdahalesi ekonomik mekanizmayı islâh edecek yerde daha fazla bozabilirdi.

Bu tartışmaların yapıldığı sırada, yâni 1932 - 1933 yıllarında, Sovyetler Birliğinde ilk plân denemeleri başlamıştı. A. B. Devletlerinde ise seçim yapılmış, Başkan Roosevelt iktidara gelmişti. Roosevelt buhranı bertaraf etmek için ekonomiye müdahale etmek istiyordu ama, bu müdahaleyi nasıl yapacağını bilemiyordu. Çünkü emrinde hiçbir ekonomi tekniği yoktu. Zamanın ekonomi ilmi, Başkana krizle mücadele hiçbir fikir vermiyordu. Roosevelt sosyal ve ekonomik bunyeyi tedavi etmek için doktor olmak istiyordu ama, emrinde tıp ilmi gibi tatbiki bir ekonomi ilmi yoktu.

Üstelik yapacağı müdahaleyi uygulamak için, ne bir eleman ve ne de bir teşkilât mevcuttu. Her şeyi yeniden yapmak zorunluğu vardı. Roosevelt yavaş, yavaş elemanlarını buldu, teşkilâtını kurdu ve başarılı uygulamalar yaparak A. B. D. ni krizden kurtardı. Bu uygulamanın en dikkate değer tatbikatı, Tenesse vâdisinin kıymetlendirilmesi faaliyeti olmuştur. Harb başladığı zaman Başkan, devletin ekonomiye müdahalesi için lâzım olan eleman ve teşkilâta sahip olmuştu. Bu sayede A. B. D.'de ekonomiye yön verecek bir ekonomik ilmi doğdu ve Harb ile birlikte bu müdahalenin tatbik alanı genişledi. Söz konusu faaliyetin gelişmesi, tecrübeleri arttırdı. Bu tecrübeler yeni sistemlerin; yeni vasıtaların uygulanmasını ve başarılı sonuçlar alınmasını sağladı.

İşte Fransız plânının kurucusu olan Jean Monnet, bu çalışmalara katılan ve oradan edindiği tecrübeleri Fransız plânlamasında uygulayan adamdır.

5 — FRANSIZ PLÂNININ MAHİYETİ :

İki türlü plân vardır. 1 — Emperatif plân, 2 — Endikatif plân.

1) Emperatif plân, emredici plândır. Bu çeşit plânda ekonomi topyekûn plânlanır. Sovyetler Birliği bu çeşit plânlamaya tam bir örnek teşkil eder.

2) Endikatif plân ise yol gösterici plândır. Bu plânda ekonominin topyekûn plânlanması mümkün değildir, plân hedefleri tâyin edilir; alınacak mâli ve iktisadî karar ve tedbirlerle amaca ulaşılmaya çalışılır. Fransız ve İtalyan plânları endikatif bir plândır. Türk plânı ise bu iki çeşit plân arasında yer alır. Çünkü Türk Plânı kamu sektörü yönünden emperatif, özel sektör yönünden endikatifdir. Söz konusu plândan birisinin seçilmesi memlekette uygulanan ekonomik ve sosyal rejime bağlıdır. Bir memlekette üretim araçlarının tamamı kollektiviteye ait ise, o ülkelerde emperatif plân uygulanır. Endikatif plân ise özel mülkiyetle bağdaşır. Bu sebeple Fransız plânı endikatif bir plândır.

Fransa'da plân tatbikatı kamu sektörü bakımından emperatif görünür ise de, hakikatte endikatif bir karakter taşır. Çünkü plânı yürütmekle görevli olan Bakanlıklar ile, birer kamu kuruluşu olan Demiryolları İdaresi, Millî Kömür İşletmeleri, Banque de France, Emanet ve mevduat sandıkları v. s. gibi devlet kuruluşları plân hazırlanmasına geniş çapta katılmış olup, plânın uygulanmasından değil uygulanmamasından zararlı hale gelmişlerdir. Zira plân onlara empoze edilmemiş, bilâkis onların eseri olmuştur. Şu halde plân uygulanmasını temin gayesile alınan karar ve tedbirlere uymak bu kuruluşlar için birer vebîye haline gelmiştir.

6 — PLÂNIN HAZIRLANMASINDAKİ SAFHALAR :

Fransa'da plânın hazırlanması muhtelif safhalar arzeder. Evvelâ plân servisleri, Maliye akanlığı Mâli ve İktisadî Etüdler Servisi ile birlikte, memleketin genel ekonomik durumu hakkında bir etüd hazırlar. Bu etüdde, ekonominin orta ve uzun vâdeli perspektifleri yapılır. Bu perspektiflerde son plân devresinin istihlâk durumu gözden geçirilir. Dış ticaretin muhtemel gelişmesi ve büyümenin devamı için gerekli yatırımların seviyesi tâyin edilir. Söz konusu prespektiflerde, aynı zamanda

mümkün bulunan çeşitli kalkınma hızları gösterilir. Bu perspektifler üzerinde iktidarın yapacağı değişiklik, tam istihdamın sağlanması ve genel ekonominin dengesini bozmayan bir kalkınma hızını tâyinden ibaretir.

Meselâ 4. cü plân için hazırlanan perspektiflerde kalkınma hızı % 3, % 4.5 ve % 6 olarak gösterilmiştir. Fakat yapılan incelemelerde görüldü ki, % 3 nisbet millî ihtiyaçları kâfi derecede karşılamaya yeterli değil, % 6 nisbet ise istihdam, dış ticaret, tasarruf ve yatırım dengesini bozacak mahiyettedir. Bu sebeple % 4.5 - % 5.5 arasında bir gelişme hızında karar kılındı.

Hükûmetin tasvibinden geçen perspektif projeleri, bilâhare modernizasyon komitelerinin tetkikine sunulur, genel kalkınma hızı için her sektörün kalkınma hızı tâyin ve tesbit edilir.

Modernizasyon komisyonları, plân komiserliğinin teklifi üzerine, hükûmet tarafından seçilen 30 - 50 üyeden kurulur. Bu komitelerde esas itibarıyla 3 kategoriden üye bulunur.

1 — Müteşebbisler ve patronlar teşkilâtının temsilcileri, 2 — İşçiler ve işçi sendikalarının temsilcileri, 3 — İlgili dairenin memurları. Gereğine göre bu komisyonlara eksperler, teknisyenler ve müstehlik temsilcileri de katılır.

Sözü edilen komisyonlar; muayyen menfaatlerin karşılaştığı politik bir teşkilât olmayıp, müzakere edilen meselelerde mutabakatın araştırıldığı, bir düşünce ve etüd merkezidir. Bu sebeple kararlar reyyle alınmaz. Plânlama komiseri M. Pierre Massé'nin ifadesile, çalışmaların gayesi galip ve mağlubu ayırmak değil, ekonomik veya sosyal bir faaliyetin geleceği hakkında, millî inkişaf hedefine uygun müsterek bir karar almaktır.

Modernizasyon Komisyonlarından her biri, muayyen bir sektörde ihtisas sahibidir. Bunlardan meseleleri aşağıdan yukarıya tetkik edenlere, "Comission Verticales" şakulî komisyonlar denilir. Meseleleri bir düzeyde inceleyen Komisyonlara da, "Comission Horizontal" ufkî komisyonlar denir. Bu komisyon, tam bir sektörü özel bir açıdan tetkik eder. Meselâ el emeği komisyonu, horizontal bir komisyon olup istihdam dengesini inceler. Genel ekonomi ve Maliye Komisyonu ise; yatırımlar ile tasarruf; âmme masrafları ile gelirleri, döviz giriş ve çıkışları arasındaki dengeyi inceler.

Dördüncü plân içi ntoplanmış bulunan modernizasyon komisyonları, cem'an 991 âzadan teşekkül etmiştir. Fakat her Komisyon, ihtisas mese-

melerinin görüşülmesinde özel çalışma gurupları kurmuştur ki, bunlarla plân çalışmalarına katılanların sayısı 3138' e çıkmıştır.

Muhtelif modernizasyon komitelerince her sektör için tesbit edilen hedef ve teklifler, Maliye Bakanlığı Ekonomik ve mâli etüdler servisinin de iştirakile, plânlama komitesinin ilgili horizontal Komisyonlarınca bir sentez haline getirilir.

Söz konusu sentezler, hükûmet tarafından incelenerek, kat'î kalkınma hızı tâyin edilir. Bundan sonra plânlama bir kanunun projesi şeklinde plânın nihâî redaksiyonunu yapıp, parlamentonun tasvibine sunar.

7 — PLÂNIN HAZIRLANMASINA ESAS TEŞKİL EDEN BİLGİLERİN TOPLANMASI ve DEĞERLENDİRİLMESİ :

Malûm olduğu üzere plân, muayyen bir devrede millî ihtiyaçların tesbiti ile, bu ihtiyaçların ekonominin genel dengesini bozmadan karşılanması hedefini güder. Millî ihtiyaçlar ise, fertlerin o devredeki mal ve hizmet olarak tüketimini ifade eder. Binaenaleyh söz konusu ihtiyaçların tahmini, her şeyden önce bu ihtiyaçların tesbitini gerektirir. O halde plânın tanzini, bu ihtiyaçlara ait bilgilerin toplanmasına ve dökümanların hazırlanmasına bağlıdır.

Fransa'da söz konusu bilgi ve dökümanların hazırlanması ve değerlendirilmesi için üç ayrı teşkilât kurulmuştur. 1 — *Centre de Recherche et de Documentation sur la Consommation* (tüketime ait bilgi ve araştırma merkezi), 2 — *Services des études Economique et Finances du Ministère des Finances*. (Maliye Vekâleti Mâli ve Ekonomik Etüdler Dairesi), 3 — *Comptabilité National* (Millî Muhasebe). Şimdi bu kuruluşların plân hazırlanmasındaki fonksiyonlarını inceleyelim.

1 — Centre de recherche et de Documentation sur la Consommation.

Bu teşkilâtın görevi, tüketim hakkında topladığı bütün bilgileri, plânlama teşkilâtına vermektir. Teşkilât sadece mevcut malûmatı değil geleceğe ait malûmatı da toplar, ve piyasa etüdları yapar. Bu bakımdan plânın hazırlanmasındaki rolü büyüktür. Çünkü tüketim, ekonomik dengenin kilit noktasını teşkil eder. Bu teşkilât 1953 de kurulmuş olup, o tarihten beri topladığı bilgileri konsomasyon isimli bir mecmuada muntazaman neşreder. Bu bilgiler bizde Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından toplanır, fakat çok noksandır.

2 — Services des études économique et des Finances du ministères des Finances.

Maliye Bakanlığı içinde kurulan bu teşkilât, yukarıda işaret edildiği gibi, plânın hazırlanmasında plânlama komiserliğine yardımcı olur.

3 — Comptabilité National.

Ulusal ekonominin topyekûn muhasebesini tutar. Yani tüketim, gelir ve kaynakları hizmet ve malları itibarile gösteren, istatistik ve rakamlar tablosudur.

Comptabilité national, comptabilité publique'den ayrılır. Çünkü coptabilité publique devlet muhasebesini tutar. Millî muhasebe ise, fertlerden her birinin değil, bütün vatandaşların bir yılda tükettikleri mal ve hizmetlerin global miktarını, kıymetlerini ve fiyatını tesbit eder. Millî muhasebe aynı zamanda üretim, tüketim ve gelirlerin nereden başlayıp nereye gittiğini de araştırır.

Biraz ilmî olmak iddiasında olan bir plân için, millî muhasebe zardır. 1950 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuş olan millî muhasebe, o tarihe kadar hiçbir memlekette mevcut değildi.

Fransa'da (S. E. E. F.) sosyal ve ekonomik araştırmalar servisi ile, millî muhasebe teşkilâtının Maliye Bakanlığı içinde kurulmasının başlıca iki sebebi vardır.

1 — Evvelâ plânlama teşkilâtı büyük bir idarî organizma olmak istememiştir. Zira, sadece millî muhasebeyi tutmak için her sene en az 200-300 kişilik bir personele ihtiyaç vardır.

2 — Plânlama Komiserliğinin çalışmalarına, Maliye Bakanlığını direkt ve sıkı bir şekilde iştirak ettirmek. Çünkü Fransa'da Maliye Bakanlığı çok önemli bir Bakanlık olup, elit bir zümre teşkil eden elemanları, yuvarlak masanın basit bir iştirakcisi (Partenaire) değildir.

Plânın hazırlanmasında, icrasında ve kontrolünde önemi bugün çok daha iyi anlaşılan millî muhasebe teşkilâtı ile, sosyal ve ekonomik araştırmalar dairesi, plânlama teşkilâtı ile sıkı bir işbirliği yaparak Fransız kalkınma plânlarını yapmaktadır.

8 — PLÂNIN UYGULANMASI :

Fransız plânı endikatif bir plân olduğundan, plân komiserliği uygulamayı direkt olarak kontrol edemez. Plân, kamu ve özel sektörün plân ilkelerine uygun olarak karar ve tedbirlerle yürütülür.

Hükümet plânı tasvip ederken, ekonomi politikasını ona uydurmak ve âmme sektöründen sorumlu olarak da ona göre hareket etmek taahhüdünde bulunmuştur.

Özel sektör bakımından ise plân, tâyin edilmiş hedeflere göre bu sektörü yöneten bir teşvik ve tavsiye manzumesi teşkil eder. Bu sistem içinde alınan çeşitli idarî ve mâlî tedbirlerle bu sektör plâna uygun olarak teşvik edilir.

A — Âmme Sektöründe Plân Uygulanması.

Devlet ekonomi politikasını önceden tâyin edilmiş olan hedeflere uydurmayı peşinden kabul etmiştir. Bu itibarla, plânın bertaraf edilmesi kendi kendini inkâr demek olur. Bununla beraber idare yürüteceği politikanın muhtemel neticeleri bakımından, plân uygulamasında bazı değişiklikler yapabilir. Unutmamalıdır ki, plân orta ve uzun vâdeli bir iş programıdır. Bu müddet içinde hükümetin münhasıran politik ve bütçe mülâhazalarıyla bazı tesirler altında kalması mümkündür. Bu takdirde alınan kararlar plân uygulamasını tehlikeye düşürmemelidir.

Bu tehlikeleri bertaraf etmek ve ekonomik politikada kâfi derecede bir devamlılık sağlamak için plân komiserliği, bütçenin yıllık ve tradisyonel kaidelerine karşı, program bütçe ile karşısına çıkmıştır. Program bütçe, muayyen bir hedefe ve senelere göre bölünmüş bir seri âmme masrafları tahmininden ibarettir. Bu bütçeler nükleer enerji, gemi inşası, bir kısım nafia işleri için hazırlanır ve hemen hemen de âdet haline gelmiştir.

Devletin yıllık bütçelerindeki açıktan ziyade, âmme masrafları yolu ile ekonomik entegrasyonun sağlanması ve bu entegrasyonlarla ekonomik mekanizma üzerine müessir olarak plânın uygulanmasını temin etmesi gerekir.

Bu sebeple, plân çerçevesi içinde devletin yapacağı ekipman masrafları için, Ekonomik ve Sosyal gelişme fonu kurulmuştur. Hazinesinin özel bir hesabı olan bu fon, Maliye Bakanının Başkanlığında ilgili Bakanlar ve Bank de France, kredi nasyonal, kredi fonsiyel plânlama, Hazine ve bütçe genel müdürleri gibi yüksek dereceli memurlar tarafından idare edilir.

Bu komisyon ekipman programlarını inceler, öncelik sırasını tâyin eder; bütçenin reye arzından önce yatırım tekliflerini hazırlar.

Plân uygulamasının devlet için arzettiği önem böyle olmakla beraber, plân âmme sektörü yönünden emperatif bir karakter taşır. Filhaki-

ka Fransa'da Demiryolları, kömür işletmeleri, gaz şebekesi, elektrik santralleri, atom ve petrol araştırma ve tesisleri devlet işletmesi olduğundan bu sektörlerde plân uygulanması bir mecburiyet arzeder.

B — Özel Sektörde Plân Uygulanması :

a — Psikolojik Faktör.

Özel sektörde plân uygulamasının en müessir icra vasıtası, psikolojik ortamın yaratılmasıdır. Malûm olduğu üzere, yüksek bir gelişme hızının sağlanması, yeni teşebbüslerin kurulmasına ve mevcut teşebbüslerin genişletilmesine bağlıdır. Bunun için de psikolojik teşvik çok önem taşır.

Plân bilinmeyen unsurların asgariye indirildiği bir muvazene tablosudur. Plânın hazırlanmasında temin edilen bu muvazenenin uygulamada da muhafazasına çalışılır.

Plânın uygulanmasında yaratılan psikolojik hava ile, plân devresinde tüketimin muntazaman artacağı hakkındaki genel kanaat, üreticileri, üretimi arttırmaya sevkeder.

C — Ekonomik Teşvikler :

Ekonomik teşvikler, iş kollarını muayyen hedeflere doğru sevkeden tedbirler manzumesidir. Söz konusu teşvikler, üretim ve tüketim üzerinde etki, yaratarak, ekonominin gelişmesini temin eder.

Devlet fiat politikasıyla, bazı malların üretimini arttırabilir. Ancak, hayatî ve kültürel zaruretlerle fiat yüksekliği, ihtiyaçların tam olarak taminine mâni olur. Bazan subvansiyon yolile üretim teşvik edilir. (Sağlık Hizmetleri). Bazan da bir kısım ihtiyaçların karşılanması için özel tahsisat verilir. Lojman ve etüd tahsisatları gibi. Ancak bu tedbirler perakende teşvik tedbirleridir. Plânın istihsal üzerinde en müessir teşvik vasıtası, artan tüketimin (tam) olarak tahmini ile, plânlı tüketim ve reel tüketim arasındaki birlik ve beraberliği sağlamaktır.

Geçen üç plân devresinde başarı ile temin edilen bu âhenk sayesinde üreticiler, plân hedeflerine uygun üretimi sağlamışlardır. Gerçekten, plâna inanan üreticiler bilirler ki, üretimlerinin ulaştığı seviye, plânın öngördüğü tüketim seviyesidir ve bu hedefler içinde kaldığı müddetçe piyasada tıkanıklık olmayacak ve ekonomide dar boğazlar teşekkül etmeyecektir.

Bundan başka plân, temel endüstriye yardım, ihracatı teşvik ve bölgesel endüstriyi tahrik ederek muvazeneli bir gelişme sağlar. Bu faa-

liyet, geliştirilmesi arzu edilen sektörlerdeki yatırım maliyetinin düşürülmesi ve mâlî yüklerin azaltılması suretile yapılır. Yatırımların maliyeti, vergi istisnaları ve muafiyetlerle indirilir. Bazan geçici ve şartlı ödeme imkânları ve mâlî kolaylıklar da sağlanır.

Yatırımların teşvikinde bazı mâlî kolaylıklar sağlanır, Ekonomik ve Sosyal geliş fonu ile millî kredi sandığından (Crédit National) ucuz faizli kredi ve sermaye piyasasından temin edilecek kredilerle garanti verilir veya cârî faizle aktedilmiş kredilerdeki faiz yükleri azaltılır. Bazan da Devlet, bir kısmı özel teşebbüslerin yatırımlarına "İmmobilizasyon" bizzat iştirak edecek kadar ileri gider. Bu müdahale şekli, arazi amenejman politikası çerçevesi içinde yapılır.

Keza, devlet, fiatları bizzat tanzim ettiği sektördeki, kâr seviyesini tesbit ve fiat yükselişlerini imkân veren otofinansman kolaylıkları göstermek suretile de teşvik yapar.

Mâlî teşviklere gelince, bu, sektörlerin global veya selektif teşvikini yapan çeşitli tedbirler manzumesidir. Ekseriya bu tedbirler, genel mâlî sistemde istisna ve muafiyet tedbirlerinden ibarettir. Bu arada teşebbüsleri guruplaştıracak ve ihtisaslaştıracak, füzionları kolaylaştıracak tedbirler alınır. Farklandırılmış amortisman nisbetleri, hızlandırıcı amortisman, vergi dışı provizyonlar, yatırım indirimleri, sermaye artışına imkân veren aksiyonlara ödenen temettülerin vergi istisnası v.s. bu arada sayılabilir.

D — İlmî ve Teknik Araştırmalar :

Kredi ve Mâlî instrumant amelîyesinin ötesinde, 4. plân başlıca üç ekonomik gelişme yolu üzerinde durmaktadır.

1 — İlmî ve Teknik Araştırmalar, 2 — Prodüktivite gayretleri, 3 — Yatırımların finansmanı.

Müşterek Pazar içinde mübadelelerin serbestliği ve endüstri rekabeti, komşu memleketler arasındaki fiat farklarını izale etmiş ve ücretleri birbirine yaklaştırmıştır. Binaenaleyh bu vasat içinde ilerlemek ancak teknik terekkibe bağlıdır.

Bu sebepler ki 4. plân, köklü araştırma faaliyetlerine büyük önem vermiştir. Almanya ve İngiltere ile olan mesafeyi kapatmak için, bu plân devresindeki araştırma masrafları bir misline çıkarılmıştır. Söz konusu gayret, bilhassa nükleer enerji ve elektronik sahada toplanmıştır. Özel

sektörde bilhassa kimya alanında üzerinde önemli araştırmalar yapılmaktadır. Keza tıp, biyoloji ve ziraat ilminde de ihmal edilmeyecek derecede araştırmalar icra edilmektedir. Beşerî ilimler sahasındaki araştırmalar ise, sadece ekonomik gelişme için değil artan ihtiyaçları karşılamak maksadına mâtuftur.

10 — PRODÜKTİVE GAYRETİ :

Plânda yüksek bir gelişme hızının ön görülmesi ve ekonominin dış rekabete açığatılması, faal iş gücünün sınırlı olması, Fransa'yı prodüktivite gayretlerini hızlandırmaya sevk etmiştir. Bu sebeple plânlama, gelişmenin büyük ölçüde prodüktivite gayretleri içinde gerçekleştirilmesine, modern idare tekniğinin genelleştirilmesine ve insan kabiliyet ve reaksiyonlarının etüd edilmesine çalışmıştır.

Bu maksatla yabancı memleketlere ve bilhassa Amerika'ya iş adamları ve teknisyenlerden kurulu heyetler gönderilerek, oradaki prodüktivite usul ve medotları incelemiş ve bu arada prodüktivitenin teknik gelişmesine imkân verecek tecrübelerin mübadelesine ve rasyonel çalışma usullerinin memlekete aktarılmasına gayret edilmiştir.

Buna paralel olarak, eğitim programlarında, prodüktivitenin teknik özelliğini araştırarak değişiklikler yapılmış ve otomasyon usullerinin geliştirilmesi sağlanmıştır.

Böylece çalışma usul ve medotlarında ıslâhat yapılarak, üretimde büyük artışlar sağlanmıştır.

1 - 3. Plân Neticeleri :

A — Plân sonunda ekonomideki istikrarsızlık belirtileri :

I. plânın başlıca gayesi bazı sektörlerde kalkınmayı sağlamaktı. II. plân ise, Fransız ekonomisinde genel ve ve muvazeneli bir gelişmeyi hedef aldı. Filhakika bu devdede plân hedeflerine ulaşıldı, hattâ bazılarında geçildi; buna rağmen ekonomide genel muvazene temin edilemedi.

III. plân devresinde talebin arz üzerine çıkması ve iş gücü arzındaki kıfayetsizlik, fiatları artırdı. Bu yüzden dış mübadele dengesi bozuldu ve tediye muvazenesi önemli açıklar vermeye başladı :

Gerçekten fiat artışları, özel ve kamu harcamalarını artırdı. Bu devrede Cezayir askerî hareketlerinin masraflarile, lojman ve mesken inşa-

at masrafları, bütçenin yükünü ağırlaştırdı. Sanayidski kesif yatırımların munzam satınalma gücünü yaratması ve bilhassa ücretlerde meydana gelen sık artışlar, para istikrarını bozacak seviyeye ulaştı. 1952 de kontrol altına alınan enflasyon, 1956 - 1957 devresinde yeniden başladı.

Diğer taraftan iş gücü ihtiyacı, ekonomik gelişmeye nazaran çok arttı. Çünkü hareketsiz olan iş gücü arzı, ilk eğitim süresinin arttırılması ve askerlik hizmetinin uzatılmasile büsbütün vehamet keşbetti. Bu sebeple çalışma süresi uzatıldı. 1957 yılında elektrik ve mekanik alanda çalışan işçilerin 3/4 nün haftalık mesaisi, 48 saatin üzerinde idi. Maden ve inşaat sahasındaki iş gücü kifayetsizliği ve bilhassa kalifiye işçi noksanlığı, tüm ekonomideki gelişmeyi firenliyor ve hattâ işçi ücretlerini pahalılaştırarak, enflasyonist baskıyı arttırıyordu.

Genel dengesizlik yüzünden dış ticaret büyük döviz kayıpları veriyordu. Filhakika 1952 yılında 82 milyar eski frank olan açık, 1956 da 400 milyara, 1958 yılında ise 500 milyara çıktı. Bu devrede ekonomik gelişme ve hayat seviyesinin yükselişi, kısmen yabancı yatırımlarla sağlanmıştır.

III. plân dış mübadelede sürekli bir denge kurmak ve nisbeten hareketsiz aktif nüfusla ekonomik gelişmeyi sağlamak için, millî produktiviteyi arttırmak gayesi güdüyordu.

III. plân, aynı zamanda, her sene % 4 oranında bir produktivite artışile birlikte, % 4.9 genel üretim artışını da hedef olarak aldı. Bu nisbet 1961 yılında iç üretimde 1956 ya nazaran % 27 bir artışa tekabül ediyordu. Buna mukabil, iç fiat dengesinin sağlanması için, her türlü yatırım masrafları dahil, özel tüketimde % 24 bir artışı öngörüyordu. Üçüncü plân devresi sonunda 150 Milyar eski frank bir tediye muvazenesi açığı bekleniyordu ki, bu açık, dış borçların ödenmesi ve döviz rezervlerinin yeniden tesisi için zarurî görülüüyordu.

B — Muvazeneye Giriş :

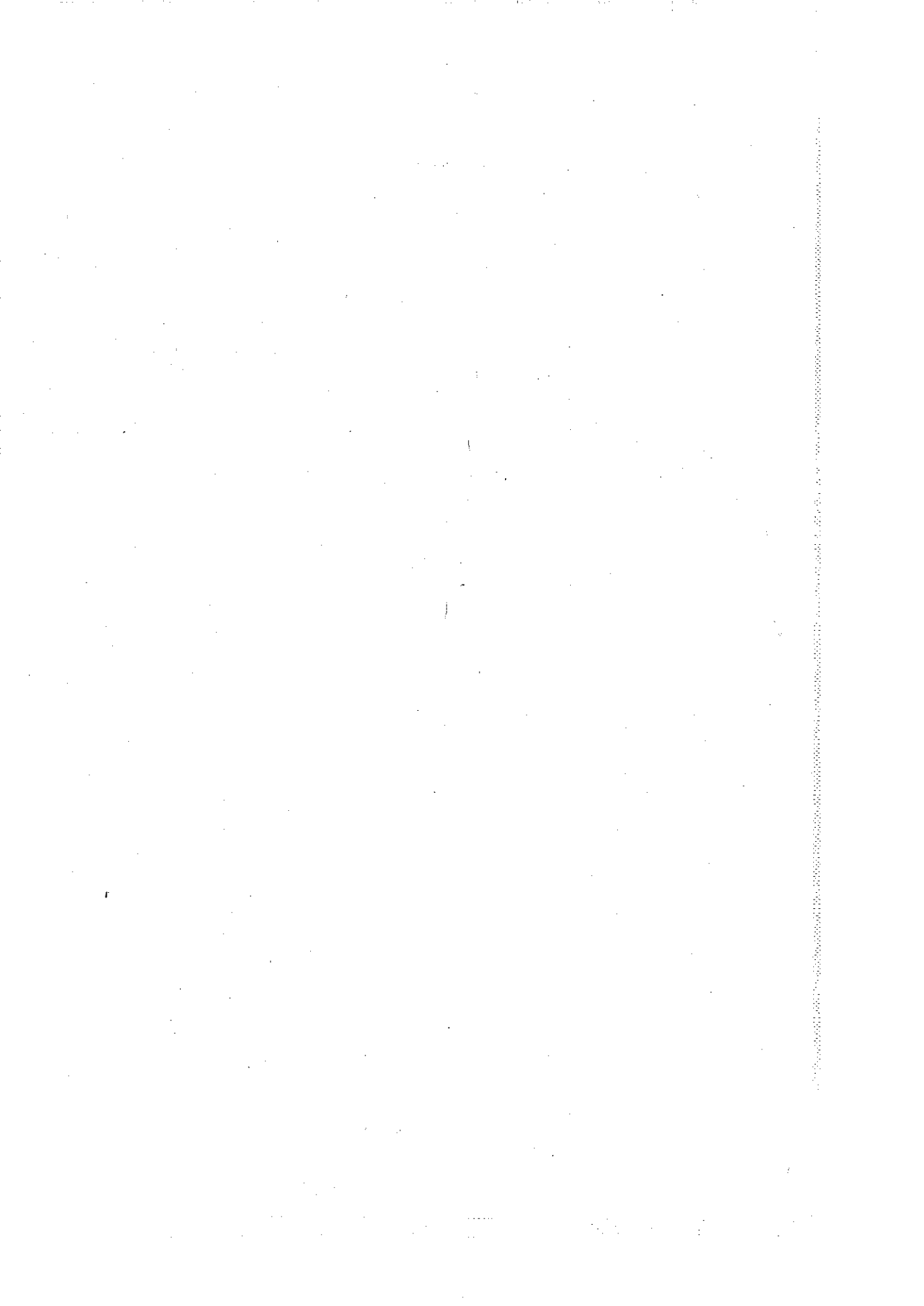
1958 - 1961 devresi, tediye muvazenesinde tam bir kalkınma devri dir. İthalâtın ihracat ile karşılanan kısmı, 1958 de % 79 iken, 1959 ve 1960 da % 99'a çıkmış, 1961 de ise % 100'ü geçmiştir. Bu başarı, kısmende 1958 yılında yapılan devaluasyonun eseridir. Çünkü bu devaluasyon sayesinde ihracat, iç fiatlarda fazla bir artış olmadan devam ettirildi. Halbuki daha önceki devaluasyonların ihracatı kamçılایıcı tesirleri, spekülâtif hareketler, fiat yükselişleri ve iç düzensizlikler sebeble derhal bertaraf edilmmişti.

Zaten, hükûmet de bu devrede, ticaret muvazenesini kalkındırarak faydalı yatırımlara öncelik vermiş ve çeşitli şekilde ihracatı teşvik etmiştir.

Yine, genel muvazenedeki düzelme de III. plân devresinde mümkün oldu. Filhakika gelişmenin devamı için lüzumlu yatırım nisbetleri, bu devrede geçildi. Yani 1956 ya nisbetle üretimde % 28 bir artış sağlandı.

İstihdam seviyesi bakımından aktif nüfus, 1956 ve 1961 arasında ancak 150.000 artmıştır. Halbuki 300.000 artacağı tahmin ediliyordu. A-radaki açık, tarımda çalışan fazla iş gücünün gelişme kaydedilen sektör-lere aktarılmasile giderildi. Keza, aile tüketim iç istihalden daha az arttı.

Görülüyor ki ekonominin genel dengesi III. plân devresi sonunda tamamen sağlanmış ve Fransa uyguladığı 4 plân sayesinde dünyada örnek bir kalkınma sağlamıştır.



DIE FINANZPOLITIK JAPANS AM ANFANG DER 30ER JAHRE
— EIN WENDEPUNKT IN DER GESCHICHTE DER
FINANZPOLITIK JAPANS —*

Von Kotaro IKEDA
Universität Seijo, TOKIO

Am Anfang der 30er Jahre befand sich die japanische Wirtschaft in tiefer Stagnation. Die schwere Depression nach der großen Krise senkte die Preise, erhöhte erheblich die Zahl der Erwerbslosen in den Städten und verursachte die Stilllegung vieler Produktionsanlagen in den Fabriken. Außerdem war die Verelendung der Bauern zu einem ernsten Problem geworden.

Diese Situation lag auch in vielen anderen kapitalistischen Ländern vor. Zwar strebten alle Länder nach der Überwindung der chronischen Stagnation, und in den Maßnahmen, die sie durchführten, lag eine auffallende Einheitlichkeit. Nehmen wir als Beispiel die Außenpolitik. Im Jahre 1931 gab England das Goldwährungssystem auf, und im Jahre 1932 bildete es den sog. Sterling-Block. Nach den englischen Muster gaben andere Großmächte bzw. Industrienationen sofort das Goldwährungssystem auf und bildeten ihrerseits ebenfalls einen Wirtschaftsblock. Dies zwang auch die weniger entwickelten armen Staaten zur Bildung ihres eigenen Wirtschaftszusammenschlusses. Alle Großmächte errichteten zur Stabilisierung ihrer eigenen Wirtschaft einen großen Wirtschaftsblock unter ihrer Herrschaft, um die Schwierigkeiten der Wirtschaft zu überwinden. Aber sie erreichten dadurch anstelle eines optimalen Systems weltwirtschaftlicher Arbeitsteilung internationale Gegensätzlichkeiten. Die Gründe dafür sind in folgenden Tatsachen zu sehen: 1. die Großmächte strebten die Überwindung der Weltwirtschaftskrise an, und 2. nach dem Ersten Weltkrieg dominierte bei den Großmächten nationalistisches Ideengut, welches bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik —unter dem Einfluß militärischer Aspekte— starkes Autarkiestreben mit

*) Dieser Aufsatz konnte aufgrund der großzügigen Unterstützung der Alexander von Humboldt- Stiftung Deutschlands entstehen.

sich brachte. Nach außen hin unter der Fahne der Gerechtigkeit, d.h. um dem Verlangen der armen Staaten nach der Bildung eines Wirtschaftsblocks Rechnung zu tragen, wurde so der mandschurische-japanische Wirtschaftsblock geschaffen; tatsächlich aber waren militärische faschistische Machtbestrebungen für seine Entstehung entscheidend.

Aber ohne Einfuhr von Rohstoffen und Präzisionsmaschinen aus den sog. reichen Blöcken konnte Japan nach wie vor weder seinen Block stärken noch seine eigene Wirtschaft erhalten.

In diesem Sinne befand sich Japan in der Politik auf einem isolierten Kurs, wie z.B. durch den Mandschurei-Krieg und den ihn begleitenden Austritt aus dem Völkerbund, aber gleichzeitig mußte es in der Wirtschaft den Weg der internationalen Mitwirkung einschlagen, weil dies für die hohe Einfuhrquote und die dieser entsprechenden Ausfuhr unausweichlich war.

Erst unter dem Aspekt der politischen und wirtschaftlichen Stellung des damaligen Japan ist die Finanz- und Geldpolitik in der ersten Hälfte der 30er Jahre zu verstehen. Die Finanz- und Geldpolitik jener Periode soll durch die Untersuchung der sog. *Takahashi*-Finanzpolitik erklärt werden. Die Periode der *Takahashi*-Finanzpolitik dauerte etwa fünf Jahre und umfaßte fast alle wichtigen Probleme und Maßnahmen im Finanz- und Geldwesen der damaligen Zeit.

1) Überblick über die *Takahashi*-Finanzpolitik :

Von Ende 1931 bis Anfang 1936, d.h. von dem Verbot der Goldausfuhr bis zum Attentat junger Offiziere auf Kabinettsmitglieder, war außer einer kurzen Unterbrechung *Korekiyo Takahashi* Finanzminister, und man nannte seine Finanz- und Geldpolitik *Takahashi*-Finanzpolitik, weil sie nicht nur einen anderen Charakter hatte und andere Wege ging als die *Inoue*-Finanzpolitik, sondern sich auch durch eine in sich einheitliche und systematische Finanz- und Geldpolitik auszeichnete¹. Als erste Maßnahme zur Überwindung der schwierigen Lage verbot *K. Takahashi* die Goldausfuhr. Danach bildete er in seiner Finanz- und Geld-

1) **J. Inoue** war der Vorgänger **K. Takahashis** und führte die sog. orthodoxe Finanz- und Geldpolitik durch.

Schon im Jahre 1911 war **K. Takahashi** der Präsident der Bank von Japan (Zentralbank) und seit 1913 hatte er mit Unterbrechung mehrmals das Amt des Finanzministers inne, einmal auch das des Ministerpräsidenten.

politik folgende Schwerpunkte: die Ausdehnung des Finanzbedarfs, insb. des Militärbedarfs, die Durchführung der Pläne zur Überwindung der Krise und die Ausgabe öffentlicher Schuldscheine mittels Übernahme durch die Bank von Japan.

a) Die Ausdehnung des Finanzbedarfs :

Wegen der Unabhängigkeit der Mandschurei und des Aufenthalts der Japanischen Truppen dort wurden die sog. außerordentlichen Staatsausgaben für den Mandschurei-Krieg zu ordentlichen, Wegen der Spannungen in den internationalen Beziehungen verlangte die Armee die Stärkung und Modernisierung des Militärwesens. Im Jahre 1932 verschied das sog. Parteienkabinett (1913-1932) nach kurzem unglücklichem Leben. Danach wurde die Intervention der Armee auf politischem Gebiet immer heftiger.

Die Militärausgaben im weiteren Sinne, d.h. die Ausgaben des Heeresministeriums und des Marineministeriums, der Alters-Pension für die Aktiven, der Kriegerwitwen- und Waisenpension, usw., vergrößerten sich erheblich. Im Jahre 1931 beliefen sich die Militärausgaben im weiteren Sinne auf 561 Millionen Yen, d.h. sie nahmen 38 v.H. der gesamten Staatsausgaben ein, und im Jahre 1935 war ihr Anteil an den gesamten Staatsausgaben 52,1 v.H., im Jahre 1937 stieg die Summe auf 1,533 Millionen Yen, d.h. 53,4 v.H. der gesamten Staatsausgaben². Der größte Teil der Militärausgaben erstreckte sich auf den Ankauf von Erzeugnissen der Schwer- bzw. Rüstungsindustrie.

b) Das Stützungsprogramm :

Das sog. Stützungsprogramm zur Überwindung der Krise beinhaltete eine großzügige Sozialpolitik, die die Regierung zur Hilfe für die Landwirtschaft sowie kleine und mittlere Unternehmen von 1932 bis 1934 aufgenommen hatte. Die Regierung vergab öffentliche Aufträge und verlieh Geld zu niedrigem Zinsfuß, womit sich die Ablösung der Schulden der Bauern, die Stabilhaltung der Agrarpreise, die Agrarfinanzierung usw. fördern wollte. Der Staat gab zusammen mit den Gemeinden ungefähr 800 Millionen Yen aus und außerdem die gleiche Summe als Darlehen.

2) Finanzministerium, Die Finanzgeschichte in der Showa-Zeit" (Japanische) 3. Bd., Tokio, 1955, S. 203.

c) Die Ausgabe von öffentlichen Schuldscheinen mittels Übernahme durch die Bank von Japan.

Die öffentlichen Kredite hatten als Deckungsgrundlage für die stetig wachsenden militärischen und sozialpolitischen Ausgaben ausschlaggebende Bedeutung. Es war sehr schwierig für die Regierung, am Anfang der 30er Jahre eine einschränkende Finanzpolitik durchzuführen, weil man Angst hatte, den Stillstand der Wirtschaft damit zu vertiefen.

Die Vergrößerung der Staatsausgaben war unvermeidlich. Aber die Einnahmequelle dafür erwartete man nicht aus einer Vergrößerung der Steuereinnahmen, weil das nicht nur den wirtschaftlichen Stillstand verstärkt hätte, sondern auch praktisch undurchführbar gewesen wäre.

Im Jahre 1932 gab die Regierung öffentliche Schuldscheine als Ergänzung der allgemeinen ordentlichen Einnahmen aus; es wurde eine Staatsverschuldungspolitik betrieben. Wegen der schweren Depression war es unmöglich, die öffentlichen Schuldscheine unter normalen Bedingungen auszugeben. Finanzminister *Takahashi* erfand eine neue Ausgabemethode, indem er den kleineren Teil der öffentlichen Schulden von der Depositen-Abteilung des Finanzministeriums übernehmen ließ und den restlichen größeren Teil von der Bank von Japan. Es entstand das System der Ausgabe von öffentlichen Schuldscheinen nach dem Kauf an die Bank von Japan. Der Umriß des Systems war wie folgt:

Zuerst lieferte die Regierung der Bank von Japan einen bestimmten Betrag an öffentlichen Schuldscheinen. Dafür gab die Bank von Japan der Regierung die gleiche Summe in Papiergeld. Die Regierung benötigte das Papiergeld als Fonds, aus dem die Staatsausgaben bestritten wurden, so daß das Geldangebot auf dem Geldmarkt stark vergrößert wurde. Aufgrund der zunehmenden Mittelbestände in den Banken und anderen Geldinstituten verkaufte die Bank von Japan die öffentlichen Schuldscheine, die sie von der Regierung übernommen hatte, an private Banken und andere Geldinstitute, womit sie, das schon emittierte Papiergeld aus dem Umlauf zu ziehen beabsichtigte.

Diese Methode hat die Vergrößerung der Geldmenge zur Folge, beschleunigt also eigentlich die Inflation. Aber wenn die Bank von Japan die vorhandenen öffentlichen Schuldscheine verkaufen konnte, war es möglich, sie auszugeben, ohne daß es zu einer Inflation kam. Von Standpunkt der privaten Banken und Geldinstitute aus gesehen, war ein Fonds entweder zum Kauf von öffentlichen Schuldscheinen oder zur Finan-

zierung industrieller Vorhaben zu verwenden. Wenn die Nachfrage nach Mitteln zur Finanzierung industrieller Investitionen nicht sehr stark war, m.a.W., wenn es einen unbeschäftigten Fonds bei den privaten Banken und Geldinstituten gab, so war es einfach, damit die öffentlichen Schuldscheine aufzukaufen.

Der Verkauf der in der Bank von Japan vorhandenen öffentlichen Schuldscheine bildete einen Teil der sog. "open market operations" (Offenmarktoperationen). *Takahashi* plante, die Bank von Japan unter bestimmten Umständen die öffentlichen Schuldscheine von den privaten Banken zurückkaufen zu lassen. Mit diesem Gedanken wollte er als vollkommene "Offenmarktoperationen" den Verkauf der in der Bank von Japan vorhandenen öffentlichen Schuldscheine an die privaten Banken und Geldinstitute durchführen. Aber in Wirklichkeit führte die Bank von Japan nur die sog. "open market sales" (Verkäufe am offenen Markt) durch und nicht den sog. "open market purchase" (Käufe am offenen Markt). Allerdings ließ die Bank von Japan Geldmittel an private Banken und Geldinstitute gegen Verpfändung der öffentlichen Schuldscheine aus. Diese Darlehen hatten einen ähnlichen Effekt wie der "open market purchase".

Zum Gelingen dieser öffentlichen Schuldenpolitik schuf *Takahashi* neue wirtschaftliche und finanzielle Bedingungen. Hier soll zunächst die Aktivität der Bank von Japan, d.h. die Übernahmeseite, analysiert werden. Für die Übernahme der öffentlichen Schuldscheine mußte sie die Emissionsmöglichkeit ihrer Banknoten erheblich erhöhen. *Takahashi* erhöhte die höchste gesetzliche Emissionsgrenze mit Goldreserve von 120 Millionen *Yen* auf 1 Milliarde *Yen* und setzte den Emissionsbeitrag der Bank für den Emissionsbetrag über die gesetzliche Begrenzung von 5 v.H. auf 3 v.H. herab.

Weiter mußte er Maßnahmen ergreifen, um die laufende Ausgabe der öffentlichen Schuldscheine zu ermöglichen. Erstens mußte er zur Erleichterung ihrer Ausgabe ihren Kurs hoch halten, zweitens mußte er zur Verringerung der Staatsausgaben den Zins für die öffentliche Schuld herabsetzen. Zur Erreichung des ersten Zwecks war der höhere Zinsfuß für die öffentlichen Schuldscheine angemessen, so daß es zwischen beiden Zielen eine Antinomie gab. Aber diese Antinomie ist nur eine scheinbare, da es zur Erreichung des ersten Zieles eines relativ zum Zinsniveau hohen Zinses bedürfte. Nun führte *Takahashi* einerseits die Herabsetzung des

Zinsniveaus durch³. Andererseits veranlaßte er die Bank von Japan, die öffentlichen Schuldscheine als Pfand für Darlehen an die Geldinstitute zu bevorzugen. Mit den oben geschilderten Maßnahmen wollte er beide Ziele gleichzeitig erreichen. Wenn er nur eine Zinssenkungspolitik durchgeführt hätte, wäre es nicht einfach gewesen, den Kapitalfluß ins Ausland zu hemmen. So aber wurden Kapitalflucht und Kursspekulation begrenzt.

Unter den damaligen wirtschaftlichen Umständen konnte er diese Maßnahmen leicht durchführen. Wegen der allmählichen Wiederbelebung der Wirtschaft häufte sich viel Geld bei den Banken und anderen Geldinstituten an. Andererseits war die Nachfrage der industriellen Unternehmungen nach Kapital nicht sehr groß. Deshalb hatte der Kauf öffentlicher Schuldscheine für die Banken und anderen Geldinstitute einen großen Reiz. Einige Zeit vollzog sich der "open market sales" ohne Hemmnisse, und das wiederum ermöglichte die Ausgabe der öffentlichen Schuldscheine zu niedrigem Zins.

Während des Zeitraums von Oktober 1932 bis Ende 1935 kaufte die Bank von Japan 82 v. H. der gesamten Ausgabe der öffentlichen Schuldscheine, die sich auf etwa 3,380 Million Yen beliefen, und davon konnte sie 85 v. H. an die privaten Banken und Geldinstitute verkaufen⁴. Außerdem erreichte die Regierung durch die Herabsetzung des Zinses, daß sich trotz der erheblichen Erhöhung der öffentlichen Schuldscheine die Staatsausgaben dafür nicht so stark vermehrten. Das war sehr günstig für die weitere Verschuldung der öffentlichen Hand.

Unter den Einnahmen des Haupttats stieg der Anteil der Einnahmen aus den Staatsschulden im weiteren Sinne schnell von 7,9 v. H. (im Jahre 1931) auf 32,2 v. H. (im Jahre 1932), während der aus den Steuern im engeren Sinne von 48 v. H. auf 33,9 v. H. fiel⁵.

d) Die Idee der Finanzpolitik Takahashis :

Im folgenden sollen die Grundlagen für die oben genannten Maßnahmen *Takahashis* ausgearbeitet werden.

3) Im Jahre 1932 setzte er z. B. dreimal den Diskontsatz der Bank von Japan herab und senkte den Sinssatz der Postspargelder.

4) Finanzministerium, a.a.o., 10. Bd., Tokio 1955, S. 339.

5) Wirtschaftsstatistik Japans (Japanisch), 2. Bd., Tokio 1964, S. 12 Of. Wirtschaftsplanungsbüro.

6) George C. Allen, Japan's Economic Expansion, Oxford, Oxford 1965, S. 3.

Was den ersten Punkt betrifft, so kann gesagt werden, daß *Takahashi* sich sehr stark gegen die Vergrößerung der ohnehin schon sehr hohen Militärausgaben wandte. "Takahashi, the Finance Minister who succeeded Inouye, war by no means a cat's-paw of the militarists."²⁶ Also war er unschuldig an der ersten der oben beschriebenen Maßnahmen, d. h. der Vergrößerung der Staatsausgaben für militärische Zwecke.

Was die Unterstützungsmaßnahmen anlangt, so war er verantwortlich für ihre Konzeption und ihr Gelingen oder Mißlingen. Die Hauptaufgabe der Hilfsmaßnahmen in dieser Situation lag auf sozialpolitischem Gebiet. Durch die Vergabe von öffentlichen Aufträgen gab er den Arbeitslosen die Gelegenheit zur Beschäftigung und den Schichten mit niedrigem Einkommen die Möglichkeit, ihr Einkommen zu steigern. Außerdem hatte er vor, durch finanzielle Hilfe Bauern aus ihrer tiefen Armut zu retten. Er glaubte, daß diese Maßnahme nebenbei auch für die Wiederbelebung der Wirtschaft bedeutsam sein könnte. Aber die Hauptmaßnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft waren die Subventionsausgaben des States und die Finanzierung der großen Unternehmungen mit staatlicher Hilfe, die in den 20er Jahren einsetzte. M.a.w. er hatte vor, mit der Steigerung der effektiven Kaufkraft, die durch die Unterstützungsmaßnahmen verursacht wurde, die Preise etwas zu steigern, so daß auf diese Weise eine Hilfe zur Wiederbelebung der Wirtschaft gegeben werden konnte, d.h. daß die Unternehmer durch die steigenden Preise zu Produktionsausweitungen veranlaßt würden. Es ist außerdem zu vermuten, daß seine Maßnahmen vor allem als Reaktion auf die Furcht vor einer Wirtschaftskrise aufzufassen sind und daß er der Ansicht war, eine weitere Verelendung der Masse könne sowohl die Verschlechterung der Moral als auch eine körperliche Schwächung der Soldaten verursachen. Er befürchtete, alle politischen, sozialen und wirtschaftlichen Würden, die eigentlich den Staat ausmachten, zu verlieren.

Was die Ausgabe der Schuldscheine betrifft, so kann man sagen, daß die Originalität der Ausgabenmethode der öffentlichen Schuldscheine mit der Übernahme durch die Bank von Japan auch auf den Finanzminister *Takahashi* zurückzuführen ist. Der Hauptzweck dieser Ausgabenmethode lag nicht in der positiven inflationistischen Politik, mit der die Wiederbelebung der Wirtschaft direkt erreicht worden wäre. Wegen der wirtschaftlichen Stagnation und der Knappheit des Geldes ergriff er diese Methode als einzig durchführbaren Weg. Er dachte weiter, wenn sich einmal die Wirtschaft wiederbelebt habe und die Steuer-

einnahmen sich vergrößert hätten, könne er die öffentlichen Schuldscheine tilgen und dadurch das ausgeglichene Budget wiederherstellen. Er sagte ausdrücklich, daß diese Methode nur ein zeitweiliger Notbehelf sei. Er hatte nicht die Absicht, die Tilgung der öffentlichen Schuldscheine zu unterlassen. Die öffentlichen Investitionen und die Ausgabe der öffentlichen Schuldscheine sind einigermaßen leistungsfähig als "pump-priming", so daß mit ihrer Hilfe die Erreichung der langfristigen Stabilisierung der Finanzen und des Kreditwesens ersterbl wurde. Durch die sog. "Gewalt der finanzpolitischen Lage" (F. K. Mann) konnte er keinen anderen Weg einschlagen, als das Ansehen, d.h. den Kredit des Staates zu benutzen und Ziel eines langfristig ausgeglichenen Budgets zu verfolgen. Das Schwergewicht lag also mehr auf fiskalischen Erwägungen als in wirtschaftspolitischen.

Aus dem Gesagten geht hervor, daß die Grundidee der *Takahashi*-Finanzpolitik die Behauptung einer Gesundheitspolitik war, wenn sie auch bei oberflächlicher Betrachtung eine andere Gestalt zeigte.

In dieser Zeit, insb. am Anfang dieser Zeit, behauptete er z.B., daß seine Finanzpolitik keine sog. Gesundheitspolitik sei. Aber vielleicht behauptete er das nur, um den Unterschied zwischen der dem Namen entsprechenden Gesundheitspolitik seines Vorgängers, des Finanzministers *Inoue* und seiner Finanzpolitik hervortreten zu lassen. Außerdem lag in den Erscheinungsformen seiner Finanzpolitik und der sog. Gesundheitspolitik ein großer Unterschied. Das stellt aber einen realistischen Kompromiß zwischen der Gewalt der finanzpolitischen Lage" und seiner Gesundheitspolitik dar.

Es gibt keinen festen, unmittelbaren Beweis, der die Gültigkeit dieser Erklärung bestätigen könnte. Als einen mittelbaren Beweis dafür kann man allerdings die Ähnlichkeit zwischen der Finanz- und Geldpolitik der damaligen Großmächte und jener von *Takahashi* anführen.

Die Regierungen der damaligen Großmächte behaupteten auch prinzipiell, eine sog. Gesundheitspolitik zu betreiben.

Aber unter den Umständen der großen Depression, die während des Zeitraums vom Ende der 20er Jahre bis Anfang der 30er Jahre die Großmächte beherrschte, und durch die Aufgabe des Goldwährungssystems konnten viele Länder keine Steuererhöhung durchführen, durch die das Defizit im Staatshaushalt zu decken gewesen wäre, weil diese Maßnahme die Depression nur noch gesteigert hätte. Allmählich benutz-

ten die Regierungen der Großmächte die Vergrößerung der Staatsausgaben über die Ausgabe öffentlicher Schuldscheine als leistungsfähiges Mittel gegen die Depression⁷. Auch die *Takahashi*-Finanzpolitik bildete ein Glied in der Kette der internationalen Wende der Finanzpolitik in der Stagnationsperiode des Kapitalismus.

Die finanzwirtschaftliche Realität der damaligen Zeit stand im Gegensatz zur orthodoxen Finanz- und Gefaauffassung. Unter diesen Umständen war es unvermeidlich, daß eine neue Finanz- und Geldauffassung geboren wurde. Überdies hatte Finanzminister *Takahashi* eine sehr realistische Meinung. Nach allen Erwägungen kommt man trotzdem zu dem Schluß, daß er im tiefsten Wesen ein Gesundungs-Finanzpolitiker war. Außerdem konnte er seine Auffassung, daß der Staat eigentlich politisches oder wirtschaftliches Ansehen genießen müsse, um in bedrängten Zeiten einen Rückhalt zu haben, und seine orthodoxe finanzpolitische Anschauung ohne Widerspruch nebeneinanderstellen.

e) Würdigung der Finanzpolitik Takahashis.

Allen schrieb, daß "his was, in fact, a full employment policy, launched four years before Keynes, *General Theory* provided him with a theoretical justification"⁸. Es bedarf keiner ausdrücklichen Hinweise, daß in der Aussage Allens eine gewisse Übertreibung liegt. Aufgrund der damaligen volks- und finanzwirtschaftlichen Lage mußte *Takahashi* die oben geschilderten Maßnahmen durchführen. Dabei benutzte er die Erfahrungen der damaligen Finanzpolitik der Großmächte⁹.

7) Als typisches Beispiel dafür können wir die Finanzpolitik Großbritanniens in jener Zeit erwähnen. Ursula K. Hicks, *British Public Finance*, Oxford 1954, S. 151 ff.

8) George G. Allen, *A Short Economic History of Modern Japan*, 2. Aufl., London 1962, S. 136. Siehe auch Allen, *Japans Economic Expansion*, Oxford 1965, S. 3.

9) Ein ähnliches Verfahren wie die Ausgabe der öffentlichen, langfristigen Schuldscheine mit der Übernahme durch die Bank von Japan (die Zentralbank) wurde in Deutschland während des Ersten Weltkrieges in Maßstabe durchgeführt. Aber in Deutschland wurde dieses Verfahren nur mit kurzfristigen Staatsanweisungen durchgesetzt. Zu beachten ist dabei, daß dieses Vorgehen bis zur Zeit des Ersten Weltkrieges schon üblich geworden war. Diese Schatzanweisungen wurden bei Fälligkeit erneuert. Rudolf Stucken, *Deutsche Geld- und Kreditpolitik*, 3. Aufl., Tübingen 1964, S. 13-30.

und die Finanzpolitik der "New Economics"¹⁰⁾, deren erste Anfänge damals sichtbar wurden. Aber er führte die Maßnahmen nie unter Keynes'schen Aspekten oder Multiplikator Theorie durch. Ihm fehlte die Einsicht, daß in der damaligen Lage nur durch die Vergrößerung der Unausgeglichenheit des Budgets ein Ausgleich für die Volkswirtschaft als ganzes erreicht werden könnte. M.a.W. in seinen Systemen Gedankenganges läßt sich nicht die Erkenntnis des vollständigen manipulierten Währungssystems finden. Seine Gedanken über die Ausgabe der öffentlichen Schuldscheine und den Kauf durch die Bank von Japan und über die Hilfsmaßnahmen basierten auf der Annahme, daß man mit diesen Maßnahmen die stagnierende Wirtschaft automatisch wiederbeleben, und diese Eingriffe danach einschränken oder aufgeben könne. Deshalb konnte er seine Maßnahmen mit der Behauptung der sog. Gesundheits-Finanzpolitik vereinbaren.

Wenn auch die *Takahashi*-Finanzpolitik als Gesundheits-Finanzpolitik beabsichtigt war, so hatte sie in der Realität den Charakter der sog. "Fiscal Policy". Die originelle, erleichternde Art der Ausgabe öffentlicher Schuldscheine bereitete den Weg von der Gesundheits-Finanzpolitik zur positiven, fiskalpolitischen öffentlichen Schuldenpolitik¹¹⁾.

Takahashis fiskalische und finanzielle Verfassungsreform bedeutete die Stärkung einer vielseitigen Kontrolle der Regierung über den Geld- und Kreditmarkt. Auch" das schuf eine Voraussetzung für die Durchführung der "Fiscal Policy".

Die *Takahashi*-Finanzpolitik bot unfreiwillig ein leistungsfähiges Mittel zur Kriegsfinanzierung an. Nach *Takahashis* Ansicht sollte die sog. Gesundheitspolitik die Rolle eines Wellenbrechers gegen den Faschismus und Militarismus spielen. Deshalb begrenzte er die Vergrößerung des Militärbedarfs soweit, daß die übrigen Staatsausgaben des Hauptetats ihr Minimum nicht unterschreiten mußten. Außerdem erlaubte er die Übertragung der Einnahmen des Sonderetats in den Hauptetat. Er glaubte, daß auf diese Weise Vergrößerung der Militärausgaben, die von der Militärausgaben, die von der Militärclique naddrücklich gefordert wurde, und ohne Lebensgefahr niemand ablehnen konnte, so niedrig wie möglich gehalten werden könnte. Aber diese Maßnahmen an sich wurden auch unabhängig von seiner Absicht zu einem leistungsfähigen Träger, der die

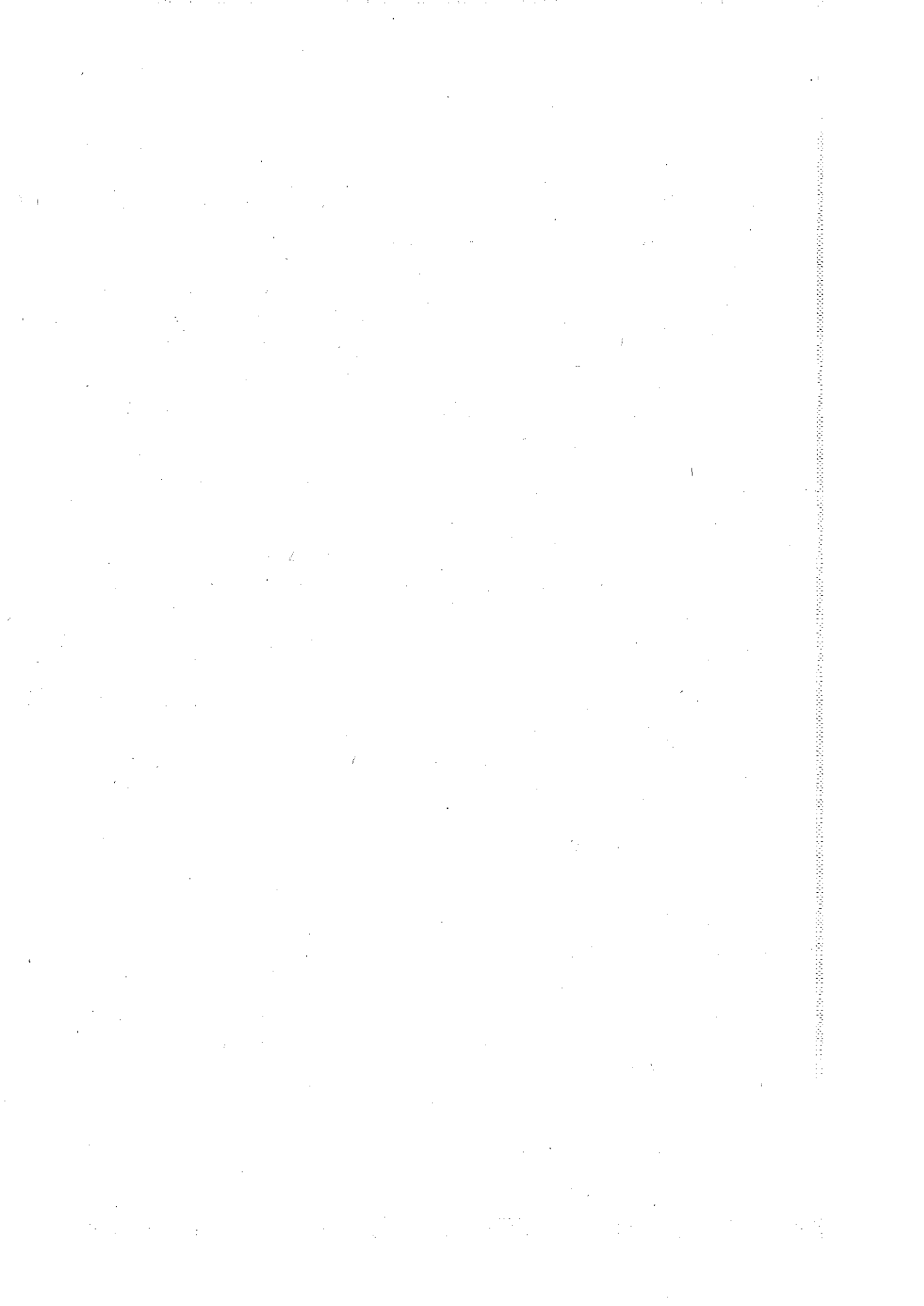
10) Anlässlich eines Vortrags (im April 1933) zitierte *Takahashi* das Buch von John Maynard Keynes, *The Means to Prosperity*, London 1933.

rasche Vergrößerung der Militärausgaben ermöglichte, weil nach einiger Zeit aus einigen Sonderetats große Beträge auf den Hauptetat übertragen wurden konnten. Über die Ausgabemethode der öffentlichen Schuldscheine ist Ähnliches zuzusagen. Diese wurden auch ein effektiver Träger für die grenzenlose Ausdehnung des Militärbedarfs.

Das Gelingen der *Takahashi*-Finanzpolitik als Maßnahme zur Überwindung der Depression war im Grunde nur zeitweilig, zumal für ihr Gelingen der Mißerfolg der *Inoue*-Finanzpolitik erforderlich war. Zwar hatte Finanzminister *Inoue* die Vertiefung der Depression und den Stillstand der Ausfuhr verschuldet, aber gleichzeitig hatte seine Politik sowohl die Stilllegung großer Kapitalanlagen und die Entlassungen von Arbeitskräften als auch die Rationalisierung der Unternehmungen und die Senkung der Preise von Industrieprodukten gebracht. Auf diese Weise hatte *Inoue* den Boden für die kommende Wirtschaftsentwicklung vorbereitet und so den Grund für den zeitweiligen Erfolg der *Takahashi*-Finanzpolitik gelegt.

Im Ganzen war die *Takahashi*-Finanzpolitik nicht sehr wirkungsvoll für die Überwindung der Depression. Die Tatsache, daß die Wiederbelebung der modernen Großindustrie schneller vor sich ging als die der Landwirtschaft und der kleinen und mittleren Industrieunternehmungen, war ein mittelbarer Beweis dafür. Aber nachdem die durch die *Inoue*-Finanzpolitik geschaffenen Voraussetzungen für die Wiederbelebung der Wirtschaft beseitigt waren, kamen viele Widersprüche innerhalb der *Takahashi*-Finanzpolitik an den Tag. Unvermeidlich hatte seine Finanz- und Geldpolitik die Inflation zur Folge. Für die *Takahashi*-Finanzpolitik wurde sogar die Existenz von *Takahashi* selbst eine Belastung, da er sich nach wie vor gegen die Vergrößerung der Militärausgaben stellte. So ging die Durchführung der *Takahashi*-Finanzpolitik als Deckungsmittel für Kriegsausgaben über den Leichnam *Takahashis* — er wurde Anfang 1936 durch Offiziere ermordet.

11) Hervorhebenswert in diesem Sinne war folgendes Verdienst: "Japan ist das erste Land, das den Staatskredit zu einem konjunkturpolitischen Instrument gemacht und mit dem Einsatz eine Wirtschaftsbelebung durchgeführt hat." Siegfried Schulze, Wandlungen in der staatlichen Kreditpolitik der Großmächte, Jena 1940, S. 99.



1930 SENELERİ BAŞLANGICINDA JAPON MALİYE POLİTİKASI
— JAPON MALİYE POLİTİKASI TARİHİNDE BİR DÖNÜM
NOKTASI* —

Kotaro İKEDA
Seijo Üniversitesi, TOKYO

Japon ekonomisi, 1930 seneleri başlangıcında derin bir duraklama içerisinde bulunmaktaydı. Büyük buhran sonrası vukua gelen depresyon, fiatları düşürmekte, şehirlerdeki işsizlerin sayısını ehemmiyetli derecede arttırmakta ve fabrikalardaki bir çok istihsal tesislerinin işletilmemesine sebebiyet vermekte idi. Bundan başka, köylülerin fakrû zaruret haline düşmeleri ciddi bir problem olmuştu.

Bu durum, diğer bir çok kapitalist memleketlerde de mevcut idi. Gerçi, bütün memleketler, kronik duraklamayı bertaraf etmeye gayret ediyorlardı; ve bu maksad için başvurulan tedbirlerde belirli bir yeknesaklık mevcut idi. Meselâ, dış politikayı ele alalım. İngiltere, 1931 senesinde altın para sistemini terk edip, 1932 senesinde sterlin - blokunu teşkil ediyordu. Diğer büyükler ve sanayi milletleri ise, İngiliz örneğini takib ederek derhal altın para sistemini terk edip, aynı vechile bir iktisadî blok tesis ediyorlardı. Bu ise, daha az gelişmiş fakir devletleri kendi aralarında iktisadî birlik tesisine icbar ediyordu. Bütün büyük devletler, kendi ekonomilerinin istikrarı ve güçlüklerin bertarafı için, kendi hâkimiyetleri altında, büyük bir iktisadî blok tesis ediyorlardı. Fakat, bu suretle, dünya ekonomisinde iş bölümü bakımından optimal bir sisteme ulaşmak yerine, beynelmilel bazı çelişmelerle karşı karşıya kalmışlardı. Bunun sebeplerini aşağıdaki hâdiselerde görmek mümkündür :

1. Büyük devletler, dünya iktisadî buhranını bertaraf etmeğe çalışıyorlardı ve 2. Birinci Cihan Harbinden sonra, büyük devletlere nasjonalist fikirler hâkimdi; bu ise, iktisat politikasının tayininde — askerî mülâhazaların tesiri altında — kuvvetli bir otarkinin doğumuna sebebi-

*) Bu makale, Almanya'daki Alexander Von Humbolt vakfının büyük yardımı sayesinde meydana getirilebildi.

yet vermişti. Dışarıya karşı âdalet bayrağı altında, yani fakir devletlerin bir iktisadî blok teşkili talebine uymak için Mançurya - Japonya iktisadî bloku ihdas edildi; fakat, gerçekte, askerî faşist kudret çabaları onun kurulmasında esas âmil idiler.

Mamafih, Japonya, zengin bloklardan ham maddeler ve hassas makineleri ithal etmeksizin eskisi gibi ne kendi blokunu kuvvetlendirebiliyordu, ne de kendi ekonomisine sahip olabiliyordu. Bu mânada Japonya, tecrit edilmiş bir rota takip eden politika içersinde bulunmaktaydı; meselâ, Mançurya harbi ve onu takip eden Milletler Cemiyetinden ayrılıştta olduğu gibi. Ancak, O, ekonomide beynelmilel tesiri haiz bir yol takip etmek zorunda idi. Zira, bu, yüksek ithalât ve ona tekâbül eden ihracat için kaçınılmaz bir husus idi.

1930 senelerinin ilk yarısındaki maliye ve para politikasını anlamak, ancak eski Japonya'nın siyasi ve iktisadî durumu açısından mümkün olabilir. Bu devrenin maliye ve para politikasını, *Takahashi* maliye politikasını tetkik etmek suretiyle izah etmek lâzımdır. *Takahashi* maliye politikası, takriben beş sene devam etmişti ve o zamanın maliye ve para işlerine taallük eden hemen hemen bütün önemli problem ve tedbirleri kapsamakta idi.

Takahashi — maliye politikasına toplu bakış

1931 sonundan 1936 başlangıcına kadar, yani altın ihracı yasağından genç subaylar tarafından hükümet üyelerine yapılan suikasta kadar kısa bir inkita hariç, *K. Oreakiyo Takahashi* Maliye Bakanı idi ve O'nun maliye ve para politikası, *Takahashi* maliye politikası olarak isimlendiriliyordu; zira, O, yalnız başka bir karaktere sahip olmak ve Inoue — maliye politikasından başka yolları takip etmekle iktifa etmeyip, bilâkis aynı zamanda kendi içinde yeknesak ve sistematik bir maliye ve para politikası olarak temayüz ediyordu¹. *Takahashi*'nin kötü durumu ıslah hususunda başvurduğu ilk tedbir, altın ihracını yasaklamak olmuştur. Bundan sonra, O, maliye ve para politikasında aşağıdaki noktalara ağırlık vermişti: Malî ihtiyacın, bilhassa askerî ihtiyacın büyümesi, buhranın bertarafı için plânlar tatbiki ve Japan Bankası aracılığı ile kamu borç senetlerinin ihracı.

1) J. Inoue, K. Takahashi'nin selefi idi ve ortodoks bir maliye ve para politikası tatbik etmişti. Takahashi, daha 1911 senesinde Japonya Bankasının (Merkez Bankası) reisi idi ve 1913'den itibaren fasıllı olarak pek çok defa Maliye Bakanı, bir defa da Başbakan olmuştur.

a) Mali ihtiyacın büyümesi

Mançurya'nın istiklâli ve oradaki Japon birliklerinin ikâmeti dolayısıyla, Mançurya harbi için yapılan fevkâlade devlet harcamaları âdi harcamalar vasfını iktisap etmişlerdi. Onun ise, beynelmilel münasebetlerdeki gerginlikler dolayısıyla, askerî sahada kuvvetlenmeyi ve modernleştirmeyi talep ediyordu. Parti kabinesi (1919 - 1932), kısa bir hayattan sonra, 1932 yılında lâğv edilmişti. Bundan sonra, ordunun siyasî sahadaki müdahalesi gittikçe şiddetlenmişti.

Geniş mânada askerî masraflar, yani Harbiye ve Bahriye Bakanlığının masrafları, harb neticesinde dul ve yetim kalanların tekaüt maaşları için yapılan harcamalar v. s. önemli derecede artıyorlardı. Geniş anlamda askerî masraflar, 1931 yılında 561 milyon Yen'e baliğ oluyordu, yani bütün devlet harcamalarının % 38'ini teşkil ediyorlardı. u nisbet, 1935 yılında % 52,1 idi. 1937 yılında ise, mutlak rakam 1,533 milyon Yen'e çıkmakta, yani bütün devlet harcamalarının % 53,4'üne baliğ olmaktadır². Askerî masrafların en büyük kısmı, ağır ve silâh sanayi mâmullerini satın alınmasına taallük etmekteydi.

b) Destekleme Programı

Buhranın bertaraf edilmesi gayesine yönelen destekleme programı, hükûmetin 1932'den 1934'e kadar ziraata, küçük ve orta büyüklükteki teşebbüslere yardım gayesi ile kabul etmiş olduğu geniş bir sosyal siyaseti ihtiva etmektedir. Hükûmet, kamu siparişleri vermek ve düşük faizli para ikraz etmek suretiyle, köylülerin borçlarının tasviyesini ziraat fiyatlarının istikrarını ve ziraatin finansmanını teşvik etmek istiyordu. Devlet, komünlerle birlikte, takriben 800 milyon Yen harcamıştı ve ayrıca, bu yükseklikteki bir meblâğı ikraz etmişti.

c) Kamu borç senetlerinin Japon bankası aracılığı ile ihraçı

Kamu kredileri devamlı olarak büyüyen askerî ve sosyal siyaset masraflarını karşılayan bir vasita olarak büyük bir önemi haiz idi : 1930 yıllarının başlangıcında tahdit edici bir maliye politikası tatbik etmek hükûmet için çok zor idi; çünkü, bu suretle, ekonomideki duraklamanın daha da artacağı endişesi mevcut idi.

2) Maliye Bakanlığı : Showa — Zamanın maliye tarihi (Japonca) — cilt 3. Tokyo 1955, s. 203.

Devlet harcamalarının büyümesi kaçınılmaz bir vakıa idi. Fakat, bunun için gerekli gelir, vergi artışından beklenmiyordu; zira, bu suretle iktisadî durgunluğun kuvvetlenebileceği hususu yanısıra, bunun tatbiki esasen imkânsız olurdu.

Hükûmet, normal gelirlerini tamamlamak gayesi ile, 1932 yılında, kamu borç senetleri ihraç ediyordu; böylece, bir borçlanma siyaseti takip ediliyordu. Ağır depresyon dolayısıyla, kamu borç senetlerini normal şartlar altında ihraç etmek mümkün değildi. Maliye Bakanı *Takahashi*, borçların küçük kısmını Maliye Bakanlığının depozit kısmına ve geri kalan daha büyük kısmını ise, Japon Baankasına devretmek suretiyle yeni bir ihraç metodu bulmuştu. Böylece, kamu borç senetlerinin ihracı sistemi doğmuştu. Bu sistem ana hatları itibariyle aşağıdaki gibi idi:

Evvelâ hükûmet, kamu borç senetlerinin muayyen bir kısmını Japon Bankasına teslim ediyordu. Buna mukabil, Japon Bankası hükûmete aynı miktarda kâğıt para veriyordu. Hükûmet, bu para ile devlet masraflarını karşılıyordu; bu suretle, para piyasasındaki para arzı kuvvetli bir şekilde büyüyordu. Diğer taraftan, Japon Bankası, banka ve diğer para müesseselerinde artan para mevcuduna binaen, hükûmetten almış olduğu kamu istikraz tahvilâtını hususî banka ve diğer para müesseselerine satıyordu; bu suretle, tedavüle çıkarılmış olan parayı tedavülden tekrar çekmek gayesini güdüyordu.

Bu metod, para miktarının çoğalmasına müncer olmakta ve b uyüzden esasen enflasyonu hızlandırmaktadır. Fakat, Japon Bankası mevcut kamu istikraz tahvilâtını satabildiği takdirde, bir enflasyonun doğmasına sebebiyet vermeksizin, onları ihraç etmek mümkün olmaktadır. Hususî banka ve para müesseseleri açısından, bir fonu, ya kamu istikraz tahvilâtını satın almak veya sanayi yatırımlarını finanse etmek suretiyle nemalandırmak mümkün idi. Sanayi yatırımlarının finansmanı için gerekli paraya olan talep çok kuvvetli olmadı takdirde, bir başka ifadeyle, hususî banka ve para müesseselerinde âtil bir fon mevcut idi ise, bununla kamu borç senetlerinin hepsini satın almak kolayca mümkün oluyordu.

Japon Bankasındaki mevcut kamu borç senetlerinin satılması, açık piyasa muamelelerinin bir kısmını teşkil ediyordu. *Takahashi* muayyen hallerde, devlet tahvillerini Japon Bankasına hususî bankalardan geri satın aldırılmayı plânlamıştı. O, bu düşünceyle, Japon Bankasında mevcut olan kamu borç senetlerinin hususî banka ve müesseselere satışını tam bir "açık piyasa muamelesi" olarak gerçekleştirmek istiyordu; an-

cak, Japon Bankası, hakikatte, "open market purchase" (açık piyasada satın alma) değil, münhasıran "open market sales" (açık piyasada satış) yapıyordu. Buna mukabil, Japon Bankası, devlet tahvillerinin rehin edilmesine karşılık, hususî banka ve para müesseselerine para ikraz ediyordu. Bu ikrazat ise, "open market purchase" gibi bir tesir icra ediyordu.

Takahashi, böyle bir kamu borçlanma siyasetinin başarısı için yeni iktisadî ve malî şartlar ihdas etmişti. Burada, evvelâ, Japon Bankasının faaliyetinin tahlil edilmesi lâzım. Bu banka, devlet tahvillerini derubte edebilmek için banknot ihracı imkânını önemli derecede arttırmak mecburiyetinde idi. *Takahashi*, altın karşılıklı en yüksek kanunî emisyon hududunu 120 milyon Yen'den 1 milyar Yen'e çıkarmıştı. Bundan başka O, kamu borç senetlerinin ihracını mümkün kılmak için, bazı tedbirler almak mecburiyetinde idi. Bir kere, devlet tahvillerinin ihracını kolaylaştırmak için onların kurumu yüksek tutmak mecburiyetindeydi; saniyen, devlet harcamalarına müteallik faizi mümkün olduğu kadar düşük tutmak zorunda idi. Birinci gayesinin tahakkuku için, devlet tahvillerinin faiz nisbeti yüksek tespit edilmişti; böylece, iki hedef arasında bir çelişme mevcut idi. Mamafih, bu çelişme sadece zahiridir; zira, birinci hedefe ulaşabilmek için, nisbi olarak yüksek bir faiz nisbetine ihtiyaç vardı. İşte bu yüzden, *Takahashi* bir taraftan faiz seviyesini düşürürken³, diğer taraftan, Japon Bankasına, kamu borç senetlerini, para müesseselerine yapılan ikrazat için teminat olarak tercih etmeye sevk ediyordu. O, yukarıda izah edilen tedbirlerle, aynı zamanda iki hedefe varmak istiyordu. Eğer O, sadece bir faiz indirme politikası tatbik etmiş olsaydı, sermayenin yurt dışına çıkmasını durdurmak pek kolay olmayacaktı. Fakat, bu şekilde, sermaye kaçırılması ve kur spekülasyonu tahdit edilmişti.

O, o zamanki iktisadî şartlar altında bu tip tedbirleri kolayca tatbik edebiliyordu. Ekonominin yavaş yavaş canlanması üzerine, banka ve diğer kurumlarda çok para birikmişti. Diğer taraftan, sanayi teşebbüslerinin sermayeye olan talebi, pek büyük değildi. Binaenaleyh, kamu borç senetlerini satın almak, banka ve diğer para müesseseleri için çok cazip idi. "Open market sales", bir müddet, tereddütsüz cereyan etmişti ve bu hal, devlet tahvillerinin düşük faiz üzerinden ihracını mümkün kılmıştı.

Japon Bankası, Ekim 1932'den 1935 sonuna kadar, 3,380 milyon Yen'e balığ olan ihraç edilmiş kamu borç senetlerinin % 82'sini satın almıştı

3) Meselâ, O, 1932 yılında üç defa Japon Bankasının iskonto nisbetini ve posta tasarruf mevduatının faiz nisbetini indirdi.

4) Finanzministerium, a. a. O. 10 bd. Tokio 1955, s. 339.

ve bunların % 85'ini hususî banka ve para müesseselerine satmıştı⁴. Bundan maada, hükümet faizi indirmek suretiyle, devlet masraflarının o derece kuvvetli artmaması amacına ulaşmıştı.

Bütçe gelirleri arasında geniş anlamda devlet borçlarından temin edilen gelirlerin hissesi, hızla % 7,9 (1931 yılında) dan % 32,2'ye (1932 yılında) yükselmişti; buna mukabil, dar mânada vergilerden temin edilen gelirler % 48'den % 33,9'a düşmüştü⁵.

d) Takahashi'nin maliye politikası düşüncesi

Aşağıda, Takahashi'nin yukarıda zikredilen tedbirlerinin esasları tetkik edilecektir.

Birinci nokta hakkında, Takahashi'nin zaten çok yüksek olan askeri masrafların daha da büyümesine kesin olarak karşı durduğu söylenebilir. "Takahashi the Finance Minister who succeeded Inouye, war by no means a cat's —paw of the militarists."⁶ O halde, O, yukarıda tasvir edilen tedbirlerin birincisi, yani askerî gayeler için devlet harcamalarının artırılması bakımından suçlu değildi.

Yardıma müteallik tedbirlere gelince, O, bunların hazırlanışı, başarı veya başarısızlığından mesul idi. Böyle bir durumda yardım tedbirlerinin ana vazifesi, sosyal politika sahasına yönelmekteydi. O, kamu siparişleri sayesinde, işsizlere çalışma fırsatı ve dar gelirlilere gelirlerini arttırmak inkâmını vermişti. Bundan maada, malî yardım vasıtasıyla köylüleri içinde buldukları fakrî zaruretten kurtarmak istiyordu. Böyle bir tedbirin, ayrıca, ekonominin tekrar canlanması için de önemli olabileceğine inanıyordu. Fakat, ekonomiyi tekrar canlandırmaya matuf ana tedbirler, devletin sübvansiyon harcamaları ve büyük teşebbüslerin, 1920 senelerinde başlayan devlet yardımı ile finansmanı idi. Bir başka ifadeyle, O, yardım amacını güden harcamaların sebebiyet verdiği efektif satın alma gücünün yükselmesi ile, fiyatları biraz yükseltmek ve böylece ekonominin tekrar canlanmasını temin etmek istiyordu. Zira, bu suretle, müteşebbüsler, artan fiyatlar dolayısıyla istihallerini genişletmeğe sevk edileceklerdi. Ayrıca, O'nun tedbirlerinin, her şeyden önce, bir iktisadî buhran korkusuna karşı reaksiyon olarak alındığı ve O'nun, kütlelerin daha fazla sefalete düşmesinin askerlerin gerek mâneviyatının, gerekse maddî güç-

5) Wirtschaftspanungsamt Wirtschafttstatistik Japans, 2. Bd. Tokio 1964 s. 120 f.

6) George C. Allen, Japan's Economie Expansion Oxford 1965 s. 3.

lerinin zayıflamasına sebebiyet verebileceği kanaatında olduğu düşünülebilir. O, esasen, devleti teşkil eden bütün siyasî, sosyal ve iktisadî kıymetleri kaybetmekten korkuyordu.

Borç senetlerinin ihracına gelince, kamu borç senetlerinin Japon Bankasının aracılığı ile ihraç edilmesi metodunun orijinallığı de, maliye bakanı Takahashi'ye irca edilebileceği söylenebilir. Böyle bir ihraç metodunun ana gayesi, ekonomiyi tekrar canlandırması düşünülen müsbet enflasyon politikasında aranmazdı. O, iktisadî durgunluk ve para azlığı sebebiyle böyle bir metoda, yegâne tatbiki mümkün yol olarak başvurmuştu. Bunun dışında, O, ekonomi bir defa canlanır ve vergi gelirleri artarsa, kamu borç senetlerinin itfa edilebileceğini ve bu suretle denk bütçenin tekrar tesis edilebileceğini düşünmekteydi. Böyle bir metodun sadece geçici bir tedbir olduğunu açıkça söyliyordu. Devlet tahvilâtını itfadan imtina etmek niyetinde değildi. Kamu yatırımları ve karu borç senetlerinin ihracı, bir dereceye kadar "pump priming" olarak tesirlidirler; bundan dolayı, onların yardımı ile maliye ve kredi işlerinin uzun süreli istikrarını temin etmeğe gayret ediliyordu. O, "malî durumun zoru" (F. K. Mann) dolayısıyla, devletin itibarı, yani kredisinden istifade etmek ve uzun devrede denkleşmiş bir bütçe amacı gütmekten başka hiç bir yol takip edemiyordu. Bu yüzden, iktisat politikası mülâhazalarından ziyade, malî mülâhazalara ağırlık veriyordu.

Buraya kadar söylenenlerden, *Takahashi*'nin maliye politikasının temel fikrinin —her ne kadar o, ilk bakışta başka bir bünyeye sahip gibi görünüyorsa da— "düzeltici politika" olduğu neticesi çıkmaktadır.

Bu devre içerisinde, bilhassa bu devrenin başlangıcında meselâ O, maliye politikasının "düzeltici politika" ("Gesundungspolitik") olmadığını iddia ediyordu. Fakat, bunu belki de, sadece, selefi olan Maliye Bakanı Inoue'nin ismine tekâbülden "Gesundungs-politik" ile kendi maliye politikası arasındaki farkı tebarüz ettirmek için iddia ediyordu. Ayrıca, O'nun maliye politikası ile "Gesundungs-politik" denilen "düzeltici politika"nın tezahür şekilleri arasında büyük bir fark vardı. Mamafih, bu, "malî durumun zoru" ile onun "düzeltici politikası" arasında realist bir hal sureti teşkil ediyordu.

Böyle bir izahın doğruluğunu tasdik edebilecek hiç bir sağlam ve vasıtasız delil mevcut değildir. Ancak, o zamanın büyük devletlerinin maliye ve para politikası ile Takahashi'nin maliye ve para politikası arasındaki benzerlik bunun için vasıtalı bir delil olarak kaydedebiliriz.

O zamanın büyük devletlerinin hükümetleri de, prensip itibariyle, bir "düzeltici politika" yürütmekte olduklarını iddia ediyorlardı. Fakat, birçok memleketler, 1920 yılları sonlarından 1930 yılları başına kadar devam eden devre esnasında, büyük devletlere hâkim olan büyük buhranın şartları altında ve altın para sisteminden vazgeçilmesi sebebiyle, devlet bütçesindeki açığı kapatmak maksadiyle vergileri arttırıcı bir tedbire tevessül edememişlerdi. Zira, böyle bir tedbir depresyonu daha da şiddetlendirebilirdi. Büyük devletlerin hükümetleri, tedricen, kamu borç senetleri ihraç etmek suretiyle, devlet masraflarını arttırmayı depresyona karşı tesirli bir âlet olarak kullanmağa başlamışlardı⁷. Takahashi'nin maliye politikası da, kapitalizmin duraklama devrindeki maliye politikasında vukua gelen beynelmilel yön değiştirme hâdisesi ile sıkı bir irtibat halindeydi.

O zamanın malî realitesi, ortodoks maliye ve para telâkkisi ile çatışma halinde idi. Bu şartlar altında, yeni bir maliye ve para anlayışının doğması zarurî idi. Maliye Bakanı *Takahashi*, zaten, çok realist bir fikre sahipti. Buna rağmen, bütün bu mülâhazalardan sonra, O'nun, esasen, düzeltici bir politika takip eden maliyeci olduğu neticesine varılıyor. Bundan başka, O, kötü zamanlarda bir arkaya sahip olabilmek için devletin siyasi ve iktisadî bir itibara mazhar olması lâzım geldiği hakkındaki telâkkisi ile ortodoks maliye politikası görüşünü, çelişmesiz bir şekilde birleştirebiliyordu.

e) Takahashi'nin maliye politikasının değerlendirilmesi

Allen, "his was in fact, a full employment, policy, launched four years before Keynes, *General Theory* provided him with a theoretical justification" yazıyordu⁸. Allen'nin bu ifadesinde, bir mübalağa olduğunu açıklamaya lüzum yok.

O zamanın iktisadî ve malî durumu hasebiyle, Maliye Bakanı *Takahashi* yukarıda izah edilen tedbirleri tatbik etmek mecburiyetinde idi. O, bu esnada, büyük devletlerin o zamanki maliye politikasına mü-

7) O devirdeki Büyük Britanya'nın maliye politikasını buna tipik bir misal olarak zikredebiliriz.

8) George c. Allen, *A Short Economic History of Modern Japan* 2. Aufl. London 1962 s. 136 aynı zamanda bak: Allen *Japans Economic Expansion*, Oxford 1965 s. 3.

teallik tecrübelerinden⁹ ve "New Economics"¹⁰ maliye politikası teorisinden istifade etmişti. Ancak, O, tedbirlerini, Keynes'in çarpan teorisi görüşü açısından tatbik etmemiştir. Zira, O, o zamanki durum içerisinde bütçedeki denksizliğin büyümesi vasıtasıyla, ekonominin tümü için bir dengeye ulaşabileceği bilgisinden mahrumdu. Bir başka ifadeyle, onun fikir silsilesi sisteminde, tam olarak değiştirilmiş bir para sistemi bilgisini bulmak mümkün değildir. Kamu borç senetlerinin ihracı, bunların Japon Bankası tarafından satın alınması ve yardımcı tedbirler hakkındaki fikirleri, bu tedbirlerle duraklayan ekonominin otomatik olarak canlandırılacağı, bilâhare bu müdahalelerin tahdit edilebileceği veya bunlardan vazgeçilebileceği faraziyesine dayanmaktaydı. Binaenaleyh, O, tedbirlerini "düzeltici-maliye politikası" ile birleştirebiliyordu.

Takahashi'nin maliye politikası "düzeltici maliye politikası" olarak düşünülmüş olmasına rağmen, realitede bir nevi "Fiscal Policy" karakterini haizdi. Kamu borç senetlerinin "orjinal" ve kolaylaştırıcı ihraç tarzı, "düzeltici-maliye politikası"ndan pozitif-kamu borçlanma siyasetine geçişi temin ediyordu¹¹.

Takahashi'nin mali anayasa reformu, hükûmetin para ve kredi piyasası üzerindeki çok taraflı kontrolünün kuvvetlenmesi demektir. Bu da, "Fiscal Policy" nin tatbiki için gerekli bir şartı temin ediyordu.

Takahashi maliye politikası, harp finansmanı için, istemiyerek iyi bir vasıta arz ediyordu. *Takahashi*'ye göre, "düzeltici politika" faşizm ve militarizme karşı bir nevi dalgakıran rolünü oynamalıydı. Bu yüzden, O, bütçenin diğer devlet harcamalarının asgari hadlerinin altına düşmemesini temin maksadıyla, askerî ihtiyacının büyümesini tahdit etmişti. Aynı-

9) Uzun vadeli borç senetlerinin Japon Bankasının (Merkez Bankası) aracılığı ile ihracı gibi benzer bir usul Almanya'da Birinci Cihan Harbi esnasında geniş ölçüde tatbik edildi. Mamafih, bu usul, Almanya'da sadece kısa vâdeli hazine bonoları ile tatbik mevkiine konuldu. Burada dikkat edilmesi lâzım gelen husus, bu usulün Birinci Cihan Harbine kadar tamamen yerleşmiş olduğudur. Bu hazine bonoları, vâdelerinin gelmesi halinde yenileniyorlardı. Rudolf Stucken, Deutsche Geld- und Kreditpolitik, 3. Aufl. Tübingen 1964 s. 13 - 30.

10) Bir konferans (Nisan 1937) vesilesiyle *Takahashi* Keynes'in "The Means to Prosperity, London 1933" kitabını zikretmişti.

11) Bu mânada aşağıdaki muvaffakiyet, tebarüz ettirmeğe şayan idi: "Japonya, devlet kredisini konjoktür politikasına müteallik bir âlet yapan ve onu kullanarak iktisadî bir canlılık yaratan ilk memleketidir. "Siegfried Schulze, Wandlungen in der staatlichen Kreditpolitik der Grossmaechte, Jena 1940, s. 99.

ca, hususî bütçe gelirlerinin esas bütçeye nakline müsaade etmişti. Böylece O, askerî klik tarafından kat'î olarak talep edilen ve ölüm tehlikesini göze almaksızın hiç kimsenin reddedemediği askerî harcamaların büyümesinin mümkün olduğu kadar düşük tutabileceğine inanıyordu. Fakat, bu tedbirler, esasen, O'nun niyetinden bağımsız olarak, askerî harcamaların hızla büyümesini mümkün kılan tesirli bir âlet haline geldiler; zira, bir müddet sonra, büyük meblağlar bir kaç hususî bütçeden esas bütçeye nakledilebiliyordu.

Kamu borç senetlerini ihraç metodu hakkında da benzer şeyler söylenebilir. Bu da, askerî ihtiyacın hudutsuz bir şekilde genişlemesi için tesirli bir âlet olmuştur.

Depresyonu bertaraf tedbiri olarak Takahashi'nin maliye politikasının muvaffakiyeti, aslında, sadece geçici idi; zira, onun başarısı için Inoue'nin maliye politikasının başarısız olması iktiza ediyordu. Gerçi, Maliye Bakanı *Inoue*, depresyonun ağırlaşmasından ve ihracatın durgunluğundan mesul idi; ancak, onun politikası aynı zamanda, hem büyük kapital tesislerinin işletilmemesine, işçilerin serbest bırakılmasına, hem de teşebbüslerin rasyonelizasyonuna ve sanayi mâmüllerinin fiyatlarının düşmesine müncer olmuştu. Bu suretle, *Inoue* gelecekteki iktisadî gelişme için gerekli zemini hazırlayarak, *Takahashi*'nin maliye politikasının muvakkat başarısı için temeli atmıştı.

Takahashi'nin maliye politikası, tümü itibariyle, depresyonun bertarafı için çok tesirli değildi: Modern büyük sanayinin canlanmasının, ziraata, küçük ve orta büyüklükteki sanayi teşebbüslerine nazaran daha hızlı cereyan etmesi vakıası, bunun vasıtalı bir delilidir. Fakat, ekonominin canlanması için *Inoue* — maliye politikası vasıtasıyla ihdas edilen şartlar bertaraf edilmiş olduktan sonra, *Takahashi*'nin maliye politikası içersindeki pek çok tezatlar gün ışığına çıkmıştı. O'nun maliye ve para politikası, kaçınılmaz bir şekilde enflasyona müncer olmuştu. Hatta, *Takahashi*'nin maliye politikası için, *Takahashi*'nin mevcudiyeti dahi bir yük oluyordu; zira, O, eskisi gibi askerî masrafların büyümesine karşı idi. İşte, bu yüzden, harp masraflarını karşılayan bir âlet olarak *Takahashi* maliye politikasının tatbiki, *Takahashi*'nin hayatına mal olmuştu. O, 1936 başlangıcında subaylar tarafından öldürüldü.

Tercüme Eden : **Dr. Salih TURHAN**

GELİR VE KURUMLAR VERGİLERİNDE YATIRIM İNDİRİMİ

Mehmet HASKIRIŞ
Maliye Baş Hesap Uzmanı

Bugün dünya yüzündeki toplumların başta gelen meselesi, şüphesiz ki, insana daha iyi bir yaşama imkânı sağlama endişesidir. Etrafımızda cereyan eden bütün olaylar daima bu gayenin elde edilmesi amacıyla gütmetedir.

Ancak, çeşitli toplumlar arasında bu yönden bariz bir farklılığın mevcudiyeti de bir vaki'dir. Bazı toplumlar ileri bir hayat seviyesine ulaşmış buldukları halde, diğer bir kısmının en ilkel şartlar içinde yaşamakta olduğu, yine bazı toplumların da bu iki uç arasında çeşitli derecelerde yer aldıkları malûm'dur.

Son yıllarda çok kullanılan gelişmiş, az gelişmiş, gelişmemiş ya da geri kalmış deyimleri de bu durumun ifadesidir. Gelişmiş memleketler daha da gelişme çabasında buldukları gibi, az gelişmiş veya geri kalmış ülkelerde bu türlü çabanın gösterilmesi, âdeta hayatı idame ettirmenin zorunlu şartı haline gelmiştir. Şu halde az gelişmiş veya geri kalmış ülkelerin kalkınma konusunda âzami gayreti göstermeleri icap etmektedir.

O halde mes'elenin esası, iktisadî kalkınmayı sağlayacak şartların yaratılmasında düğümlenmektedir.

Fertlerin ve dolayısıyla toplumun hayat standardının yükselmesi, onun millî gelirden daha fazla pay almasıyla mümkün olabileceği gibi, millî gelirin artışı da istihsaldeki artışla gerçekleşecektir.

Bir memlekette istihsalin artması için istihsal vasıtalarının çoğaltılmasına ve genişlemesine ihtiyaç bulunduğuna göre, kalkınmak için her şeyden önce istihsal kaynaklarının yaratılması lâzımdır. Bu ise, her sene millî gelirin daha fazla kısmının yatırıma tahsis edilmesi ile gerçekleşir.

Demek oluyor ki, kalkınmaya muhtaç olan ve kalkınmak isteyen toplumlar, mutlak surette yatırım yapmaya mecburdurlar.

Bilindiği gibi, yatırım yapabilmek için sermayeye ihtiyaç vardır. Sermaye, ya Devlet ve diğer kamu kuruluşlarında ya da özel ellerde bulunur. Bir memleketin güttüğü ekonomik politikaya göre nispeti değişmekle beraber her iki sektörün de yatırım faaliyetine katılması, başarıya ulaşmanın şartlarındandır. Ancak, kamu sektörü, yapılan kalkınma plânlarına veya çıkarılan kanunlara göre gereken yatırımları yapmak mecburiyeti altında bulunduğu halde, özel sektör için böyle zorlayıcı bir durum mevcut değildir. Bu sebeple, kalkınmanın başlıca örgütleyicisi olan Devletin, fertlerin elinde bulunan sermayeyi de yatırıma sevkedecek tedbirler alması gerekmektedir.

Alınacak çeşitli tedbirler arasında vergi konusu ile ilgili olanları da vardır. Bu amaca hizmet edecek bir vergi politikası, her şeyden önce, özel yatırımları daraltmayacak, aksine tasarruf ve yatırıma arttıracak şekilde ayarlanır. Yeni yatırımları bir süre vergiye tâbi tutmamak, tesislerin süratle amortismanına imkân vermek ve yatırıma tahsis edilen kazançlardan vergi almamak ya da sadece bir kısmını vergi dışında bırakmak gibi câzip imkânlar bahşetmek suretiyle fertleri yatırıma yapmaya teşvik etmek, vergi sahası ile ilgili başlıca tedbirlerdir.

İşte konumuzu teşkil eden yatırım indirimi de bu maksatla kabul edilmiş ve vergi hukukumuzda girmiş bir müessesedir. Yatırım indirimi, teşebbüslerin, kazançlarından yatırıma tahsis ettikleri kısmını vergiye tâbi tutmamayı, başka bir deyimle, vergiye tâbi olan işletme kazancının yatırıma harcanan kısmından vergi almamayı öngören bir vergi istisnası müessesesidir.

Yatırım yapacak olan kişilerin hemen daima kâr gayesiyle hareket edecekleri tabii bulunmakla beraber, yatırım alanının tayini bakımından en uygun seçimi yapabilecekleri iddia edilemez. Bilhassa yatırımlarını, memleketin kalkınmasına daha çok hizmet edecek alanlara tevcih etmeleri fertlerden beklenmemelidir. Yatırım yerlerinin tespiti ve öncelik sırasının tâyini, topyekûn kalkınmayı hedef tutan Devletçe yapılmış plânlarda gösterilir.

İşte, fert yatırımlarının plâna uygun alanlara yöneltilmesi bakımından da yatırım indirimi mekanizmasından faydalanılır. İndirim için öngörülen şartların tespitinde bu husus göz önünde bulundurulur.

Yatırım indiriminden beklenen veya bu suretle gerçekleştirileceği umulan faydalar şöylece özetlenebilir :

1. Genel olarak yatırım hacmini genişletmek,

2. Fertlerin istihlâkını kısarak, âtil tutulan ve spekülâtif maksatlarla kullanılan sermayeyi yatırıma tevcih etmek suretiyle, sermayenin prodüktif hale geçmesini sağlamak,

3. Gerek indirim teşviki ile verilen kararlar neticesinde yapılan yatırımları, gerekse nasıl olsa, yani indirim yapılmıyaydı dâhi fertler tarafından yatırılacak olan sermayeyi, plân hedeflerine uygun alanlara yöneltmek,

4. Yurdun belli bölgelerinde yatırım yapılmasını sağlamak suretiyle o bölgelerin çeşitli bakımlardan gelişmesine yardımcı olmak,

5. Bu suretle istihsalı arttırmak, yeni iş sahaları açmak, millî geliri yükseltmek,

6. Yatırıma niyetli olmakla beraber, gelir vergisi gibi müterakki vergiler sebebiyle yüksek nisbette vergi ödeme durumunda kalma endişesinin müteşebbisi yatırım yapmaktan alıkoyması da mümkündür. Tanınacak indirim dolayısıyla hasıl olan vergi istisnasının bu endişeyi bertaraf edeceği şüphesizdir.

Unutmamak lâzımdır ki, müteşebbisin vergi yükünün yüksekliği nisbetinde, indirim dolayısıyla sermayenin kârlılığı artmaktadır. Bu bakımdan yatırım indiriminin teşvik edici rolü, daha çok, yüksek vergi ödeyen mükelleflerde kendisini belli etmektedir.

7. Geniş açıpta yatırım yapacak olan bir müteşebbis için daima hesaba katılması gereken bir rizikonun mevcut bulunacağı tabiidir. İndirim dolayısıyla bu rizikonun hafiflemesi veya yok olması ümidi, müteşebbise, yatırım yapma hususunda cesaret verecektir.

8. Yatırım indirimi dolayısıyla Devletin uğradığı vergi kaybının, yapılan yatırımların ileride sağlayacağı yüksek kazançlar üzerinden fazla vergi alınması suretiyle telâfi edileceği de söylenebilir.

9. Yatırım öz sermayeden yapılacağı ve bu suretle otofinansman yolunu açacağı için teşebbüsün öz sermayesinin yükselmesine imkân verecek, bu durum işletmenin kredi bulma imkânlarını ve böylece daha da genişlemesini intaç edebilecektir.

YATIRIM İNDİRİMİNİ UYGULAMA USULLERİ :

Yatırım indirimi aşağıdaki usullerden birine göre uygulanabilir :

1. İndirim, belli kayıt ve şartlara bağlı olarak uygulanır.

2. Yatırımlar kayıtsız şartsız vergiden istisna edilir. (Global indirim). Yani teşebbüsten çekilmeyen ve yatırıma tahsis edilen kazançlar tamamen vergi dışında bırakılır.

3. Dividantlar vergiden istisna edilir. Yani sermaye şirketlerinin dağıtacağı temettülara da indirim teşmil edilir.

4. Yatırımlarla ilgili vergiler düşük tutulur, ya da bu konuda düşük nisbetler uygulanır.

Bizde uygulanan usul, bilindiği gibi, belli kayıt ve şartlara bağlı olan birinci usuldür.

BATI ÜLKELERİNDE YATIRIM İNDİRİMİ :

Türkiye'deki yatırım indirimi uygulamalarının açıklanmasına geçmeden önce bazı Batı Ülkelerinde rastlanan yatırım indirimi tatbikatı hakkında kısaca bilgi vermek yerinde olacaktır :

İtalya'da :

Vergi muafiyeti yoluyla bölge kalkınmasına önem veren ülkelerin başında İtalya gelmektedir. Nitekim, kuzeye nazaran daha az gelişmiş olangüney İtalya'da özel sermaye yatırımlarını teşvik etmek için alınan tedbirler arasında yatırım indirimi gibi vergi istisnaları ile ilgili olanlar da vardır. Bu sistem 1957 yılından beri uygulanmaktadır. Kabul edilen esaslara göre, bilânço usulüne göre vergilemeye tâbi işletmeler, dağıttıkları kazançlarını, tarım topraklarının ıslâhı, toprak reformunun gerektirdiği yatırımlar ya da sınaî tesislerin genişletilmesi ve yenilenmesi gibi alanlara tahsis ettikleri ve bu işi güney bölgelerinde yaptıkları takdirde, yatırım indiriminden istifade ederler ve vergi istisnasından faydalanırlar.

İtalya'da gerek ferdî teşebbüsler, gerekse sermaye şirketleri bu indirimden faydalanma hakkına sahiptirler.

İndirim nisbeti % 50 dir. Yatırıma tahsis edilen kazançlar, beyan edilen vergi matrahının yarısını geçmemek üzere, matrahtan indirilebilir.

İtalya'da, gerekli şartları haiz yatırımları yapan bir şirkete itşirak eden anonim şirketlerin itşirak payı da yatırım telâkki edilerek bu anonim şirketlerin indirimden faydalanmaları kabul edilmektedir. Böylece

kuzeydeki şirketlerin güneyde yatırım yapmaları teşvik edilmiş olmaktadır.

İtalya'da bu tatbikat olumlu sonuçlar vermiş, güney bölgesinin produktivitesi de bu suretle yükseltilmiştir.

İsveç'te :

İsveç'te, teşebbüsler, dilerlerse kazançlarının % 40 mı "Yatırım İhtiyatı" olarak ayırabilirler. Ancak bunun % 40 mı muayyen bir bankaya (Riks Bank) yatırmaya mecbur tutulurlar. Buraba biriken paralar yatırıma tahsis olunur. Yatırım programları resmî makamlarca (Çalışma Piyasası Ofisi) tetkik olunur. Tasvip görürse bu meblâğ, yatırıma harcanmak üzere serbest bırakılır.

Yatırım için teşkil edilen bu fonlar, yatırıma tahsis edilmediği sürece bunlar üzerinden % 10 nisbetinde ek bir vergi alınır.

İsveç'te, yatırım konuları için ayrıca amortisman ayrılmasına izin verilmemektedir. Yalnız Ofişçe izin verilen yatırımlarda % 10 nisbetinde bir ek indirim tatbik edilmektedir.

Belçika'da :

Belçika'da 1954 den beri uygulanan bir sisteme göre;

- a) İşletme ve üretim metodlarının geliştirilmesi (Maliyetin düşürülmesi, istihsalin arttırılması, kalitenin ıslâhı gibi),
- b) Sanayide teknik araştırmalara tahsis edilmesi,
- c) Tarımda usullerin modernleştirilmesi ve çiftçilerin çalışma ve yaşama şartlarının ıslâhı,

gibi amaçlara hizmet edecek teçhizat ve tesisat ile malzemeye yatırılan kazançların % 30'u vergiden istisna edilmektedir.

İndirimden faydalanabilmek için en az 5000 Bfr. lık yatırım yapılmış olması şarttır.

Fransa'da :

Fransa'da indirim şekilleri yatırım konusuna göre değişmektedir.

Sanayi ve ulaştırma alanlarındaki yatırımlarda, normal amortismanna ilâveten bir ek amortisman uygulanmak suretiyle indirim yapılmaktadır. Ancak, iktisabedilen sabit değerlerin 5 yıldan fazla kullanılacak değerlerden olması istenmektedir.

Basın sanayiinde, kâr ve ihtiyatlar yatırıma tahsis olunduğu ve yatırım konusu değerlerin işletme aktifine girdiği tarihte vergi dışında bırakılmaktadır.

İlmî ve teknik araştırmalarla ilgili yatırımlar için % 50 nisbetinde indirim kabul edilmektedir.

İhracatçılar, yeni edindikleri sabit değerler için bir ek amortisman yapabilmektedirler.

Devletin kontrolü altındaki yapı şirketlerinde de % 50 nisbetinde ek bir amortisman kabul edilmekte, bu nisbet, Avrupa İktisadî Topluluğuna intibak maksadıyla, ticaret ve ziraatın geliştirilmesi için kurulan şirketlere iştirak edilmesi halinde % 100'e çıkarılmaktadır.

TÜRKİYE'DE YATIRIM İNDİRİMİ

Memeleketimizde 1962 yılı sonuna kadar yatırım indirimi mahiyetinde her hangi bir vergi uygulamasına rastlamıyoruz. 1963 yılı başında yürürlüğe giren 202 sayılı kanunla Gelir Vergisi Kanununa eklenen ve Kurumlar Vergisi bakımından da cârî olan hükümlerle, ilk defa olarak, yatırım indirimi müessesesi vergi hukukumuzda girmiş bulunuyor.

Ekonomik kalkınmanın teşviki için düşünülen tedbirler meyanında, Vergi Reform Komisyonu tarafından tavsiye edilen yatırım indirimi müessesesi, teklife nazaran bazı küçük farklarla kanunlaşmıştır.

Yatırım indirimi hakkındaki kanun hükümlerinin tetkikine geçmeden önce, Vergi Reform Komisyonunca bu konuda teklif edilen esasları kısaca belirtmekte fayda vardır :

Vergi Reform Komisyonunca Teklif Edilen Esaslar :

Vergi Reform Komisyonu, yatırım indirimi ile ilgili olarak aşağıdaki tekliflerde bulunmuştur :

1. İndirim, gerek sermaye şirketlerine, gerekse ferdi teşebbüslere tanınmalı, bunlar arasında bir ayırım yapılmamalıdır.
2. İndirim, sadece ticarî ve ziraî kazançlardan yapılmalıdır.
3. Yatırımın finansman kaynağı bakımından bir ayırım yapılmamalı, kaynağı ne olursa olsun istenen şartları haiz her türlü yatırım indirimden faydalandırılmalıdır.

4. Yatırım indirimi, vergilendirilecek olan ticarî ve ziraî kazançlardan düşülmeli, yeni kurulacak teşebbüslerde, bunların ileride doğacak kazançlarına uygulanmalıdır.

5. İndirimden faydalanacak olan müesseseler sermaye miktarı bakımından tahdit edilmemeli, sadece, bilanço usulüne göre defter tutma şartı aranmalıdır.

6. Yatırım tutarının en az haddi tesbit edilmeli ve bu miktar 250.000 lira olarak kabul olunmalıdır.

Ancak, ziraî yatırımlarla, bölge kalkınma plânının şumulüne giren yerlerde yapılacak yatırımlarda, memleket ekonomisi ve kalkınma bakımından ayrı bir önem taşıyan faaliyet konularında bu had 125.000 lira olarak kabul edilmeli; Ankara, İstanbul gibi bazı şehirlere yapılacak yatırımların sadece bir kısmına indirim imkânı verilmelidir.

7. Kalkınma plânında öngörülen esaslara uygun sahalara tevcih edilmiş olmak kaydıyla yeni teçhizat, tesisat ve benzeri diğer aktif değerlerin tedariki ve kuruluşu ile ilgili yatırımlar indirimden faydalanmalıdır.

Bu arada;

a) Ziraatta kimyevî gübreleme ve ilâçlama giderlerinin yatırım sayılması,

b) Maden istihracı ve ilmî ve teknik araştırmalara yapılacak yatırımlara öncelik tanınması,

c) Komple kuruluşa ait olanlar dışında, tesisat ve teçhizatın yedek parçalarının tedariki, mesken inşası ve arazi edinilmesi şeklindeki yatırımların indirimden faydalandırılmaması,

Tavsiye edilmiştir.

8. Yatırım indiriminin nisbeti % 60 olmalıdır. Ancak,

a) Bölge kalkınmasının bahis konusu olduğu hallerde nispet % 75 olarak nazara alınmalı,

b) Gelir vergisinin müterakki, Kurumlar Vergisinin sabit nispetli olması dolayısıyla ve ferdî teşebbüs sahipleriyle şahıs şirketlerine daha fazla avantaj tanımamak için, Gelir vergisi mükelleflerinde nispet % 30 ve bölgesel kalkınma konusunda % 45 olmalı,

c) Tarım işletmelerinde böyle bir fark gözetilmeksizin nispet % 60 ve 75 olarak uygulanmalıdır.

9 Yatırım indirimi bir süre ile tahdit edilmemeli, indirim miktarı tamamlanuncaya kadar ticarî ve ziraî kazançtan düşülebilmelidir.

10. Yatırım indiriminde, memleket ekonomisine yeni kıymetler eklemek maksadı güdüldüğü için, mevcut bir tesisin devir alınması bu bakımdan yatırım sayılmamalı, ancak, indirimden faydalanan yatırım mallarının, indirim miktarı tamamlanmadan devir veya satışı halinde, indirimin geri kalan kısmından devir alan faydalandırılmamalıdır. Burada, devir alan bakımdan de gerekli şartların mevcut olması aranacaktır.

11. Yatırım indiriminden faydalanan sabit değerlerin aynı zamanda amortismanına da tâbi tutulması, yatırım indiriminin maksadına uygun düşer.

12. Yatırım tamamlanmadan veya istihsale başlanmadan önce yatırım malları satıldığı takdirde, indirim dolayısıyla ödenmeyen vergiler gecikme zammı ile birlikte tahsil olunmalıdır.

13. Özel sektör yatırımlarının, genel ve bölge kalkınma plânlarının öngördüğü şartlara uygun olup olmadığını tesbit üzere Ankara'da bir "Yatırım Ofisi" kurulmalıdır. Bu Ofis, Maliye Bakanlığı, Devlet Plânlama Teşkilâtı, Odalar Birliği, işçi teşekkülleri ve Ziraat odaları temsilcilerinden kurulmalıdır.

Teklif edilen yatırım indirimi sistemi ile kabul edilen sistem arasında bazı farklar vardır. Kanunlaşan indirim sisteminde;

1. Yatırımın, münhasıran öz sermayeden karşılanması şart koşulmuştur.

2. Ankara, İstanbul gibi şehirlere yapılan yatırımların sadece bir kısmının indirimden faydalandırılması yönündeki teklif nazara alınmamıştır.

3. İndirim için farklı nisbet uygulanması şeklindeki teklif uygun görülmemiş, gerek Gelir, gerekse Kurumlar Vergisinde indirim nisbetinin % 30 ve bölge yatırımlarında % 40, geri kalmış bölgelerde % 50 oranında olması kabul edilmiştir.

4. Yatırım Ofisi kurulması cihetine gidilmemiş, bu görevin, Devlet Plânlama Teşkilâtı'nın görüşünü de almak suretiyle, Maliye Bakanlığınca yapılması öngörülmüştür.

5. Yatırım tamamlanmadan satılan aktif değerler için evvelce yapılan indirim dolayısıyla tahsil edilmemiş olan vergiler için teklif edilen

gecikme zammına ilâveten vergi ziyamın da bulunacağı kabul edilmiş, bu vergiye kusur veya kaçakçılık cezasının da uygulanmasına imkân verilmiştir.

Yürürlükteki Yatırım İndirimi Hükümleri :

Yukarıda da söylediğimiz gibi, yatırım indirimi müessesesi, Gelir Vergisi Kanununa 202 sayılı kanunla eklenen hükümlerle vergi hukukumuza girmiş ve 1963 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Bu suretle, kalkınma plânına uygun yatırımlar için özel sektörün yaptığı harcamaların, Gelir ve Kurumlar Vergisine tâbi kazançlardan indirilmesi yolu ile mükellef için bir vergi istisnası kabul edilmiş olmaktadır.

Yatırım indiriminden beklenen gaye, Yurdun kalkınmasına yardımcı olmak üzere gerekli yatırımları yapmaya fertleri teşvik etmekten ibarettir.

İndirimin uygulanacağı kazançlar :

Gelir Vergisinde :

Yatırım indirimi, ticarî veya ziraî kazancı dolayısıyla vergiye tâbi olan mükelleflere uygulanır. Âdi şirketlerle kollektif ve âdi komandit şirketler gelir vergisi mükellefi olmamakla beraber, bu şirketlerin ortakları gelir vergisine tâbi bulunduğu için, daha doğrusu bu ortaklar şirket vasıtasıyla yatırım yapacağı için, indirimin, anılan şirketlerin kazancına da uygulanacağına işaret edilmiştir.

Ticarî ve ziraî kazanç dışındaki her hangi bir kazanç veya irattan yatırım indirimi yapılmasına imkân yoktur. Buna göre, ticarî ve ziraî kazançları ile birlikte bilfarz serbest meslek kazancı, gayrimenkûl ve menkûl sermaye iradı gibi kazanç ve iratlardan bir veya birkaçına da sahip bulunan mükellefler, yatırım indirimini sadece ticarî veya ziraî kazançlarına uygulayacaklardır.

İndirim, sadece yatırım yapılan sahadan elde edilen kazançta uygulanır. Meselâ yatırım ticarî sahada yapılmışsa ticarî kazançta, ziraî alanda yapılmışsa, ziraî kazançta tatbik edilecektir. Fakat bunlardan birine yapılan yatırımla ilgili indirim, diğerine ait kazançta uygulanamaz.

Öte yandan ticarî veya ziraî kazançların bünyesi içinde de şu hususların göz önünde tutulması gereklidir :

a) Kanun, indirimin uygulanacağı ticarî ve zirai kazancın bilânço esasına göre tesbit edilmiş olmasını şart koşmuştur. Mükellefin, kazancı bilânço esasına göre tesbit edilen birden fazla şahsî işletmesi mevcut olduğu takdirde, indirim, yalnız yatırımın yapıldığı işletmeden elde edilen kazanca hasredilmeyecek, bu durumdaki bütün işletmelerden elde ettiği kazançların toplamına uygulanacaktır.

b) İndirim uygulamasında, şahsî işletmelerin kazançları ile ortaklık halindeki işletmelerin kazançları ayrı ayrı mütalâa edilecektir. Çünkü, yatırım indiriminin tatbikatı bakımından âdi şirketlerle kollektif ve âdi komandit şirketler bağımsız birer ünite olarak kabul edilmiş, bunlarda, indirimle ilgili hesapların şirket bünyesi içinde tâkip olunacağı ve indirimin şirket kazancından yapılacağı esas kabul edilmiştir.

Bu bakımdan, şahsî işletmesinde yatırım yapan bir mükellef, hak kazandığı indirimi, sadece şahsî teşebbüslerden sağladığı kazanç toplamından düşebilecek, fakat ortaklıktan aldığı kâr hisselerinden indirim yapması bahis konusu olmayacaktır.

c) İndirimin uygulanacağı kazancın bilânçosu esasına göre tesbit edilmesi gerektiğine işaret edilmişti. Bu hal, sadece yatırımın yapıldığı işletme için değil, fakat indirimin uygulanacağı diğer işletmeler için de gereklidir. Bu itibarla, mükellefin, kazancı işletme hesabı esasına göre tesbit olunan şahsî teşebbüslerinden elde ettiği kazançlar indirimin tatbikinde nazara alınmayacaktır.

d) Âdi şirketlerle kollektif ve âdi komandit şirketlerin yaptıkları yatırımlara ait indirimler, ortaklığın kazancına uygulanır, ortaklara intikal ettirilmez. Yani ortakların şahsî teşebbüslerinden ve diğer ortaklıklarından elde ettikleri kazançlardan indirilmez.

Âdi komandit şirketlerde komanditer ortağın kâr payı ticarî kazanç değil, menkûl sermaye iradı olduğu halde, indirimin şirket kazancına uygulanması dolayısıyla, komandite ortaklar gibi komanditerler de bundan faydalanmış olurlar.

Kurumlar Vergisinde :

Kurumlarda yatırım indirimi kurum kazancına uygulanır. Sermayesi hisselerine bölünmüş olan komandit şirketlerde sâfi kurum kazancının tesbiti sırasında komandite ortakların kâr hisseleri şirket kazancından indirilmekte olduğundan (K. V. K. Md. 14 - 5), yatırım indirimi konusun-

da nasıl hareket edileceği sorulabilir. Yatırım indirimi, komandite ortakların payı ayrılmadan önceki şirket kazancına uygulanacaktır.

İndirimden Faydalanacak Olanlar :

Yatırım indiriminden faydalanacak olanlar şunlardır :

Gelir Vergisinde :

- 1) Ticarî ve ziraî kazanç elde eden gerçek kişiler,
- 2) " " " " " " " " âdi şirketler,
- 3) " " " " " " " " kolektif şirketler,
- 4) " " " " " " " " âdi komandit şirketler.

Kurumlar Vergisinde :

- 1) Anonim şirketler,
- 2) Limited şirketler,
- 3) Eshamli komandit şirketler,
- 4) Kooperatif şirketler,
- 5) Yukarıda sayılanların benzeri kurumlar.

Kurumlar Vergisi Kanunu (Md. 8), Kurumlar Vergisine tâbi iktisadî kamu müesseseleri ile dernek, tesis ve vakıflara ait iktisadî işletmelerin yatırım indiriminden faydalanmalarını kabul etmemiştir. Bu halin, rekabet şartları bakımından özel sektörü avantajlı duruma soktuğuna şüphe yoktur.

Müracaat Zamanı :

Yatırım indiriminden faydalanmak için gerekli olan müracaatın ne zaman yapılacağı hakkında kanunlarımızda hüküm yoktur. Bu konuda en uygun zaman, şüphesiz ki, müteşebbisin, yatırım harcamasına başlamadan önce müracaatta bulunmasıdır. Çünkü, müracaatı uygun görülmediği takdirde, yatırımı başka bir konuya veya başka bir alana kaydırabilir.

Halbuki tatbikatta çoğu zaman yatırım harcamalarına başlandıktan, hattâ yatırım tamamlandıktan sonra müracaatta bulunduğu görülmektedir.

Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunundan Faydalanan Kuruluşların Yatırım İndirimi Talepleri :

Kanunlarımızda, Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunundan faydalanan kuruluşların yatırım indiriminden faydalanamayacaklarına dair bir hüküm yoktur. Ak.sine olarak, 6224 sayılı kanunun 10. maddesi, yerli sermaye ve teşebbüslere tanınan bütün haklardan, muafiyet ve kolaylıklardan aynı sahada çalışan yabancı sermaye ve teşebbüslerin de, aynı şartlar dahilinde yararlanacakları hükmünü ihtiva etmektedir.

Bu itibarla, bahse konu yabancı sermayeli teşebbüsler de indirimden faydalanmaktadırlar.

Ancak, indirimin kabulündeki teşvik gayesi, genel olarak, burada rol oynamamaktadır. Çünkü, Türkiye'ye yatırım yapan yabancı kurumlar, burada sağladıkları kazançlar üzerinden kendi memleketlerinde vergi ödemektedirler. Oralarda alınan vergiler, çok defa, nisbet itibarıyla bizim Kurumlar Vergisinden yüksek olduğu için, burada ödenen vergi mahsup edilerek farkı, yabancı devlet tarafından firmadan tahsil edilmektedir. Yani firma, indirim dolayısıyla Türkiye'de eksik vergi ödemekle avantaj sağlamamakta, indirimden faydalanmayacağı halde burada ödeyeceği vergi farkını, indirimden faydalandığı için kendi memleketinde ödemektedir.

Görülüyor ki, bu gibi teşebbüslere tanınan yatırım indirimi, Türkiye'ye sermaye yatıran müteşebbisi değil, onun bağlı olduğu Devletin hazinesini mükâfatlandırmak sonucunu doğurmaktadır. Bu hal sebebiyle, Türkiye'ye sermaye yatıracak müteşebbis için yatırım indiriminin mevcudiyeti önem taşımamakta, dolayısıyla de yatırımın teşviki gayesi tahakkuk etmemektedir.

Yatırım İndiriminden Faydalanmanın Şartları :

Yatırım indiriminden faydalanabilmek için aşağıdaki şartların topluca mevcut olması lâzımdır :

1. İndirimin uygulanacağı ticarî veya ziraî kazançlar bilanço esasına göre tesbit edilmiş bulunmalıdır.

İndirim ameliyesi birden fazla hesap döneminde devam edebileceğinden, bunu izleyebilmek için gerekli bilgilerin defterlerde kayıtlı bulunması lâzımdır. Bu hususu ancak bilanço esasına göre tutulan defterler sağlayabilir. İşletme hesabı defteri tutanlarla kazançları götürü ola-

rak tesbit edilen mükelleflerin indirimden istifade etmeleri bu bakımdan mümkün olmaz.

2. Yapılan yatırım kalkınma plânlarına uygun bulunmalıdır.

Eyvelce de işaret edildiği gibi, yatırımın kalkınmaya yararlı olması, daha ziyade, en fazla ihtiyaç duyulan ve öncelik arz eden alanlara veya bölgelere yatırım yapılması ile mümkün olur. Kalkınma plânlarında bu hususlar nazara alınmış olduğu için, yatırımın bu yönden denetlenmesinde fayda vardır. Bu sebeple, indirimden faydalanacak yatırımların arzulan yatırımlardan olup olmadığını denetlemek lâzımdır. Kalkınma plânına uygunluk şartı bu maksatla aranmıştır.

İndirimden faydalanabilmek için yatırımın hangi sahalara yapılmasının uygun olacağı, başka bir deyimle, hangi alanlara yatırım yapıldığı takdirde, bu yatırımın kalkınma plânına uygun kabul edileceği, beş yıllık kalkınma plânlarının uygulanmasına ait senelik programlarda gösterilmekte ve bu konu ile ilgili yatırım sahaları açıklanmaktadır.

Birinci beş yıllık plân döneminde yatırım indiriminden faydalanacağına işaret edilerek yıllık programlarda gösterilen başlıca yatırım sahaları şunlardır :

- Kömür ve diğer madenler
- Demir - çelik ve diğer metalurji sanayii
- Makina imalâtı sanayii
- Madenî eşya sanayii
- Tarım âlet ve makineleri sanayii
- Karayolları taşıtları
- Elektrik makine ve gereçleri sanayii
- Elektronik sanayii
- Metalden başka mamuller sanayii
- Kimya sanayii
- Plâstik sanayii
- Lâstik sanayii
- Deri - kösele işleme sanayii
- Kâğıt sanayii
- Basım sanayii
- Tekstil ve giyim eşyası
- Orman ürünleri
- Et ve et mamulleri
- Süt ve mamulleri

Konserve sanayii
 Bitkisel yağlar
 Alkollü içkiler
 Tarım
 Enerji
 Depolama
 Turizm.

Yıllık programlarda, yukarıda sayılan her sektöre dahil bulunan faaliyet kolları da ayrıca belirtilmiştir.

3. Yatırımlar belirli hedefleri gerçekleştirecek nitelikte olmalıdır.

Bu cümleden olarak, istihsalı genişletmeye, üretkenliği arttırmaya, ihracatı genişletmeye, mahsul ve mamullerin kalitesini iyileştirmeye, kültür seviyesini yükseltmeye, ilmi ve teknik araştırmalarla matuf olmalı; çalışma güvenliğini sağlama, yabancı turist gelmesini temin etme gibi hedeflerden bir veya birkaçını gerçekleştirecek vasıfta bulunmalıdır.

4. Yatırımlar, aktif değerlerin tedariği ve kuruluşu ile ilgili olmalıdır.

Yani yukarıda sayılan hedeflerden biri veya birkaçının gerçekleşmesini sağlayacak bina, makine, tesisat, teçhizat, taşıma aracı ve benzeri aktif değerlerin tedariği ve kuruluşu konusunda yatırım yapılmış bulunmalıdır.

Bu hususta öngörülen şartlardan biri de, anılan aktif değerlerin yeni olması kaydıdır. Yenilikten maksat, bu değerlerin yurt içinde kullanılmamış olmasıdır. İndirimden faydalanma hakkını haiz değerler başkalarına devredildiği takdirde, bunlar kullanılmış sayılmamakta ve devir alanın da indirimden faydalanması kabul edilmektedir.

Fabrika binaları, depolar, personel lojmanları, revir, hastane gibi binalara yapılan yatırımlar dışında konut inşaatı ve spekülâtif gayelerle yapılan binalarla, arazi edinmek için yapılan yatırımlar indirimden faydalanamazlar.

Makne, tesisat, teçhizat ve taşıma vasıtaları gibi sabit değerlerin kıymetine, maliyete girecek olan nakliye, montaj ve saire için yapılan harcamalar da eklenir. Yedek parça temini için yapılan harcamalar yatırım sayılmamıştır.

Ziraatta kullanılan kimyevi gübre ve ilaçlar için yapılan harcamaların da yatırım indiriminden faydalandırılması kabul edilmiştir.

5. Yapılan yatırımlar belli hadleri aşmalıdır.

İndirimden faydalanacak yatırımların en az ne miktarda olması gerektiği kanunda tesbit edilmiştir. Bu suretle, ciddî ve büyük çaptaki yatırımlar teşvik edilmek istenmiştir.

Yatırım indiriminden faydalanabilmek için, yatırım miktarlarının en az aşağıdaki meblâğlar kadar olması lâzımdır :

- a) Genel kalkınma plânına uygun olarak yapılan ve özellik arz etmeyen yatırımlarda 250.000 lira,
- b) Bölge kalkınma plânlarının şumulüne giren yatırımlarla, Yüksek Plânlama Kurulunca ayrı bir özellik arzettiği kabul edilen faaliyet kollarında 125.000 lira,
- c) Ziraat yatırımlarda 50.000 lira.

6. Yatırımları ve İhracatı Geliştirme ve Teşvik Bürosu'ndan müsaade alınmalıdır.

Yatırım teşebbüslerinin kalkınma plânlarına uygunluğunu, yatırımla ilgili proje ve finansman hesaplarının tetkikini ve yatırımın belli bir süre içinde tamamlanıp tamamlanamayacağını kontrol etmek ve şartların mevcudiyeti halinde gerekli müsaadeyi vermek yetki ve görevi, kanunda, Maliye Bakanlığına verilmiş idi. Bakanlık, bu konuda Devlet Plânlama Teşkilâtının da mütalâasını almak zorunda bulunuyordu.

11.8.1967 tarihinde yürürlüğe giren 933 sayılı kanunla bu yetki Maliye Bakanlığından alınmış ve Başbakanlığa bağlı olarak kurulan "Yatırımları ve İhracatı Geliştirme ve Teşvik Bürosu" na verilmiştir.

Şu halde evvelce Maliye Bakanlığınca yürütülen işlemler bundan böyle anılan Büro tarafından yerine getirilecektir.

Yatırım indirimi ile ilgili olarak idarece verilmiş kararlar aleyhine Danıştayda idarî dâva açılması da mümkündür.

Kanun, ziraatta kullanılacak kimyevî gübre ve ilaç ile ilgili yatırımlarda, yukarıda açıklandığı tarzda bir müracaata ve sözü edilen merciden izin alınmasına lüzum görmemiştir. Ancak, anılan maddelere taallük eden ihtiyacın ve yapılan sarfiyatın, mahallin en büyük mal memuru ve ziraat teşkilâtı tarafından tasdik edilmesi şart koşulmuştur.

Yapılacak Müracaatın Şekli :

Bu konuda mükellefler üç ayrı form dolduracaklardır :

Form I : Özel soru kâğıdıdır. Bu belgede;

- a) Mükellefin adı, ünvanı, işi, hesap No. sı, bilanço esasına göre defter tuttuğu,
- b) Son ve bir önceki hesap dönemlerine ait bilanço ve işletme tabloları
- c) Yatırımın mahiyeti ve nevi,
- d) Yatırımın kapsadığı alan (Sınai, ziraat, turizm gibi),
- e) Yatırımın yapılacağı yer,
- f) Yatırımın konusu aktif değerlerin ne şekilde temin edildiği,
- g) Yatırıma ait finansman kaynakları,
- h) Piyasa ile ilgili izahat,
- i) Yatırımın dış ticarete etkisi,
- j) İstihdama etkisi,

Form II : Yeni yatırımlar için doldurulacak soru kâğıdıdır. Ve şu bilgileri ihtiva edecektir :

- a) Projenin karakteristikleri,
- b) İnşa ve tesis sahası,
- c) Yatırım
- d) Yatırımın uygulama programı,
- e) İşletme safhası (Tam kapasite),
- f) Üretimin tam kapasiteye kadar değişimi.

Form III : Mevcut kuruluşların ek yatırımları için doldurulacak soru kâğıdıdır ve şu hususları ihtiva edecektir :

- a) Ek yatırımı zorunlu kılan sebepler,
- b) Ek yatırımı zorunlu kılan sebeplerin kısaca açıklanması,
- c) Projenin karakteristikleri,
- d) İnşa ve tesis safhası,
- e) Yatırım,
- f) Yatırımın uygulama programı,
- g) İşletme safhası.

Bunlardan I. form bütün müracaatlarda doldurulacaktır. Diğerleri ise, yatırımın ek veya yeni yatırım olması halinde biri ya da öteki doldurulur. Bu formlar vergi dairelerinden temin edilebilmektedir.

Yatırım İndiriminin Uygulama Şartı :

Yatırım indirimi münhasıran öz sermayeden sağlanan veya karşılanan yatırım miktarına uygulanır (Ek Md 3).

Kanunda, öz sermayenin vergi Usul Kanununa göre tesbit olunacağı bildirilmektedir. V. U. K. nun 192. maddesine göre, öz sermaye, bilânçonun aktif toplamı ile borçlar arasındaki farktır. Bu fark müteşebbisin işletmeye koyduğu öz varlığını teşkil eder. Aktif toplamı alınırken, bilânçodaki rakamdan gerçek olmayan aktif kalemlerin (Ödenmemiş sermaye, ilk tesis ve taazzuv giderleri, emisyon primleri, geçmiş yıl zararları, teşebbüs sahibinin veya âdi şirketlerde ortakların işletmeye olan borçları ve pasifte bulunan amortisman ve şüpheli alacak karşılıkları gibi aktif düzenleyici hesaplar) indirilmesi icap edeceği tabiidir.

Kanun bazı yatırımların öz sermayeden yapılmış olmasını şart koşmamıştır. Nitekim, ziraat yatırımlarda, kamu idare ve müesseseleri, bankalar, Türk Ticaret Kanununa ve özel kanunlara göre kurulan kurumlar, teşekküller ve kooperatiflerden alınan kredilerin kullanılması, halinde, bunların öz sermaye gibi mütalâa edileceği belirtilmiştir.

Keza Kurumlar Vergisi Kanununun 8. maddesinde, kurumların tahvilât ihracı suretiyle sağladıkları kaynakların da, yatırım indirimi ile ilgili hükümlerin uygulanması bakımından öz sermaye sayılacağı ifade edilmiştir.

Türk Ticaret Kanunu (Madde 420), tahvil ihracı yetkisini sadece anonim şirketlere tanıdığı için, bu hükümden yalnız anonim şirketler faydalanacaklardır. Bahse konu hükümle, kanun koyucunun anonim şirketlerin kurulmasını ve gelişmesini de teşvik etmek istediği anlaşılıyor.

Yatırım kısmen öz, kısmen de yabancı sermayeden karşılandığı takdirde, indirim sadece öz sermayeden karşılanan kısma uygulanacaktır.

Yatırım İndiriminin Nisbeti :

Yatırım indiriminin nisbeti, ilk hükme göre, indirimden faydalanacak yatırım miktarının % 30'u idi. Bu nisbet ziraat yatırımlarla bölge kalkınması ile ilgili yatırımlarda % 40, geri kalmış bölgelerde ise % 50'ye çıkıyordu.

933 sayılı kanun bu nisbetleri değiştirmiş ve yatırım miktarının âzami % 80'i kadar olabileceğini, bölgelere ve iktisadî faaliyet sektörlerine göre uygulanacak nisbetlerin, bu haddi aşmamak üzere, yıllık programlarda belirtileceğini hükme bağlamıştır.

Bu durumda indirim nisbetleri her faaliyet konusuna göre ve her sene değişebilecek demektir. 933 sayılı kanun 1967 yılı içinde yürürlüğe girmiş olduğundan bu hüküm ancak 1968 programında uygulama alanı

bulabilecektir. Yeni nisbetlerin yatırım indirimi müessesesinden beklenen gayenin istihsalı bakımından daha faydalı olacağı ve tatbikata akıcılık ve kolaylık getireceği söylenebilir. Fakat bunun vergi hâsulatının da aleyhine olacağını unutmamak lâzımdır.

Diğer taraftan 202 sayılı kanunun geçici 7. ve 199 sayılı kanunun geçici 4. maddelerinde yer alan hükümler, 1964-1968 yıllarında yatırım indiriminin, bu indirimlerin uygulanacağı ticarî ve ziraî kazancın, kurumlarda da kurum kazancının % 20 sini geçmeyeceğini bildirmiştir. 933 sayılı kanun anılan geçici hükümleri kaldırmadığına göre, yıllık programlarla tesbit edilen nisbetlerin uygulanmasında dahi geçici maddelerle konulan sınırlayıcı hükümlere 1968 sonuna kadar uyulmak zorunluğuna bulunacaktır.

Yatırım indiriminin uygulanması hakkında bir misâl verelim :

2.000.000,— lira değerinde ve tamamı öz sermayeden yapılmış olan bir yatırımın konusunu teşkil eden sabit değerlerin 1967 yılı içinde işletmenin aktifleri arasına girdiğini, yatırım indirimi nisbetinin bu işletme için % 30 ve teşebbüsün 1967 yılındaki ticarî kazancının da 500.000,— lira olduğunu farzedelim. Buna göre yapılacak indirim,

$$\frac{2.000.000,— \times 30}{100} = 600.000,— \text{ lira olacak ise de, geçici maddeye göre indirim miktarı, ticarî kazancın } \% 20 \text{ sini geçmeyecek ve}$$

$$\frac{500.000,— \times 20}{100} = 100.000,— \text{ liradan ibaret kalacaktır.}$$

Bu suretle mükellefin gelir vergisi matrahına girecek olan ticarî kazancı 400.000,— liraya inmiş olacaktır.

İndirim imkânı varken, kâr azlığı ve geçici madde hükmü gereğince kazançtan indirilemeyen 500.000,— liralık bakiye, aynı şartlarla ve tükeninceye kadar gelecek yılların kazancından indirilebilecektir.

Burada şunu da belirtelim ki, yatırım indirimi yapılması sabit değerlerin amortisman yoluyla itfasına mâni değildir. İşletmeler, aynı zamanda bu değerler üzerinden amortisman da ayrabilirler.

Yatırım İndiriminin Başlangıcı ve Süresi :

Gelir Vergisi Kanununun ek 4. maddesi, yatırım indiriminin uygulanmasına, yatırım konusunu teşkil eden değerlerin işletmenin aktifine girdiği yıldan itibaren başlanacağını belirtmiştir.

Kanun aktife girme kavramını tarif etmemiştir. Aktife girme, hesaplara intikal ve dolayısıyla bilânçoda yer alma demek olacağına göre, yeni edinilen sabit değerlerin işler hale gelmesini beklemeksizin indirimde başlanabileceği anlaşılmaktadır.

Ziraî yatırımlarda indirim, harcamanın yapıldığı yılda başlayacaktır.

Her yıl yapılacak indirim, o yıl içinde bilânçonun aktifinde yer almış olan indirimden faydalanacak aktif değerler toplamının öz sermaye ile karşılanan kısmına indirim nisbetinin uygulanması suretiyle bulunur. Evvelki yıllarda aynı suretle ayrılmış olup o yılların kazançlarından düşülmemiş bulunan indirim miktarları mevcutsa bunlar da ayrıca nazara alınır.

İndirimin süresine gelince : Yatırımın konusu olan değerlerin işletmenin aktifine girdiği yıl kazancı indirimi karşılamaya yetmediği takdirde indirimden faydalanacak miktara baliğ oluncaya kadar müteakip yıllar kazançlarından mahsubuna devam olunur.

Yatırım İndirimine Konu olan Aktif Değerlerin Satış ve Devri Halinde Uygulanacak İşlem :

A — Satan veya devreden yönünden :

Komple tesislerde yatırım tamamlandıktan, diğerlerinde istimal ve istihsale başlandıktan sonra, yatırım konusu aktif değerlerin topluca satış ve devri halinde satıcı yönünden bir muamele uygulanmaz.

Komple tesislerde yatırım tamamlanmadan, diğerlerinde istimal ve istihsale başlanmadan önce bu değerlerin topluca satış veya devri halinde, yatırım indirimi dolayısıyla zamanında tahakkuk ettirilmemiş olan vergiler tahakkuk ettirilir ve tahsil olunur.

B — Satın veya devir alan yönünden :

Yatırım indiriminden kısmen faydalanmış ya da hiç faydalanmamış olan aktif değerleri kısmen veya tamamen satın veya devir alan kimse, indirimden faydalanma şartları mevcut bulunuyorsa, işbu indirimden faydalanacaktır. Daha önce indirimden hiç faydalanılmamış olması halinde, faydalanılacak miktar, satan veya devredene tanınan yatırım indiriminin miktarına ve satın veya devralanın faydalanabileceği indirim nispetine göre hesaplanır.

Bu değerler için daha önce indirimden istifade edilmiş ise, onları alan, sadece bakiye indirim kısmından faydalanır.

C — Şartların ihlâli halinde yapılacak muamele :

Yatırımın hangi safhasında bulunursa bulunsun, aktif değerlerin, yatırımın güdülen gaye dışında parça parça satılması veya kanunda indirim için öngörülen şartlardan herhangi birinin ihlali halinde, yatırım indirimi dolayısıyla zamanında tahakkuk ettirilmemiş olan vergiler yönünden vergi ziyayı hadıs olmuş sayılır. Yani vergiler cezalı olarak alınır.

Bu konuda zaman aşımı, vergi tarihini veya ceza kesilmesini gerektiren durumun husule geldiği tarihi takibeden yılın başından itibaren başlar.

Muhasebe Usulü :

Mükellefler muhasebelerini, yatırım indiriminden istifade ettikleri miktarların seneler itibariyle takibini temin edecek tarzda düzenleyeceklerdir.

Her yıl istifade edilen yatırım indirimi miktarı, yıllık beyannameelerde ayrıca gösterilir.

Mükellefler bu hususları belirtmek şartıyla hesaplarını diledikleri gibi düzenleyebilirler.

Yatırım İndirimi ve Gelir Vergisi Tevkifatı :

Bilindiği gibi Gelir Vergisi Kanununun 96. maddesine göre şirketlerin dağıttıkları kazanç payları üzerinden gelir vergisi tevkifatı yapılması gerekmektedir.

Yatırım indiriminden faydalanan bir şirkette stopaj matrahının tespiti bakımından hasil olan tereddütler dolayısıyla Maliye Bakanlığı, Kanunda malî bilânçoya göre tahassül eden kazançta yapılacak belirtilen ilâveler meyanında yatırım indiriminin bulunmamasından hareket ederek, indirim miktarının stopaj matrahına dahil edilmeyeceğini kabul etmiştir.

Kanunun genel esprisi bakımından stopaj matrahından yatırım indirimine taalluk eden bir meblâğın indirilmesine imkân görmüyoruz. Başka bir deyimle malî bilânço kârına yatırım indirimi meblâğının dahil bulunmasını doğru bulmuyoruz. Yatırım sadece kârdan değil, fakat öz sermayeden yapılır. Bu sebeple bir işletmede yatırım yapılmış olması halinde, dönem kazancının eksilmesi bahis konusu olmaz. Bu itibarla dağıtılacak dönem kazancında, yatırım yapılmış olması dolayısıyla bir azalmanın vukua geleceği söylenemez.

Kaldı ki stopaj kurumun değil, ortakların gelirleri üzerinden ve onların müstakbel vergisine mahsuben yapılır. Yatırım indirimi istisnası ise kuruma tanınmış bir istisna olup, ortağın vergisi ile hiç bir ilişkisi bulunmamaktadır.

Bu sebeple istisnanın kurumun ortaklarına teşmili, yani stopaj matrahından indirilmesi kanaatimizce doğru olmamaktadır.

Uygulama Sonuçları :

1963 den 1966 sonuna kadar yurdumuzda yatırım indirimi konusu ile ilgili uygulamalar hakkında istatistikî malûmat şöyledir:

1 — Bu dönem zarfında yatırım indiriminden faydalanmak üzere 262 müracaat yapılmış, bunlardan 206 sı bu dönemde sonuçlandırılmıştır. Müracaat edenlerin 142 si kurum, 64 ü gelir vergisi mükellefidir.

206 müracaatta talep olunan indirime esas yatırımların tutarı 2.570 milyon olup bunun 2.439 milyonu kurumlar, 131 milyonu ise gerçek kişiler tarafından yapılan yatırımlardır.

Müracaatlar yıl itibariyle şu seyri izlemiştir: 1963 de 51, 1964 de 53, 1965 de 55 ve 1966 da 103 adet.

Bölgeler itibariyle dağılışı da şu şekildedir:

Bölgeler	Müracaatın		Projenin tutarı (1.000,— TL.)
	Sayısı	Nispeti %	
Marmara Bölgesi	160	61	1.150.723
Ege Bölgesi	45	18	602.865
İç Anadolu Bölgesi	22	8	653.126
Akdeniz Bölgesi	21	8	277.683
Karadeniz Bölgesi	5	2	8.427
Güneydoğu Anadolu	5	2	4.377
Doğu Anadolu	3	1	54.710
Toplam	262	100	2.751.911

Yukarıda da görüldüğü gibi, yatırım isteklerinin % 79 u Marmara ve Ege Bölgesi'ne % 21 i ise diğer bölgelere taallük etmektedir.

1966 yılı sonuna kadar Maliye Bakanlığınca incelenip sonuçlandırılan 206 müracaatın vergiler itibariyle durumu şöyledir:

	Müracaat		Yatırım	
	Sayısı	Nispeti %	Tutarı (1000 TL.)	Nispeti %
Gelir Vergisi mükellefleri	64	31	131.300	5
Kurumlar Vergisi mükellefleri	142	69	2.439.300	95
Tooplam	206	100	2.570.600	100

Yatırım tutarı bakımından kurumlar % 95 gibi yüksek bir yer işgal etmektedir. Bu hal, indirim sisteminin daha çok sermaye şirketleri tarafından gerçekleştirilmekte olduğunu göstermektedir.

Yukarıda bahsedilen 206 müracaatın 65 i Bakanlıkça reddedilmiş 141 i kabul olunmuştur. Bu konudaki rakamlar da şöyledir:

	Müracaat sayısı		Yatırım tutarı (1000 TL.)	
Reddedilen	65	(% 31)	913.000	(% 35)
Kabul edilen	141	(% 69)	1.657.000	(% 65)
	206	100	2.570.000	100

Kabul edilen müracaatların yapacağı 1.657.000 liralık yatırımın 780 milyon lirası öz sermayeden karşılanmış olduğundan indirimden faydalanacak yatırım miktarı bundan ibarettir.

Reddedilen yatırımlarda başlıca red sebepleri şunlardır:

1. Yatırım tamamlandıktan sonra müracaat edilmiş olması,
2. Kalkınma plânına uygun bulunmaması,
3. Öz sermayeden karşılanmaması,
4. Yatırım tutarının belli miktarları bulmaması.

1963-1965 devresinde, yani yatırım indiriminin üç yıllık uygulaması sonunda mükelleflerin sağlandığı vergi tasarrufu şöyledir:

1963 de	4.162.280	lira,
1964 de	5.867.945	"
1965 de	6.306.668	"
Toplam	16.336.893	lira.

Bu meblağın 2.948.127 lirası Kocaeli, 8.677.509 lirası İstanbul, geri kalan 4.711.257 lirası ise diğer 14 il mükelleflerine aittir.

S O N U Ç :

Yurdumuzda yatırım indirimi tatbikatına ait sonuçlar şöylece özetlenebilir:

1. Yatırım indirimi bugünkü haliyle bir teşvik mekanizması olmaksızın ziyade bir mükâfatlandırma gibi görünmektedir.

2. Yatırım indirimi müessesesi mükelleflere gereği gibi tanıtılmamıştır. Müracaatların bu mekanizmayı bilen çevrelerden gelmesi bu hususu ortaya koymaktadır. Bu konuda çalışılması yerinde olacaktır.

3. Uygulanmakta olan sistem, indirim suretiyle tasarruf edilen vergilerin akibeti ile meşgul olmamakta, meselâ bunların da yatırıma gitmesi konusunda bir mecburiyet koymamaktadır. Bu nokta üzerinde durulması ve bu hususun sağlanması temenni edilir .

4. Yabancı sermaye yatırımlarında indirim bir teşvik tedbiri olmamaktadır. Yabancı sermayenin yurdumuza yatırılması için ilgili kanunda teşvik tedbirleri konulmuş olduğundan, bunların ikinci bir teşvike ihtiyaçları yoktur.

Kaldığı noksan ödedikleri vergi, ilgili Devlet tarafından ellerinden alınmakta ve bu indirimin kendilerine faydası kalmamaktadır. Şu halde ya bunlar indirimden faydalandırılmamalı veya yabancı devletlerle anlaşmalar yapılarak vergi farkının bu müteşebbislerin elinden alınması önlenmelidir.

5. Yatırımın öz veya yabancı sermayeden yapılmış olduğunun tespiti, tatbikatta güçlük arz etmektedir.

Yatırım indiriminden beklenen gayenin sür'atle gerçekleşmesi için öz sermaye kaydının kaldırılması ve yabancı sermayenin de yatırımınur teşvik edilmesi düşünülebilir.

6. 250.000 liralık yatırım haddi memleketimizin şartları bakımından biraz yüksektir. Bu hal sadece büyük sermaye sahiplerine hitabetmekte, daha küçük yatırımların indirimden istifadesine imkân vermemektedir.

Vergi Reform Komisyonu da, son yaptığı teklifte bu haddin 200.000 liraya indirilmesini istemiştir.

7. Özel sektördeki yatırım azlığının tek sebebi şüphesiz ki vergi değildir. Bunun yanında yatırıma tahsis edilecek sermayenin mahdut olu-

şu, tasarruf itiyadının gelişmemiş olması, para ve kredi politikasının çeşitli yönleri, faiz nispeti ve bu arada diğer ekonomik ve politik şartlar özel sektörü etkileyen unsurlardır. Bütün bu şartlar müsait hale gelmedikçe sadece bir vergi istisnasının beklenen sonucu getirmeyeceği tabiidir. Bu durumda yatırım indirimi, Devlet için karşılıksız bir fedakârlıktan ibaret kahr.

şunu da unutmamak gerekir ki, Devlet yatırıma tahsis edebileceği bir kısım gelirini fertlere terketmek suretiyle, kendi yatırım imkânlarını daraltmaktadır. Bunu yaparken terk ettiği vergi kadar değil, bunu aşan miktarda yatırım yapılacağını ummaktadır .

Yatırım indiriminin tamamen faydasız olduğu söylenemez. Fakat böyle bir indirim mevcut olmasa dahi yatırım yapacak olan fertleri gözönüne alırsak, bu kişilere tanınan vergi istisnası, faydasız bir fedakârlık gibi görünür.

Yatırım indiriminin vergi adaletini zedelediği de ileri sürülmektedir. Kendi şahsı için sağlayacağı kârı arttırmak maksadıyla yatırım yapan fertlerden alınacak verginin bir kısmını almamak doğru görülmeyebilir. Keza yatırım indiriminden faydalanan bir işletme ile gerekli şartları haiz bulunmadığı için bundan faydalanamayan diğer bir işletme arasındaki vergi eşitliğinin bozulduğu da muhakkaktır. Bu durumun vergiye karşı bir mukavemet yaratacağı hesaba katılmalıdır.

Bizde olduğu gibi sadece büyük yatırımlarda indirim esası cari bulununca, küçük yatırımlar bu imkândan mahrum kalmakta bu yönden de eşitlik bozulmaktadır.

şunu bilhassa belirtmek gerekirken, yatırımları teşvik bakımından kabul edilen vergi istisnaları, tek başına uygulandıkları takdirde, beklenen faydayı sağlayacak çapta bir tedbir olamazlar. Yatırımı teşvik edici ve onu cazip hale getirici diğer tedbirlerin de alınmış olması halinde vergiden yapılan fedakârlık yerini bulmuş olur. Aksi halde sağlanan fayda katılan fedakârlığa nazaran pek farklı olamaz.

OBJECTIVES OF FISCAL POLICIES : LOOKING AT GOALS*

Prof. C. Lowell HARRISS
University of Columbia

The Federal government's "getting and spending" will each involve around \$200 billion in 1968. Such huge activities warrant continuous examination, and for many reasons. Federal finances must be characterized as "multipurpose" if anything deserves that term. Economists frequently use the term "fiscal policy" to apply to one dimension or aspect of results or intended results. Usage cannot be praised for precision. Ordinarily, we include effects on the levels of employment and prices. Less agreement attaches to effects on distribution of cost and benefits, economic growth, Federal-state-local relations, and international economic affairs. Yet with amounts at the magnitudes of present budgets, each of these aspects of life, as well as others, will be affected. What can we seek in terms of objectives?

GOVERNMENT SPENDING

The objective of budget policy is to do what people want. Governments exist to serve people — the federal government everyone in the country. Such observations are trite and obvious, but they often share the not uncommon fate of the obvious, being overlooked. How tempting to focus on what the people "ought" to want, or what the speaker would like to see! Or to "solve" problems by assuming them away.

The public may have values different from those which academicians would like to assume. In any case, the means available to achieve objectives must affect the attainable and thus the objectives which can wisely be selected.

*) Views expressed are my own and not necessarily those of any organization with which I am associated.

Two other points, almost obvious, require attention: (1) Whatever is done by government is done by people; by human beings with all their strengths and limitations. (2) Most efforts of Americans devoted to achieving objectives are not directed through government as an agency for accomplishing individual or group desires. Production, for the most part, results from what we do privately — in the market. Most consumption is even more private. Collective desires are not always distinguishable from the purely personal, a fact of rather distressing complexity in defining the objectives we seek through government.

The President's budget for the coming fiscal year (1968) proposes for non-defense purposes *per capita* spending (in dollars of 1966 consumer purchasing power) \$ 208 *greater* than that 10 years ago¹. The *tax rise* to pay for a decade's *growth* of non-defense spending will be over rather than under \$ 1,000 for a family of five.

The Making of Choices

What objectives, then, do we seek through the use of (national) government instead of other agencies for performing functions to achieve objectives. At one end of a spectrum are things which *cannot* be done privately (through business organizations, philanthropy and nonprofit-oriented agencies, and households). National defense, conduct of foreign affairs, operation of the monetary mechanism, and regulation of interstate commerce are examples. Other things we are *not willing* to do privately, at least not to the extent many of us wish; aid to the needy provides one example, while quite a different case appears in the provision of transportation facilities.

The argumentation for use of government generally involves specific matters with little attention for the total effect of many programs, each having many ramifications. A common tendency, not least among academicians, is to conclude that if something seems doing it must be worth doing through (national) government.

High on the list of current objectives of national policy, I suggest, should be means to improve procedures for finding what people want.

1) The calculations are for the cash budget. The *per capita* rise in defense outlays appears as, \$ 75 (in 1966 dollars) over the decade. C. Lowell Harriss, **The Budget for 1968**, Manufacturers Hanover Trust Co., February 1967. The 1968 total cash budget spending is estimated in the budget at \$ 172 billion; postal, enterprise, trust funds, and other agency spending not included in the cash budget will be over \$ 27 billion ..

With limited resources for satisfying wants, Americans must choose among alternatives. Which services and transfer payments do we value most highly? And in what relative amounts?

In buying and selling in the market place we "vote" many times a day. These votes indicate preferences; they rank priorities. The alternatives are repriced as the combinations of conditions of supply and demand change. The market process not only permits, but also compels, the evaluation of alternatives by the persons directly involved². The market process permits more or less continuous adaptation of the myriads of shifting elements so that much adjustment takes place in small amounts.

Decisions on federal spending are made rather differently. The people to be served, or not served, have little *direct* participation. Those who bear the taxes have even less opportunity to guide the decisions on spending. Search for ways to improve expenditure decisions — and search is now a matter of active concern — deserves continuing support.

New Federal Programs

An unpublished tabulation by the Tax Foundation identifies some 40 new nondefense federal programs in 1966 and 1967 and nearly 100 since early 1961, moreover, many of those functioning in 1960 have been enlarged in ways other than the mere expansion of spending on what was then being done. Almost 20 new nondefense programs are proposed in the budget for 1968.

Nationwide Aspects of Objectives of Government Spending

One feels old-fashioned, out-of-step in today's parade, in asserting that each element of federal spending should serve the interests of *everyone* in the country. (One exception exists when service charges or fees paid by the beneficiaries defray the cost.) Extreme — even as an objective? Perhaps. The cost is borne by a tax system which burdens everyone. This latter fact makes for difficulty in justifying programs of less than national benefit.

2) Private actions affect "third parties" who have no voice in the decisions. One reason given to support government (rather than market) performance of a function is that the interests of third parties can — and presumably will — be taken into account more adequately. Needless to say, realizing the potentiality requires rather more effort than can be counted upon to be forthcoming.

The concept of "national interest" presents not a few difficulties. Identification of what really benefits the whole society will not always be evident. Measurement of magnitudes will always be highly perplexing. A program which clearly benefits some people does not necessarily serve the public welfare. Scores of new programs have rather parochial aspects. In a world of interdependence, of course, one can always envision connections between the small group and the collectivity. One can dream of "trade-offs" by which various small interests seek to get more or less equal special benefits. Yet as particular federal programs get more detailed, the interests of 200 million Americans in this, that, and the other one become tenuous and remote. These relations are not unlike those third-party elements for which the market (and taxation) fails to take adequate account. Any justification for federal undertaking of an activity gets weaker, the more specific the program.

As spending comes to involve programs of increasing specificity, more types of activities, the problem of serving the entire public becomes increasingly complex. Tax rate reduction seems to me to offer relatively greater attractions as a means of achieving the myriad of objectives of tens of millions of Americans. Of course, no one can "know"; and the appeal of visible government action does seem to have attraction for many, as compared with reliance upon people acting privately.

The question of the kind of society being built needs to be faced. The cumulative effect of more programs, and larger total amounts, will have implications for the future which do not enter decision-making for the separate units. One objective deserving of explicit attention is the advance (as contrasted with the narrowing) of personal freedom. Taxes, of course, limit us. Yet so do federal outlays — obviously in some cases, but often more subtly. How many Americans have been "kicked around" by highway and urban renewal programs? How are businesses, and state-local governments, affected by the proliferation of federal spending? When actions of Uncle Sam, that is the men acting in his name with dollars more or less at their discretionary disposal, touch us at so many different points, how does the quality of life become altered?

OBJECTIVES AND INSTRUMENTS: ENDS AND MEANS

Objectives as Final Ends and as Means to Other Ends

Objectives — of individuals and of groups — are of many types. Some of life's "ultimates," as nearly as a mortal can express them, affec-

tion, beauty, security, excitement, peace, health, hope, humor, grace, and so on. Other things which we sometimes call ends or objectives are in a more accurate sense means. They are intermediate, to be judged on the basis of their effectiveness in serving more basic goals.

In discussing economics, we may seem to elevate some means so that they have the status of ends. Yet doing so can misguide policy. Low interest rates, budget balance, and retaining gold are examples of objectives which have no inherent importance. If they are desirable, the reasons must be found in whatever they help achieve³. Much the same applies to reducing cyclical instability.

Neither this country nor any other, except to some extent in time of war, will have an explicit, clearly articulated, formulation of collective objectives. For all its merits, the Employment Act of 1946 does not formulate a *set* of goals. No consensus emerges, nothing clear enough to indicate how to resolve hard questions. Nevertheless, decisions must be made.

Certainties, Possibilities, Probabilities, and Impossibilities

The decisions now involve *totals* whose magnitudes few of us can cope with as realities. Changes from year to year are large enough in relation to changes in other magnitudes of the economy to exert considerable influence. Yet neither the huge totals nor the changes which are feasible will permit us to do everything we wish. The budget is not yet an instrument for working miracles.

The real resources needed for accomplishment do not necessarily exist. Spending more dollars on a program or project may be essential to get bigger and better results. As a rule, however, dollars are not the only limiting factor. The skilled labor and other real elements will not always be available in quantity to permit large expansion. Such bottlenecks appear, not only in time of rapid expansion during war. Anti-poverty and urban renewal programs; among others, have encountered limiting factors which dollars alone could not overcome.

3) A "low" interest rate in itself may seem desirable to the borrower if he can get loans at such a rate, but it will serve him poorly if it reduces supply and thus deprives him of what he wants. In either case, however, the owner of a savings account will be less impressed by the glories of low interest rates.

Our knowledge of how the economy operates has many gaps. The interrelations of processes are not understood fully. Predictions cannot be counted upon, and so on. The realm of the "possible" in "managing" the economy through fiscal (and monetary) policy has many limits — and we are not sure just what they are.

FULL EMPLOYMENT

"Full," "maximum" or "high" employment — "low" or "minimum" unemployment — will appear generally, as to me, to be prime importance as an objective. To some extent it is almost a final end. But more, it is so powerful as a *means* as to command high priority in any ranking of goals of federal policy.

Undesired idleness of men and women, and of their non-human possessions, means loss of attainable income. Any avoidable deprivation of material well-being is bad in itself. In a poor world or country — and ours will not soon be one of plenty — such losses are so obviously evil that further condemnation should need no underlining. The resolution of racial conflict, the myriad problems of cities and farms, youth and aged, will be less difficult when employment is high. More, however, remains to be said. For many people, certainly, idleness brings loss of human dignity and of personal satisfaction. These qualities, though falling in a different scale from money equivalent, are very much part of the whole which should command attention. The value of meaningful activity must rank high.

Nevertheless, despite the desirability of full employment, some commentary is in order.

1. Does the public *really* endorse what is *really* at issue? (My question here does not exclude — but my discussion must — governmental policies which, perhaps inadvertantly, create unemployment — minimum wage rates above productivity.) The answer has troublesome implications. Experience of the last dozen years suggests a distressing thought: A public almost 'fully' employed — 95 percent or so — may have little enthusiasm for acting to do better on this score, to raise employment (or reduce unemployment) by one percentage point. That single point and the billions of national product it represents may seem rather important

To an economist, and highly so to the million or more workers and family members directly affected. To the vast majority of the public, however, the problem will appear remote, of rather low urgency, and less important than the possibility of inflation.

2. Both the (a) *definition* and (b) *measurement* of "unemployment" (and of such concepts as "plant capacity" and "labor force") need improvement. This point has been made often. "Hidden" unemployment can be very real but still very elusive to measure and deal with. Less widely recognized, and far from any prospect of being met, is the need for data on *unfilled jobs*. The closer the economy comes to full utilization of resources, the greater the difficulties of measuring what we *then* need to know.

3. *Causes* of unemployment sometimes seem clear and obvious. When unemployment reaches low levels, however, when job vacancies become relatively numerous, the reasons for the unemployment which remains are probably complex. Debates over the last few years have helped to clarify the nature and the relative importance of "aggregate demand" and "structural" forces. I add one comment: Discussions of causes of unemployment often omit one element of no small significance — the wage rate.

4. Full employment in itself has costs. Labor shortages create difficulties for those who cannot readily (e.g., by paying more) get what they want as promptly as otherwise — whether a taxi, nursing service, repairs, or manufactured products. Although total output and income exceed what would otherwise be, some disadvantages result, some costs which escape measurement.

5. Near-term and somewhat longer-run considerations do not necessarily harmonize. One hesitates to suggest that business recession is anything but evil. Perhaps, however, periods of economic slack — of unemployment which monetary and fiscal policy could eliminate — help prepare conditions for higher employment (at any given level of prices) later.

AVOIDANCE OF INFLATION

Employment has human value. Price-level stability in and of itself cannot claim comparable merit. Yet both price-level stability and employment are means to ends beyond themselves. Price-level changes affect

(1) the total of real output and (2) the way it is shared — both matters of true significance. The objective of price stability deserves greater respect than economists generally accord it. The tolerance among economists for “a little” inflation, the willingness to settle for “reasonable” price stability disturbs me.

Time does not permit even a brief discussion of the complex and imperfectly understood processes — the *causes* and the *effects* of changes in price levels. Budget policy has less independent significance for price-level change than is frequently implied; the results depend heavily upon monetary developments which are subject to separate controls. Nevertheless, decisions about the federal budget properly attach weight to price-level stability.

Need for Better Measures of Price Levels

Unfortunately, we do not know “the” price level has been or is. This country should have done more of what is possible to improve price indices. Some changes which are within our capabilities would be improvements. The merits of other possibilities arouse debate, and some problems defy solution. President Johnson two years ago seemed officially to endorse the view that the Consumer Price Index has defects which on balance bias it by around 1-1/2 percent a year, i.e., if the index number rises 1-1/2 percent a year the true level has in fact been unchanged. Perhaps the CPI does have a bias. If so, in what direction and in what probable amount? And if the White House or the BLS knows of the existence of error and has some judgment of the size, why not make corrections? If there is doubt, should not more be done to remove it? This country is rich enough to afford better data on price levels as well as on employment.

A Brief Comment on Deflation

The avoidance of price-level declines seems desirable as an objective even though, in principle, some benefits of rising productivity might well be taken in lower prices.

In an economy with rigidities and inflexibilities, the forces which lead to a general decline in the price level can also be counted upon to lead to decline in the utilization of labor and other productive capacity. Many wage rates and other prices are inflexible downward, at least for many months and even years. If money demand declines, the quantity of man-hours purchased will drop unless wage rates per hour go down.

Moreover, a decline in prices may create expectations of further declines. As a result, some purchases will be postponed, temporarily reducing total demand, perhaps for inventory for the next few weeks, perhaps for new construction over a much longer period.

Inflation, Jobs, and Production Over the Longer-Run

A rise in the general level of prices will hurt some people, benefit others. The effects of inflation on the distribution of real purchasing power have often been noted in experience. These effects may not be so unqualifiedly bad, or as harmless as is sometimes implied. *If* the choice lies between the distributional change brought by a price-level increase of, say 2 percent, and a difference in total production equal to that of 1 percent of employment for a year, the latter seems to win general support, and for reasons which command great support. Yet I doubt that in fact such is the real choice.

Other effects of price-level change are less familiar. Yet their combined influence can be substantial. Over the long run the accumulated results of inflation on growth, efficiency, and general well-being will be more adverse, and in more ways, than is generally recognized. Let me assert, briefly, dogmatically, the subject to correction.

1. Changes in the general *level* of prices do not work on (a) all prices with (b) the same force and timing. Price *relations* change for reasons other than the working of the forces of (real) demand and supply in their long-run context. As a result, the efficient conduct of business and of all economic affairs, becomes more difficult. Rational calculation in the comparison of alternatives becomes harder. Errors otherwise avoidable result. Resource allocation suffers.

2. The *longer-lived* an investment or a commitment, the greater will be the danger of error which arises out of changes in either (a) relative prices or (b) the general level. Calculations can go farther away if (a) the gap between decision and end-result is 20 years than if it is five and if (b) the price level is changing rather than stable. When the value of the monetary unit is *felt* to be uncertain (not merely when changes actually do occur), some undertakings which would benefit the community will be foregone or curtailed, but there will be others which are made to seem wise in dollar terms because of expected price-level changes, and these undertakings will get relatively more resources than is inhe-

rently desirable. Today's best judgments, in other words, will be made wrong by price-level changes which have no basis in underlying, real change (in resource availability, technological reality, consumer taste, etc⁴).

3. The (a) *fact* of price-level change, given our tax laws and accounting practices, and (b) *uncertainty* about the purchasing power of money will, I think, reduce capital accumulation over the *long run*. Admittedly, the factors relevant to this subject are complex. Not all point unequivocally in the one direction. The saving which is essential for capital growth results from many causes whose relations to inflation are uncertain.

4. Uncertainty about price-level change will *discourage the use of debt contracts*. The greater the uncertainty, the greater will be the discouragement of long-term debts for borrowers or lenders or both. Uncertainty is a cost. No one will assume it willingly except for compensation. In debts, the characteristic device for reflecting cost is in the interest charge — a "premium" above some riskless rate. When the time period of a debt is a few months, the effect on interest rates of uncertainty about the price level will be of no great consequence. For five years, however, the magnitude attributable to uncertainty can be significant; for 20 or 40 years the amounts can be of great moment indeed. Would not interest rates go up, perhaps by amounts which would seem shockingly large?

What interest-rate *level* is consistent with degrees of uncertainty which lie within the range of probability? Let us imagine, for example, an expectation that the price level will probably rise by 1 percent a year but with a considerable possibility that in some years the rise will be 2 percent or more and with only a very slight probability that prices will decline. What terms would you as borrower or lender be willing to accept for a 20-year loan or one equal to the life of a new house? The *structure* of rates would also present problems. What would be the relation of rates for long-run debts to the rates for short-term debt?

The use of long-term debt instruments, leases, other long-term contracts expressed in money terms would be greatly impaired. Our economy

4) For example, if construction and other costs are expected to rise may it not seem wise to build productive capacity somewhat before the actual need? Some new capacity will then be idle (under-utilized) for a few weeks or months or even longer, representing a little waste in the form of unemployment of plant (idleness before full utilization). Moreover, building prematurely, will commit the future to reliance upon techniques which are slightly less than the best available when the decision would have been made if business had felt no reason try to anticipate a price-level increase.

has benefited from the financing of housing and other capital facilities by long-term debt. Expectation of price-level uncertainty would impede rather than help the use of debt having duration more or less in line with the life of housing and other productive capacity of no small significance.

5. The record of inflation in the past and any serious expectation that the price level will rise in the future, seems, likely to encourage or cause unemployment, indirectly. The belief that a little inflation is a low price to pay for fuller employment has wide acceptance. But it does not reflect the realistic choice. The expectation price-level increases is likely to lead to wage-rate rises which are greater than would otherwise occur. If so — and one cannot predict with confidence — such action will price some man-hours into idleness. The process can be gradual, indirect, and utterly impossible to isolate. Much will depend upon the visibility of prices and other factors, bargaining power, governmental policy (e.g., boosting minimum wage rates), etc. The “remedy” will be money creation to “validate” the higher wage rate⁵.

6. Another, overlapping, reason for setting price-level stability as an objective is not easily expressed in terms concrete, realistic, and responsible: Economic life becomes more difficult at many points, let me give two illustrations. (a) Financing college operations, especially salaries, seems inherently difficult. Much hard effort has accomplished much over several years — at great cost to students and their parents, alumni and other donors, and taxpayers. Yet at this moment, I am sure, problems seem still huge because, in part, faculty members seek protection from an uncertain amount of future inflation. Treadmills get tiring and thereby make more difficult the rational, sympathetic, efficient solution of human problems of compensation, career commitment, and governmental-private balance in higher education. (b) Wages and salaries loom large in the costs of government. Rarely are there objective criteria for determining “proper” wage rates for even large groups of jobs (police with 10 years of service, elementary school teachers, mail carriers, etc.), to say nothing of particular individuals. Job security and pension systems can lead to

5) Lags complicate the casual interpretation of experience. The monetary and fiscal restraint of the late 1950s and of 1960 may have been costly in terms of unemployment then. But did it not thereby reduce the upward pressure of wage rates during the early 1960s and thus help make possible several years of general expansion without much price-level increase?

long lags in quantity adjustment. The employer's earning record does not help indicate productivity. Quality differences are often obscure. And so on. When the price level has changed and stability appears uncertain, negotiation of new wage rates becomes more than normally difficult. Problems of running the public business get harder as a result of doubts about the future purchasing power of the dollar.

7. The pressures of inflation are likely to invite *direct controls* — the “guideposts” approach converted into something more than “voluntary.” Innocuous as some such restraints may seem (at first), narrowly restricted as to their original scope, direct controls will not do the job intended unless they do *force* people to act against what they believe to be to their advantage. No reasonably foreseeable controls are likely to affect the whole economy very much in the short run, for good or harm. Over any substantial period, however, direct controls can work much damage on the productive system and the social fabric. Yet unless the underlying forces making for inflation are themselves moderated, the realities of inflation will appear at different places and in different forms⁶. Many effects will be concealed and utterly beyond measurement. How can the public possibly learn what would have developed under freer conditions? The differences in production and consumption will be a change for the worse.

8. The balance of international payments will be influenced in ways not necessarily desired.

9. Ending an upward trend in prices will in itself involve strains and losses. One need not look to the extremes of Brazil or Chile for examples. Our own experience of the late 1950s how efforts to exorcize the devil of inflation can prove costly in terms of employment.

ECONOMIC GROWTH

Alexander Hamilton and Albert Gallatin, to go back a bit in history, made economic growth explicit goals of federal fiscal policy. The nineteenth century tariff debates reflected differences in views about *how*

6) At the risk of excessive oversimplification, I suggest that for the long run any anti-inflationary successes will result from those direct controls which keep (a) growth of the quantity of money and (b) velocity of circulation below what would otherwise be the case.

taxing power could be used to encourage growth. Andrew Mellon's years arguments for reducing World War I tax rates emphasizes his belief that doing so would facilitate economic progress. And so on. In short, as we assign economic growth a high priority among fiscal policy goals, we are not innovating but continuing a practice as old as the republic. Analysis of the methods proposed and rejected, the results achieved and foregone (good and bad), would find solid knowledge and many gaps, consensus and sharp disagreement. Most of what has been achieved has resulted from man's activities in the private sector. Government's role, for good and ill, has grown; and much concern about the possibilities demands attention.

Why growth? In specifying "growth" as an objective, we, by definition, say that we want something better than would come from achievement of the "full employment" objective alone, the full use of today's productive capacity. The precise content of the "betterness", unfortunately, cannot be entirely clear⁷. Some wants satisfied more adequately will be collective (social) — the ability to preserve the peace; most, however, will be more clearly private. They may be larger output (including better quality), lower cost per unit of output (more desired leisure then adding to real output), or some combination.

Economic growth involves the years, the decades, the generations. In making fiscal decisions for the long run, do the considerations which deserve heavy weighting differ from those which dominate the short run? Is growth properly a matter of collective, public, as distinguished from private concern? Whatever one's initial reaction in reply, good answers require more penetrating analysis than most of us may give it. Government uses coercion. The next generation will almost certainly be more prosperous than we are. Is it, then, appropriate to *force* people today to make sacrifices for others who will come later?

One fact can be pointed out at once: The market place cannot reflect today the preferences of future Americans. Consumer and investor sovereignty may not have quite the merit we attribute to them for allocating resources today. Society does have means, notably the family, for recognizing somehow, and somewhat, the interests of those who — being too

7) Gross National Product as a measure has drawbacks and deficiencies. Adjusting as well as possible for price-level change, we may find it reasonably satisfactory in comparing one year with that preceding. Over 10 years, or so however, comparability suffers.

young or unborn — are now too weak to protect themselves. The men and women voting today may, more or less deliberately, use federal finances to benefit the future at the sacrifice of the present. If someone today is worse off, the loss to him or her may be worth more than the benefit in the future — the childless widow with cancer might weight next year more highly than greater bountry in 1980.

You have perhaps noted my choice of verb, “may”. The results can be disappointing when compared with hopes and costs. What does the record indicate? Have people in making national government decisions which involve a long time horizon (e.g., disposition of the federal public domain in the nineteenth century) generally acted more wisely than in making private decisions? How does one weight markedly different kinds of actions? And looking to the future, are there convincing *a priori* reasons to believe that from now on national government actions with a long time perspective will be better (or poorer) than in the past, and as compared with the private sector?

What can federal fiscal policy do to aid or hinder growth?⁸ Means and ends get intertwined, but one can distinguish between policies (1) which affect the quantity of productive capacity and those (2) which influence the efficiency of allocation and the effectiveness of resource utilization. At the risk of misleading oversimplification, I suggest that one group, the former, will generally require sacrifice of the present for the future; the group comprising allocation, however, if well devised will more often than, not benefit the present as well as the future.

Capital Accumulation

Budget (tax and spending) policy can be adapted deliberately to try to increase or reduce the rate of capital accumulation (tangible capital only or tangible plus human).⁹ The recipe, however, must be rather more complex than is sometimes assumed.

8) My own conclusions as of some years ago were summarized in two articles each as long as the space available to me here. To rewrite them would be no small task.

9) Monetary policy bears upon capital accumulation. Abstracting from anti-cyclical effects, I believe that the independent influence will be slight over any period of enough duration to classify as “long.” On this conclusion, of course, professional opinions may differ.

A dollar more of federal tax collections does not necessarily lead to more capital accumulation (or in the short run net reduction of equal amount in pressures on monetary policy) than otherwise result. And when it does, the net addition may not be worth a dollar. The worth of outlays of a capital nature, as cost-benefit studies show, can be on the low side. "Rivers and harbors" projects do not epitomize wisdom in resource allocation. But not all private expenditures have borne fruits of positive net benefit. But space limits force me to stop at this point — except to say that forcing, compelling, people to save for collective benefit seems to me of questionable merit.

Resource Allocation: "Tax Incentives," Encouraging and Restraining

The relation of resource allocation to economic growth as a policy objective presents many challenges. Budget policy on the expenditure side deals, and deals explicitly, with not only aggregates ("macro" aspects of economics), but also with specific and particular elements ("micro"). Some may be designed to achieve growth (more or less regardless of capital-accumulation aspects). Federal tax policy does the same. Both might attempt more in this direction.

Preferable policy, however, would seem to me to make tax laws more general, reducing rather than enlarging differentiation. Here the objective resembles somewhat that of curtailing rather than enlarging the number of spending programs.

High tax rates, in one sense, create an opportunity. A barrier which is high can be lowered for those who do something especially desired. But here I see a danger — growth of inducements to misallocation. The possibility of utilizing such opportunity will increasingly seem acceptable, or even the right way to run society, as tax laws include more and more differentiation.

Provisions which reduce a tax obstacle are sometimes called "tax incentives." The term does not always seem apt. But terminology counts for little compared with fact. What are the facts? The tax structure can affect the economic structure — especially so if differences in taxes are substantial.

During the war and post-war years of very high tax rates more than one country has achieved more than one objective by the offer of opportunities to escape from very high tax burdens. Some of the objectives

have unquestionably been worthy. But were they the most worthy? How can anyone judge with confidence? What would have happened otherwise? Perhaps some sectors and activities which received no favoritism would have been more desirable than parts of those which were undertaken.

With any given amount of revenue loss possible, general reduction in tax rates on business seems to me better for the long run than more concentrated reductions at a few points. I include even the investment credit in the object of my criticism here. (If for revenue or other reasons, higher tax burdens are required, adverse discriminations are subject to criticism as compared with equal application.) Why?

In general, special tax provisions are inconsistent with an element required for optimum efficiency, for the best in resource allocation. Such provisions introduce an element of coercion rather than free choice to influence decisions about what to produce, how, and for whom. The choices thus being made are to some extent influenced by persons not parties to the transactions, i.e., by lawmakers (or administrators). Opportunities are altered for reasons which reflect votes in the ballot box (and then, perhaps, only very, very indirectly). Each of us, I expect, could suggest ways in which the allocation of resources would be better. Housing would appeal to A, faster modernization of factories would please B; C's top priority might go to the arts while D would be unable to decide between reduction of water pollution and better airports, and so on. Each leader means well for the whole society and feels confident that his proposal will serve the general interest.

Good intentions, however, are not enough, not even when supported by assurance that one has "the answer." In using taxation (or government expenditure), the political process must be used in selecting both the ends and the means. This process inevitably brings into the decision-making men with no special competence for the specific problem. How many will have an informed judgment about the comparative results of the relevant alternatives? Moreover, men whose interests differ widely are involved; their power also differs widely, as much so as where dollars rule in the market place. The compromises which are inevitable can hardly be assumed to be those for dealing with society's problems¹⁰.

10) Obviously, I oversimplify, failing to distinguish (a) broad issues of allocation between the government sector and the private economy which only the political process can accomplish, from the (b) more specific

Special features are more likely to be adverse to the broadest public interest than are more general features of equal revenue amount.

Nor should anyone overlook the practical problems of keeping up-to-date. The resource allocation which is best for one time or place will become less nearly ideal as conditions change. Obsolescence may come suddenly. More often it creeps up, not appearing with the dramatic force needed to compel action. Removal, or even adaptation to changing conditions, will almost always be difficult, and perhaps verge on the impossible. Society ought to be better than we can count upon in keeping tax laws up to date. For any given amount of revenue the allocations distortions will be fewer when the effective tax rates are the same over all industry than when differentials are appreciable.

Special provisions of an "incentives" type have an often-noted disadvantage. Their "cost" tends to be high¹¹. Legislatures as a rule have no way to limit tax concessions to those actions which are truly additional, those which would not be taken except for the special tax provision.

For the incremental benefit obtained, the public may pay rather dearly when the method used consists of granting tax favors to *all* in the general class (even though the group may not be large). Meanwhile, other objectives also desirable at the margin not only get no tax stimulus but go without benefit of lower tax rates which would otherwise be possible. Thus, while some results of special tax incentives may be dramatically impressive, the alternatives sacrificed rarely appear. How, then, can the public judge the true costs?

detailed matters which get into granting tax favors for this, relative penalties for that. The injection of a variety of economic issues into politics complicates the truly important job of solving society's essentially political problems.

11) When government buys office supplies or motor fuel, it pays for what it gets and no more. When it tries to get something by granting a tax concession, however, it may "pay for" more than it gets. Suppose, for example, that lawmakers agree that the public interest will be served by enlarging investment in small businesses. Unquestionably, a tax concession can stimulate such investment. The favor is granted, therefore — but to **all** such investment. The public accords the favor to every company in the general class, including firms which in any case would have acted just much as they did. For what may be only a modest **additional** investment of the kind desired, society "pays" as well for those amounts which would have appeared without the tax concession.

In short, the best interests of long-run growth, and efficiency today, seem to me to call for reduction in "special provisions", not more. If time permitted, I could give what seems to me a convincing lecture on the folly of taxing "business." But by now this talk has strayed from objectives to means.

RELATIONS TO OTHER ECONOMIES

Fiscal policy involves, not ourselves alone but "foreigners" as well. Tariff debates in the past, and more recently gold flows and the tax treatment of foreign income, have related federal financial policies directly to the ties between our domestic economy and other parts of the world. The connections are more numerous than can be discussed here, and the minimum of discussion requires us to stray again from objectives as defined strictly.

Most trade and investment are conducted privately. Why is there governmental interest of a sort to involve fiscal policy? A complete answer would take us far afield. At one extreme are matters inherently governmental. Keeping the peace is almost as nearly an end in itself as anything imaginable — but not quite, as our record, even today in the Far East demonstrates.

Other goals are more nearly means than ends desirable in themselves, e.g., achieving balance in international accounts. There is no inherent reason why government must get involved, and life might be better if there were no such involvement. But government does. No economy can be master of its own fate — including the conditions under which its subjects deal with foreigners. By playing a part a few governments can, in effect, force others to act where, if free, their publics would prefer nonintervention. And when governments fix currency exchange rates, the "normal" processes of economic adjustment to imbalances in international payments may seem unsatisfactory. Government may then seek to use fiscal measures to alter conditions¹². Why?

A nagging balance-of-payments problem has persisted for a decade. Amidst many uncertainties, there is one certainly: we cannot count upon

12) The use of federal **spending** power, other than the rather minor costs of diplomacy, to achieve international objectives is relatively new in our history. Today, however, even if we look beyond defense, dollars constitute a source of repeated debate. Foreign aid comes to mind. The goals are mixed, and their merit disputed; the amount that can be accomplished with dollars and the most effective ways of using them are also

existing economic forces to bring a desirable adjustment automatically. The operations of private market forces will not be self-correcting. Government has a part to play, an essential part. One reason for government involvement is that reactions abroad bear upon the result and may work in the wrong way. For another, inflexibilities retard adjustment¹³. But why seek a solution? What objectives are at stake, recognizing, as asserted earlier, that in itself holding gold cannot be worth enough to warrant extensive sacrifice?

Our basic objective (beyond world peace, the preservation of freedom, and humanitarian concern for the world's poor) is to be able to import. Yet there are additional objectives. One is to extend, broaden markets to permit greater and greater economies of scale. Moreover, expanding the scope for market forces by making for competition over broader areas reduces the power of monopoly. Forces from outside any one land can then protect against the domestic pressures restricting output and efficiency.

Failure to solve the long-standing problem of the deficit could eventually bring sharp break, some sudden large strain would find Americans unable to meet obligations to foreigners. Our ability to import would then decline. More probable would be the growth of direct controls on trade and investment, with proliferation of evils¹⁴.

One likely candidate will be capital flows. We know that capital has a crucial role in progress. We want capital where it will serve us best,

debated. Use of the taxing power, in contrast, is as old as tariff history. Congress has considered recently the taxation of foreign business activities and of income from abroad. Why? Other countries have tax systems which differ from ours. Americans operating there may be subject to two sets of taxes involving not only very high burdens if piled on each other but also different sets of rules. Some resolution of conflict, some harmonization, is essential. Many countries tax business (account being taken of their tax treatment of dividends) less heavily than does the United States; in view of this difference, attempts of the United States to grant American companies equality of treatment with their foreign competitors will encourage capital export from the high-tax area, ours. And the contribution of the capital to paying for cost of government will remain abroad. Many complexities are involved.

13) Two are especially important. (a) Inflexible exchange rates, e.g., the dollar in relation to the pound, franc, mark, etc., insulate producers and consumers in different countries from forces which would otherwise operate to alter prices, output, and consumption. (b) Central banks no longer permit gold movements to have the internal equilibrating effects which once worked to help restore balance-of-payments equilibrium and thus to end gold flows

14) Our government began several years ago to cut down the dollar drain which results from federal spending itself; most foreign aid spending

whether here or abroad. But when capital is located abroad, the taxes on it or its earnings will contribute to cost of government there rather than here. To the owner the location of any given total of taxes may be matter of indifference. The collectivities (societies), however, have high interest in location; and in the world today the physical situation vastly overshadows the source or ownership of funds in deciding the place where profit is taxed.

When capital leaves, the record shows up on the "wrong" side of the accounts of an economy with a balance-of-payments deficit. How much can taxes affect capital flows? In what ways? Once again, forces operate in ways too complex and obscure to be dealt with adequately here. A tax cut, however, will improve business profits and tend to make the economy more attractive for capital. In addition, tax reduction by increasing the rate of economic expansion will tend to raise interest rates and make the country a less attractive place for foreigners to borrow; the outflow of capital will be less than otherwise and perhaps turn around. But once again I stray from objectives to means.

CONCLUDING COMMENT

Taxation and expenditure on massive scales can profoundly influence the distribution of income and wealth. The many issues require analysis rather different from the kind undertaken in this talk — or at least too extensive to be added here.

One objective not mentioned so far may, or may not, overshadow the others. How could one say? In any case it calls for explicit reference, as a reminder to the economists that something outside his immediate sphere may be more important: Good government. But we can cite high authority. In the words of one of history's greatest economists, Alfred Marshall:

"Government is the most precious of human possessions; and no care can be too great to be spent on enabling it to do its work in the best way: a chief condition to that end is that it should not be set to work for which it is not specially qualified, under the conditions of time and place."

has been concentrated in this country, and military agencies have been required to do more of their buying in this country even though the cost is higher than in foreign lands. To greater extent than we like to admit openly, Uncle Sam in his military buying and foreign aid is trying to achieve the results which would follow from a devaluation of the dollar. The Interest Equalization Tax is in effect much the same as a selective devaluation of the dollar.

VERGİ POLİTİKASININ HEDEFLERİ : GAYELERE BAKIŞ*

Prof. C. Lowell HARRISS
Columbia Üniversitesi

Federal devletin "elde etme ve harcama" portesi 1968 yılında 200 milyar dolar civarında olacaktır. Bu devasa faaliyetler birçok sebeplerden dolayı devamlı incelemeyi gerektirmektedir. Federal maliye her şeyden daha fazla "çok - gayeli" niteliğe lâyık görülmektedir. İktisatçılar bir boyutu, sonuçların veçhelerini veya beklenen sonuçları kastederken "vergi politikası" terimini kullanmaktadırlar. Terimin kullanımında kesinlik bulmak zordur. Umumiyetle istihdam ve fiyat seviyeleri üzerindeki tesirlerde dâhil edilmektedir. Maliyet ve kârların dağılımı, iktisadî büyüme, Federal Hükümet - Eyaletler arası ilişkiler ve milletlerarası iktisadî meseleler üzerindeki tesirler hakkında mütabakat azdır. Ancak bugünkü bütçelerin boyutları bahis konusu olunca hayatın bütün bu ve diğer veçheleri tesir altında kalacaklardır. Hedef olarak neyi ittihaz edebiliriz?

DEVLET HARCAMALARI

Bütçe politikasının hedefi halkın isteğini yerine getirmektedir. Devlet varlığının sebebi halka hizmettir. Federal devlet ise memleketteki her ferde hizmet eder. Bu çeşit müşahadeler basmakalıp ve bilinen şeyler olmakla beraber umumiyetle bilinen şeylerin kötü talihini — yani ehemmiyet verilmemeyi — paylaşırlar. Halkın istemesi "gerektiği", veya konferansçının görmek istediği hususlar üzerinde durmak, veya meseleleri görmemezlikten gelip çözümler getirmeye çalışmak oldukça caziptir.

Halkın değer yargıları akademisyenlerinkinden farklı olabilir. Her halde, hedeflere varmak için gerekli olan vasıtalar, sonucu ve akıllıca seçilebilen hedefleri etkilemelidir.

*) İleri sürdüğüm fikirlerin bağlı olduğum teşkilâtların fikirleri olarak anlaşılması gerekir.

Aşıkâr olan diğer iki nokta dikkati gerektirmektedir: (1) Devlet tarafından yapılmış olan halk tarafından, yani, bütün güç ve eksiklikleri ile insanlar tarafından yapılmış demektir. (2) Hedeflere varmak için Amerikalıların sarf ettikleri gayretler, ferd ve grup arzularını yerine getirmek için bir araç olan devlet kanalı ile yönetilemezler. İstihsal genel olarak piyasada ferden yaptığımız şeylerin ürünüdür. İstihlâkin çoğu daha da özeldir. Kollektif arzular her zaman ferdi arzulardan ayırt edilemezler. Devletin yerine getirmesini arzuladığımız hedefleri tanımlarken bu husus sıkıcı ve karmaşık bir hakikat olarak karşımıza çıkmaktadır.

Cumhurbaşkanının gelecek malî yıl (1968) bütçesi, müdafaa - dışı maksatlar için *ferd başına* harcamaların (1966 yılı cari fiyatları ile) 10 yıl öncesinden 208 dolar fazla olmasını teklif etmektedir¹. On yıllık müddet zarfında müdafaa - dışı harcamalardaki artışı karşılamak için gerekli *vergi artışı*, beş kişilik bir aile başına 1000 doların üzerinde olacaktır.

Tercihlerin Yapılması

Böylelikle, (millî) hükümetten neler bekleyebiliriz? İyi, kötü bazı sebepler, hedeflere varmak için fonksiyonları icra etme hususunda diğer kurumlardan ziyade (millî) hükümetin kullanılmasını icap ettirmektedir. Spektromun diğer ucunda özel olarak (yani teşebbüsler, insancıl, kâr gayesi gütmeyen kurumlar ve aileler aracılığı ile) yapamadığımız şeyler vardır: Millî müdafaa, dış işlerin idaresi, para mekanizmasının işletilmesi ve eyaletlerarası ticâret bu hususlara misal olarak verilebilir. Özel olarak yapmak istemediğimiz veya hiç değilse çoğumuzun yapmak istemediği şeyler de vardır; muhtaca yardım bu hususa bir misaldir, ancak ulaşım hizmetlerinin sağlanmasında farklı bir durum ortaya çıkar.

Devletin meselelere müdahale etmesi lehindeki fikirler genel olarak özel hususları içine almakla beraber, her birinin birçok dalları olan programların toplam etkilerine ehemmiyet verilmez. Akademisyenler arasında da yaygın olan bir ortak eğilime göre birşey yapılmaya değer ise ancak (millî) devlet vasıtası ile yapılmaya değer olmalıdır.

1) Hesaplar nakit bütçesi içindir. Müdafaa harcamalarındaki ferd başına görülen artış 10 senede (1966 senesi cari fiyatlarından) 75 dolardır: Ce Lowell Harriss, **The Budget for 1968** (1968 Bütçesi), Manufacturers Hanover Trust Co., Şubat 1967. 1968 senesi toplam bütçe nakit harcamaları, bütçede 172 milyar dolar olarak tahmin edilmiştir. Nakit bütçesine dahil edilmeyen posta idaresi, teşebbüs, vakıf ve diğer daireler harcamaları 27 milyarın üzerine çıkacaklardır.

Fikrimce, millî politikanın bugünkü hedefler listesinin başlarında, toplum isteklerini ortaya çıkarmaya matuf usulleri geliştirme vasıtalarının bulunması gereklidir. İstekleri yerine getirecek kaynakların sınırlı olması karşısında Amerikalılar alternatifler arasında seçim yapmalıdırlar. Hangi hizmet ve transfer ödemelerine en çok değeri veririz? Ve bunların nispi tutarları nedir?

Piyasada mal alıp satarken hergün birçok kereler "oy" kullanırız. Bu oylar tercihleri gösterirler; öncelikleri tesbit ederler. Arz ve talep şartlarının bileşmeleri değişikçe alternatifler yeniden fiyatlandırılırlar. Piyasa prosesi alternatiflerin mesele ile direkt olarak ilgili olanlar tarafından değerlendirilmesine sadece imkân vermez, aynı zamanda mecbur da eder². Piyasa vetiresi onbinlerce inikâs elemanının az çok devamlı intibakına imkân vermekte ve böylece intibakın çoğu küçük miktarlarda olmaktadır.

Federal harcamalar hakkındaki kararlar daha değişik bir şekilde alınmaktadır. Hizmet edilen veya edilmeyen kimselerin *direkt* olarak karara katılma imkânları azdır. Vergi yükünü taşıyanlar, harcama kararlarına, yol göstermek hususunda daha da az fırsata sahiptirler. Harcama kararlarını ıslah etmek için muhtelif yolların araştırılması daimi desteğe lâ-yiktir — ve araştırmaya bugün aktif bir ilgi gösterilmektedir —.

Yeni Federal Programlar

Vergi Kurumunun (Tax Foundation) yayımlanmamış bir cetveli 1966 ve 1967'de müdafaa - dışı 40 yeni federal programın mevcudiyetini ve 1961 senesinin başından beri 100'e yakın program yapıldığını göstermektedir. Bundan başka, 1960'ta uygulananlardan çoğu, esasen mevcut işlere yapılan harcamaların arttırılması şeklinden daha başka yollardan genişletilmişlerdir. 1968 bütçesinde yaklaşık olarak 20 yeni müdafaa - dışı program teklif edilmiştir.

Devlet Harcamaları Hedeflerinin Millet Çapındaki Veçheleri

Federal harcamaların her unsurunun memleketteki her ferdin çıkarlarına hizmet ettiğini söylemek biraz modası geçmiş bir fikri ileriye sürmektir. (Ancak burada bir istisnaî durum mevcuttur: Hizmet müstehliklerinin ödedikleri borç veya ücret maliyeti karşılırsa.) Bu nokta bir

2) Özel tasarruflar, kararların alınmasında oya sahip olmayan "üçüncü şahıs" ları da etkilemektedir. Bir fonksiyonun icrasını (piyasaya mukabil) devlete bırakma lehindeki sebeplerden biri de üçüncü şahıs menfaatlerinin daha müsait olarak hesaba katılabileceğidir. (ve muhtemelen kullanılacaktır). Şüphesiz ki, potansiyel imkânları kuvveden fiile çıkarmak geleceğe güvenmekten daha fazla bir garanti icap ettirir.

hedef olarak dahi aşırı mıdır? Belki. Masraf herkese yük tahmil eden bir vergi sistemi sayesinde yapılmaktadır. Bu sonuncu husus, millî menfaatlerle yakından ilgisi olmayan programların gerekliliğinin savunmasında güçlük doğurmaktadır.

"Millî menfaat" kavramı epeyce güçlük arzeder. Bütün topluma faydası dokunan şeyleri tesbit etmek her zaman kolay değildir. Boyutların ölçülmesi çok karışıklık arzedecektir. Bazı toplum mensuplarına açıkça faydası dokunan programlar mutlaka toplum refahını arttırmazlar. Yeni programların başarıları dar bir çevreye aittirler. İnsanların birbirine muhtaç oldukları bir dünyada, küçük bir grup ve bütün toplum arasındaki bağlantılar şüphesiz anlaşılabilir. Küçük menfaatlerin az çok eşit hususi fayda görecekları bir değiş - tokuştan bahsedebilir. Ancak federal programlar daha ayrıntılı oldukça ve 200 milyon Amerikalının menfaati için içine girdikçe, diğer kısıtlı menfaatlerin hesaba katılmaları zordur. Bu ilişkiler piyasanın (ve vergilemenin) tam manâsı ile dikkate almadığı üçüncü şahıs unsurlarının ilişkilerine benzerler. Federal devletin bir faaliyeti deruhte etme sebepleri azaldıkça programlar daha özelleşmektedir.

Harcama programlarının özellik derecesi arttıkça, halka tüm olarak hizmet problemi giriftleşmektedir. Vergi nispetlerinin düşürülmesi, milyonlarca Amerikalının gayelerine varmaları için bir vasıta olarak nispeten büyük bir cazibe arz etmektedir.

Teşkil edilen cemiyetin mahiyetine ait meseleler çözümlenmeye muhtaçtır. Daha fazla sayıda programların ve daha büyük rakkamların kümülatif tesirleri gelecekte, ayrı ayrı üniteler hakkında kararların alınmadığı meseleler doğuracaktır. Dikkati gerektiren bir başka hedef de, şahsî hürriyetlerinin artmasıdır (azalmasına mukabil). Vergiler, şüphesiz bizi kısıtlamaktadırlar. Federal harcamalar da aynı tesiri görürler — bu husus bazı hallerde aşikâr olmakla beraber, umumiyetle karışıktır. Kaç tane Amerikalı, karayolu ve şehir tanzim plânlarından etkilenmektedir? Federal harcamanın artması ile firmalar ve mahallî idareler ne denli tesir altında kalmaktadırlar? Sam Amca'nın, yani onun adına hareket edip doları istedikleri gibi harcayanların tasarrufları birçok hususlarda bizlere dokunduğu zaman, hayatın niteliği ne denli değişmektedir?

HEDEFLER VE ALETLER : GAYELER VASITALAR

Nihai Gaye Olan ve Başka Gayelere Vasıta Teşkil Eden Hedefler :

Ferd ve grup hedeflerinin tipleri çok çeşitlidir. Hayatta önemli olan hususların bazıları, bir faninin ifade edebileceği kadar, sevgi, güzellik, gü-

venlik, heyecan, barış, sıhhat, ümit, mizah, zerafet, v.s. gibi şeylerdir. Bazan gaye veya hedef adını verdiğimiz diğer şeyler ise daha doğru bir anlamda vasıtalarlardır. Bunlar, daha esaslı gayelere varmada gösterdikleri etkinlik açısından değerlendirilecek olan hususlardır. İktisat tartışmasında bazı vasıtaları gaye statüsüne koyar gibi görünebiliriz. Ancak bu tutum bizi yanlış yönlere götürür. Düşük faiz hadleri, denk bütçe, ve altını elde tutma kendi başlarına önemleri olmayan hedef örnekleridir. Bunların arzulanma sebepleri, başardıkları hususlarda bulunmalıdır³. Aynı şey devrevi istikrarsızlığı azaltmaya da uygulanabilir.

Bir ölçüde harb zamanları istisna edilirse, ne bu memleket, ne de diğerlerinde kollektif hedefler açık seçik olarak ortaya konmayacaktır. Bütün iyi yanlarına rağmen 1966'nın İş Kanunu bir hedefler sınısinesini formüle etmemektedir. Güç meselelerin ne şekilde çözümleneceği hakkında ne yeter derecede sarih birşey, ne de ittifak vardır. Ancak, bir karar verme mecburiyeti de mevcuttur.

Muhakkak, Mümkün, Muhtemel, ve İmkânsız Olan Hususlar

Alınan kararlar, realite olarak boyutları ile pek azımızın uğrayacağı miktarlar ihtiva etmektedir. Ekonominin diğer boyutlarındaki değişikliklerle ilgili olarak, seneden seneye, büyük tesirler icra etmeye yeterli değişiklikler vuku bulmaktadır. Ancak, ne büyük miktarlar, ne de mümkün değişiklikler bize her dilediğimizi yapmaya müsaade edeceklerdir. Bütçe henüz mucizeler yaratacak bir âlet değildir.

Başarıya ulaşmak için gerekli kaynaklar mutlaka mevcut değildir. Daha büyük ve daha iyi sonuçlar almak için, bir programa veya projeye daha çok para sarfetmek gerekli olabilir. Ancak, bir kaide olarak, dolarlar tek kısıtlayıcı faktör değildir. Vasıflı işgücü ve diğer reel unsurlar, büyük genişlemeyi mümkün kılacak miktarlarda elde edilemeyebilirler. Bu tıkanıklıklar sadece harb ve çabuk kalkınma zamanlarında meydana gelmezler. Fakirlikle savaş ve şehir tanzimi programları ve diğerlerini de, sadece paranın çare bulamayacağı kısıtlayıcı faktörlerle karşılaşmışlardır.

3) "Düşük" bir faiz haddi, bu faiz haddinden borç alınabilirse borç alıcıya arzu edilir görünebilir, ancak borç verilebilir fonları azaltırsa ve borç alıcının istediğini elde etmesine mani olursa, ona kötü bir şekilde hizmet etmiş olacaktır. Mamafih, her iki durumda da tasarruf sahipleri düşük faiz hadlerinin başarısından daha az etkilenecektir.

Ekonominin işleyişi hakkındaki bilgilerimizde eksiklikler mevcuttur. Süreçler (vetire-process) arasındaki ilgiler tam olarak anlaşılammıştır. Tahminlere güvenilmez, vesaire. Ekonomiyi fiskal ve moneter vasıtalar yolu ile idare etmede mümkün'ün sahası sınırlarla çevrilidir ve bunların ne olduklarından tam emin değiliz.

TAM İSTİHDAM

“Tam”, “maksimum” veya “yüksek” istihdam “düşük” veya “minimum” işsizlik, bana genellikle bir hedef olarak son derece önemli gözükmektedir. Bir ölçüde bu, aşağı yukarı nihai gayedir. Bundan başka, federal politikadaki gayelerin sınırlanmasında, yüksek önceliği gerektiren bir vasıta olarak da çok kuvvetlidir.

Erkek ve kadınların ve onların mülkiyetlerinin arzu edilmeyen atılışı, elde edilebilecek gelirin kaybı demektir. Önüne geçmek mümkün olduğu halde maddî refahtan mahrumiyet kötüdür. Fakir bir dünya ve memlekette — ki, bizimki dahi yakında bir bolluk memleketi olmayacaktır — bu çeşit kayıplar aşikâr bir şekilde kötüdür. İstihdam yüksek olduğu zamanlar, ırk çatışmasının halli, şehir ve çiftlik, gençlik ve ihtiyarlık problemlerine çare bulmak daha kolaylaşacaktır. Ancak, bu konuda söylenecek şeylerin hepsi bu değildir. Birçok insanlara göre, şüphesiz, atıl kalmak insan vekarını ve şahsî tatmini kaybettirir. Nakdî değerleri olmamakla beraber, bu nitelikler önemsenmesi gereken bütünün esası bir parçasıdır. Anlamli faaliyetin değeri yüksek olmalıdır.

Ancak, tam istihdam arzu edilir olmasına rağmen, bazı açıklamalar gereklidir.

1. Halk bahis konusu hususu tasvip etmekte midir? (Burada sualim, belki bilmeden işsizlik yaratan hükümet politikasını içine almaktadır — meselâ minimum ücretleri verimliliğin üzerinde tespiti — ancak tartışmaya bunu dahil etmemeye mecburum.) Sualin cevabı bazı sıkıcı meseleler getirmektedir. Son oniki senenin tecrübesi şu sıkıcı düşünceyi ortaya çıkarmaktadır. Yaklaşık olarak tam istihdam da — yüzde 95 civarı — çalışan toplum bu seviyede daha iyiye doğru gitmek, istihdamda yüzde birlik bir artış sağlamak (veya işsizliği azaltmak) için az gayret gösterir. Bu tek yüzde birlik artış ve temsil ettiği milyonlar değerinde olan millî hâsıla, bir iktisatçıya ve daha çok direkt olarak ilgili olan milyonu aşkın

işçiye ve ailelerine oldukça önemli gözükebilir. Ancak, halkın çoğunluğu için mesele uzak, aceleyi gerektirmeyen ve enflasyon tehlikesinden daha az ehemmiyetli görünmektedir.

2. “Düşük istihdamın” ve (fabrika kapasitesi ve “işgücü” gibi kavramların) (a) tarifinin ve (b) ölçülmesinin geliştirilmeye ihtiyaçları vardır. Bu noktaya sık sık değinilmektedir. “Gizli” işsizlik çok reel olmakla beraber, ölçülmesi çok güç olabilir. Daha az tanınan ve karşılanması güç olan bir ihtiyaçta, doldurulmayan işler hakkındaki rakamlardır. Ekonomi kaynakların tam kullanımı noktasına yaklaştıkça, bilmemiz icap eden hususları ölçmek zorlaşmaktadır.

3. İşsizliğin sebepleri bazan açık ve aşikâr olarak görünürler. İşsizlik düşük seviyelere inip te doldurulmayan işlerin sayısı nispeten çoğalınca, arta kalan işsizliğin sebepleri muhtemelen giriftir.

Birkaç yıldan beri yapılan tartışmalar “toplam talebin” ve “yapısal” kuvvetlerin mahiyetini ve nispi ehemmiyetini açığa kavuşturmaya yardım etmiştir. Bu hususta bir açıklama yaparsak : düşük istihdamın sebepleri hakkındaki tartışmalar, ekseriya ehemmiyeti küçümsemeyecek bir elemanı — ücret haddini — nazarı itibare almamaktadır.

4. Tam istihdamın bazı maliyetleri vardır. İşgücü kıtlığı bazı hizmetlerin çabuk yapılmasını (meselâ, fazla para ödemekle) isteyenler için güçlükler yaratmaktadır. Bu hizmetler, taksî, hastabakıcılık, tamir hizmetleri olabilir. Toplum hâsıla ve gelir eskisinin fazla olmasına rağmen, bazı dezavantajlar, ölçülmesi güç bazı masraflar meydana gelmektedir.

5. Yakın vadeli ve uzak vadeli mülâhazalar mutlaka uygunluk göstermezler. İş hacminin düşmesinin kötü birşey olmadığı fikri tereddütle söylenebilir. Ancak, belki iktisadî gerileme — para ve maliye politikaları ile elimine edilebilecek düşük istihdam — daha sonra, (belli bir fiyat seviyesinde) yüksek istihdam şartlarını hazırlamaya yardım eder.

ENFLASYONDAN KAÇINMA

İstihdam beşerî değere sahiptir. Fiyat seviyesi istikrarı, kendi başına, aynı derecede bir liyakate sahip değildir. Ancak, fiyat seviyesi istikrarı ve istihdam kendileri ötesindeki amaçlara erişmek için vasıtalarıdır. Fiyat seviyesindeki değişiklikler önemli iki husus olan (1) Toplam reel hâsılayı ve (2) Paylaşılmasını etkilerler. Fiyat istikrarı amacı, iktisatçıların

verdiğinden daha fazla bir ehemmiyet arz etmektedir. İktisatçıların “biraz” enflasyona gösterdikleri tolerans, “makul” fiyat istikrarına razı olma isteği beni rahatsız etmektedir.

Girift ve yanlış anlaşılmuş vetirelerin — fiyat seviyelerindeki değişikliklerin sebep ve tesirlerinin — kısa da olsa tartışmasına zaman müsaade etmemektedir. Bütçe politikasının, sık sık ileri sürüldüğünün aksine, fiyat seviyesindeki değişiklikler üzerinde daha az bağımsız önemi vardır; sonuçlar, ayrı kontrollere tâbi moneter gelişmelere dayanır. Mamafih, federal bütçe ile ilgili kararlar fiyat seviyesi istikrarına önem atfetmektedir.

Fiyat Seviyesi İçin Daha Yeterli Ölçü İhtiyacı

Maalesef, fiyat seviyesinin geçmişte ve şimdi ne olduğunu bilmemekteyiz. Fiyat göstergelerinin mükemmelleştirilmesi için mümkün olan dan fazlası yapılmah idi. Kabiliyetlerimiz dahilinde olan bazı değişiklikler mükemmelliğe yöneltilebilirdi. Diğer mümkün hususların liyakatları tartışma konusu olmaktadır, ve bazı meseleler çözüme gelmemektedirler. Başkan Johnson, iki sene önce Müstehlik Fiyat İndeksinin senede yüzde 1-1/2 bir sapma meydana getiren eksiklikleri olduğunu resmen kabul etmişti. Bu sapma şu şekilde kendini göstermektedir: indeks senede yüzde 1-1/2 artsa bile hakiki seviye aynı kalmaktadır. M. E. İ. hakikaten bu saptamaya sahipse, bu hangi istikametle ve hangi muhtemel miktardadır. Beyaz Saray, veya B. L. S. (Bureau of Labor Statistics) yanlışlığın varlığını biliyorlarsa ve boyutu hakkında bir fikre sahipse, neden düzeltmeler yapmamaktadırlar? Bir şüphe olduğu takdirde, bunu bertaraf etmek için gayret sarf etmek gerekli değil midir? Memleketimizin fiyat seviyeleri ve istihdam hakkında malûmat edinecek imkânları mevcuttur.

Deflasyon Hakkında Kısa Bir Açıklama

Prensip olarak, düşük fiyatlarda, artan verimlilikten doğan bazı faydalar elde edilse dahi, fiyat seviyesinin düşmesinden kaçınmak bir amaç olarak arzu edilir gözükmemektedir.

Katılıkların ve enfeksibilitenin olduğu bir ekonomide, fiyat seviyesinde genel düşmeye sebep olan kuvvetler, işgücünün ve diğer prodüktif kapasitenin kullanımında da düşmeye sebep olabilirler. Birçok ücret hadleri ve diğer fiyatları hiç değilse birkaç ay ve hattâ seneler boyunca aşağı doğru enfleksibl olurlar. Para talebi düştüğü takdirde, satın alınan insan - saat miktarı, saat başına ücret haddi azalmadığı takdirde düşecektir. Bundan başka, fiyatlardaki düşme, gelecekte düşmeler olacağına

dair tahminlerin yapılmasına sebep olabilir. Netice olarak, bazı alımlar, toplam talebi geçici olarak kısarak, erteleneceklerdir. Bu birkaç hafta ilerideki envanter veya daha uzun bir zamanda bitecek yeni bir inşaat için olabilir.

Enflasyon, İşler ve Uzun Vadede İstihsal

Fiyatlar genel seviyesindeki bir bazılarına zararlı, diğerlerine faydalı olur. Enflasyonun reel satın alma kuvvetinin dağılımına tesiri tecrübi olarak sık sık müşahade edilmiştir. Bu tesirler ne son derece kötü, ne de bazan belirtildiği gibi zararsızdırlar. Eğer, fiyat seviyesindeki yüzde 2 gibi bir artışın doğurduğu gelir dağılımı değişikliği ve toplam istihsalde, senelik istihdamın yüzde birine eşit bir fark gibi 2 alternatif karşısında bulunuluyorsa sonuncu alternatif birçok sebeplerden dolayı genel destek görecektir. Ancak, bunun hakiki bir tercih olup olmadığından şüpheliyim.

Fiyat seviyesi değişikliklerinin diğer tesirleri daha az tanınmıştır. Ancak bunların birleşik tesirleri önemli olabilir. Uzun vadede, enflasyonun, büyüme, verimlilik ve genel refah üzerindeki birikmiş tesirleri, genellikle tanındığının tersine olabilir. Kısaca ve dogmatik olarak meseleyi düzeltmeye çalışalım.

1. Fiyatlar genel seviyesindeki değişimler (a) bütün fiyatlara, (b) aynı kuvvet ve zamanda etkili değildir. Fiyat *ilişkileri*, (gerçek) talep ve arz kuvvetlerinin uzun vade çerçeveleri içinde işleyişlerinden başka sebeplerle değişirler. Netice olarak, teşebbüslerin ve bütün iktisadî işlerin randımanlı bir şekilde idare edilmesi daha güç olmaktadır. Alternatiflerin mukayesesinde mantıkî hesaplar zorlukla yapılabilmektedir. Fiyat seviyesindeki değişiklikler olmadığı takdirde kaçınılması mümkün olan yanlışlıklar meydana gelmektedir. Bundan başka kaynak dağılımı bozulur.

2. Bir yatırımın veya taahhüdün vadesi uzaklaştıkça (a) nispi fiyatlar veya (b) genel seviyedeki değişikliklerden doğan hata yapma tehlikesi artmaktadır. (a) Karar ve sonuç arasındaki devre meselâ 5 sene olacağına 20 sene ve (b) fiyat seviyesi istikrarlı olacağına değişken olursa hesaplar daha da yanlış olabilir. Para biriminin değerinin belirsiz olduğu hissedilirse (bu sadece değişiklikler vuku olduğu zaman olmaz.) toplumca faydalı olabilecek bazı teşebbüslerden ya vazgeçilir, ya da bunlar azaltılır. Diğer taraftan beklenen fiyat seviyesi değişikliklerinden dolayı para açısından akıllıca görülen diğer teşebbüslere girişilecek

ve bunlar, nispeten arzu edilenlerden fazla kaynak istihkakı alacaklardır. Başka bir deyişle, bugün için en iyi yargılar, (kaynak elde edilmesi, teknolojik realite, müstehlik zevkleri, v. s.) deki hakiki değişikliğin sebebini teşkil edecek bir esasa sahip olmayan fiyat-seviyesi değişiklikleri ile yanılacaklardır⁴

3. (a) Vergi kanunlarımız ve muhasebe tekniğimiz bir veri olarak alındıkta, fiyat-seviyesi değişmesi durumu ve (b) paranın satınalma gücündeki belirsizlik, fikrimce, uzun vadede sermaye terâkümünü azaltacaktır. Herkesin teslim ettiği gibi, bu mesele ile ilgili unsurlar girifttir. Bu hususta herkesin fikri aynı değildir. Sermaye terâkümü için elzem tasarruf, enflasyonla olan münasebetleri belirsiz birçok sebeplerden doğmaktadır.

4. Fiyat seviyesi değişikliklerindeki belirsizlik borç akitlerinin kullanılmasını cesaretini kırmaktadır. Belirsizlik arttıkça uzun vadeli borç akitleri hem borçlular, hem de alacaklar için cesaret kırıcı olur. Belirsizlik bir masraftır. Ancak, karşılama meselesi hariç kimse bunu nazarı itibare almaz. Borçlarda, masrafı aksettiren karakteristik icat faizdir — risksiz bir haddin üzerindeki "prim". — Bir borcun vadesi birkaç ay ise fiyat seviyesindeki belirsizliğin faiz hadlerine tesiri fazla olmayacaktır. Ancak, 5 sene için belirsizliğe atfedilen miktar önemli olacaktır; 20 veya 40 sene için tutarlar çok büyük olabilir. Bu durumda, faiz hadleri, çarpıcı miktarda artmaz mı?

Hangi faiz-haddi seviyesi ihtimal dizisi içindeki belirsizlik derecelerine uygundur? Meselâ, fiyat seviyesinin muhtemelen yüzde 1 artacağı fakat büyük bir ihtimalle birkaç yıl içinde artışın yüzde 2 veya daha fazla olacağı ve fiyatların düşmesi ihtimalinin pek az olacağı hususlarında bir tahmin yapıldığını düşünelim. Bu şartlar altında bir borçlu veya borç verici olarak, 20 senelik veya yeni bir evin hayatına eşit vadeli bir borç için hangi şartlar koşulur? Faiz hadlerinin *yapısı* da bazı meseleler arz etmektedir. Uzun vadeli borçların faiz hadleri ile kısa vadeli borçların faiz hadleri arasındaki ilişki nedir?

4) Meselâ, inşaat ve diğer masrafların artacağı tahmin ediliyorsa, ihtiyaç kendini göstermeden prodüktif bir kapasite yaratmak akıllıca gözükken bir davranış olmayacak mıdır? Fakat böylece yeni kapasitenin bir kısmı birkaç hafta, veya daha fazla atıl kalacak ve fabrikanın kullanılmaması (tam kullanımdan evvelki atıllık) şeklinde bir kayıp meydana getirecektir. Bundan başka, inşaatı önceden yapmakla şirket, bir fiyat seviyesi artışı tahminini gerektirecek durumda bulunmadan verebileceği karar esnasında kullanabileceği en iyi tekniği kullanamaması durumu meydana gelecektir.

Uzun vadeli borç âletlerinin, kira akitlerinin ve diğer uzun vadeli akitlerin para cinsinden ifadesi yanıltıcı olabilir. Konut ve diğer sermaye araçlarının uzun vadeli borçlarla finanse edilmesinden ekonomimiz fayda görmüştür. Fiyat seviyesindeki belirsiz olacağına dair yapılan tahmin, konut veya önemi az olmayan diğer prodüktif kapasitenin kullanma süresine az çok eşit vadeye sahip borç kullanımını teşvik edeceğine engel olur.

5. Geçmişteki enflasyon kaydı ve gelecekte fiyat seviyesinin artacağına ciddi bir şekilde düşünülmesi, endirekt olarak düşük istihdamı teşvik eder veya sebep olur. Küçük bir enflasyonun, tam istihdamın düşük bir fiyatı olduğu inancı genellikle kabul edilmektedir. Fakat bu inanç, realist bir tercihi aksettirmemektedir. Fiyat seviyesinin artacağı düşüncesi, normal zamanda vuku bulandan daha fazla bir ücret haddi artışına sebep olur. Bu doğru olduğu takdirde — ki kat'iyetle tahmin edilemez — bir miktar insan - saata atalete itilecektir. Vetire tedrici, endirekt ve tecrid edilmesi kat'i surette imkânsız olabilir. Fiyatların ve diğer faktörlerin, pazarlık kuvvetinin, hükümet politikasının (meselâ, minimum ücret hadlerinin yükseltilmesi gibi) tahmin edilebilme kabiliyeti bu hususa büyük etkide bulunacaktır. Çare, yüksek ücret hadlerini muteber kılmak için, para yaratılması olacaktır⁵.

6. Fiyat - seviyesi istikrarını bir amaç olarak almanın diğer bir sebebini müşahhas, realist ve sorumlu terimlerle ifade etmek kolay değildir. İktisadî haya birçok noktalarda daha zor olmaktadır; iki misal vermeme müsaade ediniz: (a) Yüksek eğitim faaliyetlerini, bilhassa ücretleri finanse etmek zordur. Birçok yıllardan beri — talebelere, ebeveynlerine, eski mezunlara, diğer bağışçılara, ve vergi mükellefiyetlerine büyük masraflar yükleyen — birçok gayretler müsbet neticelere varmıştır. Ancak, bu noktalarda eminim meseleler daha da büyük görünmektedirler, çünkü, kısmen, öğretim üyeleri gelecekteki belirsiz bir miktar enflasyona karşı korunmak istemektedirler. Değirmen tekerlekleri gittikçe yorucu olmakta ve insanların telâfi, kariyer taahhütleri ve yüksek eğitimde devlet - özel dengesi gibi meselelerine rasyonel, sempatik ve verimli çözümler bulmak zorlaşmaktadır. (b) Ücret ve maaşlar, devlet masrafları içinde büyük

5) Boşluklar, geçirilmiş olan tecrübenin sathî bir şekilde tefsirini zorlaştırmaktadır. 1950'lerin sonlarında ve 1960'daki moneter ve fiskal kısıtlama o zamanki işsizlik açısından masraflı olabilirdi. Ancak, bahis konusu tedbir erken 1960'larda ücret hadlerinin yukarı doğru tazyikini azaltıp, böylece birkaç yıl fiyat seviyesi artışı olmadan genel bir gelişme imkânının yaratılmasına yardım etmemiş midir?

gözükmektedirler. Münferit meseleler bir tarafa, geniş meslek grupları için dahi "uygun" ücret hadlerini tespit etmek için objektif kriterler nadirdir (meselâ : 10 yıllık hizmeti olan polis, ilkokul öğretmenleri, postacılar, v.s.). İş güvenliği ve emeklilik sistemleri miktar ayarlamasında büyük boşluklara itebilirler. İşverenin kazanç kayıtları verimliliği tespitte elverişli değildir. Kemmi farklar ekseriyetle karanlıktır. Doların gelecekteki satınalma kuvveti hakkındaki şüphelerin sonucu olarak kamu teşebbüslerinin işletilmesi ile ilgili problemler zorlaşmaktadır.

7. Enflasyon tazyikleri direkt kontrolleri davet etmektedir. "Gönüllü" den daha ileri giden gösterge yaklaşımı." Bu çeşit kısıtlamaların ilk bakışta göründükleri gibi, zararsız ve ilk kapsamı içine kısıtlanmış olan direkt kontroller, halkı kendi menfaatleri lehine olduğuna inandıkları hususlara karşı hareket etmeye zorlamadıkça başarılı olamazlar. Önceden tahmin edilebilen hiçbir kontrol kısa vadede bütün ekonomiye iyi veya kötü bir şekilde tesir icra edemez. Mamafih, epek bir zaman geçtikten sonra direkt kontrollerin prodüktif sisteme ve sosyal yapıya çok zararları dokunur. Ancak, enflasyonu meydana getiren kuvvetler yumuşatılmadıkça, enflasyonun realiteleri değişik yerlerde değişik şekillerde ortaya çıkacaklardır. Birçok etkiler tamamen ölçüden kaçacak şekilde saklanacaklardır. Daha hür şartlar altında nelerin gelişebileceğini halk ne şekilde öğrenebilir? Üretim ve istihlâkteki farklar kötüye doğru bir değişme olacaktır.

8. Dış ödemeler dengesi arzu edilmeyen şekillerde etkilenecektir.

9. Fiyatlardaki artış trendine son vermek ameliyesi gerilimler ve kayıplar doğuracaktır. Bu hususta Brezilya ve Şili ifrat durumlarına bakmaya lüzum yoktur. 1950'nin son aylarındaki kendi tecrübelerimiz, enflasyon afetini defetme gayretlerinin istihdam açısından ne kadar masraflı olabileceğini göstermektedir.

İKTİSADİ BÜYÜME

Tarihte biraz gerilere göz atarsak, Alexander Hamilton ve Albert Gallatin'in iktisadî büyümeyi federal maliye politikasının açık gayesi şekline koyduklarını görürüz. Ondokuzuncu asır vergi tarifeleri hususundaki

6) Aşırı basitleştirme pahasına dahi, uzun vadede anti-enflasyonier başarıların (a) para miktarındaki artışı ve (b) tedavül hızını eskisinden daha düşük seviyede tutan direkt kontroller sayesinde elde edileceği fikrini benimsiyorum.

tartışmalar, vergileme kudretinin ne *şekilde* gelişmeyi teşvik edecek tarzda kullanılabileceği hususundaki görüş ayrılıklarını aksettirmektedir. Andrew Mellon'un I. Dünya Savaşında carî olan vergi nispetlerini düşürme konusundaki iddiaları bunun iktisadî gelişmeyi hızlandıracağı inancını aksettirir. v.s. Kısaca, iktisadî büyüme maliye politikası amaçları arasında bir öncelik tanırsak, yeni bir şey yapmış olmaz fakat, cumhuriyet kadar eski bir pratiği devam ettirmiş oluruz. Teklif edilen ve reddedilen metodların analizi, elde edilen veya vazgeçilen (iyi veya kötü) neticeler, sağlam bir bilgi veya boşlukları, ittifakı veya kesin ayrılıkları ortaya koyacaktır. Başarılan hususların çoğu, insanların özel sektördeki faaliyetlerinden meydana gelmiştir. Devletin rolü, faydalı veya faydasız, artmıştır; Bu husustaki muhtemel durumlar ilgi çekmektedir.

İktisadî büyüme neden gereklidir? Büyüme bir hedef olarak belirtirken, tarif olarak, sadece "tam istihdamın" gerçekleştirilmesinden veya, hali hazırdaki prodüktif kapasitenin tam kullanımından elde edilebilecek olan faydadan daha iyi birşeyi kastetmekteyiz. "Daha iyiliğin" kesin muhtevası, malesef, tamamiyle sarîh olamaz⁷. Daha tatminkâr bir şekilde yerine getirilen ihtiyaçlar kollektif (sosyal) ihtiyaçlar olacaktır. Meselâ, barışın korunması; ancak, çoğunluğun daha bariz bir şekilde özel olacaktır. Bu ihtiyaçlar daha fazla hâsıla (kalite dahil olmak üzere), hâsıla ünitesi başına daha düşük masraf (hâsılayı arttırmaktan ziyade, daha arzu edilen boş zaman), veya bunların bir bileşkisi olabilir.

İktisadî büyüme, seneler ve nesiller boyu devam eder. Uzun vade için maliye politikası ile ilgili kararlar alınırken, önem verilmesi gereken mülâhazalar, kısa vade için alınan kararlardaki önemli mülâhazalardan farklı mıdır? Özel işlerden farklı olarak, büyüme konusu gerçekten kollektif, toplumsal bir mesele midir? Bu suallere verilecek ilk cevabımız ne olursa olsun, muhakkak ki, iyi cevaplar, çoğumuzun yaptığından daha derin analizleri gerektirmektedir. Devlet cebir kullanır. Müteakip nesil muhakkak ki, bizden daha müreffeh olacaktır. Bu takdirde, daha sonra gelecekler uğruna halkı fedakârlık yapmaya zorlamak uygun mudur?

Burada, derhal bir gerçeğe değinebiliriz: Piyasa, müstakbel Amerikalıların tercihlerini bugün aksettirmez. Müstehlik ve müteşebbis hâki-

7) Bir ölçü olarak Gayri Safi Millî Gelirin bazı mahzurları ve eksiklikleri vardır. İmkân nispetinde fiyat seviyesi değişiklikleri için ayarlama yapıldığı takdirde, bir yılı önceki yıllara mukayese etmede tatminkâr bir ölçü olabilir. Ancak, 10 yıl veya daha uzun süreler için mukayese zorlaşır.

miyeti, bugünkü kaynak dağılımı konusunda atfedilen övgüye tam anlamı ile lâyık olmayabilir. Çok genç veya dünyaya gelmemiş olup kendilerini koruyabilmek için çok zayıf olanların çıkarlarını tanımak hususunda toplum bilhassa aile gibi vasitalara sahiptir. Bugün oy veren kadın ve erkekler az çok bilinçli olarak, halin fedakârlığı pahasına, geleceğin menfaati uğruna federal maliyeyi kullanırlar. Eğer birisi bugün kötü durumda ise, kaybının bugünkü değeri gelecekte elde edilecek bir çıkardan daha ağır basabilir. Çocuksuz ve kanserli bir dulun durumunu düşünelim: Bu kadın için gelecek yılın değeri 1980'deki bolluktan çok daha fazla olabilir.

Tartışmada kat'iyet ifade eden fiillerden ziyade, ihtimal belirten "olabilir, edebilir" şeklinde fiilleri tercih ettiğimin farkında olmuştunuzdur. Ümitler ve masraflarla karşılaştırılınca neticeler hayal kırıcı olabilirler. Geçmiş ne göstermektedir? Uzun vadeli devlet kararlarında (meselâ: ondokuzuncu aşırda federal kamu nizamı) halk, özel kararlar alınırken olduğundan daha akılcıca mı hareket etmektedir? Değişik hareket tarzlarının değeri ne şekilde ölçülebilir? Ve geleceğe bakarsak, devlet uzak perspektivli eylemlerinin, özel sektöre nispetle, eskisinden daha iyi (veya kötü) olacağına dair ikna edici *a priori* sebepler mevcut mudur?

Federal Maliye Politikası, büyümeye yardım etmek veya engel olmak hususlarında ne yapabilir⁸. Vasıtalar ve gayeler iç içe girmekle beraber (1) prodüktif kapasitenin kemmiyetine ve (2) kaynak kullanımının dağılımına ve verimliliğine tesir icra eden politikalar arasında bir ayırım yapılabilir. Yanıltıcı aşırı basitleştirme pahasına dahi, politika gruplarından birinin, ikincisinin, genellikle gelecek için bugünün fedakârlığını gerektirdiğini, mâmafih, dağılımla ilgili grubun, iyi bir şekilde vaz'edildiği takdirde hem şimdiki zamana, hem de geleceğe faydası dokunacağını söyleyebilirim.

Sermaye Birikimi

Bütçe (vergi harcama) politikası (sadece sermaye veya maddî sermaye + işgücü olarak) sermaye birikimi haddini bilinçli bir şekilde arttırmak veya azaltmak için uygulanabilir⁹. Ancak, tedbirler bazan sanıldığından daha karmaşıktır.

8) Birkaç sene evvelki ile ilgili olarak vardığım neticeler, herbiri burada bana ayrılan yer uzunluğunda iki makalede özetlenmiştir. Bunları yeniden yazmak pek de kolay olmayan bir iş olurdu.

9) Para politikası, sermaye birikimi ile ilgilidir. İnancıma göre, anti-siklik tesirlerden tecrit edilirse, bağımsız etki "uzun" vadeli olarak sınıf-

Federal vergi tahsilâtının bir dolar artması mutlaka, eskisinden daha fazla, bir sermaye birikimine (veya kısa vadede para politikası üzerindeki eşit miktardaki baskının net azalmasına) sebep olmaz. Masraf-fayda etüdlerinin gösterdiği gibi, sermaye mahiyetli masrafların değeri düşük tarafta olabilir. "Nehir ve liman" projeleri kaynak dağılımındaki isabeti göstermez. Fakat, bütün özel harcamalar da pozitif net fayda meyvesini meydana getirmezler. Ancak, yer darlığından dolayı bu noktada durmaya mecburum. Son olarak şunu söyleyebilirim ki: Halkı kolektif çıkarlar uğruna tasarrufa zorlamanın, mecbur etmenin liyakatı bana şüpheli gözükmektedir.

Kaynak Dağılımı: Teşvik Eden ve Kısıtlayan "Vergi Müşevvikleri"

Kaynak dağılımının, bir politika hedefi olarak iktisadî büyümeye bağlanması birçok güçlükler arz etmektedir. Bütçe politikası giderler kısmında sadece toplamlarla (iktisadın "makro" cephesi) değil aynı zamanda özel ve münferit unsurlarla da ("mikro") açık bir şekilde meşgul olur. Bunlardan bazıları (sermaye - birikimi az çok görmemezlikten gelinerek) büyümeyi başarabilmek için şekillendirilmiş olabilirler. Federal Vergi politikası aynı hususla meşgul olur. Her ikisi de aynı istikamette daha çok teşebbüslerde bulunabilirler.

Mamafih, fikrimce tercih edilen politika, tefrikleri arttıracığına azaltan daha genel vergi kanunları vaz'etmeleridir. Burada hedef, harcama programlarının sayısını arttıracığına azaltan biri hedef olarak görünmektedir.

Yüksek vergi nispetleri, bir anlamda, bir fırsat yaratmaktadır. Yüksek olan bir mania, bilhassa arzu edilir birşeyi yapanlar için alçaltılabilir. Ancak, burada bir tehlikeyi işaret etmek icap eder: Kötü dağılım temâyüllerinin artması. Vergi kanunlarında tefrik unsurlarının sayısı arttıkça bu fırsatı kullanma ihtimali kabul edilebilir, veya hattâ toplumu yönetmenin doğru yolu olarak gözükecektir.

Bir vergi maniasını alçaltan maddelere bazan "vergi müşevvikleri" adı verilmektedir. Terim her zaman yeterli gözükmemektedir. Ancak, gerçeğe karşılaştırılırsa terminolojinin değeri azdır. Gerçekler neledir?

landırılacak kadar yeter süreli herhangi bir devrede hafif olacaktır. Şüphesiz ki, bu sonuç üzerinde profesyonel fikirler farklı olabilir.

Vergi strüktürü iktisadî strüktüre tesir icra eder — bilhassa vergiler arası farklar önemli olunca.

Çok yüksek vergi nispetlerinin tatbik edildiği harb ve harb sonrası yıllarında, bu yüksek nispetlerden kaçmak için sunulan fırsatlar sayesinde birçok memleketler birçok hedeflere ulaşmışlardır. Bu hedeflerden bazıları kesinlikle değerli olmuşlardır. Ancak bunların hepsi de değerli olmuşlar mıdır? Kesinlikle bir yargıda bulunabilir miyiz? Aksi takdirde ne vukua gelebilirdi? Belki, iltimashı olmayan bazı sektör ve faaliyetler, deruhte edilmiş bulunan diğerlerinden daha arzu edilir olabilirdi.

Mümkün bir gelir kaybı tutarı veri olarak alındığında, ticarî faaliyetlerden alınan vergi nispetlerinde genel bir indirim, fikrimce, uzun vade için, birkaç noktada temerküz etmiş indirimlerden daha iyidir. Burada yatırımın kendisini dahi tartışmanın konusuna sokmaktayım. (Eğer gelir ve diğer saiklerle yüksek vergi yükleri gerekli kılmırsa, eşitlik kaidesine uygun tatbikatla karşılaştırıldığında tefrikler tenkide tâbidirler.) Bunun sebebi nedir?

Genel olarak, özel vergi maddeleri, kaynak dağılımında gerekli olan optimum verimlilik için lüzumlu bir unsurla bağdaşmazlar. Bu maddeler özgür tercih imkânları yerine, ne üretileceği, nasıl ve kimin üretileceği hakkındaki kararlara tesir etmek üzere bir cebir unsuru meydana getirirler. Bu şekilde yapılan tercihler bir ölçüde, muamelelerde taraf olmayan kimseler (meselâ : Kanun yapıcılar veya idareciler) tarafından etkilenirler. Fırsatlar, sandıktaki oyları aksettiren sebepler yüzünden kaçırılır (daha sonra bu durum çok dolaylı olarak meydana gelir). Kaynak dağılımının daha iyi bir duruma getirilmesi hususunda her birimizin bir fikre sahip olduğunu zannediyorum. A konutu, B fabrikaların daha hızlı bir şekilde modernleştirilmesini tercih ederken, C'ye göre, san'at yüksek öncelik kazanır ve D ise, suların kirlenmesi ile daha mükemmel hava alanları arasında bir tercih yapamaz. Her lider cemiyetin iyiliğine çalışır ve tekliflerinin genel çıkarlara hizmet edeceğinden emindir.

Meselelere çözüm bulacağı garantisi ile desteklense dahi iyi niyetler yeterli olamazlar. Vergilemede (veya devlet harcamalarında) vasıtalar ve gayeler seçilirken siyasî proses kullanılmalıdır. Bu proses kaçınılmaz bir şekilde, hususî meselelerde ihtisas sahibi olmayanları ön plâna getirir. İlgili alternatiflerin mukayeseli sonuçları hakkında hangisi yeterli bir yargıya sahiptir? İlâveten, değişik çıkarlara sahip insanlarda işin içine karışır. Piyasada doların hükmettiği değişik yerler kadar, kudretleri de çok farklıdır. Kaçınılmaz olan bir takım andlaşmaların toplum

meseleleri ile ilgileneceğini farzetmek yanlış olur¹⁰. Özel meseleler, aynı geliri sağlayan genel meselelerden daha fazla toplum çıkarlarına aykırıdır.

Ancak, diğer taraftan da günün pratik problemleri ile de uğraşmazlık etmemelidir. Muayyen bir zaman ve muayyen bir mekân için mükemmel bir kaynak dağılımı şartlar değişince idealden uzaklaşır. Moda, birden bire değişebilir. Ancak, modanın değişmesi, bir eyleme sebebiyet vermeyecek kadar yavaş olur. Yenileme veya şartlara adaptasyon dahi daima güç ve belli imkânsızlığa yakın olacaktır. Toplum, vergi kanunlarını günün şartlarına adapte ederken nazarı itibare aldığımızdan daha iyi olmalıdır. Muayyen bir gelir tutarı veri olarak alındığında, efektif vergi nispetleri bütün endüstrileri için aynı olduğu takdirde kaynak dağılımı bozuklukları tefriklerin mevcut bulunduğu durumdan daha az olacaktır.

“Müşevvik” tipli hususi vergi kanunu maddeleri sık sık not edilen bir dezavantaja sahiptir. Bunların sebebiyet verdiği masraflar fazla olmaya eğilimlidir¹¹. Yasama organlarının bir kaide olarak, vergi tavizlerini gerçekten ilâve olan, başka bir deyişle, hususî vergi maddeleri olmasa idi girişilmeyecek bazı eylemlere sınırlamak imkânları yoktur. Vergi müşevvikleri kullanılırken uygulanacak olan metod müşevvikleri bir genel kategori içinde herkese tatbik etmek ise (menfaat elde edilen grup geniş olmayabilir) elde edilen ilâve çıkara nispetle toplumun ödediği tutarlar daha fazla olabilir. Diğer taraftan, varılması arzu edilen diğer hedefler, vergi teşvikinden faydalanamadıkları gibi, diğer hedeflere tanınan vergi tavizleri olmasa idi mümkün olabilecek düşük vergi

10) Devlet Sektörü ile Özel ekonomi arasındaki kaynak dağılımı genel ayırımını (ki, bunun ancak siyasi prosesler başarabilir), ve (b) birine vergi avantajları tanıyıp, diğerlerini cezalandırmak gibi daha özel, ayrıntılı meseleler arasında bir ayırım yapmamakla, aşikâr bir şekilde aşırı sadeleştirme yapmaktayım. Muhtelif iktisadî meselelerin siyasete duhulü toplumun esaslı siyasi problemlerinin gerçekten önemli olan halli meselesini zorlaştırmaktadır.

11) Devlet büro malzemesi veya motör yakıtı satın aldığı zaman malın değerinden fazla birşey ödemez. Ancak, bir vergi tavizi vasıtası ile birşey elde etmeye kalkarsa, ödediği miktar elde ettiğinden fazla olabilir. Meselâ, kanun yapıcılarının, küçük teşebbüslerde yatırımın arttırılması ile kamu çıkarlarının gözetileceğini kabul ettiklerini farzedelim. Şüphesiz ki, bir vergi tavizi bu çeşit bir yatırımı teşvik edecektir. Halk, genel kategorideki bir firmanın lehindedir ve bunların içine elinden gelen her gayreti gösterebilen diğer firmalar da dahildir. Arzu edilebilen bir cinsten mütevazî bir ilâve yatırımın karşılığı, vergi tavizleri olmadığı takdirde meydana gelebilecek tutarlar için toplum tarafından ödenir.

nispetlerinden de faydalanamazlar. Böylece, hususi vergi müşevviklerinin bazı sonuçları dramatik bir şekilde etkili, iken, fedakârlıkta bulunulan diğer alternatifler ender olarak göze batarlar. Bu takdirde, halk gerçek masraflar hakkında nasıl yargıda bulunacaktır?

Kısaca, uzun vadeli çıkarlar ve bugünkü randıman için "hususî vergi maddeleri" nde azaltma yapmak gerekli görünmektedir. Zaman müsade etse idi "teşebbüsleri" vergilendirme budalalığı hakkında ikna edici bir konferans verebilirdim. Ancak şimdi gayelerden vasıtalará geçmiş bulunuyoruz.

DIĞER EKONOMİLERLE OLAN İLİŞKİLER

Maliye Politikası sadece bizlerle değil, aynı zamanda "yabancı"larla da ilgilenir. Geçmişteki gümrük tarifleri tartışmaları, ve daha yakın bir zamanda altın akımı ve yabancı gelirin vergilendirilmesi gibi konular federal maliye politikasını, iç ekonomimiz ve dünyanın diğer kısımları arasındaki ilişkiler ile direkt olarak ilgilenmeye yöneltmiştir. İlişkiler burada tartışılmayacak kadar çoktur ve asgari bir tartışma bizi kesinlikle tarif edilmiş hedeflerden uzaklaştırır.

Ticaret ve yatırımın büyük bir kısmı özel olarak yapılır. Bu sahalar da devletin maliye politikasının kullanılmasını gerektirecek kadar bir çıkarı neden mevcuttur? Buna tam bir cevap vermeye kalkışacak olursak sadetten uzaklaşırız. Bir yanda tamamen devletle ilgili meseleler mevcuttur. Meselâ, barışı sağlamak kendi başına bir gayedir — ancak, Uzak Doğu da ispat edildiği gibi tam mânası ile değildir.

Diğer gayeler, kendi başlarına arzu edilir amaçlar olmaktan ziyade vasıta olmaya yakındırlar, meselâ: milletlerarası hesaplarda dengeyi sağlamak. Devletin karışması lâzım gelen esash bir sebep yoktur, ve hayat bu çeşit bir karışma olmadığı takdirde daha iyi olabilir. Ancak devlet karışmaktadır. Vatandaşlarının yabancılarla olan ilişkilerine hâkim şartlar dahil hiç bir ekonomi kendi kaderine hâkim olamaz. Hiç bir devlet kendi vatandaşının, hür olduğu takdirde ademi müdahaleyi arzu edeceği sahalarda başkalarını zorlayamaz. Ve, devletler döviz hadlerini tespit ettikleri zaman, milletlerarası ödemelerdeki dengesizliğe iktisadî intibak normal vetireleri yetersiz gözükebilir. Devlet bu takdirde şartları değiştirmek için malî tedbirlere başvurur¹². Bunun sebebi nedir?

12) Büyük bir yekûn tutmayan diplomasi masrafları haricinde, federal harcama kudretinin milletlerarası hedeflere ulaşılma için kullanılması

On seneden beri bozuk bir ödemeler dengesi sürüp gelmektedir. Birçok belirsizlikler arasında, bir kesin durum mevcuttur. Arzu edilir bir otomatik düzeltme hususunda mevcut iktisadî kuvvetlere güvenemeyiz. Özel piyasa kuvvetlerinin işlemleri kendi kendini düzeltici olmayacaktır. Devletin burada oynayacağı esaslı bir rolü mevcuttur. Devletin işin içine karışmasının bir sebebi de dıştaki reaksiyonların neticeye tesir etmesi ve yanlış yolda çalışmasıdır. Diğer bir sebeple, enfleksibilitelerin düzeltmeyi geciktirmesidir¹³. Neden bir çözüm aramaktayız. Altını elde tutmanın kendi başına bir fedakârlığa değecek bir şey olmadığını önceden belirtildiği gibi kabul etmekle hangi hedefler tehlikede olmaktadır?

Temel hedefimiz (dünya barışı, hürriyetin idamesi ve dünya fakirlerine ilgi gibilerinden başka) ithalat yapabilmemizdir. Ancak diğer ilâve hedeflerde vardır. Bunlardan biri, büyük boyut tasarrufundan faydalanabilmek için piyasaları genişletmektir. İlâveten, rekabeti daha yaygın bir sahaya yaymada faydalı olabilecek şekilde piyasa kuvvetlerinin kap-

tarihimizde oldukça yakın bir geçmişe sahiptir. Mamafih bugün, müdafaa harcamalarının ötesine göz attığımız takdirde bile, dolarlar tekrar edilen bir tartışmanın kaynağı olmaktadır. Bu bapta, dış yardım akla gelmektedir. Gayeler karışmış ve liyakatleri münakaşalıdır. Dolarlar başarılacak işlerin tutarı ve dolarları en verimli bir şekilde kullanmanın yolları aynı şekilde tartışma konusu olmaktadır. Mukabil olarak, vergileme kudretinin kullanılması, gümrük tarifeleri tarihi kadar eskidir. Yakın zamanlarda, kongre yabancı müteşebbislerin faaliyeti ve yabancı memleketlerde elde edilen gelirlerin vergilendirilme meselesi ile meşgul olmuştur. Bunun sebebi nedir? Diğer memleketlerin vergi sistemleri bizimkinden farklıdır. Yabancı memleketlerde iş gören Amerikalılar, farklı kaidelere tâbi olmaksızın başka, birbirine ilâve edilince ağır yükler doğuracak olan iki farklı vergiye de tâbi olabilirler. Çatışmanın bir ölçüde halli ve bir miktar ahenkleştirme gereklidir. Birçok memleketler firmalarını Amerika'dan daha hafif bir şekilde vergilendirirler (burada bahis konusu olan temettülerin vergilendirilmesidir); bu fark nazarı itibare alındığında, Amerikan şirketlerinin yabancı rakipleri ile eşit muamele görmeleri sağlanacak olan tedbirlerin devlet tarafından alınması, yüksek vergi sahasından, yani bizimkinden sermaye ihracını teşvik edecektir. Ve sermayesinin devlet masraflarına katkısı imkânı dışında kalacaktır. Bu konuda birçok güçlükler mevcuttur.

13) Bunlardan bilhassa iki tanesi önemlidir. (a) Enfleksibl mübadele hadleri, meselâ Sterlin, Frank, Mark v. s. ile ilgili olarak Dolar, muhtelif memleketlerdeki müstahsil ve müstehlikleri, fiyatlara, hâsılaya ve işilâke tesirli olabilecek kuvvetlerden tecrit etmektedir. (6) Bir zamanlar dış ödemeler dengesinin kazanılmasına yardımcı olan ve kendi kendilerine son bulan altın akınlarının dengeleyici iç tesirlere sahip olmalarına artık müsaade etmemektedir.

samını genişletmek tekelci kuvvetlerin azalmasına sebep olur. Böylece dış kuvvetler, istihali ve verimliliği kısıtlayan iç baskılara karşı korunmada yardımcı olurlar. Uzun zamandan beri süregelen dış ödemeler açığı problemine bir çare bulunmadığı takdirde, Amerikalılar birdenbire yabancılara karşı borçlarını yerine getirmeyecek duruma düşeceklerdir. Böylece ithalat yapabilme kabiliyetimiz azalacaktır. Ticaret ve yatırıma dolaysız kontrollerin uygulanmasının artması ve kötü durumların çoğalması daha çok ihtimal dahilindedir¹⁴.

Muhtemel bir kötü durum sermayenin dışarıya akımı olacaktır. Sermayenin ilerlemede önemli bir role sahip olduğunu bilmekteyiz. Gerek dahilde gerek hariçte olsun, sermayeyi bize en iyi şekilde hizmet edeceği yerde isteriz. Ancak sermaye hariçte olduğu takdirde, alınan vergiler ve gelirleri dahilindeki hükümet masraflarına katkıda bulunmaktan ziyade yabancı memleketlerdeki hükümetin masraflarına katkıda bulunacaktır. Sermayenin maliki için muayyen bir vergi tutarının nerede alındığının önemi yoktur. Mamafih kollektivitelere (cemiyetler) mekânla ilgili büyük menfaatleri vardır. Kârın vergilendirileceği yeri tayin ederken, fizikî durum, fonların kaynağını ve mülkiyetini oldukça geniş bir şekilde gözlemlemektedir.

Sermaye bir memleketi terk ederken ekonominin hesapları, dış ödemeler dengesinin açık vermesi ile birlikte aleyhe döner. Vergiler sermaye akımına ne derecede tesir ederler? Bu hangi yollarla olur? Bir kere daha, bahis konusu kuvvetler, burada izah edilemeyecek kadar girift ve karanlık bir şekilde işlerler. Mamafih bir vergi indirimi firma kârlarının artmasına sebep olur ve sermaye için ekonomi cazip olur. İlâveten, vergi kısılması iktisadî genişleme haddini arttırarak faiz hadlerini yükseltecek ve memleketi yabancılar bakımından daha az cazip bir hale getirecektir. Sermayenin dışarıya akması eskisine nazaran daha az olacak ve belki aksi istikâmete dönecektir. Fakat bir kere daha hedeflerden vasitalara atlamış bulunuyoruz.

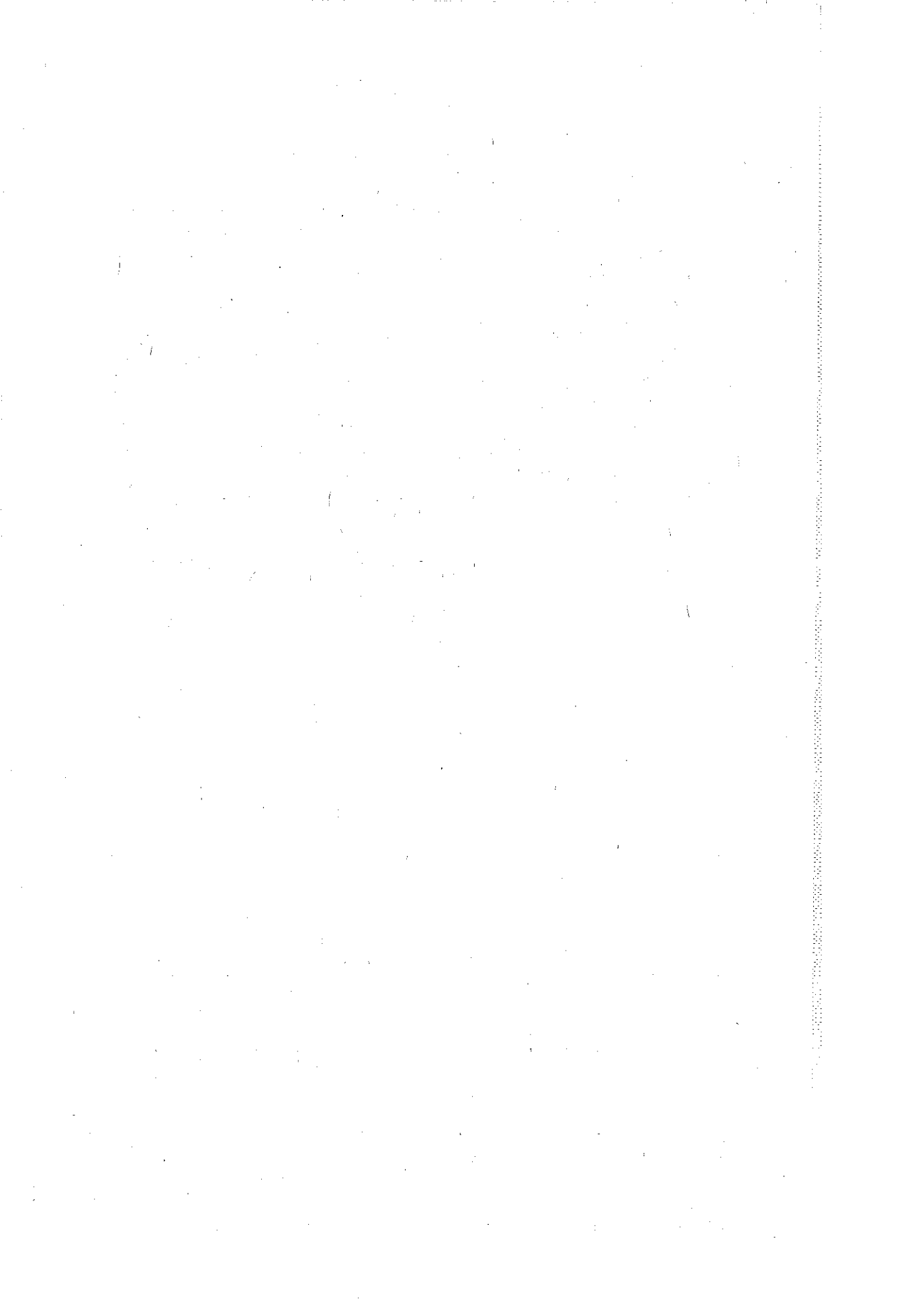
14) Amerikan hükümeti, birkaç yıldan beri federal harcamaların sebebiyet verdiği dolar azalmasını durdurmaya başlamıştır; bu gayeye matuf olarak dış yardım harcamaları bu memlekette temerküz etmiş, ve diğer memleketlere nispetle maliyetini yüksek olmasına rağmen askerî daireler mübayalarını bu memlekette yapmaya icbar edilmişlerdir. Sam Amca, açık bir şekilde kabul etmek istediğimizden daha büyük bir ölçüde, askerî mübayasında ve dış yardımında doların devalüe edilmesi ile meydana gelecek sonuçları sağlamak istemektedir. Faiz Eşitleme Vergisi fiilen doların selektif devalüasyonu gibidir.

NİHAİ AÇIKLAMA

Büyük ölçüde vergileme ve harcama, gelir ve servet dağılımını derin bir şekilde etkileyebilir. Bu hususla ilgili meseleler bu konuşmada yapılandırılan daha başka bir analize ihtiyaç gösterir, veya hiç değilse burada izah edilemeyecek kadar geniştir.

Buraya kadar açıklamadığımız bir hedef diğerlerini gölgeleyebilir. Ancak bu böyle olmayabilir de. Bunu nasıl bilebiliriz? Her halde, iktisatçıya kendi sahası dışında bir hususun daha önemli olabileceğini hatırlatabilecek şekilde sarıh izaha ihtiyacı vardır: İyi hükümet. Bu noktada bir yüksek otoritenin fikrini zikredebiliriz. Tarihin en büyük iktisatçılarından Alfred Marshall'a göre: "Hükümet insanların malik olabileceği şeylerin en kıymetlisidir; vazifesini en iyi şekilde yapmasına matuf hiç bir gayret fazla değildir: bu maksada erişmek için gerekli en önemli şart ise zaman ve mekân koşulları altında, gerekli vasıfları haiz olmadığı bir işle iştigal etmemesidir."

Tercüme eden : **Asis. Bora OCAKÇIOĞLU**



TÜRK MALİ YARGI SİSTEMİ

Vedat D. ÖZGÖZEN
Maliye Hesap Uzmanı

Birinci Bölüm

TÜRKİYE'DE MALİ YARGININ TARİHÇESİ

GİRİŞ

Memleketimizde, bugünkü mevcut olan Mâlî Kaza'nın yapısını incelemeden ve vergi kaza'sı konusunda yapılması düşünülen reformları gösmeden evvel, şimdiye kadar geçen uzun devre içinde, vergi anlaşmazlıklarının ne suretle çözümlendiğini bilmenin büyük faydalar sağlayacağı kanaatindeyiz.

Bu amaçla, Tanzimattan günümüze kadar olan süre içinde, vergi kazasının ne gibi merhalelerden geçtiğini ve bugüne nasıl geldiğini incelemek istiyoruz.

I — TANZİMATTAN GÜNÜMÜZE KADAR VERGİ KAZASI* :

1 — Genel Açıklama :

Osmanlı İmparatorluğu'nda, Tanzimata kadar olan süre içinde, bildiğimiz kadarı ile, iptidai tarzda dahi olsa, bir vergi kazasından bahsetmek mümkün değildir. Çünkü verginin tarhi ve tahsili ile ilgili bulunan idarî işlemin imparatorluk içinde yapılan diğer idarî tasarruflar gibi, murakabe-ye tâbi olması kabul edilmediğinden, böyle bir sonucun meydana gelmesi tâbiî karşılanmalıdır.

*) Bu konuda daha geniş bilgi için Maliye Mecmuası'nın Cilt II Sayı 41-42'de yayınlanan M. Ertuğruloğlu'nun Malî Kaza adlı etüdüne bakılmaktadır.

Ancak, 29 Şevval 1287 ve 9 Kanunsani 1286 tarihli Vilâyet Nizamnamesi'nin kabulünden sonra, vergi kazası ile dolayısıyla ilgili bazı hükümlere yer verildiği görülür.

Adı geçen nizamnameye göre kurulan Vilâyet Meclisleri, bazı idarî anlaşmazlıkların çözümlenmesinde selâhiyet sahibi olmakla beraber, "Tekalifin sureti taksiminden çıkacak münazaatı da halletmekle" görevlendirilmişti.

Şüphesizki Vilâyet Meclisleri'ne tanınan böyle bir yetkinin, gerçek mânada, vergi kazası ile ilgili bulunduğunu söylemek mümkün değildir. Tevzii mahiyette, o devirde alınan vergilerin, iki âmme idaresi teşkilâtı arasında taksimi ile ilgili olarak çıkacak ihtilâfların hal suretini gösteren bu hüküm, bugünün mâli kaza teşkilâtını ifade etmemektedir. Diğer bir deyimle, alacaklı âmme idareleri arasında çıkan anlaşmazlıkların ne suretle çözümleneceğini gösterir.

Bugünkü mâli kaza anlayışımıza uygun ilk teşkilâtın, 8 Zilhicce 1284 Tarihli Şûrayı Devlet Nizamnamesi ile kabul olunduğu anlaşılmaktadır.

Gerçekten, 1284 Tarihli bu nizamnamenin 1 nci maddesine göre "Devair ile eşhas beyninde tahaddüs edip, meclisi mahsusasınca hükmolunan dâvaların, istinaden rüyeti Şûrayı Devlet'e ait" bulunmaktadır. İşte bu hükme dayanılarak, tarhedilen bir vergi sebebi ile, idare ile mükellef arasında çıkan anlaşmazlıklar, istinafen Devlet Şûrası tarafından inceleniliyordu.

Devlet Şûrası nizamnamesinde yer alan bu hüküm, mükellefler için o kadar büyük bir teminat getirmiştir ki, Türkiye'de Vergi Kazasının ilk adınınun bu nizamname ile atıldığı söylenilir.

2 — Münferit Vergi Kanunlarında, Vergi Kazasına ait Konulan Hükümler:

Osmanlı İmparatorluğu'nda, vergi kazasının geçirdiği tarihi gelişmenin ikinci safhası, Münferit Kanunlarla her vergi için özel bir kaza teşkilâtının kurulmasıdır.

Bu devrede, ihdas edilen her mükellefiyet için, bununla ilgili olarak çıkacak anlaşmazlıklar, birbirinden ayrı, irtibatsız ve müstakil şekilde çalınan, bazı komisyonlara verilmiştir. Aşağıda bu mâli kaza teşkilâtı her vergi için ayrı ayrı gösterilmiştir.

a) 5 Rebiüevvel 1297 Tarihli Emlâk ve Temettü Vergisi Kanununun- daki Durum :

Bu kanunun 4 nci maddesine göre, bir mülkün değeri ile bir tacir veya san'atkarın kazancı, ikisi Belediye, ikisi mahalli hükümet idaresi tara-

ından seçilen dört kişilik muhimmimler tarafından yapılacaktır. Muhamminlerin tâyin edeceği değerler ve kazançlar, mükelleflerce kabul edilmediği takdirde, bir ay içinde, mülkün veya mükellefin bulunduğu Belediye ve Nahiye Meclisleri'ne itiraz edilebilir. Verilen karar aleyhine de, Kaza İdare Meclisleri'ne başvurulabilirdi. Bu meclisin kararı kat'i olup, sonuca göre işlem yapılırdı.

b) 13.2 Tarihli Bina ve Arazi Vergilerindeki Durum :

Bina ve Arazi Vergilerinden çıkan anlaşmazlıklar, hemen hemen, yukarıda (a) Fıkrasında gösterilen merciler'e benzer teşkilât tarafından çözümlenirdi.

c) Musakkafat Vergisi Kanunu'ndaki Durum: (14 Haziran 1326)

Kanun'un konusuna giren emlak için takdir edilen iratlar, mükelleflere, ihbarname ile tebliğ edilir, yapılan itirazlar "Tahmin Komisyonu" nca incelenirdi.

Tahmin Komisyonu, üç vergi memuru, Belediye tarafından emlak sahipleri arasından seçilen üç, köylerde ise ihtiyar Hey'etince seçilen üç olmak üzere altı üyeden kurulmuştur. Verilen karar, Vali veya Matasarrafın başkanlığında, Defterdar veya muhasebeci, bir vergi memuru, Vilâyet Meclislerince emlak sahipleri arasından seçilen üç kişiden teşekkül eden bir "İstinaf Komisyonu" tarafından incelenirdi.

İstinaf Komisyonu'nun verdiği karar aleyhine ise, Maliye Vekilince seçilen bir reis ve altı azadan kurulmuş "Merkez Komisyonu'na" itiraz edilebilirdi.

d) Bina Vergisi Kanunu'ndaki Durum: (14.7.1931 Tarih ve 1837 Sayılı)

Bina Vergisi Kanunu'na göre yapılan tahrir sonuçlarına itiraz edildiği takdirde, "İstinaf Komisyonu'na" başvurulur.

İstinaf Komisyonu, mahallin en büyük idare amirinin veya tevkil edeceği zatın reişliğinde, mahallin en büyük Maliye Memuru ile biri Belediye Meclisince kendi azasından, diğeri mahalli Ticaret Odası, bulunmayan yerlerde yine Belediyeler tarafından seçilen üç azadan tereküp eder ve komisyonun memur olmayan azalarına, özel merasimle, yemin ettirilirdi. İstinaf Komisyonu'nun verdiği kararlar, Temyiz edilebilirdi.

Temyiz Komisyonu, 1837 Sayılı Kanunun 23 ncü maddesi uyarınca, Hâkimler Kanunu'na göre, ikinci sınıf hâkim vasfını haiz zevat arasından, Adliye Vekâletince intihap edilecek bir reis ile, biri Maliye diğeri İktisat Vekâleti tarafından, malî mevzuata vakıf ve tecrübeli kimselerden tâyin olunacak üç kişiden kurulmuştur.

Ancak 2898 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklik üzerine, Temyiz Komisyonu, her üçü de maaşlı olmak şartıyla bir reis ve iki azadan teşekkül ettirilmiştir. Reis ve azaların Hukuk Fakültesi'nden mezun olmaları ve Adliye Vekâletince, en aşağı ikinci sınıf hâkim vasfını haiz üç namzet, ayrıca Maliye ve Dahiliye Vekâletlerince en az 3 sene müddetle 6 ncı ve daha yukarı derecede Maliye ve Dahiliye memuriyetlerinde bulunmuş olanlardan gösterilecek üçer namzet arasından, İcra Vekilleri Hey'etince seçilmesi kabul olunmuştur.

e) *Temettü ve Kazanç Vergileri'ndeki Durum :*

8 Kanunevvel 1323 ve 16 Zilkade 1325 Tarihli Temettü Nizamname-sine göre, idare tarafından tarhedilen vergiler, cami ve klise kapılarında ilân olunur, mükelleflerin itirazı halinde, anlaşmazlık, Belediye ve Ticaret Odaları'ndan seçilen üyelerden teşekkül eden bir komisyonda çözümlenirdi. Ticaret Odası bulunmayan yerlerde, ihtilâf yalnız Belediye azalarından kurulu komisyonda incelenirdi.

Adı geçen komisyonun verdiği karar, "Tarh Komisyonu" na intikal ettirilir, tarh komisyonu ilk kararında ısrar ederse, ihtilâf "İdare Meclisler" nde tetkik edilir ve karara bağlanırdı.

İdare Meclisi'nin verdiği karar aleyhine de evvelâ Vilâyet Meclisi'ne sonra ikinci derecede Maliye Meclisi'ne müracaat olunurdu. Maliye Meclisi'nin kararı kat'idir.

f) *Kazanç Vergisi Kanunu'ndaki Durum : (14 Mart 1926 Tarih ve 755 Sayılı)*

Bugünkü vergi anlaşmazlıkların çözümlenmesi ile görevli itiraz ve Temyiz Komisyonu'nun nüvesini, Kazanç Vergisi Kanunu ile kurulan merciler teşkil eder.

Gerçekten, Kazanç Vergisi ile ilgili ihtilâflar, ilk kademedede, mahallin en büyük idare memurunun veya tevkil edeceği zatın başkanlığı'nda, en büyük mal memuru ile ticaret odasınınca, bulunmayan yerlerde Belediye'lerce seçilen üç kişilik bir İtiraz Komisyonu tarafından incelenir.

Verilen karara, sekiz gün içinde, Temyiz Komisyonu nezdinde temyiz talebinde bulunulurdu.

Temyiz Komisyonu, merkezde veya icap eden yerlerde, Maliye Vekâli'nin, Maliye ve Adliye'de yüksek dereceler kazanmış kimselerden seçeceği bir reis ile ikisi Maliye ve Ticaret Vekâletleri memurlarından veya hariçten seçilen dört azadan tereküp ederdi.

Sonradan 22 Mart 1934 Tarih ve 2395 Sayılı Kazanç Vergisi Kanunu ile, Ankara, İstanbul, İzmir Şehirleri'yle Maliye Bakanlığı'nın lüzumlu gördüğü diğer şehirlerde, muvazzaf İtiraz Komisyonları kurulmuştur.

Bu kanuna göre teşekkül ettirilen İtiraz Komisyonları, Adliye Vekâleti tarafından gösterilen ve ticaret işleminde ihtisas sahibi ve hâkimlik vasıflarını haiz olanlar arasından Maliye Vekâletince seçilip tâyin olunan bir reis ile, Maliye Vekâleti'nin isteği üzerine, biri mahalli Ticaret Odasından, diğeri Belediye tarafından seçilen üç kişiden tereküp ettirilmiştir.

Komisyon reisi ile Ticaret Odasından gelen azanın yüksek mektepten mezun olması, Reis ve Azaların malî konulara ve hesap işlerine vakıf bulunması şart kılınmıştır.

2395 Sayılı Kanunla yapılan değişiklik üzerine, Temyiz Komisyonu da şöyle kurulmuştur.

Komisyon bir reis ile iki azadan tereküp eder. Reis, Adliye Vekâleti'nin, hâkimlikte, avukatlıkta, Devlet Daireleri'nin hukuk müşavirliğinde veya hukuk işleri müdürlüğünde en az on sene çalışmış olanlar arasından göstereceği üç aday arasından, Maliye Vekâletince seçilir. Komisyon azasından biri Maliye diğeri İktisat Vekâleti tarafından seçilip tâyin olunur. Maliye azasının yüksek okuldan mezun ve en az üç sene müddetle Defterdarlık'ta veya Vekâletin şubelerinde veya vilâyetlerde birinci sınıf varidat müdürlüklerinde bulunması lâzımdır.

g) *Veraset Vergisi Kanunu'ndaki Durum : (17.4.1926 Tarihi ve 797 Sayılı Kanun)*

Adı geçen kanun hükümlerine göre tarhedilen vergiye, tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde, Vilâyet ve Kazalarda en büyük mülkiye amirinin veya tevkil edeceği memurun başkanlığında, en büyük Mal memuru ile biri Belediyece kendi azasından diğeri Ticaret Odasından olmak üzere dört kişiden kurulu komisyon nezdinde itiraz edilebilir.

Komisyonun verdiği karar aleyhine 2395 Sayılı Kanuna göre kurulmuş Temyiz Komisyonu'na, nihai safhada ise Devlet Şûrası'na başvurulur.

h) Hayvanlar Vergisi Kanunu'ndaki Durum : (29 Aralık 1936 Tarih ve 2837 Sayılı Kanun)

Hayvanlar Vergisi Kanunu gereğince tarhedilen vergiler, yukarıda (f) Bölümünde açıklanan 2395 Sayılı Kanunda gösterilen mercilere itiraz olunur.

j) Muamele Vergileri'ndeki Durum :

1) Gümrükte Alınan Muamele Vergisinde :

Muamele Vergileri ile ilgili anlaşmazlıklar, bu vergi nev'ini düzenlemiş kanunlara göre, değişik merciler tarafından çözümlenmiş olup aşağıda tarih sırası itibarıyla açıklanmıştır:

— 31 Mayıs 1927 Tarih ve 1039 Sayılı Kanun :

Bu Kanun hükümlerine göre, İthalât Muamele Vergisi'ne ait kıymet ihtilâfları, mahallî Ticaret ve Sanayi Odasıncı, bulunmadığı takdirde, Belediyelerce seçilen üç kişilik bir bilirkişi hey'etine tevdi edilir. Bu hey'etlerin kararlarına, mal memuru ve mükellef itiraz edebilir. İtiraz, en büyük mülkiye memurunun başkanlığında biri Maliye Dairesi, diğeri Ticaret ve Sanayi Odasıncı seçilen üç kişiden kurulmuş, Temyiz Hey'etlerince incelenir ve karara bağlanır.

2— 2 Ağustos 1931 Tarih ve 1860 Sayılı Kanun :

Bu kanun, kıymet ihtilâflarını, Ticaret Odasıncı seçilen üç kişilik bir komisyonda incelenme usulünü muhafaza etmiş fakat verilen kararın İtiraz Komisyonu'nda incelenmesi usulünü getirmiştir.

İtiraz Komisyonu, en büyük mülkiye memurunun başkanlığında, mal memuru, iki Ticaret ve Sanayi Odası mümessili, biri de Belediye'ce seçilen beş kişiden kurulmuştur.

İtiraz Komisyonu'nun kararı, Merkezdeki Temyiz Komisyonu nezdinde Temyiz edilebilir.

— 15 Mayıs 1934 Tarih ve 2430 Sayılı Kanun :

Gümrük İdareleri tarafından, ithalâtın yayıldığı sırada tahakkuk ettirilen vergiye, 7 gün içinde itiraz olunabilir. Bu halde beyan edilen kısma

isabet eden vergi tahsil olunur. İhtilâflı olan matraha ait vergi teminata bağlanır, ve malın gümrükten çıkarılmasına müsaade edilir.

İtirazlar, Gümrük İdareleri, tarafından sekiz gün içinde, 1499 Sayılı Kanunun 30 ncu Maddesinde yazılı hey'etlere sevk olunur. Hey'et beş gün zarfında karar vermeğe mecburdur ve verilen karar kat'idir.

Malın Gümrükten çıkarılmasından sonra, inceleme veya ihbar üzerine tarhedilen vergiler için de aynı merci karar verir.

2) Dahilde Alınan Muamele Vergisi'nde :

Sınâî müesseseler tarafından beyan edilen değer in doğruluğuna idare tarafından kanaat getirilmez ise, beyan edilen değere ait vergi tahakkuk ettirilmekle beraber, ihtilâflı değer in tetkiki için tahakkuk memuru tarafından 15 gün içinde, 21 nci maddede yazılı kurallara müracaat olunur. Kurul bir ay içinde karar vermek zorundadır.

Verilen karara mükellefler 10 gün içinde itiraz edebilirler. İtirazlar 2395 Sayılı Kanun hükümlerine göre teşekkül eden İtiraz Komisyonu tarafından incelenir. Komisyonun 100,— liraya kadar olan kararları kat'i olup, bu miktarı aşan ihtilâflar, yine 2395 Sayılı Kanun ile kurulan Temyiz Komisyonu'nda karara bağlanır.

3) 3692 Sayılı Kanunla Teşekkül Eden Vergi İtiraz ve Temyiz Komisyonları :

Yukarıdan beri incelediğimiz ve her vergi kanunu için ayrı malî yargı organlarının ihdasına müncer olan durum, arzettiği mahzurlar sebebiyle ancak 3692 Sayılı Kanun ile 13.7.1939 Tarihinde ortadan kaldırılabilmiştir.

Adı geçen bu kanun hükümlerine göre, Gümrük ve Damga resmine ait olanlar dışında kalan bütün vergi, resim ve harçlarla ilgili anlaşmazlıkların halli, İtiraz ve Temyiz Komisyonlarına verilmiştir.

a) İtiraz Komisyonları :

Kanunun 35 nci Maddesi uyarınca İtiraz Komisyonları iki nev'idir. Biri münhasıran Bina ve Arazi Vergileri'ne diğeri de bunlar haricinde kalan ve kanunun 1 nci Maddesinde yazılı bulunan vergilere ait itirazları inceler.

Komisyonlar ayrıca Muvazzaf ve Gayri muvazzaf olmak üzere iki şekilde kurulur.

Muvazzaf İtiraz Komisyonları, Bina ve Arazi Vergiler için İstanbul'da ve Maliye Bakanlığı'nın lüzum göreceği diğer merkezlerde, diğer vergiler için ise, Ankara, İstanbul, İzmir Şehirlerinde ve Maliye Bakanlığı'nın tesbit edeceği vilâyetlerde kurulur (Md. 35).

Muvazzaf İtiraz Komisyonları bir başkan ve iki üyeden teşekkül eder. Başkanları, Adalet, Maliye, Ticaret; Bina ve Arazi Vergileri için Adalet, Maliye ve İçişleri Bakanlıkları'nca gösterilecek biri aday arasından, Bakanlar Kurulu seçer, Başkan adaylarının, Hukuk, İktisat Fakülteleri'nden veya Siyasal Bilgiler Okulu'ndan veya Ticaret Mektebi'nin yüksek kısmından mezun olmaları ve en az 5 nci derecede memur olmaları gerekir.

Üyelerden biri Ticaret Odası, diğeri Belediyelerce kendi azası arasından veya hariçten gösterilecek adaylar meyanında, Maliye Bakanlığınca tâyin olunur. Ticaret Odası'ndan gelen üyenin, komisyon başkanının mezun olduğu fakülte veya yüksek okullardan mezun olması şarttır.

Muvazzaf olmayan Komisyonlara gelince, Muvazzaf İtiraz Komisyonu bulunmayan yerlerde, itiraz komisyonu, en büyük mülkiye memurunun başkanlığında, en büyük maliye memuru ve (Bina ve Arazi Vergileri için Hususî Muhasebe Amiri) Ticaret Odası'nca seçilen bir, Belediye tarafından kendi azası veya hariçten seçilecek bir kişiden olmak üzere 4 zattan teşekkül eder.

b) Vergiler Temyiz Komisyonu :

3692 Sıyıl Kanuna göre, vergi itirazlarının ikinci derecede tetkiki Ankarada'da bulunan Temyiz Komisyonu'na aittir (Md. 36).

Temyiz Komisyonu, bir birinci başkan ile, iki daire başkanı ve 9 üyeden kurulu olup üç daireden mürekkeptir.

Birinci başkan aynı zamanda dairesinin birine başkanlık eder. Dairelerden biri, münhasıran Bina, Arazi ve Buhran Vergileri'yle meşgul olur. Diğer iki daire, diğer vergilere ait anlaşmazlıklara bakar.

Daireler bir daire başkanı ile iki üyeden kurulmuştur. Komisyon'un başkan ve üyeleri, Adalet, Maliye, İçişleri ve Ticaret Bakanlıklarınca gösterilen 6'şar aday arasından, Bakanlar Kurulu'nca intihap ve tâyin olunur.

Adayların Hukuk, İktisat Fakülteleri'nden veya Siyasal Bilgiler Okulu veya Yüksek Ticaret Mektebi'nden mezun olmaları, Başkanın 3655 Sayılı Kanuna göre 3 ncü, üyelerin de 5 nci dereceyi ihraz etmiş olmaları gerekir.

Temyiz Komisyonu, incelemelerini dosya üzerinde yapar ve kararını verir. İtiraz Komisyonu, Temyiz Komisyonu tarafından bozulan kararında ısrar ederse, karar Temyiz Komisyonu Genel Kurulu'nda incelenir. Ancak komisyon kanuna ve usule uygun görmediği hallerde re'sen ve nihai kararlar da verebilir.

Temyiz Komisyonu, ayrıca birinci başkan'ın reisliğinde 3 dairenin birleşmesi suretiyle genel kurul halinde toplanır.

Genel Kurulun yetkileri şunlardır :

- Birinci Başkanın, kurulca müzakeresine lüzum gördüğü işler hakkında karar vermek,
- Dairelerin birbirlerine mubayin olarak verdikleri kararların birleştirilmesi,
- Dairelerin biri tarafından bozulmuş olan karar üzerine İtiraz Komisyonu'nun eski kararında ısrar etmesi halinde, ısrar kararının tekrar incelenmesi,

Genel Kurul'un kararlarına, Daireler ve İtiraz Komisyonları uymak zorundadırlar.

c) Devlet Şûrası :

Bilindiği gibi, vergi anlaşmazlıkları, ilk defa, İtiraz ve Temyiz Komisyonları'nda incelenmekle beraber, Temyizen de Devlet Şûrasında da incelenip nihai karara bağlanır.

İlerde, bugünkü Danıştay'ın vergi kazası ile ilgili teşkilâtını genişliğine anlatacağız. Burada, bugüne kadar Devlet Şûrasının geçirdiği tarihi tekamülü anlatmak istiyorum.

Danıştay, eski adıyla "Şûrayı Devlet" 1284 Tarihinde, İmparatorluk "Meclisi Vâlayı Ahkâmı Adliyesi" nin, "Divanı Ahkâmı Adliye" ve "Şûrayı Devlet" olmak üzere ikiye ayrılması ile ihdas olunmuştur.

Kurulan bu müessese, o günkü durumuna göre, bir istişare meclisi ve selâhiyeti çok noksan bir idarî kaza taslağı halinde görev yapıyor ve Mülkiye, Maliye, Adliye, Nafia ve Maarif adıyla beş daire halinde çalışıyordu. Her daire kendine ait idarî müzakere, kanun ve nizamname tasarıları düzenler, ayrıca hükümet ile fertler arasındaki dâvaları görürdü*.

Devlet Şûrası, bu adı ile, Osmanlı İmparatorluğu içinde pek çok değişikliklere tâbi tutulmakla beraber, en mühimi, 1303'de yapılan ve devlet

*) S.S. Onar, İdare Hukuku, Sahife 565-581 sene 1944.

ile fertler arasındaki dâvaları görme vazifesinin kendisinden alınması sonucunu doğuran değişikliktir. Devlet Şûrasının bu durumu, Millî hareket ve İstiklâl harbi sırasında Millî Hükümetin kurulmasına kadar devam etmiştir. Millî Hükümet, imparatorluk teşkilâtını otabadan kaldırırken, Devlet Şûrasını da tasfiye etmeyi uygun buldu.

Sonra, 1923 Tarihinde Cumhuriyet'in ilân edilmesinden itibaren iki yıl içinde, 7.11.1925 Tarih ve 669 Sayılı Kanun ile "Şûrayı Devlet" yeniden ihdas edildi.

Bilâhare çıkarılan 21.12.1938 Tarih ve 3546 Sayılı Kanun ile 1 nci Cumhuriyet devrinin modern Devlet Şûrası kurulmuş oldu.

Devlet Şûrasının müteaddit dâva daireleri olmakla beraber, vergi ile ilgili anlaşmazlıklar, temyizden 4. Daire'de rüyet olunmaktadır.

Devlet Şûrasına aza olabilmek için, adı geçen Kanununun 2 nci Maddesinde yazılı şartları haiz olmak lâzımdır.

Vergi ihtilâflarını çözümlen 4. ncü dairedeki başkan ve üyelerin de genel seçilme şartlarını haiz olmaları lâzım ve kâfi olup, ayrıca vergi mevzuatı, muhasebe, Maliye konularında özel bilgi sahibi olmaları aranmaz.

II — BUGÜNKÜ VERGİ KAZA TEŞKİLÂTI :

Bilindiği gibi, bugünkü vergi anlaşmazlıkları 3 dereceli bir sistem içinde, evvelâ İtiraz Komisyonları, sonra Temyiz Komisyonu, nihâî safhada ise Danıştay tarafından çözümlenip karara bağlanır.

1) İtiraz Komisyonları :

Vergi sistemimizin üzerinde yapılan büyük reform sırasında, malî kaza teşkilâtı da yeniden gözden geçirilmiş ve 1950 Yılında çıkarılan 5655 Sayılı Kanun ile İtiraz Komisyonları günün ihtiyaçlarına uygun hale getirilmek istenmiştir.

Adı geçen 5655 Sayılı Kanun hükümlerine göre iki türlü İtiraz Komisyonu mevcuttur. Bunlardan biri Muvazzaf diğeri de Gayri Muvazzaf İtiraz Komisyonu adını taşır.

a) Muvazzaf İtiraz Komisyonları :

Muvazzaf İtiraz Komisyonları, Maliye Bakanlığının tâyin edeceği illerde veya bölgelerde kurulur. Halen İstanbul'da 4, Ankara'da iki, İzmir, Bursa ve Adana'da ise birer Muvazzaf İtiraz Komisyonu vardır.

Komisyon, bir başkan ve iki üyeden kurulur. Başkan ve üyelerin, Hukuk, İktisat; Siyasal Bilgiler Fakülteleri'nden veya İktisadî ve Ticarî İlimler Akademileri'nden veya bunlara muadil yabancı fakülte ve okullardan mezun olmaları, ayrıca en az beş yıl süre ile vergi işleriyle ilgili servislerde çalışmış olmaları lâzımdır.

Komisyonun başkan ve üyelerinin, tâyin, terfi, nakil ve re'sen emekliye sevkleri "Ayrımcı Meclisi" nin teklifi üzerine müşterek kararlar yapılır.

Ayrımcı Meclisi, Maliye Bakanlığı Müsteşarı'nın başkanlığında, Gelirler Genel Müdürü ile Yargıtay; Sayıştay ve Temyiz Komisyonu'ndan seçilecek üyelerden kurulmuştur.

b) Gayri Muvazzaf İtiraz Komisyonları :

Bu Komisyonlar, Muvazzaf olanlardan tamamen ayrı bir kuruluşa sahiptir.

Komisyon, kurulduğu il veya ilçenin en büyük Mülkiye memurunun veya tevkil edeceği zatın başkanlığında, ilin veya ilçenin en büyük Maliye memuru (Özel idarelere ait vergiler için en büyük özel idare memuru) ile Ticaret Odası'nca ve Belediye Meclisleri'nce kendi üyeleri veya dışardan seçilecek birer üyeden teşekkül eder. Ticaret Odası bulunmayan yerlerde, oradan gelen üyeyi de Belediyeler seçer .

Görüldüğü üzere komisyonun iki üyesinden birisi Maliye, diğeri de Kaymakam veya Vali olmak üzere memurdur. Diğer iki üye ise, vergi işlerinden anladığı pek şüpheli olan şahıslardır.

Komisyon başkanlık eden en büyük Mülkiye Amirinin de, özel ihtisası gerektiren bir konuda yeteri kadar bilgi sahibi olmadığı söylenebilir. Ayrıca üyenin bir tanesi ,tarhiyatı yapan idarenin aktif memuru olması sebebiyle, tarafsız ve teminatlı değildir.

2) Vergiler Temyiz Komisyonu :

Vergiler İtiraz Komisyonu da, 5655 Sayılı Kanuna göre Ankara'da kurulmuştur.

Komisyon, birinci başkan ile 6 daire başkanı ve 14 üyeden tereküp etmektedir.

Temyiz Komisyonu 6 daire halinde çalışır ve her dairede bir başkan ile iki üye bulunur. Üyelerin ikisi yedek üye sıfatını taşır.

Temyiz Komisyonu'nun başkan ve üyelerinin, muvazzaf İtiraz Komisyonu başkan ve üyelerinin mezun olduğu fakülte ve okullardan diploma almaları ve en az yedi yıl süre ile vergi ile ilgili servislerde çalışmış olmaları gerekir.

Tâyin, terfi, nakil ve re'sen emekliye sevkleri Ayırma Meclisi'nin teklifi üzerine müşterek kararla yapılır.

Birinci ve ikinci daireler, başta İstanbul ve İzmir olmak üzere birçok illerin Gelir ve Kurumlar Vergilerine, üçüncü daire, Veraset ve İntikal ve mülga vergilerinden başka bazı illerin Gelir, Kurumlar Vergileri'ne, dördüncü daire vasıtalı Vergilere, harç ve resimlere, beşinci ve altıncı daireler ise Bina ve Arazi Vergileri'ne ait anlaşmazlıkları çözümler*.

3) Danıştay :

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş ve yüksek idare mahkemesi durumunda olan Danıştay, 24.12.1964 Tarih ve 521 Sayılı Kanun ile, tabir caiz ise yeniden kurulmuş olup, devlet düzenimizin temel müesseselerinden birisidir.

Bilindiği gibi, vergi tarhı ile ilgili işlemler, idarî tasarruf mahiyetinde olduğundan, son safhada Danıştay'ın kazaî murakabesine tâbidir.

Buyüncü Danıştay Kanunu'na göre, vergi ile ilgili anlaşmazlıklar 4, 7, 9, 11 ve 12 nci dairelerde görülür.

a) Danıştay Dâva Daireleri'nin Teşkilâtı :

Danıştay Kanunu'nun 19 ncu maddesine göre, her daire'de bir başkan ve dört üye bulunur. Dairelerde görüşme sayısı beştir. Ayrıca her daire'de bir baş yardımcı ve gereği kadar yardımcı vardır.

Dairenin, yazı ve tebliğ işleri, bir baş kâtabin yönetimi altında olan kalem tarafından yürütülür.

b) Danıştay Dâva Daireleri Başkan ve Üyeleri'nin Nitelikleri:

Vergi anlaşmazlıklarını çözümleyen 4, 7, 6, 11 ve 12 nci dairelerin başkan ve üyelerinde aranacak nitelikler; diğer dairelerde bulunan başkan ve üyelerin niteliklerinden ayrı özel şartlara bağlanmamıştır.

*) R. Turgay, İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Konferansları Sekizinci Seri 1962 Sahife 179 ve müteakip.

Vergi ile ilgili ihtilâfları çözen dairelerde çalışan Danıştay meslek mensupları, nitelik bakımından diğer dairelerde bulunanlardan farklılık arzetmez. Ancak, Dâva Dairelerine ayrılacak üyelerin Hukuk, Siyasal Bilgiler, İktisat Fakülteleri ile Ticarî İlimler Akademileri yahut öğrenim itibariyle bunlara eşit yabancı fakülte veya yüksek okulardan mezun olmaları şart kılınmıştır. (Md. 20).

Bunlardan ayrı olarak, her Danıştay meslek mensubunun aşağıda yazılı nitelikleri taşıması gerekir.

a — Yüksek öğrenimlerini bitirdikten sonra en az onbeş yıl devlet memuriyetinde başarı ile çalışmış, dördüncü derece kadıda bu derece maaşı kazanılmış hak olarak almış, yüksek hâkimliğin gerektirdiği ahlâk ve seciyeye sahip olmak,

b — Bakanlık, Müsteşarlık, Elçilik, Valilik yapmak;

c — Yargıtay Başkanlığı; daire başkanlığı veya üyeliği veya Cumhuriyet Başsavcılığı yahut bu görevlere seçilebilme niteliğini kazanmış olmak şartıyla hâkimlik yapmak,

d — Hukuk, Siyasal Bilgiler, İktisat Fakülteleri veya İtisadî ve Ticarî İlimler Akademilerinde, hukuk, iktisat, maliye veya âmme idaresi kollarında profesörlük yapmak;

e — Tuğgeneral, Tuğamiral veya daha yüksek rütbelerde generallik veya amirallik veya Askerî Yargıtay Başkanlığı veya Daire Başkanlığı veya üyeliği ile başsavcılığı yahut bu görevlere seçilebilme niteliğini kazanmış olmak şartıyla askerî hâkimlik yapmak,

f — Genel veya katma bütçeli dairelerde Genel Müdürlük veya en az bu sınıf ve derecedeki daire başkanlığı veya bu memuriyetlere eşit görevlerde bulunmak,

g — Bakanlıkların, baş hukuk müşavirliği veya birinci hukuk müşavirliği veya Maliye Bakanlığı'nda bu sınıf ve derecedeki hukuk müşavirliği, müşavir avukatlığı ve Merkez Muhakemat Müdürlüğü'nde bulunmak,

h — Vergiler Temyiz Komisyonu Başkanlığı, daire başkanlığı veya üyeliği yapmak,

i — Danıştay Baş yardımcılığı veya bu derecedeki kanun sözcülüğü yapmak,

j — Devlet memuriyetinde çalışmış olmak kaydı aranmaksızın en az onbeş yıl fiilen avukatlık yapmak,

lâzımdır.

Görüldüğü üzere, vergi ihtilâflarına bakan dairelere seçilecek başkan ve üyeler için, vergi konusunda özel bilgi sahibi olmalarını gerektiren şartlar aranmamakta, sadece, Hukuk, İktisat, Siyasal Bilgiler ve İktisadî ve Ticarî İlimler Akademileri'nden mezun olmaları yeterli sayılmaktadır.

Bilindiği gibi, Fransa'da Danıştay'ın vergi anlaşmazlıklarını çözümleyen 7 ve 8 nci dairelerinin başkan ve üyeleri, "Maitre des Requêtes" denilen, kendi konularında iyi yetişmiş, özel ihtisası bulunan hâkimlerden seçilmekte, bu vasıfları taşımayan hâkimler, vergi dâvalarına bakan dairelere seçilememektedir.

Memleketimizde de, vergi ihtilâflarını çözen Danıştay dâva daireleri başkan ve üyelerinin, Fransa'da olduğu gibi, kendi konularında özel bilgisi olanlar arasından seçilmesi, yoluna gitmenin pek yerinde olacağı kanaatindeyiz.

İkinci Bölüm

YABANCI MEMLEKETLERDEKİ MODERN MALİ YARGI SİSTEMLERİ

Modern vergi sistemlerinin uygulandığı memleketlerde, vergi tatbi-katına ilişkin olan vergi yargısının, Adli Yargıya, İdarî Yargıya veya bağımsız olmak üzere üç şekilde organize edildiği görülmektedir.

Aşağıda, malî yargıya ait üç sistemi, ana hatları ile gözden geçirmek istiyoruz*.

I — ADLİ YARGIYA BAĞLI OLAN VERGİ YARGI SİSTEMİ :

Vergi anlaşmazlıklarını, Adli Yargı içinde çözümleyen memleketlere, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'ni örnek gösterebiliriz.

1) İngilterede :

İngiltere'de, vergi ile ilgili uyuşmazlıklar, nihai safhada, adli yargı içinde çözümlenmekte olup, bu nevi ihtilâflar için özel yargı organlarının ihdası düşünülmemiştir.

Ancak Adli Yargı organlarına başvurmadan evvel, ihtilâların idarî organlara götürülmesi şarttır. Gelir Vergisi'ne ait itirazlar, Belediye Baş-

*) Bu konuda geniş bilgi için :

1 — M. Erturuloğlu, Maliye Mecmuası Sayı 39-40 Sh. 36-53.

2 — Vergi Mahkemeleri Kanun Tasarısı 1966 Sahife: 4-19.

3 — Vergi Reform Komisyonu, Vergi Mahkemeleri Kanun Tasarısı Hakkında Mütalâa, 1967 Sh. 4-10.

kanı, Merkez Bankası Müdürü ve Belediye Meclisi tarafından seçilen hey'etlere yapılır. Diğer vergilere ilişkin itirazlar ise, "Special Commissioners" denilen yüksek dereceli devlet memurlarına yapılmaktadır.

Adı geçen bu hey'etlerin vereceği kararlara, sadece hukukî yönden, evvelâ mahkemeye sonra da İstinaf Mahkemesi'ne (Court of Appel) nihayet Lortlar Kamarasına başvurulabilir.

Şunu ifade etmeli ki, İngiltere'de mahkemelere intikâl eden uyuşmazlıkların nisbî önemi yüzbinde 2'dir.

2) Amerika Birleşik Devletleri :

A. B. D.'de vergi uyuşmazlıkları, memleketin hususiyetleri gereğince, çeşitli idarî kademelerde incelendikten sonra; mükellefin arzusunun bağli olarak, Adli Mahkeme veya Vergi Mahkemesi'nde çözümlenip karara bağlanır.

Anlaşmazlık evvelâ idare içinde, bu işle görevli bir memur huzuruna getirilir. Memur, mükellefe her türlü bilgiyi verir ve onun müşaviri gibi leh ve aleyhindeki delilleri münakaşa eder. Bu görüşme sonunda anlaşma olursa ihtilâf uzlaşma ile sona erer. Uzlaşamazsa, mükellef, yine Maliye Memurlarından kurulu (Appellate Division) yarı bağımsız bir hey'ete başvurur. Bu hey'etin verdiği karara karşı, mükellef dilerse, Adliye Mahkemesi'ne, isterse Vergi Mahkemesi'ne (Tax Court) müracaat eder. Ancak Adli Mahkemeye başvurmak için verginin ödenmiş olması gerekir. Vergi Mahkemesi'ne gitme halinde ödeme zorunluğu yoktur.

İhtilâfın sonu burada da bitmez. Adliye Mahkemesi'nin kararına karşı, evvelâ Federal Asliye Mahkemesi'ne, sonra Eyaletin Temyiz Mahkemesi'ne, nihayet Federal Yüksek Mahkemeye müracaat edilebilir.

Mükellefin, vergi mahkemesine gitmeyi terci ettiği hallerde ise, sırasıyla eyalet Temyiz Mahkemesi'ne sonra da Federal Yüksek Mahkemeye gidilir.

II — İDARİ YARGIYA BAĞLI VERGİ YARGI SİSTEMİ :

Vergi uyuşmazlıklarını, idarî yargı içinde çözümlen memeleketlerin başında Fransa'yı zikretmek gerekir.

Bugün yürürlükte bulunan hükümlere göre, vasıtasız vergiler ile, vasıtalı bir mükellefiyet olmasına rağmen kanun gereğince, muamele vergi-

lerine ilişkin uyuşmazlıklar, bütün memleketteki adedi 24 tane olan Bölge İdarî Mahkemeleri tarafından çözümlenmektedir.

İdarî Mahkemeleri'nin kararları ise, Danıştay'ın bu işle görevlendirilen iki dairesi tarafından temyizen incelenip nihai olarak karara bağlanır.

Mükelleflerin dâva dilekçesi evvelâ, Bölge Müdürü'ne verilir. Bölge Müdürü tarafından verilen kararı tatmin edici bulmayan ödevli, İdarî Mahkemeye müracaat eder.

Danıştay'da temyizen incelenip ihtilâf, vergi hukuku, ekonomi, muhasebe ve teknoloji olanlarında ihtisas sahibi üyelerin teşkil ettiği bir dâva dairesinde görülmüş karara bağlanır.

Vergi Mahkemeleri'nin görevi dışında kalan, vasıtalı vergilere ait uyuşmazlıklarla, vergi ile ilgili olup, âmme cezasının gerektiren fiiller, adli yargı organları tarafından çözümlenir.

III — BAĞIMSIZ VERGİ YARGI SİSTEMİ :

Almanya'da vergi kazası, iki dereceli olup, Maliye Mahkemeleri ile ikinci derecede karar veren Federal Maliye Divanı'ndan tereküp eder.

Hemen ifade edelim ki, uyuşmazlık, Maliye Mahkemesi'ne intikâl etmeden evvel, idare tarafından incelenip karara bağlanır. Ön itiraz diye ifade edilen (Einspruch) bu müessese şu şekilde işler*.

Ön itirazlar Maliye Daireleri'ne yapılır ve karar verme yetkisi de, prensip itibariyle, bu dairenin müdüründedir. Ancak bazı konularda müdür, vergi komisyonu'nun mütalâasını almak zorundadır.

Vergi Komisyonları, Gelir ve Servet Vergileri ile ilgili konularda düşüncesini söylerler. Teşekkül tarzı ise, bir reis, bir belediye mümessili ve belediye meclisi tarafından hariçten seçilen 4-8 üyeden ibarettir. Komisyonun başkanı Maliye Dairesi Müdürü veya onun görevlendireceği bir memurdur.

Komisyonunda müzakereler, belli bir esasa bağlı olmaksızın serbestçe cereyan eder ve çoğunlukla uzlaşma ile sona erer. Eğer uzlaşma olmazsa, ihtilâf, Maliye Mahkemesi'ne intikâl ettirilir.

Maliye Mahkemeleri, bir başkan, geleceği kadar daire başkanı, ayrıca hâkim sıfatını taşıyan üyeler ile fahrî azalardan kurulmuştur.

*) A. Alaybek, Almanya'da Vergi Murakabesi ve Malî Kaza, 1959 Sh. 48.

Mahkemenin her dairesinde, daire başkanı, iki hakim, üç tane da fahri üyeler, bakılan davanın san'at ve meslekleri ile ilgisine göre mahkemeye iştirak ederler ve adeta görüşülen dava konusunda kendi ihtisalarımı dile getirmek suretiyle faydalı olurlar.

Mahkemenin muvazzaf hakimleri, teminat içinde ölünceye kadar görev yaparlar. Atanmaları, Maliye Bakanı'nın başkanlık ettiği ve üyelerinin bir kısmı parlamento tarafından seçilen üyelere müteşekkil komisyonca yapılır.

Vergi anlaşmazlıklarını temyizen incelemeye görevli organ Federal Maliye Divanı'dır.

Federal Maliye Divanı, bir başkan, daire başkanları ve üyelere kurulmuştur. Ayrıca Divan'da Federal Savcı'da bulunur.

Divanın başkan ve üyeleri, Anayasa'da belli edilmiş bir komisyon tarafından ölünceye kadar görevli olmak üzere atanırlar. Federal Maliye Divanı'nın verdiği kararlar kesin olup, daha üst bir merci mevcut değildir.

Ü ç ü n c ü B ö l ü m

TÜRK MALİ YARGI TEŞKİLÂTINDA YAPILMASI İSTENEN REFORMUN ANA HATLARI

I — GENEL AÇIKLAMA :

Mali Yargı teşkilâtını, günün ihtiyaçlarına cevap verecek hale sokmak amacıyla yapılan çalışmalar sonunda, muhtelif kanun tasarıları hazırlanmış ise de, bu konuda gösterilen gayretlere rağmen, tasarılar, maalesef realize edilme şansına kavuşmamıştır.

Bunlardan ilki, 1949 Yılında gerçekleştirilen genel vergi reformu sırasında hazırlanmış olan 5432 Sayılı Vergi Usul Kanunu'na ait tasarıdır. Adı geçen tasarıya göre, vergi davaları bağımsız yargı organları tarafından karara bağlanacak ve mali yargı teşkilâtı, tarafsız ve teminatlı hale getirilmiş olacaktı.

O zmaan yürürlükte bulunan Anayasa hükümleri içinde mütalâa bulunduğu zaman, oldukça ileri bir sistemi gerçekleştireceği umulan bu teklif, maalesef tasarıdan çıkartılmış, bunun yerine, Vergi Usul Kanununun-

dan ayrı olarak hazırlanan 5655 Sayılı Kanun çıkarılmak suretiyle, bugünkü İtiraz ve Temyiz Komisyonları'nın islahı cihetine gidilmiştir.

Çalışmaların ikincisi, 1964 Yılında yapılan ve İtiraz ve Temyiz Komisyonlarını tam bağımsızlığa kavuşturacağı umulan tasarıdır. Bu tasarı Millet Meclisi Genel Kurulu'na kadar geldiği halde, Anayasa'nın hükümleri ile bağdaşmadığından olacak, yine kanunlaşmamıştır*.

Nihayet son defa, bugünkü Anayasamızın öngördüğü esaslar da nazara alınarak, yine Maliye Bakanlığı tarafından "Vergi Mahkemeleri Kanun Tasarı" adı altında bir teklif hazırlanmış olup, Bakanlar Kurulu'na sunulmak üzeredir.

Bu tasarı ile, İtiraz ve Temyiz Komisyonları'nın kaldırılması öngörülmekte, onların yerine, Vergi Mahkemeleri ile Ankara'da bulunan ve davaları ikinci derecede inceleyecek olan Vergi Divanı'nın tesisi arzu edilmektedir. Bunların üzerinde, Danıştay'ın kazaî mürakabesi de devam etmektedir.

Hazırlanmış olan bu tasarınn esaslarını ilerde açıklayacağımızdan, aşağıda, vergi kazası'nın reformunu gerektiren sebepleri incelemek istiyoruz.

II — MALİ YARGI TEŞKİLATI KONUSU'NDA NEDEN REFORM YAPILMASI GEREKLİDİR?

Malî Yargı teşkilâtını bugünkü İtiraz ve Temyiz Komisyonları halinde bırakmak imkânsız olup, bu konuda mutlaka reform yapılması gerekir.

Bir zaruretin ifadesi olan Reformun sebeplerini şöylece özetlemek kabildir.

— Malî Yargı teşkilâtını, ikinci Cumhuriyet Anayasası gereğince, bağımsız ve teminath hakimlerden kurmağa mecburuz.

— Anayasa'dan gelen bir zorunluluk olmasa bile, bugünkü İtiraz ve Temyiz Komisyonları'nın meslek mensuplarını, mutlaka bağımsız ve Teminath hale getirmeğe mecburuz.

Yukarıda iki fıkra halinde özetlediğimiz bu zorunlulukların hangi sebeblere dayandığını açıklamak isterim.

*) Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan Kanun Tasarısı gerekçesi Sahife: 21-22.

1) Anayasa'dan Gelen Zorunluk :

Bilindiği gibi, ikinci Cumhuriyet Anayasamızın geçici 7 nci Madde-sine göre, 25 Ekim 1961'den 25 Ekim 1963 Tarihine kadar olan iki yıl için-de, mevzuatın yeni Hukuk nizamına intibak ettirilmesi lâzımgelmektedir.

Anayasa'nın bu emredici hükmünün, Yargı yetkisini kullanan İtiraz ve Temyiz Komisyonları ile ilgisi ne olabilir? Yeni Hukuk nizamı ne gibi değişiklikler getirmiş olmalı ki, İtiraz ve Temyiz Komisyonları'nı bu hali ile muhafaza etmek mümkün olmasın?

Bilindiği gibi, Anayasamızın 7 nci Maddesinin emredici hükmüne göre "Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır". Yine Anayasanın 132 nci Maddesi uyarınca, hakimler azlolunamaz, kendileri istemedikçe Anayasa'da gösterilen yaştan önce emekliye ayılamazlar.

Anayasa'nın bu hükümlerine rağmen, bugün 5655 Sayılı Kanuna göre kurulmuş olan İtiraz ve Temyiz Komisyonları'nın başkan ve üyeleri, bahis mevzu edilen manada bağımsız değildirler. Belki de Maliye Bakan-lığı'na bağlı bir memur statüsü içinde oldukları söylenebilir. Adı geçen komisyonların başkanı ve üyeleri, Anayasa'nın hakimlere tanıdığı teminattan yoksun olup, bu pek önemli vasıf eksikliğine rağmen, yargı yetki-sini de kullanmaktadırlar.

Anayasa'nın, yargı yetkisinin teminatlı ve bağımsız merciler tarafın-dan kullanılmasını emreden hükümlerine rağmen İtiraz ve Temyiz Ko-misyonları, 1961'den bu yana altı yıl geçmiş olması vakıası karşısında, hale bahis konusu vasıf ve şartlara kavuşturulamamıştır. Bu büyük eksiklik, Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlar ile de ortaya atılmış ve İtiraz ve Temyiz Komisyonları, Anayasa hükümleri karşısında, "Mahkeme" addedilmemiştir*.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararları muvacehesinde, İtiraz ve Tem-yiz Komisyonları'nı, vergi ihtilâflarını çözmekle görevli bir organ olarak muhafaza etmek imkânsız hale gelmiş bu sebeple, adı geçen mercileri kaldırıp, yerlerine, Anayasa'da öngörülen şartları haiz bağımsız mahkeme haline getirmek zorunluğu doğmuştur.

2) Gerçeklerin Ortaya Koyduğu Sebepler :

Yukarda açıkladığımız Anayasa hükümleri ve Anayasa Mahkemesi'nin kararları olmasa bile, İtiraz ve Temyiz Komisyonları'nı, bugünkü du-

*) Esas No: 1966/66-Karar No: 1966/28 R.G. 2 Ocak 1967-12493
Esas No: 1966/22-Karar No: 1966/37 R.G. 17 Aralık 1967-12480.

rumu ile muhafaza edip, devam ettirmek, günümüzün gerçekleri ile bağdaşamaz.

Çünkü, malî yargı yetkisini kullanan muvazzaf İtiraz Komisyonları'nın, teminatlı hakimlerden kurulmamış olması ve bağımsız merciler olmaması bir an ihmal edilebilse bile, Gayri Muvazzaf İtiraz Komisyonları'nı muhafaza etmek hemen hemen imkânsızdır.

Bahis konusu Komisyonların seçimle gelen üyelerinin bugünkü seviyeleri, vergi hukuku ile uzaktan da olsa yakınlıklı bulunmamaları, Maliye'den gelen üyenin, vergiyi tarheden dairenin amiri olması sebebiyle mutlaka taraflı olduğu vakıası karşısında, hiç olmazsa Gayri Muvazzaf Komisyonları ilga etmek zorunluğu vardır kanaatindeyiz.

İşte yukarda arzedilen sebeplerden dolayıdır ki, Malî Yargı teşkilâtımızı, Anayasa'nın öngördüğü şartlar içinde bağımsız ve teminatlı hale getirmek amacıyla, yeni bir kanun tasarısı hazırlanmış ve Maliye Bakanlığı tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulmuştur.

Maliye Bakanlığı tarafından kaleme alınan bu tasarının ana hatları aşağıda açıklanmıştır:

III — HAZIRLANMIŞ OLAN "VERGİ MAHKEMELERİ KANUN TASARISI" NIN ANA HATLARI :

Maliye Bakanlığı'nca, dîğeri ve etraflı bir çalışma sonunda meydana getirilmiş bulunan kanun tasarısının, ana hatlarını, şu noktalarda toplamak mümkündür.

1) Vergi Mahkemeleri'ne Dayanan Bir Yargı Sisteminin Kuruluşu :

Tasarıya göre, bugünkü İtiraz ve Temyiz Komisyonları ilga edilecek, onun yerine, vergi davalarını, birinci derecede Vergi Mahkemeleri, ikinci derecede ise Vergi Divanı'nın çgzeceği bir sistem kurulacaktır.

Ancak, Anayasa hükümleri gereğince Danıştay, anlaşmazlıkları, Temyizen, 3 üncü derecede murakabe etme durumunda olacaktır.

Kurulacak Vergi Mahkemeleri bir başkan ve iki üyeden teşekkül etmektedir. Mahkemelerin adedini ve kurulacağı yerleri Maliye Bakanı, Vergi Divanı Başkanı'nın mütalâasını almak suretiyle tesbit eder. Bakan aynı bölgede birden fazla mahkeme kurabileceği gibi, gerektiğinde mahkemelerin bölgelerini ve bakacakları işleri de değiştirebilir.

Vergi Divanı, ikinci Başkan ile, vergi mahkemelerinin kararların 2. nci derecede inceleyecek olan dairelerden teşekkül etmekte ve Ankara'da kurulmaktadır.

2 — Vergi Mahkemeleri ve Vergi Divanı Meslek Mensupları'nın Nitelikleri :

Tasarıda, meslek mensupları için aranan nitelikler şöylece özetlenebilir.

a) Hukuk, İktisat, Siyasal Bilgiler, İdarî İlimler Fakülteleri ile İktisadî ve Ticarî İlimler Akademilerinden mezun olmak,

b) Vergi Mahkemeleri başkan ve üyeliklerine atanacak olanların 6. vergi divanı başkan ve üyelerinin ise 10 yıldan az olmamak üzere, vergi yargı mercilerinde meslek mensubu olarak veya vergi işleri ile ilgili görevlerde çalışmış olmaları veya yukarıda sayılan fakültelerde öğretim üyeliği yapmaları, veya 15 sene avukatlık yapmış olmaları,

şartı konulmuştur.

Mesleğe intisap etmenin ikinci yolu da, yukarıda sayılan fakültelerden mezun olanların, vergi mahkemelerinde iki yıl süre ile yapacakları staj sonunda, müsbet sicil aldıkları takdirde, yardımcılığa atanmalarıdır.

3) Meslek Mensupları'nın Atanmaları :

Tasarının 21 inci maddesine göre, Vergi Divanı ile Vergi Mahkemesi Başkan ve üyeleri, Ayırma Meclisi kararı ile, Yardımcılar ise Memurlar Kurulu Kararı gereğince atanırlar.

Ayırma Meclisi Vergi Divanı birinci Başkanı'nın riyasetinde, vergi divanından bir daire başkanı ve bir üye, Ankara Vergi Mahkemesi'nden seçilen iki üyeden kurulur.

Ayırma Meclisi, başkan ve üyelerin, yer değiştirme, yükselme, haklarında disiplin cezası uygulanması ve soruşturma konularında karar vermeğe yetkilidir.

4 — Tasarının Getirdiği Diğer Özellikler :

Tasarının tamamı incelendiği zaman görüleceği üzere, şu yenilikleri de beraber getirdiği anlaşılır.

a — Tasarı, Mahkemeleri ve Vergi Divanı'nın kuruluşuna ait hükümleri bünyesinde toplayan bir teşkilât kanunu olduğu kadar, meslek mensuplarının özlük haklarını düzenleyen, ayrıca Mahkeme Usulünü de nizamlayan hükümleri ihtiva etmektedir.

b — Tasarının ikinci ve en mühim özelliklerinden birisi de, vergi anlaşmazlıklarının mühim bir kısmını Vergi Divanı'ndan öteye geçmesini önleyen ve Danıştayın mürakabesinden yoksun tutan 105 nci maddesidir.

Adı geçen madde uyarınca aşağıda yazılı Vergi Divanı kararları kat'î olup, Danıştay nezdinde Temyizen incelenemez.

1) Vergi hatalarının şikâyet yolu ile düzeltilmesi amacıyla yapılan müracaatın, Maliye Bakanlığı'nca reddi sebebiyle verdiği idarî kararlar,

2) 6183 Sayılı Âmme Alacaklarının Tahsil Usulü Kanunu'nun 15 ve 58 inci Maddeleri uyarınca, ihtiyati haciz kararı ile, ödeme emrine vaki itirazlar üzerine verilen kararlar,

3) Miktarı 200.000,— liraya kadar vergi veya bu miktarda vergiye tekabül eden matrahlarla ilişkin olarak verilen kararlar.

IV — MALİYE BAKANLIĞI TASARISI'NIN TENKİDİ :

Şimdiye kadar malî yargı konusunda hazırlanmış bulunan kanun tasarılarının en iyisi ve değerli bir çalışmanın mahsulü olduğu muhakkak bulunan tasarı, kanaatimizce şu noktalardan tenkid edilebilir.

1 — Şekil Bakımından :

Yukarda, tasarının ana hatlarını açıklarken temas ettiğimiz gibi, kanun teklifi, Vergi Mahkemeleri ile Vergi Divanı'nın kuruluşu, meslek mensuplarının tayin, terfi, yer değiştirme ve özlük haklarına ilişkin hususları, ayrıca muhakeme usulüne ait hükümleri de bünyesinde taşıyan çok geniş tutulmuş bir tasarıdır.

Bizim düşüncemize göre, Yargı Organlarının kuruluşu ile, mensuplarının özlük haklarını teminata bağliyan hükümleri kapsıyacak kanun tasarısını, muhakeme usulüne ilişkin hükümlerden ayırmak lâzımgelir.

Bugün memleketimizde, Danıştay Kanunu bir tarafa bırakılırsa, mahkemelerin kuruluşu ve mensuplarının özlük durumları ile ilgili hususların, daima müstakil kanunlar halinde düzenlendiği görülür. Bunun yanında muhakeme usulüne ait hususlar da, yine ayrı kanunlar ile nizamlanmaktadır.

Esasen, Vergi Yargısı'na ilişkin hükümler, yürürlükte bulunan Vergi Usul Kanunu'nda yer aldığına göre, usule ait hükümlerin adı geçen bu kanundan çıkarılmasına da makbül bir gerekçe gösterilemez.

Kanaatimizce usule ait hükümleri, Yargı Organları'nın kuruluşuna ait kanunda toplamak, vüzuhsuzluğa sebep olacak, ayrıca Vergi Usul Kanunu'nun bütünlüğü bozulmuş olacaktır. Bu sebeple hazırlanan tasarının, sadece kuruluşa ve vergi hakimlerinin özlük haklarına ilişkin hükümleri ihtiva etmesi yeterli olup, usule ait hükümlerin yine Vergisi Usul Kanununda muhafaza etmek lâzımgelir kanaatindeyiz.

2 — Muhteva Bakımından :

Hazırlanmış bulunan kanun tasarısını, esası bakımından da, şu sebeplerle tenkide şayan görüyoruz.

a) Mesleğe Giriş İçin Seçilen Usulün Yetersizliği :

İncelenmesinden hemen anlaşılacağı üzere, kanun tasarısı, birinci derecede Vergi Mahkemeleri, ikinci derecede ise Vergi Divanı'nın kurulmasını öngörmektedir.

Adı geçen Yargı Organlarına intisap edebilmek için, iki çeşit atanma usulü kabul olunmuştur.

Bunlardan ilki dışardan tayin diyebileceğimiz usûl, diğeri de organik yol olan, musabaka imtihanı ve iki yıllık stajı müteakip, mesleğe girmeğe imkân veren normal usuldür.

Dışardan yapılacak tayinler için, imtihan ve staj bahis konusu olmamakta, sadece belli fakültelerden mezun olma ve Vergi Mahkemesi için 6, Vergi Divanı'na intisap edecekler için de 10 yıl süre ile vergi servislerinde çalışmış olmaları şartı aranmaktadır.

Kanaatimizce, vergi yargı organı olan Vergi Mahkemesi ile Vergi Divanı'nın meslek mensuplarını, organik yetiştirme usulü sayılan imtihanla seçmek, sonra iki senelik staj yaptırıp mesleğe kabul etmek en tabii ve normal yoldur.

Anlaşıldığına göre tasarı, yapılacak tayinlerde, esas olarak dışardan tayin usulünü benimsemiş, normal olan imtihan ve staj sonunda mesleğe girmeği, istisnai bir yol olarak kabul etmiştir.

Vergi Yargı organları'nda çalışacak meslek mensuplarını, Anayasa'da emredilen şekilde, bağımsız ve teminatlı hakimler gibi yetiştirmek esas olduğuna göre, mesleğe intisap usulünde de, organik yolun seçilmesi bize daha doğrudur.

Kanaatimizce, Vergi işleri ile ilgili servislerde 6 veya 10 yıl çalışmış olanları, imtihan vermeden ve staj yapmadan, doğrudan doğruya, Mahkeme veya Divan'a başkan ve üye tayin etmek, normal olan imtihan ve

staj usulünü kendiliğinden ikinci plâna atacak ve mesleğe bu yol ile girmek isteyen büyük istidatların şevklerini kırmak suretiyle, arzu edilen sonucun alınması güçleşecektir.

Bizim düşüncemize göre, Vergi Mahkemeleri ve Divanı'nı kurarken sadece geçici bir dönem için, dışardan tayin yapma usulü kabul edilebilir. Vergi Mahkemesi ve Divanı, dışardan yapılan meslek mensuplarının tayinleri ile teşekkül edip çalışmaya başladıktan sonra, eleman yetiştirmede münhasıran imtihan ve staj usulüne yer vermek lâzım gelir. Yargı Organları kurulduktan sonra artık dışardan tayin söz konusu olmamalıdır.

Yukarıdanberi arzolunan sebeplerle, malî yargı organlarını kurarken, dışardan tayin usulü ile kadrolar doldurulmalı fakat sonra bu usule kat'iyen yer vermemelidir.

Bu maksadı temin etmek için de, dışardan yapılacak tayinler ile ilgili tasarı hükümlerini, geçici maddelere almak ve bu usulü geçiş dönemine hasretmek, organik ve normal yetiştirme ve tayin etme usulü olan imtihan ve stajı tasarrufların esas maddelerinde muhafaza etmek gerekir: Bu suretle, eleman yetiştirmede, normal ve organik yol olan imtihan ve staj usulü, temel kaide olarak kabul edilir ve dışardan tayin yapılması, kuruluş dönemi müstesna, önlenmiş olur.

b) Yargı Sistemini Üç Dereceli Kurmanın Sakıncalı Olacağı :

Tasarının ana hatlarını açıklarken değinildiği gibi, Yargı Sistemi Vergi Mahkemeleri, ikinci derecede ise Vergi Divanı olmak üzere iki dereceli olarak tesis edilmek istenmektedir.

Anayasa gereğince vergi anlaşmazlıkları, son safhada Danıştay'ın da murakabesine tabi bulunduğu, hiç olmazsa bugün için, Danıştay'ın murakabe fonksiyonunu devam ettirmek zorunluğu mevcut olduğuna göre, vergi yargı sistemi üç dereceli olacak ve evvelâ Vergi Mahkemesi, sonra Vergi Divanı, nihayet Danıştay safhalarının aşılması lâzımgelecektir.

Bugünkü, Vergi İtiraz ve Temyiz Komisyonu ile Danıştay'dan ibaret üçlü sistem içinde, vergi davalarının nihaî çözümü 7 ilâ 12 yılda mümkün olmakta, bu sürenin 2-4 yılı İtiraz, 1 yılı Temyiz Komisyonu'nda, 3-6 yılı da Danıştay'da geçmektedir*.

Vergi davalarının 7 ilâ 12 yıl gibi uzun bir süre de halledildiği gerçeği karşısında, bugünkü üç dereceli yargı sisteminden farklı olmayan,

*) Maliye Bakanlığı Tasarısı Sahife: 29

Vergi Mahkemesi, Vergi Divanı ve Danıştay üçlü yargı sisteminden de, olumlu ve sür'atli sonuç alınmayacağını, realist bir görüşle, kabul etmek lâzımgelir.

Ayrıca Vergi Divanı ile Danıştay arasında meydana gelmesi muhtemel görüş ayrılıkları sebebiyle, kazaî mürakabeden beklenen en olumlu sonuç olan İctihatların teessüsü imkânı ortadan kalkacak, bu suretle Yüksek İdare Mahkemesinden, içtihat yaratma fonksiyonu; bir dereceye kadar önlenmiş olacaktır.

Yukarda açıklanan sebeplerle, kurulması düşünülen malî yargı sistemini, Vergi Mahkemesi ve Danıştay olmak üzere iki dereceli olarak tesis etmek uygun olur kanaatindeyiz.

c) Vergi Mahkemeleri Kanun Tasarısı'nın, Danıştay'ın Murakabesini Bertaraf Edeceği :

Tasarının 105 inci maddesinin incelenmesinden anlaşıldığına göre, Vergi Divanı'nın verdiği bazı kararlar, kat'i mahiyette olacak ve Danıştay nezdinde idarî dava konusu yapılamıyacaktır.

Gerçekten adı geçen madde hükmüne göre, Vergi Divanı'nın aşağıda yazılı kararları kat'i olup, Danıştay murakabesine tâbi değildir.

— Vergi hatalarının, şikâyet yolu ile düzeltilmesi amacıyla, Maliye Bakanlığı'na yapılan müracaatın, adı geçen bakanlık tarafından reddi üzerine verdiği idarî kararlar.

— 6183 Sayılı Âme Alacaklarının Tahsil usulü Hakkındaki Kanunun 15 ve 58 nci maddeleri uyarınca, ihtiyati haciz kararı ile, ödeme emrine vaki itirazlar üzerine verilen kararlar.

— Miktarı 200.000,- liraya kadar vergi veya bu miktarda vergiye tekabül eden matrahlarla ilişkin olarak verilen kararlar.

Vergi hatalarının düzeltilmesi amacıyla yapılan müracaatın Maliye Bakanlığı'nca reddi üzerine verdiği kararın idarî bir tasarruf olduğu düşünülür, ayrıca Anayasa'nın 114 ncü maddesine göre "İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, Yargı Mercilerinin denetimi dışında kalamıyacağı" gözönüne getirilirse, bahis konusu idarî tasarrufun Danıştay'ın murakabesi dışında tutulması bize göre mümkün olamaz.

Konulmuş olan 200.000,— liralık baraj hükmünün, Gelir Vergisinde takriben 400.000,— liralık, Kurumlar Vergisinde 1 milyon liralık, % 10 nisbetindeki bir Gider Vergisinde 2 milyon, % 3 üzerinden vergi kesintisinde ise yaklaşık olarak 7 milyon liralık davalara tekabül ettiğini söy-

lemek lâzımgelirse, bu kadar büyük ihtilâflara ait Vergi Divanı kararlarını kat'i mahiyette kabul etmek, Danıştay'ın murakabesini fiilen ortadan kaldırmağa müncer olabilecektir.

Bu durumda, yukardaki hadleri aşan ihtilâfların Danıştay'a gitmesi pek istisnaî hallerde mümkün olabilecek, sonuç olarak Vergi Divanı, Yüksek İdare Mahkemesi'nin yerine kâim olacaktır.

Tasarının bu hali ile kanunlaştığı düşünülecek olursa, Vergi divanı ile Danıştay arasındaki içtihatlar ayrılığı bariz şekilde ortaya çıkacak ve Danıştay'ın içtihat yolu ile hukuk yaratma fonksiyonu çok dar bir sahaya inhisar etmiş bulunacaktır.

Bu hali ile bilfiil yargı faaliyeti dışında kalan Danıştay'ın içtihat yaratma gücünden yoksun kalacağı düşünülerek, baraj hükmünü, miktarı cüzi ihtilâflara hasretmek lâzım gelir kanaatindeyiz.

d) Kanun Tasarısı Gümrük Vergileri'ne İlişkin Uyuşmazlıkları, Kapsamına Alınmamış ve Yargı Birliğini Sağlamamıştır:

Kanun tasarısı, Gümrük ve Tekel İdareleri tarafından alınan vergiler ilgili anlaşmazlıkların çözümünü, teklif edilen sistemin dışında bırakmış, binnetice malî yargı konusunda birlik sağlama gayesini tahakkuk ettirememiştir.

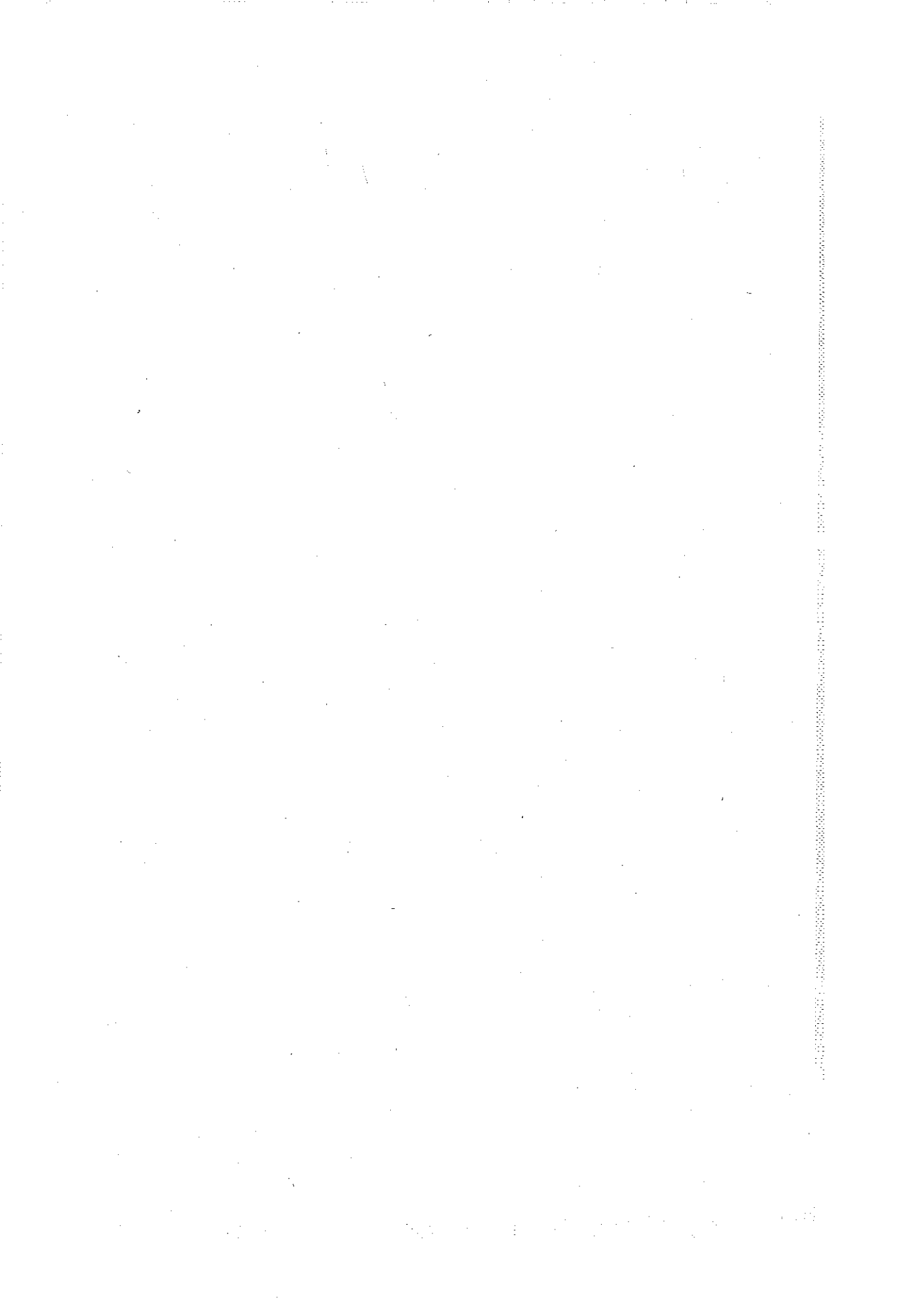
Bilindiği gibi, bugünkü hükümlere göre, gümrükte alınan vergilere ait anlaşmazlıklar hakim hey'etlerince çözümlenir ve nihaî safhada Danıştay'ın murakabesine tâbi olur.

Teklif edilen tasarı ile, malî yargı teşkilâtında büyük bir reform yapılması düşünülür, bu gaye ile de, yargı organı meslek mensuplarını en yüksek seviyede yetiştirmek, bağımsız ve teminatlı hale getirmek istenirken, gümrük ile ilgili uyuşmazlıkları, Vergi Mahkemeleri'nin görevi dışında bırakmak, kanaatimizce, reformun mana ve muhtevasını zayıflatır.

Düşüncemize göre, teminatlı ve bağımsız hakimlerden kurulacak Vergi Mahkemeleri'nin, Gümrük Vergileri'ne ilişkin anlaşmazlıklara bakamayacaklarını kabul ederek, kendilerinden bu yetkiyi esirgemek yerinde değildir. Kurulacak olan Vergi Mahkemeleri'nin Hakimleri, adı geçen ihtilâfları, Hakim Hey'etlerinden daha vukufî çözebilecek nitelikte olacaktır. Hakemlere verilen yetkinin hakimlerden esirgenmesi büyük bir tenakuzdur.

İhtilâfların sür'atli ve gayesine ulaşacak şekilde çözümlenmesini sağlamak için, bazı tedbirler alınabilir, hatta mahkeme hakimlerinden bazıları, bu vergilerle ilgisi olan kimselerden de seçilebilir.

Malî Yargı'nın birleştirilmesi imkân ve fırsatın doğduğu şu sırada, bu hedefe ulaşamaması büyük bir kayıp olacaktır kanaatindeyiz.



Maliye Enstitüsü Konferansları

- 1) UMUMİ FİHRİST
- 2) MÜELLİFLER İNDEKSİ
- 3) MEVZU İNDEKSİ
- 4) ENSTİTÜ YAYINLARI

UMUMİ FİHRİST

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
1	Aydın Yalçın	Bütçe ve İktisat Politikamız	I	1 — 8
2	Memduh Yaşa	Türk Gelir Vergisine Müteallik Bazı Meseleler	I	9 — 21
3	M. O. Dikmen	Liberal, Bitaraf ve Müdahaleci Vergi Politikaları	I	23 — 39
4	B. N. Feyzioğlu ...	Muamele Vergisi, Gelir Vergisinin Yerini Tutabilir mi?	I	41 — 57
5	Suat Başar	Vergi Kazasının Mahiyeti	I	59 — 72
6	Ekrem Özelmas	İktisadi Devlet Teşekküllerinin Mürakabesi	I	73 — 82
7	Besim Üstünel	Gelir ve Servet Vergilerinin İktisadi Tesirleri	I	83 — 91
8	Rasim Saydar	Vergi Hukukumuzda Mali İştirakler	I	93 — 102
9	Mübin Başar	Vergi Hukukunda Tefsir	I	103 — 112
10	Basri Bora	Kıymet Esasına İstinad Eden Yeni Gümrük Tarifemiz	I	113 — 125
11	Recep Turgay	Türkiye'de Gelir Vergisi Tatbikati	I	127 — 153
12	Esat Tekeli	Bizde Vergi Hukuku ve Vergi Kazası	I	154 — 161
13	Tahsin Yıldırım	Türk Gümrük Vergisinin Matrahı	II	1 — 12
14	Recep Turgay	Gelir Vergisinde Esnaf Muafliğinin Genel ve Özel Şartları ...	II	13 — 39
15	M. O. Dikmen	Asgarî Geçim Haddi Üzerinde Düşünceler	II	41 — 64
16	A. Memduh Yaşa ...	Muamele Vergilerinde Teklif Safhası	II	65 — 80
17	Talip Güran	5815 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin B Bendinin Tahlil ve Tenkidi	II	81 — 100
18	B. N. Feyzioğlu	Bütçe Birliği ve Konsolide Bütçe Hesapları	II	101 — 116
19	Mübin Başar	Vergi Hukuku Bakımından Zararların Mahiyeti	II	117 — 128
20	Esat Tekeli	Vergi Hukuku İle İlgili İki Mesele	II	129 — 142

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
21	Suat Keskinöğlu ...	İşletme Ekonomisinde Bütçe Mef- humu Hakkında	II	143 — 158
22	M. N. Anıl	Mâtekâmil Bir Gümrük Sistemine Olan İhtiyacımız	II	159 — 186
23	Hikmet Sağcı	Modern Bütçe ve Muhasebe Te- lâkkileri Muvacêhesinde Türk Devlet Muhasebesinin Durumu	II	187 — 202
24	Mehmet Akmansu ...	Gümrük Tarifelerinde İndirim Sağlama Konusunda Milletler- arası Çalışmalar ve 1956 Tarife Müzakereleri	II	203 — 213
25	Selâhaddin Tuncer ...	İktisadî Kalkınma ve Masraf Po- litikası	III	1 — 24
26	Sabahaddin Teoman	1957 Malî Yılında Yürürlüğe Gi- ren Vergi ve Mükellefiyetlerin Prensip ve Mahiyetleri Hak- kında Açıklamalar	III	25 — 49
27	Sahir Erman	Hileli Vergi Suçları Hakkında Bazı Düşünceler	III	51 — 71
28	M. O. Dikmen	Mütehavvil Gelirler ve Yıllık Ver- gileme Devresi	III	73 — 102
29	B. N. Feyzioğlu ...	Bütçe ve İktisadî Plân	III	103 — 126
30	Talip Güran	5815 Sayılı Kanunun 2 nci Mad- desi C. Bendinin Tahlil ve Ten- kidi	III	127 — 140
31	A. Memduh Yaşa ...	Müşterek Piyasa ve Doğurduğu Malî Meseleler	III	141 — 152
32	Gıyas Akdeniz	Türk Gelir Vergisine Göre Ticarî Kazang Kavramı	III	153 — 165
33	Muhlis Ete	Türkiye'de Devlet Bütçesi Dışında Kalan Devlet İşletmelerinin Tâ- bi Oldukları Murakabe Şekil- leri	III	167 — 190
34	Kenan Bulutoğlu ...	Fransız Plânlamasında Yatırım- ların Finansman Yolları	III	191 — 205
35	Esat Tekeli	Türkiye'de İlk Bütçe	III	207 — 211
36	Selçuk Egemen	Blokaj ve Deblokaj Mekanizması	III	213 — 218
37	Esat Tekeli	Vergi Politikaları ve Türkiye'de Vergi Politikası	IV	1 — 11
38	Selâhattin Tuncer ...	İktisadî Kalkınmada Âmme Kre- disinin Rolü ve Ehemmiyeti ...	IV	13 — 58

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
39	Ahmet Kılıçbay ...	İktisat İlminin Gelişmesi Karşı- sında Maliye Politikasının Aldı- ğı İstikamet	IV	59 — 64
40	M. C. Kutadgu	Türk Gelir Vergisi Sisteminde Menkul Sermaye İratları Sto- pajı ve Tatbikatı	IV	65 — 85
41	Ralph Turvey	İktisatçı Görüşü İle Vergileme ...	IV	87 — 91
41a	Ralph Turvey	The Economist's Approach To Taxation Some Introductory Notes	IV	93 — 98
42	H. Eichler	İktisat İlmî Öğrenimi Çerçevesi İçinde Hususî Hukuk Sistemi	IV	99 — 108
42a	H. Eichler	Das System Des Privatrechts im Rahmen Des Wirtschaftswissen- schaftlichen Studiums	IV	109 — 119
43	O. N. Torun	Devletlerarası Borçlar	IV	121 — 146
44	İ. Küçükömer	Para Politikası Gâyelerini Ger- çekleştirmekte Neden Muvaf- fak Olmayabilir?	IV	147 — 156
45	B. Keyder	Ziraî Sektörde Vergilendirme ...	IV	157 — 171
46	K. Bulutoğlu	Vergiye Karşı Tipik Bir Reaksi- yon : Poujade Hareketi	IV	173 — 197
47	Süleyman Barda ...	Enflasyon ve Vergi Politikası ...	IV	199 — 226
48	Kemal Tosun	Mevzuatımızda Maliyet Rejimi	IV	227 — 248
49	M. O. Dikmen	Ziraî Kazançların Vergilendiril- mesi, Sâbit Ortalama ve Zarar Nakli	V	1 — 21
50	Memduh Yaşa	Devlet Faaliyetinin ve Amme Masraflarının Optimal Seviyesi	V	23 — 34
51	Tahsin Yıldırım	Gümrük Kanununun Tâdili Me- selesi	V	35 — 53
52	Mübin Başar	Veraset ve İntikal Vergisi Hak- kında Düşünceler	V	55 — 86
53	Recep Turgay	Türkiye'de Ziraî Kazançlar Nasıl Vergilendirilmelidir?	V	87 — 114
54	Sadun Aren	Devlet Borçlarının Sınırları Me- selesi	V	115 — 121
55	Âkif Erginay	Vergi Hukukunun Mevzu ve Muhtariyeti	V	123 — 131
56	B. N. Feyzioğlu	Millî Muhasebenin Vazife ve Fonksiyonları	V	133 — 150
57	Rudolf Stucken	Der Wandel in der Haushaltslage und Haushalts Politik Der Bun- desrepublik	V	151 — 162

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
57a	Rudolf Stucken	Federal Almanya Cumhuriyetinin Bütçe ve Bütçe Politikasında Değişiklik	V	163 — 173
58	S. Tuncer	İktisadi Kalkınma ve Âmme Va- ridatı	V	175 — 204
59	Sahir Erman	Vergi Usul Kanununda Yer Alan Ceza Hukuku Kaideleri	V	205 — 226
60	Gıyas Akdeniz	Türkiye'de Bina İratlarının Ver- gilendirilme Şekilleri	V	227 — 232
61	M. Orhan Dikmen	Müşterek Pazar ve Türkiye	VI	1 — 22
62	Mesut Erez	Devlet Yatırımları ve Fevkalâde Kazançların Vergilendirilmesi	VI	23 — 32
63	Kenan Bulutoğlu ...	Ağustos Devaluation'u, Dış Tica- ret Açığı ve Bütçe Politikası ...	VI	33 — 66
64	Gülten Kazgan	Geri Kalmış Memleketlerde Ka- pital Birikimi ve Vergi Politi- kası	VI	67 — 82
65	Ahmet Zühtü Işıl ...	Mali Politika İmkânlarının Ger- çekleşebilme Hudutları	VI	83 — 98
66	Gıyas Akdeniz	Türkiye'de Yatırımlar ve Vergi Politikası	VI	99 — 108
67	Hakkı Musaballı ...	Gelir Vergisinde Servet Beyanı	VI	109 — 118
68	Sadun Aren	Yatırım İndirimi ve İktisadi Po- litika	VI	119 — 123
69	Haydar Kazgan	İtalyan Vergi Sisteminde Yatırım İndirimi	VI	125 — 138
70	Selâhaddin Tuncer ...	Türkiye'de Âmme Varidatının Durumu ve Meseleleri	VI	139 — 168
71	M. Zeki Kuruca	Yatırım İndirimi ve Maliye Poli- tikası	VI	169 — 188
72	Mükerrem Hiç	Reevalüasyon Kavramı ve Ree- valüasyonun Vergi Adaleti Üze- rindeki Akisleri	VI	189 — 200
73	Mesut Erez	Vergi Hukukumuzda Mücbir Se- bepler, Ağır Hastalık Hali ...	VII	1 — 7
74	Mübin Başar	Gelir Vergisi	VII	9 — 20
75	Haydar Kazgan	Devlet Hizmetlerinin Finansmanı ve Devlet Sektöründe Fiyat Politikası	VII	21 — 45
76	H. Van Dyke	A New Dimension in Foreign As- sistance	VII	47 — 56
76a	H. Van Dyke	Dış Yardımda Yeni Ölçü	VII	57 — 66

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
77	Kenan Bulutoğlu ...	Türk Vergi Sisteminde Reform Meselesi	VII	67 — 101
78	Nasuhi Bursal	Amortisman ve Vergi Arasındaki Münasebetler	VII	103 — 118
79	P. Dertilis	L'Association De La Grèce Au Marché Commun	VII	119 — 123
79a	P. Dertilis	Yunanistan'ın Müsterek Pazara Katılması	VII	124 — 128
80	Halil Nadaroğlu	Teoride ve Pratikte Parafiskalite	VII	129 — 156
81	Selâhattin Tuncer ...	Servet Vergileri	VII	157 — 178
82	Salih Tuğ	İslâm Vergi Hukukunun Ortaya Çıkışı	VII	179 — 195
83	Nuri Karacan	Monopol Halinde Verginin İn'ikâsı	VII	197 — 219
84	A. Başer Kafaoğlu ...	Kalkınmanın Sosyal Açısı ve Vergi Reformu Komisyonu Raporu	VII	221 — 236
85	Ali Şakir Ağanoğlu	Vakıflar Genel Müdürlüğü Çalışmaları	VIII	1 — 13
86	M. N. Kodamanoğlu	Nüfus Yapımız Açısından Eğitim Sistemimiz ve Malî Meseleleri	VIII	15 — 32
87	Haydar Kazgan	Plânlı Devrede Devlet İşletmeciliğinin Çalışma İlkeleri	VIII	33 — 49
88	Tayfur Tarhan	Türkiye'de Devlet Muhasebesi ve Muzaaf Usul	VIII	51 — 61
89	İsmail Türk	Türkiye'de Bütçe Reformuna Niçin İhtiyaç Vardır? Türkiye'de Bütçe Reformu Nasıl Olmalıdır?	VIII	63 — 90
90	M. Orhan Dikmen ...	Kalkınma Plânında Yatırımların Finansmanı	VIII	91 — 107
91	Selâhattin Tuncer ...	Türkiye'de Varidat Bütçesi Tahminleri İle Millî Gelir Arasındaki Münasebetler	VIII	109 — 128
92	Kenan Bulutoğlu ...	Kalkınma Plânımız ve Finansmanı	VIII	129 — 141
93	Nuri Karacan	Vasıtalı - Vasıtasız Vergiler ve Fiyatlar Genel Seviyesi	VIII	143 — 160
94	Sevim Görgün	Tarım Sektörünün Vergilendirilmesi ve Arazi Vergileri	VIII	161 — 168
95	Recep Turgay	Türkiye'de Malî Kazanın Bugünkü Durumu	VIII	169 — 198
96	Kemal Tosun	Devlet Maliyesinde Reorganizasyon ve Rasyonalizasyon Problemi	VIII	199 — 219

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
97	Gıyas Akdeniz	Türkiye'de Devlet Fonksiyonlarının Gelişme Seyri ve Devlet Faaliyetlerinin Finansmanında Bazı Problemler	IX	1 — 18
98	Âkif Erginay	Anayasamızın Mali Hükümleri	IX	19 — 28
99	O Fikret Arkun	Vergi Kanunlarına Göre İktisadî Kıymetlerin Değerlendirilmesi	IX	29 — 43
100	Mübin Başar	"Yatırımlar Finansman Fonu Teşkil ve Tasarruf Bonoları İhracı Hakkında Kanun" Üzerinde Düşünceler	IX	45 — 54
101	Selâhattin Tuncer	Yaşayan Servet Vergilerinden Örnekler	IX	55 — 84
102	Nezih H. Neyzi	Petrol Sanayiinde Vergi ve Finansman Meseleleri	IX	85 — 110
103	N. Tanyolaç	İlmî ve Teknik Araştırmaların Finansmanı	IX	111 — 128
104	Memduh Yaşa	Türkiye Dış Borçlarının Takip Ettiği Gelişme	IX	129 — 144
105	Bedî N. Feyzioğlu	Bütçedeki Genellik (Umumiyet) Prensibi	IX	145 — 159
106	Haydar Kazgan	Ücret Artışları, Vergi Tesiri ve Servet Teşekkülü	IX	161 — 170
107	Halil Nadaroğlu	Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması	IX	171 — 184
108	Kenan Bulutoğlu	Bölge Kalkınması ve Devlet Hizmetleri Arzı	IX	185 — 194
109	Mesut Erez	Plâanlı Kalkınma ve Vergi Sistemimizin Islahı Mevzuunda Sarfedilen Gayretler	X	1 — 24
110	Orhan Güreli	Mahallî İdareler Maliyesinin Islahı hakkında Görüş ve Düşünceler	X	25 — 48
111	Nuri Eren	Az Gelişmiş Memleketlerin Milletlerarası Finansmanı	X	49 — 58
112	Haydar Kazgan	Plânlı Ekonomilerde Devlet İşletmelerinin En İyi Cesameti Meselesi	X	59 — 73
113	Gıyas Akdeniz	1933 Türk Borcu Tahvillerinin İtfası	X	75 — 82
114	Nuri Karacan	İktisadî Gelişmeyi Gerçekleştirme Aracı Olarak Milletlerarası Sermaye Hareketleri	X	83 — 100

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
115	Selâhattin Tuncer ...	Yeni Anayasaya Göre Bütçenin Tasdiki ve Bu Sistemin Tenkidi	X	101 — 118
116	Arif Nemli	Hızlandırılmış Amortisman ve Yatırım İndirimi	X	119 — 141
117	Sadullah Aygün	İhracatta Vergi İadesinin Özellikleri	X	143 — 154
118	Sevim Görgün	Gelişen Bir Ekonomide İhtiyarî İç Devlet Borçlarının Rolü ve Borç İdaresi	X	153 — 162
119	B. N. Feyzioğlu	Muhasebeî Umumiye Kanunu Tasarısı Üzerinde Düşünceler ...	X	163 — 175
120	Kemal Tosun	Devlet İdaresinde Koordinasyon Hakkında Bazı Mütalâalar ...	X	177 — 189
121	James Murray	Financing The United Nations	XI	1 — 9
121a	James Murray	Birleşmiş Milletlerin Finansmanı	XI	11 — 19
122	Beysan Keyder	Sabit Kıymetlerin Reevaliasyonu	XI	21 — 33
123	F. Ervardar	Memleketimizde Vergi Kaçakçılıkları ve Vergi Mürakabesi ...	XI	35 — 49
124	Özhan Eroğuz	Sermaye Kazançlarının Vergilendirilmesi	XI	51 — 59
125	Orhan Güreli	Vergi Reformları - Ortalama Kâr Haddi Müessesesi - Gider Bildirimi Esası - Uzlaşma - Ceza İndirimleri	XI	61 — 72
126	Halil Nadaroğlu	Vergi Kontrolünde Gider Esası Müessesesi	XI	73 — 81
127	Gaston Leduc	Quelques Aperçus Sur la Situation des Finances Publiques dans les Etats Africains D'expression Française	XI	83 — 93
127a	Gaston Leduc	Resmî Dili Fransızca Olan Afrika Devletlerinde Maliyenin Durumu Hakkında Bazı Mütalâalar	XI	95 — 104
128	Halil Şahin	İhracatta Vergi İadesi	XI	105 — 143
129	İ. Sadi Tınaztepe ...	Özel İdarelerin Fiskalitesi	XI	145 — 165
130	İlhan Özer	Türkiye'de Veraset ve İntikal Vergisi Tatbikatı	XI	167 — 181
131	Zeki Kuruca	Türk Vergi Sisteminde Asgarî Vergilendirme Usulleri, "Asgarî Mükellefiyet Sistemi" ...	XI	183 — 196
132	M. Ali Canoğlu	Muhasebede Normalizasyon	XI	197 — 223
133	Hakkı Musaballı	Çağdaş Gider Vergileri	XII	1 — 8

Sıra No. su	Konferansı	M e v z u	Cilt	Sahife
134	P.-L. Réynaud	Psychologie Economique et Finances Publiques	XII	9 — 17
134a	P.-L. Réynaud	İktisadî Psikoloji ve Maliye	XII	19 — 26
135	Erdoğan Alkin	Makro-Ekonomik Bir Büyüme Modelinde Vergi Fonksiyonları	XII	27 — 35
136	Gaston Leduc	Le Fiscalité Agricole dans les Pays en Voie de Développement ...	XII	37 — 48
136a	Gaston Leduc	Gelişme Yolundaki Memleketlerde Ziraî Vergileme	XII	49 — 56
137	Vural Ergun	Servet Bildirimi ve Türkiyedeki Uygulaması	XII	57 — 86
138	İlhan Onur	Gelir Vergisinde Müterakkilğin Ölçülmesi	XII	87 — 100
139	Selâhattin Tuncer ...	Merkez Bankasının Hazineye Kısa Vâdeli Avansları	XII	101 — 116
140	Galip Dolun	Mali Kaza	XII	117 — 128
141	İlhan Özer	Devlet Alacaklarının Tahsili ...	XII	129 — 145
142	Haydar Kazgan	Türkiye'de Yaygın Küçük Firma Politikasının İktisadî ve Malî Neticeleri	XII	147 — 155
143	F. Ervardar	Vergi Tatbikatımıza Ait Bazı Problemler	XII	157 — 170
144	Yenal Öncel	Türkiye'nin 1966 ve Daha Önceki Yıllara Ait Bütçeleri ve Tatbikatı (Mukayeseli Analiz)	XII	171 — 182
145	Paul Senf	Probleme Einer "Fiscal Policy" In der Bundesrepublik Deutschland	XIII	1 — 17
145a	Paul Senf	Batı Almanya'da Maliye Politikasının Problemleri	XIII	19 — 32
146	Esat Çam	Milletlerarası Malî Meseleler ...	XIII	33 — 46
147	Beysan Keyder	Yatırım Birlikleri	XIII	47 — 58
148	M. Ali Canoğlu	Ekonomide Muhasebenin ve Hesap Uzmanının Rolü	XIII	59 — 80
149	Galip İdil	Gelir Vergisinde Beyan Esasının Tetkiki ve İlk Tarhiyat Esasının Teklifi	XIII	81 — 93
150	Zeki Kuruca	Kalkınmaya Uygun Vergi Politikası	XIII	95 — 133
151	Halil Şahin	İhracatta Vergi İadesi Rejimi Uygulaması ve Sonuçları	XIII	135 — 144
152	Mustafa Yuluğ	Sovyetler Birliği Vergi Sistemi	XIII	145 — 157
153	Hayri Öncel	Darphane ve Damga Matbaasının Reorganizasyonu	XIII	159 — 176

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
154	Erdoğan Alkin	Kamu Yatırımlarının Çeşitli Kamu Kesimleri Arasında Dağılımı	XIII	177 — 184
155	V. R. La Garrigue ...	L'évolution Generale de l'aide Française Au Développement Economique Depuis 1964	XIII	185 — 211
155a	V. R. La Garrigue ...	Fransanın Ekonomik Gelişme Yardımlarının 1964 ten beri Gösterdiği İnkişaf	XIII	213 — 232
156	Arif Nemli	Anonim Şirketlerin Dağıtılmayan Kârları	XIII	233 — 261
157	C. A. Colliard	Aspects Jurudiques et Financiers de la Planification Française	XIV	1 — 29
157a	C. A. Colliard	Fransız Plânlamasının Hukukî ve Malî Yönleri	XIV	21 — 37
158	Hüsamettin Kılıç ...	Ortak Pazar	XIV	39 — 87
159	Paul Senf	Sind Budgetdefizite und Budgetüberschüsse Als Solche Instrumente der Finanzpolitik?	XIV	89 — 102
159a	Paul Senf	Bütçe Açık ve Fazlaları Maliye Politikasının Birer Aletleri midirler?	XIV	103 — 114
160	Özen Özoymak	Uzlaşma Müessesesi	XIV	115 — 142
161	John Karsky	Western European Integration ...	XIV	143 — 152
161a	John Karsky	Batı Avrupa Entegrasyonu	XIV	153 — 162
162	Mustafa Yuluğ	Türkiyede Tarım Kesiminde Vergi Yüğü	XIV	163 — 174
163	İ. Al Shoureiki	La Politique Economique Libre en Moyen - Orient	XIV	175 — 180
163a	İ. A. Shoureiki	Orta Doğuda Serbest İktisat Politikası	XIV	181 — 183
164	Nail Çelenoğlu	Vergi Hukukunda Delil Sistemi	XIV	187 — 192
165	Mario Bandini	Agriculture and Community Development in Southern Italy in Comparison with the other Mediterranean Countries	XIV	193 — 197
165a	Mario Bandini	Güney İtalyada Ziraat ve Cemaat Kalkınması ve Diğer Akdeniz Memleketleriyle Mukayesesi ...	XIV	199 — 203
166	F. Ervardar	Vergi Uygulamasıyla İlgili Bazı Meseleler	XIV	205 — 260
167	M. Orhan Dikmen ...	Wirtschaftliche Entwicklung und Besteuerung	XIV	261 — 271
167a	M. Orhan Dikmen ...	İktisadî Gelişme ve Vergileme ...	XIV	273 — 282

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
168	Erdoğan Alkin	Kamu Yatırım Harcamalarının Çeşitli Bölgeler Arasında Dağılışı	XIV	283 — 307
169	G. Schmölders	Finanzpsychologie	XV	1 — 10
169a	G. Schmölders	Mali Psikoloji	XV	11 — 18
170	Gıyas Akdeniz	Vergi Kanunları ve Vergi Anketleri	XV	19 — 32
171	Ugo Sorbi	Struttura e Imposizione Fiscale Nell'agricoltura in Italia: Qualche Lineamento di Sintesi	XV	33 — 52
171a	Ugo Sorbi	İtalya'da Tarım Vergileri Sistemi	XV	53 — 70
172	Sahir Erman	Principi di Diritto Penale Nel Diritto Fiscale Turco	XV	71 — 72
172a	Sahir Erman	Türk Vergi Hukukunda yer alan Ceza Hukukuna ait Prensipler	XV	73 — 88
173	Ernest S. Griffith ...	The Budgeting Process in the United States	XV	89 — 100
173a	Ernest S. Griffith ...	Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçeleme Usulü	XV	101 — 112
174	Orhan Güreli	Tarım Kazançlarının Vergilendirilmesindeki Son Gelişmeler ...	XV	113 — 132
175	Süleyman Barda ...	Problemes de Financement dans Les Transports Modernes et Situation en Turquie	XV	133 — 174
175a	Süleyman Barda ...	Modern Ulaştırma Meselesi ve Türkiye'deki Durum	XV	175 — 212
176	Tacettin Güven	Vergi Yükünün Gerçek ve Tüzel Kişiler Bakımından Dağılışı	XV	213 — 236
177	André Armengaud ...	Les Difficultes Economiques du Marché Commun	XV	237 — 243
177a	André Armengaud ...	Ortak Pazarın İktisadi Zorlukları	XV	245 — 250
178	M. Ali Canoğlu	Muhasebe Sistemleri ve Usulleri	XV	251 — 276
179	Zeki Kuruca	Türkiye'deki Vergi Kaçakçılığı Hesabı Üzerine bir Deneme ...	XV	277 — 294
180	Salih Turhan	Gelir Vergisinde Peşin Ödeme ...	XV	295 — 306
181	Tadao Yamaguchi ...	The Fiscal Policy in relation to Economic and Social Development after 1945 in Japan	XVI	1 — 22
181a	Tadao Yamaguchi ...	1945 den sonra Japonya'da İktisadi ve Sosyal Kalkınma ile İlişkin Takip Edilen Maliye Politikası	XVI	23 — 42

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
182	Orhan Güreli	Gayrimenkul Sermaye İratlarının Vergilendirilmesi	XVI	43 — 70
183	Ugo Sorbi	Aspetti e Tendenze Della Riforma Tributaria in Italia	XVI	71 — 73
183a	Ugo Sorbi	Anahatlariyle İtalya'da Vergi Reformu	XVI	79 — 86
184	Sevim Görgün	Devlet Borçlarının İdaresinde Faiz Problemi	XVI	87 — 94
185	C. Lowell Harriss ...	The Use of Government Finances to Control Inflation	XVI	95 — 109
185a	C. Lowell Harriss ...	Enflasyon Kontrolünde Ämmé Maliyesinin Kullanılması	XVI	111 — 125
186	Recep Turgay	İkrazatçıların Gelir ve Gider Vergileri Açısından Durumları ...	XVI	127 — 142
187	Günter Schmölders ...	Zehn Jahre Sozialökonomische Verhaltensforschung in Köln ...	XVI	143 — 152
187a	Günter Schmölders ...	Köln'deki on yıllık İktisadi ve Sosyal Davranış Araştırması ...	XVI	153 — 161
188	Beysan Keyder	İşletmelerde Sermaye İhtiyacı ve Sermaye Temini	XVI	163 — 173
189	Richard Kerschagl ...	Die Finanzverfassung und Steuersystem der Republik Österreich	XVI	175 — 194
189a	Richard Kerschagl ...	Avusturya Cumhuriyetinin Mali Anayasası ve Vergi Sistemi ...	XVI	195 — 211
190	Ahmet Harmancı	Türkiye'de Küçük Ticaret ve San'at Erbabının Vergi Durumu	XVI	213 — 230
191	V. N. Bandera	Motivation of Foreign Investors and Tax Incentives Offered by the host Countries	XVI	231 — 244
191a	V. N. Bandera	Yardım Alan Ülkeler Tarafından Sağlanan Vergi Kolaylıkları ve Dış Yatırımcıların Uyarılması	XVI	245 — 260
192	Nuri Karacan	Mali Aracı Müesseseler, Mali Piyasalar ve Büyüme	XVI	261 — 277
193	Alan Peacock	Some Problems in The Measurement of the Redistributory Effects of the Government Budget	XVII	1 — 3
193a	Alan Peacock	Hükümet Bütçesinin Dağılım Üzerindeki Tesirlerinin Ölçülmesinde Karşılaşabileceğimiz Muhtelif Meseleler	XVII	9 — 17

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
194	Fuat Andıç	Some Practical Aspects of Income Distribution and Redistribution	XVII	19 — 26
194a	Fuat Andıç	Gelir Dağılımının Pratik Bazı Yönleri ve Yeniden Dağılımı ...	XVII	27 — 34
195	Carl S. Shoup	Need and Prospects for Tax Harmonization Among the Present Six Members of the E.E.C.	XVII	35 — 47
195a	Carl S. Shoup	A.E.T.'nin Altı Üyesi Arasında Vergi Ahenkleştirmesi İhtiyacı ve Geleceği	XVII	49 — 60
196	Salih Şanver	İşletme Vergiciliği	XVII	61 — 84
197	Tadao Yamaguchi ...	Some Economic Analysis of Influences of Government Expenditures on the National Economy	XVII	85 — 92
197a	Tadao Yamaguchi ...	Kamu Harcamalarının Ekonomi Üzerindeki Tesirlerinin İktisadî Analizi	XVII	93 — 100
198	İlhan Özer	Gelirler'in İdareler Arası Dağılımı ve Türkiyedeki Son Gelişmeler	XVII	101 — 137
199	Barry N. Siegel	Public Expenditure and Economic Growth: Some Theoretical Reflections	XVII	139 — 150
199a	Barry N. Siegel	Âmme Masrafları ve İktisadî Büyüme Hakkında Bazı Teorik Düşünceler	XVII	151 — 161
200	Hayri Öncel	Fransa'da İktisadî ve Malî Plânlama	XVII	163 — 177
201	Kotaro Ikeda	Die Finanzpolitik Japans am anfang der 30 er Jahre — Ein Wendepunkt in der Geschichte der Finanzpolitik Japans — ...	XVII	179 — 189
201a	Kotaro Ikeda	1930 Seneleri Başlangıcında Japon Maliye Politikası — Japon Maliye Politikası Tarihinde Bir Dönüm Noktası—	XVII	191 — 200
202	Mehmet Haskırış ...	Gelir ve Kurumlar Vergilerinde Yatırım İndirimi	XVII	201 — 224
203	C. Lowell Harriss ...	Objectives of Fiscal Policies: Looking at Goals	XVII	225 — 244
203a	C. Lowell Harriss ...	Vergi Politikasının Hedefleri: Gayelere Bakış	XVII	245 — 265
204	Vedat Davut Özgözen	Türk Malî Yargı Sistemi	XVII	267 — 293

MÜELLİFLER İNDEKSİ*

1 — M. Orhan Dikmen	I, II, III, V, VI, VIII, XIV
2 — Memduh Yaşa	I, II, III, V, IX
3 — Bedî Feyzioğlu	I, II, III, V, IX, X
4 — Aydın Yalçın	I
5 — Suat Başar	I
6 — Ekrem Özelmas	I
7 — Besim Üstünel	I
8 — Rasim Saydar	I
9 — Mübin Başar	I, II, V, VII, IX
10 — Basri Bora	I
11 — Recep Turgay	I, II, V, VIII, XVI
12 — Esat Tekeli	I, II, III, IV
13 — Tahsin Yıldırım	II, V
14 — Talip Güran	II, III
15 — Suat Keskinöglü	II
16 — Mustafa Nuri Anıl	II
17 — Hikmet Sağıcı	II
18 — Mehmet Akmansu	II
19 — Selâhattin Tuncer	III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII
20 — Sabahaddin Teoman	III
21 — Sahir Erman	III, V, XV
22 — Gıyas Akdeniz	III, V, VI, IX, X, XV
23 — Muhlis Ete	III
24 — Kenan Bulutoğlu	III, IV, VI, VII, VIII, IX
25 — Selçuk Egemen	III
26 — Ahmet Kılıçbay	IV
27 — M. Cevdet Kutadgu	IV
28 — Ralph Turvey	IV
29 — Hermann Eichler	IV
30 — Osman N. Torun	IV
31 — İdris Küçükömer	IV
32 — Beysan Keyder	IV, XI, XIII, XVI
33 — Süleyman Barda	IV, XV
34 — Kemal Tosun	IV, VIII, X
35 — Sadun Aren	V, VI
36 — Akif Erginay	V, IX

*) Müellif isimleri karşısındaki rakkamlar, yazının bulunduğu ciltlerin seri numarasını göstermektedir.

37 — Rudolf Stucken	V
38 — Mesut Erez	VI, VII, X
39 — Gülten Kazgan	VI
40 — Ahmet Işıl	VI
41 — Hakkı Musaballı	VI, XII
42 — Zeki Kuruca	VI, XI, XIII, XV
43 — Mükerrerem Hiç	VI
44 — Haydar Kazgan	VI, VII, VIII, IX, X, XII
45 — H. V. Dyke	VII
46 — Nasuhi Bursal	VII
47 — P. Dertilis	VII
48 — Halil Nadaroğlu	VII, IX, XI
49 — Salih Tuğ	VII
50 — Nuri Karacan	VII, VIII, X, XVI
51 — Arslan Başer Kafaoglu	VII
52 — Nuri Kodamanoğlu	VIII
53 — İsmail Türk	VIII
54 — Tayfur Tarhan	VIII
55 — Ali Şakir Ağanoğlu	VIII
56 — Sevim Görgün	VIII, X, XVI
57 — O. Fikrèt Arkun	IX
58 — Necmi Tanyolaç	IX
59 — NeziH H. Neyzi	IX
60 — Nuri Eren	X
61 — Orhan Güreli	X, XI, XV, XVI
62 — Arif Nemli	X, XIII
63 — Sadullah Aygün	X
64 — James Murray	XI
65 — Fehamettin Ervardar	XI, XII, XIV
66 — Özhan Eroğuz	XI
67 — Gaston Leduc	XI, XII
68 — Halil Şahin	XI, XIII
69 — İ. Sadi Tinaztepe	XI
70 — İlhan Özer	XI, XII, XVII
71 — M. Ali Canoğlu	XI, XIII, XV
72 — P. L. Réynaud	XII
73 — Erdoğan Alkin	XII, XIII, XIV
74 — Vural Ergun	XII
75 — İban Onur	XII
76 — Galip Dolun	XII
77 — Yenal Öncel	XII
78 — Paul Senf	XIII, XIV

79 — Esat çam	XIII
80 — Galip İdil	XIII
81 — Mustafa Yuluğ	XIII, XIV
82 — Hayri Öncel	XIII, XVII
83 — V. Rouguet La Garrigue	XIII
84 — C. A. Colliard	XIV
85 — Hüsamettin Kılıç	XIV
86 — Özen Özoymak	XIV
87 — John Karsky	XIV
88 — İbrahim Al Shoureiki	XIV
89 — Nail Çelenoğlu	XIV
90 — Mario Bandini	XIV
91 — Gânter Schmölders	XV, XVI
92 — Ugo Sorbi	XV, XVI
93 — Ernest S. Griffith	XV
94 — Tacettin Güven	XV
95 — André Armengaud	XV
96 — Salih Turhan	XV
97 — Tadao Yamaguchi	XIII, XVII
98 — C. Lowell Harriss	XVI, XVII
99 — Richard Kerschagl	XVI
100 — Ahmet Harmancı	XVI
101 — Vladimir N. Bandera	XVI
102 — Alan Peacock	XVII
103 — Fuat Andıç	XVII
104 — Carl S. Shoup	XVII
105 — Salih Şanver	XVII
106 — Barry N. Siegel	XVII
107 — Kotaro Ikeda	XVII
108 — Mehmet Haskırış	XVII
109 — Vedat Davut Özgözen	XVII

MEVZU İNDEKSİ

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sayfa
I — Umumi Maliye Teorisi ve Tatbikatı				
31	A. Memduh Yaşa ...	Müşterek Piyasa ve Doğurduğu Mali Meseleler	III	141 — 152
39	Ahmet Kılıçbay ...	İktisat İlminin Gelişmesi Karşısında Maliye Politikasının Aldığı İstikamet	IV	59 — 64
65	Ahmet Zühtü Işıl ...	Mali Politika İmkânlarının Gerçekleşebilme Hudutları	VI	83 — 98
80	Halil Nadaroğlu	Teoride ve Pratikte Parafiskalite	VII	129 — 156
96	Kemal Tosun	Devlet Maliyesinde Reorganizasyon ve Rasyonalizasyon Problemi	VIII	199 — 219
97	Gıyas Akdeniz	Türkiye'de Devlet Fonksiyonlarının Gelişme Seyri ve Devlet Faaliyetlerinin Finansmanında Bazı Problemler	IX	1 — 18
127a	Gaston Leduc	Resmî Dili Fransızca Olan Afrika Devletlerinde Maliyenin Durumu Hakkında Bazı Mütalâalar	XI	95 — 104
134a	P. L. Réynaud	İktisadî Psikoloji ve Maliye	XII	19 — 26
138	İlban Onur	Gelir Vergisinde Müterakkilğin Ölçülmesi	XII	87 — 100
145a	Paul Senf	Batı Almanya'da Maliye Politikasının Problemleri	XIII	19 — 32
169a	G. Schmölders	Mali Psikoloji	XV	11 — 18
II — Devlet Gelirleri, Vergi Politikası				
2	Memduh Yaşa	Türk Gelir Vergisine Mütteallik Bazı Meseleler	I	9 — 21
3	M. O. Dikmen	Liberal, Bitaraf ve Müdahaleci Vergi Politikaları	I	23 — 39
4	B. N. Feyzioğlu	Muamele Vergisi, Gelir Vergisinin Yerini Tutabilir mi?	I	41 — 57
7	Besim Üstünel	Gelir ve servet vergilerinin iktisadî Tesirleri	I	83 — 91
10	Basri Bora	Kıymet Esasına İstinad Eden Yeni Gümrük Tarifemiz	I	113 — 125

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
11	Recep Turgay	Türkiye'de Gelir Vergisi Tatbikatı	I	127 — 153
15	M. O. Dikmen	Asgari Geçim Haddi Üzerinde Düşünceler	II	41 — 64
16	A. Memduh Yaşa ...	Muamele Vergilerinde Teklif Safhası	II	65 — 80
22	M. N. Anıl	Mütakâmil Bir Gümrük Sistemine Olan İhtiyacımız	II	159 — 186
24	Mehmet Akmansu ...	Gümrük Tarifelerinde İndirim Sağlama Konusunda Milletlerarası Çalışmalar ve 1956 Tarife Müzakereleri	II	203 — 213
26	Sabahaddin Teoman	1957 Malî Yılında Yürürlüğe Giren Vergi ve Mükellefiyetlerin Prensiplere ve Mahiyetleri Hakkında Açıklamalar	III	25 — 49
28	M. O. Dikmen	Mütehavvil Gelirler ve Yıllık Vergileme Devresi	III	73 — 102
37	Esat Tekeli	Vergi Politikaları ve Türkiye'de Vergi Politikası	IV	1 — 11
41	Ralph Turvey	İktisatçı Görüşü İle Vergileme ...	IV	87 — 91
45	B. Keyder	Ziraî Sektörde Vergilendirme ...	IV	157 — 171
46	K. Bulutoğlu	Vergiye Karşı Tipik Bir Reaksiyon: Poujade Hareketi	IV	173 — 197
47	Süleyman Barda ...	Enflasyon ve Vergi Politikası ...	IV	199 — 226
49	M. O. Dikmen	Ziraî Kazançların Vergilendirilmesi, Sâbit Ortalama ve Zarar Nakli	V	1 — 21
53	Recep Turgay	Türkiye'de Ziraî Kazançlar Nasıl Vergilendirilmelidir?	V	87 — 114
58	S. Tuncer	İktisadî Kalkınma ve Âmme Varidatı	V	175 — 204
62	Mesut Erez	Devlet Yatırımları ve Fevkalâde Kazançların Vergilendirilmesi	VI	23 — 32
64	Gülten Kazgan	Geri Kalmış Memleketlerde Kapital Birikimi ve Vergi Politikası	VI	67 — 82
66	Gıyas Akdeniz	Türkiye'de Yatırımlar ve Vergi Politikası	VI	99 — 108
69	Haydar Kazgan	İtalyan Vergi Sisteminde Yatırım İndirimi	VI	125 — 138
70	Selâhattin Tuncer ...	Türkiye'de Âmme Varidatının Durumu ve Meseleleri	VI	139 — 168
71	M. Zeki Kuruca	Yatırım İndirimi ve Maliye Politikası	VI	169 — 188

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
72	Mükerrem Hiç	Reevalüasyon Kavramı ve Reevalüasyonun Vergi Adaleti Üzerindeki Akisleri	VI	189 — 200
74	Mübin Başar	Gelir Vergisi	VII	9 — 20
77	Kenan Bulutoğlu ...	Türk Vergi Sisteminde Reform Meselesi	VII	67 — 101
83	Nuri Karacan	Monopol Halinde Verginin İn'ikâsı	VII	197 — 219
84	A. Başer Kafaoglu ...	Kalkınmanın Sosyal Açısı ve Vergi Reformu Komisyonu Raporu	VII	221 — 236
93	Nuri Karacan	Vasıtalı - Vasıtasız Vergiler ve Fiyatlar Genel Seviyesi	VIII	143 — 160
94	Sevim Görgün	Tarım Sektörünün Vergilendirilmesi ve Arazi Vergileri	VIII	161 — 168
101	Selâhattin Tuncer ...	Yaşayan Servet Vergilerinden Örnekler	IX	55 — 84
102	Nezih H. Feyzi	Petrol Sanayiinde Vergi ve Finansman Meseleleri	IX	85 — 110
106	Haydar Kazgan	Ücret Artışları, Vergi Tesiri ve Servet Teşekkülü	IX	161 — 170
116	Arif Nemli	Hızlandırılmış Amortisman ve Yatırım İndirimi	X	119 — 141
117	Sadullah Aygün ...	İhracatta Vergi İadesinin Özellikleri	X	143 — 151
122	Beysan Keyder	Sabit Kıymetlerin Reevalüasyonu	XI	21 — 33
128	Halil Şahin	İhracatta Vergi İadesi	XI	105 — 143
131	Zeki Kuruca	Türk Vergi Sisteminde Asgarî Vergilendirme Usulleri, "Asgarî Mükellefiyet Sistemi"	XI	183 — 196
133	Hakkı Musaballı ...	Çağdaş Gider Vergileri	XII	1 — 8
136a	Gaston Leduc	Gelişme Yolundaki Memleketlerde Ziraî Vergileme	XII	49 — 56
137	Vural Ergun	Servet Bildirimi ve Türkiye'deki Uygulaması	XII	57 — 86
141	İlhan Özer	Devlet Alacaklarının Tahsili	XII	129 — 145
143	F. Ervardar	Vergi Tatbikatımıza Ait Bazı Problemler	XII	157 — 170
150	Zeki Kuruca	Kalkınmaya Uygun Vergi Politikası	XIII	95 — 133
151	Halil Şahin	İhracatta Vergi İadesi Rejimi Uygulaması ve Sonuçları	XIII	135 — 144
152	Mustafa Yuluğ	Sovyetler Birliği Vergi Sistemi ...	XIII	145 — 157
156	Arif Nemli	Anonim Şirketlerin Dağıtılmayan Kârları	XIII	233 — 261
157a	C. A. Colliard	Fransız Plânlamasının Hukukî ve Mali Yönleri	XIV	21 — 37

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
162	Mustafa Yuluğ	Türkiyede Tarım Kesiminde Vergi Yüğü	XIV	163 — 174
171a	Ugo Sorbi	İtalya'da Tarım Vergileri Sistemi	XV	53 — 70
174	Orhan Güreli	Tarım Kazançlarının Vergilendirilmesindeki Son Gelişmeler ...	XV	113 — 132
176	Tacettin Güven	Vergi Yükünün Gerçek ve Tüzel Kişiler Bakımından Dağılışı ...	XV	213 — 236
181a	Tadao Yamaguchi	1945 den Sonra Japonyada İktisadi ve Sosyal Kalkınma ile İlişkin Takip Edilen Maliye Politikası	XVI	23 — 42
183a	Ugo Sorbi	Anahatlarıyla İtalya'da Vergi Reformu	XVI	79 — 86
185a	C. Lowell Harriss	Enflasyon Kontrolünde Ämme Maliyesinin Kullanılması	XVI	111 — 125
189a	Richard Kerschagl	Avusturya Cumhuriyetinin Malî Anayasası ve Vergi Sistemi	XVI	195 — 211
191a	V. N. Bandera	Yardım Alan Ülkeler Tarafından Sağlanan Vergi Kolaylıkları ve Dış Yatırımcıların Uyarılması	XVI	245 — 260
194a	Fuat Andıç	Gelir Dağılımının Pratik Bazı Yönleri ve Yeniden Dağılımı	XVII	27 — 34
195a	Carl S. Shoup	A.E.T. nin Altı Üyesi Arasında Vergi Ahenkleştirmesi İhtiyacı ve Geleceği	XVII	49 — 60
201	Kotaro Ikeda	1930 Seneleri Başlangıcında Japon Maliye Politikası — Japon Maliye Politikası Tarihinde Bir Dönüm Noktası—	XVII	191 — 200
202	Mehmet Haskırış	Gelir ve Kurumlar Vergilerinde Yatırım İndirimi	XVII	201 — 224
203a	C. Lowell Harriss	Vergi Politikasının Hedefleri: Gayelere Bakış	XVII	245 — 265.

III — Devlet Masrafları

25	Selâhattin Tuncer	İktisadi Kalkınma ve Masraf Politikası	III	1 — 24
50	Memduh Yaşa	Devlet Faaliyetinin ve Ämme Masraflarının Optimal Seviyesi	V	23 — 34
86	M. N. Kodamanoğlu	Nüfus Yapımız Açısından Eğitim Sistemimiz ve Malî Meseleleri	VIII	15 — 32
103	N. Tanyolaç	İlmî ve Teknik Araştırmaların Finansmanı	IX	111 — 128
199a	Barry N. Siegel	Ämme Masrafları ve İktisadi Büyüme Hakkında Bazı Teorik Düşünceler	XVII	151 — 161

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
IV — Bütçe ve Bütçe Politikası				
1	Aydın Yalçın	Bütçe ve İktisat Politikamız	I	1 — 8
18	B. N. Feyzioğlu	Bütçe Birliği ve Konsolide Bütçe Hesapları	II	101 — 113
29	B. N. Feyzioğlu	Bütçe ve İktisadî Plân	III	103 — 126
35	Esat Tekeli	Türkiye'de İlk Bütçe	III	207 — 211
57a	Rudolf Stucken	Federal Almanya Cumhuriyetinin Bütçe ve Bütçe Politikasında Değişiklik	V	163 — 173
63	Kenan Bulutoğlu ...	Ağustos Devaluation'u, Dış Ticaret Açığı ve Bütçe Politikası ...	VI	33 — 66
89	İsmail Türk	Türkiye'de Bütçe Reformuna Niçin İhtiyaç Vardır? Türkiye'de Bütçe Reformu Nasıl Olmalıdır?	VIII	63 — 90
91	Selâhattin Tuncer ...	Türkiye'de Varidat Bütçesi Tahminleri İle Millî Gelir Arasındaki Münasebetler	VIII	109 — 128
105	Bedî N. Feyzioğlu ...	Bütçedeki Genellik (Umumiyet) Prensibi	IX	145 — 159
115	Selâhattin Tuncer ...	Yeni Anayasaya Göre Bütçenin Tasdiki ve Bu Sistemin Tenkidi	X	101 — 118
119	B. N. Feyzioğlu	Muhasebei Umumiye Kanunu Tazarısı Üzerinde Düşünceler ...	X	163 — 175
144	Yenal Öncel	Türkiye'nin 1963 ve Daha Önceki Yıllara Ait Bütçeleri ve Tatbiyatı (Mukayeseli Analiz)	XII	171 — 182
159a	Paul Senf	Bütçe Açık ve Fazlaları Maliye Politikasının Birer Aletleri midirler?	XIV	103 — 114
173a	Ernest S. Griffith ...	Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçeleme Usulü	XV	101 — 112
193a	Alan Peacock	Hükümet Bütçesinin Dağılım Üzerindeki Tesirlerinin Ölçülmesinde Karşılaşabileceğimiz Muhelif Meseleler	XVII	9 — 17
V — Devlet Borçları				
38	Selâhattin Tuncer ...	İktisadî Kalkınmada Âmme Kredisinin Rolü ve Ehemmiyeti ...	IV	13 — 58
43	O. N. Torun	Devletlerarası Borçlar	IV	121 — 146
54	Sadun Aren	Devlet Borçlarının Sınırları Meselesi	V	115 — 121

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
104	Memduh Yaşa	Türkiyede Dış Borçların Takip Ettiği Gelişme	IX	129 — 144
113	Gıyas Akdeniz	1933 Türk Borcu Tahvillerinin İtfası	X	75 — 82
118	Sevim Görgün	Gelişen Bir Ekonomide İhtiyarî İç Devlet Borçlarının Rolü ve Borç İdaresi	X	153 — 162
139	Selâhattin Tuncer ...	Merkez Bankasının Hazineye Kısa Vâdeli Avansları	XII	101 — 116
184	Sevim Görgün	Devlet Borçlarının İdaresinde Faiz Problemi	XVI	87 — 94
VI — Vergi Hukuku				
5	Suat Başar	Vergi Kazasının Mahiyeti	I	59 — 72
8	Rasim Saydar	Vergi Hukukumuzda Malî İştirakler	I	93 — 102
9	Mübin Başar	Vergi Hukukunda Tefsir	I	103 — 112
12	Esat Tekeli	Bizde Vergi Hukuku ve Vergi Kazası	I	154 — 161
13	Tahsin Yıldırım	Türk Gümrük Vergisinin Matrahı	II	1 — 12
14	Recep Turgay	Gelir Vergisinde Esnaf Muafliğinin Genel ve Özel Şartları	II	13 — 39
17	Talip Güran	5815 sayılı Kanununun 2 nci maddesinin B Bendinin Tahlil ve Tenkidi	II	81 — 100
19	Mübin Başar	Vergi Hukuku Bakımından Zararların Mahiyeti	II	117 — 123
20	Esat Tekeli	Vergi Hukuku İle İlgili İki Mesele	II	129 — 142
27	Sahir Erman	Hileli Vergi Suçları Hakkında Bazı Düşünceler	III	51 — 71
30	Talip Güran	5815 Sayılı Kanununun 2 nci Maddesi C. Bendinin Tahlil ve Tenkidi	III	127 — 140
32	Gıyas Akdeniz	Türk Gelir Vergisine Göre Ticarî Kazanç Kavramı	III	153 — 165
40	M. C. Kutadgu	Türk Gelir Vergisi Sisteminde Menkul Sermaye İratları Stopajı ve Tatbikatı	IV	65 — 85
51	Tahsin Yıldırım	Gümrük Kanunununun Tâdili Meselesi	V	35 — 53
52	Mübin Başar	Veraset ve İntikal Vergisi Hakkında Düşünceler	V	55 — 86
55	Âkif Erginay	Vergi Hukukununun Mevzu ve Muhtariyeti	V	123 — 131

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
59	Sahir Erman	Vergi Usul Kanununda Yer Alan Ceza Hukuku Kaideleri	V	205 — 226
60	Gıyas Akdeniz	Türkiye'de Bina İratlarının Vergilendirilme Şekilleri	V	227 — 232
67	Hakkı Musaballı ...	Gelir Vergisinde Servet Beyanı	VI	109 — 118
73	Mesut Erez	Vergi Hukukumuzda Mücbir Sebepler, Ağır Hastalık Hali	VII	1 — 7
81	Selâhattin Tuncer ...	Servet Vergileri	VII	157 — 178
82	Salih Tuğ	İslâm Vergi Hukukunun Ortaya çıkışı	VII	179 — 195
95	Recep Turgay	Türkiye'de Malî Kazanın Bugünkü Durumu	VIII	169 — 198
98	Âkif Erginay	Anayasamızın Malî Hükümleri ...	IX	19 — 38
99	O. Fikret Arkun	Vergi Kanunlarına Göre İktisadî Kıymetlerin Değerlendirilmesi	IX	29 — 43
109	Mesut Erez	Plânlı Kalkınma ve Vergi Sistemimizin İslahı Mevzuunda Sarfedilen Gayretler	X	1 — 24
123	F. Ervardar	Memleketimizde Vergi Kaçakçılıkları ve Vergi Mürakabesi ...	XI	35 — 49
124	Özhan Eroğuz ...	Sermaye Kazançlarının Vergilendirilmesi	XI	51 — 59
125	Orhan Güreli	Vergi Reformları - Ortalama Kâr Haddi Müessesesi - Gider Bildirimi Esası - Uzlaşma - Ceza İndirimleri —	XI	61 — 72
126	Halil Nadaroğlu	Vergi Kontrolünde Gider Esası Müessesesi	XI	73 — 81
130	İlhan Özer	Türkiye'de Veraset ve İntikal Vergisi Tatbikatı	XI	167 — 181
140	Galip Dolun	Malî Kaza	XII	117 — 128
149	Galip İdil	Gelir Vergisinde Beyan Esasının Tetkiki ve İlk Tarhiyat Esasının Teklifi	XIII	81 — 93
160	Özen Özoymak	Uzlaşma Müessesesi	XIV	115 — 142
164	Nail Çelenoğlu ...	Vergi Hukukunda Delil Sistemi	XIV	187 — 192
166	F. Ervardar	Vergi Uygulamasıyla İlgili Bazı Meseleler	XIV	205 — 260
170	Gıyas Akdeniz	Vergi Kanunları ve Vergi Anketleri	XV	19 — 32
172a	Sahir Erman	Türk Vergi Hukukunda yer alan Ceza Hukukuna ait Prensipler	XV	73 — 88
179	Zeki Kuruca	Türkiye'deki Vergi Kaçakçılığı Hesabı Üzerine bir Deneme ...	XV	277 — 294
180	Salih Turhan	Gelir Vergisinde Peşin Ödeme ...	XV	295 — 306

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
182	Orhan Güreli	Gayrimenkul Sermaye İratlarının Vergilendirilmesi	XVI	43 — 70
186	Recep Turgay	İkrazatçıların Gelir ve Gider Vergileri Açısından Durumları ...	XVI	127 — 142
190	Ahmet Harmancı ...	Türkiye'de Küçük Ticaret ve San'at Erbabının Vergi Durumu	XVI	213 — 230
204	Vedat Davut Özgözen	Türk Mali Yargı Sistemi	XVII	267 — 293

VII — Devlet Muhasebesi

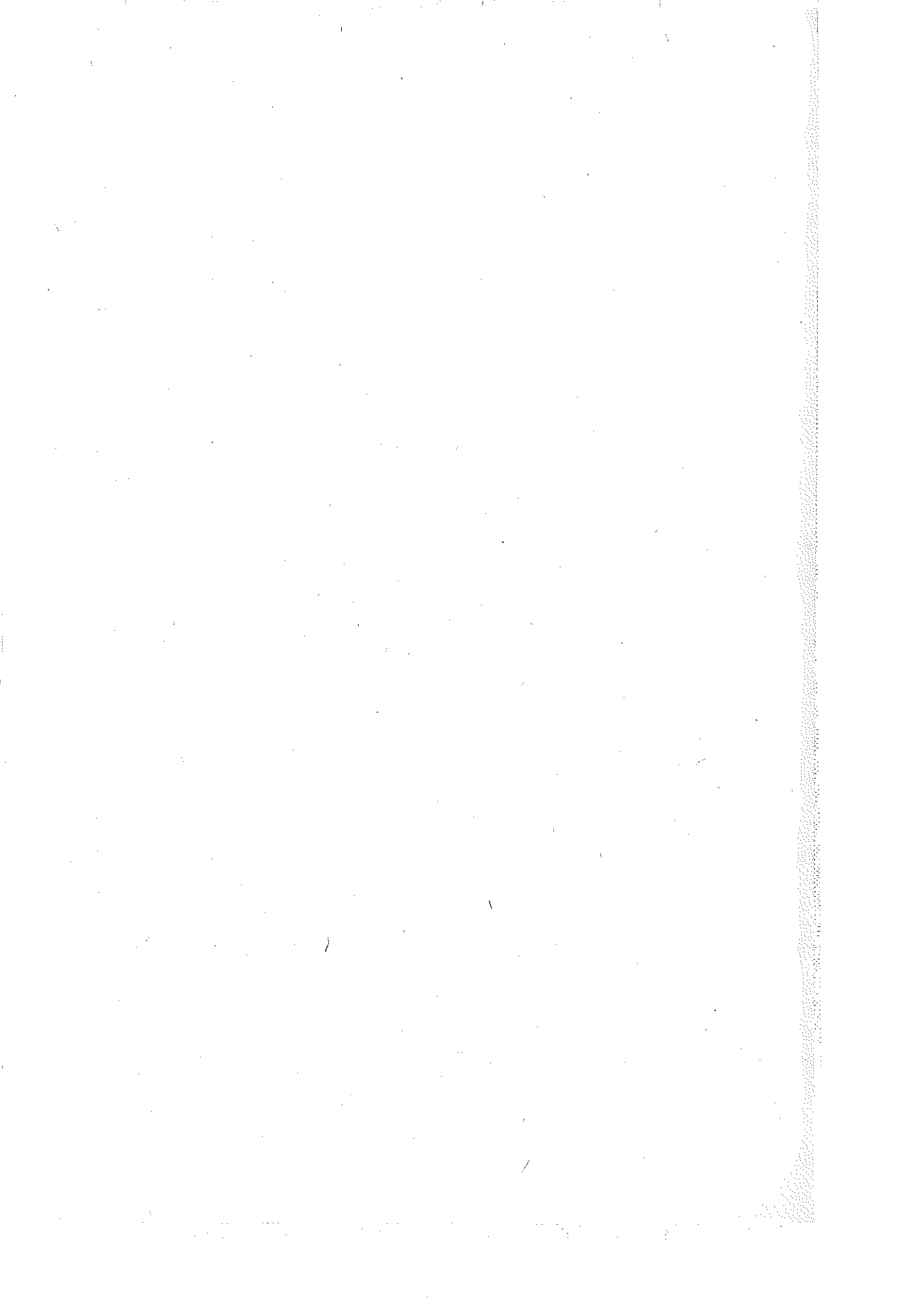
23	Hikmet Sağcı	Modern Bütçe ve Muhasebe Te-lâkkileri Muvacehesinde Türk Devlet Muhasebesinin Durumu	II	187 — 202
56	B. N. Feyzioğlu	Millî Muhasebenin Vazife ve Fonksiyonları	V	133 — 150
88	Tayfur Tarhan	Türkiye'de Devlet Muhasebesi ve Muzaaf Usul	VIII	51 — 61

VIII — Mahalli İdareler Maliyesi

107	Halil Nadaroğlu	Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirleri-nin Paylaşılması	IX	171 — 184
108	Kenan Bulutoğlu ..	Bölge Kalkınması ve Devlet Hiz-metleri Arzı	IX	185 — 194
110	Orhan Güreli	Mahalli İdareler Maliyesinin İsla-hı hakkında Görüş ve Düşünce-ler	X	25 — 48
129	İ. Sadı Tmaztepe ...	Özel İdarelerin Fiskalitesi	XI	145 — 165
198	İlhan Özer	Gelirlerin İdareler Arası Dağılımı ve Türkiyedeki Son Gelişmeler	XVII	101 — 137

IX — Devlet Teşebbüsleri

6	Ekrem Özelmas	İktisadi Devlet Teşekküllerinin Mürakabesi	I	73 — 82
33	Muhlis Ete	Türkiye'de Devlet Bütçesi Dışın-da Kalan Devlet İşletmelerinin Tâbi Oldukları Murakabe Şe-killeri	III	167 — 190
85	Ali Şakir Ağanoglu	Vakıflar Genel Müdürlüğü Ça-lışmaları	VIII	1 — 13
87	Haydar Kazgan	Plânlı Devrede Devlet İşletmec-i-liğinin Çalışma İlkeleri	VIII	33 — 49
112	Haydar Kazgan	Plânlı Ekonomilerde Devlet İşlet-melerinin En İyi Cesameti Me-selesi	X	59 — 73



MALİYE ENSTİTÜSÜ YAYINLARI

- 1 — Maliye Enstitüsü Konferansları, I. Seri, 1956.
- 2 — H. Laufenburger: Mukayeseli Maliye, 1956.
- 3 — M. Orhan Dikmen: Asgarî Geçim İndirimi, 1956.
- 4 — Maliye Enstitüsü Konferansları, II. Seri, 1958.
- 5 — Maliye Enstitüsü Konferansları, III. Seri, 1958.
- 6 — Maliye Enstitüsü Konferansları, IV. Seri, 1959.
- 7 — A. Hansen: Para Teorisi ve Maliye Politikası, 1959 ve 1961.
- 8 — M. Yaşa: Âmme Masrafları, 1959.
- 9 — B. N. Feyzioğlu: Millî Muhasebe — Devlet Muhasebesi, 1960.
- 10 — Maliye Enstitüsü Konferansları, V. Seri, 1961.
- 11 — K. Bulutoğlu: Vergi Politikası, 1962.
- 12 — Maliye Enstitüsü Konferansları, VI. Seri, 1962.
- 13 — Maliye Enstitüsü Konferansları, VII. Seri, 1963.
- 14 — Maliye Enstitüsü Konferansları, VIII. Seri, 1964.
- 15 — İ. H. Yeniay: Yeni Osmanlı Borçları Tarihi, 1964.
- 16 — G. Kazgan - H. Kazgan: Türkiye'de Maliye Politikası, 1964.
- 17 — Maliye Enstitüsü Konferansları, IX. Seri, 1964.
- 18 — Maliye Enstitüsü Tercümeleri, I. Seri, 1965.
- 19 — Maliye Enstitüsü Konferansları, X. Seri, 1965.
- 20 — M. Orhan Dikmen: Türkiye'de Tasarruf Bonoları, 1965.
- 21 — Maliye Enstitüsü Konferansları, XI. Seri, 1965.
- 22 — Maliye Enstitüsü Tercümeleri, II. Seri, 1965.
- 23 — J. M. Buchanan: Maliye Teorisi ve Politik İktisat, 1966.
- 24 — Maliye Enstitüsü Haftaları I, Trabzon, 1966.
- 25 — Maliye Enstitüsü Haftaları II, Antalya, 1966.
- 26 — Maliye Enstitüsü Konferansları, XII. Seri, 1966.
- 27 — J. F. Due : Maliye, 1967.
- 28 — İ. Özer : Vergi İdaresi, 1966.
- 29 — Maliye Enstitüsü Konferansları, XIII. Seri, 1967.
- 30 — Maliye Enstitüsü Konferansları, XIV. Seri, 1967.
- 31 — Maliye Enstitüsü Tercümeleri, III. Seri, 1967.
- 32 — İ. Özer : Tekel, 1967.
- 33 — Ursula K. Hicks : Büyük Şehir İdaresinin Finansmanı, 1968.
- 34 — Maliye Enstitüsü Konferansları, XV. Seri, 1968.
- 35 — Seymour S. Goodman: Dış Ticaret ve Gelişme Hakkında Denemeler, 1968.
- 36 — Maliye Enstitüsü Konferansları, XVI. Seri, 1968.
- 37 — Maliye Enstitüsü Konferansları, XVII. Seri, 1968.

