

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINLARINDAN : No. : 1056
İKTİSAT FAKÜLTESİ : No. : 147
MALİYE ENSTİTÜSÜ : No. : 14

MALİYE ENSTİTÜSÜ KONFERANSLARI

Sekizinci Seri — Sene 1962



SERMET MATBAASI
Şemsi Arkadağ
İstanbul — 1964



Ö N S Ö Z

Maliye Enstitüsü Konferanslarının VIII. serisine de önsöz yazmak bugün nasip olmuş bulunmaktadır. Batı memleketlerinde, bir yayın serisinin sekiz, on yıl değil fakat bunun dört beş misli bir müddet devam etmesi normal bir hâdisedir. Memleketimizde ise, maalesef sekiz seneyi dahi bir başarı olarak kabul etmek gerekmektedir.

Bilindiği gibi, Maliye Enstitüsü Konferansları, her biri 12 etüdden meydana gelen devamlı bir yayındır. Bu arada, 1963 - 64 kış sömestresi zarfında IX. seri tamamlanmıştır. Şimdi yazaların teminine çalışılmaktadır. Yaz sömestresinde de X. seri konferanslara başlanacaktır.

Elinizde bulunan VIII. sayı ile, Maliye Enstitüsü Konferansları serisinde, sayfa tutarı 1700 ü aşan 96 etüd yayınlanmış bulunmaktadır. Bu etüdlere cildin sonuna ekli müellifler indeksinden de anlaşılacağı gibi, 56 kişi tarafından hazırlanmıştır. Bu rakam, Maliye Enstitüsü Konferanslarının, hususile memleketimiz için geniş sayılabilecek bir konferansçılar topluluğu tarafından verildiğini göstermek itibarıyla ilgi çekicidir.

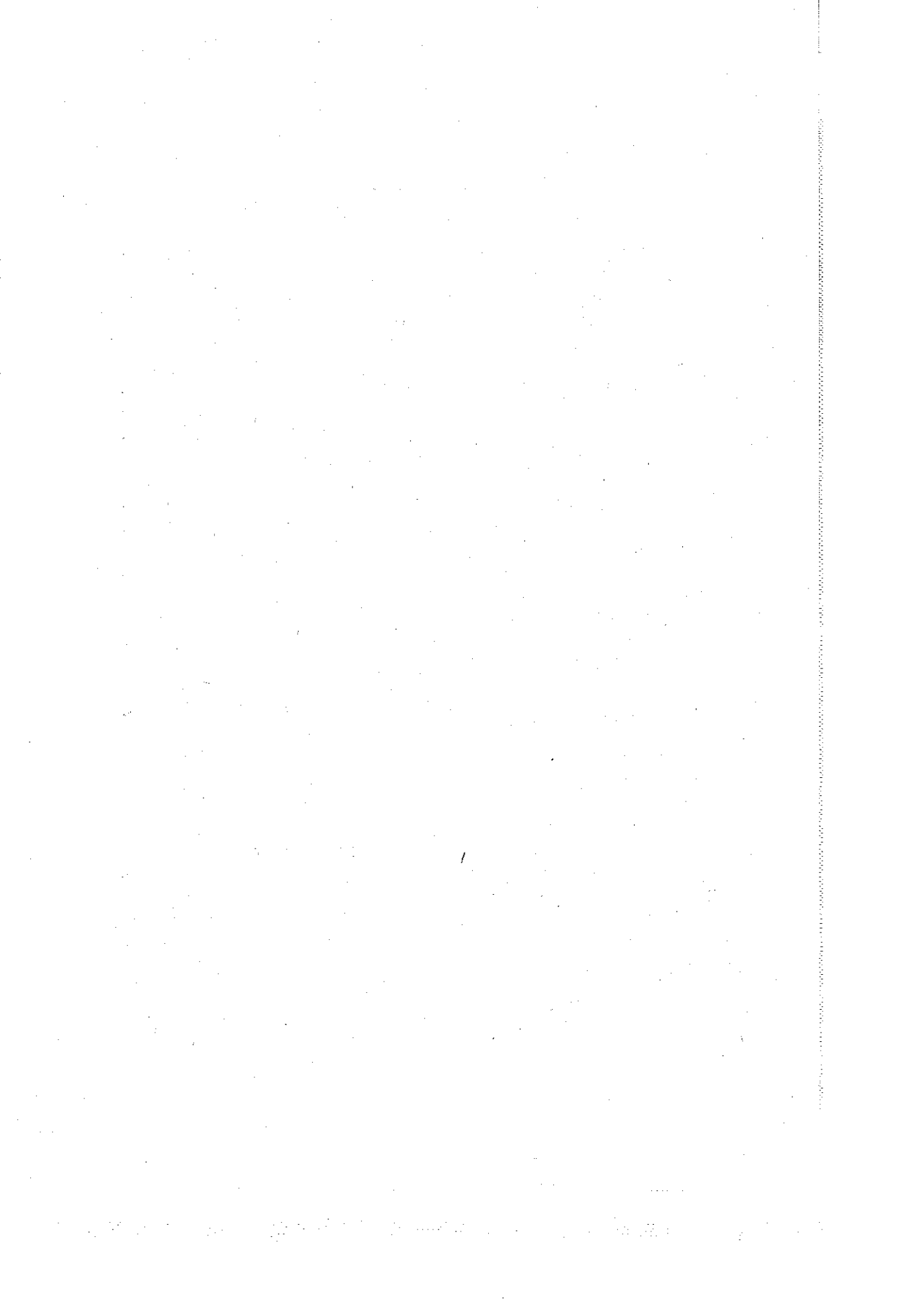
Konferansçılardan 2 si altışar konferansla başta gitmekte, bunları beş konferansla 1 ve dörder konferansla 5 kişi takip etmektedir. 2 kişi üçer, 7 konferansçı ikiser, geriye kalan 39 u da birer konferans vermiştir. 56 konferansçıdan 5'i (yani % 9'u) yabancıdır. Bunlar içinde, 2 Alman, 1 Amerikalı, 1 İngiliz ve 1 de Yunanlı vardır. İleride, yabancı konferansçı sayısının arttırılmasına çalışılacaktır.

Diğer taraftan, gelecek sayıdan itibaren, her cildin sonuna umumî sayı fihristi ile müellifler indeksinden başka bir de mevzu indeksi eklenecektir. Bu suretle, bilhassa ileride bu seriden faydalanmak isteyenlere kolaylık temin edilmiş olacağını sanıyoruz.

Maliye Enstitüsü Konferanslarına etüdleriyle iştirak buyuranlara, çalışmalarımızı takip ve teşvik edenlere, dizgi, düzeltme ve basım işlerinde çalışanlara teşekkürlerimizi arz ederiz.

Enstitü Müdürü

Prof. M. Orhan DİKMEN



İÇİNDEKİLER

	<i>Sahife</i>
Ali Şakir AĞANOĞLU : Vakıflar Genel Müdürlüğü Çalışmaları	1-13
M. N. KODAMANOĞLU : Nüfus Yapımız Açısından Eğitim Sistemimiz ve Mali Meseleleri	15-32
Haydar KAZGAN : Plânlı Devrede Devlet İşletmeciliğinin Çalışma İlkeleri	33-49
Tayfur TARHAN : Türkiye'de Devlet Muhasebesi ve Muzaaf Usul	51-61
İsmail TÜRK : Türkiye'de Bütçe Reformuna Niçin İhtiyaç Vardır? Türkiye'de Bütçe Reformu Nasıl Olmalıdır?	63-90
M. Orhan DİKMEN : Kalkınma Plânında Yatırımların Finansmanı	91-107
Selâhattin TUNCER : Türkiye'de Varidat Bütçesi Tahminleri İle Millî Gelir Arasındaki Münasebetler	109-128
Kenan BULUTOĞLU : Kalkınma Plânımız ve Finansmanı ...	129-141
Nuri KARACAN : Vasıtalı - Vasıtasız Vergiler ve Fiyatlar Genel Seviyesi	143-160
Sevim GÖRGÜN : Tarım Sektörünün Vergilendirilmesi ve Arazi Vergileri	161-168
Recep TURGAY : Türkiye'de Mali Kazanın Bugünkü Durumu	169-198
Kemal TOSUN : Devlet Maliyesinde Reorganizasyon ve Rasyonalizasyon Problemi	199-219

.....

VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÇALIŞMALARI

Ali Şakir AĞANOĞLU

Bu konuşmamızda, memleketimizde sosyal, kültürel ve ekonomik sahalarda yaygın hizmetleri olan büyük bir malî müesseseden, Vakıflar İdaresinden bahsetmek istiyoruz. Türk toplumu içersinde (vakıf) müessesesinin önemine, vakıfların zaman içinde geçirdiği değişikliklere, Cumhuriyet devrinde vakıfların idare bakımından aldığı yeni şekle, ve bugünkü vakıflar idaresinin malî veçhesine ve vakıf işletmelerin durumuna temas edeceğiz.

Milletlerin medeniyet seviyelerini ifade eden ölçülerden biri de, fertlerin toplum yararına yaptıkları hizmetler ve bu hizmetleri temsil etmek üzere bırakmış oldukları eserlerdir. Türkiye'de bu kabîl hizmetlerin en zengin örneklerini vakıf eserler teşkil etmektedir. Yüz yıllar boyunca adetleri artarak ve hatır ve hayale gelebilecek her ihtiyaç sahasını içine almak suretile devam edegelmiş Türk vakıfları; Türk halkının hayır yapmak, topluluğun kalkınma ve yükselmesine yardım etmek; halde ve gelecekte millete hizmet etmek kaygı ve duygularını ifade eden ve netice itibarile Türk'ün medeniyet seviyesini ölçmeğe yarayan eserlerdir. Başka hiçbir memlekette bu derece zengin çeşitlerine rastlanamıyan vakıflarımızla iftihar etmek durumundayız. Bu eserler, aynı zamanda Türk halkının fikir, ruh ve duygu üstünlüğünü ve san'at kabiliyetini de ifade etmektedirler.

Vakıfların Menşei :

Vakıf, menşei tarihin derinliklerinden gelen bir müessesedir. İlk vakıf tesisleri eski Çin'de başlamıştı. İslâmiyeti kabulden önce, Buda dinindeki Türkler de bu müesseseye çok rağbet göstermişlerdi.

Devletin sadece emniyet ve asayişini sağlamak ve adaleti tevzi etmekle yetindiği devirlerde, halk topluluklarının kültür, sağlık, bayındırlık ihtiyaçlarını karşılamak; iktisaden gelişme ve ilerlemeyi

mümkün kılmak şahısların gayret ve hamiyet duygularına kalıyordu. Başta hükümdarlar olmak üzere devlet ricali ve zamanın varlıklı insanları topluluğun faydalanacağı birtakım hayır işleri yapmayı kendileri için bir vecibe ve topluluk içindeki sosyal mevkilerinin bir görevi sayıyorlardı.

İslâm âleminde vakıflara dinî bir mahiyet verilmesi, vakfın devamlılığını sağlamak amacını güder. Şahısların ve hatta hükümetlerin gelip geçici olması karşısında, cemiyetin ve dinin devamlılığı esas tutulmuş; vakfedilen mal Allahın mülkiyetine tevdi edilmek suretile, vakıf yapmakla düşünülen hizmetin ebediliği teminat altına alınmak istenmiştir.

İslâm hukukunda hükmî şahsiyet olmadığı için hakikî şahsın mülkiyetinden çıkarılan bir mal, ancak Allahın mülkü haline getirilebilir. Bu itibarla, Vakıf tarif edilirken; «menafiinin muayyen şartlar altında bir hayır işine müebbeden tahsis edilmesi maksadile bir malın şer'an şahıs mülkiyetinden çıkarılması ve saklanması...» şeklinde ifade edilir. Eski vakıf hukukunda; «Vakıf, menfaatı ibadullaha ait olur veçhile bir aynı Cenabıhakkın mülkü hükmünde olmak üzere temlik ve temellükten mahsus ve memnu kılmak...» şeklinde tarif edilmiştir.

Vakıfların Gayeleri :

Selçuklulardan başlayarak Cumhuriyet Türkiyesine kadar müslüman - Türk topluluklarında kurulmuş olan binlerce vakfın çok çeşitli maksat ve gayelere yöneltilmiş olduğunu öğreniyoruz. Bu gayeleri :

- Dinî ihtiyaçları karşılamak,
- Hayır yapmak ve topluluğa yararlı olmak,
- Sağlık, kültür ve bayındırlık sahalarında toplumun ihtiyaçlarını karşılamak,
- San'at eserleri meydana getirmek, şehir ve kasabaları süslemek ve dolayısıyla halkın san'at ve kültür seviyesini yükseltmek,
- Biriktirilmiş bir servetin gasbedilmesini önlemek,
- Servetin parçalanmasını ve iktisadî önemini kaybetmesini önlemek,
- Varisleri korumak, onlara belirli bir gelir ve geçim imkânı sağlamak

şeklinde sıralamak mümkündür.

Halen, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün arşivinde oniki bini müteceviz vakfiye mevcuttur. Fatih, Süleymaniye ve diğer bir kısım sultan vakfiyeleri altın yazılarla yazılmış bizatihi çok değerli tarihî vesikaları teşkil etmektedir. Bu değerli vesikalar vakıfların arşiv kasalarında saklanmaktadır.

Yüz yıllar boyunca vakıf müessesesinin mevzii, mahallî ve memleket ölçüsünde ele aldığı hizmet sahalarını ifade etmek bakımından bu vakfiyelerin konuları hakkında birkaç örnek vermek faydalı olacaktır.

Bir tarafta, peygamberlerin türbelerinin inşası, onarımı ve devamlı bakımı için tesis edilmiş - Urfa'da İbrahim Peygamber için tesis edilmiş Halilürrahman vakfı - tamamen dinî vakıflarla hastahane, darüşşifa, kütüphane, çeşme, köprü, su yolu, imaret ve mektep gibi hayrî vakıflar mevcut bulunmakta; diğer tarafta, Ceyhan ırmağı üzerinde, şeker kamışından şeker istihsal etmek üzere Ramazanoglu tarafından tesis edilmiş ilk şeker imalâthanesi; Van gölünde nakliyat işleri, Şirketi Hayriyeden önce Boğaziçinde yolcu ve yük nakliyatı, İstanbul'da dokuma imalâthaneleri... gibi iktisadî maksatlarla kurulmuş pek çok vakıf bulunmaktadır. Ve yine, san'at ve ticaret yerlerinde gedik'lerin mevcut olduğu devirlerde, onsekiz ve ondokuzuncu yüzyıllarda, bir ticaret yerinin vakfedilmesi mümkün oluyordu. Gediklere ait senetlerin alınıp satılması 1862 yılında menedilmiş; daha sonra, 1913 yılında da gedikler kaldırılmış olarak bu çeşit vakıflar tarihe karışmıştır. İktisadî mahiyetteki vakıflar zamanla tasfiye edilmişlerdir.

Vakıfların Mahiyeti :

Vakfedilen mallar ya hayrat veya akar mahiyetindedir. Bunları menkul ve gayrimenkul olarak iki grupta mütalâa etmek de mümkündür.

Menkul Vakıflar; Teberrükât eşyası da denilen menkul vakıflar, kur-anı kerîm ve her çeşit kitaplarla rahle, şamdan, tesbih, yazı, levha, halı, kilim, mutfak eşyası gibi.. camilere, kütüphanelere, imaretlere ve halkın istifadesine açık diğer yerlere bırakılmış eşyayı teşkil etmektedir.

Halen, onbinlerce teberrükât eşyası camilerimizde, imaretlerimizde halkın hizmetindedir. Diğer bir kısım teberrükât eşyası da vakıfların depolarında muhafaza edilmektedir. Bunların özellikleri olan bir kısmının bir Vakıf Müzesinde toplanması düşünülmektedir.

Gayrimenkul Vakıflar; Cami, mescit, medrese, okul, kütüphane, hastahane, han, kervansaray, çeşme, su yolu, yol, köprü, imaret gibi... hayrat maksadile meydana getirilmiş eserlerle irad getiren tarla, bağ, bahçe, zeytinlik, dükkân, çarşı, iş hanı, fabrika, ev, apartman, sinema, su menbaı... gibi konuları ihtiva etmektedir.

Vakfiyenin Şekil ve Muhtevası :

Vakfı meydana getiren hukukî vesikaya (vakfiye) denmektedir. Her vakfiyede :

- 1 — Vakfedilen malın tâyin, tesbit ve tahdidi,
- 2 — Vakfedilen malın veya gelirinin kullanılacağı yer ve kullanılma şekli,
- 3 — Vakfın idare ve mürakabe tarzı, idare masrafları ve idarencilere verilecek tahsisat,

olmak üzere üç grupta mütalâa edilebilecek esaslar tesbit olunmaktadır.

Uzun zaman, her vakıf müstakil bir müessese olarak mütevellileri tarafından idare edilegelmiştir. Ancak, Anadolu'da kurulmuş müslüman-Türk devletlerinin hemen hepsinde hükümdar aileleri tarafından tesis edilmiş olan vakıfların idaresi, devlet ricali arasında yer alan bir kısım memurlara tevdi edilmekte idi.

Osmanlı İmparatorluğunda Devlet Teşkilâtı :

- 1 — Mülkiye; vezirler, beylerbeyleri... gibi hem hükümetin hem de ordunun başında bulunan idarecilerden,
 - 2 — İlmiye; şeyhülislâm, müftüülenam, müftü, kadı ve kadı-askerler... gibi adalet ve maarif işlerle meşgul olan şahıslardan,
 - 3 — Seyfiye; çeşitli muharip sınıfları içine alan yeniciler, sipahiler... gibi askerlerden,
 - 4 — Kalemîye; devletin arazi ve diğer emvalinin kayıtlarını tutan, muhabereleri yapan büro mensuplarından,
 - 5 — Darüssüeda elşeria ağası, kızlar ağası denilen saray mensubu ve saray işlerini idare eden kimselerden,
- terekküp etmekte idi. Gelmiş geçmiş padişahlarla valide sultanlar ve sultanlar tarafından tesis edilmiş vakıfların idaresi Darüssüeda ağalarına tevdi edilmişti. Sonradan (mazbut vakıflar) diye adlandırılan bu vakıfların devlet memuru vasfını haiz bulunan Darüssüeda

ağalarınca idare edilmesi Vakıflar İdaresinin menşeiini teşkil etmektedir. Diğer vakıflar üzerinde devletin alâkası bir âmme nezaretinden ileri geçmemekte idi.

Ondokuzuncu yüz yıl başlarında devlet teşkilâtında birtakım yenilikler yapılmıştır. Yeni teşkilât arasında, 1826 yılında Evkaf Nezareti ihdas olunmuş, mazbut vakıfların idaresi bu nezarete verilmiştir. Evkaf Nezareti, Cumhuriyetin kuruluşuna kadar devam etmiştir.

1924 yılında çıkarılan 429 numaralı kanunla Şer'îye ve Evkaf Nezaretleri ilga edilmiş; bu kanunun yedinci maddesile Başbakanlığa bağlı bir Vakıflar Umum Müdürlüğü kurulmuştur.

Türk Devleti lâik bir devlet haline geldikten, Şer'î hukuku bırakıp medenî kanunu aldıktan sonra, (vakıf) müessesesi de yeni bir mahiyet almış oluyordu. Bu yeni anlayışa göre, Medenî Kanunumuzda (Tesis) müessesesi yer alıyor; ve fakat, eski vakıfların durumuna dokunulmuyordu.

Vakıfların muhafaza ve idaresine yeni bir şekil vermek amacına, İsviçre'den getirtilen bir mütehasssın yardımlarından faydalanılarak 3461 sayılı Vakıflar Umum Müdürlüğü teşkilât kanunu hazırlanmış ve 1938 yılında tatbik mevkiine konmuştur. Bu kanun üzerinde zamanla birtakım değişiklikler yapılmış, 1956 da çıkarılan 6760 sayılı kanunla daha evvelki kanunlar ilga edilmiş ve Vakıflar Genel Müdürlüğüne bugünkü şekli verilmiştir. Vakıflar Genel Müdürlüğü, hükümet teşkilâtı içerisinde, Başbakanlığa bağlı, hükmî şahsiyeti haiz ve mülhak bütçeli bir genel müdürlüktür.

Genel Müdür de dahil olmak üzere beş kişilik bir idare meclisinin yönetiminde bulunan Genel Müdürlüğün merkez teşkilâtında :

Genel Müdür,
Genel Müdür Muavini,
Teftiş Hey'eti,
Hukuk Müşavirliği,
Âbide ve Yapı İşleri Dairesi,
Hayır İşleri ve Mülhak Vakıflar Müdürlüğü,
Emlâk Müdürlüğü,
Arşiv ve Neşriyat Müdürlüğü,
Muhasebe Müdürlüğü,
Zatışleri, Levazım ve Evrak Müdürlüğü,

bulunmaktadır.

Genel Müdürlüğün merkez dışındaki teşkilâtı ise; İstanbul Başmüdürlüğü, 14 mıntıka müdürlüğü, 5 müdürlük, mıntıka müdürlüklerine veya müdürlüklere bağlı 44 memurluktan terekküp etmektedir. Ayrıca, iki yerde, Ayvalık ve Aydın'da müstakil ve mütedavil sermayeli işletmeler mevcuttur.

Vakıflar teşkilâtında 1234 barem içi memur, 96 yevmiye ile ile çalışan teknik eleman ve 29 avukat olmak üzere 1359 kişi çalışmaktadır. İşletmelerdeki personel ile bunların mevsimlere göre değişen işçi ve müstahdemleri bu rakamın dışındadır.

Mülhak bütçeli bir genel müdürlük olan Vakıfların, kendi akarlarından sağladığı gelirlerle idaresi mümkün olamamaktadır. Yıllık varidatı içersinde hazineden ayrılan tahsisat önemli bir yer tutmaktadır. Gerek vakıf akarlarının imar ve islâhı ve yeni akarlar meydana getirilmesi, ve gerek eski eserlerin onarım ve restorasyon işlerinin daha geniş ölçülerde gerçekleştirilebilmesi maksadile Vakıflar Genel Müdürlüğününün 1930 yılından 1963 e kadar yaptığı çalışmaları ifade etmek üzere aşağıda birtakım rakamlar arz edilmektedir. Bu rakamlar, Vakıfların yıllık carî giderleriyle yatırımlara ayırdığı meblâğları göstermek bakımından da dikkate değer bulunmaktadır.

Yıllar	Vakıf geliri	Hazine		Yatırımlar	Harcamalar yekânı
		yardımları	Carî gider		
1930	3.119.000	—	3.118.906	—	3.118.906
1935	2.347.000	100.000	2.446.999	—	2.446.999
1940	2.834.000	80.000	2.913.918	—	2.913.928
1945	2.558.131	825.000	(7 aylıktır..)	—	—
1950	5.343.300	3.194.700	7.815.950	722.050	8.538.000
1955	11.168.675	1.725.000	9.186.675	3.707.000	12.893.675
1960	17.926.500	37.928.984	16.317.484	39.538.000	55.855.484
1961	17.392.000	26.868.000	20.345.000	23.915.000	44.260.000
1962	19.718.600	21.623.345	20.706.945	20.605.000	41.341.945
1963	22.584.250	22.490.400	22.474.650	22.600.000	45.074.650

Bu tablonun tetkiki, hususile, Vakıflar İdaresinin kendi akarlarından sağladığı iradın 1930 ile 1950 arasında bir gelişme kaydetmediğini; 1950 ile 1960 arasında görülen rakam kabarmalarının ise kısmen yeni akarların mevcutlara ilâve edilmiş olmasından kısmen de enflasyonist bir devre olan bu devrede kira kanunlarının müsaadesi nisbetinde vakım emlakın kiralalarının yeni rayiçlere göre alınmasından ve diğer vakıf iradlarının daha yüksek fiyatlarla değerlendirilmekte olmasından ileri gelmektedir.

1935 den itibaren, Vakıflar İdaresi, yıllık carî giderlerini karışlamak üzere hazineden yardım almaya başlamıştı. Eski eserlerin onarımı konusuna da 1945 den sonra başlanmış ve her yıl hazineden alınan yardımların bir kısmı bu sahaya harcanmıştır.

Şimdi, yukarda gösterilen teşkilâtı ve yıllık malî imkânlarla Vakıflar Genel Müdürlüğünün yapmakta olduğu işleri ve hizmetleri gözden geçirelim :

Emlâk İşleri :

Genel müdürlük teşkilâtının doğrudan doğruya idare ettiği vakıflar, mazbut vakıflardır. Herbirinin ayrı hükmî şahsiyeti olan ve mütevellileri tarafından idare olunan, veya mütevellilere niyabeten mahallindeki vakıf memurları tarafından idare olunan (2780) adet mülhak vakıf üzerinde Vakıflar Genel Müdürlüğünün sadece mürakabe hakkı vardır. Mülhak vakıfların yıllık gelir ve giderleri kendi hesaplarında toplanmaktadır. Ayrıca, hemen hepsi İstanbul'da bulunan Ekalliyet Vakıfları da, ait oldukları cemaatlar tarafından seçilen müteveli hey'etleri tarafından idare olunmaktadır. Bunlar üzerinde de Vakıflar Genel Müdürlüğünün sadece denetleme hakkı vardır.

Halen, Vakıflar Genel Müdürlüğünün idaresinde :

14 818 i irad getiren gayrimenkul, akar,
1 538 i hayrat olmak üzere,

16 356 adet mazbut vakıf mevcuttur.

Akar mahiyetindeki gayrimenkullerin cinleri :

- 1 334 adet mesken olarak kullanılan bina, ev,
 - 43 » apartman,
 - 23 » otel,
 - 76 » iş hani,
- 3 403 » dükkân, kahvehane, fırın vesair iş yeri,
 - 75 » hamam,
 - 5 » kervansaray,
 - 8 » fabrika,
- 3 884 parça arsa, mer'a, mandıra,
 - 23 adet değirmen,
- 2 606 » tarla, bahçe, bostan,
- 3 338 parça bağ ve zeytinlik, tir.

Yurdumuzun hemen her tarafına yayılmış olan bu çok çeşitli vakıf gayrimenkullerin umumî kıymeti bir milyar liranın üstündedir.

Bunlardan, 3338 parça halinde bulunan meyvalı aġaçlıklar illere şu şekilde dağılmıştır :

Çanakkale ilinde :	10 819	adet,
Balıkesir »	129 723	»
İzmir »	26 533	»
Manisa »	2 939	»
Aydın »	171 288	»
Muğla »	45 130	»
Antalya »	14 737	»
Adana »	864	»
Hatay »	14 052	»
Gaziantep »	150	» olmak üzere,

cem'an.. 416 235 adet zeytin, incir,

narenciye, muz ve hurma aġacını ihtiva etmektedir.

Vakıf Ormanlar, orman kanunu ile devlet orman işletmelerine devredilmiştir. Vakıf tarla, bahçe veya ormanlar içersinde bulunan ve fakat müstakil birer vakıf olarak tesis edilmiş bulunan menba suları da vardır. İstanbul çevresinde en iyi vasıflı menba suları olarak bilinen ve tesisleri kiraya verilmek suretile işletilmekte olan Taşdelen, Defneli ve Karakulak menba sularını bu meyanda zikretmek gerekir.

1924 den itibaren, Vakıflar Genel Müdürlüğü kurulduktan bu güne kadar, muhafazasında zaruret olmıyan bir kısım gayrimenkuller satılmış, bu satılardan elde edilen para ile yeni gayrimenkuller edinilmiş, yeni binalar yaptırılmıştır. Arazi, arsa ve bina olarak satılan gayrimenkullerin adedi (2862) dir. Buna mukabil, 1946 dan sonra başlanmış olarak 1963 e kadar 38 ilde (40.599.695.—) lira değerinde 81 adet yeni bina inşa ettirilmiştir. Bu yeni binalar, iş hanı, çarşı, dükkân, ev, apartman, hastahane, garaj, sinema, kaplıca, soğuk hava deposu, fabrika, otel ve lokantalardan teşekül etmektedir. Bunlar arasında, iç ve dış turizme hizmet etmek maksadile inşa ettirilmiş on adet yeni otel ve gazino da yer almaktadır. Bunlar :

Antalya'da	1 499 503.76	lira,
Aydın - Didim'de	1 238 489.79	»
Balıkesir'de	3 435 363.20	»
Çanakkale'de	1 439 496.75	»
Giresun'da	567 352.34	»
Rize'de	1 266 057.02	»
Van'da	551 645.37	»
Edirne'de	710 544.83	»
Kırklareli'de	167 710.08	»
Sapanca'da	2 945 697.84	» harcanmak suretile,

cem'an 13 821 860.98 liraya mal edilmiş otel ve gazinolardır. Halen bunların sekizi kiraya verilmiş ve işletmeye açılmış bulunmaktadır. Balıkesir ve Sapanca otelleri henüz kiraya verilememiş ve işletmeye açılmamıştır.

İktisadî Kalkınma Plânına uygun olarak Vakıflar Genel Müdürlüğü de irat getirir (Akar) gayri menkuller edinmek veya inşa ettirmek işlerini yıllık programlara bağlamıştır. Muhafazasında lüzum ve zaruret bulunmayan bir kısım gayrimenkulleri satıp tasfiye etmek suretile elde edilen gelirleri daha verimli olacak yeni inşaat tahsis etmektedir.

Akar inşasında, tasfiye edilen vakıfların şartlarına uygun olmak, şehir ve kasabaların imarile iktisadî ihtiyaçlarına, sosyal ve kültürel kalkınmalarına yararlı olmak düşünceleriyle hareket edilmektedir. Bu cümleden olarak son iki yıl içinde :

1962 yılında, 13 453 459.67 liralık inşaat yaptırılmış,

1963 yılında, 13 320 000.— liraya mal olacak sekiz yeni inşaat projesi tatbik mevkiine konmuştur.

Akar mahiyetindeki vakıf gayrimenkullerin gelirleri, bu gayrimenkullerin rayiç değerlerine nisbet edildiğinde % 2 yi geçmemektedir. Buna sebep, tarla, bahçe, bağ, zeytinlik gibi gayrimenkullerin dağınık halde olmaları ve vakıf teşkilâtının bunları verimli şekilde işletmemesi, diğer taraftan, mevcut kira mevzuatı dolayısıyla müsakkaf gayrimenkullerden günün rayicine uygun kira alınamamasıdır.

Hayrat mahiyetinde olan Vakıf gayrimenkullerin bakım ve muhafazası ve daima hizmete yararlı halde bulundurulması için her yıl

birtakım masraflar yapılmaktadır. Dükkan, çeşme, köprü.. gibi hayrat vakıflar bu meyanda zikredilebilir.

Âbide ve Eski Eserlerin Bakım ve Onarımı Çalışmaları :

Yurdumuz, gelmiş geçmiş eski medeniyetlerin beşiği olarak pek çok tarihî esere sahiptir. 900 yıllık Türk vatani olarak da, Anadolu'da ve Trakya'da pek çok Türk eseri mevcuttur. Anadolu'da eski medeniyetlerden kalma ve tarihte kayıtlı 2120 adet antik belde mevcuttur. Bunların ancak 400 ü harabe şehir olarak tesbit edilebilmiştir. Yine eski medeniyetlerden intikal etmiş olanlarla Türk hakimiyeti devrinde inşa edilmiş 700 den fazla kale mevcuttur. Eski eser mahiyetinde köy camii, türbe, medrese, kervansaray, vesair binalarla su tesisleri ve mezarlıkların adedi 5000 i tecavüz etmektedir. Bu tarihî eserlerin bir kısmı belediyelerin elindedir. Büyük bir kısmı şahısların mülkiyeti altında ve pek çoğu da sahipsiz durumdadır.

Cumhuriyet devrinde ve son yirmibeş yıl içinde, ilim ve san'at adamlarımızın gayretleri neticesinde ve çıkarılan müteaddit kanunlarla tarih hazinelerini teşkil eden bu eserler kontrol altına alınmaya, imar ve ihya edilmeğe başlanmıştır. Eski eser ve âbidelerden 3465 kadarı vakıfların malı olarak tesbit ve tescil edilmiş durumdadır.

Tarihî şehir harabelerile kaleler, surlar ve müze haline getirilmiş binalar Millî Eğitim Bakanlığınca idare edilmektedir.

Eski eserlerimiz, maddî bakımdan değer biçilemeyecek kadar büyük kıymet taşımaktadırlar. Yapılan bir hesaba göre, İstanbul'da Süleymaniye mimarî külliyesini bugün yeniden inşa etmek icap etse 800 - 900 milyon lira harcamak lâzımgelmektedir. Eskidenberi, vakıfların elinde bulunan tarihî eserlere ilâve olarak, 10.9.1957 tarih ve 7044 sayılı kanun, aslında vakıf olduğu halde muhtelif sebep ve vesilelerle diğer devlet daireleri veya belediyelerin tasarrufuna geçmiş bulunan eski ve mimarî değeri olan tekmil binaların vakıflara devrini gerektirmektedir. 28.2.1960 tarih ve 7463 sayılı diğer bir kanun da, tarihî ve mimarî değeri bulunan eski eserlerden şahısların mülkiyetinde bulunanları Vakıflar Genel Müdürlüğünün istimlak etmesini âmir bulunmaktadır. Vakıflar idaresinin bugünkü malî imkânlarla bu işleri gerçekleştirebilmesi çok uzun zaman içinde olabilecektir.

Yapılan tahminlere göre, halen Vakıfların elinde bulunan 3465 adet tarihî eser ve âbidenin onarım ve restorasyonu için 600 milyon liraya ihtiyaç vardır. En zarurî olanlara öncelik verilerek sıraya konulmak suretile bu eserlerin onarımına devam edilmektedir. 1950 den itibaren geçen ondört yıl içinde, hazineden verilen tahsisat ile, Vakıflar Genel Müdürlüğüne tamir ve restore edilmiş ve edilmekte olan eski eserlerin adedi (2079) a balığ olmakta ve bu işlere harcanan para (119 468 831) lirayı bulmaktadır.

Eski eserlerin onarım ve restorasyonu, 2.7.1951 tarih ve 3805 sayılı kanunla kurulmuş olan «Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu» nun müsaade ve kontrolü altında yaptırılmaktadır. Onbeş üyesi bulunan ve en yetkili ilim ve san'at adamlarının teşkil ettiği bu kurul, eski eserlerin tarihî özelliklerine ve asıllarına uygun olarak muhafaza edilmelerinde büyük bir titizlik ve hassasiyet göstermektedir.

Hayır İşleri ve Sosyal Çalışmalar :

Vakıflar Genel Müdürlüğünün sosyal çalışmaları içerisinde şu faaliyetler yer almaktadır :

Dernek Yardımları :

Köylerde, kasaba ve şehirlerde dernekler tarafından yaptırılmakta olan camilerle mevcut camilerin ve eski eserlerin onarımına yardım etmek üzere Vakıflar Genel Müdürlüğü bütçesine her yıl önemli bir tahsisat konmaktadır. 1953 yılında başlamış olan bu yardımlar için, 1963 yılı da dahil olmak üzere, onbir yıl içinde 34000 e yakın adette ve (45 054 000) lira tutarında yardım yapılmıştır.

Gureba Hastahanesi :

İstanbul'da bulunan bu hastahane Bezmiâlem Valide Sultan vakfidir. Halen 250 yataklı ve tam teşekküllü olan bu hastahanenin vakfiyesinde müslüman olmak kaydile müracaat edecek hastaların parasız olarak yatırılıp tedavi edilmeleri yazılıdır. Hastahaneye bu yıl sonunda yeni tesislerle daha 150 yatak ilâve edilecektir. Hastahane personeli, Vakıflar Genel Müdürlüğü kadrosu içinde bulunduğu gibi teknil masrafları da Vakıflar Bütçesi içerisinde yer almaktadır.

İmaretler :

Vakıflar Genel M¼d¼rl¼ğ¼nce halen :

Antalya'da	400	kişiyeye,
Aydın'da	1000	»
Afyon'da	340	»
Balıkesir'de	300	»
Bursa'da	1000	»
Bolu'da	100	»
Çorum'da	300	»
Denizli'de	300	»
Edirne'de	300	»
Edremit'de	300	»
Giresun'da	300	»
İstanbul'da	2500	»
Kırklareli'de	400	»
Konya'da	300	»
K¼tahya'da	300	»
Sivas'ta	300	»
Tokat'ta	120	» olmak üzere

cem'an 8560 muhtaç ve yoksul vatandaşlara g¼nde bir öğ¼n yemek veren ve üç¼ İstanbul'da olmak üzere ondokuz aşocağı çalıştırılmaktadır. Bu aş ocaklarından yemek alanların bir kısmı Vakıf talebe yurtlarında kalan öğrencilerdir.

Öğrenci Yurtları :

İkisi İstanbul'da ve biri Ankara'da Üniversite ve yüksek öğrenim yapan öğrenciler için, onyediyedi adedi diğer illerde orta öğrenim yapan öğrenciler için olmak üzere 20 adet öğrenci yurdu mevcuttur. Bu yurtlarda (2716) öğrenci kalmaktadır. Orta öğrenim yurtlarıyla Ankara'daki yüksek öğrenim kız yurdunda yemek de verilmektedir.

1963 yılında Doğu illerinde üç yeni öğrenci yurdu açılması için hazırlık yapılmaktadır. Yurt binaları, mahallî belediyeler veya özel idareler tarafından temin edilmek kaydile Vakıflar Genel M¼d¼rl¼ğ¼ l¼zumlu eşya, malzeme, memur ve hizmetlileri temin etmekte ve yemek de dahil yurdun tekmil masraflarını karşılamaktadır.

Hasta, Alil ve Yoksullara Yardım :

Vakıfların sosyal yardımları arasında alil, hasta ve yoksul vatandaşlara ödemekte olduğu aylıklar da önemli bir yek¼n tutmaktadır.

dır. 1963 yılı bütçesinde bu yardımlar için (280.000) liralık ödenek vardır. Körlere ayda 35 lira, muhtaç ve yoksullara ayda 25 lira yardım yapılmaktadır.

Sosyal, kültürel ve iktisadî hayatımızda çok önemli bir yeri olan vakıflarımıza Cumhuriyet devrinde, eski devirlerde olduğu nisbette yeni vakıfların ilâve edilememesi bir gerçektir. Bu durum, Türk toplumunda vakıf yapmak arzu ve temayüllerinin azalmış olmasından ziyade kanunlarımızda mevcut engelleyici hükümlerden ileri gelmektedir.

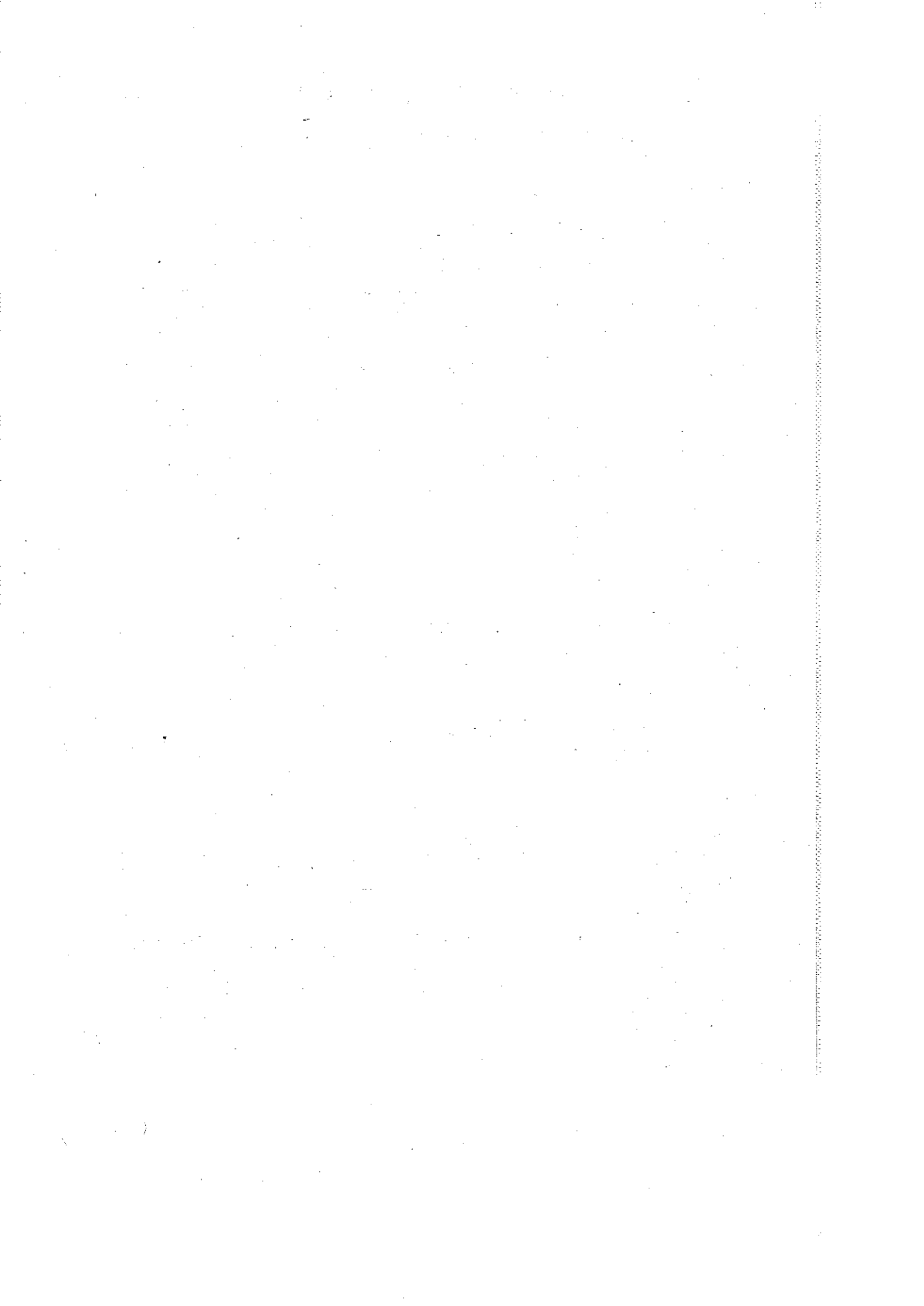
Medenî Kanun, vakıf müessesesini yer yer (tesis) ve (vakıf) tâbirleriyle ifade etmektedir. Mahfuz hisse hükümlerile de bir şahsın mevcut varlığı üzerinde istediği gibi tasarrufta bulunma hakkını tahdit etmektedir.

Vergi mevzuatımız da, servetin bir kısmını veya tamamını vakıf haline getirmek isteyen vatandaşlara, eski devirlerde olduğu gibi her türlü kolaylık ve muafiyetleri tanımamaktadır.

Bugünkü devlet sosyal bir devlettir. Vatandaşın her ihtiyacını karşılamak görevini devlet üzerine almış ve çalışmalarını bu anlayışa göre genişletmiştir. Bu çok geniş hizmetleri yapabilmek için de, yine sosyal devlet anlayışıyle müterakki vergi nisbetleri tatbik ederek yüksek kazançlı vatandaşlara daha fazla vergi tahmil etmektedir. Zengin vatandaşların evvelce vakıf yolu ile yapmakta oldukları hayır işleri ve hizmetleri, bu devirde devlete ödedikleri vergilerle ve dolayısıyla yapmakta oldukları söylenebilir.

Ancak, şahısların ve ailelerin doğrudan doğruya ve kendi adlarına hayır işlerinde ve sosyal hizmetlerde bulunmak arzularını bir Türk geleneği olarak devam ettirmekte de çeşitli faydalar vardır. Zamanımızda, birçok zenginler sağlık ve sosyal hizmetlere ve kültür sahalarına çok faydalı olacak vakıflar tesis etmek arzusundadırlar. Bu arzuların gerçekleşmesi, gerek Medenî Kanun, ve gerek vergi kanunlarında yapılacak değişikliklere bağlı bulunmaktadır. Bu konularda başlamış olan çalışmaların kısa zamanda sonuçlanacağını ümit etmekteyiz.

Türk halkının hayır yapmak düşünce ve arzusunun ifadesi olan vakıf müessesesini yaşatmak ve zaman ve şartlara uydurarak geliştirmek millî bir vazifedir. Zenginlerimiz kadar tekmil aydınlarımızın da bu müessese ile yakinen ilgilenmesi gerekir.



NÜFUS YAPIMIZ AÇISINDAN EĞİTİM SİSTEMİMİZ

ve

MALÎ MESELELERİ

M. Nuri KODAMANOĞLU

Ekonomik kalkınma ile eğitim arasındaki bağıntılar her gün daha çok ilgi toplamaktadır¹. Bu ilginin nedenleri şöylece özetlenebilir :

Bilimsel araştırmalar ekonomik hayatı derinden etkilemektedir.

Ekonomik kalkınmanın önemli faktörlerinden biri olan «yeter sayı ve gerekli nitelikteki» insan gücünü hazırlamakta başlıca arz kaynağı eğitim kurumlarıdır.

Özellikle az gelişmiş ülkelerde eğitim; kalkınmanın sadece «aracı» değil, aynı zamanda «ortamı» dir².

Öte yandan, eğitim isteğinin vatandaşlar arasında büyük ölçüde yayılması ve hizmetin gelişmesi yüzünden eğitim harcamaları o kadar artmıştır ki; maliyeciler, konu ile yakından ilgilenmek zorunda kalmışlardır³. Üstelik az gelişmiş ülkelerde, pek ağır harcamalar isteyen eğitim hizmetleri; dar, ya da çok dar olan malî imkânlar içine sığdırmak⁴, eğitim teknik ve tedbirlerine birtakım yeni görüşler getirmiştir.

1) Prof. Herbert S. PARNES. Besoins Scolaires et Developpement économique et social. O. C. D. E. yayını Paris 1962, No. 15, 360.

2) M. R. Poignart, Dr. S. Moberg, M. Elazar. Le plân de Developpement de l'Enseignement en relation avec la croissance Economique O. C. D. E. yayını No. 14, 560, Paris 1962.

3) Le planification de l'Education et ses Facteurs économiques et sociaux Thiers - Monde 1960, Tome I, No.1 - 2 Janvier juin.

4) W. Arthur Lewis. Les Priorités dans le Developpement de l'Enseignement O. C. D. E. yayını No. 14, 529, Paris 1962.

Bu çalışmanın amacı, eğitim endüstrisinin nüfus yapımızdan doğan meselelerini ⁵ ve bu meselelerin malî görünüşlerini aydınlatmağa gayret etmektir. Bu itibarla nüfus yapımızı kısaca gözden geçirelim.

Nüfus Artış Hızı :

Nüfus artış hızı eğitim açısından nüfus yapısının incelenmesinde önemli bir gösterge (müş'ir) dir. Böylece eğitim isteğinin (talebinin) genişlik ve şiddeti anlaşılacaktır.

Nüfusumuzun başlıca özelliklerinden birisi büyük bir hızla artmakta olmasıdır. 1927 de 13 648 000 olan nüfusumuz 1960 da 27 755 000'e ulaşmıştır. Fiili artış % 2,95 tabii artış (doğumlarla ölümler arasındaki farktan doğan artış) % 2,83 dür. Bu da dünyanın en yüksek oranlarından biridir ⁶. Bunun doğal (tabii) sonucu olarak nüfusumuz gençtir ve yaş pramidinin tabanı çok geniştir. Eğitim de tabana yakın olan yaş kuşaklarını özellikle kapsamağa çalışacağı için eğitim isteği çok geniştir.

TABLO : I

(0 - 14) yaş grubunun genel nüfusa oranı ⁷
(%)

Yaşlar	1927	1935	1940	1945	1950	1955	1960
0 — 14	37,8	42,55	42,56	40,38	39,49	40,76	42,80

Bu oranlar başka ülkelerde çok daha düşüktür. Örneğin Batı Almanya'da 21,24; İngiltere'de 22,83; Fransa'da 25,66; İtalya, Yunanistan ve İspanya'da 26; Portekiz 29,5 ve Japonya'da 33,3 dür ⁸. Görülüyor ki Türkiye'de, başka ülkelere göre, daha çok çocuk eğitim istemektedir. Üstelik daha az insan çalışacak; ve daha çok çocuğun geçim ve eğitim harcamalarını karşılayacak demektir. Çalışanların ise bir kısmı gizli işsizdir.

5) M. Nuri KODAMANOĞLU Türkiye'de Eğitim (1923 - 1960) Siyasal Bilgiler Fakültesi yayınlarından. Teksir 1963.

6) Dr. Erol Tümertekin, Dr. N. Tunçdilek, Türkiye Nüfusu 1959.

7) Dr. Orhan Türkay.

8) Annuaire Démographique 1959 (Birleşmiş Milletler Teşkilatı yayını).

Millî gelirimizin en büyük parçasını tarım sektörü sağlamaktadır. Bu yakın gelecekte de böyle olacaktır⁹. Halbuki topraklarımızı çağımızın teknik ve bilgisinden yoksun olarak işletmekteyiz ve ekilebilecek olanın sonuna gelmiş bulunuyoruz. Bu itibarla malî kaynaklarımız dardır ve gelişmesi de yavaş olacaktır.

Açıkça görülmektedir ki, öteki ülkelerden çok daha geniş bir eğitim isteğine; çok daha az malî imkânlarla cevap vermek zorundayız. Eğitimimizin yıllarca ihmal edilmiş olması bu yükü daha da ağırlaştırmaktadır.

İşte eğitimimizin malî meselelerinden birisi bu noktada bulunmaktadır.

Nüfusun Yerleşme (Konaklama) Yapısı :

Eğitim maliyetine etkisi açısından nüfusun en önemli yönlerinden biri, belki de birincisi nüfusun vatan yüzeyine nasıl dağıldığı yani yerleşme noktalarının özelliğidir.

Böylece, eğitimin vatandaş ayağına götürülmesinden doğan meseleler (bina yapmak, öğretmen bulmak ve benzeri) ile vatandaşın okula getirilmesinden doğan meseleler (ulaştırma giderleri, imkânları ve zaman gibi) aydınlanacak; çok daha önemlisi, yerleşme durumumuzun eğitim sistem ve tekniklerine yapması gereken karşı etkiler gün ışığına çıkacaktır¹⁰.

Kır ve şehir nüfusu ayırımında, araştırmacılar çeşitli ölçüler kullanmaktadırlar. Bu ölçü hiç şüphesiz ülkelerin sosyal ve ekonomik yapılarına göre değişmektedir. Bizde şimdiye kadar üçbin, beşbin ve onbin ölçüleri¹¹ kullanılmıştır. Biz bu çalışmada beşbin ve onbin ölçülerinin ikisini de kullanmayı, geçmişin incelenmesi ve geleceğin yorumlanması bakımından faydalı gördük.

Grafik II den de anlaşılacağı gibi, Türkiye'de gittikçe artan bir hızla gelişen şehirleşme hareketi vardır. Şehirleşmenin hızı Cumhuriyetin ilk yıllarında çok az, son yıllarında fazladır.

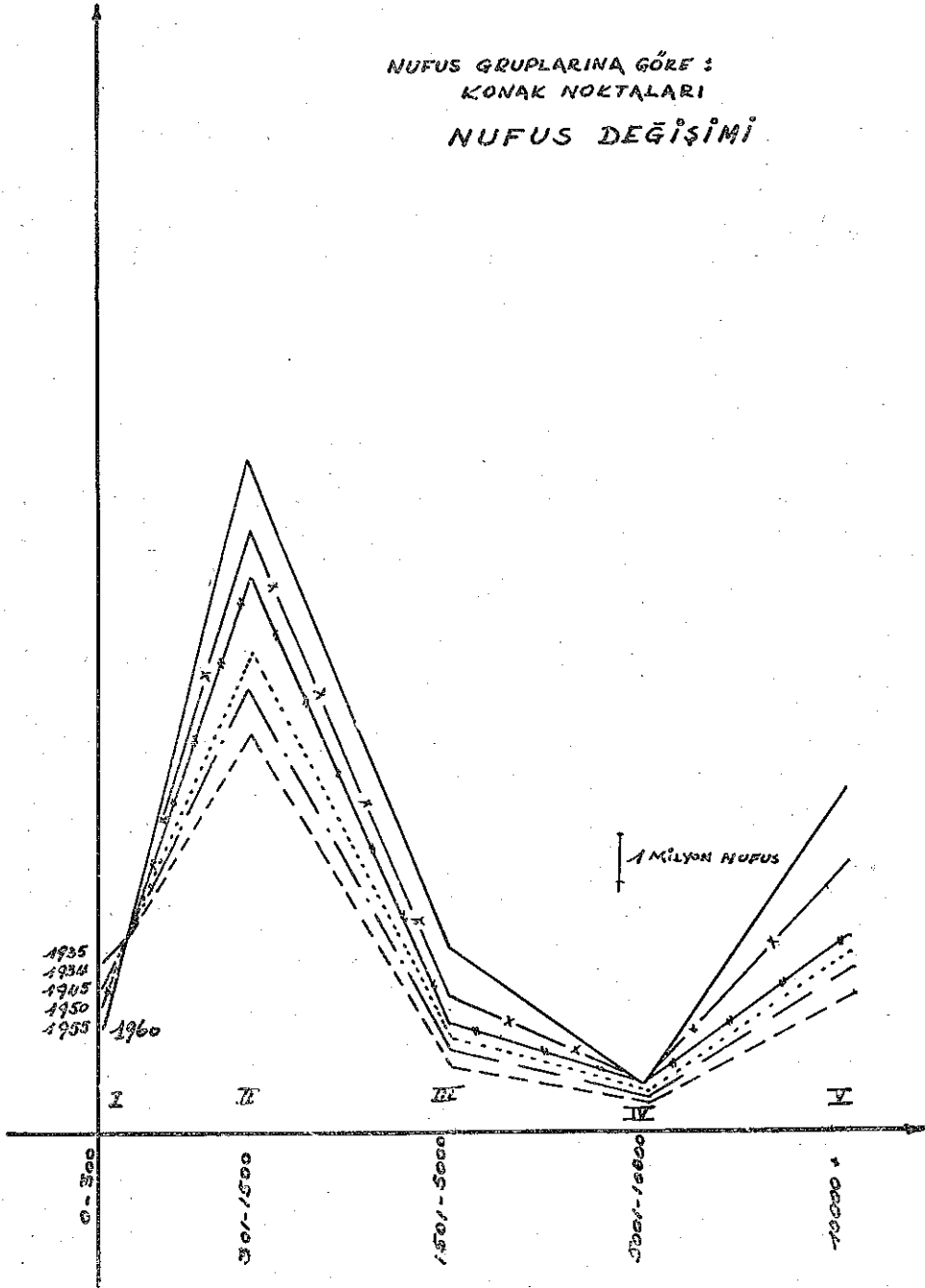
9) Beş Yıllık Kalkınma Planı. Resmî Gazete nüshası sayfa 3 ve 39.

10) Fazla bilgi için, M. Nuri Kodamanoğlu, A. G. E. sayfa 15 ve sonrası.

11) Üçbinden fazla insan yaşayan konak noktalarını şehir sayan incelemeler Prof. Besim Darkot'a aittir.

GRAFİK II

NUFUS GRUPLARINA GÖRE :
KONAK NOKTALARI
NUFUS DEĞİŞİMİ



Bununla birlikte şehirleşme hızı öteki ülkelerle karşılaştırılırsa oldukça düşüktür. Örneğin, Amerika Birleşik Devletlerinde şehirli nüfus 1900 de % 39,7 iken 1959 da % 63,7 olmuştur. Belçika'da 15 yılda şehirli nüfusu % 10,4 artmıştır (1932 - 1947). Almanya'da 1900 de % 56,1 olan şehirli nüfus 40 yıl sonra % 69,9 olmuştur¹². Buna karşılık Türkiye'de şehirli nüfus 25 yılda % 8 artabilmiştir.

Bu verilere (mütâ) göre Türkiye'de kır nüfusunun iller ölçüsünde dağılışını araştırmak faydalı olacaktır.

1935 de genel nüfusun % 80 i kır nüfusu olduğu halde, illerimizin pek çoğunda kır nüfusu oranı % 90 ile % 100 ü arasında değişmekteydi. En çok şehirleşmenin olduğu İstanbul ilinde bile şehirli nüfus oranı % 81 idi. Bunu % 44 gibi büyük bir farkla İzmir takip ediyordu.

1955 sayımında da az çok benzer bir yapı görüyoruz. Bu arada İstanbul'da şehirli nüfus % 84 e çıkmıştır. Bunu % 46 ile İzmir takibetmekte; arkalarından % 25 - % 29 ile iki, ya da üç il gelmekte; öteki illerde ise şehirli nüfus % 15, hattâ % 10 un altında bulunmaktadır¹³.

Şehirleşme yolunda bir gelişme olduğu ve bunun devam da edeceği muhakkak ise de; nüfus çoğunluğu açısından bakınca, kır nüfus hâkimiyetinin 1960 da da devam ettiği söylenebilir¹⁴.

Tablo II nüfus yoğunluklarına göre yerleşme noksanlarının sayıları ile buralarda yaşayan nüfus toplamlarını; grafik 1 bu noktaların ortmaları ile ilgili değişmeyi; grafik 2 ise bu noktalarda yaşayan toplam nüfusların nasıl değiştiğini göstermektedir.

Bu tablo ve grafiklerin incelenmesinden de kolayca anlaşılacaktır ki nüfusumuz büyük çoğunluğuyla az nüfuslu ve çok dağınık yerleşme noktalarından yaşamaktadır. Gerçekten nüfusumuzun 2,5 milyonu 300 den az insan barındıran ve sayısı 11 800 i bulan yerleşme noktalarıdır. 22 490 yerleşme noktasında ise 1 500 den az nüfus yaşamaktadır. Buralarda oturanların toplamı nüfusun yarısından

12) Dr. E. Tümertekin, Dr. N. Tunçdilek. A. G. E. sayfa 19.

13) Bu ölçüler 5000 esasına göre. Dr. Tümertekin, Dr. Tunçdilek A. G. E. sayfa 10 - 25 Dr. Ruşen Keleş, Türkiye'de şehirleşme hareketleri sayfa 6.

14) 1960 genel nüfus sayımı % 1 örnekleme. T. C. D. İ. E. yayımı No. 433.

fazladır. 5 000 den fazla nüfus barındıran yerleri şehir sayarsak şehirli nüfus ancak 8 milyon kadardır. 10 000 esas alınırsa şehirli nüfus sayısı 7 milyon civarındadır. Bütün sayım yıllarında bu durum genel yapısını değiştirmemiştir. (Bak. Grafik 1 ve 2)

Bu kadar dağınık yaşıyan bir milletin eğitim çabasında, bina yapım külfetlerinin; öğretmen bulmakta, ya da okulları optimum işletmeler halinde toplamakta karşılaşacağı güçlüğün, hatta bazan imkânsızlığın, bu yapıyı değiştirmek için göze alınması gereken fedakârlığın ağırlığı meydandadır. Bu güçlüğe bir de köye götürülecek her hizmet için ayrı bir memur kullanmak yolundaki tehlikeli eğilimi eklersek; personel masraflarının Devlet bütçelerinde teşkil edeceği yükü kestirmek güç olmayacaktır.

Eğitimimizin malı yönden içinde bulunduğu büyük güçlüklerden biri de bu noktada toplanmaktadır.

Eğitim Sistemimize Göre Durum :

Bugünkü eğitim sistemimizde ciddi bir gelişme ve düzeltme yapılmadığı takdirde, nüfus yapımız dolayısıyla doğmuş ve doğabilecek meseleleri daha yakından inceleyelim.

Önce her öğretim derecesine göre okulların gerektirdiği minimum öğrenci sayısı ile bunu sağlayacak minimum nüfus sayısını hesaplamağa çalışalım.

Eğitimciler en ideal sınıf öğrenci sayısının 25 olması gerektiğinde birliktirler. Normal sayının 30, maksimum 35 olması en çok paylaşılan görüştür. Devlet Plânlama Teşkilâtı Türkiye için, imkânları da hesaba katarak, ilk okullarda bu sayının 40, ortaokullar için 35, lise ve dengi okullar için 30 alınmasını uygun görmüştür. Öğretmen ve bina imkânları ile millî gelirimiz karşısında bu sayılar dengeli ve basiretli ölçülerdir.

Buna göre S, okul öğrenci sayısı; Y, okul süresi (yıl); m, sınıf öğrenci sayısı; d, okula devam yüzdesi¹⁵; t, bu okula tekabül eden yaş kuşaklarındaki çocuk sayısının genel nüfus içindeki yüzdesi; n = nüfus sayısı olmak üzere bir okul için gereken minimum

15) $d = \frac{\text{bir okula devam eden öğrenci sayısının}}{\text{o okula devam etmesi gereken yaş grubundaki çocuk sayısına}} \times 100$ oranıdır ki; buna «okullaşma oranı» da denir.

$$\text{öğrenciyi verebilecek nüfus } N := m \cdot y \cdot \frac{100}{t} \cdot \frac{100}{d} \text{ olur.}$$

TABLO : III

Yaş Gruplarının Genel Nüfusa Oranları

Yaş grupları	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1965
7 — 11	12,4	13,6	12,8	11,1	11,2	13,2	13 — 13,5
7 — 14	17,8	20,7	20,2	17,8	17,0	19,7	20 — 21
12 — 14	5,4	7,1	7,4	6,7	5,8	6,4	7 — 7,5
15 — 17	3,8	5,6	6,6	7,0	6,3	5,4	5,5 — 7

Tablo III de 1965 için işaret edilen yüzdeler; geçmiş yılların yaş grupları yüzdeleri ile, bu yaş gruplarının doğup geliştikleri devirlerin sosyal ve ekonomik buhranları (harpler gibi) gözönüne alınarak yapılan tahliller sonunda tesbit edilmiştir.

Bu verilerden yararlanarak 5 yıllık normal bir ilk okulu besleyebilecek minimum nüfusu hesaplayalım : $y = 5$, $m = 40$, $t = 13$ dür. 7 — 11 yaşlarındaki çocukların % 100 ünün okula devam ettiğini varsayarsak, $d = 100$ olur. Buna göre

$$N = 40,5 \cdot \frac{100}{13} \cdot \frac{100}{100} = 1538 \text{ bulunur.}$$

Görülüyor ki 5 sınıflı bir ilkokulu besleyebilecek minimum nüfus 1538 dir. Halbuki nüfusumuzun büyük çoğunluğu 1 500 den az yoğun yerleşme noktalarında yaşamaktadır (Tablo II). O halde nüfusumuzun çoğunluğu çeşitli seviyelerdeki öğrencilerin birleştirilerek okutulduğu anormal ilk öğretimle eğitilecek demektir.

Daha fenası, 12 000 noktaya dağılmış 2,5 milyon vatandaşımız 300 den az yoğunlukta köyler teşkil ettikleri için bir öğretmeni dahi idare edecek öğrenci verememektedir (40 öğrenci için 300 den fazla nüfus gerekir). Bu durumda 12 bin okul binası ve 12 bin öğretmenin malî yükü ile orantılı olmayan bir hizmet zorunluğu ile karşı karşıyayız demektir. Bu durumda ilk öğretimin süresi; eğitim tekniği ve okul yapım politikasında düzeltmeler yaparak mali-

yeti düşürmek oldukça önemli bir bütçe meselesi olarak ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan; süreden fedakârlık ederek, minimum nüfus sayısı olan 1538 i düşürmek ve böylece daha büyük bir nüfus yoğunluğunu normal ilk öğretime kavuşturmak imkânı incelenmeye değer görünmektedir.

Benzer bir hesaplamayı orta öğretim I. devre için yapalım :

$y = 3$, $m = 35$, $t = 7$ ise de, minimum nüfusu ilkokul ile ortaokul öğrenci toplamı için hesaplamak gerektiğinden $y = 5 + 3$, $m = 40$ ve 35 , $t = 21$ ve çocuklarımız en ileri ülkelerde olduğu kadar okula devam ederlerse $d = 90$ olur¹⁶. O halde :

$$N = (40,5 + 35 \cdot 3) \cdot \frac{100}{21} \cdot \frac{100}{90} = 1613 \text{ olur.}$$

Görülüyor ki, nüfusumuzun yoğunluğu en küçük ortaokulu bile besleyemeyecek kadar az nüfuslu küçük yerlerde yaşamaktadır. 1500 nüfuslu yerleşme noktalarında ortaokul açılması Cumhuriyetin son yıllarında bile pek az mümkün olabilmıştır. Ortaokulu bu noktalara kadar uzatmak için 1935 de en az 730 ortaokul 1960 da en az 1700 ortaokula ihtiyaç vardı (Bak Tablo II). Büyük şehirlerde birkaç ortaokul birden bulunmadığına göre bu sayılar 800 ve 2000 den az olmamalıdır. Buna karşılık 1935 te 192, 1960 da 713 ortaokul bulunuyordu. Görülüyor ki; ortaokullarımız genel nüfusumuzun % 60 ını terk etmiştir.

Lise ve o derecedeki meslek okullarında devam oranı daha da düşeceği için minimum nüfus miktarının daha yüksek olacağı; dolayısıyla nüfusumuzun çok daha fazla bir yoğunluğunun lise ve o derecedeki meslek okullarını besleyemeyecek dağınıklıkta bulunduğu; yani bütün eğitim harcamalarının nüfusumuzun ezici yoğunluğuna hitabetmediği açıkça görülmektedir.

Şimdi konuyu bir başka yönden ele alalım :

16) Okullaşma oranı yani ilk ve orta öğretim öğrenci toplamının, bu okullara tekabül eden yaş gruplarındaki çocuk toplamına oranı : A. Birleşik Devletlerinde 100, Fransa 94, İsveç 89, İsviçre 76, Almanya 84, Japonya 96, Türkiye (1962) de yalnız ilk öğretimde 59, yalnız orta öğretimde 9 dur. Hepsi beraber 59 dan çok daha düşük olur. Faits et chiffres - UNESCO 1961.

Eğer, eğitimi bir ekonomik yatırım olarak görmek zorunluğu varsa okulu da ekonomik bir işletme olarak görmek zorunluğu vardır.

Bina donatım bakımından en ucuz olan ve öğretmen kadrosundan en büyük verimi alabilen bir okul, bir optimum işletmedir.

Bir ortaokulun ders dağıtım cetvelindeki ders çeşit ve saatleri; bir öğretmenin okutabileceği haftalık ders sayısı; öğretmenin yetiştirme şekline göre okutabileceği ders çeşidi; kalitatif verimin düşürülmemesi gibi çeşitli yönlerden yapılan incelemeler sonunda bugünkü ortaokul politikamıza göre öğretmen açısından optimum ortaokul büyüklüğü olarak 6 sınıf hesaplanmıştır¹⁷. Bina bakımından bu sayı daha da yüksek olmalıdır (10 - 15). Bu veriye göre optimum ortaokulu besleyecek minimum nüfus :

$$N = (40 \cdot 10 + 35 \cdot 6) \cdot \frac{100}{21} \cdot \frac{100}{90} = 3227 \text{ olur.}^{18}$$

Halbuki 1960 sayımına göre nüfusu bu sayıdan yukarı olan yerleşme noktalarında bütün nüfusumuzun ancak 9,247,000 i yaşamaktadır. Bu duruma göre büyük çoğunluğa eğitim götürmek için daha az kalabalık yerleşme noktalarında açılan ve açılacak ortaokullar ekonomik olmayacaklar demektir.

Lise ve o derecedeki meslek okulları için bu hesabı tekrara dahi lüzum yoktur. Çünkü ders çeşidi ve saatleri çok değişik olduğu, öğretmenlerin ihtisas alanları daraldığı için optimum okul büyüklüğü bunlarda 12 sınıftan aşağı düşmeyecektir. Bunun gerektirdiği minimum nüfus ise 6000 den fazladır.

Görülüyor ki, eğitim kurumlarımız, kısmen ilk öğretim hariç, nüfus çoğunluğuna hitabetmeğe elverişli olmayan bir sistem teşkil etmektedirler.

Halbuki, eğitim götüremediğimiz bu çoğunluk tamamen tarım sektörüne mensuptur. Demek oluyor ki, bu sektöre ait insan gücü eğitim imkânlarından geniş ölçüde yoksun bulunmaktadır. Oysa ki, Tarım Sektörü millî gelirimizin daima ve en az % 40 ını teşkil etmiştir.

17) Daha fazla bilgi için bak : Kodamanoğlu, Cumhuriyet Millî Eğitiminin sayısal analizi. Siyasal Bilgiler Fakültesi yayımı. Teksir.

18) Pek yakında yürürlüğe konan ortaokul öğretmeni yetiştirme rejimi sebebiyle optimum okul büyüklükleri daha da genişlemekte ve sonuç olarak bu sayı daha da büyümektedir.

Öte yandan eğitim, sosyal yapıyı düzeltme, millî kültürü yaratma ve geliştirme bakımından büyük kitlelere dayanmak zorundadır. Özellikle «Hayatta en hakikî mürşit olan ilmin» yaratılmasında birinci derecede muhtaç olduğumuz zekâ ve istidatların geniş kitleler arasından seçilmemesi ciddi bir mahrumiyettir.

Bu gerçekler ile yarınki malî imkânlarımız karşısında Türkiye'nin umabileceği eğitim gelişmesi ne olabilir? Bu gelişmenin malî görünüşü nedir? Kısaca inceliyelim.

1 — İlk öğretimi ne derece geliştirmelidir? Bu soru eğitim tekniği ile ilgili cephesi ağır basan bir tartışma konusudur. Biz burada inşaat, öğretmen yetiştirme ve istihdam politikası, süresi ve metodları ve dağılımı; millî ihtiyaçlarımıza uygun duruma getirilerek maliyeti düşürülmek şartıyla yüzde yüz bir ilk öğretimin tercih edilebileceği kanısından hareket edeceğiz. Tablo IV. (A) ve (B).

Dağılık yaşamamız sebebiyle özellikle yatırım harcamalarının ağır basacağı bu kesimde mesele, 1, 2, 3, 4 ve 5 derslikli okullar ile çeşitli nüfus yoğunlukları arasında en mükemmel tekabülü noktasında toplanmaktadır. Aksi halde, kısa zaman sonra nüfus artması sebebiyle ek inşaat yapmak zorunda kalarak maliyet artmasına sebep olunacaktır. Yani hizmetin yerleşme noktalarına optimum dağılımı önemli bir noktayı teşkil ediyor. Bu bakımdan bazı matematik metodlar kullanarak varabildiğimiz en iyi programlama ve buna dayalı hesaplar tablo V de gösterilmiştir.

Buna göre 1972 de yüzde yüz ilk öğretim için 3,161,920 bin TL. lık bir yatırım gerekmektedir. Hesap başlangıcı 1960 olduğuna göre, yılda aşığı yukarı 250 milyon liralık yatırım gerekiyor. 1972 de ulaşacağımız 45,246 okul, 5 milyondan fazla öğrenciyi okutacak 129,900 öğretmen için o yıl genel gider ve maaş olmak üzere 1,426 milyon TL. bütçeye koymak gerekiyor.

Buna göre nüfusumuzun ancak % 45 i 1972 de 8 yıllık bir eğitime kavuşabilecek. Bu maksatla, o tarihte ulaşacağımız 1263 bin öğrenci için 12 yılda 2,210,834 bin TL. bir yatırım gerekiyor ki, yılda 220 milyon lira kadar yatırım harcaması yapmak zorunda bulunuyoruz. Bu maksatla istihdam edeceğimiz 43 bin öğretmen için 783,619 bin TL. yıllık maaş ödenecektir. Genel giderlerle birlikte 815 milyon TL. bütçeye koymak gerekecektir.

3 — Eğitim seviyeleri arasında öğrenci mevcudu bakımından öyle bir denge kurulmalıdır ki, ihtisas hiyarsisi ile ilgili piramit

ekonomik gereklere uygun teşekkül etsin. Bunun için orta öğretimin birinci devresi öğrenci toplamı ile ikinci devresi arasında 1/3 oranının bulunması (bugünkü oran) varsayılmıştır. Bu oran tahammül edilebilir en düşük oran olarak görülebilir.

4 — Yüksek öğretimle orta öğretim ikinci devre öğrencileri arasında bugün mevcut olan oran esas alınmıştır.

Bu oldukça mütevazı hedeflere rağmen millî gelir ve Devlet Bütçesi imkânlarına göre örgün (sistématique) eğitim harcamaları tablo VI da gösterilmiştir.

Tablo VI nin tetkikinden de anlaşılacağı gibi durum şöyledir :

1 — Eğitimin çeşitli kademeleri arasında bugün mevcut olan öğrenci ve harcama dengesizliği 1972 de oldukça düzelmiş olacaktır.

2 — 1960 da Devlet bütçesinin ‰ 145 olan orta öğretim birinci devre harcamaları ‰ 555 gibi önemli bir artma gösterecektir. Buna mukabil ilk öğretim harcamaları ‰ 735 den, ‰ 939 a, diğer örgün eğitim harcamaları ise ‰ 246 dan ‰ 1060 a çıkacaktır.

3 — 1960 da toplam örgün eğitim harcamaları Devlet bütçesinin ‰ 11,26 sını teşkil ederken, 1972 de 18 milyon tahmin edilen Devlet bütçesinin ‰ 25,04 ünü teşkil edecektir. Millî eğitimin öteki harcamaları da eklenirse bu çok daha yüksek çıkacağı açıkça görülmektedir.

Hedefin normale alttan yakın tutulmasına rağmen bütçe imkânlarını oldukça zorlamak durumunda kalacağımız anlaşılmaktadır. Millî gelir ve Devlet bütçesi tahminleri ‰ 7 kalkınma hızını başaracağımız esasına göre yapıldığına göre, eğitim maliyetlerinin düşürülmesi gerçekten önemli bir mesele olarak ortadadır. Bu meseleye yer vermeyen eğitim tedbirlerinin gerçekleşme şansı pek yoktur.

Millî eğitim işlerimizde müddetleri uzatmaya, öğretmen yetiştirme sisteminde fazla öğretmen istihdamına ya da küçük topluluklara eğitim götürmeyi engelleyen formasyon ayarlamalarına varacak eğilimlerin bu açıdan getireceği tehlikeleri önemle işaret etmek yerinde olur.

Öte yandan son bir nokta olarak belirtmekte fayda vardır ki, personel masrafları oldukça büyük bir ağırlık teşkil etmektedir. Öyleyse öğretmen yetiştirme keyfiyetinin masraflı olmasından sakınmayarak seviyeli öğretmen politikasına yönelmek (hiç olmazsa orta öğretimde) eğitimin kalitesinden kazanmak gerekmez mi?

TABLO : IV (A)

Okulun cinsi	Öğrenci sayısı		Bu öğrenci için gerekli nüfus		Bu nüfus yo- đunluđundaki konak nokta sayısı		Okulun maliyeti	Bina yatırım tutarı	Buralarda yaşıyan nüfus	Gerekli öğretmen sayısı
	A	B	0 — 40	0 — 300	11800	75000				
1 derslik 1 lojman W. C.	A	0 — 40	0 — 300	11800	75000	885000	2380457	11800	20714	
	B	26	202							
2 derslik 2 lojman W. C.	A	41 — 65	301 — 500	10357	118400	1226000	4065245	20714		
	B	51	393							
3 derslik 3 lojman W. C.	A	66 — 98	501 — 750	6696	163300	1093000	4085717	20088		
	B	80	610							
4 derslik 4 lojman W. C.	A	99 — 163	751 — 1250	4675	200800	938539	4409556	18696		
	B	123	943							
5 derslik 5 lojman W. C.	A	164 — 260	1251 — 2000	1459	250000	864750	2234112	7295		
	B	200	1531							
Okul maliyet ortalaması		154258	Bugünkü öğrenci	3608000	Bugünkü varlık	3953633 BİN				
Mevcut okul		25630	Techizat	64		+ 230912 »				
						4184545				
						230912000 TL.				

TABLO : IV (A) Devamı

2000 den yoğun nüfus barındıran yerlerdeki nüfus	Buradaki çocuk sayısı	Gerekli sınıf veya öğret. sayısı	Gerekli okul sayısı	Bina yatırım tutarı bin	öğrenci başına teçhizat maliyeti	Toplam öğrenci	Teçhizat maliyeti
10579733	1376000	34400	6880	1720000	64 TL.	3608000	230912
Ek	Ek	Ek	Ek	Ek	Ek	Ek	Ek
1972 ye kadar	676000	169000	3380	845000	64 TL.	676000	43264

1972 yıllık toplam harcama

1689405 BİN

7346465 BİN

4184545

A 3161920 BİN

YATIRIM

TABLO : IV (B)

<i>Toplam ğrenci</i>	<i>ğrenci başına genel gider</i>	<i>Yıllık genel gider</i>
5070000	9 TL.	45630 BİN
<i>Gerekli ğretmen sayısı</i>	<i>Yıllık ğretmen maaşı ortalaması</i>	<i>Yıllık ğretmen maaşı toplamı TL.</i>
129893	7591	986018 BİN
% 15 + 25 tam	3036	394407
<i>Toplam ğretmen maaşı</i>		<i>1380425 BİN TL.</i>

<i>Toplam okul</i>	<i>Bina yatırım genel toplamı</i>
45246	7072289 274176 Techizat
<i>2000 den fazla nüfus yaşıyan yerlerde 1972 ye kadar artacak nüfus</i>	<i>Buna tekabül eden çocuk sayısı</i>
5200 BİN	676000

TABLO : V (A)

Okulun cinsi	Öğrenci sayısı	Bu öğrenci için gerekli nüfus	Bu nüfus yoğunluğundaki konak noktası sayısı	Okulun maliyeti	Bina yatırım tutarı BIN	Buralarda yaşayan nüfus	Gerekli öğretmen sayısı
—	—	0 — 500	22157	—	—	64455702	—
3 derslik 3 lojman	—	501 — 750 610	6696	—	—	4085717	—
3 derslik 3 lojman	99 — 163	751 — 1250 943	4676	163300	—	4409556	—
3 derslik 3 lojman	70 — 90	1001 — 1250	1542	163300	—	1715134	—
3 derslik 3 lojman	90 — 105	1251 — 1500 1337	763	164000	125132	1042450	4×763 = 3052
5 derslik	105 — 175	1501 — 2500 1885	1042	250000	260500	1963817	6×1042 = 6252
12 derslik	188 — 375 315	2501 — 5000 4124	440	500000	220000	1814567	14×440 = 6160
20 derslik	375 — 750 518	5001 — 10000 6903	144	1500000	216000	993985	18×144 = 2592

TABLO : V (B)

10000 den fazla yögün yaşayan nüfus	Buraldaki çocuk sayısı	Derslik sayısı	Okul sayısı	Okul Optimum	Okul mahiyeti	Okul yatırım tutarı (Bin)	Öğrenci başına teçizat	Toplam öğrenci sayısı	Toplam teçizat tutarı	Gerekli öğretmen
6999026	524927	14998	750	750	1500000	1125000	209	961038	200856942TL.	1 öğ.- 30 öğ. 17500
10000 den fazla yögün noktalarda 1972 yılına kadar artacak nüfus	Ek çocuk sayısı	Gerekli okul sayısı (optimum)	Okul yatırım tutarı	Okul mahiyeti	Okul yatırım tutarı	Ek öğretmen	Ek gerekli öğretmen			
3000000	225000	640 derslik 320	1500000	480000	47025000 TL.	7500	1 öğ.- 30 öğ.			

TABLO : V (C)

<i>Öğrenci toplamı genel</i>	<i>Öğrenci başına genel gider</i>	<i>Yıllık genel gider toplamı</i>
1263000	25 TL.	31575 TL.
<i>Öğretmen toplamı genel</i>	<i>Öğretmen maaşı ortalama</i>	<i>Yıllık maaşlar BİN</i>
43056	13000	559728
% 15 + 25 artma	+ 5200.	+ 223891
Toplam (yıllık) Cârî		815194 BİN
Okul yatırım toplamı		2426632
Toplam teçizat bedeli		247882
Genel yatırım toplamı		2674514
Okul genel toplamı		3459 okul
Okul ortalaması (teçizat dahil)		720000
	×	644
		463680000

Gerekli telâfi okul yatırımı
A 2,210,834,000 TL.

1972 Yıllık Toplam harcama
999430 BİN TL.

TABLO: VI

Yıllar	Milyon gelir (milyon) A.	Devlet bütçesi (Bm) B.	Mülk Hq. Bakan. bütçesi (Bm) C.	% C/B	Harcamaların A'ya oranı						Hesabın A'ya oranı
					İlk öğretim	Orta öğretim I. devre	Orta öğretim Câri	Top.	Orta öğretim Câri	Top.	
1960	49,9	7 281 695	943 200	12,82	7,35	5,76	1,45	1,27	2,46	11,26	
1972	103,5	18 000 000			9,39	7,92	5,55	4,52	10,60	2504	

PLANLI DEVREDE DEVLET İŞLETMECİLİĞİNİN ÇALIŞMA İLKELERİ

Doç. Dr. Haydar KAZGAN
İstanbul Teknik Üniversitesi

G İ R İ Ő

5 Yıllık Kalkınma Plânının hedeflerine ulaşması büyük ölçüde devlet işletmeciliğinin plânla ilgili faaliyetlerinde göstereceği muvaffakiyete bağlanmış görünmektedir. Nitekim, plân karakteri itibarile özel sektörü istenilen yatırımları ve harcamaları yapmağa sadece teşvik edici olduğu için, devlet işletmeciliği gerek bu teşvik unsurunu yaratmak ve gerek teşvik unsurunun kâfi gelmediği, yani özel teşebbüsün yapmadığı yatırım ve harcamaları bizzat deruh-te etmek gibi oldukça ağır bir görev altında bırakılmıştır, denebilir¹.

Devlet işletmeciliğinin özel sektör yatırım ve harcamalarını teşvik edici rolü bilhassa plânın istenilen hedeflere varabilmesi için, ayrıca tanzim edici de olmak zorundadır. Nitekim plân karakteri itibarile özel sektör yatırımlarını devletin elindeki vasıtalarla ve piyasaya tesir etmek suretile plânın hedeflerine doğru itilmesini zarurî kılmaktadır. Devletin elinde bulunan ve piyasa yolile istenilen tesiri yaratabilecek vasıtaların en tesirlisi, şüphesiz ki devlet işletmeleridir.

Fakat plânda iktisadî devlet teşekküllerinin yeniden düzenlenmesi ilgili yorumlardan anlaşıldığı üzere, devlet işletmeciliğinin bu bahsettiğimiz hedefleri bir tarafa bırakılmış ve asıl hedef piyasa kanunları çerçevesinde muvaffak olabilecek bir devlet işletmeciliğinin kurulması şeklinde ifade edilmiştir. Bunun başlıca sebebi devlet işletmeciliğinin kârlılığını artırmak suretile devlet sektöründe sermaye teşekkülünü hızlandırmak ve bu işletmelerin finansmanını

1) T. C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı «Kalkınma Plâni, Birinci beş yıl, 1963 - 1967» Ankara 1963, s. 59 - 62.

devlet bütçesinden kurtarmaktır². Fakat kanaatimizce devlet işletmeciliğinde sermaye teşekkülü için bile olsa, piyasa alternatiflerine uygun veya daha yüksek bir kârlılığa ulaştırmak sosyal bakımdan bu işletmeciliğin hedefi olan kaynakların en iyi bir şekilde kullanılması ve sosyal fayda istihali ile bağdaşmamaktadır. Şöyle ki, devlet işletmeciliğinde istenilen yani piyasa şartlarına uygun bir ferdi verimlilik hedef olduğu takdirde, sosyal verimlilik düşebilir. Buna bağlı olarak da devlet işletmeciliğinin memleket zaviyesinde kaynakların en iyi bir şekilde kullanılması prensibine aykırı hareket ettiği neticesine varılabilir. Daha doğru bir ifade ile devlet işletmesinin kârlılığı tayin edecek olan maliyetleri ve hasılatı işletme ünitesi içinde ele alındığı takdirde, alacakları kıymete bakıp bir hükme varmak devlet işletmeciliğinden beklenen esas sosyal gaye için kâfi değildir. Nitekim işletme birimi içinde ve piyasa ölçülerine göre asgarî maliyetlerle çalışan bir devlet işletmesi teknik ve iktisadî mânada bir produktivite sağlamış sayılabilirse de, sosyal produktiviteye iştirak payı düşük veya menfi de olabilir. Bunun en tipik örneği devlet işletmeciliğinde «dıştan tasarruflar» sağlamak şeklinde ifade edilen sosyal fayda istihsalidir. Olabilir ki, devlet işletmesi piyasa rayiçlerine göre yüksek maliyetlerle çalışmaktadır. Fakat bu sayede gerek özel teşebbüse ve gerek diğer devlet işletmelerine veya bütün ekonomiye maliyet tasarrufları veya munzam hasıla sağladığı takdirde, devlet işletmesinin produktivitesini ferdi olarak yorumlamak ve bu suretle de yüksek maliyetler dolayısıyla tenkide kalkmak tamamen yanıltıcı bir yorum olacaktır³. Devletin

2) Devlet işletmeciliğinde finansman yönünden kendi kendine yeterlik plân hedefleri içinde ele alındığı takdirde, pek tahakkuk etmeyeceğe benzetilmektedir. Zira ilerde göreceğimiz gibi ve plânda zikredildiği üzere (sayfa : 62, c şıkkı) devlet işletmeciliğinde kârlılık bir gaye olsa bile, bu bazı sebepler yüzünden - plâna bağlı - tahakkuk etmeyecek ve gerek zararlar ve gerek munzam yatırımlar devlet bütçesinden karşılanacaktır. Ancak bazı devlet teşebbüsleri, ezcümle anonim şirket olarak teşkilatlanmış olup büyük ölçüde özel sektör ilkelerine bağlı bulunanlar bakımından finansmanda kendi kendine yeterlik mevzu bahis olabilir. Fakat, bunun için de sermaye piyasasının bir an evvel kurulmuş olması lâzımdır. Bu piyasa kurulmadan bu tip işletmelerde dahi finansman yönünden kendi kendine yeterlik yüksek kârlara rağmen tahakkuk etmeyecektir.

3) Nitekim plânda (sayfa 62, c şıkkı) kârı azamileştirme gayesinden hangi hallerde inhıraf edileceği yazılmıştır. Fakat ele alınan sosyal faydalar sebebiyle meydana gelecek zararların bütçeden kapatılması konusu ile iktifa edilmiştir. Oysa ki, esas meselelerden biri de zarar değil, fakat piyasa alternatiflerine nazaran düşük olması icap eden kârlılıktır. Bu itibarla devlet işlet-

«sosyal» fonksiyonunun bir vasıtası halinde bulunan devlet işletmelerinin işletme ünitesi içinde değil, fakat bütün bir ekonomi yönünde prodüktif çalışıp çalışmadıklarını araştırmak zorundayız. Ne yazık ki, plânda bu yön pek anlaşılmamış görülmektedir. O kadar ki, devlet işletmeciliğinin ekonomiye sağladığı dıştan tasarrufların istihsalı için katlanılan maliyetler bu işletmeleri tenkit maksadile ile ri sürülmüştür. İşte biz bu etüdde modern ekonomilerde devlet işletmeciliğinin hedefleri ve bu hedeflere ulaşmak için kullandıkları vasıtaları ele almak suretile 5 Yıllık Kalkınma Plânında iktisadî devlet teşekküllerinin «çalışma ilkeleri» olarak belirtilen hususların tahlil ve tenkidini yapmağa çalışacağız ⁴.

1 — İktisadî devlet teşekküllerinin sahip olması istenilen ilkeler:

Maliyetlerin düşürülmesi.

5 Yıllık Kalkınma Plânının yürütülebilmesi için iktisadî devlet teşekküllerinin bağlı kalmaları lâzım gelen ilkeler plânda sıralanmış bulunmaktadır. Biz bunları sırasile ele alacağız. İlk olarak maliyetlerin düşürülmesi konusunun incelenmesine geçiyoruz ⁵.

meciliğinde kârı azamileştirme ilkesinden inhirafardan bahsederken en mühim nokta sosyal gayelerin tahakkuku için kârlardan vazgeçme konusudur. Zira devlet işletmesi olarak devletin azınlık sermayesini elinde bulundurduğu işletmeleri dahi kabul etmek zorundayız. Bu işletmelerde dahi kârlar gaye olarak sosyal gayelerden sonra gelmek lâzımdır. Bunun içindir ki, devlet işletmesi adı alan işletmelerde kârlar hiçbir zaman piyasa alternatiflerine eşit olamaz, düşük olmak gerekir. Yüksek olabilir, fakat bu takdirde monopol ve dolaşısile istihlâk vergilerini de kapsayan bir kâr anlayışı ile karşı karşıyayız, demektir.

4) İktisadî devlet teşekküllerinin çalışma ilkeleri olarak plânda (sayfa : 99) belirtilen hususlarla «Karma Ekonomi Kuralları» bahsinde (sayfa : 62) belirtilen hususlar arasında bir çelişmezlik mevcuttur. Şöyle ki, Çalışma İlkeleri bahsinde devlet işletmeleri istisnasız olarak kârı azamileştirme gayesine bağlanmak istendiği halde, diğer tarafta bu gayeden inhirafı icap ettirecek sosyal gayelerin de bulunabileceğinden bahsedilmektedir. Ayrıca plân döneminde iktisadî devlet teşekküllerine yükseltelen vazifelere de bakacak olursak bunların kârı azamileştirme gayesile bir arada yürütülmesinin mümkün olmayacağını görmemiz mümkündür. (Plân, sayfa : 98, 99)

5) Biz burada plânda çalışma ilkesi olarak zikredilen sadece ilk ikisini ele alacağız. Üçüncüsü olan devlet işletmelerinin kuruluşlarının yatırımları öz kaynaklara veya sağlam kaynaklara dayanılarak yapılması keyfiyeti ayrı bir konu olduğundan, temas etmemeyi uygun buluyoruz. d, e, f, g, h şıkları ise ele alacağımız a ve b şıkları ile tamamen çelişme halindedir. Şöyle ki, a ve b

Bilindiği gibi, çeşitli sebeplerden ötürü bugün devlet sermayesi ile kurulmuş veya devletin ortak bulunduğu işletmelerde maliyetler yüksektir. Tabiiyle maliyetler yüksek derken bunun ölçüsünü bulmak gerekir. Şayet aynı mal ve hizmetleri istihsal eden özel teşebbüs mevcutsa, bunların maliyetine bakarak maliyetlerin yüksek olduğunu söyleyebiliriz. Fakat memleketimizde devlet sektöründe istihsal edilen birçok mal ve hizmetler aynı zamanda özel sektör tarafından istihsal edilmemektedir. Böyle bir mukayeseyi başka memleketlerde aynı mal ve hizmetleri istihsal eden kamu veya özel teşebbüslerinin maliyetleri gözetilerek yapmak ise, çeşitli sebeplerden ötürü mümkün değildir. Bu itibarla devlet sektörünün bazı mal ve hizmetlerin istihsalinde prodüktif çalışmasını temin etmek için muayyen bir prodüktivite derecesini gösteren standart maliyetleri tesbit etmek gerekecektir. İlmî bir çalışma ile bu iş kısa bir zamanda sonuçlandırılabilir. Standart maliyetler tesbit edildikten sonra bunlardan yukarıya doğru inhirafın sebebini araştırmak suretile devlet işletmesinin prodüktivite yönünden kontrolü yapılabilir ve sorumlular bu inhirafın hesabını vermeğe davet edilebilir. Fakat, aşağıda göreceğimiz gibi, devlet işletmesi özel karakteri dolayısıyla standart maliyetlerin tesbitinde olduğu gibi piyasa şartları altında teşekkül eden maliyetler bakımından da bazı özelliklere sahip olmak gereği ile karşı karşıyadır.

Devlet işletmeciliğinde gaye ekonomik olduğu kadar politik de olabilir. Ayrıca ekonomik gaye de ferdi ve sosyal bakımdan ikiye ayrılma lâzımdır. Politik gayeye bağlı devlet işletmeciliğinde teknik ve iktisadî şartların gerektirdiği maliyetler yanında politik diyebileceğimiz maliyetler de olacaktır⁶. İlerde göreceğimiz gibi ha-

sıklarında devlet işletmeciliğinin hedefleri ferdi olarak ele alınmış, buna mukabil diğer sıklarda bu hedeflere varılmak istendiğinde tahakkuku imkânsız olacak sosyal diyebileceğimiz hedeflerden bahsedilmiştir.

6) Plânda politik gaye olarak bazı tüketici grupların himayesinden bahsedilmekte ve bu maksatla maliyetin altında bir fiyatla mal veya hizmet arzına gidilebileceğine işaret edilmektedir. (Plân, s : 62) Oysa ki, politik gayenin tahakkuku için piyasa şartlarının ardına çıkarak bazı munzam maliyetlere katlanmak da lâzım gelebilir. Gerek işgücü ve gerek ham madde maliyetlerini piyasa şartlarının üstüne çıkarmakla devlet işletmesi kendisinden beklenen sosyal gayeyi tahakkuk ettirebilir. Keza dıştan ekonomiler istihsal için devlet işletmesinin munzam maliyetlere katlanması gerekebilir. Türkiye gibi sosyal sermayenin kıt olduğu memleketlerde devlet işletmeciliğini bu politik diyebileceğimiz gayeden uzaklaştırmak mümkün değildir.

sılat bakımından da aynı şey düşünülebilir. Şöyle ki, politik fiyatların tatbiki dolayısıyla devlet işletmesi hasılatı ile maliyetlerini karşılamıyacak bir duruma girebilir.

Politik gaye nedir? Meseleyi maliyetler yönünden ele alacak olursak şu şekilde ifade edebiliriz :

Devlet koyduğu sermayeye bir gelir sağlamakdan ziyade vatandaşların refah seviyesini artırmak maksadına bağlı olarak herhangi bir mal ve hizmeti istihsal edebilir. Refah seviyesini artırmak için devlet işletmesinde optimal kapasitenin üstünde bir işgücünün istihdam edilmesi gerekli olabilir. Artık böyle bir halde devlet işletmesi özel teşebbüse has ilkelerden uzaklaşmıştır. Şöyle ki, verimlilik veya produktivite işletme hudutlarından çıkıp sosyal bir mâna taşıdıkları için, bütün memleket bakımından ele alınacaktır. Keza devlet işletmesi muayyen bir bölgenin kalkınması için, o bölgenin kalkınmasına yardım edecek olan bölge mahsulünü ham madde olarak piyasada müdahale vaki olmadığı takdirde teşekkül edecek fiyatın üstünde bir fiyat ile almak zorunda kalabilir. Nihayet devlet işletmesi yükselen maliyetlerle çalışmak ve bu suretle geniş halk kitlelerinin refah seviyesini tâyin edecek olan bir mal veya hizmetin talebe uygun şekilde arzını gaye edinebilir. İşte bütün bu maliyet yük-selisleri devlet işletmesinin politik gayeye bağlı kaldığını gösterecektir. Aslında gaye bütün bir ekonomi bakımından iktisadî ve sosyal, tek işletme bakımından ise politiktir. Fakat bazı hallerde iktidarda kalmak için lüzumlu olan oyları toplamak maksadile iktidar partileri devlet işletmelerinin hem ferdî ve hem de sosyal gayelerini politik gaye haline getirmektedirler. Bu demektir ki, devlet işletmesinin yüksek maliyetleri aslında bütün bir ekonomi bakımından düşünüldüğünde de bu vasfını muhafaza etmektedir. Başka bir deyişle, yüksek maliyetlere karşılık elde edilen sosyal fayda, münzam olarak katlanılan maliyetlerin altında olduğu takdirde, politik gayenin güdülmesi memleket ekonomisi bakımından zararlı neticeler verecektir. İşte bu sebeptendir ki, memleketimize plânlı dönemde iktisadî devlet teşekküllerinin sosyal manada da verimsiz olan gayelerden uzak kalmaları gerekecektir. Fakat plânda zikredildiği gibi, devlet işletmelerini dar mânada özel teşebbüs ilkelerine uygun bir seviyede tutmağa çalışmak, büyük bir ihtimalle, bilhassa bu nevi işletmeciliğin işgücü ve ham madde talebi bakımından sağlayacağı sosyal ve ekonomik faydanın küçülmesine sebep olacaktır. Böyle bir

netice ise plânlı ekonominin hedefleri olan işgücü ve ham madde talebini artırmada devlet işletmesinin nisbî önemini azaltacaktır. Oysa ki, mevcut plânda bu taleplerin yaratılmasında devlet işletmeciliğine büyük bir pay ayrılmış görülmektedir.

Devlet işletmeciliğinde maliyetlerin özel sektör maliyetlerine nazaran, iktisadî şartlar aynı olmasına rağmen, yüksek kalması, devlet sektörünün aşırı kapasite²⁾ ile çalışması yanında düşük kapasite ile de çalışması lüzumuna da bağlanabilir. Bilindiği gibi, özel teşebbüs cesametini maliyetlerin en düşük olduğu noktada tutmak gayesine sıkı sıkıya bağlanmıştır. Oysa devlet işletmeciliği kârlılık bahsinde daha açık bir şekilde göreceğimiz gibi, atıl kapasite ile çalışmak zorunda kalabilir. Meselâ, herhangi bir hizmet ve malın özel sektör tarafından istihsalı, optimum kapasitenin altında çalışmak ve dolayısıyla uygulanacak olan arz fiyatının yüksekliği dolayısıyla talebin de düşük kalacağı gözeticilerse mümkün olmayacaktır. Oysa ki, bu mal ve hizmetlerin memleketin refah seviyesini artırmak için lüzumlu veya kaçınılmaz ise, bunların istihsalını devlet bu atıl kapasiteye rağmen, üzerine almak zorunda kalacaktır. Modern devlet anlayışında, devlet esas vazifelerinden biri de budur. Devlet talebin ekonomik olarak azlığına rağmen atıl kapasite ile de olsa toplumun refahını etkileyecek bir mal veya hizmetin istihsalını üzerine alacak ve yüksek maliyetlere katlanacaktır. O kadar ki, bu yüksek maliyetler sebebiyle özel teşebbüs halinde olduğu gibi arz fiyatını da aynı şekilde yüksek tutmak yerine, zarar tahmil eden fiyatları uygulamak zorunda bile kalacaktır. Meselâ durum demiryolculukta böyledir. Muayyen bir hatta atıl kapasite sebebiyle birim mahiyeti yüksek olabilir. Aynı şekilde talep de elâstikî olmayabilir. Fakat devlet buna rağmen düşük arz fiyatları uygulamak zorunda kalacaktır. Hatta denebilir ki, talebi elâstikî kılabilecek düşük arz fiyatları bazı hallerde gaye olacaktır. Şöyle ki, talep artınca istihsal de artacağı ve optimum kapasiteye doğru gidiş inkâm

7) Devlet işletmesinin optimum cesameti aşmak suretile istihsalde bulunması sadece talep hacminin gelişmesi nisbetinde arzda bulunmak gayesiyle izah edilemez. Meselâ plânın muayyen sektörlerde istediği gelişme bu sektörde çalışan devlet işletmelerinin birleştirilmesini ve tek bir kumanda birliği altında çalıştırılmasını icap ettirebilir. Böyle bir birleşme ise prodüktivite derecesini düşürebilir. Fakat plânın gayelerinin tahakkukuna yapacağı hizmet yani birleşmenin sosyal faydası, ferdî prodüktivite kaybını telâfi ederse aşırı cesamete ulaşma tenkit mevzuu olamaz.

yaratılacağı için düşük arz fiyatları maliyetlerin de düşmesi gibi çok arzu edilen neticeyi yaratacaktır.

Netice itibarile görülüyor ki, plânda devlet işletmeciliğinde maliyetlerin ele alınış tarzı ilk evvelâ «sosyal devlet» anlayışına uygun gelmemektedir. Sonra bütün bir ekonomi bakımından düşünen sadece devlet olduğu ve devletin de bu düşünüşe uygun hareketi sahip bulunduğu işletmelerden beklemek lâzım geldiği için, iktisadî devlet teşekküllerinin ferdî olarak maliyetlerinin düşürülmesi gayesi ile aynı maliyetin sosyal kıymeti arasında bir denge kurmak gerekecektir. Nitekim düşürülen ferdî maliyetler yerine sosyal maliyetlerin artması gayeye varılmadığını göstermeğe kâfi gelecektir.

2 — Kârlılığın en yüksek seviyeye çıkarılması :

5 Yıllık Kalkınma Plânında devlet işletmelerinin çalışma ilkeleri arasında kârlılığın artırılması da alınmıştır. Kârlılığın artırılması ile sağlanacak munzam fonlarla bu işletmelerin kendi finansmanlarını bizzat karşılaması ve bu işletmelerde çalışanların refahının artırılması ile ilgili giderler finanse edileceği söylenmektedir. Ayrıca kârlılığın artırılması ile bu işletmelerin kredi alma ve kredi sağlamak kapasitesinin de artırılacağı ifade edilmektedir.

Dikkat edilirse kârlılığın artırılması modern devlet işletmeciliğinin ana prensibi olan devlet sermayesine piyasa alternatiflerine uygun bir gelir sağlamak, fakat bu geliri yine işletme faaliyeti içinde topluma, maalemkel ilkesine pek uygun görülmektedir. Şöyle ki, kârlılığın artırılması ile devlet işletmesinin sosyal gayesi arasındaki bağın sadece bu işletmelerde çalışanların hayat şartlarını bugün olduğundan daha yüksek bir seviyeye ulaştırmak ve tarım ve turizm sektörlerine iyi şartlarda ve bol kredi vermek şeklinde kurulmak istendiği açıkça görülmektedir⁸. Oysa ki, modern devlet işletmesi teorisinde devlet işletmesinin de muvaffakiyeti, özel teşebbüsde olduğu gibi, yatırılan sermayeye alternatiflere uygun bir gelir sağlamak fakat bu geliri şu veya bu şekilde topluma mal etmek kudreti ile ölçülmektedir. Bu demektir ki, bir devlet işletmesi özel teşebbüsün rasyonellik kaidesine bağlı kalmakla beraber, başka bir deyişle maliyetlerin düşürülmesi ve hasılatın artırılması kaidesine bağlı kaldığı halde, devletin bu işletmeler vasıtasile erişmek istedi-

8) Plân, sayfa : 99.

ği sosyal gayeler sebeble şuurlu olarak daha yüksek maliyetlere veya daha düşük hasılat ile çalışarak şeklen bu kaideden ayrılmak zoru ile karşı karşıya kalabilmektedir. Meseleyi daha açık bir şekilde de ifade edersek, maliyetler mevzuunda söylediklerimize bir de hasılat bakımından birşeylet ilâve etmek gerekecektir. Meselâ bir devlet işletmesi piyasa alternatiflerinin altında veya bu piyasa teşekkül etmemişse sermayenin alternatif gelirini tamamen topluma mal edilmesine sebep olan fiyatlarla arzda bulunabilir. Bu halde işletmenin muvaffakiyeti sermayenin alternatif gelirinin fiyatlar yolile topluma ait kılınan kıymeti ile ölçeceğiz.

Fakat devlet birçok hallerde sosyal gaye uğrunda sermayenin alternatif gelirini topluma maletmek politikasından da öteye gitmek zorundadır. Şöyle ki, maliye literatüründe maliyete eşit fiyatlar halinde karşımıza çıkan *âmme fiyatları* yerine maliyetin altında fiyatlar uygulamak suretile *politik fiyatlar* ile hareket etmek zorunda kalabilir. Bu halde topluma devlet işletmesi vasıtasile tevzi edilen sadece işletmeye yatırılan sermayenin alternatif geliri değil, fakat buna ilâveten devlet bütçesinden adı geçen işletmenin ferdî zararlarını karşılamak için yaptığı sübvansiyonlardır⁹. Meselâ bazı mal ve hizmetler vardır ki, bunların geniş halk kitleleri tarafından talep edilmesi toplum refahını artıracak bir önem taşımaktadır. İşte bu mal ve hizmetler için uygulanacak fiyat bunların istihsalı için katlanılan maliyetin altında olduğu takdirde ancak istenilen talep seviyesine ulaşılabilirse, devlet işletmesinin ferdî zararların devlet bütçesinden karşılamak zannedildiği gibi mahzurlu bir hareket olmayacaktır.

Bu açıklamamızda şunu özellikle belirtmek isteriz ki, gerek *âmme fiyatları* ve gerek *politik fiyatlar* uyguladıkları için ferdî olarak hiçbir kâr sağlamayan veya zarar tahmil eden devlet işlet-

9) Memleketimizde ötedenberi devlet işletmelerinin sosyal gaye sebeble katlandıkları zararlar ve bu zararların devlet bütçesinden karşılanması devlet işletmeciliğinin aleyhinde bir ortam yaratılmasına sebep olmuştur. Çok az kimse devlet işletmesinin esas gayesi olan sosyal gayeyi öne sürerek devlet işletmesini müdafaa ettiği için, bu iddia git gide taraftar kazanmıştır. Bununla beraber plânda mevzubahis zararların bütçeden karşılanacağı belirtildiğine göre gerçekler az da olsa gün ışığına çıkacak demektir. Geçirdiğimiz enflasyon devresinde devlet işletmelerinin zararlarının bütçeden karşılanması enflasyonu artırıcı bir netice yarattığı için, aslında zararların karşılığı olan sosyal fayda enflasyonun getirdiği sosyal adaletsizlik dolayısıyla kıymetini kaybetmişti.

melerini verimlilik ve prodüktivite bakımından incelerken bunların ferdî hesap neticelerine bakmak ve o şekilde hüküm vermek doğru değildir. Bir devlet işletmesinin verimlilik ve prodüktivitesinin hesabında topluma munzam olarak mal edilmiş olan gelir sermaye oranına ve topluma munzam fayda yaratmak için katlanılmış olan düşük hasılatın maliyetlere olan oranına da bakmak lâzım gelecektir. Başka bir ifade ile verimlilik ve prodüktivitenin incelenmesi ferdî olarak değil, fakat sosyal olarak ele alınmak gerekecektir¹⁰.

5 Yıllık Kalkınma Plânında kârlılığın artırılmasında bir gaye de otofinansman yani işletmenin kendi kendini finanse etmek kudretinin artırılması olduğunu ifade etmiştik. Böyle bir halde sosyal faydanın ilerki nesillere ait kılınmak istenmesi gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, devlet işletmesi piyasa alternatiflerine uygun ferdî kârlar elde ederek bu kârları munzam yatırımlara tahsis edecek ve neticede bütçeye yük teşkil etmekten kurtulacağı gibi büyümenin bütün ferdî ve sosyal faydalarına erişecektir. Fakat böyle bir gayeye bağlı kârlılık, bugünkü nesilleri devlet işletmesinin sosyal faydasından ilerki nesiller yararına mahrum etmek demektir¹¹. Plânda kârlılığın artırılması ile devlet sektöründe kapital teşekkülünün hızlandırılması şeklinde de ifade edebileceğimiz bu tez başka yönlerden de tenkit mevzuu olabilir. Kârlılığın artırılması ifadesi ilmî hiçbir mâna taşımamaktadır. Bilindiği gibi bugün-

10) Bazı iktisatçılar haklı olarak, devlet işletmeciliğinin ferdi zararlar bahasına sosyal fayda yaratmasını bu sosyal faydanın genellikle bazı şahıslara ve özel teşebbüse munzam rantlar sağlamak demek olmadığını belirtmek suretile tenkit etmektedirler. Bu iddia memleketimizde devlet işletmeciliğinin son yıllardaki gerçekleri hesaba katılırsa doğru sayılmak icap eder. Nitekim bazı devlet işletmeleri zarar bahasına veya çok düşük kârlarla topluma hizmet gayesile mal ve hizmet arzemişler fakat bundan geniş bir aracı zümresi fayda görmüştür. Keza bazı devlet işletmeleri meselâ ucuz fiyata enerji veya ham madde tedarik etmiş, bunları kullanan özel teşebbüs ise piyasadaki monopolist durumu sayesinde çok yüksek kârlar elde etmiş ve neticede munzam fayda topluma değil birkaç kişiye sağlanmıştır.

11) Devlet işletmeciliğinde yüksek kârlılık sayesinde sermaye teşekkülünü hızlandırmak bugünkü nesillerin müstakbel nesillerin yararına munzam bir tasarrufa yani mahrumiyete katlanması şeklinde de izah edilebilir. Başka bir deyişle devlet işletmelerinin kârları yüksek tutulur ve devamlı olarak bu kârlar işletmedeki munzam yatırımların finansmanında kullanılırsa, teşekkül eden sermaye bugünkü nesillerin tasarrufu ile yapılmış demektir. Herde sermaye teşekkül edince nesiller vaktile yapılmış olan tasarrufun meyvasını artan sosyal prodüktivite ile görmüş olacaklardır.

kü mevzuat iktisadî devlet teşekküllerinin kâr hadlerini tahdit ve tesbit etmiştir. Fakat bu tesbit işi gelişi güzel tutulduğu için bugün mânasını kaybetmiş durumdadır. Ayrıca bazı devlet işletmelerinde kârlılığın hiçbir tahdide tâbi tutulmadığı da bir gerçektir. Yine bazı devlet işletmeleri kanunî monopollere sahip bulunmaktadırlar. Tabii monopoller kurmuş olanlar da mevcuttur. Bu itibarla kârlılığın artırılması mefhumu mevcut değişik mevzuatın yeniden ele alınarak düzenlenmesini icap ettirmektedir ¹².

Ayrıca kârlılık mefhumunun da izahı gerekmektedir. Bilindiği üzere son on yılda devlet işletmeciliğinde vergi mevzuatına uygun kâr anlayışına bağlı kalmak zoru yüzünden servet tahripleri olagelmıştır. Şöyle ki, aslında enflasyon kârları olan ve reel olarak çok daha düşük seviye arzeden ve hattâ zarar ifade eden kârlar karşısında devlet işletmeleri, özel teşebbüsten farklı olarak, elleri kolları bağlı bir vaziyette kalmış ve sermayenin reel olarak muhafazası için gerekli tashihler yapılamamıştır ¹³. Bu itibarla otofinansman gayesile bile olsa kârlılığın ilmî olarak tasrih edilmesi gerekecektir. Şöyle ki, elde edilen kârlar munzam yatırımlara tahsis edilse bile, tahsis olunan fonların fiilen kâr olup olmadığını bilmek zarurî görülmektedir.

12) Bilindiği gibi memleketimizde Tekel bir genel müdürlük halinde olup büyük ölçüde işletmecilik faaliyetine rağmen hâlâ bir devlet dairesi olarak muhafaza edilmektedir. Tabiatile böyle bir organizasyon mevzuumuzla alâkalı olarak birçok mahzurlara sebep teşkil etmektedir. Bunların başında Tekele ait mamüllerin fiyatı içinde maliyet, kâr ve verginin tefrik edilememesidir. Bu tefriksizlik bilhassa Tekel'e ait imalât işletmelerinin müstahsiliyet, sosyal fayda gibi ilkelerinin bir meçhul olarak kalmasına sebep olmaktadır. Meselâ bugün Türkiye'de Tekel'e ait malların fiyatların varidat gayesile yapılan bir zammın bu mallara talep aynı kaldığı takdirde, net varidatı ne miktarda artırdığını tesbit etmek pek mümkün değildir. Bu bakımdan plânlı devrede yapılan reformlar arasında Tekel işletmelerini de birer iktisadî devlet teşekkülü haline getirmek gerekirdi. Nitekim birçok Batı memleketlerinde Tekel işletmeleri tamamen muhtar işletmeler haline getirilmiş bulunmaktadır.

13) Devlet işletmeleri geçirdiğimiz enflasyon devresinde «eksik amortisman» ve ham madde ve sair stoklarda alış fiyatına göre değerlendirme sebeble reel kârlarının çok üstüne çıkan nakdî kârlar elde etmişlerdir. Bu itibarla bu kârlar işletmelerde alınmadığı halde ancak bu işletmelerin sermayesi tahrip olmaktan kurtulmuştur. Zarar eden işletmelerde ise aslında fiilî zararlar aynı sebeplerden dolayı daha yüksek olduğundan, bu zararlar herhangi bir kaynaktan kapatılmış olsa bile sermaye yine de tahrip edilmiştir.

Kârlılık mevzuunda hatırdâ tutulması gereken diğerk bir nokta özel sektör ile rekabet halinde çalışan devlet işletmelerinin elde ettikleri kârların sebepleridir. Şayet devlet işletmesi her bakımdan piyasa şartları altında çalışıyorsa özel sektörde elde edilen kâr hadlerinin üstünde bir kâr haddine ulaşılmış olması, devlet işletmesinin büyük çok sayıda istihsal imkânlarına veya yönetme ve organizasyon üstünlüğüne bağlanabilir. Şayet fark çok sayıda istihsalin munzam faydasından ileri geliyorsa, kârlılığın yüksekliğı devlet sektöründe sermaye teşekkülünü hızlandıracağı gibi, özel sektörün o sahayı terketmesini veya şirketleşme yolile aynı cesametlere ulaşmasını temin edecektir. Bu itibarla böyle bir kâr anlayışı adı geçen durumda olan devlet teşebbüsleri bakımından ele alındığında kaynakların en iyi bir şekilde kullanılması kaidesine uygun olacağı için memleket ekonomisine büyük bir munzam fayda sağlamış olacaktır¹⁴. Kârlılık organizasyon ve yönetme üstünlüğü dolayısıyla artmış bulunuyorsa netice yine aynıdır. Yalnız, özel sektör bu defa aynı şartlara daha çabuk intibak edeceği için bu kârlılık devamlı bir yükselme kaydedemiyeceğı gibi, rekabetin tesirile düşme temayülü de gösterebilecektir. Fakat devlet işletmesinin, özel sektörle rekabet halinde bulunduğu hallerde, bilhassa sermaye arzının elâstikiyeti sebebiyle, çok sayıda istihsalin faydalarına erişmesi ve dolayısıyla kârların artırması ile aynı neticeye daha üstün bir yönetme ve organizasyon kudreti ile ulaşması bugünkü şartlar altında pek mümkün görülmektedir. Bunun için, devlet işletmesini özel teşebbüsün kurallarına bağlı kılmak ve bilhassa yöneticilerine gerekli serbesti ve müşevvikleri birer hak olarak tanımak lâzımdır. Başka bir de-

14) Kanaatimizce özel sektör ile rekabet halinde çalışan devlet işletmelerinin daha yüksek kâr hadlerine ulaşmaları ve bu imkân sayesinde kötü şartlar altında çalışan özel teşebbüsü bilhassa şirketleşmeye sevk ederek asgarî olarak aynı şartlarda çalışmaya sevk etmesi, kaynakları en iyi bir şekilde kullanmaya sevk gibi plânın hedeflerine uygun bir sosyal faydanın istihsalini mümkün kılacaktır. Bu takdirde bu durumda bulunan devlet işletmelerinin düşük kârlılıkla sağlayacakları sosyal fayda ile yüksek kârlılıkla sağlayacakları sosyal fayda arasında bir tercih yapmak lâzım gelecektir. Yukarıda zikrettiğimiz sebepten ötürü özel sektör ile rekabet halinde çalışan devlet işletmelerinin yüksek kârlılığa bağlı sosyal fayda istihsaline gitmeleri bilhassa plânın hedeflerine daha uygun gelecektir. Yalnız bugüne kadar bu durumda olan işletmeler bilhassa maliyetler yönünden birtakım avantajlara rağmen - ki, bunlar daha ucuz kredi ve ithal imkânları ile izah edilebilir - aynı sahada çalışan ve teknik olarak daha kötü şartlar altında bulunan özel firmalardan çok daha düşük kârlılık arzemişlerdir.

yişle elde edilen munzam kârları primler şeklinde bu kârların elde edilmesindeki payları nisbetinde personel ve işçilere prim olarak dağıtmak gerekecektir. Bu da tabiatile devlet sektöründe yüksek kârlılığın sermaye teşekkülündeki rolünü düşürecektir ¹⁵.

Kârlılık ile kredi imkânlarının bolllaştırılması arasındaki ilgiye gelince, bu husus plânda pek iyi belirtilmediğinden türlü mânalar çıkarmak mümkündür. Teorik olarak bir işletmenin kârlılığının yükselmesi borç alma kabiliyetini iki yoldan artırır. Birincisi kârlılığın borçların faizlerinin ödenmesinin yapacağı tesir ile izah edilmektedir. İkincisi ise, kârların yükselmesinin otofinansman imkânı yaratması ve dolayısıyla borçlar öz kaynaklar nisbetinin küçülmesi ve böylece borçlanmanın rizikosu azalarak daha iyi şartlarda borç almak imkânının yaratılması şeklinde ifade edilebilir. Bilindiği gibi, bilhassa büyümede otofinansman kısa vâdeli fonların arzını talebe uygun kılmağa kâfi gelmez. Bu sebeble, bilhassa kısa vâdeli kredilere ihtiyaç hasıl olur. Kârlılık bu kredilerin faizini karşılayabildiği takdirde kredi arzı elâstikî olabilir. Fakat memleketimizde asıl mesele uzun vâdeli fonların tedarikidir ve plânda kârlılığın artırılması kârlar yolile işletmeye uzun vâdeli öz kaynaklar arzını elâstikî kılmak için istenmektedir. Ancak kârların devlet işletmelerinde uzun vâdeli finansman kaynağı olabilecek kadar yüksek bir hadde ulaşması düşünülemez. Bu itibarla meseleyi bir başka yoldan ele almak doğru olacaktır. O da yüksek kârlılığın devlet işletmesine piyasadan öz sermaye tedarik etmek yoludur ki, bu da ser-

15) Modern işletme teorisinde yüksek kademedeki yöneticilere verilen yüksek ücretler işletmenin kârlılığının piyasa alternatiflerinin üstüne çıkmasının esas sebebi olarak gösterilmektedir. Fakat kârlılığın piyasa alternatiflerinin üstüne sırf yönetme kudretinin üstünlüğü sayesinde çıkması, yöneticilerin alternatiflere olan kâr farkını ücret yolile kendilerine mal etmek kudretini artırmaktadır. Bu itibarla teorik olarak bir işletmenin otofinansman imkânı kârlarının piyasa alternatiflerinin üstünde kalan kısmı ile tahdit edilmiş olacağı için, otofinansman yöneticilerin ücret pazarlığı kudretine bağlı kalmaktadır. Bundan çıkan neticeye göre devlet işletmelerinde kârlılığı artırma kudreti bulunan yüksek kademedeki idarecileri elde tutabilmek için, bunlara verilecek yüksek ücretler bu işletmelerde otofinansman kaide olarak piyasa alternatiflerine eşit kârlara inhisar ettirecektir. Düşük ücretli idareciler kullanmakla piyasa alternatiflerinin altında bir kâr haddi ile çalışmaktansa iyi idareciler kullanmak suretile alternatiflerin üstünde kârlara ulaşmak ve bu sayede de hiç olmazsa alternatiflere eşit bir otofinansman imkânı sağlamak en doğru yol olacaktır.

maye piyasasının teşkiline bağlıdır. Sermaye piyasası teşkil ettiğinde devlet işletmeleri de yüksek kârlılıkları sayesinde bu piyasaya akan sermayeyi yüksek temettü ödemek suretiyle kendilerine çekebilirler¹⁶. Fakat aslında devlet işletmeciliğinin gayesi ferdî mânâda kârlılık olmadığı için, ancak özel sektörle birlikte muayyen mal ve hizmetleri rekabet şartları altında istihsal eden ve bu sebeble devlet işletmesi karakterini arzetmeyen işletmeler bakımından sermaye piyasasından yüksek kârlılığa bağlı olarak sermaye talep etmek mümkün olacaktır. Fakat bu ayrı bir konu olduğundan, burada üzerinde durmayacağız. Şimdi tekrar mevzuumuzaa dönerek plânda zikredilen kredi kurumlarının kârlılıklarının artması, bilhassa tarım ve turizm sektörlerine kredi sağlamak imkânını artıracaktır şeklinde ifade edilen cümleyi izaha çalışalım. Bu cümle de muğlaktır ve çok şey ifade edebilir. Bizim anladığımıza göre meselâ Sümerbank'a ait mal istihsal eden işletmelerin kârlılığı artınca bu işletmeler otofinsman imkânı sayesinde bağlı bulunduğu bankanın fonlarına şimdi olduğundan daha düşük nisbetle talip olacak ve neticede banka elindeki fonları tarım ve turizm sahasındaki gelişmenin finansmanı için kullanabilecektir. Ayrıca banka olarak meselâ Sümerbank'ın kârlılığının artması bu kârların kredi verilebilir fonlar haline getirilmesi suretile de aynı neticeyi doğurabilir. Fakat biz bu hususta başka bir sistem akla getirmek istiyoruz. Sümerbank gibi çeşitli mal istihsal eden işletmelere iştirakçi olarak sahip bulunan bankalar bir bütün olarak devlet işletmeciliğinin gereklerini yerine getirebilecek muhtar teşekküller haline konulmalıdır. Bundan kasdımız şudur : Bankanın sahip olduğu mal veya hizmet istihsal eden işletmeler o şekilde seçilmelidir ki, kâr eden, hiç kâr etmeyen ve zarar eden işletmeler olarak bir araya getirildiklerinden netice

16) Plânda bir Devlet Yatırım Bankası'nın kurulacağı ve bu bankanın devlet işletmelerinin yatırım kredisi ihtiyaçlarını karşılayacağı söylenmektedir. Bu banka anlaşıldığına göre, yine iktisadî devlet teşekküllerinin fonları ile finanse edilecek yatırım alternatifleri en uygun olan işletmelere bu fondan kredi verecektir. Bu sistem kaynakların en iyi bir şekilde kullanılması prensibine de uygun bulunmaktadır. Şöyle ki, yatırılabilir fonları kullanmakta her işletme muhtar olamayacak bankanın iktisadî araştırma ve tahlile dayanacak olan kredileri ancak yatırım yapacaktır. Bu itibarla bir işletmenin kârlılığı dolayısıyla yatırılabilir fonlarının artması bu işletmenin kendi kendine büyümesini temin etmeyecek demektir. Şöyle ki, millî ekonomi yönünden ve plânın hedefleri bakımından öncelik tanınması gereken yatırımlar bu sistem sayesinde hiç olmazsa devlet sektöründe gerçekleştirilecek demektir. (Plân, sayfa : 504)

toplum sermayeye gelirin oranı olarak sermayenin alternatif maliyetine eşit olsun; başka bir ifade ile, bu işletmelerin banka ile birlikteki konsolide kâr ve zarar hesabı yatırılan mecmu sermayenin alternatif maliyetine eşit bir kârlılığı gösterebilsin. Meselâ bankanın iştirakçisi veya sahibi bulunduğu bazı işletmeler evvelce de işaret ettiğimiz sosyal faydaya bağlı olarak, ferdî zararlar veya ne kâr ne de zarar, yahut da sermayenin alternatif maliyetinin altında bir kârlılık arzedeceklerdir. Diğer taraftan bazı işletmeler ise özel sektöre has usullerle çalışarak sermayenin alternatif maliyeti civarında veya üstünde bir kârlılığa ulaşacaklardır. Böylece banka ve işletmeler topluluğunda bu kârlar ve zararların cebirsel toplamı yatırılan mecmu sermayenin alternatif maliyeti civarında bir kâr haddine eşit bulunursa, devlet işletmeciliği kül olarak bütün tenkitlerden uzak kalacak ve bu arada bu işletmecilikten beklenen sosyal faydanın istihsalı mümkün kılınacaktır. Tabiatile konsolide kâr ve zarar hesabının göstereceği kâr haddinin ölçüsünü tayin edecek olan sermayenin alternatif maliyeti en düşük yani rizikosuz faiz haddine eşit olacaktır. Ancak bu devlet işletmeleri topluluğu sistemi, devlet bütçesine yük olmadan sosyal gayelerin de gerçekleşmesini temin edecek olan bir devlet işletmeciliğini mümkün kılacaktır. Şöyle ki, banka veya bankalar topluluğu ana teşebbüsü teşkil edince munzam sermaye ihtiyaçlarını içerden tedarik etmek mümkün olmazsa bile sermaye piyasasına çıkmak ve devlet garantisi ile öz sermaye ve kredi bulmak imkânı yaratılmış olacaktır. Fakat sermaye piyasası kurulmadığı takdirde, munzam sermaye ihtiyaçlarının kaynağının devlet bütçesi olmakta devam edecektir. Ancak şayet topluluk içinde sosyal fayda istihsal eden işletmeler ağır basıyorsa ve devlet bazı politik gayelerini bu işletmeler vasıtasıyla yürütmek isterse bu takdirde topluluğun konsolide kâr ve zarar hesabında görülecek zararların devlet bütçesinden kapatılması lâzım gelecektir. Bu sistem bilhassa devlet bütçesinden zararların kapatılması veya munzam yatırımların finanse edilmesi halinde parlâmento kontrolünü bugün olduğundan daha müessir bir hale getireceği için de tavsiye edilmek gerekir. Zira, devlet bütçesinden yapılan aktarmaların ve devletin bu topluluktaki sermayesinin alternatif maliyetinin karşılığı olarak bu işletmelerce istihsal edilmiş olan sosyal faydanın parlâmento'da tartışılarak bu iki kıymet arasında bir denge olup olmadığını araştırmak, ancak böyle bir sistemle mümkün görülmektedir.

Devlet işletmelerinde kârlılığın artırılması ile araştırma ve geliştirme imkânlarının artırılması konusunda plânda uygun görülen korrelasyon büyük işletmeciliğin bir gereği olarak ele alınmak lâzımdır. Bilindiği gibi büyük işletmeler araştırma giderlerinin birim maliyeti içindeki nisbî payının düşüklüğü sebebiyle mutlak olarak büyük rakamlara ulaşan araştırma giderlerine katlanabilirler. Devlet işletmeleri de büyük işletme oldukları için, bu giderlere katlanmaları normaldir. O kadar ki, kârlılığın yükselmesi ile bu giderlerin nisbî payı artırılabilir. Fakat devlet işletmeleri de adı geçen giderlere katlanmaktaki gaye ferdi mânada kârlılığın artırılması ile ilgili olmamak lâzımdır. Bilindiği gibi, özel teşebbüs halinde bulunan büyük firmalarda araştırma giderleri kârları azamileştirme gayesine sıkı sıkıya bağlı bulunmaktadır. Şöyle ki, bu araştırmalar kârlara munzam paylar ilâve ettikleri takdirde yapılırlar. Fakat son zamanlarda, Batı'da büyük ölçüde olduğu gibi, memleketimizde de bazı büyük özel firmalar vergi tesiri dolayısıyla kâr gayesine hiç olmazsa kısa vadede bağlı olmayan ve bu itibarla bütün memleket için faydalı olabilecek araştırmalar yapmaktadırlar. İşte devlet işletmeciliğindeki araştırmalar da münhasıran kâr gayesine bağlı kalmadan bütün memleket bakımından fayda arzeden araştırmalar olmak lâzımdır. Bugünkü şartlar dahilinde devlet işletmesinin diğer işletmelere sağlayacağı dıştan tasarruflar arasında araştırmaların ehemmiyeti çok yükselmiştir. Nitekim plânlı devrede özel teşebbüs de araştırmalara müstenit yatırımlara sevkedilmek istendiğine göre, bu araştırmaların hiç olmazsa sektörlere şamil kısımlarının devlet işletmeleri tarafından yapılması özel teşebbüsün plânın hedeflerine uygun faaliyetlerine yardım edecektir. Bu bakımdan devlet işletmeciliğinde araştırma giderlerine gerdi kârlılığı düşürmesi asla bir tenkit mevzuu olmamak lâzımdır. Zira azalan ferdi kârlılığın yerini yükselen sosyal verimlilik alacaktır. Hattâ denilebilir ki, azalan kârlılığın yerine çok daha yüksek sosyal verimlilik sağlanabilecektir.

Devlet işletmeciliğinde kâr gayesi ile sosyal gaye hakkında teorik açıklama

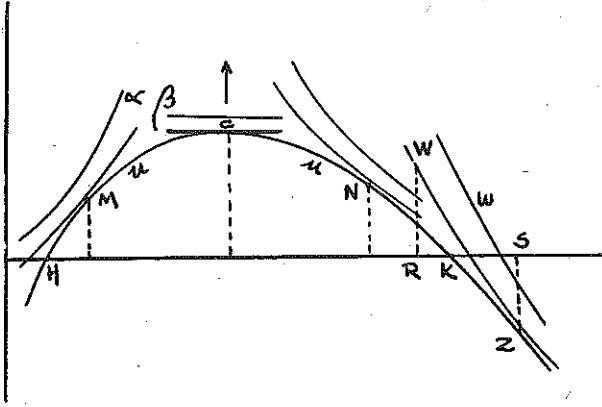
Bilindiği gibi devlet işletmesi de özel teşebbüs gibi kârı azamileştirme gayesine uygun bir organizasyon ve işletme faaliyeti yürütmek zorundadır. Fakat bu tamamile firma muvazenesi ile ilgili bir durumu göstermektedir. Şöyle ki, azami kâra göre organizasyon, yönetme ve faaliyet belirli sosyal faydaların istihsalı için düşük kâr, kârsızlık ve zarar şeklinde tecelli eden ferdi işletme neticeleri ile karşı karşı kalmak zorunda bırakılmaktadır. Başka bir deyişle, devlet işletmesinde küçük de olsa daima bir sosyal gaye bulunduğu için, bir devlet işletmesinde ferdi kârlılık ile bu kârlılığın kaybı ile gelecek olan sosyal fayda arasında devamlı bir tercih yapmak zoru vardır. İşte burada şimdi bunu göstermeğe çalışacağız.

Durumu endiferans eğrileri izah eden B. Higgins ilk olarak devlet işletmeciliğinde özel teşebbüsdeki kârı azamileştirme gayesinden farklı olarak ve devletin politik işlemlerini aksettiren bir yeni teorinin kurulması lüzumuna işaret etmektedir.

B. Higgins aşağıdaki u eğrisinde görüldüğü gibi ordinatlarda, absislerle gösterilen istihsal hacmine göre taayyün edecek kârları ele almaktadır. α , β , γ muayyen kâr hadleri ile muayyen istihsal hacmi kombinezonlarına ait endiferans eğrisi ailelerini göstermektedir.

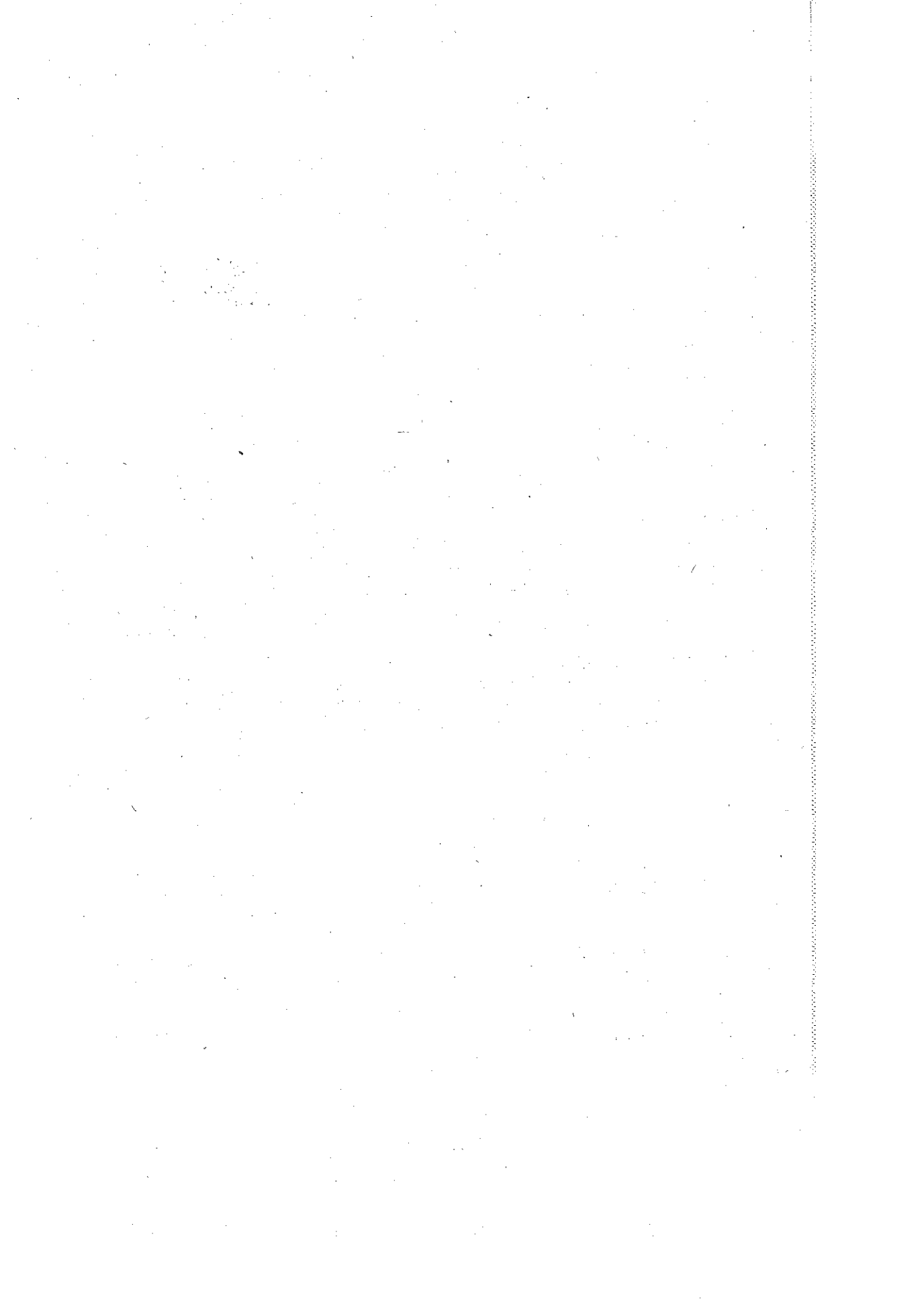
M veya N noktaları devlet işletmesi tarafından seçilecek optimum kombinezonları göstermektedir. Şöyle ki, M noktasını ele aldığımızda bu nokta kârın azami olduğu noktaya daha varmadan istihsal miktarını sosyal gaye ile tahdit edilmesini göstermektedir. N noktası ise istihsal miktarını en yüksek, ârı, veren istihsal hacminden daha fazla kılmak suretile gerekli sosyal faydanın istihsalini göstermektedir. Kârın azami olduğu nokta ise C ile gösterilmiştir. Bu noktada tanjant olan endiferans eğrisi absislere paralel olduğu için istihsal hacminden bağımsızdır.

17) Guglielmo Gola «Sulla Politica dei prezzi delle imprese pubbliche» Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, Mart 1962.



H veya *K* noktaları ise devlet işletmesinin hiçbir zarara katlanmaksızın ne kadar istihsal etmesi lâzım geldiğini göstermektedir. Tabiatile *K* noktasında istihsalin zarar meydana getirmeden azami kılınabileceği hacmi göstermektedir.

α ve γ endiferans eğrileri negatif alanda da devam edebilirler. Şöyle ki, istihsal artması ile meydana gelecek olan munzam sosyal fayda işletmenin ferdi zararını telâfi ettiği takdirde bu eğriler negatif alana doğru uzayacaktır. Meselâ, *Z*'e tanjant olan endiferans eğrisi ile *Z* ve *W* noktalarında kayıtsızlık arz etmektedir. Nitekim *RS* miktarında istihsalde ve dolayısıyla istihlâkte bir azalma *WR* miktarında bir kârla telâfi edilmiş olmaktadır. Nitekim, *RS* miktarında istihsalde bir artış sosyal fayda mülâhazasile zarurî görüldüğünde *SZ* miktarında bir zarara katlanmak icap edecektir.



TÜRKİYE'DE DEVLET MUHASEBESİ
ve
MUZAAF USUL

Prof. Tayfur TARHAN

Bilindiği gibi, tâcir olan veya olmayan hususî eşhasın muhasebesi, Ticaret Kanununda veya Vergi Kanunlarındaki bazı hükümlere riayet olunmak kaydıyla, serbesttir, yani her şahıs kendi muhasebesini dilediği gibi tutar. Devlet taksimatının ve âmme hizmetlerinin muhasebesi ise kanun ve talimatnamelerle nizamlanmıştır.

V. MAREE (Traité de la Comptabilité Publique. Paris 1905) âmme muhasebesini : «Âmme bütçelerinin tanzimine kabulüne, icrasına ve kontroluna tatbik olunan mevzuatın heyetimecnuası» olarak tarif eder.

V. REMY (Traité de la Comptabilité Publique, étudiée au point de vue des dépenses et principalement des dépenses du département de la guerre. Paris, 1894) ise, «Âmme muhasebesi, Devlete ait nükt ve ayniyatın idaresidir» der.

Paris Üniversitesi Hukuk Fakültesi Maliye Profesörlerinden Gaston JEZE (Le Budget, Paris 1910) şöyle der :

«Âmme muhasebesi, Devlet maliyesinin idaresine, gelir ve gider tahminleriyle tahsisata, giderlerin taahhüt ve tediyesine, gelirlerin tahsiline, fonların ve ayniyatın kullanılmasına ve kontrole müteallik teşrii ve mutâd hükümlerdir.»

Memleketimizde, Devlet Muhasebesi, 26 Mayıs 1927 tarihli ve 1050 sayılı MUHASEBEİ UMUMİYE KANUNU ile tanzim edilmiştir. Bu kanunun 1 inci maddesinde: «Devlet bilumum emvalinin idare ve muhasebesi bu kanuna tâbidir» denilmiştir.

Aynı kanunun 9 uncu maddesi, muhasibi şöyle tarif etmiştir : «Varidatı tahsil, nükt ve ayniyatı muhafaza, masarifi istihkak sahiplerine tediy ve teslim ve bu işlere müteallik her türlü müraselât ile buna müteferri nakdî ve aynî bilcümle malî muamelâtı ifa ve Divanı Muhasebata zamanı idare hesabı ita edenler muhasip denir.»

Muhasibin bu vazifeleri gözönünde tutulmak suretiyle, T. C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Umum Müdürlüğü tarafından 1946 yılında vücuda getirilen «DEVLET MUHASEBESİ GENEL YÖNETMELİĞİ» 1 Ocak 1948 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş, bilâhare, 1953 Mart ve Mayıs başlarında yürürlüğe giren ek ve tâdiller yapılmıştır.

Bu yönetmeliğin ve bilhassa ek ve tâdillerin yürürlüğe girmesiyle, memleketimiz devlet muhasebesinde muzaaflaşma başlamıştır.

(Brükse'de çıkan «Revue de Comptabilité» adlı mecmuada, muhasebe Profesörü PEVIA'nın 1908 senesinde neşrolunan bir etüdü muhtelif memleketlerde, muzaaf usulün Devlet muhasebesine tatbikinden zaman zaman vaz geçilip, bilâhare tekrar tatbik edilmesi safhalarının tetkiki bakımından alâka çekicidir.)

Âmme muhasebesi, bazı memleketlerde (Fransa, Almanya, İngiltere, Belçika v.s...) *bütçe* muhasebesi olarak, diğer bazı memleketlerde ise (İtalya, İsviçre v.s...) *mamelek* muhasebesi olarak telâkki edilmektedir.

Mamelek muhasebesi fikri, CERBONI'nindir. İtalya Kırallığı Muhasebat Genel Müdürü olan Giuseppe CERBONI 1872 de intişar eden «La partita doppia sinottica, nuova scienza del conti» adlı eserinde, mucidi olduğu ve «Logismographie» adını verdiği mamelek muhasebesi sistemini izah etmiştir. Devleti bir hükmi şahıs olarak telâkki eden bu muhasebe, Devletin bütçe tahminleri ile, mamelek envanterini nazara almakta ve vergi neticesi ile Hazinenin durumunu aynı zamanda da, iktisadî neticeyi, Devletin bütün aktif ve pasifini tesbit etmektedir.

Bütçe muhasebesi ise, Hazinenin durumunu tesbit etmekte, iktisadî neticeyi bir tarafa bırakmaktadır.

Bilindiği gibi, basit muhasebe usulünün kat'î bir şekli yoktur. Muzaaf muhasebe ise, envantere dayanır ve komple bir defterikebirinin bulunması vasfını taşır. Şu halde mamelek muhasebesi fikri, Devlet muhasebesine muzaaf usulün tatbik imkânını gerçekleştirmektedir. Devlet muhasebesinde kâr ve zarar mevzubahis olmamakla beraber, mamelek tahavvülâtının tekevvününü gösteren bir hesabın mevcudiyeti, muzaaf usulün tatbikini tahakkuk ettirmektedir.

Nitekim, memleketimizde yürürlükte olan Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliğinin 176 nci maddesinde, UMUMÎ NETİCE HESA-

BI'na yapılacak zimmet ve matlup kayıtları izah edildikten sonra, şöyle denilmektedir : «Bu suretle bu hesabın zimmet ve matlubunda toplanan miktarlar yekdiğerinden düşürülerek, arasındaki fark bir yıl evvelden devreden matlup bakiyesine ilâve olunur. Veya düşürülür. Çıkan miktar, hazinenin o yıl sonuna kadar tekevvün eden MAMELEKİNİ gösterir.»

Devlet muhasebesinin bir hususiyeti olarak, bu sistem, tahmin hesapları da ihtiva etmekte, yâni tahminleri muhasebeleştirmektedir. Nitekim Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliğinin 167 nci maddesinde VARİDAT TAHMİNLERİ HESABI, 168 inci maddesinde BÜTÇE TAHSİSATLARI HESABI, 169 uncu maddesinde de BÜTÇE TAHMİNLERİ MUVAZENESİ HESABI'nın mahiyet ve işleyiş tarzı gösterilmiştir.

«Muhasebe sistemi» dediğimiz zaman, bundan, iktisadî hukukî, istatistik ve metodik mahiyette rabitalarla birbirleriyle birleşmiş olan hesapların heyeti mecmuasını anlıyoruz.

Usul bakımından ise, muhasebeleri ikiye ayırıyoruz : *Basit usûl* ve *Muzaaf usûl*. Derhal işaret edelim ki, muzaaf, yani ikili *kayıt* ile, muzaaf *usûlü* aynı mânâda kullanmıyoruz.

Ya, muameleye ait meblâğ bir tek hesaba kaydedilmektedir ki, bu, Basit Kayıttır; buna aynı zamanda «unigraphie» (yani, tek kayıt) da denilmektedir.

Yahut da, meblâğ iki ayrı hesaba, birinin zimmetine ve diğeri- nin matlubuna kaydolunmaktadır; bu takdirde ise «digraphie» (yani, çift kayıt) mevzuubahistir; biz buna «muzaaf kayıt» diyoruz.

Basit usûldeki muhasebe tetkik edildikte, bazen çift kayıtlar ihtiva eden ve tam yani komple bir defterikebiri olan muhasebeyi yit mevzuubahistir; bazı müellifler buna «karma kayıt» «partie mixte» demişlerdir.

Muzaaf usûl dediğimiz zaman, bundan, Kâr ve Zarar hesabını ihtiva eden ve tam yani komple bir defterikebiri olan muhasebeyi kastediyoruz.

Basit muhasebe usûlünün mümeyyiz vasfı ise, sarîh veya kat'î hiçbir şeklinin olmayışıdır.

Tam manâsiyle basit usûlde olan bir muhasebe yoktur denilebilir. Basit muhasebe usûlü tâbiri, muzaaf usûlün esas vasfını haiz

olmayan (yani tam - komple - Defterikebiri olmayan) bütün muhasebe şekillerini ifade eder.

Basit usûl ile muzaaf usûl, bütün hususlarda birbirine benzemeyen iki ayrı sınıf değildir. Bu iki usûl, aynı sınıftan iki şekil olup, biri tamam, diğeri nâtamamdır. Nâtamam olan sistem, diğerrinin bir cüz'üdür; tamam olanı ise, nâtamam olanın tamamını içine almaktadır. Başka bir ifade ile, basit usûl, muhasebenin bir cüz'üdür. Nâtamam bir muhasebedir; muzaaf usûl ise, tam muhasebedir ve dolayısıyla, basit usulün tamamını ihtiva etmektedir.

Muzaaf usûl ile basit usûlü birbirinden ayıran bir esas nokta daha vardır :

Bir muhasebeden netice çıkarılabilmesi için, iki ayrı andaki statik durumların tesbiti ve bunların mukayesesi lâzım gelmektedir. Yani, neticeye vasıl olabilmek için, bir ilk envanter yapılır, sonra da, muayyen bir hesap dönemi (meselâ bir sene) sonunda ikinci bir statik durum çıkarılır ve ilki ile mukayese edilir. Bu ameliyeleri şöylece formüle edebiliriz :

Başlangıç sermayesi = Başlangıç aktifi — başlangıç pasifi.

Hesap dönemi sonu sermayesi = Dönem sonu aktifi — dönem sonu pasifi.

Netice = Dönem sonu sermayesi — Başlangıç sermayesi.

Bu eşitlikler daha ziyade basit muhasebe usûlünde kullanılır. Muzaaf Muhasebe usûlünde iki taraflı bir müsavata vasıl olunmak istenir, dolayısıyla de, icaba göre, aktife veya pasife kayıt düşülür ve fakat hiçbir zaman tarh ameliyesi yapılmaz.

Buna göre, başlangıçtaki statik durum şöyle ifade edilebilir.

Başlangıçtaki aktif = Başlangıçtaki pasif + Başlangıçtaki sermaye.

Hesap devresi sonundaki statik durum ise, şu suretle formüle edilebilir :

Devre sonundaki aktif = Devre sonundaki pasif + Devre sonundaki sermaye.

Şu halde, $A = P + S$ formülünden hareket edildiğinde, muzaaf usûl mevzubahistir.

Memleketimiz Devlet Muhasebesinde, basit usûlden muzaaf usûle geçiş, basit usûle avdet ve tekrar muzaaf usûle dönüş safhaları olmuştur.

Meşrutiyet devrinin ilk bütçesine ait hesabı kat'ının çıkarılabilmesi maksadiyle tesis edilmiş ve bir nevi kameral muhasebe sisteminden öteye gidememiş olan Devlet Muhasebesi, 1340 (1924) tarihli Hesap Talimatnamesi ile islâh edilerek müzaaflaştırılmıştır. Ancak, hazine vaziyetini gösterecek şekilde tesis edilmiş olan bu sistemin istinat ettiği muzaaf usûl, muhasipler tarafından lâyıki veçhile kavranamamış olduğundan ve bazı hesapların meczedilmesi suretiyle yapılan tâdilâta rağmen sistem yürütülemediğinden, 1928 yılında tatbik edilmeye başlanan «Hazinenin Usûlü Hesabiyesine Dair Talimatname» ile, muzaaf usûl terkedilmiş, malsandıklarında kullanılmakta olan «esas defteri» yerine «tasnif yevmiyesi» ikame edilmiş, bazı hesapların işleyiş tarzları değiştirilmiş, bazı hesaplar birleştirilmiş, böylece basite irca olunan şekliyle, Devlet muhasebesi nev'i şahsına münhasır bir sistem halini almıştır. Bir çok tenkidlere maruz kalan bu «tasnif yevmiyesi» sistemi 20 sene tatbik edildikten onra, 1948 yılında terkedilmiştir. 1948 yılında yürürlüğe konan «Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği» ile, muzaaf usûle istinat eden yeni bir muhasebe sistemi tesis olunmuştur.

Halen yürürlükte olan bu sistem de tenkidlerden âri kalmamış ve aksaklıklarının izalesi maksadiyle yapılan çalışmalar sonunda 1953 malî yılında tatbik mevkiine konan «Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği Ek ve Tâdilleri» meydana getirilmiştir. Bu «Ek ve Tâdillerin» hususiyetlerinden biri, fiilî tahsilât ve tediyatı nazara alan sistemin terk olunarak, yerine, tekevvün eden borç ve alacakların muhasebeleştirilmesini derpiş eden «tahakkuk» esasının ikame edilmiş olmasıdır. İkinci bir hususiyeti de, bütçe muhasebesi ile kapital muhasebesi arasında irtibat tesis etmesi olmuştur.

Böylece, Devlet muhasebesinde yer alan hesaplar :

- Faaliyetin mebdeini teşkil eden tahmin ve tahsislere ait olmak üzere «Bütçe Tahmin Hesapları»
 - Fiilî faaliyete taallük etmek üzere «Bütçe Hesapları»
 - Faaliyet neticesinde Devletin iktisap edeceği hak ve vecibelere ait olarak «Bilânço Hesapları»
 - Ve Faaliyetin muhtıra kayıtlarını tesbit etmek maksadiyle kullanılan «Nâzım Hesaplar»
- olmak üzere, dört ana gruba ayrılmış bulunmaktadır.

Hesaplar bir de tutuldukları yerler itibariyle tasnif edilecek olursa, bunlar :

- Bütün Saymanlıklarda açılan hesaplar,
- Mülkî ve Askerî Kurum Saymanlıklarında ilâveten açılan hesaplar,
- Ve, Merkez Saymanlıklarında ilâveten açılan hesaplar olmak üzere üç bölümde mütalâa edilebilir.

Ana gruplardan, bilhassa Bilânço Hesapları» bizi muzaaf usûl bakımından ilgilendirmektedir. Bunlar arasında da, bütün saymanlıklarda tekevvün eden kayıtları bir araya getirip, bilânçoyu (yani Hazine Genel Hesabını) tanzim eden Muhasebat Genel Müdürlüğünde işletilen hesaplara olan ilgimiz daha yakındır.

Muhasebat Genel Müdürlüğünde açılan bilânço hesaplarını şöyle sıralayabiliriz :

- Sabit ve menkul kıymetler Hesabı
- Stoklar Hesabı
- Birikmiş Amortismanlar Hesabı
- Saymanlıklar İrsalât Hesabı (Mutavassıt)
- Genel Merkez Hesabı (Mutavassıt)
- Carî yıl Kıymet Tahavvülleri Hesabı
- Umumî Netice Hesabı.

Saymanlıklar irsalât hesabı ile, Genel Merkez Hesabı, bütün saymanlıklarda da tutulmakta ve mutavassıt mahiyet arz etmekte olduğundan, bunlar üzerinde durmayacağız.

Sabit ve Menkul Kıymetler hesabı, bina, arazi, arsa ve sabit tesisler gibi gayrimenkullerle, demirbaş ve mefruşat ile canlı hayvanlar gibi menkullerin kaydına mahsustur.

Stoklar hesabı ise, istimal ve istihlâk eşyası, tıbbî ecza ve malzeme, ambardaki kıymetler ve atölyelerdeki kıymetler olarak adlandırılmış tali hesaplara ayrılmıştır.

Bilindiği gibi bu gibi kıymetlere ait muamele ve kayıtlar, «Ayniyat Talimatnamesi» ile düzenlenmiştir.

El'an mer'i bulunan 1938 tarihli Ayniyat Talimatnamesi, demirbaş eşya ve mefruşat muhasebesi için ayrı, istimal ve istihlâk eşyasının ambar muhasebesi için ayrı, fabrika ve imalâthaneler muhasebesi için de ayrı esaslar koymuştur.

Ayniyat Talimatnamesi, demirbaşlar için amortisman kaydı tutulacağı hükmünü ihtiva etmektedir. (Hususi mevzuatına göre amortisman payı ayırmak mecburiyetinde olan daire ve müesseseler müstesna) mütedavil sermayeli müesseseler dahi, kendi talimatnameleri gereğince ayıracakları amortismanları ayniyat kayıtlarında değil, nakit muhasebesi kayıtlarında gösteyeceklerdir.

Bu cihet, «Birikmiş Amortismanlar» hesabının kullanılması lüzumunu şüpheye düşürmektedir. Esasen amortisman, netice itibarıyla mâmelektan ayrıldığına göre, bunun mâmelek kayıtlarına ters ettirilmesi şekil ve esasları sarahaten tesbit edilmedikçe, doğru bir neticeye ulaşılması mümkün değildir. İcap edeni vermeyen bir hesabın mevcudiyeti ise lüzumsuz olur.

Cârî Yıl Kıymet Tahavvülleri hesabı, Umumî Netice hesabının bir tâlî hesabı mahiyetinde olup, yıl sonunda bu hesaba devredilmek suretiyle kapatılmaktadır.

Cârî yıl kıymet tahavvülleri hesabı, yıl sonunda, matlûbuna, «lehte tahavvülleri» zimmetine de «aleyhte tahavvülleri» almaktadır.

«Lehte tahavvüller» olarak : yıl içinde iktisap olunan sabit kıymetleri, menkulleri, stokları, kıymetli ayniyatı, altını, «ikraz, iştirâk, sermaye» yi, ayınları, sermayelere eklenen kârlar ile, dâhilî ve haricî borç itfalarını; «aleyhte tahavvüller» olarak da : Elden çıkarılan kıymetleri, ayrılan amortismanları, silinen alacakları, sermaye zararlarını, dâhilî ve haricî borçlanmaları ve geçen yıl bütçe mahsuplarını zikredebiliriz.

Burada, yıl içindeki tahavvüller mevzubahistir. Mamelek muhasebesinin ilk tesis edilğinde mevcut sabit ve menkul kıymetler ile stokların doğrudan doğruya Umumî Netice Hesabına alınması derpiş edilmiştir.

Umumî Netice hesabı, bu şekliyle, bir «sermaye» hesabı mahiyeti arz etmektedir.

İlk envanterde, mevcutlar ve alacaklar aktife kaydolunur ve bunların tutarı, pasif'de sermaye hesabına geçirilir; borçlar ise pasif'e kaydolunur ve tutarı sermaye hesabına zimmet kaydolunur. Böylece, aktif ve pasif kayıtlar tesis edilince, aktif fazlası muvazene için pasif'e konulmuş olur ve «sermaye» adını taşır. Yıl içinde yapılan muameleler sonunda husule gelen aktif ve pasif tahavvüllerine

göre, bu iki taraf arasındaki muvazene, yâni «sermaye» de tahavvül eder. Sene sonundaki sermaye'den sene başındaki sermaye'yi *tenzil* edersek ve aradaki fark müsbet olursa, sermaye artmış demektir. Aksi halde ise sermaye azalmıştır.

Devlet Muhasebesinde kullanılan «Umumî Nétice» hesabı da buna benzer bir mahiyet arz etmektedir. Bu arada şu noktayı tebarüz ettirelim ki, Umumî Netice Hesabı, Cârî Yıl Kıymet Tahavvülleri Hesabının neticesinden başka, varidat tahakkukları ve masraf tahakkukları hesaplarının bakiyelerini de devralmaktadır.

Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliğinde şöyle denilmektedir : «Bir yıl evvelinden devreden Umumî Nétice hesabı matlup bakiyesinden Umumî netice hesabının Zimmet/Matlup farkı tenzil veya ilâve olunur. Bu suretle, hazinenin o yıl sonuna kadar tekevvün eden mameleki bulunur.»

Dikkat edilecek olursa burada bir *tenzil* ameliyesi mevzubahis-tir. Bu ise, evvelce işaret ettiğimiz üzere, basit usûldeki muhasebenin formülüne uymaktadır. Muzaaf usûl, tenzil ameliyesi kabul etmez.

Muzaaf usûlün diğer bir şartı da, Kâr ve Zarar hesabının mevcudiyetidir. Buna göre, ilk envanterle tesbit edilen sermaye sabit tutulmalı ve yıl içindeki tahavvüller Kâr ve Zarar hesabında takip edilmeli idi. Bu hesabın adı -Devletin kâr etmesi mevzubahis olmadığına göre- «Cârî yıl Kıymet Tahavvülleri» olabilirdi, ancak mahiyeti, hâlen bu adı taşıyan hesabunkinden farklı olurdu ve o zaman bir de ayrıca Umumî Nétice hesabının kullanılmasına lüzum kalmazdı; Devletin yıl sonuna kadar tekevvün eden aktifi ile pasifi arasındaki fark (ki buna «Umumî Nétice» denilebilirdi), Cârî Yıl Kıymet Tahavvülleri hesabının zimmet ve matlubu arasındaki farka müsavi olurdu.

Görülüyor ki, bidayette yaptığımız tarife göre, muzaaf usûl, Devlet muhasebemizde tahakkuk ettirilmiş değildir. Bununla beraber, Devlet muhasebesi sisteminde bir adım daha atılıp, tenzil ameliyelerinin hasfedilmesi ve Kâr ve Zarar hesabı mahiyetinde bir hesap kullanılması suretiyle, muzaaf usûl tahakkuk ettirebilir.

Bu bakımdan, Devlet muhasebesi Genel Yönetmeliğinin üzerinde durulması gereken bazı hükümlerini misâl olarak zikredeceğiz :

Genel Yönetmeliğin, varidat tahakkukları hesabı ile varidat tahakkukatından Borçlular hesabına taallûk eden 136 ncı maddesinde, bu hesapların zimmet ve matluplarına yapılacak kayıtlar izah edildikten ve bu hesapların malî yıl sonunda saymanlıklarca *kapatılmayarak aynen bırakılacağına* işaret olunduktan sonra, «Yalnız varidat tahakkukatından borçlular hesabı zimmet bakiyesi miktarından, bütçe gelirleri hesabının matlup bakiyesi *ayrı bir kâğıt üzerine düşülerek* arasındaki fark yeni yıl içinde tutulan aylık mizan cetvelinde, bir kalemde, varidat tahakkukatından borçlular hesabına zimmet, 29 uncu maddede bahsolunan genel merkez hesabına matlup kaydolunur ve varidat tahakkukatından borçlular defterinin tahakkuk tablosunun ilgili fasıl ve maddesinin tahakkuk tablolarına geçirilir.» denilmiştir. Burada, *ayrı kâğıt üzerine düşme ve tenzil* ameliyeleri, muzaaf usûlün kaidelerine uymamaktadır.

Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliğinin Ek ve Tâdillerinde yer alan ve hesapların kapanışına taallûk eden 180 inci maddede, muzaaf usûl bakımından zihni oldukça karıştıran kapanış maddeleri izah edildikten sonra, bu kapanışları müteakip hazinenin (geçen yıl bütçe mahsupları hariç) *muvakkat bilânço'sunun* çıkarılacağı kayıtlıdır.

Bilânço kat'î mizanın hülâsası olduğuna göre, muvakkat bilânço muvakkat mizan anlamına gelebilir. Kat'î mizan çıkarılması ise, muvakkat mizanla tesbit edilen rakamların yıl sonu sayımlarına istinaden ıslâhı, yâni kayıtların hakikatlere intibak ettirilmesi demektir, «envanter» demektir. Envanter ise, saymak, ölçmek, tartmak ve *değerlemek* suretiyle, yıl sonundaki varlıklarla alacak ve borçların hakikî durumunu tesbit etmektir (buna muhasebe dışı envanter diyoruz) ve kayıtları bu hakikatlere intibak ettirmektir (ki buna da muhasebe içi envanter diyoruz.).

Devlet Muhasebemizde ise, kat'î bilânço, «cârî yıl zarfında geçen yıl bütçe mahsupları hesabına kaydedilen bir yıl önceki hesaplara eklenmesi icabeden kıymetlerle, cârî yıl içinde saymanlıklar irsâlât hesabına zimmet kaydıyla gönderilen paralardan mâlî yıl içinde karşiki saymanlıklarca alındığı anlaşılan miktarlar» a ait kayıtlar yapılmak suretiyle çıkarılmaktadır. Görülüyor ki bunun «Envanter» ile bir ilgisi yoktur.

Burada nazik bir noktaya temas etmiş bulunuyoruz : Acaba devlet muhasebesinde *envanter* çıkarılması mümkün müdür?

Bakınız, Hikmet Sağcı, 1953 yılında Ankara'da yayınlanan «Devlet Muhasebesi Sistemimizde Yapılan Reform» adlı broşüründe bu hususta ne demiş : «..... kabul olunan yeni sistemde kontabilizasyonu derpiş olunan Devlete ait menkul ve gayrimenkul emvalin matlup olan şekilde muhasebeleştirilmesi, bugün için imkânsız bir vaziyettir. Çünkü mer'i mevzuata göre Devletin menkul emvali *ayrı bir muhasebeye* tâbi tutulmuş, bu muhasebe ise tesis edildiği günden beri işler bir vaziyete getirilememiştir. Diğer taraftan, Devlete ait gayrimenkuller de halen dağınık bir vaziyettir. Her ne kadar Muhasebei Umumiye Kanununun 25 inci maddesi gereğince tutulmuş bazı kayıtlar mevcut ise de, bu kayıtların Devlete ait gayrimenkullerden *ancak bir kısmını* göstermesi ve geçirdiği *kıymet tahavvüllerini irae etmemesi* noktalarından bir kontabilizasyona esas olmaktan uzak bulunmaktadır.»

Bu, çok önemli bir itiraftır ve muzaaf *usûlün* tahakkukuna başlıca engeli teşkil etmektedir.

Filhakika, muzaaf usûlün tahakkuk edebilmesi için Ayniyat Muhasebesi ile Devlet Muhasebesinin bir kül halinde aynı muhasebe sistemi içinde yürütülmesi ve kıymetlerin *değerleme* esaslarının tesbit edilmesi şarttır.

Devlet Muhasebemizin dayandığı 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununu tâdilen hazırlanan «Genel Muhasebe Kanunu» tasarısının gerekçesinde, muzaaflaşma yolunda ileriye doğru atılmış ümit verici adımlara rastlıyoruz :

- Genel Bütçe ile katma bütçe arasında bağlantı sağlanması,
- Toplu bir Devlet Muhasebesi tesisi,
- Bir mal muhasebesi kurulması,
- Hazine patrimuanının muhasebeleştirilmesi ve bütçeye mütenazır bir neticeyi hesabiye çıkarılması,
- Kamu malları dışında kalan Devletin taşınmaz mallarının tapu idarelerince hazine adına tescil edilmesi,
- Kamu malları dışında kalan Devlete ait taşınmaz mallar ile demirbaş eşya, mefruşat, iptidaî madde ve malzeme gibi taşınır mallardan bir yıldan fazla kullanılması mütâd olanlar için *envanter kayıtlarının* tesisi, bu suretle de Devlet malları muhasebesinin umumî esaslar dairesinde Devlet muhasebesi içerisinde tedvir edilmesi ve bu mallar için ayrıca bir *envanter* kaydı tutulması, bu cümledendir.

Fakat bu ümit verici gerekçe, muzaf usûlün tahakkuk ettirilmesiinde, şimdiden büyük bir hevese kapılmamız gerektiğini bize ihtar eden bir cümle ile bitiyor. Bu cümleyi aynen veriyoruz :

«Ancak kamu mallarının iktisap, idare ve tasfiyesine ve özel bütçeler emvalinin idaresine müteallik hususlar *yeniden tedvin edilinceye kadar*, 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun bu husustaki hükümlerinin yürürlükte kalacağı, muvakkat bir maddede tasrih edilmiştir.»

Acaba kamu malları hakkındaki hükümler ne zaman yeniden tedvin edilebilecek ?

Yeniden tedvin edilecek bu hükümlerin tam olarak tatbiki acaba sağlanabilecek mi ? ve ne zaman ?

Bir mamelek muhasebesi mevzubahis olduğuna göre, Devletin mamelekini acaba nasıl ve ne zaman tesbit etmek mümkün olacaktır ? Yâni ne zaman sıhhatli bir «ilk envanter» çıkarılabilecektir ? Bu ilk envanterde «değerleme» hangi esasa göre yapılacaktır ? Kabul edilecek değerleme esası, müteakip yıllarda da muteber olabilecek midir ? Devlet mamelekinin yıllar itibariyle mukayesesi, haki ki artış veya eksiliş değerini verebilecek midir ?

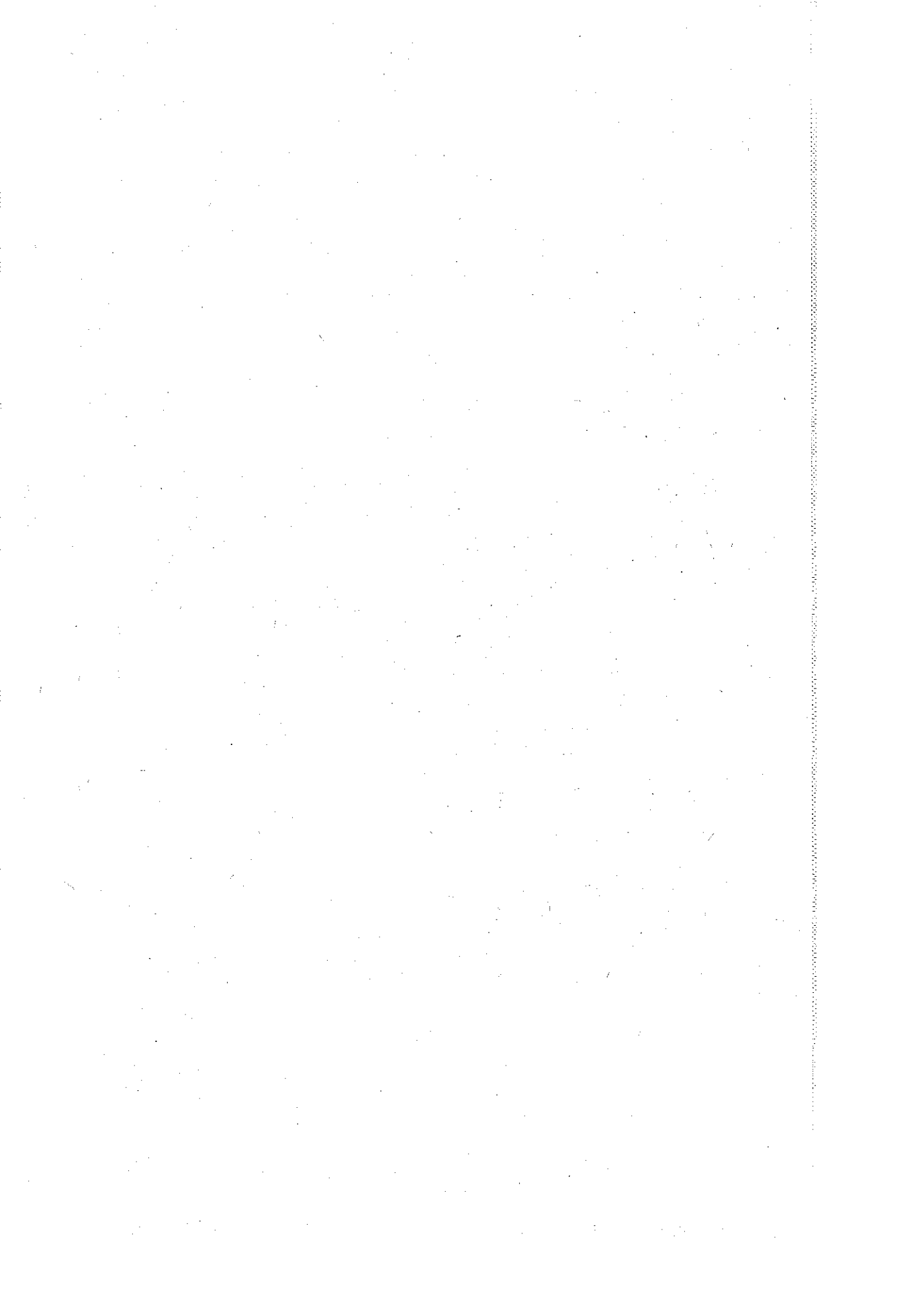
İşte, hatıra gelebilen çeşitli sualler!...

Her halde, değerlemede kâğıt para esasının kabulü, seneler ilerledikçe bizi hakikatten uzaklaştıracaktır.

Ozaman, biri kâğıt para, diğeri de altın esası üzerinden olmak üzere Hazinesinin her yıl için iki bilâncosunun tanzim edilmesi hatıra geliyor.

Yoksa, problemin arzettiği müşkilât karşısında ric'at edilip, yine bütçe muhasebesine mi avdet edilmeli ? Bu pek tabii ki şâyânî arzu olmaz.

Ne pahasına olursa olsun, Devlet Muhasebesinde muzaaf usûlün tam mânâsiyle tahakkukuna çalışılmakta fayda vardır ; bu yolda çalışmak, aynı zamanda «Millî Muhasebe» nin gerçekleşmesine yardım etmek, yâni Millî Muhasebenin içinde Devlete ait hesapların sıhhatli olarak yer almasını temine çalışmak olacaktır.



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

Doç. Dr. İsmail TÜRK

I — BÜTÇE MEFHUMUNUN GELİŞMESİ

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

a) Bütçenin Siyasî Fonksiyonu :

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

b) Bütçenin Malî Fonksiyonu :

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

c) Bütçenin Hukukî Fonksiyonu :

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

d) Bütçenin Kontrol Fonksiyonu :

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

e) Bütçenin Konjonktürel Fonksiyonu :

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

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

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

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

II. A — BÜTÇE REFORMUNA NİÇİN İHTİYACIMIZ VAR?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

KAYNAK : 1962 bütçe gerekçesi sahife 60.

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

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

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

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

KAYNAK : 1962 ve 1963 bütçeleri gerekçeleri.

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

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

KAYNAK : 1962 Bütçe Gerekçesi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a — Merkez Bankası, Hazine karşısında bağımsız olmalıdır.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gelir Bütçesi

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

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

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

B — BÜTÇE REFORMUMUZ NASIL OLMALIDIR?

1) Modern bütçe anlayışımız nasıl olmalıdır?

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

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

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

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

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

2) Klâsik bütçe prensiplerinin yumuşatılması :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

nada genellik prensibine göre bunların satılarak bütçeye gelir kaydolunmaları gerekir.

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

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

III. BÜTÇE YÜKÜNÜN HAFİFLETİLMESİ

A. İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ

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

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

Fiat politikası bakımından iktisadî devlet teşekküllerini 2 grupta toplamak lâzımdır.

1) Sosyal karakterde olanlar :

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

2) İktisadî karakterde olanlar : Kâr gayesiyle kurulanlar.

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

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

a) Dış Borçlar :

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

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

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

b) *Millî Savunma Masrafları :*

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

c) *İdarî Masraflar :*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) *Katma Bütçeli Daireler :*

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

IV — BÜTÇE DIŞI HESAPLAR

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

V — MALİYE BAKANLIĞI İLE MASRAFÇI DAİRELER
ARASINDAKİ MÜNASEBETLER

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

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

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

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

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

VI — HAZİNE - PARA MAKAMLARI MÜNÂSEBETLERİ

a — *Hazine - Merkez Bankası Münâsebetleri :*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII — BÜTÇELERİMİZ FONKSİYONEL BÜTÇELER KARAKTERİNİ KAZANMAK ZORUNDADIRLAR, ÇÜNKÜ

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

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

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

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

IX — BÜTÇELERİMİZ YATIRIM BÜTÇELERİ OLMALIDIR, ÇÜNKÜ

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

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

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

X — NETİCE

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

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

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

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

BİBLİYOGRAFYA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı : February 1956.

1963 Uygulama Programı.

1960 Yılı Bütçe Lâyihası.

1962 Yılı Bütçe Gerekçesi.

1963 Yılı Bütçe Gerekçesi.

1963 Yılı Bütçe Kanunları.

1961 Yılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.

Genel Muhasebe Kanunu.

Merkez Bankası Kanunu.

Amortisman ve Kredi Sandığı Kanunu.

KALKINMA PLÂNINDA YATIRIMLARIN FİNANSMANI

Prof. M. Orhan DİKMEN
Maliye Enstitüsü Müdürü

GİRİŞ

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

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

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

I — TÜRK EKONOMİSİNİN BÜNYESİ VE SON SENELERDEKİ GELİŞME VAZİYETİ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III — TÜRK VERGİ SİSTEMİNİN BÜNYESİ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV — PLÂNIN FİNANSMANI İÇİN GEREKLİ MUNZAM KAYNAKLARIN TEMİN ŞEKLİ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

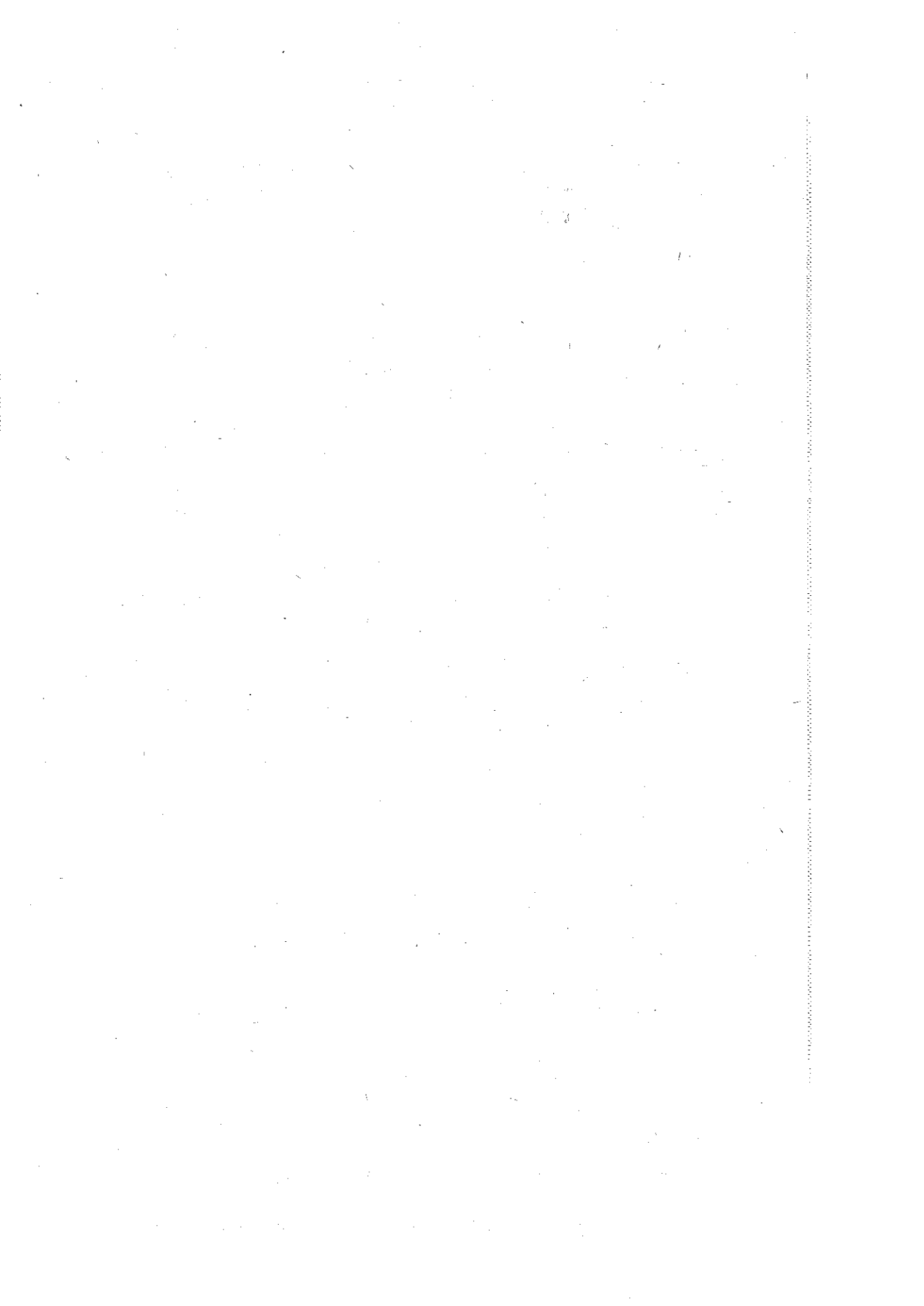
3 — Büyük Millet meclisince kabul edilen vergi zam kanunlarına göre, 1963 yılında temini zarurî görülen 1.2 milyar liralık munzam varidat şu kaynaklardan temin edilecektir :

*Munzam varidat kaynağı**Milyon TL.*

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

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

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



TÜRKİYE'DE VARİDAT BÜTÇESİ TAHMİNLERİ İLE MİLLÎ GELİR ARASINDAKİ MÜNASEBETLER

Dr. Selâhattin TUNCER

Sınaf Yatırım ve Kredi Bankası

GİRİŞ

Bir memleketinde isabetli ve samimi varidat tahminleri yaparak Devlet bütçesini bağlamak, hususi tekniği icap ettiren ince bir san'attir. Bu san'at itiraf etmek lâzımdır ki, bütün az gelişmiş memleketlerde olduğu gibi, Türkiye'de de gereği şekilde inkişaf etmiş değildir. Hernekadar malî teknik varidat tahminleri için bazı prensip ve kaideler vazetmiş ise de, bunların tatbikatı, çeşitli âmiller yüzünden pek mümkün olamamaktadır.

Acaba varidat bütçesi tahminlerinde millî gelirden istifade mümkün müdür? Teorik bakımdan bu sual müsbet olarak cevaplandırılabilirse de, durum Türkiye'de nasıldır? Bu etüdün gayesi, nazârî olarak fazla deşilmemiş olmakla beraber, Türkiye'de bütçe tahminleriyle millî gelir arasındaki münasebetleri incelemekten ibaretir.

Millî gelirin, önemi ve kullanılma yerleri hakkında herkesçe bilinen gerçekleri burada tekrar etmeği lüzumsuz buluyoruz. Yalnız millî gelirin âmme maliyesi ve bilhassa bütçe tatbikatı bakımından arzettiği büyük önemi tebarüz ettirmek yerinde olacaktır.

Önce, millî gelirin şenelik miktarları iktisadî gelişmeyi gösteren en mükemmel bir müş'irdir. Takip edilecek umumî malî ve iktisadî politika için, millî gelir en iyi rehber vazifesi görmektedir.

Sonra, millî gelirin tutarı, sektörlere göre dağılışı bir memleketin vergi ödeme kabiliyetinin umumî bir ölçüsüdür. Yekûn varidat hacmi, millî gelire veya gayri safi millî hâsılaya nisbet edilmek suretile, o memleketin yekûn vergi yükü ve takatı hakkında toplu bir fikir edinmek mümkün olabilmektedir.

Nihayet, modern iktisadî görüşe paralel olarak, bütçeler varidat ve masraflara göre değil, millî gelirin bütününe göre mütalâa edilerek hazırlanmaktadır. Bu itibarla modern bütçeler, devletin

sadece masraf tahsisatı ile varidat muhammenatını gösteren bir muvazene cedveli değil, aynı zamanda *yıllık iktisadî plân* mahiyetini almaktadır.

Millî gelir ile âmme maliyesi arasındaki bu münasebetler gözönünde bulundurularak, Türkiye'de varidat bütçesi tahminleriyle millî gelir arasındaki ilginin ne durumda olduğunu incelemeyi arzuladık. Bu etüd böyle bir ihtiyaçtan doğmuştur. Daha ziyade halihazır durumu tesbit ve pratik ihtiyaçlara cevap vermek isteyen bu çalışma, kendi sahasında yapılmış ilk denemedir. Gerek istatistikî malzeme ve gerekse bu sahada yapılmış teorik çalışma noksanlığı, bizi, büyük müşküllerle karşı karşıya bırakmıştır. Mamafih bütün bu güçlüklerle rağmen bu denememizin ilerki çalışmalar için bir rehber vazifesi göreceğini ümit etmekteyiz.

I — TÜRKİYE'DE VARİDAT BÜTÇESİNİN HAZIRLANMASI

Zamanımızda hemen her memlekette kabul edilen prensibe göre, bütçeyi hazırlamak bir *hükümet işidir*. Nitekim bu prensip memleketimizde de kabul edilmiş bulunmaktadır. Hükümet teşkilâtı içinde bütçenin hazırlanması vazife ve mes'uliyeti *Maliye Bakanının uhdesindedir*. Takdir edileceği gibi, bütçenin hazırlanması külfetli ve zor bir iştir; ve bu ağır ve külfetli işi bakan bizzat ifa edemez. Bu sebeple bütçe hazırlanması, hemen bütün ileri memleketlerde muhtariyete sahip teknik bir teşekkül olan *Bütçe Bürolarına* verilmiştir.

Türkiye'de «Genel Bütçe Kanunu ile merbutu Bütçe tasarılarını ve Bütçe gerekçesini hazırlamak» 5/6/1936 tarih ve 2996 sayılı Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri hakkında Kanun'un 7. nci maddesine göre (Bu madde 24/3/1950 tarih ve 5655 sayılı Kanununun 2. nci maddesile tadil edilmiştir.) *Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürlüğüne* ait bulunmaktadır.

Yine 5/6/1936 tarih ve 2996 sayılı Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 10. uncu maddesine göre (Bu madde 24/3/1950 tarih ve 5655 sayılı Kanununun 4. üncü maddesile değiştirilmiştir.) «Devletin *Gelir Bütçesini* gerekçesile birlikte hazırlamak» *Gelirler Genel Müdürlüğü'nün* vazifesidir. Görüldüğü gibi, Türkiye'de Devlet Bütçesini hazırlamakla görevli iki ayrı teşekkül mevcuttur. Bunlardan ilki Devletin Masraf Bütçesini, ikincisi de Gelir Bütçesini hazırlayacaktır. Bütçe denkliliğini sağlamak yani

masraf ve varidat arasındaki muvazaneyi kurmak ise Maliye Bakanına mevdu bir vazife olmaktadır.

14/6/1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 28. ci maddesine göre, «Bir sene-î maliyede istifa olunacak varidat ile tediye edilecek mesarif *Muvazene-î Umumiye Kanunu* ile tayin olunur.» 29. ncu maddeye göre Muvazenei Umumiye Kanunu bir metinden ve aşağıda yazılı cedvellerden tereküp eder ki, bunlardan (B) cedveli «varidat muhammenatını» gösterir. Aynı Kanunun 30. ncu maddesi gereğince, Bütçede «varidat muhammenatı ye-kûnu, derci mecburidir.» 39. ncu maddeye göre «Muvazenei Umumiye Kanunu, her sene vergi ve resimlerin tahsiline mezuniyet verir.»

Varidat Bütçesinin hazırlanması ile ilgili kanun hükümleri yukarıda kısaca sıralamış olduğumuz maddelerden ibarettir. Fakat tatbikatta varidat Bütçesi tanzimi Maliye Bakanına ait bir vazife şeklinde tezahür etmekte ve nihaf rakkamlar bizzat Bakan tarafından tesbit ve kabul olunmaktadır.

Bilindiği gibi, bütün Bakanlıklar aslında masraf yapan dairelerdir. Ancak sadece Maliye Bakanlığı bir varidat yani gelir Bakanlığı olmaktadır. Bayındırlık, Sağlık, Adalet, Mill Savunma ve Millî Eğitim Bakanlıkları masraf Bakanlıklarıdır; bunların istisnaen bazı varidat tahakkuk ettirmeleri masrafçı Bakanlık olmaları vasfını tadil edemez. Esasen masrafçı Bakanlıkların tahakkuk ettirdikleri varidatın tahsili Maliye Bakanlığına bağlı muhasipler tarafından yapılır. Bu sebeple Devletin bütün varidatına ait Bütçeyi Maliye Bakanının bizzat ve kendi teşkilât ve personeli vasıtasile hazırlamasını işlerin tabii bir neticesi saymak lâzım gelecektir. Bu konuda Bakanın en büyük yardımcılığı Gelirler Genel Müdürlüğü yapacaktır.

Bütçenin hazırlanıp Meclise sunulması hakkında *Muhasebei Umumiye Kanunu'nun* 34. ncu maddesinde (Bu madde 2/6/1949 tarih ve 5419 sayılı Kanunla değiştirilmiştir.) şu hüküm mevcuttur : «Bakanlıklardan her biri kendi bütçesini hazırlayarak Ağustos ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Maliye Bakanlığı da kendi Bakanlığının *Gider ve Gelir Bütçesini* hazırlayıp ötekilerle birleştirerek Devletin bir yıllık *Genel Bütçe Tasarısını* meydana getirir. Bu tasarı Bakanlar Kurulunca incelenip en geç Aralık ayı başında Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.»

Bu hükümlerin tetkikinden de anlaşılacağı gibi, Türkiye'de varidat Bütçesinin hazırlanmasında Maliye Bakanının rolü büyüktür.

II -- TÜRKİYE'DE VARİDAT BÜTÇESİNİN HAZIRLANMASINDA TAKİP EDİLEN USUL VE BUNUN TEKNİĞİ

Memleketimizdeki tatbikata geçmeden önce, varidat bütçesinin tahmininde kullanılan usullere kısaca temas, konuyu aydınlatması bakımından faydalı olacaktır. Bu usuller aşağıda kısaca gösterilmiştir.

1) Şahsî takdir usulü (*Méthode d'évaluation direct*) :

Bu usule bazan «zâtî takdir» de denilmektedir. Bu usulün esası, bütçeyi tahmin edenlerin, masraf bütçelerinde olduğu gibi herhangi bir usule bağlı kalmayarak, umumî duruma ve ihtiyaçlara göre, iyi niyetle ve serbestçe devlet varidatını tahmin ve takdir etmeleridir. Görüldüğü üzere, bu, gelirlerin doğrudan doğruya tahmininden ibarettir.

2) Otomatik usuller (*Méthodes automatiques*) :

Bunun da çeşitli şekilleri vardır.

a) *Son senenin hesabının esas aşınması (Méthode de la pénultième année)* :

Bu usule göre, neticesi belli olan son senenin tahsilât rakamları varidat bütçesi tahminine esas alınır. Yani, yeni senenin varidatı, geçen senenin varidatının aynı olarak devam edeceği faraziyesi kabul edilmiş olmaktadır. Eski bir Fransız usulü olan son yıl hesabının esas alınması, XIX. Asır boyunca uygulanmıştır.

b) *Vasati arttırma usulü (Système de majoration)* :

Bu usulde, neticesi alınmış son yıl rakkamlarına, evvelki 2-3-5 senenin bütçelerinin gösterdiği varidat fazlasının vasatîsi bulunarak son sene bütçe rakkamına ilâve edilmek suretile yeni senenin varidatı tahmin edilir. Böylece yukarki sistemin mahzurları bir dereceye kadar ortadan kaldırılabilmıştır.

İtiraf etmek lâzımdır ki, malî mevzuat arasında Türkiye'de varidat tahmininin ne suretle yapılacağı hakkında bir usul ve buna ait sarîh bir hüküm mevcut değildir. Bu bakımdan bizde şahsî takdir usulünün bulunduğu ve uygulandığı söylenebilir. Fakat tatbikatta

yerleşmiş gelenek şudur ki, Maliye Bakanlarının varidat tahminlerinde, hiç bir formül ve kayıt ile bağlı olmadığı zannedilemez. Memleketimizde bu tatbikat şu şekilde ceryan etmektedir.

Varidat bütçesi tahminleri Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğüne her vergi ve varidat nev'i için ayrı ayrı yapılmaktadır. Bu tahminler sırasında içinde bulunulan yılın 8 ayına ait varidat tahakkuk ve tahsil rakkamları da mevcuttur. Ayrıca başlıca gelir kaynaklarının son yıllar içinde gösterdiği gelişme seyri de tahminler için iyi bir kıstas vazifesi görmektedir. Elde mevcut tahsilât rakkamlarının yıl sonuna kadar, bir önceki yılın tahakkuk ve tahsilât hesaplarına nazaran sene sonuna kadar ne miktara baliğ olacağı hesaben bulunur. İçinde bulunulan yılın varidat tutarı hesaben bu şekilde tesbit edildikten sonra gelecek senenin iktisadî durumunda, vergi konjonktürün umumî seyri, vergi kanunlarında tadilat yapıp yapılmayacağı da dikkatle gözden geçirilir. Bu şartlar altında gelecek yılın varidat tahmininin ne olabileceği her vergi nev'i için ve toptan tasarlanmış olur. Bundan sonra masraf talepleriyle varidat tahmininin karşılaştırılması ve bütçenin bağlanması işi kalmaktadır ki, bu konumuzun dışındadır¹.

Gelirler Genel Müdürlüğü tarafından her vergi, resim ve diğer varidat nev'î için gerekli tahminlerin ne şekilde yapıldığı, 1960 Malî yılına ait *Muvazeneî Umumiye Kanun Lâyihasında* teferruatlı şekilde gösterilmiş bulunmaktadır. Bunlardan örnek olarak 1960 yılı Gelir Vergisi varidat tahmininin sureti icrası, müteakip sahifeye konulan tabloda aynen verilmiştir. Bu tahmin tablosunun tetkikinden de anlaşılacağı gibi, 1960 yılına ait 1.800,000 milyon liralık Gelir Vergisi gibi konjonktür hassasiyeti yüksek bir vergide, varidat tahmini yapılırken iktisadî durumun ve piyasanın daha yakından takibi ve eldeki bazı iktisadî müş'irlere göre dara sahip ve ilmî tahminler yapılması arzuya şayandır.

Bu örneğin tetkikinden de anlaşılacağı gibi Türkiye'de varidat tahminlerinde şahsi takdir usulü carî bulunmaktadır. Ancak bu usule göre yapılan varidat tahminlerinde iktisadî, teknik ve malî kriterlere de müracaat edilmekte ve yapılan tahminler yardımcı

1) Etüdümüzün bu kısmındaki izahlar kısmen şu iki eserden alınmıştır. Cezmi Erçin : *Bütçe — Nazariyat ve Tatbikatı*, İstanbul, 1938, S. 53 ve m. Prof. Dr. Nihad Sayar : *Devlet Bütçesi* (Premsipler ve Tatbikatı), II. Baskı, İstanbul, 1956, s. 96 ve m.

usullerle de takviye ve kontrol edilerek mahzurların giderilmesine çalışılmaktadır.

TABLO : 1

1960 malî yılı Gelir Vergisi tahmininin ne şekilde yapıldığını gösterir mucip sebepli tablo

(Tahmin ve tahsilât rakamları milyon TL. olarak)

Bütçe Yılı	Tahmin	Tahsilât	Fark	Yıllık değişme nisbeti
1951	260,0	209,2	- 50,7	-
1952	270,0	299,8	+ 29,8	43,3
1953	360,0	394,6	+ 34,6	31,6
1954	485,0	532,0	+ 47,0	34,8
1955	620,0	656,3	+ 36,3	23,3
1956	775,0	840,7	+ 65,7	28,0
1957	960,0	972,3	+ 12,3	15,6
1958	1.150,0	1.179,6	+ 29,6	21,3
1959	1.470,0	-	-	-
1960	1.800,0	-	-	-

Kaynak : 1960 Malî yılı Muvazenei Umumiye Kanun Lâyihası, S. 13 den alınmıştır.

Tahminin mucip sebepleri :

1959 Malî yılı içerisinde tahsil edilebilecek olan Gelir Vergisinin (âmme müesseselerindeki miktarlar da nazara alınarak) 1.480,0 milyon liraya balığ olacağı anlaşılmaktadır. Mükellef adedinde ve gelirdeki artışlar, ithalât ve ihracat hacmindeki tezayüt, primli kurların kâr marjları üzerinde ika ettiği tesirler ve vergi hâsılatına müessir diğer unsurlar nazarı itibare alınarak Gelir Vergisinden 1960 malî yılında temin edilebilecek hasılât 1.800,0 milyon lira olarak tahmin edilmiştir.

III — TÜRKİYE'DE MİLLÎ GELİR TAHMİNLERİ VE BUNUN DAYANDIĞI ESASLAR

Türkiye'de 1928 yılında, devrin Başvekili İsmet İnönü tarafından *İktisat Meclisi Alisi* ve 1929 yılında da İstatistik Umum Müdürü Mr. Camille Jaquart millî gelirin hesaplanması ile vazifelendiril-

miş ise de, elde gerekli istatistikî malzeme mevcut olmaması yüzünden bir netice elde edilememiştir. Ancak 1936 yılında Ekonomi ve Ticaret Vekâleti Konjonktür Servisinde mütehassıs Dr. Franz Eppenstein tarafından, İstatistik Genel Müdürlüğü rakamları kullanılmak suretile 1927 ve 1934 - 36 yılları millî geliri hesaplanarak ayrı kitaplar halinde neşredilmiştir.

Türkiye millî geliri üzerinde ikinci çalışma İstatistik Umum Müdürlüğü tarafından 1942 - 1944 yıllarına ait olmak üzere yapılmış, 1942 gelirine ait muhtasar bir etüd hazırlanmış ve 1943 - 1944 yıllarına ait tafsilâtlı bir kitap 1947 de neşrolunmuştur.

Halen 23.6.1962 tarih ve 53 sayılı Kanun devamlı olarak millî muhasebe hesaplarını yapma vazifesini *Devlet İstatistik Enstitüsü* Tetkik ve Araştırma Dairesine vermiştir.

Ancak eski İstatistik Genel Müdürlüğü 1950 - 1954 yıllarında nüfus, ziraat ve sanayi ve işyerleri sayımları gibi çok ağır vazifeler yüklenmiş bulunduğundan ve esasen teşkilâtında yeter sayıda iktisatçı mevcut olmadığından, münhasıran millî gelir hesaplarıyla meşgul olacak ayrı bir grubun teşkili zarureti hasıl olmuştur. O sırada Türkiye'yi ziyaret eden *Milletlerarası Gelir ve Servet Araştırma Enstitüsü Başkanı* Prof. J. R. N. Stone Hükümet Başkanına verdiği raporda, İstatistik Genel Müdürlüğünde Üniversiteler ve ilgili Devlet Dairelerinden alınacak elemanlarla bir *Millî Gelir Etüd Grubu* teşkil olunmasını tavsiye etmiştir. Bu Hey'et 1951 Nisan ayından itibaren çalışmalara girişmiş ve Mart 1952 tarihinden itibaren tahminleri elde ederek peyderpey neşretmeğe başlamıştır. Halen, 1948 esas olmak üzere, Türkiye millî geliri 1950 yılından itibaren muntazaman neşredilmegtedir².

Çeşitli kaynaklardan derleyebildiğimiz bilgilere göre, aşağıda Etüdümüzde ele alınan Türkiye millî gelir tahmin rakamlarında şu esasların uygulandığı gözönünde bulundurulmalıdır.

1 — Türkiye millî geliri, umumiyetle, *istihsal esasına* yani objektif metoda göre hesaplanmaktadır. Bu usulde çeşitli iktisadî sektörlerin istihsalinin gayri safî kıymetinden ham, yardımcı Vs. diğer madde kıymetleri çıkardıktan sonra kalan bakiye «*ilâve edilen safî kıymet*» esas alınmaktadır. bu usulün en büyük tehlikesi kendisini

2) Bu bilgi ana hatları itibarile şu eserden alınmıştır. *Türkiye Millî Geliri, 1938, 1948 - 1951*, Millî Gelir Etüd Grubu, Ankara, 1954, «Önsöz» S. VII.

istihsal istatistiklerinin kifayetsizliğinde ve bir de yapılması muhtemel tekrarlarla göstermektedir.

2 — İstihsal esasına göre yapılan millî gelir tahminleri, *ziraat, sanayi, nüfus ve meslek sayımlarına* dayanmaktadır. İtiraf etmek lâzımdır ki, anketler hariç, Türkiye'de 1950 yılından beri ne ziraat ve ne de sanayi sayımları yapılmamıştır. Eski sayımlara dayanılarak yapılan millî gelir tahminlerinin isabetsiz olma tehlikesi her zaman için varittir.

3 — Türkiye'de 1950 yılından beri Gelir Vergisi sistemi uygulanmakla beraber, bu, küllî ve umumî bir vergi mahiyeti taşımaktadır. Bu sebeple Türkiye millî gelir tahminlerinde *gelir esasının* yani sübjektif metodun uygulanması mümkün olamamaktadır. Aynı şekilde istihlâk kifayetsizliği *harcama yoluyla* millî gelir tesbitini zorlaştırmaktadır. Böylece istihsal esasına göre hesaplanan millî gelirin, diğer metodlarla kontrol ve tashihi mümkün olamamaktadır.

4 — Bütün çalışmalara rağmen, köy ekonomisinin millî gelire in'ikâsı kolay ve doğru şekilde kabil olamamaktadır. Halbuki Türkiye millî geliri içinde bu kalem büyük önem taşımaktadır. Nitekim *Devlet İstatistik Enstitüsü* ile *Devlet Plânlama Teşkilâtı* tarafından yapılan millî gelir tahminlerindeki büyük farkın sebebini kısmen bu âmilde aramak lâzım gelecektir.

5 — Gayrimenkul sermaye iratlarının millî gelire oldukça kifayetsiz bir seviyede intikal ettirildiği anlaşılmaktadır.

Bu açıklamalarımız Türkiye'de millî gelirin nasıl ve hangi şartlar altında hazırlandığını azçok göstermektedir. Buna göre yapılmış millî gelir tahmin rakamlarından, varidat tahminlerinde istifade edilip edilemeyeceği konusuna ileride temas olunacaktır.

IV — TÜRKİYE'DE MİLLÎ GELİR İLE DEVLET VARIDATI ARASINDAKİ MÜNASEBETLER

Devlet varidatı millî gelirden alınan bir paydır. Diğer bir ifade ile, devlet gelirleri millî gelirin bir cüz'üdür. Devlet *vergi manipulasyonu* ile gelirin bir kısmını masseder ve bunu *âmmе masrafı* olarak cemiyete yeniden zerkeder. İşte, millî gelirin devletçe bir def'a vergi yolu ile massedilmesi ve masraf olarak tekrar iadesi (Redistri-

bution) modern cemiyette en ilgi çekici iktisadî olaylardan birisidir. Bu sirkülasyon da gösteriyor ki, millî gelirle devlet varidatı arasında bir bağlantı mevcuttur. Devlet varidatı millî gelirden doğan *müstak bir gelir* mahiyetindedir. Bu itibarla devlet varidatını millî gelirin bir yüzdesi olarak ifade etmek, millî hasıladan devletin aldığı hisseyi bulmak, iki gelir kategorisi arasındaki münasebeti göstermesi bakımından önemlidir.

Malî ve iktisadî tetkiklerde devlet varidatının millî gelire veya gayrisafî millî hasılaya nisbet edilmesi ötedenberi âdet olmuştur. Millî gelir bir memleketin vergi ödeme kabiliyetinin temeli ve ölçüsü olduğuna göre, âmme varidatının millî gelire nisbeti, o memleketin yekûn vergi yükü ve takatı hakkında bir fikir verecektir. Bu nisbet yüksekse yekûn vergi yükü ağırlaşmakta, düşükse hafifletmektedir. Bugün medenî memleketlerde devlet varidatı millî gelirin % 30 una kadar yükselmekte; buna mukabil az gelişmiş memleketlerde bu nisbet % 10 ilâ 20 arasında kalmaktadır.

Aşağıya koyduğumuz 2 numaralı tabloda Türkiye'de 1948 - 62 yılları arasında, devlet varidatının millî gelire olan nisbetinin seyri gösterilmiştir³.

3) Devlet varidatı, âmme varidatına nazaran daha dar bir mefhumdur. Âmme varidatına devlet varidatı ve mahallî idareler (Vilâyet, Belediye, Köy) varidatı dahil olduğu halde, devlet varidatına sadece devlet bütçesile tahsiline mezuniyet verilen gelirler dahil bulunmaktadır.

TABLO : 2

1948 - 1962 yılları arasında Türkiye'de devlet varidatının
millî gelire nisbetinin seyri

Yıllar	Millî gelir milyon TL.	Amme varidatı milyon TL.	Devlet varidatının millî gelire nisbeti %
1948	8.814,7	1.223,8	13,9
1949	7.924,0	1.482,9	18,7
1950	8.964,2	1.300,0	14,5
1951	10.693,8	1.352,6	12,6
1952	12.424,1	1.651,8	13,3
1953	14.696,4	1.936,8	13,2
1954	14.785,0	2.184,5	14,8
1955	18.219,7	2.583,9	14,2
1956	21.196,9	2.949,4	13,9
1957	26.623,2	3.759,2	14,1
1958	38.873,1	4.547,2	13,4
1959	41.777,8	5.754,6	13,8
1960	44.855,2	5.949,9	13,3
1961	47.020,0 (*)	8.678,7	18,4
1962	50.307,0 (*)	10.001,0	19,8

Not : Millî gelir rakamları cari fiatlarıdır.

(*) : Bu rakamlar Devlet Plânlama Dairesince 1962 fiatlarıyla yapılan tahminlerdir.

Kaynak : 1948 - 1952 yıllarına ait millî gelir tahmin rakamları «Türkiye Millî Geliri 1948 - 1958» yayın numarası 391, S. 4 den; 1953 - 1960 yılı rakamları da Aylık İstatistik Bülteni, No. 92, Ekim 1961, sahife 124 den; 1961 - 1962 millî geliri rakamları Devlet Plânlama Dairesince yapılan tahminlerden alınmıştır. Devlet varidatına ait tahmin rakamları çeşitli yıllara ait Bütçe Gerekçelerinden iktibas edilmiş % ler tarafımızdan ayrıca hesaplanmıştır.

Bu tablo dikkatle incelenecek olursa Türkiye'de devlet varidatının millî gelirin % 12 - 14 arasında değişen bir kısmını (1949 yılı hariç) işgal etmektedir. Bu nisbet 1948 yılında % 13,9 iken 1954 yılında % 14,8 e kadar yükselmiş ve tedricen düşerek 1960 da % 13,3 ü bulmuştur. Bu mukayese de gösteriyor ki, Türkiye'de devlet varidatı millî gelirin oldukça düşük bir yüzdesi halinde seyretmektedir.

1961 - 1962 yıllarında bu nisbetin fevkalâde bir artış gösterdiğine şahit olmaktayız. Bunun sebebi aynı yıllar içinde devlet varidatında görülen fevkalâde bir yükseliştir. Nitekim 1960 yılına kadar 5.949,9 milyon lira olan devlet varidatı 1961 de 8.678,7 milyon liraya ve nihayet 1962 yılında 10.001,0 milyon liraya yükseleceği tahmin olunmuştur. Bu şartlar altında, devlet varidatının millî gelire oranı da büyük bir ilerleme kaydetmiştir.

Türkiye'de 1961 ve 1962 yıllarına gelinceye kadar, devlet varidatının millî gelire olan nisbetinin düşüklük sebebi çeşitli âmillerden doğmaktadır. Bunun başlıca ve en büyük sebebi, millî gelirin % 47 - 52 sini teşkil eden ziraatin vergi dışı kalmış olmasıdır. Sonradan bu boşluk doldurulmuş ve 1960 yılından itibaren ziraat sektörü de Gelir Vergisi şümülüne alınmıştır. Bu değişiklik âmme varidatının miktar ve hacmi üzerinde ilerki yıllarda müsbet şekilde tesir edecektir.

Türkiye'de devamlı şekilde artan âmme hizmetlerinin bir neticesi olarak âmme masrafları da devamlı şekilde yükselmektedir. Bu masrafları karşılamak için daha fazla varidata ihtiyaç olduğu şüphesizdir. Radikal bir reform ve varidat sistemi ve teşkilâtı üzerinde yapılacak islahat ile devlet varidatının millî gelire olan nisbetini yükseltmek bir zaruretin ifadesi olmaktadır⁴.

Beynelmilel mukayeselerde âmme varidatı bazı ahvalde gayri safî millî hasılaya nisbet edilmektedir. Bu tip bir mukayese maksada daha elverişli olmaktadır. Zira âmme varidatı veya devlet varidatı teknik bakımdan millî gelirden değil, gayri safî millî hasıladan alınan bir paydır. Bu bakımdan devlet varidatının gayri safî millî hasılaya nisbet edilmesi daha uygun bir yoldur. Bu takdirde elde edilecek nisbetler daha düşük tezahür edecektir. Bu mülâhazaları gözönünde bulundurularak Türkiye'de devlet varidatının gayri safî millî hasılaya nisbetini hesaplamayı ve neticeleri aşağıdaki 3 numaralı tabloda göstermeyi uygun bulduk.

4) Maliye Bakanı Sayın Ferit Melen 17 Aralık 1963 günü Bütçe Komisyonu huzurunda yaptığı bir konuşmada bu konuya dokunarak şu enteresan açıklamayı yapmıştır: «Türkiye değil gelişmiş memleketlere, gelişmemiş memleketlere nazaran da vergi rezervleri olan bir ülkedir. Bu rezervlere başvurma halinde ne sosyal ve ne de ekonomik mahzurlar ortaya çıkar. Bugün millî gelirin ancak % 17 - 18 i kadar vergi alınmaktadır. Türkiye'nin vergi rezervlerinin durumu ise, bu oranın % 25'e çıkmasına imkân verebilecek ölçüdedir. Ancak, bu orana yükselme birdenbire değil, tedrici olarak yapılmalıdır. Türkiye'deki asıl mesele, vergi dağılışındaki adaleti sağlamaktır. Vergilerin vatandaşın ödeme güçlerine göre ayarlanması gerekir. Ancak bunu derhal yapabilirim diyen bir insana inanmak da bence güçtür.»

TABLO : 3

1948 - 1961 yılları arasında Türkiye'de devlet varidatının
gayri safi millî hasılaya nisbetinin seyri

Yıllar	Gayri safi millî hasıla (milyon TL.)	Devlet varidatı (milyon TL.)	Devlet varidatının gayri safi millî hasılaya nisbeti %
1948	10.067,0	1.223,8	12,1
1949	9.281,4	1.483,0	15,8
1950	10.384,3	1.300,0	12,5
1951	12.270,8	1.352,6	11,0
1952	14.320,5	1.651,8	11,5
1953	16.821,0	1.936,8	11,5
1954	17.114,8	2.184,5	12,7
1955	21.059,5	2.583,9	12,2
1956	24.334,0	2.949,4	12,1
1957	30.528,7	3.759,2	12,3
1958	38.506,2	4.547,2	11,8
1959	47.726,4	5.754,6	12,0
1960	52.293,8	5.949,9	11,3
1961 (*)	49.213,0	8.673,7	17,6
1962	—	10.001,0	—

Not : Gayri safi millî hasıla rakamları cari fiatlarıdır.

(*) : Bu rakam Devlet Planlama Teşkilâtınca yapılan tahmindir.

Kaynak : 2 numaralı tabloda gösterilmiştir.

Tablonun tetkikinden de anlaşılacağı gibi, devlet varidatının gayri safi millî hasılaya olan nisbeti, millî gelire olan nisbetinden daha düşük tezahür etmektedir. Fakat devlet varidatının gerek millî gelire olan nisbeti ve gerekse gayri safi millî hasılaya olan nisbeti temayül olarak değişmeyerek aynı kalmıştır. Şu farkla ki, devlet varidatının millî gelire olan nisbeti % 12 - 14 arasında seyrettiği halde, devlet varidatının gayri safi millî hasılaya nisbeti % 11 - 12 arasında seyretmektedir. 1961 yılı içinde nisbetin anormal derecede yüksek oluşu, devlet varidatında görülen fevkalâde tezayüitten ileri gelmektedir.

Milletlerarası mukayeselerde yekûn âmme varidatının gayri safi millî hasıla olan nisbeti, müsterek bir ölçü olarak hemen daima kullanılmaktadır. Bu maksatla aşağıya konulan 4 numaralı tab-

loda muhtelif memleketlerde ve Türkiye'de yekûn âmme varidatının gayri safî millî hasılaya olan nisbeti mukayeseli şekilde gösterilmiştir.

TABLO : 4

Muhtelif memleketlerde âmme varidatının gayri safî millî hasılaya nisbetinin 1953 - 1958 yılları arasındaki seyri

(Rakamlar % olarak verilmiştir.)

Memleketler	1953	1954	1955	1956	1957	1958
İngiltere	30,1	30,6	30,5	29,9	30,1	—
A. B. Devletleri	25,9	24,7	25,5	26,1	26,3	26,0
Almanya	15,0	14,9	14,6	14,6	14,0	14,0
Fransa	31,8	31,8	31,4	32,3	32,7	—
Yunanistan	19,0	19,4	19,8	19,7	19,6	—
İtalya	17,1	16,7	16,8	17,6	17,8	18,3
Türkiye	14,1	15,8	15,1	14,9	15,2	14,9

Kaynak : 1960 yılı Varidat Bütçesi Raporu, S. 3 den alınmıştır.

Tablo incelenecek olursa memleketimizde âmme varidatının gayri safî millî hasılaya nisbetinin birçok memleketlere nazaran düşük olduğu görülecektir. Bu bakımdan yekûn âmme varidatının miktar ve hacim bakımından yükseltilmesi lâzım gelmektedir⁵.

5) Türkiye'de yekûn âmme varidatının hesaplanması oldukça müşkülât arzeden bir iştir. Aslında gerek millî gelire ve gerekse gayri safî millî hasılaya nisbet edilmesi lâzım gelen rakam, yekûn âmme varidatı yani devlet varidatı ile mülhak bütçelere, il özel idare, belediye ve köy bütçelerine ait mahallî idareler varidatını toplamak suretile bulunacak meblâğ olmalıdır. 1961 ve 1962 malî yılları için hesap edilen yekûn göyledir :

Sıra No.	Bütçeler	1961 yılı (milyon TL)	1962 yılı (milyon TL)
1	Devlet Bütçesi	8.687,7	10.001,1
2	Mülhak Bütçeler	1.915,5	2.041,7
3	İl Özel İdare Bütçeleri	173,2	232,9
4	Belediye Bütçeleri	1.190,6	1.280,5
5	Köy Bütçeleri	166,2	182,1
	Yekûn âmme varidatı	12.133,2	13.738,3

Kaynak : Türkiye Odalar Birliği İktisadi Raporu 1962, S. 64 den alınan bilgilere göre tarafımızdan düzenlenmiştir. (Devamı 122 de)

V — BÜTÇE VARİDAT TAHMİNLERİNİN GERÇEKLEŞME
İMKÂN VE NİSBETLERİ

Yukarıki bahislerde açıkladığımız usuller gereğince yapılan varidat bütçesi tahminlerinin Türkiye'de gerçekleşme imkân ve nisbetleri nedir? Bu sahada yapılmış küllî bir araştırma mevcut değildir. Bu etüdün konusunu yakından ilgilendirmesi bakımından, varidat tahminlerinin ne derece samimi ve gerçeğe uygun yapıldığı noktası üzerinde bir nebze durulmuş ve örnek olarak da 1961 malî yılı ele alınmıştır.

1961 malî yılı içinde varidat tahminleri 8.678,7 milyon liradan ibarettir. Bu yıla ait tahsilât rakamları da Maliye Bakanlığı tarafından resmen açıklanmış olup 8.059,0 milyon liradan ibaret olduğu anlaşılmıştır. Böylece tahminlere nazaran tahsilâtta 620,0 milyon liralık bir noksan zuhur etmiştir. Bu global rakamlara ait dökümler, her varidat nev'i itibarile, aşağıdaki 5 numaralı tabloda mukayeseli şekilde gösterilmiştir.

Şunu kaydetmek isteriz ki, bu tabloda verilen yekûn âmme varidat rakamları gerçek durumu aksettirmekten hayli uzaktır. Zira;

1) Devlet Bütçesine ait rakamlar brüt olarak ele alınmıştır. Halbuki bu rakam içinde mülhak bütçelere ve mahallî idarelere yapılan yardımlar da dahil bulunmaktadır.

2) Mülhak Bütçelere ait varidat rakamları da brüt olarak ele alınmıştır. Bu itibarla idarelerin hem kendi özel varidatı ve hem de devletçe yapılan yardımlar dahil bulunmaktadır.

3) Tabloda gösterilen köy varidatına ait rakamlar farazi olmaktan ileri gidememektedir. Çünkü varidat olarak gösterilen meblâğlar aslında tahsil edilememektedir.

Görülüyor ki, Türkiye'de yekûn âmme varidatı için yapılacak bir toplamada mükerrerlikler mevcuttur ve bunların giderilmesi büyük güçlükler arz etmektedir. O itibarla yekûn âmme varidatının tesbiti hemen daima hatalı olmaya mahkûmdur.

Bu şartlar altında Türkiye için yekûn âmme varidatının gayri safi millî hasılaya nisbeti ve bunun hesaplanması bize sarîh ve doğru neticeler verememektedir. Nitekim 1961 yılında yukarıda hesapladığımız 12.133,2 milyon liralık yekûn âmme varidatının, Devlet Plânlama Dairesince yine aynı yıl için hesap edilen 49.213,0 milyon liralık gayri safi millî hasılaya nisbet edecek olursak % 24,6 gibi oldukça yüksek bir netice ile karşılaşmaktayız. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, bu nisbet, tekrarlar dolayısıyla, gerçek durumu göstermekten uzaktır.

TABLO : 5

1961 yılı devlet bütçesinin muhammenat ve tahsilâtın mukayesesi

(Rakamlar milyon TL. olarak)

Sıra No	Varidat nevi	Muhammenat	Tahsilât	Eksik	Fazla
1	Gelir vergisi	2.126	2.049	77	—
2	Kurumlar vergisi	415	444	—	29
3	Hayvanlar vergisi	37	34	3	—
4	Arazi ve bina vergisinden alınan Bina Savunma Vergisi	259	71	188	—
5	Diğer vasıtasız vergiler	26	26	—	—
6	İstihlak vergisi ve diğer mülga vasıtalı vergiler	1.292	1.169	123	—
7	Akaryakıt istihlak vergisi	255	213	42	—
8	Banka ve sigorta şirketleri muamele vergisi	260	229	31	—
9	Nakliyat ve PTT hizmet vergisi	110	92	18	—
10	Gümrük resimleri	723	614	109	—
11	Şeker istihlak vergisi	310	301	9	—
12	Tekel savunma vergisi	412	398	14	—
13	Damga resmi	270	242	28	—
14	Diğer resimler	37	35	2	—
15	Tapu harçları	85	80	5	—
16	Diğer harçlar	91	82	9	—
17	Tekel safi hasılatı	540	485	55	—
18	Kurumlar hasılatı ve devlet payları	233	211	22	—
19	Gayri menkuller hasılatı	16	15	1	—
20	Menkul mallar ve kıymetlerden	52	87	—	35
21	Tavizlerden ve ikrazlardan istirdatlar	20	16	4	—
22	Cezalar ve müteferrik gelirler	87	226	—	139
23	Tasarruf bonusu hasılatı	448	415	33	—
24	Akaryakıt fonundan hazine hissesi	25	25	—	—
25	Karşılık paralardan	550	500	50	—
	Yekûn	8.679	8.059	823	203

Kaynak : Maliye Bakanlığı neşriyatından alınmıştır.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, 1961 malî yılında 8.679,0 milyon liralık varidat tahminine mukabil 8.059,0 milyon liralık tahsilât yapılmıştır ki, noksan tahmin 620,0 milyon liradır. Aslında 4 kalem varidattan 203,0 milyon lira fazlalık ve 20 kalem varidattan da 823,0 milyon liralık noksanlık zuhur etmiş ve neticede, 1961 malî yılı 620,0 milyon liralık noksan varidat ile kapanmıştır. Böylece noksan tahsilâtın yekûn varidat tahminine nisbeti % 7,1 dir. Demek oluyor ki, varidat tahmini % 7,1 oldukça yüksek bir nisbette tahakkuk etmemiştir. Bundan çıkarılacak neticeleri şu şekilde sıralayabiliriz :

1) Türkiye'de varidat tahminleri realist bir görüşle yapılmamakta ve tahminler ile tahsilât arasında büyük farklar doğmaktadır. 1961 malî yılında Gümrük resminde vukua gelen 109 milyon liralık eksiklik buna örnek olarak gösterilebilir.

2) Türkiye'de iktisadî konjonktür, son senelerde siyasî hâdiselere ve psikolojik şartlara bağlıdır. Çoğu zaman bu şartların önceden kestirilmesi mümkün olamamakta ve bu yüzden varidat tahminlerinde hataya düşülmektedir.

3) Malî mevzuattaki istikrarsızlık varidat tahminlerine geniş ölçüde müessirdir. Nitekim 1961 malî yılında 206 sayılı Kanunla Arazi ve Bina Vergilerine misil zamları yapılmış ve bundan oldukça yüksek meblâğda hazine hissesi alınacağı hesaplanmışken, sonradan bu zam geri bırakılmış ve 5 numaralı tabloda da görüleceği üzere Arazi ve Bina Vergilerinden alınacak Savunma Vergisinde 188 milyon liralık bir noksanlık zuhur etmiştir.

4) Türkiye'de iktisadî konjonktür araştırmaları, iktisadî teşhis ve tahminler gereği şekilde gelişmemiştir. Bu şartlar altında varidat tahminleri de istenilen şekil ve isabette yapılamamaktadır.

5) Türkiye'de varidat tahminleriyle tahsilât arasındaki farklar (Eksik veya fazla) muntazam şekilde takip edilmediği gibi, bunların mucip sebepleri ile birlikte muntazaman nesredilmedikleri de bir vakıadır. Halbuki devlet bütçesinde yer alan her varidat kalemi-

6) 1959 Malî Yılı Muvazenei Umumiye Kanun Lâyihasından bu konuda oldukça geniş izahlar mevcuttur. Şöyle ki, 1951 - 1959 yıllarına ait olmak üzere her vergi ve gelir kalemi için tahmin ve tahsilât rakamları verilmiş ve mucip sebepler gösterilmiştir. Sonradan bu usulden vazgeçilmiştir.

nin geçirdiği seyir, tahmin olunan varidat, fiilî tahsilât, noksan veya fazlaların sebepleri, her vergi nev'i için ayrı ayrı gösterilmelidir. Kaldı ki, muayyen konularda araştırmalar yapacak olanlar da rakam temininde büyük güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Bu noksanlığı gidermek için varidat tahmin ve tahsilâtının, global olarak Mali Bülten'de, her vergi için «Muvazenei Umumiye Kanun Layihası Esbabı Mucibesi» nde veya «Hazine Hesabı Umumileri» nde neşri ve mucip sebeplerin derci yerinde bir tedbir olacaktır.

VI — TÜRKİYE'DE ÂMME VARİDATI TAHMİNLERİNDE MİLLÎ GELİR TAHMİNLERİNDEN İSTİFADE İMKÂNLARI

Etüdümüzün esas gayelerinden birisi de Türkiye'de devlet varidatı tahminlerinde millî gelir tahminlerinden istifade edilip edilmediği, ediliyorsa bunun derecesi ve şayet edilemiyorsa bunun sebeplerinin neler olduğunun araştırılmasıdır..

Bu soruların tetkikine başlamadan önce, Türkiye'de millî gelir ile devlet varidatının seyrini takip etmek ve bu iki seri arasındaki münasebeti tetkik etmek faydalı olacaktır. 126 ncı sayfadaki 6 numaralı tabloda gayri safî millî hasıla ile devlet varidatının 1948 - 1961 arasındaki 14 yıllık seyri gösterilmiştir. Bu tabloda 1948 yılı baz alınarak 100 kabul edilmiş ve müteakip yıllarda gayri safî millî hasıla ile devlet varidatının seyri endeksler yardımı ile takip olunmuştur.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, Türkiye'de gayri safî millî hasıla endeksi ile devlet varidat endeksi arasında, 1948 = 100 esasına göre, tam bir paralellik yoktur. Bu serilerden bazen biri bazen diğeri ileri gitmiş ve devamlı dalgalanmalar olmuştur. Halbuki sırf teorik bakımdan ele alındığı zaman, konjoktüre uygun bir varidat sistemi tesis edildiği takdirde bu iki seri arasında bir paralellik daha teknik tâbir ile bir korelasyon olması lâzım gelirdi.

Bu kaba müşahede de gösteriyor ki, Türkiye'de devlet varidatı tahminleri ile millî gelir arasında gerekli irtibat mevcut değildir. Böyle bir irtibat ve alâkanın mevcut olmamasının çeşitli sebepleri mevcuttur. Bunlar üzerinde kısaca durmayı lüzumlu sayıyoruz.

1) Türkiye millî geliri umumiyetle istihsal esasına göre yani objektif metoda göre hesaplanmaktadır. Bu metoda göre hesapla-

T A B L O : 6

Türkiye'de gayri safi millî hasıla ile devlet varidatı arasındaki münasebet

Yıllar	Gayri safi millî hasıla (milyon TL.)	Endeks (1948 = 100)	Devlet varidatı (milyon TL.)	Endeks (1948 = 100)
1948	9.153,2	100	1.223,8	100
1949	8.298,1	90,7	1.483,0	121
1950	9.370,1	102,4	1.300,0	106
1951	11.154,4	121,9	1.352,6	111
1952	12.965,2	141,6	1.651,8	135
1953	15.298,4	167,1	1.936,8	158
1954	15.484,3	169,2	2.184,5	178
1955	15.125,5	208,9	2.583,9	211
1956	22.293,5	243,6	2.949,4	241
1957	27.852,6	304,3	3.759,2	307
1958	35.421,5	387,0	4.547,2	371
1959	43.689,0	477,3	5.754,6	470
1960	47.093,2	514,5	5.949,9	486
1961	49.273,0 (*)	537,6	8.678,7	710

Not : Gayri safi millî hasıla rakamları istihsal âmilleri fiatlarına göre-
redir.

(*) : Devlet Plânlama Teşkilâtınca yapılan tahmindir.

Kaynak : Gayri safi millî hasıla rakamları, Türkiye Millî Geliri, 1948 -
1958, İstatistik Genel Müdürlüğü, Yayın No. 391, S. 4 - 5, Ay-
lık İstatistik Bülteni, No. 92, Ekim 1961, S. 124 ve m. alınmış,
Devlet Varidatı Bütçe Gerekçelerinden çıkarılmış ve % ler
tarafımızdan hesaplanmıştır.

nan millî gelir tahminlerinde ziraat, sanayi, ticaret, ulaştırma v.s.
gibi iktisadî sektörler esas alınmaktadır. Bilfarz sanayi geliri he-
saplanırken, sanayide çalışan ücretlilerin geliri de bu sektör içinde
mütalâa edilmektedir. Halbuki vergicilik yönünden sanayi sektö-
ründe çalışan işçilerin geliri hizmet erbabı kazancıdır. İktisadî sek-
törlere göre hesaplanan global millî gelir tahminleri, vergi varidat
tahminlerinde kullanılmaya elverişli değildir.

Aksine, millî gelir tahmininde, gelir vergisi sisteminden de is-
tifade olunamamaktadır. Bilindiği gibi, gelir metoduna göre millî

gelir tahmini için küllî bir gelir vergisi sistemi şarttır. Türkiye'de 250.000 i bile bulmayan beyannameli gelir vergisi mükellefi olduğuna göre, bu yolda millî gelir tahmini mümkün olamamaktadır.

Hülâsa ne varidat tahmininde millî gelirden ve ne de millî gelir tahmininde vergi sisteminden istifade mümkün olamamaktadır. Halbuki bu iki müessese arasında gerekli bağın kurulması ve aradaki münasebetin tesis edilerek yapılacak tahminlerde istifade yoluna gidilmesi şarttır.

2) Bilindiği gibi, millî gelir tahminleri *geçmiş yıllara* müteveccih bulunduğu halde, varidat tahminleri *gelecek yıllara* muzaf bulunmaktadır. Halbuki varidat bütçesi tahminleri hemen daima gelecek malî yıl için yapılması âdet olmuştur. Böylece varidat tahmini yapılırken, gelecek yıla ait millî gelir tahmini mevcut değildir. Ancak elde daha önceki yılların millî gelir tahminleri bulunmaktadır. Müstakbel yılın varidat bütçesi tahmini yapılırken zarureten geçmiş yılların millî gelir tahminlerinden istifade zarureti doğmaktadır. İşte bu zaman intibaksızlığı, varidat tahminlerinden millî gelir rakamlarından istifadeyi güçleştirmekte, bazan da imkânsız kılmaktadır.

3) Türkiye'de millî gelir tahminleri takvim yılı esasına (Ocak - Aralık devresi için) varidat tahminleri ise malî yıl (Mart - Şubat devresi için) esasına göre yapılmaktadır. Böylece kullanılan yıllar arasında da intibaksızlık, hesap ve mukayeseleri büyük ölçüde güçleştirmektedir.

4) Millî gelir tahminleri Devlet İstatistik Enstitüsü - Millî Gelir Etüd Grubu; Bütçe Varidat tahminleri Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. Tatbikatta bu iki idarî teşkilâtın çalışma tarzları ve vazifeleri birbirinden tamamen ayrıdır. Kaldı ki, bu iki merci arasında işbirliği de mevcut değildir. Gerek millî gelir tahminleri ve gerekse varidat tahminleri için bu iki daire arasında bir işbirliği tesis edilebilirse işlerin daha selâmetle ve daha emin yürüyeceğine şüphe yoktur. Halen Devlet Plânlama Teşkilâtı da bu konular üzerinde çalışmalar yapmaktadır. Bu Teşkilât nâzım bir rol oynayarak, varidat tahminleri ile millî gelir tahminleri arasındaki zarurî alâkanın kurulmasına yardımcı olabilir. Bu takdirde Devlet Bütçesi varidat tahminleri yapılırken çalışmalara alâkalı diğer daire ve teşekküller de katılmak suretile gerekli işbirliği kurulabilir. Böyle bir işbirliği, devlet varidatının daha sahit ve ilmî şekilde tahminine yardım edecektir.

NETİCE

Türkiye'de varidat bütçesi tahminleri ile millî gelir arasındaki münasebetlere ait çeşitli meseleleri inceledikten sonra vardığımız sonuçları şu şekilde sıralayabiliriz :

1) Türkiye'de varidat bütçesinin hazırlama prensibi gereği şekilde belirtilmemiş ve bu husustaki kaideler de lâyıki veçhile gelişmemiştir.

2) Türkiye'de varidat bütçesi tahminleri esas itibarile şahsî takdir esasına göre yapılmaktadır. Bu usul samimi ve temkinle kullanılmadığı ahvalde, tahminler ile tahsilât arasında büyük farklar doğmaktadır.

3) Türkiye'de millî gelir tahminleri ve kullanılan usuller henüz başlangıç safhasındadır. Bu itibarla millî gelir tahminlerinden, varidat bütçesi tahminlerinde istifade mümkün olamamaktadır.

4) Türkiye'de millî gelir ile devlet varidatı arasında bulunması lâzım gelen zarurî alâka mevcut değildir. Devlet varidatı millî gelirin bir yüzdesi olarak düşük seviyededir. Diğer taraftan devlet varidatı ile millî gelir arasındaki paralellik henüz teessüs etmiş değildir.

5) İktisadî konjonktüre paralel bir varidat tahmini yapılamadığı için, tahminler ile tahsilât arasında zaman zaman büyük farklar doğmaktadır. Bu fark bazan noksanlık ve bazan da fazlalık şeklinde tezahür etmektedir. Bu fazla ve noksanlıkların her vergi nev'i için ayrı ayrı etüd edilmesi ve neden ileri geldiğinin tesbit edilmesi ve elde edilecek neticelerden, ilerki yıllarda daha isabetli tahminler yapılması hususunun sağlanması lâzımdır.

6) Gerek hesap tekniği ve gerek sair imkânsızlıklar dolayısıyla, Türkiye'de âmme varidatı tahminlerinde millî gelir hesaplarında istifade mümkün olamamaktadır. Halbuki bir varidat tahmini için, millî gelir hesapları en uygun kriterlerden birisidir. Bu konuda çalışmalar yapılarak zorlukların bertaraf edilmesi yerinde olacaktır.

7) Türkiye'de millî gelir tahminleri ile Devlet İstatistik Enstitüsü - Millî Gelir Etüd Grubu, varidat tahminleriyle de Gelirler Genel Müdürlüğü meşgul olmaktadır. Devlet Plânlama Dairesi her iki konu ile yakından ilgilenmektedir. Varidat tahminlerinde daha isabetli neticeler sağlanması için her üç idarî kademenin işbirliği yapması zarureti vardır.

KALKINMA PLÂNIMIZ VE FINANSMANI

Doç. Dr. Kenan BULUTOĞLU

İktisat Fakültesi

I — BEŞ YILLIK KALKINMA PLÂNIMIZ

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

1. Plânı gerektiren sebepler.

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

Sebepler çöktür. Ben sadece en önemlilerine işaret edeyim.

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

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

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

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

b. Dış yardımların iyi kullanılması :

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

c. Kalkınmada sosyal adaletin gerçekleştirilmesi :

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

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

d. Piyasanın kalkınmayı sağlamadaki yetersizliği :

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

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

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

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

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

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

Demek kalkınma plânımız, daha ilk uygulama yıllarından itibaren, millî hasıladan adam başına sağlanacak artışların önemli bir kısmını yatırımlara ayırmakla geleceğe büyük önem vermektedir. Yakın gelecekte plânın nimetlerinden halk tüketimine sunulacak olan pay, 1955 - 1960 yıllarında halk tüketiminde sağlanmış olan artıştan hafifçe (millî gelirin % 0.3 kadar) daha yüksektir. Resmî istatistiklerin gösterdiği 1950 - 60 dönemindeki ortalama tüketim artışından ise daha düşüktür¹.

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

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

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

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

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

II — PLÂNIN FİNANSMANI

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

1. Kalkınmayı sağlayacak etkenler.

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

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

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

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

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

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

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

2. Gereklî yatırılabilir kaynak miktarı.

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

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

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

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

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

3. Plânın dış finansmanı.

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

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

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

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

4. Plânın iç finansmanı.

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

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

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

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

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

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

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

III — KAMU GELİRLERİNDEKİ ARTIŞ VE GEREKLİ VERGİ REFORMU

1. Finansman açığı.

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

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

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

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

2. Gerekli reformun esasları ve yapılmış olan reform.

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

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

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

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

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

Oysa bu tip arazi vergileri birçok ülkelerde yürürlükte olduğu gibi, bundan çok daha karışık vergi sistemleri de az gelişmiş ülkeler için teklif edilmiş, hatta uygulamaya bile konmuştur. Şimdiki gelir yerine, potentiel gelirin esas alındığı arazi vergileri, birçok Lâtin Amerika devletlerinde (bu arada Panama, Brezilya) yürürlüğe konmuştur².

Kaldı ki, böyle bir vergi, daha onbeşinci asrın birinci yarısında, Floransa Cumhuriyetinde uygulanmıştır. Gerçekten *Decima Scalata* adını taşıyan vergi, arazinin yüzölçümü üzerinden artan oranlı bir tarife ile toplanmaktaydı. İtalyan devlet adamı Guicciardini'nin bu vergi lehinde ve aleyhinde ileri sürdüğü düşünceler, bugün Kaldor'un teklifinin uyandırdığı tartışmaları çok andırmaktadır³.

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

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

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

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

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

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

Plânın finansmanı meselesinin ilk adımda uyandırdığı tartışma, bugün belki biraz yatışmış gibi görünmektedir⁴. Ancak bu, sadece bir görüştür. Alınan vergi tedbirleri, bir yılın sıkıntılarını geçiştirmekten öteye gidememektedir. Vergi sistemimiz, millî gelir artışlarını yansıtacak bir esnekliğe kavuşturulmadıkça, tarım kazançları etkili bir şekilde vergilendirilmedikçe, gelecek yıllarda artacak olan finansman ihtiyacını karşılamak çok zor olacaktır.

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

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

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

4) Haziran 1963.

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

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

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

Kalkınma Planına Göre Harcama Hedefleri

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

VASITALI - VASITASIZ VERGİLER

ve

FIYATLAR GENEL SEVİYESİ

Dr. Nuri KARACAN

İktisat Fakültesi

Konuşmamızın amacı yeni bir verginin veya vergi hadlerindeki bir değişimin fiyatlar genel seviyesi üzerindeki muhtemel tesirlerini incelemek, bu arada istihlâk vergilerinin fiyatlar genel seviyesini değiştirmeyeceği yolundaki inanışın bir safsata olduğunu göstermektedir. Verginin fiyatlar üzerindeki tesirleri ya matematik bir model vasıtasıyla tespit edilir ve enflasyon doğuracak vergi haddi bulunmaya çalışılır (6, 14, 22), ya da fiyatlar seviyesini değiştirebilecek başlıca etkenler üzerinde durulur. Biz ikinci şıkkı seçeceğiz. Konuşmamızda başlıca etkenler üzerinde ancak anahtarları itibariyle durulacak, ikinci dereceden bazı meselelere hiç temas edilmeyecektir; fakat bu ihmallerin varılan sonuçların genelliğini zedelememesine dikkat edilecektir. Bütün tahlil boyunca munzam vergi varidatının munzam devlet harcamalarına eşit olduğu farzedilecektir. Yani bütçe telâfi edici bir maliye politikası amacıyla kullanılmamakta veya bütçenin bu tesirinden yalnız gelirin yeniden bölüşümü ve denk bütçe çarpanı yoluyla yararlanılmaktadır. Yine, para arzı bütün tahlil boyunca sabit tutulacaktır.

Konuşmamızın ilk kısmında gelir vergisi hadlerindeki bir değişimin fiyatlar genel seviyesini ne yönde etkileyeceğini inceleyeceğiz. Bu kısım kısmen yerleşmiş fikirlerin bir tekrarı olacak, kısmen de klasik düşüncünün zımnî faraziyeleri değildir ve gerçeğe biraz daha yaklaşırsa, çıkacak sonuçların neler olabileceği araştırılacaktır. İkinci kısımda, istihlâk vergileri konusunda parasal yaklaşımın yetersizliği ortaya konacak, miktar teorisinin hangi şartlar altında geçerli olduğu araştırılacak ve gelir vergisi yaklaşımının istihlâk vergisi konusunda da tatbik edilmemesi için hiçbir sebep bulunmadığı gösterilecektir. Diğer vergilerin fiyatlar genel seviyesi üzerindeki tesirlerini izlemeyeceğiz; fakat gelir ve istihlâk vergileri konusundaki tahlil aletleri diğer vergi nevelerine de uygulanabilir.

Gelir Vergisi

Bir gelir vergisi ihdasının veya mevcut gelir vergisi hadlerindeki bir değişimin fiyatlar üzerindeki tesirleri, bu değişimin ne gibi enflasyonist ve deflasyonist kuvvetler doğuracağına bağlıdır. Gelir vergisi hadlerindeki bir değişimin doğurduğu deflasyonist tesirler, bu değişimin doğurduğu enflasyonist tesirlerden büyükse fiyatlar seviyesi düşecek, küçükse yükselecektir. Öyleyse bu enflasyonist ve deflasyonist kuvvetlerin neler olduğunu, bu kuvvetlerin fiyat seviyesi üzerindeki etkilerinin neler olabileceğini araştıralım.

Sabit para miktarında ve *sabit toplam talepte* fiyatların düşmesi için toplam mal arzının artması, fiyatların yükselmesi için toplam mal arzının azalması gerekir. Toplam mal arzının azalması veya artması ise bu malların istihsalinde çalışan istihsal amili miktarının azalması veya artmasına bağlıdır. Öyleyse araştıracağımız şey gelir vergisi hadlerindeki bir değişimin istihsal amili arzını değiştirip değiştirmeyeceğini araştırmak olmalıdır.

Gelir vergisi hadlerindeki bir değişim, o istihsal amilinin fiyatında vergi haddi nispetinde bir değişmeye eşdeğerdir. Toprağın fiyat elastikliği sıfır olduğuna göre, gelir vergisi haddindeki bir değişim, nispeti ne olursa olsun toplam toprak arzını değiştirmez.

Gelir vergisi hadlerindeki bir değişimin emek arzını azaltıp çoğaltacağı konusunda yukardaki kadar kesin bir sonuca varılamaz. Gelir vergisi haddindeki bir artış, işçinin belli saat emek satışından elde ettiği geliri azaltır. Bu, boş zamanın (daha az çalışmanın) ucuzlaması demektir, çünkü yeni durumda işçinin munzam boş zaman için eskisine nazaran daha az gelirden vazgeçmesi gerekir. Öyleyse işçi yeni durumda çalışma yerine boş zaman ikame etmek isteyecektir; buna *ikame tesiri* diyebiliriz. Fakat aynı zamanda, işçinin belli saat emek satışından elde ettiği gelir azalıyorsa, işçi diğer mallardan olduğu gibi boş zamandan da daha az satın alabilecektir. Bu temayülü kuvvetlendiren başlıca sebepler, işçinin alışık olduğu eski hayat standardına kavuşma isteği, yeni düşük ücrette çalışmanın marjinal menfi faydasının gelirin marjinal faydasının altına düşmesi, yeni gelir durumunda boş zamanın tamamlayıcısı malların talebinin azalmasıdır. Gelir vergisi haddindeki bir artıştan sonra daha fazla emek satılması (daha az boş zaman satın alınması) yönündeki bu tesire *gelir tesiri* diyebiliriz. Bu durumda belli bir işçinin emek arzını azaltıp çoğaltacağı, aksi yönde işliyen ikame ve ge-

lır tesirlerinin nisbî önemine bağlıdır (26). Belli bir gelir vergisi artışında ne kadar fazla kişi için gelir tesiri ikame tesirini aşıyorsa ve gelir tesiri ikame tesirini aşan her fert için gelir tesiri ikame tesirini ne kadar fazla aşıyorsa toplam emek arzının artma ihtimali de o kadar büyük olur.

Gelir ve ikame tesirlerinden hangisinin baskın çıkacağını tâyin eden amillerin başında fertlerin mevcut hayat standardını sürdürmekle boş zamandan faydalanmak arasındaki tercihleri gelir. Bir fert için gelirin marjinal faydası ve çalışmanın marjinal menfi faydası fonksiyonları ne kadar elastikse belli bir gelir vergisi artışının emek arzını azaltma ihtimali o kadar azdır. Veya bir başka şekilde söylemek istersek, gelir ve ikame tesirleri boş zaman talebinin nisbî gelir ve ikame elastikliklerine göre değişir. Asgari geçim seviyesindeki gelir sınıflarında gelir elastikliğinin çok büyük ve gelir tesirinin hâkim olması, gelir vergisinin boş zaman talebini azaltması, emek arzını arttırması beklenebilir. Bunun tabii bir sonucu olarak, marjinal gelir hadlerine dokunmayan, fakat asgarî geçim muafiyetini daraltan yeni bir gelir vergisi sistemi boş zamanın fiyatını değiştirmedeği ve asgarî geçim geliri civarındaki büyük bir grubu tekrar asgarî geçim gelirini elde etmeye sevkedeceği için emek arzını arttırır. Büyük gelir basamaklarına uygulanan vergi haddi değiştirilmeksizin küçük gelir basamaklarına uygulanan vergi hadlerinin yükseltilmesi de aynı sonucu doğurur. Demek ki yüksek gelirlilerden değil de düşük gelirlilerden alınan bir gelir vergisinin millî geliri arttırma (veya daha az azaltma) ihtimali daha fazladır. Bir verginin yüksek gelirlilerden fazla düşük gelirliye yüklenmesi vergi adaletine aykırı olduğuna göre gelir vergisinin gelir artırıcı ve vergi adaleti sağlayıcı fonksiyonları ters yönde işliyor demektir.

Statik gelirle gelir vergisi ve çaba artışı arasında yukarıki bağıntı, dinamik gelirle bu kavramlar arasında da tekrarlanabilir. Eğer konjonktürün alçalma safhasında bulunuluyorsa, gelirler düşmektedir, verginin vazından sonra fertlerin alıştıkları hayat standardına kavuşmak için emek arzlarını arttırma ihtimalleri gelirin sabit veya yükselmekte olduğu hale nazaran daha fazladır. Buna mukabil vergi gelirlerinin hızla arttığı (veya ilerki devreler için gelir tahmin elastikliğinin büyük olduğu) bir devrede konursa, fertler eski hayat seviyesini vergiye rağmen sürdürebilirler; bu halde gelir tesiri ve emek arzının artma ihtimali küçük olur. Gelir tesiri-

nin hakim olduğu ve çabanın arttığı durumu biraz daha genellersek, fertlerin çalışmalarıyla belli amaçları gerçekleştirmek zorunda buldukları her halde emek arzının artma ihtimalinin daha fazla olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim bir savaş devresinde aşırı savaş masraflarını karşılayacak bir gelir vergisi artışının emek arzını değil boş zaman talebini kısması daha fazla mümkündür.

Bu tahlilimiz gelir vergisinin çeşitli şekillerinin emek arzı üzerindeki tesirlerini açıklamakta da yardımcı olabilir. Yukarda asgarî geçim muafiyetinin daraltılmasının veya sadece düşük gelir basamaklarına tatbik edilen vergi haddinin arttırılmasının emek arzını arttıracığını söylemiştik. Aynı şekilde bir baş vergisi çalışmanın marjinal gelirini değiştirmedeği ve yalnız gelir tesiri yarattığı için çalışılan iş saatini arttırır. Aynı düşünüş tarzı uygulanırsa, emek arzını aynı miktarda gelir vergisinden mütedenni gelir vergisi en çok, mütenasip gelir vergisi daha az ve müterakki gelir vergisi en az arttırır. Her üç halde de gelir tesiri aynıdır, fakat marjinal geliri müterakki vergi en fazla, mütenasip vergi daha az, mütedenni vergi en az azaltır. Demek ki bir baş vergisinde ikame tesiri sıfır olduğu halde, mütedenni vergiden müterakki vergiye doğru gittikçe gitgide artar. Verginin emek arzını arttırma tesiri gelir tesiri ile ikame tesirinin nisbi büyüklüğüne bağlı olduğuna göre, çalışma saiki baş vergisi halinde en fazla, mütedenni gelir vergisi halinde daha az,.. müterakki gelir vergisi halinde en azdır. Bu, bir diyagram yardımıyla da gösterilebilir. (2, s. 824 - 26).

Şimdiye kadar işçinin çalışma saatlerini istediği gibi değiştirebildiği faraziyesine dayandık. Halbuki serbest meslek erbabı, çiftçiler, küçük işletmeler dışında ekseriya günlük çalışma saatleri emek ve işveren sendikaları tarafından tespit edilmiştir ve işçi ya o kadar saat çalışmak, ya da hiç çalışmamak şıklarından birini seçmek zorundadır. Bununla beraber işçi fazla mesai saatlerini, işe gelmediği günlerin sayısını değiştirebilir, asıl işi dışında birkaç saat çalışabileceği bir iş arayabilir, veya çalışmayan aile fertleri ağır bir gelir vergisinden sonra aile gelirindeki azalışı telâfi etmek amacıyla çalışmaya başlayabilir. Emek gücü için bu imkânlar ne kadar fazlaysa, yukardaki tahlilimiz de o kadar geçerlidir.

Bir gelir vergisi yalnız emeğin toplam arzını değiştirmekle kalmaz, emeğin çeşitli kullanımlar arasındaki tahsisini de değiştirir. Gelir vergisi sistemleri ekseriya kendi evinde oturma, kendi istihsalini istihlâk gibi nakit halinde kazanılmamış gelirleri vergilendir-

mez. Demek ki bir gelir vergisi dışarda çalışan bir ev kadınının kendi ev işlerine dönmesine, aile reisinin ufak tefek tamirâtı kendisinin yapmasına yol açabilir. Eğer herkes her işi aynı etkinlikle yapabilseydi, gelir vergisinden önce ideal olan işbölümü toplum için hiçbir tasarruf sağlamasaydı, bu gelir vergisinden kaçma yolu, bu durumda mal ve hizmet arzı ile mal ve hizmet talebi azalışı birbirine eşit olduğuna göre, toplam geliri ve fiyatlar seviyesini etkilemezdi. Fakat işbölümünün etkinliği göz önüne alınınca, gelir vergisinin bu tesiri enflasyonist bir temayül yaratır. Vergiye tâbi olmayan bu nevi işler ne kadar az boş zaman talebi kısılarak yapılıyorsa bu enflasyonist tesir de o kadar büyük olur.

Aynı şekilde bir gelir vergisi gayrinakdî mükâfatı büyük olan işlere olan talebi artırır; öğrenim masrafları gelir vergisi matrahından indirilmediğine göre uzun öğrenimi gerektiren mesleklere olan talebi azaltır; bir gelir vergisinden sonra riskin bedeli azaldığına göre riskli işlere girme temayülü azalır; vergi sistemi gelirlerde ortalama usulünü kabul etmiyorsa, müterakki bir gelir vergisi muntazam gelirli işlere olan talebi arttırır (15, s. 432 - 36). Bütün bunlar kaynakların optimal dağılımını bozan, bir bütün olarak toplumun etkinliğini azaltan âmillerdir. Bu etkenler ne kadar kuvvetliyse fiyatlar seviyesinin o kadar yükselmesi beklenebilir.

Gelir vergisinin toprak ve emek arzı üzerindeki tesirlerini inceledikten sonra sermaye (tasarruf) ve sermaye talebi (yatırım) üzerindeki tesirlerine geçebiliriz. Tasarrufa ayrılan gelir payını da vergilendirdiğine göre, bir gelir vergisinin, bu vergiden önce hiçbir tasarrufta bulunmayan sınıfları tasarrufa sevketmesi beklenemez. Gelir vergisi yüksek gelirliilerin tasarrufunu kısabilir; tasarruf gelirin belli bir oranına eşitir; mütenasip bir gelir vergisi gelirin belli bir nispetini alırsa, tasarruf da belli bir nispette azalır. Müterakki bir gelir vergisi tasarrufu daha da kısar; gelir arttıkça tasarruf edilen gelir nispeti artar, veya yüksek gelirliilerin tasarruf ettikleri gelir nispeti düşük gelirliilere nazaran daha yüksektir; bunun sonucu olarak özellikle yüksek gelirleri etkileyen müterakki bir gelir vergisi, tasarrufu, aynı varidatı getiren mütenasip bir gelir vergisine nazaran daha fazla kısar. Fakat sonuç itibariyle vergiden önce tasarrufta bulunan sınıfların tasarruflarının ne dereceye kadar değişeceği vergiden önceki ve sonraki gelirlerine (çabalarını ne dereceye kadar değiştirdiklerine) bağlıdır. Bir ferdin vergiden önceki ve sonraki geliri de ferdin yatırılabilir fonlarını kullanmasından ba-

ğimsız değildir. Gelir vergisi tahvillere yatırılabilir tasarrufun gelirini azaltmak suretiyle tasarrufu likit halde tutmanın kaybını azaltır. Gelir vergisi parayı likit halde tutmanın sağlayacağı kazançları vergilendirmediğine göre, her faiz haddinde likit olarak tutulmak istenen tasarrufun artması beklenebilir. Fakat parayı likit halde tutmak ferde hiçbir nakdî gelir sağlamaz; aynı zamanda gelir vergisi de kullanılabilir gelirini azalttığına göre ferden gelir tesiriyle (çalıştığı iş saatlerini ve/veya) ikraz ettiği fonları arttırması beklenebilir. Gelir tesiri ne kadar büyükse, fert çalıştığı iş saatlerini arttırma imkânına ne kadar az sahipse likidite tercihinin o kadar azalması, toplumda bu gibi fertler ne kadar çoksa sermaye arzının o kadar artması beklenebilir.

Gelir vergisinin riskin bedelini ve yatırıma teşviki azaltmaması için, riski de aynı nispette azaltan bir başka tedbire ihtiyaç vardır. Mütenasip bir gelir vergisi ile birlikte bütün yatırımlar için tam bir zarar indirimi tanınırsa, yeni yatırımın geliri ve riski aynı nispette azaldığına göre riske girme aleyhine hiçbir ikame tesiri doğmaz (11). Fakat tek başına müterakki bir gelir vergisi riskin bedelini azaltır, yatırıma teşviki kırar. Müterakki bir gelir vergisi yatırımlar için tam bir zarar indirimi tanınsa da yatırıma teşviki azaltır; çünkü yatırımdan umulan kâr yatırımdan umulan zararı aşmadıkça yatırıma gidilmez, yatırımdan umulan kâr yatırımdan umulan zararı aştıkça da müterakki bir gelir vergisi riskin bedelini azaltır. Bu mülahazalar yeni yatırımlar için olduğu gibi firmaların istihsal artışları için de geçerlidir, çünkü bir firmanın istihsalini arttırması, yeni yatırımlara ihtiyaç gösterebilir göstermesin bir riski gerektirir. Fakat gelir vergisi riskin bedelini azalttığı için yeni yatırımlardan vazgeçme veya istihsalini azaltma temayülü (ikame tesiri) doğuyorsa, aynı zamanda müteşebbislerin geliri de azalmaktadır, yani bir gelir tesiri de doğmaktadır; genel eğilimler dışında, bir fert için ikame tesirinin gelir tesirini aşacağını söylemek de imkânsızdır. Demek ki bir gelir vergisi riskin bedelini azalttığı halde, gelir tesiri ikame tesirini aşıyorsa bir müteşebbis yatırımlarını arttırabilir. Bir toplumda gelir vergisinin yatırımları kısip arttıracağı ne kadar çok kişi için ikame (gelir) tesirinin gelir (ikame) tesirini aştığına, ve her fert için ne kadar aştığına bağlıdır.

Şimdiye kadar sabit para miktarında ve sabit toplam talepte istihsal amili ve mal arzındaki değişikliklerin fiyatlar üzerindeki tesirlerini inceledik. Şimdi talepteki değişiklikleri de göz önüne ala-

biliriz. İstihsal amilleri arzı (arzedilen mal ve hizmetler) artarken (azalırken) toplam talep daha fazla artıyorsa (azalıyorsa) enflasyonist (deflasyonist) tesirler, daha az artıyorsa (azalıyorsa) deflasyonist (enflasyonist) tesirler hâkim olacaktır. Demek ki emek arzının azalmasına yol açan bir gelir vergisi istihsaldeki düşüş ani ve talepteki düşüştten daha büyük olduğu için enflasyonist olmakta devam edebilir. Diğer yandan gelir vergisi sonucunda yatırımların azalması enflasyonist temayülü önleyici bir tesir yaratabilir, çünkü yatırımların azalması toplam talebi hemen azalttığı halde istihsal ancak ilerki bir devrede azalır. Demek ki yatırımları geciktirici bir gelir vergisi sistemi halihazır enflasyon temayülünü önleyebilir, fakat bunu yaparken ilerki devrelerde doğacak deflasyonist tesirleri de ortadan kaldırmış olur (16, s. 149). Bunun sonucu olarak kısa devrede aynı derecede anti enflasyonist olan iki vergi, uzun devrede arz üzerindeki tesirler göz önüne alındığı zaman farklı deflasyonist tesirlere sahip olabilirler. Demek ki sadece istihlâki etkiliyen bir vergi emek arzının artmasına yol açıyorsa deflasyonist, emek arzının azalmasına yol açıyorsa enflasyonist olabildiği halde, yatırımları azaltan bir gelir vergisi deflasyonist, yatırımları arttıran bir gelir vergisi enflasyonist olmaktadır.

Fiyatlar genel seviyesi teker teker istihsal amillerinin arzındaki değişmeler kadar istihsal emillerinin nisbî arz elastikliklerine de bağlıdır. Gelir vergisi sonunda herhangi bir istihsal amili arzı (emek) diğer istihsal amilleri arzına nispeten daha fazla azalırsa (daha az artarsa) ücretler yükselir, vergi yükünün bir kısmı müteşebbis üzerine kayar; her firma için ücret maliyetlerinin yükselmesi fiyatları arttırır. Vergi sonucunda emek arzı diğer istihsal âmilleri arzına nispeten daha fazla artıyorsa ücretler düşer (emek gelirleri munzam şekilde vergilendirilmiş olur), firmanın maliyetleri ve nihâî mal fiyatları düşme temayülü gösterir (emek munzam vergi yükünden, diğer istihsal amilleri gelir vergisi yükünden biraz kurtulmuş olurlar). Toplumun istihsal fonksiyonunda istihsal kat-sayıları ne kadar esnekse istihsal amilleri arasında ikame imkânı o kadar büyük, gelir vergisi sonucunda emek arzı azalışı yüzünden nihâî mal fiyatlarındaki artış o kadar küçük olur. Aynı şey diğer istihsal amilleri için de geçerlidir.

Gelir vergisi gelirin dağılımı üzerindeki etkisiyle de fiyatlar genel seviyesini değiştirebilir. Özellikle müterakki bir gelir vergisi fiyat sisteminin faydalarından asgarî fedakârlıkla gelir eşitsizliği-

ni azaltma aracı teşkil edebilir. Yüksek gelirlerinin marjinal istihlâk meyli küçük, düşük gelirliilerin marjinal istihlâk meyli büyüktür; toplam marjinal istihlâk meyli bu iki marjinal istihlâk meylinin tartılı ortalamasına eşit olduğuna göre, gelirler arasındaki farkın azalma temayülü, toplam marjinal istihlak meylini büyütür, çünkü yüksek gelirliilerden düşük gelirliilere geçen her liranın daha büyük bir yüzdesi istihlak edilir. Toplam istihlak meylinin artması, ekonomi noksan istihdam halindeyse millî geliri, tam istihdam halindeyse fiyatlar seviyesini arttırır. Aynı şey gelir vergisinden sonra bazı istihsal amillerinin arzı diğerlerine nazaran daha fazla azalıyor da geçerlidir. Emek arzı, teşebbüs, sermaye arzına nazaran daha fazla azalıyor da ücretler yükselir, bu ücretin millî gelir içindeki nisbî payını arttırabilir, ücretlilerin marjinal istihlak meyli büyük olduğuna göre toplam istihlak meyli büyür, ekonomi noksan istihdam halindeyse toplam gelir, tam istihdam halindeyse fiyatlar seviyesi artar. Teşebbüs ve sermaye arzı emeğe nazaran daha fazla kısılıyorsa bunların millî gelir içindeki nisbî payı artabilir, bunların marjinal istihlak meyli ücretlere nazaran küçük olduğuna göre toplam istihlak meyli küçülür, bu millî gelir ve istihdamı azaltıcı bir tesir yaratır, fiyatlar genel seviyesi düşme temayülü gösterir. Toprağın arz elastikliği sıfırdır, gelir vergisi toprak arzını değiştirmez, gelir vergisi sonucunda diğer bazı istihsal amillerinin fiyatı yükseldiği için nihai mal fiyatları yükseliyorsa rantın millî gelir içindeki payı da düşer; bunun sonucunda payı daha fazla artan zümre ücretliyse, marjinal istihlak meyli artma, fiyatlar yükselme temayülü gösterir, aksi halde marjinal istihlak meyli, toplam gelir ve fiyatlar düşer.

Fakat bütün fertlerin istihlak meyli birbirine eşit ve her fertin marjinal istihlak meyli her gelir seviyesinde aynı olsa (verginin inkısam tesiri bulunmasa) bile gelir vergisi bir başka yoldan da millî gelir ve/veya fiyatları artırıcı bir rol aynıyabilir. Fertlerin doğrusal istihlâk meyline c dersek, devlet T milyon liralık vergi topladığı zaman vergi ödeyicilerinin harcaması, vergi olarak ödedikleri miktar ellerinden alınmasaydı harcıyacıkları miktar kadar, yani cT kadar azalır, buna mukabil devlet bu vergi varidatını harcamayınca geliri bu vergi varidatı kadar artan fertlerin harcamaları cT kadar artar; bütün fertlerin istihlak meyli birbirine eşit olduğuna göre, devlet harcaması sonunda geliri artanların harcamasındaki artış, vergi ödeyicilerinin harcamasındaki azalışa eşittir. Fakat bu arada devlet harcamaları ve millî gelir T kadar artmıştır (17, 32).

Vergilerin bu şekildeki harcama arttırıcı tesiri *denk bütçe çarpanı* yoluyla husule gelir. T kadarlık bir vergi T kadar harcama artışına yol açtığına göre denk bütçe çarpanının değeri birime eşittir. Denk bütçe çarpanı ekonomi noksan istihdam halindeyse reel geliri, tam istihdam halindeyse fiyatları arttırma yönünde çalışır.

Gelir vergisinin bazı enflasyonist tesirleri de doğrudan doğruya gelir vergisi ile değil, gelir vergisi haddindeki değişiklik ile ilgilidir. Gelir vergisi haddi yükseldikçe müteşebbislerin ücret arttırma taleplerine karşı mukavemeti azalabilir, çünkü ücretler masraf olarak vergi matrahından çıkarılabilir (8, s. 373), Eğer aşırı kâr vergisi alınıyorsa müteşebbislerin ücret artışı taleplerine karşı mukavemetlerinin daha fazla azalması, ücret artışlarının yol açtığı bir enflasyonun belirme ihtimali daha da artar. Enflasyon bir kere harekete geçmişse, vergi yükünün bir başka bakımdan da enflasyonu körüklediği söylenir. Amme borcunun faizi, devlet memuru maaşı gibi bazı devlet harcamaları nominal para birimleriyle tespit edilmiştir, öyleyse bir enflasyon sırasında devlet harcamaları fiyatlar genel seviyesi ve millî gelire nazaran daha az yüksektir, öyleyse enflasyon devlet harcamalarının reel yükünü azaltabilir; fertlerin harcamaları reel gelirlerinin bir fonksiyonu olduğuna göre, bu, toplam harcamaları arttırabilir, enflasyonu şiddetlendirebilir (8, s. 371). Hayli tenkit edilen (25, 29) bu fikirde gözden kaçırılan nokta şudur. Enflasyon sırasında bir kısım vergi mükelleflerinin reel satın alma gücü artarken, gelirlerini sabit devlet harcamalarından elde edenlerin reel satın alma gücü düşmektedir; ve ilk zümrenin reel gelirindeki artış da, ikinci zümrenin reel gelirindeki azalış da aynı nispettedir. Demek ki bu iki zümrenin marjinal istihlak meyli birbirine eşitse, fertlerin harcamalarının bu yüzden değişmesi beklenebilir. Burada ancak nisbî istihlâk meyillerinin farklı olması gösterilen sonucu doğurabilir. Fakat gelirini nominal devlet harcamasından elde edenlerin marjinal istihlak meyli enflasyon sonunda reel geliri artanların istihlak meylinde büyükse enflasyonu önleme yönünde bir kuvvet de doğabilir.

Gelir vergisinin kaynak arzı ve bunun sonucu olarak gelir ve fiyatlar üzerindeki tesiriyle ilgili bir düşünce de şudur : vergi konmadan önce kaynakların dağılımı ideale, verginin bu dağılımı bozan tesirleri kötü karşılanmalıdır (15, s. 437). Bu söz pek makul gözüktüğü halde her türlü denetleme imkânından yoksundur, çünkü bir ekonomide kaynak dağılımının ideal olduğunu söylemek, sonra

da bir verginin istenmiyen tesirlerini hesaplamak çok zordur. Bu söz bir trüizm de değildir, çünkü kaynakların dağılımı ancak belli bir talep strüktürüne göre ideal olabilir, vergi yoluyla fertlerin elinden devlete geçen satınalma gücünün eski talep strüktürünü bozmayacak şekilde harcanacağını düşünmek ise güçtür. Demek ki bu düşünce vergiden sonra talep strüktürünün değişmeyeceği faraziyesine dayanır; vergiden sonra talep strüktürü değişiyorsa, vergiden önce ideal de olsa, kaynakların yeniden dağılımı gerekir. İstihlak vergisi konusunda bu meseleye tekrar döneceğiz.

Şimdiye kadar gelir vergisinin çeşitli enflasyonist ve deflasyonist tesirlerini ve çeşitli şartlarda bunların gerçekleşme ihtimallerini inceledik. Bütün etkenler göz önüne alındığı zaman, gelir vergisinin fiyatları düşürme veya yükseltme ihtimali bu enflasyonist ve deflasyonist tesirlerin nisbî önemine ve ekonominin noksan, tam veya aşırı istihdam durumunda bulunup bulunmamasına bağlıdır. Ekonomi hangi istihdam durumunda bulunursa bulunsun yukarıdaki deflasyonist tesirler enflasyonist tesirleri aşıyorsa fiyatlar genel seviyesi düşer; ekonomi noksan istihdam dengesinde bulunuyorsa ve enflasyonist tesirler deflasyonist tesirleri aşıyorsa fiyatlar genel seviyesi değişmez, reel gelir artar; Ekonomi tam veya aşırı istihdam durumunda bulunuyorsa ve gelir vergisinin enflasyonist tesirleri deflasyonist tesirlerini aşıyorsa reel gelir değişmez, fiyatlar genel seviyesi yükselir. İktisaden az gelişmiş-ülkelerde kıt istihsal amili sermaye olduğuna ve birçok alanda emeğin tam istihdamına varılmadan sermayenin boğum noktaları istihsalı tıkadığına göre, bu ülkelerde gelir vergisinin enflasyonist tesirleri deflasyonist tesirlerini aşıyorsa fiyatlar genel seviyesinin tam istihdama varmadan da yükselmesi beklenebilir.

Yukardaki tahlilden bazı vergi politikası sonuçları da çıkarılabilir. Meselâ gelirin az çok eşit dağıldığı az gelişmiş bir ülkede devlet yatırımlarını finanse etmek ve büyümeyi hızlandırmak amacıyla alınan bir gelir vergisi özel sektörde doğuracağı istihsal kısıcı tesirler yüzünden, tasarlanan amacın aksine, büyümeyi yavaşlatabilir mi? Gelirin az çok eşit şekilde dağıldığı az gelişmiş bir ülkede fert başına gelir düşük, verginin gelir tesiri nispeten büyüktür. Öyleyse gelir tesirinin ikame tesirini aşması ihtimali fazladır. Az gelişmiş ülkelerde sanayi, sendikacılık ve toplu iş akdi pek gelişmemiştir, fertlerin çalışma saatlerini arttırma imkânları büyüktür. İş bölümü çok gelişmediğine göre, verginin istenmiyen tesir-

lerinin kaynakların dağılımındaki etkinliği azaltma ihtimali azdır. Fertlerin gelirleri arasındaki fark büyük olmadığına göre verginin istenmiyen inkısam tesirleri büyük olmaz. Demek ki az gelişmiş bir ülkenin strüktürü verginin istenmiyen tesirlerini küçültücü yönde çalışmaktadır. Yukardaki tahlilimiz hangi şartlarda hangi nevi gelir vergisinin konması gerektiğini de çözümler. Az gelişmiş bir ülkede, cebri tasarruf amacıyla alınan vergiler mütedenni olursa, istenen sonuç en az istihlal kısıcı tesirle elde edilmiş olur. Yine, enflasyonu önlemek amacıyla alınan bir vergi fazlasıyla müterakki olursa istenen sonuç en iyi şekilde gerçekleşir, çünkü müterakki bir vergi yatırımları ve talebi en fazla kısar.

Istihlak Vergileri

Yukarda gelir vergisi konusunda vardığımız sonuçlar genellikle istihlak vergileri halinde de geçerlidir; fakat gelir ve istihlak vergileri arasındaki mahiyet farkı bazı etkenlerin enflasyonist veya deflasyonist tesirlerinin şiddetini değiştirmektedir. Öyleyse istihlak vergilerinin fiyatlar genel seviyesi üzerindeki tesirlerini anlamak için bu farkları bulup, bu farkların muhtemel sonuçlarını araştırmamız gerekir.

Toplumun tasarruf meylinin sıfır olduğunu ve gelirlerin eşit dağıldığını farzedersenek, istihlak malları üzerinden aynı nispette alınan genel bir istihlak vergisi aynı hadde mütenasip bir gelir vergisine, kısmî bir istihlak vergisi ise mütedenni bir gelir vergisine eşdeğer sonuçlar doğurur. Gelirlerin eşit olarak dağıldığı faraziyesini bırakır ve istihlak vergilerinin fakir malları üzerinden alındığını farzedersenek (ki varidat amacıyla alınan bir istihlak vergisi daha fazla bu mallara yüklenmek zorundadır) kısmî istihlak vergilerinin ric'iliği daha da artar. Gelir vergisi konusunda mütedenni vergilerin mütenasip ve müterakki vergilere nazaran emek arzını daha az azalttığını, yatırımları daha az etkilediğini görmüştük; öyleyse kısmî istihlak vergilerinin gelir vergisine nazaran daha fazla deflasyonist tesirler yarattığını söyleyebiliriz. Yine fakir mallarından alınan bir istihlak vergisi iyi bir enflasyon önleme aracıdır, çünkü istihlak meyli gelir arttıkça düşer, kısmî istihlak vergisi ric'idir, öyleyse kısmî istihlak vergisi istihlaki daha fazla kısar, daha fazla kaynağı serbest bırakır. Fakat pekâlâ kısmî bir istihlak vergisi sistemi, verginin bütün yükü ileriye doğru in'ikâs etse bile, müterakki ola-

bilir; bu halde istihlâk vergilerinin deflasyonist tesiri azahr. Yine, fakir malı üzerine konsa bile, bir istihlak vergisi geriye doğru in'ikâs ediyorsa bu verginin müterakki olması mümkündür. Burada müterakkilik derecesi istihsal amillerinin nisbî arz elastikliğine bağlı olarak değişir. Düşük gelirli istihsal amillerinin arz elastikliği ne kadar küçükse istihlak vergisi o kadar az müterakki (veya o kadar mütedenni), düşük gelirli istihsal amillerinin arz elastikliği ne kadar büyük, yüksek gelirli istihsal amillerinin arz elastikliği ne kadar küçükçe istihlak vergisi o kadar çok müterakki olur.

Yukarda tasarrufların bulunmadığını farzetmiştik. Tasarruflar göz önüne alınınca istihlak vergilerinin bir deflasyonist tesiri daha ortaya çıkar; şöyle ki, gelir vergisi ile istihlak vergisi arasındaki bir fark, gelir vergisi tasarrufu vergilendirdiği halde istihlak vergisinin tasarrufu vergilendirmemesidir. Öyleyse istihlak vergileri gelir vergisine nazaran tasarrufu daha cazip hale sokar, çünkü istihsal vergisi halinde tasarrufu arttırmakla halihazır gelirden verilen vergiyi azaltmak mümkündür; gelir vergisinden ancak geliri azaltmakla kaçılabilirdiği halde istihlâk vergisinden istihlâki kısmakla kaçılabilir. Bu durum faiz haddi değişmediği halde, tasarruftan doğan faydaların artması haline benzer (18, s. 548-51; 19, s. 79-101). Fakat istihlâk vergilerinin istihlâki geciktirme tesiri en fazla, vergilerin geçici olduğu umuluyorsa kuvvetlidir; vergilerin devamlı olacağı umuluyorsa ve ileri devrelerin fiyatların konusunda belirsizlik varsa bu tesirin kuvvetli olması beklenemez (16, s. 156). İstihlâk vergileri *belli* gelirden tasarrufu arttırabilecekleri gibi, tasarrufu vergilendirmedikleri için gayret arzı ve gelir artışına da yol açabilirler; çünkü bir fert için belli vergi miktarında istihlâk ve gelir vergilerinin gelir tesiri aynı olduğu halde, istihlâk vergisi halinde fert fazla gayretle elde ettiği marjinal gelirinin ne kadar büyük kısmını tasarrufa ayırıyorsa, gelir vergisine nazaran ikame tesiri o kadar küçük olacaktır. Öyleyse istihlâk vergisi halinde gelir tesirinin ikame tesirini aşması (işgücü arzının artması) ihtimali büyüktür. Demek ki istihlâk vergisi tasarrufları arttırma bakımından gelir vergisine nazaran daha müsaittir ve başlıca meselesi efektif talep değil sermaye yetersizliği olan az gelişmiş ülkelerde tasarrufu arttırma aracı olarak kullanılabilir.

İstihlâk vergilerinin gayret arzı üzerindeki bir diğer tesiri de verginin boş zamanın tamamlayıcısı bir mal üzerine konup konmamasına göre değişir. Mütenasip bir gelir vergisi yerine A malı üzerine aynı varidatı getirecek bir istihlâk vergisi konursa, fert, A ma-

lı boş zamanın tamamlayıcısı ise daha az boş zaman satın almak ister, A malı diğer mallara nazaran boş zamanın daha az tamamlayıcısı ise daha çok boş zaman satın almak, daha az çalışmak ister (10). Demek ki istihlâk vergileri ne kadar boş zamanın tamamlayıcısı mallar üzerine konmuşsa gayret arzının o kadar artması, verginin deflasyonist tesirlerinin o kadar büyük olması beklenebilir; veya bir vergi politikası sonucu olarak gayret arzını arttırmak isteyen bir vergi sistemi daha ziyade boş zamanın tamamlayıcısı malları vergilendirmelidir.

Fertler belli tipte bir para yanılmasına sahipler, istihlâk vergisi bir başka yoldan da deflasyonist bir tesir yaratır. Bu para yanılması fertlerin istihlâk harcamalarını sadece kullanılabilir gelirlerinin bir fonksiyonu olarak kabul ettikleri hali kapsar; para yanılması istihlâk meylinin bütün fertler için aynı olması halinde de geçerlidir. İstihlâk vergisi halinde fertlerin kullanılabilir gelirleri değişmediğini göre fertler istihlâk vergisi konduktan sonra da vergi konmadan önceki kadar istihlâk harcamasında bulunacaklardır. Öyleyse fert bu istihlâk harcamaları sırasında T kadar istihlâk vergisi ödemişse, reel istihlâki vergi öncesine nazaran T kadar azalmıştır. Devlet vergi varidatını harcadığı zaman harcamalar T kadar artmış, geliri T kadar artan fertler ise bunun cT kadarını (c =marjinal istihlâk meyli) harcamışlardır. Vergi ödeyicisinin istihlâki T kadar azaldığına ve devlet harcamaları T kadar arttığına göre bu ikisi birbirini götürür ve sonuç olarak T kadar bir istihlâk vergisi harcamaları cT kadar arttırmış olur. Gelir vergisi halinde T kadar bir vergi harcamaları T kadar arttırdığına ve marjinal istihlâk meyli (c) birimden küçük olduğuna göre istihlâk vergilerinin deflasyonist tesirinin daha büyük olduğunu söyleyebiliriz; istihlâk vergilerinin yol açtığı harcama artışı marjinal istihlâk meylinin doğrusal bir fonksiyonu olduğuna göre marjinal istihlâk meyli ne kadar küçükse istihlâk vergilerinin deflasyonist tesiri de o kadar büyük olur. Yine, gelir vergisi halinde T kadar vergi T kadar harcama artışına yol açtığına göre denk bütçe çarpanı birime eşitti; para yanılması varsa istihlâk vergisi halinde T kadar vergi cT kadar harcama artışına yol açtığına göre istihlâk vergisinin denk bütçe çarpanı marjinal istihlâk meyline eşit olmakta ve ancak marjinal istihlâk meyli birime eşitse her iki verginin deflasyonist tesiri birbirine eşit olmaktadır. Fakat bu tahlil ancak istihlâk vergilerinin ileri doğru in'ikâs ettiği ve her iki verginin eşit gayret arzı değişmesine yol açtığı faraziyeleri altında tutarlıdır.

Vasıtalı vergilerin fiyatlar genel seviyesi üzerindeki tesirleri incelenirken sık sık baş vurulan bir tahlil aleti de Fisher'in mübadele denklemidir. Miktar teorisinin bu versiyonuna göre para miktarında, paranın tedavül sür'atinde, mübadeleye giren mal miktarında bir değişiklik yoksa fiyatlar seviyesinin değişmesi beklenmemelidir. Bir istihlâk vergisinin paranın tedavül sür'atini ve mübadeleye giren mal miktarını değiştirmesi beklenemez, öyleyse para miktarı sabit tutulursa istihlâk vergilerinin fiyatlar genel seviyesini değiştirmesi beklenmemelidir. Bu izah tarzı kabul edilemez, çünkü paranın miktarı tutulsa da bir istihlâk vergisi halinde paranın tedavül sür'atini ve mübadeleye giren mal miktarını etkiliyen çeşitli amiller vardır. Yukarıda istihlâk vergileri ve devlet harcamalarındaki bir artışın toplam harcamaları denk bütçe çarpanı vasıtasıyla arttırdığını görmüştük; öyleyse toplam para talebi de artmaktadır ve istihlâk vergisi halinde paranın tedavül sür'atini sabit kalacağı söylenemez. (Devlet harcamaları sabitse, fakat yalnız gelir vergisi yerine istihlâk vergisi ikame ediliyorsa istihlâk vergisinin para talebi yönünden daha deflasyonist tesirler doğurmayacağı (21, s. 270) da söylenemez, çünkü yukarıda para yanılması varsa istihlâk vergisi halinde denk bütçe çarpanının gelir vergisi haline nazaran daha küçük olduğunu görmüştük. Bu iki verginin alternatif deflasyonist (enfasyonist) tesirleri ancak para yanılması yoksa, veya toplumun marjinal istihlâk meyli birime eşitse birbirine eşit olur). Yine, istihlâk vergileri halinde mübadeleye katılan mal miktarının değişmeyeceği de söylenemez; yukarıda istihlâk vergisi halinde çeşitli amillerin emek, tasarruf ve yatırım arzını etkilediğini söylemiştik, öyleyse istihsale katılan istihsal amili miktarı değişirken mübadeleye katılan istihsalin sabit kalması beklenemez. (Ve yine toplam para talebi ve/veya istihsal değişirken para miktarının niçin sabit tutulması gerektiğini anlamak da güçtür; Aşırı enfasyonist veya deflasyonist temayüller olmadıkça para arzı para talebinden bağımsız değildir.)

Bütün bu söylediklerimiz istihlâk vergileri halinde miktar teorisinin iyi bir yaklaşım olmadığını göstermesine rağmen, açıklamalarımız fiyatlar genel seviyesindeki değişimin yönünü gösterecek nitelikte değildir. Belli bir istihlâk vergisi halinde fiyatların düşme temayülü mü, yoksa yükselme temayülü mü göstereceği ancak genel bir denge modeli vasıtasıyla anlaşılabilir. Fakat bir mal üzerine konan istihlâk vergisinin fiyatlar genel seviyesini bazı hallerde düşürebileceği, bazı hallerde yükseltebileceği basit bir misalle gös-

terilebilir. Ekonomide sadece iki endüstri bulunduğunu (A, B), bunlardan A endüstrisinin artan, B endüstrisinin azalan maliyetler altında istihsalde bulunduğunu farzedelim. Fiyatlardaki *mutlak* değişmeyi araştırmadığımıza göre istihlâk vergisinin gelir tesirini ihmal edebiliriz; bu, varacağımız sonucun doğruluk derecesini değiştirmez. Bu durumda A malı üzerine bir istihlâk vergisi konsun, devlet vergi varidatını B malı satın almında kullansın ve başlangıç hipotezlerimizin sonucu olarak A'nın fiyatı yükselsin, B'nin fiyatı düşsün. A'nın fiyatındaki nisbî artışla B'nin fiyatındaki nisbî düşüşün birbirine eşit olması için hiçbir sebep yoktur, çünkü iki endüstrinin arz ve talep elastikliği farklıdır. Fiyatların ters yöndeki bu nisbî değişmesi birbirine eşit değilse fiyatlar genel seviyesinin ne yönde değişeceği A ve B fiyatlarının nisbî değişme haddine bağlı olacaktır. A'nın fiyatındaki nisbî artış B'nin fiyatındaki nisbî düşüşten daha büyükse fiyatlar genel seviyesi yükselecek, aksi halde düşecektir. Fakat A ve B fiyatlarının ters yöndeki nisbî değişme haddi birbirine eşit olsa bile, bu, fiyatlar genel seviyesinin sabit kalması demek değildir, çünkü bu malların fiyat endeksindeki tartıları birbirinden farklı olabilir. Bu halde A'nın tartısı büyükse fiyatlar genel seviyesi yükselecek, B'nin tartısı büyükse fiyatlar genel seviyesi düşecektir. Demek ki fiyatlar verginin konduğu ve devlet talebinin yöneldiği malların arz elastikliği ve fiyat endeksindeki tartıları farklı olduğu için de değişebilir. Sade iki endüstrili bir model için geçerli olan bu hal çok sayıda endüstri göz önüne alındığı zaman da geçerli olmak gerekir. Gerek üzerine vergi konan mallar, gerek devlet talebinin yöneldiği malların sayısı arttıkça, arz elastikliği ve tartıların tesiri daha çok alana yayılır, fiyatlar genel seviyesi üzerindeki tesirin de küçülmesi beklenebilir. Fakat para talebi üzerindeki denk bütçe tesiri göz önüne alınınca istihlâk vergisinin fiyatları arttırma ihtimali artar. Bu misalden istihlâk vergisine miktar teorisinin uygulanmasıyla ilgili şu genel sonuca da varılabilir : miktar teorisi ancak verginin gayret tesiri sıfır, üzerine vergi konan ve devlet harcamalarının yöneldiği malların arz, talep elastiklikleri, fiyat endeksindeki tartıları aynı olduğu ve denk bütçe tesirinin göz önüne alınmadığı hallerde geçerlidir.

İstihlâk vergisi sonunda fiyatlar genel seviyesi yükselmişse fiyatları eski seviyesine doğru iten bir mekanizmanın harekete geçeceği söylenebilir. Fertler, nasıl fiyatlar genel seviyesi düşerken ellerindeki likit kıymetlerin reel değeri arttığı için istihlâk harcamalarını arttırırlarsa, ellerindeki likit kıymetler (para) sabitken is-

tihlâk vergilerinin uyardığı fiyatlar genel seviyesi yükseliyorsa, el-lerindeki likit kıymetlerin reel değeri azaldığı için reel istihlâkleri-ni azaltırlar. Bu deflasyonist tesirin yanında yatırımları etkiliyen bir diğer tesir de şudur. İstihlâk vergileri fiyatlar genel seviyesini yükseltiyorsa muamele saikiyle para talebi artar, para miktarı sa-bit olduğuna göre faiz haddi yükselir, bu da yatırımları azaltır (4, s. 85 - 6). Demek ki reel likit depolar tesiri gerek istihlâki gerek ya-tırımı kısabilir, verginin fiyat tesirini önleyebilir. Fakat bu tesirin ne kadar bir sürede kendini göstereceği ve ne dereceye kadar etkin olacağı konusunda kesin bir şey söylenemez.

Vasitalı vergilerin fiyatlar genel seviyesi üzerindeki tesiri ko-nusunda yaygın bir diğer yaklaşım da Brown - Rolph yaklaşım-dır (5, 27). Bu yaklaşım sabit devlet harcaması fakat değişik istih-sal vergisi haddinde fiyatların muhtemel değişme yönünü araştırır. Bu yaklaşım şu başlangıç faraziyelerinden hareket eder : (a) vergi varidatı devlet harcaması şekline dönüşmez (para talebi sabittir), (b) bütün mal ve istihsal amili piyasalarında tam rekabet şartları caridir, (c) bütün istihsal amillerinin arz elastikliği sıfırdır. Bu başlangıç faraziyelerinden istihlâk vergilerinin müstehlike aksetme-diği, vergi yükünün istihsal amilleri arasında elde ettikleri gelirler nispetinde dağıldığı sonucuna varılır : bir kısım satın alma gücü istihlâk vergisi yoluyla çekildiğine göre, toplam istihlâk harcamala-rı azalır, bu, toplam istihsal amili talebinin azalmasına yol açar, istihsal amilleri ancak daha düşük bir fiyatta tamamen istihdam edi-lebilir; bütün istihsal amilleri talebi aynı nispette azaldığına ve bü-tün istihsal amillerinin talep elastikliği sıfır olduğuna göre her istihsal amilinin gelirindeki nisbî azalış birbirine eşit olur; fiyatlar genel seviyesi değişmez, fakat her istihsal amili, gelir düştüğü için, sabit nakdî gelirden fiyatlar genel seviyesi yükselmiş gibi, daha az mal ve hizmet satınalabilir. Dayanılan faraziyelerin gerçek dışılığı bir yana, zaten hiç kimse *sadece vergi toplamının* fiyatlar genel se-viyelerini yükselteceğini iddia etmemiştir.

Sonuç olarak şunları söyleyebiliriz. İstihlâk vergileri gelir ver-gilerine nazaran daha fazla deflasyonist tesirlere sahiptir. Fakat enflasyonu önleme aracı olarak kullanılmalarından büyük fayda umulamaz, çünkü bu vergiler ric'idir, vergi yükü aynı enflasyon gi-bi daha fazla düşük gelirliiler üzerinde kalır. İstihlâk vergilerinin fi-yatlar genel seviyesi üzerindeki tesirleri, gelir vergisinde olduğu gi-bi, saydığımız çeşitli amillerin nisbî enflasyonist (deflasyonist) te-

sirine bağlıdır. İstihlâk vergisinin doğurduğu deflasyonist tesirler enflasyonist tesirleri aşıyorsa fiyatlar genel seviyesi düşer, istihlâk vergisinin doğurduğu enflasyonist tesirler deflasyonist tesirleri aşıyorsa fiyatlar genel seviyesi yükselir.

BİBLİYOGRAFYA

1. BLACK, D., *The Incidence of Income Taxes*, London, Macmillan and Co. Ltd., 1939.
2. BOULDING, K. E., *Economic Analysis*, Third Edition, London, Hamish Hamilton, 1955, s. 824 - 26.
3. BREAK, G. F., «Income Taxes, Wage Rates, and the Incentive to supply Labor Services,» *National Tax Journal*, VI (1953), 333 - 52.
4. BROWN, E. C., «Analysis of Consumption Taxes in Terms of the Theory of Income Determination,» *American Economic Review*, XL (1950), 74 - 89.
5. BROWN, H. G., «The Incidence of a General Output or Sales Taxes,» *Journal of Political Economy*, XLVII (1939), 254 - 62.
6. BROWNLÉE, O. H., «Taxation and the Price Level in the Short Run,» *Journal of Politic Economy*, LXII (1954), 26 - 34.
7. BUTTERS, J. K., THOMSON, L. E., and BOLLINGER, L. L., *Effects of Taxation: Investment by Individuals*, Boston, Harward University Graduate School of Business Administration, 1953.
8. CLARK C., «Public Finance and Changes in the Value of Money,» *Review of Economics and Statistics*, XXXIV (1952), 232 - 42.
9. COOPER, G., «Taxation and Incentive in Mobilization,» *Quarterly Journal of Economics*, LXI (1951), 43 - 66.
10. CORLETTE, W., and HAGUE, D. C., «Complementarity and the Excess Burden of Taxation,» *Review of Economic Studies*, 1953 - 54, 21 - 30.
11. DOMAR, E. D., and MUSGRAVE, R. A., «Proportional Income Taxation and Risk - Taking,» *Quarterly Journal of Economics*, LVIII (1944), 388 - 422.
12. DUE, J. F., «Toward a General Theory of Sales Tax Incidence,» *Quarterly Journal of Economics*, LXVII (1953), 253 - 66.
13. FRIEDMAN, M., «The Welfare Effects of an Income Tax and an Excise Tax,» *Journal of Political Economy*, LX (1952), 25 - 34.
14. FUJITA, S., «Changes in Tax Structure and the Level of National Income,» *Osaka Economic Papers*, VIII (1960), 41 - 62.
15. GOODE, R., «The Income Tax and the Supply of Labor,» *Journal of Political Economy*, LVII (1949), 428 - 38.
16. GOODE, R., «Anti-Inflationary Implications of Alternative Forms of Taxation,» *American Economic Review*, XLII (1952), 147 - 61.
17. HAAVELMO, T., «Multiplier Effects of a Balanced Budget,» *Econometrica*, XIII (1945), 311 - 19.
18. HENDERSON, A. M., «The Case for Indirect Taxation,» *Economic Journal*, LVIII (1948), 538 - 54.

19. KALDOR, N., *An Expenditure Tax*, London, G. Allen and Unwin Ltd., 1955.
 20. LITTLE, I. M. D., «Direct versus Indirect Taxes,» *Economic Journal*, LXI (1951), 577 - 84.
 21. MORAG, A., «Deflationary Effects of Outlay and Income Taxes,» *Journal of Political Economy*, LXVII (1959), 266 - 75.
 22. MUSGRAVE, R. A., «On Incidence,» *Journal of Political Economy*, LXI (1953), 306 - 23.
 23. MUSGRAVE, R. A., *The Theory of Public Finance*, Tokyo, McGraw Hill Book Company Inc., 1959.
 24. PAINTER, M. S., and MUSGRAVE, R. A., «The Impact of Alternative Tax Structures on Personal Consumption and Saving,» *Quarterly Journal of Economics*, LXII (1948), 475 - 99.
 25. PECHMAN, J. A., and MAYER, T., «Mr. Colin Clark on the Limits of Taxation,» *Review of Economics and Statistics*, XXXIV (1952), 232 - 42.
 26. ROBBINS, L., «On the Elasticity for Income in Terms of Effort,» *Economica*, X (1930), 123 - 29.
 27. ROLPH, E. R., «A Proposed Revision of Excise Tax Theory,» *Journal of Political Economy*, LX (1952), 102 - 16.
 28. SCHWARTZ, E., «The Distorting Effects of Direct Taxation,» *American Economic Review*, XLI (1951), 139 - 49.
 29. SMITH, D. T., «Note on Inflationary Consequences of High Taxation,» *Review of Economics and Statistics*, XXXIV (1952), 243 - 48.
 30. WALD, H. P., «The Classical Indictment of Indirect Taxation,» *Quarterly Journal of Economics*, LIX (1945), 577 - 97.
 31. WALKER, D., «The Direct - Indirect Tax Problem,» *Public Finance*, X (1955), 153 - 77.
 32. WALLICH, H. C., «Income Generating Effects of a Balanced Budget,» *Quarterly Journal of Economics*, LIX (1944), 78 - 92.
-

sirine bağlıdır. İstihlâk vergisinin doğurduğu deflasyonist tesirler enflasyonist tesirleri aşıyorsa fiyatlar genel seviyesi düşer, istihlâk vergisinin doğurduğu enflasyonist tesirler deflasyonist tesirleri aşıyorsa fiyatlar genel seviyesi yükselir.

BİBLİYOGRAFYA

1. BLACK, D., *The Incidence of Income Taxes*, London, Macmillan and Co. Ltd., 1939.
2. BOULDING, K. E., *Economic Analysis*, Third Edition, London, Hamish Hamilton, 1955, s. 824 - 26.
3. BREAK, G. F., «Income Taxes, Wage Rates, and the Incentive to supply Labor Services,» *National Tax Journal*, VI (1953), 333 - 52.
4. BROWN, E. C., «Analysis of Consumption Taxes in Terms of the Theory of Income Determination,» *American Economic Review*, XL (1950), 74 - 89.
5. BROWN, H. G., «The Incidence of a General Output or Sales Taxes,» *Journal of Political Economy*, XLVII (1939), 254 - 62.
6. BROWNLEE, O. H., «Taxation and the Price Level in the Short Run,» *Journal of Politic Economy*, LXII (1954), 26 - 34.
7. BUTTERS, J. K., THOMSON, L. E., and BOLLINGER, L. L., *Effects of Taxation: Investment by Individuals*, Boston, Harward University Graduate School of Business Administration, 1953.
8. CLARK C., «Public Finance and Changes in the Value of Money,» *Review of Economics and Statistics*, XXXIV (1952), 232 - 42.
9. COOPER, G., «Taxation and Incentive in Mobilization,» *Quarterly Journal of Economics*, LXI (1951), 43 - 66.
10. CORLETTE, W., and HAGUE, D. C., «Complementarity and the Excess Burden of Taxation,» *Review of Economic Studies*, 1953 - 54, 21 - 30.
11. DOMAR, E. D., and MUSGRAVE, R. A., «Proportional Income Taxation and Risk - Taking,» *Quarterly Journal of Economics*, LVIII (1944), 388 - 422.
12. DUE, J. F., «Toward a General Theory of Sales Tax Incidence,» *Quarterly Journal of Economics*, LXVII (1953), 253 - 66.
13. FRIEDMAN, M., «The Welfare Effects of an Income Tax and an Excise Tax,» *Journal of Political Economy*, LX (1952), 25 - 34.
14. FUJITA, S., «Changes in Tax Structure and the Level of National Income,» *Osaka Economic Papers*, VIII (1960), 41 - 62.
15. GOODE, R., «The Income Tax and the Supply of Labor,» *Journal of Political Economy*, LVII (1949), 428 - 38.
16. GOODE, R., «Anti-Inflationary Implications of Alternative Forms of Taxation,» *American Economic Review*, XLII (1952), 147 - 61.
17. HAAVELMO, T., «Multiplier Effects of a Balanced Budget,» *Econometrica*, XIII (1945), 311 - 19.
18. HENDERSON, A. M., «The Case for Indirect Taxation,» *Economic Journal*, LVIII (1948), 538 - 54.

19. KALDOR, N., *An Expenditure Tax*, London, G. Allen and Unwin Ltd., 1955.
 20. LITTLE, I. M. D., «Direct versus Indirect Taxes,» *Economic Journal*, LXI (1951), 577 - 84.
 21. MORAG, A., «Deflationary Effects of Outlay and Income Taxes,» *Journal of Political Economy*, LXVII (1959), 266 - 75.
 22. MUSGRAVE, R. A., «On Incidence,» *Journal of Political Economy*, LXI (1953), 306 - 23.
 23. MUSGRAVE, R. A., *The Theory of Public Finance*, Tokyo, McGraw Hill Book Company Inc., 1959.
 24. PAINTER, M. S., and MUSGRAVE, R. A., «The Impact of Alternative Tax Structures on Personal Consumption and Saving,» *Quarterly Journal of Economics*, LXII (1948), 475 - 99.
 25. PECHMAN, J. A., and MAYER, T., «Mr. Colin Clark on the Limits of Taxation,» *Review of Economics and Statistics*, XXXIV (1952), 232 - 42.
 26. ROBBINS, L., «On the Elasticity for Income in Terms of Effort,» *Economica*, X (1930), 123 - 29.
 27. ROLPH, E. R., «A Proposed Revision of Excise Tax Theory,» *Journal of Political Economy*, LX (1952), 102 - 16.
 28. SCHWARTZ, E., «The Distorting Effects of Direct Taxation,» *American Economic Review*, XLI (1951), 139 - 49.
 29. SMITH, D. T., «Note on Inflationary Consequences of High Taxation,» *Review of Economics and Statistics*, XXXIV (1952), 243 - 48.
 30. WALD, H. P., «The Classical Indictment of Indirect Taxation,» *Quarterly Journal of Economics*, LIX (1945), 577 - 97.
 31. WALKER, D., «The Direct - Indirect Tax Problem,» *Public Finance*, X (1955), 153 - 77.
 32. WALLICH, H. C., «Income Generating Effects of a Balanced Budget,» *Quarterly Journal of Economics*, LIX (1944), 78 - 92.
-

TARIM SEKTÖRÜNÜN VERGİLENDİRİLMESİ

ve

ARAZİ VERGİLERİ

Sevim GÖRGÜN

Arazi vergisi en eski vergilerden biridir. Tarihten evvelki zamanlarda bu verginin uygulandığını gösteren vesikalar mevcuttur. M. E. 2000 yılında Çin'de ve Mısır'da arazi vergisi için hazırlanmış kadastro kayıtları bulunmuştur. Bunun bir sebebi arazi vergisinin tatbikinin, özellikle tek vergi nisbeti uygulanırsa, tatbiki çok kolay olmasıdır. Vergi mevzuunun gayri menkul olması, kolaylıkla ayırdedilip ölçülmesi ve vergi ödeyicisinin (mal sahibi veya kiracı) tayinindeki kolaylıklar, en ilkel toplumlarda bile devletin bu vergiyi uygulamasını mümkün kılmıştır.

Arazi vergilerinin çok eski zamanlarda tatbik edilmesinin ikinci bir sebebi ise, ilkel toplumlarda tarımsal faaliyetlerin toplam iktisadî faaliyet içindeki oranının çok yüksek olmasıdır. Üretimin büyük ölçüde tabii kaynaklara bağlı olduğu ekonomilerde, devlet masrafları için gerekli harcamaların karşılanmasında bu kaynaklara başvurmak tabii bir çözümlü yolu idi.

Arazi vergileri toplam devlet gelirleri içindeki önemlerini ticaret ve sanayinin gelişmesine kadar muhafaza etmişlerdir. Endüstrileşme ile toprak istihsal faktörü olarak nisbî önemini kaybetmiş ve tarımsal istihsalin toplam istihsal içindeki payı azalmıştır. Bunun yanı sıra vergi teorisinde ve prensiplerinde meydana gelen değişiklikler ve netice olarak gelir vergilerinin yaygın bir şekilde tatbiki, arazi vergisi ile birlikte diğer bütün servet vergilerinin önemlerinin azalmasına sebep olmuştur.

Zamanımızda, gelişmiş memleketlerde arazi vergisi servet vergilerinin bir parçası olarak tatbik edilmekte ve genellikle bu verginin varidatından mahallî idareler faydalanmaktadır. Diğer servet vergilerinde olduğu gibi bu verginin varlığı servet gelirlerinin emek

gelirlerinden daha yüksek oranlarda vergilendirilmesini gerektiren sosyal adalet kaideleri ile izah edilmektedir. Servet çeşitlerinin artması ve ileri sanayi memleketlerinde servetin daha ziyade menkul kıymetler halinde elde tutulması, bu memleketlerde araziden elde edilen vergi varidatının toplam servet vergileri varidatı içindeki önemini de azaltmıştır. Kısaca, ileri memleketler maliyesinde arazi vergilerinin oldukça önemsiz bir rol oynadığı söylenebilir.

Geri kalmış ekonomiler için ise durum değişiktir. Bu memleketlerin birçoğunda tarımsal faaliyetler halen millî gelirin büyük bir kısmını temin etmektedir. Sanayileşmeye rağmen, tarım sektörünün nisbî önemi ileri memleketlerden çok daha yüksektir, meselâ Türkiye'de olduğu gibi, bu durum, tarım sektörünün devlet masraflarına millî gelire yaptığı ilâveye uygun bir şekilde iştirak etmesini gerektirmektedir. Her ne kadar tarım sektörünün vergi ödiyebilme gücü bu sektörün yarattığı gelirin mutlak miktarı kadar, dağılımı ile de ilgili ise de, bu gibi memleketlerde çoğunlukla çok büyük ve çok küçük işletme tipleri yaygın olduğundan, tarım sektöründe vergilendirilebilecek bir kapasite mevcuttur.

Bu kapasitenin diğer sektörlerde olduğu gibi gelir vergisi yolu ile devlet sektörüne transfer edilmesi idarî bakımdan çok güçtür. Gelir vergisi ileri batı ülkelerinde bile ziraat sektörüne başarı ile uygulanamamaktadır. Bunun bir sebebi ziraî faaliyetin bazı özelliklerinden dolayı, modern muhasebe metodlarının ziraî işletmelere tatbikinin doğurduğu güçlüklerdir. Meselâ, ziraat sektöründe diğer faaliyet kollarında olduğu gibi carî masraflarla yatırım harcamalarını bazı belirli kriterler kullanarak ayırmak her zaman mümkün değildir. Ziraî işletmelerin bazı giderler o senenin mahsulü ile doğrudan ilgili olmakla beraber aynı zamanda toprağın verimini uzun devrede arttırarak yatırım harcamaları özelliği gösterirler, meselâ, su tesisleri ve gübreleme gibi. İkinci bir zorluk ziraî işletmelerin teferruatlı gelir ve gider hesapları tutacak elemanlara sahip olmamalarından ve bu tip işletmeciliğe lüzum görmemelerinden ileri gelmektedir. Bu sebeplerden dolayı, ziraî gelir vergisinin uygulandığı birçok memleketlerde, özellikle orta ve küçük işletmelerde, matrahın (net gelirin) hesaplanmasında gerçek istihsal masrafları değil, götürü indirimler kullanılmaktadır.

Az gelişmiş ülkelerin şartları tarım sektörüne gelir vergisinin tatbikine daha az uygundur. Genel kültür seviyesinin ileri memle-

ketlere nazaran çok daha düşük olması ve özellikle, tarımla meşgul olan nüfusun büyük bir oranının, okuma yazma bilmemesi gelir vergisinin esası olan net gelirin hesaplanmasının gerektirdiği muhasebe metodlarının kullanılmasını büsbütün güçleştirmektedir.

Bu memleketler aşağıda belirtilen üç çözüm yolundan birini seçebilirler.

1 — Ziraf gelirleri gelir vergisinin dışında bırakmak.

2 — Net gelirin hesaplanmasını kolaylaştıracak bazı tedbirler olarak ziraat sektörüne gelir vergisini uygulamak.

3 — Ziraf gelirleri vasıtalı bir şekilde vergilendirmek.

Üçüncü yol tercih edilirse verginin mevzuu ve matrahı gelir değil, fakat ziraf gelirle olan yakın bağlantısından dolayı, onu temsil ettiği kabul edilen bir belirtidir. Bu istihsal edilen veya satılan mahsulün miktarı veya kıymeti olabileceği gibi, istihsale iştirak eden faktörlerden birinin miktarı veya değeri de olabilir.

Karine olarak seçilen unsurun gelirle yakın bir ilgisi varsa, vergi yükünü gerçek gelire uygun bir şekilde tesbit etmek mümkün olur. Meselâ mahsulün istihsal veya satış değeri verginin esası olarak kabul edilirse, ziraf geliri ve ziraf gelirden meydana gelen değişiklikleri yakından takip etmek mümkündür. Ancak bu çeşit karine nelerin gerçeğe uygun bir şekilde tesbiti hemen hemen gelirin hesaplanması kadar güçtür. İstihsal faktörlerinin ve özellikle sabit bir unsur olan toprağın karine olarak kullanılması, eğer kadastro gibi bazı temel müesseseler mevcutsa veya nisbi bir kolaylıkla temin edilebilecekse, vergi tatbikatı bakımından daha elverişlidir. Bu durumda ise, muayyen bir değerde veya büyüklükte bir arazinin mevcudiyeti her zaman belirli bir gelirin varlığını karine teşkil etmeyeceği için, gerçek gelirle yakın bir bağlantı kurmak her zaman mümkün olmayabilir.

Yukarda belirtilen çözüm yollarından hangisinin daha elverişli olduğu ancak bir memleketin sosyal, ekonomik ve politik düzeni ve iktisat politikasından beklenen neticelerle ilgili olarak pragmatik bir şekilde tayin edilebilir. İktisat politikasının bütünü için olduğu gibi vergi politikasının da etkenliği tatbik edileceği memleketde mevcut müesseselere bağlıdır. Zamanımızca en iyi vergi yoktur, an-

cak belirli şartlar altında ve tayin edilmiş bazı hedeflere varmak için bir vergi şekli diğerlerinden daha uygun olabilir.

Bu yazıda mevzu ve matrahı arazinin büyüklüğü veya değeri olan fakat bir servet unsuru olan araziye değil, bu araziden temin edilen geliri vergilendirmeyi hedef tutan vergilerin sektörler arası ve sektör içinde in'ikâsını inceleyerek, bu çeşit vergilerin ziraf gelirlerin vergilendirilmesindeki etkenliğini ve ziraat sektörünün kendi içinde vergi yükünün ne şekilde dağılacığını tesbit etmeye çalışacağız.

I — ARAZİ VERGİSİNİN SEKTÖRLER ARASI İN'İKÂSİ

Tam rekabetin mevcut olduğu bir ziraf ekonomide - piyasada küçük işletmeler faaliyettedir, istihsal faktörleri seyyaldır ve fiat kontrolleri yoktur - tatbik edilecek arazi vergisinin tipine göre vergi yükünün sektörler arası dağılımı aşağıda belirtildiği gibi olacaktır.

A. *Arazi biriminin vergilendirilmesi :*

Arazi birimini matrah alan ve işletme büyüklüğü, toprağın verimliliği, mahsul çeşidi, piyasaya yakınlık veya uzaklık gibi hususlardan doğan farkları gözetmeksizin arazi birimine eşit miktarlarda uygulanan vergilerde, marjinal işletme de vergiye dahil olduğu için, verginin nihaî mükellefi müstehlik olacaktır. Marjinal işletme istihsali ile emeğe, yatırılan sermayeye ve müteşebbise normal bir gelir temin eden işletme olduğu için, vergiden doğan munzam yükünden dolayı maliyetlerini karşılayamazsa istihsale devam etmeyecektir. Neticede fiatlar daha yüksek bir seviyede dengeye gelecektir.

Fiatlar yükselince aynı büyüklükte bir arazi veya eşit maliyetlerle daha çok mahsul elde eden işletmeler vergiyi müstehlike in'ikâs ettirdikleri gibi kârlarını da arttıracaklardır.

Meselâ dönüm başına 50 TL. bir vergi konursa, satışlarından her dönüm için ortalama 500 TL. elde eden işletme, 50 TL. vergiyi istihsal masraflarına ilâve edecek ve fiatlarını bu munzam masrafı karşılayacak şekilde ayarlıyarak satışlardan elde ettiği geliri 550 liraya yükseltecektir. Bir dönümden 1000 TL. değerinde mahsul elde

eden diğer işletme, tam rekabette tek fiyat mevcut olduğu için, mahsulünü aynı fiattan satacak ve 1100 TL. hasılat temin edecektir. Vergiyi ödedikten sonra geri kalan 50 TL. kârına bir ilâvedir.

Arazi birimine eşit miktarları uygulayan bir vergi, mahsul fiyatlarını yükseltecek, fakat müstehlikin ödediği fiyat farkını ancak bir kısmı vergi olarak devlete gidecek, kalanı ise marjinal olmayan işletmelerin kârlarını arttıracaktır.

B. Arazi rantının vergilendirilmesi :

Toprağın, onu diğer istihsal faktörlerinden ayıran önemli bir özelliği vardır. Sabit bir istihsal faktörü olan toprağın istihsale kattığı pay emek veya fedakârlık sonucu olmayıp, tabiatın yaratıcı kuvvetinden doğmaktadır. Tabiatın yaratıcı kuvvetinin hudutlu olması ve topraklar arasında eşit şekilde dağılmaması, ondan istifade edebilmek için, toprağı mülkiyetinde bulunduran kişilere bir bedel, rant, ödenmesini gerektirmektedir. Bütün topraklar aynı verimliliğe sahip olmadığı için, bu verime karşılık ödenen rant değişik olacaktır.

Rantın bütününe veya bir kısmının vergi yolu ile devlet sektörüne aktarılmasında vergi yükü müstehlike in'ikâs ettirilemeyecektir, çünkü piyasa fiyatını tayin eden marjinal işletme vergi dışı kalacaktır. Marjinal işletme, işlenen topraklar arasında en verimsizine sahip olan işletmedir ve elde ettiği hasıla ancak ücret, faiz ve normal bir kârı karşıladığı için, sırf toprağın verimliliğinden doğan bir fazla değer, rant yaratamayacaktır. Toprağın daha verimli olmasından dolayı maliyetleri daha düşük olan işletmelerde ise ücret, faiz ve kâr ödemeleri ile istihdal edilen ürünün değeri arasında müsbet bir fark olacak ve bu fark toprağın nisbî verimliliğine uygun olarak değişecektir.

Rant üzerine konan vergiler müterakki vergiler olacak, ve fiyatları tayin eden değişkenler arasındaki dengeyi değiştirmedeği için, toprak sahibi tarafından ödenecektir.

Rantın vergilendirilmesi, iktisatçı düşünürleri eskidenberi meşgul etmiş bir mevzudur. İşçinin, tasarruf sahibinin ve müteşebbisin gelirlerine tesir etmediği için bu vergi iktisadî tesirler ve sosyal adalet bakımından uygun görülmiştir. Ancak, rantın vergilendirilmesi pratik bakımdan hemen hemen imkânsızdır. Çünkü, toprağın tabif

hassalarının yarattığı kıymeti, toprağa yatırılan sermayenin istih-sale kattığı paydan ayırmaya birçok hallerde imkân yoktur. Toprak için ödenen kira aynı zamanda gübreleme ve sulama gibi toprağa yapılan devamlı yatırımların bedelidir.

C. Arazi değerinin vergilendirilmesi :

Bu çeşit vergilerde matrah toprak rantı değil, arazinin kira bedeli, sermaye kıymeti gibi toprağın tabii ve sonradan yatırımlarla ilâve edilmiş kıymetini temsil eden miktarlardır. Bu vergiler piyasada bir bedel karşılığı muamele gören bütün araziye içine aldığı için, marjinal işletmede vergiye dahil olacaktır. Sermaye gelirinin vergilendirilmesi yatırımları ve netice olarak istihsal azaltacaktır. Vergi nisbetlerinin yüksek tutulması ücretlere tesir ederek, emeğin başka sahalara kaymasına sebep olursa istihsaldeki azalış daha fazla olacaktır. Uzun devrede fiyatlar daha yüksek bir seviyede tesbit olacak ve vergi müstehlike in'ikâs' edecektir.

Sonuçları özetliyecek olursak, eğer ziraat mallar ve istihsal faktörleri piyasasında tam rekabet mecutsa, rant üzerine konan vergiler hariç, arazi vergilerinin yükü müstehlike aktarılacaktır. Eğer piyasada tam rekabet şartları mevcut değilse netice değişik olacaktır.

Diğer sektörlerle mukayese edilecek olursa, normal şartlar altında ziraat sektöründe çok sayıda küçük işletmenin mevcut olması ve piyasa ile ilgili bütün değişkenlerin - işletmeler, istihsal faktörleri ve istihsal edilen mahsul gibi - az çok homojen olmalarından dolayı tam rekabet şartlarının önemli bir ölçüde gerçekleştiği düşünülmürse de, bilhassa geri kalmış ekonomilerde durumun böyle olmadığı görülür¹.

Birçok memleketlerde ziraat mahsul fiyatları doğrudan doğruya veya dolaylı bir şekilde kontrol edilmektedir. Bu durumda fiyatlar piyasa şartlarına göre meydana gelmediği için bu şartlara uygun olarak değişmeyecektir. Meselâ, mahsul fiyatları devlet tarafından tesbit edilmişse, verginin fiyatlar yolu ile müstehlike in'ikâsı mümkün değildir. Ziraatde kullanılan istihsal kaynaklarının seyyaliyeti-

1) Wald, Haskell P, Taxation of Land in Underdeveloped Economies, Harward Law School International Program in Taxation - Harward University Press Cambridge, Massachusetts 1959, sayfa 92 - 99.

nin fazla olmaması vergi in'ikâsını önliyen diğer bir unsurdur. Toprak sabit bir istihsal faktörü olduğu için çiftçilik ve hayvancılıkta kullanılan arazinin diğer istihsal sahalarına kayması, meselâ mesken yapımında kullanılması, şehirleşme gibi bazı dış tesirlere bağlıdır. Ziraatle meşgul olan nüfus umumiyetle iktisadî hadiseler karşısında rasyonel davranmaz ve fiat değişikliklerine karşı fazla hassas değildir. Çiftçilik ve hayvancılıkla geçinen kişiler, toprağa sadece bir geçim vasıtası olarak değil aynı zamanda örf ve adetleri ile bağlıdır. Bunun dışında ziraî nüfusun diğer sahalara kayması, kendi bilgi ve tecrübesi ve diğer faaliyet kollarında mevcut iş imkânları ile hudutlanmıştır. Geri kalmış memleketlerde ziraat sektöründe gizli işsizliğin yaygın olması, bu hudutların oldukça dar olduğunu gösterir. İstihsal faktörlerinin diğer sahalara kayması için gerekli başka bir şart, bu sektörlerin vergi yükü bakımından daha elverişli bir durumda olmalarıdır. Genellikle geri kalmış memleketlerde bunun aksi bir durum mevcuttur.

Ziraat sektörünün yukarıda belirtilen özellikleri arazi vergisinin müstehlike in'ikâs edebilme imkânlarını azaltır. Ancak, eğer tarım mallarına olan talebin elastikiyeti çok düşük, meselâ sifıra yakınsa, verginin müstehlike in'ikâs etme imkânları artacaktır. Nüfusu büyük bir hızla artan düşük gelirli memleketlerde istihlâk malı olarak kullanılan tarım mahsullerinin talep elastikiyeti oldukça düşüktür.

II — ARAZİ VERGİSİNİN SEKTÖR İÇİNDE İN'İKÂSI

Ziraat sektörü içinde faaliyet gösteren başlıca iktisadî gruplar, toprak sahibi, kiracı, işçi, kredi temin eden müesseseler ve şahıslar ve araçlardır².

Vergi yükünün ziraat sektöründe nasıl dağıldığını tayin eden en mühim faktör devletin iktisat politikasıdır. Meselâ devletin ilkel fiatlarını yükselterek verginin aracıya in'ikâsını, kanunî faiz haddini düşürerek kredi müesseselerine in'ikâsını kolaylaştırabilir.

Devlet politikası dışında verginin yukarıda belirtilen gruplar arasında in'ikâsını bu grupların iktisadî güçleri tâyin edecek ve ana hatları itibarile aşağıda belirtildiği gibi olacaktır.

2) a. g. e., s. 99 - 107.

Ücretler eğer asgarî geçim seviyesinde tesbit edilmişse, verginin işçilere in'ikâsı çok gc olacaktır. cret hadlerinin kanunla tesbit edildiği haller için de aynı Şey söylenebilir. Bu gibi durumlarda gizli in'ikâs yolları açık olabilir. Bilhassa ziraat işçisi teşkiltlanmamışsa ve bir baskı grubu meydana getiremiyorsa mesken ve yiyecek gibi menfaatlerde ve aynen ödenen ücretlerde yapılacak kısıntı ile vergi yükünün bir kısmı bu gruba aktarılabilir.

Kredi temin eden müesseseler ve şahışlar ile, müstahsil ile müstehlik arasında bağ kurmakdan başka, birçok hallerde kredi de temin eden aracılardan ziraat sektöründe iktisadî bakımdan en kuvvetli gruplarını teşkil ederler. Bu gruplara vergiyi in'ikâs ettirmek imkânı mahduttur. Vergi borcunu ödemek için ifti kred temin etmek ister veya mahsulünü ucuz fiata elinden çıkarmak zorunda kalırsa, bu grupların lehine olur.

Vergi yükünü genellikle, toprak sahibi ile kiracı paylaşacaklardır. Kiralar piyasada ayarlanıyorsa ve toprağın arz elastikiyeti düşükse arazi sahibi vergiyi kiracıya in'ikâs ettiremez. Bu durumda kanunî mükellef kiracı olsa bile hakikî mükellef arazi sahibi olacaktır, çünkü ifti vergiyi derse emeğinin ve yatırımlarının payını alamıyacak ve toprağı işlemekten vaz geçecektir. Toprağa olan talebin azalması kiralarda düşürecek ve vergi mal sahibine in'ikâs edecektir. Eğer fiatlar piyasada ayarlanmayıp geleneksel usullerle tesbit ediliyorsa kısa devrede vergi diyenin üzerinde kalacak, uzun devrede ise arazi sahibi ile kiracının iktisadî durumlarına bağlı olacaktır. Eğer toprak sahibi kiracıyı tam olarak istismar ediyorsa vergiyi in'ikâs ettiremez. Eğer kiracı toprak için diyebileceği azami miktarı demiyorsa ve verimli arazi az, nüfus çoksa vergi kiracıya in'ikâs ettirilebilir. Toprağı ve nüfusu bol olan memleketlerde ise kiracı ve toprak sahibinin durumları arasında bir denge olduğu için, kiranın iktisadî faktörlere göre tayini nisbeten mümkündür.

TÜRKİYE'DE MALİ KAZANIN BUGÜNKÜ DURUMU

Recep TURGAY

Ankara İktisadî ve Ticarî İlimler Akademisi

Zamanımızın devleti, ferde çok yaklaşmış, onun günlük hayatına inmiş ve bu müşterek mesaisinin hasılası üstündeki payının hudutlarını çok ileriye götürmüştür. Bunun neticesi olarak bitaraf yani malî vergiler terk edilmiş, bu vergiler yerlerini politik vergiye (İmpôt Politique) düzenleyici vergiye terk etmiştir. Bu durum vatandaşlara bazı kuvvetli teminatların verilmesini gerektirmiş ve bu teminatlardan en mühimmini tarh olunan vergilere karşı itiraz ve temyiz yollarına müracaat imkânının sağlanması teşkil etmiştir.

Vergilerin, tarh, tahakkuk ve tahsilinin kanunlara uygun şekilde yürütülmesi, bu sahada kazai bir kontrolün kurulması ile mümkündür. Böylece idare tarafından tarh edilen vergi ve ceza ile ilgili olan vatandaşların hak ve menfaatleri, teminat altına alınmış olur. Bu da ancak, vergi ihtilâflarının idareye bağlı olmayan hâkim selâhiyetini haiz kazai merciler tarafından karara bağlanması imkân dahiline girer.

19 uncu asra kadar vergi sistemleri hukukî mesnetten mahrum basit bir takım kaidelerden ibaret bulunuyordu. Vergi ihtilâfları maliye ilminden çıkarılan birtakım prensiplere göre hal ediliyordu. Asrımızda vergilerin son derece çeşitlenmesi, vergi yükünün eskisine kıyaslanamayacak şekilde ağırlaşması ve ferdlerin iktisadî varlıklarına vergi yoluyla müdahalenin artması, vergi ihtilâflarını çoğaltmış, bunların halli için mütehasıs elemanlardan müteşekkil bağımsız mahkemelerin kurulmasını gerektirmiştir.

Muhtelif memleketlerde vergi kazası üç şekilde organize edilmiştir :

- 1 — Malî yargı adli yargıya bağlanmıştır. (İngiltere'deki sistem)
- 2 — Malî yargı idarî yargıya bağlanmıştır. (vasitasız vergiler ve muamele vergisi konusunda Fransa'da carî sistem)
- 3 — Malî yargı müstakildir. (Almanya'daki sistem)

Bu tiplere sahip başlıca memleketlerin malî yargı sistemleri hakkında kısa bazı açıklamalar yapmak, memleketimizdeki durumun mukayese edilmesi ve binnetice iyi anlaşılması bakımından faydalı olacaktır.

İngiltere'de :

Vergi ihtilâflarının tetkikinde İngiltere'de tatbik edilen usul, diğer memleketlerinkine benzememektedir. İlk itirazlar (General Comissioners) denilen heyetlere yapılır. Bu hey'etler her division için azami yedi olmak üzere herkesin itimadına lâıyk insanlar arasından seçilirler. Ve bu işi şeref ve hemşehrilik gayesi ile yaparlar. Şu kadar ki bu kurul sadece maddî bakımdan nihaî kararlar verebilmektedirler. Bir de (Special Comissioners) ler vardır. Bunlar özel bir kaza teşkilâtı mahiyetinde (Treasury) Hazine tarafından İç gelirler dairesinin yüksek kademeli memurları arasından seçilirler. Londra'daki özel bir salonda toplanarak yargı görevi ifade ederler. Ancak, her sene veya icabı hale göre tesbit ve ilân edilen listeler gereğince İskoçya'da ve İrlânda'da itiraz duruşmaları yaparlar.

Malî yargı teşkilâtının ikinci ve mühim kademesi yüksek mahkeme (High Courts) lerdir. Bu mahkemeler ve bu mahkemelerin kararları İngiliz hukukuna hayatîyet verir. İngiltere'de ayrıca yüksek vergi mahkemesi, vergiler temyiz komisyonu yoktur. Vergi dâvaları temyizen yüksek mahkemelere gider. İtiraz komisyonu durumunda olan (General ve Special Comissioners) lerin kararlarına karşı hukukî noktadan (Poin of law) itiraz edilebilir.

Yüksek mahkemeler denilen adlî kademe aslında iki dereceye ayrılmaktadır. a) Yüksek mahkemeler, (High Courts) b) İstinaf mahkemeleri diyebileceğimiz (Courts of Appeal) iki kademedен teşekkül ederler. Bu mahkemelerde dâvalar titizlik ve azamî sür'atle neticelendirilir. Halk ve tatbikatçılar arasındaki her iki kademeye yüksek mahkeme denilmekle beraber (High Courts) ın kararlarına karşı (Court of Appeal) e müracaat olduğundan ikincisi daha yüksek kademeyi teşkil eder. İstinaf mahkemesi tatbikatta çok defa nihaî yargı mercii olur.

Lordlar kamarası yargı teşkilâtının en son mercii olmakla beraber ihtilâfın birçoğu istinaf mahkemesinde son bulur. Bunun sebebi İngiltere'de avukatlara ödenen ücret fazla olduğundan mükellefler Lordlar kamarasına müracaat etmezler. Diğer bir sebep te

(Court of Appeal) hakimi neticeye varmak için herşeyin görüldüğü ve konuşulduğuna kani olur ve duruşmayı nihai karara bağlayarak Lordlar kamarasına gitmesine lüzum olmadığına karar verebilir. Bu takdirde dâva Lordlar kamarasına gitmez. Lordlar kamarası (House of Lords) bünyesi itibariyle teşrii bir organ olmasına rağmen nihai yargı mercii olarak kısmen farklı bir veçhe adeta hakikî bir kaza organı manzarası arz edebilmektedir. Lordlar kamarasında malî ihtilâflara bakan (Appelate Judicature Committee) denilen iki komisyon bulunmakta ve bu komiteler Lordlar kamarası adına ihtilâfları dinleyip tetkik edip karara bağladıklarından bir nevi kaza mercii durumunda bulunmaktadırlar.

Fransa'da :

Vergi ihtilâflarının hal yolları belli ana prensiplere istinat etmekle beraber Fransız bünye ve karakterine uygun hususiyetler taşımaktadır. İdarî kararların tatbikinden doğan ihtilâflar (Contentieux Administratif) olarak ele alınmakta ve bu mefhum ihtilâflı kaza (Jurisdiction Contentieuse) ile ihtilâfsız kazayı (Jurisdiction Gracieuse) içine almaktadır.

İhtilâfsız kaza (Jurisdiction Gracieuse) yolu kanunî şekilde tesis edilmiş olan vergiye karşı fakirlik veya herhangi bir zaruret dolayısıyla ödeyememe durumuna düşülmesi halinde idarenin lütfuna sığınarak verginin veya cezanın kısmen veyahut tamamen kaldırılması için müracaatta bulunulmasıdır. Tatbikatta ihtilâf idare ile mükellef arasında her hangi bir kaza organı harekete geçirilmeksizin hal edilmektedir. Meselenin kaza mercilerine intikal etmiş veya etmemiş olması veya karara bağlanmış bulunması böyle bir müracaata mani değildir. Böylece ihtilâflar masrafsız ve sür'atle hal edilmekte, idarî mahkemelere ancak mühim ve nazik meseleler intikal etmekte ve idarî mahkemelerin rahatça çalışmaları sağlanmaktadır.

İhtilâflı kaza (Jurisdiction Contentieuse) ile ilgili meselelerde ise yerine göre iki çeşit kaza organlarından biri harekete geçmektedir.

A — Adli kaza mercileri :

- 1 — Bidayet mahkemeleri (Tribunaux de première instance)
- 2 — İstinaf mahkemeleri (Cour d'appel)

3 — Temyiz mahkemesi (Cour de cassation) olmak üzere üç safhayı ihtiva etmektedir.

B — İdarî kaza mercileri :

1 — İdarî mahkemeler (Tribunaux administratifs)

2 — Devlet Şurası (Conseil d'état) olmak üzere iki kademeli organize edilmiştir.

Fransa'da vasıtasız vergi ihtilâfları ile muamele vergisi (Taxes sur le Chiffre d'affaires) konusunda idarî yargı karar verir. Vasıtalı vergilerle (muamele vergisi tabiatıyla hariç) kaydiyle idaresine (Enregistrement) a ait ihtilâflar adlî mahkemelerce görülür. Cezâî sorumluluğu gerektiren haller için ayrıca ceza mahkemeleri yetkilidir.

Amerika'da :

Bu memlekette ihtilâfların % 95 inden fazlası uzlaşma yoluyla hal edilir. Mükellefler tarafların menfaatlerini gözeterek ihtilâfların çoğunu dostane bir şekilde hal eden (District Director) e itirazda bulunurlar. Bu safhada umumiyetle mükelleflerle maliye idaresi anlaşmaya varırlar. Bittabi vergi ziyai ve tesbit edilen hileli haller bundan hariç kalır. Anlaşma vaki olmadığı ahvalde mükellef idarenin yaptığı vergilendirmenin kifayetsizliğine dair bir tebliğ hazırlar ve 24 gün içinde (Tax Court) vergi mahkemesine müracaat eder. Mükellef Amerika haricinde ise bu müddet 150 gündür. (Tax Court) gelir vergisi, veraset ve intikal vergisi ve artan kârlar üzerinden alınan vergiler mevzuunda ihtisas sahibidir. Hazine Vekâletine bağlı bağımsız bir kaza merciidir. Merkezi Washington şehrinde olup 16 hakimden müteşekkildir. Fakat genel olarak hakimler zaman zaman Amerika'nın belli başlı şehirlerine dağılırlar. Ve gittikleri yerlerde tek hakimli olarak faaliyette bulunurlar. Mahkeme tarafları davet ederek duruşma yapar. Duruşmada mükellef kendisini temsil ettirebilir. Malî mahkemenin kararı gerek mükellef (gerek idare tarafından İstinaf mahkemesi nezdinde. itiraz mevzuu yapılabilir.

Bu müracaatlar beyanın yapıldığı District servislerinin bulunduğu mıntıkadaki istinaf mahkemesine yapılır. Şayet tarhiyatın yapıldığı bu yerlerde İstinaf mahkemesi yoksa müracaat (District of Colombia) yani Washington şehrindeki İstinaf mahkemesine yapılır. En nihayet Washington şehrinde bulunan (Court Supreme)

denilen yüksek mahkeme (ki bu mahkeme aynı zamanda anayasa mahkemesi vazifesi yapar) istinaf mahkemelerinin kararlarını nihâî merci olarak inceler.

Tatbikatta vergi mahkemesine intikal eden ihtilâflar bir yılda 5.500 civarındadır. Meselâ, 1957 yılında 8,807 noksan beyanda bulunan mükelleften 3496 sı muamele görmüştür. Aynı sene Tax Court'un hükmettiği işin sayısı 850 ve İstinaf mahkemelerine akse-den 300 ve (Court Supreme) e intikal eden hadiselerin adedi ise 10 civarındadır¹.

Almanya'da :

Almanya'da vergi ihtilâfları kazâî yollara baş vurulmadan önce uzlaşma yoluyla hal edilir. Uzlaşmaya varılamıyan vergi ihtilâflarında ise idare nezdinde yapılan (ön itiraz) dan sonra hususî vergi mahkemeleri ve yüksek Maliye divanından müteşekkil malî kaza mercilerine baş vurulur.

U z l a ş m a :

Almanya'da vergi incelemesi sonunda mükellefle usulen bir konuşma (Besprechung) yapılır. Bu konuşmada vergi matrahı üzerinde bir anlaşmaya varılamadığı ahvalde ikinci ve nihâî bir müzakere (Schlussbesprechung) daha yapılarak ihtilâfın halli cihetine gidilir. Bu son konuşmada mükellefle anlaşmaya varılması uzlaşmanın esasını teşkil eder. Tatbikatta her türlü hâdise ve mes'eleler hakkında uzlaşmaya varılabilir. Amortismanlar, değerlemeler ve hatta kazancın miktarı dahi uzlaşma konusu olabilir. Meselâ, kayıt tutmayan bir mükellefin kazancı hakkında uzlaşma yapılabilir. Ve çok kerre bu anlaşma bir pazarlık (Kuhhandel) mahiyetini alır. Bu son konuşmaya taraflar hey'etler halinde iştirâk ederler. Mükellef icabında memurlarını, müşavirini, avukatını müzakereye getirir. Maliye idaresi ise toplantıya vergiyi tarh eden servis şefini, vergi dairesi müdürünü, hatta başkaca mütchassis elemanlarını iştirâk ettirir.

Son konuşmada ihtilâf bütün veçheleri ile açıklanır. Mükellefin istediği müsamaha ve atıfet üzerinde durulur. İyi niyet havası içinde bir uzlaşmaya varmaya çalışılır. Ve ekseriya da müsbet bir neticeye varılır. Görüşmede bir neticeye varılmaması halinde dahi ha-

1) Statistique et études financières Mai 1960, Page 662.

dise önceden her türlü maddî ve hukukî cepheleri ile müzakere ve münakaşa edilir. İhtilâflı noktalar hakkında tarafların görüşleri tebellâğ etmiş olur.

Uzlaşmada kararlaştırılan hususlar tarafları bağlarsa bu bağlılık maliye karşısında bilgi bakımından yetersiz durumda olan ve manevî tazyik altında bulundurulduğu zehabına düşmesi muhtemel mükelleflere teşmil edilmez. Diğer batı memleketlerinde olduğu gibi uzlaşma vergi cezaları için dahi tatbik olunur. Ceza bakımından varılan uzlaşmalar bir zabıtla tesbit edilir. İdarenin ayrıca cezaî takibata tevessül etmiyeceği, buna mukabil mükellefin de kararlaştırılan cezayı kayıtsız, şartsız kabul ettiği zabıtta ifade olunur. Bu zabıt üzerine mükellefler kanunî yollara gidemezler. Fakat atıfet talebi ile cezanın indirilmesini isteyebilirler.

Vergi dairesi uzlaşma yetkisini Vergi Usul Kanununun meşhur 94 üncü maddesindeki Vergileme ile ilgili her türlü vesikaları «ihbarname ve idarî kararları» tahakkuk ve itiraz safhalarının herhangi yerinde geri alarak iptal, tâdil, tashih selâhiyetine sahip olduğu hakkındaki hükümden alır.

M a l î Y a r g ı :

Federal Almanya'da malî yargı sistemi üç dereceli olarak organize edilmiştir. 1 — Ön itiraz, 2 — Dâva açma, 3 — Temyiz.

1 — Ön itiraz (Einspruch) :

Ön itirazın mercii vergi komisyonlarıdır. Bu komisyonlar vergi dairesi müdürünün başkanlığı altında vazife gören halk temsilcilerini de içine alan, fakat daha ziyade idarî bir merci karakterini arz eden birer uzlaşma müessesesidir. Bağımsız değillerdir. Ön itiraz vergi ihtilâflarını önleyici bir tedbir olarak uzlaşmanın yani vergileme ile ilgili idarî muamelelerin bir devamıdır. İhtilâfların Maliye mahkemelerine aksetmeden önce bir kere daha esaslı surette gözden geçirilmesine imkân verilmektedir. Tatbikatta ön itiraz şeklindeki müracaatların % 90 ı itiraz sırasında anlaşma yolu ile hal edilir. Ancak % 10 u hakkında usulen karar verilir. Yine bu safhada da vergi ihtilâflarının halline Alman Vergi Usul Kanununun 94 üncü maddesi faydalı olmaktadır.

Bazen ön itiraz safhası atlanarak doğrudan doğruya vergi mahkemesine baş vurulabilir. Evvelce açıkladığımız gibi vergi tet-

kiki sırasında ve onu takiben mükellefle iki konuşma yapılmakta ve bunlardan nihâî olanında bir anlaşmaya (Compromis) varılmasa bile ihtilâf maddî ve hukukî yönlerden meydana çıkmakta ve Maliye İdaresinin görüşünü değiştirmeyeceği önceden anlaşılmaktadır. İşte bu hallerde müstakil olmayan komisyon nezdinde itirazda bulunmanın pratik bir faydası olmayacağı, bu yola baş vurmanın işi uzatacağı ve itiraz masrafını artıracacağı düşünülerek mükellefe itiraz atlanarak doğruca vergi mahkemesinde dâva açma hakkı tanınmıştır. Ancak bu hususta maliye dairesinin muvafakatını almak şarttır.

2 — Maliye mahkemeleri:

Ön itiraz merciinin kararı aleyhine maliye mahkemesine müracaat edilir. Bu bittabî bir vergi dâvasının açılması (Steurprozess) şeklinde olur. Maliye mahkemeleri maliye hâkimleri ile fahrî üyelerden teşekkül ederler. Mahkemenin reisi yüksek memur sınıfının orta derecelerine yükselmiş mümtaz memurlar «meselâ, vergi dairesi müdürleri gibi» arasında, âzâlar yüksek sınıfın ilk kademeleri arasından seçilir. Fahrî âzâlar ise muhtelif san'at ve meslekleri temsil eden kimseler arasından seçilirler. Bunlar kendi san'at ve mesleklerini ilgilendiren ihtilâflar görüşülürken mahkemeye iştirâk ederler. Maliye hâkimleri adliye hâkimleri statüsüne tâbi olup tamamen müstakil ve malî yargı organı mahiyetindedirler. Müzakereler alenîdir. Fakat mükellefin buna muvafakat etmesi şarttır. Vergi mahremiyeti düşüncesiyle aleniliği kabul etmezse dâvaya gizli olarak bakılır.

Aynı veya benzeri bir ihtilâf Federal Maliye Divanında görülmekte ise veyahut başka bir mahkemede görülmekte olan bir dâvanın bu mahkemenin kararına müessir olacağı anlaşılırsa mahkeme reisinin dâvayı tâlik etme yetkisi vardır. Bu suretle hem içtihatlara uygun karar verilmiş ve yargılamada da tasarruf yapılmış olur. Halen eyaletlerin her birinde eyalet idaresine bağlı olmak üzere cem'an 14 ün üstünde adette vergi mahkemesi mevcuttur.

3 — Federal Maliye Divanı:

Vergi mahkemelerinin kararları Federal Maliye Divanında temyiz edilebilir (Rechtsbeschwerde). Gerek mükellef, gerek vergi dairesi müdürleri temyiz yapmaya yetkilidirler. Temyizden gaye hukukî bir murakabe ve revizyondur. Bu itibarla temyiz sebepleri ma-

liye mahkemesi kararının mer'î hukuka veya hukukî kıymet taşıyan vesikaların muhteviyatına açıkça aykırı bulunması veyahut da kararın usul bakımından ağır bir kusuru bulunması gibi haller olabilir. Federal maliye divanı bir reis (divan reisi) müteaddit senato reisleri (daire reisleri) ve federal maliye hâkimlerinden terekküp eder.

Yüksek divanın başkanı Maliye Bakanı olup üyeleri yargıçları seçme komisyonu tarafından kaydı hayat şartıyla seçilirler ve her türlü hâkim teminatını haizdirler. Kararlar, maliye mahkemesi kararlarının tasdiki veya kaldırılması şeklinde tecelli eder. Bazen yüksek divan re'sen tetkik yetkisine dayanarak hadiseyi yeniden karara bağlar, yahut mahkemenin kararını bozmakla iktifa eder. Federal maliye divanı temyiz mercii olarak gördüğü vazife yanında ayrıca bir istişare organı ve vergi tatbikatından doğan şikâyetlerin karar mercii olarak faaliyette bulunur. Yüksek divan idarecilere, mükelleflere ve müşavirlere vergi tatbikatının Jürispüridansını teşkil eden kazâî kararıyla yol gösterir. Bazen yeni hadiseler zuhur eder, kanunlar değişir ve derhal halli gereken hukukî problemler ortaya çıkar. Bu ahvalde divanın istişarî mütalâasına baş vurulur. Ancak bu istişarî mütalâalar hiçbir zaman bağlayıcı bir içtihat mahiyetini almaz.

Memleketimizde halen çalışmalarına devam eden (Vergi Reform Komisyonu) da yurdumuz için Almanya'da uygulanmakta olan bağımsız malî yargı sisteminin kabulünün uygun olacağını mütalâa etmiştir².

Türkiye malî yargı sistemi :

Yurdumuzda halen tatbik edilmekte olan malî yargı sistemi komisyonlar (İtiraz ve Temyiz Komisyonları) ve idarî mahkemeden (Danıştaydan) mürekkep bir manzara arz etmektedir. Vergi ihtilâfları birinci derecede itiraz, ikinci derecede temyiz komisyonu tarafından tetkik edilmektedir. Temyiz Komisyonunun kararı nihâî olmakla beraber Danıştay Kanununun 24 üncü maddesi gereğince nihâî temyiz yoluyla Danıştaya da baş vurmak imkânı mevcut olduğundan filiyatta itiraz dereceleri bu suretle üçe çıkmış bulunmaktadır. Gümrük vergilerinin hallinde ise evvelâ hakem kuruluna baş vurulmakta, bu kurulun kararları aleyhine de Danıştaya itiraz edilmektedir.

2) Vergi reform komisyonunun malî yargı hakkındaki ön raporu.

Cumhuriyetin kuruluşundan evvelki devrelerde Fransız usulünün tesiri altında kalınmış, Şurayı Devletin tesisinden sonra her bir vergi kanununa konulan hükümlerle genel olarak bidayet, istinaf hususunda ilçe ve il meclisi idarelerine ve temyiz için de Danıştaya müracaat hakkı tanınmıştır. İdare meclislerinin işleri çok olduğu için ihtilâfların halli işi yine mal memurlarının eline kalmıştır. O zamanlar Danıştay'da dâvalara bakacak bir daire mevcut olmadığından Danıştaya verilen kararlar ilâm mahiyetini alamamış, ve Sadarettten tasdik edilmedikçe infaz edilememiştir. Vasıtalı vergilerle, kanunlarında merci gösterilmeyen vergilere ait ihtilâflar adliye mahkemelerinde hal edilmiştir.

Cumhuriyet devrinde vergi kanunları ıslah edilirken vergi ihtilâflarının halli yetkisi idare meclislerinden alınmış, vasıtasız vergilerle onlara kıyas edilen vergiler için idarî komisyonlar ihdas edilmiş, vasıtalı vergiler yine adli kazaya bağlanmıştır. Fakat vasıtasız vergilerle onlara kıyas edilen vergiler için mercilerde birlik sağlanamamıştır. Meselâ, bina vergisi ihtilâfları tahrir ve tâdillerine karşı istinaf komisyonlarında, hayvanlar vergisi ihtilâfları idare hey'etinde, kazanç vergisi ihtilâfları en büyük mal memuru riyasetinde Belediye ve Ticaret odalarından seçilen âzâlardan kurulu bir komisyonda görülmüştür. Veraset, İntikal ve muamele vergileri için ayrı komisyonlar kurulmuştur. Bunların hepsi birer idarî komisyondan ibaret olduğu gibi inceleme usullerinde de beraberlik sağlanamamıştır.

Yurdumuzda müstakil idarî kaza merciinin ilk kuruluşunu 1926 yılında Kazanç Vergisi Kanunu sağlamıştır. Bu kanunla bazı şehirlerde Muvazzaf İtiraz Komisyonları kurulmuş, ikinci derecede yargı yetkisini haiz bir merci olarak Ankara'da Vergiler Temyiz Komisyonu ihdas edilmiştir. Bu merciler ilk zamanlarda yalnız kazanç vergisi ihtilâflarını incelerlerken sonradan diğer vergilere de bakmaya başlamışlardır. 1939 yılına kadar bu şekilde gelmiş, bu yılda yürürlüğe konulan 3692 sayılı kanunla malî yargı konusunda birliğe doğru esaslı bir adım atılmıştır. Bu kanunla yalnız irat ve servet vergilerini değil (Gümrük ve pul vergileri dışında kalan) vergilerin halli itiraz ve temyiz komisyonlarına tevdi edilmiştir.

Bu kanunla Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa göre kıyas yoluyla yapılmakta olan malî tebligat hakkında sarîh hükümler konulmuştur. Muhtelif vergi kanunlarında ayrı ayrı kabul edilmiş

olan itiraz ve temyiz süreleri birleştirilmiş, sürelerin başlama tarihleri, idare namına kimlerin itiraz ve temyiz yetkilerini kullanacağı, itiraz ve temyiz dilekçelerinin nereye verileceği, komisyonlarca nasıl inceleme yapılacağı ve temyiz komisyonunun bozma kararları üzerine ne gibi muamele yapılacağı bu kanunda belli edilmiştir.

İtiraz komisyonlarının teşekkül tarzları da değiştirilmiştir. O zamana kadar bina ve arazi vergilerinde, bina vergisi itirabı tetkikatını yapan istinaf komisyonları beşer kişiden mürekkep olup, iki üyesini en büyük mülkiye ve maliye memurları teşkil etmekte idi. Muvazzaf itiraz komisyonu reislerini Adalet Bakanlığı tâyin ettiğinden bu komisyonların başına vergi işlerinde çalışmamış kimseler tâyin olunmuştu. Ankara, İzmir ve İstanbul dışındaki şehirlerde itiraz komisyonları en büyük mülkiye memurunun başkanlığında illerde gelir müdürleri, ilçelerde gelir memurları ile, ticaret odası bulunmayan yerlerde belediyece seçilen birer üyeden kurulmuştu. 3692 sayılı kanunla muvazzaf itiraz komisyonu başkanlarının Adalet, Maliye, Ticaret, Bina ve Arazi Vergileri için Adalet, Maliye, İç İşleri Bakanlıklarınca gösterilecek birer aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilerek tâyin olunması kabul edilmiştir.

Muvazzaf itiraz komisyonu kurulan il merkezleri haricinde kalan il ve ilçe merkezlerinde itiraz komisyonu mahallin en büyük mülkiye memurunun başkanlığı altında en büyük maliye memuru ve bina ve arazi vergileri için en büyük özel idare memuru ve ticaret odasınınca, bulunmayan yerlerde belediyece kendi âzâları arasından veya hariçten seçilecek bir üyeden kurulmuştur. Bundan başka muamelesi çok olan İstanbul şehri ile Maliye Bakanlığınca lüzum ve ihtiyaç görülecek yerlerde bina ve arazi vergileri için de muvazzaf komisyonlar teşkil edilmesi esasları kabul edilmiştir.

1939 yılına kadar biri bina ve arazi vergilerine ait olmak üzere yekdiğerinden müstakil üç Temyiz Komisyonu Ankara'da vazife görmekte idi. Bu ayrılık içtihat birliğine ve komisyonların bir heyet halinde toplanmasına ve bir elden idaresine mani teşkil ettiğinden bütün vergiler için bir Temyiz Komisyonu kurulması ve bunların müteaddit dairelere ayrılması sağlanmıştır. Aynı zamanda Temyiz Komisyonu başka ve üyelerinin Adalet, Maliye, İç İşleri ve Ticaret Bakanlıklarınca gösterilecek altışar namzet arasından Bakanlar Kurulunca seçilmesi ve tâyin olunması kabul olunmuştur.

Vergi Usul Kanunu hazırlanırken yeni vergi sisteminin yürütülebilmesi ve yerleşmesi, ancak çok sağlam temellere dayanan bir ma-

lî kaza cihazının mevcudiyetine ve bunun gayet iyi işlemesine bağlı olduğu ve yeni vergi sisteminin ancak ilmî ve ileri bir görüşün, bir malî (Jurisprudence) ın ışığı altında memleketin özelliklerine intibak etmek suretiyle gelişeceği ve memlekette emniyet ve sür'atle işleyen (Jurisprudence) ı yaratacak yetkiyi haiz bir malî kazaya ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Ancak malî yargıya hangi istikamette bir veçhe lâzımgeldiği yeni vergi sisteminin tatbikine geçilmeden kat'iyetle kestirilemeyeceği nazara alınarak daha ileri bir şekil verilmekten ziyade tatbikatta görülen bazı usul eksikliklerinin 5655 sayılı kanunla tamamlanması ile iktifa olunmuştur.

Bu kanunla gayri muvazzaf itiraz komisyonlarının ancak basit vergilere ait ihtilâfları tetkik ve hal etmeleri ve gelir vergisi gibi bilgi ve ihtisas istiyen vergilere ait ihtilâfların çözülmesi işinin muvazzaf komisyonlara bırakılması cihetine gidilmiştir. Bu maksatla birkaç büyük şehre hasredilen muvazzaf itiraz komisyonları diğer iller için birkaç il bir bölge sayılmak suretiyle bölge itiraz komisyonları halinde kurulmuştur.

Bina ve arazi vergileri gibi nisbeten basit sayılabilen veya miktarı az olan vergilerle bölge muvazzaf komisyonlarının meşgul edilmesi, asıl işlerini selâmetle görmelerine engel olacağı düşünülerek gayrimuvazzaf komisyon teşkiline de yer verilmiştir. Böylelikle bir kısım tâli işlerin tetkiki gayrimuvazzaf komisyonlara ve mühim işlerin incelenmesi de bölge muvazzaf komisyonlarına tevdi edilmiştir.

Temyiz Komisyonu ile, Muvazzaf İtiraz Komisyonu başkan ve üyelerinin teminatlı bir durumda bulunarak görevlerini tesirden azade ve tarafsız bir surette yapabilmelerini sağlamak amacı ile tâyin, terfi ve nakilleri ile haklarında inzibatî ceza tatbiki gibi hususların Maliye Müsteşarının başkanlığı altında Gelirler Genel Müdürlü ile Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve Temyiz Komisyonundan seçilecek üyelere kurulu Ayırma meclisi kararına göre yapılması kabul edilmiştir.

Ancak, 1950 yılından sonraki devrede bu şekilde kurulan ve işleyen malî kaza sistemi ve teşkilâtının kifayetsiz olduğu ve vatandaşlara emniyet sağlayacak mükemmeliyette bulunmadığı nazara alınarak mütehasıs ve teminatlı hâkimlerden müteşekkil bağımsız bir malî kaza sisteminin kurulması yolunda son günlerde çalışmalara başlanmıştır. Netekim halen faaliyette bulunan vergi reform komisyonunun genel çalışma plânının 10 uncu bölümünü malî yargı konusu teşkil etmektedir.

Buraya kadar malî kazanın doğuşunu, diğer batı memleketlerindeki organizasyonunu ve memleketimizde geçirdiği safhaları kısaca izah ettik. Bugünkü durumunu maliye teşkilâtında uzun süren idarî, Temyiz Komisyonu üyesi olarak kısa bir süre ile ifa ettiğim kazaî görevim esnasında edindiğim bilgilere göre anahatlarıyla açıklamaya çalışacağım. Bu görüşmemizde malî kaza organları organizasyon ve faaliyetleri bakımından incelenecektir.

İtiraz komisyonları :

Bugün halen memleketimizde biri muvazzaf, diğeri gayrimuvazzaf olmak üzere iki çeşit itiraz komisyonu mevcuttur. Muvazzaf itiraz komisyonları her ilde bulunmaz. Yalnız Maliye Bakanlığının tâyin edeceği illerde veya bölgelerde kurulur. Halen İstanbul'da dört, Ankara'da iki, İzmir, Bursa ve Adana'da birer Muvazzaf İtiraz Komisyonu vardır. Gayrimuvazzaf İtiraz Komisyonları ise bu il ve bölgeler dışında il ve ilçe merkezlerinde kurulmuştur. Bu iki çeşit itiraz komisyonlarının bünyelerinin teşekkül tarzı birbirinden farklıdır. Muvazzaf itiraz komisyonları bir başkan ve iki üyeden, gayrimuvazzaf itiraz komisyonları bir başkanla üç üyeden teşekkül eder. Muvazzaf komisyonların başkan ve üyeliklerine Hukuk, İktisat, Siyasal Bilgiler Fakültelerinden veya İktisadî ve Ticarî İlimler Akademisinden veya bunlara muadil yabancı fakülte ve okullardan mezun olup ta en az beş yıl vergi işleriyle ilgili servis ve vazifelerde çalışmış elemanlar tâyin edilir. Muvazzaf itiraz komisyonu başkan ve üyelerinin tâyin, terfi, nakil, tahvil ve re'sen emekliye sevkleri ayırma meclisinin teklifi üzerine müsterek kararla alınır. Ve memurin kanunundaki inzibatî cezalar ayırma meclisinin kararı ile Maliye Bakanı tarafından uygulanır.

a — Ayırma Meclisi Başkanının Maliye Müsteşarı, bir üyenin Gelirler Genel Müdürü olması dolayısıyla tâyin, terfi gibi muamelelerde Maliye Bakanlığı görüşü hâkim durumda bulunmaktadır. Başkan ve üyelerin sicil muameleleri ve dosyaları Maliye Bakanlığı tarafından tanzim ve muhafaza edilmekte ve bu sebeple ayırma meclisi bu elemanlara kuruluşundan beklenen teminatı sağlayamamaktadır. Bu duruma rağmen bu İtiraz Komisyonları iftiharî mucip bitaraf kararlar vermekte iseler de mükellefler tarafından maliyenin bir organı nazarı ile bakılmakta ve tarafsızlığından şüphe edilmektedir. Başkan ve üyelerin maliye teşkilâtından asgarî beş yıl vergi işleri ile ilgili servis ve vazifelerde çalışan kimseler arasından seçilmesi bu şüpheyi büsbütün arttırmaktadır.

Bu yönden vâki şikâyetlere tatbikatta sık sık rastlanmakta ve yapılan şikâyetler Danıştay'a kadar aksetmektedir. Netekim İnceleme yetkisini haiz memurlardan bir vergi kontrol memuru bir mükellefin hesaplarını inceledikten sonra tanzim ettiği rapora göre vergi dairesi mükellefe tarhiyat yapmış ve mükellef de bu tarhiyata itirazda bulunmuştur. Kontrol memuru bilâhare mükellefin itirazlarını inceleyecek itiraz komisyonuna üye tâyin edilmiş ve bir tesadüf neticesi kendi raporuna istinaden yapılan tarhiyata vâki itirazın incelenmesine iştirâk etmiş ve oy kullanmıştır. Mükellef, incelemeyi yapan elemanın itiraz komisyonu üyesi sıfatıyla karara iştirâk edemeyeceğini iddia etmiş, İtiraz ve Temyiz Komisyonları bu iddiayı red etmişlerdir. Olay Danıştaya aksetmiş, Danıştay verdiği kararda «Vergi Usul Kanununun 6 ncı maddesi ile kanun vazının vergi ihtilâflarına bakan itiraz ve temyiz komisyonlarının tarafsızlıklarını sağlamak ve bunu her türlü şüphenin üstünde bulundurmak amacını takip ettiği âşikâr olup dâvacıya vergi tarhına ve ceza kesilmesine esas olan incelemeyi yapmış ve rapor tanzim etmiş olan kontrol memurunun bu tarhiyata vâki itirazı tetkik eden komisyona üye sıfatıyla katılması ve oy vermesi komisyonun tarafsızlığı üzerinde şüphe uyandıracak mahiyet arz etmesine bîaen kanunun ruhuna aykırıdır» diye Temyiz Komisyonu kararını bozmuştur³.

b — Muvazzaf itiraz komisyonu başkan ve üyelerinin ekserisinin sadece vergi tarh ve tahakkuk işleri ile uğraşan kimseler arasından seçilmiş bulunması ve vergi incelemeleri işiyle uğraşan kimselerin bu komisyonlarda görev almamaları incelemeye dayanan ihtilâflarda verilen kararların isabetini azaltmakta ve ekseriya bilirkişi tetkikatına müracaat olunmaktadır. Pek çok ahvalde bilirkişi tetkikatına taraflarca itiraz edildiğinden ihtilâfların halli uzayıp gitmektedir.

c — İtiraz komisyonu başkan ve üyelerinin tâyin ve terfi nakil, tahvil ve re'sen emekliye sevkleri ayırma meclisi tarafından kararlaştırılmakla beraber bu teşekkül bu görevi itiraz komisyonu üyeleri hakkında komisyon başkanının tezkiye varakasına yazdığı mütalâaya dayanarak yapmaktadır. Bu itibarla ihtilâflar hakkında oy kullanırken üyelerin kendi istikballeri konusunda mütalâa verecek başkanın tesiri altında kalmamalarına imkân yoktur.

3) Danıştay 4 üncü dairesinin 14/2/1961 tarihli ve E. 58/1616, K. 61/405 sayılı kararı.

Gayrimuvazzaf itiraz komisyonları kuruldukları il veya ilçelerin en büyük mülkiye memurunun ve mazeretleri halinde tevkil edecekleri bir zatın başkanlığı altında en büyük maliye memuru (özel idarelere ait vergiler için en büyük özel idare memuru) ile Ticaret Odasınınca ve Belediye meclislerince kendi üyeleri arasından veya dışarıdan seçilecek birer, Ticaret Odası bulunmayan yerlerde Belediye meclislerince kendi azası arasından veya hariçten seçilecek iki üyeden kurulmuştur. Böylece bu komisyonlarda hükümet mümessilleri ile halk mümessilleri arasında eşitlik sağlanmıştır. Ancak bu komisyonun iki üyesi biri maliye mensubu olmak üzere memurdur. Böylece idareci olan kimselere yargı işi verilmiştir. Ayrıca başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayıldığı için memurlardan teşekkül eden üyeler kararlara hâkimdir. Bu sebeple bu komisyonları bitaraf bir kaza mercii olarak kabul etmeye imkân yoktur.

Esasen verdikleri kararlar hakkında üst mercilere bu yönden de itirazlar yapılmaktadır. Nitekim bir yoklama memurunun düzenlediği yoklama işine göre bir mükellefe tarhiyat yapılmıştır. Mükellef bu tarhiyata itiraz etmiş, bu defa yoklama işini düzenleyen yoklama memuru gayrimuvazzaf itiraz komisyonuna üye vekili sıfatı ile iştirak etmiştir. Mükellef itiraz komisyonunca verilen kararın usul ve kanuna uymadığını iddia etmiş ve kararı temyiz eylemiştir. Temyiz Komisyonunun ilgili dairesi mükellefi bakılı bularak itiraz komisyonu kararını bozmuş ise de, itiraz komisyonu eski kararında ısrar ettiğinden bu defa olay Temyiz Komisyonu Genel Kuruluna intikal eylemiştir. Temyiz Komisyonu Genel Kurulu verdiği kararda «Yoklama memurunun bilâhare yapılan bir tâyin ile asaleten veya vekâleten itiraz komisyonunda görevlendirilmesinde ve kararlara iştirââk ettirilmiş olmasında kanunî bir mani olmadığını» belirtmiştir⁴. Bu karar kanuna uygun olmakla beraber mükelleflere güven verecek mahiyette değildir.

Komisyonlara başkanlık etmesi gereken en büyük mülkiye memurları ekseriya diğer işlerini bırakıp bu komisyonlara başkanlık etmemekte ve yerlerine tevkil ettikleri memurlar da vergi işlerine vakıf olmadıkları gibi esas vazifelerinden kolaylıkla ayrılamamaktadırlar. Bu yüzden komisyonlar muntazaman toplanamamaktadırlar.

4) Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun 27/12/1962 tarihli ve 399 sayılı kararı.

Komisyonlara iştirâk eden en büyük mal memuru Maliye Teşkilâtının başında bulunması ve ilçelerin ekserisinde Malmüdürünün aynı zamanda vergi dairesi müdürlüğü görevini ifa etmesi ve vergi kanunlarının tatbikatından sorumlu bulunması sebebiyle kendisinin tarh ettiği vergilere vaki itirazları incelemeleri netice itibariyle kendi işlemleri hakkında rey vermeleri demektir. Aynı zamanda Malmüdürünün vergi dairesi müdürü sıfatıyla itiraz komisyonu kararlarına karşı idare namına itiraz selâhiyetini de haiz bulunması bu komisyonun kazaî bir kurul olma vasfını büsbütün ortadan kaldırmaktadır.

Bir de komisyonu teşkil edenler mühim mevzulara temas eden ihtilâfları isabetle hal edebilecek kadar teknik ve meslekî bilgilere sahip değillerdir.

Durumu bir iki misalle açıklamak yerinde olur :

1 — Vergi Usul Kanunu hükümlerine göre Temyiz Komisyonu, İtiraz Komisyonu kararını kanuna ve usule uygun görmediği halde re'sen nihaî de karar verebilir. Bu çeşit kararlar kesin olup aleyhlerine ancak Danıştay'da dâva açılabilir. Temyiz Komisyonunun bu şekildeki kararlarını itiraz komisyonları taraflara tebliğ etmekle yetinecek yerde bir kısım gayrimuvazzaf itiraz komisyonlarının bozma kararları gibi muameleye tâbi tuttıkları ve re'sen nihaî kararlar için de yeniden karar verdikleri görülmüştür⁵.

2 — Bir hesap uzmanı büyük bir sınaî müessesenin hesaplarını incelemiş ve o yılda bildirilen zararın 450,000 lira olmayıp 300,000 liradan ibaret bulunduğu hakkında bir rapor tanzim eylemiştir. Bu rapor vergi dairesine gelince vergi dairesi bir vergi ihbarnamesi tanzim ederek ihbarnamenin vergi matrahı ile tarh edilen vergi sütunlarına (sıfır) rakkamını yazmak suretiyle mükellefe tebliğ eylemiştir. Bu şekilde hiçbir matrahı ve vergiyi ihtiva etmeyen ihbarname muhtevasına mükellef itiraz etmiş itiraz komisyonu da bu itirazı inceleyip karara bağlamıştır. Halbuki Vergi Usul Kanunu mükellefler ve kendilerine vergi cezası kesilenlerin ancak tarh edilen vergilere ve kesilen cezalara itiraz edebileceğini bir maddesinde açıklarken diğer bir maddesinde de itirazda bulunabilmek için ver-

5) Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun 7/10/1959 tarihli ve 322 sayılı kararı Vergiler Temyiz Komisyonu Kararlar Dergisi Sayı 3, Sahife 119.

ğinin tarh edilmesini ve cezanın kesilmesini de şart koşmuştur⁶. İhtilâf konusu hadisede ortada ne tarh edilen bir vergi ve ne de kesilen bir ceza mevcut olmadığından itiraz komisyonunun böyle bir ihtilâfı incelememesi gerekirdi⁷.

3 — Vergi Usul Kanunu temyiz komisyonunun bozma kararlarının taraflara tebliğ edileceğini ve tarafların da tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde müdafaada bulunabileceğini ve itiraz komisyonlarının süresi içinde müdafaayı aldıktan veya bu süre müdafaasız geçtikten sonra gereken incelemeyi yapacağını hükme bağladığı halde⁸ gayrimuvazzaf itiraz komisyonlarının pek çok ahvalde bu usulü yerine getirmeden karar verdikleri görülmektedir⁹.

Bu misallerle çok basit mevzular hakkında dahi gayrimuvazzaf itiraz komisyonlarının karar vermekte kifâyetli durumda olmadıklarının tebarüz ettirilmesi istenilmiştir. Daha derin bilgi ve ihtisası gerektiren ihtilâflarda ise verilecek kararların isabetli olamayacağı aşikârdır.

Vergiler Temyiz Komisyonu :

Vergiler Temyiz Komisyonu Ankara'da kurulmuştur. Bir birinci başkan ve altı daire başkanından ve 14 üyeden tereküp etmektedir. Temyiz daireleri birer başkan ve iki üyeden kurulur. Altı daire için lüzumlu 12 üyeden başka iki yedek üye mevcuttur. Temyiz Komisyonu başkan ve üyelerinin muvazzaf itiraz komisyonu başkan ve üyeleri mezuniyet derecelerini ihraz etmeleri ve en az yedi yıl vergi işleriyle ilgili servis ve işlerde çalışmış bulunanlar arasından seçilmeleri lâzımdır. Başkan ve üyelerin tayin ve terfileri muvazzaf itiraz komisyonu başkan ve üyelerinde olduğu gibi ayırma meclisinin kararına göre yapılır. Muvazzaf itiraz komisyonlarını anlatırken açıkladığımız bitaraflik ihtisas, tâyin ve terfi işlerindeki mahzurlar temyiz komisyonu için de aynen varittir.

Birinci ve ikinci daireler başta İstanbul ve İzmir olmak üzere birçok illerin gelir ve kurumlar vergileri, üçüncü daire veraset ve intikal vergisi ile mülga vergilerden başka bazı illerin gelir ve ku-

6) 213 sayılı Vergi Usul Kanunu madde 377, 378.

7) Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun 17/4/1957 tarihli ve 151 sayılı kararı.

8) Vergi Usul Kanunu Madde 403.

9) Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun 21/10/1959 tarihli ve 382 sayılı kararı, Temyiz Komisyonu Kararlar Dergisi Sayı 3, Sahife 125.

rumlar vergileri, dördüncü daire vasıtalı vergilerle, harç ve resim mahiyetindeki gelirleri, beşinci ve altıncı daireler bina ve arazi vergileri ihtilâflarını incelemektedirler.

Memleketimizde malî kaza fonksiyonunu liyakatla yapan bu müessesese son yıllarda verdiği kararlarla vergi hukukumuzda ışık tutmuş, yeni vergi sisteminin tatbikatına veçhe vermiştir. Maliye Bakanlığının vergi kanunları konusunda Hazineyi siyanet maksadiyle yaptırdığı tatbikat Temyiz Komisyonunun bitaraf kararlarıyla istikametini bulmuş ve halk efkârında emniyet ve itimadı sağlamıştır. Bilhassa neşir edilen Genel Kurul Kararları İtiraz Komisyonları ile diğer kaza mercileri, idare ve mükellefler için tatbikat rehberi olmuştur. Ancak mensuplarının liyakat, bilgi ve tecrübeleriyle bu durumu yaratan bu müesseseyi müstakili bir kaza mercii olarak mütalâa etmeğe imkân yoktur. Zira bu müessesede vazife gören başkan ve üyeler yargıç teminatını haiz olmadıkları gibi, tâyin, terfi ve tecziyeleri bakımından Maliye Bakanlığının geniş nüfuzu altındadırlar.

Bu müessesenin faaliyeti hakkında da bazı hususları açıklamak istiyorum :

a — Temyiz Komisyonu eskiden müstakil komisyonlar halinde çalışırken sonradan bir temyiz komisyonu kurularak müteaddit dairelere ayrılması gayelerinden en önemlisi içtihatların taaddüdüne mani olmaktı. Bugün bu gayenin tam manasiyle tahakkuk ettiği iddia edilemez. Meselâ ikrazatçılar hakkındaki Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun içtihatları birbirine uymadığı gibi, aynı hadise hakkında gider vergisi bakımından 4 üncü dairece verilen kararlar, gelir vergisi bakımından birinci, ikinci ve üçüncü dairelerce verilen kararlara aykırı bulunmaktadır. Nitekim Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun bir kararında, (ikraz edilen paraların cüz'î olması, gerek noter senetlerinde, gerek ipotek kayıtlarında faiz miktarının yazılı bulunmaması mükellefiyet tesisine mani olmadığı) mütalâa edilerek ¹⁰ vergilendirme için ayrıca faiz alındığının isbatına lüzum görülmediği halde, diğer birçok kararlarında (verilen para mukabilinde faiz alındığı vergi dairesince tevsik edilemediğinden) salınan vergi ve cezalar kaldırılmıştır ¹¹. Başka bir kararda da

10) Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun 8/3/1961 tarihli ve 12 sayılı kararı.

11) Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun 26/4/1961 tarihli ve 68 sayılı kararı.

(mukrizin borç verdiği 50,000 lira için faiz alındığını gösterir herhangi bir delil olmadığından) vergi dairesi temyizi red edilmiştir ¹².

Temyiz Komisyonu Genel Kurul İçtihadına göre aynı şahsa bir defaya mahsus borç para vermek bir âdî ikraz mahiyetini arz eder. Bir defaya inhisar eden borç verme keyfiyeti borcun vâdesi ne olursa olsun birden fazla ikraz işiyle devamlı olarak iştigal sayılmaz. Bu halde mükellefin elde ettiği faiz Gelir Vergisi Kanununa göre menkul sermaye iradı olarak vergiye tâbi tutulabilir. İkraz işiyle devamlı olarak yani mutad san'at halinde uğraşmadığı için mükellefi gider vergisine tâbi tutmaya imkân yoktur ¹³.

Benzeri hadiselerde Genel Kurul ve diğer daireler müstakar olan bu içtihada göre karar verdikleri halde gider vergilerine bakan 4 üncü daire (tek bir ikraz işinde vâdenin bir yılı tecavüz etmesi halini ikraz işinin taadüdü mahiyetinde) telâkki ederek gider vergisine tâbi tutmaktadır. Hatta aynı hadise birinci, ikinci ve üçüncü dairelerce gelir vergisi bakımından menkul sermaye iradı olarak mütalâa ve karara bağlandığı halde 4 üncü dairece ticarî kazanç mahiyetinde görülerek gider vergisine tâbi kılınmaktadır.

b — 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 407 nci maddesinde komisyonlarca kesin olarak verilen veya kesinleşmiş olan kararlar hakkında adı geçen maddede yazılı sebeplerden dolayı incelemenin iadesi istenilebileceği ve 409 uncu maddesinde ise incelemelerin iadesine ait taleplerin bir dilekçe ile vergi ihtilâfına bakmış olan komisyona yapılacağı ve orada inceleneceği açıklanmıştır. Memleketimizde vergi ihtilâfına bakan itiraz ve temyiz olmak üzere iki ayrı komisyon mevcut olduğuna göre kanunun bu açık hükmü karşısında gerek itiraz, gerek temyiz komisyonlarının kesin olarak verdikleri kararları veya kesinleşmiş kararları hakkında incelemelerin iadesi yoluyla yine aynı komisyonlara, yani bu mahiyetteki kararı itiraz komisyonu vermişse itiraz komisyonuna, temyiz komisyonu vermişse temyiz komisyonuna müracaat etmeleri gerekmektedir. Halbuki Temyiz Komisyonu Genel Kurulunca verilen bir kararda (incelemelerin iadesi isteğinin, hâdise temyizden geçmiş olsa bile

12) Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun 26/4/1961 tarihli ve 72 sayılı kararı.

13) Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun 2/5/1962 tarihli ve 46 sayılı kararı.

incelenmesi istenen kararı veren itiraz komisyonunca incelenerek karara bağlanması lâzımlaştırıldığı) mütalâa olunmuştur¹⁴.

Bu düşünceye göre Temyiz Komisyonunun re'sen ve nihâf olarak verdiği kesin kararı veya kesinleşmiş kararı hakkında itiraz komisyonu karar verecek demektir. Bu durum ise alt kaza mercilerinin üst kaza mercilerine ait kararları incelemeleri sonucunu doğuracağı cihetle bunun hukuk esasları ile telifine imkân yoktur. Kaldı ki mülga 5432 sayılı kanunun 386 ncı maddesinde inceleme iadelerinin vergi ihtilâfına bakmış olan itiraz komisyonuna yapılacağı ve orada inceleneceği sarahaten tesbit edilmiş bulunuyordu. 213 sayılı kanunla (itiraz komisyonu) ibaresinin kaldırılarak sadece (ihtilâfa bakmış olan komisyon) tâbirinin kullanılmış olmasında kanun vazınının bir düşüncesi olmak icab eder.

Gerçi sonradan verilen bir genel kurul kararında (incelemenin iadesine vergi ihtilâfına bakmış olan komisyon yetkili bulunmuş olduğundan 6 ncı dairece verilmiş olan re'sen, nihâf tâdil kararının kurulumuzca incelenmesi mümkün değildir) denilerek¹⁵ temyiz komisyonu dairelerinin kendi kararlarını inceleyecekleri zımnen kabul edilmiş ise de temyiz dairelerinin ilk içtihat kararına göre halen bu çeşit istekleri itiraz komisyonuna göndermekte devam etmeleri incelemelerin iadesi müessesesini işlemez hale getirmiştir.

D a n ı Ő t a y :

İdarî dâvaları inceleyip karara bağlayan idarî mahkemedir. Danıştay bu fonksiyonunu iki şekilde yapmaktadır. a — İdarî tasarruflardan doğan bir kısım ihtilâflar ilk ve son derecede incelenmektedir. b —Yahut ta özel kanunlarla kurulmuş diğer birçok idarî kaza mercilerince verilen kararları temyizen ve nihâf olarak tetkik etmektedir. Bu son halde danıştay yüksek idarî içtihat mahkemesi durumundadır. Bunun içindir ki vergi itiraz ve temyiz komisyonlarından geçen vergi ihtilâflarının son temyiz merciidir. Danıştay 4 üncü, 7 nci ve 9 uncu daireleri vergi uyumsuzluklarına bakmaktadır.

Danıştaya verilen vazifeler idarî, malî, iktisadî ve hukukî mevzularda geniş ihtisas ve bilgiye malik olmayı isab ettirir. Fakat Danıştayın kuruluş şekli ve mensuplarının tâyini usulleri bu ihtisası

14) Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun 15/11/1961 tarihli ve 321 sayılı kararı.

15) Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun 20/6/1963 tarihli ve 570 No. lu kararı.

temine kâfi gelmemektedir. Dâva dairelerini teşkil eden başkan ve üyeler tatbikatta ekseriya İç İşleri Bakanlığı teşkilâtında çalışmış veya Danıştay'da vazife görmüş olanlar arasından seçilmektedirler. Bunlar vergi işlerinde çalışmadıklarından muhasebe, işletme, Devlet muhasebesi gibi teknik bilgileri haiz değillerdir. Bu bakımdan verilen kararlar kanunî ve hukukî bakımdan zayıf kalmaktadır. Bu yüzden alt merciler Danıştay'a mukavemet etmekte ve Danıştay kararlarını hadisesine münhasır ad ederek benzeri hadiselerde emsâl almaktan çekinmektedirler. Böylelikle kanun karşısında eşitlik zail olmakta, vatandaşın kaza mercilerine karşı itimadı azalmaktadır.

Karar metinlerinde mucip sebep zikredilmemekte ve kararların hüküm kısmı sadece alt merci kararlarının tasdiki veya bozulması ibaresini taşımaktadır. Bundan başka aynı konu hakkında birbirlerine tamamen aykırı kararlar verildiği gibi içtihadı birleştirme müessesesi uzun zamandanberi işletilmediğinden itiraz ve temyiz komisyonları kendi içtihatlarıyla başbaşa bırakılmış bulunmaktadır.

Danıştay'ın bu tutumu karşısında alt kademeler Danıştay kararlarını tatminkâr bulmamakta ve bozma kararlarına uymakla beraber benzeri hadiselerde Danıştayın değil kendi kararlarını emsâl almakta, bu sebeple hemen her hadisede Danıştay'a kadar gitme mecburiyeti hasıl olmaktadır. Bu yüzden iş hacmi büsbütün artmakta ve ihtilâflar zamanında hal edilemediği için vatandaş da mağdur olmaktadır. Nitekim, gelir, kurumlar, damga resmi ve kara taşıt vasıtaları vergilerine bakan Danıştay 4 üncü dairesinin elinde 15,000 nin üstünde dosya mevcut bulunmaktadır. Bu daire halen 1960 yılında yapılan müracaatları inceleyebilmektedir.

Danıştay'ın çok önemli konularda verdiği birkaç kararı konunun aydınlatılması bakımından burada açıklamak istiyorum.

a — Vergi Usul Kanununun 13 üncü maddesinde yazılı mücbir sebeplerden her hangi birinin bulunması halinde bu sebep ortadan kalkıncaya kadar sürelerin işlemeyeceği hakkında aynı kanunun 15 inci maddesinde bir hüküm mevcuttur. Bu hüküm vergi ihtilâflarındaki sürelerle de şâmil olup olmadığı Danıştay 4 üncü dairesince incelenmiştir. Adı geçen daire kendi kararını tashih yoluyla verdiği kararda «mücbir sebep ortadan kalkıncaya kadar işlemeyeceği kabul edilen süreler aynı kanunun 14 üncü maddesiyle vergi muamelelerinde vergi kanunu ile tesbit edilen süreler olduğuna ve vergi kanunlarının tatbiki dolayısıyla mükellef ve vergi sorumlula-

rı ile vergi daireleri arasında anlayış ayrılığı vergi ihtilâflarını meydana getirdiğine ve itiraz safhası da malî kazada ihtilâf mevzuuna dahil bulunduğuna göre sukutu hak müddetinin uzatılmasının mümkün olmadığı şeklinde dairemizce müttehaz karar kanun hükümlerine uygun görülmediğinden tashih talebinin kabulüne» denilmiştir¹⁶.

Halbuki Danıştay'ın başka bir dairesi aksi görüştedir. Bu görüşe nazaran «İtiraz ve temyiz komisyonlarına vukubulan itirazların tetkiki muamelenin tebliğinden itibaren kanunen tâyin edilen müddet içinde vaki olmasına bağlı bulunduğundan bu müddet geçirildikten sonra vukubulan tetkik talepleri üzerine sukutu hak müddetlerinin tahdidi caiz olamayacağı cihetle komisyonlarca kabul edilmemesinde bir kanunsuzluk bulunmamaktadır»¹⁷.

Danıştay Genel Kurulunun bu iki dairenin birbirine aykırı görüşünü içtihadî birleştirme yoluyla telif etmesi ve alt kaza mercilerine ışık tutması icab ederken aradan on yılı tecavüz eden bir zaman geçtiği halde henüz bu yola gitmemiştir. Temyiz Komisyonu Genel Kurulu ve daireleri ise «Vergi Usul Kanununun 15 inci maddesindeki hüküm mutlak olup usul kanununda yazılı bütün süreleri de şumulüne almakta bulunduğundan yalnız vergi ödevlerine ait sürelerde tatbik edileceği hakkındaki görüşte isabet olmadığı müतालâsındadırlar»¹⁸. Bu çeşitle görüşler karşısında itiraz komisyonlarının bu mevzuda mütereddit durumlarda kalacağı aşikârdır.

b — Danıştayın İkrazatçılar konusunda verdiği kararlar çok değişik ve ekseriya birbirine aykırıdır. Danıştay 4 üncü dairesi bir kararında ipotek tesisi mukabilinde yapılan ikrazatta mutlaka bir menfaatin mevcut olduğunu bu sebeple faiz alındığı sabit olmasa dahi ikraz yapanın teklifi icab edeceği fikrinde olduğu halde¹⁹ başka bir kararında miktarca fazla olsa dahi mücerret ipotek tesisinin

16) Danıştay 4 üncü dairesinin 26/12/1951 tarihli ve E. 52/2313, K. 51/4961 sayılı kararı, Devlet Şurası Kararlar Dergisi Sayı 54-57, Sahife 171.

17) Danıştay 5 inci dairesinin 29/5/1953 tarihli ve E. 53/1783, K. 53/2334 sayılı kararı, Danıştay Kararlar Dergisi Sayı 61, Sahife 87.

18) Temyiz Komisyonu Genel Kurulunun 16/9/1959 tarihli ve 277 sayılı kararı, Temyiz Komisyonu Genel Kurul Kararları Dergisi Sayı 3, Sahife 119.

19) Danıştay 4 üncü Dairesinin 21/6/1962 tarihli ve E. 59/4420, K. 62/2849 sayılı kararı.

faiz alındığına delâlet etmiyeceği ve faiz alındığının maddî delillerle tevsikinin gerektiği²⁰ mütalâa olunmuştur.

c — Gelir vergisi tatbikatında birlik sağlamak ve rehber olmak gayesi ile Maliye Bakanlığı 1949 yılında bu kanunu izah eden bir kitap neşir ederek görüşünü açıklamıştı. Danıştay birçok konularda bu kitaptaki görüşü benimsemiş ve içtihadına o yolda istikamet vermiş iken sonradan bundan dönmüş ve bu suretle yıllardan beri yerleşen tatbikatı alt üst etmiş ve istikrarı bozmuştur. Mesele, Gelir Vergisi Kanununun birinci maddesine göre bir gelirin vergiye tâbi tutulabilmesi için elde edilmiş olması şarttır. Elde etmede nakden veya hesaben vaki olmaktadır. Danıştay 1962 yılına kadar verdiği kararlarda nakden veya hesaben elde edilmeyen, başka bir tâbirle mükellef için iktisaden istifade imkânı mevcut olmayan gelirlerin vergiye tâbi tutulamıyacağı hakkında çeşitli kararlar²¹ vermiş iken, 1962 yılında fevkalâde ihtiyat akçeleri mevzuundaki kararlarıyla gerek kanunen ve gerek kendi görüşüne göre elde edilmiş sayılmayan gelirlerin vergi mevzuuna gireceği yolunda içtihad da bulunmuştur.

Yurdumuzda faaliyette bulunan sermaye şirketleri hesap dönemi sonunda belli olan kârlarından % 20 kurum vergisi, % 20 stopaj gelir vergisi ödedikten sonra kalan miktarı şirketin fevkalâde ihtiyaçlarında kullanmak ve ileride müsait yıllarda dağıtmak üzere karar almakta ve ortaklarına tevzi etmemektedirler. Ticaret kanunu sermaye şirketlerinin genel kurullarına bu yetkiyi tanımıştır²². Bu durumda dağıtılmıyarak fevkalâde ihtiyata ayrılan temettüleri ortakların hesabına kaydedilmediğinden ve fiilen de kendilerine ödenmediğinden ortada ne hesaben ve ne de nakden elde edilmiş bir gelir yoktur. Böyle olunca ortakların şahsî gelir beyannamelerine şirket kazancından dolayı kaydedecekleri herhangi bir meblâğ da mevcut değildir. Maliye Bakanlığının görüşü ve Danıştayın içtihatları da böyle olup tatbikata bu yolda istikamet verilmiştir.

Her nedense Danıştay sonradan görüşünü değiştirmiş «ortakların kârdan şirket esas mukavelenamesi ile kararlaştırılan nisbetin

20) Danıştay 4 üncü Dairesinin 31/5/1963 tarihli ve E. 59/2329, K. 63/2521 sayılı kararı.

21) Danıştay 4 üncü Dairesinin 4/3/1953 tarihli ve E. 52/3217, K. 53/563 sayılı kararı.

22) Türk Ticaret Kanunu Mar. 369/2, 539/4.

çok üstünde bir miktarını almayarak şirkete terk etmek hususunda verdikleri bir kararın Ticaret Kanunu bakımından hükmi şahsa izafesi mümkün bulunsa dahi vergi kanunlarının uygulanması bakımından ortakların şahsî durumlarına göre ihtiyarlarıyla alınmış bir karar olarak sayılmasına mani yoktur. Aksine bir noktayı nazaran kabulü aynı zamanda bu gibi yollardan vergi borçlarının tecilinin teminine imkân bahsetmek, Devlet alacağını akıbeti meçhûl bir duruma düşürmek demek olur ki bunun ne hukuken ve ne de vergi mevzuatımız bakımından tecvizi mümkün değildir» diyerek ortaklarca elde edilmeyen bir gelirin vergilendirilmesine mesağ vermiştir²³. Aksi görüşe sahip bulunan Maliye Bakanlığı ise Maliye lehine olan bu kararı benimsemek zorunda kalmıştır. Bu yüzden tatbikat alt üst olmuştur. Bu görüş Gelir Vergisi Kanununun hem esas prensiplerine, hem de mahsup hükümlerine tamamen aykırıdır. Zira, 5421 sayılı mülga kanunun yürürlükte bulunduğu zamanki Danıştay görüşüne ve son 202 sayılı kanuna göre «Gelir vergisi tevkiyatına tâbi tutulmuş bulunan şirket kazançlarının sonradan ortaklara dağıtılması halinde ortakların şirketçe kesilmiş olan bu vergileri iratların kendilerine intikal ettiği döneme mütaallik yıllık beyanmeleri üzerinden ödeyecekleri gelir vergisinden mahsup etmeleri» imkânına sahiptirler²⁴.

Şu halde, fevkalâde ihtiyata ayrılan kârlar ileriki yıllarda dağıtıldığı zaman ortaklar bunu şahsî gelir beyannamelerine yazarak evelki yıllarda tevkif yoluyla ödenen % 20 nisbetindeki verginin üst kısmını ödeyeceklerdir. Görülüyor ki ortada Danıştayın düşündüğü gibi Devlet alacağını akıbeti meçhul hale düşüren bir durum da mevcut değildir.

d — Danıştay konusundaki izahları bitirmeden son günlerde verilen enteresan bir karara işaret etmeden geçemeyeceğim. Vergi Usul Kanununun 30 uncu maddesinde yazılı takdir sebeplerinden birinin mevcudiyeti halinde idarenin işi takdir komisyonuna sevk ettiği malûmdur. Takdir komisyonu bazı ahvalde takdir edilecek bir matrahın mevcut olmadığına karar vermektedir. İdare ise Usul Kanununun verdiği yetkiye dayanarak bu karara karşı itiraz komisyonuna itirazda bulunmakta ve itiraz komisyonu takdir komisyonu

23) Danıştay 4 üncü dairesinin 8/2/1962 tarihli ve E. 61/4461, K. 62/658, E. 59/4057, K. 62/2076 sayılı kararı.

24) 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 202 sayılı kanunla muaddel 96 ncı maddesinin son bendi.

yerine geçerek bir matrah takdir etmektedir. Takdir işi bir idarî işlem olduğuna göre kazaî bir organ olan itiraz komisyonunun, idarî bir organ olan takdir komisyonu yerine geçerek karar vermesi doğru görülmezse de itiraz komisyonunun bu şekildeki hareketine mani bir hüküm yoktur. İtiraz komisyonunun matrah takdiri ile ilgili kararı taraflara tebliğ edilmekte, taraflar üst kaza mercilerine, (Temyiz Komisyonuna ve Danıştaya) müracaat etmektedirler. Bu müracaatlar üst mercilerce incelenmekte iken vergi dairesi itiraz komisyonu kararı ile takdir edilen matraha göre vergi tarh edip ihbarname ile mükellefe tebliğ eylemektedir. Mükellef bu defa tarh edilen vergiye de aynı itiraz komisyonunda itirazda bulunmaktadır. Evvelce itiraz komisyonu olayın matrahla ilgili kısmı hakkında karar verdiğine göre tarh edilen vergi ve ceza konusunda karar verme yetkisini haiz olup olmadığı tatbikatta ihtilâf konusu olmuştur. Danıştay verdiği bir kararda «kazaî mahiyetteki kararlar üst kaza mercilerince bozulmadıkça hüküm ifade edecekleri, itiraz ve temyiz komisyonları matrah tesbitini mutazammın kararları üzerinde bu kararlar beliren vergi durumunun mükelleflere duyurulması amacını güden ihbarnameler dolayısıyla vaki itirazların itiraz komisyonlarınınca incelenmesi bu komisyonların bizzat kendi kararlarını veya üst kaza mercilerine ait kararları incelemeleri sonucunu doğuracağı cihetle bu yola baş vurulması hukuk esasları ile bağdaşmaz. Vergi Usul Kanununun 354 üncü maddesi (213 sayılı kanunun 377 nci) hükmü ile 366 ve 379 uncu maddeleri hükümlerinin (213 sayılı kanunun 389, 402 nci maddeleri) yukarıda beliren ve kazaî kararların ancak üst kaza mercilerince incelenebileceği esası göz önünde bulundurulmak suretiyle manalandırılması icab edeceğinden itiraz komisyonunca mükellefe tebliğat icrası üzerine yeniden karar verilmeyerek mükellef talebinin incelenmeksizin reddi icab ederken işin esasına geçilmesinde ve temyiz komisyonunca bu kararın onanmasında isabet görülmemiştir. Bu sebeplere binaen dâvanın kabulü ile temyiz komisyonu kararının bozulmasına» denilmiştir²⁵. Bu kararıyla Danıştay bu kabul tarihata itiraz yolunu kapamıştır.

Vergi Usul Kanunu mükelleflere Takdir Komisyonu kararlarına karşı itiraz hakkın vermemiştir. Zira, adı geçen kanun hükümlerine göre ancak vergi dairesi takdir olunan matrahlarla itiraz edebilecektir. Kanun hükmü böyle olduğu gibi, yine Danıştay çeşitli ka-

25) Danıştay 4 üncü Dairesinin 30/1/1963 tarihli ve E. 61/1705, K. 63/415 sayılı kararı.

rarlarıyla mükellefler tarafından doğrudan doğruya takdir komisyonunun matrah tesbitine müteallik kararlarına vaki itirazı kabul etmemektedir²⁶.

Bundan başka tarh edilen vergide yapılan diğer yanlışlıklar hakkında mükellefe ancak düzeltme yoluyla müracaat imkânı kalmaktadır. Bu yola gidilebilmesi için ise tarhiyatta usul kanununda tadat edilen vergilendirme hatalarının bulunması lâzımdır. Bu hatalardan birinin mevcut olmadığı ahvalde bu yola da gidilemez. Bahusus hukukî ihtilâfa taallük eden hususlarda Vergi Usul Kanunu düzeltme yolunu da kapamıştır. Zira, Vergi Usul Kanununun 406 ncı maddesinde «bu kanunun 1 inci maddesinde yazılı resim ve harçlar hakkında mükelleflik, muaflik ve istisna, mükelleflik şekli ve vergi cezalarının uygulanması bakımlarından doğan ihtilâflar için ilk önce itiraz ve temyiz komisyonlarına baş vurulur. Bu komisyonlara baş vurulmadan bahsi geçen ihtilâflar hakkında Danıştaya gidilemez. Komisyonlara dermeyan edilmeyen iddialar ve hususlar Danıştay'da ileri sürülemez.» hükmü mevcuttur.

Durumu bir misalle açıklayalım. Bir kimse eşine ait gayrimenkul kirası için aile reisi sıfatıyla yıllık gelir vergisi beyannamesi vermesi icab ederken bu beyannameyi vermemiş, idare Takdir Komisyonundan re'sen matrah takdiri istemiştir. Takdir komisyonu ise matrah takdirine lüzum görmemiş herhangi bir matrah vermiştir. Fakat vergi dairesi bu karara itiraz etmiştir. İtiraz komisyonu vergi dairesi iddiasını varit görerek matrah takdir etmiştir. Mükellef ise aslında kendisinin böyle bir beyannameyi vermek mecburiyetinde olmadığı iddiasındadır. Mükellefin takdir komisyonu kararına itiraza selâhiyeti olmadığına göre bu iddiasını ancak Temyiz Komisyonuna ve ondan sonra da Danıştaya dinletmek zorundadır. Takdir edilen matraha göre yapılan tarhiyata itiraz komisyonu nezdinde itirazda bulunamayacağı gibi düzeltme yoluna da baş vuramayacaktır. Zira ihtilâf hukukî mahiyettedir.

Nitekim Danıştay bir kararında böyle bir ihtilâfı hukukî mahiyette telâkki ederek vergilendirme hatası yoluyla tetkik edilemeyeceği mütalâasında bulunmuştur²⁷. Böyle bir halde Danıştayın

26) Danıştay 4 üncü Dairesinin 24/2/1962 tarihli ve E. 59/3184, K. 62/946 sayılı karar.

27) Danıştay 4 üncü Dairesinin 24/2/1961 tarihli ve E. 59/2768, K. 61/561 sayılı kararı.

itiraz komisyonuna gitmeyi men etmesi doğru değildir. Bahusus Vergi Usul Kanununun (mükelleflerin ve kendilerine vergi cezası kesilenlerin tarh edilen vergilere ve kesilen cezalara itiraz edebileceklerini) sarahaten zikrelemiştir²⁸. Danıştayın kararı kanunun intizamını âmme ile ilgili bu hükmüne tamamiyle aykırıdır.

Danıştayın re'sen vergi tarh edilmesini gerektiren hallerde, mükellefin ve vergi durumu ile ilgili olmak üzere düzenlenecek inceleme raporları örneklerinin işin takdir komisyonuna tevdiinden evvel mükellefe verilmemesi ve hatta kanunda bir sarahat mevcut olmamasına rağmen bilirkişi raporlarının ilgililere tebliğ edilmemesi dolayısıyla vergi cezalarını terkin ederken²⁹ ihbarname ile mükelleflere tebliğ edilen tarhiyata itiraz yolunu kapaması sayıyı dik-kattir.

NETİCE

Mali kazanın en büyük fonksiyonlarından birisi vergilerin, tarh, tahakkuk ve tahsilinin kanunlara uygu bir şekilde yürütülmesini temin için kazaî kontrol tesis etmesi, diğeri kazaî içtihat (Jurisprudence) yoluyla karışık bir mahiyet arz eden malî mevzuatın boşluklarını doldurması, hükümleri vuzuhlandırması ve kanunların hukukî ve ilmî anlayışa göre tatbikine ışık tutmasıdır. Bura-ya kadar durumunu anlatmaya çalıştığımız malî kaza sistemimiz bu iki fonksiyonu yapacak durumda değildir. Zira gayrimuvazzaf itiraz komisyonları kaza mercii vasfını haiz olmadıkları gibi her bakımdan kifayetsizdirler. Sayıları az olan muvazzaf itiraz komisyonlarının çalışmalarında bağımsızlıkları mevcutsa da üyeleri tâyin, terfi, tecziye bakımlarından Maliye Bakanlığına bağlı oldukları ve hâkim teminatını haiz olmadıklarından yargı mercii sayılmalarına imkân yoktur. Vergiler Temyiz Komisyonu ve Danıştay ise açıkladığımız sebeplerle kaza fonksiyonunu ideal manada başaracak durumda değildirler.

Üstelik malî kazaya düşen yük gün geçtikçe ağırlaşmaktadır. Bunun sebebi çeşitlidir.

28) Vergi Usul Kanunu Madde 377/1.

29) Danıştay 4 üncü Dairesinin 25/4/1962 tarihli ve E. 60/6266, K. 62/2073 sayılı kararı. Keza, aynı dairenin 23/2/1961 tarihli ve E. 60/3584, K. 61/536 sayılı kararı.

a — Son yıllarda iktisadî muameleler artmış ve karışık bir hal almıştır.

b — Gelir vergisi başta olmak üzere topyekûn vergi kanunları değişikliğe uğramıştır.

c — Vergi tatbikatı yapan kadrolar zayıflamış ve malî sorumluluk duygusu ile mükellef aleyhine tarhiyat yapma zihniyetinde bir değişiklik vukua gelmemiştir.

d — İçtihatlar müstakar hal almadığından başta Maliye Bakanlığı olmak üzere kaza mercilerinin görüşlerine gereği gibi kıymet verilmediğinden hemen her hadise için kaza mercilerine gitme zarureti doğmuştur. Bu ve buna benzer birçok sebepler vergi anlaşmazlıklarının sayısını artırmış ve artırmaktadır. Nitekim Vergiler Temyiz Komisyonuna intikal eden anlaşmazlıkların sayısı 1951 yılında 21,236 iken 1962 yılında 37,294 e yükselmiştir. 29,126 sı muvazzaf komisyonlara 41,358 i gayri muvazzaflara ait olmak üzere 1961 yılında 71,484 anlaşmazlık intikal etmiştir³⁰. Bu rakamlar gün geçtikçe artma temayülündedir.

Bu sebeple vergi reformlarının tahakkukuna çalışıldığı bir zamanda malî yargıya da el atmanın zamanı gelmiştir. Bahusus 334 sayılı ana yasa ile kurulması sağlanan hukuk Devletin temel unsurunu bütün Devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olarak yürütülmesi teşkil eder. Bu uygunluğu sağlayacak makamlar ise yargı organlarıdır. Esasen anayasanın 114 üncü maddesinde idarenin hiç eylem ve işleminin yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılmıyacağı açıklanmıştır. Şu halde malî kaza organlarının bu hükme uygun olarak yeniden kurulması lâzımdır.

İtiraz ve Temyiz Komisyonlarının bağımsız yargı mercileri sıfatları bulunmadığına göre Anayasanın 140 ıncı maddesindeki (Danıştay, kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir) hükmü gereğince Danıştay vergi anlaşmazlıklarını yargılayan yegâne merci olarak kalmaktadır. Bu durum ise esasen çok yüklü olan Danıştayın işlerini büsbütün ağırlaştıracak ve bu merci sür'at ve isabetle karar verme kabiliyetini kaybeyleyecektir.

30) 5655 sayılı kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesi hakkındaki kanun tasarısı gerekçesi.

Son zamanlarda malî kazanın ıslahı için çalışmalar yapılmış ve bazı adımlar atılmıştır. Nitekim 28/12/1962 tarihinde yürürlüğe giren 205 sayılı kanunla uzlaşma müessesesi ihdas edilmiştir. Bu kanunla re'sen veya ikmâlen tarh edilen vergilerle bunlara ilişkin vergi cezalarının tahakkuk edecek miktarları hakkında, idare vergi hataları ile bunun dışındaki maddî hatalar, yanılma halinin mevcut olması, mükellefin kanun hükümlerine gereği kadar nüfuz edememesi, tarhiyatı gerektiren sebeplerin kaza mercileri ile Maliye Bakanlığı tarafından mümasil hadiselerde başka yönden mütalâa edilmiş olması hallerinde mükellefle uzlaşma yapılabilir.

Ancak kanunun bir hükmüne nazaran Maliye Bakanlığı ile İç İşleri Bakanlığının usul kanununun şümulüne giren vergi, resim ve harçlardan hangileri için uzlaşmaya gidileceğini bir tüzükle belli etmeleri gerekmektedir. Bu tüzük halen neşir edilmediğinden uzlaşma müessesesinin tatbikine henüz başlanmamıştır. Mamafih fikrimizce, teşkil edilecek uzlaşma komisyonu üyelerinin idarenin elemanları olmaları ve kaza mercileri üyeleri derecesinde bitaraf ve toleranslı hareket edemeyecekleri nazara alınacak olursa memleketimizde uzlaşmadan pek istifade edilemeyeceği tahmin edilir. Buna rağmen ilerideki inkışaflara muvazi olarak ihtiyaçlara cevap verebilecek hale getirilmesi her zaman mümkün bulunan bu müessesenin vergi hukukumuzda katılması sevindirici bir olaydır.

Bundan başka Maliye Bakanlığı kuruluş ve görevleri hakkındaki 5655 sayılı kanunda bazı değişiklikler yapılması ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesi hakkında Maliye Bakanlığı tarafından bir tasarı hazırlanmış ve personel dairesince de tasvip edilmiştir. Bu tasarı ile ileride daha mütekâmil mercilerin kuruluşunun gerçekleşmesine kadar tatbik edilmek üzere itiraz ve temyiz komisyonlarının durumu bir revizyona tâbi tutulmuştur. Düşünülen şekle göre itiraz ve temyiz komisyonları müstakil yargı mercii haline getirilmekte bu komisyon mensuplarının tâyin, terfi ve nakilleri ve haklarında inzibatî ceza uygulanması veya soruşturma açılması hususları Maliye Bakanlığında alınmakta ve bu yetkiler temyiz komisyonu birinci başkanının riyaseti altında Temyiz Komisyonu, Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay'dan seçilecek üyelerden müteşekkil bir ayırma meclisine verilmektedir.

Anayasanın yargıçlara tanıdığı teminat ve haklar itiraz komisyonu başkan ve üyelerine de tanınmakta, ayrıca Maliye Bakanlığının görev ve yetkilerine ilişkin hususlarda itiraz ve temyiz komis-

yonuna emir veremeyeceği açıkça belirtilmek suretiyle bu komisyonların bağımsızlığı teyit olunmaktadır. Böylece Danıştayın müra-kabesi altında çalışacak iki dereceli yargı mercii ihdas olunmakta ve bunlardan birinci derecede yer alan itiraz komisyonları adlî yargıdaki ilk derece mahkemelerine, ikinci derecede yer alan temyiz komisyonu ise halen memleketimizde mevcut olmayan istinaf mahkemelerine tekabül eyliyecektir. Bu tasarı ile gayrimuvazzaf itiraz komisyonları tamamen kaldırılmakta ve eleman yokluğu nazara alınarak ve 1970 malî yılı sonuna kadar bazı yerlerde bir başkan ile yeteri kadar raportör, memur ve müstahdemden müteşekkil itiraz komisyonlarının kurulmasına da müsaade edilmektedir.

Bu tasarı ile gerçekleştirilmek istenen malî yargı sistemi sevi-nilecek yeni bir adım olmakla beraber, tasarıda ifade edildiği gibi mütekâmil ve ihtiyaca cevap verecek durum arz etmemektedir. Fik-rimizce vergi kanunlarında çok radikal değişiklikler yapıldığı bir sırada batı memleketlerinde tatbik edilmekte olan en mütekâmil sistemlerden de istifade etmek suretiyle modern mânada bir malî kaza sisteminin kurulması daha yerinde olurdu.

Nitekim, halen faaliyette bulunan vergi reform komisyonu ge-nel çalışma plânınının 10 üncü bölümünü malî yargı konusuna tahsis etmiş ve hatta Anayasanın hazırlandığı devrede malî yargının ba-ğımsız mahkemeler şeklinden organize edilmesini mümkün kılacak hükümlerin Anayasaya eklenmesi hususunda bir ön rapor kaleme almıştır. Bu rapora göre batı memleketlerinin malî yargı sistemle-rinden (Almanya'da uygulanmakta olan malî yargı sisteminin ka-bulünün uygun olacağı kanaatine) varılmıştır. Bu teklifte kurulma-sı istenilen sistemin esası kısaca şöyledir :

a — Vergi ihtilâfları bir ön uzlaşma safhasından geçecektir. Halen gümrük vergileri ihtilâfları konusunda mevcut hakem hey'e-ti bu safha içinde mütalâa edilmektedir.

b — Uzlaşma safhasından sonra iki dereceli bağımsız mahke-me sistemi kurulacak, vergi tatbikatının önem derecesine göre tâyin ve tesbit edilecek yerlerde bölge maliye mahkemeleri ihdas edilecek-tir.

c — Maliye mahkemelerinden sonra ihtilâflar Ankara'da ku-rulacak bir malî Yargıtay'da incelenecektir.

d — Maliye mahkemeleri bağımsız olacak, hâkimler de Anayasaya göre hâkim teminatını haiz bulunacaklardır. Hâkimler Maliye, iktisat, teknoloji, işletmecilik, vergicilik ve muhasebe gibi konularda gerekli formasyona sahip kılınacaklardır.

e — Hileli vergi suçlarının ceza bakımından arz ettiği hususiyet dolayısıyla yine ceza mahkemelerinde yargılanacaktır³¹. Fikrimizce bu esasların bir an evvel gerçekleştirilmesi arzu edilen reformun tahakkukuna geniş imkân sağlayacaktır.

31) Vergi reform komisyonunun mali yargı hakkındaki ön raporundan alınmıştır.

DEVLET MALİYESİNDE REORGANİZASYON
ve
RASYONALİZASYON PROBLEMİ

Doç. Dr. Kemâl TOSUN

A. Umumî Mülâhazalar:

İşletme iktisadı ve idaresinde *devlet* büyük bir işletme sayılmaktadır. Zira, büyük bir işletmenin sevk-ve-idaresi ile devletin sevk-ve-idaresi arasında mahiyet farklarından ziyade, olsa olsa, derece farkları mevcuttur. Diğer taraftan, plânlama, politika ve usullerin tespiti, bütçeleme ve çeşitli kontroller, teşkilâtlandırma, yönetme ve yürütme yani çalıştırma ve koordinasyon gibi muhtelif sevk-ve-idare fonksiyonları ve bunların işleyişi bakımlarından büyük bir firma ile devlet arasında sayısız benzerlikler vardır.

Dikkate değer diğer nokta da, bahsi geçen benzerliğin artmakta olmasıdır. Gerçekten, sevk-ve-idare ilminin ve bu meydana bilhassa işletme sevk-ve-idaresinin sür'atle gelişmekte bulunması, askerî, içtimaî, siyasî ve hatta dinî müesseselerin sevk-ve-idaresinde tesirlerini göstermiş ve bu çeşitli sahalarda sebep olduğu gelişmeler sayesinde, gayeleri farklı müesseselerin sevk-ve-idare usul ve prensiplerinde yaklaşımlar sağlanmıştır. Bu «yaklaşma» lar neticesinde, her türlü müesseselerin sevk-ve-idaresinde bir *rasyonelleşme temayülü* belirmiş ve bir taraftan bu temayül kuvvetlenirken, diğer taraftan işletmeler idaresindeki *kâr saiki* ön plândan arkaya doğru yer değiştirme temayülünü kuvvetlendirmekte bulunmuştur.

Bununla, işletme sevk-ve-idaresinde rasyonellik prensip ve usullerinin zayıflamakta olduğunu kastedtiğimiz zannedilmemelidir. Bilâkis, artan rekabet, menfaat zümrelerinin artması ve pazarlık kuvvetlerinin çoğalması gibi sebeplerle, asgarî masraf ve fedakârlıkla iş başarma zarureti şiddetlenmiştir. Kalkınma hızının arttırılması, ekonominin insanlaşması ve refah devleti telâkkisinin kuvvetlenmesi, menfaat ve taziyik zümre ve gruplarının pazarlık güçlerinin çoğalması, milletlerarası temas ve işbirliği vesile ve imkânlarının artması gibi sebeplerden dolayı da, devlet teşkilât ve mekanizması-

nın rasyonel bir şekilde kurulması ve işlemesi zarureti, aynı tarzda şiddetlenmiştir. Gelişmiş memleketlerde bu zaruret çoktan anlaşıl-
mış ve gerekli tedbirler alınmakta olduğu halde, bizimki gibi az ge-
leşmiş ve sür'atle gelişmek için büyük gayret ve fedakârlıklarda
bulunması icap eden memleketlerde, rasyonalizasyon ve reorgani-
zasyon tedbirlerinin ehemmiyeti, şüphesiz ki, daha fazla olmalıdır.

B. Rasyonalizasyon ve Reorganizasyon Mefhumları ve Tedbirleri:

I — RASYONALİZASYON : MEFHUM, ÖNEM VE TEDBİRLER.

Rasyonalizasyon, lâtince de akıl manasına gelen *ratio* mensein-
den gelmektedir. Batı dillerinde, aklî ve akla uygun, mantıkî mana-
sına gelen *rasyonel* (= rationnel) sıfatından, *rasyonelleştirmek* fi-
li iştikak etmiştir. Felsefede ve bilgi teorisinde kullanılan ve bilgi-
nin tecrübeden ziyade akıldan neş'et ettiğini ifade eden *rasyonalizm*
terimi de aynı köktendir. İktisatta rasyonellik, *asgarî masraf* (= e-
mek, sarfiyat, fedakârlık, v.s.) ile belli bir netice elde etmek, veya,
belli bir vasıta (= emek, masraf, sermaye, v.s.) ile *azamî hâsıla*
(= netice, gaye, mahsûl, v.s.) sağlamak manasına kullanılmakta-
dır. Bir gayenin elde olunması için başvuru ve bu gayeye tahsis
olunan imkân ve vasıtalar *input*, veya *harcama* ile elde olunan neti-
ce, *output* veya *hâsıla* arasındaki nispet ise, bu ameliyenin *verim-
liliği* (= productivité, productivity) ni ifade edecektir.

Verimlilik veya prodüktivite, zaman, emek, fedakârlık gibi her
türlü harcamalardan tasarruf demektir. İnsanların ve cemiyetlerin,
maddî ve manevî sonsuz ihtiyaçlarını tatmin için lüzumlu olan mal
ve hizmetleri elde edebilmeleri, emre hazır bulunan imkân ve vası-
taları, asgarî emek, eski deyimini ile sâ-y-i ekal prensibine uygun bir
şekilde kullanmaları ile kolaylaştırılmış olur. İnsan ömrünün mah-
dut olması keyfiyeti, rasyonellik prensibinin esasını teşkil etmek-
tedir.

Bir mal veya hizmetin, veya daha umumî bir tabirler, bir he-
defin elde olunması için, en az emek, masraf ve vasıta istimal etme
(= asgarî harcamalarda bulunma) hususunda ittihaz olunacak ted-
birler ve yapılacak işlerin heyeti mecmuasına *rasyonalizasyon* veya
rasyonelleştirme ameliyesi denir. İşletmede ve devlette, plânlama,
teşkilâtlandırma, yönetme, koordinasyon ve kontrol gibi sevk-ve-
idarenin bellibaşlı fonksiyonlarının gayesi, geniş manasile, bu ras-

yonelleştirmeyi sağlamaktır. İyi bir plân, program ve bütçe, iyi bir organizasyon, iyi çalışma ve teşvik usulleri ve iyi kontrol vasıtaları *hedefe ulaşmayı* (müessiriyet = effectiveness) sağladığı gibi *rasyonel* (= efficient) bir tarzda varmayı da imkân dahiline sokarlar.

II — REORGANİZASYON : MEFHUM ÖNEM VE TEDBİRLER.

Reorganizasyon, yeniden teşkilâtlandırma, mevcut bir teşkilâtı gözden geçirme, revizyona ve kontrole tâbi tutup islâh etme manasına gelir. Reorganizasyon ameliyesini kavrayabilmek için organizasyonun ne olduğunu bilmek lâzımdır. Organizasyon (= organization), Yunanca'da âlet, müzik âleti manasına gelen *organon* kökünden gelmektedir. Tabii ilimler, bu terimi, yaşamak için lüzumlu olan işleri (= fonksyonlar) gören uzuvlar manasına almışlardır. Organlar ile fonksyonlar arasında tabii bir bağ mevcuttur. Organ, fonksyonu, yani kendisine has işi ifa etmek için vücut bulmuştur; şu veya bu sebep ve şekilde, fonksyon ortadan kalkınca, organ da dumura uğrar.

İçtimai ilimlerde ve bu meyanda sevk-ve-idarede, *organ* ve *fonksyon* mefhumları aynı manada ve aynı mahiyette bir münasebeti ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Şu halde, *organizasyon*, yahut *organlaştırma*, bir maksat veya hedefin tahassülü için gerekli olan işleri (= fonksiyonlar) ifa etmek üzere zarurî olan organların meydana getirilmesi ameliyesidir. Ancak, ameliye bundan ibaret ve bu kadar basit değildir. Hangi miktar ve vasıfta uzuvlar meydana getirmek icap ettiği hususunda karar alabilmek için, hedefe ulaştırılacak, (iktisattaki manasile, istihsali veya kârı sağlayacak) iş ve faaliyetlerin neler olduğunu, ne gibi gayretleri ve vasıtaları zarurî kıldıklarını tetkik etmek lâzımdır. Diğer bir ifade ile, *işler* (= fonksyon) ile *organ* arasında optimal bir uygunluk yaratmak icap eder.

Müessese ve işletmelerde, işleri esas ve netice itibarile, şahıslar gördüğüne nazaran, bu ikisi arasında ahenk ve irtibat yaratmak gerekir. Bunun için işleri tahlil edip, icap ederse gruplamak veya bölmek, sonra bunları ifa için lüzumlu vasıf ve kabiliyetleri tespit etmek, yani *işleri değerlemek* (= job evaluation), sonra da, bu işleri görececek şahısları test vesair gibi usullerle seçip, lüzumlu vasıf ve liyakatte olup olmadıklarını (= merit rating) tahkik etmek lâ-

zımdır. Ancak, bu ameliyeden sonra, şahıslar ile işler arasında aranan ahenk ve irtibat meydana getirilebilir.

Bundan sonra, bahsi geçen şahsın, işi görebilmesi için lüzumlu *salâhiyet* (= otorite) ve *mes'uliyet* ile teçhiz olunması lâzımdır. Salâhiyetsiz iş görülemeyeceği gibi, mes'uliyetsiz salâhiyet de ahenksizlik ve hatta isabetsizlik doğurur. İşin, salâhiyet ve mes'uliyetle teçhiz edilip bir şahsa atfolunması halinde *vazifè* (= duty, ödev) vücut bulur. Her vazifenin diğerleriyle irtibatlandırılması neticesinde husule gelen, *vazifeler burcu* (= constellation) veya *şebekesine* de organizasyon veya teşkilât denir. Bir yıldız kümesi (= burç) ni teşkil eden münferit yıldızlar arasında nasıl sıkı bağ ve münasebetler mevcutsa, teşkilâtı vücutte getiren vazifeler veya fonksiyonlar arasında aynı mahiyette ilgiler mevcuttur. Bir vazifenin, umumî organizasyon şebekesi (veya iskeleti) içindeki yerine ise *mevki* (= position) denir. Aynı seviyedeki, yani aynı salâhiyet ve mes'uliyetleri haiz olan mevkiiler bir *kademe* teşkil ederler. Kademe yükseldikçe, salâhiyet ve mes'uliyetlerin ehemmiyet ve şumulü artar.

Organlaştırma veya teşkilâtlandırma ameliyesinin bu gayet umumî tasvir ve izahından sonra, yeniden teşkilâtlandırmanın, bahsi geçen işleri gayeye en kısa yoldan ulaştırıcı bir hale sokma zımında gerekli tashihlerin yapılması manasına geleceği kolayca anlaşılabilir. Kısaca ifade edersek, reorganizasyon şu işleri ihtiva edecektir :

- a) İşlerin ve faaliyetlerin lüzum derecelerinin değişen şartlar karşısındaki durumu nedir? Lüzumsuz işler var mıdır?
- b) İşler arasındaki münasebetler, yeni vasıta ve şahıslar, yeni bir *işbölümü* ve *ihtisaslaşmayı* gerektirici bir mahiyet iktisap etmiş midir?
- c) Aynı sebeplerden dolayı, şahıslar, işler, vasıtalar arasındaki münasebetleri düzenleyici *usuller*, *salâhiyetler* ve *mes'uliyetlerin* tevziinde değişiklikler yapmak lâzım mıdır?
- d) Vazifelerin kendilerinde ve birbirleriyle olan münasebetlerde değişiklikler yapmak icap eder mi?

C. Devlet İdaresinde Rasyonelleştirme İhtiyacı:

I — DÜNYADA VE BİZDE DURUM.

F. W. Taylor, 1911 de «İlmî İdareciliğin Prensipleri» adlı eserini yayınladıktan ve bu prensiplerin her türlü müesseselerde kabili tatbik olduğunu ortaya koyduktan sonra, verimli ve az masraflı iş görme zarureti daha iyi anlaşılmağa başlamıştır. Birinci Dünya Harbi sonunda, muazzam bir mal talebinin zuhuru, Taylor'un attığı tohumların önce Amerika'da sonra Avrupa'da sür'atle yeşermesi için müsait bir zemin teşkil etmiştir. Amerikan Mühendislik Cemiyetleri Federasyonu 1921 de, Sanayide İsrafı Bertaraf Etme Komitesi adlı bir heyet vücade getirmiş ve Komitenin Riyasetine Federasyonun Başkanı Herbert Hoover'i seçmişti. (Hoover, sonradan Cumhurbaşkanı olmuştur.) Komite, araştırmalarının sonuçlarını «Sanayide İsraf» adlı bir kitapta yayınlamıştır. Bu kitap, Amerika'da, rasyonalizasyon hareketinin bir beyannameyi hüviyetini iktisap etmiştir. Hoover'in Raporuna nazaran, Amerika gibi teknik bakımdan gelişmiş bir ülkede sınıfl israfların yekûnu 15 milyar dolar civarında idi. Raporda yapılan tavsiyelerin tatbik mevkiine konabilmesi için Hoover, Ticaret Bakanlığına getirilmisti. Hoover, ilk iş olarak bir Standartlar Bürosu kurmuş ve standartlaştırma faaliyetleri sonunda, 1925 de, bertaraf edilen israfların 450 milyon dolara baliğ olduğu tahmin olunmuştur.

Rasyonalizasyon hareketi harp sonrası Almanyasında da fevkalâde neticeler tevhit etmiştir. Harbin ve tarihte eşine rastlanmayan bir enflasyonun yıktığı Alman ekonomisi, Dr. Schacht'ın liderliğinde ancak bu hareket sayesinde kurtulmuştur. Böylece, Amerika'da doğan rasyonelleştirme hareketi, yavaş yavaş, bir rasyonalizasyon devrinin açılmasına müncer olmuştur.

Bu hareket, işletme idaresinden devlet idaresine de sür'atle intikal etmiştir. İlmî İdarecilik usullerinin her türlü devlet müesseselerine tatbiki neticesinde devlet bütçesinde büyük tasarrufların gerçekleştirilebileceği anlaşılmuştur. Âmme idaresinde kâr saikinin mevcut olmayışı, bazı kimseleri bu konuda şüpheye düşürmüştür. Ancak, sevk-ve-idare ilmi ve tatbikatı ilerledikçe, bu endişenin yerinde olmadığı ve kâr yerine *asgarî masraf* ve *azamî hizmet* saikinin ikame olunabileceği müşahede olunmuştur.

Batılılaşma gayret ve çalışmalarımızın; siyasi, hukukî ve kısmen içtimaî ve iktisadî sahalara yayıldığını biliyoruz. Ancak, üzüntü ile müşahede ettiğimize göre, Batının gelişmesinde başta gelen bir rol oynamış bulunan iktisadî rasyonalizm (= rasyonalizasyon) cereyanına tamamen bigâne kalmışız. Az zamanda, az emekle, az masrafla, az üzüntü ve fedakârlıkla işgörme şuur ve alışkanlığının yerleşmesi bir tarafa, iş başarmada çeşitli yolların mevcut olabileceğini ve bunlar içinde bazılarının gayelere daha kolaylıkla ulaştırabileceğini hatırmıza getiremiyoruz. Ev idaresinde, müessese ve işletme idaresinde ve nihayet devlet idaresinde ittihaz ettiğimiz her nevi kararlar, karakuşi ve elyordamı kararların eseri olmaktadır. Rasyonel ve optimal kararlar ittihaz etme alışkanlığının bizde yerleşmiş olması, tahminlerin üstünde israflara sebep olmaktadır.

II — BİZDE İTTİHAZ OLUNABİLECEK RASYONALİZASYON TEDBİRLERİ.

1. *Sevk-ve-idarecilik Eğitime Önem Vermek :*

Tasarrufu, istihlâkte ve istihsalde rasyonellik şeklinde, geniş manada anlamak ve böyle şumullü bir tasarruf ve iş başarma şuurunu yaratabilmek ve rasyonel kararlar ittihaz etme alışkanlığını aşılama için daha ilkokuldan itibaren idarecilik öğretim ve eğitime başlamak lâzımdır. Yüksek seviyede sevk-ve-idareciliğin babası olan Fransız mühendisi *H. Fayol*, 1920 sıralarında yayınladığı meşhur eserinde bu fikri müdafaa etmiştir. Orta ve teknik öğretim müesseselerinde ve üniversitelerin bütün dallarında, ihtisas kollarına uygun sevk-ve-idare bilgileri verilmesi elzemdir. Bilfarz, üniversitelerden mezun olan hekimler, hukukçular, mühendisler, öğretmenler ve hatta subaylar, âmme idarecileri ve iktisatçılar, memleketin iktisadî, içtimaî, askerî ve siyasi müesseselerinde idarî vazife ve mes'uliyetler deruhte ettikleri halde, lüzumlu idarî formasyona sahip olmamaktadırlar. Kaldı ki, modern cemiyette, değil bu gibi büyük ve çapraşık müesseselerde, aile cesametindeki küçük işletmelerde dahi başarılı bir idareci olabilmek için bazı idarî bilgi ve maharetlere ihtiyaç vardır.

2. *Bir «Prodüktivite Kontrol Teşkilâtı» kurulmalıdır.*

Bir memleketin refah seviyesi, emrinde bulunan istihsal vasıtalarından azamî verim sağlamak hususundaki maharetine, büyük

ölçüde, tâbidir. Hususî ve âmme sektörlerine dahil bilumum işletme ve müesseseler, sahip buldukları maddî, gayri maddî, beşerî ve malî imkân ve vasitalardan azamî verim temin ettikleri takdirde, millî gelirin sür'atle artacağı şüphesizdir. Kıt olan millî kaynaklar, sermaye ve kalifiye emeğin müsmiriyetini çoğaltmak için ittihaz edilebilecek önemli tedbirler arasında, iyi bir kontrol sistem ve mekanizmasının başta zikredilmesi icap eder.

Tabîî kaynakların ve emeğin bol olduğu devrelerde, önemli olan, sadece istihsalde bulunmaktır. Modern ekonomide ise, nüfusun sür'atle artması, millî savunma yüklerinin ağırlaşması, v.s. gibi sebepler işletmelerin ve devletin asgarî masrafla istihsalde bulunmaları zaruretini şiddetlendirmişlerdir. Bunun neticesi olarak, işletmelerde defter ve kayıtlar yanında, rasyonellik ve prodüktivite kontrolü de yapmak ihtiyacı zuhur etmiştir. Bu ihtiyacı karşılamak üzere, işletmeler muhasebe teşkilâtlarını genişletmişler ve bütçe, malî kontrol, maliyet kontrolü, kalite ve miktar kontrolü gibi konuları da içine alan geniş bir kontrolörlük organı vücuda getirmişlerdir.

Devlet veya millî ekonomi, çok büyük bir işletme olduğuna göre, millî istihsal ve istihlâk mekanizmasının rasyonellik kontrolünün daha da önemli olacağı aşîkârdır. İleri sanayi memleketleri bu konuda önemli adımlar atmışlardır. İngiltere'de hazine ve bütçe mekanizması, A. B. D. de, idarî ve askerî müesseselerde kurulmuş bulunan *Komptrolörlük* teşkilâtı bu gayeye hizmet gayesini gütmektedir. A. B. D. Savunma Bakanlığına bağlı olarak kurulmuş bulunan *Komptrolörlük* teşkilâtı, bilhassa iktisadî kontroller yapmakta ve organizasyon ve sevk-ve-idarenin rasyonelleştirilmesi, lüzumsuz idarî usul ve formalitelerin bertaraf edilmesi babında değerli bir fonksiyon ifa etmektedir. Son yıllarda, bizde de Millî Savunma Bakanlığına bağlı böyle bir teşkilâtın kurulduğu ve faaliyette bulunduğu müşahede olunmaktadır, ancak, ne gibi neticeler alındığı hakkında bilgi edinmek için tetkiklerde bulunmak lâzımdır. Böyle bir teşkilâtın diğer bakanlıklar ve daireler nezdinde de kurulması faydalı olur. Vekâletlerarası Prodüktivite Merkezi adile bilinen teşkilâtın ise, bizim burada izah ettiğimiz manada çalışmalarda bulunduğu iddia etmek zordur. Zira, böyle bir teşkilâtın, her şeyden önce, kuvvetli ve ehil bir kontrol merkezi halinde organize edilmesi lâzımdır.

Bizim anladığımız manada bir Prodüktivite Kontrol Teşkilâtı, ya Sayıştay veya Umumî Murakabe Heyeti gibi yüksek seviyede

otoriteyi haiz bir organ olmalıdır, veya, bakanlıkların teftiş organlarına paralel olarak birer Rasyonalizasyon ve Reorganizasyon Kurulu gerçekleştirilmelidir.

Burada, şu hususa da işaret edelim ki, böyle bir teşkilâtın devletin umumî teşkilâtı içinde nerede yer alacağı ve nasıl çalışacağı, salâhiyet ve mes'uliyetlerinin hududunun ne olacağı, hangi kalitede personelle teçhiz olunacağı ve bu personelin nasıl tedarik edileceği gibi meseleler üzerinde ayrıca durmak lâzımdır.

D. Devlet İdaresinde Reorganizasyon İhtiyacı ve Tedbirleri:

Devlet irili ufaklı sayısız müesseselerden müteşekkil dev bir işletmedir. Devletin yaşama ve gelişme gücü, bu müesseselerin hayatiyetine bağlıdır. Müesseselerin hayatiyeti ise, devamlı ve sür'atli bir şekilde değişmekte bulunan muhit şartlarına intibak etme kabiliyet ve istidatlarına tâbidir. Bunun için de, dinamik ve elâstikî bir organizasyona ve istikrarlı bir muvazeneye muhtaçtırlar. Müesseselerin dinamik, elâstikî, müstakar ve muvazeneli bir bünyeye sahip olmaları ise, gerekli vasıfta personel ve bilhassa idareciler ile mümkün olur.

Müessese ve işletmeler gayelerine, vasıtalar, usuller, kaideler ve prensipler ile bunları kullanan insanlar sayesinde ulaşırlar. Belli vasıtalar, usuller, bilgiler ve prensipler ile iş gören insanlarda, belli temayül, istidat, alışkanlık ve davranışlar husul bulur. Bunlar ise, muhafazakârlığa, ve zaman geçtikçe atâlet ve betâete sevk eder, yenilik ve değişikliğe karşı mukavemet istidadı doğurur. Belli fertler arasında belli his ve menfaat münasebetleri vücut bulur. Bütün bunlar, gün geçtikçe müessesenin bünyesini sertleştirir, taşlaştırır, hareketsizliğe sevkeder ve statik bir bünye yaratırlar. Böyle bir teşkilâtın vücutta geldiği bir müessesede inhitat başlamış demektir. Muhit şartlarının sür'atle değiştiği zamanlarda, bahis konusu çökme de o nispette hızlanır.

Müesseselerin hayatından bu devrelere yaklaşıldığı zaman teşkilâtlarının yeniden gözden geçirilmesine ve dinamik bir bünyeye kavuşturulmaları için bazı tedbirlerin ittihazına ihtiyaç hâsıl olur. Müesseseleri çökmekten, işletmeleri iflâstan kurtaran bu reorganizasyon tedbirlerinin ittihazı ameliyesine sevk-ve-idare lisanında «*organizasyon tedavisi* (= organizational therapy)» ismi verilir. Böyle bir tedavinin zamanı, şekli ve usullerinin, onu zarurî kılan sebeple-

re göre deđiŖeceđi Ŗüphesizdir. Reorganizasyon bir defada ve sŖr'atle yapılabileceği gibi, kısa bir devrede veya uzun bir zaman zarfında tedricen gerekleŖtirilebilir. Devlet gibi muazzam bir iŖletmenin ŖŖmŖllŖ bir reorganizasyonu için kŖklŖ tedbirler almak icap ederse, adım adım ve safha safha ve devamlı bir Ŗekilde ilerlemek uygun olur.

DerpiŖ olunabilecek deđiŖiklikler *personel, program, usuller* ve doğrudan doğruya *teŖkilâtın bŖnyesi* ile ilgili olabilir. MŖessesede hŖkŖm sŖren Ŗartlar ve imkânlar sevk-ve-idare organının eseri olduğundan sevk-ve-idare personeli burada bilhassa ehemmiyet celbeder. SŖr'atle deđiŖen bir dŖnyada, sŖr'atle bŖyŖyen ve apraŖıklaŖan mŖesseselerin baŖarılı bir Ŗekilde sevk-velidaresi çok ve karıŖık bilgi ve kabiliyetleri icap ettirmektedir. Bu durum, belli bir bilgi ve tecrŖbe hamulesine sahip olan idarecilerin, hergŖn yeni yeni bilgiler, kabiliyet ve maharetler edinmeleri zaruretini doğurur. Bu tempoya ayak uyduramıyan idareciler, deđiŖikliđe karŖı mukavemette bulunmayı are telâkki ederler ve neticede eskimiŖ, verimi azalmıŖ ve hatta zararlı bir faktŖr hâline dŖŖerler.

Bu duruma are olarak, sevk-ve-idarecileri modern bilgilerle teçhiz etmek ve ruhŖ ve zihnŖ elâstikiyetlerini geliŖtirmek kabil olmazsa, yeni kan aŖılama ve genleŖtirme ameliyesi zarurŖ bir hâl alabilir.

E. Devlet Maliyesinde Rasyonalizasyon Tedbirleri:

I — UMUMŖ MŖLÂHAZALAR.

Devlet gittikçe artan vazifelerini ifa edebilmek için gittikçe artan gelirlere muhtaçtır. Ancak, bir iŖletmenin kâr sağlamakta optimal bir hududu mevcut olduğu gibi, devletin de gelir sağlama babında optimal sayılabilecek bir seviye vardır. Keza, elde olunan gelirin optimal bir tarzda tahsis ve tevzii yani harcanması da icap eder. Nihayet ŖŖncŖ olarak, bahsi geçen optimal gelir ile optimal harcamalar arasında koordinasyon sağlamak lâzımdır. İŖte, devlet maliyesinin rasyonalizasyonu dediğimiz zaman bu Ŗ noktayı, yani optimal gelir sağlanmasını, bu gelirin optimal Ŗekilde harcanmasını ve gelir ile gider arasında koordinasyon teminini kastediyoruz.

Devletin geliri cârŖ ve uzun vâdeli ihtiyaçlarını karŖılamıyorsa, vergi yŖkŖ ferdŖ gelirlerin ve millŖ gelirin tahammŖl hududunu aŖı-

yorsa, vergi mükellefiyeti vatandaşlar ve muhtelif gelir zümreleri arasında âdil bir şekilde tevzi olunmamışsa, keza verginin miktar ve nispeti ekonominin muhtelif sektörleri arasında kalkınmayı teşvik edecek bir seviye ve terkipte değilse, devlet gelirinin optimalliğinden bahsolunamaz. Bizde, devlet gelirlerinin ve hakikî ihtiyaçlarımızın tâyinine dair tahminlerin sağlamlığından şüphe edilebilir. Bu itibarla, ihtiyaçlar ile gelir arasındaki münasebet dolayısıyla gelir noksanının hangi seviyede olduğu hakkında fikir beyan etmek zordur. Umumiyetle, bütçe açıklarına ve bazı taleplere bakılarak, gelir ile ihtiyaçlar arasında büyük bir boşluğun mevcut olduğuna hükmedilmekle iktifa edilemediği malûmdur. Keza, bazı gelir zümreleri ile ekonomi sektörleri ağır vergi yükü altında ezilirken diğer bazı zümre ve sektörlerin devlet masraflarına yeteri kadar iştirak etmekten uzak oldukları müşahade olunmaktadır.

Daha müşahhas bir ifade ile, devlet maliyesinin rasyonelleştirilmesi ve bu meyanda ittihaz olunabilecek reorganizasyon tedbirlerinden maksat, devlet gelirlerinin arttırılması ve bu gelirleri sağlamak için yapılan masrafların asgarî hadde indirilmesi, devlet giderlerinin azamî verim sağlanacak şekilde harcanması, tevzi ve taksimidir.

II — DEVLET GELİRLERİNİN ARTTIRILMASI TEDBİRLERİ.

Devletin gelir kaynakları *vergiler*, *faiz* ve *kâr* gelirleridir. Devlet paralarının ve mallarının kiralanması neticesinde elde olunan faiz ve kira gelirlerinin arttırılması imkânları mahduttur. Devlet yatırımlarının arttırılması ve rasyonel tarzda çalıştırılması suretile kâr şeklindeki gelirin hatırı sayılır bir seviyeye ulaştırılması, sağlam bir gelir kaynağı sağlamak bakımından çok arzuya şayandır. Ancak, devletin verimli bir işletmeci olamaması vakıası karşısında bu kaynaktan fazla bir gelir beklemek zordur. Olsa olsa, devlet, hususî sermayenin hakim olduğu işletmelere iştirak etmek suretile kâr gelirini çoğaltma cihetine gidebilir.

Bizim burada asıl üzerinde durmak istediğimiz kaynak vasıtasız ve vasıtalı vergilerdir. Bu vergileri, vatandaşlar ve hükmî şahıslar öderler. Vergi ödeme ise, hem bir kabiliyet hem bir arzu meselesidir. Bizimki gibi, verginin psiko-sosyal ve iktisadî vasatının tam olarak yerleşmemiş olduğu memleketlerde, bu iki hususu bilhassa ihmal etmemek lâzımdır. Aksi halde, mükellefte esasen mevcut olan pasif mukavemet temayül ve istidadı daha da kuvvetlendirilebilir.

1961 yılı başlarında zamanın maliye Bakanı vergi gelirimiz hakkında şu dikkate değer izahatı vermişti :

«1953 yılında 72,318 beyannameli mükellefin bildirdikleri gelir miktarı 750 milyon liraya bâliğ olmakta ve tahsil edilen gelir vergisi de 172 milyon lirayı bulmakta idi. Beyannameli zümreye dahil mükellef başına düşen vasatî gelir 10,374 liradır. Bundan ödenen vergi, mükellef başına düşen vasatî gelir 10,374 liradır. 1953 - 59 yılları arasındaki fiat hareketlerine ve eşya endekslerine nazaran, 1953 yılında 10,374 lira olan vergi matrahının 1959 da 20 - 30 bin lira olması gerekirdi. Oysa, 1959 yılında beyannameli vergi mükelleflerinin beyan ettikleri matrah sadece 12,890 lira ve mükellef başına düşen gelir vergisi de 3,377 liradır. Demek ki, beyannameye tâbi mükellef, fiat hareketlerine rağmen, 1953 yılının altında, diğer bir deyim ile, eskiye nazaran düşük vergi ödemişlerdir. Bu, ekonomimizin tahrip edildiğini göstermekte ve vergi adaletsizliği ile verimsizliğini ifade etmektedir.»

Bu sözler, ozamanki vergi arttırmaları ile servet beyanı usulünün vazedilmesi sebeplerini izah zımında söylenmişti. Fakat, alınan tedbirlerin başarılı olmadığı ve servet beyanı usulünün ise tatbik kabiliyeti olmadığı kısa zamanda anlaşılmıştır. Bunun başlıca sebebi, her türlü politikamızda olduğu gibi, vergi politikamızda da ifrattan tefrite, bir uçtan diğer uca gitme alışkanlığından kendimizi alamamış olmamızdır. Bu vakıa, yukarıda bahsettiğimiz optimal bir gelir sağlama politikası tespit zaruretinin izah etmektedir.

Devlet gelirinin rasyonelleştirilmesi, yani optimal bir mahiyet iktisap edebilmesi için şu meselelerin halledilmesi icap eder :

1) Gelir ne kadar olmalıdır? Burada, devlet gelirinin miktarı ile millî gelirin miktarı ve terkibi ile nispeti arasında optimal bir münasebet tesisi bahis konusudur.

2) Devletin geliri hangi kaynaklardan ve ne nispette temin olunmalıdır? Öz kaynaklar ile kredi kaynakları neler ve ne miktarda olmalıdır? Öz kaynaklar, vasıtalı ve vasıtasız vergiler ile devlet mal ve sermayesinin çeşitli gelirleridir. Kredi kaynakları ise, kısa ve uzun vadeli iç ve dış borçlanmalardır. Bu gelir kaynakları arasında optimal bir nispetin tespiti malî idare (finanslama) nin başlıca fonksiyonlarındanıdır.

3) Gelirin tahsil zamanı ve şekli ne olmalıdır? Bu, her nevi devlet gelirleri, fakat bilhassa vergiler bakımından önemlidir. Keza, gelir ile giderin koordinasyonu zaviyesinden de büyük önemi haizdir.

4) Nihayet, gelirin dar mânada verimliliği ne olmalıdır? Yani gelirin devlete yüklediği masraf ve fedakârlıklar asgarî bir seviyede midir? Buradaki masraf ve fedakârlıklardan maksat yalnız maliye teşkilâtının tahakkuk, tahsil, kontrol masraflarını değil, fakat teşriî ve kazaî kontrol organlarının masraflarını ve gelirin, eğer varsa, halk psikolojisi, devlet prestiji ve hükûmetin manevî kredisi üzerindeki tesirlerini de ihtiva etmektedir. Devlet gelirlerimizin maddî fedakârlıklar bakımından tetkiki neticesinde rasyonelliğe aykırı birçok veçhelerin bulunacağı şüphesizdir.

Şimdi bir adım daha atmak suretile, mükelleflerin vergi ödeme arzu ve güçlerinin hangi âmillere bağlı olduğunu mütalâa etmek suretile de vergi gelirinde optimalliği sağlama tedbirlerine daha tafsilâtlı bir şekilde temas edelim :

Vergi ödeme arzusu psiko-sosyal bir vak'adır; fert, cemiyet ve muhite göre farklar arzeder. Bu arzunun bağlı bulunduğu âmiller şunlardır :

- 1) Mükellefin geliri.
- 2) Mükellefin geliri ile mütenasip vergi ödediği hususundaki inancı.
- 3) Mükellefin verginin âdaleti hususundaki inancı.
- 4) Mükellefin şahsî menfaati ile cemiyetin menfaatleri arasındaki münasebet hakkındaki zihniyeti.
- 5) Mükellefin vergi mevzuat ve tekniğini bilip bilmemesi.

Bu hususları kısaca açıklayalım :

1) Mükellefin geliri ile vergi ödeme arzusu arasında mühim bir muvazilik mevcut olduğu söylenebilir. Fakat, bu, her fert ve cemiyette aynı bağlılığı ifade etmez. Bu, geniş ölçüde bir zihniyet, âdet ve an'ane meselesidir. Alınacak tedbir, eğitim ile ilgilidir.

2) Verginin nispeti de ödeme arzusu üzerinde çok müessirdir. Mükellef, geliri ile gayri mütenasip yani aşırı vergi ödediği inancında ise, kaçırmak için her türlü imkân ve vasıtaya başvuracak ve üstelik bu davranışından dolayı hiçbir nedamet ve vicdanî mes'uli-

yet hissi duymayacaktır. Bu konuda alınacak tedbir, nispetlerin, memleketin psiko-sosyal ve iktisadî şartlarına intibak ettirilmesidir. Memleketimizde vergi kaçırma, yabancı memleketlerdekinden fazla ise, bunun başta gelen sebeplerinden biri nispetlerin yüksek olmasıdır. Bu itibarla, nispetlerin düşürülmesi suretile vergi gelirin de artış olabileceğine inanıyoruz.

3) Mükellef yalnız kendi ödediği vergiye değil, fakat aynı geliri sağlıyan vatandaşların da aynı ölçüde teklif edilmelerini ister. Ödeme gücü nispetinde vergi ödemeyen vatandaşların mevcut olduğuna inanıldığı müddetçe vergi kaçırma imkânları araştırılacak ve şüphe yok ki bulunacaktır. Şu halde, kanun koyucunun başta gelen vazifesi, vergide azamî ölçüde âdalet temin etmektedir. Son yıllarda, sabit gelirli zümrelerin vergi yükü altında ezilmesinin bir sebebi de, stopaj usulü ile vergi ödemekte bulunması olmuştur.

4) Mükellef, içtimaîlik şuuru zayıf, egoizmi kuvvetli bir şahıs ise vergi kaçırma yollarını arayacaktır. Bu konudaki tedbirler, bir taraftan eğitim ile diğer taraftan devletin kuvvetli bir kontrol mekanizması gerçekleştirilmesiyle alâkalıdır.

5) Nihayet, kasta makrun olmayan vergi kaçırma hâli de mevcuttur. Bunun memleketimizde yüksek bir nispeti bulunduğu söylenebilir. Zira, mükellef ile vergi makamları gerekli kültür ve ihtisas seviyesine ulaşmış degillerdir. İşletmelerimiz henüz, maliyetlerini ve kâr-zarar durumlarını hakikî, açık ve kesin bir şekilde ifade ve tespit edebilecek bir muhasebe sistem ve zihniyetine kavuşmuş olmaktan uzaktırlar. Serbest muhasebe mütehassıslığı mesleğinin bizde gelişmiş ve yayılmış olmaması da, bu konudaki yetersizliğin âmillerinden biridir. Vergi işletmeciliğinin gelişmesi bu hususta mühim bir adım teşkil edecektir.

Yukarıdaki kaçırma sebeplerinin bertaraf edilmesi zımında ittihaz edilecek tedbirler meyanında, umumî kontrol tedbirlerinin de ihmâl edilmemesi lâzımdır. Bunları şöyle hülâsa edebiliriz :

a) Mahallî vergi dairelerinin müessir bir kontrol organı fonksiyonunu ifa edebilecek şekilde yeniden teşkilâtlandırmaları.

b) Maliye Vekâleti Hesap Uzmanları Kurulunun büyük ölçüde takviye edilmesi. (Bugün ancak, azamî ikiyüz kadar Hesap Uzmanı kontrol yapabilmektedir. Vergi beyannamesi adedinin dört misline (1960 a nazaran) ulaşacağı vergi reformundan sonra, bu

kadronun yetersizliği daha da tebarüz edecektir. Bu hususa biraz aşağıda avdet edeceğiz.

c) Serbest Muhasebe Mütéhassıslığı mesleğinin bir an önce hukukî disiplin ve teşkilâta kavuşturulması.

d) Yabancı memleketlerde mevcut malî polis teşkilâtının bizde de kurulması. (Bu yazı, İstanbul'da Malî Polis teşkilâtının kurulduğuna dair gazetelerde yayınlanan haberden önce yazılmıştır.)

e) Vergi Usul Kanunumuzda pişmanlık şeklinde mevcut olan uzlaşma müessesesinin yabancı memleketlerdeki gibi çalışır bir hâle sokulması.

f) Nihayet her ticaret ve sanayi kolunun vergi kaçırma yollarının mükelleflerle birlikte araştırılması ve beraberce tespit olunacak mani olucu tedbirlerin vergi mevzuatına ilâve edilmesi... Memleketimizde, makûl nispetler dahilinde vergi ödemeğe hazır vatandaşlar az değildir. Ticaret ve sanayi erbabı arasında böyleleri vergi kaçırma sırları ve tekniğini devletle işbirliği yaparak tespitte hazır olacaklardır, zannındayız.

29 Mayıs 1945 tarihinde 4709 sayılı kanunla Maliye Vekâletine bağlı olarak teşkil edilmiş olan Hesap Uzmanları Kurulu 18 yaşındadır. Devlet gelirinin büyük bir kısmının kontrol ve rasyonelasyonunda belli başlı bir rol oynayan bu teşkilât üzerinde biraz durmak faydalı olacaktır. Bilindiği üzere, devlet giderlerinin bütçeye ve masraf kanunlarına uygun bir şekilde harcanmakta olup olmadıklarını kontrol edebilmek için nasıl çeşitli mürakabe organları ve bu meyanda Maliye Teftiş ve murakabe teşkilâtı vücade getirilmiş ise, vatandaşların kudretleri nispetinde vergi ödeyip ödemediklerini kontrol edebilmek için de, aynı Vekâlete bağlı Hesap Uzmanları Kurulu vücade getirilmiştir. Vergi mevzuatı dahilinde, mükellefler nezdinde mecburî mahiyette bir kontrol ve revizyon görevi ifa eden bu teşkilâtın menşei, bizde 1926 yılında yürürlüğe giren 755 sayılı Kazanç Vergisi Kanununun ihdas ettiği *Tahakkuk Memurları* teşkilâtıdır. Bahsi geçen kanunda, 1934 de, 2395 sayılı kanunla vücade getirilen değişiklikler neticesinde mezkûr teşkilât yerini Kazanç Vergisi Hesap Mütéhassısları teşkilâtına terketmiş ve 2430 sayılı Muamele Vergisi Kanunu ile de Muamele Vergisi Hesap Mütéhassısları vücade getirilmiştir.

Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü hakkındaki 3656 aylık kanuna ek olan 3888 sayılı kanunla 1940 da devamlı bir

teşkilât kadrosuna kavuşturulan bu murakabe organları, o yıl 74, 1942 de ise 110 kişiden müteşekkildi. 29 Mayıs 1945 de, Hesap Uzmanları Kurulu haline getirilen mezkûr teşkilât, 4910 sayılı kanunla 1946 da Maliye Bakanlığının merkez bünyesinde gerekli mevkiini almıştır.

Şunu derhal ilâve edelim ki, 1950 yılında Kazanç Vergisi sisteminden Gelir Vergisi sistemine intikal suretile gerçekleştirilen şumullü vergi reformunun nazarı ve tatbikî başarılarında Hesap Uzmanları Kurulunun yeri ve rolü büyük olmuştur. Kurulun 1946 - 50 yıllarındaki yetişme ve gelişme devresinin gayretleri, bu şekilde semeresini vermiştir.

Kurulun çeşitli vergi kanunları gereğince revizyonlarda bulunmaktan maada şu önemli görevleri de vardır :

a) Mükellefleri yetiştirmek ve aydınlatmak gayesile danışma yapmak, kurs açmak, konferans vermek ve benzeri faaliyetlerde bulunmak.

b) Malî hükümler ve bunların uygulanmasında, düzeltilmesi, değiştirilmesi ve açıklanması lüzumlu görülen hususlara dair müşahade ve mütalâalarını bildirmek.

c) Maliye Bakanının isteği üzerine; iktisat, maliye, işletmecilik ve malî murakabe konularında ilmi ve teknik araştırma ve etüdler, tasarılar hazırlamak v.s. incelemelerde bulunmak.

Anlaşıyor ki, Hesap Uzmanları Kurulu dar bir revizyonla değil, sahası ile ilgili araştırma ve yetiştirme ile de vazifelendirilmiştir. Bu itibarla, vatandaşta vergi şuurunun yerleştirilmesi, işletme ve müesseselerimizde müessir bir muhasebe ve kontrol sisteminin gerçekleştirilmesi, mükellef ile Hazine arasındaki münasebetlerin karşılıklı anlayış ve dayanışma havası içinde cereyan etmesinin sağlanması gibi mühim konularda Kurula büyük hizmetler terettüp etmektedir. Bütün bu önemli hizmetleri semereli ve tesirli bir şekilde başarabilmek için Kurulun, miktar ve kalite bakımlarından yeterli bir seviyede olması icap ettiği şüphesizdir. Kurulun 15 inci yılı (1960) münasebetile yayınladığı bir broşürden faydalanmak suretile bahsi geçen seviyeye ulaşılmış olup olmadığı cevaplandırılabilir.

Hesap Uzmanları Kurulunun personel ve çalışma kalitesi bakımlarından oldukça tatminkâr bir seviyeye ulaşmış bulunduğu anlaşılmaktadır. Siyasal Bilgiler, Hukuk ve İktisat Fakülteleri ile İk-

tisadî ve Ticarî İlimler Akademileri mezunları, iktisat, maliye, muhasebe, işletme, hukuk ve yabancı dil gibi konulardan müsabaka imtihanı vasıtasile elendikten sonra Hesap Uzman Muavini olarak üç yıllık bir staja tâbi tutulmaktadırlar. Kuvvetli bir nazarı formasyonu müteakip tecrübeli uzmanların nezareti altında tecrübe ile teorinin hallü hamur edildiği bu uzunca staj devresinden sonra, muhasebe, revizyon, vergi hukuku ve diğer ilgili hukuk kollarından sıkı bir yeterlik imtihanı geçiren muavinler, Uzman ünvanını iktisap etmektedirler. Uzmanlık devresinde ise, yabancı memleketlerde staj ve araştırmalarda bulunma da, hassasiyetle takip edilen bir yetiştirme vasıtasıdır.

1945 - 60 devresinde açılan 21 giriş imtihanına 1096 namzet müracaat etmiş, bunların 248 i (% 22.6) kazanmış, 848 i (% 78.4) kazanmamıştır. Aynı devrede yeterlik imtihanına giren 237 namzetten 215 i (% 90.7) kazanmış, 22 si (% 9.3) kazanamıyarak meslekten ayrılmıştır. Uzmanların yabancı memleketlere gönderilmesine 1952 de başlanmış ve sekiz yıl içinde 88 kişi gönderilmiştir. Bütün bunlar, Hesap Uzmanlarının yetişme standardı hakkında fikir veren unsurlardır.

Kurulun yaptığı vergi revizyonlarının neticesini şu müşahhas rakamlarda müşahede etmek kabildir : Gelir ve Kurumlar Vergileri ile ilgili olarak beyan edilen kazançların gelire nispeti 1951 de % 10.9 iken 1957 de % 21.5 a yükselmiştir. Muamele, gider ve vareset vergileri alâkalı olarak buna benzer neticeler elde etmek kabildir. Vergi reformunun hazırlanması, gerçekleşmesi ve gelişmesi ile ilgili çalışmalar ve etüdler de ayrıca zikre şayandır.

Kurulun personel miktarı bakımından mütalâasında aynı iyimserlikte neticelere ulaşmak kabil değildir. Fiilhakika, Kurulun Teşkilât Kadrosu 230 kişiden ibarettir. Fiilî kadro ise 200 kişidir. 1945 de mevcut 68 kişiye onbeş sene içinde 251 kişi ilâve olunmuş, ancak muhtelif sebeplerle 119 kişi ayrıldığından 1960 Mayısındaki mevcut 200 den ibaret kalmıştır. Gelir ve Kurumlar vergileri mükellefleri 1951 de 47 bin iken 1959 da 199 bine, matrah ise 427 milyondan 3,443 milyona çıkmıştır. Kurulun revizyona tâbi tutabildiği mükellefin aynı yıllara tekabül eden miktarları 3,048 ve 4577, nispetleri ise % 6.5 ve % 2.3 tür. İncelenebilen matrah ise 60 milyon liradan 155 milyona (nispet itibarile % 14 ten % 45 e) çıkmıştır. İncelenen beyannamelerin 1951 de 1763 ü (% 57.8), 1959 da 3064 ü (% 66.9) tenkide şayan bulunmuştur. Muamele vergisinin aynı yıllarla ilgili nispetleri ise % 33.8 ve % 78.9 dur.

Bahsi geçen 200 hesap uzmanından 150 sinin fiilen incelemelerde bulunduğu anlaşıldığına nazaran uzman başına isabet eden yıllık inceleme adedi 1958 de 23.60 tır. Keza, aynı yılda 189 milyon liralık matrah incelenmiş ve 60.5 milyon liralık matrah farkı bulunmuş olduğuna göre, uzman başına 403,914 liralık bir matrah farkı düştüğü neticesine ulaşılabilir.

Hesap uzmanlarının miktarı ile ilgili bu mülâhazalardan çıkarılabilecek neticeler şunlar olabilir :

1) Kurulun teşkilât ve fiilî kadrosu noksandır. İnkılâp İdaresinin gerçekleştirdiği vergi reformundan sonra beyannameli sınıfın 800 bine yaklaşacağı hususundaki tahminler de nazara alınırsa, bu noksanlığın daha da bâriz bir hal alacağına şüphe yoktur. Şu halde, teşkilât kadrosunu 230 un çok üstüne çıkarmak lâzımdır.

2) Diğer bir husus, eldeki 230 kadronun dahi doldurulmamış olması keyfiyettir. Ayrılanların adedi 119, nispeti ise % 37.4 tür. Bunlardan çoğunun, serbest hesap mütehassıslığını daha câzip bulup istifa ettikleri anlaşılmaktadır. Şu halde, kısa vâdeli olarak, Kurulun 20 - 25 uzman daha alması ve boş kadroların nispetini asgarî hadde tutması, uzun vâdeli olarak da, asgarî 10 yıllık uzman ihtiyacının plânlanması ve bu plânın tatbikine zaman kaybetmeden girişilmesi lâzımdır.

3) Devletin geliri Uzmanların kalite ve miktarına, çalışma usullerine büyük ölçüde bağlı olduğuna göre, alınması gerekli olan tedbirlerden biri de, tatminkâr bir ücretleme politikasıdır. Her uzmana isabet eden matrah farkı ile uzmanın maliyet ücreti arasında rasyonel bir nispet sağlamak zaruridir.

4) Kontrol ve revizyonun semereli ve tesirli olabilmesi için murakabenin muhtelif bakımlardan geliştirilmesi zarureti de mevcuttur. Kurulun teşkilât ve çalışma düzenine ait yönetmeliğin gözden geçirilmekte olması ve «Revizyon ve Vergi İncelemesi» adlı bir vergi rehberinin tamamlanmakta bulunması bu bakımdan memnuniyet verici hususlardır.

15 inci Yıl broşüründe ifade edildiği gibi, Kurulun vergi revizyonu sahasındaki başarısı önemli olmakla beraber, murakabenin yeni şartlara ve modern ilmi temayüllere uygun olarak tekâmül ettirilmesi de devlet gelirinin rasyonalizasyonunda büyük bir rol oynayacaktır. Devletin bu konuya daha fazla ilgi ve ihtimam göstermesi şarttır.

III — DEVLET GİDERLERİNİN RASYONALİZASYONU.

Son zamanlarda devlet gelirlerinin bilhassa vergi yolu ile artırılmasına büyük gayretler sarfedildiğini müşahede etmekteyiz. Vergi reformunun başta gelen gayelerinden biri budur. Ancak, dikkat edilirse, elde olunan gelirin azamî verim ve netice sağlayacak tarzda tahsisi, tevzii ve harcanması âdeta unutulmuş bir durumdadır. Fîlhakika, mevzîî ve sathî bazı tasarruf teşebbüsleri dışında, bu konu ile ilgili tedbirlerin düşünüldüğü dahi olmamıştır.

Devlet giderlerinin rasyonelleştirilmesi mevzuu esas itibarile iki veçhe arzeder :

1) Devletin câri hizmetleri ile devlet yatırımlarının plânlanması, yani, ihtiyaçların zaruret yatırımların ise verimlilik derecelerine göre öncelik listelerinin hazırlanması.

2) Bu hizmet ve yatırım plânına göre vücutte getirilecek harcama (masraf) bütçesinin azamî verim sağlanacak tarzda tatbiki.

Birinci nokta, devlet gelirinin, hizmetlerin zaruriliğine ve yatırımların verimliliğine göre tahsis ve tevzii ile ilgilidir ve derin ve şümüllü bir araştırmaya dayanır. Memleketin câri ve uzun vâdeli ihtiyaçlarının tespit ve tâyinine ait bu araştırma ancak mütehassıs bir plânlama organı tarafından başarılabılır. Şu halde, gerek câri masraflar gerek yatırım bütçeleri, böyle bir ihtisas organının tavsiyelerine uygun bir şekilde hazırlanacaktır. Böylece, giderlerde *optimal tahsis* husule gelir.

İkinci nokta, bahsedilen esaslar dahilinde hazırlanan masraf ve yatırım bütçelerinin ihtiva ettiği meblâğlardan azamî ölçüde faydalanma ile ilgilidir. Diğer bir ifade ile, bütçelenmiş olan giderlerden gereği kadar hizmet ve verim sağlanabiliyor mu?

Derhal ilâve edelim ki, her iki husus bir *plânlama* ve *kontrol* mevzuu teşkil etmektedirler. Plânlamanın yatırımla ilgili kısmını devlet plânlama dairesi, câri masraflarla ilgili olan kısmını, bu dairesinin umumî direktifleri ve kontrolü altında Bakanlıklar yapabilir. Kontrol kısmı ise, ahenkli bir bütün halinde ve semereli ve tesirli bir tarzda ifa edilebilmek için, bütün devlet giderlerine gâmil *ayrı* ve *tek* bir *kontrol organı* tarafından ifa olunmalıdır.

Her iki nokta ile ilgili olarak bizdeki tatbikatın nasıl cereyan ettiği malûmdur. Cârî devlet hizmetleri ilgili dairelerin ekseriya ciddî araştırmaya dayanmayan taleplerine göre tespit olunur. Modern cemiyet hayatı dinamik olduğundan ihtiyaçların miktarı ve ehemmiyet derecesi her gün değişmektedir. Daireler bu nevi ve derece değişmelerini yeter zaman önce görebilecek durumda olsalar bile, gerek merkezîyet sistemi gerek yerleşmiş temayüller bunların üst makamlara kabul ettirilmesini güçleştirmektedir. Neticede, ehemmiyeti azalmış veya aşağı yukarı kaybolmuş hizmet sahalarına tahsiste bulunmak gibi israflara, ehemmiyeti artmakta olan yerlere ise kâfi tahsisat sağlayamamak gibi verimsizliklere meydan verilmektedir. Yeni yeni zuhur eden ihtiyaçlara tahsisat temini için ise, ekseriya senelerin geçmesi icap etmektedir. Yatırım harcamalarının ise, şimdiki kadar, daha ziyade politik mülâhazalar çerçevesi dahilinde yapıldığı malûmdur.

Harcamaların fiilî safhası ise daha acı bir durumdadır, denilebilir. Bilindiği üzere, bizde devlet harcamaları Muhasebei Umumiye Kanunu, Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu gibi mevzuat hükümleri dahilinde icra olunmakta, kontrolü ise, bu mevzuata ilâveten Maliye Teftiş Heyeti başta olmak üzere Maliye Vekâletine ait diğer organlar ile B. M. Meclisine bağlı olan Divanı Muhasebat tarafından ifa edilmektedir. Gerek her Vekâletin kendi Teftiş Teşkilâtı gerek Maliye Vekâletinin çok çeşitli merkezî ve mahallî organları gerekse teşriî ve kazaî mahiyette kontrolde bulunan uzuvların tatminkâr bir kontrol yapamadıkları muhakkaktır.

Filhakika, ister isabetli ister isabetsiz bir şekilde masraf bütçesinde yer alan meblâğların yerinde ve azamî netice temin edecek tarzda sarfedilmesi hususunun âmme idaremizde gerçekleştirilmiş olduğu iddia edilemez. Büyük fedakârlıklarla arttırılmasına çalışılan devlet gelirlerinin harcama safhasındaki durumlarının yürekler acısı bir manzara arzettiği artık herkesçe bilinen bir vâkıdır. Müşahedelerimize ve bazı ilgililerle yaptığımız temaslara dayanarak, 10 küsur milyarlık bütçenin asgarî % 25 i harcama safhasında israfa uğramaktadır. Diğer ifade ile, yukarıdanberi temas etmeğe çalıştığımız israf yolları kapatıldığı takdirde bütçede % 25 nispetinde bir tasarruf sağlamak kabil olacaktır.

Bu büyük israfın kaynakları şunlardır :

1) Muhasebei Umumiye ile Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunlarındaki bozukluklar.

2) Bütçenin maddî ve şeklî bakımından kontrolünü, yukarıda bahsettiğimiz koordine ve semereli bir tarzda ifa edecek merkezî tek bir kontrol organı yerine ahenksiz, verimsiz ve tesirsiz bir şekilde çalışan çok çeşitli kontrol organlarının mevcudiyeti.

3) Devlet mal ve parasının istimalinde memurların ve vatandaşların sahip oldukları zihniyet.

Bu üç israf kaynağı ayrı ayrı ele alınabilir. Burada şu bir iki noktayı ilâve etmekle yetineceğiz :

Muhasebei Umumiye Kanununun noksanları bir türlü tashiî olunmamıştır. Mezkûr kanun giderlerin taahhüdü, tahakkuku, itası ve bilfiil ödenmesi safhalarındaki noksanlar ve aksaklıklardan başka bütçe harcamalarının % 40 gibi yarısına yakın bir kısmını teşkil eden Millî Savunma giderlerini normal idarî ve kazaf kontrol dışında tutmakta ve yalnız Millî Savunma Bakanlığı Ayniyat ve Teftiş Dairesinin murakabesine tâbi kılmaktadır. Böyle bir muafiyetin ciddi sebepleri olmadığı artık anlaşılacak lâzımdır. Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu tatbikatının komik sayılabilecek misalleri ise hergün gözlerimizin önündedir.

Hülâsa; devlet giderlerinin rasyonelleştirilmesi zımında itti-haz olunabilecek tedbirleri kısaca şöyle sıralıyabiliriz :

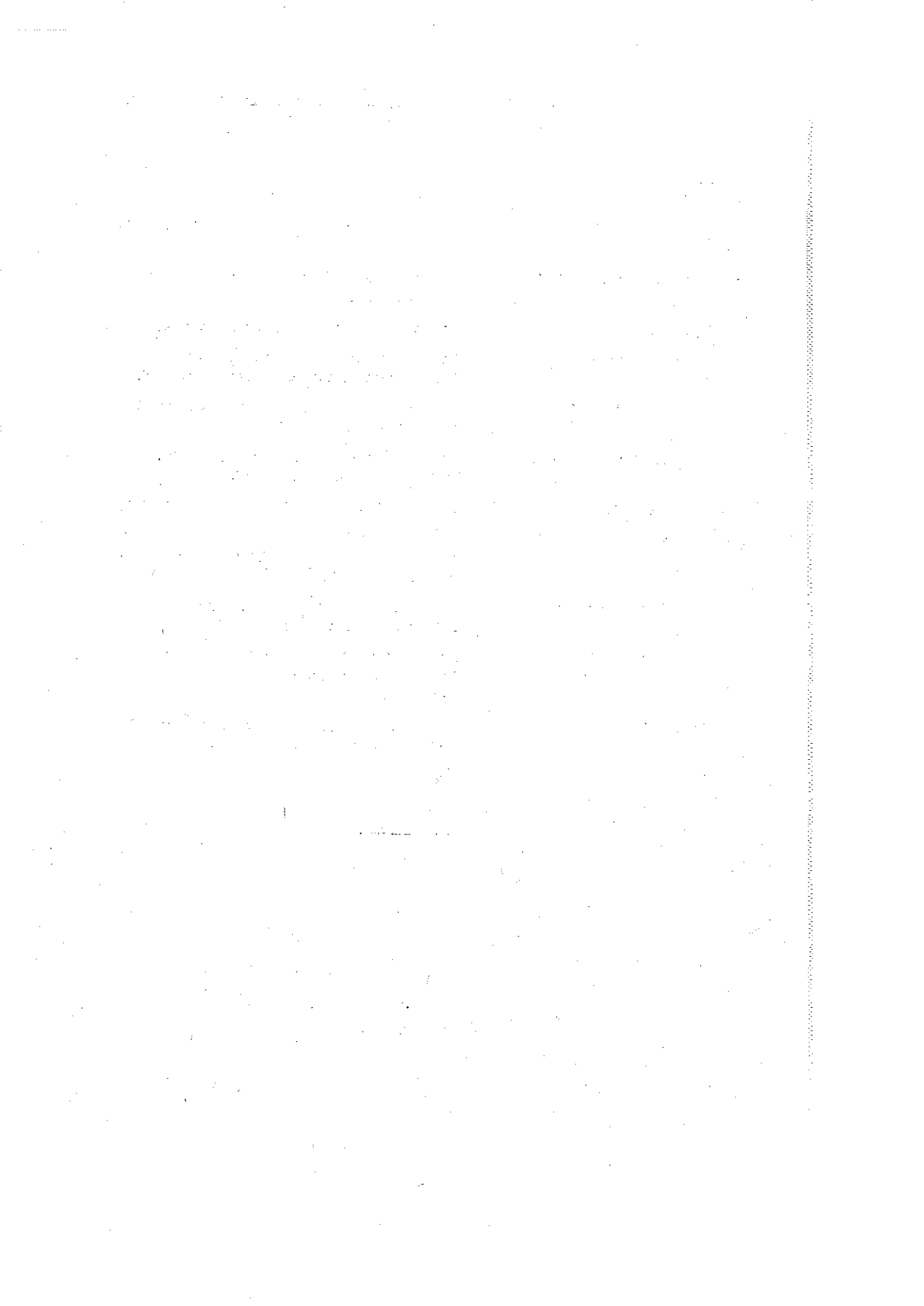
1) Devletin kısa ve uzun vâdeli giderlerinin optimal bir şekilde tahsis ve tevziini başaracak iki farklı teşkilât kurulmalı ve bunların koordine bir şekilde çalışması sağlanmalıdır.

2) Devlet giderlerinin taahhüt, tahakkuk, ödenme ve kontrolüne ait bilumum hükümler revizyona tâbi tutulmalı ve ahenkleştirilmelidir.

3) Devlet giderlerinin harcanması ile ilgili çeşitli murakabe teşekkülleri tek bir kontrol organı halinde ve yalnız maddî ve şeklî kontrol değil verimlilik (prodüktivite) kontrolü de ifa edebilecek tarzda yeniden teşkilâtlandırılmalıdır.

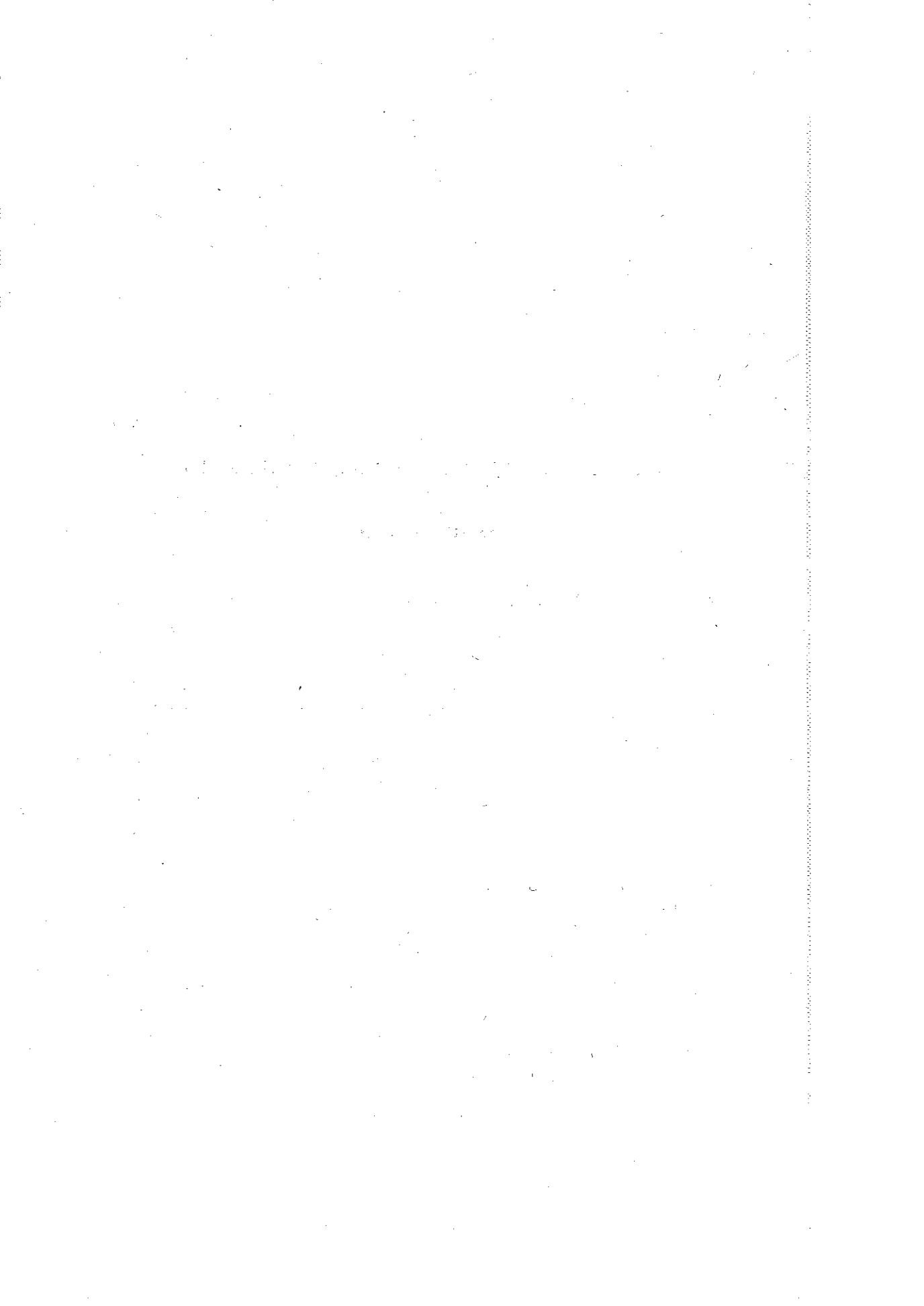
Bibliyografya

- Solomon FABRICANT* : İşletme ve Müesseselerde Sevk-ve-İdare. 1961, İstanbul.
- Doç. Dr. Kemâl TOSUN* : İşletme Sevk-ve-İdaresinde Kontrol ve Revizyon. 1959, İstanbul.
- Roger GUIBERT* : Service Public et Productivité. Paris, 1956.
- Solomon Fabricant* : The Trend of Government Activity in the United States since 1900. New York, 1952.
- John F. DUE* : Government Finance. Irwin, Ill. 1954. An Economic Analysis.
- Doç. Dr. Memduh YAŞA* : Türkiye Âmme Borçlarının Tahlili. Siy. Bil. Fak. Dergisi. Cilt X, s. 4, 1955.
- R. Besim BAKUY* : Mali Mürakabe. İkinci Kısım. Ankara, 1937-38.
- J. W. MARTIN - F. C. CUSH* : Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor. (Çeviren : H. Demirtaş), Damga Matbaası. 1952.
- M. B. Hesap Uzmanları Kurulu* : M. B. Hesap Uzmanları Kurulunun 15. Yılı. 1945-1960. Damga Matbaası, 1960.
- Prof. Bedri GÜRSOY* : Âmme Masraflarında Prodüktivite. Yüzüncü Yıl Armağanı içinde. S. B. F. Yayınları. Ankara, 1959.
- Gıyas AKDENİZ* : Devlet İdaresinde Rasyonalizasyon. İktisat Fakültesi Mecmuası. Cilt 9, S. 1 - 2, 1947 - 48.



MALIYE ENSTİTÜSÜ KONFERANSLARI

UMUMİ FİHRİSTİ



MALİYE ENSTİTÜSÜ KONFERANSLARI

UMUMİ FİHRİSTİ

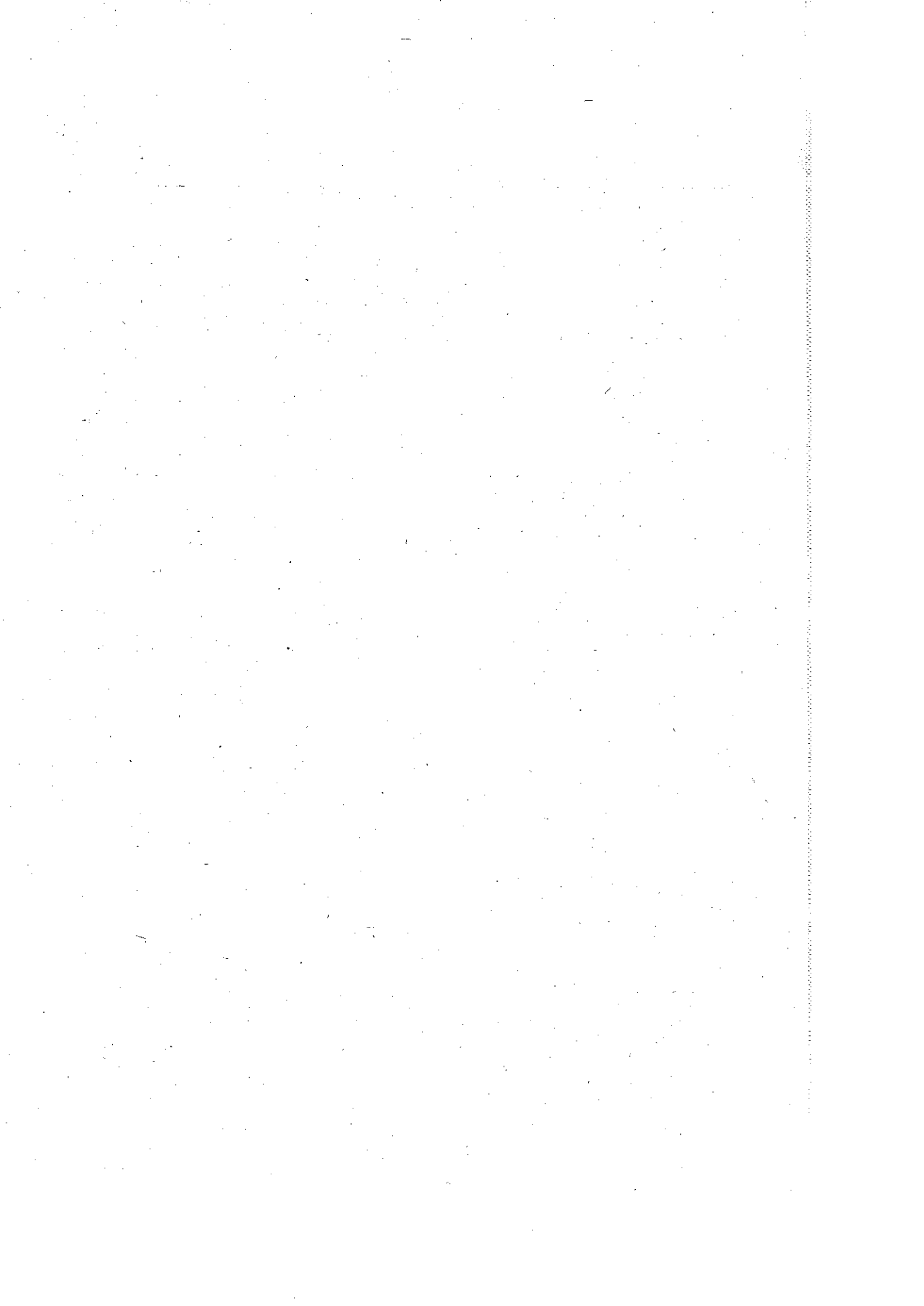
Sıra No. su	Konferansçı	Mevzu	Cilt	Sahife
1	Aydın Yalçın	Bütçe ve İktisat Politikamız	I	1 — 8
2	Memduh Yaşa	Türk Gelir Vergisine Mütcaallık Bazı Meseleler	I	9 — 21
3	M. O. Dikmen	Liberal, Bitaraf ve Müdahaleci Vergi Politikaları	I	23 — 39
4	B. N. Feyzioğlu ..	Muamele Vergisi, Gelir Vergisinin Yerini Tutabilir mi?	I	41 — 57
5	Suat Başar	Vergi Kazasının Mahiyeti	I	59 — 72
6	Ekrem Özemas ...	İktisadi Devlet Teşekküllerinin Mürakabesi	I	73 — 82
7	Besim Üstünel ...	Gelir ve Servet Vergilerinin İktisadi Tesirleri	I	83 — 91
8	Rasim Saydar	Vergi Hukukumuzda Malî 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 Tatbikatı ...	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 Muaflığının Genel ve Özel Şartları	II	13 — 39
15	M. O. Dikmen	Asgari 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 ile İlgili İki Mesele ...	II	129 — 142
21	Suat Keskinöğlü ...	İşletme Ekonomisinde Bütçe Mefhumu Hakkında	II	143 — 158

Sıra No. su	Konferansı	Mevzu	Cilt	Sahife
22	M. N. Anıl	Mütekâmil Bir Gümrük Sistemine Olan İhtiyacımız	II	159 — 186
23	Hikmet Sağcı	Modern Bütçe ve Muhasebe Telâkikleri Muvacesesinde Türk Devlet Muhasebesinin Durumu	II	187 — 202
24	Mehmet Akmansu	Gümrük Tarifelerinde İndirim Sağlama Konusunda Milletlerarası Çalışmalar ve 1956 Tarife Müzakereleri	II	203 — 213
25	Selâhaddin Tuncer	İktisadi Kalkınma ve Masraf Politikası	III	1 — 24
26	Sabahaddin Teoman	1957 Mali Yılında Yürürlüğe Giren Vergi ve Mükellefiyetlerin Prensipleri ve Mahiyetleri Hakkında Açıklamalar	III	25 — 49
27	Sahir Erman	Hileli Vergi Suçları Hakkında Bazı Düşünceler	III	51 — 71
28	M. O. Dikmen	Mütehavvil Gelirler ve Yıllık Vergileme Devresi	III	73 — 102
29	B. N. Feyzioğlu ...	Bütçe ve İktisadi Plân	III	103 — 126
30	Talip Güran	5815 Sayılı Kanununun 2 nci Maddesi C. Bendenin Tahlil ve Tenkidi	III	127 — 140
31	A. Memduh Yaşa ..	Müşterek Piyasa ve Doğurduğu Mali Meseleler	III	141 — 152
32	Gıyas Akdeniz	Türk Gelir Vergisine Göre Ticari Kazanç Kavramı	III	153 — 165
33	Muhlis Ete	Türkiye'de Devlet Bütçesi Dışında Kalan Devlet İşletmelerinin Tâbi Oldukları Murakabe Şekilleri	III	167 — 190
34	Kenan Bulutoğlu	Fransız Plânlamasında Yatırımların 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	Selâhaddin Tuncer	İktisadi Kalkınmada Âmme Kredisinin Rolü ve Ehemmiyeti	IV	13 — 58
39	Ahmet Kılıçbay ...	İktisat İlminin Gelişmesi Kargısında Maliye Politikasının Aldığı İstikamet	IV	59 — 64
40	M. C. Kutadgu ...	Türk Gelir Vergisi Sisteminde Menkul Sermaye İratları Stopajı ve Tatbikatı	IV	65 — 85

Sıra No. su	Konferansçı	Me v z u	Cilt	Sahife
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. Eicher	İktisat İlimi Öğrenimi Çerçevesi İçin- de Hususi Hukuk Sistemi	IV	99 — 103
42a	H. Eicher	Das System Des Privatrechts im Rah- men Des Wirtschaftswissenschaftli- chen Studium	IV	109 — 119
43	O. N. Torun	Devletlerarası Borçlar	IV	121 — 146
44	İ. Küçükömer	Para Politikası Gâyelerini Gerçekleş- tirmekte Neden Muvaffak Olmaya- bilir?	IV	147 — 156
45	B. Keyder	Zirai Sektörde Vergilendirme	IV	157 — 171
46	K. Bulutoğlu	Vergiyeye Karşı Tipik Bir Reaksiyon : Poujade Hareketi	IV	173 — 197
47	Süleyman Barda	Enflasyon ve Vergi Politikası	IV	199 — 226
48	Kemal Tosun	Mevzuatımızda Maliyet Rejimi	IV	227 — 243
49	M. O. Dikmen	Zirai Kazançların Vergilendirilmesi, Sabit Ortalama ve Zarar Nakli	V	1 — 21
50	Memduh Yaşa	Devlet Faaliyetinin ve Âmme Masraf- larının Optimal Seviyesi	V	23 — 34
51	Tahsin Yıldırım	Gümrük Kanununun Tâdil Meselesi	V	35 — 53
52	Mübin Başar	Veraset ve İntikal Vergisi Hakkında Düşünceler	V	55 — 86
53	Recep Turgay	Türkiye'de Zirai Kazançlar Nasıl Ver- gilendirilmelidir?	V	87 — 114
54	Sadun Aren	Devlet Borçlarının Sınırları Meselesi	V	115 — 121
55	Âkif Erginay	Vergi Hukukunun Mevzu ve Muhtari- yeti	V	123 — 131
56	B. N. Feyzioğlu	Milli Muhasebenin Vazife ve Fonksiyon- ları	V	133 — 150
57	Rudolf Stucken	Der Wandel in der Haushaltslage und Haushalts Politik der Bundesrepub- lik	V	151 — 162
57a	Rudolf Stucken	Federal Almanya Cumhuriyetinin Büt- çe ve Bütçe Politikasında Değişiklik	V	163 — 173
58	S. Tuncer	İktisadi Kalkınma ve Âmme Varidatı	V	175 — 204
59	Sahir Erman	Vergi Usul Kanununda Yer Alan Ce- za Hukuku Kaideleri	V	205 — 226
60	Gıyas Akdeniz	Türkiye'de Bina İratlarının Vergilen- dirilme Şekilleri	V	227 — 232

Sıra No. su	Konferansçı	Me v z u	Cilt	Sahife
61	M. Orhan Dikmen	Müşterek Pazar ve Türkiye	VI	1 — 22
62	Mesut Erez	Devlet Yatırımları ve Feykalâde Kazançların Vergilendirilmesi	VI	23 — 32
63	Kenan Bulutoğlu .	Ağustos Devaluation'u, Dış Ticaret Açığı ve Bütçe Politikası	VI	33 — 66
64	Gülten Kazgan ...	Geri Kalmış Memleketlerde Kapital Birikimi ve Vergi Politikası	VI	67 — 82
65	Ahmet Zühtü Işıl .	Mali Politika İmkânlarının Gerçekleşebilme 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 Politika	VI	119 — 123
69	Haydar Kazgan ..	İtalyan Vergi Sisteminde Yatırım İndirimi	VI	125 — 138
70	Selâhaddin Tuncer .	Türkiye'de Ämme Varidatının Durumu ve Meseleleri	VI	139 — 169
71	M. Zeki Kuruca ...	Yatırım İndirimi ve Maliye Politikası	VI	169 — 188
72	Mükerrem Hiç	Reevalüasyon Kavramı ve Reevalüasyonun Vergi Adaleti Üzerindeki Akisleri	VI	189 — 200
73	Mesut Erez	Vergi Hukukumuzda Mücbir Sebepler, 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 Assistance	VII	47 — 56
76a	H. Van Dyke	Dış Yardımda Yeni Ölçü	VII	57 — 66
77	Kenan Bulutoğlu	Türk Vergi Sisteminde Reform Meselesi	VII	67 — 101
78	Nasuhi Bursal	Amortisman ve Vergi Arasındaki Mütasebetler	VII	103 — 118
79	P. Dertilis	L'Association De La Grèce Au Marché Commun	VII	119 — 123
79a	P. Dertilis	Yunanistan'ın Müşterek 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'ikası ...	VII	197 — 219
84	A. Başer Kafaoğlu	Kalkınmanın Sosyal Açısı ve Vergi Reformu Komisyonu Raporu	VII	221 — 235

Sıra No. su	Konferansçı	M e v z u	Cilt	Sahife
85	Ali Şakir Ağanoglu	Vakıflar Genel Müdürlüğü Çalışmaları	VIII	1 — 13
86	M. N. Kodamanoglu	Nüfus Yapımız Açısından Eğitim Sistemimiz ve Mali 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 Varıdat Bütçesi Tahminleri İle Millî Gelir Arasındaki Münasebetler	VIII	109 — 123
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 Mali Kazanın Bugünkü Durumu	VIII	169 — 198
96	Kemal Tosun	Devlet Maliyesinde Reorganizasyon ve Rasyonalizasyon Problemi	VIII	199 — 219



MÜELLIFLER İNDEKSİ

MÜELLİFLER İNDEKSİ

M. Orhan Dikmen	I	II	III	V	VI	VIII		
Memduh Yaşa	I	II	III	V				
Bedi Feyzioğlu	I	II	III	V				
Aydın Yalçın	I							
Suat Başar	I							
Ekrem Özelmas	I							
Besim Üstinel	I							
Rasim Saydar	I							
Mübin Başar	I	II		V	VII			
Basri Bora	I							
Recep Turgay	I	II		V		VIII		
Esat Tekeli	I	II	III	IV				
Tahsin Yıldırım		II		V				
Talip Güran		II	III					
Suat Keskinoglu		II						
Mustafa Nuri Anıl		II						
Hikmet Sağcı		II						
Mehmet Akmansu		II						
Selâhattin Tuncer			III	IV	V	VI	VII	VIII
Sabahaddin Teoman			III					
Sahir Erman			III		V			
Gıyas Akdeniz			III		V	VI		
Muhlis Ete			III					
Kenan Bulutoğlu			III	IV		VI	VII	VIII
Selçuk Egemen			III					
Ahmet Kılıçbay				IV				
M. Cevdet Kutadgu				IV				
Ralph Turvey				IV				
Hermann Elcher				IV				
Osman N. Torun				IV				
İdris Küçükömer				IV				
Beysan Keyder				IV				
Süleyman Barda				IV				
Kemal Tosun				IV				VIII
Sadun Aren					V	VI		
Akif Erginay					V			
Rudolf Stucken					V			
Mesut Erez						VI	VII	
Gülten Kazgan						VI		
Ahmet Işıl						VI		

Hakkı Musaballı	VI		
Zeki Kuruca	VI		
Mükerrem Hiç	VI		
Haydar Kazgan	VI	VII	VIII
H. V. Dyke		VII	
Nasuhi Bursal		VII	
P. Dertilis		VII	
Halil Nadaroğlu		VII	
Salih Tuğ		VII	
Nuri Karacan		VII	
Arslan Başer Kafoğlu		VII	VIII
Nuri Kodamanoğlu			VIII
İsmail Türk			VIII
Tayfur Tarhan			VIII
Ali Şakir Ağanoğlu			VIII
Sevim Görgün			VIII

NOT: Müellif isimleri karşısındaki rakkamlar, yazının bulunduğu ciltlerin seri numarasını göstermektedir

