

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINLARINDAN : No. : 1115  
İKTİSAT FAKÜLTESİ : No. : 163  
MALİYE ENSTİTÜSÜ : No. : 19

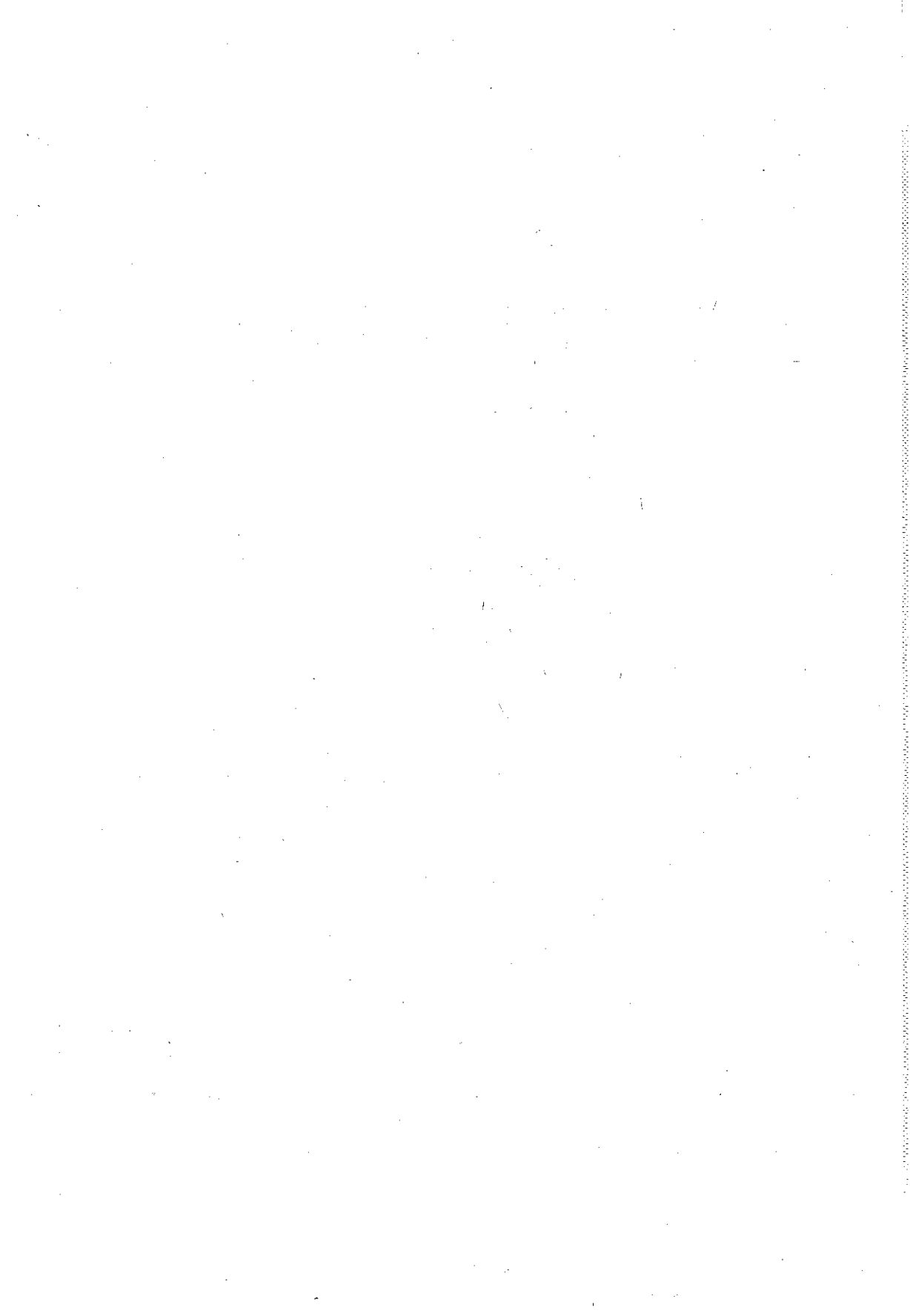
# MALİYE ENSTİTÜSÜ

## KONFERANSLARI

Onuncu Seri — Sene 1964



SERMET MATBAASI  
Semsi Arkadaş  
İstanbul — 1965



## Ö N S Ö Z

Geçen yılın konferanslarını içine alan ve serinin onuncusu olan bu cildin yayınlanması, Maliye Enstitüsünün kuruluşunun XV. yılına rastlamaktadır. Her biri kıymetli bir etüd mahiyetinde olan 120 konferansı ihtiva eden ve sahife sayısı 2200 ü bulan on ciltlik «Konferanslar Serisi», şimdiden Türk Maliye literatüründe ehemmiyetli bir yer tutmuş bulunmaktadır. Bu serinin tertibindeki ve devamının titizlikle takibindeki isabet, ileriki yıllarda daha iyi anlaşılacaktır.

Bilindiği gibi, 1949 yılı sonlarında kurulmuş olan Maliye Enstitüsü, beş yıl süren bir hazırlık devresinden sonra, 1955 de faaliyete geçmiştir. İlk beş yıl zarfında, bir taraftan Enstitü kütüphanesinin kurulması uğraşılması, diğer taraftan Maliye, İktisat ve Ticaret Bakanlıkları tarafından istenilen bazı mütalâa ve raporlar kaleme alınıp takdim edilmiş, ayrıca muhtelif malî mevzularda hazırlayıcı iç çalışmalar yapılmıştır.

Hazırlık devresinde Enstitü kadrosu, 1952 yılı başlarına kadar, Prof. F. Neumark ile Doç. M. Orhan Dikmen'den ibaret kalmıştır. Hattâ 1952 baharında Prof. F. Neumark Türkiye'den ayrılınca, Enstitü kadrosu, tek kişiye inmiştir. Yine bu devrede, Enstitü pek mahdut malî imkânlarla sahip olmuştur. Senede bir kaç bin liradan ibaret kalan o zamanki şartlara göre dahi mütevazî bile denilemeyecek bir bütçeye rağmen, Enstitüsünün hazırlıkları büyük bir fedakârlıkla yürütülmüş ve 1955 yılında birinci «Konferanslar Serisi» ile tam hizmete girmesi imkânı sağlanmıştır.

Enstitü, o zamandanberi, faaliyetlerini gittikçe genişletmiştir. Bugüne kadar yayınlanmış olan 18 eser bunun canlı bir delilidir. Bu cildin sonuna konulan «Enstitü Yayınları» listesi ile, Konferanslar serisine giren çeşitli yazıların, hem sıra, hem de mevzu itibarıyla tertip edilmiş indeksleri, bu yayınlarla ilgilendirilmiş yazıların sayısı

ve ele alınan malî mevzuların çeşit zenginliği hakkında sarîh bir fikir verecek mahiyettedir.

Bu arada, sarfedilen devamlı, sebatlı ve hatta bir bakıma inatçı gayretler neticesinde, Enstitünün yıllık bütçesi eskisile mukayese edilemeyecek rakamlara yükseltılmıştir. Üniversite Bütçesi içinde yer alan Enstitü tahsisatı 70.000 liraya yadar yükselmiş, ayrıca yılda 20.000 lirayı aşan bağışlar sağlanmıştır. İktisat Fakültesinin şükranla kayda değer yardımları ile Enstitü hâlen yılda 100.000 lirayı aşan bir malî imkânla çalışmaktadır.

Ancak, bununla da yetinilmeyerek 1964 yılının sonunda Enstitüyü malî bakımdan daha da kuvvetlendirmek ve bilhassa devlet gider mevzuatının koyduğu veya mevzuat müsait olduğu halde tatbikatın getirdiği tahditler yüzünden yeter seviyeye çıkarılamayan bazı ihtiyaç kalemleri ile yine bu sebeplerden dolayı zamanında yapılamayan giderleri tam bir sür'at ve isabetle karşılamak üzere tarafımızdan «Maliye Enstitüsü Tesisi» namile bir vakıf kurulmuş bulunmaktadır.

Enstitünün, Maliye ve Malî Kanunlar Kürsüsü mensupları ile takviyeli kadrosu, bugün 20 yi aşmaktadır. Fiiilen üç profesör, bir doçent, iki okutman, sekiz asistan ve uzman ile üç memur, yâni cem'an 17 kişi iş başındadır. Kadro ve personelin daha da takviyesi için imkânlar temin edilmiştir.

Sağlanan beşerî eleman ve malî imkânlara paralel olarak Enstitü faaliyeti de artmıştır. Konferanslar serisinden başka, bilhassa Amerikalıların rağbet gösterdikleri readings'lere benzer bir «Tercümeler Serisi» nin ilk kitabının baskısı tamamlanmıştır. «Malî İstatistikler Serisi» nin ilk cildi hazırlanmıştır. 1964 yılında, ikisi konferansların VIII. ve IX. serileri, ikisi de telif eser olmak üzere, cem'an 4 kitap yayınlanmıştır. 1965 yılında yayın sayısı bunun çok üstünde olacaktır.

Maliye Enstitüsünün 1965 yılında tatbik etmeği plânladığı faaliyetlerin başlıcaları şunlardır: «Konferanslar Serisi» ile «Tercümeler Serisi» devam edecektir. Konferansların XI., tercümelerin ise II. serisi hazırlanmaktadır. «Malî İstatistikler Serisi» nin ilk cildi çıkarılacaktır. Bu yıldan itibaren, Anadolunun muhtelif vilâyetlerinde tertip edilecek «Maliye Enstitüsü Haftaları» ndan birincisi bu yıl yapılacak ve «Haftalar Serisi» nin ilk cildi de yayınlanacak-



*tır. Bunlardan başka çeşitli telif ve tercüme eserlerin yayımlanması için hazırlıklar ilerlemiş durumdadır.*

*Yine, bu seneden başlamak üzere bir «Maliye Enstitüsü Mükâfatı» ihdası kararlaştırılmıştır. Bu sene zarfında yabancı memleketlerden en az dört maliyecinin Enstitümüzde konferanslar vermesi, biri millî değeri milletlerarası mahiyette olmak üzere iki Seminer tertibi de programa bağlanmış bulunmaktadır.*

*Bunlardan ayrı olarak, eğiten ve eğitilen olarak çok geniş bir maliyeciler çevresini ilgilendirecek olan bir «Vergicilik Kursu» ve buna bağlı bir «Vergicilik Semineri» nin ilk devresinin bu yıldan itibaren tertibine başlayabilmek üzere gerekli hazırlıklar ilerlemiş durumdadır.*

*Yukarıda verilen kısa izahlardan anlaşıldığı gibi, Maliye Enstitüsü Avrupadaki benzerlerinin bir çoğundan üstün sayılabilecek bir seviyeye ulaşmıştır. Bundan büyük memnuniyet duymaktayım. İleride, bugünkü seviyesinin de üstüne çıkacaktır. Bunu da kalbimin bütün heyecanı ile ümit ve temenni ederken, gücümün yettiği kadar da gerçekleştirmeğe çalışmaktayım. Bütün varlığımı adadığım bu dâvanın her geçen gün biraz daha kazanıldığını görmek, meslek hayatımın en büyük mükâfatı olacaktır.*

*Bu kısa önsöze son verirken, Enstitünün gelişmesine yardımcı olan bütün arkadaş ve meslekdaşlarıma ve teknik personele teşekkürlerimi tekrarlamak isterim.*

Enstitü Müdürü

Profesör M. Orhan DİKMEN



## İÇİNDEKİLER

	<i>Sahife</i>
M. Orhan DİKMEN : Önsöz .....	III-V
Mesut EREZ : Plânlı Kalkınma ve Vergi Sistemimizin İslahı Mevzuunda Sarfedilen Gayretler ...	1-24
Orhan GÜRELİ : Mahallî İdareler Maliyesinin İslahı Hak- kında Görüş ve Düşünceler .....	25-48
Nuri EREN : Az gelişmiş Memleketlerin Milletlerarası Finansmanı .....	49-58
Haydar KAZGAN : Plânlı Ekonomilerde Devlet İşletmelerinin En İyi Cesameti Meselesi .....	59-73
Gıyas AKDENİZ : 1933 Türk Borcu Tahvillerinin İtfası .....	75-82
Nuri KARACAN : İktisadî Gelişmeyi Gerçekleştirme Aracı Olarak Milletlerarası Sermaye Hareketleri	83-100
Selâhattin TUNCER : Yeni Anayasaya Göre Bütçenin Tasdiki ve Bu Sistemin Tenkidi .....	101-118
Arif NEMLİ : Hızlandırılmış Amortisman ve Yatırım İn- dirimi .....	119-141
Sadullah AYGÜN : İhracatta Vergi İadesinin Özellikleri .....	143-151
Sevim GÖRGÜN : Gelişen Bir Ekonomide İhtiyarî İç Devlet Borçlarının Rolü ve Borç İdaresi .....	153-162
B. N. FEYZİOĞLU : Muhasebeî Umumiye Kanunu Tasarısı Üze rinde Düşünceler .....	163-175
Kemal TOSUN : Devlet İdaresinde Koordinasyon Hakkında Bazı Mütalâalar .....	177-189



## PLÂNLİ KALKINMA VE VERGİ SİSTEMİMİZİN ISLAHI MEVZUUNDA SARFEDİLEN GAYRETLER

*Mesut EREZ*  
Maliye Bakanlığı  
Gelirler Genel Müdürü

Yaşadığımız sırada yer yüzünde mevcut ülkeler ekonomik bakımdan da iki guruba ayrılmıştır:

- 1 — İktisaden kalkınmış memleketler,
- 2 — Az gelişmiş memleketler,

Az gelişmiş memleketlerin varlıklarını muhafaza edebilmelerinin, iktisaden kalkınmalarına bağlı olduğu bu gün üzerinde münakaşa edilmeyen bir husustur.

Memleketimiz, 1962 yılından itibaren plânlı bir kalkınma devrine girmiştir. Plân ulaşılacak istenilen hedef ve gayelere varmak için takip edilmesi lâzım yolları gösteren bir vesikadır. Başka bir ifadeyle plân, ne yapmamız lâzım geldiğini bilmek ve ona göre hareket etmek demektir.

Beş yıllık kalkınma plânımızın tatbikata konulması bazı problemler doğurmuştur. Bu problemler arasında plânın finansmanı önemli bir yer işgal etmektedir.

Kalkınma plânında öngörülen yatırımların zamanında gerçekleştirilebilmesi için finansman ihtiyacının zamanında karşılanması icap edeceği şüphesizdir. Bu mevzuda Maliye Bakanlığına ve Maliye Teşkilâtına ehemmiyetli vazifeler düşmektedir.

Bu vazifeleri başlıca iki gurupta toplayabiliriz.

I — Vergi kanunlarında plân hedeflerinin gerçekleşmesine yardımcı olacak değişiklikleri yapmak,

II — Vergi sistemimizin kolay ve verimli bir şekilde tatbikini sağlayacak tedbirleri almak.

## VERGİ KANUNLARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

### A — Birinci Safha Çalışmaları :

Vergi sistemimizin ıslahı mevzuunda yapılan çalışmaların birinci safhası 1963 Martında yürürlüğe giren kanunlarla nihayetlendirilmiş, bu suretle vergi hukukumuzda iktisadî kalkınmamızı kolaylaştıracak değişiklikler yapılmış, vergi sistemimize yeni müesseseler kazandırılmıştır.

Bu safhada yapılan çalışmaların neticelerini aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

#### 1 — *Gelir ve Kurumlar Vergisi :*

— Millî tasarrufların memleketimizin kalkınmasında yararlı yatırımlara tahsis edilmesi lüzumundan hareket edilerek selektif mahiyette bir yatırım indirimi müessesesi mevzuatımızda yer almıştır.

— Yatırım indiriminin nisbeti % 30 dur. Bu nisbet ziraî yatırımlarla, Bölge Kalkınması ile ilgili yatırımlarda % 40 a, geri kalmış bölgelerde yapılacak yatırımlarda % 50 ye yükselmektedir.

— Vergi nisbetlerinin çok yüksek olması halinde vergi mukavemetinin artacağı noktasından hareketle vergi nisbetlerinde indirim yapılmıştır.

— Ticarî kazançları götürü usulde vergilendirilen mükelleflerin matrahlarının beş derece üzerinden takdir ve tesbit olunması kabul edilmiştir.

— Zararların mahsup müddeti beş yıla çıkarılmıştır.

— Serbest meslek kazançlarının vergilendirilmesiyle ilgili hükümlere vuzuh verilmiş, götürü gider indirimi tanınmış, muafiyet hükümleri genişletilmiş, telif kazançları istisnası iki misline çıkarılmıştır.

#### 2 — *Vergi Usul Kanunu :*

— Degresif, azalan bakiyeler üzerinden Amortisman usulü kabul edilmiştir.

— Bilânçoya dahil iktisadî kıymetlerin yeniden değerlendirilmesini sağlayacak hükümlere yer verilmiştir.

— İkmalen ve resen salınan vergilerle vergi cezalarına ilişkin olarak uzlaşma müessesesi ihdas olunmuş, uzlaşma komisyonları kurularak faaliyete geçirilmiştir.

### 3 — *Emlâk Alım Vergisi :*

Tapu ve kadastro harçlarıyla, Damga Resmi Kanununun emlâk alım satımlarıyla ilgili hükümleri, yabancı memleketlerdeki tatbikat da göz önünde tutularak birleştirilmiş ve Emlâk Alım Vergisi adı altında toplanmıştır. Binde 55 olan nisbet binde 70'e yükseltilmiş, sosyal meskenler için bu nisbetin binde 35 olması kabul edilmiştir.

### 4 — *Motorlu kara taşıtları vergisi :*

Motorlu kara taşıtlarından almakta olan trafik resmi ve hususî otomobil vergisi birleştirilerek bir vergi haline getirilmiştir.

### 5 — *Dış seyahat harcamaları vergisi :*

Milletlerarası antlaşma ve taahhütlerimiz nazara alınarak, dış seyahatlerde satın alınan dövizler üzerinden tahsil edilmekte olan % 50 nisbetindeki (istikrar fonuna katılma payı) kaldırılmış, bunun yerine Dış seyahat harcamaları vergisi ihdas olunmuştur.

### 6 — *Değerli kâğıtlar :*

Dağınık ve karışık bir halde bulunan değerli kâğıtlara ait mevzuat birleştirilmiş, 16 çeşit olan değerli kâğıtların adedi 6 ya indirilmiştir.

### 7 — *Damga Vergisi ve Harçlar Kanunları :*

1928 yılından beri yürürlükte olan damga resmi kanunu muhtelif tarihlerde yapılan tadillerle, dağınık ve muğlâk bir hal aldığı gibi, harca tabi muamelelerle tedahül etmiş bulunuyordu. Maktu resme tabi olan bir çok konular bu günkü rayiçe fiskal değerini kaybetmişti.

Damga vergisi kanunu ile Harçlar Kanunu başlıca şu yenilikleri getirmiştir:

a) Aynı zamanda Resme ve Harca mevzu konular bu kanunlardan birinde birleştirilmiştir.

b) Damga Resmine tabi olmakla beraber özel bir vergiye de tabi olan konular ait oldukları ana vergilerle birleştirilmiştir.

c) Ekonomik bakımlardan mahzurlu verimi düşük tatbiki güçlük arzeden harç ve resimler mükellefiyet dışına çıkarılmıştır. (Dilekçeler, nüfus cüzdanları, vekâletnameler, hisse senetleri)

Damga vergisi ve Harçlar Kanun tasarıları geçen sene Meclise sunulmuş olmakla beraber, bunların kanunlaşmaları bu yıl mümkün olmuştur.

### B — İkinci Safha Çalışmaları :

Bu suretle vergi reform çalışmalarının birinci safhasında getirilmiş olan yeniliklerden pek kısa ve mücmel bir tarzda bahsetmiş bulunuyoruz. Bu çalışmaların ikinci safhasında hazırlanan tasarılar şunlardır:

- 1 — Gelir Vergisi Kanun Tasarısı,
- 2 — Vergi Usul Kanunu Tasarısı,
- 3 — Gider Vergisi Kanun Tasarısı,
- 4 — Binalardan alınan savunma vergisiyle ilgili kanun Tasarısı,
- 5 — Bina vergisi muafiyetleriyle ilgili kanun tasarısı,
- 6 — Arazi ve Arsa vergileriyle ilgili kanun tasarısı,
- 7 — Gümrük tarifeleriyle ilgili kanun tasarısı,
- 8 — İktisadî Buhran vergisiyle ilgili tasarısı,
- 9 — Motorlu kara taşıtları vergisiyle ilgili kanun tasarısı,
- 10 — Malî Tevzin veya Malî Denkleştirme kanun tasarısı,
- 11 — Emlâk Vergisi Kanun Tasarısı,
- 12 — Malî kaza ile ilgili kanun tasarısı,
- 13 — Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı.

Bunlardan iktisadî buhran ve motorlu kara taşıtları vergileri ile ilgili kanun tasarıları Meclis Komisyonlarında önemli değişikliklere uğradığından hükümetçe geri alınmıştır.

Malî Kaza, Malî Denkleştirme, Emlâk Vergisi kanun tasarıları halen Millet Meclisi Komisyonlarındadır. Belediye Gelirleri Kanun tasarısı henüz Meclise sevkedilmemiştir.

Diğer tasarılar kanunlaşmış bulunmaktadır.

Bu tasarılar hazırlanırken aşağıdaki temel prensiplerden hareket olunmuştur:

- 1 — Gereği gibi kavranamıyan ve bir vergi rezervi taşıyan mevzular ele alınmıştır. (Ziraf kazançlar)



2 — Vergi ziyasını önleyecek tedbirler öngörülmüştür. (Ortalama kâr haddi, gider esası, vergilerin ilânı...)

3 — Vergi dışı kalmış mevzuların vergi mevzuuna alınmasına dikkat edilmiştir. (İtriyat, tuvalet maddeleri)

4 — Memleket sanayiinin gelişmesini sağlayacak ve bu gelişmeyi sür'atlendirecek tasarrufların yatırımlara yönelmesini sağlayacak tedbirler alınmıştır. (Vergi muafiyetleri tanınması, Bina Vergisi muafiyetlerinin kısıtlanması, Gümrük tarifelerinin yeniden düzenlenmesi)

5 — Sosyal, ekonomik ve malî mahzurları göz önüne alınarak vergi nisbetlerinin genellikle yükseltilmesinden kaçınılmıştır.

#### GELİR VERGİSİ KANUNUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Gelir Vergisi Kanununda yapılan değişiklikleri aşağıdaki noktalarda toplamak mümkündür.

- a) Ziraî kazançların vergilendirilmesi,
- b) Vergi güvenliği tedbirleri,
- c) Götürü usulde vergilendirmenin özel şartları,
- d) Muhtelif ücret ödemeleri.

#### *Ziraî kazançların vergilendirilmesi :*

Memleketimizde ziraî kazançların vergi mevzuuna alınması çok yenidir. Bütün Dünyada olduğu gibi memleketimizde de bu kazançların vergilendirilmesi güçlük arz etmektedir. Ziraî Gelirler vergi mevzuuna alınırken bu gelirlerin, gelir vergisi içinde kavranması veya özel bir kanunla vergiye tabi tutulması hususu münakaşaları muçip olur. Filhakika her iki fikrin de lehinde ve aleyhinde bir çok deliller serdetmek mümkündür. Gelir Vergisinin adil vergi olduğu herkes tarafından kabul edilen bir husustur. Ziraî kazançlarında gelir vergisi sistemi içinde kavranması bu sebeple tercih edilmiştir.

Ancak, 193 sayılı kanunu değiştiren 202 sayılı kanunun tatbikatı şunu göstermiştir:

Bu kanun hükümlerine göre 18 bin mükellef kaydedilmiş ve bunlardan 29 - 30 milyon lira vergi tahsil olunmuştur. Memleketimizde 50 milyar liralık millî hasıla içerisinde ziraî hasılanın 19 - 20 milyar liralık bir yer işgal ettiği düşünülürse Ziraî kazançların lâ-

yıkı veçhile vergi mevzuuna alınmadığı anlaşılır. 202 sayılı kanun 3 - 3,5 milyon çiftçi ailesinden ancak 18 binini mükellef kılmıştır.

Bu müşahede ziraî kazançla ilgili hükümlerin yeniden düzenlenmesi zaruretini ortaya koymuştur.

Bu sebeptendir ki, evvelâ 365 sayılı kanunla 5000 liralık istisnânın ortaklıklarda ne şekilde uygulanacağı bazı esaslara bağlanmış, bilâhare 484 sayılı kanunla ziraî kazançlara müteallik, yüz ölçümü ve satış ölçüleriyle istisna hükümlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır.

Ziraî mahsullerinin bir yıl içindeki satışlarından 30.000 liradan daha az gelir elde edenler vergi dışı bırakılmış, 30.000 veya daha fazla gelir sağlayanlar vergi mevzuuna alınmıştır. Ziraat mühendisleri ve ziraat teknisyenleriyle birlikte çalışarak, 30.000 liralık gayri safi hasılayı, hububatta, pamukta, tütünde, pancarda, sebze ziraatında kaç dönüm arazinin, narenciyede kaç ağacın, hayvancılıkta kaç adet büyük veya küçükbaş hayvanın sağlıklıbileceği hesaplanmış, yüzölçümleri, ağaç ve hayvan adetleri buna göre tesbit olunmuştur.

Bu suretle hububatta 500 dönüm olan ekili arazi ölçüsü 300 dönüme, pamukta 200 dönümden 150 dönüme, pancarda 200 dönümden 90 dönüme, narenciyede 600 ağaçtan 500 ağaca, büyükbaş hayvanlarda hayvan sayısı 100 den 50 ye, küçükbaş hayvan sayısı 500 den 250 ye indirilmiştir. Diğer ziraat guruplarının ölçülerinde de bu tarzda indirmeler yapılmıştır.

İkinci önemli değişiklik istisna hükümlerinde olmuştur. 5000 liralık ziraî kazanç istisnası 2500 liraya indirilmiş ve 10.000 liralık bir tavanla tahdit olunmuştur. 10.000 liradan fazla ziraî kazanç elde edenler bu istisnadan faydalanamayacaklardır.

Ziraî kazançların vergilendirilmesinde diğer önemli değişiklik asgarî vergidir. Bu vergi kanunda yazılı satış ve işletme büyüklüğü ölçülerine göre mükellefiyete giren çiftçilerden alınacaktır. Yeni ölçülere göre 40.000 çiftçinin mükellef olacağı hesaplanmaktadır. Asgarî vergi yalnız bu 40.000 çiftçiyi ilgilendirmekte olup, ölçülerin altında kalan çiftçilerin bu vergi ile bir alâkası yoktur.

Asgarî verginin gelir vergisinin prensipleriyle bağdaşmadığı ileri sürülmüştür. Bu bir gerçektir. Ancak ziraî kazançların vergi mevzuuna alınmasında ve kavranmasında karşılaşılan güçlükler, geçici bir devre için böyle bir sisteme gidilmesini zarurî kılmıştır. Bu vergi işletmenin büyüklüğüne göre artan bir seyir takip ederek,

dönüm ve ağaç ve hayvan başına alınacaktır. Bu suretle hesaplanacak vergi ile, mükellefin beyanına göre hesaplanacak vergi mukayese edilecek hangisi fazla ise o miktar vergi tahsil olunacaktır.

Yangın, yer sarsıntısı, yer kayması, su baskını, kuraklık, don, muzır hayvan ve haşerat istilâsı, dolu ve kasırga, hayvanlarda salgın hastalıklar gibi tabii âfetlerle mahsul ve hayvanlarının en az üçte birini kaybeden çiftçilerin asgarî vergilerinin tamamı terkin olunacaktır.

#### *Vergi güvenliği ile ilgili tedbirler :*

Gelir Vergisi kanununda vergi güvenliği ile ilgili olarak iki tedbir vardır:

Ortalama kâr haddi ve gider esası. Bilindiği gibi bu iki güvenlik müessesesi 193 sayılı kanunda da mevcuttu. Bu müesseseler tatbikatta işlemedikleri veya güçlüklerle işledikleri için kendilerinden beklenen neticeleri vermemişlerdir.

#### *Ortalama kâr haddi :*

Ortalama kâr haddine tabi mükellefler perakendecilerle, imâlâtçılar, Eğlence ve istirahat yerleri işletenler ile her nevi taşıma işleriyle uğraşanlardır. Eski kanundaki satışlarının % 50 sinden fazlası perakende olmak kaydı kaldırılmıştır.

Bu işlerle uğraşan mükelleflerin ortalama kâr hadleri, Maliye Bakanlığınca, emtia ve iş nevilerine göre hazırlanacak cetveller üzerine mahallî komisyonlarca takdir olunacaktır. Bu cetveller, Maliye Bakanlığında teşekkül edecek olan ortalama kâr hadleri merkez komisyonu tarafından incelenecek, karara bağlanacak, mahallerine tebliğ ve resmî gazete ile ilân olunacaktır.

Bildirdikleri gayrı safî kazançları ortalama kâr hadlerine göre hesaplanacak, gayrı safî kazançlarına nazaran 1.000 lira ve daha ziyade düşüklük gösteren mükelleflerden düşüklük sebepleri 15 günden az olmamak üzere müddet verilerek yazı ile sorulacaktır. Süresi içinde cevap vermiyenler düşüklük sebebini izah edememiş sayılacaklardır.

Yazılı izahatta bulunanların bu izahları ve izahlarına merbut belgeler, vergi dairesi müdürü, olmiyan yerlerde en büyük mal memuru, mazeretleri halinde tevkil edecekleri zatın başkanlığında, vergi dairesinin ilgili memurundan, Ticaret odalarınca olmiyan yerlerde belediyelerce seçilmiş bir üyeden kurulu komisyon tarafından in-

celenecektir. Mükellef izahatının kısmen veya tamamen kabul edilmemesi halinde, matrah farkı 1.000 liranın üstünde ise mükellef adına cezasız vergi tarholunacaktır. Düşüklük arzeden matrahların takdir komisyonlarına tesbit ettirilmesi esası terkedilmiştir.

Mükelleflerin bu şekilde tarholunan vergiler üzerine uzlaşma komisyonlarına, ihtilâf mercilerine müracaat hakları mahfuz tutulmuştur.

Bu müessesenin mükellefleri doğru beyana sevk etmek gayesini güttüğü açıktır. Bu gayenin tahassülü için, Vergi Dairelerine önemli vazifeler düşmektedir. Ortalama kâr haddine tabi mükelleflerin durumlarının her yıl behemahal vergi dairelerince tesbit olunması ve kendilerine kanunda ve Bakanlık tebliğlerinde yazılı esaslar dahilinde vergi tarholunması icap edenler adına tarhiyat yapılması lâzımdır.

#### *Gider Esası :*

Bilindiği gibi, mükellefler gelir vergisi kanununun 91. maddesine göre gider bildiriminde bulunmaktadırlar. 113. maddeye göre beyan olunan gelir, giderlerin toplamından az ise, Maliye Müfettişleri veya Hesap Uzmanlarınca inceleme yapılması, incelemede gerçek gelirin miktarının tesbit edilememesi ve farkın servetten, borç almak suretiyle sağlanan bir paradan veya başka bir kaynaktan yapılan sarfiyat ile karşılandığının tevsik ve izah olunamaması kaydıyla, takdir komisyonlarınca belli edilecek matrahlar üzerinden tarhiyat yapılmaktaydı.

484 sayılı kanunla getirilen yenilikler şunlardır:

— 91. maddeye göre beyanı mecburî giderler arasına «Geçim, ısıtma, aydınlatma, telefon giderleriyle, kulüp ve derneklere ödenen aidatlar» da alınmıştır.

Götürü gider usulüne göre vergiye tabi olan zirâî kazanç mükellefleriyle, ihtiyarî toplama hakkından faydalanan menkul ve gayrimenkul sermaye iradı sahipleri ve ücret erbabı gider bildirimine tabi değildir.

— İncelemenin Maliye Müfettişi veya Hesap Uzmanı tarafından yapılması, Gerçek gelirin inceleme ile tesbit edilememiş olması tarzındaki kayıtlar kaldırılmıştır.

— Vergi matrahının takdir komisyonlarınca belli edilmesi esası terkedilmiştir.

Bu değişikliklere göre mükelleflerin gider bildirimleri incelemeye yetkili memurlar tarafından incelenecek maddî delillere isti-

naden tesbiti mümkün olmıyan gider unsurları takdir komisyonlarınca tesbit ettirilecek bu suretle bulunan gider toplamı ile beyan edilen matrah arasındaki fark 1.000 liradan fazla ise ve fazlalığın borçla servetten veya diğer bir kaynaktan yapılan harcama ile karşılandığı tevsik edilemiyorsa, farkın beyan edilmemiş gelir sayılması ve mükellef adına ikmalen cezasız vergi tarholunması icap edecektir.

#### *Götürü usulde vergilendirmenin özel şartları :*

Gelir Vergisi sistemi bir küll olup, mükelleflerin yıllık gelirlerinin tevsik ve muhtelif kaynaklardan bir takvim yılı içinde elde edilen gelirlerin Vergi Dairelerine beyan edilmesi esasına dayanır.

Memleketimizin özel şartları, mükelleflerimizin bir çoğunun defter tutmaya yeterli bilgiye sahip olmamaları, okur yazar nisbetindeki düşüklük göz önüne alınarak 5421 sayılı Gelir Vergisi Kanununda esnaf muaflığı ihdas edilmiş, gelir vergisinden muaf esnaf, esnaf vergisiyle mükellef kılınmıştı. Bir devre için esnaf vergisi de kaldırılmış, 193 sayılı kanunla götürü vergi ihdas olunmuştu.

Gelir Vergisinin genel prensiplerine uyulmak ve bu verginin gayesine yaklaşılmak amacıyla götürü usule tabi olmanın özel şartları 1/4 nisbetinde daraltılmıştır. Bununla ilgili 48. maddenin 10 ve müteakip fıkralarında değişiklik yapılmamıştır.

#### *Muhtelif ücret ödemeleri :*

Bilindiği gibi, gelir vergisinde, bir takvim yılı içinde elde edilen kazançların toplanması ve toplam üzerinden müterakki vergi nisbetlerine göre vergi tarholunması esası vardır.

Hizmet erbabına maaş ve ücretlerinin yanında Temsil ödeneği, yargıç ödeneği, tazminat gibi çeşitli kanunlarla ve çeşitli namlar altında bazı ödemeler yapılmaktadır. Gelir Vergisinin yürürlüğe girdiği yıllarda bu nevi ödemelerde asıl ücret veya maaşlarla birlikte toplama yapılarak vergiye tabi tutulmakta idi. İhtilâf mercilerine intikal eden hâdiselerde, mükellefler lehine kararlar alınıyordu.

Bilâhare Büyük Millet Meclisinden 24. Mart. 1950 tarihli ve 250 sayılı yorum kararı çıktı. Bu kararda 4936, 5017 ve 5027 sayılı kanunlarla verilmesi kabul edilen paraların ay başında aylıkla birlikte verilmesi hakkındaki hüküm; aylık gibi peşin verilmesini istilzam eden bir hüküm olup vergi tevkifatı bakımından bunların aylıkla

birleştirilerek toplam üzerinden vergi alınmasına mâtuf değildir» deniliyordu.

Bu yorum kararından sonra Gelir Vergisi Kanununun «muhtelif ücret ödemelerinde; vergi cetvelleri her ödeme ayrı ayrı göz önünde tutularak uygulanır» tarzındaki hükmü tatbikatta geniş bir tefsire tabi tutularak uygulanmaya başladı. Fazla mesai, tahsisat, tazminat gibi aylıklardan ayrı olarak çeşitli namplar altında hizmet erbabına ödenmekte olan paraların müterakkiyet esası dışında vergiye tabi tutulması yaygın bir hal aldı.

484 sayılı kanunla 193 sayılı kanunun 104. maddesine eklenen bir fıkra ile gelir vergisinin umumî prensiplerine muhalif olan tatbikata son verilmeğe çalışılmıştır. Buna göre, ancak, başka başka iş verenler tarafından yapılan ödemelerle, aynı iş veren tarafından, başka başka hizmetlerin karşılığı olarak yapılan ödemeler muhtelif ücret ödemesi sayılmış, bunlar haricinde kalan diğer biçümle ödemeler tek bir ücret ödemesi addedilmiştir.

Ancak, Kanun tasarısının müzakeresi sırasında Cumhuriyet Senatosunda geçici madde ile yapılan değişikliğe göre Devlet Personel Kanunu ile hâkimlerin ve sair yargı mercilerinin aylık ve ödenekleri tanzim edilinceye kadar çeşitli kanunlarla verilen ödenek ve tazminatların muhtelif ücret ödemesi sayılmasına devam olunacaktır. Özel bir kanuna dayanmaksızın yapılan ödemelerde ise aynı hizmetin karşılığı olup olmadığına bakılacaktır.

#### VERGİ USUL KANUNUNDA YAPILAN DEğİŞİKLİKLER

Usul Kanununda yapılan en önemli değişikliği vergilerin ilânı teşkil eder. Yıllık beyanname veren Gelir Vergisi mükellefleri ile sermaye şirketlerinin beyannameleri üzerinden tarholunan vergilerinin ilânı kabul edilmiştir. İlân, vergi dairelerine cetveller asılmak suretiyle yapılacağı gibi ayrıca kitap halinde neşrolunacak, resmî gazete ile yayınlanacaktır. Ancak, mükelleflerin işlerine işletmelerine, kazançlarına, meslekî sırlarına ait hususlar eskiden olduğu gibi yine mahrem tutulacaktır.

Beyanname vermiyenlerle zarar edenlerin bu durumları cetvelerde belirtilecektir.

İlân edilen vergiler vesile ittihaz olunarak mükelleflerin, şeref, haysiyet ve haklarına tecavüz edilmesini önliyecek hükümlere de yer verilmiş bulunmaktadır.

Vergilerin ilân edilmesinin fayda ve mahzurları hakkında, tasarrufların hazırlandığı sıralarda, Meclis ve Senato Komisyonlarında, Mecliste ve Senâto müzakeresinde çok konuşulmuş, bu münakaşalar zaman zaman matbuata aksetmiştir.

Vergi aleniyetinin aleyhinde olanlar, aslı esas olmalıyan ihbarlarla, gerek mükelleflerin, gerek idarenin boş yere işgal edileceğini tüccarlara verilen banka kredilerinin bundan zarar göreceğini, bu konudaki aleniyetin ferdi hak ve hürriyetlere aykırı düşeceğini ileri sürmüşlerdir.

Evvelâ, vergi ile ilgili hesaplarını usul kanununun gösterdiği tarzda tutan, vergiye tabi gelirlerini doğru beyan eden mükelleflerin vergilerin ilânından çekinmelerini icap ettiren hiçbir sebebin mevcut olmadığını kabul etmek icap eder. Vergiye tabi gelirlerini gizlemek isteyen, bu sebeple hileli yollara tevessül eden mükellefleri ise kanunun himaye etmeyeceği açıktır. Vergilerin ilânı müessesesi olmaksızın da bir çok ihbarların yapılageldiği bir vakiydir. İmzasız ihbar mektuplarının ise bilâ istisna her zaman tetkike tabi tutulacağı iddia edilemez.

Banka kredilerine gelince, Bankaların kendi istihbarat servisleriyle müşterilerinin durumları hakkında daha sahih bilgilere sahip olmaları icap edeceği, kredi verdikleri müessese ve teşebbüslerin iktisadî ve malî durumlarını bu bilgilere göre değerlendirecekleri şüphesizdir.

Vergilerin ilânı gelir vergisinin genel prensiplerine muhalif düşmemektedir. Bu sistemde bazı vergiler esasen alenidir. Ücretlerin vergileri götürü usulde vergiye tabi mükelleflerin matrah ve vergileri gibi. Memleketimizde ötedenberi bazı vergilerin tekâlif cenvellerinin ilânı suretiyle tebliğ edildikleri de bir vakiydir. Bundan başka, Türkiye vergide aleniyet prensibini kabul eden ilk memleket de değildir. Kuzey memleketlerinde, Finlândiyada, Japonya'da, Yunanistan'da, İsviçre'de, İsrail'de mükelleflerin ödedikleri vergiler çeşitli şekillerde halkın bilgisine sunulmaktadır.

Ayrıca vergide Aleniyet Adam Smith'in vergi kaidelerine de uygun düşmektedir.

— Evvelce beyannamelerin kanunî sürenin sonundan itibaren onbeş gün geçtikten sonra verilmiş olması, resen matrah takdir edilmesini gerektiren sebepler yanında ikmalen vergi tarholunmasını lüzumlu kılan matrah farklarının da bulunması halinde resen takdir muamelesinin sonunu beklemek gerekiyordu. Vergi Usul Kanununun 30. maddesinde 485 sayılı kanunla yapılan değişikliğe

göre, 15 günlük süre içinde verilen beyannameler üzerine, beyannamede yazılı matrah üzerinden derhal vergi tarholunacak, resen belli edilen matrah beyannamede bildirilen gelirden fazla ise fark için resen vergi salınacaktır. Keza, maddî delillere dayanılarak tesbit edilen matrahlar içinde resen takdir sonucu beklenilmeksizin vergi tarholunacaktır. Bilâhare resen tarh sırasında evvelce tarholunmuş vergi nazara alınacaktır.

— Bilindiği gibi Vergi Usul Kanununun IV. kısmında Takdir Komisyonları, tahrir komisyonları, tadelât komisyonları, zirâî kazançlar ile ve merkez komisyonlarının teşekkül tarzları ve vazifeleri yazılıdır. 92. maddede yapılan değişiklikler bu komisyonların seçilmemiş üyelerine de ücret verilmesi sağlanmıştır. Ortalama kâr hadlerini tesbit eden özel komisyonlarla, ortalama kâr hadleri merkez komisyonları da bu hükme tabi tutulmuştur. Buna göre bilfarz zirâî kazançlar il komisyonlarının memur üyelerine de ücret verilmesi mümkün olacaktır.

— 279. maddenin değişmeden evvelki şekline göre Türk borsalarında kayıtlı Türk ve yabancı esham ve tahvilât borsa rayıcı ile değerlendiriliyordu. Bu hükmün tatbiki, henüz iktisap edilmemiş, elde olunmamış kazançların vergiye tabi tutulması neticesini veriyordu.

Bu nevi Esham ve tahvilâtın alış bedelleriyle değerlendirilmesi esası kabul edilmiş, geçici madde ile hükmün kanunun neşrinden sonra iktisap edilecek esham ve tahvilâta tatbiki sağlanmış, bu suretle memleketimizde sermaye piyasasının teşekkülü teşvik olunmuştur.

— 354 ncü maddenin değişmeden evvelki şekline göre, veraset ve intikal vergisinde özel usulsüzlük cezalarına azamî bir sınır konulmamıştı. 485 sayılı kanunla bu nevi cezalara 25 - 250, 100 - 2000 tarzında azamî ve asgarî hadler tâyin edilmiştir.

— Ortalama kâr haddi ve gider esasıyla ilgili olarak yapılacak tarhiyatta uzlaşmayı temin için Maliye Bakanlığına lüzum gördüğü yerlerde uzlaşma komisyonları teşkil ve bu komisyonların kimlerden teşekkül edeceğini tâyin yetkisi verilmiştir.

#### GİDER VERGİLERİ KANUNUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Bu kanunda yapılan değişiklikler, istisna hükümlerinde, vergi mevzularında ve nisbetlerinde olmuştur.



*Montaç ve tamir istisnası :*

6802 sayılı gider vergileri kanununun 4. maddesinin a fıkrası ile, II numaralı tablonun 3, 4, 5 ve 6 ncı pozisyonlarında yazılı taşıtların, saat, ses cihazları ve levazımının, fotoğraf, sinema makine ve malzemesinin tamir ve montajı vergiden istisna edilmişti. Bu istisnanın uygulanabilmesi için sözü edilen vasıta, makina, alet ve cihazların tamir ve montajında kullanılan esas, yedek parça ve malzemenin ithalinde, imalinde veya istihsalinde dahilde vergiye tabi tutulmuş olması icap ediyordu. Montajda kullanılan parça ve malzemelerden her hangi birisinin vergisiz olması halinde istisna uygulanamıyordu. Bu sebeple 210 sayılı kanunun 1. maddesiyle bu mevzuda bir tadil hükmü getirilmişti. Buna göre, memleket dahilinde imal edilmiş parça ve malzemenin maliyeti ile işçilik toplamı montajı yapılan taşıt veya alet ve cihazın maliyetinin % 30 unu geçmiyorsa istisna uygulanıyor, geçiyorsa uygulanmıyordu. Bu hüküm dahi montaj ve tamir sanayiinde ithal malı yedek ve esas parçalar ile malzemenin kullanılmasını teşvik ediyordu. Dahildeki imalâtı teşvik maksadiyle II numaralı tablonun 3, 4, 5 ve 6 ncı pozisyonlarındaki vasıta, alet, makina ve cihazların memleket dahilinde imali tamamiyle vergiden istisna edilmiştir. Bunların tesliminin vergi dışında bırakılması neticesi montaj ve tamirinin de istihsal vergisiyle ilgisinin kalmadığını gösterir.

*Halı ipliği istisnası :*

Gerçek usulde gelir vergisine veya kurumlar vergisine tabi olan halı imalcileri ile, halıcılıkla iştigal eden kooperatiflere, ceza ve ıslah evlerine teslim edilen 2,5 metrik numaraya kadar (2,5 dahil) halı iplikleri vergiden istisna edilmiştir.

Bu istisna, iplik imalcisinin bulunduğu yerde icrayı faaliyet eden ve halı imalcilerine satmak üzere iplik teslim alan tüccara da uygulanacaktır.

İstisnanın hangi şartlarla uygulanacağı kanunda ve ilgili gider vergileri genel tebliğlerinde açıklanmıştır.

*İptidâî Boyahaneler muaflığı :*

Bilindiği gibi muharrik kuvvet ve buhar kazanı kullanmayan, çalıştırdığı işçi sayısı kendi ile birlikte üçü geçmiyen tüccara ve istihsal vergisine tabi imalâtçılara ait iplikleri boyamayan boyaha-

neler vergiden muaftır. 482 sayılı kanunla bu boyahanelerde yapılan kasarlama ameliyesi de vergiden muaf kılınmıştır.

*Cam ve camdan mamul eşyada dekorasyon muafiyeti :*

Camdan mamul eşya dekorasyondan evvel teslim edilirse vergisi bu kıymet üzerinden alınıyor, bundan sonra dekorasyon ameliyesine tabi tutulması halinde bu ameliyeden mütevellit kıymet artışı vergiden muaf kalıyordu. Buna mukabil camdan mamul bu kabîl eşyayı imal eden müessese süsleme ameliyesini de yaptıktan sonra teslimde bulunursa işçilik ve sanatçı ücretinden doğan kıymet artışı da vergiye tabi oluyordu. Bu hal ticarî rekabette eşitsizlik yaratıyordu.

Bunu önlemek için, her türlü cam ve camdan mamul eşyanın tesliminde müstahsillerin dekorasyon ve süslemeye ait işçilik ve malzeme giderleriyle sanatçı ücretlerini gider vergisinin matrahından indirmeleri kabul edilmiştir.

*Banka ve sigorta muameleleri vergisiyle ilgili istisnalar :*

Ziraî sigortalar vergiden istisna edilmiştir. Esnaf kefalet kooperatiflerinin esnafa daha kolaylıkla kredi vermelerini temin için, Türkiye Halk Bankasının esnaf ve sanatkârlar kefalet kooperatiflerinin kefaleti altında esnaf ve sanatkârlara verilen krediler dolaşısıyla aldığı faizler ile, kooperatifin masraf karşılığı adıyla ortaklarından aldığı paralar vergiden istisna edilmiştir.

*Dikiş nakış iplikleri ::*

Mevcut hükümlerin bu sanayi kolunda vergi ziyasını önlemekten uzak olduğu müşahede edildiğinden pamuktan mamul dikiş nakış ipliğinde sarma ameliyesi vergi dışına çıkarılmış, vergi nisbeti % 30 dan % 18 e indirilmiştir.

*Genel idare giderleri :*

Vergi matrahı olarak emsal bedelinin alınacağı ve emsal bedeline maliyet bedelinin esas olacağı hallerde Vergi Usul Kanununun 275 nci maddesi genel idare giderlerinden mamule düşen hissenin maliyete katılması hususunda mükellefleri muhtar bırakmıştı. Gider Vergileri Kanununun 15. maddesine eklenen bir fıkra ile bu husustaki ihtiyarilik gider vergisine münhasır olmak üzere kaldırıl-

mıştır. Bu hususta 39 sayılı gider vergileri genel tebliğinde gerekli izahat verilmiştir.

#### *Dahilî sarflarda vergi tahsilâtı :*

Gider vergileri kanununun ilk şeklinde dahilî sarfların vergisi için üç aylık bir süre tanınmıştı. Kombine imalâtta dahilî sarflarda kullanılan ipliğin vergisi bu hükme göre mamulün satışından önce tahsil edilebileceği için mükelleflerin şikâyetlerini mucip olmuştur. 210 sayılı kanunla dahilî sarflarda kullanılan ipliğin vergisi bu hükme göre mamulün satışından önce tahsil edilebileceği için mükelleflerin şikâyetlerini mucip olmuştur. 210 sayılı kanunla dahilî sarflarda verginin tahsili mamulün satışına bırakılmıştı.

Satılan mamulün bünyesinde evvelce mükellef tarafından beyan edilmiş hangi ilk maddenin yer aldığı tesbit etmek mümkün olamadığından tatbikatta müşkilât ile karşılaşmış, dahilî sarflardan mütevellit vergilerin gider vergisi bakayasını önemli miktarda artırdığı müşahede olunmuştur.

Bu mahzurları gidermek maksadiyle bir ay içindeki tam mamul satışı ile imalâtta sarfedilen ilk madde kıymeti arasındaki nisbetin esas alınması ve dahilî sarfta kullanılan emtiaya ait vergilerin bu nisbet dahilinde ödenmesi esası kabul edilmiştir.

Ancak ödenecek vergi hiçbir zaman satış bedelinin % 50 sini ve o aya kadar birikmiş vergi borçlarının toplamını geçemez.

İsteyen mükellefler bu usul ile bağlı olmayarak işletme içi sarfedilen maddelerin vergisini beyannamenin verildiği ayı takibeden aydan itibaren altı ay içinde ödeyebilirler.

#### *Akar yakıtlara ait vergiler :*

Kanunun akaryakıtlardan alınan vergiler ile ilgili hükümleri uzun tartışmalara sebep olmuştur. Bu maddeler hakkında çok söz söylenmiştir. Bilindiği gibi, benzin, motorin, mazot gibi akaryakıtların vergileri 1963 yılında yürürlüğe giren kanunlarla artırılmış, gazyağına ait vergiler değiştirilmemişti. Bu defa, benzinin vergisi olduğu gibi bırakılarak gaz yağının vergisi 14, motorininki 7, mazotunki 7 kuruş artırılmıştır.

Bu zammın fiskal gayeleri yanında başka sebepleri vardır:

1963 yılında yapılan değişiklikten önce ve sonraki gaz yağı motorin fiatları aşağıda gösterilmiştir:

	I		II	
	<i>Gazyağı</i>	<i>Motorin</i>	<i>Gazyağı</i>	<i>Motorin</i>
Fob (Ton)	281.84	234.08	281.84	234.08
Cif	328.07	280.19	328.07	280.19
Vergilerle	566.37	561.92	583.73	682.47
Ana depo satış fiyatı	637.03	631.13	654.57	752.59

Görüldüğü üzere, vergisiz fiyatların mukayesesinde gaz yağı daima motorinden pahalıdır. 1963 de yapılan zamdan önce gaz yağı vergili fiyatlar itibariyle de motorinden pahalı durumdadır. 1963 zamından sonra motorin ton başına 98 lira 02 kuruş daha pahalı olmuştur. Bu suretle akaryakıt fiyatları arasında mevcut denge bozulmuştur. Bunun neticesi olarak motorine gazyağı karıştırılmış ve gaz yağı tüketimi sür'atle artmıştır:

<i>Yıllar</i>	<i>Gazyağı tüketimi</i>	<i>Artış</i>	<i>Artış %</i>
1960	336.756 (Ton)	—	—
1961	363.427	26.671	7
1962	397.911	34.484	8
1963	449.004	51.093	13

Gazyağı tüketimindeki artışın diğer bir sebebi de, benzinin yerine ikame olunmasıdır. Aşağıdaki tablo bu sebeple benzin tüketimindeki azalışı göstermektedir.

<i>Yıllar</i>	<i>Gazyağı tüketimi</i>	<i>Artış</i>	<i>Artış %</i>
1961	457.487 (Ton)	—	—
1962	510.419	53.012	11
1963	522.236	11.737	2

Bir ton ham petrolden istihsal olunan benzin miktarı gazyağı miktarının genellikle iki katıdır. Gazyağı istihlâkinin fazlaşması, benzin tüketiminin düşmesi, memleketimizde ihtiyaçtan fazla benzin istihsalı sonucunu doğurmuştur. Aşağıdaki tablo 1963 yılındaki benzin - gaz - motorin üretim ve tüketimini göstermektedir.

<i>Cinsi</i>	<i>Üretim</i>	<i>Tüketim</i>	<i>İstihsal fazlası</i>	<i>Tüketim fazlası</i>
Benzin	559.939	522.326	37.703	—
Gazyağı	395.750	448.004	—	53.254
Motorin	868.963	878.985	—	10.022

Türkiye ihtiyaçtan fazla olan benzini müsait fiatlarla ihraç edebilecek durumda değildir. Bu bakımdan ya zararlı olarak benzini ihraç etmek, yahut da ihtiyacı karşılamak için gaz yağı ithal etmek durumundadır. Her iki hal de döviz kaybına müncer olmaktadır. Memleketimizin tediyeye muvazenesi buna imkân vermemektedir.

Kısaca arzettiğimiz bu sebeplere istinaden gazyağı, motorin ve mazot (4 numaralı Fuel - oil) ile ilgili gider vergilerinin artırılması zarurî görülmüştür.

#### *Sıvılandırılmış petrol gazı :*

Piyasada, Aygaz, İpragaz gibi isimler altında satılmakta olan bu gazlar ham petrolün tasfiyesi neticesinde elde olunan propan ve bütan gazlarının tazyik edilmiş şeklidir. Bir kilogram sıvılandırılmış gaz (1. p. G) 3 m<sup>3</sup> Havagazının kalorisini vermektedir. Hava gazı ile rekabeti göz önünde bulundurularak evvelce vergiye tabi olmıyan bu gaz vergi mevzuuna alınmış ve kilosuna 5 kuruş vergi konulmuştur.

#### *İtiryat ve Tuvalet maddeleri :*

Bu maddelerin sadece ithalleri vergiye tabi bulunmakta, memleket dahilinde imal ve teslimleri vergi mevzuunun dışında kalmakta idi. Bunların lüks maddeler olduğu ve varlıklı şahıslar tarafından kullanıldıkları nazara alınarak, (parfümler, kremler, pudralar, rujlar, makyaj kalemleri, saç boyaları) vergi mevzuuna alınmaları uygun görülmüş, Gülyacağı, gülsuyu, kekikyağı, kolonya, losyon, diş macunları ve tozları vergiden istisna edilmiştir. Tuvalet sabunları, daha düşük nisbette vergiye tabi tutulmuştur.

#### *Plâstik maddeler :*

Bilindiği gibi memleket dahilinde imal olunan plâstik eşya vergiye tabi değildir. Bunların sadece ilk maddesi vergiye tabidir.

Geniş bir istimal sahası olan bu maddelerin vergi nisbeti % 30 dan % 40 a yükseltilmiş, mamullerinin ithalinde alınan vergi de % 25 den % 35 e çıkarılmıştır. İstimali yaygın bir hale gelme temayülünü gösteren bu plâstik eşyanın, camdan mamul eşya ile rekabeti ve bir vergi rezervi taşıdıkları düşünülerek, vergilerinin artırılması cihe-tine gidilmiştir.

#### MAHALLÎ İDARELERLE İLGİLİ VERGİLER

Türk vergi sisteminin ıslahı için çalışmalar yapılırken, mahallî idarelere ait vergilerin de ele alınması icap eder. Vergi sistemi de-yimine, devlet vergi, resim ve harçları yanında mahallî idare ver-gileri de dahildir.

Kalkınma plânında da açıklandığı üzere mahallî idarelerin top-lam gelirleri ve harcamaları her yıl artmaktadır. Ancak bu gelir-lerdeki artış, kamu gelirlerindeki artışı izliyememiş ve bu yüzden mahallî idareler kanunî görevlerini yerine getiremeyecek hale düş-müşlerdir.

Bunun başlıca üç sebebi vardır :

1 — Çeşitli devlet gelirlerinden bu idarelere verilen paylarda bir esneklik bulunmamaktadır. Başka bir deyimle ayrılan paylar Devlet gelirlerindeki artışla orantılı değildir.

2 — Bu idarelere bırakılan gelirlere ait kanunlar verimsiz, sta-tik olup, toplum gelişmesine paralel olarak inkişaf edememekte-dirler.

3 — Devlet gelirlerinden verilen paylar mahallî idareler arasın-da gereği gibi bölüşülememektedir.

Bu sebeplere binaen üç kanun tasarısı hazırlanmıştır.

- Mali Tevzin (Denkleştirme) kanun tasarısı
- Emlâk vergisi kanunu tasarısı
- Belediye gelirleri kanun tasarısı

Biz burada ilk iki tasarının ana hatlarını inceliyeceğiz.

## MALİ DENKLEŞTİRME

Büyük randımanlı vergilerin, devlet bütçesine alınmış olması, mahallî idarelerin (özel idare belediye ve köyler) gelirlerinin nasıl sağlanacağı problemini ortaya koymuştur. Bu problemin halli için mahallî idarelere çeşitli usullerle pay verilmesi düşünülmüştür. Pay verme usullerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Matrah bölüşülmesi,
- Munzam kesir usulü,
- Aynı mevzu üzerinden mükerrer vergi alma,
- Münferit vergi hasılatından pay verme,
- Genel Bütçeye dahil toplam fiskal hasıladan pay verme. (Genel Pay usulü)

Malî Denkleştirme kanun tasarısı ile memleketimizde carî olan münferit vergi hasılatından pay verme usulü terkedilerek Genel Pay verme usulü kabul edilmektedir.

Tasarı üç bölümden mürekkep olup, birinci bölümde, hizmetlerin bölüşülmesi, ikinci bölümde gelirlerin bölüşülmesi, üçüncü bölümde emlak vergisinin bölüşülmesi ile ilgili hükümler yer almaktadır.

Hizmetlerin bölüşülmesi mevzuunda vaz edilen esaslar şunlardır :

— Mahallî idarelerin görecekları adi ve devamlı hizmetler ile olağanüstü işler, Devlet ve mahallî idareler arasında malî tevzin nizamı içinde, özel kanunlar ile düzenlenecektir.

— İl özel idareleri ile nüfusu 10.000 den ziyade olan Belediyelerin yapacakları olağanüstü işler bir plâna bağlanacaktır.

Gelirlerin bölüşülmesinde tesbit edilen esaslar şunlardır :

— Gelir vergisi, kurumlar vergisi, veraset ve intikal vergisi, emlak alım vergisi, motorlu kara taşıtları vergisi, gider vergileri (Tekel gelirleri dahil), Gümrük vergisi (Belediye payı dahil) damga vergisi gelirlerinin toplamı üzerinden pay verilecektir.

— Belediyeler için pay nisbeti fiilî hasılat toplamının % 3 den az, % 6 sından çok olmamak üzere her yıl bütçe kanunu ile tesbit edilecektir. Özel idareler için bu miktar %  $\frac{1}{2}$  — % 1,5 tur.

— Belediyeler için ayrılan payların toplamından % 20 si Belediyeler arası ortak fona tahsis olunacaktır. Bu fon nüfusu 50.000

den az olan belediyelerin harita, imar, plâni, su, elektrik, mezbaha ve kanalizasyon işlerinde kullanılacaktır.

— Payların % 60'ı nüfus esasına, % 40 Belediye ve özel idarelerin kendilerine ait fiskal hasılatı göre, Belediye ve özel idareler arasında taksim edilecektir.

Emlâk vergisinin bölüşülmesindeki esaslar ise şunlardır :

— Belediye sınırları içinde bulunan binalarla arazi ve arsalar üzerinden alınan emlâk vergisi hasılatının % 40'ı Belediyelere, % 60'ı il özel idarelerine, Belediye sınırları dışındaki binalardan alınan Emlâk Vergisi hasılatının tamamı ile özel idarelerine verilecektir.

— Arazi vergisinin (emlâk vergisinin Belediye hudutları dışında ve il sınırları içinde bulunan araziye ait kısmının % 10'u İller Bankasında açılacak İller arası müşterek bir fona ayrılacak kalan miktar özel idarelerle köyler arasında yarı yarıya paylaşılacaktır.

— İller arası ortak fonda toplanan % 10 lar giderlerini karşılamıyacak durumda olan illere yapılacak yardımlarda kullanılacaktır.

#### EMLÂK VERGİSİ

Halen, binalardan bina, buhran, savunma vergisi, araziden ise arazi vergisi alınmaktadır.

Emlâk Vergisi Kanun tasarısı, binalardan alınan çeşitli vergileri birleştirmekte, arazi vergisinde arsalar da iratlı iratsız tefrikini kaldırmakta, vergi muafiyetlerini yeni esaslara bağlamakta, vergiye esas olacak iratların, norm usulüne göre Genel tahrir ile tesbitini öngörmektedir. (Vergi Usul Kanununda değişiklik)

Asgarî ve orta nitelikteki halk konutları Turizm endüstrisini teşvik maksadına tahsis veya bu maksatla inşa edilmiş binalar haricinde kalan yapılar için muafiyet tanınmamaktadır.

Köylerde gayri safî iradı 3000 liraya kadar olan binaların 1500 lirası, yine köylerde sanayî ve ticarete muhassas binalarda gayri safî iratları 5000 liraya kadar olanların 3000 lirası vergiden istisna edilmiştir.

Arazi vergisinde küçük çiftçi muaflığı ihdas edilmiştir. Buna nazaran bir vergi dairesi bölgesindeki arazinin (arsalar hariç) toplam değeri 2500 liraya kadar olanların tamamı, 7500 liraya kadar olanların 2500 lirası vergiden muaf olacaktır.



Bina vergisinin nisbeti genel olarak % 15, Ticarete muhassas binalarda bu nisbet % 20, lüks meskenlerde % 25 olacaktır. Arazide vergi nisbeti ‰ 10, arsalarda ‰ 50 olarak tesbit edilmiştir.

Evvelce de işaret olunduğu gibi gerek Malî Denkleştirme, gerek Emlâk vergisi tasarıları henüz kanunlaşmamıştır.

#### EMLÂK VERGİSİ KANUNLAŞINCA YA KADAR YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Beş yıllık kalkınma plânımızda da işaret olunduğu üzere, az gelişmiş memleketlerde özel sektör yatırımları, gayrimenkullere, lüks binalara yönelir. Memleketimizde de aynı hal müşahede edilmektedir. Hususî sektör yatırımlarının daha prodüktif sahalara özellikle sanayie yöneltmesi için, gayrimenkul yatırımlarının hiç değilse vergi bakımından teşvik olunmaması icap eder. Ana hatlarına yukarıda kısaca temas ettiğimiz Emlâk vergisi tasarısının kanunlaşp, tam mânasiyle yürürlüğe girmesi, Genel tahrir neticelerinin kesinleşmesine bağlıdır. Genel Tahrir, zaman alan, uzun zaman istiyen bir ameliyedir.

Bu sebeptendir ki, Emlâk Vergisi Kanunu yürürlüğe girinceye kadar, mevcut bina ve arazi vergileri kanunlarında gerekli değişiklikler yapılarak tasarının bazı hükümlerinin şimdiden kanunlaşması temin edilmiş ve binalardan alınan savunma vergisi artırılmıştır.

Bu tadilleri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür;

#### 1 — Muafiyetler :

a — Yeniden inşa edilen binalardan, İmar ve İskân Bakanlığınca tesbit edilen halk konutları standartlarına uygun olan asgarî nitelikteki binalar (apartman ise daireler) ister sahiplerince mesken olarak kullanılsın, ister kiraya verilsin, inşaatın sona erdiği malî yılı takip eden malî yıldan itibaren on yıl.

b — Halk konutları standartlarına uygun orta nitelikteki binalar, apartman ise daireler, sahiplerince mesken olarak kullanılmak şartıyla beş yıl.

c — Kamu sektörüne dahil müesseseler ile özel kanunlarla kurulan Bankalar ve bunların sermayesine % 50 den fazla iştirak ettikleri teşekküller tarafından inşa edilen binalar, apartman ise daireler, işçi ve memurlara lojman olarak tahsis edilmek ve asgarî nitelikteki halk konutları standartlarına uygun olmak şartıyla on yıl.

d — Turizm Endüstrisini Teşvik kanunu hükümleri gereğince turizm belgesi almış olan müesseselerin bu kanunda yazılı maksatlara tahsis ettikleri veya inşa ettirip bu maksatlara tahsis eyledikleri binalar beş yıl süre ile bina vergisinden muafıdır.

Bunlar haricinde kalan binalar için muafiyet tanınmamıştır. Evvelce muafiyet almış binaların muafiyetleri devam edecektir.

Asgarî ve orta nitelikteki binaların vasıfları İmar ve İskân Bakanlığınca tesbit ve resmî gazetede neşredilmiştir. Yüz ölçümü itibariyle nafî sahası 63 m<sup>2</sup> olan binalar veya apartman daireleri asgarî nitelikte, nafi sahası 100 m<sup>2</sup> olanlar orta nitelikte addedilmiştir.

## 2 — Arazi vergisi nisbetleri :

27.6.1963 tarihli ve 1833 sayılı Arazi Vergisi Kanununun 9 uncu maddesinde yapılan değişiklikle iratlı iratsız arsalardan alınan arazi vergi nisbeti ‰ 10 dan ‰ 15'e çıkarılmıştır. Arsalar haricindeki arazinin nisbeti eskiden olduğu gibi ‰ 10 olarak bırakılmıştır. Bu suretle iratlı iratsız arsa tefriki kaldırılmış olmaktadır.

## 3 — 26.6.1961 tarihli ve 309 sayılı kanunda yapılan değişiklikler :

1/Haziran/1942 tarihine kadar tahrir ve tadil gören arsaların kıymetlerine 9 misli eklenerek vergi matrahı tesbit edilmekte, bu tarihten sonra kıymetleri tahrir veya tadil suretiyle tesbit edilen arsalar emsal uygulanmamakta idi. Bu kerre yapılan değişiklikle, 1/Haziran/1941 - 31/12/1951 tarihlerinde tahrir veya tadil gören arsaların kıymetlerine 1,5 misli, 1/1/1952 - 31/12/1952 tarihleri arasındakilere 1 misli, 1/1/1956 - 31/12/1959 tarihleri arasındakilere 0,50 misli emsâl tatbik edilmesi kabul edilmiştir. 1960 ve müteakip yıllarda tahrir ve tadil gören arsalar emsâl uygulanmamıştır.

## 4 — Binalardan alınan Savunma Vergisi :

Bilindiği gibi, meskenlerden bina vergisinin 1/6 sı, gelir getiren meskenlerden 1/3 ü nisbetinde savunma vergisi alınmaktaydı.

489 sayılı kanunla, bina vergisinin, sahibinin bizzat oturduğu binalarda ‰ 25 i, kiraya verilen binalarda ‰ 75 i, ticarethanelerde ‰ 100 ü nisbetinde savunma vergisi alınması kabûl edilmiştir.

### GÜMRÜK GİRİŞ TARİFE CETVELİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Gümrük duvarlarının, tarihî devirlerde ekonomik bir alet olarak kullanıldığı malûmdur. «Hami gümrükler, Mani gümrükler» deyimleri gümrük tarife cetvellerinin bu fonksiyonunu anlatmaktadır.

Gümrük tarifeleri bu vasıflarını hiç bir zaman kaybetmemişler, sınaî himaye vasıtası olarak daima kullanılmışlardır.

Memleketimizde modern anlamda ilk defa 1929 yılında kabul edilen gümrük tarifesi spesifik esasa dayanmakta idi. 1954 yılında kıymet esasına geçilmiş, 1960 da, 1955 Brüksel nomenklatürüne göre tarife tanzimi yapılmıştır.

Birinci beş yıllık kalkınma plânı tanzim edildikten sonra, Türkiyenin sınaileşme zaruretinde olduğu daha iyi anlaşılmıştır. Bu hedefe ulaşmanın önemli vasıtalarından birisinin gümrük tarifeleri olduğunda şüphe yoktur.

Bu sebeple, aşağıdaki kurallardan hareket olunarak gümrük tarifemiz yeniden gözden geçirilmiştir.

a) Ham madde, yarı mamul ve mamul maddelerin vergileri arasında nisbet farkları bulunmalıdır. Bu nisbet ham maddelerde düşük, yarı mamullerde biraz yüksek, mamullerde ise daha yüksek olmalıdır.

b) Türkiyede bazı sanayi kollarında mevcut atıl kapasiteleri giderecek tedbirler alınmalıdır.

c) Kurulmuş, kurulmakta olan, yakın bir gelecekte kurulması mümkün bulunan sanayi teşvik olunmalıdır.

d) Memleketimiz yılda 5,5 milyar liranın üstünde yabancı malı ithal etmektedir. Ödeme imkânlarımızın en iyi şekilde ve israfı önleyici tarzda kullanılması, dış tediye açıklarımızın azaltılması temin olunmalıdır.

e) Bazı ithal mallarının dahilde rakibi bulunmadığı için yüksek fiatlarla ithal edildikleri, vergi nisbetlerinin de düşük olduğu görülmektedir. Sanayiın bu maddelerin de imaline yönelmesini kolaylaştıracak tedbirler alınmalıdır.

f) Yatırımlar güçleştirilmemelidir.

g) Müşterek Pazar tarifeleri ile Türk tarifeleri arasında ileride kurulacak olan irtibat gözönüne alınarak vergi nisbetleri tayin olunmalıdır.

Bu esaslara göre düzenlenen Gümrük giriş tarife cetveli 14/5/1964 tarihli ve 474 sayılı kanunla yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Bilindiği üzere tarife cetveli, serbest tarife «R» li tarife ve ah-dî tarife olmak üzere üç türlü pozisyonları ihtiva etmektedir. Bunlardan serbest tarife kanununun neşri ile, yürürlüğe girmiş ve yeni nisbetler uygulanmağa başlamıştır. R li tarife Bakanlar Kurulu Kararı ile kanunî hadlere yükseltilmiştir. Ahdî tarife beynelmilel Gatt anlaşmalarıyla bağlı pozisyonları ihtiva eden tarife olup, akit devletlerin müsaadesiyle yürürlüğe konulacak bilâhare müzakere mevzuu edilecektir.

474 sayılı kanunun getirdiği diğer yenilikler şunlardır :

Gümrük literatüründe (Asma kilit kanunu) tabir edilen kanun 4744 sayılı kanunun 2 nci maddesiyle mevzuatımıza girmiş bulunmaktadır. Bu maddeye göre, Bakanlar Kurulu uzun vâdeli kalkınma plânının hedeflerini gözönünde bulundurarak, gümrük giriş tarife cetvelinin malî ve koruyucu etkisini memleket ekonomisine en uygun nitelikte tutmak maksadiyle, bu maddede yazılı Bakanlık ve teşekküllerin mütalâasını aldıktan sonra, kıymet esasına göre vergilendirilen emtiada vergiye esas olan değeri, ölçü esasına tabi olanlarda mevcut spesifik haddi % 50 ye kadar indirmeğe ve artırmağa yetkilidir.

Kanunun ikinci maddesinde yazılı Bakanlık ve teşekküllerce yapılacak inceleme sonunda yatırım maddesi sayılacak ve ithali uzun vâdeli plân hedeflerine uygun görülecek eşyanın, gümrük, ithalde alınan istihsal vergileri, Belediyelere ait vergilerle rihtım resmi Bakanlar Kurulunca beş yıllık bir devre içinde yıllık eşit tak-sitlerle tecil olunabilecektir. Türkiyede imal ve istihsal olunan yatırım maddelerinin maliyetine giren vasıtalı vergilerden yatırım maliyetlerinde teşhis ve tesbiti mümkün olabilenler de aynı şekilde tecil edilebilecektir.

Bu işlerin hazırlık çalışmaları kanunun 5 inci maddesinde yazılı bir komisyon tarafından yapılacaktır.

4 üncü maddede kanun hükümlerinin uygulanması ile ilgili usuller ve esasların bir yönetmelikle belli edileceği tasrih edilmiştir. Sözü edilen yönetmelik 1/9/1964 tarihli Resmî Gazetede neşrolunmuştur.

# MAHALLİ İDARELER MALİYESİNİN İSLÂHI HAKKINDA GÖRÜŞ VE DÜŞÜNCELER

*Orhan GÜRELİ*

Maliye Bakanlığı  
Baş Hesap Uzmanı

- I — G İ R İ Ş .
- II — MAHALLİ İDARELER MALİYESİNİN MAHİYETİ VE ÖNEMİ.
- III — BELEDİYELER MALİYESİNİN BUGÜNKÜ DURUMU.
1. Belediyeler Maliyesinin gider cephesi.
  2. Belediyeler Maliyesinin gelir cephesi.
- IV — BELEDİYE GELİRLERİ SİSTEMİNİN TENKİDİ.
1. Genel görüşler.
  2. Yeni tasarıdaki bazı mükellefiyetler hakkında görüşler.
- V — MAHALLİ İDARELER VE BELEDİYELER MALİYESİNİN İSLAHI HAKKINDA ALINMASI GEREKLİ TEDBİRLER.
1. Mahallî İdareler Maliyesinin malî tevzin prensibi içinde islahı.
  2. Yeni bir Belediye vergi ve harçları nizamının kodifiye edilmesi.
  3. Belediye hizmetlerinin yeniden tesbiti.
  4. Belediye iktisadî işletmelerinin organizasyonu.
  5. Emlâk vergisi.
  6. Vergi tatbikatının islahı.
- VI — S O N U Ç .

## I — G İ R İ Ş

Bu konuşmamızda Mahallî İdareler Maliyesi mevzuunun nazari ve sistematik bir etüdünün yapılması hedefi güdülmemektedir.

Bu cihet ayrı bir konferans mevzuu olarak ele alınacak mahiyet ve değerde olmakla beraber, bizim ihtisasımızın da dışında kalmaktadır.

Burada, daha ziyade Belediyeler Maliyesinin bugünkü manzurasını mümkün olduğu kadar kısa bir tarzda belirtmeğe ve mevcut sistemin, tenkidini yapmağa çalışacağız.

Nihayet Belediyeler Maliyesinin islahı konusunda nasıl bir yol tutulması gerektiği hakkındaki görüş ve düşüncelerimizi ortaya koyacağız.

Bu münasebetle, bu konuda bugün yapılmakta olan çalışmalarını da belirtmiş olacağız.

Her şeyden önce şu ciheti bilhassa ifade etmeliyim ki, bu konuşmada ileri sürülecek fikirler, bu mevzuda yapılmış çalışmaların tarafımızdan bir sistem içinde derlenmesinden ibarettir.

## II — MAHALLİ İDARELER MALİYESİNİN MAHIYETİ VE ÖNEMİ

Bilindiği gibi, Devlet, merkezî idare ve mahallî idarelerin bir yekûnu olarak tecellî eder.

Merkezî idare memleketin genel mahiyetteki malî ihtiyaçlarını tanzim eder ki bunlar kamu hizmetleri kavramı içinde mütalâa edilir.

Memleketin hukuk düzeninin tanıdığı ve çerçevelediği ölçüde, mahallî idarelere tanınmış olan yetkiler ve görevler içinde kalan hizmetlerin ifası da «Mahallî İdareler Maliyesi» müessesesi ve mefhumunu meydana çıkarmaktadır.

Bu hususta, daha evvel de arz ettiğim gibi, tarifin nazarî ve sistematik bir etüdüne girmekten kaçınıyorum. Burada, bu mefhumdan geniş hatları itibarile neyi kasdettiğimizi açıklamış olduk.

Mahallî İdareler Maliyesinin önemi, her memlekette o memleketin hukuk nizamı ile sıkı sıkıya ilgilidir.

Merkeziyet, ademî merkeziyet meseleleri, federatif idare sistemleri ve memleketlerin sosyal ve ekonomik bünyeleri, mahallî idareler Maliyesinin, Âmme Maliyesi içindeki yerini ve önemini tayin eden en esaslı faktörlerdendir.

Modern Devlet telâkkileri muvacehesinde kamu hizmetleri mahiyetlerini değiştirir ve muhtevalarını genişletirken, âmme masrafları da buna muvazi olarak hızlı bir artış seyri takip etmekte, bu gidış içinde mahallî hizmetler deruhde etmiş olan mahallî idarelerin, bilhassa belediyelerin giderleri de eski devirlerle kıyas edilemeyecek bir nisbette artmakta ve önem kazanmaktadır.

Bu artışta, şehirleşme hareketlerinin hızlanması ve genişlemesi, şehirlerde yaşayan halkın sosyal, kültürel ve ekonomik ihtiyaç-

larının artması, şehirlerin modern icaplara göre yeniden tanzimini gerektiren Urbanizm hareketleri geniş ölçüde âmil olmaktadır.

Böylece, Devlet giderleri nisbetinde olmamakla beraber, mahallî giderlerdeki artış, mahallî finansa, âmme finansı içinde önemli bir yer ayrılmasını intac etmektedir.

### III — BELEDİYELER MALİYESİNİN BUGÜNKÜ DURUMU

Mahallî İdareler Maliyesi konusu içinde Belediyeler Maliyesini, önemi ve konuşmamızın esasını teşkil etmesi bakımından ayırmak suretile mütalâa etmekte fayda görmekteyiz.

Belediyeler Maliyesi, malûm olduğu üzere gider ve gelir yönleriyle ayrı ayrı mütalâa olunabilir.

Bugünkü durumun izahı sırasında da bu iki ciheti ayrı ayrı göz önünde bulundurmak doğru olur.

#### 1. Belediyeler Maliyesinin Gider Cephesi :

Belediyeler Maliyesinin gider cephesini masraflar ve hizmetler cephesi olarak ele almalıdır.

Belediyelerin yapmakla görevli buldukları hizmetler pek çeşitli olup bunlar esas itibarile, 1930 yılında neşredilen 1580 sayılı (Belediye Kanununun) nda gösterilmiştir.

Belediye Kanununun 15 inci maddesinin umumî hükmü şöyledir: «Belediyelerin kanunlar ve nizamnamelerle muayyen hukuku, buna mukabil beldenin ve belde halkının sıhhat, selâmet ve refahını temin, intizamını halelden vikaye maksadile yapacağı vazifeleri vardır.

Bu vazifeler aşağıda yazılanlarla, ayrıca kanun ve nizamname ve talimatnamelerle muayyen hususlardır:»

Bu maddede Belediyelerin hizmetleri olarak gösterilen vazifeler 76 fıkra halinde sıralanmıştır.

Aynı kanunun 19 uncu maddesinde 10 fıkra ve tali fıkralarla belirtilen «Belediyelerin hakları, selâhiyetleri ve imtiyazları» da, büyük bir çoğunluğu itibarile belediye hizmetleri ve vazifeleri arasında mütalâa olunabilir.

Bunların dışında belediyelerin bir mahallî idare olarak yapmakla mükellef bulunduğu bürokratik hizmetleri de unutmamak lâzımdır.

Kanunların, ve tüzüklerin belediyelere tahmil ettiği hizmetleri de ayrı ayrı mütalâa ettiğimiz zaman belediyelerin mahallî hizmet olarak neler yapmak mecburiyeti altında bulunduğunu görmek mümkün olur.

Bu hizmetleri, bugünün hukuk nizamı, sosyal ve ekonomik şartları muvacehesinde tahlile tabi tuttuğumuz zaman, belediye finansının bugün içinde bulunduğu güçlüklerin kaynağı hakkında berrak ve açık bir fikir sahibi olunabileceği kanaatindeyiz.

Gerek iktisat politikası, gerek sosyal politika, gerekse iktisadî işletmecilik prensipleri bakımından, merkezî veya büyük işletmeler halinde idare edilmeleri gereken bir çok faaliyetlerin, belediyelerin ihtisastan ve finansman imkânlarından mahrum zayıf omuzlarında bırakılmış olması, bu konuda en önemli müşahedemiz olacaktır.

Hele plân esprisi ve politikası karşısında bu faaliyetlerin belediyelerin imkânları ile yürütülmek istenmesi düşüncesinin mesnetleri kolay anlaşılammaktadır.

Bu konuya ileride yeniden temas olunarak, belediyelerin hizmetlerinin bugünün icaplarına uygun bir tarzda revizyona tâbi tutulması fikri ileri sürülecektir.

## 2. Belediyeler Malivesinin Gelir Cephesi :

Bugünkü belediye gelirleri sistemimiz esas itibarile (Belediye Gelirleri Kanunu) ile (Belediye Kanunu) na istinat etmektedir. Bunları belediyelerin iktisadî işletmelerine ait kanunlarla bazı gelir kaynaklarını belediyelere tahsis eden kanunlar tamamlamaktadır.

Belediyelere, Belediye Gelirleri Kanunu ile 44, Belediye Kanunu ile de 15 kaynaktan gelir elde etme yetkisi verilmiştir. Böylece diğer kanunlarla birlikte belediyelerin gelir elde ettikleri kaynakların yekûnu 80 i bulmaktadır.

Bu gelir kaynakları arasında, Belediye Gelirleri Kanunu en önemli yeri işgal etmektedir.

Bu kanun 1948 yılından beri tatbik edilmekte olup 1340 tarihli ve 423 sayılı (Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu)nu istihlâf etmiştir.

Belediye Gelirleri Kanununun genel hatları itibarile yapısı şöyledir :



I. Bölüm : *Belediye vasıtasıyla tahsil edilmeyen gelirlerden belediye payları :*

- Gelir vergisinden belediye payı,
- Kurumlar vergisinden belediye payı,
- Tekel maddeleri safi gelirinden belediye payı,
- Gümrük vergisinden belediye payı,
- Bina vergisinden belediye payı.

II. Bölüm : *İşletme gelirlerinden Belediye payları :*

- Elektrik ve Havagazından belediye payı,
- Telefon konuşma ve abone ücretlerinden belediye payı,
- Temizleme aydınlatma resmi,
- Hayvan kesim ücreti ve resmi
- Et taşıma ücreti,
- Balıkxane ücreti,
- Nakil vasıtaları bilet bedellerinden belediye payı.

III. Bölüm : *Harcamalara iştirak payları :*

- Yol, lâğım, su tesislerinin masraflarına iştirak payı,
- Harita ve imar masraflarına iştirak payı,
- Yangından korunma masraflarına sigorta kampanyalarının iştirak payı.

IV. Bölüm : *Belediye aracı ile tahsil olunan gelirler :*

- Değerleme resmi,
- Nakil vasıtaları numara resmi,
- Deniz nakil vasıtaları resmi,
- Liman işgal resmi,
- İskele ve rıhtımlardan alınacak geçiş resmi,
- İlân ve reklâm resmi,
- Ölçü ve tartı âletlerinden alınacak muayene resmi,
- Kantar resmi,
- Hayvan alım - satım resmi,
- Tellâllık resmi,
- Eğlence yerleri açılmasına ait ruhsat harcı,
- Eğlence resmi,
- Yer işgal resmi,
- Kazan ve motörlerden alınacak resim,

- Akaryakıt resmi,
- Akaryakıt depo ücreti,
- Kaynak suları resmi,
- Yapı ruhsat ve denetleme harcı,

V. Bölüm : *Tahsili isteğe bağlı gelirler :*

- Süs köpekleri resmi,
- Tente, siper ve saçak resmi,
- Fennî vasıtalarla yapılacak temizlemelerden alınacak ücret.

VI. Bölüm : *Türlü gelirler :*

- Kiralamalara ait sözleşme resmi,
- İmtiyazlı şirketlerden alınan menfaat hisseleri,
- Belediye Kanunu ile diğer hususî kanunlara atıf yapılmak suretile tahsil edilen çeşitli resim, harç ve ücretler.

VII. Bölüm : *Tahsil usulüne ait hükümler :*

VIII. Bölüm : *Türlü hükümler :*

Bunlara aşağıda isimleri gösterilen ve sadece isimlerinden dahi mahiyetleri hakkında bir fikir edinilebilecek gelir kaynaklarını da ilâve edelim :

- Oyun âlet ve vasıtalarından alınacak resim,
- Umuma mahsus yerleri açma ruhsat harcı,
- Yapı kullanma izni,
- İfraz ve tevhit kararı harcı,
- Hafta tatili ruhsat harcı,
- Haller varidatı,
- Zührevî hastalıklarla mücadele varidatı,
- Mezar yer bedeli,
- Ücretli cenazeler varidatı,
- Numerotaj bedeli,
- Bahar ve çiçek bayramı, festival, sergi ve eğlenceler varidatı,
- Köprüler resminden belediye payı,
- Kayıt ve suret harçları,

- Baca bedeli,
- Otobüs işletme hakkı,
- Asker ailelerine yardım.

İç İşleri Bakanlığınca hazırlanıp Hükûmete sevkedilen tasarı ise ana yapısı itibarile şöyledir :

*Birinci Kısım : Devlet yardımları.*

1. Devlet genel yardımı
2. Devlet özel yardımları

*İkinci Kısım : Vergiler.*

1. Taşınmaz mallarla ilgili vergiler:
  - a. Bina vergisi
  - b. Arazi ve arsa vergileri
  - c. Değer artışı vergisi
2. Oturma vergileri:
  - a. Konut vergisi
  - b. Geçici oturma vergisi
  - c. İşyeri vergisi
3. Taşıtlı araçları ile ilgili vergiler:
  - a. Motorlu kara taşıtları çalışma vergisi
  - b. Küçük su araçları ulaştırma vergisi
4. Diğer vergiler:
  - a. Eğlence vergileri
  - b. İlân ve reklâm vergileri
  - c. Müsterek bahis vergileri
  - d. Resmî yüklenme vergileri

*Üçüncü Kısım : Resimler.*

1. Gıda maddeleri ile ilgili resimler:
  - a. Toptancı halleri resimleri
  - b. Hayvan kesim ve et taşıma resimleri

2. İsgalden doğan resimler:
  - a. Yer işgal resmi
  - b. Su işgal resmi
3. Diğer resimler:
  - a. Hayvan alım satım resmi
  - b. Akaryakıt veya gaz yakıt depo resmi
  - c. Kanal resmi

*Dördüncü Kısım : Harçlar.*

1. İmar mevzuatına göre yapılacak işlemlerden alınacak harçlar
2. Halk sağlığını ilgilendirip Belediyelerce ifa edilecek işlemlerden alınacak harçlar
3. Fennî, sınaî veya ziraf incelemeleri gerektirecek işlemlerden alınacak harçlar
4. Ekonomik bir faaliyet için girişilecek işlemlerden alınacak harçlar
5. Trafik işlemlerinden alınacak harçlar
6. Çalışma müsaadesi verilmesi hallerinde ifası icap edecek işlemlerden alınacak harçlar
7. Kayıt ve örnek verme işlemlerinden alınacak harçlar

*Beşinci Kısım : Beledî Haklar.*

1. Elektrik, havagazi ve gaz yakıtlarla ilgili beledî haklar
2. Târifeleri belli taşıt araçları ve Banliyö hatları bilet bedelleri ile ilgili beledî haklar
3. Telefon abone ve konuşma ücretleriyle ilgili beledî haklar
4. İskele ve rıhtımlardan alınacak geçiş ücretleriyle ilgili beledî haklar

*Altıncı Kısım : Giderlere Katılma Karşılıkları.*

1. Beledî hizmetlerden doğan giderlere katılma karşılıkları
2. Yangından korunma giderlerine sigorta şirketlerinin katılma karşılıkları.

*Yedinci Kısım : Ücretler.*

1. Yapılan hizmetler dolayısıyla alınacak ücretler:  
(Genel hizmet ücretleri)
2. Müessese veya işletmeler ücretleri.

*Sekizinci Kısım : Diğer gelirler.*

1. Belediye payları
2. Fuhuşla mücadele gelirleri
3. Numaralama gelirleri
4. Ekmeklik un zamları
5. Çeşitli gelirler.

Ana hatlarının verdiği intibadan da anlaşıldığı üzere, bu tasarı, Belediye Gelirleri Kanununa, bazı yeni gelir kaynakları ilâve etmekten başka bir yenilik getirmemektedir.

## IV — BELEDİYE GELİRLERİ SİSTEMİNİN TENKİDİ

## 1. Genel Görüşler :

Belediye gelir sistemimizin tenkidi konusundaki görüşlerimiz aşağıdaki noktalar etrafında toplanmaktadır.

Evvelâ Belediye Gelirleri Kanunu hakkında pek umumî bir şekilde ana çizgiler itibarile görüşlerimizi belirttikten sonra, bugünkü sistemin de tenkidini geniş şekilde içine alacak surette, yeni teklif edilen tasarı hakkındaki görüşlerimizi ifade edeceğiz.

Türkiye'de 1949 da başlanılan malî reform hareketi ile vergiciliğimiz modern ve müsbet bir sahaya intikal etmiştir. Ancak mahalli vergiciliğimiz bu şumullü reform hareketinin dışında kalmış, bu yüzden de Devlet ve Belediye vergi sistemleri arasında malî tevzin nizamı içinde organik bir münasebet ve koordinasyon tesisine imkân bulunamamıştır.

Belediye Gelirleri Kanunu, kuruluşu itibarile ilmî ve metodik bir tertip ve tasniften mahrumdur.

Bu kanun bir bakımdan bütün belediye gelirlerini içinde toplan bir kod olarak telâkki edilebilirse de, belediye gelir sistemimizin

bu kanundan başka daha 20 ye yakın kanunla irtibatlı bulunması bu görüşün de yerinde olmadığı neticesini doğurur.

Kaldı ki, muhtelif gelir kaynaklarının bir kanun içinde toplanmasının, bir kod, yahut sistematik bir kodifikasyon olduğunu iddia etmek de kolay değildir.

Diğer taraftan Belediye Gelirleri Kanunu malî terminoloji bakımından da tam bir vüzuhsuzluk ve karışıklık içindedir.

Kanunda pay, iştirak, vergi, resim, harç, ücret, kira mefhumları ilmî bir mesnede dayanmaksızın gelişi güzel kullanılmış ve birbirine karıştırılmıştır.

Belediye gelirleri sistemimizin tenkide şayan cihetlerinden biri de, bu manzumeye dahil bulunan vergi ve harçların çokluğu ve dağınıklığıdır. Belediye Gelirleri Kanunundaki çeşitli vergi ve harçların miktarının sübvansiyon mahiyetindeki paylarla birlikte 44 e balığ olduğunu ifade etmiştik.

Modern belediye finansında, fiskal gelir nevelerinin tevhibi yolundaki temayül ve tatbikat gözönüne getirilecek olursa, belediye gelir sistemimizin bu umumî ve ilmî temayüle ne derece zıt bir istikamette bulunduğu açıkça görülür.

Bu meyanda önemle işaret edelim ki, yukarıda sayılan gelirlerin pek çoğu, fiskal önemi olmayan, düşük randımanlı ve eski devirlerden kalma mükellefiyetlerdir.

Diğer taraftan, belediye gelirlerinin büyük bir kısmı intikalî karakterde vasitalı vergilerden terekküp etmektedir.

İç İşleri Bakanlığınca hazırlanan tasarı, mahallî finans konusunu, çeşitli yönlerini ihtiva eden bir sistem ve çerçeve içinde mütalâa etmemiş, eski gelirler manzumesini yeni bazı ilâvelerle inkişaf ettirmek istemiştir.

Tasarı, *Belediye gelirleri* esasına göre hazırlanmıştır. Halbuki Devlet gelirleri gibi, Belediye gelirleri de ekonomik ve malî anlamlar ile bir bütçe kavramı ve terimidir.

Gerek Devlet, gerek mahallî idareler plânında, genel kavramı ve geniş mânasile âmmé gelirleri, vergi ve harçlardan başka istikraz gelirlerini, emlak satış bedellerini, iç ve dış yardımları, iktisadî işletme gelirlerini, ücretleri vesair çeşitli gelirleri içine alır.

Bu sebeple âmmé maliyesinde, bütün âmmé gelirlerini içine alan malî bir nizamın, genel bir kanun çerçevesi olarak düşünülmesi ve tedvin edilmesi bahis konusu olamaz.

Mahallî finans konusunda yapılacak reform, muayyen bir sistem dahilinde, meselâ bizim düşüncemize göre, malî tevzin çerçevesi içinde, belediye fiskalitesini ihtiva edecek mahiyette olmalıdır.

Şu halde, mahallî fiskaliteye de, olsa olsa, kısmen vergi karakteri taşıması itibarile, harçları eklemek mümkün olabilir.

Tasarının şumulüne, vergi ve harçlar dışında, ücretlerin, hakların ve Devlet yardımlarının alınması suretile, yukarıda ifade ettiğimiz prensibin dışına çıkılmış ve mevzuun tecanüsü bozulmak suretile ilmî muhteva zaafa uğratılmıştır.

Filhakika, teori, sistem, teknik ve tatbikat bakımlarından aralarında hiç bir bağlantı bulunmayan vergi, ücret, hak ve malî yardımların, eskimiş bir usulü muhafaza ederek, bir araya getirilmesi, ilmî ve rasyonel bir malî nizamın kuruluşunu asla ifade edemez.

Tasarıdaki prensip zaafalarını belirtmek üzere aşağıdaki müतालaları da ilâve etmek isteriz.

Vergilerin, vergi hukuku, vergi politikası ve tekniği gibi çeşitli yönlerden, birbirleri ile bağılı olarak bir sistem bütünlüğü içinde mütalâası icabeder. Bu bağlantı aynı konu üzerinden vergi almak, yani vergiyi paylaşmak şeklinde olabileceği gibi Devlet Vergisinin Mahallî İdarelere bırakılması veya Mahallî İdarelere ait bir verginin Devlete geçirilmesi şeklinde yahut Emlâk Vergisinin Gelir Vergisinden mahsubunda olduğu gibi vergilerin birbirleri ile mahsup edilmesi şeklinde de karşımıza çıkabilir. Nihayet bu bağlantı, Malî Tevzin Nizamı içinde, Devletin fiskal hasulatından bir partisinin ayrılarak mahallî idarelere tahsis ve bunun Devletin kuracağı bir nizam içinde vukua gelmesi suretinde de tecellî edebilir.

Vergi Usul Hukuku bakımından da vergiler arasındaki münasebet ve irtibat belirli bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Meselâ, en önemli mahallî vergi olan Emlâk vergisinin dayandığı tahrir usulü doğrudan doğruya Vergi Usul Hukuku içinde yer almaktadır.

Bu irtibat ve ilgiyi Vergi Ceza Hukuku ve Malî Kaza mevzularında da açık olarak müşahede etmekteyiz.

Vergiciliğin, zamanımızda ön plâna geçmiş bulunan sosyal ve ekonomik fonksiyonları itibarile de, mahallî idare finansı ile Devlet Maliyesinin, Genel Maliye politikası içerisinde birlikte mütalâa edilmeleri icap etmektedir.

Vergiler arasındaki bu organik münasebet ve vergilemedeki bu tezahürler, bu konuda yapılacak olan reform ve tâdil çalışmalarının

daki kompetans'ın, prensip itibarile Maliye Bakanlığında toplanmasını zarurî kılar.

Yukarıki mülâhazalar dışında, ayrıca, Maliye Bakanlığı teşkilâtının, vergi ve vergi politikası ile devamlı surette meşgul olması ve bu konudaki birikmiş tecrübelerden faydalanma hususunda daha geniş imkânlarla malik bulunması, kendisine bu görevin yükletilmesi zarureti bir kat daha ortaya koyar.

Bu ciheti de derhal belirtelim ki, bu hususta Maliye Bakanlığına tanınacak kompetans, hiç şüphesiz, diğer ilgili Bakanlık ve teşkilâtın bu konulardaki değerli çalışmalarından, fikir ve mütalâalarından istifade edilmesine engel teşkil etmeyeceği gibi, mevzula yakından ilgisi bulunan teşkilât ile işbirliği yapılması lüzum ve imkânını da ortadan kaldırmaz. Aksine, bu işbirliğinin büyük faydalar temin edeceği kesin olarak ifade olunabilir.

Bu görüşümüzü yabancı memleketlerdeki tatbikat ile de, teyid etmek mümkündür. Filhakika gerek Batı ve gerekse Doğu Sosyalist memleketlerinde varidatı mahallî idarelere tahsis edilmiş bulunan vergilerin ihdası, islahı veya tâdili ile ilgili olan çalışmalar, Merkezî Hükûmet içinde, Maliye Bakanlığı teşkilâtı tarafından yapılmaktadır.

Almanya'nın mahallî fiskalite ile ilgili büyük reform hareketinde olduğu gibi, Fransa'da da uzun seneler üzerinde çalışmalar yapılmış olan mahallî vergi sistemi reformunda da, çalışmalar Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmüş, Fransa'da hazırlanan tasarı Maliye Bakanlığı tarafından sevk edilmiştir.

Yukarıda izahına çalıştığımız bu kompetans, yalnız Vergi Kanunlarının hazırlanması gibi Maliye Politikasına taallûk eden konulara inhisar etmemiş, bunu da aşarak verginin tahsili gibi tatbikatı ile de ilgilenmek ve bu ödevi üzerine almak şeklinde tecellî etmiş ve bu yolda gelişmeler gösterdiği müşahede olunmuştur.

## 2. Yeni Tasarıdaki Bazı Mükellefiyetler Hakkında Görüşler :

İç İşleri Bakanlığı tasarısı bir takım yeni vergiler getirmektedir.

Bunlardan ilân, reklâm vergisi ile işyeri vergisi bir tarafa bırakılacak olursa, aşağıda zikredilenler üzerinde bir kaç cümle ile görüşlerimizi belirtmek isteriz :



a) *Oturma vergileri :*

Tasarı ile getirilen yeni vergilerin başında, eski Fransız sistemindeki *Taxe d'habitation*'dan mülhem olarak «Konut Vergisi» gelmektedir.

Meskenlerin sahipleri veya kiracıları tarafından ödenecek olan bu vergi, bina vergisinde olduğu gibi, binanın gayrisafi iradına dayanmaktadır.

Bina vergisinde sosyal ve diğer mülâhazalarla kabul edilmiş bulunan istisnaların ve bina vergisinin gelir vergisinden mahsubu esanın bu mükellefiyette carî olamayacağı ve bina vergisinden çok daha geniş bir sahada tatbik edilebileceği gözönünde bulundurulacak olursa, bu mükellefiyetin, uyandıracığı büyük mukavemet dışında, tatbikatının da kolaylıkla iktiham edilemeyecek güçlükler getireceğini kabul etmek lâzımdır.

Çoğu hallerde, bina vergisi ile birleşmek suretile nisbeti % 27 ye kadar çıkacak olan bu mükellefiyetin, sosyal politika yönünden de izah ve müdafaa edilmesinin pek güç olacağı izahtan vârestedir.

Kiracıların mükellefiyetinde, bunların takip ve tesbiti bir yana, matrahın tâyini sürekli Tadilât Komisyonu kararlarına ihtiyaç gösterecek ve bu yüzden de tatbikat, içinden çıkılmaz bir hale girecektir.

Bu vergiye ek diğer bir vergi de «Geçici Oturma Vergisi» dir ve bu verginin matrahı, yatak ücretinin % 10 u olarak tesbit edilmiştir.

Bir yandan turizmi teşvik politikası ile telifi müşkül bulunan bu vergi, diğer taraftan gelişmesi himayeye muhtaç bulunan otelcilik sanayiinin inkişafına da engel teşkil edecektir.

Böyle bir verginin geniş ölçüde kaçakçılığa yol açacağı ve bu yoldan Devlet vergilerine de sarî menfî bir tesir icra edeceği, kolayca tahmin olunabilecek bir husustur.

Bu mükellefiyet, bir taraftan sayfiyelerdeki ikametleri vergi dışı bırakırken, diğer taraftan da otellerdeki ikametleri şumulüne almak dolayısıyla büyük nisbette mükerrer bir vergi karakteri iktisap etmektedir.

b) *Ekmek ve Su Vergileri :*

Tasarıda tahsisi varidat şeklinde tesis olunan bir mükellefiyetle, ekmekten gubal başına ve sudan da sarf edilen su bedelinin yarısı nisbetinde vergi alınması teklif edilmektedir.

Bu konulardan yani ekmekten ve sudan vergi alınamayacağını derhal ve kesinlikle ifade etmek isteriz.

Türkiye'nin ekmek vergisi devresini çoktan geçirdiğini, sudan da vergi alınmasının hiç bir tarafta bahis konusu olmadığını bil-hassa belirtmek yerinde olur.

c) *Bazı taşıt araçlarının vergilendirilmesi :*

Tasarının 42 inci maddesinde, bazı yolcu taşımalarından vergi alınması teklif edilmektedir. Bu taşıtlar, bizde ayrıca, Devlet vergisi olan motorlu kara taşıtları vergisine tabi bulunduktan başka, bunları işletenler ayrıca gelir vergisine de tâbi bulunmaktadır.

Bu verginin şumulüne alınan vasıtalar sırasında «Dolmuşlar» da zikredilmektedir. Bir otomobilin «Dolmuş» olup olmadığının tesbitinin mümkün olamamasından başka, kitlelerin taşınmasına müteallik bu vasıtaların vergiye tâbi tutulması sebebi anlaşılammaktadır.

d) *Taahhüt resmî :*

Tasarıdaki resmî yüklenme vergisinin, tellâliye resminin yerine ikame edilmek istendiği anlaşılmaktadır. Bu konudan damga vergisi alındığına göre aynı mevzu üzerinden belediyeler için de mükellefiyet tesisi bir taraftan mükerrerlik doğuracak diğer taraftan da vergi nisbeti çok ağır bir seviyeye çıkmış olacaktır.

Böyle bir mükellefiyet, olsa, olsa yabancı memleketlerde terk edilmekte olan, Genel Muamele Vergisi rejimlerinde bahis konusu olabilir.

Şu hususu da gözönünde tutmak lâzımgelir ki, bir an için böyle bir verginin tatbikine geçildiği farz olunsa bile, vergi, mükellefiyetinin intikalî karakteri dolayısıyla, tamamen âmme idare ve müesseseleri üzerine yüklenmiş olacaktır.

Mahallî vergiciliğin özellikleri gözönünde bulundurulduğu takdirde, böyle bir mükellefiyetin mahallî bir vergi olarak düşünülmesi de bahis konusu olamaz.

Bunların dışında, yeni tasarıda, şu konuların da incelenmesi faydalı görülmüştür.

*Devlet genel yardımı :*

Tasarının 1 inci kısmı *Devlet genel yardımları* başlığını taşımaktadır. Vergi tatbikatında ve nazariyesinde böyle bir mefhumda

tesadüf edilememektedir. Devletin mahallî idarelere yapacağı yardımların, malî tevzin müessesesi içinde yer alması icap eder.

*Devlet özel yardımları :*

Tasarıdaki hükümlere göre, Devlet tarafından Belediyelere yapılacak bu yardım mecburî hale getirilmiştir.

Belediyelerin kendi gelirleri ile kapatamadıkları âdî ve devamlı giderlerini karşılamak üzere ve gerekli hallerde, genel bütçeden yapılacak olan yardımların, mecburî mahiyette telâkki olunmasına imkân yoktur. Kanaatimizce yardımın *gerekli hallere hasrı* hükme bağlanmalıdır.

*Taşınmaz mallarla ilgili vergiler :*

İç İşleri Bakanlığı tasarısının 2 inci kısmında bina, arazi ve arsa ve değer artışı vergileri toplanmıştır.

Taşınmaz mallar tâbiri, vergiciliğimize yeni ithal edilmek istenen bir terimdir. Bu tâbirle, gayrimenkullerin kastedildiği anlaşılmaktadır.

Halbuki gerek yabancı memleketlerde gerekse memleketimizde, tarih boyunca Bina ve Arazi Vergileri tâbirlerinin kullanılmış bulunduğunu müşahede etmekteyiz. Fransızların Contribution foncière, Almanların Grundsteuer adını verdikleri bu vergiler bugün Emlâk Vergisi tâbiri içinde toplanmak istenmektedir.

Böylece Fransadaki C. F. des propriétés batis ve C. F. des propriétés non batis diye ikiye ayırdıkları bu mükellefiyet grubunun Bina ve Arazi Vergileri şeklinde ayrılması da mümkün olmaktadır.

Bu suretle Emlâk Vergisi umumî adı altında Bina ve Arazi Vergilerini ifade etmenin daha uygun olacağı anlaşılmaktadır.

*Bina Vergisi :*

Tasarıda binanın târifi İmar Kanununa atıf yapılmak suretile kavranmak istenmiştir. Böyle bir usulü muvafık bulamamaktayız. Tasarıda gayrisafî irad yerine yıllık genel gelir tâbirinin kullanılması da malî terminoloji bakımından bir vüzuhsuzluk ifade etmektedir.

Mesken muaflığı esasları da yeni anlayışlara uygun bir tarzda tedvin edilememiştir.

### *Arazi ve Arsa Vergileri :*

Arazi ve arsa şeklindeki tefrike ve buna dayanan iki çeşit vergi ihdasına mahal yoktur. Bunun tatbikatta doğuracağı müşkillerin bertaraf edilmesine imkân görülememektedir.

### *Değer Artışı Vergisi :*

Kanaatimizce, Değer Artışı Vergisi, kaldırılması gereken bir mükellefiyet olarak mütalâa edilmektedir.

Verimsiz, adaletsiz ve ağır bir mükerrerlik arzeden bu mükellefiyetin, değer artışlarının istihlâki mahiyetini de iktisap etmesi dolayısıyla, Anayasa hukuku muvacehesinde de kabule şayan bulunamayacağını ilâve etmek icabeder.

Böyle bir mükellefiyetin kabul edilmiş olması halinde, verginin hesap tarzındaki önemli bir adaletsizliğe de işaret etmek yerinde olur.

Filhakika, tasarının 25 inci maddesinde verginin matrahı, değer artışı vergisine tâbi tutulacak gayrimenkulün tahrir kıymeti ile imar faaliyeti sonunda iktisap ettiği kıymet arasındaki fark olarak ifade olunmuştur.

Halbuki matrahın Takdir Komisyonlarınca tâyin edilen son değerle, imar faaliyetinin başladığı tarih itibarile takdir ve tesbit olunacak değer arasındaki fark olarak kabulünün vergi adaletine daha uygun düşeceği mülâhaza olunmaktadır.

### *Oturma Vergileri :*

Tasarının ikinci bölümü Oturma Vergilerine tahsis edilmiştir. Oturma kelimesinin Malî terminolojide mâna ve muhtevası tamamile teessüs ve tebellür etmemiş olması itibarile, böyle yepyeni bir tâbirin malî terminolojiye ithal edilmesinin, konunun vüzuhunu temin edemeyeceği düşünülmektedir.

Tasarıda Oturma Vergileri üç vergiden tereküp etmektedir: Konut Vergisi, Geçici Oturma Vergisi ve İşyeri Vergisi.

Aşağıda bu vergiler hakkındaki görüşlerimiz belirtilmiştir.

### *Konut Vergisi :*

Tasarıda, verginin beyanname esasına dayanılarak tarh edileceği ifade olunmuştur.

Bilindiği gibi, Malî terminolojide, beyannamenin özel bir anlamı mevcut olup, beyannamede esas itibarile matrah ve matrahla ilgili unsurların bulunması gerekir. Bu gibi malûmatı ihtiva etmeyen bildirmelere malî terminolojide beyanname adı verilmesi mümkün görülememektedir.

Milyonlarca mükellefe taallûk eden beyanların alınması, takip edilmesi, kontrolü ve değerlendirilmesi, kanaatimizce, kolaylıkla altından kalkılamıyacak bir yük ve külfet teşkil edecektir.

#### *Geçici Oturma Vergisi :*

Tasarıda Geçici Oturma Vergisi, prensip itibarile bir Harcama Vergisi olarak mütalâa edilebilir. Ancak, memleketimizde böyle bir verginin uygulama imkânlarının mevcut bulunmadığı kabul edilmiştir. Diğer taraftan, Harcama Vergisine karşı doğacak mukavemetin Gelir Vergisi bakımından da büyük kayıplara sebep olacağı hususu ilk nazarda gözönünde bulundurulması gereken bir mahzurdur. Bundan başka Oturma Vergisi yanında, geçici Oturma Vergisinin adaletsiz bir mükerrerlik yaratacağı da düşünülmalıdır.

#### *İşyeri Vergisi :*

Tasarıdaki, İşyeri Vergisi ile, bir iş ve meslekî faaliyet yerine, gayrimenkulün mükellefiyete alındığı görülmektedir. Halbuki, işyerlerindeki faaliyetlerin vergiye tâbi tutulması suretile, bir meslek vergisi ihdası daha uygun olur ve bu suretle gayrimenkul dolayısıyla mükerrer vergilemelerin bertaraf edilmesi de imkân dahiline girmiş bulunurdu.

Vergi, esas itibarile bir meslek veya işletme vergisi olduğuna göre, mükelleflerin hiç olmazsa meslek grupları veya tüccar sınıfları itibarile sınıflandırılmak suretile, ödeme güçlerine karine teşkil edecek esaslara bağlanması ve böylece ödenecek verginin bir dereceye kadar iktidara istinat ettirilmesi muvafık olurdu.

#### *Beledî Haklar :*

Tasarının tedvin ettiği Beledî Haklar, maddelerin tetkiki neticesinde görülecektir ki, tamamen mahallî istihlâk vergileri karakterinde tipik gider vergilerindedir.

Elektrik, havagazı, gaz yakıt ve ulaştırma vasıtaları ile telefon abone ve konuşma ücretlerinden alınacak vergilerin, müstakil bir

bölümde Gider Vergileri olarak düzenlenmesinin daha uygun olacağı aşikârdır.

V — MAHALLİ İDARELER VE BELEDİYE MALİYESİNİN İSLAHI  
HAKKINDA ALINMASI GEREKLİ TEDBİRLER

Mahallî İdareler Maliyesinde ve bilhassa Belediye gelir sisteminde yapılması gerekli islahatı şu prensipler çerçevesi içinde mütalâa etmek muvafık olur :

- 1) Mahallî İdareler Maliyesi sistemini, Malî tevzin prensibi içinde organize etmek,
- 2) Yeni bir Belediye vergi ve harçları nizamı kodifiye etmek,
- 3) Belediyelerin hizmetlerini radikal bir reform zihniyeti içinde yeniden tesbit etmek,
- 4) Belediye iktisadî işletmelerini radikal bir reorganizasyona tâbi tutmak,
- 5) Mahallî İdareler finansına temel teşkil edecek bir Emlâk Vergisi kodifiye etmek,
- 6) Vergi tatbikatını islâh etmek.

Bu konulara ait görüşlerimizi kısaca belirtmek isteriz.

**1. Mahallî İdareler Maliyesinin Malî Tevzin Prensibi İçinde Islâhı :**

Kesin olarak ifade etmek isteriz ki, Mahallî İdareler Maliyesinin ve bunun içinde Belediyeler Maliyesinin islâhı ve Türk Belediyeciliğinin yaşama şartı, Malî tevzin prensibinin kabulüne bağlıdır. Bu prensip kabul edildikten sonra diğer meseleler, büyük mikyasta, talî meseleler olarak telâkki edilecek hale gelir.

Maliye politikasının ve vergiciliğın en önemli konularından biri olan Malî tevzin meselesi, bilhassa mevzuat ve tatbikat yönlerinden Batıda da henüz gereği gibi halledilmiş değildir.

Bu durum, Malî tevzin meselesinin bir reform konusu olarak kendini hissettirmediğini ve ortaya çıkmadığını değil, fiiliyatta zamanımızın görüş ve ihtiyaçlarına göre rasyonel bir çözüm yolunu henüz bulamadığını göstermektedir.

Bunun sebepleri, siyasi mülâhazalar bir yana, ilmin bu konu üzerine geç eğilmiş olması, diğer taraftan da bu mahiyet ve ölçüdeki radikal reformlar karşısında Malî idare ile mahallî idarelerin çekişen ve muhafazakâr davranışlarıdır.

Ancak Batı devletleri genel vergi reformu hareketleri içinde bu meseleyi ele almışlar ve yeni bir inşa devresine girmişlerdir.

Türkiye'ye gelince, bizde ilmi hüviyetile Malî tevzin müessesesi son zamanlara kadar meçhul kalmış olmakla beraber, fiiliyatta diğer memleketlerde olduğu gibi âmme hükmî şahısları arasında, bit-tabî malî münasebetler mevcut bulunmuş ve bunlar çeşitli kanunlara serpiştirilmiş hükümler ile bazı kaidelere bağlanmıştır.

Malî tevzin kavramının memleketimize girmesi ve gelişmesi üzerinde Profesör Ernst Reuter'in büyük rolü olduğunu burada belirtmek yerinde olur.

Şüphesiz ki, Türkiye, âmme hükmî şahısları arasındaki malî münasebetleri, bugünkü halile yani gayri ilmi, geleneksel, vüzuhsuz, insicamsız ve sistemsiz bir durumda bırakamazdı.

Diğer taraftan bu dâva, girilen genel ve organik vergi reformu hareketi dışında kalabilecek, veya bu reform içinde talî bir mesele olarak bırakılabilecek bir konu değildir. Malî tevzin meselesinin, memleketimizde de, ilmi mânada ele alınması ve müsbet bir tarzda çözülmesi ve bu esaslar dairesinde tatbikata geçilmesi zarureti kendini kabul ettirmektedir.

Böylece Malî tevzin reformu bir yandan genel ve organik vergi reformunun ayrılmaz bir temel unsuru, diğer yandan da gerek vergiler arasında gerek vergiler ile giderler arasındaki irtibatı sağlayan bir malî nizamın kuruluşu olarak ortaya çıkacaktır.

Malî tevzin reformunun takip edeceği hedefler şu esaslarda kendini göstermelidir :

#### I — Hizmetlerin (giderlerin) Bölüşülmesi :

Bu bölüşme yapılırken aynı espri içinde ve merkeziyat ve âdemî merkeziyet prensiplerinden hareketle, hizmetlerin, ulaştırma sisteminin gelişmesi, sosyal politikanın önemi, ekonomik mülâhazalar gözönünde tutulmak suretile kendiliğinden reorganizasyonu ve rasyonalizasyonu yoluna gidilecektir.

## II — *Gelirlerin Bölüşülmesi :*

Bu bölüşme ana çizgileriyle şöyle olmalıdır.

- Belediyelere bağımsız vergiler tahsis edilmesi,
- Belediye harçlar nizamının düzenlenmesi,
- Devlet fiskal hasılatından mahallî idarelere devamlı olarak pay verilmesi,
- Devletin mahallî idarelere muayyen konular ve maksatlar için malî yardımlarda bulunması.

İşte Malî tevzin reformu ile vücade getirilmek istenen yeni nizam, yukarıdaki esaslara uygun bağlayıcı ve düzenleyici bir (çerçeve kanunu) şeklinde hazırlanmıştır.

Malî Tevzin Kanununun bu hüviyetle meydana çıkması ile Türkiye mali ve idarî alanda en önemli reformunu gerçekleştirecektir.

Şunu da ilâve edelim ki, Malî tevzin nizamı bugünün anlayışına uygun ilmi karakteri ve rasyonel yapısı ile bir bütün olarak ilk defa Türkiye'de kurulmuş olacaktır. Türk malî Tevzin Kanunu iddia edilebilir ki kuruluşu ve muhtevası itibarile Batı devletleri için de bir örnek teşkil edecektir.

### 2. Yeni Bir Belediye Vergi ve Harçları Nizamının Kodifiye Edilmesi :

Malî tevzin prensibi kabul edildikten sonra, kendiliğinden ortaya çıkacak konulardan biri de, Belediyelere, bağımsız vergiler tahsil edilmesi ve Belediye harçlar nizamının düzenlenmesidir.

Bu meselenin halli ise yeni bir (Belediye Vergi ve Harçları) Kanununun düzenlenmesine bağlıdır.

Hazırlanacak bir Belediye Vergi ve Harçları Kanununda, bugünkü sistemin tenkit konusu yapılan cepheleri bertaraf edilmelidir. Sistem, Devlet vergileri ile âhenkli ve koordine bir tarzda kurulmalıdır.

Zira vergiler, *fiskal ve ekstra fiskal yönleri ile bir bütün teşkil eden vergi nizamı ve Maliye politikasının*, teori, sistem, teknik, tatbikat ve vergi psikolojisi cephelerinden, birbiri ile irtibatlı ve birbirini tamamlayan parçalarıdır.

Vergilerin Devlet Vergileri ve Mahallî Vergiler olarak ayrılması, bunların, bu görüş ve anlayış dışında mütalâa edilmelerini icap ettiremez. Bu sebeple mahallî fiskalitenin, genel vergi sisteminin di-



şında kurulması ve uygulanması, zamanımızın ilmî görüş ve vergi politikasının icapları ile bağdaştırılamaz.

Kurulacak vergi ve harçlar nizamı esas itibarile, belirttiğimiz prensiplere uygun olarak, reel esasa dayanan bir işletme vergisi ile çeşitli harcama ve muamele vergilerine dayandırılmalı, bu sistem fiskal değeri olan mahdut sayıda harçlarla tamamlanmalıdır.

Vergi ile harçlar arasında, bir resim nizamının yaşatılmasına taraftar değiliz. Resimlerin, kanaatimizce, malî düzen içinde varlıklarını kaybettiğini ifade etmek mümkündür.

Ücretlerin ve kiraların da, fiskal bir mevzu olmaksızın, Belediye Kanunu çerçevesi içinde halledilmesi lâzımdır.

Kurulacak Belediye Vergi Harçları Kanununun çehresini daha açık olarak belirtmek üzere, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan tasarımın kadrosunu burada zikretmek uygun görülmektedir:

### Belediye Vergi ve Harçları

*Birinci Kısım :* Belediye Vergileri :

1. Meslek Vergisi,
2. İlân ve Reklâm Vergisi,
3. Eğlence Vergisi,
4. Çeşitli Gider Vergileri :
  - a. Mahallî Taşıma Vergisi,
  - b. Telefon konuşmaları Vergisi,
  - c. Elektrik ve Havagazı Vergisi,
  - d. Yangın Sigortası Vergisi.

*İkinci Kısım :* Belediye Harçları.

1. Temizleme ve Aydınlatma Harcı,
2. Tellâlık Harcı,
3. İşgal Harcı,
4. Kaynak Suları Harcı,
5. Yapı Ruhsat Harcı,
6. Tatil günlerinde Çalışma İzni Harcı,
7. Çeşitli Harçlar:

- a. Ölçü ve Tartı Aletleri Harcı,
- b. Kayıt ve Suret Harcı,
- c. İfraz ve Tevhit Kararı Harcı,
- d. Muayene ve Rapor Harcı,
- e. Sağlık Belgesi Harcı,
- f. Su üzerindeki Nakil Vasıtaları Numara Harcı.

8. Harcamalara Katılma Payları :

- a. Yol Harcamalarına Katılma Payı,
- b. Lâğım Harcamalarına Katılma Payı,
- c. Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı.

*Üçüncü Kısım : Müşterek Hükümler.*

**3. Belediye Hizmetlerinin Yeniden Tesbihi :**

Kanaatimizce, Mahallî İdareler Maliyesinin ve bunun mühim bir kısmını teşkil eden Belediyeler Maliyesinin, en önemli cephesi Belediye hizmetleri meselesidir.

1930 yılında yürürlüğe giren (Belediye Kanunu) ile tesbit edilmiş olan Belediye hizmetlerinin, bugünün icaplarına uymadığını rahat bir şekilde ifade etmek mümkündür.

Bu hususta fazla izahata lüzum bulunmadığını zannediyorum.

Bir taraftan, âmme hizmetleri Anayasamızın, Sosyal Devlet esprisi içinde yeni bir hüviyet alırken, bir yandan da (plân) vakıası karşısında hizmetlerin ifası yeni metodlara bağlanırken, yarım asra yaklaşan bir zaman evvel tanzim edilmiş âmme hizmetleri çerçevesini, halâ uygulamaya çalışmak, en hafif ifadesile, boşuna gayret kelimelerile ifade edilebilir.

Urbanizm hareketlerinin, sosyal politikanın, iktisadî işletmecilik icaplarının gerektirdiği yenilik icap ve zaruretlerine de kısaca işaret etmek maksada kâfi gelir kanaatindeyiz.

Nasıl bir Malî nizam tesis edilirse edilsin, mevcut Belediye Kanununun düzenlediği hizmetlerin ifası, hiç bir suretle mümkün olmaz.

Şu halde hizmetlerin bölüşülmesi meselesi dolayısıyla, kısmen Malî Tevzin Kanunu ile halledilebilecek olan bu kanunun bir taraf-tan da (Belediyecilik) zaviyesinden radikal bir tarzda ele alınarak

hal çarelerinin aranması ve tesbit edilmesi, Mahallî İdareler Maliyesinin kaçınılmaz bir icabı olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### 4. Belediye İktisadî İşletmelerinin Organizasyonu :

Mahallî İdareler Maliyesinin islâhı sırasında gözönünde bulundurulması gereken problemlerden biri de, mahallî idarelerin ve Belediyelerin iktisadî işletmeleridir.

Bu işletmeler zaman zaman önemli büyüklükler iktisap etmektedir.

Hataya düşmeden ifade etmek mümkündür ki, bugün Belediyelerin ticarî ve sınaî işletmeleri, iktisadî işletmecilik icaplarına uygun olarak, rantabl bir tarzda idare edilememektedir.

İstanbul Belediyesine yılda 10 milyon lirayı aşan bir safî hasılla veren bu işletmenin bilânçosunun mevcut bulunmadığını ifade etmek, bu hususta bizi daha fazla söz söylemekten kurtarmış olur kanaatindeyiz.

İktisadî işletmeler, bir taraftan Malî Tevzin Kanununun giderlerin bölüşülmesi prensibi içinde, hizmetlerin merkezî otorite ile mahallî idareler arasında taksimi sırasında şekil ve hüviyet alırken, diğer taraftan da işletmecilik zaviyesinden radikal bir tarzda islâh edilmeleri icabeder.

Böylece, mahallî idarelerin muhtaç oldukları varîdat imkânlarının, büyük mikyasta genişleyeceğini kabul edebiliriz.

#### 5. Emlâk Vergisi :

Emlâk vergisi, kanaatimizce, Devlet vergileri dahil olmak üzere, vergiciliğimizin en kuvvetli bir temelidir. Bunun islâhı ayrı bir konu olarak ele alınmalıdır.

Ancak emlâk vergisinin varîdatının mahallî idarelere tahsisi zarurî bir icaptır.

Emlâk vergisini Belediye Vergi ve Harçları Kanunu içinde mütalâa etmek, kanaatimizce doğru olamaz.

Bu verginin, Belediyeler, özel idareler ve köyler arasında taksim edilmesi, hem prensip hem de tatbikat icapları bakımından, zarurî görülmektedir.

## 6. Vergi Tatbikatının İslâhı :

Mahallî İdareler Maliyesinin islâhı konusunda, üzerinde durulması gereken konulardan birisi de vergi tatbikatıdır.

Yeni bir Belediye Vergi ve Harçları Kanunu, bünyesinin açıklık ve berraklığı bakımından, uygulama imkânlarını da geniş nisbette kolaylaştıracaktır.

İnce bir vergileme tekniğine istinat edecek yeni sistemin tatbikatında, iyi yetişmiş ve ihtisaslaşmış bir kadroya ihtiyaç bulunacağı da aşîkârdır.

Belediyelerin ve Özel İdarelerin böyle bir kadroya malik bulunmaları, kanaatimizce, kolay değildir. Böyle bir teşkilâtın Maliye Bakanlığı teşkilâtı kadar geniş bir hüviyet alması kaçınılmaz bir zurettir. Bu kadar geniş bir kadronun ise, vergilerin tahsil maliyetlerine ne kadar ağır bir tesir yapacağı kolayca derpiş olunabilir.

Binaenaleyh, yapılacak yeni bir organizasyonla, vergi tarhiyat ve tahsilâtının Maliye Bakanlığı tarafından yapılması ve elde edilen varidatın, anlaşmalar gereğince Belediyelere devri, daha rasyonel olarak mütalâa edilmektedir.

## VI — S O N U Ç

Pek kısa ve ana hatları ile ifade etmeğe çalıştığımızı zannettiğimiz, Mahallî İdareler Maliyesi hakkındaki görüşlerimiz, esas itibarile, Malî tevzin nizamının kurulmasına istinat etmektedir.

Bu sistem ve prensipler dahilinde yapılacak bir islâhat ile, Belediye Maliyeciliğinin geniş imkânlarla kavuşacağını ümit ediyoruz. Bu imkânlar ise Belediye hizmetlerinin istenilen seviyede inkişafına yol açacaktır.

## AZ GELİŞMİŞ MEMLEKETLERİN MİLLETLERARASI FİNANSMANI

*Nuri EREN*

Son seneler zarfında milletlerarası münasebetlerde ekonomik olaylar öne geçerek siyasî olayları arkaya itmiştir. Bilhassa gelişmiş milletlerle gelişmemiş milletler arasındaki münasebeter önümüzdeki yıllarda gittikçe artan bir ehemmiyet kazanacaktır. Zira beşeriyetin vicdanı yirminci asır medeniyetinden ileri geri bütün milletlerin asgarî olarak faidelenmesini şart kabul etmektedir. Aynı zamanda devlet adamları milletlere asgarî geçim şartlarını temin etmedikçe dünya sulhunun emniyet altına alınamayacağını anlamışlardır.

Gelişme insan cemiyetinin en tabii insiyakıdır. Gelişme yalnız gelişmemiş ülkelere değil bugün en gelişmiş ülkeler için bir problem-dir. İşte dünyanın en müreffeh ülkesinde bile Cumhurbaşkanı Johnson fakirliğe, yoksulluğa karşı bir gelişme programı tatbik mecburiyetinde kalmıştır. Fakat gelişmenin milletlerarası münasebetler bakımından en şayanı dikkat tarafı gelişmiş milletlerin gelişmemişlerin müşküllerine karşı bir alâka, bir mesuliyet duymuş olmalarıdır. Harp sonundan beri gelişmiş milletlerin muhtelif şekillerde yaptıkları yardımlar bu mesuliyet hissini pratikte belirtişidir. Halen Cenevrede yüz yirmi üç devletin iştirakiyle toplanan Milletlerarası Ticaret ve Gelişme Konferansı da bu konunun milletlerarası işbirliğiyle çözümlenmesi yolundaki arzu ve kararların bir ifadesidir.

Mevzuumuza geçmeden evvel tâbirleri izah edelim. Cenevrede toplanan 123 devletten yüzden fazlası az gelişmiştir. Asyanın, Japonya hariç bütün devletleri bu kategoriye dahildir. Afrika da aynı durumdadır. Lâtin Amerikanın hepsi az gelişmiştir. Avrupada Yunanistan, Türkiye ve Portekizi az gelişmişler arasında buluyoruz. Ancak bütün bu gurup içinde muhtelif gelişme safhalarında olanlar vardır. Meselâ Tanganika ile Yunanistan veya Meksika ile Uruguay aynı durumda değildir. Ancak bunların hepsine şâmil olan müşte-

rek vasıf hepsinin gelişmek için yabancı finansmana muhtaç bulunmalarıdır.

Mamafih hemen hepsine muhtelif derecelerde raci başkaca müşterek hususiyetler de vardır:

a) Hepsinde çalışan nüfusun büyük yüzdesi, yüzde 60 dan fazlası geçimini ziraat ve iptidaî maddelerden sağlamaktadır.

b) Bir kaçı hariç hemen hepsinde nüfusun yüzde ellisinden fazlası okur yazar değildir. Gazete ve yazı kâğıdı istihlâki çok düşüktür. Milletlerarası Ziraat ve Gıda Organizasyonunun 1957 istatistiklerine göre Hindistanda senede fert başına kâğıt tüketimi ancak 0.6 kilogram olmasına mukabil Birleşik Amerikada 61.2 kilogramdı.

c) Hemen hepsinde yeni doğan çocuk kırk senelik bir ömür bekler. Halbuki meselâ İsveçte vasatî ömür 70 yıldır. Aynı şekilde, gündelik gıda tüketimleri iki bin kaloringin altındadır. Yine İsveçin tüketimi ise bir buçuk misli yani 3000 kalordır.

d) Hepsinde nüfus mahdut olan millî kaynaklar üzerine tazyikte bulunmaktadır. Büyük bir süratle artmaktadır. Vasatî artış yüzde 2.5 dir. Bazılarında yüzde 3 yükselmektedir. Avrupada vasatî artış yüzde 0.7 dir.

Artan nüfus millî istihsalin tüketimine iştirak etmekte, ilerleme hamlesini yatırımları tahdit etmek suretiyle kösteklemektedir. Meselâ, son senelerde Türkiyede yüzde 2.8 nisbetinde artan nüfus, yüzde 5 nisbetinde artan senelik millî geliri paylaşmak suretiyle gelişme hamlesini yüzde 2.2 düşürmüştür. Halbuki 19 uncu asırda İngilterenin en süratle geliştiği devrede nüfus ancak yüzde 1.4 e münhasır kalmak suretiyle millî gelişmeyi kolaylaştırmıştır. Gelişmemiş milletlerin vasatî gelişme gayreti % 4 civarındadır. Nüfus artışı karşısında gelişme fert başına gelire ancak senede 3 dolar ilâve edebilmiştir.

e) Hepsinde millî gelir çok düşüktür. Gelişmemiş memleketler fert başına asgarî geliri 600 dolar üzerine hesaplar (Birleşik Amerikada 1800 dolardır) gelişmemiş ülkelerde, Yunanistan ve Portekiz hariç 200 dolar fevkine yükselmemekte, hattâ büyük ekseriyetin yüz dolar civarında bulunmaktadır. Venezuela, Kuveyt gibi petrolden faydalanan ülkelerde gelir yüksek olmasına rağmen fertler arasında bölümü dolayısıyla nüfusun büyük kısmını iptidaî durumda bırakmaktadır.

f) Gelişmemiş ülkelerin bir vasfı da ekonomilerini bir veya iki iptidaî maddeye bağlamış bulunmalarındır. Meselâ, 1960 da Milletlerarası Para Fonunun ihracat statistiklerine göre gelişmemiş altmış altı devletten onbirinin bütün gelir kaynakları bir veya iki iptidaî maddeye bağıydı. Gelişmemiş milletlerin gelir kaynaklarının yüzde 85 ini iptidaî maddeler teşkil etmektedir.

Bilindiği veçhile iptidaî madde piyasaları gayet kaypaktır. Son seneler zarfında fiatlarda devamlı bir iniş kaydedilmektedir. Bir sene zarfında yüzde beş bir iniş bunların tediye muvazenelerinde büyük gedikler açmakta; meselâ hariçte sağladıkları yardımı hiçe indirmektedir.

g) Gelişmemiş memleketlerin bir hususiyeti de insan kaynaklarında darlıktır. Son on sene zarfında 51 yeni devlet istiklâllerini kazanmışlardır. Bunların hepsinde devlet yeni kurulmuştur. En basit memurdan bakana kadar yetmiş insan noksanı mevcuttur. Diğer taraftan, gelişme yolunda Türkiye, Meksika gibi eski devletler de başka safhalarda endüstride, teknikte, modern idarede personel noksanından muztarıptır.

Sayıdığım bu hususiyetler gelişmemiş memleketlerin gelişme müşkillerinin bünyevî - strüktürel mahiyetini ortaya koymaktadır. Gelişmenin yalnız ekonomik hamleye münhasır kalamıyacağını belirtmektedir. Siyasî bir olgunluk, sosyal bir çerçeveye ihtiyaç gösterdiğini ve ekonomik hamlenin şartlara bağı olduğunu ortaya koymaktadır. Hakikaten, ekonomi, siyaset ve sosyal hayat cemiyet bünyesinin organik birer uzvunu teşkil ettiklerinden gelişme bir kül olarak ele alınmalıdır.

Fakat biz burada malî meselelerle meşgul olduğumuz için gelişmenin bu veçhesini inceleyeceğiz. Gelişmede sosyal ve siyasî icapları izlemeyeceğiz.

Ekonomik kalkınma için yatırımın önemi bedihidir. Birleşik Amerika gibi refahın zirvesine erişmiş bulunan milletler bile millî gelirlerinden yüzde yirmisini tasarruf ederek yeni yatırımlara sevk etmektedirler. Türkiyede millî gelirden yüzde yedi nispetinde bir hamle için senede yüzde onsekiz nispetinde yatırım hesaplanmaktadır. Gelişmemiş ülkelerin asgarî yüzde beş nispetinde bir kalkınma çarkına girebilmeleri için millî gelirlerinin yüzde onunun üstünde bir yatırıma ihtiyaçları vardır. Bunların bir çoklarında «infra - structure» yani yollar, limanlar, mektepler mevcut olmadığına göre yatırımların büyük kısmının ekonomik verimi direkt olmayan bu sahalara sevki yatırımın yüzdesinin artmasını icap ettirmektedir.

Halbuki bu ülkeler bugünkü halleriyle millî gelirlerinden ancak yüzde onuna kadarını tasarruf ederek yatırıma sevkedilmektedirler. (Son on sene zarfında Türkiyenin vasatı yüzde 12 dir.) Yatırımlarda gerek malzeme gerek teknik eleman bakımından da millî tediye muvazenesi büyük rol oynamaktadır. Bu itibarla, ekonomik gelişmeyi tediye muvazenesini de göz önünde tutmak lâzımdır.

Hali hazırda gelişmemiş milletlerin gelişmiş milletlerle ticaret muvazenelerinde takriben beş milyar dolarlık bir açık vardır. Birleşmiş Milletlerin bir hesabına göre bu açık 1970 de 44 milyar dolar civarında devam edecektir. Bu hesaba göre gelişmemiş ülkelerin 1970 de ithalât ihtiyaçları 42 milyar dolar olacaktır. İhracattan kazançları 29 milyar dolara yükselecektir. Hariçten yardım ve yatırımlar 9 milyar dolar olarak tahmin olununca 4 milyar açık kalmaktadır.

Ticaret ve Kalkınma Konferansı gelişmemiş milletlerin kazançlarını iptidai madde fiyatlarında bir istikrar temin etmek, ve bunları yeniden ayarlandırmak suretiyle sağlamağa çalışmaktadır.

Bu konuda tasarlanan çarelerden biri iptidai madde ithalâtı üzerinde tatbik ettikleri gümrük nisbetlerini azaltmak veya tamamiyle kaldırmaktır. Aynı zamanda müstehlik ülkelerde kahve, kakao gibi maddeler üzerindeki istihlâk vergilerinin tasfiyesi düşünülmektedir. Bu tedbirlerin hedefi gelişmemiş memleketler üretimlerinin tüketimini arttırmaktır. Vergiler ve tahditler kalktığı takdirde istihlâkin artacağı ve fiyatlar üzerinde müsbet tesir yapacağı hesaplanmaktadır.

Ayrıca milletlerarası anlaşmalarla fiyatların stabilizasyonu düşünülmektedir. Meselâ, üretici ve tüketici devletler arasında yapılan mukavelelerle buğday, kahve ve teneke fiyatları stabilize edilmiştir.

Aynı istikamette, gelişmemiş milletlerin gelirlerini arttırmak için bunların yarı mamul istihsaline teşvikleri düşünülmektedir. Meselâ, pamuk yetiştiren ülkelerin pamuk yerine iplik ve kumaş ihraçları öngörülmektedir. Bu suretle, hem malları daha kıymetlenmiş olacak, hem de mahsulleri çoğalacaktır. Misal olarak portakal yetiştiren memleketlerin portakal suyu ve konservesi ihraç yoluna girmek suretiyle daha bir çok pazarlara yetişebilecekleri hesaplanmaktadır. Aynı zamanda, bunların tüketici memleketlerin bu gibi yarı mamuller üzerindeki gümrük vergilerini vesair tahditleri kaldırmaları ile sürülmektedir.

Gelişmemiş ülkelerin ihraç matalarını kıymetlendirmek, fiyatlarını stabilize etmek istikametindeki gayretlere, ben, gelişmenin



milletlerarası finansmanın en mühim ve en yapıcı, en devamlı tedbiri olarak görmekteyim. Aynı şekilde yapıcı bir tedbir olarak teknik yardımı saymaktayım.

Teknik yardım bilgi teatisidir. Yani gelişmiş memleketlerden know - how ithalidir. Buna eksperleri kattığımız gibi gelişmiş memleketlerde staja, okumaya, öğrenmeye gidenleri de katmamız lâzımdır. Teknik yardım kapital transferini sağlamamakta ise de bu hizmetlerin satın alınması bir ücrete tabi olduğundan indirekt finansman sayılır.

Milletlerarası teknik yardımı iki kategoriye ayırmalıyız. Birinci kategoriye Birleşmiş Milletlere ve ona bağlı teşekküller kanaliyle sağlanan yardım gelir. Bu yardımlara milletlerarası Sıhhat Teşkilâtı, Milletlerarası İş Teşkilâtı, Unesco gibi teşekküllerin yardımları dahildir. Fakat başlıca yardımı Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Teşkilâtı temin eder. «U.N. Expanded Program for Technical Assistance» 1950 de organize edilmişti. Fonlarını üye devletler ihtiyarî olarak «contribution» larından sağlamıştı. 1950 ile 1960 arasında bu program gelişmemiş ülkelere 280 milyon dolarlık yardımda bulunmuştur. Senede vasatı 30 milyon dolar sarf etmektedir. Bu yekûnun yüzde 75 eksperlere, yüzde 15 burslara, ve yüzde 10 malzeme ve teçhizata sarfedilmektedir. Program on sene içinde 10.000 eksper temin etmiş, 16.000 burs vermiştir.

1959 senesinde Programın Araştırma işleri gibi kalkınmanın ilk adımı olan projeleri finanse edemediği göz önünde tutularak «U. N. Special Fund» ismi altında yeni bir yardım teşkilâtı kurulmuştu. Bu teşkilât gelişmemiş memleketlerin tabii kaynaklarını etüd etmek, yatırımlarının ön plânlarına yardım etmek ve personel yetiştirme sahalarında kendi millî müesseselerini kurmalarını sağlamak üzere kurulmuştur. Son dört sene zarfında «Special Fund» 286 proje ele almış, 250 milyon dolar sarfetmiştir. Bu projeler vasatı olarak iki milyon dolarlıktır. Yardımın şartlarından biri, yardımı alan memleketin projenin tutarının yarısından fazlasını kendi ödemesidir. Orta Doğu Teknik Üniversitesinin kurulma masraflarına iştiraki bu fonun memleketimizde deruhte ettiği en mühim projedir.

Bu kabil yardımların ikinci kategorisi iki taraflı (bilateral) diye vasıflandırılan ve bir devlet tarafından diğer bir devlete verilen yardımlardır. Bunların başında Birleşik Amerikanın ekonomik ve askerî yardım programı içinde ayrı olarak ele alınan teknik yardım programı vardır. 1950 - 1960 arasında Birleşik Amerika umumî yardım programı için takriben 50 milyar dolar sarfetmiştir. Bunun tak-

riben 1 milyarı teknik yardıma tahsis edilmiştir. Yarısı teknik malzeme ve cihaza, yarısı da eksperlere ve burslara harcanmıştır. İki tarafı teknik yardıma Holanda, İsveç, Fransa gibi memleketlerde senede bir kaç milyon dolar sarfetmektedirler.

1957 den sonra Komünist gurubu da teknik yardıma önem vermeye başlamıştır. Bu gurub yardımları için katı rakamlar mevcut değildir. Fakat 1957 senesinde komünist memleketlerin 19 gelişmemiş memlekete 2300 eksper gönderdikleri ve 200 burs dağıttıkları bilinmektedir.

Yukarıda belirttiğimiz üzere gelişmemiş ülkelerin kalkınmalarını tenbih etmek için en müessir yollardan biri durgun ekonomilerini harekete getirmektir. Bunun da bir çaresi (sermaye) şırınga ederek ekonomiye yeni imkânlar temin etmektir. Ekonomik yardım diye vasıflandırdığımız sermaye transferlerini, veya finansmanı üç kategoriye ayırmak mümkündür.

- 1 — Milletlerarası teşekküller vasıtasıyla veya başka bir tâbirle multi - lateral finansman veya yardım,
- 2 — Bilateral - iki devlet arasında anlaşmalarla deruhte edilen yardım,
- 3 — Hususî sermaye yatırımları yoluyla finansman.

I) Milletlerarası finansman organizasyonlarının başında (International Bank for Reconstruction and Development) kısa tâbiriyle (World Bank) Dünya Bankası gelir. Dünya Bankasına 66 devlet dahildir. Bu bankanın sermayesini bu devletlerin iştirak hisseleri teşkil eder. Sovyetler Bankaya dahil değildir. 1960 senesi sonunda bankanın iştirak hisseleri ile sermayesi, 19.9 milyar dolardı. Bunun yalnız 2 milyarı ikraz edilmeye serbesttir. Geri kalanı bankanın piyasadan aldığı krediler karşılığıdır. Banka 1960 senesinde piyasadan 2.158 milyon dolar temin etmişti. Banka elindeki fonları devletlere, veya devletlerin garantisi ile hususî müesseselere ikraz için kullanmaktadır. İkraz şartları çok sıkıdır. Amortisman hususunda çok titizdir. Aynı zamanda ikraz ettiği yekûnun kullanılmasını da kontrol eder.

1961 Martında Banka altmış memlekete 316 proje üzerinden kredi açmıştır. Bu kredilerin tutarı 4 milyar 561 milyon dolardı. Bankanın Türkiyeye en büyük itikrazı Adanadaki Seyhan barajı için olmaktadır. Gelişmemiş memleketlere yapılan istikrazları banka şu kategorilere ayırmaktadır.

- A) Münakale
- B) Elektrik Enerjisi
- C) Sanayî
- D) Ziraat

Bankanın ayrıca bir teknik yardım programı vardır. Bu program bilhassa plânlı kalkınma ihtisasını sağlamak istikametinde yönetilmektedir.

1956 senesinde milletlerarası yardımın devlet seviyesinden özel teşebbüs seviyesine genişletilmesi düşünüldü. Bankaya bağlı olarak International Finance Corporation kuruldu. Milletlerarası Finans Korporasyonunun kısa tâbirle (IFC) nin gayesi gelişmemiş memleketlerde yapıcı özel teşebbüsün inkişafına yardım etmektir.

Bu teşkilât diğer özel teşebbüs erbabıyla ortak olarak gelişmemiş memleketlerin hususî teşebbüs projelerine Banka gibi devlet garantisi istemeksizin kredi sağlar. Aynı zamanda, gelişmiş milletler sermayedarlarını gelişmemiş milletler müteşebbisleri ile birleştirerek yatırım fırsatları doğurur. Gelişmemiş memleketlerdeki teşebbüslerin ehil eller tarafından idaresi için çalışır. Yani (experienced management) tecrübeli sevki idareye ehemmiyet verir, IFC'nin sermayesi de Bankaninki gibi üye devletlerin iştirak hisseleriyle toplanmıştır. 100 milyon dolar sermayesi vardır. Vasatî olarak senede 12 milyon dolarlık ikrazlarda bulunmaktadır.

IFC iştiraklerinin yarısının millî teşebbüs tarafından teminini şart koşar. Büyük projelere girmez. Vasatî iştiraki 1.250.000 dolar civarındadır. Kredi müddeti yedi ile onbeş sene arasında değişir. Faiz projeye göre ayarlanır.

Bu iki organizasyonun kâfi gelmediğinden şikâyet eden gelişmemiş memleketler Eylül 1960 senesinde International Development Association vücuda getirdiler. Milletlerarası Gelişme Birliği kısaltması IDA, IFC gibi Bankanın kanadı altındadır. Sermayesini üye devletler iştirak hisseleri ile temin ederler. 1961 sonunda IDA'ya 56 devlet iştirak etmiş ve 900 milyon dolar sermaye toplanmıştır.

Kuruluş statüsüne göre IDA ekonomik kalkınmaya yardım etmek, prodüktiviteyi arttırmak, ve hayat standardını yükseltmek gayesiyle kurulmuştur. Banka gibi iyice hazırlanmış hesaplanmış projelere yardım eder. Fakat Bankadan ayrı olarak şartları çok daha müsaittir. Uzun vâdeli ve alçak faizli veya hiç faizsiz krediler açar. Bazı ahvalde bu kredilerin millî para ile ödenmesini kabul eder.

II) Milletlerarası finansmanın ikinci büyük kategorisine, iki taraflı yani bilateral yardımlar girer. Bu yardımlar muhtelif şekiller arz etmektedir. Büyük bir kısmı askeridir. Ekonomik finansman hesabına dahil edilmemektedir. Fakat askerî yardımdan yollar, limanlar inşa edildiğinden bunların indirekt ekonomik kıymeti de vardır. Finansmanın bir kısmı grant yani hibe şeklindedir. Ödenmemek üzere verilmektedir. Birleşmiş Milletler ekonomistleri hakikî ekonomik yardım olarak yalnız grant'ları kabul etmektedir. Fakat ödenmesi mukarrer kısımlar uzun vâdelere bağlandığı için gelişmeye yardım yönünde tesirleri grant'tan farksızdır.

İki taraflı yardım sistemini Marshall Plânı ile 1947 de Amerika ihdas etmiştir. Evvelâ Avrupanın kalkınmasına ve müdafaasına tevcih olunan yardım sınaî askerî cephesi hariç tamamıyla gelişmemiş ülkelere sarfedilmektedir. Onbeş sene zarfında yani 1963 sonuna kadar Amerika 60 milyar dolar harcamıştır. Bunun takriben 47 milyarı askerî, 15 milyarı ekonomiktir.

Amerikadan başka meselâ Fransanın da kendi kolonileri ile yaptığı anlaşmalar neticesinde bir finansman programı vardır. Senede 500 milyon dolar civarındadır. Ayrıca İngiltere Avustralya ve Kanada Kolombo plânı ile Cenubî - Şarkî Asya devletlerinin finansmanına katılmaktadır. Bunlar beş sene zarfında 800 milyon dolar tahsis etmişlerdir.

Komünist gurubu da son seneler zarfında ikili yardıma başlamıştır. Sovyetlerin yardımı daima kredi şeklindedir. Bunlar yüzde 2, 2 1/2 civarında faizli ve uzun vâdeli kredilerdir. Kredileri alan devletin millî mahsulleri veya millî parası ile ödenebilmektedir. Sovyet kredileri için rakam mevcut değildir. 1958 de Birleşik Amerika'nın bir tahminine göre Sovyet kredileri 1.4 milyar dolara baliğ olmuştur. Aynı tarihte, askerî yardım 400 milyon dolar olarak hesaplanmıştı.

Milletlerarası finansman sahasında en mühim organizasyonlardan biri de (International Monetary Fund) Milletlerarası Para Fonudur. Kısa tâbiriyle IMF tediye muvazenesinde hasıl olarak anı değişiklik karşısında üye devletlere yardım etmek için kurulmuştur. Başka bir şekilde izah etmek icap ederse IMF milletlerarası ticarete likiditeyi sağlayan bir teşekküldür.

IMF kredilerinin dünya ticaretinin gelişmesine hizmet ettiğine şüphe yoktur. Para kıymetlerinde istikrar gelişmemiş memleketlere çok yardımcı olmuştur. Türk parasının milletlerarası kıymetini korumak hususunda Türkiyemize de yardım ettiği hakikattir. IMF dö-

viz durumları sıkışan memleketlere muhtaç oldukları dövizi temin etmek suretiyle anı ve beynelmilel piyasayı sarsacak devaluasyonlara mani olmuştur. Geçen sene Birleşik Amerikaya dahi ikrazda bulunmuştur.

Üç sene evvel IMF'in rezervleri 9 milyar dolardan 15 milyar dolara yükseltilmiştir. 1963 Şubatında IMF İdare Meclisi (Compensatory Financary of Export Fluctuations) yani ihraç maddeleri fiatlarındaki değişiklikleri kompanse edecek finansmanı sağlamak üzere bir karar almıştır. Bu da gelişmemiş memleketlere ayrıca faide verecektir. Bu karara göre, ihraç fiatlarından açık veren bir memleket kotasının yüzde 25 nispetinde kredi alabilecektir. Bu kredi IMF'in normal kolaylıklarına ilâve olacaktır.

Beynelmilel likiditeye hizmet sahasında son on sene zarfında European Payments Union (EPU) Avrupa İktisadî İşbirliği Devletleri arasında (currency equalisation) yani milletlerarası tedavül muvazenesini temin etmek suretiyle Avrupa ticaretinin inkişafına yardım etmiştir.

III) Milletlerarası finansman konusunda son kategori de hususî finansman kaynaklarını zikretmek lâzımdır.

Gerek milletlerarası finansman, gerek bilateral yardım gelişmemiş milletlerin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Kaldı ki bilateral yardımın en büyük kaynağı olan Amerika yavaş yavaş musluğu kapatmağa başlamıştır. Hususî kaynaklar önümüzdeki senelerde gittikçe büyük bir önem kazanacaktır. Gelişmemiş milletler çoğalan sermaye ihtiyaçlarını serbest piyasadan tedarik zorunda kalacaklardır. Bunun için hususî sermayeyi cezbedecek şartları yaratmaları lâzımdır. Yabancı hususî sermaye akını hiç de küçümsemeyecek nispettedir. Yalnız Birleşik Amerikadan harice senede üç milyar dolar yatırılmaktadır. Yabancı sermayeyi teşvik için bir çok devletler teşebbüse geçmişlerdir. Bu arada memleketimizde de nispeten ileri bir kanun vardır. Yalnız Kanunun müspet ruhunun tatbikatta her zaman realize edilmediğinden şikâyet çoktur.

Ayrıca bu sahada muhtelif sınaî devletlerin ihracatlarını teşvik için sağladıkları kredileri de zikretmek lâzımdır. Meselâ, 1934 de kurulan Export - Import Bank ticarî mahiyette ihraç edilen sınaî mamuller için on seneye kadar kredi açar. Almanyada Kreditanstalt für Wiederaufbau ve Ausfuhr Kredit, aynı şekilde finansmana yardım ederler.

Buna ilâveten İngilterede Credits Guarantee Department, Fransada Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Exterieur,

İsveçte Export Credits Guarantee Board, Almanyada Hermen Kredit-versicherung A. C. ihraç kredilerini sigorta etmek suretiyle gelişmemiş memleketlerin ithalâtını kolaylaştırırlar.

Az gelişmiş milletlerin finansmanı konusunda mevcut bütün imkânları sıraladığımı ümid ediyorum. Bu grafik sıralamayı yaparken üç mühim noktanın kendiliğinden tebarüz etmiş olduğunu zannediyorum.

Bir, az gelişmiş milletlerin kalkınması her veçhesile milletlerarası bir problem olarak tezahür etmektedir. Eski bir diplomat olarak dünya olaylarını gözden geçirirken düne nazaran bugün beşeriyetin yeni bir dünya kazandığını sevinçle müşahede ediyorum.

Ondokuzuncu asrın egoist emperyalizmi bir kenara itilmiş zengin fakir bütün milletler asgarî bir yaşama hakkına sahip bulduklarına inanmışlardır. Zengin milletler, az gelişmiş ülkelerin gelişme problemlerini paylaşırken yirminci asır dünyasında, sulh gibi refahın da bir bütün olduğunu tasdik etmektedirler.

İki, muhtelif yardım şekillerinin ispat ettiği veçhile kalkınma sadece bir finansman meselesi değildir. Cemiyetin sosyal ve siyasî hayatını da kapsamaktadır. Sadece maddî imkânlar değil daha ziyade ferde, ferdin bilgine, ferdin çalışma arzusuna dayanmaktadır.

Üç, kalkınma milletlerarası bir mahiyet kazanmış olmakla beraber öz itibariyle yine her milletin kendi başına halletmesi gereken bir iştir. Milletlerarası yardım ancak millî gayrete, millî karara yardımcı olabilmektedir. Bunun için bütün dünya halk kütleleri yirminci asrın kendilerine vâdettiği refahı araştırırken bunun tahakkuk yolunu Atatürkün de söylemiş olduğu veçhile evvelâ kendi alınlarındaki terde, kendi kollarındaki kuvvette aramalıdır.

## PLÂNLİ EKONOMİLERDE DEVLET İŞLETMELERİNİN EN İYİ CESAMETİ MESELESİ

*Doç. Dr. Haydar KAZGAN*

### 1 — G İ R İ Ş

Bilindiği gibi serbest rekabetin hâkim olduğu bir piyasada işletmelerin en iyi cesamet ölçüsü rekabetin şiddetine bağlıdır. Şöyle ki, rekabet şiddetlenince işletmeler bu rekabet sebeble kendi alternatiflerine uygun kârları her an kaybetmek tehlikesine düşebilirler. Bu itibarla asgarî olarak kendi alternatiflerine uygun kârlar elde edebilmek için, bilhassa maliyetler yönünden en iyi cesamete ulaşmak gayretini gösterirler. Bu sebeple işte, en iyi cesamet kendi kendini mecbur eden, zorlayan bir cesamet olarak kabul edilmek lâzımdır. Nitekim bir devlet işletmesinin en iyi cesametini konu ederken ilk olarak bu işletmenin rekabet şartları altında çalışıp çalışmadığına bakmak lâzımdır. Rekabet şartları altında çalışan bir devlet işletmesi için en iyi cesamet özel teşebbüslerde olduğu gibi kendini zorlayan bir cesamet olacaktır. Fakat bir genel kalkınma plânı ile aynı devlet işletmesine plânın hedeflerine uygun faaliyetleri yürütmek vazifesi de verilmektedir. Bu durum karşısında devlet işletmesinin özel teşebbüsce uygun görülen cesametlerden farklı bir cesameti olabilir. Devlet işletmesi büyük bir ünite olarak kendisi ile rekabet halinde bulunan özel işletmeleri kendi alternatiflerine değil, plânın hedeflerine uygun olan cesametlere girmeye, yani istihsal tekniğinde veya istihsal politikasında Plâna uygun olarak hareket etmeye zorlanabilir<sup>1</sup>. Bu sebeple devlet işletmeciliğinde cesamet meselesini konu ederken bir taraftan devlet işletmesinin plâna öngörülen görevlerini, diğer taraftan da piyasa içindeki yerini gözetmek doğru olacaktır.

1) *Doç. Dr. Haydar Kazgan*, «Plânlı Devrede Devlet İşletmeciliğinin Çalışma İlkeleri» Maliye Enstitüsü Konferansları 8. Cilt, ayrı bası.

Devlet işletmelerinin en iyi cesamete göre kuruluş ve işleyişleri hukukî şeklin de seçimine bağlı görülmektedir. Nitekim devlet mekanizmasının geleneksel teşkilâtına uygun devlet işletmeciliğinde en iyi cesametın kuruluşu hattâ bu cesamete ulaşılması mümkün olmamaktadır. Buna sebep cesamet ayarlamaların genel olarak uzun zamanlara ihtiyaç gösteren ve bu sebeple de en iyi cesameti kurmada daima bir gecikmeye ve böylece en iyi cesameti hiçbir zaman tahakkuk ettirmemek gibi bir neticeye götüren kanun ve nizamnamelere bağlı kalmak lüzumudur. Oysa ki, anonim şirket tipi devlet işletmeciliğinde en iyi cesamete ulaşmak için hukukî mâni arzemediği gibi, dinamik seyir içinde bu cesametın kolayca elde edilmesine imkân vermektedir.

Genel olarak devlet işletmesinin en iyi cesameti ile plânlama arasındaki münasebetler hiç olmazsa aşağıdaki iki görüş altında veya bu iki şarta bağlı olarak ele alınmalıdır:<sup>2</sup>

a) Birincisi devlet işletmesi yolile plânlama için gerekli olan karar merkezleri ihdas etmektir. Nitekim büyük cesametteki devlet işletmeleri plânın hedeflerinin tahakkuku için gerek yatırım ve harcamaların yeri oldukları gibi, bilhassa aynı büyük cesametlerdeki özel teşebbüsü teşvik yolile plân hedeflerine bağlamak için gerekli birer vasıta olmaktadır. Başka bir deyişle büyük devlet işletmelerinin enfastrüktür olarak rolleri plânın dolaylı ve dolaysız olarak yürütücüsü olmaları şeklinde ifade edilmek gerekir. Ayrıca aynı devlet işletmeleri iktisadî olarak en tesirli bir şekilde organize edilebilen cesametlere ulaştırılmak imkânını da arz etmektedir. Nitekim geri kalmış memleketlerde finansman yetersizliği bazı işlerde özel teşebbüsün en iyi cesamete göre organize edilmesine mâni teşkil ettiği halde, devlet işletmesi için böyle bir finansman yetersizliği pek konu edilemez.

b) Devlet işletmesi bir taraftan plânın hedeflerine sıkı sıkıya bağlı bulunurken bir taraftan da kabil olduğu kadar aynı devlet işletmesinin özel teşebbüs ile rekabet halinde çalışmasını temin etmek gerekecektir. Bu nokta devlet işletmesini hem «dıştan tasarruflar» hem de «içten tasarruflara» zorlayan bir hükümdür ki, aslında burada tam bir zıddiyet bulunduğu iddia edilebilir. Şöyle ki, devlet işletmesi «dıştan tasarruflar» ı yaratmakla görevli bulunduğu için bu

2) Prof. Sergio Vacca, «Dimensione Ottima dell'Impresa Pubblica» Risparmio Marzo, 1963.



nevi tasarrufları kendine mal edemez, özel teşebbüse sağlar. Oysa ki, devlet işletmesi dıştan tasarruflar sağlamak gayesine bağlandığı takdirde içten tasarruflar ve faydalar yerine içten zararlara katlanmak zorunda kalabilir. Başka bir deyişle, bir devlet işletmesine özel teşebbüsü teşvik veya plân gereğince sadece memleket ekonomisi için yararlı olabilen faaliyetler yüklendiğinde, devlet işletmesi zarar eden bir işletme haline gelebilir.

Bir devlet işletmesi şayet plânın tam bir aracı olarak düşünülürse bu devlet işletmesini katma bütçeli bir teşebbüs haline getirmek gerekecektir. Zira böyle bir işletmenin devamlı olarak işletme seviyesinde nakdî zararlara maruz kalmasını normal kabul etmek zorundayız<sup>3</sup>. Şayet bir devlet işletmesi özel teşebbüs ile rekabet halinde bulunuyorsa plânın gösterici karakterine rağmen bu durumda olan devlet işletmesini plânın direkt aracı yapmak doğru olmaz. Zira bu takdirde devlet işletmesi piyasanın düzenini bozan bir işletme olacaktır. Keza özel teşebbüs ile rekabet halinde bulunan devlet işletmelerinin özel hukuk kaidelerine uygun olarak yani genel şekilde anonim şirket şeklinde bulunması gerekmektedir. Buna sebep işletmenin piyasa şartlarına intibakını sağlayacak hukukî ortamın yaratılması gereğidir ki, biz bunu daha ziyade piyasa şartlarına intibakı kolaylaştıran kararlarda işletmenin serbest kalması ve kararların süratle verilebilmesi şeklinde anlıyoruz.

## 2 — DEVLET İŞLETMESİNDE EN İYİ CESAMET KONUSU

Devlet işletmesinin en iyi cesameti özel teşebbüsdeki en iyi cesametten farklı olarak pek kolay bir şekilde tarif ve tâyin edilemez. Bununla beraber özel işletmelerle rekabet halinde bulunan bir devlet teşebbüsünde en iyi cesameti olarak vasatî birim maliyetinin en düşük olduğu cesametın kabul edilmesi gerekir. Tabii bu *en düşük* den kastımız piyasa alternatiflerine göre en düşüktür. Piyasa ise millî ve dünya piyasası olarak ele alınabilir. Teorik olarak kullanılan istihsal faktörlerinin ve bu arada yönetme fonksiyonunun azalan randımanlar kanuna tâbi olması gözetilerek de en iyi cesamet ölçüsüne varılabilir. Keza finansman imkânları ile riziko derecesinin

3) Memleketimizde olduğu gibi genel ekonomik plânın devlet sektörü bakımından emredici olması gerektiği düşünülürse, bu özelliğe cevap verecek devlet işletmelerinin «âmme hizmeti» anlamı içinde ele alınması ve dolayısıyla devlet bütçesine inikâs eden bir finansman ve kâr ve zarar politikasına bağlanmaları gerekecektir.

de cesameti tahdit eden ve dolayısıyla optimal cesametın teorik olanından farklı bir cesameti en iyi cesamet olarak kabulünü gerektiren sebepler olarak ele alınması gerekir. Diğer taraftan teknik ve finansman bakımından en iyi cesamet olabilecek bir cesamet organizasyon ve yönetme güclüğü ile bu vasfını kaybedebilir. Nitekim birçok devlet işletmelerinde finansman imkânları ile teknik imkânlarla göre ayarlanan en iyi cesamet organizasyon ve yönetme güçlükleri sebebiyle en düşük birim maliyetini arzeden bir cesamet olmayabilir.

Tatbikatta dıştan zararların ve dıştan istifadelerin tesirile işletmenin teorik olarak kurulmuş optimal cesametini maliyetlerin en düşük olduğu cesamet olmaktan çıkarabilir. Nitekim dıştan zararlar halinde birim maliyeti teorik maliyetin üstüne çıkacağı halde, dıştan istifadeler halinde teorik maliyetin altına inebilir. Ayrıca işletmenin ticarî satış yani pazarlama ile ilgili faaliyetleri de maliyetlere göre ayarlanmış en iyi cesamet ölçüsünün değişik olmasını gerektirebilir.

### 3 — DEVLET İŞLETMESİNİN EN İYİ CESAMETİ VE PLÂNLAMA

Devlet işletmesi özel işletmelerden farklı olarak monopol ve oligopol halinde dahi elinde bulundurduğu kaynakları en iyi bir şekilde, yani bunları azamî kapasitelerile kullanmak zorundadır. Bu demektir ki, bir devlet işletmesi meselâ monopolcu durumda olursa en yüksek kârlılığa elinde bulundurduğu istihsal faktörlerini tam olarak kullanmaksızın da erişebilir. Başka bir deyişle istihsal hacmini maliyetin en düşük olduğu noktada değil, istihsal hacminin daha düşük ve maliyetin daha yüksek olduğu bir noktada tesbit edebilir. Kullanılan istihsal faktörleri bir veri olduğunda böyle bir durum kaynakların en iyi bir şekilde kullanılmış olmamasına rağmen en yüksek kârlılığa erişildiğini gösterecektir ki, bir devlet işletmesi, bir özel işletmeden farklı olarak böyle bir karara gidemez. Bu sebeple denilebilir ki, oligopol veya monopol durumunda bulunan bir devlet işletmesi o şekilde bir fiyat politikası takip etmelidir ki, elinde bulunan istihsal faktörlerini tam bir şekilde kullanmış olsun ve bu arada da kendisine yatırılmış olan sermayeyi aynı riziko şartları altında bulunan her türlü sermayenin piyasada elde ettiği gelir nisbetine uygun bir gelir ödeyebilsin. Bu şekilde hareket eden bir devlet işletmesi monopolist veya oligopolist durumda olsa bile piyasa ekonomisini tıpkı rekabet şartları içinde olduğu gibi daha tesirli

bir hale koyar. Başka bir deyişle kaynakları en iyi bir şekilde kullanmak imkânını veren serbest rekabet esaslarına dayanan piyasa ekonomisinin aradığı bir uzuv olur.

Bu şartlar altında devlet işletmesinin plânlamada vasıta olarak kullanılması iki yönden tahdit edilmiş olacaktır. Birincisi elindeki kaynakları tam bir şekilde kullanmak veya bunun bir neticesi olan en düşük birim maliyeti ile istihsal şeklinde hatırlatacağımız huduttur. İkinci hudut ise yatırılmış olan sermayeye aynı riziko şartlarını arzeden alternatif yatırımların getireceği geliri sağlamak sorunluluğu şeklinde ifade edilebilir<sup>4</sup>. Bu hudutlar dahilinde devlet işletmesi gerek içten tasarruflar veya faydalar ve gerek dıştan tasarruflar ve faydalar suretile plânın hedeflerinin tahakkukunda müsbet rol oynayabilir. Fakat bu hudutlar dışına çıktığında plânlama ile devlet işletmesinin en iyi cesameti konusunda bir zıddiyet ortaya çıkabilir. Devlet işletmesine onu tarif ettiğimiz mânada en iyi cesametten ayırabilecek görevler yüklendiğinde iki mesele ortaya çıkabilir. Bu görev, devlet işletmeciliğinin monopolist durumunu ortadan kaldırmak ve özel teşebbüsü onunla rekabet edebilecek seviyeye getirmek amacına uygun olabilir. Bunun aksi de varittir. Devlet işletmesine yükletilen görevler kendisi ile rekabet eden özel teşebbüsü rüçhanlı duruma sokabilir. Bu sebeple her şeyden evvel devlet işletmesi ile özel teşebbüsü eşit rekabet şartları altında çalıştırmanın yollarını aramak gerekir ki bu da:

a) Plânın hedeflerine bağlılığı ve bunun için gerekli olan yatırım ve harcamaları veya faaliyetleri devlet işletmesi ile birlikte aynı piyasada bulunan özel teşebbüse de yüklemek,

b) Şayet plân gereğince sadece devlet işletmesine bir yük tahmil edilmişse, bu yükün maliyetini devlet bütçesinden karşılamak, yani devlet bütçesinden devlet işletmesine plân gereğince katlandığı munzam maliyeti tazmin etmek<sup>5</sup> ile olur.

Nitekim plânın gereklerine uymak sorunluluğu devlet işletmesini sosyal fayda sağlayan bir işletme haline getirecektir<sup>6</sup>. Bu demektir ki, böyle bir işletme hakkında iktisadî olarak hüküm verirken, yani zarar ve kârlarını ele alırken, işletme seviyesinde değil

4) W. A. Robson, «L'industria nazionalizzata e la proprietà pubblica» Milano 1962, s: 533.

5) Prof. Sergio Vacca, adı geçen etüd.

6) Doç. Dr. Haydar Kazgan, «Devlet hizmetlerinin finansmanı ve devlet sektöründe fiyat politikası» ve (1) de zikredilen etüd.

millî ekonomi seviyesinde hesaplar yapmak zorundayız<sup>7</sup>. Olabilir ki, bir devlet işletmesi milyonlarca lira zarar eder, fakat bu zararlar karşısında sağladığı sosyal faydanın kıymeti zararın kıymetini aştığı takdirde, bu devlet işletmesi hakkında müsbet hüküm vermek zorunda bulunuruz.

#### 4 — PLÂNA UYGUNLUK BAKIMINDAN DEVLET İŞLETMELERİ İLE ÖZEL İŞLETMELERDE GAYE VE KÜLFET EŞİTLİĞİ

Özel teşebbüsü plânın genel gayelerine uygun faaliyete mecbur etmenin hukuka bağlı bir devlet hudutları içinde ancak, dolaylı yoldan olabilir. Şöyle ki, bir takım müşevvikler yaratılarak özel teşebbüsün yatırım alternatiflerini plânın öngördüğü alternatiflere eşit kılmak mümkündür. Keza vergi indirimi<sup>8</sup>, veya bunun bir alternatifi olan kâr kayıplarının devlet tarafından tazmini (işçi yetiştirme) özel teşebbüsü plâna uygun hareket etmeğe sevkedebilir. Ucuz kredi<sup>9</sup>, karşılıksız sermaye yardımı gibi tedbirler de aynı neticeyi yara-

7) Bu hususu belirtmek için memleketimizden bir misal almayı faydalı buluyoruz. Meselâ Kütahya Azot Sanayii işletme seviyesinde zarar ederken millî ekonomi seviyesinde bu zararları fazlasıyla telâfi eden bir gelir yaratmaktadır. Meselâ bu işletme Tavşanlı Linyitlerinin toz kömürünü kullanmakta ve bunun için de Tavşanlıya yılda 10.000.000 lira ödemektedir. Oysa ki bu kömür tozunu Azot işletmesi satın almamış olduğu takdirde memleketimizde hiçbir kullanış sahası olmadığı gibi, Tavşanlı işletmesinin birikme halinde yangın çıkarmak tehlikesini arzeden bu kömürü zararsız hale getirebilmek için munzam maliyetlere katlanması gerekmektedir. Bu itibarla aslında bu 10 milyon Azot işletmesi seviyesinde bir maliyet olmakla beraber millî ekonomi seviyesinde bir maliyet unsuru değildir. İlmî bir tâbirle biz bu kömürün alternatif maliyetinin sıfır olduğunu kabul ediyoruz. Bu sebeple Azot sanayiinin zararlarını millî ekonomi seviyesinde yorumladığımızda bu 10 milyonu derhal tenzil etmek gerekecektir. Bu şekilde düşünmeye devam ederek Azot sanayiinin işletme seviyesindeki zararlarının millî ekonomi seviyesindeki kıymetini tâyin edersek bu zararları «sosyal fayda» haline getirebiliriz. Nitekim bir kısım işçilik ve azot gübresinin kullanılmasında topraklarımızın üretim değerindeki yükselme v.s... gözetildiğinde işletme seviyesinde kaydedilen zararların karşılığı olarak millî ekonominin bu zararların çok üstünde bir fayda sağladığı görülecektir. Bu husus bize devlet işletmelerinin özellikle işletme seviyesindeki neticeleri ile değil, millî ekonomi bakımından yarattığı neticeler gözetilerek yorumlanmak gerektiğini de açıkça belli etmektedir.

8) *Gülten ve Haydar Kazgan*, «İktisat Politikası Tedbiri Olarak Yatırım İndirimi» İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt 22, Sayı: 3 - 4, 1962, ayrı bası.

9) *Doç. Dr. Haydar Kazgan*, «Özel Teşebbüse Devlet Yardımı» İktisat ve Maliye, Cilt 8, Sayı 6, 15 Eylül 1961.

tabilir. Eğer bu imkânlarla rağmen özel teşebbüs plâna uygun hareket etmiyorsa, bilhassa stratejik olarak plânın hedeflerinin gerçekleşmesinde ana rolü oynayacak sektörlerde çalışan özel teşebbüsün devletleştirilmesinden başka çare yoktur. Fakat bu devletleştirme hukuka bağlı bir devlet için, mülkiyet transferinin hukukî vecibelerini yerine getirmek şartına bağlı olduğu unutulmamalıdır. O kadar ki, devletleştirme anında devlete ait kılınacak özel teşebbüs veya teşebbüslerin sahiplerine bu işletmelerin kapital değerinin ödemesi gerekeceği gibi, bu değer de satıcının alternatiflerine göre hesabı zaruridir.

Bazı ileri sanayî memleketlerinde plânın hedefleri bakımından stratejik bir rol oynayan özel teşebbüsün devletleştirilmesi yerine devletin istihsal hacmi, fiyatlar ve maliyetler üzerindeki kontrolünü sağlayan bir teşebbüs şekli veya akdî şekil kullanılmaktadır. Genel olarak, bu gibi işletmeler monopolist veya oligopolist durumda oldukları için, devlet bu durumlarını plân hedeflerine uygun olarak kullanmalarını âmir şekilde isteyebilir. Şöyle ki, monopolist veya oligopolist durumlarını resmen tanır, fakat bunlardan plân hedeflerine uygun faaliyet göstermelerini isteyebilir. Hattâ bu yolda onlarla bir mukavele bile yapabilir. Meselâ, arz fiyatlarını bu mukavele gereğince tesbit edebilir veya muayyen yatırımların gerçekleştirilmesini isteyebilir. Tabii mukavele ile bu gibi işletmelerin plân hedeflerine bağlı kılınması ancak içinde buldukları riziko şartlarını aksettiren bir kârın kendilerine bırakılmasını gerektirecektir. Zira ancak bu şartlar altında özel teşebbüs böyle bir mukaveleye rıza gösterecektir. Devlet aslında monopol veya oligopol gibi imtiyazlı durumlarda bulunan özel teşebbüsü plân hedeflerine uygun faaliyette bulunmaya, hiçbir munzam maliyete katlanmadan mecbur edileceği için, bu gibi işletmeler plânlı kalkınmanın gerektirdiği işletmeler olarak gözetilebilmektedir. Yalnız aslında monopolist veya oligopolist durumda bulunan özel teşebbüs rantlar sağlayan işletme mânasına ele alınmak gerekecektir. Devlet bazı hallerde bu işletmelere plân hedefine uygun yatırımları gerçekleştirmek şartıyla bu rantları elde etmelerine de rıza gösterebilir<sup>10</sup>. Fakat genel olarak bu

10) Bundan kastettiğimiz elde edilen yüksek kârların işletme sahiplerine dağıtılmayıp plânca öngörülen yatırımlara tahsis edilmesidir. Bir kısım âmme hizmetlerinin özel sermaye ile yürütüldüğü memleketlerde bu durumda-

işletmelerin plân hedeflerine uymak gerekçesile yüksek rantlar elde etmelerine müsaade edilmesi, demokratik nizam içinde huzursuzluk kaynağı olabilmektedir. İleri sanayi memleketlerinde büyük anonim şirketler şeklinde teşkilâtlanmış bu gibi işletmeler plân hedeflerine uygun faaliyetlerden asla çekinmedikleri için, sahip oldukları monopol veya oligopoller toplum yararına netice verebilmektedir. Fakat geri kalmış memleketlerde bu gibi monopol ve oligopol-leri plân hedeflerine bağlamak mümkün olmadığı gibi, kontrol de imkânsız olduğu için, bunların imtiyazlı durumların küçük bir zümreyi zengin etmekten öteye gitmemektedir<sup>11</sup>. Bu sebeple plânın hedeflerinin gerçekleştirilmesinde monopolist vya oligopolist durumda olması gereken işletmelerin devlet işletmeleri olması gerekmektedir. Yalnız bu monopol veya oligopollerin devlet işletmesini bazı özel plânın hedeflerine bağlarken plânın genel hedefi olması gereken *kaynakların en iyi bir şekilde kullanılması* kaidesine aykırı düşmeleri de şarttır.

5 — DEVLET İŞLETMELERİNİN PLÂN HEDEFLERİNE UYMAK  
SORUNLUĞU İLE ORTAYA ÇIKAN İŞLETME SEVİYESİNDEKİ  
ZARARLARIN DEVLET BÜTÇESİNDEN KARŞILANMASI

Devlet işletmelerinin plânın hedeflerine uygun faaliyetleri neticesi kaydettikleri zararların devlet bütçesinden karşılanması kaidesi demokratik memleketlerde gitgide önem kazanmaktadır. Hatta liberal ekonomi ilkelerine sıkı sıkıya bağlı olan ve bu sebeple de

ki işletmelerle devlet veya mahalli idarelerin yaptıkları mukavelelerde bir taraftan hizmetin fiyatları, diğer taraftan da şirketlere dağıtılacak olan kârın nisbeti tesbit edilmektedir. Bu duruma göre elde edilecek fazla kârların yine mukavele gereğince tesbit edilmiş olan yatırımlara tahsisine gidilmektedir.

11) Geri kalmış memleketlerde ve bu arada Türkiye'de fiyat mukabilinde arzedilen âmme hizmetlerinin bir kısmının olsun özel teşebbüse bırakılması aslında özel teşebbüsün yatırım alternatiflerinin yüksek olmasından ileri gelmektedir. Şöyle ki özel teşebbüsün meselâ en az rizikolu işlerde dahi % 25 nisbetinde bir kârlılık sağladığı bir memlekette özel teşebbüse muayyen bir âmme hizmetinin işletmesini devredebilmek için asgarî bu kârlılığı kendisine tanımak gerekir. Bu da ancak hizmet fiyatlarının yüksek tutulması veya hizmet kalitesinin düşürülmesi ile mümkün olacaktır. Oysa ki âmme hizmetlerinin özelliği vatandaşın ödeme kapasitesine uygun fiyatlarla ve sosyal fayda mülâhazasıyla hizmet arzıdır. Nitekim âmme hizmetlerinin asıl görevlerinden biri de vatandaşın hizmet fiyatları yolile refahını yükseltmek veya diğer bir şekilde daha âdil bir gelir dağıtımını sağlamaktır.

ekonominin genel bir plânlı düzenlenmesine asla taraftar olmayan memleketlerde dahi devlet işletmelerine meselâ piyasanın düzenlenmesi, yani rekabet şartlarının gerçekleştirilmesi için özel diyebileceğimiz görevler verilmekte ve bunlar neticesi devlet işletmeleri zararlar kaydetmektedirler. İşte bu zararlar aslında sosyal diyebileceğimiz faydaların karşılığı olduğu için, devlet bütçesinden bu zararların karşılanmasını uygun gören ekonomik sebep ve gerekçe bulunmuş olmaktadır.

Bu bakımdan devlet işletmelerinin zararlarını iki yönde mütaâlâ etmek gerekmektedir. Birincisi münhasıran plânın hedeflerini gerçekleştirmek, ikincisi ise rekabet şartlarını daha geniş olarak piyasalara yaymak amacile katlanılan zararlardır.

Plânlı ekonomilerde devlet işletmelerine gerek iktisadî ve gerek sosyal bazı hedeflere ulaşmak sorumluluğu yüklenebilir. İktisadî olarak meselâ uzun vâdede nakdî gelir sağlayan, fakat ilk birkaç yıl için nakdî kârlar sağlamadığı halde tüm ekonomiye fayda arzeden yatırım ve faaliyetler sebebiyle devlet işletmesi nakdî zararlar kaydeder. İşte bu zararlar ilerde aynı şekilde nakdî kârlarla kendini amorti edebilecek durumda olabilir, fakat carî olan zararın sebep olduğu finansman açığının devlet bütçesinden kapanması gerekecektir. Bundan başka bazı faaliyetler devamlı olarak işletme seviyesinde nakdî zararlar meydana getirdiği halde millî ekonomi seviyesinde nakdî ve hattâ reel olarak munzam gelir sağlayabilir. Nitekim enfastrüktürlerde durum böyledir. Özel teşebbüs ile rekabet halinde bulunan imalât sektöründe çalışan devlet işletmeleri de özel teşebbüs veya millî ekonomi yönünden enfastrüktür görevini yerine getirebilirler. Bunun en bariz misali kalifiye işçi ve personel yetiştirilmesidir. Bazı devlet imalât işletmeleri memlekette eksik olan kalifiye işçi ve personel yetiştirmek görevi ile kadrolarını ihtiyaçlarının üstünde tutabilirler veya ihtiyaçlarının üstünde işçi ve personel yetiştirmek için munzam maliyetlere katlanırlar. İşte bu işçi ve personelin devlet işletmelerinde yetişerek yetişmiş olarak özel teşebbüse geçmeleri devlet işletmesi bakımından *dıştan zararlar* özel teşebbüs bakımından ise *dıştan istifadeler* şeklinde neticelenir. Bu itibarla devlet işletmelerinin bu yolda katlandıkları zararın devlet bütçesinden karşılanması gayet normaldir. Bu gibi misalleri başka mevzularda da tekrarlayabiliriz.

Plânın sosyal hedeflerini gerçekleştirmek görevi de devlet işletmelerine nakdî zararlar yükleyebilir. Meselâ, geri kalmış ekonomilerde sermaye kıtlığı emek yoğunluğu olan bir istihsal tekniğini

sosyal gayelerle zorlayabilir. Plânın hedeflerinden farklı olduğu halde işletme seviyesinde kârlılığı yükselten sermaye yoğunluğu istih-sal yerine emek yoğunluğu istih-sal tekniğinin seçimi devlet işletme-ine nakdî zararlar tahmil edebilir. Aynı şeyi muayyen ham madde-nin değerlendirilmesinin plânın hedeflerine uygunluğu halinde de tekrar edebiliriz. Yalnız bu gibi hallerde dikkat edilmesi gereken bir nokta plânın hedeflerinin iyi seçilmiş olmasıdır. Kanaatimizce plâ-nın sosyal gayelerini memleket ekonomisine de yararlı gayeler ola-rak ele almak gerekir. Meselâ muayyen bir bölgedeki işgücünü emek yoğunluğu istih-sal tekniği ile istihdam ederek sosyal bir gayeyi ta-hakkuk ettiren bir devlet işletmesi, sadece atıl işgücünü istihdam et-mek ve bu insanlara bir gelir sağlamak gibi bir netice yaratmakla kalmayıp, uzun vâdede işçi yetiştirmek yaratılan gelirle mecmu ta-lebi artırmak gibi ekonomik kıymeti de olan neticeler yaratmış ola-caktır. Bu itibarla plânın sosyal hedefleri ekonomik hedeflerle bağ-daştırılması devlet işletmesinin hiç olmazsa uzun vâdede münhasıran ekonomik faydalar yaratması için zarurî görülmelidir.

Devlet işletmesinin rekabet şartlarını gerçekleştirmek üzere faaliyet göstermesi ve bunun neticesi de işletme seviyesinde nakdî zarar kaydetmesi «Refah ekonomisi» ni uygulayan ileri sanayî mem-leketlerinin devlet işletmeciliğinden bekledikleri bir netice olarak da ele alınmaktadır. Bu memleketlerde özel teşebbüsün bazı sektörler-de inhisarcı duruma girmesi millî refahın seviyesini tâyin eden kay-nakları en iyi bir şekilde kullanmak imkânını daralttığı için, devlet işletmesine bu gibi işletmelerin kurmuş buldukları monopolleri bertaraf edecek faaliyet göstermeleri istenmektedir. Bunun diğer bir şekli devlet işletmelerinin bu monopollerin kurulmasını önlemek için görevlendirilmiş olmalarıdır. Millî refahı düşürecek şekilde bazı özel işletmelerinin monopolist duruma girerek fiyatları yükseltme-lerine mâni olmak için devlet işletmeleri bu fiyatları düşürmek üye-re gerekli faaliyete girişmektedirler. Depresyon zamanlarında ise bu-nun aksi varit olmaktadır. Bazı büyük işletmelerin fiyatları düşür-mek suretile rakiplerini ortadan kaldırmak ve böylece tam bir mo-nopole kavuşarak kalkınma safhasında yükselen fiyatlarla kalkın-ma hızını kesecek şekilde faaliyetle bulunmak üzere giriştikleri kampanyaya karşı, devlet işletmeleri regülâtör vazifesi görerek rekabetin aksamasına mâni olmaktadır. İşte bu yolda devlet işle-tmelerinin karşılaştıkları nakdî zararların devlet bütçesinden tanzimi gerekmektedir. Zira aslında bu nakdî zararların karşılığı serbest



rekabetin gerçekleşerek refahı yükselten bir tesir göstermesini temin olduğu için, zararın karşılığı yine sosyal fayda olmaktadır.

#### 6 — DEVLET İŞLETMESİNİN EN İYİ CESAMETE DOĞRU BÜYÜMESİ

Bilindiği gibi, bir sınaî işletmenin en iyi cesametinin ölçüsü müstahsil kapasitesine bağlıdır. Müstahsil kapasite ise işletmenin çeşitli yönlerde ve mevzularda gelişmesi ile azamî noktasına varır. Şöyle ki, işletme müstahsil kapasitesini azamiye çıkarabilmek için mevcut cesametini çeşitli yönlerde veya mevzularda geliştirmek zorunda kalabilir. Bunlar sırasile *yatay, dikey* yönlerle farklılaşma veya *finansman* bakımından gelişme olarak ele alınabilir.

Yatay gelişme yolile en iyi cesamete varmak tamamen istihsal hacmi ile alâkalı bir gelişmedir. Nitekim bir sınaî işletme piyasada satabileceği mahsule göre bir hacim tâyin etmek zorundadır. Dike-yine gelişme ise, ham madde veya yarı mamullerin piyasadan tedari-ki yerine bunları da içine alan tek bir işletmenin kurulması şek-linde olur. Farklılaşma ve finansman yolile gelişme veya büyümede ise bir işletmenin carî olan istihsal neviinin ve istihsal tekniğinin dışına çıkarak başka istihsal nevilere geçmesi veya farklı istih-sal tekniğini kullanması halinde konu edilebilir<sup>12</sup>. Bu husus ilerde göreceğimiz gibi tek ürün ve tek yönde büyümenin rizikoyu artırıcı tesirini bertaraf edici olduğu için, büyüme birçok hallerde bu şek-li almaktadır.

Bir devlet işletmesinin kendi mevzuunun dışına çıkarak başka sahalara el atması normal istihsal kapasitesi içinde biriken fonla-rın hazırladığı imkânlarla bağlı bulunmaktadır. Bir zamanlar Batı'da şimdi de Türkiye'de bazı devlet bankaları veya özel bankalar topladıkları tasarruf mevduatını kendi kontrolleri altında yatırılabilmek için sanayî kollarına da el atmışlardır<sup>13</sup>. Bugün ise Batı'da uy-

12) E. T. Penrose, «The theory of the growth of the firm» Oxford 1959, Bahis VII.

13) Nitekim Türkiye'de devlet sektörü finansman bakımından kendi ken-dine yeterli temini amacile bir bankanın başka bulunduğu bir sınaî işletme-ler topluluğu sistemi mevcuttur. Fakat bu sistem bilhassa kısa vâdeli fonlarla (mevduat) uzun vâdeli yatırımların finansmanı gibi Batı'da çok acı neticeler vermiş bir sistemdir. Bu sebeple bugün Batı'da Holding'ler bu sistemin yerini almıştır. Özel bankaların memleketimizde sanayî sektöründeki yüksek kâr-lığa karşılık topladıkları kısa vâdeli mevduatın nisbî ucuzluğuna güvenerek kanunî tahditlere rağmen riziko derecelerini çok yükselten iştiraklerden kaçınmamışlardır. Prof. Dr. Zeyyat Hatipoğlu, «Türkiye'de Bankacılık» İstan-bul 1964, s: 75 - 76.

gulanan şekle göre başta olan bir sanayi işletmesi diğer kendine bağlı sınaî işletmeleri ve bu arada da bir veya birkaç bankayı malî yönden desteklemekte ve kontrolü altına almaktadır. Nitekim bugünkü  *Holding*'lerin özelliği şudur ki, sanayii kuran eskisi gibi bankalar değil, fakat büyük sanayi işletmesi veya finansman gurubu bankasını veya bankaları kurmaktadır. Yani para sanayii değil, sanayi parayı yaratmaktadır.

Bu şekilde büyük işletme en iyi cesamete bugün artık ilk olarak dikey şekilde gelişmek sonra da farklılaşma ve finansman yönünden gelişmek suretile varmaktadır. Bu itibarla bugün devlet işletmesi eninde sonunda bir taraftan rizikoyu dağıtmak, diğer taraftan da kendi imkânları ile gelişebilmek için ilk olarak dikey gelişme ile maliyetlerini düşürüp sonradan çeşitli sahalarda faaliyet göstermek suretile gelişmenin finansmanında kendi kendine yeter olması gerekmektedir. Başka bir deyişle devlet işletmesi için en iyi cesamet, çeşitli faaliyet sahalarında karşılaşılabilecek zarar ve kârların cebirsel toplamının kendisine yatırılmış olan sermayenin alternatif maliyetine eşit bir kâr haddine ulaştığı cesamet olarak kabul edilmek lâzımdır.

#### 7 — DEVLET İŞLETMESİNİN FİNANSMAN VE FARKLILAŞMA SURETİLE GELİŞMESİNDE «İŞLETMELER GURUBU» SİSTEMİ

Muhtelif sektörlerde, hattâ muhtelif mallar istihsal eden bir devlet işletmeler gurubunun tek bir elden idaresi münakaşa edilebilir bir konudur. Aslında guruba ait her bir işletme, teknik ve iktisadî şartları diğerinden farklı olduğu takdirde, grubun tek elden idare edilmesi organizasyon ne kadar mükemmel olursa olsun aksamaktadır. Bu sebeple guruba dahil her işletmeye teknik ve hattâ iktisadî olarak muhtariyet tanımak ve guruba hâkim olan işletmenin koordinasyon görevi ile iktifa etmenin gurubun muvaffakiyeti için şart olduğu ileri sürülmektedir. Keza işletmelere verilen muhtariyet gurubun çok daha büyük cesametlerde organize edilmesine yani bu organizasyonun aksamamasını sağladığı iddia edilmektedir. Fakat koordinasyon için gerekli olan müdahalelerin müessir olabilmesi için, ana işletmenin hiç olmazsa finansman yönünden diğer işletmelere hâkim olması istenmektedir. Bu şekilde kurulmuş bir devlet işletmeler gurubunun genel plânân yürütülmesinde çok daha fazla işe yarayacağı muhakkaktır. Hattâ bu tip işletmenin kendi imkânları

ile plânın istediği cesametlere ulaşması ve faaliyetleri yürütmesi devlet bütçesine yük olmadan mümkün olacağı için, genel olarak muhalefet partilerinin bütçeden yapılan ödemeleri konu ederek iktidar partisini devamlı şekilde yıpratmaları da önlenmiş olacaktır <sup>14</sup>.

Gurup işletmeler şeklinde organize edilmiş devlet işletmelerinin çeşitli sahalarda çalışması organizasyonun rekabet şartlarına uygun çalışmasını da sağlamaktadır. Şöyle ki guruba dahil işletmeler piyasaya tâbi olmakta muhtar bırakılmış oldukları takdirde -ki esas olan budur- bunlar ana işletmenin piyasa şartlarına uygun olmayan kararlarını önlemiş olurlar. Nitekim ana işletme guruba dahil bir işletmeye guruba dahil diğer bir işletmeye piyasa fiyatları altında veya üstünde mal satmağa zorlayacak olursa, bu teklifi alan işletmeler piyasa şartlarını öne sürmek suretile ana işletmenin kararının yersiz olduğunu ispat edebilirler. Bu şekilde hareket fiyat farklarını ortaya koyduğu için piyasa şartlarından inhiraf eden ve genel olarak *sosyal* gayelerle ihdas edilmiş kararların maliyetinin hesabına da imkân verecektir. Meselâ bir işletme ana işletmenin kararı ile piyasada veya guruba dahil diğer bir işletmeye piyasa rayicinin altında mal sattığı takdirde, aradaki fark ana işletmenin sosyal gayeye bağlı olarak aldığı kararın maliyetini gösterecektir. Bu sayede işte ekseriya sosyal gayenin memleket ekonomisine ve sosyal hayatına sağlanacak fayda ile bu faydanın maliyeti arasında bir mukayese yapmak imkânı olacaktır.

#### 8 — DEVLET İŞLETMELERİNİN FARKLILAŞMA SURETİLE BÜYÜMELERİNİN FAYDALARI

Devlet işletmelerinin çeşitli dallarda faaliyet göstermeleri halinde başlıca şu iki fayda elde edilebilmektedir <sup>15</sup>:

a) Devlet işletmeleri çeşitli sektörlerde faaliyette bulunan işletmeler şeklinde organize edildiğinde ana işletmenin memleket ekonomisine yön vermek ve verilen yönlere göre daha tesirli bir şekil-

14) Nitekim memleketimizde her devirde devlet işletmelerinin zararları muhalefetin iktidar partisini tenkit için kullandığı ana konulardan biri olmuştur. Biz bunu bir politikadan ziyade memleketimizde devlet işletmeciliğinin gaye ve vazifelerinin milleti temsil ile yetkili parlamento azalarının çoğunluğunca anlaşılmamış olmasına atfetmekten başka çare bulamadığımızı itiraf etmek isteriz.

15) *Prof. Sergio Vacca*, adı geçen etüd.

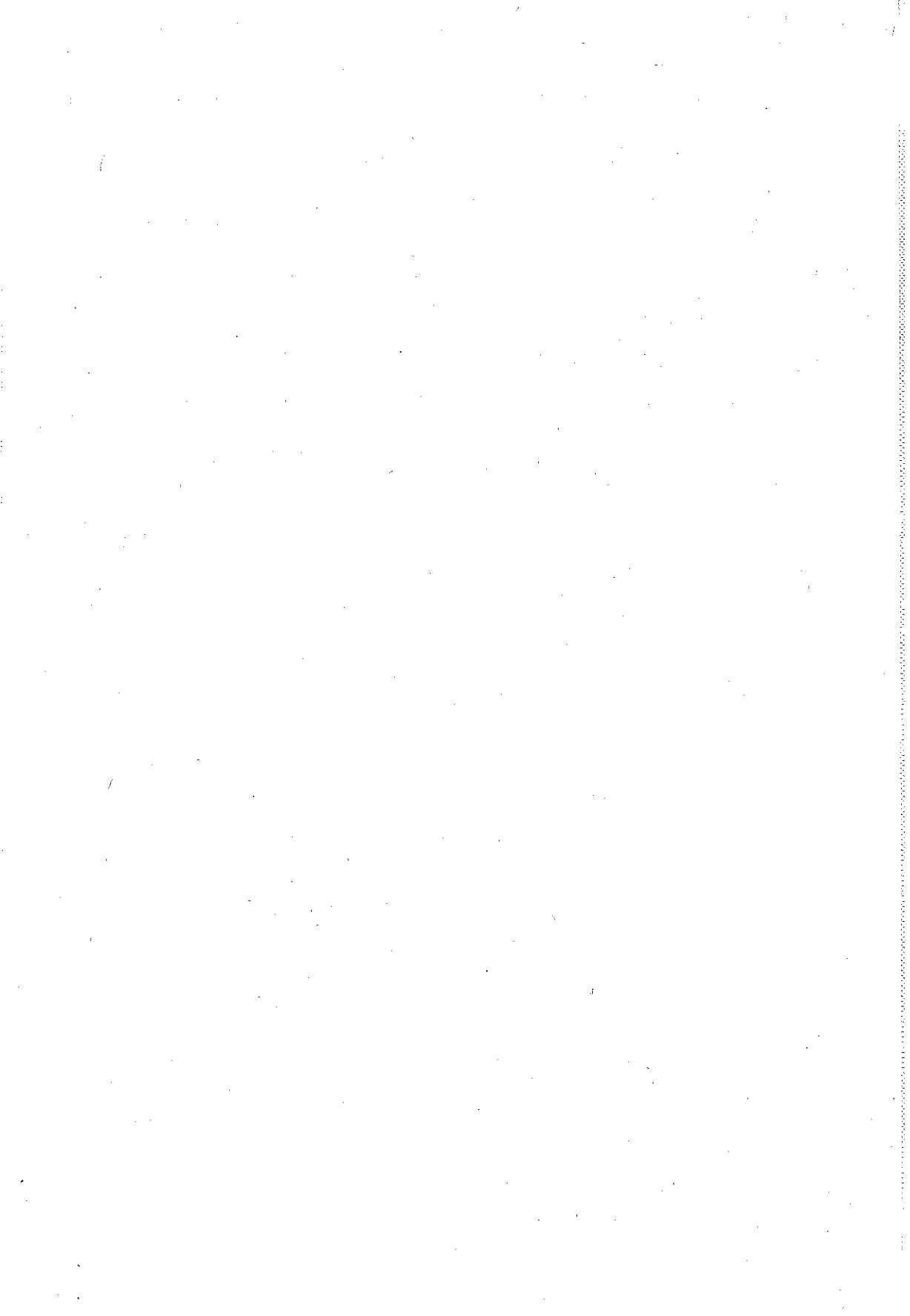
de faaliyet göstermek imkânını vermektedir. Nitekim bu işletmelerin başında bulunan ve ihtisaslarını muhtelif yönlerde geliştiren kimselerin bir araya gelmeleri ve böylece her sektörün meselelerini tartışarak düzenlemek imkânı elde edilmiş olmaktadır. Başka bir deyişle, böyle bir işletmeler gurubunun yüksek seviyedeki personeli genel plânın hazırlanması ve yürütülmesinde gerekli olan müşavere fonksiyonunu çok iyi bir şekilde başarabilecek kişiler haline gelebilmektedirler. Şayet devlet işletmeleri tek bir mevzuda çalışan ayrı ayrı muhtar işletmeler olursa, bu işletmelerin başında bulunanların bir araya getirilmesile plânlamaya yardımcı olacak bir topluluk meydana getirilmiş olmaz. Oysa ki, gurup işletmelerin yüksek personelinin bir araya getirilmesile, gurup müşterek olan birçok meseleler yarattığı için faydalı bir istişare yapmak imkânı hasıl olur.

b) Bir devlet işletmesinin birçok işletmeden mürekkep bir gurup olması herşeyden evvel rizikonun dağıtılmasını sağlar demistik. Nitekim devlet bugün memleketin iktisadî kalkınması için gerekli olup da rizikosu yüksek yatırımlara girişmek mecburiyetindedir. İşte bu işi gurup şeklinde teşkilâtlanmış bir devlet işletmesi bir veya birkaç işletmesi ile yapabilir ve bunun dışında kalan işletmeleri de çok düşük veya rizikosu olmayan faaliyetlere bağlamak suretile toplam rizikosunu düşük tutabilir.

Devlet işletmelerinin guruplaşmaları ve her gurup içinde çeşitli riziko arzeden faaliyetlerin yürütülmesi devlet işletmesi - özel teşebbüs sınırının elâstikiyeti için de zarurî görülmektedir. Nitekim iktisadî kalkınma safhasında kalkınmanın vazgeçilmez aracı olan mal ve hizmetlerin istihsalı yüksek riziko dolayıyla özel teşebbüse gerçekleştirilememektedir. Oysa ki, bu riziko birkaç yıl sonrası için tamamen ortadan kalkabilir ve bu rizikoya ait mal ve hizmetin istihsalını artık özel teşebbüse bırakmak zarurî olabilir. Bu zaruret şu noktalardan ileri gelmektedir: birincisi, adı geçen mal veya hizmetin zamanla iktisadî kalkınmanın aracı olmak vasfı kaybolduğu halde, piyasada normal olarak teşekkül eden bir talebi devam edebilir ve bu suretle de riziko azalmış ve kaybolmuş olur. İkincisi, devletin bu gibi faaliyetleri özel teşebbüse bırakması, devlet sektörüne kalkınmanın yeniden gerektirdiği yatırım ve faaliyetleri yürütmek için gerekli finansman imkânını sağlar. Şöyle ki, devlet fonlarını bu gibi sahalardan çekerek yenilerine aktarabilir. Devlet çekildiği yerlerde de özel teşebbüs kaim olur.

Netice itibarile denilebilir ki, bugün artık devlet işletmesinin en iyi cesamet ölçüsü olarak ele alacatı hususlar bir taraftan serbest rekabet şartlarına, diğer taraftan da plânın hedeflerine bağlı olacaktır. Ancak plânın devlet işletmelerine tahmil ettiği yükler dolayısıyla devlet işletmesinin özel teşebbüs ile rekabet halinde olduğu hallerde de devlet işletmesine bazı rüçhanlar tanımak veya zararlarını devlet bütçesinden tazmin etmek yerine guruplaşmış işletmeler şekline gitmek ve bu suretle bu iki mahzuru da önlemek mümkün olmaktadır. Başka bir deyişle, devlet işletmesi, plânın kendisine mecburî hedefler göstermiş olmasına rağmen bir taraftan serbest rekabet şartları içinden çıkmamak, diğer taraftan da devlet bütçesine yük olmamak zorundadır. Bunun için de en iyi çare veya cesamet çeşitli sahalarda faaliyet gösteren bir işletmeler topluluğu sistemine gitmekle bulunmuş olacaktır.

---



## 1933 TÜRK BORCU TAHVİLLERİNİN İTFASI

*Prof. Gyas AKDENİZ*

İst. İktisadî ve Ticarî İlimler Akademisi

Sayın Prof. Dr. Memduh Yaşa'nın, Maliye Enstitüsünün 1963 konferansları içinde yer alan «Türkiye dış borçlarının takip ettiği gelişme» isimli konferansı, malî araştırmalarda üzerinde en az durulan bir konu olan «Osmanlı Borçları»nın Türkiye Cumhuriyetine intikal eden kısmının, yani 1933 Türk Borcunun itfa şekli üzerinde bazı gerçekleri açıklamama vesile teşkil etti. Sayın Prof. Memduh Yaşa, bahis konusu ettiğim araştırmamda, 1933 Türk Borcu Tahvillerinin erken ödeme rejimine tâbi tutulması için 1943 malî yılı bütçe kanununa konan bir maddeye dayanarak, bu borcun, erken ödeme suretile itfa edildiğini belirtmektedir. Vakiâ, 1933 Türk Borcu Tahvilleri'nin Cumhuriyet Hükûmetince erken ödenmesine karar verilmiş, 1943 Bütçe Kanununa bu hususda bir madde ve Bütçeye de tahsisat konulmuş ve bu tahviller 1944 yılı Mayısından itibaren erken ödenme rejimine tâbi tutulmuş ise de, borcun itfası, erken ödeme yoluyla değil, tahvillerin hâmillerden satın alınması suretile yapılmıştır. İtfanın bu şekilde yapıldığını, o tarihteki vazifem<sup>1</sup> dolayısıyla, yakinen bildiğim ve bu olaya vakıf olan adetleri mahdud şahıslardan biri olduğum için, tarihî bir gerçeğin örtülü kalmaması düşüncesile, bu konuyu ele alıp bildiklerimi açıklamayı bir ödev saydım. Ancak, 1933 Türk borcu tahvillerinin itfası konusuna girmeden evvel de, bu tahvillerin esasını teşkil eden Osmanlı borçlarının ana hatları hakkında kısaca bilgi vermeyi gerekli buldum.

1854 yılında Kırım Harbinin masraflarını karşılamak gayesile Osmanlı devleti tarafından Londrada akdolunan 5 milyon Sterlin'lik dış istikrazla başlıyan Osmanlı Borçları, Cumhuriyet devrine kadar gittikçe artarak devam eylemiştir. Bir kısmı harp masraflarını karşılamak, bir kısmı Kırım Harbi dolayısıyla çok miktarda çıkarılan ve o devrin bir çeşit kâğıt parası mahiyetinde olan «KAİME»leri itfa etmek, bir kısmı Osmanlı Devletinin carî masraflarını karşıla-

1) 1943 yılında Hazine Umum Müdür Vekilî idim.

mak için Galata Bankerlerine yaptığı borçları ödemek, bir kısmı doğrudan doğruya devlet masraflarını ve hattâ dış istikrazların yıllık mürettebatını karşılamak ve nihayet bir kısmı da Demiryolu inşaatı için yapılan bu istikrazlar, Osmanlı Devletini, Avrupa Devletlerinin malî hegemonyası altına soktuktan başka, hemen hemen bütün devlet vergilerinin, istikraz hâmillerini temsil eden «Düyunu Umumiye İdaresi» tarafından tahsil edilmesine yol açmış, yani, devlet hâkimiyetinin temel unsuru olan «Vergi alma» hakkını yabancılara devretmeye kadar gitmiştir. Bu malî çöküntü bu kadarla da kalmamış, Birinci Dünya Harbi sonunda Osmanlı Devletinin İtilâf devletleriyle akdettiği «Sevr muahedesi» ile, vergi alma hakkından başka, «Bütçenin, malî kanunların ve istikrazların tasdiki» gibi bütün temel devlet hakları, Düyunu Umumiye Meclisi yerine kaim olan ve galip İtilâf Devletleri mümessillerinden kurulmuş bulunan bir komiteye verilmiştir. Böylece, Osmanlı istikrazları, Osmanlı Devletini âdeta ortadan kaldıran bir statü ile sonuçlanmıştır.

1933 Türk Borcu Anlaşması, Osmanlı Devletinin karakteristiğini yukarıda kısaca belirttiğim dış borçlarının Türkiye Cumhuriyeti Hükûmeti tarafından kabulü ve konsolidasyonu mahiyetindedir. Bu kabul ve konsolidasyon ameliyesi, Lozan Muahedesiyle başlar. Türkiye Cumhuriyeti Lozan Muahedesiyle, parçalanan Osmanlı İmparatorluğu borçlarından kendi hissesine düşeni kabul etmiş ve 1928 Paris anlaşmasıyla bu kabulün sonucu olan ödeme ve itfa şartlarını tesbit etmiştir. Ancak Osmanlı Borçları miktarının ve ödeme şartlarının kesin olarak tesbiti ve konsolidasyonu 1933 anlaşmasıyla olmuştur.

Osmanlı Borçlarının ilk konsolidasyonu, Osmanlı Devleti zamanında, 1881 Muharrem Kararnamesiyle yapılmıştır. 1854 ve 1855 de harp masraflarının karşılanması, 1858 ve 1862 de KAİME'lerin itfası, 1860 ve 1863 de Osmanlı Devletinin Galata Bankerlerine olan borçlarının ödenmesi, 1871 ve 1872 de Rumeli demiryolunun inşaatı için yapılan istikrazlar, Osmanlı Devletini öyle ağır bir yük altına sokmuştur ki, devlet varidatının büyük bir kısmı istikrazların yıllık mürettebatının ödenmesine tahsis edildiği halde, yıllık mürettebat bu varidatla karşılanamaz hale gelmiş, hattâ, Devlet, evvelce yapılmış dış istikrazların yıllık taksitlerini ödemek için yeni dış istikrazlar yapma yoluna girmiş ve tam bir malî iflâsa doğru yönelmiştir. Tehlikeyi gören alacaklı hamiller, 1881 yılında isdar edilen «Muharrem Kararnamesi» ne müncer olan bir anlaşma ile Osmanlı Borçlarının konsolide edilmesini kabul etmişler ve 237 milyon altın



liradan ibaret olan bu borçları, yaklaşık olarak % 40 oranında bir indirimle tâbi tutarak, 141 milyon altın liraya indirmişler, fakat buna mukabil, o tarihe kadar karşılık gösterilen vergilere yenilerini de ekliyerek, bunların tahakkuk ve tahsili yetkisinin, kendi temsilcilerinden kurulu «Düyunu Umumiye İdaresi» ne verilmesini sağlamışlardır. Bu suretle, alacaklılar, alacaklarını daha esaslı bir garanti altına almış oluyorlar ve tediyeye kabiliyeti azalan Osmanlı Devleti yerine, vergileri bizzat tahsil eden kendi servislerini ikame ediyorlardı.

Osmanlı İstikrazları alacaklıları, «Düyunu Umumiye İdaresi» ile, Osmanlı Devletinin varidatına büyük ölçüde el koymak ve bu suretle, Osmanlı Devletinin Hükümranlık haklarına büyük bir darbe indirmiş olmakla beraber, kurdukları Düyunu Umumiye İdaresi, bazı yönlerden Osmanlı Devletine faydalı olmuştur. Bu İdare, vergilerin tahakkuk ve tahsili işini, çöküntü halinde olan Osmanlı İdaresine nazaran, daha mazbut bir şekle sokmuş, İnhisar İdaresinin temellerini atmış, deniz ve kara avını disiplin altına almış, memlehalara kurmuş, varidatı arttırmak için tütün ve üzüm gibi mahsullerin ziraatında islahatlar yapmış, hastalıklarla mücadele etmiş, sözün kısası, kendi menfaati iktizası, devlet varidatını arttırıcı birçok faaliyetlerde bulunmuş ve vergi ve inhisar teşkilâtını mazbut bir şekilde kurmuş ve geliştirmiştir.

Birinci Dünya harbine kadar devam eden Düyunu Umumiye İdaresi, bu harp içinde yetkilerinin hemen hepsini kaybetmiş ve fakat, Türkiyenin, Dünya harbinden, müttefikleriyle birlikte mağlûp çıkmasından sonra, İtilâf Devletleriyle akdolunan Sevr Muahedesi mucibince, yerini çok daha geniş yetkilerle teçhiz edilen İtilâf Devletleri mümessillerinden müteşekkil bir komiteye devretmiş, ve bu komite de, yukarıda bahsettiğimiz munzam ve geniş yetkilerle Osmanlı Devletinin Malî hükümranlık hakkına son vermiştir.

Büyük Atatürk'ün istilâcıları Türkiyeden kovmasından sonra akdolunan Lozan muahedesi, Türkiye Cumhuriyeti Malî tarihinde parlak bir yer işgal eder. Gerçekten, bu muahede ile, Türkiye Cumhuriyeti, birçok devletlerin borçlarını inkâr ettikleri bir devirde, istihlâf ettiği Osmanlı Devletine ait borçların kendi hissesine düşen kısmını kabul etmek suretile, itibarına, şeref ve haysiyetine sahip bir devlet örneği vermiştir. Tabiatile, Düyunu Umumiye İdaresi de, evvelce elde ettiği yetkilerin hepsini bırakmış ve sadece alacaklı hâmilleri temsil eden ve menfaatlerini koruyan bir kuruluş haline gelmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Hükûmetinin Lozan Muahedesini takip

eden devrede, 1928 ve 1933 yıllarında Osmanlı Borçları hâmilleriyle yaptığı anlaşmalar, yukarıda belirtildiği gibi, Osmanlı borçlarından Türkiye Cumhuriyetine isabet eden kısmın bir çeşit konsolidasyonu mahiyetindedir. Birinci anlaşma ile, parçalanmış Osmanlı topraklarından Türkiyede kalan kısım için bu toprakların vüs'ati nisbetinde bir borç kabul olunmuş, ikinci anlaşma ile bu borcun miktarında bir indirim yapılmış ve hâmillere ellerindeki Osmanlı tahvilleri yerine «1933 Türk Borcu tahvilleri» ismi verilen yeni tahviller verilmiştir.

1933 anlaşması yapıldığı sırada, Türkiye, Dünya iktisadî krizinin tesiri altında idi. Bu krizin Türkiyede bilhassa şiddetli olmasının sebebi, 1929 da memleketimizde patlak veren malî buhrandır. Gerçekten, 1929 yılı Mayısında menkul kıymetler borsasında 1000 kuruşa muamele görmekte olan Sterlin, Haziranda 1012, Kasımda 1038 ve Aralık başında 1115 kuruşa yükselmiş, borsa kurları yanında borsa dışı fiatlar 30 kuruş daha yüksek seyretmiştir. Türk Lirası dış değerinin kısa bir zamanda bu şekilde sür'atle düşmesi karşısında, 20 Şubat 1930 da 1567 sayılı kanunla kambiyo kontrol rejimi tesis edilmiştir. Bu malî buhranın sebebi, bilhassa, 1929 yılında husule gelen dış Ticaret açığıdır<sup>2</sup>. İhracat maddelerinden üzüm ve incir mahsulünün yağmurlarla ve fındık mahsulünün hastalıklarla tahrib edilmiş olması ve ihracatın bu yüzden azalmasına mukabil, ithalâtın, Ekim 1929 da uygulanacak yeni ve yüksek gümrük tarifeleri dolayısıyla artışı bu açığın iki önemli sebebidir. Buna ilâveten, Türk borcu taksitlerinin<sup>3</sup> bu yılda ödenmeğe başlanması ve Türkiye Cumhuriyeti hükûmeti tarafından satın alınan bazı yabancı şirketlere ait satın alma bedellerinin bu yılda ödenmesi dış tediyeler açığını daha da arttırmıştır.

Kambiyo kontrol rejimi ile az çok kontrol altına alınan 1930 malî buhranından sonra akdolunan 1933 Türk Borcu anlaşmasında, dövizle tediyeler güçlükleri dolayısıyla, Türkiyeye ağır gelen Osmanlı borcu hissesinde bir miktar indirim yapılmış ve Türkiyenin ödeme güçlüğü kısmen bu şekilde önlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti 1933 anlaşmasında miktarı kesin olarak tesbit edilen ve konsolide olunan Osmanlı borçları hissesinin, yani Ünitürk'lerin yıllık mürettebatını gerçekten büyük bir hüsnüniyetle ödemeye gayret etmiş ve taksitleri 1933, 1934 ve 1935 yıllarında dövizle

2) Bu açık 101 milyon lira idi. Buna mukabil 1928 açığı 50 milyon liradan ibaretti.

3) 700000 altın lira.

ve tam olarak ödemiştir. Fakat 1936 da yeniden beliren döviz sıkıntıları, Türkiye'nin, bütün hüsnîniyetine rağmen, borç taksitlerini zamanında ödemesine imkân vermemiştir. Bunun üzerine 1936 yılında T.C. Hükûmetile hâmillerin temsilcileri arasında yeni bir anlaşma yapılmıştır. Ünitürk'lerin yıllık mürettebatının tediye ve transfer şekline taallük eden bu anlaşmada, taksitlerin Türk Lirası ile ödenmesi ve hâmillerin bu Türk Liraları ile satın alacakları bazı Türk mallarının yabancı memleketlere ihraçlarından elde edecekleri kambiyo dışarıda bırakarak, bu dövizlerle karşılımları kabul edilmiştir.

1936 anlaşması her ne kadar Ünitürk'lerin yıllık mürettebatının transferi hususunda bir hal şekli bulmuşsa da, bu hal şekli, hâmilleri tatmin etmekten uzak kalmıştır. Zira, Türkiyede iç fiatların yükselmiş olması dolayısıyla, resmî Türk Lirası - Kambiyo paritesi gerçeğe uymadığı gibi, taksitlerin transferine tahsis edilen maddelerin de dış piyasalarda kolaylıkla alıcı bulan mallardan olmaması, yıllık taksitlerle satın alınıp ihraç olunan mal bedellerinin resmî pariteye göre realize edilmesine imkân vermemiş, hâmillerin eline resmî kura göre geçecek değerlerin ancak muayyen bir kısmı geçebilmiştir. Hâmillerin bu şekilde maruz kaldıkları zarar, resmî kura göre tahakkuk edecek alacaklarının % 40 - 50 sini bulmuştur.

1936 rejimi, müteakip yıllarda da uygulanmağa devam edildi. Böylece, Ünitürk'lerin değeri ve binnetice Türkiye'nin bu istikrazdan mütevellit bakiye borcu % 50 azalmış oluyordu.

1933 anlaşmasile Türkiye'ye erken ödeme hakkı da tanınmıştı. Bu hak mukavele tarihinden başlayarak 10 yıl geçtikten sonra iktisap olunacaktı. Bu tarihten sonra Türkiye 1933 istikrazı bakiyesini erken ödemeye tâbi tutabilecekti.

Erken ödeme yetkisinin iktisap edileceği tarihe takaddüm eden yıllarda Ünitürk'lerin değeri, malla ödeme rejimi dolayısıyla, çok düşmüştü. O kadar ki, orijinal değeri 114 İsviçre Fransı olan Ünitürk tahvilleri, İsviçre piyasalarında, 36 - 40 Frank üzerinden muamele görüyordu. Tabiatile bu durumda erken ödemeye gitmek avantajlı değildi. Bu şartlar içinde yapılabilecek en avantajlı itfa, hâmillerin elindeki tahvil paketlerinin satın alınması idi. Ancak, tahvil paketleri, muayyen ve mahdut ellerde bulunduğundan, böyle bir operasyonu büyük hâmillere anlaşmadan yapmağa imkân yoktu. Bu imkân olsa bile, Türk Hükûmetinin Paris, Londra, İsviçre ve Belçika piyasalarına alıcı olarak çıkması, tahvil değerlerinin derhal yükselmesini mucip olacak ve avantajlı bir itfa kabil olmayacaktı. Bundan do-

layı, Türk hazinesi, Büyük hâmillikle müzakereye girişmeye tevessül etti ve 1942 yılında Büyük paket hâmilliklerine müracaat ederek bir satın alma anlaşması talep etti. Hazine, ecnebi hâmillere bu müracaatı yapmakla beraber, erken ödeme hazırlıklarına da girişti. Durumun, erken ödeme yoluyla itfaya elverişli olmamasına rağmen, Hazinesinin bir taraftan da erken ödeme hazırlıklarına girişmesine, bazı yetkililerin, bu yoldan da avantajlı bir itfa yapılması mümkün olduğuna dair kanaatleri sebep oldu. Bu zevata göre, Fransız Frangı üzerinden muharrer olan Ünitürk'lerin, 1933 anlaşması hükümlerine göre, devalüe Fransız Frangı ile ödenmesi mümkün görülüyordu. Binaenaleyh, onlara göre, hâmillik ellerindeki paketleri avantajlı bir fiyatla satmağa yanaşmadıkları takdirde, bunları, erken ödeme rejimine tâbi tutarak ve değeri düşürülmüş Fransız Frangı ile ödeyerek daha da avantajlı bir itfa yapmak mümkün olacaktı. Hâmillik ise, 1933 anlaşmasındaki «Altın kaydı» dolayısıyla itfanın devalüe Fransız Frangı ile yapılması mümkün olmayıp, 1933 anlaşmasının aktedildiği tarihdeki Fransız Frangı veya Doların altın paritesine göre yapılması gerektiği fikrinde idiler. Bu konular 1943 bütçesini inceleyen bütçe komisyonunda, zamanın Maliye Bakanı Merhum Fuat Ağralının huzuru ile, enine boyuna tartışıldı. O zamandaki bütçe komisyonu mazbata muharriri Halit Nazmi (Keşmir) bey, Ünitürk'lerin, devalüe Fransız Frangı ile erken ödemeye tâbi tutulabileceği tezini savundu; ve bu tez bütçe komisyonunca da benimsenerek bütçeye devalüe Fransız Frangı paritesi üzerinden hesaplanan bir «erken ödeme» tahsisatı kondu. Bütçe B. M. Meclisinden de bu şekilde çıktı. Hazine, bir taraftan hâmilliklerin elinde bulunan büyük tahvil paketlerinin satın alınması için teşebbüslerde bulunurken, diğer taraftan da, erken ödeme hazırlıklarına girişti. Büyük hâmilliklerin bulunduğu memleketlerde, erken ödemeyi karşılayacak döviz provizyonları tesis etti. Erken ödeme kararlarını hâmillere duyurdu. Böylece resmen erken ödeme rejimine girilmiş oldu.

Türk Hazinesi bir taraftan erken ödeme hazırlıkları yaparken, diğer taraftan da, büyük paket hâmilliklerine yaptığı satın alma teklifleri üzerinde duruyor, bunların cevabını bekliyordu. Ünitürk'lerin satışı için pazarlığa girişmeyi kabul eden ilk memleket İngiltere oldu. İngilizlerden gelen mektupta, ellerinde bulunan paketlerin satışı için Türk Hükûmetile müzakereler yapılması esas itibarile kabul ediliyor, ancak, bu müzakerelerde başlangıç fiyatının altın kaydına göre tesbit edilmesi gerektiği ve bu mebdeden hareket ederek görüşme yapabilecekleri bildiriliyordu. Bu da gayet tabii idi. Her

pazarlıkta, satıcı, hiç şüphesiz en yüksek fiatı talep edecekti. En yüksek fiat ise altın kaydına göre hesaplanacak fiyattı. İngilizlerin bu teklifi Maliye Bakanı Fuat Ağralı tarafından yanlış yorumlandı. Ve İngiliz hâmillerin, altın paritesine göre hesaplanacak bir fiyatta ısrar ettikleri, ve bu fiyattan düşük bir fiyatla satış yapmıyacakları zehabı hasıl oldu. Bunun üzerine, Maliye vekili, bu konuyu görüşmek üzere bir komisyon<sup>4</sup> toplayarak, «İngilizlerin pazarlığa yanaşmadıkları ve altın kaydına göre itfa istedikleri» gerekçesile, evvelce Bütçe Komisyonu ve Meclisce alınmış kararlara göre devalüe Fransız Frangı üzerinden erken ödeme yapılmasının mümkün olup olmayacağı hususunda komisyonun mütalâasını sordu. Konu ile ilk defa karşı karşıya gelen bazı üyeler, hemen orada, 1933 anlaşmasının fransızca metnini okuyarak anlaşmanın sarih olduğunu, altın esasına göre ödeme yapılması gerekeceğini beyan ettiler. Maliye Vekili Fuat Bey de aynı fikre mütemayil görünüyordu. Komisyonunda çoğunluk da bu fikte temayül etti. Ben, o zamanın mes'ul Hazine Umum Müdürü ve işin teknisiyeni olarak mütalâamı söyledim, ve «1936 anlaşmasile borcun esasen yarı yarıya düştüğünü, tahvillerin borsalarda daha da düşük fiyatlarla muamele gördüğünü, bundan başka, devalüe Fransız Frangı üzerinden ödeme yapılmasının Meclisce karar altına alındığını, bütçedeki tahsisatın ona göre konduğunu, başka türlü hareket edilemeyeceğini, 1936 anlaşmasile tahvillerin değerinin yarı yarıya düşmesi muvacehesinde, altın kaydı esasına göre, yani 114 İsviçre Frangı üzerinde mübayaanın gerçeklere de uymayacağını ve tahvillerin, piyasa değerinin en az iki misli fiyat üzerinden itfasına hiçbir lüzum ve zaruret bulunmadığını ve bunun memleket menfaatlerine uygun düşmeyeceğini» izah ettim ve «İngilizlerin, satıcı olmaları dolayısıyla, pazarlığa en yüksek fiyattan başlamak istemelerinin tabii olduğunu, bu şartlar içinde pazarlıkla ve uygun fiyatla mübayaayı mümkün gördüğümü» belirttim. Komisyon bir karara varamadan dağıldı. Ben de, çok kısa bir müddet sonra, Hazine Umum Müdürlüğünden ayrılarak Muntazam Borçlar Umum Müdürlüğüne tâyin edildim. Ancak, savunduğum tez yürüdü ve bilâhare, İngilizlerle 94 şilin (65 İsviçre Frangı) üzerinden mübayaası yapıldı. Bunu, İsviçrelilerle ve Fransızlarla şahsen iştirak ettiğim ve aynı fiyat

4) Komisyona çağrılan zevat şunlardı: Maliye müsteşarı Zeki Siderman, eski maliyecilerden Faik Baysal, hariciyeden Cevat Açıklalın ve Feridun Cemal Erkin beyler, Hazine Umum Müdürü olarak ben ve muavinim Nail Gidel.

üzerinden mütabakat tesis edilen anlaşmalar takip eyledi. 1933 Türk Borcu tahvilleri, hâmilllerinden, bu anlaşmalara dayanılarak, yani pazarlıkla, ve altın kaydına göre değerleri olan 114 İsviçre Frangından 49 Frank eksigine (takriben % 40) satın alındı. Osmanlı tarihinin oldukça feci bir devresine ait olan bu borçlara da böylece son verilmiş oldu.

---

## İKTİSADİ GELİŞMEYİ GERÇEKLEŞTİRME ARACI OLARAK MİLLETLERARASI SERMAYE HAREKETLERİ

*Dr. Nuri KARACAN*

İktisat Fakültesi

Bu makalenin amacı az gelişmiş ülkelerde yabancı sermaye ihtiyacını, yabancı sermaye hareketinin koşullarını, ve sonuçlarını araştırmaktır. Varılan sonuçlar genellikle bütün iktisaden az gelişmiş ülkeler için geçerli olduğu gibi, az gelişmiş bir ülke olan Türkiye için de geçerli olacaktır.

### **Az Gelişmiş Ülkelerin Yabancı Sermayeye İhtiyacı Var mı?**

Fert başına millî gelirin (bazı ileri ülkelere nispetle) düşük olduğu ülkelere iktisaden az gelişmiş ülkeler diyoruz. Bütün az gelişmiş ülkelerin amacı fert başına millî geliri arttırmak, gelişmiş bir ülke haline geçmektir; çünkü fert başına gelir ne kadar yüksekse fertler o kadar fazla mal ve hizmet istihlâk edebilirler, refahları o kadar artar. Bir fert ne kadar fazla tabii kaynak ve sermaye ile istihsale katılıyorsa verimi o kadar artar, o kadar fazla istihsalde bulunur, geliri o kadar büyük olur. Bir ülke sınırları içindeki tabii kaynaklar bir veri olarak kabul edilebileceğine göre, fert başına geliri arttırmanın yolu fert başına sermayeyi arttırmaktır. Fakat sermayeyi arttırmak için tasarrufa ihtiyaç vardır, tasarrufun yapılabilmesi için ise fert başına gelirin yüksek olması gerekir, çünkü fertler gelirleriyle ancak varlıklarını sürdürebiliyorlarsa tasarruf etme imkânını bulamazlar. Demek ki az gelişmiş ülkelerde fert başına gelir düşüktür, fert başına gelir düşük olduğu için fert başına tasarruf düşüktür, fert başına tasarruf küçük olduğu için fert başına sermayeyi arttırma imkânı küçüktür, fert başına sermayeyi (ferdin verimliliğini) arttırma imkânı küçük olduğu için fert başına geliri arttırma imkânı küçüktür. Bu fasit daire istenirse şöyle de özetlenebilir : «Bir ülke fakir olduğu için fakirdir.» (8, s. 571) İşte, az

gelişmiş ülkelerin koşulları fert başına sermayenin gereken hızda artmasını engellediğine göre, bütün ümit yabancı ülkelere bağlanır, yurt içi kaynaklarla arttırılamıyan sermayenin yabancılar tarafından arttırılması beklenir. Siyasî sebepler yüzünden yurt içinde tasarrufu arttıracak tedbirlere başvurulamıyorsa yabancı sermayenin önemi daha da artar.

Gelişme süreci az gelişmiş ülkenin kendi kaynaklarıyla başlasa da bir süre sonra yabancı sermayeyi gerektiren yeni koşullar ortaya çıkabilir. Gelişmenin ilk safhasında yabancı sermaye ihtiyacı, az gelişmiş ülkenin ithal sığasından daha hızlı büyür, çünkü gelişmenin ilk safhasında fazlasıyla temel yatırımlara ihtiyaç vardır. bunlar da yabancı sermaye malları olmaksızın gerçekleştirilemez. Yabancı sermaye hareketleri dışında, bu ithalât açığının şu üç yoldan karşılanacağı düşünülebilir: (1) dış ticaret hadlerinin düzelmesi, (2) ihracatın arttırılması, (3) munzam ithalât açığı kadar istihlâk malları ithalâtının kısılması. Dış ticaret hadlerinin düzelmesi, yabancı ülkelerde istihsal maliyetini düşürücü teknik ilerleme hızının artması, yabancı ülkelerin az gelişmiş ülkenin ihracat mallarına olan talebinin artması gibi az gelişmiş ülkenin tek başına değiştiremeyeceği koşullara bağlıdır. Az gelişmiş ülkenin gelişmenin ilk safhalarında ihracatını munzam ithal talebi kadar arttırması da beklenemez; çünkü bir ülke geliştikçe, o ülkenin malları ucuz istihsal etmesini sağlayacak koşullar da gelişir, ve bir ülke ne kadar az gelişmişse o ülkenin dünya piyasasında gelişmiş ülkelerle rekabet etmesi o kadar zorlaşır. Üstelik bir ülke munzam ihracat geliriyle yatırım malları satın alıyorsa, bu, az gelişmiş ülkenin munzam ihracatı sağlamak için bazı kaynaklarını yurt içi istihlâk malları istihsalinden çekip ihracat malları istihsalinde çalıştırması, yani munzam ihracat kadar tasarrufta bulunması demektir; halbuki yukarda az gelişmiş ülkenin tasarruf imkânlarını sınırlıyan koşullar bulunduğunu görmüştük. Az gelişmiş ülkenin istihlâk malları ithalini munzam yatırım malları ithali kadar kısıması da kolay değildir, ve/veya istenir sonuçlar doğurmaz. Belli para miktarında istihlâk malları ithalinin kısılması, yurt içinde talebin yöneldiği mal miktarını azaltır, fiyatları yükseltir. Bu halde munzam yatırım malları ithali kadar tasarrufu, tasarruf yapmak imkânına en az sahip olan düşük gelirli yapılmış olur.

İşte, yabancı sermaye bu şıklardaki fedakârlıkların hiçbirini (hiç değilse başlangıçta) gerektirmiyen, bu yüzden de hemen bütün



az gelişmiş ülkelerin gelişme programlarında fazlasıyla güvenilen bir gelişme finansmanı yoludur.

### **Yabancı Sermaye İle Neyi Kastediyoruz?**

Bir ülkeye gelen yabancı sermaye kısa vâdeli veya uzun vâdeli olabilir. Bir ülkede bir seneden daha az kalan yabancı sermayeye kısa vâdeli, bir seneden daha fazla kalan yabancı sermayeye uzun vâdeli denilebilir. Kısa vâdeli sermaye hareketleri, genellikle, tediye bilânçosunun denkleşmesi sırasında doğan borçlar veya emniyetli ortam arıyan «sıcak para» hareketleridir ve bizim anladığımız anlamda bir ülkenin gelişmesini sağlayacak sermaye hareketleri içine girmezler. Gelişmeyi sağlayacak *uzun vâdeli* yabancı sermaye az gelişmiş ülkeye çeşitli şekiller altında girebilir: (1) diğer ülkelerdeki fertler az gelişmiş ülke fertlerine borç verir (özel borçlar veya portföy yatırımları), (2) diğer ülkelerdeki fertler az gelişmiş ülkede doğrudan doğruya yatırım yaparlar (dolaysız teşebbüs yatırımları), (3) diğer ülkelerdeki fertler, hükümetler veya milletlerarası teşekküller az gelişmiş ülke hükümetine borç verirler, (4) diğer ülkelerdeki fertler, hükümetler veya milletlerarası teşekküller az gelişmiş ülke hükümetine (veya fertlerine) bağışta bulunabilir, karşılıksız yardım yapabilirler.

(1) ve (2) sıklarındaki sermaye hareketlerini doğuran etkenler iktisadî olduğu halde, (3) ve (4) sıklarını tâyin eden sebepler genellikle siyasî - askerî - beşerî etkenlerdir (5, s. 595 - 629; 14, s. 234 - 40). Biz yabancı sermaye ile (1) ve (2) sikkındaki yatırım şekillerini kastediyoruz. İkinci dünya harbi sonrası tecrübeler, *yabancı sermaye* hareketleri içinde (2) sikkının, yani dolaysız teşebbüs yatırımlarının hâkim olduğunu göstermektedir. Bunun da sebebi yabancı sermayedarın az gelişmiş ülkedeki müteşebbislerin iyi niyetine ve etkinliğine inanmamaları, yatırımın kontrolünü elinde bulundurmamak istemeleridir.

### **Yabancı Sermaye Az Gelişmiş Ükelere Gelir mi?**

Az gelişmiş ülkelerin yabancı sermayeye ihtiyaçları olduğunu ve yabancı sermayeden ne anlaşılacak gerektiğini belirttikten sonra şu soruyu sorabiliriz: sermayenin zengin ülkeleri terkedip fakir ülkelere akması için bir sebep var mıdır? Bu soruyu önce dolaysız

teşebbüs yatırımları, sonra da portföy yatırımları bakımından cevaplandırabiliriz.

Yukarda fert (işçi) başına düşen sermaye arttıkça ferdin verimliliğinin ve gelirinin arttığını söylemiştik. Aynı düşünüş tarzı sermaye için de geçerlidir. Sermaye başına işçi sayısı arttıkça sermayenin verimi ve geliri artar. İktisaden ileri ülkelerde sermaye birimi başına düşen işçi sayısı az, az gelişmiş ülkelerde fazladır; öyleyse sermaye geliri (*sermayenin marjinal etkinliği*) az gelişmiş ülkelerde gelişmiş ülkelere nazaran daha büyüktür. Her istihsal âmili daha yüksek gelir elde edebileceği alanlara doğru kayma temayülü gösterdiğine göre sermayenin de, marjinal sermaye gelirinin düşük olduğu zengin ülkelerden marjinal sermaye gelirinin yüksek olduğu az gelişmiş ülkelere akması tabii bir şey olur. Demek ki nasıl dış ticaretin ortaya çıkmasına yol açan şey istihsal kaynaklarının ülkeler arasında farklı şekilde dağılmış olmasıysa, sermayenin ülkeler arasında hareketine yol açan şey de istihsal kaynaklarının ülkeler arasında farklı bir şekilde dağılmış olmasıdır.

Yukardaki düşünüş tarzı yardımıyla varılabilecek diğer bir sonuç da şudur: yabancı sermayeyi çeken şey bir ülkenin az gelişmiş (fert başına sermayenin az) olması ise, bir ülke geliştikçe (fert başına sermaye ve gelir miktarı arttıkça) bu ülkenin yabancı sermaye için daha az cazip bir hale gelmesi tabiidir. Gelişmekte olan bir ülkede sermayenin verimi düştükçe, yabancı sermaye daha az gelişmiş ülkelere gitmeyi veya kendi ülkesinde kalmayı tercih eder.

### Arz ve Talep

Portföy yatırımları bakımından aynı sonuçlara pek bilinen arz ve talep kanunuyla varılabilir. Belli talepte arz çoksa fiyat düşük, arz azsa fiyat yüksektir. Sermayeyi kiralamanın fiyatını (*faizi*) sermaye arz ve talebi tâyin eder. Gelişmiş ülkelerde sermaye arzı fazla, az gelişmiş ülkelerde azdır, bunun sonucu olarak gelişmiş ülkelerde sermaye geliri az, az gelişmiş ülkelerde sermaye geliri fazladır. Bu, gelişmiş ülkelere az gelişmiş ülkelere doğru bir sermaye akımı doğurur. Sermaye akımı sırasında gelişmiş ülkede sermaye arzı azalır, sermaye geliri yükselir; az gelişmiş ülkede sermaye arzı artar, sermaye geliri düşer ve bu ülkeye sermaye ihracı gitgide daha az cazip bir hal alır. Nihayet sermaye hareketi sonucunda az gelişmiş ülkede sermaye geliri o kadar düşer, çok gelişmiş ülkede o kadar yükselebilir ki az gelişmiş ve çok gelişmiş ülkelerde sermaye

geliri birbirine eşit olur, sermaye geliri bakımından *iki ülke arasında* denge kurulur ve sermaye hareketi durur.

Aynı mantığı biraz daha ileri götürürsek *bütün ülkeler arasında* geçerli olması gereken şu genel denge sonucuna varırız: mademki sermayenin (emek ve tabii kaynaklara nispetle) çok olduğu ülkelerde sermaye geliri düşüktür ve mademki sermaye, kıt (gelirinin yüksek) olduğu ülkelere akar, sermaye hareketinin durması için bütün ülkelerde sermayenin (emek ve tabii kaynaklara nispetle) aynı derecede kıt (bütün ülkelerde sermaye gelirinin eşit) olması gerekir. Bir başka deyişle bütün sınırlar sermaye hareketine açıksa, sermaye hareketleri bütün ülkeleri eşit derecede iktisaden az (veya çok) geliştirmiş ülke haline getirmelidir.

Burada haklı olarak şöyle bir soru sormamız gerekir. Mademki sermaye hareketlerinin böyle bir görevi vardır, öyleyse bugün, sınırı sermaye hareketlerine açık olduğu halde fert başına gelirin pek farklı olduğu, çeşitli gelişme derecesindeki ülkelerin varlığını nasıl açıklıyabiliriz?

### **Az Gelişmiş Ülkelerde Sermaye Gelirini Azaltan Sebepler**

Yukardaki düşünüş şekli ve varılan genel sonuç saf iktisat mantığı yönünden doğrudur, fakat sermayenin az gelişmiş ve çok gelişmiş ülkelerde, içinde çalıştığı koşulları aynı farzettığı için düzeltilmiye muhtaçtır. Sermayenin az gelişmiş ülkelerde, çok gelişmiş ülkelerdeki kadar verimli çalışmasını engelliyen sebepler vardır, ve bunların başında az gelişmiş ülkede dış tasarrufların gelişmemiş olması gelir. Dış tasarruflar, burada, yatırımların en az maliyetle verimli olmasını ve verimli olmakta devam etmesini sağlayan ortam olarak tanımlanabilir. Gelişmiş ülkede bir çiftçi tarımını makineleştirmek isterse, ektiği toprağa ve tarım şekline uyan aracı tespit edecek eksperleri, aracın çalışmasını sağlayacak akaryakıtı, aracı tamir imkânlarını, yedek parçayı, artan istihsalı nakil hizmetlerini kolayca temin edebilir ve bu imkânların ilerde bozulmayacağını da bilir (1, s. 590). Az gelişmiş bir ülkede çiftçi bu imkânların hiçbirini aynı kolaylıkla bulamaz, ve çok defa bu hizmetleri de kendi sağlamak için munzam harcamalara katlanmak zorunda kalır. Belli işçi ve tabii kaynaklarla istihsale katılan belli aracın çok gelişmiş ülkede de, az gelişmiş ülkede de verimi aynıdır, fakat az gelişmiş ülkelerde bu araçtan bu verimi elde etmek için munzam bazı yatırım-

lar daha yapmak gerekir. Sermaye az gelişmiş ülkelerde daha fazla tabii kaynak ve emekle istihsale katıldığı için daha verimli olsa bile, bu verimi elde etmek için munzam yatırımların gerekmesi az gelişmiş ülkelerde yatırımların kârlılığını azaltan bir sebeptir. Demek ki bir ülke iktisaden geriye dış tasarruflar da gelişmemiştir, dış tasarrufların gelişmemiş olması yabancı sermayenin o ülkeye yeterli hızda akmasını önler. (Gerilik geriliği sürdüren sebepleri de içinde saklar.) Fakat gelişme süreci ilerledikçe dış tasarruflar artar ve yabancı sermayenin bu yüzden az gelişmiş ülkelere akma ihtimali artar.

### Belirsizlikler

Dış tasarrufların istihsal maliyetini arttırıcı ve yabancı sermaye akımını önleyici tesiri yanında, yabancı sermayenin az gelişmiş ülkelere akımını güçleştiren bir sebep de bu ülkelerde karşılaşılan belirsizliklerdir. Az gelişmiş ülkede siyasî rejim değişebilir, bir ihtilâl olabilir ve bunun sonucunda yabancı sermayeye el konabilir, yabancı sermaye millileştirilebilir, iktisat rejimi değiştirilip yabancı sermayenin faaliyette bulunması için gerekli ham maddelerin ithali durdurulabilir, kâr ve ana sermayenin transferi önlenebilir. Böyle bir halde yabancı sermaye, bu andan sermaye ömrünün sona ereceği ana kadar elde edebileceği kârdan veya onun kullanımından mahrum kalır. Bu, büyük bir ihtimalle, gerçekten elde edilecek kârın, az gelişmiş ülkelerde çok gelişmiş ülke koşulları hâkim olsaydı elde edilmesi umulacak kârlara nispetle düşük olması demektir. Onun için gelişmiş ülkelerdeki pek çok sermayedar, kendi ülkesinde büyük bir kesinlikle elde edeceği düşük kârları, az gelişmiş ülkede çok büyük belirsizlikle elde edebileceği yüksek kârlara tercih eder.

Ekseriya, az gelişmiş ülkeler bu belirsizliği azaltmak ve yabancı sermayeyi teşvik etmek için bazı tedbirler alırlar. Bu arada yabancı sermayeye bazı vergi muafiyetleri tanınabilir, yabancı sermaye çift vergilemeden muaf tutulabilir, millileştirmeye başvurulmayacağına, kârların, temettü ve faizlerin sürekli olarak transfer edilebileceğine dair teminat verilebilir, yabancı sermayeyi usandıracak kontrollardan vazgeçilebilir, işletmelerin kontrolunda yabancı sermayeye eşit haklar tanınabilir, devlet iktisadî işletmelerinin özel sermaye ile rekabet etmesi önlenebilir, yabancı teknik ve idareci personelin gelip kolayca istihdam edilebilmesi, yabancıların mal ve hayat emniyeti sağlanabilir (2; 3, s. 352 - 60; 15, s. 4 - 5). Fakat bu ted-

birler belirsizlik yüzünden az gelişmiş ülkelere gitmeyen yabancı sermayeyi ancak kısmen teşvik edebilir, çünkü yeni bir hükümetin bu kolaylıkları ve garantileri kaldırmıyacağını kimse temin edemez.

Az gelişmiş ülkelerdeki belirsizlikler yalnız yabancı sermayenin bu ülkelere akmasını önlemekle kalmaz, az gelişmiş ülkelerdeki nakit halindeki sermayenin gelişmiş ülkelere kaçmasına da yol açabilir. Az gelişmiş ülkedeki müteşebbis gelişmiş bir ülkede 0,95 ihtimalle elde edeceği yüzde 6 nispetindeki kazancı kendi yurdunda 0,65 ihtimalle elde edeceği yüzde 8 nispetindeki kazanca tercih edebilir. Bu şekilde yabancı ülkelere kaçan yerli sermaye de bir nevi yabancı sermaye sayılabilir ve onu yurda döndürecek tedbirlere başvurulabilir; yabancı sermaye halinde olduğu gibi, bazı teminat ve kolaylıklarla ya belli kâr haddinde kazanma ihtimalini, ya da belli kazanma ihtimalinde kâr haddini arttıracak imkânlar araştırılabilir. Fakat yukarda olduğu gibi bu halde de başarı nispetinin büyük olacağı umulmamalıdır. Hükümetler geçicidir, kanunlar değiştirilebilir, nakit sermaye bir kere yatırılmışsa kaçırılması güçtür.

Belirsizlik yüzünden gerek az gelişmiş ülkelere akmayan, gerekse az gelişmiş ülkelerden kaçan sermayenin müşterek özelliği şudur: az gelişmiş ülke geliştikçe belirsizlik azalır, belirsizlik azaldıkça sırf belirsizlik yüzünden bu ülkelere gelmeyen (veya bu ülkelerden kaçan) sermaye bu ülkelere akmaya (geri dönmiye) başlar.

### Bazı Sonuçlar

Şimdi, şimdiye kadar vardığımız kısmî sonuçları birleştirebiliriz. Gördük ki az gelişmiş ülkelerde sermayenin (emek ve tabii kaynaklara nispetle) kıt olması sermayenin bu ülkelerde verimini arttırıyor, ve bu, yabancı sermayeyi az gelişmiş ülkelere çekici bir tesir yaratıyordu; fakat bu ülkelerde dış tasarrufların yokluğu ve belirsizliklerin varlığı yabancı sermayenin gelişini engelliyordu. Öyleyse *belli bir anda* az gelişmiş bir ülkeye yabancı sermaye gelip gelmiyeceğini tâyin eden şey, bu zıt yönde işliyen iki ayrı kuvvetin nisbî önemidir: az gelişmiş bir ülkede yabancı sermayeyi teşvik edici tesir, yabancı sermayeyi engelleyen tesirleri aşıyorsa bu ülkeye yabancı sermaye akacak, engelleyici tesirler teşvik edici tesirden büyükse bu ülkeye hiç yabancı sermaye girmiyecektir. Aynı düşünce tarzı, az gelişmiş bir ülkeye yabancı sermaye akıyorsa, bu akımın şiddetini de tâyin eder: yabancı sermayeyi teşvik edici te-

sir yabancı sermayeyi engelleyici tesirleri ne kadar fazla aşıyorsa (engelleyici tesirler ne kadar küçük, teşvik edici tesirler ne kadar büyükse) yabancı sermaye hareketi o kadar büyük olur, yabancı sermayeyi teşvik edici tesir engelleyici tesirleri ne kadar az aşıyorsa yabancı sermaye hareketi o kadar küçük olur. Bu düşünüş tarzı tersine de çevrilebilir: az gelişmiş bir ülkeye yabancı sermaye akımı fazlaysa o ülkede belirsizliklerin ve dış tasarruf eksikliğinin sermaye verimine nazaran hayli küçük olduğu söylenebilir (ve vice varsa). Türkiyeye yabancı sermaye akımı umulana ve diğer ülkelere nispetle azdır; öyleyse Türkiyede teşvik edici tesirin engelleyici tesirlerden büyük olduğunu, fakat engelleyici tesirlerin de hayli büyük olduğunu söyleyebiliriz.

Yukarda belli bir an için vardığımız sonuçları *gelişme süreci* için de tekrarlıyabiliriz. Bir ülke geliştikçe sermaye (emek ve tabii kaynaklara nispetle) bolluyor, verimi düşüyordu; ve yine, engelleyici tesirler sıfır bile olsa kâr haddi gelişmiş ülkelerdekine eşit olduktan sonra hiç bir yabancı sermaye bu ülkelere gitmiyordu. Buna mukabil bir ülke geliştikçe belirsizlikler azalıyor, dış tasarruflar artıyor, yani engelleyici tesirler azalıyordu. İşte, bir ülke gelişirken engelleyici tesirlerdeki azalış, sermaye verimindeki düşüşten daha hızlıysa yabancı sermaye hareketi hızlanacak, sermaye verimindeki düşüş engelleyici tesirlerdeki azalıştan daha hızlıysa yabancı sermaye hareketi yavaşlayacaktır. Fakat normal şekilde, gelişmenin ilk safhasında engelleyici tesirlerin daha hızlı düşeceği ve yabancı sermaye hareketinin hızlanacağı, bunu izliyen safhada sermaye veriminin daha hızlı düşeceği ve yabancı sermaye hareketinin yavaşlayacağı ve nihayet sermayenin verimi gelişmiş ülkelere engelleyici tesirler farkı kadar yaklaşıncaya yabancı sermaye hareketinin duracağı söylenebilir. Bu noktada engelleyici tesirler ne kadar küçükse az gelişmiş ülke sermaye birikimi bakımından gelişmiş ülkelere o kadar yaklaşmış olur.

### **Yabancı Sermaye Az Gelişmiş Ülkelerde Her Kesime Gelir mi?**

Yukarda az gelişmiş bir ülkeye yabancı sermaye akması için o ülkede yabancı sermayeyi teşvik edici tesirin yabancı sermayeyi engelleyici tesirleri aşması gerektiğini söylemiştik. Aynı koşul az gelişmiş ülke içindeki çeşitli kesimler için de geçerlidir. Yabancı sermaye az gelişmiş ülke içinde de teşvik edici tesirin büyük, engelle-

yici tesirlerin küçük olduğu istihsal kollarını seçer. İhraç malı olan ham maddeler istihsalinde mala olan talep yönünden bir belirsizlik olmadığı gibi, bu alan kârların transferi bakımından belirsizliğin asgariye indiği bir istihsal koludur. Yine, bu kesimde sermaye verimliliğinin diğer kesimlere nispetle daha düşük olması için hiç bir sebep yoktur. Öyleyse yabancı sermayenin az gelişmiş ülkelerde bu, ve benzer sahalara akması tabii bir şey olur.

Bu sonucu pekiştiren bir diğer sebep de şudur. Az gelişmiş ülkelerde ferdin verimliliği ve geliri düşüktür; geliri düşük olduğu nispette de başkasının malından o kadar az satın alabilir; bu, piyasanın küçük olmasına yol açar. İktisaden gelişmek için ferdin veriminin, gelirinin artması, bunun için de istihsalde daha fazla sermayenin kullanılması gerekir; fakat piyasanın küçük olması istihsalde daha fazla sermaye kullanılmasını önler. Talebi sınırlı (piyasa küçük) tek bir mal istihsalinde kullanılan yabancı sermaye bu fasit daireden kurtulamaz ve kendi talebini yaratamaz. Bunu pek bilinen bir misali ayakkabı endüstrisine yatırılan yabancı sermaye halidir. Bu yeni endüstride çalışanların bütün gelirlerini kendi imâl ettikleri mal üzerine harcamaları beklenemez; ekonomide fertlerin gelirleri düşük, piyasa küçük olduğu için diğer istihsal kesimlerinde çalışanların da bu endüstriyi kârlı hale getirecek bir talepte bulunmaları umulamaz. Yabancı sermayenin, talebi sınırlı yurt içi malların istihsalinde kârla çalışmak imkânlarından yoksunsa, piyasası geniş olan ihraç ham maddeleri kesiminde istihsalde bulunması tabii bir şey olur. (Yabancı sermayenin ihraç ham maddeleri koluna yatırım yapması ekseriya hoş görülmez ve yabancı sermayenin müstemleke metodlarıyla çalıştığı öne sürülür.)

### **Yabancı Yatırımları Sermaye - Kullanan Olması Beklenebilir mi?**

Burada sorulması gereken bir soru da şudur. Acaba yabancı sermaye yatırımlarında işçi başına sermayenin (az gelişmiş ülkedekine nispetle) çok yüksek olması beklenebilir mi? Yabancı sermayenin az gelişmiş ülkelere gelişinin sebebi, bu ülkelerde sermayenin (emek ve tabii kaynaklara nispetle) kıt, bu yüzden de veriminin yüksek olmasıdır demistik. Yabancı sermaye az gelişmiş ülkelere sermaye birimi başına işçi sayısı yüksek olduğu için gidiyorsa, az gelişmiş ülkelerde de sermaye birimi başına işçi sayısının yüksek (teşvik edici tesirin büyük) olduğu istihsal kollarını seçmesi ge-

rekir. Bu kesimler belirsizliklerin varlığı veya dış tasarrufların, yeterli talebin yokluğu (engelleyici tesirler) yüzünden cazip bir yatırım alanı teşkil etmiyorsa (bu alanlarda engelleyici tesirler teşvik edici tesirden büyükse veya teşvik edici tesir engelleyici tesirlerden diğer alanlara nazaran daha az büyükse) yabancı sermaye seçtiği iş kollarında (teşvik edici tesirin -belki- daha küçük, fakat engelleyici tesirler çok daha küçük olduğu için teşvik edici tesirin engelleyici tesirleri daha fazla aştığı alanlarda) sermaye birimi başına işçi sayısının büyük olduğu istihsal tekniklerini seçmeleri tabii bir şey olur.

Bizi aynı sonuca götüren bir başka sebep de şudur. Her müteşebbis en fazla kâr elde etmeye çalışır; kâr, müteşebbisin istihsalde elde ettiği varidat ile istihsal maliyeti arasındaki farktır; belli varidatta istihsal maliyeti ne kadar düşük olursa kâr da o kadar büyük olur; istihsalde iki istihsal âmilinin (emek ve sermaye) kullanıldığı varsayılabilir; az gelişmiş ülkelerde emek (gelişmiş ülkelere nispetle) ucuz olduğu için yabancı müteşebbisin istihsalde kendi ülkesine nispetle daha fazla emek kullanması, sermaye yerine emek ikame etmesi tabii bir şey olur. Ayrıca, az gelişmiş ülkelerde, istihsalde yabancı sermaye kullanımı engelleyici tesirler yüzünden her zaman belli bir riski gerektirdiği halde, istihsalde emek kullanımının böyle bir riski yoktur. Demek ki daha fazla emek - kullanan istihsal tekniğinden riski azaltıcı bir araç olarak yararlanılabilir. Yabancı sermaye ne kadar az riski göze alabiliyorsa, emek - kullanan istihsal tekniğinden de o kadar fazla yararlanır. Demek ki az gelişmiş ülkelerde yabancı yatırımların daha çok emek - kullanan, daha az sermaye kullanan olması için yeterli sebep vardır. Nitekim Türkiyede yerli sanayicilerin işçi başına yaptıkları ortalama yatırım miktarı 37 025 Türk lirası iken, 1964 yılı başına kadar yabancı sermayenin işçi başına yaptığı yatırım miktarının, bunun ancak biraz üstünde, 42 680 Türk lirası olması da bunu göstermektedir.

Şimdi *gelişme süreci içinde* yabancı sermayenin kullanacağı istihsal tekniğini de araştırabiliriz. Yabancı sermaye yatırımları arttıkça (az gelişmiş ülke geliştikçe) bu ülkede sermaye (emek ve tabii kaynaklara nispetle) bollaşır, sermaye birimi başına düşen işçi sayısı azalır. Bunun sonucu olarak da yeni gelen yabancı sermaye eskisine nispetle daha az işçi ile istihsalde bulunmak, daha fazla sermaye - kullanan istihsal tekniğini seçmek zorunda kalır. Yine, bir ülke geliştikçe piyasa da büyür, büyük bir piyasada sermaye - kullanan istihsal tekniklerinin yol açtığı firma - içi tasarruflar da bü-



yük olur. Aynı sonucu doğuran bir diğer sebep de şudur: bir ülke geliştikçe işçi başına sermaye artar; bu, işçinin veriminin ve ücretinin artmasına yol açar; fiyatı yükselen istihsal âmili yerine diğerlerini ikame etmek maliyeti düşürür; işte bu yüzden de bir ülke geliştikçe yabancı sermayenin daha fazla sermaye - kullanan istihsal tekniklerini seçmesi tabii bir şey olur.

### **Yabancı Sermayenin Emek - Kullanan İstihsal Tekniğini Seçmesi Az Gelişmiş Ülke İçin İyi Bir Şey midir?**

İlk bakışta şöyle zannedilebilir: iktisadî gelişmenin ilk safhalarında bulunan bir ülkenin en fazla muhtaç olduğu şey sermayedir; öyleyse yabancı sermayenin de en fazla sermaye - kullanan teknikleri seçmesi istenir bir şey olmalıdır. Aslında böyle bir düşünüş şekli, meselenin iki yüzünün iyice ayırt edilmemesinden doğmaktadır. *Belli istihsalde bulunacak* yabancı sermaye yatırımının daha fazla sermaye - kullanan olması isteniyorsa, böyle bir istek haklı sebeplere dayanır, çünkü az gelişmiş ülkeye ne kadar fazla sermaye girerse o ülkede verimin ve gelirin artma ihtimali o kadar artar. Eğer yabancı yatırımların daha fazla sermaye kullanan olması isteği ile az gelişmiş ülkeye girecek *belli* yabancı sermayenin yalnız bir veya birkaç istihsal kolunda toplanması ve sermaye - kullanan istihsal tekniklerini benimsemesi kastediliyorsa, böyle bir inanışın haklı sebeplere dayanması bazı şartların gerçekleşmesine bağlıdır. *Tam rekabet şartları* altında, *belli miktarda* yabancı sermaye ister sermaye - kullanan, ister emek - kullanan istihsal tekniğini benimsesin, bütün ülke bakımından işçi başına sermayeyi aynı oranda arttırır ve bu bakımdan birbirine üstün oldukları söylenemez. Fakat sermaye - kullanan istihsal tekniği belli yabancı sermayenin daha az istihsal kolunda, emek - kullanan istihsal tekniği ise daha fazla istihsal kolunda kullanılmasına imkân verir, ve sadece bu olay emek - kullanan istihsal tekniklerini tercih etmek için yeterli bir sebep olabilir. Yukarda, bazı hallerde sermayenin bir tek istihsal kolunda kendi talebini yaratamadığını ve bu gibi istihsal kollarına yabancı sermaye yatırılmadığını söylemiştik. Fakat böyle bir yatırım yapılsaydı, bu yatırım kârlı olmadığı halde, burada çalışanların elde ettikleri geliri harcamaları diğer kesimlerin talebini ve kârını arttıracaktı. İşte, tek tek yapılırsa kârsız olacak bir çok yatırım aynı anda bir çok kesimde yapılırsa, her yatırım diğerlerinin talebini ve kârını arttırabilir ve bütün yatırımlar kârlı hale gelebilir. Demek ki

belli yabancı sermayenin tam rekabet şartları altında (veya daha genel bir terimle firma - içi tasarrufların bulunmadığı hallerde) yaygın şekilde, emek - kullanan istihsal tekniğini seçmesi istenir bir şeydir.

Tam rekabet faraziyesi bırakılır ve yabancı sermayenin *ekstrik rekabet şartlarında* istihsalde bulunduğu farzedilirse, *belli* yabancı sermayenin *daha az* endüstride toplanması yabancı sermaye ve az gelişmiş ülke yönünden istenir bir tesir doğurabilir. Tam rekabet şartları altında, belli talep strüktüründe geniş çap istihsal firma - içi tasarruf yaratmadığı halde eksik rekabet şartları altında yapılabilir ve bu şekilde elde edilen iç tasarruflar (istihsal maliyeti ve nihai mal fiyatındaki düşmeler), yabancı sermaye daha çok endüstriye dağılsaydı doğacak olan *manzom* dış tasarrufları aşabilir. Yine, az gelişmiş ülkelerde eksik rekabet şartları hâkim olduğuna göre, belli yabancı sermayeden doğacak sosyal faydanın, bu yabancı sermayenin yol açacağı iç ve dış tasarrufların bir fonksiyonu olduğu ve belli yabancı sermayeden maksimum sosyal faydayı sağlayacak bir endüstriler arası dağılımın bulunduğu düşünülebilir. Borçlanan devletse böyle bir yatırım örneğini gerçekleştirebilir, diğer hallerde böyle bir yatırım örneğinin gerçekleşmesini kolaylaştıracak bazı tedbirler alabilir.

### **Yabancı Sermayenin Endüstri - İçi ve Endüstri - Dışı Etkileri**

Yukarda, yabancı sermayenin bu sermaye ile birlikte istihsale katılanların gelirini arttırdığını ve artan gelirin (dış tasarruflar yoluyla) diğer kesimlerin mallarına olan talebi arttırdığını söylemiştik. Yabancı sermaye, istihsalinde kullanıldığı malın ham ve ara maddelerinin satın alınmasına yol açtığı için de bazı kesimlerin mallarına olan talebi artırır. Yabancı sermaye diğer kesimlerin talebini arttırdığı gibi maliyetini de düşürebilir: yabancı sermaye kullanılarak istihsal edilen malın fiyatı yabancı sermayenin bu kesimde istihsalde bulunmasından sonra düşüyorsa (firma içi tasarruflar varsa), bu malı istihsal ettikleri malın ara maddesi olarak kullanan kesimlerin maliyeti düşer.

Yabancı sermayenin gelmesiyle, yabancı sermayenin istihsalde bulunduğu kesimde maliyeti arttırıcı ve azaltıcı çeşitli etkenler ortaya çıkar. Yabancı sermaye bu kesimde diğer firmalarla vasıflı işçi, toprak gibi istihsal âmilleri için rekabet eder ve bu firmaların maliyetlerini yükseltebilir. Buna mukabil mevcut firmaların mali-

yetini kısıcı bazı dış tasarruflar sağlıyabilir. Meselâ maden çıkaran bir yabancı firma yeraltı sularının bir kısmını çekiyorsa, bu, diğer firmaların çekmek zorunda oldukları yeraltı suyunu azaltır ve diğer firmaların maliyetini düşürür. Yabancı sermaye girdiği istihsal kolundaki firmaların maliyetini değiştirdiği gibi varidatını da değiştirebilir. Nitekim yabancı sermayenin istihsale katıldığı kolda ek-sik rekabet şartları hâkimse yabancı sermaye o istihsal kolunda nihâî mal fiyatlarının ve diğer firmalar varidatının düşmesine yol açabilir.

Genel olarak, yabancı sermayenin istihsale katıldığı iş kolu ne kadar küçükse, dış tasarruflara nispetle endüstri - içi istenmiyen tesirler de o kadar küçük olur. Sınır olarak, yabancı sermaye eskiden hiç istihsal edilmeyen bir malın istihsalinde kullanılıyorsa endüstri - içi istenmiyen tesirler sıfır olur. Tek tek yatırımlar göz önüne alındığı zaman endüstri - içi zararlar bulunsa bile, bütün yatırımlar göz önüne alınınca karşılıklı dış tasarrufların her firma için endüstri - içi zararları aşmaması için hiç bir sebep gösterilemez.

### **Kârlar, İstihdam, Gelir Dağılımı**

Yurt içi tasarrufla finanse edilen yatırımlar gibi yabancı yatırımlar da (belli bir süre sonra) kârları düşürür. Fakat başlangıçta kârların düşmesi değil işsizlerin azalması beklenebilir. Bu süreç şöyle gelişir. Dış tasarruflar kârı arttırır, kârın artması yatırımları arttırır, yatırımların artması işsizleri azaltır. Dış tasarrufların kârları arttırıcı tesirini destekliyen bir olay da şudur: dış tasarruflar kârları arttırdığı halde ücretleri etkilemez, çünkü az gelişmiş ülkede (açık, gizli) yeteri kadar işsiz vardır; ücret bir maliyet unsuru olduğuna göre, bu kârların artmasını gerektiren yeni bir sebeptir. Demek ki gelişmenin ilk safhasında yabancı sermaye az gelişmiş ülkeye akarken, yukarda bahsettiğimiz engelleyici tesirlerdeki azalma yanında dış tasarrufların ve ücretlerin kârları arttırıcı tesiri de sermaye gelirinin yükselmesini sağlar. Bu süreç sırasında bir hadden sonra munzam emek talebi ücretlerde yükselme temayülü yaratmaya başlar; bu temayülü destekliyen bir sebep de gelişme süreci içinde işçi başına sermaye miktarının artmasıdır. Aynı sebep sermaye gelirlerini de azaltan bir sebeptir; çünkü işçi başına sermaye artıyorsa, sermaye birimi başına işçi azalıyor demektir, bu da sermaye veriminin ve gelirinin düşmesini gerektirir; ücretlerin daha hızlı artma temayülü bu hareketi şiddetlendirir. Nihayet ücretler dü-

şüp kârlar yükselirken öyle bir noktaya varıldığı düşünülebilir ki bu noktada az gelişmiş ülke yabancı sermaye için cazip olmaktan çıkar ve yabancı sermaye akını durur (4, 6, 10).

Şimdi, şimdiye kadar vardığımız bazı sonuçları özetleyebiliriz:

- (a) *Sermaye hareketleri dünya istihsalini arttırır, çünkü sermaye az verimli olduğu yerlerden çok verimli olduğu ülkelere akmaktadır.*
- (b) *Sermaye hareketleri ülkeler arasında gelir farkını azaltıcı bir tesir yaratır; çünkü fakirliğin sebebi emek ve tabii kaynaklara nispetle sermayenin kat olmasıdır, sermaye hareketleri ise böyle ülkelere yönelmektedir.*
- (c) *Sermaye hareketleri her ülkede gelirin bölüşümünü değiştirir, gelirler arasındaki farkı azaltır. A ülkesinden B ülkesine sermaye akımı varsa, bu, A ülkesinde sermayenin azalmasına, veriminin ve gelirin yükselmesine, işçi başına sermaye miktarı azaldığına göre ücretlerin düşmesine yol açar; B ülkesinde ise, ters yönde işliyen aynı sebepler yüzünden sermaye geliri düşer, ücretler yükselir.*
- (d) *Sermaye akımı devam ettikçe sermaye akımını doğuran sebepler küçülür.*
- (e) *Sermaye akımının durduğu (teorik) denge noktasında sermaye çeşitli ülkeler arasında öyle dağılır ki her ülkede sermayenin marjinal etkinliği birbirine eşit olur. Bu noktada herhangi bir sermaye hareketi dünya istihsalini azaltır, ülkeler arasında ve her ülke içinde gelir farkını arttırır.*

İlk dört sonuç her halde geçerli olduğu halde, sonuncu sonuç ancak hiç bir sürtünmenin olmadığı, teorik ve ideal sermaye dağılımı ile ilgilidir.

### **Sermaye Hareketlerinin Alternatif Maliyeti**

Burada, sermaye hareketlerinin, yukardaki sonuçları doğuracak diğer istihsal âmil hareketlerinden daha etkin olup olmadığı sorulabilir. Toprak hareketsiz istihsal âmilidir; ülkeler arasında hareketi, ancak üzerinde yetişen ürünün mübadelesiyle mümkündür. Buna mukabil, az gelişmiş ülkeden çok gelişmiş ülkeye emek akımı, çok gelişmiş ülkeden az gelişmiş ülkeye sermaye akımınıninkine eşdeğer so-

nuçlar doğurur. Emek akımı sonucunda gelişmiş ülkede ücretler düşer, sermayenin verimi ve geliri yükselir; az gelişmiş ülkede sermaye verimi ve geliri düşer, ücretler yükselir; her iki halde de ülkeler arasında ve her ülke içinde gelir farkı azalma temayülü gösterir. Az gelişmiş ülkeden giden işçiler işsizse, bu, az gelişmiş ülkede tasarrufun ve sermaye birikiminin de artmasına yol açar; çünkü bunların gitmesi millî geliri değiştirmedigi halde istihlâki azaltır. Fakat sermaye hareketlerini ters yöndeki emek hareketlerine tercih etmek için bazı sebepler gösterilebilir : (a) herşeyden önce emeğin hareketinin sosyal ve iktisadî maliyeti sermayeninkine nazaran daha yüksektir, (b) sınırlar bir kere emeğin hareketine açılınca ilk gidenlerin vasıflı işçiler olması pek muhtemeldir, bu da geride kalanların verimliliğini fazlasıyla düşürebilir, (c) gelişmiş ülkeler yeterli yatırım mahreci sıkıntısı çekerler; bu ülkelerin emek ithali tam istihdamı sürdürmeyi güçleştirdiği halde sermaye ihracı bunu kolaylaştırabilir; bunun için de gelişmiş ülkeler ekseriya emek ithalini sıkı tazyitlerle kapamışlardır.

Yabancı sermayenin bu üstün taraflarına mukabil, sermaye hareketlerini güçleştiren bazı engeller de vardır. Gelişmiş ülkeler bakımından bu engellere değinmiş, bu arada az gelişmiş ülkelerdeki belirsizliklerden ve dış tasarrufların yokluğundan bahsetmiştik. Az gelişmiş ülkeler bakımından yabancı sermayenin istenirliğini azaltan önemli bir sebep şudur: emek akımı gelecek devreler için hiç bir yük yüklenmediği halde sermaye akımı gelecek devreler için bir faiz yükü yükler ve ana borcun ödenmesini gerektirir; bu, az gelişmiş ülkenin gelecek devrelerdeki istihsalinden daha az istihlâk edebilmesi demektir. Zaten yatırımın yurt içi finansmanı ile yabancı ülkelere finansmanı arasında esas fark budur: yurtiçi finansman istihlâkin şimdi kısılmasını gerektirir, ilerde artmasını sağlar; yabancı ülkelere finansman istihlâkin şimdi aynı kalmasını sağlar, ilerde kısılmasını gerektirir. Bu gözlemden varılabilecek genel bir sonuç şudur: yabancı sermaye, gelişmeyi gerçekleştirmek için istendiğine göre öyle verimli olmalıdır ki, gelecek devrelerde istihlâk kısıldığı zaman da fert başına istihlâk, yabancı sermayenin gelmesinden önceki istihlâkten büyük olmalıdır. Yine varılacak bir sonuç şudur: yabancı sermayenin doğurduğu gelir akımının, mevcut istihlâk sığasının genişlemesine veya doğum haddinin yükselmesine yol açması önlenemezse, gelişme gerçekleşmeyeceği gibi ilerki devrelerde fert başına istihlâk azalır. Böyle bir durum harp masrafla-

rının dışardan borçlanma ile finanse edilmesine ve yükünün gelecek nesillere aktarılmasına eşdeğer olur.

Yabancı sermayenin istenirliğini azaltan önemli bir sebep de, yabancı yatırımların az gelişmiş ülkenin ihraç ham maddeleri kesiminde toplanmasıyla ilgilidir. Yabancı yatırımlar «gıda ve ham maddeler ihracı üzerinde ihtisaslaşırlar; böylece az gelişmiş ülkeleri vaktiyle sanayileşmiş ülkelerde sanayinin daha da temerküzüne iştirak ettirirler...» (12, s. 477). Bu kesimlerde yapılan yabancı yatırımlar, yatırımın ikinci ve birbiri üzerine yığılan tesirlerini yatırım yapan ülkeye naklederler. Yabancı sermaye az gelişmiş ülkelerin bu kesimlerindeki yol, liman, enerji gibi sınırlı dış tasarrufların kullanımında yerli sermaye ile rekabete geçtiği için de yurtiçi istihsalin azalmasına yol açabilir. Yine, tarım kesimi teknik yeniliklerin, iç ve dış tasarrufların en küçük olduğu bir alandır, bu alandaki yatırımların gelişmeyi harekete geçirecek yeterli kuvvetler doğurması beklenemez. Nihayet, dış ticaret haddinin zaman içinde ham madde ihracatçısı ülkeler aleyhine dönmesi de, bu kesimlerdeki yatırımların uzun sürede verimini azaltan bir sebeptir. Demek ki yabancı yatırımlar ne kadar ihraç malları kesiminde toplanıyorsa yabancı sermayenin istenirliği o kadar azalmaktadır.

Son olarak şu sorulabilir: yabancı sermaye gelsin mi, gelmesin mi? İktisatçı ancak, *belli* yabancı sermayenin *belli* istihsal kolunda sosyal maliyet ve hasılasını hesaplayabilir, ancak iktisadî bakımdan iyi veya kötü yargısına varabilir. Ama bir gelişmenin gelişme olduğunu daha büyük bir kolaylıkla söyleyebilir: gelişme isteniyorsa, bu ya içten ya dıştan finanse edilmelidir; gelişmeyi isterken iç tasarrufu arttıracak yollara istihsale teşviki kırar diye, yabancı sermayeye milliyetçi duygularla itiraz etmek bir gelişmedir ve sık rastlanan bir gelişmedir. Şu da sorulabilir: gelişme için iç ve dış tasarruf bir alternatif midir? Ya da bir ülke gelişmeyi gerçekleştirmek için nasıl iç tasarruflarına güvenebilirse, aynı şekilde *sadece* yabancı sermayeye güvenebilir mi? Bir ülkenin sadece yabancı sermaye hareketleri yardımıyla gelişebileceğini teorik olarak kanıtlamak güçtür; fakat genellikle az gelişmiş ülkelerde engelleyici tesirler büyüktür, yabancı sermayenin tercih ettiği kesimlerde büyüme yaratıcı etkenler küçüktür, sadece sermaye hareketleri ile gelişmiş bir ülke göstermek de güçtür.

## BİBLİYOGRAFYA

1. ADLER, J. H., «The Fiscal and Monetary Implementation of Development Programs,» *American Economic Review*, XLII (May 1952), 584 - 601.
2. BROWN, W. A., «Treaty, Guaranty and Tax Inducements for Foreign Investments,» *American Economic Review*, XL (May 1950), 486 - 95.
3. BUCHANAN, N. S., and ELLIS, H. S., *Approaches to Economic Development*, New York, The Twentieth Century Fund, 1955, Chaps. XVI, XVII.
4. HECKSHER, E., «The Effects of Foreign Trade on the Distribution of Income,» *Ekonomisk Tidskrift*, XXI (1919), 497 - 512. American Economic Association, *Readings in the Theory of International Trade* (Philadelphia, Blakiston Co., 1949) içinde s. 272 - 300.
5. HIGGINS, B., *Economic Development*, New York, W. W. Norton, 1959, Chap. XXV.
6. KURIHARA, K. K., «Foreign Investment and Full Employment,» *Journal of Political Economy*, LV (1947), 459 - 64.
7. MARSH, D. B., *World Trade and Investment*, New York, Harcourt, Brace and Company, 1951, Chaps. V, VI, XXX.
8. NURKSE, R., «Some International Aspects of the Problem of Economic Development,» *American Economic Review*, XLII (May 1952), 571 - 84.
9. POLAC, J. J., «Balance of Payments Problems of Countries Reconstructing with the Help of Foreign Loans,» *Quarterly Journal of Economics*, LVII (February 1943), 208 - 40.
10. SAMUELSON, P. A., «International Trade and Equalization of Factor Prices,» *Economic Journal*, LVII (June 1948), 163 - 85.
11. SAMUELSON, P. A., «International Factor - Price Equalization Once Again,» *Economic Journal*, LIX (June 1949), 181 - 98.
12. SINGER, H. W., «The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries,» *American Economic Review*, XL (May 1950), 473 - 86.
13. STOLPER, W. P., and SAMUELSON, P. A., «Protection and Real Wages,» *Review of Economic Studies*, IX (November 1941), 58 - 73. *Readings in the Theory of International Trade* içinde s. 333 - 57.
14. TARSHIS, L., *International Trade and Finance*, New York, John Wiley and Sons, Inc., 1959, Section IV, V.
15. UNITED NATIONS Economic Commission for Asia and the Far East, Committee on Industry and Trade, Second Session, *Foreign Investment Laws and Regulations in the ECAFE Region*, Bangkok, March 1950.

16. VINER, J., *International Trade and Economic Development*, Glencoe (Illinois), Free Press, 1952, chaps. I - III.
  17. WU, Yuan-Li, «Government Guarantees and Private Foreign Investment,» *American Economic Review*, XL (March 1950), 61 - 74.
  18. WU, Yuan-Li, «International Capital Investment and the Development of Poor Countries,» *Economic Journal*, LVI (March 1946), 86 - 102.
-



**YENİ ANAYASA'YA GÖRE BÜTÇENİN TASDİKI**  
**ve**  
**BU SİSTEMİN TENKİDİ**

*Doç. Dr. Selâhattin TUNCER*  
Eskişehir İktisadî ve Ticarî İlimler Akademisi  
Öğretim Üyesi

**G İ R İ Ő**

Devlet bütçesinin kronolojik oluş seyrine göre, bütçenin görüşülüp onaylanması ikinci merhaleyi teşkil etmektedir. Buna göre Hükümet tarafından hazırlanan bütçe tasarısı müzakere ve tasdik edilmek için meclise sevk olunur. Bu ameliye tek ve çift meclisli memleketlerde oldukça farklı şekilde cereyan eder. 1924 tarihli Anayasa tek meclisli sistemi kabul ettiği için bütçenin onaylanması nisbeten basit ve tek safhalı bir ameliye idi. 1961 tarihli yeni Anayasa çift meclisli sistemi getirdiği için bütçenin müzakere ve kabulü tamamen değişmiş bulunmaktadır.

Yeni Anayasa'ya göre Devlet bütçesinin Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunda görüşülüp onaylanması ne şekilde cereyan etmektedir? Bu sistem başarı ile uygulanabilmekte midir? Şayet uygulanamıyorsa aksayan noktalar nelerdir? İşte bu etüd çerçevesi içinde yukardaki sorulara cevap vermeye çalışacağız. Bu arada asıl konuya girmeden önce, teorik açıdan bütçenin görüşülüp onaylanması ile ilgili mes'eleleri ana hatları ile inceleyip sonra da memleketimizdeki uygulamaya geçeceğiz.

**I — BÜTÇENİN TASDİKİNİN MAHİYETİ**

Etüdümüze bütçe tasdikinin mahiyetini açıklamak suretiyle başlamak yerinde olacaktır. Bilindiği gibi, oluş seyrine göre bütçe dört safhadan geçmektedir. Bunlar bütçenin *hazırlanması*, *tasdiki*, *icrası* ve *kontrolü* şeklinde sıralanmaktadır. Dikkat edilecek olursa, bütçenin tasdiki kronolojik sırada ikinci merhaleyi teşkil etmektedir.

İkinci merhaleyi Cezmi Erçin «*Bütçenin tasdiki*» başlığı altında incelemekte ve hükümetçe hazırlanan bütçe projesinin teşrii mecliste ne gibi tetkikata tâbi bulunduğu, nasıl *tetkik, müzakere ve tasdik* edildiği bahsi üzerinde durmaktadır. Prof. Sıddık Sami Onar, bu kanuyu «*Tetkik ve kabul safhası*» başlığı altında incelemektedir. Bu müellife göre, bu safhada bütçe hukukî varlığını almakta ve tekemmül etmektedir. Bütçenin hukukî bir tasarruf haline gelmesi ve varlık iktisap etmesi için lâzım gelen iradeyi izhar edecek olan Millet Meclisidir. Bütçe Mecliste önce bir *tetkik*, sonra da  *kabul safhası* geçirir. Bütçe kabul ile şekli bir kanun halini alır; hukukî bir mevcudiyet iktisap eder ve mer'iyet mevkiine geçer. Prof. Dr. Nihad Sayâr buna «*Bütçenin müzakere ve tasdik safhası*» demektedir. İcra kuvveti tarafından hazırlanan bütçe tasarısı müzakere ve tasdik edilmek üzere teşriî kuvvete teslim olunmaktadır. Fransız âmme hukukçusu ve maliyecisi Maurice Duverger Malî Müesseseler adlı eserinde bütçenin oluş seyrini bütçenin düzenlenmesi ve uygulanması şeklinde iki ana bölüme ayırmakta, bütçenin hazırlanması (l'établissement du budget) ve *parlamento tarafından oylanması* (le vote du budget par le parlement) nı birinci bölümünde incelemektedir. Böyle ikili bir ayırım, daha basit ve kavranması daha kolay olmaktadır.

Bu açıklamalar da gösteriyor ki, bütçe kabulü, tasdiki ve oylanması şeklinde ifade olunan prosedür, müelliflerce terminoloji bakımından değişik şekilde ele alınmaktadır. Kanaatimizce bütçenin bu safhası, birbirinden ayrı üç kademeli bir oluş seyri takip etmektedir :

1) *İnceleme* : Hükümetçe hazırlanan bütçe tasarısı yasama organına takdim edildikten sonra doğruca bütçe komisyonuna sevk edilir ve tasarı burada mütehassıs kimseler tarafından tetkik olunur. Projenin komisyonda tetkik ve müzakere olunması, hemen bütün memleketlerin mevzuatında kabul edilmiştir. Bu inceleme sırasında, komisyon hükümet ve yetkililerden izahat alabilmektedir.

2) *Bütçenin parlamento umumî hey'etinde müzakere ve kabulü* : Bütçe şeklen bir kanun olduğu için, tıpkı diğer kanunlar gibi meclis umumî hey'etinde müzakere ve onaylandıktan sonra kabul edilir. Yalnız mahiyeti itibariyle bütçe tasarısının umumî hey'ette müzakeresi, gereken sür'ati temin maksadiyle, özel usullere tâbi tutulmaktadır. Bu ara milletvekillerinin tâdil ve söz hakkı kısılmakta ve bütçe tek müzakereye tâbi olmaktadır.

3) *Neşir ve ilân* : Devlet başkanları (Cumhurbaşkanı veya kral) diğer kanunlarda olduğu gibi, bütçeyi neşir ve ilân ederler. Ekseri memleketlerde cumhurbaşkanlarının kanunları veto hakkı olduğu halde, bu usulün tek istisnasını bütçe kanunları teşkil etmektedir. Devlet başkanlarının bütçeyi reddetme hakları yoktur; bunu neşir ve ilân etmeye mecburdur.

İşte *bütçenin tasdiki* denildiği zaman, bu üç ameliyeyi içine alan bir safhayı anlamak lâzım gelecektir. Bu bakımdan tasdik terimi pek yerinde değildir<sup>1</sup>. Gerçek durumu ifade bakımından «*müzakere ve kabul*» maksada daha elverişli ise de, tasdik terimine alışıldığı için kolayca bırakılamamaktadır.

## II — BÜTÇENİN TASDİKİNİN PRENSİPLERİ

Meclislerde bütçenin görüşülüp onaylanması demokratik usullere göre cereyan eder. Ancak otokratik ve totaliter idarelerde Meclislerin bütçeyi tasdik hakkı tahdit edilmiş veya kaldırılmıştır.

Aslında bütçeyi tasdik hakkı millete ait olup, bu hak yasama organları tarafından milleti temsilen kullanılmaktadır. Bu sebeple hazırlanan bütçe tasarısının meclis veya meclislerce incelenip müzakere edilmesi gelenek halini almıştır. Fakat bugün bütçenin hükümetler tarafından hazırlanarak meclislere sunulması ve meclisin de bütçe üzerinde istediği gibi tasarruf etmesi ve hattâ bunu reddetmesi hakkına sahip olması ancak uzun ve güç bir mücadele sonunda mümkün olabilmektedir.

Bütçenin tasdikine ait usuller, siyasî bünyeye, tek veya çift meclis sistemine göre memlekette memlekete az çok değişiklikler göstermekle beraber, bütçenin tasdikine ait ana prensip ve kaideler az çok müsterektir ve değişmemektedir. Şöyle ki, bütçe tasarısını hükümet hazırlar. Tasarı bütçe komisyonunda esaslı bir incelemeğe tâbi tutulur. İnceleme sonunda komisyon metni meclis umumî hey'etine sunulur. Kabul edilerek neşir ve ilân olunur. Bundan sonra diğer kanunlar gibi, yürürlüğe girer.

1) Türk Hukuk Lûgatında *tasdik* (ratification) «Bir hukukî muamelemin, teğrif, kazaî ve idarî bir kararın doğruluğunu veya kanuna uygunluğunu beyan etmektir» şeklinde tarif edilmektedir. Aslında bütçe hukuku sahasında, bu tarifte gösterildiği şekilde bir tasdik ameliyesi bahis konusu değildir.

Bütçenin müzakere ve kabulünde de bazı prensip ve kaidelerin bulunduğunu unutmamak lâzımdır. Bunları üç grup etrafında toplamak mümkündür:

### 1) İcradan Evvel Tasdik Kaidesi :

Bütçenin kaideten malî yılın girmesinden önce kabul edilmesi lâzım gelmektedir. Bütçe, giderlerin yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına yetki veren bir kanun olduğu için, malî yıldan önce tasdiki gerekmektedir. İşte bu zaruret yani bütçenin malî yıl girmezden önce kabulüne «*icradan evvel tasdik kaidesi*» denilmektedir. Şayet bütçe malî yıl girmeden önce tasdik edilmezse kamu hizmetlerinin durması sonucu hasıl olur. Buna mahal kalmaması için bütçenin bir an evvel tasdiki ve yürürlüğe konulması gerekmektedir. Bazı memleketlerde bu kaideye, değişik bir nâs olarak riayet edilir.

Yıllık tasdik prensibinin tam olarak uygulandığı bir memlekette, bütçe süresi içinde tasdik olunmazsa yapılacak muamele bakımından üç ihtimal mevcuttur.

a) Müddeti sona eren bütçenin yeni yıl içinde de uygulanmasına devam edilir. Buna *temdit usulü* de denilmektedir.

b) Meclis *avans kanunları* kabul eder ve harcamalar buna göre yapılır.

c) Yahut *muvakkat bütçe* kabul edilir. Birçok memleketlerde tasdikin gecikmesi üzerine muvakkat bütçelere gidilmiştir. Bizde 1931 ve 1932 yıllarında bütçe geciktiği için muvakkat bütçeler yapılmıştır.

### 2) Giderlerin Gelirlere Takaddümü Kaidesi<sup>2</sup> :

Devlet bütçelerinde, umumiyetle gider bütçesinin görüşülmesi ve onaylanması gelir bütçesinden önce gelmektedir. Bu, kamu malîyesinin özünden doğan bir kaidedir. Bütçe kanunlarının birinci mad-

2) Giderlerin gelirlere tekaddümü kaidesi münhasıran Devlet bütçesi için bahis konusudur. Kamu hizmetlerinin görülmesi zarurî olduğu ve aksaması da mahzurlar doğurduğu için Devlet önce giderlerini tesbit etmekte ve buna göre gelir kaynağı aramaktadır.

desi ödeneğe; ikinci maddesi de gelirlere aittir. Parlâmentolarda bütçe görüşmeleri yine kaideten giderlerden başlamaktadır.

Giderlerin, gelirlere önce gelmesi, maliye teorisine de uygun düşmektedir. Bilindiği üzere Devlet bir takım kamu hizmetleri ifa etmekle görevlidir. Bunlar için harcamalar yapar. Hizmetin görülmesi Devletin parası olmasından ileri gelmez, bilâkis Devlet bu hizmetleri yapmak zorundadır. Bu mecburiyet dolayısıyla, Devlet harcamaları karşılayacak gelir arar; gelirlerin toplanması bu yüzden haklı ve meşrudur. Sırf bu zaruretlere yüzünden kamu maliyesinde gider, gelire tekaddüm eder.

Yapılacak hizmete göre giderler tesbit edildikten sonra buna karşılık aramak lâzımdır. Şüphesiz ki, giderler sınırsız değildir. Kamu masraflarının da bir sınırı, bir azamisi vardır ki, bunun azamî haddi millî gelirdir. Devlet, ifası millî takatı aşan hizmet yaratamaz ve bunun için gelir toplayamaz. Böylece gelirlerin azamî haddi, giderlere sınır çizmektir.

### 3) Giderlerin Tahsisi Kaidesi :

Bütçe prensipleri arasında tahsis prensibi ile bunun değişik şekilleri incelenmektedir. Şimdi de bütçe tasdiki bakımından giderlerin tahsisi üzerinde kısaca durmak istiyoruz.

Daha sonra da göreceğimiz gibi gider bütçesinin *bölüm bölüm*<sup>3</sup> görüşülmesi ve kabulü esastır. Bu suretle meclis gider bölümleri üzerinde iradesini açıklamış olmaktadır. Gider bölümleri hangi hizmete ait ise, ödeneğin o hizmete sarf olunması gereklidir. Hükûmetler bu kaidenin aksine hareket edemezler. Şayet bölümden bölüme aktarma yapılmasına lüzum hasıl olursa meclise başvurularak onun

Mahallî İdareler (İl özel idareleri, belediye ve köyler) bütçelerinde ise giderlerin gelirlere tekaddümü kaidesi uygulanmamakta bilâkis bunun tersi bahis konusu olmaktadır. Yani mahallî idareler bütçesinde gelirler giderlere tekaddüm etmektedir. Bunun sebebi mahallî idarelerin bir kanunla kendilerine yetki verilmedikçe yeni gelir kaynakları ihdas edememeleridir. Bu bakımdan gelirler belirli ve mahdud olunca, giderlerin de bu gelire göre tesbiti gerekir. Yine bu esâsın tabii bir neticesi olarak mahallî idareler bütçelerinin denk hazırlanmış olması şarttır. Bu konudaki açıklamalar için şu esere bakılmalıdır. İsmail Hakkı Ülkmen: *Mahallî İdareler Maliyesi*, Ankara 1960, s. 290, 447 ve 514.

3) 1964 mali yılı Bütçe kanununda gider tasnifinde yapılan reform sırasında *fasıl* tâbiri kaldırılmış bunun yerine *bölüm* tâbiri konulmuş; buna mukabil *maddeler* aynen muhafaza olunmuştur.

müsaade ve tasvibini almak lâzım gelir. Her bölüm *maddeleri* ihtiva eder. Maddeler meclisce tasdik edilmez. Meclis bölüm toplamını kabul etmek suretiyle, bölüm yekûnu tutarında hükûmete ödenek vermiş olmaktadır. Böylece bir bölüm içindeki maddeler arasında meclise gitmeden hükûmetçe *aktarma* yapmak kabildir. Gider bütçesinin bu şekilde *bölüm bölüm* kabul ve onaylanması; kabul edilen ödenğin mutlaka o bölümde yazılı hizmet için kullanılması işleminde *giderlerin tahsisi kaidesi* denilmektedir. Gelirler için böyle bir kaide yoktur. Aksine devlet gelirlerinin tümü, giderlerin bütünü mü karşılar. Muayyen gider için muayyen bir gelir ayrılması usulü, modern bütçe uygulamasında terkedilmiştir.

### III — TEK VE İKİ MECLİSLİ MEMLEKETLERDE BÜTÇENİN TASDIKI

Medenî memleketlerin *parlamento sistemleri* incelenecek olursa iki usulün uygulandığı görülmektedir. Bunlardan ilki *tek meclis sistemi* olup millî egemenlik bir tek meclisin uhdesinde toplanmıştır. İkinci ise, «bicameralisme» denilen rejimdir ki, bunda *çift meclis* hâkimdir ve millî irade bu iki meclis arasında muayyen ölçüde taksim olunmaktadır. «Bicameralisme» sisteminin Batı demokrasi-lerinde oldukça eski ve derin kökleri vardır ki, bu konunun teferruatı Anayasa hukukunda teferruatlı şekilde incelenmektedir. İki meclis sistemi İngiltere'de Avam Kamarası, Lordlar Kamarası, Amerika'da Temsilciler Meclisi, Senato, Türkiye'de Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu gibi isimler almaktadır.

Bütçenin tasdiki, her memlekette yasama organına ait bir haktır. Fakat yukarıda açıkladığımız gibi, birçok memleketlerde yasama görevi bir değil iki meclise taksim olununca bütçenin görüşülüp onaylanması da karışık ve halli güç bazı mes'eleler ortaya koymaktadır. Memleketimizde de yeni Anayasa ile iki meclis sistemi kabul edildiğine göre, iki meclisli memleketlerde bütçe tasdikinde meclislerin karşılıklı hak ve selâhiyetlerinin nelerden ibaret olduğunun incelenmesi önem kazanmıştır.

Çeşitli isimler alan bu meclisler teşriî (yasama) konularda eşit yetkilere sahip oldukları halde, tatbikatta ekseri memleketlerde, bütçe mes'elesinde ve malî konularda eşit olmayan yetkilere sahiptirler. Şöyle ki, Millet Meclisi veya Temsilciler Meclisi, Senato veya Âyana nazaran bir takım üstünlük ve imtiyazlara sahip bulun-

maktadır 4. Bu üstünlük bazı memleketlerde yalnız *önce tasdik hakkı* şeklinde tecelli ettiği halde, bazılarında bundan çok daha ileriye gidilerek, Millet Meclisleri tasdik konusunda ikinci meclise nazaran *çok daha geniş yetkilerle* tehziz edilmiştir. Bu farkın sebebini tarihî olaylarda, meclislerin teşekkül tarzlarının gelişmesinde aramak lâzım gelecektir. Millet Meclisleri tek dereceli seçimle gelip halkı temsil ettiği halde, senato veya âyan tarihte umumiyetle muayyen bir asılzade sınıfının veya hükümdarın nasbettiği kimselerden teşekkül etmiştir. Osmanlı İmparatorluğunda Âyan Meclisi tamamen *mansup* (tâyin edilmiş) âzadan teşekkül ettiği gibi, İngilterede de *Lordlar Kamarası* kısmen ırsî, kısmen de Kral tarafından seçilen âzadan terekküp etmektedir. Böylece milleti ve millî iradeyi temsil etmeyen bir topluluğa malî konularda tam yetki vermek mahzurlu görülmüş ve tatbikatta ikinci meclislerin bütçe tasdik selâhiyetleri kısıtlanmıştır. Mamafih iki meclisli memleketlerde bu ara Türkiyede de, bütçe konusunda durum çok ilgi çekici bir manzara arzettiğinden mes'eleyi ana hatları ile incelemeyi faydalı buluyoruz. Bu konuda belli başlı uygulamayı şu şekilde özetlemek mümkündür:

1) *İki meclisin eşit yetkiye sahip olduğu memleketler*. Bu usulün tatbikatı pek nadir olup örnek olarak İsviçre gösterilebilir.

2) *Millet meclisine önceden inceleme yetkisi veren memleketler*. Bu usulde bütçe önce millet meclisi veya meb'usan'dan geçer; sonra senato ve âyan meclisine gönderilir. A.B. Devletleri ile eski Osmanlı İmparatorluğundaki uygulama böyle idi.

3) *Bütçe konusunda, millet meclisi veya temsilciler meclisini üstün sayan memleketler*. Bu sisteme örnek olarak İngiltere gösterilebilir. Bu memlekette Avam Kamarası bütçe ve malî konularda Lordlar Kamarasına nazaran daima üstündür. Lordlar Kamarasının bütçe konusunda yetkileri kısılmış olup sadece merasim ve tes-cilden ibaret kalmaktadır 5.

4) Bazı memleketlerde Millet Meclislerinin bütçenin incelenip onaylanmasında Senato veya Âyan Meclislerine nazaran sahip oldukları üstünlüğe bir hak nazariyle bakılmakta ve buna *tekaddim hakkı* (droit de priorité) adı verilmektedir. Aslında Anayasalarda böyle yazılı sarîh bir hak olmamakla beraber, bütçe ve malî konularda ya millet meclislerine fiilî bir üstünlük tanınır veya senato veya âyanın bütçeyi tādil veya red hakkı kaldırılır.

5) İngiltere'de 1911 yılına kadar Lordlar Kamarası bütçeyi red hakkına sahip bulunuyordu. Bu tarihten sonra gerçekleştirilen bir reformla Lordlar Kamarasının malî konulardaki yetkileri tamamen kaldırılmıştır. Bu itibarla İn-

Hülâsa teori ve tatbikat, bicameral rejimlerde, ancak meclislerden biri geniş yetkilere sahip olduğu ve anlaşmazlıklarda ağır bastığı takdirde, bütçe müzakerelerinin arızasız ve aralıksız cereyan edebileceğini göstermektedir. Bu sebeple Avrupa parlâmentolarında millet (meb'usan) meclislerinin her zaman senato karşısında bir üstünlüğe sahip bulunmaları dikkati çeken bir nokta olmaktadır.

#### IV — BÜTÇE KOMİSYONLARI VE KOMİSYONDA İNCELEME

Bütçeyi tasdik hakkının milleti temsilen nihâf olarak meclislere ait bulunması dolayısıyla ilk akla gelen ihtimal hükûmetçe hazırlanan bütçe tasarısının meclis veya meclislerce incelenmesi, müzakere ve kabul edilmesidir.

Böyle olmakla beraber, bilhassa parlâmentoların bütçe tasarısını istedikleri gibi tâdil yetkisine sahip buldukları memleketlerde büyük bir meclisin bütçe kalemlerinin teferruatı ile uğraşması, gerek fazla zaman kaybettirmesi gerekse buna rağmen iyi sonuçlar elde edilmemesi sebebiyle mahzurlu görülmüş ve hükûmetin bütçe tasarısının *bütçe komisyonu* ve komisyonlarında incelenmesi, hemen hemen bütün memleketlerde umumî bir kaide haline gelmiş bulunmaktadır.

Bütçe komisyonlarının kuruluş tarzı başlıca iki şekilde olmaktadır:

- 1) Mahdut üyeli bütçe komisyonları
- 2) Gayrı mahdut üyeli bütçe komisyonları

Kontinental Avrupa'da ve memleketimizde birinci şekil uygulanmaktadır. Yani bütçe komisyonu parlâmento içinden ve mahdut sayıda seçilmektedir. İkinci şekilde ayrı bir bütçe komisyonu yoktur; parlâmento umumî hey'eti bütçe tasarısını incelemektedir. Bu usul bilhassa İngiltere'de uygulanmaktadır. Bu sonuncu usulde meclis umumî hey'eti ile bütçe komisyonunun iki esaslı farkı bulunmaktadır. Önce, meclis komisyon halinde toplanırsa başkan değişmektedir. Yani meclis başkanı, aynı zamanda komisyon başkanı da değildir. İkinci fark, meclis umumî hey'etinin müzakere için nisabı varken, bütçe komisyonunda bu nisap aranmamaktadır.

İngiltere'de Lordlar Kamarasının bütçeyi müzakere ve tasdiki, usul ve şekle ait bir formaliteden ileri gidememektedir. Bu meclis bir aylık süre içinde bütçeyi onaylamıyacak olursa, Avam Kamarası ve Kralın tasdiki ile bütçe yürürlüğe girmektedir.



Dünyada genellikle mahdut sayıda üyeden kurulu bütçe komisyonu usulü uygulanmaktadır. Bu usulün birçok faydaları mevcuttur. Önce böyle bir komisyonun mütehasşıs kimselerden kurulması ve bütçe tasarısının daha titiz ve dikkatli şekilde incelenmesi sağlanmaktadır. Unutmamak lâzımdır ki, bu usul bazı mahzurlar da doğurmaktadır. Önce, komisyon üyeliği bir imtiyaz yaratmaktadır. Üyeler sordukları sorularla bakanları her zaman için sigaya çekebilmekte ve meclis içinde üstün bir mevkie sahip olmaktadırlar.

Fakat bütçe komisyonunun bulunmadığı memleketlere örnek olarak İngiltereyi gösterebiliriz. Bütçe müzakerelerinin yapılacağı Avam Kamarası, bu müzakerelere mahsus olmak üzere, bir komite haline gelir ve buna *Tüm Kamara Komitesi* (Committee of the Whole House) adlı verilir. Yapılan inceleme ve müzakerelerin nev'ine göre masraf bütçesi incelenecekse *Masraf Komitesi* (Committee of Supply) gelir bütçesi incelenecekse *gereç ve vasatalar komitesi* (Committee of Ways and Means) adını alır. Bu müzakerelere mahsus olmak üzere *Meclis Reisi* (Speaker) de yerini *Başkama* (Chairman) bırakır. Bütçe müzakereleri Avam Kamarasının mutad usullerinden âzade olarak serbestçe cereyan eder. Bu görüşmeler 3 hafta sürmektedir. Geleneğe göre, bütçe müzakereleri sırasında sadece ihtisas sahibi olan kimseler söz almakta ve müzakereler fazla uzamadan kısa kesilmektedir.

Memleketimizdeki duruma gelince: Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulunca kabul edilen bütçe tasarısı malî yıldan üç ay önce Türkiye Büyük Millet Meclisine tevdi olunur. Meclis Başkanlığı bütçe projesini bütçe komisyonuna havale eder. 1924 tarihli Teşkilâtı Esasiye Kanunu hükümlerine göre, *Bütçe Encümeni* her yıl umumî hey'et tarafından intihap edilmekte ve 35 kişiden kurulmakta, başkanı kendi arasından seçilmekte idi. Bir başkan vekili, bir umumî rapörtör ve lüzumu halinde her bakanlık bütçesi veya muayyen bir iş için rapörtörler ayrılabilirdi.

İnkilâptan sonra *Kurucu meclis* toplanmıştır. Geçici bir süre için bütçe komisyonu şu şekilde kurulmuştur. Kurucu Meclis teşkili hakkındaki 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı kanunun 23 üncü maddesi, 1961 yılına ait bütçe kanun tasarısı ile katma bütçelerin *Millî Birlik Komitesi* ile *Temsilciler Meclisinden* seçilecek 10 üyeden kurulu bir *Bütçe Komisyonun*'da incelenerek Kurucu Meclisin birleşik toplantısında görüşülüp kabul edileceğini tasrih etmiş, *Kurucu Meclis İç Tüzüğü* (Madde 17 - 25) de bu konuyu ayrıca düzenlemiştir.

1961 tarihli Anayasanın 94 üncü maddesinin ilk fıkrasına göre, *genel ve katma bütçe tasarıları* ile *millî bütçe tahminlerini* gösteren rapor, malî yıl başından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacaktır.

Bu tasarılar ve rapor, 35 Milletvekili ile 15 Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu 50 kişilik *karma bir bütçe komisyonuna* sevk edilmektedir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az 30 üye verilmek şartiyle, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulacaktır.

Anayasa'nın 94 üncü maddesinin ikinci fıkrasında bütçe komisyonunun adı «*karma komisyon*» şeklinde geçmektedir. Aslında gerek Millet Meclisinin ve gerekse Cumhuriyet Senatosunun ayrı bütçe komisyonu olması ve tasarının bu komisyonlarda görüşülmesi gerekirken, Anayasa bu usule gitmeyerek her iki Meclisten kurulu karma komisyon usulünü kabul etmiştir ki, biz bunu etüdümüzde *Karma Bütçe Komisyonu* şeklinde adlandırıyoruz.

Bütçenin böyle bir karma komisyon müzakeresi bazı bakımlardan mahzurlu sayılmaktadır. Önce Anayasa'nın kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkında 92 nci maddede kabul edilen prensip ve esaslar bütçe bakımından değişmiş olmaktadır. Bütçe karma komisyonunda görüşülmek suretiyle normal prosedürün dışına çıkılmış olmaktadır. İkinci olarak, karma komisyon usulü sadece Anayasa'da sadece ihtilâflı hallerde başvurulmuş istisnaî bir çözüm yoludur. Halbuki bu bütçede normal bir usul haline getirilmiştir. Aslında her iki meclis arasında ihtilâf çıktığı takdirde, bir çözüm yolu bulmak üzere iki yasama organının seçeceği üyelerden kurulu karma komisyona başvurmak daha uygun olurdu. Nihayet, karma komisyon kararları meclisleri bağlayıcı bir karakter taşımaktadır. Bütçe hukukunda Millet Meclisinin tasarruf yetkisini kısıtlamak bütçe hakkına ve Anayasa'nın esprisine aykırı düşmektedir.

Bu mahzurlarına mukabil Karma Komisyonun tek faydası zmandan tasarruf sağlamasıdır. Böylece tasarının her iki yasama organının komisyonlarında müzakeresi yerine, tek bir komisyonunda görüşülmesi ile yetinilmektedir.

Bizde Karma Bütçe Komisyonunun çalışması bazı özellikler taşımaktadır. Karma Komisyon çalışmalara başlamadan önce kendi aralarında görev taksimi yapmaktadır. Bütçenin tümü, çeşitli bakanlık ve müesseselerin gider bütçeleri ile gelir bütçesinden ibarettir. Katma bütçeler de Devlet bütçesi ile birlikte incelenir. Bu ince-

lemelerin maksada elverişli şekilde yapılabilmesi için, raportörler tâyin edilir. Her bakanlık bütçesi ile gelirlere ait raportörler icabında ilgili bakanlık ve dairede gerekli incelemeler de yaparak o bakanlık ve dairenin bütçesi hakkında inceleme sonuçlarını kendi kanaati ile birlikte kaleme alarak bir raporla Bütçe Komisyonu Başkanlığına bildirir. Bu raporların 15 - 20 gün içinde hazırlanması gerekmektedir. Bu hazırlıklar yapıldıktan sonra Karma Bütçe Komisyonu, bütçenin bütümünü görüşmek üzere toplanır. Tatbikatta bu görüşmeler Maliye Bakanının bir konuşması ile açılmaktadır. Diğer milletvekilleri ve senatörler Komisyona gelip müzakereleri dinleyebilirlerse de rey'e iştirak edemezler.

Anayasa, 94 üncü maddenin üçüncü fıkrasında Karma Bütçe Komisyonuna bütçe tasarısını incelemek için sekiz haftalık bir süre vermiştir.

Komisyon bütçeyi bakanlıklara göre ayrı ayrı inceledikten sonra tümü görüşülür, gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra onaylanarak kabul edilir. Komisyonun kabul ettiği şekli ile bütçe projesi yeniden basılır. Bu projede geçen yıl ödenekleri, hükümetçe teklif edilen miktar ve kabul edilen ödenekler mukayeseli şekilde gösterilir. Basılı olan bu projeye *Bütçe Komisyonu Raporu* da eklenir.

Proje ve Rapor milletvekilleri ile senatörlere dağıtılır ve bir haftalık beklemeden sonra Cumhuriyet Senatosunda görüşülmesine başlanır.

Görülüyor ki, bütçe komisyonunun kuruluşu, 1961 deki geçici rejim istisna edilecek olursa, memleketimizde oldukça büyük bir değişikliğe maruz kalmıştır. Komisyon bir taraftan adedi bakımından bir artış göstermiş diğer taraftan karma olduğu için bünyesi ve kuruluşu da değişmiş bulunmaktadır.

#### V — BÜTÇENİN UMUMİ HEY'ETTE MÜZAKERE VE KABULÜ

Bütçe müzakereleri için hemen her memlekette hususî müzakere ve kabul usulleri benimsenmiştir. Meclis umumî hey'eti teknik bir topluluk olmadığı ve görüşmeler de alabildiğine uzama temayülü gösterdiği için bunlar iç tüzüklerle veya anayasalarla sınırlanmıştır. Aksi takdirde uzayan görüşmeler ve yapılan tâdil teklifleri ile bütçenin hem kabulü gecikir ve hem de bünyesi bozulabilir.

Bütçe müzakerelerinin gayesi, kabul ve tasdiki uzatmak değil, işleri görüşmek ve bütçe kanununu vaktinde yetiştirmektir. Bunu sağlamak için gerek anayasa'larda ve gerekse meclis iç tüzüklerin-

de *tâdil teklifleri* ile *görüşmeleri* kısıtlayıcı usul ve hükümlere rastlanmaktadır. Hemen bütün medenî memleketlerde bu tip tahdit hükümlerine uyulmaktadır. Ancak bu gibi hükümler bütçe hakkını zedelememekte, sadece bütçe müzakerelerini muayyen bir disiplin altına almaktadır.

Bütçe komisyonunda son şeklini alan bütçe tasarısının meclise arzı birçok parlâmenter memleketlerde ilgi çekici ve meclislerin toplantı devresinin en önemli olayı sayılmaktadır. Birçok batı memleketlerinde meclislerde bütçe görüşmelerinin başlamasına hususî bir önem verilmektedir. Gerçekten meselâ İngiltere'de W. Pitt zamanından beri, bütçenin Avam Kamarasına takdimi «Hükûmet dramının en mühim sahnesi» olarak kabul edilmektedir. W. Pittden sonra Avam Kamarasına iki düzineden fazla bütçe sunan Gladstone da meşhur bütçe nutukları ile kendisinin iyi bir maliyeci ve kuvvetli bir hatip olduğunu göstermiştir. O zamandan beri İngilterede *bütçe nutku* (Budget speech) günün en önemli iktisadî ve malî olayı sayılmaktadır. Bütçenin Avam Kamarasına sunulması yaklaştıkça umumî heyecan artmakta, Avam Kamarası ve dinleyici locaları dolmağa başlamaktadır.

Bütçenin meclise arzı dolayısıyla maliye bakanı'nın okuduğu nutuk, memleketin iktisadî ve malî durumu hakkında önemli bir belge hüviyetini taşıdığı gibi, bakanın şahsî kabiliyet ve nüfuzunu ortaya koymaktadır.

Bütçe görüşmelerinin en önemli yönü şüphe yok ki, bu görüşme ve tartışmalar vesilesi ile aynı zamanda hükûmetin de sorguya çekilmiş olmasıdır. Bütçenin kabul ve tasdiki, hükûmeti murakabe ye de şâmil bulunmaktadır.

Gerçekten demokratik parlâmenter bir memlekette meclis, hükûmetten her zaman hesap sorabilir. Fakat bütçe münasebetiyle sorulan hesabın büyük önemi vardır. Çünkü hükûmet meclis huzuruna çıkmış, gelecekte yapacağı işler için ödenek istemektedir. Böyle bir an hem hesap sormak için en uygun bir fırsat, hem de hesap vermenin en uygun zamanı olmaktadır.

Nitekim memleketimizde de bütçe görüşmeleri münasebetiyle hükûmetin bütür faaliyet ve icraatı gözden geçirilmekte, faydalı tenkidler yapılmakta, hülâsa Meclis, hükûmeti hem kontrol etmekte ve hem de lâzım gelen direktifleri vererek gidilecek yolu göstermektedir.

Bütçenin umumî hey'ette müzakere ve kabulü 1924 tarihli Anayasa'ya göre şu şekilde cereyan ederdi. Bütçe Komisyonu'nun ka-

bul ettiği metin, meclis umumî hey'etinde bütçe projesinin dağıtılmasından 7 gün sonra görüşülmeye başlandı. Mutaden bütçe görüşmeleri Maliye Bakanının bütçe nutku ile açılırdı. Çok önemli olan bu nutuk, dünyanın ve Türkiyenin iktisadî durumunu hülâsa ettiği gibi, bütçe hakkında geniş bilgiyi de ihtiva etmekte idi. Bundan sonra muhalefet grupları söz alarak bütçenin tümü hakkında kendi partilerinin görüşlerini aksettirirlerdi. Sonradan umumî müzakere başlar ve görüşmeler sonunda maddelerin müzakeresine geçilirdi.

Eskiden Meclis Muvazenei Umumiye Kanun metnini *madde madde*, gelir ve masraf cetvellerini de *fasıl fasıl* müzakere ederdi. Muvazenei Umumiye Kanununun 1 inci maddesi harcamalara ait olduğu için görüşmelere masraf bütçesinden başlanır, her bakanlığın masraf bütçesi fasıl fasıl kabul olunurdu. Müteakiben gelir bütçesinin görüşülmesine geçilirdi. Bu da kabul edildikten sonra, Muvazenei Umumiye Kanunu'nun diğer maddeleri de müzakere ve karara bağlanırdı.

Memleketimizde bütçe tek müzakereye tâbi kanunlardandı. Tasdik *açık rey* ile yapılmaktaydı. Muvazenei Umumiye Kanunu'nun bütün maddelerinin görüşülmesi bittikten sonra, tümü bir def'a daha reyeye konulur ve *bütçe görüşmeleri* sona ererdi. Bütçe tasarısı, Meclis umumî hey'etinin kabulü ile kanuniyet kazanırdı, Eski Teşkilâtı Esasiye Kanununun 35 inci maddesi gereğince Reiscumhurun bütçe kanununu tekrar müzakere için meclise iadeye hakkı yoktu.

Bütçe kanununun meclisten bir an önce çıkması ve malî yıldan önce yürürlüğe girmesi için her memlekette olduğu gibi bizde de görüşmeleri ve teklifleri tahdit eden hükümler mevcut olup bunlar İç Tüzükte yer alıyordu.

1961 tarihli Anayasa'da bütçenin görüşülmesi ve kabulü hakkındaki 94 üncü maddede, eski İç Tüzükte bulunan şu hükümler yer almıştır: Yukarıda da açıkladığımız gibi, Karma Komisyonunda bütçenin en çok sekiz hafta içinde müzakere ve kabulü lâzım gelmektedir. Komisyonun hazırladığı metin önce *Cumhuriyet Senatosuna* sevk edilmektedir. Senatonun bütçe projesini görüşmesi ve kabul etmesi için Anayasa 10 günlük bir süre vermiştir. Senatonun bütçe üzerinde fiilî bir tasarruf yetkisi olmadığı için bu süre kâfi sayılabilir.

Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metin, en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, Karma Komisyona verilmektedir.

Karma Komisyonun kabul ettiği son metin, Millet Meclisine sevk edilir. Tatbikatta bütçe şubat ayının ortalarına doğru Millet Meclisine gelmektedir. Böylece bütçe tasarısının Meclis umumî hey'etinde müzakeresi için iki haftalık bir süre kalmaktadır. Bütçenin Millet Meclisinde müzakere edilip malî yıl başı olan 1 Mart'a kadar karara bağlanması lâzım gelmektedir.

Anayasanın 94 üncü maddesi, bütçe görüşmelerini düzenleme bakımından şu gibi tahdit hükümlerini koymuş bulunmaktadır:

1) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri yani *milletvekili* ve *senatörler* Meclislerinin genel kurullarında, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklayabilmektedirler.

2) Bütçe bölümlere göre oya konarak kabul edilmektedir.

3) Bütçe üzerinde değişiklik yapacak öneriler, üzerinde ayrıca değişiklik yapılmaksızın okunarak oya konulmaktadır.

4) Milletvekili ve Senatörler, bütçe kanunu tasarılarının Millet Meclisi ve Senatoda görüşülmesi sırasında a) *gider arttırıcı* veya b) belli *gelirleri azaltıcı* teklifler yapamazlar<sup>6</sup>.

Gerek Millet Meclisinde ve gerekse Cumhuriyet Senatosunda umumî hey'ette bütçenin tamamı için *açık oylamaya* başvurulmaktadır. Burada beyaz oy kabul, kırmızı oy red ve yeşil oy da çekimsizliği göstermektedir. Bütçe bizde tek müzakereye tâbi bir kanundur.

Anayasanın 93 üncü maddesi gereğince, kabul edilen bütçe kanunu'nun on gün içinde Resmî Gazete'de yayınlanması lâzımdır. Cumhurbaşkanı Bütçe Kanununu *veto etmek* hakkına sahip değildir. Yani bunları yeniden görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine iade edemez.

Tatbikatta bütçe kanunları şubatın son günü kabul edilmekte ve yayınlanması teknik sebepler yüzünden 4 - 5 gün sonra mümkün olabilmektedir. Ancak bütçe kanunu kabulü tarihinde yürürlüğe girdiği için uygulamada herhangi bir zorluk doğmamaktadır.

6) Eski mevzuatımızda milletvekillerinin tâdil yetkileri ve tahdit hükümleri İç Tüzüğün 127 nci maddesi içinde yer alıyordu. 1961 Anayasasında bu konuda bir değişiklik yapılmış ve İç Tüzükte yer alan tahdit hükümleri Anayasa'nın 94 üncü maddesinin son fıkrasına alınmıştır. Milletvekilleri ancak bu fıkra dışında tâdil teklifleri yapma yetkisine sahiptirler.

## VI — MEMLEKETİMİZDE BÜTÇENİN MÜZAKERE VE TAsDİKİ İLE İLGİLİ USULÜN TENKİDİ

Memleketimizde 1961 Anayasa'sı ile iki meclis sistemine gidildikten sonra bütçenin müzakere ve kabulü de, eskiye nazaran oldukça büyük bir değişikliğe maruz kalmıştır. Bu yeni usulün tam bir başarı gösterdiği ve memleketin bünyesine intibak ettiği iddia olunamaz. Bu konu ile ilgili olmak üzere şu tenkidî mülâhazalar ile ri sürülebilir:

1) Türkiye'de Cumhuriyet Senatosu'nun büyük ekseriyeti halk tarafından seçilmektedir. Bu bakımdan Senato da millî iradeyi temsil eden bir *yasama organıdır*. Böyle olmasına rağmen bütçenin son şekli bağlanırken Cumhuriyet Senatosu *pasif durumda* bırakılmıştır. Büyük ekseriyeti seçimle gelen bir yasama organına, bütçe konusunda daha geniş yetkiler tanınması tabii bir haktır.

2) *Bütçe Karma Komisyonundan* çıkan tasarı önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülmekte sonra Millet Meclisine sevk edilmektedir. Dünyadaki uygulama ise, bunun tam aksinedir. Bütçenin önce Senatoda görüşülerek sonra Millet Meclisine sevk edilmesi, normal prosedürü tersine çevirmiş bulunmaktadır. Böylece Senato, Millet Meclisinde beliren müfrit temayülleri tashih imkânına da sahip değildir. Bütçe tasarısının önce Senatoda görüşülmesi, bu bakımdan, pratik hiç bir fayda sağlamayacağı gibi, Senato umumî hey'etince kabul edilen bir metnin komisyon tarafından tâdil edilerek Millet Meclisinin kararına sunulması garip ve hukuk mantığına aykırı bir usul olmaktadır.

3) Cumhuriyet Senatosunun görüşü ile Karma Komisyonun görüşü arasında veya Senato ile Millet Meclisinin görüşleri arasında ayrılıklar olduğu takdirde bu ihtilâfın ne şekilde halledileceği hakkında Anayasa'da bir hal tarzı gösterilmemiştir. Halbuki meclisler arasındaki görüş ayrılığı doğduğu zaman ihtilâfın her iki meclisin birlikte toplanması suretiyle bir çözüme bağlanması bizde kâpıdır. Böyle bir usul, Senato tâdillerinin Karma Komisyonda bozulması veya nazara alınmaması halinde lüzumlu hattâ zaruridir<sup>7</sup>.

7) Amerika Birleşik Devletlerinde Temsilciler Meclisi ile Senato arasında mali konularda beliren görüş ayrılıklarını, her iki meclis birleşik oturum yaparak çözümlenmektedir. Bu usulün memleketimizde de uygulanmaması için bir sebep yoktur.

4) Bütçe tasarısı bizde Karma Komisyon (azamî 8 hafta), Cumhuriyet Senatosu (azamî 10 gün), Karma Komisyon (1 hafta) arasında mekik dokumakta ve bu fuzuli gidip gelmeler zaman kaybına yol açtığı için Millet Meclisinde müzakere için en çok 2 haftalık bir süre kalmaktadır. Böylece Anayasamız, gerek Senato ve gerekse Meclis umumî hey'etine tetkik için pek az süre bırakmakta ve çoğu zaman işler pek sıkışmaktadır. Bu durum bütçe üzerinde Millet Meclisinin tasarruf yetkisini hafifletmektedir.

5) Bütçenin parlâmentolarda görüşülmesi ve onaylanması Anayasaların temel hükümlerinden biridir. Memleketimizde de iki meclis usulünün kabulünden sonra bu mekanizmanın daha iyi ve modern esaslara bağlanması temenni edilirken netice maalesef tatmin edici olmamıştır. Aşırı derecede orijinal olan bu sistemin normale çevrilmesi gerekmektedir.

Hülâsa, bütçenin bu müzakere ve tasdik usulünün yeni baştan incelenerek memleketin şartlarına ve bünyesine uydurulması fuzuli zaman ve emek kayıplarının önlenmesi yerinde olacaktır. Bütçe müzakere ve tasdikinin iyi bir mekanizmaya bağlanması, memleket realitesi bakımından büyük önem taşımaktadır<sup>8</sup>.

## VII — BÜTÇENİN REDDİ

Bütçeler tasdik için parlâmentoya sunulduğuna göre, tasdik yetkisini haiz olan yasama organının red yetkisi de var mıdır? Nazarı bakımdan, parlâmentoya sunulan her kanun tasarısı gibi bütçe de reddedilebilir. Bu bakımdan bütçe reddini bütçenin tasdiki sırasında incelemek mantıkî ve gerçeklere uygun düşmektedir. Zira yasama organının tasdik yetkisi, bu yetki menfî şekilde kullanıldığı takdirde red şeklinde tezahür eder. Fakat parlâmento tatbikatında bütçe reddinin pratik bir önemi olmamaktadır.

Bazı müellifler parlâmentoların bütçeyi red hakkına sahip olmadıklarını iddia etmişlerdir. Bunların kanaatine göre, bütçe şeklen bir kanun olup, malî sistemin harekete geçmesini sağlamaktadır. Şayet parlâmento bütçeyi red edecek olursa harcamaların yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına imkân olamamaktadır. Yasama or-

8) Memleketimizde bütçenin müzakere ve tasdik ile ilgili usulün tenkidi hakkında ayrıca şu etüde bakılmalıdır. Prof. Dr. Akif Erginay: Anayasamızın Mali Hükümleri, Maliye Enstitüsü Konferansları, Dokuzuncu Seri, Sene: 1963, İstanbul 1964, s. 26 - 27.



ganının böyle menfî sonuçlar doğuracak bir tasarrufta bulunmak yetkisi olmamak gerekir. Bu fikir ve iddialar teorik bakımdan varit olabilirse de, tatbikatta teşriî meclisler her türlü hükümler hakkına sahip oldukları için yukarıki iddialar varit olamamaktadır.

Bütçe hakkının tabii bir neticesi olarak, Meclisler bütçeyi kabul ve tasdik edebilecekleri gibi red de edebilirler. Meclislerin bütçe hakkı mutlak olduğuna göre reddi de kabul ve tasdik kadar tabii saymak lâzım gelecektir.

Şurasını hemen kaydedelim ki, hükümet tarafından hazırlanan bir bütçenin meclisler tarafından kabul ve tasdik edilmeksizin reddedilmesi malî olmaktan ziyade *siyasî* bir olaydır. Böyle bir hareket meclisin hükümete itimatsızlığını göstermektedir ki, hükümetin derhal istifa etmesi gerekir. Yeni hükümet yeni bir tasarı ile gelerek veya eski tasarıyı kabul ettirerek memleketin bütçesiz kalmasını önler.

Seyrek de olsa parlâmenter rejimlerde bütçenin reddi olayına rastlanmaktadır. Buna ait bir olayı İngiliz malî tarihinden almak mümkündür. İngiltere'de 1783 yılında William Pitt kabinesi, getirdiği bütçeyi parlâmentodan geçirememiştir. İngiltere'de Hükümet güven oyu alamayınca ya istifa eder veya Parlâmento fesh edilip yeni seçimlere gidilir. Başbakan William Pitt de Parlâmentoyu fesh ettirmiş ve yeni seçimlere gidilmiştir. Yeniden seçilen Parlâmentoda Pitt daha büyük bir çoğunluk sağlayarak bütçeyi geçirmeye muvafak olmuştur. 1909 yılında da Lordlar Kamarası bütçeyi reddetmiş bu olay yeni seçimlere gidilmesine yol açmıştır. Prusya'da Başvekil Bismark kendi idaresi zamanında bütçeyi meclisten geçirememiş, bunun üzerine âyanda kabul ettirip uygulamıştır. Bu durum 3 - 4 yıl devam etmiş, Sadova meydan savaşında kazandığı zafer üzerine meclis bütçeleri kabule başlamıştır. Fransa'da 1877 yılında Meclis Broglie kabinesini düşürmek için dağıtma usulüne ait bir vergiyi kabul etmemiş, bunun üzerine Cumhurbaşkanı Meclisi fesh etmiştir. Yeniden seçilen Meclis de bütçeyi red edince, babine mecburen çekilmek zorunda kalmıştır. Zamanımızda ve bu ara bilhassa memleketimizde parlâmentolar bütçenin reddi gibi derin tesirleri olan trajik yollara pek baş vurmamaktadırlar.

Bilindiği gibi, bütçe şekli mânada bir kanundur ve asıl gaye malî sistem ve malî mekanizmayı harekete geçirmektir. Bütçe reddedilince masrafların ödenmesine, gelirlerin tahsiline imkân yoktur. Böylece malî kanunlar çalışamaz bir hale gelir.

Bütçenin reddi, yukarıda da açıkladığımız gibi, büyük komplikasyonlar doğurduğu için red yerine bunu *tâdil* yoluna gitmeleri, tatbikatta daha makul ve yerinde bir hareket olmaktadır. Nitekim birçok memleketlerde meclisler bütçeyi red yerine tâdil ve ıslah yoluna gitmektedirler.

Memleketimizdeki tatbikata gelince : Millet Meclisi bütçe üzerinde mutlak şekilde hâkim olduğu için bütçeyi reddetmemektedir. Nitekim 1923 yılından beri yapılan uygulamada bütçe reddine rastlanmamıştır. Meclis bütçeyi reddedeceği yerde dilediği şekilde değiştirebilmektedir. Zaten meclis umumî hey'etine giden metin hükûmet tasarısı değil, Bütçe Komisyonunun tâdil ettiği metindir. Meclisin elinde hükûmeti her zaman için düşürme yetkisi varken, bütçe reddine başvurmak, pratik bir çare olmadığı için bu yola gidilmemektedir. Kaldı ki, bütçenin reddi kamu oyununda hoş karşılanmayan, şüphe ve itimatsızlık doğuran bir olaydır.

1961 tarihli Anayasa'ya göre de, pek sarîh olmamakla beraber, Millet Meclisinin bütçeyi red etme yetkisi vardır. Bütçe red edildiği takdirde Hükûmetin düşmesi lâzımdır. Halbuki bu durum 1924 tarihli Anayasa'da daha sarîhti.

Yeni Anayasa'ya göre bizde Cumhuriyet Senatosu'nun bütçeyi red yetkisi mevcut değildir. Çünkü bütçe tasarısı Senatonun kabul etmesi ile tasdik edilmiş sayılmamaktadır. Yukarıda da açıkladığımız gibi Senato'dan geçen bütçe tasarısı önce Karma Komisyona gelmekte ve sonra da Millet Meclisine sevk edilmektedir. Meclis, Komisyonun kabul ettiği bir tasarıyı dilediği şekilde değiştirmek ve tasdik etmek yetkisine sahiptir. Meclis isterse tasarıyı red de edebilir. Bugünkü mevzuatımızda bir sarahat yoksa da, Millet Meclisinin bütçe tasarısını reddi halinde Hükûmetin çekilmesi gerekir. Zira bütçesinin reddi Hükûmete itimatsızlık ifadesinden başka bir mânâ taşımamaktadır.

## HIZLANDIRILMIŞ AMORTİSMAN ve YATIRIM İNDİRİMİ (\*)

*Dr. Arif NEMLİ*  
İktisat Fakültesi

Konjonktürel temevvüçleri gidermek suretiyle tam istihdam seviyesini idame ettirmek ve az gelişmiş memleketlerde kalkınma hamlelerinin bir an önce başarıya ulaşmasını sağlamak gayesiyle hükümetler para politikası yanında malî politika vasıtalarına da başvurabilirler. İşte yazının mevzuunu teşkil eden hızlandırılmış amortisman ve yatırım indirimi bu tedbirler arasında zikredilebilir. Yatırım indirimi metodu hızlandırılmış amortisman nazarında daha kısa bir maziye sahiptir. Batı Dünyasında yatırım harcamalarının teşviki bakımından her iki usulden de istifade edilmekle beraber hangisinin daha müessir bir vasıta olduğu hususu münakaşalıdır.

Memleketimizde, V. U. K. bilanço esasına göre defter tutan işletmeleri, arzu ettikleri takdirde, aktif unsurlarını azalan bakiyeler üzerinden amorti etmek hususunda serbest bıraktığı gibi, 202 sayılı G. V. K. da muayyen sahalara yatırım yapan müteşebbislere vergiye tâbi gelirlerinden yatırım maliyetinin belli bir nispetini indirmek hakkını tanımıştır. Bununla beraber yatırım indiriminin memleketimizde toplam tasarrufu artırıp artırmıyacağı hususu halen münakaşa konusudur.

Bu yazıda önce, konuyla yakından ilgili olması bakımından vergilerin gelir ve beyan tesirleri üzerinde durulacaktır. Daha sonra muhtelif hızlandırılmış amortisman metodlarının ve yatırım indiriminin yatırım harcamaları üzerindeki tesirleri mukayeseli bir şekilde ele alınacak ve incelenecektir.

---

(\*) Bu yazının hazırlanmasında bilhassa (S. B. Chase, «Tax Credits For Investment Spending, National Tax Journal, March, 1962, s. 32-52) adlı makaleden faydalanılmıştır.

## A) VERGİLERİN TESİRLERİ

Vergilerin tesirleri üzerinde dururken ilk defa Pigou tarafından ortaya atılan bir tasnifi göz önünde bulundurmakta fayda vardır: a) Vergilerin gelir veya satınalma gücü tesirleri, b) Vergilerin beyan tesirleri <sup>1</sup>.

a) *Gelir Tesirleri* :

Vergi hükmü şahıslardan ve gerçek kişilerden devlete satınalma gücü transferine yol açar. Fertler veya kurumlar vergiyi ödedikleri zaman istihlâk veya tasarruf kapasitelerinden kısıntı yapmak mecburiyetinde kalırlar. Bu durumun bir neticesi olarak muayyen mal ve hizmetler üzerinde kullanılabilecek satınalma gücü devlete intikal etmiş olur. İşte verginin gelir tesiriyle ifade edilmek istenen husus budur.

Vergi, ekonominin toplam istihlâk harcamaları üzerinde müessir olabileceği gibi toplam tasarruf hacmini azaltmak yönünde de tesir icra edebilir ve neticede millî gelir içersinde istihlâk - tasarruf nispetini değiştirir. Verginin büyük bir kısmının bilhassa yüksek gelir tabakalarında tasarruflardan karşılanması kuvvetle muhtemeldir. Böyle bir temayül ise emre âmade gelirin istihlâke tahsis edilen nispetini yükseltir. Fazla olarak vergi yatırımların seviyesi üzerinde de müessir olur. Kısmen, yatırıma elverişli fonların, fertlerin ve kurumların ellerinden alınmış olması ve kısmen de umumî istihlâkin azalması yüzünden yatırımların kârlılık derecesinin düşmüş bulunması böyle bir neticenin ortaya çıkmasına sebebiyet verir.

Gelir vergisi satınalma gücünü fertlerden doğrudan doğruya ya ellerine geçmeden biraz önce (kaynakta tevkif usulü) veya ellerine geçtikten kısa bir zaman sonra alır. Kurumlar vergisi keza vergi mevzuu içersine giren işletmelerin gelirlerinden bir kısmını vasıtasız bir şekilde teklif eder. Eğer kurumlar ödedikleri vergiyi temettüleri azaltmak suretiyle karşılayabilirlerse nihaî netice gelir vergisindeki gibi olur. Eğer vergi işletmelerin gelişmeye tahsis etme-

1) Bu konuda bak. J. F. Due, Government Finance (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1959), s. 490 - 492. S. B. Chase, Tax Credits For Investment Spending (National Tax Journal, March, 1962), s. 32 - 33. R. Rolph, The Theory of Fiscal Economics (Berkeley and Los Angeles: California Press, 1954), s. 13 - 16. A. C. Pigou, A Study in Public Finance (London: Macmillan, 1952), s. 55 - 56.

yi tasarladıkları fonlardan ödeniyorsa bu takdirde tasarruf ve yatırımlarda bir azalma bahis konusudur. Diğer taraftan vergi fiyat kanalıyla müstehlike inikâs ettirilebiliyorsa bu defa nihaî netice istihlâk ve muamele vergilerindeki gibi olur. Bu sonuncu vergilerde, eğer şartlar müsaitse, müteşebbisin ödediği vergiyi fiyat mekanizması yardımıyla nihaî müstehlike inikâs ettirmesi imkân dahilindedir. Bunda muvaffak olunduğu takdirde vergi nihaî müstehlik satınalma gücünün devlete transfer edilmesi neticesini doğurur.

#### b) *Beyan Tesirleri :*

Vergi fert ve kurumların istihlâk ve yatırım harcamalarını azaltmak suretiyle muayyen bir satınalma gücünü devlete transfer etmekle kalmayıp aynı zamanda tercih ve davranışlar üzerinde müessir olarak beyan tesiri de ifa eder. Meselâ gelir vergisi işçinin çalışma hevesini kırabilir ve bunun bir neticesi olarak toplam iş gücü arzında bir daralma beklenebilir. Kurumlar vergisi keza yatırım müşevvikleri üzerinde müessir olabileceği gibi, işletmenin hukukî şeklinin veya malî bünyesinin değiştirilmesi neticesini de doğurabilir. İstihlâk ve muamele vergileri fertlerin istihlâk düzenlerini değiştirmelerine sebebiyet verebilir. Çünkü vergi muayyen mal ve hizmetleri diğerlerine nazaran daha pahalı bir duruma getirir.

Vergilerin tesirleri konusuna son vermeden önce bir hususa daha işaret etmeliyiz. Bazı vergilerin sadece beyan tesirleri, diğer bazılarının ise sadece gelir tesirleri göstermeleri mümkündür. Meselâ bir an için şeker istihsalı üzerine kilo başına bir milyon liralık bir vergi konduğunu tahayyül edelim. Bu durumda müteşebbisler istih-sallerini durdururlar ve vergi matrahı derhal daralarak sıfıra düşer. Böyle bir verginin gelir tesirinden bahsetmek mümkün değildir. Diğer taraftan, bugün artık yürürlükten kalkmış olan umumî bir baş vergisinin de beyan tesirinden söz açılmaz. Çünkü vergi mevzuu canlı bir varlıktır ve daralması, genişlemesi imkânsızdır. Bu istisnalar dışında vergiler umumiyetle hem beyan ve hem de gelir tesiri gösterirler.

#### B) VERGİ ve AMORTİSMAN İNDİRİMLERİ

Bu bahiste önce, adedî bir misal yardımıyla, verginin yatırımlar üzerindeki menfî tesirlerini ve hızlandırılmış amortisman metodlarının en ileri bir şekli olan âni amortisman metoduna başvu-

rarak bu tesirlerin nasıl giderilebileceğini göstermeye çalışacağız<sup>2</sup>. Farzedilsin ki müteşebbis 400 TL. ya bir makine satın almayı düşünmektedir. Makine beş sene müddetle istihsal faaliyetinde kullanılacak ve bu devrenin sonunda iktisadî ömrünü tamamlayacaktır. Bahis konusu makine istihsalde kullanılmakla beş sene müddetle her yıl muntazaman 100 TL. lık bir gelir temin edecektir. Piyasa faiz haddi % 8 dir.

Şimdi müteşebbisin bu veriler muvacehesinde bahis konusu yatırımı yapıp yapmayacağını araştıralım. Rasyonel hareket eden bir müteşebbisin yatırım kararı vermeden önce göz önünde bulunduraçağı husus şudur: Yatırımın istikbalde getireceğı umulan net gelirin halihazır değeri onun maliyetini aşmakta mıdır veya hiç olmazsa onun maliyetine eşit midir? Misalimizde makinenin beş sene müddetle her yıl muntazaman 100 TL. lık bir net gelir getireceğini kabul ettik. Demek oluyor ki beşinci senenin sonunda makine iktisadî ömrünü tamamladığı zaman müteşebbisin elinde 500 TL. toplanmış olacaktır. Bahsi geçen 500 TL. nin halihazır değerini bulmak için onu % 8 faiz haddiyle iskonto etmek gerekir. Her yıl 100 TL. dan beşinci sene sonunda müteşebbisin eline geçen 500 TL. nin % 8 faiz haddi altında halihazır değeri 400 TL. dir. Makinenin maliyeti de esasen 400 TL. idi. Bahis konusu veriler muvacehesinde 400 TL. lık makine müteşebbisin marjinal yatırımını teşkil eder. Bu yatırımı yapıp yapmamak hususunda müteşebbis kayıtsız kalır. Çünkü istikbalde elde edeceği umulan net gelirin halihazır değeri ancak makinenin maliyetini karşılamaktadır.

Buraya kadar yapılan tahlilde verginin mevcudiyeti nazarı itibara alınmadı. Şimdi farzedilsin ki yatırım geliri üzerine % 50 nispetinde bir vergi kondu. Vergiye tâbi gelirin hesaplanmasında amortisman indirimlerinin de göz önünde bulundurulacağı muhakkaktır. Misalimizde makinenin maliyeti 400 TL. idi ve beş sene müddetle istihsalde kullanılıyordu. Düz amortisman metodu tatbik edildiği takdirde yıllık indirim nispeti % 20 olacaktır ( $400/5 = 80$ ). Bu durumda birinci yıl vergiye tâbi gelir  $100 - 80 = 20$  TL., vergi borcu ise  $20 \times 0,50 = 10$  TL. dir.

2) Bu konuda teferruatlı bilgi için bak. E. C. Brown, Business Income Taxation and Investment Incentives; [R. A. Musgrave ve C. S. Shoup, Readings in the Economics of Taxation, George Allen - Unwin Ltd. London, 1959, s. 525 - 537].

Adı geçen makalenin tercümesi pek yakında İstanbul Üniversitesi Maliye Enstitüsü Yayınları arasında yer alacaktır.

% 50 nispetinde bir verginin teklifinden sonra müteşebbis her yıl 10 TL, dan beşinci sene sonunda 50 TL, elde edecektir. 50 TL, nin % 8 faiz haddi altında halihazır değeri 40 TL, dir. Müteşebbisin bahis konusu yatırımdan kazancı sadece bundan ibaret değildir. Devlet amortismanlar için bir indirim tanımakla müteşebbis muayyen nispette bir vergi borcundan muaf tutmaktadır. Misalimizde yıllık amortisman indiriminin 80 TL, olduğunu kabul etmiştik. Devlet her yıl vergiye tâbi gelirden 80 TL, nin indirilmesine cevaz vermeye müteşebbise  $80 \times 0,50 = 40$  TL, lık bir vergi muafiyeti tanımaktadır. Her yıl 40 TL, dan beşinci sene sonunda elde edilecek 200 TL, nin % 8 faiz haddi altında halihazır değeri 160 TL, dir. Bu meblâğı yukarda bulduğumuz 40 TL, ya ilâve edersek 200 TL, lık bir net gelir halihazır kıymetini tesbit etmiş oluruz.

Diğer taraftan müteşebbis her yıl devlete 10 TL, lık bir vergi ödemektedir. Her yıl 10 TL, dan beş sene müddetle ödenecek vergi borcunun % 8 faiz haddi altında halihazır değeri 40 TL, dir. Bunun yanıbaşında devlet amortisman indirimleri yoluyla 400 TL, lık makine maliyetinin yarı bedelini (200 TL,) karşılamakta, diğer yarısını ise müteşebbis ödemektedir. Bu durumda müteşebbisin katlanmak mecburiyetinde kaldığı külfet «200 TL.» (makine maliyetinin yarısı) + 40 TL, (Vergi borcu halihazır değeri) olmak üzere 240 TL, dir. Net gelir halihazır değeri yukarda tesbit etmiş olduğumuz gibi sadece 200 TL, dir. Görülüyor ki % 50 nispetinde bir verginin teklifiyle birlikte müteşebbisin yapmayı tasarladığı yatırım artık kârlı olmaktan çıkar. Çünkü net gelir halihazır değeriyle maliyet arasında 40 TL, lık bir fark husule gelmiştir.

Aynı neticeye başka bir hesaplama şekliyle de varmak mümkündür. % 50 nispetinde bir verginin net gelir halihazır değerini 400 TL, dan 200 TL, ya indirdiğini düşünebiliriz. Devlet müteşebbise her yıl 80 TL, lık bir amortisman indirimi tanımakla  $80 \times 0,50 = 40$  TL, lık bir vergi muafiyeti bahşeder. Müteşebbis beş sene devam etmek üzere her yıl bu muafiyetten istifade edecektir. Her yıl 40 TL, dan beşinci sene sonunda elde edilecek 200 TL, nin % 8 faiz haddi altında halihazır değeri 160 TL, dir. Bu meblâğı makine maliyetinden (400 TL,) indirdiğimiz zaman 240 TL, elde etmiş oluruz. Bu suretle net gelir halihazır değeriyle maliyet arasında vergi dolayısıyla husule gelen 40 TL, lık fark yine karşımıza çıkar<sup>3</sup>.

3) Şu şekil bir muhakeme tarzı da aynı neticeye varmamıza yardım edecektir. % 50 nispetinde bir gelir vergisi teklif edilince müteşebbis her yıl 10 TL, vergi ödiyecektir. Beşinci senenin sonunda onun ödediği vergi miktarı

Burada dikkati çeken husus % 50 nispetinde bir verginin teklifinden sonra ortaya çikan farkın hangi sebepten ileri geldiğidir. % 50 nispetinde bir vergi net gelir halihazır değerini 400 TL. dan 200 TL. ya düşürürken maliyeti — amortisman indirimleri sebebiyle — niye aynı nispette azaltamamaktadır? Bunun sebebini araştırırken düz amortisman metodunun bir zaafına işaret etmek gerekir. Bahis konusu metod tatbik edildiği takdirde müteşebbis yatırımın iktisadî ömrü boyunca her yıl vergiye tâbi gelirden muayyen nispette bir indirim yapabilmektedir. Misalimizde o, her yıl vergiye tâbi gelirden 80 TL. tenzil edebilmekte ve bu sayede — vergi nispeti % 50 olduğuna göre — 40 TL. lık bir vergi muafiyetine hak kazanmaktadır. Bu şekilde devam ettiği takdirde ise beşinci yılın sonunda makine maliyetinin yarısına eşit 200 TL. lık bir vergi muafiyeti elde etmiş olur. Beşinci sene sonunda müteşebbisin temin edeceği 200 TL. nin % 8 faiz haddi altında halihazır değeri sadece 160 TL. dir. Düz amortisman metodu makine maliyet bedelinin yarısını müteşebbise iade etmektedir. Fakat bunu hemen değil de kısım kısım yapar. Diğer bir deyişle, bahis konusu metod vergiye tâbi gelirden indirilmesi gereken maliyet bedelini yatırımın iktisadî ömrü boyunca seneler arasında eşit olarak dağıtır. İşte bu yüzdendir ki vergiye tâbi gelirden indirilen meblâğların halihazır değerini bulmak mecburiyeti ortaya çıkar.

Buraya kadar yaptığımız tahlillerde verginin yatırımlar üzerinde nasıl menfî bir tesir icra ettiğini göstermeye çalıştık. Şimdi, çeşitli amortisman metodlarının izahını ileriki sahifelere bırakarak, verginin yatırımlar üzerinde yaptığı menfî tesirleri gidermekte müessir bir vasıta olan âni amortisman metodunu ele alabiliriz. Yukarıda verdiğimiz misalde düz amortisman metodu yatırım maliyetini, vergi mülâhazasıyla, seneler arasında eşit olarak dağıtıyordu. Âni amortisman metodunda bu yol terkedilerek yatırım maliyetinin hemen ve bir defada vergiye tâbi gelirden tenzili cihetine gidilir. Bu takdirde müteşebbis amortisman indiriminden mütevellid 200 TL. lık vergi muafiyetinin tamamını beşinci sene sonunda değil ve fakat hemen elde ettiğinden halihazır değerinin bulunması için iskonto ameliyesine başvurmayaya lüzum kalmaz. Bunun neticesi olarak % 50 nispetinde bir verginin teklifiyle birlikte net gelir halihazır değeri

---

50 TL. ya baliğ olur. Faiz haddi % 8 ise 50 TL. nin hâlihazır değeri 40 TL. dir. Bu durumda vergiden sonra net gelir hâlihazır değeri 400 TL. — 40 TL. = 360 TL. ya düşer.



400 TL. dan 200 TL. ya düşerken yatırım maliyeti de 400 TL. dan 200 TL. ya indirilmiş olur. Diğer bir deyişle vergi hem net gelir halihazır değerini ve hem de yatırım maliyetini eşit ölçüde azaltır. Artık % 50 nispetindeki vergi yürürlükte kalsa bile âni amortisman metodunun tatbikine müsaade edilmekle yatırımlar üzerindeki menfi tesirler giderilmiş olur. Gerek net gelirden ve gerekse maliyette kaydedilen eşit ölçüde bir düşüş vergiden önce müteşebbis için kârlı olan bir yatırımın (marjinal yatırım) vergiden sonra da aynı özelliği taşımasına zemin hazırlar.

Burada dikkati çeken bir diğer husus şudur: Devlet müteşebbise yatırım maliyetinin tamamını bir defada vergiye tâbi gelirden indirmek müsaadesini vermekle ona faizsiz bir ikrazda bulunmaktadır. Vergi nispeti % 50 olunca 400 TL. lık bir yatırımın yarı maliyetini devlet hemen üzerine alır. Bu şartlar altında 400 TL. lık yatırım yapacak bir müteşebbisin sadece 200 TL. ya malik olması kâfidir. Devlet yatırım maliyetine % 50 nispetinde iştirak ederken buna karşılık net gelir üzerinden de % 50 nispetinde bir hisseye (vergi) hak kazanır. Hem net gelirden ve hem de yatırım maliyetinde % 50 nispetinde bir düşüş yatırımın vergi öncesi kârlılık derecesini vergiden sonra da devam ettirir<sup>4</sup>.

### C) AMORTİSMAN USULLERİ

Buraya kadar yapılan tahlillerde amortisman indirimlerinin müteşebbisler için nasıl vergi tasarrufu sağladığı belirtilmeye çalışıldı. Bahis konusu indirimlerin hızlandırılmasıyla vergi tasarrufu halihazır değerinde bir yükselme kaydediliyor ve bu sayede verginin yatırımlar üzerinde icra ettiği menfi tesirler karşılanabiliyordu. Bu

4) Ele aldığımız misal yardımıyla, munzam amortisman adı verilen metodun verginin yatırımlar üzerindeki tesirlerini nasıl giderdiğini de gösterebiliriz. Bir an için müteşebbise makine maliyeti üzerinden % 50 nispetinde munzam amortisman ayırma hakkının verildiğini farzedelim. Bu takdirde her yıl vergiye tâbi gelirden indirilecek amortisman tutarı 80 TL. değil fakat 120 TL. olacaktır. Vergi nispeti % 50 olduğuna göre, düz amortisman metodunun tatbiki halinde, müteşebbis her yıl  $120 \times 0,50 = 60$  TL. lık bir vergi muafiyeti elde eder. Her yıl 60 TL. dan beşinci sene sonunda temin olunacak 300 TL. nin % 8 faiz haddi altında halihazır değeri 237 TL. dir. Bu durumda vergi umulan net gelir halihazır değerini 400 TL. dan 200 TL. ya indirirken yatırım maliyetini de  $400 \text{ TL.} - 237 \text{ TL.} = 163 \text{ TL.}$  ya düşürmüş olur Böylece % 50 nispetinde munzam bir amortisman % 50 nispetindeki verginin yatırım üzerindeki menfi tesirini giderdikten başka müspet yönde beyan tesiri de ifa eder.

konudaki izahları daha belirli bir hale getirmek ve muhtelif amortisman metodlarının yatırım teşviki bakımından arzettiği hususiyeti ifade etmek bakımından formüllerden de faydalanabiliriz.

Farzedilsin ki satın alınan muayyen bir makinenin bedeli (c) 66.200 TL. dir. Bu makine üç yıl istihsal faaliyetinde kullanılacak ve bütün masraflar (amortisman hariç) çıktıktan sonra her yıl şu gelirleri sağlayacaktır:

$$g_1 = 26.620 \text{ TL.}$$

$$g_2 = 26.620 \text{ TL.}$$

$$g_3 = 26.620 \text{ TL.}$$

Vergiden önce (I) no. lu formülde  $r_a = .10$  konulduğu takdirde

$$c = \sum_{i=1}^n \frac{g_i}{(1 + r_a)^i} \quad (I)$$

$$66.200 \text{ TL} = \frac{26.620 \text{ TL}}{1 + r_a} + \frac{26.620 \text{ TL}}{(1 + r_a)^2} + \frac{26.620 \text{ TL}}{(1 + r_a)^3}$$

$$66.200 \text{ TL} = \frac{26.620 \text{ TL}}{1.10} + \frac{26.620 \text{ TL}}{1.21} + \frac{26.620 \text{ TL}}{1.331}$$

$$66.200 \text{ TL} = 24.200 \text{ TL} + 22.000 \text{ TL} + 20.000 \text{ TL}$$

olur <sup>5</sup>.

Vergiyi müteakip net gelir nispeti ( $r_b$ ) II no.lu formül yardımıyla hesaplanabilir:

$$c = \sum_{i=1}^n \frac{(1-t) g_i}{(1 + r_b)^i} + \sum_{i=1}^n \frac{t d_i}{(1 + r_b)^i} \quad (II)$$

5) Evvelce verdiğimiz adedi misalle burada ele aldığımız arasında rakamların değişik olmasından başka herhangi bir fark bahis konusu değildir. Burada yatırımın istikbalde getireceği geliri onun maliyetine eşit kılan .10 nispeti marjinal gelir nispetini temsil eder. Eğer piyasa faiz haddi % 10 ise müteşebbis marjinal yatırımı yapacak ve daha ileri gitmeyecektir.

Burada  $t$  vergi nispeti,  $d_i$  muayyen bir yılda vergiye tâbi gelirden indirilmesine müsaade edilen amortisman miktarıdır. II no.lu formülde eşitliğin sağında kalan değerler müteşebbisin vergi sonrası net gelir nispetini ifade eder. Amortisman indirimlerinin hesaplanmasında düz amortisman metodundan faydalanıldığı takdirde 1.ci yıl için vergi öncesi gelir  $g_1 - d_1$  veya 26.620 TL. — 22.066<sup>1/3</sup> TL. olacaktır. Eğer  $t = .60$  ise devlet bu meblâğın % 60 ını alır. 22.066<sup>1/3</sup> TL. (amortisman indirimi) vergiden muaftır. 1.ci sene için vergi sonrası gelir

$$\begin{aligned} (1 - t)(g_1 - d_1) + d_1 &= (1 - t)g_1 + td_1 \\ &= .4(26.620 \text{ TL}) + .6(22.066 \text{ 1/3 TL}) \\ &= 23.888 \text{ TL.} \quad \sim \quad \text{dir.} \end{aligned}$$

Bu sonuncu değeri yatırım maliyetine eşit kulan iskonto haddi ( $r_b$ ) takriben .0407 dir.

$$66.200 \text{ TL} = \frac{23.888 \text{ TL.}}{1 + r_b} + \frac{23.888 \text{ TL.}}{(1 + r_b)^2} + \frac{23.888 \text{ TL.}}{(1 + r_b)^3}$$

Görülüyor ki düz amortisman metodu tatbik edildiği takdirde devlet vergiden önce müteşebbisin elde ettiği % 10 nispetindeki gelirin 6/10 undan biraz azını alır. Burada vergiden sonra net gelirin (.0407) vergi öncesi net gelirden (.10) tam vergi nisbeti (% 60) kadar fark göstermediğini tesbit etmiş oluyoruz. Düz amortisman metodu vergi sonrası net geliri vergi öncesi net gelirden efektif vergi nispeti kadar azaltamaktadır<sup>6</sup>. Bu mahzuru giderebilmek için doğru amortisman metoduna baş vurmaya lüzum vardır.

#### a) Doğru (correct) Amortisman Metodu :

Doğru amortisman metodunun esası aşağıdaki hesaplamaların tetkikinden kolaylıkla anlaşılabilir:

6) Düz amortisman metodunun nasıl nötr bir hale getirileceği hususunda bak. R. A. Musgrave, The Theory of Public Finance (New York: McGraw-Hill, 1959), s. 338 - 343.

$$d_1 = \frac{26.620 \text{ TL.}}{1.10} - .10 \left( \frac{26.620 \text{ TL.}}{1.21} + \frac{26.620 \text{ TL.}}{1.331} \right)$$

$$= 20.000 \text{ TL.}$$

$$d_2 = \frac{26.620 \text{ TL.}}{1.10} - .10 \left( \frac{26.620 \text{ TL.}}{1.21} \right)$$

$$= 22.000 \text{ TL.}$$

$$d_3 = \frac{26.620 \text{ TL.}}{1.10}$$

$$= 24.200 \text{ TL.}$$

Amortisman indirimleri için bulunan bu değerler, formülde yerine konulduğu takdirde  $r_b$  için .04 veya  $.4 \times r_a$  nispetini elde ederiz.

$$66.200 \text{ TL.} = \frac{.4(26.620 \text{ TL.}) + .6(20.000 \text{ TL.})}{1 + r_b}$$

$$+ \frac{.4(26.620 \text{ TL.}) + .6(22.000 \text{ TL.})}{(1 + r_b)^2}$$

$$+ \frac{.4(26.620 \text{ TL.}) + .6(24.200 \text{ TL.})}{(1 + r_b)^3}$$

Görülüyor ki doğru amortisman metodu yatırım gelirinin, tam olarak, tâyin edilen nispette (misalimizde % 60) vergilendirilmesini sağlamakta ve vergi sonrası net gelirin vergi öncesi net gelirden efektif vergi nispeti kadar fark arzetmesini mümkün kılmaktadır. Bahis konusu metod yatırımlar üzerinde vergi tesirlerinin tam olarak belirmesini temin ettiğinden nötr bir mahiyet taşır.

b) *Yılların Toplamı Amortisman Metodu (Sum of Years Digits)*

Hızlandırılmış amortisman metodlarından biri olan bu usulün esası aşağıdaki hesaplamaların tetkikinden kolayca anlaşılabilir.

$$d_1 = c \left( \frac{3}{3+2+1} \right) = \frac{c}{2}$$

$$d_2 = c \left( \frac{2}{3+2+1} \right) = \frac{c}{3}$$

$$d_3 = c \left( \frac{1}{3+2+1} \right) = \frac{c}{6}$$

Formülde amortisman indirimleri için bu değerleri koyduğumuz takdirde vergi sonrası gelir nispeti %4,5 a yükselir.

$$66.200 \text{ TL.} = \frac{.4(26.620 \text{ TL.}) + .6 \left( \frac{66.200 \text{ TL.}}{2} \right)}{1 + r_b}$$

$$+ \frac{.4(26.620 \text{ TL.}) + .6 \left( \frac{66.200 \text{ TL.}}{3} \right)}{(1 + r_b)^2}$$

$$+ \frac{.4(26.620 \text{ TL.}) + .6 \left( \frac{66.200 \text{ TL.}}{6} \right)}{(1 + r_b)^3}$$

Bu metod, düz amortisman metoduyle mukayese edildiği takdirde görüleceği üzere, toplam amortismanın 1/6 sını 3.cü seneden 1.ci seneye aktarılması neticesini verir.

Hızlandırılmış amortisman hakkındaki mütalâalara son verirken şu hususu belirtmeliyiz. Doğru amortisman metodu vergi sonrası geliri vergi öncesi gelirden efektif vergi nispeti kadar farketir ve verginin tesirlerini yatırımlara aynen aksettirmesi bakımından nötr bir mahiyet taşır. İşte bu noktadan hareketle yıllık indirim nispetlerini şü'atlandırdığımız takdirde (hızlandırılmış amortisman) vergi sonrası gelir vergi öncesi gelirden efektif vergi nispeti kadar değil fakat daha az inhiraf gösterir. İndirimleri yavaşlattığımız takdirde bunun tamamıyla aksi bir durumla karşılaşaca-

giz. Ani amortisman metodu ise vergi sonrası gelir nispetini vergi öncesi gelir nispetine eşit kılar<sup>7</sup>.

#### D) YATIRIM İNDİRİMİ

Hızlandırılmış amortisman metodları bir yandan yatırımlar için beyan tesiri ifa ederken, diğer yandan vergi varidatının geniş ölçüde azalmasına sebebiyet verebilmektedir<sup>8</sup>. Başka bir ifadeyle yatırım maliyetinin ya hemen veya birkaç yıl içerisinde vergiye tâbi gelirden tenzil yoluna gidilmiş olması devlet aleyhine geniş çapta gelir tesiri gösterir. Cary Brown bu mahzuru önlemek gayesiyle «bir dolarlık varidat kaybı başına yatırımlar üzerinde optimum beyan tesiri ifa eden» ve yatırım indirimi adıyla anılan bir metodun tatbikini tavsiye etmiştir<sup>9</sup>.

Bahis konusu metod, hızlandırılmış amortismanla bir arada ele alındığı ve yürütüldüğü takdirde, yatırımlar üzerindeki beyan tesirlerini daha da ziyadeleştirecek bir kuvvet kazanır. Diğer taraftan yatırım indiriminin tatbik sahası daraltılarak sadece net yatırımlara inhisar ettirilmekle ekonominin gelişme hızı arttırılabilecektir. Bu durumda yalnız birikmiş amortismanları üstünde yatırım yapan işletmeler ayrıca yatırım indiriminden faydalanacaklardır. Durgun ve geriliyen işletmeler ise sadece amortisman indirimlerinin sağladığı vergi avantajlarını elde edeceklerdir.

#### a) Yatırım İndiriminin Beyan Tesirleri :

Yatırım indiriminin beyan tesirlerini izah ederken önce gayri safi yatırımları ele alalım ve indirimden bunların da faydalandırılmasıyla ne gibi neticelerle karşılaşılacağını göstermeye çalışalım. Bütün yeni yatırımlara tatbik edilecek bir indirim — işletme eğer bu indirimi massedebileceği kadar bir vergi borcuna malikse — yatırımın iktisap değerini düşürmek yönünde tesir icra eder. Bu bakımdan yatırım indirimi ile sübvansiyon arasında bir benzerlik vardır. Şu şartla ki sübvansiyonlardan önceden kararlaştırılan bütün

7) Ani amortisman metodunun formüllerle izahı için bak. S. B. Chase, Tax Credits for Investment Spending, Op. Cit. s. 48 - 49.

8) E. C. Brown, The New Depreciation Policy Under the Income Tax: An Economic Analysis, (National Tax Journal, March, 1955), s. 88 - 91.

9) Ibid. s. 96.

işletmeler istifade edebildikleri halde yatırım indiriminin tatbik sahası sadece kâfi derecede vergi borcu taşıyan firmalara inhisar eder. Kâr temin etmiyen ve zararlı çalışan işletmeler bu metodun tatbikinden faydalanamamakla beraber, indirimler için ilerki veya geçmiş senelere doğru nakil imkânı tanındığı takdirde, onlara da böyle bir fırsat verilmiş olur.

Yatırım indiriminin beyan tesiri yapılan yeni yatırımların vergi sonrası net gelirinde husule gelen artışla ölçülür. Eğer indirim nispeti % 25 ise, diğer bir tâbirle yatırım maliyetinin % 25 i vergi borcundan tenzil ediliyorsa, bu takdirde bütün yeni yatırımların maliyeti % 25 nispetinde bir düşüş kaydeder. Bu durumun neticesi olarak yeni yatırımların vergi sonrası umulan gelirinde bir artış tesbit edilecektir. Fakat umulan gelir nispetindeki yükseliş uzun vâdeli yatırımlara nazaran kısa vâdeliler için daha fazla olacaktır. Böyle bir netice mürekkep faiz metodunun hususiyetinden ileri gelir. Uzun vâdeli gelirlerin halihazır değerini bulmakta tatbik edilecek iskonto haddi kısa vâdelilere nazaran daha yüksektir. İşte bu sebepten gayrı safî yatırıma tatbik edilecek bir yatırım indirimi müteşebbisleri kısa vâdeli yatırımlara sevkedebilir. Bu durumda kısa vâdeli yatırımların cezbedici bir karakter kazanması onların kısa fasıllarla paraya çevrilmelerinden ve dolayısıyla müteşebbislere ardarda indirimden faydalanma imkânını vermelerinden ileri gelir.

Yatırım indiriminin sadece net yatırıma tahsis edilmiş olması halinde devletin varidat kaybı önlendiği, ekonominin gelişme hızı teşvik edildiği gibi kısa vâdeli yatırımlar lehine olan avantajlı durum da ortadan kalkar. Net yatırım için tatbik edilen bir indirim yalnız gelişen firmaların vergi sonrası umulan gelir nispetini yükseltecek ve indirime mevzu teşkil eden yatırım miktarını azaltacaktır.

İndirim için net yatırım üzerinde durulmakla karşılaşılacak neticelerden biri de şudur: Net yatırım yapan bir müteşebbis bugünden bir indirim elde etmekle beraber, ilerde yatırımın iktisadî ömrü sona erdiği zaman onun maliyetine eşit ölçüde birikmiş amortisman tutarıyla karşılaşacaktır. Birikmiş amortismanların üstündeki yatırımlar indirimden faydalandığına göre, sabit tesislere yapılan her bir ilâve — indirim nispetinin % 25 olması halinde — firma için ilerde 25 TL. lık bir kayba sebebiyet verecektir. Çünkü bu durumda munzam bir yatırım ilerde, maliyetine eşit bir meblâğın birikmiş amortismanlar hesabında yer alması neticesini doğuracak ve o kıymette bir yatırımın artık net olma vasfını ortadan kaldıracaktır.

Hal böyle olunca yatırım indiriminin kısa vâdeli yatırımlar lehine husule getirdiği söylenen avantajlı durumdan artık bahsedilemez. Adedi bir misal yardımıyla bu hususu daha açık bir şekilde ifade etmek mümkündür. Bir müteşebbisin 100 TL. lık net bir yatırım yaptığını farzedelim. Bu takdirde o 25 TL. lık bir indirim elde edecek ve yatırımın maliyeti 100 TL. dan 75 TL. ya düşmüş olacaktır. Doğru amortisman metodu bahis konusu yatırımın devamlı bir şekilde mevcudiyetini idame ettirir. Fakat amortisman indirimleri 75 TL. değil 100 TL. üzerinden hesaplanmak icabeder. Bu durumda müteşebbis indirimin tatbikiyle kendisine 75 TL. ya mal olan 100 TL. değerindeki bir kapitalden devamlı olarak gelir elde etmek imkânını bulacak ve vergi sonrası umulan gelir nispeti indirimden önceki seviyesinin  $1/75 = 133 \frac{1}{3}$  üne yükselecektir<sup>10</sup>.

Hızlandırılmış amortismanın tatbiki halinde % 25 nispetindeki yatırım indirimi vergi sonrası umulan gelir nispetinde %  $33 \frac{1}{3}$  ten daha az bir yükseliş temin eder. Âni amortismanla gidildiği takdirde ise yatırım indiriminin hiç bir tesiri bahis konusu olamaz. Çünkü yatırım maliyetinin tamamı bir defada vergiye tâbi gelirden indirilmekle birikmiş amortismanlara yeni ilâveler yapılmış olmaktadır. Bu durumda net yatırımdan bahsetmek mümkün değildir. Hızlandırılmış amortisman yatırım indiriminin beyan tesirlerinin işlemesine mâni olur. Bundan dolayı bu iki metod arasında tamamlayıcılık değil fakat birbirinin yerini tutma münasebeti olduğu söylenebilir.

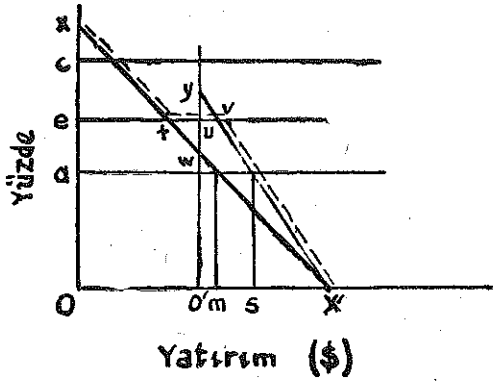
İndirimin yatırım müşevvikleri üzerindeki tesiri yatırımın marjinal müessiriyetinde husule gelen değişiklikle ölçülür. Grafik I in tetkiki suretiyle bu değişikliği yakından takibetmek mümkündür.

$xx'$  muayyen bir firmada indirimin tatbikinden evvel yatırımın marjinal müessiriyetini ifade eder.  $00'$  birikmiş amortismanların tutarını gösterir. % 25 nispetinde tatbik edilen bir indirim, doğru amortisman metodu kullanıldığı takdirde,  $00'$  üzerindeki yatırımın marjinal müessiriyetini %  $33 \frac{1}{3}$  nispetinde yükseltir. Bu durumda firma birikmiş amortismanları üstünde yaptığı her bir yatırım için indirimden öncekine nazaran  $3/4$  nispetinde bir para meblâğına ihtiyaç duyacaktır.  $0'$  dışında yatırımın marjinal müessiriyeti  $w x'$  den  $y x'$  ne çıkar ve  $xx'$  şimdi  $x w y x'$  ne çevrilir.  $y x'$ , yatay ekseninde her noktada  $xx'$  nün %  $33 \frac{1}{3}$  nispetinde üstünde kalır.

10) Nasıl ki, 100 TL. lık bir tahvil % 10 nispetinde bir gelir temin ediyorsa fiyatının 75 TL. ya düşmesi halinde onun temin ettiği hakiki faiz geliri % 13,3 e çıkar.



Eğer faiz haddi 0 a seviyesinde ise firma yatırımını 0 m den 0 s ye yükseltir. Çünkü ancak bu noktada yatırımın marjinal müesiriyeti piyasa faiz haddine eşittir. Eğer faiz haddi 0 c seviyesinde ise firma yatırım hacminde bir değişiklik yapmaz. Çünkü yatırım indirimi 0' dışında umulan geliri yatırım harcamalarını teşvik ede-

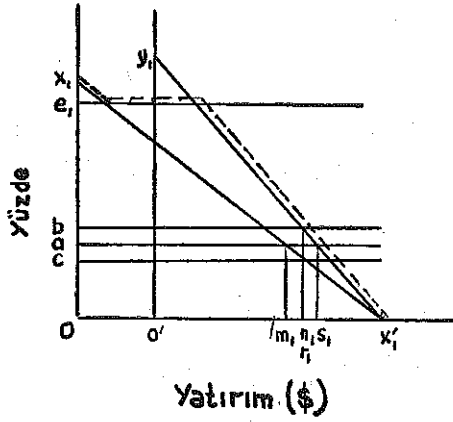


Şek. I

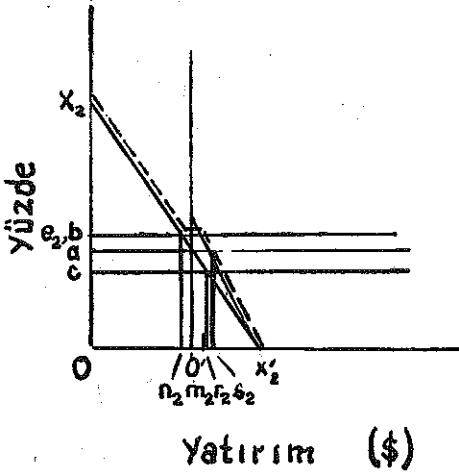
cek ölçüde arttırmaz. Faiz haddi 0 c den aşağıya doğru düştükçe öyle bir noktaya gelinir ki firma  $xw$  den  $yx'$  ne geçmeyi kârlı bulur. 0 e faiz haddinin böyle bir nokta olduğunu farzederek bu takdirde yatırım harcamaları sedüli indirim sayesinde  $xx'$  den  $xtvx'$  ne döner<sup>11</sup>.

11) Firmanın  $xx'$  den  $xtvx'$  ne geçeceği nokta hakkında fazla bilgi için bak. S. B. Chase, Op. Cit. s. 39 (Dip notu).

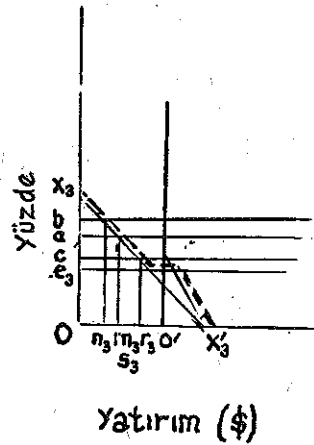
Firma : 1



Firma : 2



Firma : 3



Bu yeni eğri indirimden sonra muhtelif faiz hadlerinde kârlı bir şekilde yapılan yatırım harcamalarını gösterir. Yatırım indiriminin beyan tesiri piyasa faiz haddinin  $0$  e nin altında veya üstünde olusuna bağlıdır. Bu münasebet firmadan firmaya değişir.

Grafik II yatırım indiriminin üç ayrı firma üzerinde icra ettiği farklı tesirleri göstermektedir. İndirimin tatbikinden evvel  $0$  a faiz haddinde her biri  $0$  m kadar bir yatırım yapar. Bu durumda birinci firma birikmiş amortismanları üstünde bir yatırım yaptığı için ( $0 m_1 > 0 0'$ ) gelişen bir firmadır. İkinci firma durgunluk safhasındadır ( $0 m_2 = 0 0'$ ). Üçüncü firma ise gerilemektedir ( $0 m_3 < 0 0'$ ). % 25 nispetinde bir yatırım indirimine müsaade edildikten sonra her bir firmanın yatırım harcamaları sedüli  $x x'$  den  $x$  ve  $x'$  nü birleştiren noktali hattâ bir kayma yapar. Şimdi  $0$  a faiz haddinde birinci firma yatırımlarını  $0 s_1$  e kadar arttıracaktır.  $m_1 s_1$  uyarılmış yatırımı temsil eder. İkinci firma da, evvelce olduğuna nazaran, daha fazla yatırım yapacak ve durgunluk halinden çıkacaktır ( $0 s_2 > 0 0'$ ). Üçüncü firma yatırım seviyesini değiştirmeyecektir. Çünkü  $0$  a faiz haddi  $0 e_3$  ün üstünde kalmaktadır.

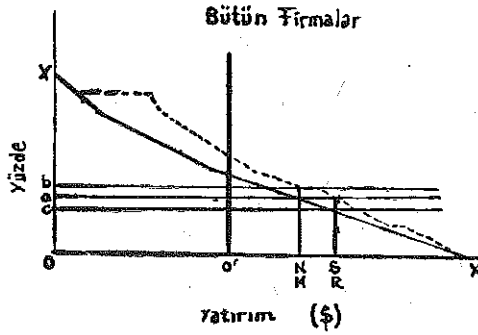
Bir an için bu üç firmanın ekonominin bütününi temsil ettiğini farzederek vergi öncesi ve sonrası yatırım harcamaları sedül-lerini birbirine katmak suretiyle yatırım indiriminin global tesirlerini ölçmek imkân dahiline girer. Grafik III te  $x x'$  eğrisi indirimden önceki, noktali eğri ise indirimden sonraki toplam yatırım harcamalarını ifade eder.  $0$  a faiz haddinde % 25 nispetinde bir yatırım indirimi toplam yatırımı  $0$  m den  $0 s$  ye yükseltir. Burada  $m s$  toplam uyarılmış yatırımları temsil eder (grafik II de  $m_1 s_1 + m_2 s_2$ ). İndirimin sadece net yatırımlara tatbik edilmiş olması bazı firmalar (misalimizde üçüncü firma) için beyan tesiri ifa etmeyecektir. Bu yüzden, gerileyen firmalar belli faiz hadleri altında yatırım harcamalarını değiştirmek yönünde hareket göstermezler.

#### b) Yatırım İndiriminin Gelir Tesirleri :

Net yatırım için tanınan vergi indirimi bir taraftan devlet varidatını azaltırken, diğer taraftan birikmiş amortismanları üstünde yatırım yapan firmaların, vergi sonrası kârlılık derecelerini yükseltmek suretiyle, malî durumlarını kuvvetlendirir. Net gelir nispetindeki bir artış işletmenin gelişmesi için gerekli yatırımlara, hisse senetlerine tahsis edilebildiği gibi, hissedarlara dağıtılabilir veya

para halinde elde tutulabilir. Artan gelirin hissedarlara dağıtılan kısmı yine onlar tarafından ya istihlâke yöneltilir veya iddihar edilir. Bu gelir kısmının direkt olarak yatırıma gitmesi veya hisse senetleri için artan talep şeklinde ortaya çıkması da mümkündür.

Yatırım indirimi gelir tesirinin hususî harcamaları arttıracığına muhakkak nazariyle bakılabilmekle beraber, bunun ne miktarına balığ olacağı, istihlâkle yatırım arasında nasıl bölüneceği kesin bir şekilde önceden söylenemez. Vergi tasarrufunun önemli bir kısmının yatırımlara yöneleceğini kabul etmek makul bir düşünce tarzı olur. Maamafih istihlâk harcamalarında da bir artış beklenebilir.



Şek. III

Sermaye piyasasında tam rekabet şartlarının hüküm sürdüğü faraziyesi kabul edildiği takdirde, indirimin firma yatırım harcamaları üzerinde ne yönde tesir icra edeceğini tâyin eden âmil faiz haddi olacaktır. Global olarak ele alınırsa denilebilir ki yatırım indiriminin gelir tesiri muayyen firmalar için yatırılabilir fonlar miktarını arttırmak suretiyle faiz haddini düşürmek yönünde tesir icra ederken, beyan tesiri diğer bazı firmaların belli bir faiz haddinde fonlar talebini yükseltecektir. Bu iki zıt kuvvetin faiz haddinde ne yönde bir değişiklik yapacağı hususu ise onların tazyik derecesine bağlıdır.

Bütün firmaları temsil eden grafik III te yatırım indiriminin gelir tesirinin yatırılabilir fonlar arzını N s miktarında arttırdığını farzedelim. Bu durumda faiz haddinde bir değişme bahis konusu

olmayacaktır. Firma 1 ve 2 yatırımlarını arttıracaklar, buna karşılık firma 3 ün yatırım seviyesinde herhangi bir değişiklik görülmiyecektir. Eğer gelir tesiri fonlar arzına  $N_s$  den daha büyük bir ilâvede bulunursa her üç firma da daha fazla yatırım yapmak cihetine giderler. Diğer taraftan yatırılabilir fonlar arzındaki artış  $N_s$  den az ise faiz haddi yükselecektir

Daha düşük bir faiz haddinde yatırılabilir fonlar arzında herhangi bir artış beklenemiyeceğinden nispetin  $0_b$  ye çıkması muhtemeldir. Bu faiz haddinde toplam yatırım seviyesi bir değişiklik göstermiyecek, fakat birinci firma yatırımlarını  $0_{m_1}$  den  $0_{n_1}$  e yükseltirken, ikinci ve üçüncü firma yatırımlarını  $0_{m_2}$  den  $0_{n_2}$  ye,  $0_{m_3}$  den  $0_{n_3}$  e düşüreceklerdir. Fakat böyle bir durum istisnaîdir. Çünkü bu takdirde yatırım indirimi neticesinde elde edilen vergi tasarrufunun hiçbir şekilde reel varlıklar veya hisse senetlerinin finansmanında kullanılmadığı faraziyesine dayanılmış olur. Diğer bir deyişle yatırım indiriminin husule getirdiği gelir artışının tamamen istihlâk harcamalarına ve iddihara yöneltildiğini kabul etmek gerekir. Hattâ bu durumda bile faiz haddinin yükselmekte olması fertleri likid halde elde tuttıkları parayı hisse senetleriyle değiştirmeye teşvik edecek ve dolayısıyla yatırılabilir fonlar arzında bir artış beklenecektir. Diğer taraftan indirimin yeni yatırımların gelir nispetini yükseltmiş olması mevcut yatırımların kıymetini azaltmak yönünde müessir olur ve neticede servet değerlerinin azaldığını gören fertler daha az istihlâk etmeye ve daha fazla tasarrufta bulunmaya teşvik edilirler.

Yukardaki tahlil ancak bütün firmaların öz sermaye rantabilitesini azamî haddine çıkarabilmek için piyasadan eşit şartlar altında ödünç fon temin edebilmeleri halinde doğrudur. Halbuki birçok firmalar yatırımların finansmanı için dahilî fonlara dayanmak mecburiyetindedirler. Dahilî sermaye marjinal gelir nispetinin piyasa faiz haddi üstünde olması da onları bu yola sevkeder. Hattâ bazı firmaların böyle bir mukayeseye bile lüzum görmeden temettü tevziinden arda kalan fonları yatırıma yöneltmeleri de mümkündür.

Bu şartlar altında firmaların yatırım indirimine karşı gösterecekleri reaksiyonu gelir tesiri tâyin eder. Burada ekstrem bir şekil olarak indirimden mütevellid vergi tasarrufunun tamamen dahilî yatırımlara ayrılabilceği de düşünülebilir. Meselâ yatırımlarını dahilî fonlardan finanse eden bir firma evvelce 1.000.000 TL. lık net bir yatırım yapıyor idiyse, % 25 nispetinde bir indirimin tatbikinden sonra bu uğurdaki harcamalarını  $1.333.333 \frac{1}{3}$  TL. ya yükseltecektir.

Net yatırım yapan firmaların genç ve büyüyen firmalar olduğu hatırdâ tutulduğu takdirde bunların indirimden mütevellid vergi tasarruflarının devam edebileceği düşünülebilir. Gelir tesiri kârla çalışan ve dolayısıyla indirimi massedebilecek kadar vergi borcuna mâlik gelişme halindeki firmaların fon ihtiyaçlarını karşılamayı garanti altına alabilir. Halbuki geriliyen veya büyüme safhasında olmakla beraber vergi borcu taşımayan firmaların elinde böyle bir imkân mevcut değildir.

c) *Yatırım İndirimi ve Ucuz Para Siyaseti :*

Konjonktürün alçalma safhasında yatırım indirimi ucuz para siyasetine nazaran daha müessir bir vasıta olarak karşımıza çıkar. Fakat toplam talebin çok kuvvetli olduğu bir devrede yatırım indiriminin mevcudiyeti faiz haddinin yükseltilmesini gerekli kılar.

Farzedilsin ki para otoritesi yatırım indiriminin beyan tesirlerini faiz haddini yükseltmek suretiyle gidermeyi kararlaştırdı. Bu takdirde, grafik III te görüleceği üzere, toplam yatırım harcamalarının sabit kalabilmesi için faiz haddinin (faiz haddi ile istihlâk arasındaki münasebetleri burada nazarı itibara almıyoruz)  $O_a$  dan  $O_b$  ye yükseltilmesi gerekecektir.  $O_b$  faiz haddinde her bir firma  $O_n$  miktarında yatırım yapacağından (grafik II) toplam yatırım seviyesi düşer. Fakat faiz haddindeki yükselme ve yatırım indirimi müştereken yatırımların firmalar arası dağılımını değiştirmek yönünde müessir olur. İkinci ve üçüncü firma yatırımlarını  $m_2, n_2, m_3, n_3$  kadar kısmak mecburiyetinde kaldıkları halde, birinci firma yatırımını  $m_1, n_1$  ölçüsünde arttırır.

Görülüyor ki yatırım indirimi para siyaseti ile bir arada ele alındığı ve tatbik edildiği takdirde toplam yatırımın  $OM$  seviyesinde tutulabilmesi ancak gelişen firmaların, durgun ve geriliyen firmalar aleyhine olarak, daha fazla teşvik edilmesiyle mümkün olur. Eğer toplam talebin yükselmesine mâni olunmak isteniyorsa yatırım harcamalarının teşviki için yatırım indirimi metoduna ancak istihlâkin kısılması bahasına baş vurulabilecektir. Aksi takdirde sür'atle gelişen firmalar lehine bir ayırım yapılmış olur. İstihlâk harcamaları servetin artan bir fonksiyonu olduğundan, faiz haddinin yükseltilmesiyle yatırım indirimi metodu hisse senetleri kıymetlerinin düşmesine ve dolayısıyla istihlâkin azalmasına sebebiyet verebilecektir. Fakat yatırım indiriminin temettülde husule getireceği artışın istihlâk harcamalarını teşvik edeceği de unutulmamalıdır. Buna

rağmen istihlâk mallarına karşı talep hakikaten düşmüş bulunuyorsa yatırım harcamalarında muayyen bir artışa müsaade edilebilir. Bu durumda faiz haddi, yatırımları azalan istihlâk ölçüsünde arttıracak bir seviyeye (0 b nin altında) yükselmek zorundadır. Geriliyen firmalar faiz haddindeki bu cüz'i artıştan da zarar göreceklendir.

Bu mülâhazalar, faiz haddinde yapılacak değişikliklerin yatırım indiriminin alternatifi olarak yalnız başına tam istihdam seviyesini temin edeceği bütün hal ve şartlar altında ileri sürülebilir. Şimdi farzedilsin ki hükûmetin takibettiği maliye politikasının gayesi yatırımları 0 M seviyesinden 0 R seviyesine yükseltmektir (grafik III). Bir an için yatırım indiriminin mevcut olmadığını kabul edersek faiz haddinin 0 a dan 0 c ye düşürülmesiyle bu mümkün olur. Bu takdirde her üç firma yatırımlarını 0 m den 0 r ye yükselteceklerdir (grafik II). Aynı gayenin tahakkuku için faiz haddine dokunmayıp yatırım indirimi metoduna baş vurulabilir. Bu takdirde birinci ve ikinci firma yatırımlarını 0 m den 0 s ye yükseltecek, üçüncü firmanın yatırımlarında ise hiçbir değişiklik olmayacaktır.

Görülüyor ki yatırım indirimi alternatifi seçilmekle birinci ve ikinci firmaların yatırımları (istihlâk üzerindeki tesirleri bir tarafa bırakacak olursak) üçüncünün aleyhine olarak teşvik edilmektedir. Bunun neticesi olarak, meselâ, kârla çalışmayan demiryolu şirketleri yatırım indiriminden istifade edemedikleri gibi, ihtiyaç duydukları fonlar için de yüksek faiz haddi ile karşılaşacaklar, diğer taraftan gelişmekte olan ve otobüs ve kamyon işleten kumpanyaların kârlılık dereceleri yükseltilmiş olacaktır. Yine bunun gibi dev teşebbüslerin yatırımları fazlasıyla teşvik edildiği için yeni kurulan ve henüz kâfî derecede kâr temin etmediğinden yatırım indiriminden faydalanamayan elektronik firmalar yüksek faiz haddi ödemek mecburiyetinde kalırlar. Bu yoldan kaynakların dağılımına tesir edilmiş olması vergi öncesi marjinal gelir nispetini bütün yatırım sahalarında birbirine eşit olmaktan alakoyar. Bu netice âdil olmadığı gibi ekonomik refahın gayelerine de aykırıdır.

#### E) N E T İ C E

Yukardaki sahifelerde hızlandırılmış amortisman ve yatırım indirimi metodlarını esasları ve işleyiş tarzları itibariyle teferruatlı bir şekilde incelemiş bulunuyoruz. Bahis konusu iki metodun ikame

yatırımlara değil de sadece net yatırımlara tatbik edilmiş olması devletin uğradığı varidat kaybı başına azamî beyan tesiri ifa etmek bakımından gereklidir. Fakat bu durumda bahis konusu iki metod arasında, evvelce de işaret edildiği gibi, birbirini tamamlama değil, biri diğerinin yerini tutma münasebeti ortaya çıkar.

Hal böyle olunca, büyük varidat kayıplarına sebebiyet vermiyeceği düşüncesiyle hızlandırılmış amortisman daha müessir bir vasıta olarak bakılabilir. Amortisman bir maliyet unsurudur. Bugün olmasa dahi yarın vergiye tâbi gelirden indirilebilecektir. Bu yüzden sabit tesisler maliyetinin ya hemen veya büyük bir kısmı itibarıyla ilk yıllarda vergiye tâbi gelirden indirilmesinin devlet için bir varidat kaybı neticesini doğurmadan yatırımlar üzerinde beyan tesiri ifa edeceği düşünülebilir. Muayyen bir yıl vergi varidatında kaydedilen büyük bir azalma diğer senelerde telâfi edilecektir<sup>12</sup>.

Durgun bir ekonomi için belki bu görüş tarzı doğru olabilir. Fakat gelişen bir ekonomide her yıl kapital stokuna yeni ilâveler yapıldığından devletin hızlandırılmış amortisman sebebiyle kaybettiği meblâğları kolay kolay telâfi etmesi düşünülemez<sup>13</sup>. Yatırım indirimi varidat kaybı başına azamî itici kuvveti temin ettiği içindir ki hızlandırılmış amortismanın alternatifi olarak öne sürülmüştür.

Diğer taraftan yatırım indiriminin tesirleri faiz haddindeki değişikliklerle giderilmeye çalışıldığı veya ekonomiyi tam istihdam seviyesine götürmek için ucuz para siyaseti yerine yatırım indirimi metoduna başvurulduğu takdirde hakkaniyet ve refah ekonomisi prensipleriyle bağdaşamıyacak bazı neticeler ortaya çıkmaktadır. Büyüyen firmaların, durgun ve geriliyen firmalar aleyhine olarak, daha fazla teşvik görmesi bunlar arasındadır.

Bu durumda yatırım indiriminin yerini tutacak, onun fonksiyonunu ifa edecek başka metodlar tavsiye edilmektedir. Meselâ faiz haddinin düşürülmesi veya faiz haddinde yapılacak değişiklikle beraber şahsî gelirlerin ağır bir şekilde vergilendirilmesi (muhtemelen harcama vergisi ile) veyahut da kurumlar vergisi nispetlerinin azaltılması gibi. Fakat eğer ekonomiyi tam istihdam seviyesine çıkartmak için toplam talebin yükseltilmesinde faiz haddini düşürmek mahzurlu görülüyorsa (meselâ tediye bilânçosu sebebiyle) bu takdirde yatırım indirimi metodundan faydalanmak gerekecektir. Ba-

12) Bu konuda bak. E. Gordon Keith, Repercussions of the Tax System on Business; [«Fiscal Policies and the American Economy» Ed. Kenyon E. Poole, Prentice - Hall, New York 1953] içinde s. 353 - 54.

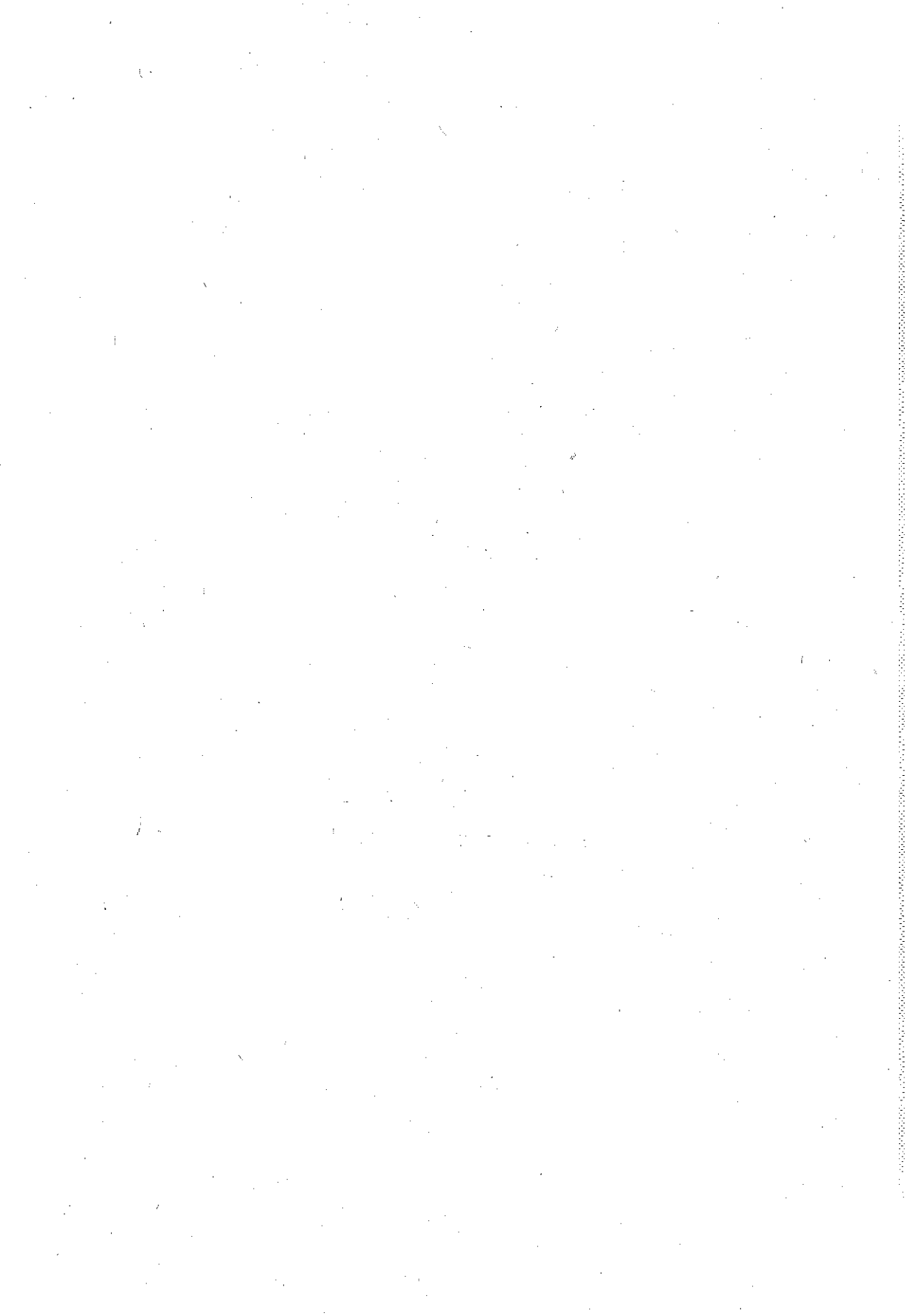
13) Ibid., s. 353 - 54.



his konusu metod istihlâkten ziyade yatırımları teşvik ettiği için amortismanların hızlandırılması ve kurumlar vergisi nispetlerinin azaltılması gibi tedbirlere nazaran daha müessir neticelerin alınmasını sağlayacaktır.

Kâr marjlarının yatırım kararlarında ehemmiyetli bir rol oynamadığı bir devrede ucuz para siyasetinin yerini tesirli bir kontrol vasıtası olarak yatırım indirimi metodu alabilir. Fakat bu takdirde de yatırım indiriminin sadece gelir tesirleri işliyecektir. Sübvansiyon verilmesi, kurumlar vergisi nispetlerinin düşürülmesi gibi diğer malî tedbirler de aynı gayeye hizmet edebileceği gibi kârlılık durumları, gelişme hızları farklı firmalar arasında da üstelik bir ayırım yapmaz.

Son olarak şu hususu da ilâve etmeliyiz. Gerek hızlandırılmış amortisman ve gerekse yatırım indiriminin tam istihdam halinde olan bir ekonomide beyan tesiri ifa edebilmeleri için istihlâk harcamalarının kısılmasına zaruret vardır. Gelir tesiri devletten müteşebbislere transfer edilen fonların miktarıyla sınırlandırılmıştır. Yatırım indirimi nispetinde verilen bir sübvansiyon da aynı fonksiyonu ifa edebilir. Beyan tesiri, marjinal gelir nispetinin müteşebbisler için cezbedici bir karakter kazanması ve dolayısıyla istihsal kaynaklarının indirimin tatbik edildiği yatırım sahasına yöneltmesiyle kendisini belli eder. Bu durum ise ancak müstehliklerin, servet değerlerinin düşmesi, zaman tercihi gibi faktörler sebebiyle, istihlâk kapasitelerini daraltmalarıyla gerçekleşebilir.



## İHRACATTA VERGİ İADESİNİN ÖZELLİKLERİ (\*)

*Sadullah AYGÜN*

Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanı

261 Sayılı Kanun ve onun verdiği yetkiye dayanarak çıkarılan 6/2453 sayılı Karar'la, geniş bir çerçeve ile, memleketimizde uygulama alanına giren ihracatta vergi iadesi konusunun; gerek kuramsal, gerek teknik yönlerinin kısaca belirtilmesi ile bu ışık altında, bizdeki uygulamanın özelliklerine işaret edilmesi aşağıda gelen yazının amacı olmuştur.

### I — VERGİ İADESİNİN MAHİYETİ

Her iktisadî siyaset alanında, siyaset yapıcısının, bulunan ve bilinen şartları ve imkânları göz önünde tutarak, kararını başarıya ulaştırabilmesi için, aracın seçiminde çok titiz ve dikkatli davranması gereklidir. Şartlar ve imkânlar veri olarak düşünüldüğünde hedefe ulaşmak için çeşitli alternatiflerin bulunduğu ve her bir alternatifin kullanılması halinde değişik sonuçlar alınacağı gözden kaçırılmamalıdır. Her tedbirin hedefe götürücü olduğu ortam ile tedbirin alındığı ortamın şartları bir olmayabilir; tedbirin kullanılmasından ileri gelen ve istenmeyen diğer neticeler de çıkabilir. Bir iktisadî siyaset tedbirinin (ceteris paribus) düşünülmesi kuramsal olarak olağan ve sakıncasız olsa bile, tatbikatına geçildiğinde, gerek

(\*) Bu yazının esas noktaları «İhracatta Vergi İadesi Üzerine Rapor» olarak 11.3.1964 de Maliye Bakanlığına sunulmuş, bu konuda ayrıca Hesap Uzmanları Kurulunda bir konferans verilmiştir. Yazının yayınlanmasına geçildiği tarihte Bakanlar Kurulu'na çıkarılan 13.5.1964 gün ve 6/3071 sayılı kararlar birim esasından advalorem (değer) esasına dönülmüş bulunmaktadır. Yazıda her iki usulün esas bakımından münakaşası yapıldığı için advalorem usulün uygulanacak ilk usul olarak seçilmesinin yazıda değişiklik yapılmasını gerektirmediği sonucuna varılmıştır. Ayrıca, yine aynı kararlar iade edilecek vergiler arasında ücretlerden kesilen gelir vergisi de eklenmiş bulunmaktadır. Bu konuya da yazıda değinildiği için burada, sadece değişikliğe işaret etmekle yetiniyoruz.

S. A.

tatbikat güçlükleri, gerek ikinci derecedeki yan etkilerinin istenmeyen etkiler olması durumunda, o aracın iyi bir araç olarak sonuç vermemesi mümkündür.

İhracatta vergi iadelerinin bir iktisat siyaseti aracı olarak kullanılmasında gözetilen hedefin kesin olarak işaret edilmesi, gerek bizzat aracın uygunluğu ve gerek iade edilecek vergilerin niteliğinin ve niceliğinin tâyini için, çok önemli görünmektedir. Vergi iadesinin ihracatta teşvik edici bir âmil olarak kullanılmasından önce, bu aracın (1) etkili olup olmayacağı, (2) yapılacak fedakârlığa, ulaşılabilecek amacın, değer olup olmadığı, (3) hangi alanlarda yapılacak iadenin etkili olacağı araştırılmalıdır. Konunun önemli olan bu yönleri vergi iadesinin doğurduğu etkilerin istenilir etkiler olup olmaması ve hissedilir ölçüde olup olmamalarından ileri gelmektedir ki raporun aşağıdaki bölümlerinde bu etkilere değinilecektir.

İhracatta verginin teşvik aracı olarak kullanılması (1) vergi istisnası tesis etmek, (2) vergi muafiyeti koymak, (3) vergi iadesi usulünü benimsemek, (4) bunların karmaşık olarak uygulanması yolunu seçmek usullerinden biri ile olur. Biz, bu usullerden hangisi kullanılırsa kullanılsın, verginin ihracatta teşvik aracı olarak kullanıldığı gereğini düşünerek, doğacak iktisadî etki ile iade usulünün teknik yönlerine ağırlık vermiş bulunuyoruz.

## II — VERGİ İADESİNİN GAYESİ VE ETKİLERİ

### a) Vergi İadesinin Gayesi :

Bir iktisadî siyaset aracı olarak ihracatta tatbik edilecek vergi iadeleri çeşitli gayelere ulaşmak için kullanılabilir. İlk olarak vergi iadesi milletlerarası ticaretin serbest bir ortamda yapılmasını, başka bir deyimle dış ticaret engellerini ortadan kaldırmayı hedef alabilir. İhraç edilen malların maliyetlerine yüklenmiş olan vergiler iade edildiği hallerde bunların yarattığı maliyet ve fiyat yüksekliği engeli aşıldığı için, dış pazarlarda rekabet gücü kazanan mallara dış talep artacaktır. İade edilen vergi yükleri bazı mallara inhisar ettirilerek o malların imal veya istihsalinin artması gayesi sağlanabilir. İade edilecek yüklerin nitelik ve niceliğinin seçiminde gözetilecek farklılıkla istihsal faktörünün talebine etki yapılabilir. Atıl istihsal kapasitesinin istihdamı sağlanıp ihracat artırılarak millî gelirin artışı da sağlanabilir. Bu gayelere ulaşmada memleket iktisadının ve dünya iktisadiyatının içinde bulunduğu şartlar ve kullanılan iade sisteminin, yapıtının önemli rolü olacaktır.

## b) Vergi İadesinin Etkileri :

Vergi iadesinin etkilerini devamlılık ve süre bakımından iki grup altında incelemek mümkündür: Kısa vâdede doğan etkiler, uzun vâdede doğan etkiler.

Bu iki türlü etki arasında hedefe ulaşma yönünden çatışma olabilir.

i) *İhracata Etkisi* :

Vergi iadesinin dış ticareti kısıtlayıcı bir engeli ortadan kaldırmak neticesinde ihracatın artışına yol açabileceğini belirtmiş bulunuyoruz. Bu etkinin ortaya çıkması için bazı önemli faraziyelerin öngörüldüğünü belirtmek de gerekir. Dış dünyanın vergi iadesi sonucunda fiatı düşen mallara olan talebinin esnekliği yüksek olmalıdır. Vergi iadesi yapan memleketin arz elâstikiyeti de yine yüksek olmalıdır. Kısa vâdede arz elâstikiyeti sert olacağına göre iç talep elâstikiyeti sert olmamalıdır. İç talep elâstikiyeti sert olduğu halde kısa vâdede ihracatın artmasını beklemek o sanayi veya istihsal kolunda fazla kapasite bulunduğunu kabul etmek demektir.

Vergi iadesinin miktarının, doğacak etkiler, bu arada, ihracata olan etki yönünden önemi vardır. Bunu aşağıda daha belirgin göstermek istiyoruz. Varsayalım ki :

- a = Normal kârı içeren fakat vergi yükünü taşımayan maliyet  
 t = Maliyete yük olan vergiler tutarı  
 p = Dış dünya alış fiatı  
 q = İade edilmesi ihracatı sağlayacak tutar

Vergi iadesi üç şekilde incelenebilir :

$$1) \quad p = a + t - q \text{ ve } q = t \text{ olabilir.}$$

Bu durumda iade edilen vergi ve maliyete yük olan vergi tutarları eşittir.

$$2) \quad p = a + t - q \text{ ve } q > t \text{ olabilir.}$$

Bu, vergi iadesinin gerçek vergi yükünden ibaret olduğu takdirde o malın ihraç gücü kazanamayacağı durumu göstermektedir.

Siyaset yapımcılarının ihracatı teşviki ilk plânda hedef aldıkları durumlarda sadece vergi iadesi yeterli değildir; bu şartlar altında ihracat yapanlara prim vermek (çeşitli yollar kullanarak) gerekli görünmektedir.

$$3) \quad p = a + t - q \text{ ve } q < t \text{ olabilir.}$$

Bu durumda iade edilecek tutar, maliyete yüklenen vergi tutarından küçük olmalıdır. (t) miktarında bir iade ihracatçıya (t - q) kadar bir «havadan düşme kâr» sağlayacaktır. Burada devletin bir gelir kaybına uğradığı da gözden uzak tutulmamalıdır. Bu konuya aşağıda değinilecektir.

Vergi iadesinin, yeni istihlal kapasitelerinin yaratılmasına götüreceğinden, uzun vâdede (diğer herşey aynı kalmak şartı ile), ihracatın artacağı kabul edilebilir.

#### ii) *İstihdam Etkisi :*

İstihdama olan etkinin meydana gelmesi özellikle ihracatın artışının sağlanmasına bağlıdır. Ancak bu artış dahili talebin kısılması neticesinde bir dış dünya ikame talebinden ileri geliyorsa istihdam artışı beklenemez.

#### iii) *Kaynak Dağılımına ve İstihsalin Yapısına Etkisi :*

Her istihsalin bir kaç teknik kullanılarak yapılması mümkündür. Her tekniğin gerektirdiği istihlal faktörlerinin çeşitli olması ya da istihsalde çeşitli oranlarda kullanılması da olağandır. Vergi iadesi o zamana kadar vergi yüzünden istihsalde kullanılmaktan kaçınılan ya da az kullanılmaya gayret edilen istihlal faktörünün veya faktörlerinin kullanılmasını artıracaktır. Bunun için iade edilecek vergi ve sair yüklerin niceliklerinin önemli olduğu ölçüde niteliklerinin de önemi büyüktür.

Varsayalım ki maliyete sokulan vergi ve sair yüklerden işçi ücretlerinden ileri gelen yüklerin ağırlığı sair vergi ve diğer yüklerden daha önemlidir ve yalnız son yükler iade edilmektedir. Bu durumda vergi iade politikası emeğe az yer veren istihlal tekniklerini teşvik edecek, kıymet üretenler diğer istihlal faktörlerini emek yerine ikameye çalışacaklardır. Bundan başka vergi iadesi neticesinde, dış talebi olan bir malın ihracatçıya bıraktığı kâr memleket içinde tüketiminden daha fazla kâr sağladığı takdirde üretim dış pazarların

talebini karşılayacak şekilde bu mallara doğru kayacak ve diğer malların üretimi için kullanılan istihsal faktörleri bu iş koluna aktarılacaktır. Bu kaynak kaydırmasının memleket ekonomisi için daha faydalı olup olmadığı vergi iadesinden doğan genel etkilerin ve ulaşılacak hedefin birlikte gözönünde tutulması ile araştırılabilir.

Vergi iadesinde mallar arasında yapılacak ayrıcalık bir istihsal dalı yerine diğerinin önem kazanması ya da o istihsal dalının ikamesi sonucunu da doğurabilir. Örneğin yalnız sınaî mamûllerin maliyetlerine giren vergi iade edilerek sanayi teşvik edilebilir. Bunun için atıl kapasite ile yeniden kapasite yaratılması arasında gereksinecek kaynaklar yönünden fark olduğu için, hattâ yeni kapasite yaratmak ithal payı yüksek yatırımlarla mümkün olduğu hallerde dış ticaret dengesi sorunu daha karışık bir hal alacaktır.

#### iv) Devlet Gelirlerine Etkisi :

Yukarda açıklandığı üzere vergi iadesinin ihracatı teşvik etmesi en az  $q = t$  ya da  $t > q$  olması hallerinde mümkün olmaktadır. (Ceteris Paribus). Ekonominin içinde her üç durumda da çalışan çeşitli firma veya sanayi kolları olduğu bir gerçektir. Önemli olan  $q = t$  ve  $t > q$  şartı ile çalışanların ekonomi içindeki güçlerinin büyüklüğüdür. Eğer  $q = t$  şartı ile çalışanların önemleri büyükse  $t$  miktarındaki vergi iadesi ihracatı artırmak için yeterli görünmeyecektir.

Böylece devlet aldığı bir kısım vergileri iade ederek gelir kaybına da uğrayacaktır.

Gerçekten  $t > q$  şartı ile çalışanlar devlete ( $t = q =$  devletçe kaybedilen vergi hasılatı) kadar bir gelir kaybına sebep oluyorlar demektir. Devlet gelir vergisi ile bunun bir kısmını sonraki dönemlerde geri alabilir. Atıl kapasitenin ekonomi içinde istihdamı sonucunda artan gelir dolayısıyla de bu kayıp telâfi edilebilir.

Ancak bunlar yukarda açıklanan elverişli iktisadî şartların varlığına ve olumlu etkilerin meydana gelmesine bağlıdır.

Gelir kaybı vergi iadesi için kullanılan usulün spesifik veya advalorem olmasından da ileri gelebilir, veya bu usullerin kullanılması sebebiyle farklı olabilir. Durumu daha fazla açıklamak için aynı mal için aşağıdaki formüller kullanılacaktır. Varsayalım ki maliyete yüklenen vergi iade edildiği takdirde bahsekonu mal ihraç gücü kazanmaktadır; başka bir deyimle  $q = t$  dir ve  $k$  bunu sağlayan nisbettir.

Bu şartlar altında:

$$p = a + t - q \quad \text{spesifik usul}$$

$$p = a + t - k(a + t) \quad \text{advalorem usul}$$

$$\text{Buradan} \quad k(a + t) = q \quad \text{ve} \quad k = \frac{q}{a + t}$$

olacaktır. Son eşitlik varsayıldığı takdirde aynı mal için advalorem usulle veya spesifik usulle yapılan iadeler arasında fark yoktur. Farkın doğmaması için  $k$  nin yukardaki usulle tesbiti gerekir. Ancak advalorem usul kullanıldığı hallerde ( $a$ ) nın çeşitli değerler alması (çeşitli maliyette ve kalitede mal) mümkün olacağına, nisbet ( $k$ ) ve ( $t$ ) değişmeyeceğine göre iade edilen vergi tutarı ( $q$ ) her malın çeşitli kalitelerine, aynı kalitede olsa bile, muhtelif üreticilerin çeşitli maliyetlerine göre farklı olacaktır. ( $q$ ) nün  $t$  den büyük olduğu hallerde devlet gelir kaybına uğrayacaktır. Bu durum, ayrıca, verimli çalışmayan üreticilerin kaynak israfına sebep de olabilir. Ancak ihracatı teşvik vergi iadesi ile güdülen ilk ve önemli hedef ise advalorem usul (ceteris paribus) daha etkili olacaktır.

### III — VERGİ İADESİ SİSTEMİ İLE DEĞİŞİK KUR (Multiple Exchange Rates) SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Ödemeler dengesinin sağlanması için, iktisadî siyaset yapıcılarının elinde, ödemeler dengesi açığının önem ve nedenlerine göre, kullanabilecekleri kambiyo kontrolünün bir çok şekilleri ve dereceleri vardır. İkinci Cihan Harbinden sonraki dönemde değişik kur sistemini kullanmak, iktisaden geri kalmış memleketler arasında pek yaygın bir araç olarak görünmüştür. Bir taraftan gerek ithal ve gerek ihraç mallarının iktisadî özellik ve ekonomi için gereklilik derecesi diğer taraftan da kullanılmasındaki nisbî kolaylık ve «suples» göz önünde tutularak değişik kur sisteminin bu popülaritesi kolayca anlaşılır. Buna IMF'in (Milletlerarası Para Fonu) değişik kur sisteminin kullanılmasını önlemek şöyle dursun bazı hallerde teşvik etmesinin de rolü olmuştur.

Bir kambiyo kontrolü aracı olarak değişik kur sistemi «sabit gök kur», kambiyo alım satımına tatbik edilecek vergiler, bir veya iki sabit kur ve bir veya daha fazla değişen kur, kambiyo sertifika sistemi gibi çeşitli şekillerde tatbik edilebilir. Her ne şekilde kulla-



nılırsa kullanılsın değişik kur sistemi kambiyo kontrolunun bir malî kontrol aracıdır. Vergi iadesi sistemi ile benzerlik ve farklılıkları kısaca aşağıda açıklanmaktadır.

Değişik kur sistemi hem ihracata hem ithalâta tatbik edilebilir, oysaki vergi iadeleri yalnız ihracata tatbik edilir. Böylece değişik kur sisteminin ithalde yaptığı ayırıcılık niteliği vergi iadeleri sisteminde yoktur.

İthalâta uygulanan değişik kurlar sistemin malî yükünü karşılamaktadır. Oysaki vergi iadeleri devlet için karşılanması gerekli bir yük olarak kalmaktadır.

Bu arada şunu da kesinlikle belirtmek gerekir ki değişik kur sistemi kambiyo kontrol araçlarından biridir. Oysaki vergi iadeleri bir kısıtlayıcı ve kayıtlayıcı araç değil bunun karşısı dış ticaret engellerini kaldırıcı bir iktisadî politika aracıdır. Uygulanması advalorem usulle de olsa bu böyledir.

Bu yönden advaloremle spesifik usulün uygulanması arasında, milletlerarası para otoritelerinin fark gözetmemeleri gerekir. Başka bir deyimle vergi iadeleri usulünü kabul eden memleketin para değeri konusunda aynı oranda kuşkulanmaları icap eder (ceteris paribus).

San şartı koymamız advalorem usulün vergi iadesi adı altında ihracatta kullanılan değişik kur sistemine yakın bir surette daha «souple» kullanılmasının mümkün olması yüzündendir.

#### IV — 261 SAYILI KANUNUN UYGULANMA ÖZELLİKLERİ VE SONUÇ

261 sayılı kanunla vergi iadeleri sistemi, çeşitli kanunlarda mevcut değişik esaslı hükümlerin dağınıklığından kurtarılmak üzere, öngörülmüş ve 6/2453 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile sistemin uygulanmasına geçilmiştir.

Kanunun gerekçesine göre sınaî mamûllerin maliyetini kabartan vergi ve diğer sosyal yüklerin iadesi öngörülmekle beraber, kararname ile sadece mamûller denilerek «sınaî» terimi kullanılmaktan gayeli olarak kaçınılmıştır. Mevzuatımızdaki mamûl tarifinin genişliği düşünülerek teşviki gereksemeyen ve ihracatımızın çok büyük bir nisbetini teşkil eden mamûller III. sayılı listeye dahil edilmiş, vergi iadesinden yararlanamayacağı hükme bağlanmıştır.

Kararnamede «sınaî» teriminin kullanılmaması vergi iadesi sistemi ile gözetilen ilk hedefin daha ziyade ihracatı artırmak olduğu sanayileşmenin ikinci plânda geldiği kanısını vermektedir.

Kararname ile iade edilecek vergilerin ve sosyal yüklerin nicelik ve niteliği konusunda da I sayılı liste düzenlenmiştir. İade edilecek vergilerin nicelik bakımından yeterli olup olmadığı ancak uygulanma sonucunda (ceteris paribus) anlaşılacaktır. Yukarda açıklandığı üzere maliyet (1) enflasyon, (2) ücret artışları, (3) verimsizlik, (4) dünya konjonktürü gibi sebeplerle şişer veya dış dünya için pahalı hale gelirse iade edilen vergiler ilk uygulanma sırasında yeterli olsa bile ilerde yetersiz hale gelecektir. Ancak başlangıçta, öngörülen vergiler ve diğerlerinin iadesinin ihraç mallarımıza umulan gücü kazandırıp kazandıramıyacağı, konusunun da incelenmemiş olduğu anlaşılıyor. İncelemenin yapılmaması sebebiyle ilerde yeni vergi ve yüklerin iadesine gidilirse bu, bir taraftan yeni formalite ve diğer usul meseleleri, başka deyimle idarî güçlükler çıkaracak; diğer taraftan böyle bir değişikliği öngören bir kısım ihracatçıların satışları geçici olarak durdurması sonucuna götürecektir.

Kararname ile ücretlere ait vergi ve diğer sosyal şarjların iadesi kabul edilmemiştir. Az gelişmiş bir memleket olarak, istihsalde emek oranı yüksek tekniklerin kullanılmasını teşvik eden bu türlü iktisadî siyaset araçlarının kullanılmasına öncelik verilseydi daha iyi olurdu kanısındayız.

Kararname spesifik usulde vergi iadesini öngörmüş, mümkün olmadığı hallerde advalorem usulün kullanılacağını kabul etmiştir.

Raporun v. ci bölümünde gösterilen hal dışında advalorem usulde spesifik usulün kullanılması bazı değişik sonuçlar doğurmaktadır.

Örneğin maliyete sokulan vergi yükü eşit olsa bile maliyetin diğer unsurlarındaki farklar sebebiyle iade edilen vergi her iki usulde farklı olabilmektedir.

Bu sebeple advalorem usul daha az katı görünmekte, daha fazla değişik kur sistemine benzemektedir. Memleketimizde Dış Seyahat Harcamaları Vergisi ile değişik kur usulü küçük oranda da olsa yeniden uygulanma alanına girmiştir. Ancak advalorem usulün değişik kur sistemine daha ziyade benzer olması, uygulanma kolaylığına rağmen daha çok etkiye açık olması daha fazla gelir kaybına da sebep olabileceği için para kıymetini koruma ile dış ticaret hedefleri arasında siyaset yapıcısının ilk hedefe yöneldiği kanısına götürmektedir. Spesifik usulün, iade edilen vergi yükünün değişmezliği sebebiyle, daha çok kalitesiz düşük maliyetli mamullerin istihsalini teşvik edeceği öne sürülebilir. Ancak spesifik usulün incelikli uygulama-

nacağı hallerde bu sakıncanın büyük ölçüde önleneceği de öngörülebilir.

Vergi iadelerinin kuramsal özelliklerinin ve 261 sayılı kanunla Türkiye'ye getirilen uygulamanın genel nitelikleri yukarıda belirtilmeye çalışılmıştır. Memleketimizdeki uygulama yönünden bir özetleme yapılmasında fayda ummaktayız:

1. Memleketimizde uygulanan usulle maliyete yüklenen bütün vergi ve sosyal şarjlar değil, vergilerin bir kısmı iade edilmektedir.

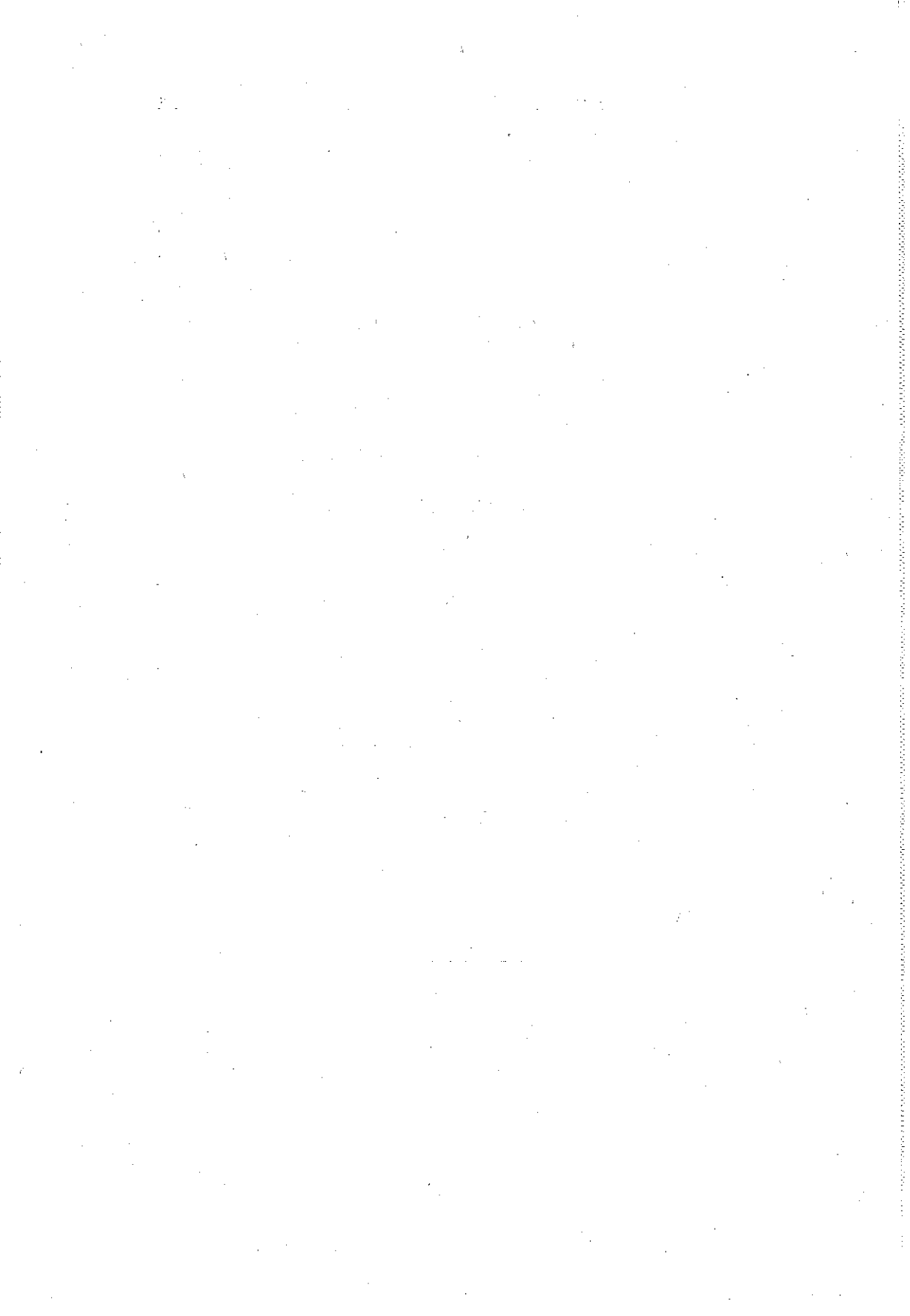
2. İade edilen vergiler tutarının ihraç mallarımıza ihraç gücü kazandırıp kazandırmayacağı tatbikatla anlaşılacaktır.

3. İade edilen vergiler ve sair yükler arasında istihsal faktörlerinden emekle ilgili olanlar yoktur. Halen yapılan iadeler yetmediği takdirde ilk olarak bununla ilgili yük veya yükün bir kısmı iade edilmelidir.

4. Uygulanan usulle mamûllere tanınan iade hakkı dolayısıyla istihsalin yapısına etki yapılabilecektir. Ancak mamûl tarifinin genişliği sebebiyle sanayimizin büyük ölçüde teşvik edildiği sonucuna varılamaz.

5. Esas olarak spesifik usulün benimsenmesinde devletin gelir kaybı endişesi ve para kıymetini korumada gösterilen titizlik başlıca nedenleri teşkil etmiştir. Advalorem usulün idari kolaylığı ve ihracatı daha fazla teşvikte kullanılabilecek «suples» i yukarıdaki görüşe tercih edilmek için yeterli görünmemiştir.

6. Uygulanan vergi iadeleri sisteminin kısa vâdede ihracatımızı geniş ölçüde artırması beklenemez. Uzun vâdede ise, ceteris paribus) şartı ile, önemli bir artma umulabilir.



## GELİŞEN BİR EKONOMİDE İHTİYARİ İÇ DEVLET BORÇLARININ ROLÜ VE BORÇ İDARESİ

*Dr. Sevim GÖRGÜN*

İktisat Fakültesi

Geleneksel maliye politikası çerçevesi içinde devlet faaliyetlerinin finansmanının vergi yerine borçlanarak sağlanması, ancak kendi kendini itfa edecek yatırımlar bahis konusu olduğu ve uzun vâdeli yatırımların maliyeti, bu yatırımın temin ettiği hizmetlerden faydalanacak bütün nesiller arasında paylaştırılmak istenildiği zaman, makul görülmekteydi. Bu görüşe göre özel müesseselerin borçlanması ile devletin borçlanması arasında hiç bir fark yoktur. Nitekim geçmişteki tatbikat incelenecek olursa, devletin genellikle demiryolu, kanallar gibi masraflarını itfa edebilecek projeleri finanse edebilmek için borçlanma yolunu tercih ettiği görülür. Bu çeşit sosyal sermaye yatırımları özel teşebbüs yatırımları gibi dar anlamda verimli olmadıkları için tatbikat her zaman teoriye uygun olmamıştır. Bununla beraber bu gibi yatırımlar kişilere bedel karşılığında satılacak cinsten bir fayda sağladıkları için ve uzun vâdeli olmaları dolayısıyla, geleneksel maliye politikasının borçlanma ile sağlanan fonların kullanımı için koyduğu hudutlar içinde kalmışlardır.

Bunun dışında, eskidenberi devletler kamu harcamalarında geçici büyük artışlara sebep olan harp hali gibi ani durumlarda, iktisadî sebeplerden ziyade pratik bir tutum olarak borçlanma yoluna gitmişlerdir.

Modern maliye ve para teorisinin gelişimi neticesinde devlet borçları, miktar, vade ve dağılımlarında yapılacak ayarlamalar ile toplam istihdam, talep ve istihsal hacminde meydana gelen konjonktürel dalgalanmaları telâfi etmek üzere, para ve maliye politikasının çerçevesi içinde kullanılması mümkün vasıtalarından biri olarak kabul edilmiştir. Durgunluk devrelerinde merkez bankası açık piyasa muameleleri ile piyasadan devlet tahvillerini satın alarak faiz hadlerinin düşmesini ve banka ihtiyatlarının artmasını sağlar. Böylece bankanın kredi ve para arzını arttırmaları kolaylaşır. Enflasyon devrelerinde ise, merkez bankası piyasaya devlet

tahvilleri sürerek banka ihtiyatlarının azalmasını ve faiz hadlerinin yükselmesini, yatırım harcamalarının kısılmasını ve enflasyonist baskının hafiflemesini temin eder. Devlet tahvillerinin miktarında ve bünyesinde yapılacak değişiklikler iskonto hadleri ve kamunî ihtiyatlar gibi para politikasının diğer vasıtaları ile birlikte ekonomide mevcut likiditeyi azaltıp veya çoğaltarak toplam talebi tam istihdam seviyesinde tutar.

Devlet borçları maliye politikasının vasıtası olarak da toplam harcamaların ayarlanmasında kullanılabilir. Durgunluk zamanlarında bütçe harcamaları, özel sektör harcamalarında bir azalmaya sebep olmayacak şekilde arttırılarak, istihdam hacminin artması ve istihsal hacminin genişlemesi teşvik edilir. Bu durumlarda bütçe açıkları şahıslardan, bankalar sisteminden ve diğer malî müesseselerden borçlanma yolu ile temin edilecek kaynaklarla kapatılır. Devlet harcamalarındaki artışın ittihar edilen fonlardan veya para hacmindeki çoğalmadan finanse edildiği nisbette toplam talepte bir artış meydana gelir.

İhtiyarî iç borçların kaynakların dağılımı ve harcamaların genel seviyesi üzerindeki etkilerini ve dolayısıyla bir iktisadî politika vasıtası olarak rolünü iki madde altında özetliyebiliriz.

1. Borçlanma ve borç itfası kaynakların devlet ve özel sektör arasındaki dağılımını değiştirir. Geleneksel maliye politikası borçlanmayı bunun için kullanır.

2. Borç miktarı, devlet tahvillerinin vâdesi, dağılımı ve borçlanmanın diğer şartlarında yapılacak değişiklikler, devlet harcamaları, özel harcamalar, bankalar sistemi ve diğer malî müesseseler üzerindeki etkileriyle para ve kredi hacmine ve dolayısıyla toplam talebe tesir eder. Modern maliye teorisi ve politikası bilhassa bu etki üzerinde durmaktadır.

#### GELİŞEN EKONOMİLERDE DEVLET BORÇLARININ ROLÜ

I. Gelişen ekonomilerde devletin şahıs ve müesseselerden borçlanma sebeplerini araştırarak olursak bunun büyük ölçüde yukarıda belirtilen iki gayeden birincisi ile ilgili olduğunu görürüz. Devlet, genellikle bütçe içi hizmetlere ve iktisadî devlet teşekküllerine ilâve kaynak temin etmek için borçlanır.

Bu çeşit ekonomilerde borçlanmanın ikinci maddede belirtilen gaye için, konjonktürel dalgalanmaları telâfi edecek dengeye getiri-

ci bir para ve maliye politikasının vasıtası olarak, etkin bir şekilde kullanılması ise çok nadirdir. Bunun sebepleri üç maddede açıklanabilir.

1. Geri kalmış ekonomilerde devlet borçlarının miktarını ve bünyesini değiştirerek, toplam harcamaların seviyesinde ayarlamaları mümkün kılacak bir ortam mevcut değildir. Bunun için gerekli müesseseler kurulmamıştır. Devlet borçlarının para politikasının müessir bir vasıtası olabilmesi için halkta tasarruflarını hisse senedi ve tahvil alımlarına plâse etmek alışkanlığının yerleşmiş olması ve kıymetli senetlerin tedavül ettiği açık bir piyasanın bulunması gerekir. Geri kalmış ekonomilerde aracı yatırım müesseselerinin ve gelişmiş bir sermaye piyasasının mevcut olmaması teşebbüs dışı yatırım kaynaklarının daha ziyade kredi müesseselerinden temin edilmesine sebep olur. Bunun için açık piyasa muameleleri ve iskonto hadlerinde ayarlamalardan ziyade kredi hacmini doğrudan doğruya kontrol eden tedbirler likiditeyi kontrolde etkili olabilir<sup>1</sup>.

2. Geri kalmış ekonomilerde konjonktürel dalgalanmaların en önemli sebepleri siyasî ortamın istikrarsızlığı ve ekonominin dış dünyaya büyük ölçüde bağlı olmasıdır.

Zaman zaman meydana gelen durgun devrelerinin başlıca sebeplerinden biri, devletin iktisadî hayata müdahalesinin iktisadî kararlar üzerindeki reel ve psikolojik etkisidir. İthal kotaları fiat kontrolleri ve gümrük resimleri gibi iktisadî hayatı düzenleyici tedbirlerin kısa devre içinde devamlı olarak değiştirilmesi istihsal ve yatırım hakkında daha evvel alınmış kararların beklenen şekilde gerçekleşmesine, teşebbüsün girdiklerinin teminini güçleştirerek veya kârlılığını azaltarak, mani olur. İktisadî düzenin istikrarsızlığından dolayı geleceğin belirsizleşmesi, yeni yatırımların rizikosunu arttırarak, müteşebbis kararlarını menfi yönde etkiler.

İthal ve ihraç imkânlarının azalması, iktisadî hayatta durgunluk yaratan diğer bir faktördür. Ekonominin ihtiyaçlarından ziyade siyasî sebeplerle göre ayarlanan dış yardım ve kredi imkânlarındaki kısılmalar, devlet yatırımları ve yerli sanayi için gerekli temel ham madde ve makine ve teçhizatın ithalinin azalmasına sebep olur. İhracat ise geri kalmış ekonomilerin ihraç ettiği malların özelliklerinden dolayı, genellikle, zaman içinde büyük dalgalanmalar gösterir.

1) Van Philips, Paul A. M., *Public Finance and Less Developed Economy* The Hague, Martinus Nijhoff, 1957, s. 66 - 67.

Daha ziyade ham madde ve ziraf ürünler ihraç eden bu memleketler, tek satıcı oldukları durumlar hariç rekabetin çok yoğun olduğu piyasalara satış yapmak zorundadırlar. Bunun için dış ticaret hadleri umumiyetle aleyhlerine işlemektedir. Ancak harp hali veya rakip memleketlerin birinde mahsul durumunun kötü olması gibi geçici durumlarda, konjonktür leyhlerine döner ve ihraç mallarının miktar ve değeri artar. İhracat miktarındaki azalışlar hem ithal imkânlarının daraltacak hem de istihsal kararlarının yüksek konjonktür devrelerine göre alındığı durumlarda, stokların birikmesine sebep olacaktır.

İktisadî politika ile ilgili kararların sık sık değişmesi ve dış ticaret dengesizliği ihtiyat ve spekülasyon saikiyle ittihar edilen fonların artmasına ve reel tıkanıklıklar veya aşırı istihsalden dolayı harcamaların azalmasına sebep olup, ekonominin bilhassa bazı sektörlerine istihsal ve istihdam hacminin düşmesi ile neticelenecektir. Bu gibi durumlarda para ve maliye politikası ile ilgili tedbirlerin faydalı olacağı çok şüphelidir. Para ve kredi hacminin artırılması, esas dengesizliği ortadan kaldıramıyacağı için, reel tıkanıklıklardan meydana gelen durgunluğu telâfi edecek köklü bir hal tarzı değildir. Gelecek hakkındaki tahminlerin iş adamlarını ittihara sevk ettiği durumlarda devlet harcamalarını merkez bankasından borçlanarak arttırıp durgunluğa mani olmak mümkündür. Ancak bu çeşit tedbirlerde çok ihtiyatlı davranmak gerekir, çünkü para hacminin genişlemesi her zaman mevcut olan enflasyonist baskıların kuvvetlenmesine yardım edebilir. Böylece fiatlar umumî seviyesi yükselir ve denge aksi yönde kuvvetli bir şekilde bozulmuş olur.

Gelişen ekonomilerde fiatlar umumî seviyesinin devamlı bir şekilde artma temayülü göstermesi, zaman zaman rastlanan durgunluk devrelerinden çok daha önemli bir problem teşkil eder. Mevcut kaynaklar hudutlu olduğu için ekonominin artan ihtiyaçları karşılayamaması devamlı bir enflasyon tehlikesi yaratmaktadır. İlerde izah edileceği gibi, mahiyeti icabı fazla deflasyonist olmayan borçlanma yerine vergilerin arttırılması, enflasyona karşı daha etkili bir tedbirdir.

3. Gelişen ekonomilerde temel iktisadî problem istihdam ve istihsal hacminde meydana gelen konjonktürel dalgalanmalar değildir. Atıl kapasiteyi, sermaye iş gücü oranı düşük olduğu için istihdam edilemeyen iş gücü yaratmaktadır. Strüktürel işsizliğin gi-



derilmesi ancak tasarruf ve sermaye birikiminin artma hızına, iktisadî gelişme temposuna bağlıdır. Bunun için iktisat politikasının esas gayesi toplam talep ve arz arasında zaman zaman meydana gelen dengesizliklerin giderilmesi değil, tasarruf, yatırım ve genel üretkenliği arttırmaktır.

Bu sebeplerden dolayı, gelişen ekonomilerde borçlanma politikasının, genel iktisat politikasının çerçevesi içinde iktisadî kalkınma hedefine yönelmesi gerekir. İktisadî kalkınma politikası özellikle piyasanın gerçekleştirdiği büyüme haddinin kâfi görülmediği hallerde devlete yeni görevler yükler. Ekonominin halen içinde bulunduğu kalkınma safhasına, endüstrinin yapısına ve siyasî düzenin şartlarına göre değişmekle beraber, gelişme süreci içinde olan ekonomilerde devlet harcamaları artan bir seyir göstermektedir. Bu artışın eğer iç kaynaklardan finanse edilmesi gerekiyorsa, devlet ya vergileri arttırmak veya şahıslardan, bankalar sisteminden ve diğer malî müesseselerden borçlanmak zorundadır. İktisadî, siyasî ve idarî sebeplerden dolayı vergilemenin hudutlarına erken varılması, bütçe içi ve bütçe dışı harcamalarındaki artışları karşılamak için devleti borçlanmaya sevkeder.

II. Gelişen ekonomilerde borçlanmanın rolünün genişleyen devlet sektörüne kaynak transferi olması, geleneksel maliye politikasının çerçevesi içinde borçlanmanın gayesine uygun bir durum meydana getirmektedir. Ancak, bugünkü tatbikatta borçlanma ile temin edilen fonların kullanımı sadece dar anlamda verimli, yani satışlarından elde ettiği varidat ile borcunun faiz ve itfa ödemelerini karşılayacak projelerle tahdit edilmemektedir. Bugünkü temayül, uygulanacak iktisadî kıstası geniş anlamda verimlilik olarak kabul etmektedir<sup>2</sup>. Borçlanarak finanse edilen faaliyetler ekonominin bütünü içinde verimliliği temin ederlerse, millî gelir, vergi matrahı ve netice olarak vergi varidatı artacaktır. Böylece, borcun faiz ödemeleri ve itfası için gerekli kaynaklar temin edilmiş olacaktır.

Geleneksel görüş ile bugünkü tatbikat arasında diğer bir fark borçlanma ile temin edilen fonların yalnız yatırım harcamalarına tahsis edilmemesinden meydana gelmektedir. İktisadî gelişme için yollar, barajlar, okullar gibi uzun vâdeli yatırımlar kadar bunlar-

2) Nevin, E. T., «Public Debt and the Finance of Economic Development» Makale O.E.C.D. ye verilen bir raporda yayınlanmıştır. s. 152.

dan faydalanılmasını sağlıyacak carî giderler de önemlidir. Bu sebeple, borçlanma ile temin edilen fonların kullanımında yatırım harcamaları ile carî harcamalar arasında bir ayırım yapmanın gereksiz olduğu kabul edilmektedir<sup>3</sup>.

Netice olarak, gelişen ekonomilerde borcun miktarını, toplam kaynakların koyduğu hudutlar içinde tesbit edilen devlet harcamaları ile vergi varidatı arasındaki açığın tâyin etmesi gerekir. Borcun vâdesini, faiz haddini ve diğer borçlanma şartlarını ise borçlanmaya kaynak olacak fonların özelliği tâyin edecektir. Bu kıstaslar geçmişte kullanılanlara uymamaktadır. Geçmişte çok kısa vâdeli dalgalı borçlar dışında ancak belirli uzun vâdeli yatırım projeleri için borçlanmaya gidilmekte, borcun vâdesi ise bahis konusu projenin kendini itfa edeceği süreye göre ayarlanmaktaydı.

III. Borçlanma ekonomi içindeki genel tesirleri bakımından vergiden farklıdır. Eğer tam istihdam mevcutsa, borçlanma muhakkak ki vergiye nazaran özel istihlâk harcamalarında daha az, özel yatırım harcamalarında ise daha çok bir azalışa sebep olacaktır, çünkü ihtiyarî borçlanmada devlet tahvillerinin almında kullanılacak fonlar esasen tasarruf edilecek meblâğlardır. Faiz hadleri yükseltilse bile, tasarruf gelirin bir fonksiyonu olduğu için toplam tasarruf hacminde önemli bir artış olmayacaktır. Daha yüksek bir oranda faiz hadlerini yükselterek ancak özel yatırım harcamalarında kullanılacak veya nakit olarak ittihar edilecek fonlar devlet sektörüne aktarılacaktır. Artan oranlı vergilere rağmen, vergi sisteminin bir bütün olarak yükü istihlâk harcamaları üzerine daha yüksek bir oranda in'ikâs ettiği için, vergi politikası ile toplam tasarrufu arttırma imkânı daha çoktur.

Borçlanma toplam talep üzerindeki etkileri bakımından da vergiden farklıdır. Borçlanarak finanse edilen devlet programlarının toplam talep üzerindeki tesiri vergi ile finanse edilenlerden daha genişletici olacaktır. Çünkü yukarda da belirtildiği gibi, devlet tahvillerini satın almada kullanılacak meblâğlar diğer yatırımlardan veya ittihar edilen fonlardan aktarılacağı için, özel istihlâk harcamaları eski seviyelerini muhafaza edecektir. İhtiyarî borçlanma borç verenin tasarruf ve istihlâk arasındaki tercihlerini değiştirmediği gibi, onu devlet tahvilini satın almağa mecbur etmediği için,

3) Nevin, E. T., *a.g.e.*, s. 154 - 155.

harcamaları üzerinde menfi bir psikolojik etkisi de olmayacaktır<sup>4</sup>. Cebri borçlanma, devlet tahvillerinin alımını şahsın isteğine bırakmadığı için, onu servetinde bir azalış hissetmiye ve istihlâk harcamalarını ona göre ayarlamaya sevk edebilir.

IV. Borçlanmanın tasarruf ve istihlâk oranı üzerindeki tesirlerini iktisadî gelişme açısından değerlendirecek olursak devlet harcamalarının miktarı ve bileşimi aynı kaldığı takdirde, devlet faaliyetlerinin vergi yerine borçlanma ile finansmanı sermaye birikimini ve büyüme hızını yavaşlatacaktır. Bundan başka bilhassa tahvillerin bankalar sistemi tarafından satın alındığı hallerde likidite artacak ve enflasyonist baskı kuvvetlenecektir. Şahıslardan ve bankalar dışı müesseselerden borçlanmanın istihlâk harcamaları üzerindeki tesiri, vergi kadar deflasyonist olmadığı gibi, geri kalmış ekonomilerde alternatif yatırım imkânlarının kârlılığının daha yüksek görülmesi ve halkta tasarruflarını kıymetli senetlere yatırma alışkanlığının yerleşmemiş olması, tahvillerin şahıslar ve bankalar dışı müesseselere satımını çok güçleştirecek ve devlet pratik bir çâre olarak ihraç ettiği tahvilleri bankalar sistemine plâse etmiye başvuracaktır. Özellikle, merkez bankasından borçlanma, para ve kredi hacminin artmasını sağlayarak fiatlar umumî seviyesinin yükselmesine sebep olacaktır. Enflasyon yolu ile cebri tasarruf yaratma, sosyal ve iktisadî tesirlerinden dolayı iktisadî gelişme bakımından maliyeti çok yüksek bir politikadır.

Gelişen bir ekonomide devletin borçlanması ancak kaynakları verimliliği düşük yatırımlardan devlet sektörüne, moneter dengeyi bozmadan aktardığı nisbetde, faydalı olabilir.

#### DEVLET BORÇLARININ İDARESİ

Borç idaresi, gerçekleşmesi istenilen gayenin gerektirdiği şekilde borcun miktarını ve bünyesini tâyin etmektir. Borcun bünyesini senetlerin vâdesi, faiz haddi, devir imkânları, itfa şartları ve buna benzer diğer hususlar tesbit eder.

4) Due, J., *Government Finance*, Homewood, Illinois : Ricard D. Irwin, Inc. (third edition) 1963, s. 479 - 480.

Bazı iktisatçılar borç miktarındaki artışlarını mevcut değerli senetlerin kıymetini düşürerek istihlâk harcamalarına tesir ettiğini ve bu sebepten dolayı vergi kadar deflasyonist olduğunu ileri sürmektedirler. Bakınız : Rolph, E. R., «Debt Management : Some Theoretical Aspects», *Public Finance* No. 1/1961, s. 106 - 111.

Gelişen ekonomilerde borcun miktarını devlet harcamalarının optimum seviyesi ile diğer devlet gelirleri arasındaki açık tâyin edecektir. Gayesi reel tasarrufların devlet sektörüne transferi olduğuna göre borçlanmanın özel kişilerden ve banka dışı müesseselerden yapılması gerekir.

Devlet tahvillerinin alımında kullanılacak fonlar, daha ziyade ihtiyat saikiyle şahıslar ve sigorta şirketleri gibi müesseseler tarafından elde tutulan nakittir. Spekülasyon saikiyle elde tutulan nakit umumiyetle devlet tahvillerinin satın alınmasında kullanılmıyacaktır. Ancak mevsim dalgalanmalarından dolayı, meselâ ziraat sektöründe, bir müddet atıl kalan döner sermaye çok kısa vâdeli devlet bonoları için kaynak olabilir. İhtiyat saikiyle tutulan meblâğlar rizikosu az yatırım aradıkları için, diğerleri ise alternatif yatırım imkânları mevcut bulunmadığından tahvil satın almayı tercih edebilir. Tahvillerin vâdesinin ve faizinin bu kaynaklara göre ayarlanması gerekir. İhtiyat saikiyle tutulan fonlar uzun vâdeli ve yüksek faizli tahviller talep edecektir. Mevsimlik dalgalanmalar dolayısıyla atıl kalan fonlar ise çok kısa vâdeli ve düşük faizli bonolar arıyacaktır. Devletin ihtiyacı çok uzun vâdeli fonlar için bile olsa, devamlı borçlanma ile kısa vâdeli fonları uzun vâdeli yatırımlar için mobilize edilebilir. Bu durumda faiz masrafları da düşük olacaktır<sup>5</sup>. Ancak kısa vâdeli fonların bu şekilde mobilize edilmesi enflasyonun mevcut olduğu durumlarda dengesizliği arttıracaktır. Bu şartlar altında maliyeti daha yüksek olsa bile devletin uzun vâdeli borçlanma imkânları araması gerekir.

Şahısların ve müesseselerin devlet tahvillerine talebi, umumiyetle yeter derecede kaynak teminini sağlayacak seviyede değildir. Bunun için devletin borçlanma şartlarını, bilhassa gelişme açısından faydası büyük olmıyan, meselâ lüks mesken yapımı gibi, yatırım sahalarına giden fonları ve nakit veya kıymetli taşlar ve madenler halinde ittihar edilen tasarrufları tahvil alımına sevkedecek şekilde, ayarlaması gerekir.

İstihlâk harcamalarında yapılacak kısıntılarla devlet tahvillerinin satın alınmasının temini, toplam tasarruf hacmi artacağı için bilhassa önemlidir. Faiz haddinin arttırılmasının bu bakımdan fazla tesirli olmayacağına işaret etmiştik, fakat bu hususta psikolojik faktörlerden istifade edilebilir. Eğer halkta iktisadî gelişme için

5) Nevin, E. T., *a.g.e.*, s. 157.

büyük bir arzu ve inanç uyanırsa istihlâk harcamalarını azaltarak devlet tahvili almıya razı olabilir. Birçok memleketlerde harp için çıkarılan tahvilleri bu şekilde şahıslara satmak mümkün olmuştur.

Faiz haddinin yükseltilmesinin toplam tasarruf hacmi üzerinde önemli bir tesiri olmayacaksa da, bu tedbir diğer yatırımlara gidecek kaynakları veya ittihar edilecek fonları cezbetmek için kullanılabilir. Eskiden beri kullanılmakta olan devlet tahvilleri faizlerine tanınan gelir vergisi muafiyeti esas itibarile faiz haddinin yükseltilmesinden başka birşey değildir.

Gelişen ekonomilerde her zaman mevcut olan enflâsyon tehlikesine karşı bir tedbir olarak devlet tahvillerine ödenecek faizin ve tahvilin itfa değerinin fiatlar umumî seviyesine göre ayarlanması tavsiye edilmektedir. Hem enflâsyonist baskıları hem de borçların yükünü arttıracığı için, bu tedbirin tesirleri istenilenin aksi yönünde olacaktır. Bunun yerine şahıslara istedikleri zaman tahvillerini hazineye devretmek imkânını tanımak maliyeti daha düşük bir politikadır<sup>6</sup>. Fiatlar yükselmiye başladığı zaman tahvillerini esas değeri üzerinden paraya çevirme imkânına sahip olacakları için devlet tahvili alanlar enflâsyondan büyük bir zarar görmeyeceklerdir. Bu çeşit bir teminat, aynı zamanda ihtiyaç olduğu zaman tahvillerin değerleri üzerinden paraya çevrilme imkânını sağlayacağı için, uzun vâdeli tahvillerin cazibesi bilhassa ihtiyat saikiyle tasarruf yapanlar açısından artmış olacaktır. Tahvil sahiplerinin fiatlar umumî seviyesinde meydana gelecek her küçük artışta tahvillerini elden çıkarmalarına mâni olmak için, faiz haddini zaman aşımına oranlı olarak yükseltmek yerinde bir tedbir olabilir.

Devlet tahvillerine yatırımı alternatif yatırım imkânlarından ayıran önemli faktörlerden biri, tahvil değerlerinin diğer bütün borç senetlerinde olduğu gibi, ekonomideki verimlilik artışını yakından takip edememesidir. İktisadî faaliyet geliştikçe gayri menkul servetlerin birçoğunda ve hisse senetleri gibi menkul servet unsurlarında önemli sermaye kazançları meydana gelir. Tahvillerin itfa değerleri ekonomideki verimlilik artışına göre ayarlanarak, tahvil sahiplerinin de millî gelir artışından bir hisse almaları sağlanabilir. Ancak bu çeşit ayarlamalara esas olacak kıstası bulmak çok güç bir iştir<sup>7</sup>. Bu anlamda bir elâstikiyeti sağlayamamakla beraber,

6) Due, J., *a.g.e.*, s. 570.

7) Nevin, E. T., *a.g.e.*, s. 159.

tahvillerin itibar değerini ihraç değerinden muayyen bir oranda, yüksek tesbit etmek alşagelmş bir tatbikattır. Böylece tahvillere bir süre içinde belirli bir sermaye kazancı, peşinen, tanınmış olur.

Bunların dışında piyango ve ikramiye gibi diğer tedbirler de tahvillerin satışını kolaylaştırmak için bazı memleketlerde kullanılmaktadır.

Yukarda özetlenen tedbirlerden hemen hemen hepsi borçlanmanın maliyetini arttıracaktır. Bilhassa tahvillere vdesinden evvel itfa imkn tanınması, devlet masraflarının ani olarak beklenmiyen bir şekilde artmasına sebep olabilir. Diğer fiatların da yükseldiği bir zamanda meydana gelecek bu gibi bir artış bütçe dengesini ciddi bir şekilde bozarak, devleti para hacmini arttırmak açığı kapatmaya sevk edebilir. Devletin borçlanmanın maliyetini arttırmak munzam kaynak temin edip etmemesi, bir alternatif maliyet problemidir. Eğer devlet sektörüne aktarılacak ilâve kaynaklardan beklenen verimlilik artışının, tahvillerinin satışını kolaylaştırmak için yüklenilen munzam masrafları karşılayacağı tahmin ediliyorsa, borçlanma yerinde bir politikadır, yoksa değildir.

---

## MUHASEBEİ UMUMİYE KANUNU TASARISI ÜZERİNDE DÜŞÜNCELER

*Prof. Dr. Bedî N. FEYZİOĞLU*

İktisat Fakültesi

### GİRİŞ

Muhasebei Umumiye Kanunu, Devlet Bütçesi ile Devletin gelir, gider ve Hazine muamelelerinin ve bunlarla ilgili bütün malî işlemlerinin tâbi bulunduğu ana kanundur. Kısaca, Devletin bilimum emvalinin idare ve muhasebesi bu kanuna tâbidir.

Muhasebei Umumiye Kanunumuz 1927 senesinde esas itibarile Fransız M. U. Kararnamesinden kısmen de Belçika ve İtalyan M. U. mevzuatından mülhem olarak hazırlanmış ve 37 senedenberi mer'iyette devam edegelmiştir.

Yeni «Genel Muhasebe Kanunu tasarısı», işte 26 Mayıs 1927 tarih ve 1050 No. lu bu ana kanunun yerine kaim olmak üzere hazırlanmıştır.

Tasarının ilga etmek istediği M. U. K. nu, bu kadar uzun süre yürürlükte kaldığı halde nisbeten az tadilât görmüş bir kanundur, denilebilir.

Türkiye'deki mer'iyet süresi henüz 40 yılı bulmamış ise de, ihtiva ettiği hükümler itibarile bir asrı geçen bir ömre sahiptir. Gerçekten Fransız M. U. Kararnamesi 31 Mayıs 1862 tarihlidir.

Şu kısa tablo, daha ilk nazarda 19 uncu asrın ikinci yarısından kalan hükümlerle 20 nci asrın ikinci yarısındaki ihtiyaçların karşılanamayacağını ve binaenaleyh M. U. K. nun değiştirilmesi gerektiği kanaatını haklı olarak hasıl edebilir.

Devlet Maliyesinde, Devlet Bütçesi ve Devlet Muhasebesi sistemlerinde son 25 - 30 yıl zarfında vukubulan büyük gelişmeler dikate alınınca, 19 uncu asrın liberal ve klâsik maliye konsepsiyonunun ifadesini bulduğu bir kanunun değiştirilmesinden tabîf bir şey olamaz, demek icabeder. Nitekim, mense memleket diye tavsif etti-

đimiz Fransa dahi, 1962 kararnamesini, arada yaptđđı birđok tâdil-  
lere ilâveten İkinci Dünya Harbinden sonra esaslı bir reforma tâbi  
tutmak yoluna girmiştir.

1950 lerde Robert Jacomet'nin başkanlığında teşekkül eden bir  
komisyon, üç ciltlik bir seri neşriyatta<sup>1</sup> M. U. reformunu gerçek-  
leştirecek tasarıları hazırlamıştır.

Yine bu devrede Fransa'dan başka Belçika'da da İkinci Dünya  
Harbi sırasında doğmağa başlayıp ondan sonra İngiltere, Hollanda  
ve İskandinav memleketlerinde gelişip yerleşen ve O.E.E.C. ile Bir-  
leşmiş Milletler gibi beynelmilel teşekküllerce genel bir standard  
sisteme raptedilen Millî Muhasebe'nin icaplarına intibak edebilmesi  
için de, memleketlerin çoğu Devlet Muhasebesi sistemlerini reviz-  
yona tâbi tutmak lüzum ve zaruretini hissetmişlerdir.

Beynelmilel Maliye Enstitüsü<sup>2</sup>, National Bureau of Income and  
Wealth, Institut Belge F. P.<sup>3</sup> gibi beynelmilel ve millî birđok teşek-  
küller bu konuda derinliğine ve genişliğine çalışmalar yapmışlardır.

Şu halde, menşei bir asırlık olan ve kırk yıla yakın bir süre-  
denberi tatbik edilegelmekte bulunan (1050 sayılı) Muhasebeî Umu-  
miye Kanunumuzun da muasır gelişmelere ve memleketin değışen  
ihtiyaçlarına cevap verebilmesi için tâdil edilmesi lüzumunda hiç-  
bir tereddüde mahal olmasa gerektir.

Bu lüzumu böylece belirttikten sonra, şimdi Genel Mu. Ka.  
tâdil tasarısının incelenmesine geçmek ve halen T. B. M. Meclisi Ko-  
misyonlarında görüşülmekte bulunan bu tasarının getirdiği yeni-  
liklerin neler olduğunu tesbite çalışmak icabedecektir.

Ancak bunun üzerindedir ki tâdil tasarısındaki değışikliklerin  
plânlı bir kalkınma devresine girmiş bulunan Türkiye'nin ihtiyaç-  
larına cevap verip veremeyeceği hususunda bir kıymet hükmü ver-  
mek mümkün olabilecektir.

Hemen belirtelim ki, incelemelerimizde Meclise sevk edilmiş  
olan son tasarayı esas alacağız. Şu kadar ki, bu tasarı, M. U. K. nun  
tâdili zımında hazırlanan ilk tasarı olmadığı gibi, tek tasarı da  
değildir.

1) *Reuter (P.) et Jacomet (R.)*: La réforme budgétaire, 3 cilt, Paris 1954.

2) *İ. İ. F. P.*: L'adaptation de la Comptabilité publique à la Comptabilité  
nationale, Public Finance, Finances Publiques, Vol. X, N. 3-4.

3) *İ. B. F. P.*: Comptabilité Publique et comptabilité nationale. (Le  
problème de l'adaptation de la Comptabilité publique à la Comptabilité Natio-  
nale) Bruxelles, 1956.



## I — Muhasebei Umumiye Kanununu tadil için hazırlanan tasarılarla toplu bir bakış

M. U. K. nun değiştirilmesi zımında yapılan ilk çalışmalar 1949 - 50 senelerinde başlamıştır.

Bu tarihlerde *Maliye Bakanlığın Tetkik Hey'etinde* teşkil olunan bir komisyon, bir yıla yakın bir mesaiden sonra 138 maddelik bir tâdil tasarısı meydana getirmiştir. Bakanlığın ilgili Genel Müdürlüklerince (Bütçe Malî Kontrol, Muhasebat Genel Müdürlükleri) revizyonu bir hayli vakit alan bu ilk tasarı ancak 1955 yılında teksir ve ilgililere tevzi olunabilmıştır.

Bu tasarı, 18 maddelik bir Umumî Hükümler Kısmından sonra, *İkinci Kısmında* Devlet Bütçesini ele almakta idi.

İkinci Kısmın *Birinci Fash* Umumî Esaslara, *İkinci Fash* Bütçenin Hazırlanmasına, *Üçüncü Fash* Bütçenin İcrasına, *Dördüncü Fash* Devlet Mallarının idaresine, *Beşinci Fash* Hazine'ye, *Altıncı Fash* Malî Müşavirlik ve Muhasebecilik Teşkilâtı ile bunların vazife ve Mes'uliyetlerine, *Yedinci Fash* Bütçe Hesaplarının kesilmesi ile bütçenin kontroluna ayrılmıştı. *Üçüncü Kısım*, katma bütçe tâbiri yerine kullandığı ek bütçelere, *Dördüncü Kısım*, İktisadî Devlet Teşekkülleri ile muhtar sair teşekküllere ait hususî Bütçelere, *Beşinci Kısım* ise Mahallî Bütçelere tahsis edilmmişti. Nihayet, tasarısı, *Birinci Fash*nda müeyyidelerle ilgili hükümleri ve *İkinci Fash*nda Müteferrik hükümleri ihtiya eden «*Müeyyideler ve Müteferrik Hükümler*» başlıklı *Altıncı Kısım*la sona ermekte idi.

Elimizdeki nüshası «*Umumî Muhasebe Kanunu, 1955*» başlığını taşıyan bu ilk tâdil tasarısının bundan sonraki tasarılarından, ifade ve ibarelerdeki bir kısım farklar dışındaki, başlıca farkı, iktisadî Devlet Teşekkülleri bütçeleri ile Emekli Sandığı ve sermayenin yarısından fazlası Devlete ait Banka ve Şirketler gibi teşekküller bütçelerine de şamil olması ve bir bakıma, Devletin bircümle harcamalarını kapsayan bir *Konsolide Bütçe* tesisine imkân verecek bir çıkışı açmağa müsait bulunması idi.

Derhal ilâve edelim ki, sözü geçen tâdil tasarısı böyle bir «*Konsolide Bütçe*» fikrini ne benimsemiş ne de ifade etmiştir. Sadece, kanunun şumulünü böyle bir bütçe tesisine müsait denecek derecede genişletmiş ve bir bakıma İnkılâp Devresinin 23 No. lu geçici kanununa yakın bir çevre ile iktisadî mahiyette olan olmayan bütün muhtar Devlet teşebbüsleri bütçelerini kapsamak istemiştir.

*M. U. K. nun İkinci tâdil tasarısı*, 27 Mayıs 1960 İnkılâbını müteakip, Ankara'da, daha ziyade Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü idaresinde bu bakanlık bünyesi içinde teşkil olunan bir komisyon marifetile hazırlanmıştır. 1962 yılı başında ikmal edilmiş bulunan 121 maddelik bu tasarı 1963 de hazırlanarak Meclise sevk edilen *son tasarıya* hayli yakın hükümler ihtiva ettiği için üzerinde ayrıca durulmadan, halen Meclisde tetkik mevzuu olan nihâî tasarının incelenmesine geçilecektir.

## II — Genel Muhasebe Kanunu tasarısı

A — *Şekil ve sistematik bakımından* tetkiklerimizin esas konusunu teşkil eden Genel Muhasebe Kanunu tasarısı, bundan evvelki paragraftaki izahların da belirttiği üzere oniki yıllık bir mesai neticesinde tanzim ve B. M. M. ne sevk edilmiş bulunmaktadır.

Bu tasarı 4 Kısım ve 122 maddeden mürekkeptir.

*Birinci Kısım* (17 maddelik) «*Genel Esaslar*», *İkinci Kısım* (84 maddelik) «*Devlet Bütçesi*», *Üçüncü Kısım* (5 maddelik) «*Katma Bütçeler*» ve *Dördüncü Kısım* (15 maddelik) «*Müeyyideler ve Çeşitli Hükümler*» le ilgilidir.

Tasarının ağırlık kısmını teşkil eden İkinci Kısımdaki *Devlet Bütçesi*'ne dair hükümler 7 Bölüme ayrılmıştır.

Bu kısım Bütçenin klâsik ve kronolojik tasnifini esas ittihaz etmiş ve *Birinci Bölümünde* Genel Bütçeye mütedair esaslar kaydedildikten sonra *İkinci Bölümde* Bütçenin Hazırlanması, *3-4-5-6 ncı Bölümlerde* Bütçenin Uygulanması, *7 ncı Bölümde* ise Bütçe Hesaplarının sonucu ve Bütçenin Kontrolü ele alınmıştır.

Asıl, Bütçenin Uygulanması başlığını taşıyan Üçüncü Bölümünde *Ödenek Dağıtım*a bir paragrafta tanzim edildikten sonra, *Giderlerin taahhüdü, tahakkuku ve ödenmesi* ile ilgili hükümler klâsik ve kronolojik tasnife uygun olarak tertip ve tanzim olunmuştur.

Görülüyor ki, yeni tasarı, mer'iyetteki (1050 No. lu) M. U. K. nun sistematüğünü bir hayli tekemmül ettirmiş ve bu bakımdan, klâsik de olsa, iyi bir adım atmıştır.

Filhakika 1050 No. lu M. U. K. na atfedilebilecek ilk önemli kusur, sistematüğindeki bozukluk olabilir.

Gerçekten bu kanunun umumî hükümlere ayrılan Birinci Faslında müeyyidelerle ilgili hükümler<sup>4</sup> bulunduğu gibi, müeyyidelere

4) M. U. K. Mad. 13 ve 22.

de yer verilmesi icabeden «Muhasip Hesaplarının Tanzimi ve Divanı Muhasebata İtası» başlığını taşıyan 13 üncü Faslında da müeyyidelere müteallik maddeleri ve toplamıktan başka (zira ayniyat muhasebesi ile ilgili müeyyideler 9. Fasıldadır) bu hesaplarla ilgili hükümlerde muhtelif fasıllarla dağıtılmıştır.

Bundan başka 1050 No. lu M. U. K. da Masarifin Tahakkuku ve Tediyesi için iki fasıl (5. ve 6 ncı) ayrıldığı halde, masrafların taahhüdü ile ilgili özel bir fasıl mevcut değildir. Böyle bir özel fasıl bulunmadığı için taahhütle ilgili bazı hükümler nokсандır. Bu noksan, Kanun Vazınca daha 1934 senesinde farkedilmiş olacak ki, 18 Haziran 1934 tarih ve 2518 No. lu 4 maddelik bir kanunla bu noksanlar ikmal edilmek istenmiştir.

M. U. K. ile tetkik konumuz olan Tâdil Tasarısının şekli ve sistematiği hakkında yapılan bu kısa mukayese ile iktifa ederek şimdi esas bakımından yeni Tasarının neler getirdiğini tesbit ve ifadeye çalışalım.

### B — Esas Bakımından.

1) M. U. Kanun Tasarısında esas bakımından, ilk yeniliği, ikinci maddesindeki «Devlet gelirleri» tarifinde görmek mümkündür.

Gerçekten bu maddenin 2. fıkrasında «Özel ve bütçe kanunları gereğince tahsil olunan vergi, resim, harç, ücret ve hizmet bedelleri» zikredildikten sonra, «iç ve dış istikraz ile kredi ve yardımlar» da tasrihen tâdat olunmuştur.

Bu hüküm, yeni tasarının bir bakıma klâsik - liberal maliye doktrininden ayrılarak, istikrazları da mutad gelirler meyanında telâkki ettiğini tebarüz ettirdikten başka, Devletin alabileceği dış kredi ve yardımları da gelirler meyanında ifade etmekle, âmme maliyesindeki, Prof. Laufenburger'nin tâbirile<sup>5</sup> «beynelmilleleşme» temayülüne yer vermiş bulunmaktadır.

2) Yeni tasarıda ikinci bir yenilik, masraf yerine «Devlet harcamaları» tâbirinin kullanılmış bulunmasıdır<sup>6</sup>.

Şu kadar ki, tasarının bu tâbiri ıstılah mânasında «giderler» le müteradif olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır. Zira, 3. maddenin 1. fıkrasında «Devlet Harcamaları yıllık bütçelere müsteniden yapı-

5) Laufenburger (H) : Finances Comparées, Paris 1947, s. 328 - 333.

6) Yeni Tasarı, Mad. 3.

lır dedikten sonra 2. Fıkrasında Bütçenin tarifini M. U. K. nun 6. maddesindeki uygun olarak yapmakta ve binnetice Devlet harcamalarını Devlet giderlerinden ibaret olarak kabul ettiğini ifade etmiş olmaktadır.

3) *Genel Muhasebe Kanunu tasarısının* getirdiği bir önemli yenilik olarak ta, *İta âmirliği müessesesini kaldırmış* ve onun yerine *taahhüt âmirliği'ni getirmiş* bulunmasını kaydetmek gerektir.

İlk nazarda bir unvan değişikliğinden ibaret gibi gözükken bu yenilik ita âmirliği ile birlikte masrafların ifasında ita emrine bağlanma ameliyesini de kaldırmış, gider muamelelerini bir kademe-den kurtarmak suretile basitleştirmiştir.

Filhakika, mer'î kanuna göre bir masrafın ifası, taahhüt, tahakkuk, ita emrine bağlama ve tediye olmak üzere 4 safha arz etmekte iken tasarıya göre, bir giderin yapılabilmesi için taahhütten sonra onun tahakkuk etmesi ve ödenmesi kâfi gelecektir.

4) Tasarıda, Devletin *Genel Bütçesine* ait II nci Kısımın Birinci Bölümünde Genel Bütçe ile ilgili 18 inci maddenin (A) bendinde, *Bütçe Kanunu* ile verilen *ödenek tutarının* «Carî ve yatırım giderleri itibariyle» gösterileceği derpiş edilmiştir.

Giderlerin bu tarzda ikiye tefriki 1950 ile 1963 devresinde bütçe kanunlarında filhal tatbik edilegelmiş bir tasniftir. İktisadî mahiyeti itibarile yatırıma girmemesi icabeden bir kısım masrafların dahi yatırımlara ait A/2 cetveline konmasının, bu hüküm kanunlaştırıldığı takdirde önleneceği mülâhazası bu iki gider nev'inin yeni M. U. K. da zikredilmesini mucip olmuşa, o zaman bunların kanunda sarîh tariflerinin verilmesi gerekirdi.

Şu kadar ki, biz tasarıda bu tarifi yapılmamış olmasını değil, giderlerin sadece ve mutlaka böyle ikili bir tasnife tâbi tutulması hususunda kanunî bir mecburiyetin ihdasını tasvip etmediğimizi belirtmek isteyeceğiz.

Gerçekten, carî giderlerle yatırım giderlerinin tefriki, modern maliyede ileri sürülen tasniflerden biri olmakla beraber, bu tasnif tarzı tek ve değişmez bir tasnif değildir.

İkili yerine carî giderler, yatırım giderleri ve transfer giderleri şeklinde üçlü bir tasnif belki diğerinden daha mütekâmil ve daha umumî bir kabule mazhar olmuştur, denebilir<sup>7</sup>.

7) *Feyzioğlu (B. N.)*: Millî Muhasebe - Devlet Muhasebesi, İst. 1960, s. 289 - 291.

Nitekim, daha tâdil tasarısı kanunlaşmadan, bizzat Maliye Bakanlığınca 1964 bütçesinde ikili tasnifi bırakmış ve üçlü tasnifi kabul etmiştir<sup>8</sup>.

Binaenaleyh, Hükûmete bir elâstikiyet bırakmak ve ilmî telâkilerdeki değişiklik ve ilerlemelere intibak edebilmek için, ödeneklerin bütçedeki tasnif tarzını (Bütçe Kanununa eklenecek cetvellerde olduğu gibi) bir kanun hükmü ile, tek bir şekle tâbi kılmamanın daha doğru olacağı kanaatinde bulunduğumuzu ifade etmek isteriz.

5) M. U. K. Tâdil tasarısının getirdiği bir isabetli hükmü de, «*Kamu İktisadî Teşebbüslerine verilecek sermayelerle*» ilgili 27 nci maddesinde bulmak mümkündür.

Filhakika, bu maddenin 1. Fıkrasına göre «*Kamu İktisadî Teşebbüslerine ve Hazine iştiraklerine, özel kanunları gereğince verilecek sermayeler karşılık olmak üzere bütçeye ödenek*» konacaktır. Bu sermayelerden mütevellit kârlar Devletin sermaye borcu bitene kadar evvelâ otofinsmana ayrılacak, müteakiben genel bütçeye gelir kaydolunacaktır.

Vâkıa, şimdiye kadar İktisadî Devlet Teşekküllerine Devletçe verilen sermayeler Maliye Bakanlığınca veya diğer Bakanlıkların Bütçelerinde «*Yardımlar veya Yatırımlar*» şeklinde gözükmekte idi ise de, bu ödenekler çoğu zaman yetersiz miktarlarda konuyordu. Diğer taraftan, sermaye vecibesi bittikten sonra da, müesseselerin kârları genel bütçeye girmiyordu.

Tasarıdaki, yeni hüküm bu iki mahzuru bertaraf etmeğe müsait gözükmektedir.

6) Genel Muhasebe Kanunu Tasarısının getirdiği en önemli yeniliklerden biri, muhakkak ki «*Başbakan, Devlet Plânlama işleri ile görevli Bakan ve Maliye Bakanından müteşekkil*» *özel bir bütçe komitesine* yer ve vazife vermiş bulunmasıdır.

Vâkıa son tasarı bu hey'ete «*bütçe komitesi*» unvanını vermiş değil ise de, 1955 tasarısı bu tâbiri kullanmıştı.

1955 tasarısına göre<sup>9</sup>, Bütçe Komitesi, Başvekil, Başvekil yardımcısı ve Maliye Vekili ile, Başvekilin her sene yeniden seçeceği iki vekilden ibaret olmak üzere beş kişiden tereküp edecekti.

8) 1964 Büt. Kanunu, Mad. 1.

9) 1955 tarihli M. U. K. Tasarısı, Mad. 22.

Üç veya beş üyesi olsun, bu Komite, bir bakıma İngiltere'deki «The Board of the Treasury» veya bazı memleketlerde görülen Bütçe Komitesini andırır bir yetki ile «Bütçenin hazırlanması ile ilgili prensip kararlarını» ittihaz edecek ve Bakanlıklar'da bunlara uyum durumunda kalacaktır<sup>10</sup>.

Bu durum bilvasıta da olsa Maliye Bakanına, masrafları tenkis yetkisi verdiğine göre, yeni sistem maliye literatüründe bu yetkinin leh ve aleyhindeki delilleri de beraberinde getirmektedir<sup>11</sup>.

7) Genel Muhasebe Kanunu Tasarısının getirdiği yeniliklerden biri de, Anayasanın 94. maddesine uyararak, «*Millî bütçe tahminlerini muhtevî raporun*» da Bütçe tasarısı ile birlikte B. M. M. ne sunulacağı hükmüne yer vermiş bulunmasıdır.

Şu kadar ki, G. M. Ka. Tasarısı, bu önemli konuda, Anayasa'daki muhtasar hükmü tekrarlamaktan *başka birşey yapmış değildir.*

Kanaatimizce, Genel Mu. Ka. Tasarısına düşen çok mühim vazifelerden biri, Millî bütçe tahminlerinin hangi organ tarafından hangi esaslar dahilinde nasıl hazırlanacağını gösteren hükümleri tanzim ve tesbit etmektir.

Bu bakımdan tasarıdaki boşluğun mutlaka doldurulması gerektiğini kaydetmek isteriz.

8) Gen. Mu. Ka. Tasarısının, M. U. K. da bir hayli iltibasa mahal veren «ita emri ve ödeme emri» tâbirlerini kaldırarak ödeme emri yerine, vesikânın mahiyetine de uyan «*ödenek dağıtım belgesi*» tâbirini kullanmakla isabet ettiğini belirtmek isteriz.

Eskiden, 1327 tarihli Mu. U. Ka. Muvakkatinde, ödeme emri belgesine «tahsisat havalesi» denirdi. 37 senelik bir fasıladan sonra yeni tasarı, tahsisat havalesini zamanın diline uygun olarak «ödenek dağıtım belgesi» şeklinde yeniden kabul ve ifade etmiş olmaktadır.

9) Gen. Mu. Ka. Tasarısının getirdiği bir diğer yenilik te, masraf belgelerinin taahhüt ve ödeme safhasında Sayıştayca *kabul-sarf* (ödemeden önce) *Vize usulünü kaldırmış olmasıdır.*

10) *Jennings (Sir Ivor)* : Parliament, Cambridge University Press, 1957, s. 332 - 338.

— *Chubb (Basil)* : The Control of Public Expenditure, Oxford Clarendon Press, 1952, s. 23 - 41.

11) *Buck (A. E.)* : The Budget in governments of today, The MacMillan Company, New York, 1934, s. 81 - 83.

Esasen, sadece Merkezde yapılan bir kısım giderler hakkında uygulanan önceden vize usulünün kalkması, kontrol organlarının muamelenin tekemmülünden evvel işe karışarak bir bakıma icraya müdahalede bulunduğu ittihamını bertaraf etmesi bakımından isabetli görülebilir.

Gen. Mu. Kan. Tasarısının derpiş ettiği bir değişiklik te *Maliye Bakanlığının* taahhütler üzerindeki denetlemesini, *bir milyon liranın üstündeki mukavelelere hasretmesidir.*

Bir milyon liradan daha az olan taahhüt evrakı ile mukavele tasarıları merkezde Bakanlıklar nezdindeki Maliye Denetçileri, illerde ise Defterdarlıklar marifetile incelenip vize olunacaktır<sup>12</sup>.

10) Genel Mu. Ka. Tasarısının getirdiği tasvibe değer bir değişiklik te, daha önce bilvesile işaret edildiği üzere, masrafların ifası formalitelerinin dört safhadan üç safhaya indirilmiş olması ve ita emrine bağlama ameliyesinin kaldırılmış bulunmasıdır.

Tasarının bu bapta getirdiği bir yenilik te, saymanın ödeme emrine itiraz etmesi halinde taahhüt âmirine tanınan ısrar hakkının daraltılmış olmasıdır. Tasarıya göre, itiraz sadece «giderin bütçedeki tertibine uygunluğu noktasından» yapılmış ise mes'uliyeti deruhte (sorumluluğu yüklenmek) suretile ısrar edilebilecektir.

M. U. K. nun 82 nci maddesine göre, ita âmirine ısrar hakkı «kanun ve nizama muvafakat» noktasından vâki itirazlara karşı da mevcuttur. Demek oluyor ki, yeni tasarı bu bakımdan ısrar imkânını kaldırmakla saymanların yetkisini hayli kuvvetlendirmiş bulunmaktadır.

11) Yeni tasarının getirdiği diğer bir kısım yenilikleri de şu noktalarda toplamak mümkündür :

a) M. U. K. na göre, normal prosedüre uyularak kesin tediye şeklinde yapılan giderlere ilâveten müstacel işlerle, dış tediylere gerektiren işlerde ve kanunda derpiş olunan sair hallerde<sup>13</sup> avans ve kredi şeklinde ödeme yapmak imkânı mevcuttur. Yeni tasarı, bu iki özel ödeme usulüne ilâveten, Devlet dairelerinin yabancı memleketlerden yapacakları satın almalar için akreditif açılması imkânını da kabul etmiştir<sup>14</sup>.

12) Yeni Tasarı, Mad. 38.

13) M. U. K. Mad. 83.

14) Yeni Tasarı, Mad. 54.

Bu usulün uygulanması ile dış mübayaalarda da Devlet Daireleri için bir kolaylık sağlanmış olacaktır.

b) Yeni tasarı, Devlet daire ve müesseselerinde kullanılacak taşınır mallar ile büro eşyasının standardizasyonunu temin için, bunların vasıflarının bir tüzükle tesbit edileceğini hükme bağlamaktadır.<sup>15</sup>

Devlet dairelerinde büro eşyası bakımından bir standardizasyon sağlanması elbette iyi karşılanması gereken bir husus ise de, bunun için M. U. K. na hüküm koyma zarureti anlamak pek kolay değildir.

c) Tasarı, 71 nci maddesi hükmü ile, Hazine birliği prensibine daha sarıh bir mahiyet vermiş ve Devletin bu kanununa tabi daire ve müesseselerince yapılacak bütün tahsilâtın Hazineye toplanacağını ve bütün harcamalarının da buradan yapılacağını tasrih etmiştir.

Gelirlerinin miktarı ve mahiyeti bakımından bu hüküm dışında bırakılması zarurî olan daire ve müesseseler Maliye Bakanlığının teklifi üzerine ancak Bakanlar Kurulunca tesbit olunacaktır.

12) Tasarı, bütçe hesaplarının daha süratle hazırlanmasını teminen sürelerle ilgili olarak ta yeni hükümler getirmiştir.

Gerçekten, M. U. K. na göre malî yılın hitamından itibaren 7 ay zarfında sunulması lâzım gelen saymanların idare hesapları, yeni tasarıya göre 6 ay içinde verilecektir<sup>16</sup>.

M. U. K. na göre, 9 ay zarfında takdimi icabeden bakan kesin hesapları da yeni tasarıya nazaran 6 ayda sunulacaktır<sup>17</sup>.

Nihayet, M. U. K. göre malî yılın bitiminden itibaren 17 ay zarfında verilmesi gereken Kesin Hesap Kanunu tasarısı da 12 ay içinde B. M. M. ne ve Sayıştaya sunulacaktır<sup>18</sup>.

Yeni tasarinın, bütçe hesapları ile ilgili süreleri kısaltırken Anayasanın 128 inci maddesinin âmir hükmüne uyduğu anlaşılmaktadır. şu kadar ki, temenniye şayan olan Tasarinın Anayasanın 128 inci maddesinin ruhundan ilham alması idi. Filhakika, Anayasanın bu maddesinde «Kesin hesap kanunu tasarıları, *kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise*, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlı-

15) Yeni Tasarı, Mad. 66.

16) M. U. K. Mad. 122, Yeni Tasarı, Mad. 85.

17) M. U. K. Mad. 101, Yeni Tasarı, Mad. 90.

18) M. U. K. Mad. 103, Yeni Tasarı, Mad. 90.



arak en geç bir yıl sonra T.B.M.M. ne sunulur» denilmektedir. Bu hükümle Anayasa, M.U.K. da daha kısa bir süre tesbitini adeta teşvik ve tavsiye etmektedir. Kesin Hesap Kanunundan beklenen fayda, onun sür'atle tanzimine ziyadesile bağlı bulunduğu cihetle, yeni tasarının bu müddeti en çok 9 ayla tahdit etmiş olmasını bilhassa temenniye şayan görmekteyiz.

13) Tasarıda, bütçenin tatbikat seyrini takip için, Maliye Bakanlığınca dörder aylık raporlar hazırlanacağı ve bu raporlarda, o devre içindeki gelir ve gider hareketleri ile Hazine durumunun belirtileceği ile ilgili olan hükmü<sup>19</sup>, isabetli ve faydalı bulduğumuzu belirtmek isteriz.

14) Tasarıda bütçenin kontrolü ile ilgili hükümlerin de genel olarak tasvihe şayan olduğunu kaydetmek gerektir. Bahusus Sayıştayın, sayman hesaplarını en geç bir yıl içinde tetkik ederek karara bağlaması mecburiyetine dair hüküm teşri kontrolün sür'atlenmesi için ikmalî şart olan bir denetlemeyi hızlandırması itibarile de isabetlidir.

15) Buna mukabil, yeni tasarının, vergilerin yıllık tasdiğe tâbi bulunması prensibini ifa eden, M. U. K. nun 39 uncu maddesine mütenazır bir hüküm koymamasının çok önemli bir noksan olduğunu ehemmiyetle belirtelim. Zira, bütçe hakkının temel taşlarından biri olduğundan, bu prensibin delâlete bırakılmadan M. U. K. larında sarahatan gösterilmesi zarureti vardır.

#### NETİCE

##### *Hülâsa ve netice itibarile :*

I — Muhasebei Umumiye Kanunu'nun tâdili için hazırlanan yeni tasarıda, mevcut kanunda bünye ve sistem değişikliği yapan pek fazla bir yenilik bulunmadığı ifade edilebilir. Tasarının klâsik görüşten ilk ayrılışı gelirler meyanında ikrazi da zikretmiş olmasıdır.

Tasarının yegâne modern hükmü, Millî Bütçe tahminlerine ait raporla ilgili olacak iken, buna dair Anayasa hükmünü tekrarlamakla iktifa etmiştir. Bu itibarla tasarının, Millî Bütçe ile ilgili hükümlerle takviye ve itmam edilmesi gerektir. Öyle ki, millî bütçe

19) Yeni Tasarı, Mad. 96.

nin tarifi verilerek gerçek hüviyeti ile maliye tatbikatına girmesi ve Devlet muhasebesinin de millî muhasebeye intibakı sağlansın.

II — Yeni tasarı da M. U. K. gibi, kayıt ve hesap sistemini bizzat tâyin etmemiş bunu Maliye Bakanlığına bırakmıştır. Bu tunda isabet vardır.

Esasen bu sayededir ki, kanunda değişiklik yapılmadan 1948 ve 1953 Yönetmelikleri ile Türk Devlet Muhasebesinin geliştirilmesi imkânı hasıl olmuştur.

III — Tasarıda ayniyat muhasebesinin ve Devlet malları kayıtlarının tesisine dair yeter hüküm konulmamıştır. Bu iş özel bir kanuna havale edilmekle yetinilmiştir<sup>20</sup>.

IV — Millî Bütçeyi ikmal zımnında Millî Muhasebeye ve Devlet Muhasebesinin ona intibakına dair hükümler de yoktur.

V — Klâsik Parlâmento kontrolunu sağlayacak âmme idareleri ile âmme iktisadî teşekküllerinin *konsolide* bir hesabı yâni millî muhasebenin *Devlet Sektörü* hesabı düşünülmemiş ve buna dair herhangi bir hüküm konmamıştır.

VI — Yeni tasarı, formaliteleri gerektiği kadar basitleştirip malî muamelelerde ve malî murakabede müessiriyeti sağlayacak evsafta da değildir.

a) Gerçekten, gider muameleleri vâkıa dörtten üçe indirilmiştir. Fakat bunların icra süresine dair hüküm konmamıştır. Taahhüt âmiri, Tahakkuk memuru ve Saymanların bu muameleleri sürüncemede bırakmalarını sağlayacak herhangi bir müeyyide konulmamıştır.

b) Murakabe bakımından gerekli sür'ati de yeni tasarı sağlamamıştır. Zira, bütçe kontrolündeki bir yıllık gecikme tarih tetkiklerinde bir asırlık gecikmeye muadildir. Yeni tasarıda, kesin hesap kanunu tasarısının sunulma süresi 17 den 12 aya indirilmekle yetinilmiştir. Halbuki bu sürenin 6 aya indirilmesi gerekirdi, Zira, bu sayede 6 aya ilâveten Sayıştayca Genel Uygunluk bildiriminin hazırlanması için lüzumlu üç ay da geçince, Meclis, Kesin Hesap Kanunu tasarısını malî yılın bitiminden itibaren 9 ay zarfında incelemeye başlayabilecektir. Ancak, bütçe tasarısının komisyonunda ince-

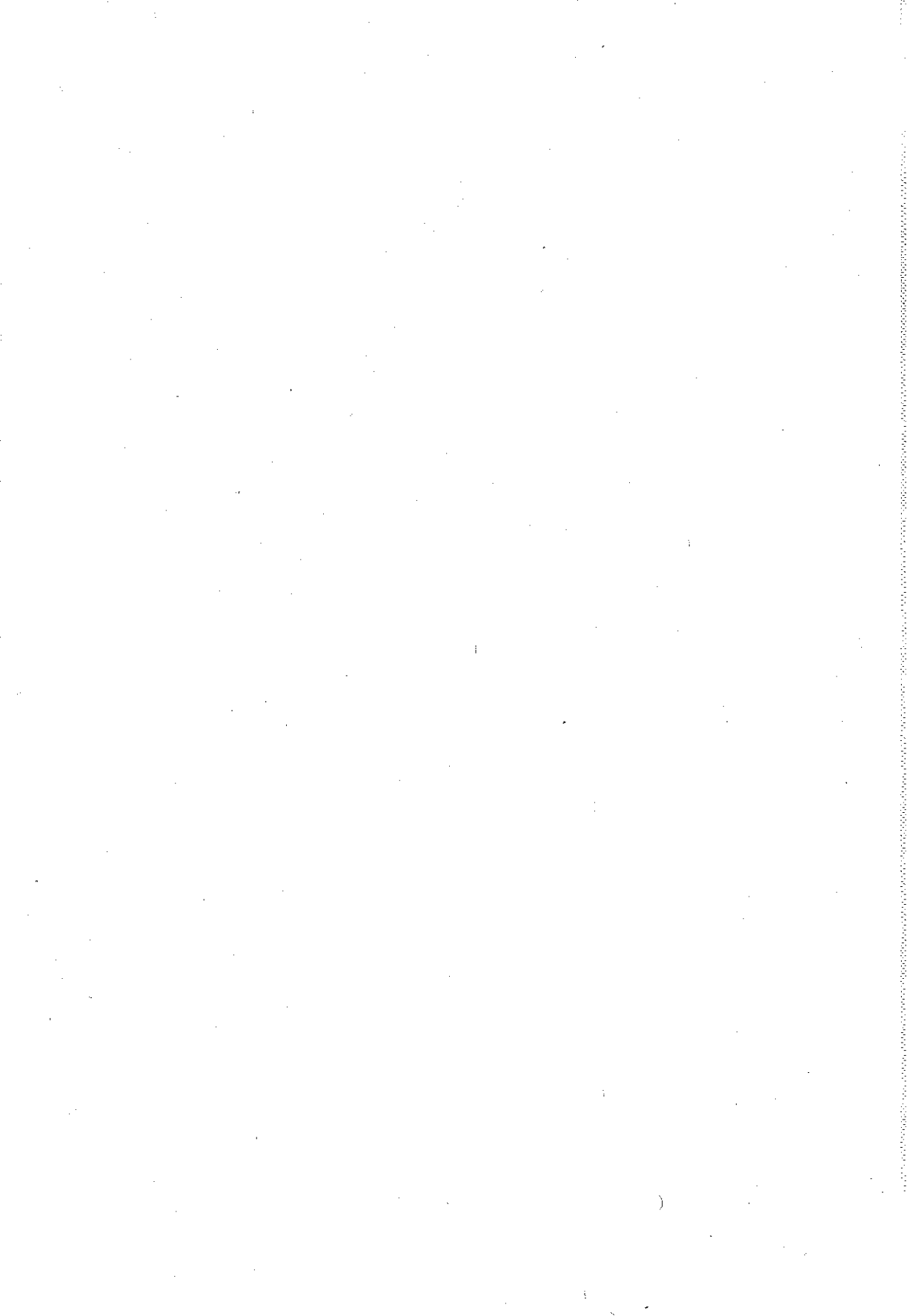
20) Yeni Tasarı, Mad. 62.

lenmesi devresine de rastlıyacak olan böyle bir teşrif murakabeden müteessir bir netice hasıl olabilecektir.

VII — Maamafih, her işte olduğu gibi, malî bir reformda da tek çare mevzuat değildir. Asıl mesele zihniyette, tutumda, elemanların anlayış ve gayretindedir. Yeni tasarıdan bittabii bütün değişiklikler beklenemez ama, getirdiği yeniliklerden de pek fazla şey umulacağına benzemez.

Maamafih eskiyi büsbütün yıkmayıp ıslah etmekle yetinmesi, yeni tasarının belki en kuvvetli tarafıdır.

---



## DEVLET İDARESİNDE KOORDİNASYON HAKKINDA BAZI MÜTALÂALAR

*Prof. Dr. Kemâl TOSUN*

İktisat Fakültesi

### A — MESELENİN MAHİYET VE ÖNEMİ

#### I. Toplum ve müessese idaresinde koordinasyon :

Tek başına olan *fert*, bedenî, dimağî ve ruhî kuvvet ve kabiliyetlerinin mahdut olmasından dolayı, zayıftır. Hudutlu vasıf ve kabiliyetlerle hudutsuz telâkki ettiğimiz ihtiyaçlarımızı tatmin edebilmek için ferdî gücünün takviye olunması lâzımdır. Fert, bunu, *mad-dâ vasıtalar*dan ve/veya *beşerî varlıklardan* istiane etmek suretile başarır. Birincisinden ferdin çalışma gücünü ve dolayısıyla iş verimini arttıran her türlü fizikî âlet ve vasıtaları, ikincisinden ise, diğer fertlerin *işbirliği yardımını* kastediyoruz.

Âlet ve makineler yardımı ile fert refah seviyesini ancak belli bir ölçüde arttırabildiğinden, hemen her zaman, başkalarının iştirak yardımına (= contribution) ihtiyaç hissetmiştir. *Cemiyet, müessese* ve *işletmeler* gibi devamlı ve resmî (şeklî) bir mahiyet-taşıyan gruplar ile muvakkat ve gayri resmî (şekilsiz) bir karakter arzeden *gruplaşmalar*, bu ihtiyacın mahsulüdür, denilebilir. Fertlerin, cemiyet dediğimiz toplu halde yaşamaları, çeşitli bakımlardan, fakat, bilhassa, *sosyal işbölümü* ve *ihtisaslaşmanın* sağladığı *munzam gücü* temin eder. Fertler, cemiyet halinde yaşamakla gerek ferdî gerek müşterek gaye ve maksatlarına daha müessir ve müsmir bir şekilde hizmet etmiş olurlar. Müessese ve işletmeler ise, daha dar bir çerçevede dahilinde, yani daha küçük çapta ve daha spesifik gaye ve maksatlar için gerçekleştirilen bir işbölüm ve ihtisaslaşma sistemi teşkil ederler.

Gerek içtimaî işbölümü gerek müesseseler içindeki işbölümü, ona iştirak eden fertlerin ferdî ve münferit kabiliyet ve imkânlarını takviye etmekte ise de, birbirine şu veya bu şekilde bağlı muhte-

lif işler gören fertler arasında *ayrılma* ve *ayrılık* temayül ve istidatları da tevlit eder. Bu ayrılık ve ayrılmalar ise, işbölümü ve ihtisasslaşmadan doğan tasarrufları ve faydaları bertaraf kılan israf- lar ve zararlar meydana getirirler. Bu israf ve zararları azaltma ve ya yok etme için işbölümü yapmış olan fertler arasında sıkı biş iş- *birliği* sağlamak icap eder.

Bu işbirliğinin nasıl gerçekleştirilebileceğini tesbit için, bahsi geçen ayrılık ve ayrılmaların sebeplerini teşhis etmek gerekir. Bir işin muhtelif kısımlarını, veya bir eserin çeşitli parçalarını ifa eden yahut belli ve müşterek bir gayeye ulaşmak için lüzumlu iş ve faa- liyetlerin farklı kısımlarından mes'ul olan fertler arasında husule gelen ayrılık ve ayrılmaların sebeplerini iki kategoride toplamak kabildir : a) İşbirliği sistemine (beraberce çalışma nizamı ile husul bulan *bütüne* işbirliği sistemi diyoruz), dahil olan fertler arasında- ki *fizik-maddî ayrılma*, yani fertlerin haberleşme ve irtibatını güç- leştiren mesafe ve saha ayrılığı... b) İşbirliği sistemine iştirak eden fertler arasında husule gelen *fikrî ve ruhî ayrılıklar*

Demek oluyor ki, işbirliği halinde bulunan veya işbirliği etme durumunda bulunan bir grup fert arasında husule gelen veya gel- mesi muhtemel olan ayrılma ve ayrılıkları bertaraf etmek veya on- lara çare bulmak için, yukarıdaki iki faktörü gözönünde bulundur- mak icap ettiği neticesine ulaşıyoruz. Fizik-maddî ayrılmanın çare- si, *tesirli ve verimli bir haberleşme (communication) sistem ve me- kanizması* kurmaktır. Fikrî ve ruhî ayrılığın çâresi ise, işbirliği sis- temine iştirak eden fertleri (= iştirakçiler), iş, maksat, gaye bir- lik ve beraberliğine *ikna etmek, inandırmak* ve böylece fikir ve ar- zu farklarını yok etmektir.

İşte, müşterek bir eser veya gaye için işbirliği etme durumun- da olan fertler arasındaki ayrılma ve ayrılıkları, diğer ifade ile, par- çalanma temayüllerini, bertaraf edip, onları bir bütün halinde so- nuca ulaştırma zarureti, bahis konusu fertleri sevk ve idare etme ameliyesini ve dolayısıyla bu ameliyeyi ifa edecek organları, yani sevk ve idarecileri yaratmaktadır. Sevk ve idare ameliyesi, bu mâ- na ve mahiyetile, tamamen bir *koordinasyon faaliyeti* şeklinde or- taya çıkmaktadır.

Şu halde, *koordinasyonun gayesi*, iki kişilik basit ve küçük bir gruptan (aile böyle bir grup için bir misal olabilir), devlet gibi mu- azzam ve çapraşık müesseselere kadar her türlü işbirliği sistemle- rinin *tesirli* (= gayeye ulaştırıcı) ve *verimli* (= asgarî fedakârlık- la) bir şekilde çalışmalarını sağlamaktır.

## II. Devlet, idare ve koordinasyon mefhumları :

### 1) *Devletin mahiyetine toplu bir bakış :*

Fertler, *cemiyet* ve *müesseseler* vasıtasile refah ve saadetlerini daha kolay bir şekilde gerçekleştirebileceklerine inanmış olduklarından bu işbirliği sistemlerini vücuda getirirler ve onlara iştirak yardımında bulunurlar. Fertlerin muayyen gayeler etrafında toplanma ve işbirliği etme hususundaki arzu ve iradeleri, husule getirdikleri grubun veya işbirliği sisteminin *ıçtimaî gücü*'nü teşkil eder. Grubu veya toplumu teşkil eden fertlerin müşterek gayeleri etrafında işbirliği yapma hususundaki arzularının şiddeti, onların ıçtimaî güçlerinin derecesini ifade eder. Bahis konusu arzuya göre derecesi değişmek üzere, her grup veya toplumun belli bir sosyal güce sahip olacağı açıktır. Ancak, sosyal güç, toplumun maddî ve manevî ihtiyaç ve gayeleri etrafında *müesseseleşmediği ve teşkilâtlanmadığı* müddetçe, yalnız nazarı ve potansiyel bir mahiyet ve değer taşımaktan ileri bir hüviyet iktisap edemez.

Toplumun veya müessesenin çeşitli gaye ve ihtiyaçlarına ait işleri ve fonksiyonları ifa edecek *uzuvlar* (müessese ve işletmeler) vücut buldukça bahsettiğimiz *organlaşma* (= taazzuv) ve *teşkilâtlanma* gelişir. Bu organlaşma ameliyesinin nihaî tekâmül seviyesini, müesseseyi veya toplumu *bir bütün olarak*, gayelerine doğru *koordine* (âhenkli), yani *müessir ve müsmir* bir şekilde yöneltecek yüksek bir sevk ve idare organının vücut bulması teşkil eder. Bu organ, her türlü gayeleri ve bunlara ulaştıracak vasıta, yol, kaide, usul ve prensipleri vazeder ki, bunların heyeti mecmuası *hukuk*'u meydana getirir. *Hükümet*, bu mânada, yüksek bir sevk ve idare organı olarak teşriî, icraî ve kazaî kuvvetleri sinesinde toplayan bir hâkimiyetin ifadesinden başka bir şey değildir. Bu düşünce tarzına göre, *devlet*, toplumun ıçtimaî gücünün hukukî teşkilâtlanmasından ibarettir.

Bu izahattan anlaşılacağı üzere, toplumun, gayelerine doğru âhenkli (müsmir ve müessir) bir şekilde sevk ve idare edilme hususunda haiz olduğu kuvvete, *sevk ve idare veya koordinasyon gücü* ismi verilebilir. Toplumun (artık devletin diyebiliriz), varlığını idame ettirme hususunda haiz olduğu kuvvete *siyasî güç*, refah seviyesini yükseltme hususundaki kuvvetine *iktisadî güç* saadet seviyesini yükseltme konusundaki kuvvetine ise, *manevî veya psikolojik güç*,

iç ve dış emniyetini sağlama konusundaki kudretine ise *askerî güç* diyebiliriz.

2) *Sevk ve idare mefhumuna toplu bir bakış :*

Daha önceki izahlardan da istihraç olunabileceği gibi, sevk ve idare bir insan grubunu müşterek bir gayeye doğru sevk etme hususundaki faaliyetlerin heyeti mecmuasıdır. *İnsan grubu, müşterek gaye, sevk etme* gibi mefhumlar, sevk ve idarenin *beşerî, işbirlikçi ve otoriteyi haiz bir ameliye* olduğunu göstermektedir<sup>1</sup>.

*Otorite*, yaptırma ve/veya yaptırmama, kısaca, bir davranış veya hareket tarzını kabul ettirme gücü olarak tarif olunursa, sevk ve idarenin ve dolayısıyla koordinasyonun esasını teşkil eder. Gerçekten, yukarıda, bahsi geçen fertlerarası ayrılık sebeplerinden biri olan fikir ve his farklarından dolayı, fertlerin işbirliği sistemine iştirakleri ya mümkün olmaz, ya devam etmez ya da çok verimsiz bir mahiyet iktisap edebilir. Yine yukarıda, bu durumu bertaraf etmek üzere, iştirakçi fertleri ikna etme, gayeyi benimsetme çaresinden bahsetmiştik. Ancak, derhal ifade edelim ki, *ikna, arzulatma ve istetme* yani *istetererek yaptırma* yolu (ki, buna demokratik sevk ve idare şekli de denebilir), her zaman tesirli ve verimli olmayabilir. Hatta, bazı sevk ve idareci nazariyecisi ve tatbikatçısına göre, bu yol, *çok zaman* hayal sukutuna müncer olur. İşte, işbirliği yapma durum ve mecburiyetinde olan fertlerin gayeye doğru yöneltilemeleri için teknik mânada haberleşmeleri ve böylece *fizikî bir koordinasyon* sağlamaları kâfi gelmediğinden, mezkûr haberleşmenin (= communication), *otoriter* (= emredici authoritative) bir karakter taşıması da elzemdir.

Sevk ve idare ameliyesi, şüphesiz ki, birçok faaliyetleri gerektirir. Bu ameliyenin ilk defa ilmî bir tahlilini, bugün sevk ve idare ilminin babası sayılan *Henri Fayol* yapmıştır. *Fayol*, *sevk ve idare* (= administration) *fonksiyonunu* şu *unsurlara* (= elements) ayırmaktadır : (1) *Basiret* (= prévoyance), (2) *Teşkilâtlandırma* (= organisation), (3) *Emir - kumanda* (= commandement), (4) *Ahenkleştirme* (= coordination), (5) *Kontrol* (= contrôle)<sup>2</sup>.

1) Bu konularda tafsilât için bak : *K. Tosun* : İşletme ve Müesseselerde Sevk ve İdare Prensipleri, Tatbikatı ve Politikası. Hüsniyatı Matbaası, 1961, İstanbul, s. 170 ve müte. ile 19 ve müte.

2) Bak : *Henri Fayol* : Administration Industrielle et Générale. Paris, Dunod, 1931, Bu eser, *M. Asım Çalıkoğlu* tarafından «Sınai ve Umumî İşlerde İdare» adile Türkçeye çevrilmiş ve Hilmi Kitabevince yayımlanmıştır 1939, İst.



(1) *Basiret*; ileriye görme, geleceği tahmin edip plânlama ve faaliyet programı (= programme d'action) nı vücade getirme işidir. *Fayol*'ün basiret adını verdiği ve sevk ve idare ameliyesinin birinci safhasını teşkil eden bu işler, daha sonra, sevk ve idare literatüründe *plânlama* başlığı altında toplanmıştır. İyi bir plân, sevk ve idarenin ve dolayısıyla koordinasyonun tesirli ve verimli olmasının en iptidai ve temel şartıdır.

(2) *Teşkilâtlandırma*; plânda veya iş programı yahut bütçede tesbit edilmiş olan gayelerin gerçekleştirilmesi için seçilmiş bulunan vasıta ve usullerin tanzimi; vazife, salâhiyet ve mes'uliyetlerin tevzi ve tâyini; vasıta ve personel ile ilgili münasebetlerin tâyini ameliyesidir. Teşkilâtlandırma ameliyesi neticesinde husule gelen *teşkilât* (= organization), bir takım *mevkiler* ile bu mevkiler arasındaki *münasebetleri* ve bu münasebetlerin cereyan *usullerini* ifade eder. Mevkiler ise, belli bir işbölümü sonucunda vücut bulan iş gruplarını veya faaliyet gruplamasını, ve bu iş gruplarını ifa edebilmek için lüzumlu olan salâhiyet ve mes'uliyetleri temsil ve ifade ederler. İyi bir organizasyon, başarılı bir sevk ve idare ile koordinasyonun ikinci temel şartıdır.

(3) *Emir - kumanda*; teşkilâtlandırma neticesinde husule gelen müessesenin (*Fayol* buna «corps social», *ic̣timâî yapı*, diyor) harekete geçirilmesi ve bilfiil gayesine doğru yöneltilmesi ve sevk edilmesini ifade eder. Sevk ve idarenin bu safhasında, sevk ve idareci, artık, tamamen beşerî unsur (insan) la münasebette ve gayesi, bu unsuru en tesirli ve verimli bir şekilde çalıştırmaktır. Emir ve kumanda bilgisi ve san'atı bu safhada büyük rol oynar. İnsanı tanımak ve onun davranışlarının tâbi olduğu kanunları bilmek ve onu gayeye doğru seve seve götürmek, bu safhanın temel faaliyetlerindenidir. Sevk ve idarecinin insanları sürüklemek ve onlara önderlik etmek konusunda sahip olduğu vasıf ve kabiliyetleri, bu safhada bilhassa önem iktisap eder.

(4) *Koordinasyon*; müesseseyi vücade getiren muhtelif işler, kısımlar (iş grupları), departmanlar ve bunların başında bulunan idareciler arasında ziddiyetlerin, gecikmelerin bertaraf edilmesi ve ahenk sağlanmasıdır. Bu şekilde tekrarlar, boşluklar ve bu sebeplerle husule gelen israf ve kayıplar bertaraf edilmiş olur. Bir işletme veya müessese, onu vücade getiren münferit istihsal faktörlerinin toplamından fazla bir değer taşıyorsa, bu fazlalık onun *ahenk-*

*li ve optimal bir bütün* teşkil etmesinin eseridir. Bu fazlalığa, *koordinasyon değeri* demek icap eder. (Mevzuumuzun sıklet merkezini teşkil ettiğinden koordinasyon hakkında aşağıda tafsilât verilecektir.)

(5) *Kontrol*; grupta, müessese veya işletmede cereyan eden faaliyetlerin ve ulaşılan neticelerin, plânda, iş programında, talimat ve emirlerle bütçede derpiş olunduğu üzere cereyan edip etmediklerini, gerçekleşmiş olup olmadıklarını araştırma işidir. Dikkat edilirse, kontrol, *olması istenen ve arzulanana* ile olan (gerçekleşen) arasında yapılan bir mukayesedir. Plân, bütçe, emir v.s. erişilmesi arzulanana bir durumu (yani bir standardı) ifade ederler. Müessese veya işletme harekete geçtikten sonra, işlerin ve faaliyetlerin, plânlanmış oldukları üzere cereyan edip etmediklerini tahkik etmek zârurîdir. Aksi halde, nereye doğru seyrettiğimiz, ne kadar mesafe kat ettiğimiz ve hedefe hangi ölçüde yaklaştığımızın farkına varamayız. Kontrol, ileriye doğru seyrederken, dönüp geriye bakmak, ne başardığımızı gözden geçirmektir. Böylece, yanlış yola girmiş olup olmadığımızı, hata işleyip işlemediğimizi farkedebiliriz. Kontrolün *önleyici ve tedavi edici* iki büyük fonksiyonu vardır.

## B — DEVLET İDARESİNDE KOORDİNASYON

### I. Koordinasyonun devlet idaresindeki yeri ve önemi :

Her müessesede ve işbirliği sisteminde *dağıtıcı ve birleştirici* (anılmerkez ve ilalmerkez) kuvvetler mücadele halindedir. Fertler ve gruplar arasındaki menfaat, fikir ve his farkları ve zıddiyetleri, hırslar, ihtiraslar ve düşmanlıklar, muhafazakârlık ve değişmeye mukavemet, haberleşme noksanı ve aksaklıkları, bilgisizlik ve kabiliyetsizliklerle, bürokrasi ve sevk ve idare (plânlama, teşkilâtlandırma, emir - kumanda ve kontrol) noksanları v.s. müesseselerde *parçalanma ve dağılma kuvvetleri* (= centrifugal forces) mahiyeti taşırlar. Buna mukabil, menfaat, fikir ve gaye birliği, diğergâmlık, iyi bir haberleşme ve malûmat edinme sistem ve mekanizması, bilgili, kabiliyetli ve yüksek vasıflı sevk ve idarecilerle önderler *toplayıcı ve birleştirici* (= integrative) istikamette işleyen kuvvetlerdir. Bunlardan birinci kategori kuvvetler koordinasyonu zayıflatır, ikinciler ise kuvvetlendirirler.

Devlet gibi, sayısız müessese ve işletmelerden, sayısız gruplar, klikler, topluluklar, sınıflar ve zümrelerden müteşekkil muazzam bir müessesede her iki kuvvetin devamlı faaliyet halinde olacağı şüphesizdir. Devletin gücü, şüphesiz ki, birleştirici kuvvetlerin çokluğu ve kudreti, parçalayıcı ve dağıtıcı kuvvetlerin azlığı ve zayıflığına bağlıdır. Şu halde, devlet idarecilerinin temel vazifesi, birleştirici kuvvetleri arttırmak, ayırıcı kuvvetleri azaltmak, ve her halükârda birinciler lehine bir muvazene gerçekleştirmek ve idame ettirmektir. Bu bir koordinasyon işidir ve biri *zaman* diğeri *mekân* bakımından olmak üzere iki türlü düşünülebilir. Bir orkestra, zaman bakımından koordinasyonun mükemmel bir örneğidir. Ağır bir taşın yerinden oynatılmasında olduğu üzere birden fazla şahsın gayretini teksif etmesine ihtiyaç olduğu hallerde gayretlerin aynı ana teksifi (= simultaneity, timing, synchronization) de, zaman bakımından koordinasyon zaruretinin misalidir. Yürüyen zincir veya şerit ismi verilen istihsal metodu ise, yer bakımından koordinasyona misal teşkil eder<sup>3</sup>.

Cemiyetin refah ve saadetini sağlama mes'uliyetini taşıyan devlet idaresinde, zaman, emek ve masraf kayıplarını ve israfları azaltıp, gayelere doğru azamî tesir ve verimle yürüyebilmek için, her iki ahenkleştirme şekline şiddetle ihtiyaç olacağı şüphesizdir. Devletin büyüklüğü, faaliyetlerinin çeşitliliği, coğrafi dağılma, menfaat zümrelerinin çokluğu v.s. koordinasyon zaruretini şiddetlendiren âmillerdendir.

Devletin iktisadî faaliyetlerinin çoğalması ve bu sahadaki müdahalelerinin artması da, koordinasyon zaruretini şiddetlendirir. Liberal devlet nizamında, piyasa mekanizmasının ifa ettiği koordinasyon, müdahaleci ve sosyalist devlette ancak çok çapraşık bir mekanizma ile gerçekleştirilebilir.

Kordinasyonun önemi, mahiyetinden ve ifa ettiği fonksiyonlardan ileri gelmektedir. Grup ve topluluk halindeki bütün faaliyetlerde, gayeye ulaşmak için, grubu teşkil eden fertlerin veya kısımların ahenkleştirilmesi, diğer bir ifade ile çalışma ve gayretlerin birbirlerine zıt istikametlere yöneltilmiş olmaması şarttır. Gayeye varmak veya başarısızlığa uğramakta koordinasyonun oynadığı rolü, en müşahhas bir şekilde, askerî sevk ve idarede müşahade etmek

3) Bak : L. D. White : Introduction to the Study of Public Administration. Mac-Millan, New York, 1953, 7 nci bası, s. 210 ve müte.

kabildir. Zafer, ancak, orduyu teşkil eden çeşitli unsurların çok sıkı bir koordinasyonu sayesinde sağlanabilir. Bu itibarla, harp prensiplerinin sıklet merkezini koordinasyon teşkil eder. *Amiral Nelson*'un Trafalgar Zaferini mükemmel bir koordinasyona borçlu olduğunu harp tarihleri ve sevk ve idare kitapları yazar. Keza, Müttefiklerin İkinci Dünya Savaşındaki başarısı, başta *Roosevelt*, *Stalin* ve *Churchill* olmak üzere, liderlerin sık sık buluşmak ve fikir teatisinde bulunmak suretile gerçekleştirdikleri koordinasyonun eseridir. Diğer taraftan, Mihver devletlerinin harbi kaybetmelerinde koordinasyonsuzluğun büyük payı olduğunu birçok müellifler ileri sürmüşlerdir. Tatbikat ve nazariyatta temayüz etmiş sevk ve idarecilerden *L. Gulick*, bizzat Amerika Birleşik Devletleri içinde gerçekleştirilen koordinasyonun harbin kazanılmasındaki rolüne şöyle işaret eder : «...Karada, havada ve denizde çarpışan silâhlarımız, sivil ve askerî istihsal programlarımız arasında ve kauçuk, gemi, benzin, tank, uçak, çıkarma filosu, cephane, mensucat, makine v.s. gibi stratejik maddelerin istihsalinde koordinasyon yaratmamış olsaydık harp gücümüzün yüzde 25 ilâ 30 undan fazlasını kaybetmiş olurduk.»<sup>4</sup>

Bir memleketin *ekonomisi* de, gayesi millî refahı arttırmak olan bir müessese olduğuna nazaran, muhtelif kısımları arasında ahenkli bir gelişmeye muhtaçtır. *İktisadî kalkınma*, çeşitli iktisadî sektörlere ait politika ve programların aynı gayeye tevcih ve koordine edilmesini icap ettirir. Meselâ; istihsal politikası ile istihlâk politikasının koordine edilmesi, arz ile talep arasındaki aşırı farkları giderebilir ve gerek fiatlardaki anormal dalgalanmaları, gerek sık sık husule gelen kıtlıkları bertaraf edebilir. Aynı şekilde para ve kredi politikasının da, bu ikisine uydurulması ve keza vergi politikasının bu üç politika ile ahenkleştirilmesi zaruridir. İstihsal politikasının ayrıca kendi içinde ahenkleştirilmesi ve bilfarz, sanayi, ziraat, münakalât, ticaret v.s. sektörlerinin ahenkli şekilde gelişmesinin sağlanması elzemdir. Sermaye, işgücü ve sevk-ve-idare gücü gibi çeşitli istihsal âmillerinin de ahenkli tarzda geliştirilmesi icap eder<sup>5</sup>.

4) Bak : *L. Gulick* : Administrative Reflections from World War II. University of Alabama Press, 1948, s. 81 - 85.

5) Bak : *K. Tosun* : İktisadî Koordinasyon İhtiyacı. Vatan gazetesi, 20/5/1957.

## II. Müessir bir koordinasyon sağlama yolları :

### 1) İyi bir plân :

Bütün millî ekonomiye şâmil bir plân ve bu plân çerçevesi dahilinde tâli plân ve programlar vücade getirmek, koordinasyonun ilk şartıdır. Plân *gayelerin* ve bunlara ulaştırılacak *vasıtaların* önceden tahmin ve tesbitini icap ettirdiğinden, iyi bir plân için herşeyden evvel, millî ekonominin yapısını ve imkânlarını yakından tanımak lâzımdır. Bunun için de, noksansız istatistikî malûmat, ilmî araştırmalar v.s. elzemdir. Şu halde, devlet teşkilâtında vücade getirilecek bir koordinasyon organının yanında modern esaslara uygun bir şekilde çalışabilecek bir plânlama dairesine ihtiyaç vardır.

Devlet, milyonlarca insanın müşterek gayelerini asgarî emek, zaman ve fedakârlıkla gerçekleştirmeyi gaye edinmiş bir müessesedir. Bu gayeler, mevcudiyet ve bağımsızlığı idame, ve refah ve saadeti sağlamaktan ibaret teelâkki olunabilir. Bunun için *siyasî - askerî, içtimâî - kültürel* ve *iktisadî* müesseseler kurulmuş ve millî kaynaklar bu teşekküllere tahsis ve taksim olunmuştur. Millî servet ve kaynaklar mahdut olduğu cihetle, bunları zaman ve şartlara göre en müsmir olabilecekleri şekilde, bu üç sahaya tevzi etmek zarurîdir. Bunun için bir *millî savunma plânı*, bir *iċtimâî - kültürel gelişme plânı* ve bir *iktisadî kalkınma plânı* vücade getirmek lâzımdır. Bu plânların da tâli plân ve programlara ayrılması icap edecektir. Bilfarz, içtimâî - kültürel saha ile ilgili umumî plân; eğitim, öğretim ve sağlık plânlarına; iktisadî kalkınma genel plânı ise, istih-sal, istihsâl, inkısam ve tedavül politikalarına ayrılabilir. Keza, yine bilfarz, istihsal plânı, sanayi, ziraat, münakalât, madencilik, turizm v.s. gibi çeşitli tâli plânlara tefrik olunabilir. Diğer taraftan aynı plân, resmî ve hususî sektörlerle ilgili olarak iki ayrı kısımda mütalâa olunabilir <sup>6</sup>.

Anlaşıyor ki, devlet hayatında ve idaresinde millî servet ve kaynakların önceden tayin edilmiş çeşitli gayelere tevzi ve tahsisini ifade eden çeşitli plânların vücade getirilmesi esastır. Ancak, devletin iktisadî hayata müdahalelerinin artması ile müterafık olarak miktarı pek çok artan bu plânların ahenkli bir bütün teşkil etmeleri güçleşmiştir. Mezkûr plânlar arasında her türlü israfları

6) Bak : K. Tosun : İdarede Koordinasyon. Vatan gazetesi, 22/7/1958.

bertaraf edecek bir koordinasyonun sağlanması ise, bu güçlük nispetinde şiddetlenmiştir. Filhakika, istihsal plânı vücade getirilirken, millî gelirin *hangi nispette yatırıma* ve *hangi nispette istihlâke* tahsis edileceğini tâyin etmek icap ettiğine göre, istihlâk politikasını nazara almadan bu konuda müessir bir plân meydana getirmek mümkün olmayacaktır. Keza, bu sebeple, millî gelirin bölünmesi hususundaki politikayı da hesaba katmak lâzım gelecektir. Zira, millî gelirin taksimi ile yatırım ve tasarrufa ayrılacak millî gelir nisbetleri arasında sıkı bir bağlılık vardır. Aynı şekilde, tedavül yani para - kredi politikasının da, ayarlanması icap eder.

Devletin, iktisadî ve içtimaî kalkınması ile millî savunması için vücade getirmesi lâzım gelen bütün plânların muhtelif bakanlıklarca hazırlandığı, tatbik ve kontrol edildiği hallerde gayret ve faaliyetlerde koordinasyon sağlamak çok müşkül olur. Bu durumda, devlet faaliyetlerini ahenkleştiremeyen kürekçilere sahip bir sandal misali, gayelerine doğru ilerleyemez, olduğu yerde sayar. *Merkezî bir devlet plânlama teşkilâtının* zarureti böylece açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Hattâ, bu sebeple, biz, böyle bir plânlama organına, sosyalist veya aşırı devletçi bir iktisat rejiminin bir vasıtasından ziyade, modern devletin sevk ve idaresinde lüzumlu idarî bir âlet nazarıle bakmaktayız.

2) *İyi bir koordinasyonun ikinci şartı noksansız ve kusursuz bir teşkilâttir :*

Plân ve programda derpiş olunan işlerin görülebilmesi için canlı ve cansız vasıtalarından müteşekkil bir teşkilâta ihtiyaç vardır. Teşkilâtlandırmada, *işlerin tâyini*, *bölünmesi* ve bunları ifa için lüzumlu *salâhiyet* ve *mes'ûliyetlerin tesbiti* ve bunlar neticesinde husule gelecek mevki ve vazifeleri işgal edecek personelin tedariki ve yetiştirilmesi başta gelen bir rol oynar. İyi bir koordinasyon için hükûmetin halihazır teşkilâtından ve personelinden geniş ölçüde istifade olunabileceği gibi, yeni bazı müesseselerin kurulması ve bilhassa idarî ve iktisadî formasyonları kuvvetli elemanların yetiştirilmesi behemehal icap edecektir. Hükûmet mekanizmasını teşkil eden bakanlıklar ve diğer çeşitli kısımlar, kendi vazife ve salâhiyet hudutları dahilindeki işlerde başarı sağlamak endişesile, umumiyetle hükûmetin diğer kısımlarını ihmâl etmek ve böylece ahenksizliklere ve dolayısıyla israflara meydan vermek temayülündediler. Bu sebeple, koordinasyon vazifesile yüklü merkezî bir organın

bakanlıklarüstü bir nüfuz ve otoriteye sahip olması icap ettiği kolayca anlaşılmaktadır.

3) *İyi bir emir - kumanda ve haberleşme mekanizması :*

Müessir ve müsmir bir koordinasyon için iyi bir emir - kumanda ve haberleşme sistem ve mekanizmasının lüzumu pek fazladır. Müessese ve işletmelerdeki ahenksizliklerin büyük bir kısmı, işbölümü sisteminde vazife almış fertlerin, birbirlerinin yaptıklarından ya haberdar olmamalarından veya haberdar değillermiş gibi hareket etmelerinden ileri gelir. Plân, bütçe, talimat v.s. de öngörülen işlerden, yapılmakta olan işlerin gidişinden ve yapılmış bulunan işlerin durumundan ilgilileri zamanında ve uygun bir şekilde haberdar kılmak gerekir. İsabetle ve sür'atle işleyen bir iletişim sistemi, aşırı bürokrasiden tenzih olunmuş bir irtibat ve muhaberat mekanizmasının mevcut olmadığı bir devlette koordinasyon bir hayalden ibaret kalır.

Devlet gibi büyük ve çaprasık müesseselerin kontrolü çok zordur. Bu müesseseleri teşkil eden personel arasındaki his, fikir ve kanaat ihtilâfları ile menfaat ve gaye ayrılıkları, kendilerine ulaştırılan emir, talimat, politika ve plânları bazan bilmeyerek, ekseriya da bilerek yanlış anlama ve tefsirlerine sebep olurlar. Bu sebeple, bu konuda üzerinde ençok durulması gereken tedbirler arasında, *personelin moralini* yüksek tutmak gelir. Bu mevzuda ise, eğitim ve öğretim yanında, âmirlere, müesseseye ve devlete bağlılık ve gayeleri benimseme mühim rol oynar. Bunların ilk şartı ise, mutlak ve nisbî adaletten mahrum olmayan bir *mükâfatlandırma ve cezalandırma sistemi*dir. Ücretleme sistemi, bunların içinde en önemli mevki isgal eder. Bizde, *Devlet Personel Kanunu* (kanunlaştığı takdirde) bu yolda bir adım teşkil edebilecek bir takım değişiklikler getirecektir, zannındayız. Diğer bir tedbir, devlet müessese ve işletmelerinde çalışanların demokratik bir sevk ve idarenin nimetlerinden faydalandırılmasıdır. Hiyerarşinin en üst kademesinden en alt kademesine kadar bütün iareci ve âmirlerin demokratik birer önder haline getirilmesi, devlet hayatımıza geniş ufuklar açacaktır. Bunun için de ademi merkezî bir sevk ve idare ile organizasyonun, mümkün ölçüde, gerçekleştirilmesi zaruridir.

*Hülâsa;* müesseseler sevk ve idaresindeki israf ve kayıpların büyük bir kısmı, iştirakçi fertlerin, ya malûmat noksanı dolayısıyla veya kasden ayrı veya zıt istikametlerde gayret sarfetmeleri ve

âdeta müşterek gayretleri sabote etmelerinden neşet eder. Buna, mani olmak için, kanun, talimat, emir v.s. gibi haberleşme vasıta ve âletlerinin, asgarî emek ve zamanla çalışmalarını sağlamak, kısaca, müessir ve müsmir bir komünikasyon sistem ve mekanizması gerçekleştirmek lâzımdır. İkinci mühim tedbir ise, haberleşme vasıtalarının bu arada bilhassa emir ve talimatın, personelin moralini yıkıcı değil takviye edici bir mahiyet ve şekilde olmasıdır. Nihayet, morali yükseltici maddi - fizik şartlar ile malî - ekonomik şartların da yerine getirilmesine çalışmak icap eder.

#### 4) Müessir bir kontrol ve teftiş mekanizması :

İyi bir koordinasyonun dördüncü şartı, müessir ve müsmir bir murakabe ve kontrol sisteminin kurulmasını ve işlemlerini temin etmektir. Kontrol, işlerin, faaliyetlerin ve elde olunan neticelerin plâna, programa, bütçeye, usullere, emir, talimat ve politikalara uygun olup olmadığını tahkik etmektir. Bunun için, gayelerden başka, zaman, masraf, kalite ve miktarlarla ilgili standartların tesbit edilmiş olması ve saniyen çalışma ve faaliyetlerle bunların neticelerine ait fiilî durumlarının tayini lâzımdır. Bu kabil hareket noktaları, plânlama organından ziyade ayrı bir kontrol organına verilmelidir. Mamafih, kontrolün teferruatla ilgili olmayan genel kısımları, merkezî koordinasyon teşkilâtının plânlama dairesi tarafından ifa olunabilir, ve bu takdirde bazı faydalar da vardır<sup>7</sup>.

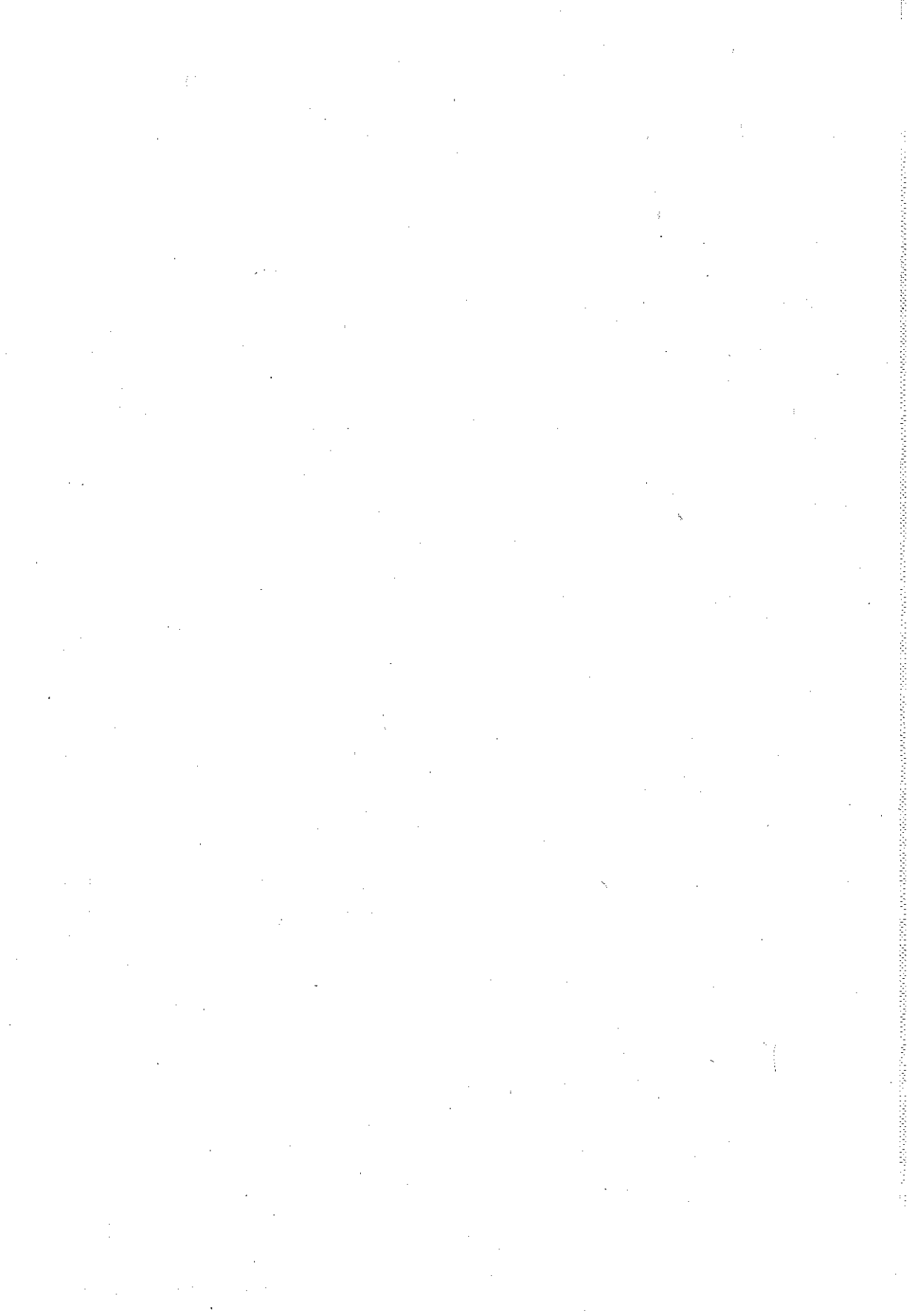
Koordinasyon organı, kontrol neticesinde tesbit edeceği inhiraf ve aykırılıkları tashih ve telâfi edici tedbirler de düşünecek ve bunları ilgili makamlara bildirecektir. Vakit kaybetmeden ve hatta bazan husule gelmelerinden önce, aksaklık ve inhirafı tahmin ve tesbit etmek ve tashih edici tedbirleri bildirmek suretile, koordinasyon uzvu, devlet idaresinin ve bu meyanda kalkınma teşkilâtının verimliliğini büyük ölçüde arttırmış olacaktır. Millî ekonominin ve savunma ve içtimâî - kültürel plânların koordinasyonu için, yukarıdan beri bahsettiğimiz çeşitli tedbirlerin ilgililere olduğu gibi halka da izah edilmesi ve halk oyununun tasvip ve desteğinin kazanılması ve böylece çeşitli menfaat zümre ve gruplarının pasif ve

7) İşletme ve müesseselerde ve bu arada devlette müessir bir kontrol mekanizmasının nasıl gerçekleştirilebileceği konusu hakkında tafsilât için bak: K. Tosun : İşletme Sevk ve İdaresinde Kontrol ve Revizyon. İstanbul, 1959, s. 115 - 125.



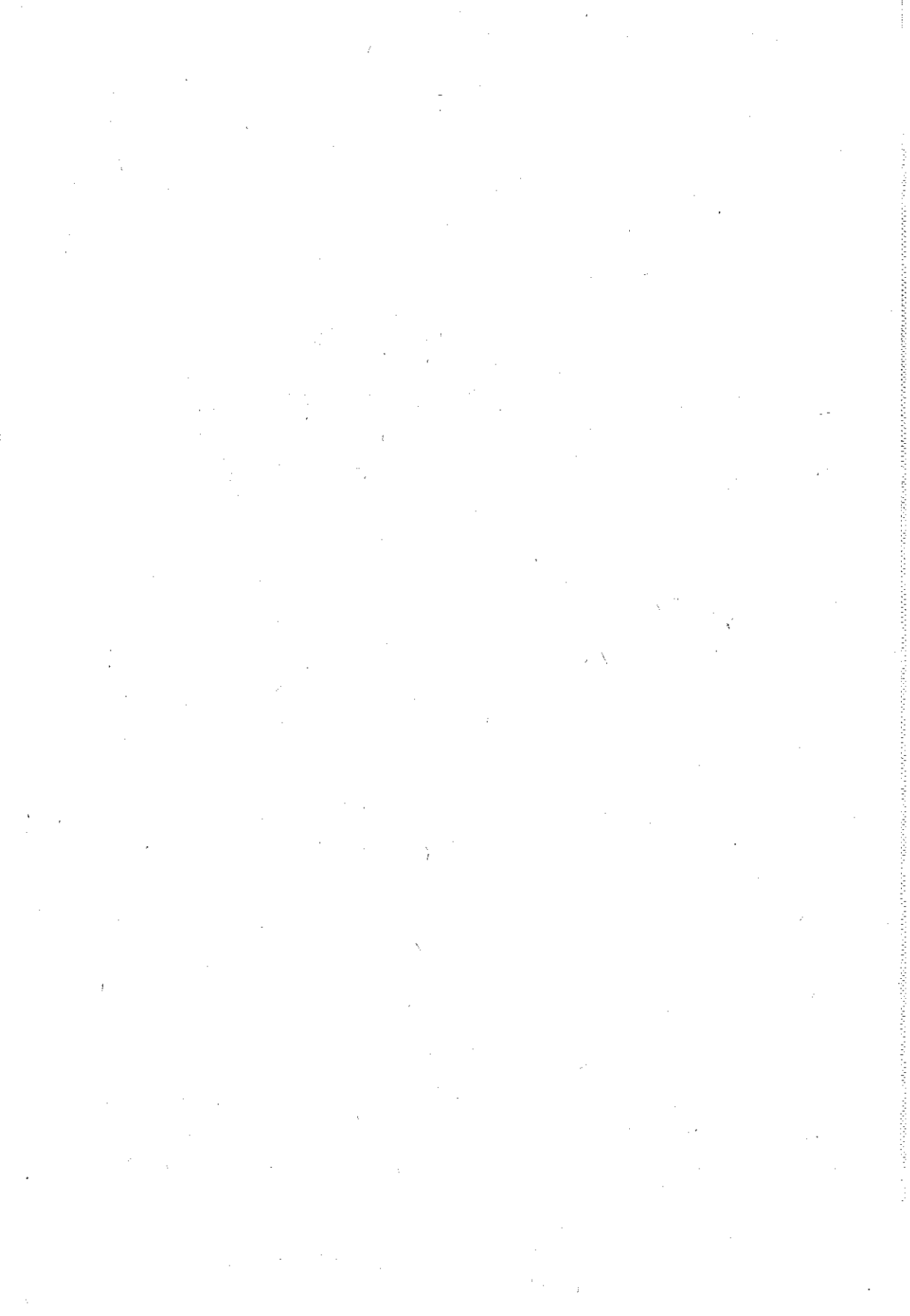
aktif mukavemetlerinin bertaraf edilmesi yollarının temini de zaruridir.

Devlet idaresinde koordinasyonun memleketimizdeki durumu, bu konuda alınmış tedbirleri ve nasıl bir koordinasyon organının vücade getirilmesi gerektiği hususunu ayrı bir konferansın mevzuu yapacağız.



# Maliye Enstitüsü Konferansları

- 1) UMUMI FİHRİST
- 2) MÜELLİFLER İNDEKSİ
- 3) MEVZU İNDEKSİ



## UMUMİ FİHRİST.

Sıra No. su	Konferansçı	Mevzu	Cilt	Sahife
1	Aydın Yalçın .....	Bütçe ve İktisat Politikamız .....	I	1 — 8
2	Memduh Yaşa .....	Türk Gelir Vergisine Müteallik Bazı Meseleler .....	I	9 — 21
3	M. O. Dikmen .....	Liberal, Bitaraf ve Müdahaleci Vergi Politikaları .....	I	23 — 39
4	B. N. Feyzioğlu ...	Muamele Vergisi, Gelir Vergisinin Yerini Tutabilir mi? .....	I	41 — 57
5	Suat Başar .....	Vergi Kazasının Mahiyeti .....	I	59 — 72
6	Ekrem Özelmas ...	İktisadi Devlet Teşekküllerinin Mürakabesi .....	I	73 — 82
7	Besim Üstünel	Gelir ve Servet Vergilerinin İktisadi Tesirleri .....	I	83 — 91
8	Rasim Saydar .....	Vergi Hukukumuzda 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 Keskinoğlu ...	İşletme Ekonomisinde Bütçe Mefhumu Hakkında .....	II	143 — 158
22	M. N. Anıl .....	Mütekâmil Bir Gümrük Sistemine Olan İhtiyacımız .....	II	159 — 186
23	Hikmet Sağcı .....	Modern Bütçe ve Muhasebe Tefâkikleri Muvacehesinde Türk Devlet muhasebesinin Durumu .....	II	187 — 202
24	Mehmet Akmansu .	Gümrük Tarifelerinde İndirim Sağlama Konusunda Milletlerarası Çalışmalar ve 1956 Tarife Müzakereleri	II	203 — 213

Sıra No. su	Konferansçı	Me v z u	Cilt	Sahife
25	Selâhaddin Tuncer	İktisadi Kalkınma ve Masraf Politikası	III	1 — 24
26	Sabahaddin Teoman	1957 Mali Yılında Yürürlüğe Giren Vergi ve Mükellefiyetlerin Prensipl 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 Plan .....	III	103 — 126
30	Talip Güran .....	5815 Sayılı Kanununun 2 nci Maddesi C. Bendinin 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 Ticarî 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 Planlamasında Yatırımların Finansman Yolları .....	III	191 — 205
35	Esat Tekeli ... ..	Türkiye'de İlk Bütçe .....	III	207 — 211
36	Selçuk Egemen ..	Blokaj ve Deblokaj Mekanizması .....	III	212 — 218
37	Esat Tekeli .....	Vergi Politikaları ve Türkiye'de Vergi Politikası .....	IV	1 — 11
38	Selâhattin Tuncer	İktisadi Kalkınmada Amme Kredisinin Rolü ve Ehemmiyeti .....	IV	13 — 58
39	Ahmet Kılıçbay ...	İktisat İliminin Gelişmesi Karşısında Maliye Politikasının Aldığı İstikamet .....	IV	59 — 64
40	M. C. Kutadgu ...	Türk Gelir Vergisi Sisteminde Menkul Sermaye İratları Stopajı ve Tatbikatı .....	IV	65 — 85
41	Ralph Turvey .....	İktisatçı Görüşü İle Vergileme .....	IV	87 — 91
41a	Ralph Turvey .....	The Economist's Approach To Taxation Some Introductory Notes .....	IV	93 — 98
42	H. Eichler .....	İktisat İlimi Öğrenimi Çerçevesi İçinde Hususî Hukuk Sistemi .....	IV	99 — 108
42a	H. Eichler .....	Das System Des Privatrechts im Rahmen Des Wirtschaftswissenschaftlichen Studiums .....	IV	109 — 119
43	O. N. Torun .....	Devletlerarası Borçlar .....	IV	121 — 146
44	İ. Küçükömer .....	Para Politikası Gâyelerini Gerçekleştirmekte Neden Muvaffak Olmaya Bilir ? .....	IV	147 — 156
45	B. Keyder .....	Ziraî Sektörde Vergilendirme .....	IV	157 — 171
46	K. Bulutoğlu .....	Vergiye Karşı Tipik Bir Reaksiyon : Poujade Hareketi .....	IV	173 — 197
47	Süleyman Barda ...	Enflasyon ve Vergi Politikası .....	IV	199 — 226
48	Kemal Tosun .....	Mevzuatımızda Maliyet Rejimi .....	IV	227 — 248

Sıra No. su	Konferansçı	Mevzu	Cilt	Şahife
49	M. O. Dikmen .....	Zirai Kazançların Vergilendirilmesi, Sâbit Ortalama ve Zarar Nakli .....	V	1 — 21
50	Memduh Yaşa ...	Devlet Faaliyetinin ve Âmme Masraflarının Optimal Seviyesi .....	V	23 — 34
51	Tahsin Yıldırım ...	Gümrük Kanununun Tâdili Meselesi ...	V	35 — 53
52	Mübün Başar .....	Veraset ve İntikal Vergisi Hakkında Düşünceler .....	V	55 — 86
53	Recep Turgay .....	Türkiye'de Zirai Kazançlar Nasıl Vergilendirilmelidir? .....	V	87 — 114
54	Sadun Aren .....	Devlet Borçlarının Sınırları Meselesi	V	115 — 121
55	Âkif Erginay .....	Vergi Hukukunun Mevzu ve Muhtariyeti .....	V	123 — 131
56	B. N. Feyzioğlu ...	Millî Muhasebenin Vazife ve Fonksiyonları .....	V	133 — 150
57	Rudolf Strucken ...	Der Wandel in der Haushaltslage und Haushalts Politik Der Bundesrepublik .....	V	151 — 162
57a	Rudolf Strucken ...	Federal Almanya Cumhuriyetinin Bütçe ve Bütçe Politikasında Değişiklik	V	163 — 173
58	S. Tuncer .....	İktisadî Kalkınma ve Âmme Varidatı	V	175 — 204
59	Sahir Erman .....	Vergi Usul Kanununda Yer Alan Ceza Hukuku Kaideleri .....	V	205 — 226
60	Gıyas Akdeniz ...	Türkiye'de Bina İratlarının Vergilendirilme Şekilleri .....	V	227 — 232
61	M. Orhan Dikmen	Müşterek Pazar ve Türkiye .....	VI	1 — 22
62	Mesut Erez .....	Devlet Yatırımları ve Fevkalâde Kazançların Vergilendirilmesi .....	VI	23 — 32
63	Kenan Bulutoğlu .	Ağustos Devaluation'u, Dış 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 İktisadî Politika	VI	119 — 123
69	Haydar Kazgan ...	İtalyan Vergi Sisteminde Yatırım İndirimi .....	VI	125 — 138
70	Selâhaddin Tuncer	Türkiye'de Âmme Varidatının Durumu ve Meseleleri .....	VI	139 — 168
71	M. Zeki Kuruca ...	Yatırım İndirimi ve Maliye Politikası	VI	169 — 188
72	Mükerrem Hiç ...	Reevalüasyon Kavramı ve Reevalüasyonun Vergi Adaleti Üzerindeki Akisleri .....	VI	189 — 200

Sıra No. su	Konferansçı	Me v z u	Cilt	Sahife
73	Mesut Erez .....	Vergi Hukukumuzda Mücbir Sebepler, Ağır Hastalık Halli .....	VII	1 — 7
74	Mübün 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 Münasebetler .....	VII	103 — 118
79	P. Dertil's .....	L'Association De La Grèce Au Marché Commun .....	VII	119 — 123
79a	P. Dertil's .....	Yunanistan'ın Müsterek Pazara Katılması .....	VII	124 — 128
80	Halil Nadaroğlu ...	Teoride ve Pratikte Parafiskalite .....	VII	129 — 156
81	Selâhattin Tuncer	Servet Vergileri .....	VII	157 — 178
82	Salih Tuğ .....	İslâm Vergi Hukukunun Ortaya Çıkışı	VII	179 — 196
83	Nuri Karacan .....	Monopol Halinde Verginin İn'ikâsı ...	VII	197 — 219
84	A. Başer Kafaoğlu	Kalkınmanın Sosyal Açısı ve Vergi Reformu Komisyonu Raporu .....	VII	221 — 236
85	Ali Şakir Ağanoğlu	Vakıflar Genel Müdürlüğü Çalışmaları	VIII	1 — 13
86	M. N. Kodamanoğlu	Nüfus Yapımız Açısından Eğitim Sistemimiz ve 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 Varidat Bütçesi Tahminleri İle Millî Gelir Arasındaki Münasebetler .....	VIII	109 — 128
92	Kenan Bulutoğlu ...	Kalkınma Plânımız ve Finansmanı ...	VIII	129 — 141
93	Nuri Karacan .....	Vasıtalı - Vasıtasız Vergiler ve Fiyatlar Genel Seviyesi .....	VIII	143 — 160
94	Sevim Görgün .....	Tarım Sektörünün Vergilendirilmesi ve Arazi Vergileri .....	VIII	161 — 168
95	Recep Turgay .....	Türkiye'de Mali Kazanın Bugünkü Durumu .....	VIII	169 — 198
96	Kemal Tosun .....	Devlet Maliyesinde Reorganizasyon ve Rasyonalizasyon Problemi .....	VIII	199 — 219



Sıra No. su	Konferansçı	Me v z u	Cilt	Sahife
97	Gıyas Akdeniz .....	Türkiye'de Devlet Fonksiyonlarının Gelişme Seyri ve Devlet Faaliyetlerinin Finansmanında Bazı Problemler	IX	1 — 18
98	Âkif Erginay .....	Anayasamızın Mali Hükümleri .....	IX	19 — 28
99	Ö. Fikret Arkun ...	Vergi Kanunlarına Göre İktisadî Kıymetlerin Değerlendirilmesi .....	IX	29 — 43
100	Mübîn Başar .....	«Yatırımlar Finansman Fonu Teşkil ve Tasarruf Bonoları İhracı Hakkında Kanun» Üzerinde Düşünceler .....	IX	45 — 54
101	Selâhattin Tuncer	Yaşayan Servet Vergilerinden Örnekler .....	IX	55 — 84
102	Nezih H. Neyzi ...	Petrol Sanayiinde Vergi ve Finansman Meseleleri .....	IX	85 — 110
103	N. Tanyolaç ... ..	İlmî ve Teknik Araştırmaların Finansmanı .....	IX	111 — 128
104	Memduh Yaşa .....	Türkiye Dış Borçlarının Takip Ettiği Gelişme .....	IX	129 — 144
105	Bedî N. Feyzioğlu	Bütçedeki Genelîk (Umumiyet) Prensipleri .....	IX	145 — 159
106	Haydar Kazgan ...	Ücret Artışları, Vergi Tesiri ve Servet Teşekkülü .....	IX	161 — 170
107	Halil Nadaoğlu ...	Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması .....	IX	171 — 184
108	Kenan Bulutoğlu .	Bölge Kalkınması ve Devlet Hizmetleri Arzı .....	IX	185 — 194
109	Mesut Erez .....	Plânlı Kalkınma ve Vergi Sistemimizin İslahî Mevzuunda Sarfedilen Gayretler .....	X	1 — 24
110	Orhan Gürelli .....	Mahalli İdareler Maliyesinin İslahı hakkında Görüş ve Düşünceler .....	X	25 — 48
111	Nuri Eren .....	Az Gelişmiş Memleketlerin Milletlerarası Finansmanı .....	X	49 — 58
112	Haydar Kazgan ....	Plânlı Ekonomilerde Devlet İşletmelerinin En İyi Cesameti Meselesi .....	X	59 — 73
113	Gıyas Akdeniz .....	1933 Türk Borcu Tahvillerinin İtfası	X	75 — 82
114	Nuri Karacan .....	İktisadî Gelişmeyi Gerçekleştirme Aracı Olarak Milletlerarası Sermaye Hareketleri .....	X	83 — 100
115	Selâhattin Tuncer .	Yeni Anayasaya Göre Bütçenin Tasdiki ve Bu Sistemin Tenkidi .....	X	101 — 118
116	Arif Nemli .....	Hızlandırılmış Amortisman ve Yatırım İndirimi .....	X	119 — 141
117	Sadullah Aygün ....	İhracatta Vergi İadesinin Özellikleri ...	X	143 — 151
118	Sevim Görgün .....	Gelişen Bir Ekonomide İhtiyarî İç Devlet Borçlarının Rolü ve Borç İdaresi	X	153 — 162
119	B. N. Feyzioğlu ....	Muhasebeî Umumiye Kanunu Tasarısı Üzerinde Düşünceler .....	X	163 — 175
120	Kemal Tosun .....	Devlet İdaresinde Koordinasyon Hakkında Bazı Mütalâalar .....	X	177 — 189

## MÜELLİFLER İNDEKSİ

M. Orhan Dikmen	I	II	III		V	VI		VIII		
Memduh Yaşa	I	II	III		V			VIII	IX	
Bedî Feyzioğlu	I	II	III		V			VIII	IX	X
Aydın Yalçın	I									
Suat Başar	I									
Ekrem Özelmas	I									
Beşim Üstünel	I									
Rasim Saydar	I									
Mübin Başar	I	II			V		VII		IX	
Basri Bora	I									
Recep Turgay	I	II			V			VIII		
Esat Tekeli	I	II	III	IV						
Tahsin Yıldırım		II			V					
Talip Güran		II	III							
Suat Keskinöğlü		II								
Mustafa Nuri Anıl		II								
Hikmet Sağcı		II								
Mehmet Akmansu		II								
Selâhattin Tuncer			III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Sabahaddin Teoman			III		V					
Gıyas Akdeniz			III		V	VI			IX	X
Muhlis Ete			III							
Kenan Bulutoğlu			III	IV		VI	VII	VIII	IX	
Selçuk Egemen			III							
Ahmet Kılıçbay				IV						
M. Cevdet Kutadgu				IV						
Ralph Turvey				IV						
Hermann Eicher				IV						
Osman N. Torun				IV						
İdris Küçükömer				IV						
Beysan Keyder				IV						
Süleyman Barda				IV						
Kemal Tosun				IV				VIII		X
Sadun Aren					V	VI				
Akif Erginay					V				IX	
Rudolf Stucken					V					
Mesut Erez						VI	VII			X
Gülten Kazgan						VI				
Ahmet Işıl						VI				

Hakkı Musaballı	VI				
Zeki Kuruca	VI				
Mükerrem Hiç	VI				
Haydar Kazgan	VI	VII	VIII	IX	X
H. V. Dyke		VII			
Nasuhi Bursal		VII			
P. Dertilis		VII			
Halil Nadaroğlu		VII		IX	
Salih Tuğ		VII			
Nuri Karacan		VII			X
Arslan Başer Kafaoğlu		VII	VIII		
Nuri Kodamanoğlu			VIII		
İsmail Türk			VIII		
Tayfur Tarhan			VIII		
Ali Şakir Ağanoğlu			VIII		
Sevim Görgün			VIII		X
O. Fikret Arkun				IX	
Necmi Tanyolaç				IX	
Nezih H. Neyzi				IX	
Nuri Eren					X
Orhan Güreli					X
Arif Nemli					X
Sadullah Aygün					X

NOT : Müellif isimleri karşısındaki rakkamlar, yazının bulunduğu ciltlerin seri numarasını göstermektedir.

## MEVZU İNDEKSİ

Sıra No. su	Konferansçı	Mevzu	Cilt	Sahife
<b>I — Umumî Maliye Teorisi</b>				
31	A. Memduh Yaşar ...	Müşterek Piyasa ve Doğurduğu Mali Meseleler .....	III	141 — 152
39	Ahmet Kılıçbay ...	İktisat İliminin Gelişmesi Karşısında Maliye Politikasının Aldığı İstikamet .....	IV	59 — 64
65	Ahmet Zühtü Işıl .	Mali Politika İmkânlarının Gerçekleşebilme Hudutları .....	VI	83 — 98
80	Halil Nadaroğlu ...	Teoride ve Pratikte Parafiskalite .....	VII	129 — 156
96	Kemal Tosun .....	Devlet Maliyesinde Reorganizasyon ve Rasyonalizasyon Problemi .....	VIII	199 — 219
97	Gıyas Akdeniz .....	Türkiye'de Devlet Fonksiyonlarının Gelişme Seyri ve Devlet Faaliyetlerinin Finansmanında Bazı Problemler .....	IX	1 — 18
<b>II — Devlet Gelirleri, Vergi Politikası</b>				
2	Memduh Yaşa .....	Türk Gelir Vergisine Mütteallik Bazı Meseleler .....	I	9 — 21
3	M. O. Dikmen .....	Liberal, Bitaraf ve Müdahaleci Vergi Politikaları .....	I	23 — 39
4	B. N. Feyzioğlu ...	Muamele Vergisi, Gelir Vergisinin Yerini Tutabilir mi? .....	I	41 — 57
7	Besim Üstünel .....	Gelir ve Servet Vergilerinin İktisadi Tesirleri .....	I	83 — 91
10	Basri Bora .....	Kıymet Esasına İstinad Eden Yeni Gümrük Tarifemiz .....	I	113 — 125
11	Recep Turgay .....	Türkiye'de Gellr Vergisi Tatbikatı ...	I	127 — 153
15	M. O. Dikmen .....	Asgari Geçim Haddi Üzerinde Düşünceler .....	II	41 — 64
16	A. Memduh Yaşa ..	Muamele Vergilerinde Teklif Safhası .....	II	65 — 80
22	M. N. Anıl .....	Mütakâmil Bir Gümrük Sistemine Olan İhtiyacımız .....	II	159 — 186
24	Mehmet Akmansu .	Gümrük Tarifelerinde İndirim Sağlama Konusunda Milletlerarası Çalışmalar ve 1956 Tarife Müzakereleri .....	II	203 — 213
26	Sabahaddin Teoman	1957 Mali Yılında Yürürlüğe Giren Vergi ve Mükellefiyetlerin Prensiplere ve Mahiyetleri Hakkında Açıklamalar .....	III	25 — 49

Sıra No. su	Konferansçı	Mevzu	Cilt	Sahife
28	M. O. Dikmen .....	Mütchavvil Gelirler ve Yıllık Vergileme Devresi .....	III	73 — 102
37	Esat Tekeli .....	Vergi Politikaları ve Türkiye'de Vergi Politikası .....	IV	1 — 11
41	Ralph Turvey .....	İktisatçı Görüşü İle Vergileme .....	IV	87 — 91
41a	Ralph Turvey .....	The Economist's Approach To Taxation Some Introductory Notes .....	IV	93 — 98
45	B. Keyder .....	Zirai Sektörde Vergilendirme .....	IV	157 — 171
46	K. Bulutoğlu .....	Vergiye Karşı Tipik Bir Reaksiyon : Poujade Hareketi .....	IV	173 — 197
47	Süleyman Barda ...	Enflasyon ve Vergi Politikası .....	IV	199 — 226
49	M. O. Dikmen .....	Zirai Kazançların Vergilendirilmesi, Sabit Ortalama ve Zarar Nakli .....	V	1 — 21
53	Recep Turgay ..	Türkiye'de Zirai Kazançlar Nasıl Vergilendirilmelidir? .....	V	87 — 114
58	S. Tuncer .....	İktisadi Kalkınma ve Amme Varıdatı	V	175 — 204
62	Mesut Erez .....	Devlet Yatırımları ve Fevkalâde Kazançların Vergilendirilmesi .....	VI	23 — 32
64	Gülten Kazgan ...	Geri Kalmış Memleketlerde Kapital Birikimi ve Vergi Politikası .....	VI	67 — 82
66	Gıyas Akdeniz ...	Türkiye'de Yatırımlar ve Vergi Politikası .....	VI	99 — 108
69	Haydar Kazgan ...	İtalyan Vergi Sisteminde Yatırım İndirimi .....	VI	125 — 138
71	M. Zeki Kuruca ...	Yatırım İndirimi ve Maliye Politikası	VI	169 — 188
72	Mükerrem Hic ...	Reevalüasyon Kavramı ve Reevalüasyonun Vergi Adaleti Üzerindeki Akisleri .....	VI	189 — 200
74	Mübin Başar .....	Gelir Vergisi .....	VII	9 — 20
77	Kenan Bulutoğlu ...	Türk Vergi Sisteminde Reform Meselesi .....	VII	67 — 101
83	Nuri Karacan .....	Monopol Halinde Verginin İn'ikası ...	VII	197 — 219
84	A. Başer Kafaoğlu	Kalkınmanın Sosyal Açısı ve Vergi Reformu Komisyonu Raporu .....	VII	221 — 236
93	Nuri Karacan .....	Vasıtalı - Vasıtasız Vergiler ve Fiyatlar Genel Seviyesi .....	VIII	143 — 160
94	Sevim Görgün .....	Tarım Sektörünün Vergilendirilmesi ve Arazi Vergileri .....	VIII	161 — 168
101	Selâhattin Tuncer	Yaşayan Servet Vergilerinden Örnekler .....	IX	55 — 84
102	Nezih H. Neyzi ..	Petrol Sanayiinde Vergi ve Finansman Meseleleri .....	IX	85 — 110
106	Haydar Kazgan ...	Ücret Artışları, Vergi Tesiri ve Servet Teşekkülü .....	IX	161 — 170
116	Arif Nemli .....	Hızlandırılmış Amortisman ve Yatırım İndirimi .....	X	119 — 141
117	Sadullah Aygün ...	İhracatta Vergi İadesinin Özellikleri ...	X	143 — 151

## III — Devlet Masrafları

25	Selâhattin Tuncer	İktisadî Kalkınma ve Masraf Politikası	III	1 — 24
50	Memduh Yaşa ...	Devlet Faaliyetinin ve Âmme Masraflarının Optimal Seviyesi .....	V	23 — 34
86	M. N. Kodamanoğlu	Nüfus Yapımız Açısından Eğitim Sistemimiz ve Mali Meseleleri .....	VIII	15 — 32
103	N. Tanyolaç .....	İlmî ve Teknik Araştırmaların Finansmanı .....	IX	111 — 128

## IV — Bütçe ve Bütçe Politikası

1	Aydın Yalçın .....	Bütçe ve İktisat Politikamız .....	I	1 — 8
18	B. N. Feyzioğlu ..	Bütçe Birliği ve Konsolide Bütçe Hesapları .....	II	101 — 116
29	B. N. Feyzioğlu ...	Bütçe ve İktisadî Plân .....	III	103 — 126
35	Esat Tekeb .. . . .	Türkiye'de İlk Bütçe .....	III	207 — 211
43	O. N. Torun .....	Devletlerarası Borçlar .....	IV	121 — 146
57a	Rudolf Strucken ...	Federal Almanya Cumhuriyetinin Bütçe ve Bütçe Politikasında Değişiklik	V	163 — 173
63	Kenan Bulutoğlu .	Ağustos Devaluation'u, Dış Ticaret Açığı ve Bütçe Politikası .....	VI	33 — 66
89	İsmail Türk .....	Türkiye'de Bütçe Reformuna Niçin İhtiyaç Vardır? Türkiye'de Bütçe Reformu Nasıl Olmalıdır? .....	VIII	63 — 90
91	Selâhattin Tuncer	Türkiye'de Varidat Bütçesi Tahminleri ile Millî Gelir Arasındaki Münasebetler .....	VIII	109 — 128
105	Bedi N. Feyzioğlu	Bütçedeki Genelîk (Umumiyet) Prensbî .....	IX	145 — 159
115	Selâhattin Tuncer	Yeni Anayasaya Göre Bütçenin Tasdiki ve Bu Sistemin Tenkidi .....	X	101 — 118
119	B. N. Feyzioğlu ...	Muhasebî Umumiye Kanunu Tasarısı Üzerinde Düşünceler .....	X	163 — 175

## V — Devlet Borçları

38	Selâhattin Tuncer	İktisadî Kalkınmada Âmme Kredisinin Rolü ve Ehemmiyeti .....	IV	13 — 58
54	Sadun Aren .....	Devlet Borçlarının Sınırları Meselesi	V	115 — 121
104	Memduh Yaşa .....	Türkiye Dış Borçların Takip Ettiği Gelişme .....	IX	129 — 144
113	Gıyas Akdeniz .....	1933 Türk Borcu Tahvillerinin İfası	X	75 — 82
118	Sevim Görgün ....	Gelişen Bir Ekonomide İhtiyarî İç Devlet Borçlarının Rolü ve Borç İdaresi	X	153 — 162

## VI — Vergi Hukuku

5	Suat Başar .....	Vergi Kazasının Mahiyeti .....	I	59 — 72
8	Rasim Saydar .....	Vergi Hukukumuzda Mali İştirakler .....	I	93 — 102
9	Mübin Başar .....	Vergi Hukukunda Tefsir .....	I	103 — 112
12	Esat Tekeli .....	Bizde Vergi Hukuku ve Vergi Kazası .....	I	154 — 161
13	Tahsin Yıldırım .....	Türk Gümrük Vergisinin Matrahı .....	II	1 — 12
14	Recep Turgay .....	Gelir Vergisinde Esnaf Muaflığının Genel ve Özel Şartları .....	II	13 — 39
17	Talip Güran .....	5815 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin B Bendinin Tahlil ve Tenkidi .....	II	81 — 100
18	Mübin Başar .....	Vergi Hukuku Bakımından Zararların Mahiyeti .....	II	117 — 128
20	Esat Tekeli .....	Vergi Hukuku İle İlgili İki Mesele ... ..	II	129 — 142
27	Sahir Erman .....	Hileli Vergi Suçları Hakkında Bazı Düşünceler .....	III	51 — 71
30	Talip Güran .....	5815 Sayılı Kanunun 2 nci Maddesi C. Bendinin Tahlil ve Tenkidi .....	III	127 — 140
32	Gıyas Akdeniz ...	Türk Gelir Vergisine Göre Ticari Kazanç Kavramı .....	III	153 — 165
40	M. C. Kutadgu ...	Türk Gelir Vergisi Sisteminde Menkul Sermaye İratları Stopajı ve Tatbikati .....	IV	65 — 85
51	Tahsin Yıldırım ...	Gümrük Kanununun Tâdili Meselesi ... ..	V	35 — 53
52	Mübin Başar ... ..	Veraset ve İntikal Vergisi Hakkında Düşünceler .....	V	55 — 86
55	Âkif Erginay .....	Vergi Hukukunun Mevzu ve Muhtariyeti .....	V	123 — 131
59	Sahir Erman .....	Vergi Usul Kanununda Yer Alan Ceza Hukuku Kaideleri .....	V	205 — 226
60	Gıyas Akdeniz ...	Türkiye'de Bina İratlarının Vergilendirilme Şekilleri .....	V	227 — 232
67	Hakkı Musaballı ...	Gelir Vergisinde Servet Beyanı .....	VI	109 — 118
73	Mesut Erez .....	Vergi Hukukumuzda Mücbir Sebepler, Ağır Hastalık Hali .....	VII	1 — 7
81	Selâhattin Tuncer .....	Servet Vergileri .....	VII	157 — 178
82	Salih Tuğ .....	İslâm Vergi Hukukunun Ortaya Çıkışı .....	VII	179 — 196
95	Recep Turgay .....	Türkiye'de Mali Kazanın Bugünkü Durumu .....	VIII	169 — 198
98	Âkif Erginay .....	Anayasamızın Mali Hükümleri .....	IX	19 — 28
99	O. Fikret Arkun ...	Vergi Kanunlarına Göre İktisadi Kıymetlerin Değerlendirilmesi .....	IX	29 — 43
109	Mesut Erez .....	Plânlı Kalkınma ve Vergi Sistemimizin İslahı Mevzuunda Sarfedilen Gayretler .....	X	1 — 24

## VII — Devlet Muhasebesi

23	Hikmet Sağcı .....	Modern Bütçe ve Muhasebe Telâkikleri Muvacehesinde Türk Devlet muhasebesinin Durumu .....	II	187 — 202
56	B. N. Feyzioğlu ...	Millî Muhasebenin Vazife ve Fonksiyonları .....	V	133 — 150
88	Tayfur Tarhan ...	Türkiye'de Devlet Muhasebesi ve Muzaaf Usul .....	VIII	51 — 61

## VIII — Mahallî İdareler Maliyesi

107	Halil Nadaroğlu ...	Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelişmelerinin Paylaşılması .....	IX	171 — 184
108	Kenan Bulutoğlu .	Bölge Kalkınması ve Devlet Hizmetleri Arzı .....	IX	185 — 194
110	Orhan Güreli .....	Mahallî İdareler Maliyesinin İslahı hakkında Görüş ve Düşünceler .....	X	25 — 48

## IX — Devlet Teşebbüsleri

6	Ekrem Özelmas ...	İktisadî Devlet Teşekküllerinin Mürakabesi .....	I	73 — 82
33	Muhlis Ete .....	Türkiye'de Devlet Bütçesi Dışında Kalan Devlet İşletmelerinin Tabî Oldukları Murakabe Şekilleri .....	III	167 — 190
85	Ali Şakir Açıanoğlu	Vakıflar Genel Müdürlüğü Çalışmaları	VIII	1 — 13
87	Haydar Kazgan ...	Plânlı Devrede Devlet İşletmeciliğinin Çalışma İlkeleri .....	VIII	33 — 49
112	Haydar Kazgan ....	Plânlı Ekonomilerde Devlet İşletmelerinin En İyi Cesameti Meselesi .....	X	59 — 73
120	Kemal Tosun .....	Devlet İdaresinde Koordinasyon Hakkında Bazı Mütalâalar .....	X	177 — 189

## X — İktisat Politikası

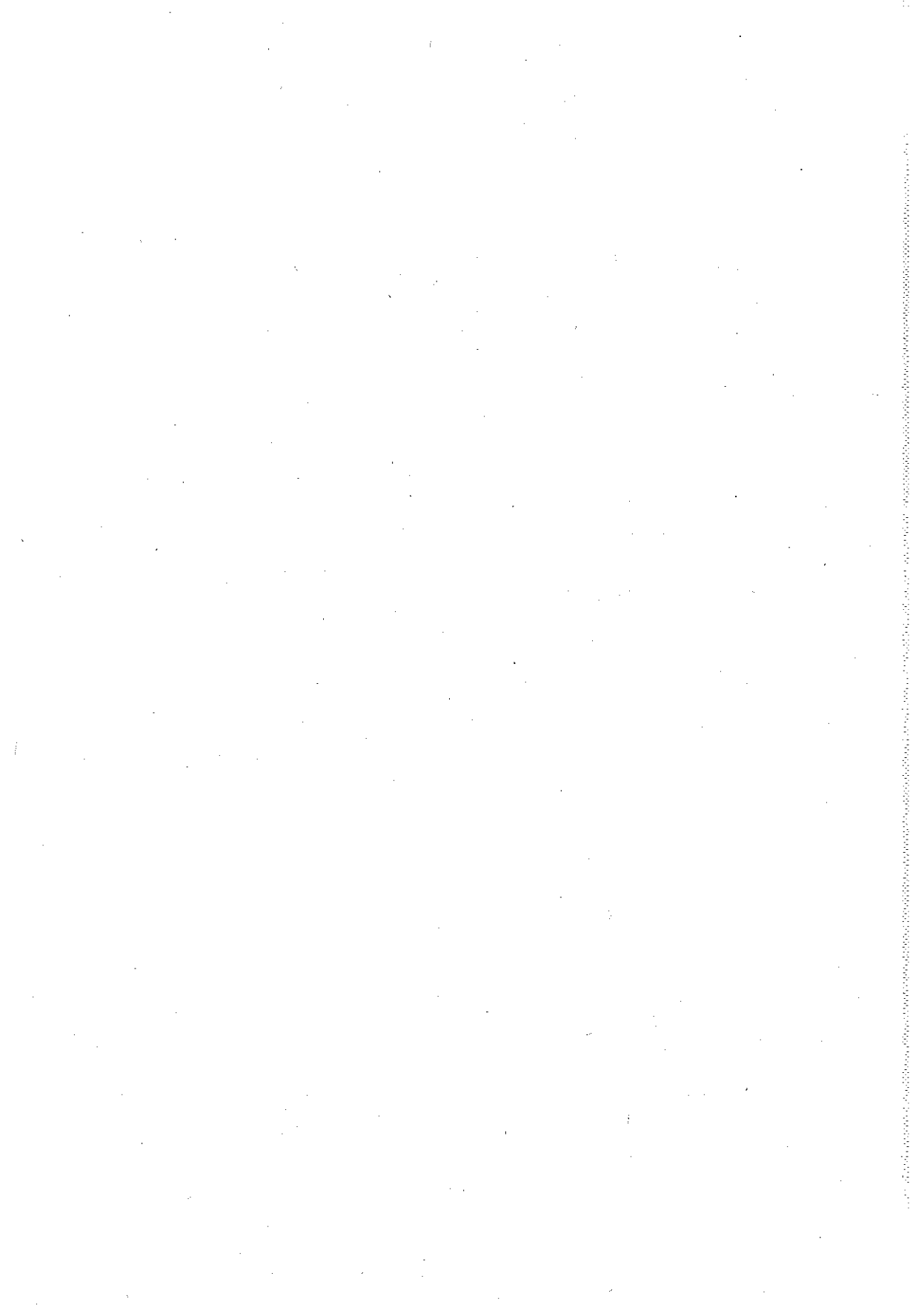
34	Kenan Bulutoğlu ...	Fransız Plânlamasında Yatırımların Finansman Yolları .....	III	191 — 205
36	Selçuk Egemen ..	Blokaj ve Deblokaj Mekanizması .....	III	212 — 218
44	İ. Küçükömer .....	Para Politikası Gâyelerini Gerçekleştirmekte Neden Muvaffak Olmaya Bilir ? .....	IV	147 — 156
61	M. Orhan Dikmen	Müşterek Pazar ve Türkiye .....	VI	1 — 22
68	Sadun Aren .....	Yatırım İndirimi ve İktisadî Politika	VI	119 — 123
75	Haydar Kazgan ...	Devlet Hizmetlerinin Finansmanı ve Devlet Sektöründe Fiyat Politikası ...	VII	21 — 45
16a	H. Van Dyke .....	Dış Yardımda Yeni Ölçü .....	VII	57 — 66



Sıra No. su	Konferansçı	Mevzu	Cilt	Sahife
79a	P. Dertilis .....	Yunanistan'ın Müşterek Pazara Katılması .....	VII	124 — 128
90	M. Orhan Dikmen	Kalkınma Plânında Yatırımların Finansmanı .....	VIII	91 — 107
92	Kenan Bulutoğlu ...	Kalkınma Plânımız ve Finansmanı ...	VIII	129 — 141
100	Mübin Başar .....	«Yatırımlar Finansman Fonu Teşkil ve Tasarruf Bonoları İhracı Hakkında Kanun» Üzerinde Düşünceler .....	IX	45 — 54
114	Nuri Karacan .....	Az Gelişmiş Memleketlerin Milletlerarası Finansmanı .....	X	49 — 58
111	Nuri Eren .....	İktisadi Gelişmeyi Gerçekleştirme Aracı Olarak Milletlerarası Sermaye Hareketleri .....	X	83 — 100

### XI — İşletme

21	Suat Keskinöğlu ...	İşletme Ekonomisinde Bütçe Mefhumu Hakkında .....	II	143 — 158
48	Kemal Tosun .....	Mevzuatımızda Maliyet Rejimi .....	IV	227 — 248
78	Nasuhı Bursal ...	Amortisman ve Vergi Arasındaki Mü-nasebetler .....	VII	103 — 118



## *MALİYE ENSTİTÜSÜ YAYINLARI*

- 1 — Maliye Enstitüsü Konferansları, I. Seri, 1956.
  - 2 — H. Laufenburger : Mukayeseli Maliye, 1956.
  - 3 — M. Orhan Dikmen : Asgarî Geçim İndirimi, 1956.
  - 4 — Maliye Enstitüsü Konferansları, II. Seri, 1958.
  - 5 — Maliye Enstitüsü Konferansları, III. Seri, 1958.
  - 6 — Maliye Enstitüsü Konferansları, IV. Seri, 1959.
  - 7 — A. Hansen : Para Teorisi ve Maliye Politikası, 1959 ve 1961.
  - 8 — M. Yaşa : Âmme Masrafları, 1959.
  - 9 — B. N. Feyzioğlu : Millî Muhasebe - Devlet Muhasebesi, 1960.
  - 10 — Maliye Enstitüsü Konferansları, V. Seri, 1961.
  - 11 — K. Bulutoğlu : Vergi Politikası, 1962.
  - 12 — Maliye Enstitüsü Konferansları, VI. Seri, 1962.
  - 13 — Maliye Enstitüsü Konferansları, VII. Seri, 1963.
  - 14 — Maliye Enstitüsü Konferansları, VIII. Seri, 1964.
  - 15 — İ. H. Yeniay : Yeni Osmanlı Borçları Tarihi, 1964.
  - 16 — G. Kazgan - H. Kazgan : Türkiye'de Maliye Politikası, 1964.
  - 17 — Maliye Enstitüsü Konferansları, IX. Seri, 1964.
  - 18 — Maliye Enstitüsü Tercümelere, I. Seri, 1965.
  - 19 — Maliye Enstitüsü Konferansları, X. Seri, 1965.
-

