

İKTİSAT ve MALİYE

BİRİNCİ VE İKİNCİ BEŞ YILLIK PLÂNIN FİNANSMANI

Prof. Dr. İsmail TÜRK

GİRİŞ

Bu çalışmada İkinci Beş Yıllık Plânın Finansmanı incelenecektir. Plânın Finansmanı bilindiği üzere kamu ve özel sektörün finansmanından meydana gelmekte finansman ihtiyacını tayin eden faktör kamu ve özel sektörde yapılacak yatırımlar olmaktadır. Bir ekonomide, ne miktarda yatırım yapılacağı bir yandan kalkınma plânında tesbit edilen *gayrisafi kalkınma* hızına diğer yandan sermaye hasıla katsayısına bağlıdır. Az gelişmiş bir ekonomi olan Türkiye'de toplam tasarruf hacminin artırılması ve böylece plânda tesbit edilmiş olan yatırım hacminin gerçekleştirilmesi millî gelirdeki artışların tamamının tüketim harcamalarına kaymasının önlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu hedefe ulaşabilmek kamu sektöründe kamu gelirlerinden kamu yatırımlarına tahsis edilebilecek fonları, yani kamu tasarruflarını artırmakla mümkün olabilir. Özel sektörde ise aynı hedefe ulaşabilmek üzere yapılacak şey özel tüketim harcamalarını kısarak gönüllü tasarrufları çoğaltmaktır. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Plânlarda yurtiçi tasarruflar EX ANTE tasarruf yatırım dengesini sağlamağa kâfi gelmediğinden yabancı ekonomilerden sağlanan dış tasarruflar da plânının finansmanında yer almaktadır. Bu sebeple, plânın finansmanı incelenirken önce plânın makro seviyede finansman ihtiyacı üzerinde durulacak, sonra kamu sektörünün ve özel sektörün finansman problemleri incelenecek, dış finansman konusu da ele alınacaktır. İkinci beş yıllık plânın finansmanı ile ilgili konular incelenirken konumuza ışık tuttuğu ve karşılaştırmalara imkân verdiği ölçüde birinci beş yıllık plânın fi-

nansman yapısına ve plânın finansman yönünden uygulanmasına yer verilecektir.

— I —

*Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında
Finansman İhtiyacının Tesbiti*

1 — Birinci Beş yıllık plândaki finansman ihtiyacı :

Birinci Beş Yıllık Plân hazırlanırken gayrisafi kalkınma hızı % 7, sermaye hasıla katsayısı 2,6 olarak tesbit edilmiştir. Kalkınma hızının % 7 tesbit edilmesinde 1953-1960 yılları arasında yedi yıllık bir devrede adam başına isabet eden milli gelirden % 4 gibi çok düşük bir kalkınmanın gerçekleştirilmiş olması ile OECD memleketlerinin millî gelirlerini on yılda % 50 artırmak üzere yılda ortalama olarak % 3,3 safi kalkınma hızı tesbit etmiş olmaları önemli rol oynamıştır. Sermaye hasıla katsayısı hesaplanırken, sermaye hasıla katsayısını etkileyen bütün faktörler göz önünde tutulmuş ve 2.6 oranı bulunmuştur. Birinci Beş Yıllık Plânın dört yıllık uygulaması sonunda bu oran yeniden yapılan hesaplarda 2,7 olarak ortaya çıktığına göre denebilir ki, sermaye hasıla oranı isabetli tahmin edilmiştir.

Birinci Beş Yıllık Plâna göre % 7 gayrisafi kalkınma hızını gerçekleştirmek üzere Türk ekonomisinin yapması gereken yatırım miktarı gayrisafi millî hasılasına oranla plân döneminde ortalama % 18,3 olacaktır. Bu finansman ihtiyacının % 14,8 i yurtiçi tasarruflardan % 3,5 i dış tasarruflardan sağlanacaktır. 1961 fiatlarıyla 1963-1967 yılları arasında yapılacak yatırım miktarı 59,6 milyon liradır. Bu yatırımlardan 23,9 milyon liralık kısmı, ortalama olarak toplam yatırım hacminin % 40'ı özel sektör, % 60'ı kamu sektörü tarafından gerçekleştirilecek; yurt içi tasarrufları gayrisafi millî hasılaya oranla plân döneminde % 12,8 den % 14,8'e yükseltebilmek için özel tüketim harcamalarının yılda % 5,4 artmasına imkân verilecek, plân döneminde nüfus artışları % 3 olarak kabul edildiğinden millî gelirdeki artışların % 2,4 den daha fazla tüketim harcamalarına gitmesi önlenecek bu amaçla plânın finansmanında ilâve vergi ve diğer kamu gelirleri gayretlerinde de bulunarak ve böylece kamu tasarrufları da artırılarak yurt içi tasarruf yatırım dengesi sağlanacaktır.

Plânın ilk dört yıllık uygulaması sonunda G. S. M. H. 1963 yılında % 7.7, 1964 yılında % 4.9, 1965 yılında % 4.6, 1966 yılında % 8,8

artarak dört yılda ortalama % 6.5 gayrisafi kalkınma hızı gerçekleştirilmiştir. Bu kalkınma hızını sağlayabilmek için 1963-1966 yılları arasında 1965 fiatları ile 52.1 milyar liralık yatırım plân hedefi olarak tesbit edilmiş 47,9 milyar liralık yatırım gerçekleşmiştir. Toplam yatırım hedeflerinde 1963 yılında gerçekleşme % 99.1, 1964 yılında % 87.1, 1965 yılında % 87, 1966 yılında % 95.3 tur. Plânın dört yıllık uygulaması zarfında gerçekleştirilen yatırımların 1963 yılında % 49.1 i, 1964 yılında % 46.3 ü, 1965 yılında % 45.2 si, 1966 yılında % 42.9 u özel sektörün payıdır. Özel sektör dört yıllık plân uygulamasında plânın yatırım hedeflerini devamlı olarak aşmış, buna mukabil 1963 yılında toplam özel sektör yatırımları içinde % 43.2 olan konut yatırımları 1965 te % 46'ya yükselmiş, 1963 yılında imalât yatırımlarının payı % 36.4'ten 1965 yılında % 23.9'a düşmüştür, yani özel sektör yatırımlarının terkiibinde plân hedeflerine uygun gelişmeler sağlanamamış veya bu gelişmeler plân hedeflerinin aksi yönde cereyan etmiştir. Kamu sektörü yatırımları daima plânlanandan az gerçekleşmiş, plân döneminde ortalama uygulama % 82 civarında olmuştur. Özel sektör plân döneminde plân hedeflerini ortalama % 8.3 aşarken kamu sektörünün devamlı olarak plân hedeflerinin gerisinde kalması plânlanan toplam yatırım hedeflerinin % 92 sinin gerçekleşmesine imkân vermiş; 1966 yılı yatırım hedefi G. S. M. H. ya oranla % 19 yerine % 18 olarak gerçekleşmiştir. Böylece 1966 yılında plânın öngördüğü gayrisafi millî hasılanın 2.4 milyar lira veya % 2.9 gerisinde kalınmıştır. Plânın dört yıllık uygulaması zarfında dışardan sağlanması öngörülen 9,20 milyar liralık dış tasarruftan ancak 5,82 milyar lira sağlanabilmiş ve bu konuda plân hedeflerinin % 36.7 gerisinde kalınmış, bu yüzden birinci plân döneminde kalkınmanın plânda öngörülenden daha büyük ölçüde iç gayretlere dayandığı görülmüştür. İktisadî kalkınma amaçları için yurtiçi tasarruflara önem verme sonucunda özel tüketim harcamalarında yıllık ortalama % 5.4 lük artış gerçekleştirilmemiş ve bu oran % 3.9 olmuştur. Bu uygulama yurt içi tasarrufları artırmıştır. Nitekim 1966 yılında G. S. M. H. ya oranla % 19 olarak gerçekleştirilmesi öngörülen yatırımların % 3.2 dış tasarruflardan % 15.8 i yurt içi tasarruflardan karşılanması gerekirken, 1966 yılında G. S. M. H. ya oranla % 18 olarak gerçekleştirilen yatırımların % 16.1 i yurt içi tasarruflarla % 1.9 dış tasarruflarla karşılanmış ve bu konuda plân hedefleri aşılmıştır.

2 — İkinci Beş yıllık plânda finansman ihtiyacı :

İkinci Beş Yıllık Plân gayrisafi kalkınma hızını Birinci Beş Yıllık Plânda olduğu gibi % 7 olarak tesbit etmiştir. Birinci Beş Yıl-

lık Plân hazırlanırken nüfus artışı % 3 olarak öngörülmüştür. İkinci Beş Yıllık Plân nüfus artışlarının % 2.6 ya indiği bir devrede gayrisafi kalkınma hızını % 7 olarak saptamıştır. Bu sebeple İkinci Beş Yıllık Plânda safi kalkınma hızı % 4.4 olmakta OECD memleketlerini yakalama marjı % 0.7 den % 1.1 yükselmektedir.

Plânda % 7 gayrisafi kalkınma hızı kabul edilirken bu hız lehine aşağıdaki deliller ileri sürülmüştür.

a) Plânlı kalkınma, uygulamasının ilk yılları olmasından doğan güçlüklerle rağmen, 1962 - 1966 döneminde, yılda ortalama % 6.5 bir gelişme hızının sağlanmış olması İkinci Beş Yıllık Plân dönemi için hedef olarak kabul edilen % 7 kalkınma hızının ulaşılabilir olduğunu göstermektedir.

b) İkinci plân dönemi için seçilen % 7 gelişme hızının ulaşılabilir bir hedef olmasının temel nedeni Türk ekonomisinin bu hıza devam ettirebilecek bir potansiyele ve elindeki yaygın ve değişik kaynakları harekete geçirebilecek bir güce sahip olmasıdır.

c) Bu kalkınma hızı Türk toplumunun hayat standardını uzun vadede yükseltmek ve insan haysiyetine yaraşır bir seviyeye çıkarmak için zorunludur. Bu hedef aynı zamanda ileri ülkelerle mevcut büyük gelir farkını zamanla kapatmaya yetecek kadar da yüksek bir gelişme hızıdır.

d) % 7 gelişme hedefi, Türkiye'nin uluslararası düzende güçlü bir yere sahip olmasını ve dünyanın hızla kalkınmakta olan ülkeleri arasındaki durumunu kuvvetlendirmesini sağlayacaktır.

e) Öte yandan hedef olarak seçilen gelişme hızı Türk topluma katlanamayacağı bir fedakârlık yükü de getirmemektedir.

Yukarıda kalkınma hızının % 7 olarak saptanması lehinde ileri sürülen delillerden sadece a ve b paragraflarında yer alan deliller ekonomik delillerdir; diğer deliller daha ziyade % 7 lik kalkınma hızının sağlayacağı faydalarla ilgili bulunmaktadır.

İkinci Beş Yıllık Plân da tıpkı Birinci Beş Yıllık Plân gibi % 7 lik kalkınma hızını kabul ettiğine göre finansmanı bakımından Birinci Beş yıllık Plâna nazaran bir avantaja sahip olup bu avantaj nüfus artışının % 3 ten % 2.6 ya düşmesidir. Çünkü sür'atli nüfus artışı tüketim harcamalarının artması, tüketim harcamalarının artması ise gönüllü tasarrufların azalması ve yatırımların daha ziyade üretken yatırımlardan daha çok demografik yatırımlara kayması demektir. Bu itibarla % 7 lik kalkınma hızı gerçekleştirilebildiği

takdirde nüfus artışının azalmasından ötürü İkinci Beş Yıllık Plân döneminde daha çok gönüllü tasarruf yapılabilecektir. İkinci Beş Yıllık Plân öngörülerini itibariyle iki dezavantaja sahiptir. Bunlardan birincisi sermaye hasıla katsayısının, ki bu katsayısı Birinci Beş Yıllık Plânda 2,6 olarak saptanmış ve 2.7 olarak gerçekleşmiştir, 3.25'e yükselmesidir. Bu itibarla % 7'lik gayri safi kalkınma hızını gerçekleştirebilmek üzere Türk ekonomisi plân döneminde ortalama olarak gayrisafi millî hasılasına oranla % 22.75 yatırım yapmak zorunda kalacaktır. Plânın ikinci dezavantajı ise yurtdışı tasarrufların birinci Beş Yıllık Plânda bu tasarruflar % 3.5 hesaplanmış % 1.9 gerçekleşmiştir, daha öngörülerde, plân döneminde başlangıçta % 2 ile başlayıp, dönem sonunda % 1.7'e inmesidir. Bunun anlamı iktisadî kalkınma gayretlerinin daha ziyade yurtiçi kaynaklara dayanacağıdır. Nitekim bu husus yurt içi tasarruflar gayrisafi millî hasılaya oranlandığı zaman açıkça ortaya çıkmakta plân döneminde yurt içi tasarrufların % 17.9'dan % 22.6'ya yükseltilmesi gerekmektedir. En iyimser bir tahminle yurt içi tasarrufların 1967 sonunda % 17 olarak gerçekleşeceği göz önünde tutulursa gayrisafi millî hasılaya oranla yurt içi tasarrufları 5.6 puan yükseltmek gerekecektir. Yurt içi tasarruflar bakımından bu hedefi gerçekleştirmek çok zordur. Bu hedef ancak iktisadî kalkınmanın finansmanında vergi gelirlerini ve diğer kamu gelirlerini ve gönüllü tasarrufları artırmakla mümkün olabilir. Nitekim, bu husus İkinci Beş Yıllık Plânda Türk ekonomisinde gelişmeyi sınırlayan yapısal güçlükler bölümünde de yer almıştır. Bu konuda Türkiye'nin 1967-1972 yılları arasında 1965 yılı fiatlarıyla yurt içi tasarruflarını 1967'de 15.2 milyar liradan 27 milyar liraya yükseltmesi gerektiğinden bahsedilmekte ve bunun başlangıç yılına nazaran % 77.6'lık bir artışı ifade ettiği belirtilmektedir. Bu durum karşısında İkinci Beş Yıllık Plânda yer almış olan adam başına % 2.5'lik refah artışının Birinci Beş Yıllık Plânda olduğu gibi plân hedefinin gerisinde kalacağına hükmedilebilir. Kaldı ki, yurt içi tasarrufları artırabilmek ve refah artışlarına engel olabilmek için vergi gayretlerini artırmak gerektiği vergi gelirleri tahmininden açıkça anlaşılmakta ve 1969 yılından itibaren vergi gelirleri daha önceki yıllara nazaran önemli oranlarda artmaktadır.

Türkiye İkinci Beş Yıllık Plân döneminde ortalama olarak % 7'lik kalkınma hızıyla kalkınabilmek için 1965 fiatlarıyla 111.5 milyarlık yatırım yapmak zorundadır. Bu yatırım hacmi Birinci Beş Yıllık Plânın 1963, 1964, 1965 yılları için gerçekleşen ve 1966, 1967 yıllarında programlanan 65 milyarlık yatırım hacmi ile karşılaştırıldığı vakit % 71'lik bir artış göze çarpar. İkinci Beş Yıllık Plân

dönemindeki nüfustaki artışları da göz önünde tutarsak ferd başına yapılacak yatırımlarda reel artış % 65 civarındadır. Hiç şüphesiz Türkiye'nin adam başına önümüzdeki beş yılda % 65 oranında daha yüksek yatırım yapabilmesini Türkiye'nin kaynakları imkân verdiği ve Türk ekonomisi bu yatırımları massedebilecek güce sahip olduğu takdirde olumlu karşılamak lâzımdır.

Türkiye'nin İkinci Beş Yıllık Plân döneminde yapacağı 111.5 milyarlık yatırımlarda kamu yatırımlarının payı % 53.3 ten 1972 de % 50.7 düşecektir. Buna rağmen plânda tesbit edilen yatırım hedefini gerçekleştirebilmek için kamu gelirlerini G. S. M. H. ya oranla 1967 de % 27.4 den 1972 de % 31.3'e yükseltmek gerekecektir. Doktrin ve iktisadî sistemlerden birinin tercihi konusundaki değer yargılarını bir tarafa bırakırsak, toplam yatırımların kamu ve özel sektör arasındaki dağılımda kamu sektörünün nispî payının düşmesini kalkınma plânlarında iktisadî kalkınmada kamu sektörünün üzerine düşen öncülük, telâfi ve ekonomiyi düzenleme fonksiyonlarıyla bağdaştırmak mümkün olmayacaktır. Karma ekonomilerde iktisadî kalkınma amaçlarının ulaşılmasında kamu sektörü daima özel sektörü telâfi edebilme imkânına sahip olduğu halde özel sektörün kamu sektörü yerine ikame edilmesi bahis konusu değildir. Nitekim, bu hususu İkinci Beş Yıllık Plân da doğrulamakta Birinci Beş Yıllık Plânının uygulanması konusunda Kamu Sektörü yatırımları plânlanandan az gerçekleşmiş olmakla birlikte 1963-1965 döneminde hem toplam hem de sınaî yatırımlar içindeki payı önemli ölçüde artmıştır, denmektedir.

— II —

Kamu Sektörünün Finansmanı

Plânda kamu sektörünün finansmanı bilindiği gibi genel ve katma bütçeli kuruluşların finansmanını, iktisadî devlet teşekküllerinin finansmanını, mahallî idarelerin finansmanını ve döner sermayeli kuruluşların finansmanını kapsamaktadır. Mahallî idarelerin ve döner sermayeli kuruluşların bütçeleri daima denk bağlandığına, iktisadî devlet teşekküllerinin zararlarını ve yarattıkları fonları aşan yatırımlarını genel bütçeden sağladıkları transferlerle karşıladıklarına göre kamu sektörünün ilâve finansman ihtiyacını aslında genel ve katma bütçelerden meydana gelen konsolide bütçenin finansman ihtiyacı tayin etmektedir. Bununla beraber, kamu sektörünün finansman problemi incelenirken kamu sektörü harcamaları cari har-

camalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulacak ve konu bu şekilde incelenecektir.

1 — Kamu carî harcamaları :

Plânda yer alan kamu cari harcamaları genel ve katma bütçeli dairelerle mahallî idarelerin cari giderlerini kapsamaktadır. Plândaki rakamlara göre 1967 de 10.9 milyar lira olan kamu cari harcamaları 1972 de 16.4 milyar liraya ulaşacaktır. Kamu cari harcamalarında yıllık ortalama artış % 8.5 kabul edilmiştir. G. S. M. H. ya oranlandığı zaman 1967 de % 12.8 olan kamu cari harcamaları 1972 de % 13.7 ye yükselecektir. Bilindiği gibi bütçede cari giderler gelişme cari giderleri ve diğer cari giderler olmak üzere ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Gelişme carileri içinde tarımsal hizmetleri eğitim ve sağlık hizmetlerini geliştirme harcamaları gibi harcamalar yer almakta bu harcamalar ya ekonomide yapılmakta olan yatırımlardan doğduğu veya insan üzerinde yapılan yatırım niteliğindeki harcamaları kapsadığı için bu harcamalara gelişme cari harcamaları denmektedir. İkinci Beş Yıllık Plân döneminde tarımsal yayım harcamaları % 15, eğitim ve sağlık hizmetleri ile ilgili cari harcamalar % 13 bunların dışında kalan gelişme carileri % 12 oranında artacaktır. Diğer cari harcamalar yılda ortalama % 8 artacaktır.

İktisaden az gelişmiş ekonomilerde bir yandan kamu hizmetleri geliştiği, diğer yandan devletçe girişilen yatırımlar gelişme carilerini artırdığı öte yandan da kamu yönetiminde prodüktivite ekonominin diğer kesimlerine nazaran daha az sür'atle arttığı için kamu cari harcamalarının artmasına engel olunamamakta, başka bir deyimle, kamu cari harcamalarını artırmak yatırımları artırmak gibi bir zorunluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sebepten ötürü, kamu cari harcamaları tesbit edilmiş harcama hedefleri içinde gerçekleştirilmeğe çalışılmalı kamu cari harcamalarının aşılmasına dikkat etmelidir. Zira kamu cari harcamaları hedeflerini gerçekleştirmek bir zorunluk ise de yatırımlar aleyhine geliştirmek iktisadî kalkınmaya aykırı bir politika takibetmek olur.

Birinci Beş Yıllık Plân uygulamasında gelişme cari harcamaları ile mahallî idare cari harcamaları beklenen gelişmeyi gösterememişlerdir. Plâna göre gelişme carî harcamaları 1963 yılında G. S. M. H. nin % 4.61 i, 1966 yılında ise % 5.06 sı olması gerekirken bu oranlar % 4'ün altında kalmıştır. Gelişme Carilerinin plândaki yıllık ortalama artma oranı % 15 olduğu halde gerçekleşme % 9 un

altında kalmıştır. Plân uygulamasında genel ve katma bütçeli dairelerin cari harcamaları hedefleri G. S. M. H. ya oranla 1963 yılı için % 14.36 ve 1966 yılı için % 14.13 olup bu dairelerin cari harcamalarında gayri safi millî hasılaya oranla bir düşme öngörülmüştür. Uygulamada bu oranlar plân hedeflerinin gerisinde kalmakla beraber bir artış eğilimi göstererek 1963 de G. S. M. H. nin % 13.22 si iken, 1966 da % 14'ü civarında gerçekleşmiştir ve eğilimin ortaya çıkmasında millî savunma harcamaları önemli rol oynamıştır. Birinci Beş Yıllık Plânda gelişme carilerinin yıllık ortalama artış oranı gelişme carilerinde % 15.1, diğer carilerde % 6.3 toplam carilerde % 8.4 idi.

Birinci Beş Yıllık Plâna göre mahallî idareler cari harcamaları 1963 te G. S. M. H. ya oranla 1963 te % 1.72 iken yıllar itibariyle bu miktar artarak 1966 da % 1.81 e yükselecekti. Plân uygulaması göz önünde tutulduğu vakit mahallî idare cari harcamalarının G. S. M. H. nin % 1.70 i oranında gerçekleştiği ve plânın öngördüğü şekilde artmadığı tesbit edilmektedir. Mahallî idare cari harcamalarının geri kalmasının başlıca sebebi, plânda öngörülen gelir reformunun gerçekleştirilmemesidir. Birinci Beş Yıllık Plânda mahalli idare cari harcamalarının yıllık ortalama % 8.1 artacağı öngörülmüştür. İkinci Beş Yıllık Plânda bu oran % 8 dir.

2 — Kamu yatırım harcamaları :

Kamu sektörü yatırım harcamaları genel ve katma bütçeli daireler, mahallî idareler, döner sermayeli kuruluşlar ve iktisadî devlet teşekküllerinin yatırımlarını kapsamaktadır. İkinci Beş Yıllık Plân döneminde kamu yatırımları 1967 yılında 9 milyar liradan yılda ortalama % 10,3 artarak 1972 yılında 14,7 milyar liraya ulaşacak bu dönemde kamu yatırımlarının toplam kamu harcamaları içindeki payı % 38,6 dan % 39,3 e yükselecektir.

İkinci Beş Yıllık Plânda toplam yatırımlar ortalama yıllık % 11.4 artarken kamu yatırımlarının % 10,3 artması kamu yatırımlarının payını 1967 de % 53,3 ten 1972 de % 50,7'ye düşürmekte kanaatimizce az gelişmiş bir ekonomide kamu sektörünün üzerine yükümlendiği fonksiyonla bağdaşamamaktadır. Birinci Beş Yıllık Plânda kamu yatırımlarındaki yıllık ortalama artış oranı % 10.6 idi.

Birinci Beş Yıllık Plân uygulamasında 1963-1966 yılları arasında 1965 fiatlarıyla 31.5 milyar liralık yatırım programa bağlanmış bu yatırımlardan 25.7 milyar liralık kısmı gerçekleştirilmiştir. Gerçekleşme oranı yaklaşık olarak % 82 dir. Kamu sektörünün yatırım

hedeflerinin gerisinde kalmasıyla ilgili olarak aşağıda sebepler ile ri sürülmektedir.

a — Kamu gelirlerinin plân hedeflerine ulaşamaması ve kamu cari giderlerinin plânda ön görülen sınırlar içinde tutulmaması sonucu iç finansman güçlüklerinin ortaya çıkması.

b — Plânın ilk yıllarında yeterli sayıda ve nitelikte projenin bulunmaması,

c — Yatırımcı daire ve kuruluşların yatırım yapma güçlerinin ve tecrübelerinin eksikliği.

d — Yatırım harcamalarını zorlaştıran ve aksaklıklar yaratan mevzuatın değiştirilmemesi,

e — Yatırımların dış finansmanını sağlamada, özellikle proje kredilerinin taahhüdü ve kullanılmasında program yardım ve kredilerinin kullanılmasında, plânının başlangıcında umulan sür'at ve kolaylığın sağlanamaması ve finansman sorununun ortaya çıkması,

f — Plân uygulamasını izlemede etkin bir sistemin kurulmaması,

Bu sebepler halen mevcut olduğuna göre İkinci Beş Yıllık Plânda tesbit edilmiş olan yatırım hedeflerinin gerçekleştirilmesi bu sebeplerin ortadan kaldırılmasına bağlıdır.

3 — Transfer harcamaları :

Transfer harcamalarını yalnız genel ve katma bütçeli daireler yapmaktadır, ve bu harcamalar gelir ve sermaye transferlerini kapsamaktadır. Transfer harcamalarında yıllık ortalama artış oranı % 13,1 olup kamu sektörü harcamalarında artış oranı en yüksek bir harcama çeşidi olarak ortaya çıkmaktadır. Transfer harcamalarının bu şekilde yüksek oranda artmasında 1970 yılından itibaren özel sektöre yapılacak transferler de rol oynamaktadır. Zira İkinci Beş Yıllık Plâna göre 1970-1972 yılları arasında özel sektöre 2.8 milyarlık malî transfer yapılacaktır. Birinci Beş Yıllık Plânda kamu sektörü gelir yetersizliğinden ötürü daima tespit edilmiş olan hedeflerin gerisinde kalmış ve özel sektör plân hedeflerini aşmakla beraber, plânda öngörülen alanlara yatırım yapamamış bir sektör olarak görünürken devletin vergi gayretleri ile artırabileceği kamu gelirlerinden özel sektöre transferde bulunması iktisadî kaynakları israf etmesi ve kamu sektörünün iktisadî kalkınmadaki öncülük fonksiyonunu ihmal etmesi anlamına gelecektir,

B — Kamu gelirleri : İkinci Beş Yıllık Plân döneminde kamu gelirleri 1967 de 23 milyar liradan 1972 de 34,9 milyar liraya yükselecektir. G. S. M. H. ya oranla kamu gelirleri 1967 de % 27 den 1972 de % 29,2 ye çıkacaktır. Bu artışı sağlayabilmek için vergi gelirlerinde yıllık ortalama artış % 9, vergi dışı gelirlerde % 2.8, öz kaynak ve fonlarda % 12.9, tasarruf bonusu hasılatında % 11.4, toplam gelirlerde % 8.7 olacaktır. Vasıtasız vergilerin toplam gelirler içindeki payı 1967 de % 30.2 iken 1972 de % 29.3 düşmektedir. Bu oranın düşmesinin sebebi asgarî geçim ve götürü gider indiriminin tam uygulamaya 1968 yılında konmasıdır.

Kamu kesiminin gider ve gelir dengesi icelendiği vakit plânda ek finansman ihtiyacının 1968 yılında 0,6 1967 yılında 0,8, 1970 yılında 1.2, 1971 yılında 2, 1972 yılında 2.5 milyar lira olduğu görülür. Beş yılın ilâve finansman ihtiyacı 7.1 milyar lira tahmin edilmektedir. 1967 yılında vergi gelirleri iyimser bir tahminle ancak cari fiatlarla 14.9 milyar lira gerçekleşecek büyük bir ihtimalle bu hedefin beşyüz milyon lira gerisinde kalacaktır 1966 ve 1967 yıllarında toptan eşya fiatlarındaki yükselmeyi % 10 olarak kabul edersek, tebliğimizin hazırlandığı sırada bunun % 9'u gerçekleşmiş durumdadır; plânın başlangıç yılında kamu sektörünün finansman ihtiyacı 1968 yılında 2.5 milyar lira 1969 yılında 2.7 milyar lira, 1970 yılında 3.1 milyar lira, 1971 yılında, 3.9 milyar lira, 1972 yılında 4.4 milyar lira olmaktadır. Böylece, beş yıllık plân döneminde ek finansman ihtiyacı 16.6 milyar liraya ulaşmaktadır.

Görülüyor ki, İkinci Beş Yıllık Plânın finansmanında, kamu yatırım, cari ve transfer harcamalarının enflasyonist kaynaklardan karşılanması kabul edilmediğine göre önemli vergi gayretlerini zorunlu kılmaktadır. Bu durum karşısında verginin ekonomideki toplam tasarruf hacmini arttırma fonksiyonu ile sosyal adaleti sağlama fonksiyonu birbiriyle çatışacak, iktisadî kaynakların daha rasyonel bir şekilde kullanımını sağlamak üzere uygulanacak vergi teşvik tedbirleri, bünyevi sebeplerle bu tedbirlerin ilâve yatırılabilir fonlar yaratmasından daha çok ekonomide teşvik tedbirleri olmasa da yapılacak yatırımları yapan mükelleflerin daha az vergi ödemeleri ve kişiler arasındaki gelir dağılımının eşitsizlik yönünden bozulması neticesini doğuracaktır. Vergi teşvik tedbirlerinin az gelişmiş ekonomilerde başarılı olmadığı, verginin genellik ve adalet ilkelerini zedelediği buna mukabil, ortalama vergi nisbeti ile marjinal vergi nisbeti arasında yüksekliği fazla olmayan bir vergi tarifesinin mükellefleri teşvik yönünden daha daha çok başarılı olduğu ilmî bir gerçektir. Özel yatırımların arttırılmasında vergi teş-

vik tedbirlerine önem vermekten daha çok, *kredi ve kamu harcamaları* politikasına ağırlık vermek gerekir.

Plânın finansman ihtiyacını karşılamak ve vergi sistemini ıslah konusunda *arazi ve bina vergileri* hasılatını artırmak vergilendirilmeyen lüks tüketim mallarını vergilendirmek, istihsal vergisinin kapsamını gözden geçirmek, kara yolu ulaştırmasını ulaştırma vergisinin kapsamına sokmak, tarım sektörünü gelir vergisi çerçevesinde daha etkin bir şekilde vergilendirmek Birinci Beş Yıllık plânda ve yıllık uygulama programlarında yer almış olan tedbirler olup bugüne kadar bu tedbirleri uygulamakta güçlüklerle karşılaşmıştır. Demek ki bu tedbirlerin fazla tatbik kabiliyeti yoktur.

Gelir vergisi çerçevesinde sosyal adaleti sağlama konusunda vergi istisnalarının bu yönden gözden geçirilmesi vergi tarifesinin *alt gelir dilimlerine tekabül eden tarifesinin yeniden düzenlenmesi isabetli tedbirlerdir*. Asgarî geçim indiriminin bir vergi indirimi haline getirilmesi ise asgari geçim indirimi müessesesi ile bağdaşmaz.

Vergi politikası ile iktisadî kaynakların rasyonel kullanımını sağlamak amacıyla istihsal vergisinin maliyetleri olumsuz yönde etkileyen yönlerinin ıslahı, istihsal vergisinin yerini almak üzere katma değer vergisinin uygulanması hazırlıklarına başlanması, lüks tüketiminin vergilendirilmesi ihracatta vergi iadesi isabetli, yatırımların bölgelerarası denge yönünden az gelişmiş bölgelere yapılması için vergi teşvik tedbirlerine ağırlık verilmesi yetersiz tedbirlerdir. Bu tedbirlerin amaçlara uygun olarak alınabilmesi ve başarıyla uygulanabilmesi için vergi idaresinin reorganizasyonu ve vergi denetiminin daha etkin bir hale getirilmesi son derece zorunludur.

Plân hazırlanırken tasarruf bonusu gelir tahminlerinin yapılmasında 1967 yılında uygulamada yapılacak olan değişiklikler gözönünde tutulmuş fakat tasarruf bonusu kanunu tasarısı meclise sevk edildiğinden farklı bir seviyede çıkmıştır. Bu itibarla tasarruf bonusu gelirin de plânda öngörüldüğü gibi gerçekleşmemesi çok büyük bir ihtimal dahilindedir. Türkiye'de ortalama ücretler 1966 yılında 23 lira civarında olduğundan ücret ve maaş erbabının çok büyük bir kısmı istisna haddinden yararlanacak ve 1968 yılında 1967 yılına nazaran plânda öngörüldüğü gibi 100 milyon liralık bir artış yerine 1967 yılının 300-400 milyon lira gerisinde kalma gibi bir durumla karşılaşılacaktır. Tasarruf bonusu kanunu iktisadî kalkınmada cibrî borçlanmanın fonksiyonunu idrak etmemiş bir zihniyetle tadil edilmiştir ve bu yüzden şayanı tenkittir.

İktisadî Devlet Teşekküllerinin yaratacakları öz kaynaklar ve fonlar bilhassa işletmecî kurumlar bakımından önemlidir. İşletmecî kurumların toplu sözleşmelerle yükümlendikleri mükellefiyetlerin artması ve yatırımlarını borçlanma ile finanse etmeleri bu kuruluşların işletme açıklarını artırmaktadır. Bu itibarla, işletmecî kurumların öz kaynak ve fon yaratabilmeleri 440 sayılı kanunda ifade edilen amaçlara ve bu amaçlara uygun prensiplere göre faaliyette bulunmalarına, yani kârlılık ve verimlilik prensiplerine göre çalışabilmelerine bağlıdır. Bu amaçları gerçekleştirebilmek için teşekküllerin mal ve hizmet fiyatlarını tesbitte serbest olmaları gerekir. Bu hak onlara kanunla sağlanmıştır.

Yukarda belirtmeğe çalıştığımız finansman açığını kapatmak üzere ikinci beş yıllık plân iç borçlanmaya başvurulacağından, uzun vadeli borçlanma yoluyla sağlanacak kaynakların plânın finansmanında, kısa vadeli borçlanma ile sağlanacak kaynakların hazinenin nakit ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılacağından bahsetmekte; vergi politikası konusunda da vergi hasılatını artırıcı tedbirlerle, vergi rezervi olan sektör ve alanların vergilendirilmesine önem vermektedir.

Mahalli idarelerin öz gelirlerinin artırılması, Belediye Gelirleri Kanununun değiştirilmesi, yeni arazi ve bina sayımının yapılması, malî tevzin kanununun çıkarılması, gelir reformu ile beraber yeni bir hizmet bölüşümünün yapılması, kamu sektörünün finansmanında mahallî idarelerle ilgili olarak ele alınmış temel konulardır.

Mahallî idare gelirlerinin arttırılmasında temel prensip anayasanın espirisine de uygun olarak mahalli idareleri giderleriyle oranlı gelire kavuşturmak olmalı, mahallî idarelere daha ziyade yıllık beyannameye tabi vergi mükellefleri üzerine oturacak yeni vergiler bulunmalıdır.

Katma bütçeli idarelerde yapılan hizmetlerden mümkün olduğu ölçüde yararlananların ödeme gücü oranında bir ücret alınması prensibi kabul edilmiştir. Bu konuda randıman prensibine değil de eşitlik prensibine yer vermek daha uygun olurdu.

Döner sermayeli kuruluşların gelirlerinin arttırılması konusunda bu idarelerin sevk ve idaresinin iyileştirilmeleri, uygun bir fiyat politikası izlemeleri ve faaliyet hacimlerini arttırmaları gibi konular üzerinde durulmuştur. Bu konuda esas alınması gereken tedbirler devletin bu kuruluşlara sahip çıkmasını sağlayacak tedbirler olmak gerekirdi. Gerçekten döner sermayeli kuruluşlar yatırılabilir fon

yarattıkları halde bu fonlardan kalkınma amaçları için yararlanmak çoğu kere mümkün olmamaktadır. Sayıları 1500 civarında olan bu kuruluşların *işletme, denetleme ve teşkilâtlanma* bakımından bir birliğe kavuşturulması zorunludur.

— III —

Özel Sektörün Finansmanı

İkinci Beş Yıllık Plân döneminde özel sektör 57,4 milyar liralık yatırım yapacak ve özel yatırımların toplam yatırımlar içindeki hissesi % 46,7 den % 49,3 e yükselecektir. Bu yatırım hacmini gerçekleştirebilmek için özel yatırımların ortalama yılda % 12,6 artması öngörülmüştür.

Birinci Beş Yıllık Plânın uygulanmasında özel sektör, yatırımlarının finansmanını kendi öz kaynaklarından ve kredi sisteminden sağladığı fonlarla finanse etmiş *1963 yılından bu yana da proje kredilerinden yararlanmıştır*. 1963-1966 yılları arasında özel sektör plân hedeflerini de aşarak 1965 fiatlarıyla gerçekleştirdiği 22,4 milyarlık yatırım için 57,8 milyar liralık kredi kullanmak zorunda kalmış bunun 12,7 milyar lirasını tefecilerden, 361 milyon lirasını 2279 Sayılı Kanunu tâbi kuruluşlardan sağlamıştır. Özel sektörün 1963-1966 yılları arasında proje kredisi veren AID-DLF, IDA, IBRD, EIB gibi uluslararası kredi kuruluşlarından sağladığı kredi miktarı 219,890 milyon dolar bu krediden kullandığı miktar ise 193,576 milyon dolardır. Demek oluyor ki özel sektör 22,4 milyar liralık yatırım için 59,5 milyar liralık iç ve dış kredi kullanmıştır.

İkinci Beş Yıllık Plân döneminde özel sektöre tesbit edilen plân hedefi artmış olduğu için özel sektör büyük bir finansman problemiyle karşılaşacak sabit tesislerini kurduktan sonra döner sermaye ihtiyacını gene kredi sisteminden sağlayacaktır. Özel sektörün yatırım ve üretim hedeflerine varabilmesi için özel sektör dışardan 4,4 milyar liralık proje kredisi sağlayacak devlet 1970-1972 yılları arasında özel sektöre 2,8 milyar liralık malî transferde bulunacaktır. Bu transferler daha çok kurulması teşvik edilecek karma teşebbüslerle ve kurulacak özel sektör yatırım Bankası aracılığıyla yapılacaktır.

1 — Proje kredisi: Proje kredileri bağlı yardımlar arasında yer almakta ithal edilecek malzeme ve teçhizat krediyi veren memleketten satın alınmakta, *rekabet ve milletlerarası ihtisaslaşmanın*

faydalarından yararlanılamamaktadır. Kredilerin vadesi kısa, faizleri yüksektir. Pek az proje kredisi ödemesiz devreden yararlanmaktadır. Halbuki proje kredileri Hazine garantisine dayanmakta borcun ana parası ve faizinin ödenmesi malî etkileri itibariyle dış borçluluklarına benzemektedir. Bu itibarla proje kredilerinin elde edildiği zamanki sağladığı rahatlığın cazibesine kapılmamalı konuyu daha geniş bir perspektif içinde düşünmelidir. İktisadî devlet-teşekkülleri de proje kredileri aldıklarından konu özel sektör bakımından olduğu kadar kamu sektörü bakımından da önemlidir. Hatta iktisadî devlet teşekkülleri daha çok proje kredisi elde ettiklerinden bu konu iktisadî devlet teşekküllerinin finansmanı bakımından üzerinde titizlikle durulacak niteliktedir.

2 — *Karma teşebbüsler* Karma teşebbüsler üzerinde çok tartışma yapılmış bir konudur. İşletme sevk ve idarecisinin yaygın olduğu ekonomilerde karma teşebbüslerin zaman zaman başarılı uygulamalarıyla karşılaşmıştır. Türkiye'de 1950-1960 yılları arasında karma teşebbüsler çok geniş tatbik alanı görmüşlerdir. Bu teşebbüslerin, daha kuruluş safhasında özel sektöre devri göz önünde tutulmuştur. Fakat uygulamada özel sektöre ait hissedarlar sermaye tezyidinde hisse senetlerini satın alamadıklarından, teşebbüslerden devlet kontrolü altına düşenler olmuştur.

Karma teşebbüslerin 1950-1960 yılları arasında en çok aksayan yönleri denetlemeleri, devlet ve teşebbüs iştiraklerinin prensiplere bağlanmaması olmuştur. Türkiye'de 1966 yılında 61 karma teşebbüs mevcuttu ve bunlardan dokuz tanesi de tasfiye halinde idi. Bu duruma göre özel sektörün sevk ve idaresinde özel ve kamu fonlarının verimli bir şekilde işletilebileceği şüphelidir. Birinci Beş Yıllık Plân bu konuda karma teşebbüsleri prensip olarak reddetmekte ancak iki halde bunların kurulmasına cevaz vermekte idi. Bunlardan birincisi karma teşebbüslerle ekonomide toplam tasarruf hacminin artırılması diğeri de karma teşebbüs sayesinde yabancı özel sermaye akımının artırılması idi. İkinci Beş Yıllık Plânın da aynı prensiplere riayet etmesi ve böylece tecrübe edilmiş ve başarısız görünmüş bir konuyu yeniden ele almaması gerekirdi.

3 — *Özel Yatırımlar Bankası*: Özel sektörün gerçekten bir yatırım Bankasına ihtiyacı vardır. İktisadî kalkınmada, kredi kurumları kurmak, devletin üzerine düşen fonksiyonlardan biridir. Fakat bu bankanın etkili ve yeterli olabilmesi için büyük bir sermaye ile kurulması zorunludur. Bu itibarla, özel sektöre uzun vadeli yatırım kredisi verebilecek ve özel sektörün kurduğu teşebbüs-

leri doğuştan atelyeler olmaktan kurtaracak, bir sermaye piyasası aracı olarak özel sektör yatırım Bankasının kurulması zorunludur. Banka sistemi, sosyal sigortalar, özel sektör ve milletlerarası kuruluşlar böyle bir bankayı kurmağa çalışmalıdırlar. Devlet de meydana getirilecek bu kuruluşta ortak olmalı ve hattâ gerekirse Bankanın sermaye ve idaresine hâkim bulunmalıdır.

S O N U Ç

1. İkinci Beş Yıllık Plânın finansmanı tesbit edilmiş olan yatırım hacminin gerçekleştirilebilmesi amacıyla toplam tasarruf hacminin artırılması konusunda büyük gayretler sarfedilmesini zorunlu kılmaktadır.

2. İkinci Beş Yıllık Plânın finansmanında sarfedilecek gayretlerin başında gayrisafi vergi yükünün artırılması gelmektedir.

3. Kalkınmanın finansmanında toplam vergi gelirlerinin artırılması zorunlu olarak dolaysız ve dolaylı vergiler arasındaki dağılımın dolaylı vergilere kayması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum vergi sistemi ile ekonomik ve sosyal bünye arasındaki ilişkilerden doğmaktadır. Buna rağmen ekonomik ve sosyal bünye geliş-tikçe vergi sistemini dolaysız vergilere kaydırmağa çalışmalıdır.

4. Türkiye'deki vergi rezervleri göz önünde tutulduğu, vergi idaresinin ıslahı malî kaza organlarının sür'atli ve verimli çalışır hale sokulmaları, vergi denetlemesinin artırılması ve daha etkin hale getirilmesi gibi konuların uzun vadeli oldukları kabul edilirse plândaki vergi gelirleri plân hedeflerinin gerisinde kalacak ve kamu sektörü yatırımlarındaki uygulama oranı Birinci Beş Yıllık Plândaki uygulama seviyesini aşamayacaktır.

5. Plânın dış finansman kaynaklarının uygulamada herhangi bir gecikmeye sebep olmaması için konsorsiyuma üye memleketlerce plân tetkik edilmeli ve her yıl konsorsiyum müzakerelerinin tekrarından ve dış finansmanın bir uygulama engeli olmasından kurtulmalıdır.

6. Türkiye 1962-1966 yılları arasında sağladığı 1372 milyon dolar tutarındaki dış yardımın 754.600 dolarını yani toplam dış yardımın % 55 ini dış borçlarının ana para ve faizlerinin ödenmesinde kullanmıştır. Türkiye 1968-1972 yılları arasında 1400 milyon dolarlık dış yardım görecektir; buna karşılık 468 milyon dolar dış borç ana parası, 282 milyon dolar dış borç faizi, 156 milyon dolar ya-

bancı özel sermaye kârı transferi olmak üzere dışardan sağladığı yardımın % 64,7 sini iktisadî kalkınma amaçları için kullanamayacaktır. Bu sebeple, Türkiyenin *dış borç yükünü hafifletmek* üzere yeni tedbirler düşünmesi ve mutlaka yeniden borçlanırken uzun vadeli, düşük faizli ve ödemesiz devreli borçlar elde etmeğe çalışması lâzımdır. Dış borçların ana para ve faizlerinin ödenmesinde, sağlanacak herhangi bir kolaylık, bir yandan Türkiyenin altın ve döviz stokunu iktisadî kalkınma amaçları için kullanmasına imkân verecek, diğer yandan türkiyenin *yeniden borçlanmasında iktisadî kalkınmaya uygun şartlarla borçlanmasını sağlayacaktır.*

7 — Bir millî para, istikrarından kaybetmeğe başlayınca millî paranın dış satınalma gücü iç satınalma gücünden daha sür'atli düştüğüne göre, önümüzdeki yıllarda develüasyonun bir alın yazısı haline gelmemesi için Türkiye iki veya üç aylık ithalatını karşılayabilecek seviyede bir altın ve döviz stoku elinde bulundurmalı, transfer gecikmelerinin sebep olacağı ithalât malları fiyatlarının yükselmesi dolayısıyla ithal edilmiş bir enflasyonun tahripkâr neticelerinden kendini korumalıdır.

8. Proje kredileri özel ve kamu sektörü için pahalı bir finansman şekli olarak görünmektedir. Bu itibarla proje kredileri kabul edilmeden önce sıhhatli bir malî analize tabi tutulmalıdır.

9. Tarım sektöründe üretimin hava şartlarına bağlılığının azaltılması iç fiat istikrarı bakımından olduğu kadar, ihracatta artış hızının devam ettirilmesi ve vergi gelirlerinde tahsilâtın gecikmemesi bakımından da önemlidir. Çünkü, Türkiye'de tahsil edilen dolaylı vergilerin 1967 de % 42 si 1972 de % 36 sı ithalâta bağlı görünmektedir. Bu itibarla, plân uygulamasında vergi gelirlerinin plân hedeflerinin gerisinde kalması istenmiyorsa Türkiyenin ithalât kapasitesinde dar boğazların meydana gelmesine imkân verilmemelidir. Kaldı ki bu husus ayrıca dolaysız vergiler için de doğrudur.

10. Mahallî idarelerin gelirlerinin giderlerini karşılar hale getirebilmeleri için bu idarelere munzam vergiler tanınmalı ve şahsi gelir vergilerinin merkezi devlet vergileri içinde gelişmemeleri mahallî idareler yoluyla önlenmelidir.

11. İşletmecî iktisadî devlet teşekküllerini gelir gayeli ve sosyal gayeli teşekküller olmak üzere ikili ibr sınıflandırmaya tabi tutmalı ve bu kuruluşlar 440 sayılı kanunun amaçlarına uygun olarak verimli ve kârlı bir şekilde çalışarak özkaynak ve fon yaratmalıdırlar.

12. Döner sermayeli kuruluşların *etkin bir sevki idare ve denetleme* sistemiyle yarattıkları fonların rasyonel kullanılmaları sağlanmalı bu kaynaklardan iktisadî kalkınma amaçları için yararlanılmalıdır.

13. Kamu cari harcamalarının artmalarına engel olunamayacağına göre, ikinci beş yıllık plân dönemindeki artışları, geliştirilecek fonksiyonel bütçe uygulaması yoluyla kamu harcamalarındaki prodüktivite artışlarından finanse etmelidir.

14. Yatırım harcamalarını finansmanları bakımından bugünkünden daha rasyonel esaslara bağlamak üzere kamu sektöründe yapılacak yatırımlarla bu yatırımlara tahsis edilecek fonlar arasında hukukî bir ilişki kurarak Türkiye'ye uygun bir yatırım bütçesi tekniği geliştirilmelidir.

15. Özel sektörün finansmanında özel sektörün yatırımlarını finanse edecek ve sermaye piyasası aracılığı yapacak kalkınma ve yatırım bankaları kurulmalı, ticaret bankaları özel sektörün yatırımlarını finanse eder durumdan kurtarılmalıdır.

16. Karma teşebbüsler kurmağa bilinen sakıncaları dolayısıyla başvurulmamalıdır.

17. Plânın finansmanı ilâve vergi gayretlerini zorunlu kıldığına ve özel sektör kendi imkânlarıyla özel sektöre tesbit edilen yatırım hedeflerini gerçekleştiremeyeceğine göre, ilâve vergi gayretleriyle sağlanacak munzam fonların özel sektöre transferi hatalı ve kalkınmada kamu sektörüne tahmil edilen fonksiyonları aksatıcıdır.

18. Kalkınmada öngörülen yurtiçi tasarrufların gerçekleştirilmesi, gönüllü tasarrufların ve kamu tasarruflarının gösterdiği artış eğilimi karşısında sarfedilecek yeni vergi gayretleri ile bile imkânsızdır. Bu sebeple, ikinci Beş Yıllık Plân uygulamasında yıllık programlar ve bütçeler plâna uygun olarak hazırlanacak uygulamada geçen beş yıllık plânda olduğu gibi, cari harcamalarda tasarrufa gidilecek ve özel sektöre istense bile, kurulacak yatırım Bankası dışında fon transfer edilemeyeceği gibi devletin genel idare giderlerini ve özellikle personel masraflarını halen uygulanmakta olan avans sisteminin dışında ve üstünde devlet personeline refah artışı sağlayacak bir seviyeye çıkarması mümkün olmayacaktır.

19. Sarfedilecek yeni vergi gayretleriyle bir yandan plânın finansman açığı karşılanırken, diğer yandan vergi gayretlerinden doğacak vergi hasılatındaki artışlardan tamamen iktisadî kalkınma

amaçlarına uygun olarak yararlanabilmek için millî savunma harcamalarında azalma sağlanarak bugünkünden daha küçük ve fakat bugünkünden vuruş gücü daha yüksek bir millî savunma sisteminin esasları üzerinde ciddî gayretler sarfetmelidir.

20. Bugünkü teşkilât ve kadrosuyla Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürlüğü harcamacı kuruluşların ödenek taleplerine ve harcamalarına hâkim değildir. Harcamacı kuruluşların bütçelerinin içine girilmeli, bu kuruluşların bütçelerinde ciddî bir ayıklama yapılmalıdır. Yapılacak böyle bir çalışma sonunda birinci yılda en aşağı kamu cari harcamalarında % 10 tasarruf sağlanacak, müteakip yıllarda da kamu cari harcamlarındaki lüzumsuz artışlar önlenecektir. Konsolide bütçenin harcama yönü gelir yönü kadar önemli olduğu halde bu konuya bugüne kadar gereken önem verilmemiştir. İktisadî devlet teşekkülleri yönetim bütçeleri de bugünkü halleriyle çok büyük israf kaynağıdır. Bu kuruluşların bütçeleri de disiplin altına sokulmalıdırlar.

21. İkinci Beş Yıllık Plân döneminde öngörülen 7,5 milyar liralık stok seviyesi Türkiye için yüksek bir seviyedir. Bu seviye ekonomi kalkındıkça yükselmekte, az gelişmiş ekonomilerde düşük kalmaktadır. Bu seviye G. S. M. H. ya oranla Yunanistan ve İtalya'da % 1 Fransa ve Batı Almanya'da % 3 civarındadır. Ekonomide mal hareketlerini sür'atlendirmek ve spekülasyon amaçlarıyla stok seviyesinin artmasına engel olmak yoluyla bu seviyeyi İtalya ve Yunanistandaki seviyeye indirmek mümkündür; o zaman Plânın finansman açığından 6 milyar lira civarında bir tasarruf sağlanacaktır.

22. Sosyal Sigorta fonlarından iktisadî kalkınma amaçları için daha ziyade iktisadî devlet teşekküllerinin yatırımlarının finansmanında yararlanılmaktadır. Halbuki, iktisadî devlet teşekkülleri kendi bünyelerinden verdikleri gizli ve açık sübvansiyonlardan kurtularak kendi yatırımlarını kendilerinin yaratacakları öz kaynak ve fonlarla finanse edecek olurlarsa ve, sosyal sigorta kurumları XIX. ncü asrın köhneleşmiş Sosyal Sigorta prensiplerinden ayrılarak Ordu Yardışlaşma Kurumu gibi bir yönüyle yatırımcı değer yönüyle sosyal hizmetçi bir kurum halinde çalışırlarsa Türk ekonomisi şiddetle muhtaç olduğu sür'atli sanayileşme yolunda önemli bir güce sahip olacaktır. Onun için, sosyal sigorta kurumlarının yarattıkları serbest fonlara sahip çıkması Türk ekonomisinin sür'atli sanayileşme ihtiyacının karşılanması bakımından olduğu kadar büyük işçi ve memur kütlelerinin yararlandıkları sosyal hizmet seviyesinin yükseltilmesi, ulaştıkları refahın artırılması ve bu kütlelere daha emin bir yarının sağlanması bakımından da zorunludur.

23. Yeni tasarruf bonosu kanununda kabul edilen istisna had-di plânın finansmanını aksatacak ve yurt içi tasarrufların artmasına engel olarak kanunun amacıyla çatışma haline gelecektir. Pek yakın bir gelecekte bu kanunun uygulanmasını erteleyen bir kanun tasarısıyla karşılaşırırsak şaşmamak gerekir.

24. Plânın bir de ruh, espiiri olan yönü vardır. Plân bu yönüyle bir hayat felsefesini ifade eder. Bu felsefede her faaliyetin bütün içinde nispî bir değeri vardır. Bu değeri zaman içinde plân hedeflerine ulaştıkça büyür ve geçen her günün sonunda geride bırakılan mesafe görünür. Bu itibarla plân uygulayan ekonomilerde plân disiplini son derece önemlidir. Bunu daha açık ifade edersek plân sadece yol gösterme, haber verme, koordinasyon sağlama gibi fonksiyonları yerine getirmekte rasyonellik sağlama konusunda emperatif muhteva taşımamaktadır. Halbuki, az gelişmiş ekonomilerdeki plânlama, yapısı bakımından kapitalist ve sosyalist plânlamalar arasında yer alır; yol gösterme, haber verme, koordinasyon sağlama bakımından kapitalist ekonomilerdeki plânlara, fedakârlık yükleme ve emperatif karakter taşıma bakımından sosyalist plânlara benzer. İkinci Beş Yıllık Plân bu yönden fedakârlık yüklemesiyle sosyalist plânlara benzemekte emperatif karakterden yoksun olması yönüyle sosyalist plânlardan ayrılmaktadır. Kabul edilen plânın bu boşluğu doldurması son derece isabetli olurdu.

25. Demek oluyor ki, İkinci Beş Yıllık Plânda finansman sorunu vergi gayretlerinin artırılması, mahalli idarelere öz kaynaklarını artırmak üzere merkezi devletin vergilendiremediği vergi rezervlerini vergilendirecek vergilerin bırakılması, iktisadî devlet teşekküllerinin öz kaynak ve fon yaratmaları, döner sermayeli kuruluşlara devletin sahip çıkması, Millî Savunma harcamalarının kısılması, yapılacak bütçe reformları, kurulacak etkin bir sermaye piyasası, ekonomideki stok seviyesinin azaltılmasıyla çözümlenebilir ve plânın finansmanı kalkınmaya engel bir faktör olmaktan kurtarılabilir. Zaten de plân bu amaçla hazırlanır.