

**TÜRKİYE'DE PLÂNLİ DÖNEMDE
KALKINMA PLÂNLARI VE KAMU
EKONOMİSİ ALANINDAKİ
GELİŞMELER**

Ass. Nihat EDİZDOĞAN

Birinci Bölüm

I — PLÂN VE KAMU DÜZENİ

A — GİRİŞ

«İktisadî Kalkınmanın yolu bahar çiçekleri ile bezenmiş değildir. Milletçe belli bir ölçüde bir fedakârlığa katlanmaksızın iktisadî kalkınma tahakkuk edemez.» (1).

Çağımızın toplumlari, iş bölümü ve ihtisaslaşma esasına göre teşkilâtlanmışlardır. Toplumun ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli fonksiyonlar, değişik eller tarafından yürütölmek üzere bölünmüştür. Bu bölümlerin en önemlisi, kamu sektörü ile özel sektör arasında meydana gelmiştir. İnsanların toplum halinde teşkilâtlanmaları ile ortaya çıkmış olan bu ayırımda kamu sektörüne düşen görevler zaman ve mekân içinde büyük değişiklikler göstermiştir. Bununla beraber, üzerine düşen görevler nisbeten sınırlı olan ölkelerde bile kamu sektörü, ekonomik ve sosyal hayat bakımından küçümsemesine imkân olmayan geniş bir hizmetler demetini temsil etmektedir. (2).

Üçüncü Beş Yıllık Plân Dönem'inde, Kamu Kesimi reformu saptanırken «Kamu Yönetiminin Görevleri» bir bütün olarak düşünüldüğünde «Sanayileşerek Kalkınma» esaslarına uygun bir tercih dizisi meydana getirmesi Anayasamızın kişilere tanıdığı ekonomik ve

- (1) Benjamin Higgins : Economic Development, Norton, New York, 1959, s. 473 (Memduh Aytür : Kalkınma Yarışı ve Türkiye, Ankara 1970, s. 266).
- (2) Orhan Arıkan : Türkiye için Program Bütçe Modeli, A.İ.T.İ.A. Konferanslar 2, Ankara 1971, s. 99.

Türkiye'de Plânlı Dönemde Kalkınma Plânları

sosyal hakları en iyi bağdaştıracak ve kalkınmayı hızlandırıcı verim ve nitelikte olması temel ilke olarak ele alınmıştır.

İktisadî ve Sosyal hayatın düzeni hakkında Anayasamızın 41. maddesi «İktisadî ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir.» diyerek İktisadî ve Sosyal hayatın düzenlenmesini Anayasanın diğer maddelerinde de geçen tam çalışma esasına, adalete ve herkes için insanlık seviyesine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amaçlarına bağlamış, «İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma plânlarını yapma «işlerini ise ikinci fasılda Devletin ödevi saymıştır.

Devlet bu ödevlerini muhakkak ki iktisadî gelişme ile mali kaynaklarının yeterli ölçüsünde yerine getirebilecektir.

«En geniş manasıyla İktisadî Kalkınma, istihsalin ve neticede millî gelirin hakiki ve dengeli bir şekilde artması» (3) olduğuna göre, bunu sağlamak için yatırımları arttırmak esas olacaktır.

Plânlı dönemde Kamu Kesimi yatırımlar konusunda, kendisine düşen görevi ne ölçüde yerine getirebilmiş ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında bu hususta ne düşünülmüştür konusuna ileride tekrar döneceğiz.

Devletin malî kaynaklarının yeterliği meselesi bu konuda ana tema olmaktadır. Zira devlet iktisadî sosyal ve kültürel kalkınmayı sağhyabilmek için bütçesindeki gelir kalemlerinin fazlalığı ölçüsünde tasarlanan yatırımları gerçekleştirebilir. Hatta bunun için Bütçede bile reforma gidilerek «Klâsik Örgüt Bütçesi» yerine «Program Bütçe» 1973 Üçüncü Beş Yıllık Plân'ın birinci diliminde esas alınıp uygulanmaya başlanmıştır.

Öyleyse yapılacak iş plân hedeflerine uygun stratejiyi tespit etmektir.

B — PLAN VE PLANLAMA

Memleketin bütün iktisadî imkânlarını harekete geçirmek ve bunların belli bir süre içinde belli hedeflere erişmek üzere kullanıl-

(3) Orhan Dikmen, Memduh Yaşa : Vergi ve Kalkınma, İstanbul 1963, No: 1 s. 13.

malarını sağlamak için alınacak tedbirlerin bütününe «Plân» denir (4).

Plân sayesinde memleketin iktisadî kaynakları en verimli alanlarda kullanılmakta, işletilmeyen veya az kullanılan tabii kaynakların ise tam kapasite ile çalışır bir duruma getirilmesi gerçekleştirilmek istenmektedir.

Plânlama ise, eldeki imkânların, toplum refahının arttırılmasında, en az israfla kullanılmasını temin etmek için uygulanan sistemli hareket şeklidir. Toplum refahının iktisadî, siyasi ve sosyal unsurları vardır. Matematik bir ifade ile toplumun refah fonksiyonunun değişkenleri siyasi, iktisadî ve sosyal hedeflerdir. Demokratik düzen içinde kalkınma, yüksek ve devamlı reel gelir artışı ve bunun neticesi olarak istihlâk artışı, fertler arasında adil gelir dağılışı ve bölgeler arasında dengeli kalkınma bu hedeflerin diğer kelimelerle ifadesidir. Bunların ayrı ayrı değerlerinin ve refah fonksiyonu içindeki nispi ağırlıklarının tespiti, plânlamanın hangi hedefe yöneleceğini belirttiği için alınacak tedbirler topluluğunun nasıl olması gerektiği böylece ortaya çıkar (5).

İktisadî ve Sosyal plânlama, akılcı felsefenin toplum alanına aktarılmış şeklidir. İşleri olurluna bırakmak tarzındaki tutumun karşısına dikilen akıl böylece yalnız tabiata müdahale etmekle kalmamakta, insan topluluklarına da müdahale ederek, onları içinde buldukları şartların esiri olmaktan kurtarmağa çalışmaktadır. İmkânları ve amaçları ortaya koyduktan sonra, belli imkânlarla belli amaçlara varmak için, şartların ve içgüdülerin kördögüşüne seyirci

-
- (4) Sadun Aren : 100 Soruda Ekonomi El Kitabı «Türkiye Ekonomisinden Örneklerle», İstanbul 1972. s. 98.
Diğer tarifler için bkz. «Ahmet Kılıçbay : Türkiye'de Plânlama, B.İ.T.İ.A. Türkiye Ekonomisinin 50 Yılı Semineri, İstanbul 1973, s. 429», «İsmail Türk : İktisadî Plânlama Prensipleri, Ankara 1970, s. 8», «L. J. Zimmerman : Ekonomik Plânlama Metodu, O.D.T.Ü. İktisadi Kalkınma Seçme Yazılar, Ankara 1966, s. 327 Çev. Selim İlkin», «Ahmet Kılıçbay : İktisadî Plânlamanın Modern Metodları, Eskişehir 1961, s. 1-3», «Plânlama : D.P.T. Dergisi cilt : 1, sayı : 1 Ankara 1961, s. 22», Memduh Aytür : Age. s. 277».
- (5) Kalkınma Hedefleri ve Plân Stratejisi : Plânlama, DPT. Dergisi, cilt : 1 Ankara 1961, s. 22.

kalmaktansa, aklın bulduğu kademelerden ve yollardan geçmek isteği, insanları plânlı davranışa doğru iten bir istek olmaktadır (6).

II — KALKINMA PLANLARI VE SONRASI

A — DÜNYA MEMLEKETLERİNDE PLANCILIK

Bugün bütün dünya memleketleri tabii kyanaklarını geliştirmek, ziraî ve sınaî istihallerini arttırmak, ticaretlerini genişletmek, hayat standartlarını yükseltmek ve aynı zamanda savunmalarını sağlamak için çetin gayretler sarfetmektedirler (7).

Plânlamaya karşı duyulan ilginin artması, şüphesiz ki, hızlı iktisadî kalkınma, daha iyi bir hayat seviyesi, çeşitlenmiş bir iktisadî yapı ve daha yüksek bir verim seviyesi elde etmek için duyulan arzuyu aksettirmektedir. (8).

Toplum içinde yaşayan fertler de daima hayat seviyelerini yükseltmek, üretilen mal ve hizmetlerden daha fazla istifade edebilmek sosyal faydalarını azamiye çıkarmak için gayret sarfetmektedirler.

Madalyonun iki yüzü böylece belirtildikten sonra hem fert hem de toplum açısından aynı müşterek amaca ulaşma gayreti olmaktadır: Refah problemi. Plânlama zarureti de buradan doğmaktadır.

Refah problemi, teoriye kaçılmazsa hem sosyal hem de iktisadî terimleri beraber kapsar. (9)

Her canlı gibi millet ekonomisi de büyüyen bir varlıktır. Nüfusu, iş gücü, kaynakları, teçhizatı bazen denk, bazan aykırı nispetlerde büyür, genişler. Hedef, şüphesiz, ayrı ayrı unsurları gelişme esnasında birbirlerini çelip duraklatmadan fert başına reel gelirini derece derece yükseldiği bir akım dengesine varmaktan ibaretir (10).

Kısaca toplumun elindeki kaynakların optimum kullanılması

- (6) Mümtaz Soysal : Plânlama ve Demokrasi, Plânlama Dergisi, sayı: 1, s. 63.
- (7) M. Kemal Yoğurtçugil : Az gelişmiş Ülkelerde Plânlama ve İktisadî Bünye ile İlgili Meseleler, Şişli İ.T.İ.A. Dergisi, Mart 1970, s. 13.
- (8) Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu : İktisadî Kalkınma İçin Plânlama, Ankara 1968, s. 127 (Çev. Necdet Serin).
- (9) Bu konu hakkında bkz. Vural Savaş : İktisadî Analiz, İstanbul 1970 s. 337.
- (10) Sabri Ülgener : Millî Gelir, İstihdam ve İktisadî Büyüme, İst. 1962, s. 403.

esas, böyle bir optimuma varmış sistemin dengede olduğu netice olarak kabul edilmektedir. (11).

İktisadî kalkınma bakımından milli planlamanın ğnemi, bu gün, hemen hemen bütün ülkelerce kabul edilmektedir. Son yıllarda ülkelerin birbiri ardından şu veya bu şekilde planlamaya baş vurması gerçeği, bu evrensel benimsenişi tanıtlamaktadır. Uzmanların işaret ettiği gibi, «Plânlanmanın siyasetin paha biçilmez bir yardımcısı olduğu inancı gittikçe artmaktadır. Her ülkenin karşılaştığı çeşitli gerçekçi imkânların veya alternatiflerin değerlendirilmesi ve kesin bir çözümleme yapılmasında ve siyasetlerin sonuçlarının ortaya konmasında, planlama, karar - alma olgusuna, büyük ölçüde, yardım eder. «Gelişmiş ekonomiler kadar, pek çok gelişen ülkende, milli iktisadî hedeflerine ulaşmak için, plânlamayı bir araç kullanması, bu pragmatik veya pratik faydacı düşüncede belirtmektedir. (12).

İktisadî Plânlama «Kaynakların ve ihtiyaçların tespiti ve kaynakların bu ihtiyaçları karşılayacak şekilde kullanılmasını sağlayan programların ortaya konuşu» olduğuna göre, bir memlekette uygulanması gereken plânlama çalışmaları kaynakların özelliğine, idarî teşkilâtın zihniyetine göre değişik özellikler gösterebilir.(13) Toplumsal sistem ne olursa olsun, iktisadî kalkınmanın ileri bir devresinde plânlama alanında kazanılmış olan tecrübe, daha önceki devrelerde elde edilmiş olan tecrübelerden önemli derecede farklı olmuştur. Plânlama alanında uzunca bir tecrübesi olan bir ülkede bile, zaman içinde değişen iktisadî ve toplumsal şartlara uygun olarak, plânlama metodları da değişmiştir. Aynı şekilde pek çok ülkede kazanılan tecrübenin artışı ve istatistik hizmetlerinin gelişip kuvvetlenmesiyle birlikte, plânlama metodu ve iktisadî siyaset alanında da gelişme sağlanmıştır. (14)

İster gelişmiş, isterse kalkınma yolunda olan memleketler olsun, ekonomik ve sosyal hayatı daha iyi bir düzeye çıkarabilmek için aynı araç altında birleşmektedirler : Plân.

Zamanımızda plân ve programlar yapma eğilimi en önemli ve karakteristik olaylardan olup gün geçtikçe daha da güçlenmektedir.

(11) M. Kemal Yoğurtçugil : Age. s. 13.

(12) Necdet Serin : Age., Genel Sekreter U thant'ın Önsözü.

(13) M. Kemal Yoğurtçugil : Age. s. 13.

(14) Necdet Serin : Age., s. 5.

Türkiye'de Plânlı Dönemde Kalkınma Plânları

Bazı memleketler bu hususta «Kısmî Kalkınma Plânı» uygulamakta, bazıları da «Genel Plân» a sahip bulunmaktadır.

Dünya memleketlerini; Genel Plâna sahip olanlar, Kısmî Plân uygulayanlar, Sosyalist Memleketler diye üç kısma ayırarak plân uygulamalarına kısaca değinmek istiyoruz : (15).

Genel Plana Sahip Olan Memleketler;

Memleket	Plana Başlangıç tarihi	Süre (yıl)
Seylan	1959	10 (üç yıllık icra programı ile bağlanmıştır.)
Şili	1961	10
Çin	1954	4'er
Kore	1952	5'er
Habeşistan	1957	5'er
Fransa	1950	4'er
Yunanistan	1960	5'er
Hindistan	1951	5'er
Norveç	—	4'er
Pakistan	1955	5'er
Porto-Riko	—	6 yıllık finansman plânı
Portekiz	1953	6'şar
B.A.C.	—	5'er
Türkiye	1963	5'er

Kaynak : Giuseppino Traves : Ekonomik Kalkınma Aracı olarak Dünyada Plânlama ve Programlama, DPT. Dergisi «Plânlama»

Ankara 1971. sayı: 11, s. 19. «Çev. Selahattin ÖZMEN».

Kısmî Plân Uygulayan Memleketler;

Plânın Uygulanma Şekli

Almanya	Piyasayı düzenleyici
Danimarka	Şehirler konusunda fiziksel plân
A.B.D.	Her yıl kongreye sunulan ekonomik rapor
Finlandiya	Millî ve bölgesel kalkınma komiteleri kurulmuştur.

(15) Daha fazla Bilgi için bkz. Giuseppino Traves : Age., s. 19 ve devamı.

Ass. Nihat EDİZDOĞAN

İran	15 Yıllık bir plân (Kamu teşebbüslerinin kurulması ve özel teşebbüse yardım)
İrlanda	1959'da başlıyan 5 yıllık ekonomik kalkınma
İsrail	Özel programlar
İtalya	1955'de 10 yıl için geçerli ve milli ekonomik kalkınma politikasını rasyonelleştirme amacı. Orta İtalya için 15 yıllık bir plân. Devletin ortak olduğu teşebbüsler için 4 yıllık program.
Japonya	1960'da (Kamu kesimi için yapılacak masrafları gösteren.)
Hollanda	Ekonominin muhtemel gidişin' açıklıyan yıllık plân. Bu kalkınma plânı değil, sadece öngörüdür.
İngiltere	Yollar için 4 yıllık, Demiryolu modernizasyonu için 15 yıllık, Kömür için 15, Özel kesim demir ve çelik sanayii için 5, Hazine harcama programları için 3 yıllık.
İsveç	Genel nitelikte tedbirler ve öncelik tedbirleri için.
İsviçre	Devlet, istikrarlı gelişme sağlama zorunluğunu duyduğunda ve uygun politika izlemek istediğinde
Tayland	1960'dan beri Kamu kesiminin kalkınması için herbiri 3 er yıllık ve iki dönem geçerli (6 yıllık) bir program.

Kaynak : Giuseppino Traves: Age., s. 11 - 14

Sosyalist Memleketlerde Plânlama

Macaristan

II. Dünya harbinden sonra sıra ile 3-5-3-5 yıllık plânlar yapılmıştır. Plân devletin verdiği emirler niteliğindedir.

Türkiye'de Plânlı Dönemde Kalkınma Plânları

- Polonya Uzun vadeli plânlar yani perspektif ve 5'er yıllık plânlar ekonominin tüm çerçevesini çizmektedir. Ekonominin çeşitli dalları arasında bağdaşma plân ile sağlanır ve yönetimin başlıca metodu bu olmaktadır.
- S.S.C.B. 5 - 7 ve 20 yıllık uzun vadeli ekonomik kalkınmayı öngören plân, teşebbüslere üretimlerinde ve çeşitli ekonomik çabalarında uymaları gereken en önemli bilgileri vermektedir.
- Yugoslavya 5 yıllık ve yıllık planlara dayanır üretim araçlarının sosyal mülkiyetini ilke edinmiştir.
- Kaynak : Giuseppino Traves : Age., s. 18**

Ekonomik kalkınma politikasının tayini her yerde yürütme organının görevlerindedir. Bu görevin birbirini izliyen birkaç dönemi vardır. Anayasanın ya da özel bir kanunun bir kalkınma politikasının izlenmesini emretmiş olduğu memleketlerde bile (Örneğin Macaristan, Hindistan, Polonya, B.A.C. Türkiye, S.S.C.B., Yugoslavya Anayasalarında kalkınma hedefleri tayin edilmiş ve plânlı ekonomi ilkesi kabul olunmuştur. Programların, plânların yapılması kanun emri olan memleketler; Şili, İspanya, A.B.D., Fransa, Türkiye gösterilebilir. B. Almanya, A.B.D, İtalya, İsviçre Anayasaları, ekonomik kanunlar konusunda bazı sınırlamalar koymuştur), anayasanın ya da ilgili kanunun birkaç genel esas halindeki hükümlerinin bir merci tarafından ekonomi politikasının büyük hedeflerini soyutlaştıracak biçimde tarif edilmesi lüzumludur. Her yerde hükümetlerin ana görevlerinden birisi budur. En liberal memleketler bu safhadan, herhangi bir plânlamanın aracılığına lüzum görmeksizin gerekli özel tedbirlere geçmektedirler (16).

B — TÜRKİYE'DE PLANCILIK

1926 - 1927 tarihlerinde «Sanayi Teşvik Kanunları»nın çıkarılmasına ve yatırımlara girişilmesine rağmen Rostow'un ifadesiyle

(16) Giuseppino Traves : Age., s. 21.

Türkiye'de kalkış 1937 yılında olmuştur.» (17).

Eylül 1960 tarihine kadar memleketimizde zaman zaman plâncılık denemeleri yapılmışsa da 27 Mayıs 1960'dan sonra kalkınma politikamızın plânlı ekonomi düzeni içinde yürütülmesi siyasi organlar tarafından da benimsenerek 30 Eylül 1960 tarihinde «Devlet Plânlama Teşkilâtı» kurulmuştur (18).

9 Temmuz 1971'de kabul edilen Anayasamızın kalkınma ile ilgili 129. maddesinde «İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir» denilerek memleketimizdeki bütün faaliyetleri kapsayan ve düzenleyen plâncılık hükme bağlanmış ve aynı zamanda sadece plân deyimi ile yetinilmeyip «Kalkınma Plân» terimi de seçilmiştir.

Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plân hazırlanıp tatbik edilinceye kadar bütünlüğünü bozacak değişiklikleri önleyecek tedbirler ise özel kanunlarla düzenleneceği Anayasamızda belirtilmiştir.

Anayasada yer alan bu hükme ve 91 ve 77 sayılı Kanunlara göre geliştirilen mekanizma başbakana bağlı merkez teşkilâtı ile yüksek plânlama kurulu, özel ihtisas ve koordinasyon komisyonları ve bakanlıklardaki plânlama ünitelerinden meydana gelmektedir. Bu organlar, plânlı siyasetin uygulamaya konulmasını sağlayacak olan

(17) Kalkış; yatırım nispetinin fert başına reel hasılayı yükseltecek şekilde bir artış kaydettiği zaman devresidir. Tahmini kalkış tarihleri bazı memleketler için şöyledir.

İngiltere	1783 - 1802	Kanada	1896 - 1914
Fransa	1830 - 1860	Arjantin	1935 -
A.B.D.	1843 - 1860	Türkiye	1937 -
Almanya	1850 - 1873	Hindistan	1952 -
İsveç	1868 - 1890	Çin	1952 -
Rusya	1890 - 1914		

Bkz. W. W. Rostow : Kendini Besleyen Gelişmeye Götüren Kalkış, Plânlama sayı : 1, Ankara 1961, s. 124 «Çev. Yorgi Demirgil»

Bu konu hakkında bkz. Simon Kuznets : Kalkış Üzerine Notlar, O.D.T.Ü. İktisadi Kalkınma Seçme Yazılar, Ankara 1966, «Çev. Fikret Görün».

(18) D.P.T. Dört daire halinde çalışır. Ekonomik Plânlama, Sosyal Plânlama, Koordinasyon, ve 1968 yılında çıkarılan bir kararname ile kurulan Teşvik ve Uygulama Daireleri.

Türkiye'de Plânlı Dönemde Kalkınma Plânları

şu dökümanların hazırlanmasında yahut uygulanmasında görev alacaklardır.

- 1 — Kalkınmanın stratejisi :
- 2 — Kalkınmanın uzun ve orta vadeli plânları :
- 3 — Yıllık programlar :
- 4 — Üçer aylık izleme raporları :
- 5 — Ara raporları :
- 6 — Yıllık değerlendirme raporları : (19)

Türkiye'de Bakanlıkların, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin, Üniversitelerin ve Özel Sektöre mensup grupların temsilcileri 20 kadar komite içinde bir araya gelmektedir. Bu komitelerde kaynaklarla problemler tahmin edilmekte, olanaklar ile ihtiyaçlar karşılaştırılarak plânda yer alacak konular kararlaştırılmaktadır. (20).

D.P.T., Plân çalışmalarının belirli kısımlarını hazırlamak üzere, değişik iktisadî sektörleri envanter, koordinasyon ve gelişme imkânları bakımından gözden geçirecek bu «Özel İhtisas Komisyonları»nda, teşkilât uzmanlarından başka yüksek teknik bilgiye ve geniş tecrübeye sahip olan 250 kadar uzman katılmaktadır. (21) Bütün komisyonlar aynı ana modele uygun olarak çalışmakta fakat bu arada her sektörün özellikleri gözönünde tutularak gerekli düzeltmeler yapılmaktadır. Bu komisyonların çalışma programlarında :

- 1 — Envanter çalışmaları
- 2 — Koordinasyon çalışmaları
- 3 — Gelişme imkânları ve proje öncesi çalışmaları diye üç ana bölüm vardır.

DPT ve Özel İhtisas Komisyonları tarafından yapılan plân çalışmaları dikey ve yatay olmak üzere ikiye ayrılabilir. Yatay çalışmalar bölge kalkınma meselesi ile meşgul olur. Dikey çalışmalar; Makro tahlil, Sektör çalışmaları, Proje çalışmaları adı altında ve üç seviyede yapılır (22).

(19) Memduh Aytür : Kalkınma Yarışı ve Türkiye, Ankara 1970, s. 274

(20) Giuseppino Traves, Age., s. 41

(21) «Özel İhtisas Komisyonları» Hindistan Plânlamacılığından esinlenerek kurulmuştur. Bu hususta bkz. DPT. Dergisi «Plânlama» sayı : 1 s. 28 - 32.

(22) Sektör Çalışmaları, DPT Dergisi «Plânlama» sayı: 1, s. 33.

Memleketimizde Plânlama Teşkilâtı bir Müsteşarın sorumluluğundadır. Müsteşar Başbakan yardımcısına bağlıdır. Başbakan, Plânlama Müsteşarına Bakanlar Kurulunun kabul ettiği ilkelere göre plân ve programları hazırlama talimatını vermektedir.

İcra organı olan hükümetin uzun vadeli plânlara bütün ayrıntıları ile uymak zorunluğu yoksa da, icra programları bütçe kanunları ile birlikte Meclislerde onaylandıktan sonra, hükümet için bunlara aynen uymakta kanuni zorunluluk vardır. Gerçekleşen durum ve bu hususta gerekli ek tedbirler DPT. tarafından Bakanlar Kuruluna sunulan «Dönem Raporları» nda yer almaktadır.

Anayasamızın «Hükümetin göreve başlarken güven oyu» başlıklı 103. maddesinde Bakanlar Kurulunun programının da Millet Meclisinde güven oyuna sunulmasına amirdir. Ancak «Hükümetlerin hazırlanan plânları parlamentonun onayından geçirmesi bir Anayasa hükmü değildir. Fakat 129. uncu maddeye dayanarak hazırlanan 77 sayılı Kanun bu gereği ortaya koymakla kalkınma hukukumuz açısından pek değerli bir tesis yapmıştır. Madem ki Anayasa kalkınma ve planla ilgili birçok kural koymuştur. Madem ki hızlı kalkınmanın bir şartıda politikada devamlılık ve kararlılıktır, o halde parlamentonun plânı tasvip etmesi zorunluluğu vardır. Parlamentonun onayı özellikle plânın Anayasa prensiplerine ve tesis ettiği sosyal dengeye yer verışı yönünden olmalıdır. Mesele, plân bütünlüğü ile Anayasa tercihlerinin ve iktidarın tercihinde kalmış politikaların birleştirilmesindedir. (23).

İkinci Bölüm

TÜRKİYE'DE PLANLAMA UYGULAMALARI

Yüksek plânlama kurulunun «plân hedefleri ve stratejisi» adlı kararında; genel esaslar, kalkınma plânı yapmaya matuf bir şekilde saptandıktan sonra bu kalkınma plânının 15 yıllık bir prespektif içinde 5 er yıllık dönemleri kavrayacak şekilde ve her yıl gözden geçirileceği belirtilmiştir.

1961 stratejisine göre, kamu sektörü, plân uygulamasında bir vasıta olarak kullanılacak, hedeflere varmak için karma ekonomi dü-

(23) Memduh Aytür: Age., s. 273.

Türkiye'de Plânlı Dönemde Kalkınma Plânları

zeni benimsenecektir. Özel sektör dolaylı tedbirlerle plân hedeflerine doğru yönlenecektir.

Plânı gerektiren önemli sebepler : (24).

1 — Kıt kaynakların verimlilikle kullanılması ve yatırımlar arası eşgüdüm.

2 — Dış yardımların iyi kullanılması

3 — Kalkınmada sosyal adaletin gerçekleştirilmesi

4 — Piyasanın kalkınmayı sağlamadaki yetersizliğidir.

«Uzun Dönemli Plân» da ele alınan ana hedefler şunlar olmuştur (25).

1 — Türkiye'nin kalkınması için, her alanda gerekli ve yeter sayıda üstün nitelikte ilim adamı ve mütehassıs yetiştirilmesi,

2 — Yılda % 7 gelişme hızının gerçekleştirilmesi,

3 — İstihdam sorununun çözümlenmesi,

4 — Dış ödeme dengesine ulaşılması,

5 — Bütün hedeflerin sosyal adalet ilkesine uygun biçimde gerçekleştirilmesi.

I — BİRİNCİ BEŞ YILLIK PLAN (1963 — 1967) (26).

«Birinci Beş Yıllık Plân» Hollandalı Prof. J. Tinbergen'in aşamalı plânlama metodolojisi uygulanarak hazırlanmıştır. Ekonomi iki yönlü ilişkiler bulunan üç ölçekte incelenmektedir. Her aşamada kalkınma politikasını ilgilendiren çeşitli kararlar alınabilmektedir.

Stratejik karakterde olan ve makro kesimi teşkil eden birinci aşamada; gelir, tüketim, tasarruf - yatırım, ihracat, ithalât gibi bütün ekonomiyi kapsayan kararlar ele alınmış ve yapılan teknik çalışmalar ekonomi için tutarlı kalkınma politikalarını ortaya koyup, bunlar arasında seçim yapmak imkânını sağlamıştır.

İkinci aşamada tespit edilen hedeflerin dengeli bir şekilde sağlanması için gerekli tedbirler araştırılmıştır. Sektörel büyüme hız-

(24) Kenan Bulutoğlu : Kalkınma Plânımız ve Finansmanı, İ.Ü.İ.F. Maliye Enstitüsü Konferansları, 8. Seri, İstanbul 1964, s. 129.

(25) Ahmet Kılıçbay : Türkiye'de Plânlama - Türkiye Ekonomisinin 50 Yılı Semineri, B.İ.T.İ.A. İstanbul 1973, s. 430.

(26) Bu konu hakkında bkz. Yalçın Küçük : 100 Soruda Plânlama, Kalkınma ve Türkiye, İstanbul 1971. «Bazı pasajlar aynen alınmıştır.»

ları ve yatırımlar bu aşamada üzerinde çalışılacak konular olmuştur.

Üçüncü aşamada; Etkenlik araştırması önem kazanmaktadır. Projeler seçilirken hedeflere ulaşmak için kıt kaynakların en verimli bir şekilde kullanılması için yollar araştırılmaktadır.

Esasında ilk iki aşamada tutarlılık sorunu esas olmakta son iki aşamada ise alınan kararlar ilk kararlara daha çok açıklık getirecek ve onları destekliyecek özellikte olmaktadır.

Üç aşamaya paralel olarak üç model (teknik) geliştirilmek istenmiştir. Tek sektörlü bir büyüme modeli, input-output modeli ve proje değerlendirme tekniği. Eldeki teknik kapasite ve istatistiklerin yeter derecede olmaması bu tekniklerin uygulanmasını basitleştirmiş, projelerin çoğu sosyal sabit sermaye projeleri şeklinde kalmış, input-output tablosu sektörel üretim ve yatırım kararlarına esas alınamamış birinci aşamada yapılmak istenenlerin tamamı başarılammıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda güdülen amaçlar :

- 1 — Millî gelirin artırılması «gösterge; kalkınma hızı»
- 2 — Nüfusa prodüktif çalışma alanları yaratmak.
- 3 — Dışa bağlılığın azaltılması ya da bunun ölçüsü sayılan ödemeler dengesi açığının zamanla kapatılması.
- 4 — Sosyal adalet ve en önemli unsuru olan adil gelir bölünüşünün sağlanması.

«Birinci 5 yıl plân bütün dikkatleri biriktirim hacmini arttıracak tedbirler üzerine toplanmıştır. Biriktirimin üç ayrı kaynağı olabilmektedir: Özel, kamu ve dış. Özel biriktirim ile ilgili olarak yapılabilecekler büyük ölçüde sosyal adalet endişeleri ile çatışmaktadır. Geliri daha az adil dağıtmaya razı olmadıkça, özel biriktirimde önemli sıçramalar yapmağa imkân yoktur. Diğer taraftan ticaret açığı kavramının uzantıları bir yana dış biriktirime dayanmak «istenilen borç bulunacağı varsayılsa bile» dışarıya daha fazla dayanmamak düşüncesi ile çelişecektir. Bu durumda biriktirimi artırma gayretlerinin kamu biriktirimini arttırmak anlamına gelmesi değildir. Bu ise bir yandan vergi tipi kamu gelirlerinin artırılması, bir yandan da kamu gelirlerinin kollektif ihtiyaçlara giden kısmının azaltılmasını gerektirmektedir. Plânın özelliğini bu konuda yapılabileceklerin tartışması ortaya koymuştur.»

Türkiye'de Plânlı Dönemde Kalkınma Plânları

Yüksek Plânlama Kurulu kararı olan «Plân Hedefleri ve Stratejisi» nin Kalkınma Plânları kısmında da Türk Ekonomisi'nin karma bir ekonomi olduğu belirtildikten sonra Devlet sektörünün faaliyeti, kararlaştırılan gelişme hızını gerçekleştirecek ve stratejinin gerektirdiği yönde dengeli bir kalkınma sağlayacak şekilde plânlacaktır(27) denilmekte, hedefleri gerçekleştirmeye yarayacak ve kontrole elverişli araçlar daima kamu kesiminde tanımlanmıştır. Hatta toplam tasarrufun artmasına paralel olarak özel teşebbüs yatırımlarının arttırılması, plâna uygun sahalara yöneltilmesi için teşvik edilecek vergi ve kredi politikalarının dolaylı olarak tatbikinde devletin vazifesi olduğu belirtilmektedir.

«Model tek sektörlü bir büyüme modelidir. 1959 yılı bazıl olarak seçilmiştir. Birinci plân hazırlandığı sırada karşılaşılan problemler daha ayrıntılı bir modele ihtiyaç göstermiştir. Temel sınırlayıcı faktör, biriktirim düzeyi olarak görününce, kalkınma kararlarının alınmasında sektörel ilişkilerin bilinmesine ihtiyaç duyulmamıştır.»

Kalkınma Hızı :

Kalkınma Plânı'nın ilk tatbik döneminde DPT. millî gelirdeki yıllık artış yani kalkınma hızını Plân Hedefleri ve Stratejisi adlı belgenin 5. maddesinde de belirtildiği gibi, nüfusun şimdiki artışını da dikkate alarak % 7 olarak hedef almıştır. Yapılan ilk hesaplara göre millî gelirde yılda ortalama % 7 nispetinde bir artışın gerçekleştirilebilmesi için bunun 2,6 katı kadar yatırım yapılmasına bağlı olmaktadır. Bu yatırımların finansmanının % 14 kadar iç, % 4 kadar dış kaynaklardan sağlanarak gayri safi millî hasılanın % 18.2 si olarak düşünülmüştür. Bu umumî bir ortalamadır. (28)

Kalkınma hızı; özel kamu ve dış kesimlerin katkılarının toplamından meydana gelmektedir. Hedef alınan büyüme hızının katkıda bulunan sektörlerle dağılımı şöyledir :

(27) DPT. Dergisi «Plânlama» sayı : 1, s. 23.

(28) D.P.T. 1970 Yılı Programı, s. 68.

Ass. Nihat EDİZDOĞAN

Yıl	Özel Katkı	Kamu Katkısı	Dış Katkı	Toplam
1962	0,0241	0,0241	0,0186	0,0668
1963	0,0212	0,0322	0,0168	0,0702
1964	0,0214	0,0325	0,0162	0,0701
1965	0,0227	0,0339	0,0137	0,0703
1966	0,0246	0,0337	0,0118	0,0701
1967	0,0255	0,0343	0,0103	0,0701
1963 - 1967	0,0232	0,0335	0,0137	0,0703

Kaynak : Yalçın Küçük, Macro Model of the Plan, Planning in Turkey içinde, «Yalçın Küçük, 100 Soruda Plânlama, Kalkınma ve Türkiye, s. 244.

Yukarıdaki rakamlardan da görüldüğü gibi hedef alınan kalkınma hızını sağlamada Kamu kesimi artış hızı daha fazla yer tutmaktadır.

Gerçekleşen büyüme hızının katkıda bulunan sektörlere dağılımında ise geri kalma kamu kesiminde görülmektedir.

Yıl	Özel Katkı	Kamu Katkısı	Dış Katkı	Toplam
1963	0,0181	0,0179	0,0197	0,0557
1964	0,0236	0,0220	0,0109	0,0565
1965	0,0236	0,0207	0,0077	0,0610
1963 - 1965	0,0240	0,0202	0,0131	0,0577

Kaynak : Yalçın Küçük, Age., s. 245

II — İKİNCİ BEŞ YILLIK PLAN (1968 - 1972).

İkinci Beş Yıllık Plan amaçları itibariyle Birincisinden büyük ölçülerle ayrılmaz. Başlıca makro kantitatif hedef olan yıllık kalkınma hızı yine % 7 dir. Buna rağmen İkinci Plan'ın Birinciye göre «amaçlarında» bazı farklar vardır (29). Bu farklar İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının birinci bölümünde geniş bir şekilde açıklanmıştır. (30) Buradan esinlenerek kısaca şöyle sıralayabiliriz :

(29) Ahmet Kılıçbay, Türkiye'de Plânlama, a.g.e. s. 438.

(30) Bkz. Kalkınma Plâni İkinci Beş Yıl (1968 - 1972) DPT. Ankara 1967, s. 3 - 4

Türkiye'de Plânlı Dönemde Kalkınma Plânları

1 — İkinci Planın temel gelişme hedefi, ekonomik ve sosyal yapıyı, hızlı bir gelişme temposuyla ikinci beş yıllık dönem sonrasında da devam edecek bir üretim gücüne erdirtmektir.

2 — Yılda % 7 nisptinde öngörülen hızla ekonominin gelişmesini ve devam ettirilmesini sağlayabilmek için köklü bir ekonomik ve sosyal yapı değiştirmesi hedef alınmıştır.

3 — Ekonominin genel yapısı tarımsal karakterden sanayi sektörünün hakim olduğu düzene gezerken tarımsal üretimin hava şartlarına aşırı bağlılığının azaltılması hedefi de büyük önem kazanmıştır.

4 — İkinci Beş Yıllık Plan toplumun hayat standardının yükseltilmesini, gelecek kuşakların refah seviyesinin arttırılmasını amaç olarak almıştır.

5 — Türk toplumunun uzun vadeli amacı ekonominin hedef olarak alınan kalkınma hızını dış yardımlara ve kredilere, mümkün olan en düşük sınır içinde başvurarak daha çok kendi kaynakları ile devam ettirebilir bir yapıya kavuşturulmasıdır.

Temel İlkeler ve Genel Ekonomi Politikası (31)

1 — Ekonomide statik ve dinamik etkinlik piyasa mekanizması yolu ile sağlanacaktır.

2 — Özel ve Kamu Kesiminin ekonomik faaliyetlerinde fırsat eşitliği sağlanacaktır.

3 — Devlet ekonomik hayatın düzenleyicisi olarak dolaylı yollarla istikrarı sağlayacak ve fiat mekanizmasının yetersizliklerini vergi, kredi, para ve dış ticaret politikası gibi araçlarla düzenleyecek, tekeldi güçlerin belirmesine engel olacak, tüketicinin ezilmesine müsaade etmeyecektir.

4 — Devlet alt yapı yatırımlarını yapacaktır.

5 — Uzun dönemde imalat sanayinin gelişmesi özel sektöre bırakılacaktır.

Kamu Kesimi için emredici olan planın karma ekonomi düzeni içinde fiat mekanizmasını, ekonomide statik ve dinamik etkinlik sağlayacak şekilde harekete geçirmesi çok güç olmuştur.

(31) A. Kılıçbay, Age., 440.

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planlarda tespit edilen hedeflere ulaşamaması; planın dayandığı istatistik verilerin yetersiz, kesintili ve yanlış olması, makro modelde metod hatalarının yapılması, bürokratik geleneğe uygun hareket edilmesi, alt yapı ve prodüktif yatırımlar arasında gelişme sürecinde bağlantı kurulamamış, planlarda tutarlılık sağlanamamış, ekonomik yapının değiştirilmesini sağlamak, plan hedefleri ve aletleri arasında bağlantı aramak sistemsiz biçimde yürütülmüştür (32).

Kalkınma Hızı :

İkinci Beş Yıllık Planda hedef alınan büyüme hızı yılda ortalama % 7 olarak tespit edilmiştir. Ancak bu, «Brüt Kalkınma Hızı»dır (33). Gerçekleşen büyüme hızı ise ilk dört yılda ortalama % 6,9 olmuştur.

Yıllar	Sabit fiatlarla (1965 yılına göre) Artış hızı (%)
1968	6,7
1969	6,3
1970	5,5
1971	9,2
1968 - 1971	6,9
1972 (program)	7,0

Kaynak : Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl (1973 - 1977) D.P.T. 1973 Ankara, s. 4

III — ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK PLAN (1973 - 1977)

1963 yılında başlamak üzere hazırlanan Kalkınma Planları 15 yılı kapsayan ve 5'er yıllık dönemler halinde Türk Ekonomisini planlı bir devreye sokmuştur. İlk iki plan 5'er yıllık devreleri tamamlamışlar, uzun dönemli planın sonuncu dilimi olan Üçüncü Beş Yıllık Plan ise 22 yılı kapsayan (1973 - 1995) bir plan niteliğinde olmuştur.

(32) Bkz. A. Kılıçbay; Türkiye'de Plânlama, Age., s. 421, «Y. Küçük, age., s. 255» Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânları.

(33) Brüt ve Net Kalkınma Hızı konusunda bkz. Vural Savaş : Türkiye Ekonomisi (Makro Analiz), B.İ.T.İ.A. yayını, İstanbul 1971, s. 10-12.

Türkiye'de Plânlı Dönemde Kalkınma Plânları

Zira Avrupa Ekonomik Topluluğuna ortak üye olarak katılmak için geçiş dönemi 22 yıl olarak tespit edilmiştir ve 1995 yılında Türkiye ekonomik yapısı İtalya'nın bugünkü yapısına ulaşmayı mümkün görmektedir.

Yeni Strateji (yani Uzun Dönemli Plan) 8 bölümden oluşmaktadır (34).

Birinci Bölümde, Türkiye'nin karşılaştığı temel sorunlar anlatılmaktadır. Bu sorunlar şunlardır :

- 1 — Hızlı nüfus artışı
- 2 — Yetersiz eğitim
- 3 — Yerleşme
- 4 — Gizli işsizlik, Sosyal güvenlik ve Gelir dağılımı
- 5 — İç tasarruf açığı ve Kredileme
- 6 — Üretim ve Teknoloji
- 7 — Dış ticaret
- 8 — Yavaş ve Masraflı Kamu Yönetimi
- 9 — AET Ortaklığı ve Kalkınma ile bağdaştırılması

İkinci Bölümde, kalkınma planlamasının Anayasal temelleri açıklanmakta ve Türk toplumunun belli gelişmişlik düzeyine ulaşma özlemi belirtilmektedir. Bu özlemin gerçekleştirilmesi için Anayasa'nın Devlet'e verdiği ödevler, bu ödevlerin sınırları ve ödevlerin yerine getirilmesinde izlenecek yöntem Anayasa maddelerine dayanılarak açıklanmaktadır.

Üçüncü Bölümde sorunları 1995'lerde büyük ölçüde çözümlenmek ve hedef alınan gelişmişlik düzeyini ve ekonomik yapı sağlamak için benimsenen amaçlar yer almaktadır. Ayrıca, bu bölümde amaçların öncelikleri ve birbirleriyle uyumları konularına da değinilmektedir.

Dördüncü Bölümde, yeni bir perspektif gereği ve bunun nedenleri anlatılmaktadır.

Beşinci Bölümde, uzun dönemli kalkınma hedefleri ve yeni kalkınma hızı kavramı belirlenmektedir.

Altıncı Bölümde, uzun dönemli amaçları ve hedefleri gerçekleştirmede yararlanılacak planlama araçları anlatmakta ve tanımlanmaktadır.

(34) Yeni Strateji ve Kalkınma Plânı Üçüncü Beş Yıl (1973 - 1977) D.P.T. 1973 Ankara, s. 974 ve devamı

Yedinci Bölümde, öngörülen kalkınma hızının ve biçiminin gerçekleştirilmesi için izlenecek politikaların temel ilkeleri yer almaktadır.

Sekizinci Bölümde, yeni perspektifin Üçüncü Beş Yıllık Plan Dönemine yansiyacak hedef, araç ve politikalarının yalnızca esasları verilmektedir.

Strateji, Ana Planın ancak bir yanıdır. Planın bütünü içinde bir parçadır. Çünkü bütün bir planda stratejiden başka hususlar da vardır. «Yeni Strateji» uzun dönemli bir plan değildir. Yeni Strateji, ekonomik sorunlar, kalkınma planının anayasal temellerini, ana hedefleri, kalkınma politikası ilkeleri ve daha başka hususlar kavramakta ve bu arada bazı stratejik kararlara da yer vermektedir. Ancak uzun dönemli taslağın ilk dilimi olan Üçüncü Beş Yıllık Plan ve Plan Modeli gerçek planlar olarak ele alınıp eleştirilebilir. Buna rağmen Yeni Strateji, getirdiği yeni sorunlar dolayısıyla Uzun Dönemli bir Plan olarak kabul edilip tahlil edilebilir. (35)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU EKONOMİSİ ALANINDAKİ GELİŞMELER

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının Temel Hedefleri ve Stratejisinde Kamu Ekonomisinin planlı dönemde harcamalar yönünden plan hedeflerinin üstünde gerçekleşmesi, buna karşılık kamu yatırımlarının plan hedefinin altında kaldığı gözönünde tutularak kamu yönetiminin, işleri gerekli nitelikte, hızda ve verimlilikte yürütemediği, kalkınmanın etkin bir aracı olamadığı belirtilmiştir.

Kamu cari harcamalarının bütçenin yarısından çoğunu kapsarken verimin arttırılamaması ve hatta düşmesi başka alanlarda kullanıldığı taktirde yüksek verim elde edilerek kalkınmaya katkıda bulunacak işgücü ve kaynakların kamu ekonomisi alanında israf edilmesi neticesini yaratmaktadır.

Kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliği ile planlama arasında dolaysız bir bağıntı vardır. Planlarda öngörülen hedeflerin, kaynak tahsislerinin gerçekleştirilebilmesi ve izlemin yapılabilmesi, kamu yönetiminin etkinliğine ve verimliliğine bağlıdır. Bu nedenle

(35) Ahmet Kılıçbay, Türkiye'de Plânlama, Age., s. 454

planlı dönemde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi hükümetlerin başlıca kaygısı olmuştur. (36)

Üçüncü plan dönemine girerken kamu yönetimi, Birinci ve İkinci planlarda öngörülen etkinlik ve verimlilik düzeyine çıkarılmamıştır. Bugünkü durumu ile özellikle Yeni Strateji'de saptanmış bulunan hız ve biçimde sanayileşerek kalkınma amacının ve yaklaşımda olan batı ile entegrasyonun gerektirdiği aşamanın gerisinde kalmıştır. (37)

İşte bu durumlar gözönünde bulundurularak Uzun Dönem Planlama'yı kapsayan yeni stratejide kalkınma politikaların ilkeleri saptanırken kamu kesimi yönetiminin ne olacağı, kamu hizmetlerinin uygulanma tarzı, kamu kesimi cari harcamalarının planlarda belirtilen bir oranı aşmaması ve hızlı sanayileşmenin gerektirdiği «gelişme cari harcamaları»nın yatırımların üretim süresine girmesini sağlayacak ölçüde tutulmasının gerçekleştirilmesi, verimlilik ve etkinliğin ön planda tutulması dikkate alınmıştır.

Uzun dönem kalkınmada, karma ekonomi düzeni prensip olarak benimsendiğinden kamu kesimi özel teşebbüse özendirici, destekleyici ve yöneltici ödevlerini üzerine alacaktır. Bu konuda yeni strateji de kamu kesimi ve özel teşebbüs başlığı altında sunulan ilkeler şöyledir.

Sanayileşmenin gereken hızda ve biçimde oluşması özel milli teşebbüsün gücünün bu strateji yönünde geliştirilmesi için Devlet, i) Özellikle büyük sermayeyi, yüksek ve ileri teknolojiyi gerektiren yeni, riskli ya da savunma ile ilgili sanayilerin geliştirilmesi teşebbüslerinde bulunacak, ii) Özel kesimin faaliyetlerini özendirici, destekleyici ve caydırıcı olarak «yöneltici» bir görev üstlenecektir. Özel kesimin faaliyetlerinin yöneltmesinde kararlılık, açıklık, genellik ve güvenlik ilkelerine uyulması ve özel teşebbüsün perspektif hedeflerin gerektirdiği alanlara yönelmesi, Anayasa'nın 40 ve 40 inci maddeleri ile Devlete verilen bir ödevdir (38).

(36) Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl. s. 915.

(37) Age., s. 916.

(38) Age., s. 998.

I — GENEL GELİŞMELER.

Memleketimizde Kamu kesimini oluşturan idare ve teşebbüsler; Genel bütçeli idareler, Katma bütçeli idareler, Kamu iktisadi teşebbüsleri ile Mahalli idarelerdir (39).

Bu kuruluşlar, yalnız kamusal mallar alanında değil, özel mallar alanında da faaliyet göstermektedir. İki grup faaliyet kuruluşları arasında kesin şekilde dağılmış olmamakla beraber, KİT'in genellikle özel mallar alanında diğer kuruluşların hem kamusal mallar ve hem de özel mallar alanlarında çalıştıklarını söyleyebiliriz. Fonksiyonel bütçe terimleri ile kamusal mallar, genel hizmetler başlığı altında genel yönetim, savunma, adalet ve iç güvenlik, sosyal hizmetler başlığı altında eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve benzerleri, özel mallar ise; ekonomik hizmetler başlığı altında tarım, ticaret ve sanayi, enerji ve tabii kaynaklar, ulaştırma, turizm vb. dir (40).

Kamu kesiminin söz konusu ikili fonksiyonu (kamusal mallar - özel mallar) kamu gelirlerini vergiler ve borçlanmalar yanında vergi dışı normal gelirler ile kamu faktör gelirlerinden ve sosyal fonlardan oluşturmaktadır. Kamu kesiminin yapısından doğan bu gelirler grubuna açıktan finansman (para basma) geliri de eklenince **Kamu kesimi finansman kaynakları** belirlenmiş olur (41).

Kamu kesimi için Planda öngörülen hedeflerin gerçekleştirilebilmesi, (çeşitli nedenlerle kamu harcamaları plan hedefinin üstünde gerçekleştiğinden) gerekli gelir olanaklarına ulaşılmasına bağlı olmaktadır.

Anayasamızın 41. maddesinde «herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması» devletin ödevi ve iktisadi ve sosyal hayatın buna göre teessüs edeceği esas olduğuna göre devlet, adalet ilkeleri ile bağdaşacak bu görevi kendi kurumlarının vazifelerini yapımlarıyla gerçekleştirmektedir. Mesela «Bürokratik Kurumların, belli gelir gruplarına değil, ekonominin tamamına hizmet eden ve ekonominin her bölgesine ve her sektörüne eşit hizmet götüren kurumlar olarak işlemlerini temin etmek sosyal sigorta ve

(39) Bu İdare ve Teşebbüslerin isimleri için bkz. 1972 Bütçe Gerekçesi Tablo : 1 - 1; 1 - 2; VIII - 2 - 3.

(40) Salih Şanver : Türkiye'de Kamu Gelirleri, Türkiye Ekonomisinin 50 Yılı Semineri, B.İ.T.İ.A. İstanbul 1973, s. 237.

(41) S. Şanver, Agk.,

güvenlik kurumları vasıtasıyla ferdin açlık korkusunu ortadan kaldırmak, her türlü kötü şartlar altında barınak ve yiyecek temini sağlamak (ferdin insiyatifini ve çalışma arzusunu yok etmeyecek kadar), özel sermayenin yetersiz kaldığı, dış tasarruf ve artan hasılat sağlayan dallarda prodüktif kurumlar vasıtasıyla ekonomiye katılmak devletin vazifelerini yerine getirmede rol alan kurumlar olmaktadır" (42).

Bundan sonra, genel gelişmeler başlığı altında, Planlı Dönemde, Kamu ekonomisinin gelir ve harcamaları tablo halinde, plan hedeflerine ne derecede uyulduğu, gelişmenin rakamlarla ifadesinin ne olduğu gösterilmeğe çalışılacaktır.

Kamu harcamalarının Tablo - 1 ve Tablo - II de gösterilen rakamlarla ifadesinde belirtilen artışta önemli olan «bu artışları karşılayacak kaynakların bulunmasında karşılaşılan problemlerdir. Çünkü, harcamalardaki her artışı onu karşılayacak yeni bir kaynağın bulunmasını ve dolayısıyla toplum üzerindeki kamu yükünün artmasını gerektirmektedir» (43).

Üçüncü Beş Yıllık Plan döneminde kamu kesiminin dengesi saptanırken; kamu harcamalarının yılda ortalama % 9,2, kamu gelirlerinde de % 10,6 oranında artması öngörülmüştür. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarından daha hızlı artması sonucunda ek finansman gereği 1972 yılında 5,6 milyar TL. dan 1977 yılında 3,3 milyar TL. sına düşmektedir. Bu olumlu gelişme, öngörülen gelir hedeflerinin gerçekleştirilmesi kamu cari harcamalarındaki artışların % 8,0 dolayında tutulması ve böylece kamu tasarruflarının yılda ortalama % 18,9 oranında arttırılmasıyla sağlanacaktır (44).

KAMU HARCAMALARININ DAĞILIŞI :

Kamu harcamalarının idari tasnifini yaptığımız zaman harcamalar :

- a) Cari harcamalar,
- b) Yatırım harcamaları,
- c) Sermaye teşkili ve Transfer harcamaları diye üçe ayrılır (45).

(42) Vural Savaş : Ekonomik Düzen, İstanbul 1970, s. 111.

(43) Halil Nadaroğlu : Türkiye'de Kamu Giderleri, Türkiye Ekonomisinin 50. Yılı Semineri, B.İ.T.İ.A. İstanbul 1973, s. 231.

(44) Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl, s. 180.

(45) Çeşitli tasnifler için bkz. Halil Nadaroğlu, Agk., s. 226 ve Selahattin Tuncer : Kamu Maliyesi, İstanbul 1971, s. 77.

TABLO — I —

KAMU HARCAMALARI/KAMU GELİRLERİ

1963-967

PLAN HEDEFLERİ 1962 1963 1964 1965 1966 1967 Toplam

PLAN HEDEFLERİ	1962	1963	1964	1965	1966	1967	Toplam
Toplam Harcamaları	13.301	16.129	17.740	19578	22828	25.830	102.105
Toplam Gelir	"	"	"	"	"	"	"
Ek Finansman Gereği							
Gerçekleşme							
Toplam Harcamalar	11.765	14.628	16.168	17935	21144	24029	93904
Toplam Gelir	11.711	14.709	15.587	17073	20628	24225	92.222
Ek Finansman gereği							
Gerçekleşme vizesi							
Toplam Harcamalar	88,5	90,7	91,1	91,6	92,6	93,0	92,0
Toplam Gelir	88,0	91,2	87,9	87,2	90,4	93,8	90,3
Ek Finansman Gereği							

Toplam Harcamalar : Birinci Plânda Cari ve Transfer harcamaları, Yatırım harcamaları, İkinci Plânda Cari, Yatırım, Transfer harcamaları toplamından ibarettir.

Toplam Gelir : Kamu Vergi geliri, Diğer kamu gelirleri (Genel bütçenin «vergi dışı normal gelirler toplamı» ile Özel fonlarını ve Katma Bütçenin vergi gelirleri ile proje kredisi hasılatı dışında

⇒

Birinci grup, Devletin normal fonksiyonunu yerine getirirken yaptığı harcamalardır ve tüketim harcamaları şeklindedir. Üçüncü grupta yer alanlar milli gelirin adil tarzda yeniden dağılımını hedef alır ve gelir seviyesi düşük olan grupların hayat standartlarını artırma gayesini güder. Bu tasnifte esas üzerinde durulması gereken ikinci grup harcamalardır. Zira kamu ekonomisinin iktisadi kalkınmada oynadığı rolü gösterirler.

Kamu kesiminin plânlı dönemde harcama hedefleri ve gerçekleşmesi Tablo : III de gösterilmiştir.

Kamu Ekonomisi Alanındaki Gelişmeler

Cari fiatlarla
(milyon T.L)

1971 fiatları ile
(milyon T.L)

1968 - 1971											Yıllık ortalama artış %
1968	1969	1970	1971	Toplam	1972	1973	1974	1975	1976	1977	
29198	33395	40504	53324	156421	60351	66818	72835	79289	86226	93725	9.2
"	"	"	"	"	54748	61700	66109	74780	82147	90470	10.6
690	968	1589	3100	6347	5603	5118	4726	4509	4079	3255	
28331	32200	40523	53790	154844							
27066	30246	40683	47458	145453							
514	610	600	800	2524							
97.0	96.4	100.0	100.9	99.0							
92.7	90.6	100.4	89.0	93.0							
74.5	63.0	37.7	25.8	39.8							

kalan diğer gelirleri toplamını kapsamaktadır.) Tasarruf bonoları, KİT fonları, Mahalli idare gelirleri, Karşılık paralar ve proje kredileri, Kaynağı belirtilmeyen fonlardan meydana gelmektedir.
Kaynak: Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl, Tablo : 34 - 35 - 36 - 37 - 38 - 39 dan faydalanılarak tanzim edilmiştir.

KAMU GELİRLERİNİN DAĞILIŞI :

Mali literatür incelendiğinde önce kamu giderleri ve bütçesinin, ondan sonra da kamu gelirlerinin tetkik edildiği görülmektedir. Biz de önce kamu harcamalarını etüdümüzde öne aldık. Kamu gelirlerinin dağılışı kısmında, planlı dönemde kamu gelirlerinin teşekkülünü inceleyeceğiz.

Her yıl bir önceki yıldan daha büyük ölçüde, yeni teşkilatlar kurulması veya eski kuruluşları daha fazla mali imkânlarla kavuşturulması gaye ve sebepleriyle, artan bütçelerdeki kamu giderlerini karşılama gayreti kamu harcamalarına paralel olarak kamu gelirlerinde de büyük artışlara yol açmıştır.

(%)

TABLO : II

YILDAN YILA ARTIŞ HIZLARI

PLAN HEDEFLERİ	1962	1963	1964	1965	1966	Yıllık artışlar 5 yıl					Yıllık artışlar 4 yıl					Yıllık artışlar 5 yıl			
						1967	ortalaması	1968	1969	1970	1971	ortalaması	1972	1973	1974	1975	1976	1977	ortalaması
Cari harcamalar		13.0	4.6	5.6	10.5	9.5	8.6												8.0
Yatırım harcamaları		13.7	13.7	7.5	9.8	7.6	10.6												13.2
Transfer harcamaları																			2.9
Toplam Kamu Harc.		13.3	8.3	6.4	10.2	8.7	9.4												
GERÇEKLEŞME YÜZ.																			
Cari Harcamalar	99.5	100.4	103.3	103.5	99.5	99.2	101.0	90.8	97.6	90.8	104.6	94.6							
Yatırım Harcamaları	71.2	75.6	73.9	74.8	82.9	84.2	79.0	98.0	96.8	89.4	75.2	87.6							
Transfer Harcamaları								114.9	125.3	159.0	157.5	143.7							

Kaynak : Birinci Plan «Plan Hedefleri» için : Kenan Bulutoğlu : Kalkınma Planımız ve Finansmanı, İ.Ü.İ.F. Mal. Ens. Konf. 8. seri, İst. 1964 S. 142, «Gerçekleşme Yüzdeleri» için bkz. Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl, Tablo: 34-37

KAMU KESİMİ HARCAMALARI

Cari fiatlarla
(milyon T.L.)1971 fiyatları ile
(milyon T.L.)

Plan Hedefleri	1963-1967 Toplamı							1968-1971 Toplamı											
	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977			
Cari ve transfer harc.	8 119	9 838	10 399	11 454	13 357	15 142	60 190	13 680	15 609	18 531	23 562	71 382	29 100	31 300	33 700	36 400	39 400	42 700	
Yatırım Harcamaları	5 182	6 291	7 341	8 124	9 471	10 688	41 915	11 380	13 189	16 149	21 547	62 265	21 300	25 680	28 840	32 280	35 900	39 560	
Transfer Harcamaları												22 774	9 951	9 838	10 295	10 609	10 926	11 465	
Gerçekleşme Cari ve transfer harc.	8 076	9 874	10 741	11 855	13 289	15 025	60 784	12 422	13 678	16 820	24 645	67 565							
Yatırım Harcamaları	3 689	4 754	5 427	6 080	7 855	9 004	33 120	11 156	12 763	14 442	16 203	54 564							
Transfer Harcamaları								4 753	5 759	9 261	12 942	32 715							
Gerçekleşme Yüzdesi																			
Cari ve transfer harc.	99.5	100.4	103.3	103.5	99.5	99.2	101.0	90.8	87.6	90.8	104.6	94.6							
Yatırım Harcamaları	71.2	75.6	73.9	74.8	82.9	84.2	79.0	98.0	96.8	89.4	75.2	87.6							
Transfer Harcamaları								114.9	125.3	159.0	157.5	143.7							

KAYNAK : Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl, Tablo: 34 - 37 - 112.

Not : Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı kapsayan dönemde (1963-1967) harcamalar ikili tasnif olarak yer almış, 1964 bütçesinde üçlü tasnife yer verildikten ve bazı sakıncaların bertaraf edilmesine çalışıldıktan sonra İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda harcamalar üçlü tasnife göre tertip edilmiştir. Yukarıdaki tabloyu tanzim ederken «Cari ve transfer harcamaları» yazmamızın nedeni bahsettiğimiz sebeptendir.

(Cari fiyatlarla, milyon TL.)

TABLO IV

		1962	1963	1964	1965	1966	1967	1963-1967 Toplam	1963-67 % leri ortalama	1968	1969	1970	1971	1968-1971 Toplam	1968-1971 % ortalama							Yıllık ortalama % artış		
		1972	1973	1974	1975	1976	1977																	
Kamu Vergi Geliri	Hedef	7854	7662	11234	12495	14329	16287	64107		18162	20932	25017	32088	96199		vergi dışı	40338	44455	19030	54950	61737	69553	11.4	
	Gerçek	7025	6538	9417	10427	12588	15029	55999	87.4	16439	19400	23083	31440	90372	83.9									
Diğer Kamu Gelirleri (x)	Hedef	949	1063	1145	1236	1372	1514	6330		1494	1573	1853	2170	7090		Vergi dışı Normal gelir- ler	2487	2500	2624	2882	3220	3510	7.2	
	Gerçek	822	1144	1119	1130	1186	1814	6193	97.8	2240	2147	5313	5606	15306	215.9									
Tasarruf Bonoları	Hedef	510	575	634	696	789	891	3587		920	1089	1324	1705	5038		Faktör ge- lirleri	7029	10303	12914	14823	16188	18170	20.9	
	Gerçek	404	475	543	637	770	910	3335	93.0	625	731	882	1185	3423	67.9									
KİT Fonları	Hedef	561	727	1068	1156	1311	1566	5827		5748	6413	8074	11316	31551		Sosyal fonlar	1142	942	851	85	678	1063		
	Gerçek	518	887	1000	1146	1943	2397	7273	124.0	5452	6295	5288	4131	20166	63.9									
Mahalli İdare Gelirleri	Hedef	1367	1562	1713	1888	2137	2392	9692								Dış Borçlanma	3751	3500	2590	2030	1680	1400	22.0	
	Gerçek	1270	1355	1588	1632	1809	2144	8528	88.0															
Karşılık Paralar ve Proje Kredileri	Hedef	2060	1529	1746	1590	1809	1769	8443		2196	2420	2847	2045	10196										
	Gerçek	1254	2106	1490	1479	1477	1408	7960	94.3	1796	2063	5507	4290	13682	134.0									
Kaynağı Belirtilmeyen Fonlar	Hedef	—	911	200	515	1061	1412	4119		600	968	1589	3100	6347										
	Gerçek	118	204	430	622	855	823	2934	71.2	514	610	600	800	2524	39.8									

(*) Genel Bütçenin «Vergi Dışı normal gelirler toplamı ile Özel fonlar» ını ve Katma Bütçenin vergi gelirleri ile proje kredisi hasılatı dışında kalan diğer gelirleri toplamını kapsamaktadır.
KAYNAK: Strateji ve Üçüncü Beş Yıl Kalkınma Plânı, Tablo: 35-36-38-39-108 den faydalanılarak düzenlenmiştir.

Not: İkinci plânda; Diğer kamu gelirleri yerine vergi dışı gelirler, KİT fonları yerine öz kaynak ve fonlar, karşılık paralar ve proje kredileri yerine sadece karşılık paralar, (Mahalli İdare Gelirleri Yok), Kaynağı belirtilmeyen fonlar yerine ek finansman gereği tabloda gözönünde tutulacaktır.

Kamu Ekonomisi Alanındaki Gelişmeler

Tablo : IV Memleketimizde planlı dönemde kamu gelirlerine ait plan hedefi, gerçekleşme rakkamları ve gerçekleşme yüzdeleri kamu gelirlerindeki gelişmeleri gösterecek şekilde yapılmıştır.

Tablo : IV'den de görüleceği üzere kamu gelirleri içinde, planlı dönemde, hem tasarlanan hem de gerçekleşen, hacim itibariyle, gelir kalemi vergiler olmaktadır.

Vergi gelirlerindeki bu gelişme; Reformlarla beraber yeni vergiler konulması veya vergi nispetlerinin artırılması sonucu olmuştur. Meselâ 1970 Temmuzunda çıkan «Finansman Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu ile getirilen vergi tedbirlerini bir arada ele alırsak, güdülen temel amacın mali olduğunu görürüz; çünkü bu kanunlar ya vergilendirilebilme imkânlarının yeterince kullanılmayan servet unsurlarını, faaliyet kollarını ve tüketim mallarını daha etkin bir şekilde vergilendirmiş (gayrimenkuller, gayrimenkul üzerinde spekülasyon, taşıtlar, lüks tüketimi mal ve hizmetleri gibi) veya vergilendirildiği ve hatta yüksek oranlarda vergi ödediği halde kullanımı yaygın ve talep elastikiyeti düşük bazı mal ve hizmetlere yönelmiştir, (akaryakıt, banka ve sigorta muameleleri gibi). Damga resimleri, harçlar ve kıymetli kağıtlar kanunlarında yapılan değişiklikler de bu gruba dahildir, çünkü kullanımı yaygın ve ikamesi mümkün olmayan bazı kamu hizmetleri için ödenen bedeller artırılmıştır (46)».

Birinci Beş Yıllık dönemin sonu olan 1967 yılında tahakkuk eden ve tahsilatı yapılan vergilerin durumu şöyledir :

	(milyon T.L.)	
	Tahakkuk	Tahsilat
Vasıtasız vergiler	5.776	5.077
İthalde alınan vasıtalı V.	4.002	4.002
Dahilde alınan vasıtalı V.	6.463	5.816
Vergi Gelirleri	16.241	14.898

Kaynak : İlhan Özer, Devlet Gelirlerinde Gelişmeler, İ.Ü.İ.F. Mal. Ens. Konf. 20. seri, No : 47, İstanbul 1970, s. 93

İkinci Beş Yıllık Plan sonu olan 1972 yılında ve 1973 yılının Mart - Mayıs aylarında vergilerden elde edilen gelir durumu aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

(46) Sevim Görgün : Türkiye'de Yeni Vergi Tedbirlerinin Ekonomik Etkileri, Eko. ve Sos. Et. Konf. Türk V. S. nin Ekonomik Gelişme Üzerindeki Etkileri, İstanbul 1970, s. 189.

Ass. Nihat EDİZDOĞAN

TABLO : V

(Milyon TL.)

	Mali Yıl		Mart - Nisan		
	1971	1972(*)	1972	1973	%
Vasitasız vergiler	12 679	15 139	3 020	5 002	65.6
Vasıtalı vergiler	18 745	23 837	3 204	3 764	17.5
Toplam Vergi gelirleri	31 424	38 976	6 224	8 766	40.8

	Mart - Mayıs			Mart		
	1972	1973	%	1972(*)	1973(*)	%(*)
Vasitasız vergiler	4 325	7 012	62.1	1 354	2 023	49.4
Vasıtalı vergiler	4 792	6 283	31.1	1 540	1 797	16.7
Toplam vergi gelirleri	9 117	13 295	45.7	2 894	3 820	32.0

(*) Geçici rakamlar

Kaynak : Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğü : Aylık Ekonomik Göstergeler, Nisan, Mayıs/1973, s. 26 - 27 den faydalanılmıştır.

II — BÜTÇENİN YAPISINDAKİ DEĞİŞMELER.

Türkiye'de uygulamasına ilk olarak, 1968 yılında başlanmasına rağmen maliyetlendirme ve program analizlerinin de tamamlanmasıyla Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ilk dilimini kapsayan 1973 yılı bütçe çalışmalarında «Program Bütçe» klasik bütçe yerine geçmiştir. Böylece eski bütçe tamamen kalkarak program bütçedeki ödemeler esas alınmıştır.

1973 bütçesinin program bütçe sistemi ile hazırlanmasındaki temel düşünce, kaynak kullanımında etkinlik sağlanabilme ve klasik bütçede meydana gelen israfların azaltılabilmesi, üst kademe yöneticilere ve Meclislere inceleme ve karar vermek için daha anlamlı ve ayrıntılı bilgiler sağlaması, yatırım hizmetleri için ayrılan ödemelerin proje bazında tasnifi suretiyle plan uygulamasının izlenmesini kolaylaştırmasıdır. Bunun için yapılan çalışmalarda gaye; hizmet ve maliyet arasında açık bir ilişki kurmak, hizmetlerin sınıflandırılması ve ödeneklerin de bu sınıflandırmaya (47) göre verilmesini sağlamaktır. Bu arada Fayda - Maliyet analizi, maliyet - etkinlik analizi, sistem analizi, yöneylem araştırması ve yöneylem analizi gibi bütçe teknikleri, ölçülebilir anlamlı nihai hasılaya yönelik hizmet programlarının tertib edilmesini gerekli kılar.

1973 bütçesi için umulan yararların gerçekleşip gerçekleşmediğini zaman gösterecektir.

TABLE: VI KONSOLİDE BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN YILLAR İTİBARIYLA EKONOMİK DAĞILIMI VE GELİŞİMİ

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973 (4)	
								Bütçe Tahm.	Prog. Hedefi
Cari harcamalar (*)	9 112	10 330	11 376	12 407	14 997	20 022	26 397	29 728	30 800
Nisbi önemi (**)	51.6	52.2	50.4	46.5	50.2	52.0	47.2	48.0	
Artış Oranı (***)	13.5	13.3	10.5	9.3	20.8	33.5	31.8	12.7(2)	
Yatırım harcamaları	4.863	5.251	6.176	6.930	6.991	7.916	9.455	12.100	12.100
Nisbi önemi	27.5	26.5	27.5	26.0	23.4	20.6	16.9	19.5	
Artış oranı	21.2	8.0	17.6	12.4	7.4	13.2	19.4	28,0(2)	
Transfer harcamalar	3.685	4.205	5.029	7.323	7.906	10.534	20.116	17.950	17.950
Nisbi önemi	20.9	21.3	22.3	27.5	26.4	27.4	35.9	29.0	
Artış Oranı	16.9	14.1	19.6	45.7	7.9	33.2	90.9	— 10.8	
Artış Oranı Toplamı	16.4	12.0	14.1	18.1	12.1	28.6	45.5	10.7(3)	
Toplam Harcama	17.600	19.786	22.581	26.660	28.894	38.472	55.968	2189 61.967	60.850

4.000

51.968

- (1) 1972 yılı ödeneklerinin dağılımında, 1972 yılı bütçesinde Devlet Yatırım Bankası nezdinde kurulan fon (ki 4 milyar T.L. dir), transfer harcamalarına dahil edilmiştir.
- (2) 1973 Bütçe tahmininde; cari ve yatırım harcamaları nisbi önemlerinde «Savunma Özel Yatırımları ve giderleri için teklif edilen ödenek» hariç tutulmuştur.
- (3) Artış oranı toplamında yukarıdaki adı geçen ödenek dahildir.
- (4) 1973 bütçe tahminlerinde görülen 2,189 milyon T.L «Savunma ve Özel Yatırımları ve Giderleridir» Program tahminlerinde bu ödenek öngörülmemiştir.

KAYNAK : Bütçe Gerekçesi 1973, Tablo v-1 ve v-2 den faydalanılarak tanzim edilmiştir.

(*) Harcamalar (Milyon T.L. olarak)
 (**) Nisbi önemler (% ifadesiyle)
 (***) Artış oranı (cari fiatlarla % olarak)

Biz bu başlık altında planlı dönemde Kamu Maliyesinin Konsolide (konsolide bütçede yer alan ödemelerin yıllar itibariyle gelişme durumlarında ele alarak) karşılaştıracamız.

Tablo : VI incelendiği zaman çıkan sonuçlar şunlar olmaktadır:

1 — İkinci plan dönemini kapsayan 1967 - 1972 yıllarında konsolide bütçedeki cari harcamaların oranı % 46.5 - % 52.2 arasında değişmektedir. Bu oranın 1971'de % 52'ye ulaşması 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun mali hükümlerinin yürürlüğe girmesindedir. Cari harcama yıllık artış oranlarında 1970 - 1971 yılları arasındaki % 20,8 - % 33,5 arasındaki fark da bunu açıkça göstermektedir.

2 — Planlı dönemde yatırım harcamalarının cari fiatlarla konsolide bütçe harcamaları içerisinde mutlak olarak artış göstermesine rağmen nispi payı devamlı düşme göstererek, 1966 yılında % 27,5 iken 1972 de % 16,9 olmuştur. 1973 yılı bütçe tahmini ise % 19,5 dur.

Devlet Memurları Kanununun uygulanmasına kadar yatırım harcamaları içinde yer alan teknik personel ücretlerinin Devlet Memurları Kanununun uygulanmaya başlaması ile cari harcamalar içinde alınmış olması, yatırımların toplam konsolide bütçe harcamaları içindeki payını azaltıcı yönde etkilemiştir (48).

3 — Transfer harcamalarının ödenekleri içindeki payı devamlı bir artış göstererek 1972 de % 35,9 a ulaşmıştır. Fakat 1973 bütçe tahmini ve program hedefinde hem mutlak hemde nispi olarak 1972'ye göre bir azalış olduğu görülmektedir.

Acaba cari fiatlarla incelenen bu mutlak ve nispi artışlar (zira rakamlar fiat hareketlerini de yansıttığından yüksek olmaktadır) ye-

(47) Program bütçede sınıflandırma, Klâsik bütçeden ayrılarak; fonksiyon, program, alt program, faaliyet (yatırımlarda proje) şeklindedir. Yani burada ödenek tahsisinde satın alınan nesnelerin yerine yapılan hizmetin kendisi sınıflandırılır. Her kuruluş ayrı bir hizmetler demetini yürüttüğünden, ayrı birer sınıflandırma bünyesini teşkil ederler.

Program Bütçe hakkında bkz. Orhan Arıkan, Türkiye İçin Program Bütçe Modeli, A.İ.T.İ.A. Konf. 2, Ankara 1971, s. 104, «1972 Mali Yılı Bütçe Çağırısı ve Program Bütçe Hazırlama Rehberi, Mal. Bak. Ankara 1971» «Kenan Bulutoğlu; Kamu Ekonomisine Giriş, İst. 1971», «Jesse Burkhead; Government Budgeting, 6 th Ed. 1965» «David Novick; Program Budgeting; Second Ed. 1967.»

(48) Yeni Strateji ve Kalkınma Plânı Üçüncü Beş Yıl, s. 47 dipnot.

TABLO : VII

Mali Yıl

Konsolide bütçe harc.	1971	1972 (*)	Mart			Mart - Nisan			Mart - Mayıs		
			1972	1973	%	1972	1973	%	1972	1973	%
Cari harcamalar	22 105	24 044									
Yatırım harcamaları	8 099	7 659									
Sermaye Teşkili ve Transfer harcamaları	16 992	18 512									
Toplam Konsolide Harc.	47 196	50 215	3 223	3 374	+4.7	7 061	6 976	-1.2	11 344	10 501	-7.4
Bütçe dengesi	-6 299	+1 317	+245	+ 1 210		+446	+2 879		-394	+4 099	

(*) Geçici rakamlar.

KAYNAK: Maliye Bakanlığı Aylık Ekonomik Göstergeler, Nisan,Mayıs/1973 s. 26 -27.

rine sabit fiatlarla konsolide bütçede yer alan cari, yatırım ve transfer harcamaları inceleyeydi yıllık artışların durumu ne olurdu.

1966 - 1972 döneminde sabit fiatlarla konsolide bütçe cari hizmet ödeneklerinde kümülatif olarak yılda ortalama % 6,1; yatırım ödeneklerinde % 1,6; transfer ödeneklerinde ise % 16,2 oranlarında artış kaydedildiği görülmektedir. Rakamlar, 1966 - 1972 döneminde yatırım ödeneklerinde bir gelişme olmadığını ifade etmektedir (49).

1971 - 1972 mali yılı konsolide bütçe harcamaları karşılaştırması, ve 1972 - 1973 Mart, Mart - Nisan, Mart - Mayıs ayları konsolide bütçe rakamalarını göstermesi bakımından (son durumu aksettirdiği için) Tablo — VII — tertib edilmiştir.

III — KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Genel olarak Kamu teşebbüsü şu şekilde tanımlanmıştır : «Devletin millet adına ticari veya sınai bir işletmenin mülkiyetini veya yönetimini devrettiği tüzel kişiliği ve mali özerkliği bulunan bir teşkilattir. Kamu teşebbüsü, idaresi ve üzerindeki tasarruf yetkileri kamu mallarınıninkinden farklı olan ve bir patrimuana sahip bulunan ekonomik bir ünedir».

Türkiye'de KİT. deyiminden 468 sayılı kanuna göre denetlenen kuruluşlar anlaşılmaktadır. Ancak bu kanuna tâbi olmadığı halde KİT. niteliğinde çok sayıda kuruluş bulunduğu gibi (Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları, Tekel Fabrikaları, Orman İşletmeleri, Devlet Üretim Çiftlikleri, Mahalli İdarelerin İşletmeleri v.b) gerçek bir iktisadi faaliyetleri olmadığı halde KİT. sayılan kuruluşlar da (Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu, Milli produktivite Merkezi, İş ve İşçi Bulma Kurumu, O.D.T.Ü, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, Elektrik İşleri Étüd İdaresi v.b.) mevcuttur. (50)

Kamu İktisadi Teşebbüsleri genel olarak;

a) İktisadi Devlet Teşebbüsleri (asıl amaçları kârlı ve verimli çalışmak, tali amaçları kamu hizmeti gören kuruluşlar). Sermayesinin yarısından fazlasını Devlete (genel ve katma bütçelere), bir veya

(49) Öztin Akgüç: 1973 Yılı Bütçesi, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, İstanbul 1973, sayı: 3, s. 17 ve bkz. Tablo V

(50) Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1971 Yılı Genel Raporu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara 1973, s. 1

Kamu Ekonomisi Alanındaki Gelişmeler

birden fazla İDT'ne ve İDT ile birlikte Devlete ait olup 440 sayılı kanuna tabidirler.

b) Diğer Kamu İktisadi Teşebbüsleri (asıl amaçları kamu hizmeti görmek, tali, amaçları verimli çalışmak olan teşebbüslerdir) diye ikiye ayrılabilir.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin milli ekonomimiz içindeki yeri çok önemlidir. Türkiye kalkınmasında, mal ve hizmet üretimi bakımından büyük ağırlık taşıyan bu teşebbüslerden kalkınma programlarının gerçekleştirilmesinde birer vasıta olarak yararlanılmakta ve çalışmalarından vazgeçilememektedir. Genellikle sanayi alanında özel sektör çalışmalarına öncülük eden ve yardımcı olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri yurt ekonomisinde önemli bir yer tutmakta hemen her alanda faaliyet göstermektedir (51).

Türkiye'nin sanayileşerek kalkınmasında etkili bir araç olarak kullanıla gelen KİT. Birinci ve İkinci Plan dönemlerinde de kendilerinden beklenen öncülük görevini yerine getirme çabasını sürdürmüşlerdir. Verimlilik konusunda ciddi sorunları olmasına ve yeniden düzenlenmeleri gerekmesine rağmen, KİT.'in özellikle üretim, istihdam ileri teknoloji kullanma ve fiat istikrarını koruma konularındaki olumlu katkıları yanında, giderek sanayi toplumu olması amaçlanan Türkiye'de işgücüne beceri kazandırma yolunda da yararlı hizmetleri olmaktadır. (52)

Memleketimizde kurulan KİT'ni belli başlı 6 çalışma sahasına göre incelemek mümkündür. (53).

- 1 — Sanayi alanında
- 2 — Madencilik alanında
- 3 — Bankacılık ve diğer kredi müesseseleri
- 4 — Petrol alanında
- 5 — Ulaştırma sahasında
- 6 — Alım ve satım alanlarında

(51) Kaya Erdem: Devlet Bütçesi Yönünden Kamu İktisadi Teşebbüsleri, A.İ.T.İ.A. Konf. 2, Ankara 1971, s. 169-170

(52) Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yılı, s. 48

(53) KİT'in çalışma sahaslarına göre isimleri, adedleri, 1968 yılı sonu itibariyle bilanço özetleri ve finansman kaynakları hakkında bkz. Kaya Erdem, Agk.,

Türkiye'de 1971 yılında mevcudu 95 olan KİT.'lerinin içinde; İktisadi Devlet Teşebbüsleri 27, diğer Kamu İktisadi Teşebbüsleri ise 68 tanedir.

Bugün Türk Ekonomisinde İ.D.T. lerinin önemli bir yeri vardır. Bu teşebbüsler yurdumuzdaki pamuklu dokumanın % 33 ünü, ham petrolün % 37 sini, Demir cevherinin % 48 ini, Çimentonun % 53 ünü şekerin % 68 ini, bakır ve taşkömürünün % 100 ünü, kimyevi gübrenin % 41 ini, enerji ve liyitin % 44 ünü, kâğıt ve kartonun % 91 ini üretmektedir. (54)

Yatırımlar Bakımından :

KİT.'in 1968 - 1871 yıllarına ait sabit sermaye yatırımları, cari ve 1971 fiatlarıyla, program ve gerçekleşme rakamları ve % leri, diğer kamu ve özel kesim yatırımları ile birlikte aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. (Tablo : VIII)

Plan hedeflerine göre, Türkiye yatırımlarının Birinci Plan döneminde % 59,9'unun ve İkinci Plan döneminde % 52,6 sının kamu kesimi tarafından yapılacağı öngörülmüştür. Uygulamada ise, yatırımların Birinci Plan döneminde % 52,4 ü ve İkinci Plan döneminde % 53,1'i kamu kesimi tarafından gerçekleştirilmiştir.

Özellikle gelişmekte olan öteki ülkelerde olduğu gibi, Türkiye' de de sanayileşmeye önderlik eden KİT'in yatırımları devamlı artış göstermiş ve toplam yatırımları içindeki payı planın başlangıcı olan 1963 yılında % 13,3 iken, 1971 yılında % 21,6 ya yükselmiştir. Bu nispetin 1972 yılında ise % 25 olacağı tahmin edilmektedir.

(19688 - 1977) yıllarına ait KİT yatırımlarının sektörler itibariyle program ve gerçekleşme rakamları, kamu kesimi ve toplam yatırımlardaki payı Tablo — VIII — IX ve X daki gibidir.

Finansman Bakımından.

KİT yatırımlarının, yaklaşık olarak, 1968'de % 70'i, 1969'da % 50'si 1970'de % 55'i ve 1971 yılında % 25'i kendi öz kaynakları ile karşılanmış; geri kalan kısmı ise, genel bütçe transferleriyle Devlet Yatırım Bankası ve dış proje kredileriyle finanse edilmiştir. (55) 1973

(54) Ali Keremli: İktisadi Devlet Teşekküllerinin Reformu, İşveren Dergisi, Ankara 1972, sayı: 6, s. 11.

(55) KİT 1971 Yılı Genel Raporu, s. 117

TABLO: VIII

SEKTÖRLER	1968		1969		1970		1971		
	Program	Gerçekleşme	Program	Gerçekleşme	Program	Gerçekleşme	Program	Gerçekleşme	
	Milyon TL	Milyon TL	Milyon TL	Milyon TL	Milyon TL	Milyon TL	Milyon TL	Milyon TL	%
Madencilik	694	602	828	392	1676	1676	2079	1980	28,5
İmalat	1335	1352	1584	1656	1673	1548	2702	2253	32,5
Enerji	417	450	782	761	1329	1330	1150	1049	15,1
Ulaştırma ve Haberleşme	781	787	758	728	1235	1054	1450	1498	21,6
Diğerleri	212	205	274	229	179	132	232	163	2,3
TOPLAM	3439	3396	4204	4266	6092	5740	7613	6943	100,0

Kaynak : KİT 1971 Yılı Genel Raporu, s. 117

(1963 - 1971) DÖNEMİ KİT YATIRIMLARININ CARİ VE 1971 FİATLARI İLE PROGRAM, GERÇEKLEŞME MİKTARLARI, KAMU KESİMİ VE TOPLAM YATIRIMLARDAKİ PAYI

900

TABLO IX

KESİMLER	1963		1968				1969				1970				1971		
	Cari		Cari		1971 fiatları ile		Cari		1971 fiatları ile		Cari		1971 fiatları ile		Cari		
	Gerçekleşen Milyon TL.	%	Program Milyon TL.	Gerçekleşen Milyon TL.	Milyon TL.	%	Program Milyon TL.	Gerçekleşen Milyon TL.	Milyon TL.	%	Program Milyon TL.	Gerçekleşen Milyon TL.	Milyon TL.	%	Program Milyon TL.	Gerçekleşen Milyon TL.	%
Kamu Kesimi																	
1 - KİT	1.3	13.3	3439	3396	4471	16.8	4 204	4 266	5 351	18.1	6 092	5 740	6 582	21.0	7 613	6 943	21.6
2 - Öteki Kamu Kesimi	3.5	35.7	7624	7760	10 216	38.3	8 279	8 497	10 659	36.0	8 760	8 702	9 979	31.8	10 499	9 260	28.8
TOPLAM			11 063	11 156	14 687	55.1	12 483	12 763	16 010	54.1	14 852	14 442	16 561	52.8	18 112	16 203	50.4
Özel Kesim	5.0	51	9 097	9 100	11 979	44.9	11 124	10 845	13 604	45.9	13 455	12 900	14 793	49.2	15 595	16 000	49.6
Genel Toplam	9.8		20 160	20 256	26 666	100.0	23 607	23 608	29 614	100.0	28 307	27 342	31 354	100.0	33 707	32 203	100.0
1971 fiatları ile	16.7																

Ass. Nihat EDİZDOĞAN

KAYNAK : KİT 1971 Yılı Genel Raporu, s. 27 ve 28 deki tablolar.

TABLO - X -

**ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK PLANDA KİT YATIRIMLARI
(1972 - 1977)**

	1971 fiatları ile (milyon T.L.)					
	1972	1973	1974	1975	1976	1977
KİT Yatırımları	11 059	13 870	15 760	17 400	18 700	19 790
Kamu Kesimi Toplam	21 300	25 680	28 840	32 280	35 900	39 560

KAYNAK : Salih ŞANVER : Türkiye'de Devlet Gelirleri, A.g.e., s. 263 Ek. 11'den.

Kamu Ekonomisi Alanındaki Gelişmeler

Bütçe Gerekçesinde, KİT'in 13,7 milyar liralık finansmanı; 6 milyar bütçeden, 3,6 proje kredilerinden, 1,1 Sosyal Sigorta Kurumlarından, 0,2 Emekli Sandığından, 2,8 Devlet Yatırım Bankasından karşılanmaktadır (56).

KİT'in öz kaynaklarının her yıl artmasına rağmen, yatırımlarının finansmanında kullandığı öz kaynak paylarının gittikçe azalması, bunların yaptıkları yatırımların büyük tutarda artmasına karşılık, özellikle ödenmiş sermayelerinin yeterli olmaması (örneğin, 1971 yılında sermayelerinin ancak % 40'ı ödenmiştir), mal ve hizmet fiyatlarını gerektiği ölçüde yükseltmemeleri, kalifiye personel eksikliği vb. sebeplerle bunların yeter derecede verimli çalışarak daha fazla kaynak yaratamamalarından ileri gelmektedir (57).

SONUÇ :

İktisadi Kalkınma, esasında fedakârlık etmenin neticesidir. Önce kemerleri sıkarak tasarruf etmek sonra bu tasarrufları yatırım şekline dönüştürmek gerekir. Bunun içinde devleti meydana getiren fertlerin bu bilince inanmaları lâzımdır.

Çoğu zaman sosyal adalet meselelerinde, kalkınma lehine ihmal-ler meydana gelir. Hatta çalışmalar bile olur. (58) Fakat Türkiye'de iktisadi kalkınmanın, sosyal güvenlik tedbirleri ve sosyal adalet prensipleri ile bir arada yürütülmesine çalışılmaktadır. (59).

Yukarıda bahsedilen kalkınmanın memleketimizde karma ekonomi düzeni içinde sağlanacağı esastır. Kalkınma planlarında karma ekonomi sistemi içinde kamu kesimine düşen görevler belirtilmiştir.

Türkiye'de Devlet (genel bütçeli idarelerle, katma bütçeli daireler) gayrisafi milli hasılanın yaklaşık olarak dörtte birini kullanmaktadır. Gayrisafi milli hasılanın önemli bir bölümünü teşkil eden kamu fonlarının daha etkin bir şekilde kullanılmasının hem iktisadi

(56) Salih Şanver, Kamu Gelirleri, Age., s. 248, dipnot 15

(57) KİT 1971 Yılı Genel Raporu, Age., s. 118

(58) Mükerrerem Hiç: Kapitalizm, Sosyalizm, Karma Ekonomi ve Türkiye, İst. 1970, s. 110-2 (Mehmet Eröz: İktisat Sosyolojisine Başlangıç, İst. 1973, s. 338)

(59) Turan Yazgan: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi, İst. 1969, s. 49 - 65 (M. Eröz, Age., s. 338)

kalkınma hem de sosyal refah üzerinde olumlu etkiler yapacağı şüphesizdir. Bu nedenle Kamu fonlarını kullanırken, israflardan kaçınmanın, alternatif maliyetleri dikkate almanın zarureti açıktır. (60)

Bütçedeki gelişme açısından mesele ele alınırsa; Üçüncü Beş Yıllık plân döneminin ilk yılında uygulanan «Program Bütçe», uygulama tarzının klâsik bütçelere uymaması nedeni ile 1973 den önceki ve sonraki dönemlerin birbirleriyle karşılaştırılmasını imkânsız bir duruma koyabilecektir.

Bütçelerdeki ödenek taleplerinin yıldan yıla büyük artış göstermesi gelir tahminlerinde isabetle yapılmasını ve gerçekleştirmede dikkatli davranılmasını gerektirmektedir. Bu hususta gelir toplamının büyük çoğunluğunu teşkil eden vergiler üzerinde titiz davranmak lâzımdır.

1973 bütçesinin gelirlerinin tahminen % 77,5'üğünü karşılayan vergilerde program hedefleri ile Bütçe tahminlerinde 1,521 milyarlık bir şişkinlik bulunması mânîdardır. Buna ilaveten 1973 Bütçe Gereğesinde, konsolide bütçe gelir kalemleri gösterilirken 4 milyar liralık borçlanma da yer almaktadır. Gelirler ile teklif edilen ödenekler arasındaki fark olan bu açık, finansmanı nereden karşılanırsa karşılanırsın ekonomik istikrarı bozacak niteliktedir. Zira son yıllarda ekonomimizde görülen fiyat artışlarına yol açan sebeplerden biri de bu bütçe açıkları olmaktadır.

Kamu kesiminin dar boğazdan çıkışının ön şartı hem vasıtalı hem vasıtasız vergiler alanında temelli ve uyumlu vergi değişiklikleridir (61).

Kamu İktisadi Teşebbüslerindeki duruma gelince; KİT tarafından yapılmakta olan yatırımların oldukça önemli bir kısmı devlet bütçesinin transfer harcamalarından karşılanmaktadır.

İkinci Beş Yıllık Plân'da bu kuruluşların daha verimli çalışabilmeleri için bazı tedbirler öngörülmüşse de uygulama sıhhatli olmamıştır. Zira özerk bir çalışma olanakları bulunmamakta, yeterin-

(60) Öztin Akgüç, Agk., s. 21

(61) Salih Şanver: Türkiye'de Devlet Gelirleri, Age., s. 251

Kamu Ekonomisi Alanındaki Gelişmeler

den fazla personel istihdam edilmekte, bunlara verilen zamlar verimlilikle bağdaşamamakta, esnek ücret politikası uygulanmamakta, yatırımlarının yıldan yıla artışı yüksek faizli yabancı sermaye finansmanına yol açmakta, modern işletme yönetimi tatbik edilememektedir. Neticede bütçelerindeki zararlar devlete yük olmaktadır.

Madem ki KİT'lerin kurulmasını memleketimizde ideolojik, ekonomik ve sosyal şartlar tayin etmiştir (62) o halde önce modern işletme yönetim ve organizasyonuna kavuşturulmaları gerekmektedir.

(62) Bkz. Wolfgang Friedmann: Karma Ekonomide İktisadi Devlet Teşekkülleri, Karma Ekonomide Planlama ve Gelişme, Eko. ve Sos. Et. Konf. İstanbul 1965, s. 111, «Mehmet Eröz: İktisat Sosyolojisine Başlangıç, İstanbul 1973, s. 333 - 338