

İKTİSADİ GELİŞME VE VERGİLEME

Prof. M. Orhan DİKMEN

BİRİNCİ KISIM : BAZI ANA MEFHUM VE MESELELER

1 — *Gelişmenin Safhaları.*

1 — Gelişme, devamlı bir prosesüstür. Bu prosesüsün tabiatında birbirinden kesin surette ayrılan ve netice itibarile de herkesçe kabul edilen kategori veya safhalar yoktur. Böyle olmakla beraber, ilmî inceleme icaplarından hareket etmek suretile, umumî şekilde bazı gelişme safhaları tesbit etmek ve muhtelif memleketleri bu safhalardan birine veya diğerine sokmak mümkündür. Ancak, bu tesbitlerin değeri, daima mahdut ve bir ölçüde indî kalmaya mahkûmdur. Gelişme safhaları hakkındaki hüküm ve izahlarda, bu hususun gözden uzak tutulmaması gerektir.

2 — Bu tebliğde, bugünkü toplumlar başlıca üç büyük kategori halinde ele alınmıştır. Bunlar, sırasile azgelişmiş, gelişen ve gelişmiş memleketlerdir. İlk iki kategori hakkında şu tesbitler yapılabılır:

a) Azgelişmiş ülkeler, gelenekçidir; sosyal organizasyonları esas itibarile aile ve kabile müesseselerine dayanmaktadır. Ekonomilerinde, hâkim ve hattâ yegâne faaliyet sahası ziraattir. Prodük-tivite, yatırım nisbeti ve fert başına gelir çok düşüktür. Modern ilim ve teknolojidenden faydalanılamamaktadır. Öğretim çok geridir. Okumamışlık çok yayılıdır. Bu memleketlerin çoğunluğu, istiklâle yeni kavuşmuş eski müstemlekelerdir. Devlet tecrübeleri yoktur; idareci sınıf mevcut değildir veya fevkalâde mahduttur.

b) Gelişen veya gelişme halindeki ülkeler ise, *take-off* safhasına gelmiş memleketlerdir. Bu safhada, ekonomik inkişafı yaratan kuvvetler harekete geçmiştir. Nüfusun hâlâ büyük kısmı ziraatle uğraşmakla beraber, yeni sanayiler kurulmaktadır. Modern ilim ve

teknolojiden faydalanma ve öğretim muayyen bir seviyeye ulaşmıştır. Produktivite ve fert başına gelir yükselmektedir. Fiilî tasarruf ve yatırımlar, millî gelirin % 10'unun üstüne çıkmıştır. Neticede devamlı bir kalkınma hızı sağlanmış bulunmaktadır. Türkiye bu safhadadır.

Gelişmiş ülkelere gelince, bunlar *take-off* safhasını aşmış olanlardır.

II — *Gelişme ve Sanayileşme.*

Gelişme, netice itibarile sanayileşme halinde tecelli etmekle beraber, gelişmenin tek yolu sanayileşmenin herşeyden önce ve hattâ belki de diğer sektörler aleyhine teşvik ve himayesi değildir. Başka bir ifade ile, gelişme mutlaka sanayileşme vasıtası ile olur diye bir kaide konulamaz. Netekim, Danimarka ve Yeni Zelanda gibi memleketler, gelişmiş olmalarını esas bakımından ziraate borçlu olan ülkelerdir. Bazı hallerde, gelişme ziraatin kalkınması ile başlayabilir. Sanayileşme, ancak ziraatin terakkisi ile kabil olabilir. Hızlı ve dengeli bir gelişme istenir ve plânlanır iken, bu plânlamanın yapıldığı memleketin ekonomik bünyesine uygun bir şekilde, bu cihetin de gözönünde tutulması gerektir.

III — *Vergileme ve Diğer Tedbirler.*

1 — Ekonomik gelişmenin gerçekleşmesinde birçok faktörler rol oynamaktadır. Bu itibarla, gelişmenin hızlı ve dengeli bir şekilde devamını sağlamak üzere, bu faktörler üzerinde tesir icra eden çok çeşitli tedbirlerin alınması lâzımdır. Para-kredi, dış ticaret ve maliye politikaları tedbirleri de bunlardandır. Maliye politikası tedbirleri arasında ise, vergiden başka, borçlanma, masraf ve bir denkleştirme veya dengelendirme vasıtası olarak bütçe politikaları sayılabilir.

2 — Görüldüğü üzere, vergi politikası, gelişme üzerinde müesir olabilen çeşitli politikalardan birinin, yâni maliye politikasının bir kısmından ibarettir. Bu bakımdan da, mücerret vergi tedbirleri ile gelişme arasındaki münasebetler hakkında mütalâa beyanı kolay ve hattâ birçok hallerde mümkün değildir.

Gerçekten bu tedbirlerin, istenilen istikamette tesir icra etmeleri ve gelişmeye müsbet yönde yardımcı olabilmeleri, bunların tesir-

lerinin, diğer sahalarda aksi istikamette müessir olan tedbirlerin tesirile berataraf edilmemeleri veya gerekli istikametlerden ayrı yön- lere çevrilmemeleri şartına bağlıdır.

3 — Meselâ bir başka açıdan da mütalâa edilebilir: Gelişme- ye yardımcı olacak, bunu teşvik edecek vergi tedbirleri, memlekete göre farklı olacaktır. İlgili memleketlerin ekonomik-sosyal bünyesi, politik-idarî teşkilâtı, vergi idaresinin müessiriyeti umumiyetle mü- kellef psikolojisi ve tahsisen müteşebbislerin tasarruf ve yatırım eği- limleri ile vergi tedbirleri karşısındaki duyarlığı (hassasiyeti) za- rureten aynı değildir. Bu âmiller, bir memleketten diğerine büyük farklar gösterebilir ve fiilen de göstermektedir. Şunu da ilâve ede- lim ki, bu farklar, gelişmemiş veya gelişmiş memleketlerden çok, ge- lişmekte olan memleketler arasında daha büyüktür.

4 — Netice olarak diyebiliriz ki, aşağıda yer alan mülâhazala- rımız, aslında sadece umumî bazı mütalâalardan ibarettir. Bu tebli- ğin maksadı, ancak umumî bazı temayülleri belirtmeğe yarayabile- cek bu mütalâaları, serbest münakaşaya arz etmekten ibarettir.

İKİNCİ KISIM : EKONOMİK GELİŞMENİN YOLLARI

1 — Azgelişmiş Memleketlerdeki Tek İmkân.

Azgelişmiş memleketlerde mevcut sermaye ve ekonomik mües- seseler, banka, şirketler ve hususile, ihraç mallarının büyük mik- darda istihsalı ve yurt dışına sevki ile ithalât yabancıların elinde- dir. Bu memleketlerin çoğunda, yabancı sermaye, büyük çiftlikler veya plantation'lar şeklinde ziraat sahasına dahi hâkim durumdadır. Yerli sermaye yok denilecek kadar azdır. Bu, yerli hususî ser- maye için olduğu kadar, yerli âmme sermayesi için de (bakımından da) vâridir. Bu ülkelerde fert başına gelirin düşüklüğü, yerli ser- maye teşekkülüne geniş ölçüde manidir.

Diğer taraftan, bu durumdaki memleketlerin, siyasî bakımdan, (umumiyetle eski müstemlekeci devletler tebaası elinde bulunan) hu- susî sermayeye dost olmayan bir gözle bakmaları, bir bakıma tabii olarak karşılanabilir. Yeter seviyede yerli hususî sermaye teşekkülü de imkânsız bulunduğuna göre, yegâne kalkınma yol ve çaresi ola- rak, bu memleketlerde, devlet yatırımları, yahut devletçilik yolu kal- maktadır. Denilebilir ki, bu geri kalmış ülkeler için, hızlı bir kalkın-

ma sağlamanın tek çıkar yolu budur. Başka bir yol, bir seçim imkânı yoktur.

Bu izahlarımız, birçok Afrika ülkelerinde olduğu gibi, az gelişmiş memleketlerde, çeşitli devletçilik ve sosyalizm şekillerile girişilen hızlı kalkınma denemelerinin esas sebebinin belirtmektedir. Şunu da ilâve edelim ki, bu şekiller, esas itibarile kabul edilen siyasî tercihlerin yön ve şiddetine ve kısmen de dış tesirlere tâbi olarak, devlet kapitalizminden kolektivistliğe kadar değişebilen bir yelpaze teşkil etmektedir.

II — Gelişen Memleketlerdeki İmkânlar ve Tercihler.

1 — Gelişen memleketlerde, mahdut da olsa, yerli sermaye; yetersiz de olsa bir yerli müteşebbis sınıfı meydana gelmiştir. Ziraatten başka, sanayi, ticaret ve çeşitli hizmetler, yerli elemanlar elindedir. Yabancı sermayeye karşı reaksiyon da umumiyetle az gelişmiş eski müstemlekelerde görülen şiddetle istismar edilebilecek seviyede değildir. Hattâ bunların birçoğunda, politik maksatlı olmayan yabancı sermayeye karşı açık bir müsbet tutum vardır.

Bu memleketlerde gelişme alternatifleri, hususî teşebbüs, devletçilik veya karma ekonomi (*économie mixte*) şeklindedir. Bu üç alternatiften birinin seçilmesi, bir taraftan siyasî tercihlerle, diğer taraftan da ekonomik mülâhazalara dayanacaktır.

Ancak, bilhassa ilk iki hal tarzının, ekonomikten çok siyasî tercihler neticesi seçileceğini de söylemek mümkündür. Vaki, alternatif seçimi çok kere ekonomik sebeplere dayandırılmaktadır; fakat seçimde esas müessirin yine de politik olduğu ileri sürülebilir.

Gerçekten, sözü geçen üç alternatiften birinin seçimi, gelişmeyi mümkün olan en yüksek haddine hangisinin çıkarabileceği hususunda yapılan ekonomik analizler sonucunda yapılmamaktadır. Esasen bu çeşit analizlerin, istatistikî bilgilerin yeter olmadığı bu memleketlerde yapılabileceği çok şüphelidir.

Diğer taraftan, ileri sürülen alternatiflerden birinin diğerlerine mutlak bir üstünlük arzetmediği de kabul edilebilir. Her üç alternatif yoldan da kalkınmak kadar kalkınmamak da mümkündür. Mesele, yapılan seçimin, memleketin ekonomik-sosyal bünyesine, kitle psikolojisine, ilh. uygunluğu ile ilgilidir.

2 — Böyle olmakla beraber, üç alternatif lehine bir takım ekonomik mülâhazalar ileri sürülmüştür. Bunları, bir iki cümle ile belirtmek icap ederse, şöyle denilebilir:

a) Hususî teşebbüsle gelişme alternatifinin tercihi, esas itibarile, hususî teşebbüsün ve bunun bir nevi tamamlayıcısı olan serbest rekabetin (prensip itibarile sadece memleket içi rekabetin) faydalarına bağlanmaktadır. Hususî teşebbüsün, devlet teşebbüslerine nazaran haiz olduğu ileri sürülen çeşitli iktisadî üstünlükler bu tezin mesnedini teşkil etmektedir.

Gelişen, yani *take-off* safhasına gelen memleketlerde, esas itibarile hususî teşebbüse dayanan bir gelişmenin mümkün olduğu kabul edilmektedir. Bu ülkelerde, esasen millî gelirin % 10 unun üstünde bulunan tasarruf ve yatırım nisbetinin, alınacak iktisadî ve malî tedbirlerle daha da arttırılabileceği ve gelişmenin bu yoldan rahatlıkla ve organik bir şekilde finanse edilebileceği ileri sürülmektedir.

b) Buna karşılık, sosyalist-devletçi alternatif lehinde olanlar, hususî teşebbüsle gelişme alternatifinin çok uzun vâdeli olabileceğini, hattâ belki de bu yoldan başarı sağlanamayacağını ve ayrıca bu yoldan gelişmenin sosyal adalete aykırı neticeler vereceğini iddia etmektedirler. Bu görüşe taraftar olanlara göre, gelişen memleketlerde dahi (az gelişmişler gibi) devlet elile, yani âmme yatırımları vasıtasile kalkınmak zarureti vardır.

Bunlara nazaran, ziraat ve sanayide mevcut istihsal vasıtaları ile toptan ticaret ve dış ticaret devletleştirilecek, yeni yatırımların tamamı da sadece devlet tarafından yapılacaktır. Hızlı, dengeli kalkınma ve sosyal adalet ancak bu suretle sağlanabilir.

c) Üçüncü bir görüş ise, karma ekonomi ile gelişmedir. Gelişme halindeki memleketlerde bütün kaynakları seferber etmek zarureti vardır. Bu bakımdan, bir taraftan hususî tasarruf ve yatırımlar, hususî teşebbüs ve faaliyet himaye ve teşvik edilirken, diğer taraftan da alt yapı yatırımları yanında, muayyen sanayi kollarına devlet yatırımları yapılacaktır.

Bu kollar, duruma göre tâyin edilecektir. Kârlı olmayan, ancak uzun vâdede kârlı olabilen, hususî teşebbüsün çapını (kapasitesini) aşan, yahut hususî teşebbüsün bilgisizlik yüzünden itibar etmediği,

memleketçe bir an önce tesisinde zaruret bulunan, ilh. sanayi kol- larında devlet yatırım yapacaktır.

Esas maksat ekonomiktir; yâni yatırımların azamileştirilmesi (*maximization*) dir. Yatırımlarda olsun, yatırımlar için gerekli fon- ların sağlanmasında ve hususile vergilemede olsun, bu cihet daima gözönünde bulundurulmalıdır.

ÜÇÜNCÜ KISIM : GELİŞEN ÜLKELERDE GELİŞMENİN FİNANSMANI AÇISINDAN VERGİLEME

I — Hususî Teşebbüs Vasıtasile Gelişme Modelinde Vergileme.

Bu modele uygun vergilemenin tesbiti, halli nisbeten kolay bir problem teşkil etmektedir. Bu sistemde devlet, sadece, *ana altyapı* (*infrastructure, social overhead*) yatırımlarile meşgul olacaktır. Baş- ka bir ifade ile, devletin fonksiyonları, esas itibarile klâsik devlet hizmetlerinin ifasına inhisar edecektir. Bu bakımdan da, devletin gelir ihtiyacı, nisbeten mahdud olacaktır. Bu nokta ehemmiyetlidir. Zira, hususî teşebbüsün teşvikinde çok kere vergi gelirinden veya vergileme kapasite veya potansiyelinden fedakârlık yapmak gere- kecektir.

Şu halde, böyle bir modelde takip edilecek vergi politikası, hu- susî tasarruf ve yatırımları daraltmıyacak, aksine yükseltecek şe- kilde ayarlanacaktır. Bu politika, bilhassa ekonomik teşebbüs ver- gilemesini hafif tutmak, ayrıca yeni teşebbüslere (yatırım indirimi, muayyen müddetle vergiden muafiyet, yahut hızlı, fevkalâde ve mun- zam amortisman imkânları tanınması gibi) müessir başlangıç ko- laylıkları tanımak, dış rekabete karşı da yeter seviyede bir gümrük himayesi sağlamak gibi tedbirlerle yürütülecektir.

II — Mutlak Devletçilik Vasıtasile Gelişme Modelinde Vergileme.

Bu modele uygun vergilemenin tesbiti de fazla zorluk arzetmi- yecektir. Aslında, bu modele göre gelişmede vergileme politikası ba- kımından farklı iki safha olduğu söylenebilir.

1 — Birinci safha, mutlak devletçiliğe geçiş safhasıdır. Mutlak devletçiliğe, bir ihtilâl neticesinde anı olarak geçilebileceği gibi, ih- tilâlsiz olarak tedricî şekilde geçmek de mümkün görülmektedir. Bu geçiş safhasında, vergilemeye büyük işler düşecektir. Ancak, bu

fonksiyon, gelişmeye yardımcı olmaktan ziyade, hususî teşebbüsün evvelâ gelişmesini frenleme, sonra da mutlak olarak da daralmasını ve sonunda faaliyetten çekilmesini sağlama istikametinde olacaktır.

Bu maksatla, hususî teşebbüs ve bunun yanında hususile gayri-menkul mülkiyeti, çok ağır vergilere tâbi tutulacaktır. Muayyen bir seviyeye kadar olan küçük gelirlerden hemen sonra çok şiddetle yükselen bir müterakkilik arzedecek ağır bir gelir vergisi, hususî sermaye şirketlerini oto-finansman imkânlarından tamamiyle mahrum bırakacak şekilde ayarlanmış bir kurumlar vergisi yanında, arazi, bina ve diğer bazı servet unsurlarından alınan çok yüksek nisbetli servet vergileri ve bunlara eklenebilecek bir umumî servet vergisi, ayrıca yine çok yüksek nisbetli servet artışı vergileri ve bu arada çok ağır nisbetli ve şiddetle müterakki bir veraset ve intikal vergisi, bu politikanın başlıca mesnetlerini teşkil edecektir. Bu esas vergilere, vasıtalı vergiler sahasından da yardımcıları bulunabilir: ez-cümle, lüks vergileri, yahut varlıklı müteşebbis sınıfın kullandığı maddelerin gümrük, muamele veya istihlâk vergilerinde yapılacak yükseltmeler, esas itibarile vasıtasız vergilerle gerçekleştirilmek istenilen hedefe ulaşmada yardımcı olarak kullanılabilir.

2 — İkinci safha ise, mutlak devletçilik safhasıdır. Bu safhada, artık ağır bir şekilde vergilendirilecek hususî mülkiyet ve teşebbüs kalmamış olacaktır. Bu itibarla, devletin başlıca gelir kaynakları, devletin kurduğu veya eline geçirdiği iktisadî teşebbüslerin kazançları ile gümrük ve muamele vergisi gibi vasıtalı birtakım vergilerin hasılatından ibaret bulunacaktır.

Aslında, bu ikinci safhada, devletin bütün ekonomik müesseselerin tek sahibi, hâkimi ve idarecisi olacağından, gelişmeye yardımcı olmak bakımından vergileme politikasına fazla bir iş düşmeyecektir.

III — Karma Ekonomi Vasıtasile Gelişme Modelinde Vergileme.

1 — Bu modele uygun vergilemenin tesbiti ise, oldukça büyük güçlükler arzedecek mahiyettedir. Gerçekten, karma ekonomi modeli, yukarıdaki iki modelin basitlik ve açıklığından mahrumdur. Karma ekonomi modeli, çok çeşitli şekil ve ölçülerde kurulabileceğine göre, buna uygun vergilemenin tesbiti de çok değişik şekiller arzedecektir.

Teorik olarak, karma ekonömi modelleri, hususî teşebbüsle gelişme modelinden mutlak devletçilik modeline kadar uzayan çok geniş açılı bir yelpaze halinde düşünülebilir.

Böyle olmakla beraber, tatbikatta durumun bu şekilde tecelli etmeyeceği, başka bir deyişle yelpaze açısının daha dar olacağı söylenebilir. (Kaldı ki, sadece meselâ gezici satıcılığın hususî şahıslara bırakıldığı bir ekonomi düzenini, karma ekonomiden saymak, çok katı —rigide— bir doktriner görüş olur. Böyle bir düzeni mutlak devletçilik olarak saymak da isabetli bir görüştür).

Karma ekonomi modeli, aslında hususî teşebbüs ve mutlak devletçilik modellerinin mahzurlarından uzaklaşmak ve sadece faydalı taraflarını almak hedefi ile kabul edildiğine göre, bunun tatbikat-taki şekilleri, geniş açılı yelpazenin ortalarında olacaktır. Başka bir deyişle, karma ekonomiyi ideolojik ve doktriner görüşler dışında pragmatik bir hal tarzı olarak mütalâa etmek daha doğru gibi görünmektedir. Böylece, karma ekonomi, esas itibarile, gelişmeyi hızlandırmak maksadına yönelmiş ve bunun için de hususî sektörle devlet sektörünün muayyen bir denge halinde işbirliğine dayanan bir sistemdir.

2 — Şunu da ilâve edelim ki, devam bakımından karma ekonomi başlıca iki şekilde mütalâa edilmektedir denilebilir. Birinci görüşe nazaran, bu sistem ancak bir geçiş (intikal) dönemi olabilir. Hususî teşebbüs taraftarları ile mutlak devletçiler bakımından karma ekonomi, kendi esas sistemlerine geçişi sağlamaya yarayacak muvakkat bir rejimdir. İkinci görüşe nazaran ise, karma ekonomi, zamana ve mekâna göre değişen ihtiyaçlara uygun olarak muayyen terkip değişiklikleri geçirmekle beraber, aslında devamlı bir sistemdir.

Bu iki ayrı telâkki tarzının, takip edilecek iktisadî ve malî politika ve hususile vergileme politikası bakımından ehemmiyeti aşîkârdır. Birinci halde, vergileme hususî teşebbüse veya mutlak devletçiliğe intikal için gerekli şekilde düzenlenip yürütülecektir. İkinci halde, yani karma ekonomi devamlı bir model olarak kabul edildiği takdirde ise, vergileme bu telâkkiye uygun bir düzene bağlanacaktır.

Şunu belirtelim ki, bu tebliğimizde, karma ekonomide vergileme hakkındaki mütalâalar, esas itibarile, bu ikinci görüşe uygun olarak ileri sürülmüştür.

3 — Bu faraziyeler altında, tâbir caizse, makul ve mantikî hükümleri içinde kalan, sırf ekonomik (*rein wirtschaftlich*) maksatlı ve devamlı bir karma ekonomi modelinde vergileme nasıl düzenlenebilir?

a) İlk olarak, böyle bir vergilemenin, gelişme ile ilgili başlıca iki maksadı olduğu söylenebilir: Bunlardan birincisi, hususî tasarruf ve yatırımları kabil olduğu kadar daraltmamak; ikincisi de, devlet hizmetlerini ve hususile devlet yatırımlarını mümkün mertebe arttıracak (*maximization*) şekilde bol varidat sağlamaktır.

Bir bakıma bu iki maksat birbirine zıttır. Böyle olmakla beraber, muayyen terkipler halinde telif edilmeleri mümkündür. Şu halde, devlet yatırımlarının, hususî tasarruf ve yatırımları engellemeyen ve her halde toplam yatırımları arttırmak istikametinde müessir olan bir gelir politikası ile finanse edilmesi gerektir. Bu bakımdan, devlet yatırımlarına yöneltilecek munzam fonların, hususî tasarruf ve yatırımları daraltacak gelir kategorilerinin vergilenmesinden değil, fakat belki de *thésaurisation*'a yönelecek, yahut tasarruf eğilimleri çok düşük olan gelir kategorilerinin vergilemesinden sağlamaya çalışmak yerinde olacaktır.

b) Ancak, gelişen memleketlerde vergilemenin karşılaştığı tezadlar, bu iki maksat arasında varlığına işaret ettiğimiz tezattan ibaret değildir. Bunun yanında, bir de, ziraat ve diğer sektörler, hususile sanayi vergilemeleri arasındaki tezat ile, hızlı ekonomik gelişmenin icapları ve sosyal adalet arasındaki kısa vâdeli tezat vardır.

Karma ekonomi ile gelişen veya gelişme denemesine girişmiş bulunan memleketlerde, devlet sektörünün finanse edilmesi için gerekli fonların vergi yolu ile sağlanmasında, bu üç tezadın daima gözönünde bulundurulması ve karar verme zaruretini ortaya koyan her müşahhas halde seçilecek alternatiflerin daima gelişme hızını düşürmeyecek, aksine arttıracak ve hattâ maximize edecek istikamette olması şarttır.

4 — Netice olarak diyebiliriz ki, gelişme hızının *maximization*'unda payı bulunacak olan (müessir olacak olan) optimal vergileme dengesinin kurulması lâzımdır. Bu umumî bir formüldür; esas hedefi belirtmektedir. Münferit tedbirler, daima bu esas hedefe uygun oldukları veya tercihan bu esas hedefi gerçekleştirmeğe yardımcı oldukları takdirde ve nisbette kabule değer olacaktır.

Ancak, bu formülün maddî muhtevasını (yani bu formüle uygun sayılabilecek münferit vergileme tedbirlerini) her durumda geçerli olacak bir şekilde tesbit etmek mümkün değildir.

Bu muhteva, gelişen memleketlerden her birinin, en geniş mânâda ekonomik-sosyal bünyesine, yahut daha tahsisî bir şekilde, ekonomik ve siyasî müesseselerine, halklarının psikolojik eğilimlerine, devlet sektörünün genişliğine ve iyi (rasyonel) işleme derecesine, devlet maliyesinin (gelir ve gider sistemlerinin) bünye ve terkibine ayrıca giriş kısmında işaret ettiğimiz gelişmeye müessir diğer tedbirlerin şumul ve istikametine göre az veya çok farklı olacaktır.