

TÜSİAD

**1975 YILI PROGRAMI
ve
1975 YILI BÜTÇESİ
Üzerine
Görüşler
Öneriler**

**Türk
sanayicileri
ve
iş adamları
derneği**

Türk
sanayicileri
ve
iş adamları
derneği

1975 YILI PROGRAMI
VE
1975 YILI BÜTÇESİ ÜZERİNE
GÖRÜŞLER ÖNERİLER

İSTANBUL
OCAK 1975

(Yayın No: T011/D-T/75.1.19)

İÇİNDEKİLER

Sayfa

BÖLÜM I

ÖZET VE ÖNERİLER

Program ve Bütçe ilişkisi	1
1975 Yılı Programı	1
1975 Yılı Bütçesi	3
Temel Sorunlar	6
1975 Yılı'nın Özellikleri	6
1975 Yılında Ne Yapılabilir	7
1975 Yılı Nasıl Kurtarılabılır?	7

BÖLÜM II

1975 YILI İÇİN TEMEL DENGELER

Ödemeler Dengesi	16
Konsolide Bütçe Dengesi	16
Kaynaklar/Harcamalar Dengesi	17
Tüketim Dengesi	17
Tablo 1 Ödemeler Dengesi	18
2 Konsolide Bütçe Dengesi	19
3 Kaynaklar Harcamalar Dengesi	20
4 Tüketim Harcamaları	21
5 GSMH ve Yurt İçi Tasarrufları	21
6 Genel Denge	22

BÖLÜM III

1975 YILI PROGRAMI

Kaynaklar, Harcamalar	23
Özel Sektör Yatırımları	24
Tablo 7 1974 Yılında Özel Sektör Yatırımları	25
8 Özel Sabit Sermaye Yatırımlarının Finansmanı	26
Kamu Yatırımları	27
Tablo 9 1974 Yılı Program Hedefi ve Kamu Yatırımları Gerçekleşme Oranları	28
Kamu Gelirleri Tahminlerinin Gerçekçiliği	29
Borçlanma Politikası	31
KİT - Kamu İktisadî Teşebbüsleri	32
Tablo 10 Kamu İktisadî Teşebbüsleri	33
Diğer Politikalar	34

BÖLÜM IV

1975 YILI BÜTÇESİ

Bütçenin Gelir Tahminleri ve Gerçekleşme İhtimalleri	37
Tablo 11 Bütçe Gelirleri Artış Oranları ve 1975 Yılı Hedefi	37
Tablo 12 Konsolide Bütçe Gelir Tahminlerinin Gerçekleşme Oranları	38
İç İstikraz Uygulaması	39
Tablo 13 İç İstikraz ve Vergi Tahsilleri Oransal İlişkisi	40
Konsolide Bütçe Muhtemel Açığı	41
Tablo 14 KİT - Yatırım-Finansman Dengesi	42
Kamu Yatırımları ve Enflasyon Oranı	45
Tablo 15 1974-1975 Kamu Sabit Sermaye Yatırım- ları	45
Tablo 16 1975 Kamu Yatırımları ve Enflasyon Oranı	46
Tablo 17 Konsolide Bütçe Yatırım Amaçlı Ödenekler	47

Ekonominin temel dengeleri Yıllık Program ile kurulmaktadır. Bütçe Yıllık Programa dayalı olarak hazırlanmaktadır. Ekonomiyi çok büyük ölçüde ilgilendiren temel dengeler genellikle veri olarak kabul edilmekte, tartışılmamaktadır.

Özellikle üniversitelerimizin ekonomi bölümlerinin her yıl programlarda getirilen dengeler üzerinde görüşlerini, tekliflerini açıklamaları beklenir.

Bu konuların tartışılması, alternatif tekliflerin ortaya konulması dengelerin, tedbirlerin ve nihayet politika kararlarının daha gerçekçi daha etkin olmasına imkân verecektir.

Devlet Planlama Teşkilâtı kuruluş olarak, ve bu kuruluşta görevli kişiler teknisyen olarak Plan ve Yıllık Program hazırlamada gerçek bir tecrübe ve beceriye sahiptirler. Ancak bu kuruluşta yapılan çalışmaların hiç bir değerlendirme yapılmadan aynen benimsenmesi gerçekçi bir yaklaşım sayılmaz.

Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneğinin "1975 Yılı Program ve 1975 Yılı Bütçesi" üzerine yaptığı çalışma temel dengelerin tartışılması ve alternatif büyüklüklerin önerilmesi ile birlikte 1975 yılı programı ve bütçesi üzerine tedbir tekliflerini de getirmektedir.

Bu çalışma "tenkit" amacı ile değil "yapıcı" alternatiflerin ve tedbirlerin ortaya konulması için yapılmıştır.

Devlet Planlama Teşkilâtı dışında konunun bu açılarından ele alınması yolundaki "ilk çalışma"nın özellikle Üniversitelerimizin ekonomi bölümlerince benimsenmesi ve bundan sonra benzer ve daha ileri çalışmaların her yıl bu bölümlerince sürdürülmesi temenni olunur.

BÖLÜM I

ÖZET VE ÖNERİLER

Ö Z E T

Program ve Bütçe İlişkisi

1. Yıllık programlar ülkenin harcama gerekleri ve finansman kaynakları arasında dengeyi kurmaya ve harcamalarda öncelikleri tesbite çalışmaktadır. Programların hazırlanmasında Maliye Bakanlığı ile yapılan işbirliği sonucu, Yıllık Program ile Meclise sevk olunan bütçenin tutarlı olması normaldir.
2. Meclis Komisyonundaki değişiklikler sonucu bütçenin yıllık programdan ayrılması mümkündür. Bu ayrılma iki şekilde olur. Ya gelir ve harcama büyüklükleri aynı kalarak bu büyüklükler içinde değişiklikler yapılır. Veya bu değişiklikler yanında, toplam harcamaları büyüten, gelir olanaklarını kısan kararlar alınır.

1975 Yılı Programı

3. Yıllık programlar da yapı itibariyle iki şekilde olabilir:
 - Yıllık program ile sadece gelir ve harcama dengeleri ve öncelikler sıralanır veya
 - Bunlar yanında kısa dönemli ekonomiyi etkileyecek uygulamaya dönük ciddi politika tedbirleri getirilir.
4. Politika tedbirlerini seçen Plancılar İcra ve Teşrii Organların yetki sınırlarını çalışma sürelerini dikkate almak durumundadırlar. Parlament dan uzun dönemde çıkması muhtemel değişiklikleri önermek çok kere meseleye çözüm getiremeyeceği için icranın yetki sınırlarında konuların ele alınması zorunluluğu ortaya çıkabilir.
5. Kısa dönemde ekonomiyi etkileyecek uygulamaya dönük ciddi politika tedbirlerinin programda yer alabilmesi için herşeyden önce bu tip cesur politika tedbirlerine programda yer verebilecek ve sonra bu tedbirleri uygulayabilecek güçlü, dengeli ve uzun ömürlü bir hükümetin işbaşında olması gerekir.
6. Politik koşullar ne olursa olsun Yıllık Program ve Bütçe hazırlayanların en büyük sorumluluğu yıllık kaynaklarının tahmininde gerçek dışı rakamlar ortaya konulması noktasında düğümlenmektedir.

7. Bu durumda gerçekçi olmayan kaynaklara dayalı gereğinden fazla ve cesur bir "harcama" programlanmaktadır. İşte politik koşullar, icranın iyi niyeti ve gücü ne olursa olsun bu durumda ekonominin dengesi bozulmaktadır.
8. Örneğin gerçekçi olmayan 30.0 milyar liralık bir kaynak tahmini ile KİT topluluğu 1975 yılında 25.0 milyar liralık yatırım projesine başlatılırsa yıl içinde gerekli finansman akımı sağlanamadığından yatırımlarda büyük aksamalar ortaya çıkmaktadır. Halbuki gerçekçi bir kaynak tahmini ile daha az projeye başlamak fakat finansman akımının düzenliliği sayesinde bu projeleri daha kısa sürede devreye sokmak mümkün olabilir.
9. Aynı şekilde, kamunun tüketim harcamaları tahmininin düşük tutulması, kamu için büyük yatırım hedefleri saptanması da hatalıdır.
10. Önemli olan bu tip gerçek olmayan tahminlerde sonucun tüm ekonominin dengesini bozmasıdır.
11. 1975 yılı programını bu açılardan değerlendirmekte yarar vardır.
12. Türkiye'nin 15 yıla yakın tecrübesi olan güçlü bir Planlama Örgütü ve 3 adet Beş Yıllık Kalkınma Planı 14 adet Yıllık Program hazırlamış çok iyi yetişmiş planlama teknisyenleri vardır. Böyle bir kuruluş ve bu nitelikte plancıların son yılların en ciddi ekonomik ve sosyal sorunları ile karşı karşıya olan Türkiye'nin 1975 yılı için herhalde mâğit üzerine konulamamış cesur, etkin uygulamaya dönük tedbir önerilerine dayanak olacak hazırlıkları bulunmaktadır.
13. Güçlü, dengeli ve uzun ömürlü hükümet kurma olanağının bulunmasına ve programda yer alacak bu tip cesur ve etkin tedbirlerin 1975 yılının seçime hazırlık veya seçim ortamında uygulanabilmesine ilişkin şüphelere rağmen 1975 yılı programının siyasi koşulların gereklerine göre değil, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gereklerine uygun biçimde ortaya konulması ülke yararına olurdu.
14. 1975 yılı programı ve ona dayalı olarak hazırlanan 1975 yılı bütçesi normal bir yıl programı ve bütçesidir. 1975 yılının olağanüstü konjonktür koşulları ekonomik ve sosyal baskıları ile ülkeyi büyük ölçüde tesirinde bulunduran etkenler dikkate alınmamıştır.
15. Örneğin, 1975 yılında belli mallarda üretim yetersizliği önemli bir sorun olarak ortaya çıkacaktır. Özellikle yağlı tohumlar, şeker, hayvan ürünleri ve et konusundaki tıkanıklıklar 1974 yılı içinde başlamıştır. Programda bu konuda ciddi tedbir önerileri bulunmamaktadır.

16. Enerji sorununun ciddiyeti ortadadır. Program kısa ve uzun dönemli tedbirler getirmemektedir.
17. Geçmiş yıllarda kamu yatırımlarının gerçekleşme oranlarındaki düşüklük bilinirken ve bunu giderecek radikal tedbirler alınmadan kamu yatırımları için gerçek olmayan büyüklük hedefleri almak hatalıdır.
18. Özel kesim için 50 milyar liralık bir yatırım hedefi saptanırken bu yatırımların nasıl finanse edilebileceğini tahmin etmek ve bu konuda öneriler getirmek gerekir.
19. Dış ticaret açığının büyümesi, döviz rezervlerinin azalması karşısında önerilen ciddi tedbirler yoktur.
20. Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilişkilerin giderek ciddiyet kazandığı dönemde ne gibi uygulamalara geçilmesi gerektiği belirlenmemektedir.
21. Sanayileşmedeki ciddi sorunlar, 1974 yılında ortaya çıkan olumsuz gelişmeler karşı 1975 yılı genel teşvik tablosunda ortaya konan başlıca iki değişiklik deniz filosunun takviyesi konusunda getirilen cesur tedbirler ve iplik tesislerinin teşvik kapsamı dışında bırakılmasıdır.
22. 1974 yılında fertlerin tasarrufları mali aracı kuruluşlardan uzaklaşmıştır. Mevduat artmamış ve buna dayalı olarak bankaların kredileme olanakları gelişmemiştir. Merkez Bankasında istenmeyen ölçüde kredi genişlemesi olmuş bu genişlemeden kamu yararlanmıştır. 1975 yılında bu konularda ne gibi tedbirler düşünülmektedir?

1975 Yılı Bütçesi

23. 1975 yılı gelir bütçesi tahminlerinin -önceki yıllara göre- abartılmış olduğu izlenimi vardır. 1975 yılında hiçbir yeni vergi getirilmeyeceği ve/veya nisbet ve kapsam değişikliği yapılmayacağı esasına dayanılarak 1975 yılında Konsolide Bütçe gelirlerinin 36.8 gibi şimdiye kadar gerçekleştirilememiş bir oranda artması beklenemez.
24. Gelir tahminlerinin alt bölümler itibariyle değerlendirilmesinde de açıklandığı gibi, geçmiş yıllar gerçekleşme oranları ve özellikle iç borçlanma gücü karşısında, 1975 yılı Konsolide Bütçe gelirlerinin azami 90 milyar dolayında olabileceği söylenebilir.

25. 1975 yılı Konsolide Bütçe gelir-gider dengesinin kurulabilmesi amacıyla çok büyük ölçüde iç istikraza gidilmesi programlanmıştır. Bütçe gelir-gider dengesinin kurulabilmesi için iç istikraza baş vurulması Üçüncü Planda önerilmiş bir yöntemdir. Ancak, plan dönemi içinde iç istikraz uygulaması ümit edilen başarı derecesine ulaşamamıştır. Bütçe hazırlıkları sırasında, iç istikraz hedefleri, gerçekleştirilebilir büyüklüklerde tespit edilmek yerine, tamamen bir denge rakamı olarak değerlendirilmekte ve bütçe gelir tahminleri arasında ilâve edilmektedir. 1975 yılı uygulamasında da durum aynıdır. 1975 yılı içinde 8 milyar liralık iç istikraz yapılması programlanmıştır. Ancak, gerçekleşme olanağı çok zayıftır.
26. 1975 yılı uygulamasında 8 milyar lira düzeyinde iç istikraz programlanması ve bu hedefin gerçekleştirilmesi girişimleri, bir yandan finansman ihtiyacının karşılanması, diğer yandan ekonomik etkileri itibariyle değerlendirilmesi gereken bir kaynaktır. Bu güne kadar çıkarılan iç istikraz tahvilleri genellikle bankalara satılmıştır. 1975 yılı için aynı kuşku durumu söz konusudur.
27. İç istikraz hedefleri 1972 yılından bu yana Konsolide Bütçede değişik bir önem kazanmıştır. İç istikraz hedefi, 1972-1975 döneminde bütün vergi tahsillerinden -Gelir Vergisi hariç- daha büyük tutarlarda tespit edilmektedir. (Tablo 4) Bu durum bile daha başlangıçta bütçenin açık verdiğini ve sadece dengenin kurulması amacıyla iç istikraz hedefinin tespit edildiğini ortaya koymaktadır.
28. Üçüncü Plan döneminin ilk iki uygulama yılında, öngörülen yurtiçi tasarruf düzeylerine ulaşılamamıştır. Bu durum özellikle 1974 yılı için ciddi bir sorun olmuştur ve 1975 yılını da etkileyen özellikler taşımaktadır. 1974 yılında marjinal yurtiçi tasarruf oranı, ortalama tasarruf oranının altına düşmüş ve ancak % 9.9 gibi çok küçük bir oranda gerçekleşebilmiştir.
29. Buna karşılık 1975 yılı için programda, marjinal yurtiçi tasarrufların % 48.9 gibi çok yüksek bir oranda artırılmasının hedef olarak tespiti ve yine 1975 yılı için özel tüketim artışlarının % 2.8 gibi çok düşük bir düzeyde tutulması, 1975 yılı programının gerçekçi olmayan yanıdır.
30. 1974 yılında fiyatlar genel seviyesi ortalama artışlarının % 30'a ulaştığı görülmüştür. Fiyat artışlarının 1975 yılında da kontrol olanağı çok sınırlıdır. Bu şartlar altında 1975 yılı için hedef alınan % 48.9 oranındaki marjinal yurt içi tasarruf artışının gerçekleştirilmesi mümkün görülenemektedir.
31. Toplam yurtiçi tasarrufların artırılmasında en büyük katkının kamu kesiminden sağlanacağı öngörülmüştür. Ancak, 1975 yılı bütçesi

gelir tahminlerinin gerçekleşme imkânının zayıflığı ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin faktör gelirlerinde görülen düşmeler dikkate alınır, 1975 yılında kamu tasarruflarının programlarda öngörülen düzeylere ulaşması sağlanamayabilir.

32. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) yatırım-finansman dengesi gerçekçi kurulmamıştır. 1974 yılında yapılan zamlara rağmen 1975 yılında KİT topluluğunun yatırılabilir kaynak yaratma olanağı yoktur. KİT topluluğunun 1975 yılında yaklaşık olarak 6 milyar (5.765 milyon) lira işletme açığı vereceği tahmin edilmektedir. 25 milyar liralık yatırım programı ile birlikte KİT topluluğunun toplam finansman açığı yaklaşık olarak 31 milyar liraya (30.800 milyon TL) ulaşmaktadır. Bu finansman açığını gidermek üzere öngörülen kaynakların büyük kısmı gerçekçi ve sıhhatli yöntemler değildir.
33. KİT finansmanı için, Mevduat Muzam Karşılıklarından kaynak aktarması 1974 yılında denenmiş ve kolay bir kaynak olması nedeniyle cazip bulunmuştur. Ancak, bu uygulama anayasa açısından sakıncalı görülmüş ve kullanım imkânı veren yasal yetki iptal edilmiştir. Buna rağmen aynı uygulamaya 1975 yılında da devam etmek üzere gerekli girişimlere başlanmıştır. Uygulama yetkisinin 1975 yılında da iptali söz konusu olabilir. Bu takdirde KİT topluluğu finansman dengesi 6.5 milyar açık verecektir. Diğer taraftan bu açığı giderecek kaynak bulmak da imkânsızdır.
34. KİT finansmanı için öngörülen bir diğer kaynak da, Dövizli İstikraz fonudur. Özellikle yurt dışındaki işçilerimizi muhatap alan 7 milyar liralık dövizli istikraz fonu, kamu finansman dengesinin kurulmasında ilk defa uygulanmaya başlanacak bir yöntem olarak dikkati çekmektedir. Başarı şansı zayıf görülmektedir. İşçi gelirlerinde görülen olumsuz gelişmeler karşısında 7 milyar liralık dövizli istikraz fonunun işletilebilmesi zayıf bir olanaktır.
35. 1975 yılı programı, halk tasarruflarının değerlendirilmesi bakımından bir yeni yöntem daha önermektedir. Küçük halk tasarruflarının yatırımlara yöneltilmesinde kamu öncülüğü ve kâr garantisini esas alan bu sistem, Yatırım Ortaklığı kurulmasını ve bu yoldan tasarrufların değerlendirilmesini önermektedir. Bu sistemlerin hepsinin birden bir yıl içinde uygulamaya konulması çok güçtür. Uygulamacı kuruluşların ilarî beceri ve güçleri tüm tedbirler demetini kısa sürede gerçekleştirmeye yeterli değildir.
36. Konsolide Bütçe uygulamasında carşılaştırılması muhtemel açık yaklaşık olarak 10-11 milyar civarında tahmin edilmektedir. KİT topluluğu için bütçe dışı kaynaklarla sağlanması öngörülen finansmanın yasal ve/veya ekonomik nedenlerle temin edilememesi ihtimali mevcuttur. Yaklaşık olarak 10-12 milyar liralık KİT finansman açığı söz konusu edilebilir.

37. KİT finansman açığı ve bütçe gelirlerinde tahmin edilen geri kalmalar doğrudan doğruya yatırımları aksatmaktadır. Bu nedenle, 1975 yılı kamu yatırım programında önemli büyüklükte geri kalmalar ortaya çıkması beklenebilir.

ÖNERİLER

Temel Sorunlar

38. 1975 yılının başında Türk Ekonomisinin en önemli sorunları şöylece sıralanabilir:
- i) Ekonomide tasarruf açığı önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.
 - ii) Fonların yetersizliğinden, fakat daha başka faktörlerin de etkisinde, kamu kesiminde ve özel kesimde yatırımlar düşmektedir.
 - iii) İstihdam sorununun önem kazanmakta olduğunu ortaya koyan ciddi işaretler mevcuttur.
 - iv) Fiyat artışları hızını sürdürmektedir.
 - v) Mal dengeleri bozulmuştur. Özellikle belli tüketim mallarındaki kıtlık büyük bütleyi etkilemektedir.
 - vi) İhracatta gerileme ciddiyet kazanmaktadır. Bu nedenle dış ticaret açığı süratle büyümektedir.

1975 Yılıının Özellikleri

39. 1975 yılı için etken politik tedbirleri düşünülürken 1975 yılının özelliklerinin veri olarak kabul edilmesi zorunludur. 1975 yılının özellikleri şunlardır:
- Fiyat artışları % 20 dolayında devam edecektir.
 - Memur, emekli maaşlarıyla işçi ücretlerinde yükselme olacaktır.
 - Tarım ürünleri fiyat desteleme politikası 1974 yılındakine benzer bir gelişme gösterecektir.
 - Tarımsal üretim 1974 yılına göre daha olumsuz sınırlarda gelişecektir.
 - Özellikle tarımsal ürünlerle ve temel dayanıksız ve dayanıklı sanayi tüketim mallarında üretim talebi karşılamayacaktır.
 - Tasarruf yetersizliği nedeniyle kamuda ve özel kesimde üretim ve yatırımların finansmanı sorunu önemini sürdürecektir.
 - Başta finansman sorunu olmak üzere değişik faktörlerin etkisinde yatırımda normal gelişme hızı sağlanamayacaktır.
 - Enerji sorununun önemi devam edecektir.
 - Dış ticaret açığı büyüyecek, ancak yine de işçi gelirlerinin olumlu etkisinde ve mevcut döviz rezervlerinin güvencesi ile ödemeler dengesi sorun teşkil etmeyecektir.

./..

- İşsiz sayısı artarken, sına. kuruluşlar istihdam konusunda karşılaştıkları sorunlar neleniyle istihdamı genişletici girişimlerden kaçınacaklardır.
- Kıbrıs Barış Harekâtının finansmanı ve Ordunun modernizasyonu için 1975 yılında olağanüstü harcamalar devam edecektir.
- 1975 yılı seçime hazırlık veya seçim yılı olacağından hükümetler etkili uzun vadeli cesur politika uygulamalarına girişemeyecekler Parlamento ekonomik ve sosyal yapıyı etkileyecek temel konulara eğilemeyecektir.

1975 Yılında Ne Yapılabilir?

40. Bu tip bir görünüm içindeki Türk Ekonomisinde 1975 yılında kısa sürede önceliği olması gereken politikalar şu amaçlara yönelmelidir:

- Fertlerin eline geçen ek gelirin daha büyük kısmının tasarrufa yönelmesini sağlayacak tedbirlerin alınması,
- Talebi hızla büyüyen temel tarımsal ve sınai ürünlerde üretim artışının sağlanması,
- Kıt fonların ekonomi için önceliği olan yatırım alanlarına yönlendirilerek, önemli projelerdeki geri kalmaların ve yatırım pine-line'ında 1974'de ortaya çıkan duraklamanın giderilmesi ve sanayide kapasite artışının sağlanması,
- Temel mallarda mal dengesinin tesisi ve korunması,
- İstihdam olanaklarının kısılmasının önlenmesi,
- İhracat olanaklarının artırılması.

1975 Yılı Nasıl Kurtarılabılır?

41. I. Tasarruf Sorunu

(Ekonomide tasarruf açığı önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.)

1975 yılının özellikleri nedeniyle ekonomiye harcanabilir fon akımı hızlanarak devam edecektir.

- Yurt dışındaki işçilerin gönderdikleri yabancı para karşılığı en az 20 milyar TL. olayında "üretimi dış ülkelerde kalmış" ek satın alma gücü piyasaya çıkacaktır.
- Memur maaşlarından kat. yı artırımını dolayısıyla, emekli maaşlarında yükselme nedeniyle işçi ücretlerinde toplu sözleşmelere dayalı önemli artırımlar gerçekleşecektir.

- Tarım ürünleri fiyat des ekleme uygulaması 1974 yılına benzer büyüklüklerde, bel i ürünlerde daha geniş ölçüde, tarım kesimine kaynak yöne tilmesine imkân verecektir.
- Gübre dağıtım programını tam olarak uygulanması önemli miktarda sübvansiyonu gerekli kılacaktır.

42. Bu kanallardan piyasaya imkâl edecek ek harcanabilir fonların tamamının tüketime yönelmesini önleyecek tedbirler alınması zorunludur.
43. Fiyat artışlarının devamlılığına ilişkin bekleyişler ve bu gelir imkânına kavuşacak alt ve orta gelir gruplarındakilerin harcama eğilimleri tasarrufu artırma çabalarında en önemli engellerdir. Buna rağmen aşağıdaki tedbirler alınabilir:
- % 18 faiz ile tahvil ihtacı uygulamasında piyasada beliren talep, faizin tasarrufların cezbinde etkili bir araç olduğunu göstermektedir. Sermaye piyasasının canlılığını sürdürmek için faiz oranları gelişmelere göre cazip düzeyde korunmalıdır.
 - Bankalar sisteminin mevduat toplama çabalarının hızlandırılması, bu konuda bankalara daha geniş sorumluluklar verilmesi gerekir. Bankaların anlaşmalarla mevduatta faiz sınırlamalarına gitmeleri şeklindeki uygulamaya son verilerek, bankalardaki tasarruf mevduatının artırılması sağlanabilir.
 - Halka açılma uygulamasının teşviki ile KİT lerinde ve özel kesimde yeni projeleri ve tevsi projelerinin finansman gereklerinin büyük ölçüde sermaye piyasasından karşılanması olanağı mevcuttur.
 - Desteklene alımlarında bir yıl önceki fiyatla yeni fiyat arasındaki farkın en az yarısının tasarrufa sevki olanakları araştırılmalıdır. (Devlet Tahvili, Yatırım Ortaklıkları, Hisse Senedi gibi)
44. II. Yatırımları Hızlandırmak
(Fonların yetersizliğinden, fakat daha başka faktörlerin de etkisinde kamu kesiminde ve özel kesimde yatırımlar düşmektedir).
45. 1975 yılında kamu gelirleri ve kamunun cari harcamaları 1975 programında öngörülen büyüklükte bir kamu yatırım hedefinin gerçekleşmesi olanağını verneyecektir.
46. Bu nedenle gerçek dışı gelir varsayımlarına dayalı olarak yaygın bir harcama programı yerine, kit kaynakların öncelikle bir program çerçevesinde kullanımı gerekmektedir.

47. Örneğin 1975 yılında enerjiye (örneğin Elbistan-Karakaya-Oymapınar-Aslantaş gibi) ve temel malları (demir-çelik gibi) dönük projelere ağırlık verilmelidir.
48. Özel sektör yatırımlarının 1975 yılında hızlandırılabilmesi için en etkin teşvik aracı finansman konusunda getirilecek kolaylıklar olacaktır.
49. Burada bir yanlış anlamayı ve bu yanlış anlamaya dayalı yorumları önlemek gerekir. Türkiye'de özel sektör yatırımlarının finansmanında uzun dönemde Merkez Bankası kaynaklarına dayalı bir kredilemeden yararlanmak imkânsızdır. Özel sektörün finansmanı sorununa çözüm getirilirken Merkez Bankasının katkısı sadece orta vadeli kredilemede reeskont kolaylıkları sağlamak şeklinde olabilir. Bunun dışında özel sektör için sağlam finansman kaynakları:
- Mevduat artışına dayalı olarak bankaların kredileme olanaklarının genişlemesi,
 - Sermaye piyasasındaki gelişmeye bağlı olarak hisse senedi ve tahvil satışı yoluyla sermaye piyasasından yararlanma ve nihayet,
 - Dış para-sermaye piyasalarından borçlanmadır.

Bu nedenlerle 1975 yılında özel sektör yatırımlarını teşvik amacıyla:

- Dışarıdan borçlanma kolaylıkları getirilmeli, bu konudaki sınırlamalar ve "Faiz Eslendirme Fonu Uygulaması" kaldırılmalıdır.
- Dövizle çevrilebilir mevduat hesapları uygulamasının olumsuz etkileri geçmiş tecrübelerden yararlanılarak bertaraf edilerek benzer bir sistem içinde dış finansman olanaklarından yararlanma imkânı araştırılmalıdır.
- Kredilemede, özellikle yeni yatırımlar ve yeni müteşebbis grupları için büyük sorun olan teminat yükünü hafifletmeyi amaç edinen bir "risk fonu" uygulamasına en kısa zamanda geçilmelidir.
- Orta vadeli kredi uygulamasındaki duraklamayı gidermek amacıyla geçici tedbirler yerine ciddi ve etken bir uygulamaya imkân vermek amacıyla Merkez Bankası kanununun ilgili maddesi değiştirilmeli veya Merkez Bankası kanunu çerçevesinde orta vadeli kredi reeskontu limitini genişletme olanağı verecek düzenlemeye gidilmelidir.

50. Özel sektör yatırımlarını hızlandırabilecek en etken araç "Genel Teşvik Uygulaması"dır. Ancak "Genel Teşvik Tablosu" giderek tüm sektörleri lapsar hale gelmiştir. "Herşeyi Teşvik, Hiçbir şeyi Teşvik etmemektir." Teşvik uygulamasının etkenliği sınırlı ve güçlü olmasındadır.
51. Özel sektör yatırımlarında önceliklerin, büyüklüklerin ve niteliklerin tesbitinden sonra bu önceliklere dönük "hızlı" "Et-kili" "selektif" bir teşvik uygulamasına mutlaka geçilmelidir.
52. Belli konularda "Politika Kararları"na gerek duyulmaktadır. Örneğin 1975 yılının başında hükümetin iki konuda "Politika Kararı"nın belirlenmesinde yarar vardır:
- Yabancı Sermaye ve Teknoloji Transferi
 - Temel sanai üretimlerde, kamu/özel kesim tercihi (Motor üretimi, petro-kimya, entegre gübre tesisleri gibi)
53. Yabancı sermaye konusunda belli sınırlamalarla konuya açıklık kazandırma konusunda daha fazla gecikilmemelidir. Örneğin yabancı sermayenin hiçbir şekilde kabul edilmeyeceği sektör ve bölgeler, belli şartlarla kabul edileceği sektörler, yabancı sermaye için öngörülen asgari kapasite şartları belirlenebilir. Genel politika olarak % 55'in altına düşmeyen bir yerli sermaye sınırlaması getirilebilir. Kâr transferinde, ihracat veya döviz kazancı ile orantılı sınırlamalar konulabilir. Bütün bu şartların açıklıkca ve objektif uygulamaya imkân sağlayacak biçimde tesbitinden sonra bu konuda ciddi yatırım olanakları aramak amacıyla aktif bir uygulamaya girilmesi zorunludur.
54. III. İstihdam Sorunu
(İstihdam sorununun önem kazanmakta olduğunu ortaya koyan ciddi işaretler mevcuttur.)
55. 1975 yılında istihdam sorununun önemi giderek artacaktır. Kısa vadeli tedbirler olarak:
- Bayındırlık ve rekabetçi olmayan diğer kamu hizmetlerinde emek yoğun bir uygulamayı yaygınlaştırmakla zorunludur. Hizmet ve yatırımları geciktirmeden daha fazla istihdam yaratacak bir uygulama olanağı araştırılmalıdır.
 - Özel kesimde fazla istihdamı teşvik için, teşvik uygulaması istihdam hacmi ile ilişkilendirilebilir. İşçi başına kredi, işçi adedi artışıyla orantılı teşvik araçları ciddi olarak düşünülmesi gereken konulardır.
 - Teşkilatlanmış ve sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki işçilerin politik güçlerin de teşviki ile çalıştıkları teşebbüslerdeki olanakları zorlayan istemleri ortaya koymaları ve

bu gelişmenin giderek ciddiyet kazanması işletmelerde ek istihdam olanaklarının gelişmesini engellemektedir. Konunun tüm ekonomi açısından ve iş bulamamış ve teşkilâtlanmış ve sosyal güvenlik kapsamına girmiş grup dışında kalmış kişiler açısından da değerlendirilmesi zorunludur.

- Yurt dışındaki geçici ve işçiler için büyük ekonomik ve sosyal sorunlar getiren istihdam olanaklarının, politik istismar konusu yapılmaması gerekmektedir. Bu konuda gerçek dışı girişimler iş imkânı arayışlarının büyük zararlara uğramasına yol açmaktadır.

55. IV. Fiyatlar

(Fiyat artışları hızını sürdürmektedir.)

56. 1975 yılında da fiyat artışları en az % 15-% 20 dolayında gerçekleşecektir. Alınacak tedbirler bu artışların daha yüksek oranlara çıkmasını önlemeyi hedef almalıdır. Fiyat artışlarına ilişkin olarak alınabilecek tedbirlerin başlıcaları şunlardır:

- Alt ve orta gelir grubunda ki kişilerin tüketim harcamalarında büyük payı olan temel tarımsal ve sınai tüketim malları üretimi ve gerekirse ithalatı artırılmalıdır.
- Alt ve orta gelir gruplarının ellerine geçecek ek gelir imkânlarını yatırılabilecekleri cazip ve alternatif tasarruf olanakları yaratılmalıdır.
- Hazinesin, Tekelin, TMO nun, Şeker şirketinin ve Ziraat Bankasının, Merkez Bankasından borçlanması asgari sınırlar içinde tutulmalıdır.

57. v. Mal Dengeleri 1/

(Mal dengeleri bozulmuştur. Özellikle tüketim mallarındaki kıtlık büyük kütleyi etkilemektedir.)

58. Türk ekonomisini büyük ölçüde etkileyen temel mallarda madde dengelerini korumak zorunludur. Bu temel mallar:

i) Ülke için temel yatırım malları:

- Demir
- Çimento

ii) Enerji kaynakları:

- Elektrik
- Petrol

iii) Temel tarımsal ürünler:

- Buğday
- Pamuk
- Yağlı tohumlar
- Şeker Pancarı
- Hayvan Yemi

iv) Et hayvanları ve hayvansal ürünlerdir.

1/ Madde dengeleri deyimi ile ekonomimizdeki temel maddelerin (üretim, ithalat, ihracat) miktarlarında nisbî denge düzeyinin sağlanması ifade edilmektedir.

59. Temel mallarda ciddi bir üretim ve dış ticaret planlaması yapılarak denge sağlanmadıkça, fiyat, parasal ve mali dengelerin korunması olanağı ortadan kalkacaktır.
60. Temel mallarda madde dengelerinin planlanmasında en etken araç fiyat politikasıdır. Fiyat müdahalelerinde politik ve sosyal ağırlıkların etkisi bertaraf edilmedikçe, sosyo-ekonomik yönden destekleme gereken alan ve ürünler için doğrudan sübvansiyon uygulamasına geçilmedikçe madde dengeleri için etkili bir planlamada başarıya erişilemeyecektir.
61. Temel mallar dengesinin kurulması ilk elde fiyat politikası ile gerçekleştirilebilir. Ancak kullanılan temel mallar dengesinin, ekonomi için yeni fiyat ilişkileri oluşturacağı gözönüne alınırsa, bir kez için işletilecek olan fiyat politikasının etkili bir dengeye yol açamayacağı unutulmalıdır.
62. Temel mallarda madde dengelerinin planlamasında fiyatın araç olarak kullanılabilmesi için:
- i) Dünya fiyatlarının daha ciddi şekilde izlenip işte gerekli düzeltmelerin yapılması,
 - ii) Tarım ürünlerinde taban fiyatların madde dengelerini sağlayacak biçimde ekim dönemi den önce tesbiti,
 - iii) Etkin bir dış ticaret uygulamasıyla dünya fiyatlarının en uygun olduğu dönemlerde ihalât ve ihracat hedeflerinin gerçekleştirilmesi zorunludur.
63. Gıda maddelerine karşı olan talebin artması bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kısa ve orta dönemde önemli sorunlar ortaya çıkaracaktır. Bir yanda artan dünya nüfusunun öte yanda gelişmekte olan ülkelerde özellikle petrol üreten ülkelerde gelir artışına paralel olarak büyüyen talebin etkisinde gıda maddeleri değer kazanmaya başlamış, gıda maddeleri fiyatlarındaki artışa rağmen dünya piyasalarında belli gıda maddeleri bulunmaz hale gelmiştir.
64. Bu gelişmeler Türkiye için iki konunun ağırlık kazandığını ortaya koymaktadır.
- i) Türkiye'de nüfus planlaması ciddi bir sorun haline gelmektedir.
 - ii) Türkiye mevcut ve artan nüfusunu besleyecek bir gıda maddeleri üretim programını ivedilikle ele almak zorundadır.
- Gıda maddeleri üretim programının temel araçları olarak:
- i) Ziraat Bankasının ekonomide üstüne düşen sorumluluğun bilincine sahip bir yönetime kavuşturulması gerekir.

- ii) Bölgesel teşebbüslerin tarıma dayalı gıda üretim projeleri teşvik edilmeli ve hattâ desteklenmelidir. Bölgesel sermaye birikimleri, ekonomik büyüklüğün altında rekabet olanağı bulunmayan projeler yerine, her zaman için pazarı bulunan ekonomide talebi büyüyen gıda projelerine yönlendirilmelidir. Dolayısı etkisi ile bu projeler çevrelerinde tarımsal üretimin artışını sağlayacaklardır.
65. Alt ve orta gelir gruplarının satın alma güçlerinin artması karşısında nebatî yağ talebi devamlı olarak büyüyecektir. Bu konuda belli bölgelerde ayçiçeği lehine buğday üretiminden vazgeçmek gerekecektir.
66. Toprağa göre ekim usulü, ıslah edilmiş tohum kullanma, gübreleme ve tarımsal mücadele programları uygulamasına tekrar büyük ağırlık verilmesi buğday veriminin belli ölçüde artmasını sağlayacaktır. 1974 yılında, T.M.Ofisinin alımlarının genellikle daha önce bu tip program denemesine muhataap olmuş, yabancı menşeli tohum kullanılan kıyı bölgelerinde yoğunlaşması yukarıda önerilen tedbirin gereğini destekleyen bir göstergedir.
67. Et hayvancılığı ve özellikle hayvan ürünleri üretimindeki yetersizlik 1975 kışından itibaren ciddi bir şekilde hissedilmeye başlayacaktır. Kısa vadeli tedbir olarak bu konuda ithalâta gitme zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.
68. Orta ve uzun vadeli tedbir olarak 1969'larda kamu kuruluşlarının işbirliği ile geliştirilen ve Dünya Bankasının ve diğer uluslararası kuruluşların benimsedikleri proje demetinin kısa sürede uygulamaya konulmasında zorunluluk vardır. Bu proje demeti:
- i) Yağlı tohum üretimini geliştirmek
 - ii) Besi hayvancılığını ve hayvan ürünleri üretimini geliştirmek
 - iii) Yaş meyva ve sebze üretimini ve ihracatını geliştirmek
 - iv) Orman ürünleri üretimini geliştirmek amacını gütmektedir.
69. Aynı yıllarda Meksika orijinli tohum kullanımı nedeniyle girişilen başarılı buğday üretiminin teşvik uygulamasının tekrarında büyük yarar vardır.
70. VI. İhracat
(İhracatta gerileme ciddiyet kazanmaktadır. Bu nedenle dış ticaret açığı süratle büyümekte döviz rezervi erimektedir.)
71. İhracattaki gerileme, dış ticaret açığının büyümesi, döviz rezervlerinin süratle düşmesi gereken ciddiyetle üzerine eğilinmeyen bir konudur.

72. Kısa vadeli değerlendirmelerle "nasıl olsa bir süre daha kullanılabilir imkânların bulunması" güvencesi ile tedbirlerde gecikmemesi gerekir.
73. İhracatın her türlü teşvik tedbirlerinden yararlanılarak teşviki sağlanmalıdır. Teşvik aracı olarak
- İhracatta Vergi İadesi uygulaması
 - Kredili satış araçlarından yararlanılmalıdır.
74. 1975 yılı program kararnamesi ile olumlu biçimde ele alınan Deniz Filosunun takviyesi konusundaki uygulamanın başarısı bu konuda önemli katkı sağlayacaktır
75. Döviz rezervi Türkiye'nin iktisadi bağımsızlığının simgesi haline gelmiştir. Geçmişin olumsuz örneklerine benzer durumların tekrarına mani olmak için 1975 yılında bu konuya büyük önem vermek gerekmektedir.
76. Fiyat artışlarının özellikle AED ülkelerindekilerle kıyasla çok fazla artması halinde 1975'de kumbiyo ayarlamalarını aralıklı ve sınırlı oranlarda fakat geciktirmeden yapmak gerekecektir.
77. VII. Sosyal Politikalar
(Yıllık Programlarda sosyal politika tedbirlerine gereken önem verilmemektedir. 1975 Yılı programında da ülkenin acil sosyal sorunları için etkili politika tedbirleri geliştirilememiştir.)
78. Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullar ve 1975 yılını etkileyecek sosyal sorunlar karşısında açık, kısa sürede uygulanabilecek, etkili tedbirler getirilmesi zorunludur.
- İstihdam sorunu
 - Eğitim sorunu
 - Sağlık sorunu
 - Konut sorunu
 - Nüfus sorunu için etken tedbirlere dayanak olabilecek ciddi çalışmaların bulunluğu şüphesizdir.
79. Özellikle 1975 yılına Türkiye için büyük sorunlar girmektedir:
- İstihdam
 - Eğitim
 - Şehirleşme/Gecekondu

80. İstihdam sorununun ciddiyeti yıllardır anlaşılamamıştır. İşsizlerin iş bulmuş kişiler gibi örgütlenip bir baskı grubu olarak ortaya çıkamamalarının bunda büyük rolü vardır. Sendikalar sadece iş sahibi kendi üyelerinin menfaatlerini düşünmekte ve bunu maksimize etmek gibi kendi yönlerine tutarlı bir amacı benimsemiş görünmektedirler. Bu konuda önemli sosyal patlamaları önlemek için acil tedbirlere gerek vardır. 1975 Yılı Programı ise bütün olumsuz gelişmelere rağmen konuya ciddi olarak eğilmemiştir.
81. Avrupa'daki konjonktür koşullarının olumsuz gelişmesi nedeniyle 1975 yılında Türkiye'ye dönmesi muhtemel çok sayıdaki işçi önemli sorunları beraberinde getirecektir. Yurt dışındaki mevcut ve muhtemel istihdam olanakları gereğince değerlendirilememektedir.
82. İlkokuldan Yüksek Okullara kadar eğitim düzeninde önemli çalkantılar devam etmektedir. Baskı grupları eğitim sisteminin dengesini bozabilmekte, eğitim sürelerini, eğitim konularını, eğitim biçimini değiştirebilmektedirler. Acaba sosyal planlama açısından ülke gereklerine uygun nitelik ve nicelikte eleman yetiştirmeyi sağlayıcı bir eğitim politikası için ne gibi düzenlemelere gerek vardır?
83. Şehirleşme, gecekondu sorunu karşısında uygulamaya dönük ne gibi tedbirler alınacaktır. Bu gelişmeleri sadece izlemek ve tesbit etmek ile mi yetinilecektir?

BÖLÜM II

1975 YILI İÇİN EMEL DENGELER

Ödemeler Dengesi

84. 1974 yılının son aylarında ithalâtın 3.7 milyar dolar olarak gerçekleşmesi, ihracatın ise 1.5 milyar dolarda kalması ve bütün bunlara ilâv olarak işçi döviz girişi tahminlerinin 1.5 milyar dolar yerinde 1.4 milyar dolar olarak gerçekleşmesi sonucu cari işlemler dengesi açığı 650 milyon dolara ulaşmıştır.
85. Halbuki DPT 1975 yılı program için cari işlemler dengesi hazırlıklarında bu açığı 100 milyon dolar olarak tahmin etmiştir. DPT bu tahmine dayalı olarak 1975 yılı projeksiyonunu da oldukça iyimser sınırlarda tutmuş ve 1975 yılı dengesini 330 milyon dolar açık ile ağırlamıştır.
86. 1974 yılının son aylarındaki gelişmeler 1975 yılında ihracat ve ithalât konusunda DPT'nin yaptığı tahminlerin gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır.
87. 1974 yılı hariç tutulursa son yıllardaki ithalât harcamalarındaki artış oranı % 30 dolayındadır. Petrol ve dünya ham madde fiyatlarındaki artış bu oranı 1974 yılında % 80'e çıkmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler karşısında 1975 yılı ihracat artış oranının % 19.1'den aşağı olması imkânsızdır. Açıklanan gerekçelerle TÜSİAD 1975 ithalât tahmini 4.5 milyar dolardır.
88. Eldeki pamuk stoklarının 1975 yılında değerlendirileceği düşüncesi ile ihracat rakamlarında da DPT'nin tahmininden biraz daha yukarılara çıkmak 2.1 milyar dolarlık bir ihracat tahmini ortaya koymak mümkündür. Böylelikle 1975 yılı için dış ticaret dengesinde 2.4 milyarlık bir açık ortaya çıkmaktadır.
89. Cari işlemler dengesinde ise DPT'nin 330 milyon dolarlık açık tahminine karşı TÜSİAD tahmini 750 milyonluk bir açık tahminidir. Bu gelişmeler altın ve döviz rezervindeki azalışın 1975 yılında devam edeceğini ortaya koymaktadır. (Tablo 1)

Konsolide Bütçe Dengesi

90. 1975 programına dayanak olarak DPT tarafından düzenlenen konsolide bütçe dengesi gerçek gelir ve harcama olanakları dikkate alınarak tekrar düzenlenmiştir. (Tablo 2)

Kaynaklar/Harcamalar Dengesi

91. DPT tarafından 1975 yılı programına dayanak olmak üzere hazırlanan Kaynaklar Harcamalar dengesinin değerlendirilmesinde DPT'nin GSMH'da 1974 ve 1975 için kabul ettiği büyüklükler aynen alınmıştır. Ancak, cari işlemler dengesi konusundaki TÜSİAD tahminleri toplam kaynakların DPT tahminlerinden farklı olmasına yol açmaktadır.
92. TÜSİAD'ın 1974 ve 1975 yatırım tahminleri de değişik bölümlerde açıklanan nedenlerle DPT'ninkinden farklıdır.
93. Hükümet cari giderlerde kısıntı sağlayabilir ve proje kredilerini zamanında kullanarak devreye sokabilirse kamu yatırımlarının 1975 yılında olumlu düzeylere ulaşması mümkün olabilir.
94. Aynı farklılık stok değişimlerinde de görülmektedir.
95. Bütün bunlar sonucu kamu ve özel sektör tüketim rakamları değişmektedir. (Tablo 3)

Tüketim Dengesi

96. DPT'nin 1974 fiyatlarıyla tüketim rakamlarını aynen benimsemek çok güçtür. Örneğin reel özel tüketim artış hızı son yıllarda ortalama % 5.5 dolayında seyrederken bu oran 1974 için % 10.4 olarak tesbit etmek ve 1975 yılında bunu % 2.8'e düşürmek (nüfus artış hızı da dikkate alındığında reel artış hızı sıfıra yaklaşmaktadır) imkânsız görülmektedir.
97. Kamu tüketiminde 1974 ve 1975 yılının özel koşulları dikkate alındığında aynı şekilde DPT'nin sırası ile % 2.1 ve % 18.6 oranındaki tüketim artış oranları kabullenilememektedir.

Kaynaklar/Harcamalar Dengesinde TÜSİAD'ın tespit ettiği 1974 ve 1975 özel ve kamu tüketim harcamaları üzerinden hesaplanan gelişmeler (Tablo 4)da gösterilmiştir.

98. DPT rakamlarına göre marjinal özel tasarruf oranı 1975 yılında % 43.4 olacaktır. Bu çok yüksek bir orandır. TÜSİAD tarafından yapılan çalışmalarda bu oranın % 20.4 dolayında oluşması mümkün görülmektedir. (Tablo 5)

TABLO 1

ÖDEMELER DENGESİ

-18-

	(Milyon Dolar) (DPT) 1974 Gerçekleşme Tahmini	(TÜSİAD) DPT 1975 Program Hedefi	(TÜSİAD) 1974 Gerçekleşme Tahmini	(TÜSİAD) 1975 Tahmini
I. Cari İşlemler				
A. Dış Ticaret				
a. İhracat	1.600	2.000	1.532	2.100
b. İthalat	-3.400	-4.000	-3.777	-4.500
Dış Ticaret Dengesi	-1.800	-2.000	-2.245	-2.400
B. Görünmeyen İşlemler				
1. Dış Borç Faiz Ödemeleri	-120	-120	-120	-120
2. Dış Seyahat ve Turizm	100	120	100	100
3. İşçi Gelirleri	1.525	1.600	1.424	1.600
4. Kâr Transferleri	- 35	- 50	-35	- 50
5. Proje Kredileri Hizmet Öde.	- 20	- 30	-20	- 30
6. Diğer Görünmeyenler	225	130	225	130
Görünmeyen İşlemler Dengesi	1.675	1.650	1.574	1.630
C. Entrastrüktür ve Offshore Gelir	25	20	25	20
Cari İşlemler Dengesi	-100	-330	-646	-750
II. Sermaye Hareketleri				
1. Dış Borç Ödemeleri	-130	-140	-130	-140
2. TL. Karşılığı İthalat	-	-	-	-
3. Özel Yabancı Sermaye	100	125	100	125
4. Proje Kredileri	300	400	300	400
5. Bedelsiz İthalat	60	75	60	75
6. Program Kredileri	10	10	10	10
Sermaye Hareketleri Dengesi	340	470	340	470
Genel Denge	240	140	-306	-280
III. Rezerv Hareketleri (+Azalış)	60	-140	+606	+230
IV. Özel Çekiş Haklarında Kullanma	- 5	-	- 5	-
V. Kısa Vadeli Sermaye Hareketleri	-300	-	-300	-
VI. Net Hata ve Noksan	5	-	-	-

1975 yılı için öngörülen 4.5 milyar dolarlık ithalat değerinin;

- Doların dünya piyasasında sürekli değer kaybetmesi ve bu nedenle (1973 yılı AET ülkelerinden ithalatımız toplam ithalatın yaklaşık % 55'ini oluşturmaktadır.) İthalat değerlerinde beklenen artış
- Amerikan Askeri Yardımının kesilmesi ihtimali (ithalat giderlerini en az 500 milyon dolar ekleyebilir.)
Ve diğer nedenlerden dolayı 4.8 - 6.2 milyar dolar arasında gerçekleşmesi muhtemeldir.

TABLO 2

KONSOLİDE BÜTÇE/DENGESİ

-19-

	(1974 Fiyatlarıyla Milyon TL)			
	<u>DPT (1974)</u>	<u>TÜSİAD (1974)</u>	<u>DPT (1975)</u>	<u>TÜSİAD (1975)</u>
I. Harcamalar				
1. Cari Harcamalar	43.000	45.000	51.000	56.000
2. Yatırımlar	14.500	10.000	25.000	18.600
3. Transferler	<u>23.000</u>	<u>20.000</u>	<u>31.355</u>	<u>24.000</u>
	80.500	75.000	107.355	98.600
II. Gelirler				
1. Vergi Gelirleri	65.000	62.000	88.555	78.000
2. Vergi dışı gelirler	5.500	4.000	6.700	6.000
3. Diğer Gelirler (1)	2.000	2.000	4.100	2.500
Toplam Gelirler	<u>72.500</u>	<u>68.500</u>	<u>99.355</u>	<u>84.500</u>
Fark	<u>8.000</u>	<u>6.500</u>	<u>-8.000</u>	<u>14.100</u>
İç Borçlanma	<u>4.000</u>	<u>2.500</u>	<u>8.000</u>	<u>3.000</u>
Açık	4.000	4.000	-	11.100

(1) Katma Bütçe gelirleri

TABLO 3

KAYNAKLAR HARCAM LAR DENGESİ

-20-

	(Cari Fiyatlarla)				
	DPT PROGRAM		TÜSİAD	DPT	TÜSİAD
	1973	1974	1974	1975 (1974 fiyatlarıyla)	
GSMH	303.499	423.340	423.340	457.207	457.015
Dış Açık	-6.594	1.400	8.660	4.620	10.500
Toplam Kaynaklar	296.905	424.740	432.000	461.827	467.515
Toplam Yatırımlar	55.921	81.220	74.600	101.000	87.600
Sabit Sermaye Yat.	53.416	76.720	67.100	100.000	84.600
Özel	28.338	40.335	35.100	50.000	42.800
Kamu	25.078	36.385	32.000	50.000	41.800
Stok Değişimleri	2.505	4.500	7.500	1.000	3.000
Özel	2.878	1.500	2.500	500	1.500
Kamu	1.627	33.000	5.000	500	1.500
Bükeytim	240.984	343.520	357.000	360.827	379.915
Kamu	36.816	48.500	53.000	57.500	60.786
Özel	204.186	295.020	304.000	303.327	319.129

(KAMU/ ÖZEL)

(DPT)	(Cari Fiyatlarla)					
	1973		1974		1975	
	Milyar TL.	%	Milyar TL.	%	Milyar TL.	%
Toplam Tüketim	240.9	5.0	343.5	42.3		
Kamu	36.8	1.7	48.5	31.7		
Özel	240.1	3.8	295.0	44.5		
(1974 fiyatlarıyla)						
Toplam Tüketim	314.7	2.5	343.5	9.1	360.8	5.0
Kamu	47.5	8.9	48.5	2.1	57.5	18.6
Özel	267.2	1.4	295.0	10.4	303.3	2.8
(TÜSİAD)						
Toplam Tüketim	323.0	..	357.0	10.6	379.9	6.3
Kamu	47.5	..	53.0	11.6	60.7	14.7
Özel	275.5	..	304.0	10.4	319.1	4.8

TABLO 5

GSMH VE YURT İÇİ TASARRUFLAR

(1974 fiyatları ile Milyar TL)

	D P T		T Ü S İ A D	
	1974	1975	1974	1975
Kamu Kesimi Net Geliri	79.971	99.150	82.000	92.986
Özel Kesim Net Geliri	343.369	358.057	341.340	364.029
GSMH	423.340	457.207	423.340	457.015
Kamu Tasarrufu	31.471	41.650	29.000	32.200
Özel Tasarruf	48.349	54.730	37.300	44.900
Yurdiçi Tasarruflar	79.820	96.380	66.300	77.100
Marjinal Özel Tas.Oranı		%43.4		%20.4
Marjinal Yurdiçi Tas.Oranı		%48.9		%16.3

1974 Fiyatları ile
(Milyon TL)

	D			T Ü S İ A D		
	1974	1975	% Artış	1974	1975	% Artış
GAYRİSAFİ MİLLİ HASILA	423.340	457.207	8.0	423.340	457.015	8.0
Dış Açık	1.400	4.620		8.660	10.500	-
Toplam Kaynaklar	424.740	461.827	8.7	432.000	467.515	8.2
Toplam Yatırımlar	81.220	101.000	24.4	74.600	87.600	17.4
Sabit Sermaye Yatırımı	76.720	100.000	30.3	67.100	84.600	26.0
1. Özel	40.335	50.000	23.9	35.100	42.800	21.9
2. Kamu	36.385	50.000	37.4	32.000	41.800	30.6
Stok Değişimleri	4.500	1.000		7.500	3.000	
1. Özel	1.500	500		2.500	1.500	
2. Kamu	3.000	500		5.000	1.500	
Tüketim	343.520	360.827	5.0	357.000	379.915	6.3
KAMU HARCANABİLİR GELİRİ	79.971	99.150	25.3	82.000	92.986	13.4
Kamu Tüketimi	48.500	57.500	18.6	53.000	60.786	14.7
Kamu Tasarrufu	31.471	41.650	32.3	29.000	32.200	11.0
Kamu Yatırımı	39.385	50.500	28.2	37.000	43.300	17.0
Kamu (Tasarruf-Yatırım) Farkı	-7.914	-8.850		-8.000	-11.100	
ÖZEL HARCANABİLİR GELİR	343.369	358.057	4.3	341.340	364.029	6.9
Özel Tüketim	295.020	303.327	2.8	304.000	319.129	4.8
Özel Tasarruf	48.349	54.730	13.2	37.300	44.900	20.4
Özel Yatırım	41.835	50.500	19.5	37.600	44.300	17.8
Özel (Tasarruf-Yatırım) Farkı	+6.514	+4.230		- 300	+ 600	
Toplam Yurtiçi Tasarruflar	79.820	96.380	20.7	66.300	77.100	16.8
S.S.Yatırımları/GSMH	%18,1	%21,9		15.7	16.9	
İç Tasarruflar /GSMH	%18,9	%21,1		17.4	19.2	

BÖLÜM III

1975 YILI PROGRAMI

Kaynaklar, Harcamalar

100. 1973 yılında toplam kaynaklar, programda öngörülenden daha yüksek bir oranda artmıştır. Ancak bu artış, tamamen dış kaynaklardaki beklenmeyen gelişmelerden etkilenmiştir. 1974 yılında cari işlemler dengesinde 473 milyon dolarlık fazlalık nedeniyle 6.596 milyon liralık iç tasarrufları dışarıya aktarılması, buna karşılık DPT'ce 1974 yılında 100 milyon dolarlık cari işlemler açığının tahmin edilmesi (gerçekleşme 8.6 milyon TL. olmuştur) ve dış tasarrufların 1.4 milyar olarak müspet sonuç vermesi nedeniyle DPT 1974 yılı toplam kaynaklarının % 10.4 gibi yüksek bir oranda artacağı tahminini ortaya koymuştur.
101. DPT'nin 1974 yılı harcamalarının a dikkati çeken nokta tüketim harcamaları hakkındaki gerçekleşme tahminleridir.
102. DPT nin 1975 yılı programı, 1974 yılı kaynaklar harcamalar dengesi tablosunda toplam tüketim n % 9.1 artış gösterdiği tahmin edilmektedir. Toplam tüketimin alt bölüm olarak dağılımında, özel tüketimin % 10.4 kamu tüketiminin ise % 2.1 gibi düşük bir seviyede gerçekleşmiş olduğu ideri sürülmektedir.
103. 1975 yılı için öngörülen tüketim artışı ise, evvelki yıllara göre mukayese edildiği zaman gerçekçi görülmemektedir. Örneğin, 1975 yılı için özel tüketimin 2.8, buna karşılık kamu tüketiminin % 18.6 artacağı kabul edilmiştir.
104. Üçüncü plan dönemi için tüketim harcamalarının gelişme seyirleri ve kamu-özel ayrımları birlikte incelendiği zaman, 1975 yılı tüketim harcamalarının gerçekçi olmadığını ortaya koymaktadır.
105. DPT rakamlarında tüketim harcamaları itibariyle yapılan mukayesenin ortaya koyduğu gerçek, 1975 yılı için öngörülen tasarruf hedeflerinin çok abartılmış olmasıdır. 1975 yılı programında, toplam tüketimin % 5 düzeyinde hedef alınması, toplam yurt içi tasarrufların % 44 gibi çok yüksek bir marjinal artış göstermesi konusundaki 1975 yılı program hedefi ile ilgilidir.
106. DPT'ye göre 1974 yılında, ortalama tasarruf oranı % 18.9 ve marjinal yurt içi tasarruf oranı % 9.9 iken, 1975 yılında, ortalama tasarruf oranının % 21.1 ve marjinal yurt içi tasarruf oranının % 44 gibi çok yüksek düzeyde saptanması, gerçekleşmesi güç bir hedefin benimsenmiş olduğunu göstermektedir.

107. Tasarruflar için bu kadar yüksek hedefler alınması, yüksek düzeyde yatırım programlanmasını gerektirmiştir.

Yatırımlar

Özel Sektör Yatırımları

108. 1974 yılı özel sektör yatırım gerçekleştirmeleri konusunda DPT'nin programa aldığı rakamlar fazla iyimserdir.
109. Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneğinin 11 Ocak 1975 tarihinde açıklanan "Özel Sektör İmalât Sanayii" anketi sonuçlarına göre anket kapsamındaki özel sektör imalât sanayii kuruluşlarında 1974 yılı için programlanan toplam sabit sermaye yatırımları 6.9 milyar lira, buna karşı yıl sonuna kadar gerçekleştirilen harcama 4.6 milyar liradır. Parasal gerçekleştirme oranı % 65.9 fizikî yatırım gerçekleştirilmesi % 50.1 dir.
110. Öte yanda DPT yetkilileri 1974 yılında özel sektör yatırımlarının program rakamlarına göre cari fiyatlarla % 134.4, 1971 fiyatları ile % 123.8 oranında gerçekleştirildiğini bildirmektedirler.
111. Devlet Planlama Teşkilâtının verdiği gerçekleştirme tahminleri yılın ilk dört ayı içinde yapılan ve o aylarda müteşebbisin iyimser beklentilerini yansıtan bir anket sonuçlarına dayanmaktadır. TÜSİAD anketi 1 Aralık 1974 ayının ikinci yarısında yapılmıştır. Bu nedenle gerçekleşmeyi daha iyi yansıtabilir.
112. Özel sektörün geçen yıldan daha fazla yatırım yapması bütün özel sektörün memnuniyet duyacağı bir konudur. Fakat yanlış verilere dayalı hatalı inanışlar, bundan sonraki ekonomik kararlarda isabetsiz davranışlara sebep olabileceğinden gerçeğin ortaya konmasında yarar vardır.
113. TÜSİAD anketinin üretime geçmiş müteşebbis grupları kapsadığı, bunlar dışındaki grupların yatırımlarında daha büyük harcamalar yapıldığı varsayılarak en iyimser bir tahminle özel sektör yatırımları 35.1 milyar lira dolayında gerçekleştiği söylenebilir. (Tablo 7)
114. Daha iyimser bir rakamın, geçen yılki yatırımların üzerine çıkıldığına ilişkin tahminlerin imkânsızlığını ortaya koyan önemli faktörler vardır:
- Ocak-Ekim aylarında ithal edilen makine ve teçhizat 1973 yılında 241 bin ton 1974 yılında ise geçen yılki miktarın altında 225 bin tondur.

- 1974 yılında ham madde fiyatlarındaki % 48.8, işçilik maliyetlerindeki % 38.3 oranındaki artışlar üretimi sürdürebilmek için firmalara çok önemli bir finansman yükü getirmiştir. Buna karşı 1974 yılında banka sisteminden özel sektöre sağlanan tarım dışı kredilerdeki artış (15 Kasım itibarıyla) 4.6 milyar liradır. Maliyet yükselmelerinin artırdığı ; işletme kredisi ihtiyacı ve yatırım kredisi talebine karşı banka kredilerindeki artışın ne kadar makut olduğu ortadadır.
115. Özel sabit sermaye yatırımlarının finansmanına ilişkin bir deneme, 1974 yılında özel kesimin DPT'nin tahmin ettiği büyüklükte yatırım gerçekleştirmeinin imkânsızlığını ortaya koymaktadır. (Tablo 8)
116. Bu koşullarda DPT'nin 1974. yılı yatırım tahminlerinde de fazla iyimser davrandığı kolaylıkla ortaya çıkmaktadır.
117. DPT'nin rakamları gerçek kabul edilirse tarım dışı alanlarda özel sektörün 28.7 milyar lira yatırım gerçekleştirmesi ve bunu da geçen yıla göre % 119 oranında artış gösteren şirket tasarruflarıyla karşılaması gerekir ki bu imkânsızdır.

TABLO 7
1974 YILINDA ÖZEL SEKTÖR YATIRIMLARI

(Cari Fiyatlarla)						
	(1972)		(1973)		(1974)	(1974)
	Gerçekleşme		Gerçekleşme		Prog-	Gerçek-
			1974	1975	ram	leşme
			Prog.	Prog.		(DPT)
Tarım	2.277	3.000	4.057	3.750	4.544	4.500
Madencilik	263	31	131	250	250	250
İmalât	6.728	10.879	9.600	11.500	18.050	12.500
Enerji	200	55	180	200	170	200
Ulaştırma	2.585	2.61	3.500	3.000	4.200	5.000
Turizm	443	52	530	550	580	400
Konut	7.125	7.61	9.360	9.100	11.616	11.600
Eğitim	35	44	40	30	50	50
Sağlık	50	59	60	100	75	100
Diğer Hizmet.	664	78	750	500	800	500
TOPLAM	20.372	26.20	28.338	30.000	40.335	35.100

TABLO 8

ÖZEL SABİT SERMAYE YATIRIMLARININ FİNANSMANI

-26-

	1970 (1)	1971 (2)	1972 (3)	1973 (4)	(DPT) 1974 (5)	TÜSİAD 1974 (6)	Yüzde (5/4)	Artışlar (6/4)
Özel Sabit Sermaye Yatırımı	12900	16000	20373	23338	40335	35100	72.8	50.3
A-Konut Yatırımı	5145	6380	7125	9360	11616	11600	24.1	23.9
i.Hane Halkı Tasarrufları	4414	5621	6225	8296				
ii.Konut Kredileri	731	750	900	1064				
B-Konut Dışı Yatırımlar	7755	9620	13248	18978	28719	23500	51.3	23.8
i.Şirket Tasarrufu	2760	2909	4740	7200	20119	14900	179.4	106.0
ii.Kamudan Fonlar	50	80	120	150	100	100	-33.4	-33.4
iii.Özel Şirket Tahvilleri	358	131	265	638	500	500	-22.0	-22.0
iv.Yabancı Sermaye								
* Proje Kredisi (Net)	757	885	560	2325	500	500	-68.5	-68.5
v.San,Madencilik Kred.	2193	2200	4534	4800	1500	1500	-68.8	-68.8
vi.Küçük Sanat Kredileri	137	159	271	435	500	500	14.9	14.9
vii.Diğer Kaynaklar	1500	3256	2758	3430	5500	5500	60.3	60.3

Açıklamalar: 1) 1970-1973 rakamları D:T/IPD uzmanlarından Dr.Sevil Korum'un 1974 yılında Türkiye Ekonomisinde Gelişmeler isimli çalışmalarından alınmıştır.

2) 1974 yılı için özel sabit sermaye yatırımlarının finansmanı DPT ve TÜSİAD'ın yatırım tahminlerine göre iki değişik biçimde verilmiştir.

Kamu Yatırımları

118. Kamu İktisadî Teşebbüsleri yatırım programlarında yıl içinde yapılan yeni değerlemeler ile yükseltilmiş bulunan yatırım programlarına rağmen gerçekleştirmelerinin öngörülen hedefin gerisinde kalacağı tahmini, yıllık programlar ile, kamu kesimi için verilen hedeflere ulaşılmanın ciddi güçlükler gösterdiğini açıklamaktadır.
119. 1973 ve 1974 yılı yatırım programlarının tespitinde yüksek yatırım programlanmasına karşı OPT'ce yapılan iyimser tahminlere ve gerçekleştirmelerin o düzeyde olmadığı iki yıllık tecrübe gözlenmesine rağmen, 1975 yılı programı ile, yine son derece yüksek yatırım programlanmıştır.
120. 1975 yılı Kamu Kesimi yatırım programlarının kuruluşlar itibarıyla öngörülen artış oranları,

Konsolide Bütçe için	% 72.5
Mahalli İdareler için	% 6.1
Döner Sermayeler için	% 52.3
KİT için	% 33.8
<hr/>	
Toplam Kamu için	% 47.7
<hr/>	

Kaynak: 1975 Yılı Programı

121. 1975 yılı programında bu kadar yüksek yatırım düzeyi programlanmış olmasına karşı, yatırımcı kuruluşlar arasında özellikle, mahalli idareler ve kamu iktisadî kuruluşları, yatırım programlarını karşılayacak kaynaklara sahip değildir. Mahalli idarelerin yatırım programlarının gerçekleştirilmesi için İller Bankası aracılığı ile 1.5 milyar düzeyinde transfer gerekmektedir. KİT topluluğu ise, her yıl giderek artan işletme açıkları nedeniyle artık yatırılabilir kaynak yaratmak olanağından mahrum bulunmaktadır. Bu nedenle, KİT topluluğu yatırımlarının gerçekleştirilmesi için bütçeden sadece, yatırım amaçlı transferlerde bulunmak yetmemekte, bu yatırımların gerçekleştirilmesi ile ilgili olarak önemli düzeylere ulaşan işletme açıklarının da bütçeden karşılanması zorunluluğu doğmaktadır.
122. 1975 yılı programı, kamu kesimi yatırımlarında alanın ilk iki ayında karşılaşılan geri kalmaları gidermek amacıyla yüksek düzeyde yatırım programlamıştır.

123. 1974 yılı programının hazırlığı ve uygulanışında da kamu yatırımları konusunda aynı yaklaşım benimsenmiş ve 1973 yılındaki geri kalmaları gidermek amacıyla, 1974 yılı yatırım programlarının çok yüksek düzeyde tutulmasını etkilemiştir. Bu hedeflerin tespit edilmesine rağmen, 1974 yılında kamu yatırımları gerçekleştirilememiştir, DPT nin iyimser gerçekleşme tahminlerine rağmen programda öngörülen hedeflerin çok gerisinde kalmıştır. Bu ilişki, hedef ve gerçekleşme oranları olarak mukayese edilerek (Tablo 9) de verilmektedir.

Tablo 9

1974 Yılı Program Hedefi ve Kamu Yatırımları
Gerçekleşme Oranları

(Sabit Fiyatlarla)
% olarak

	1974 Program Hedefi	1974 Gerçekleşme
Konsolide Bütçe	% 70.2	% 42.4
Mahal.İdare	% 54.5	% 11.1
Döner Sermaye	% 70.4	% 11.4
KİT	% 46.7	% 55.1

Kaynak: 1974 Program Tablo : 41-42
1975 Program Tablo : 36-37

124. KİT topluluğunun mal ve hizmetlerine yapılan zamlara rağmen işletme açıkları devam etmektedir. 1975 yılı için, kamu yatırımlarının yüksek düzeylerde gerçekleştirilebilmesi, KİT topluluğunun kendi yaratacağı atırılabilir kaynakların artırılmasına bağlıdır. Aynı durum, mahalli idare yatırımları için de söz konusudur.
125. 1975 programı, kamu kesimi yatırımlarının gerçekleştirilmesinde finansman sorumluluğunu tamamını Konsolide Bütçeye yüklemiş durumdadır. Nitekim 1975 yılı bütçe gerekçesinde yer alan ödenek tahsislerine göre, toplam kamu yatırımlarının yaklaşık olarak % 71'i konsolide bütçe kaynaklarına dayanmaktadır.
126. 1975 yılı kamu kesimi dengesinin kurulmasında esas alınan temel varsayımlar, kamu harcamalarının finansmanının kolaylaştırarak yeni finansman imkânları ile ilgili bir öneride bulunmamaktadır. Özellikle, Konsolide bütçe gelirleri açısından yeni bir finansman imkânı öngörülmemiştir. KİT topluluğu için zımnen, (fiyat

düzenlemelerinin yapılacağı varsayımı) dikkate alınmış bulunmaktadır. KİT topluluğunun ürettiği mal ve hizmetlerde ekonomik ve sosyal gereklerin zorunlu karşılanması düzenlemelerinin yapılacağı varsayımı ile kamu kesimi denge politikasının kurulduğu kabul edilmektedir. Ancak, 1975 yılında, bu düzenlemelere rağmen, KİT topluluğunun yaklaşık olarak 5.675 milyon lira işletme açığı vermekte olması, gelecek yıllarda ve özellikle üçüncü plan döneminin müteakip uygulama yıllarında, KİT yatırımlarının tamamen bütçe dışı kaynaklara dayandırılmasını zorunlu kılacaktır.

Kamu Gelirleri Tahminlerinin Gerçekçiliği

127. Konsolide Bütçe gelirleri bakımından, programda öngörülen ve 1975 yılı bütçe gerekçesinde yer alan gelir tahminlerinin yüksekliği karşısında programda kabul edilen varsayımlar ve bu varsayımlara dayanılarak öngörülen ve politikalar birbirleriyle uyumlu değildir.
128. Yeni vergiler konusunda, program, vergi yükünün dar ve sabit gelirli aleyhine dönüştürülmesinin, vergi kaynaklarının en iyi biçimde değerlendirileceği varsayımından başka, hiçbir politika veya tedbir önermemektedir.
129. Türk vergi sistemi her ne kadar yönetim ve denetim konularında ciddi düzenlemelere ihtiyaç hissettirmekte ise de Üçüncü Plan döneminin başından beri bu konuyu bütün yıllık programlarda ve hükümet programlarında temel ilke olarak benimsenmesine rağmen etkin biçimde uygulamaya geçilememiştir. Aynı durum 1975 yılı uygulaması içinde söz konusu dileyebilir. Diğer bir deyimle, vergi denetim ve yönetimindeki iyileştirmelerin 1975 yılı içinde kesinlikle sonuçlandırılması idkânsızdır. Bu takdirde 1975 yılı için kamu kaynakları program tahminlerinin gerisinde kalacaktır. Bu durum ise, 1975 yılı bütçe uygulamasını, transfer hesapları nedeniyle, KİT yatırımlarını ve bizzatıhi Konsolide Bütçe yatırımlarını olumsuz yönde etkileyecektir.
130. 1975 yılında kamu yatırımlarında karşılaşılan geri kalmaları gidermek amacıyla, bu defa 1975 yılı kamu yatırım programlarının yüksek düzeylerde tutulması öngörülmektedir, ancak yeterli ve sıhhatli finansman kaynaklarının bulunmaması, mevcut (kısır döngüyü) fasit daireyi sürdürecektir.
131. Kamu finansmanında karşılaşılan bu ciddi durum, büyük ölçüde, faktör gelirlerinden ileri gitmektedir. Vergi sisteminde beklenen seviyelere ulaşamama ihtimali bu güçlüğü artırmaktadır. Sağlıklı finansman kaynaklarının bulunamaması, buna karşılık, mutlaka yatırım düzeyinin yüksek tutulması eğilimi, ekonomiye olumsuz etkileri bulunan diğer ve kolay finansman kaynaklarına baş vurulması gibi ekonomiyi güçleştiren yöntemlerin

benimsenmesini gerektirmektedir. Bu tip sağlıklı olmayan kaynaklara baş vurulması, bu durumda fiyatlar genel seviyesi ve yatırım hedefleri yönünden olumsuz sonuçları hazırlamaktadır.

132. 1975 yılı programı, 1974 yılının programında da olduğu gibi, 1975 yılı kamu kesimi yatırımlar-finansman dengesi için, sağlıklı olmayan kaynakların kullanılmasını öngörmüştür.
133. 1975 yılı kamu kesimi dengesinin kurulmasında, KİT topluluğu işletmeciler kuruluşları için, (Mevduat Munzam Karşılıkları)nın kullanılması öngörülmüştür. Başlangıç dengesi için öngörülen meblağın 6.5 milyar lira olarak tespitine karşılık, bütçe kanununun metnindeki ifadenin, daha fazla kaynak kullanmaya imkân verecek şekilde düzenlenmiş olması, KİT finansmanının büyük ölçüde bu kaynağa dayandırılacağı izlenimini vermektedir.
134. 1975 yılı programının, KİT finansmanı için, Mevduat Munzam Karşılıklarının kullanılmasını öngörmesine karşılık, ekonomi politikaları ve tedbirleri arasında da bu kaynağın kullanılmasından doğan olumsuz etkilere yer verilmesi de görülmektedir.
135. 1974 yılı uygulamasında KİT'nin işletme açıklarının giderilmesi ve yatırım programlarının gerçekleştirilmesinin normal kamu kaynakları dışındaki kaynaklara başvurulmasının giderek arttığı belirtilmekte ve bu durumun fiyatlar genel düzeyini hızlı biçimde artırdığı ifade edilmektedir. 1975 yılı programında genel ekonomik durumun değerlendirilmesi ile ilgili bölümlerde yer alan bu teşhislere karşılık, 1975 yılı finansman dengesi için aynı yöntemin tekrar uygulanması dikkat çekici olmaktadır. Öte yandan, 1975 yılında izlenecek Para ve Kredi Politikasının temel ilkesi olarak, fiyat istikrarını sağlamak ve bu amacı gerçekleştirmek üzere, bütün ekonomi politikalarının uyumlu biçimde uygulanmasını sağlamak esas alınmış iken, Mevduat Munzam Karşılıklarının, amaçlara ters düşer biçimde uygulanmasını önermek, programın politikalar ve tedbirleri ile ters durumlar yaratmaktadır.
136. Maliye Politikasının temel ilkesi olarak, 1975 yılında kamu gelirini artıracak tedbirler üzerinde çalışmalar yapılarak kamu harcamalarının bu kaynaklara dayandırılması esas olarak alınmasına rağmen, normal kamu gelirleri dışında kolay finansman kaynaklarının kullanılması, maliye ve para-kredi politikalarına ters düşmektedir.
137. Öte yandan maliye politikası ve tedbirleri, para-kredi politikası ve tedbirleri, fiyat politikası ve tedbirleri ile, kamu finansman dengesinde kullanılan yöntemler arasında paralellikler kesin biçimde görülememektedir. Diğer bir deyimle, 1975 yılı

programında, en fazla ağırlık verilen nokta 1975 yılı için yüksek düzeyde yatırım programlanması esas alınmış, bu amaç için diğer ekonomi politikaları ikinci plana itilmiştir.

1975 Yılı İçin Yeni Öneriler

138. 1975 yılı programı, kamu kesimi finansmanı için öngördüğü bu sağlıklı olmayan kaynaklar yanında, Türk Ekonomisi için yeni ve yararlı sayılabilecek yeni yöntemler de önermektedir.
139. Özellikle KİT topluluğu yatırımları bakımından ileride büyük bir imkân sağlama söz konusu edilen bu yeni yöntem, bazı büyük ve kârlı kamu yatırım projelerinin finansmanına halkın tasarruflarının katılmasını önermektedir. Halkın ve kamunun ortak sermaye sahipliğinde gerçekleştirilecek bu yatırımlar için tasarrufları toplayacak ve yatırımlara yönleltecek bir yatırım ortaklığı kurulması düşünülmüştür.
140. Kamu İktisadî Teşebbüsleridir, finansman imkânlarının kolaylaştırmak, KİT yatırım programlarının gerçekleştirmek ve bu arada, dağıtık halk tasarruflarını değerlendirmek bakımından Yatırım Ortaklığı sisteminin öngörülmesi ve uygulamaya geçilmesi için, girişimlere başlanması olumlu bir adım olarak değerlendirilmek gerekir.
141. Ayrıca, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin malî yapılarını güçlendirmek, dağıtım ve pazarlama faaliyetlerini düzenlemek, yatırım programlarının hazırlanmasını ve uygulanmasını organize etmek üzere Kamu İktisadî Teşebbüslerinin sektörel özellikleri dikkate alınmak üzere bir HOLDİNG şeklinde yeniden örgütlenilecektir.

Borçlanma Politikası

142. Kamunun finansman yöntemlerini kolaylaştırmak bakımından, öngörülen bir diğer sistem de iç istikraz tahvilleri ihracı için düşünülen mekanizmadır.
143. İç istikraz, kamu finansman dengesinin kurulmasında karşılaşılmaması muhtemel açıkların giderilmesi için öngörülmüş bir finansman kaynağıdır. Nitekim Üçüncü Planın kamu kesimi dengesinde iç istikraz, önemli büyüklüklerde olarak dengenin kurulmasını sağlamıştır. Ancak uygulamada, iç istikraz, hedeflerine ulaşamadığı gibi, her yıl aksine çok büyük meblâğlara ulaşan hedefler olarak tespit edilmiştir.

İç istikraz, talep fazlasının kamuya aktarılması ve gereksiz tüketim harcamalarının kısılması bakımından da yararlı olmasına rağmen başarılı uygulamalara geçilememesi nedeniyle bu amacını da gerçekleştirememiştir. İç istikrazın 1974 yılında 6 milyar lira olarak öngörülmesine karşılık gerçekleşme azami 2 milyar lira civarındadır.

144. Küçük halk tasarruflarının çok aşırı fiyat artışlarından değer kaybettiğinin artık kesinlikle açıklığa kavuşması karşısında, programda iç istikraz tahvillerini halk için cazip hale getirecek yeni yöntemlerin aranması ilginç bir gelişmedir.
145. 1975 yılı devlet iç istikraz tahvillerinin endeksli tahvil olarak çıkarılması, kamu kesimi finansman dengesi yönünden önemli ve yararlı bir adım olarak görülmektedir. Ancak, bu sistemin çok iyi şekilde düzenlenmesi ve hangi endeksin, hangi oranlarda uygulanacağını çok açık şekilde belirtilmesi gereği vardır. 1975 yılı içinde bu uygulamaya geçilmesi ihtimali çok sınırlı görülmektedir. Bu nedenle, 1975 yılı kamu kesimi dengesi istikraz hedeflerinin gerçekleşmesi sonucu önemli düzeyde açık verecektir.

KİT - Kamu İktisadî Teşebbüsleri

146. 1975 yılı programına göre KİT topluluğu 25 milyar lira yatırım yapacaktır.
147. 1975 yılı tahminlerine göre aynı topluluğun kaynak/ödeme farkı 5.7 milyar lira olacak, bu nedenle 1975 yılında KİT topluluğu için 30.8 milyar lira finansman kaynağı temini gerekecektir.
148. Programda hedef alınan büyüklüklerin 106 milyar liralık bütçe ve toplam sabit sermaye yatırımları rakamlarıyla karşılaştırılması konunun önemini ortaya koymaktadır.
149. Eskiden olduğu gibi KİT topluluğu yatırımları için genellikle hiçbir şekilde kaynak yaratamama, yatırım finansmanının tamamını kuruluş dışından sağlama durumundadırlar.
150. Özel kesimdeki benzer kuruluşlarda en az % 40 oranında özkaynak katkısı ve kuruluş tasarruflarının kullanılması uygulamasında şikâyet edilirken KİT'de kuruluş tasarruflarının tamamen ihmal edilmesi dengeyi bozmaktadır.
151. Üzerinde durulması gereken bir başka nokta 30.8 milyar liralık finansman gereğinin kapatılma şeklidir.
152. Geçen yıl Anayasa Mahkemesince tasvip edilmeyen bir yoldan, Mevduat Karşılıklarını kullanmak ve başarısı şüpheli döviz karşılığı tahvil ihracı gibi usullerle 13.5 milyar lira kaynak temininde herhalde büyük güçlüklerle karşılaşılacaktır.
153. 1975 yılı programı Kamu İktisadî Teşebbüsleri konusunda etkin ve cesur politika tedbirleri ortaya koymamıştır.

TABLE 10

(KİT) Kamu İktisadî Teşebbüsleri
1974/1975 Durumu

Kurumun Adı	Kaynak/Öde- me Farkı	Yatırımlar	Temini Gereken Finansman	Bütçe	D.Y.B.	Diş Proje Kredisi	
M.K.E.K.	+	9.3	363.3	354.0	134.0	220.0	+
SÜMERBANK	-	514.1	601.0	1.115.1	12.0	1.103.1	+
T.ÇİMENTO SAN.	-	23.8	370.9	394.7	-	397.7	+
T.DEMİR-ÇELİK	+	1.895.9	2.328.9	433.0	49.5	-	383.3
S.E.K.A.	-	263.4	256.0	519.4	193.7	256.4	69.3
ETİBANK	-	323.7	1.134.2	1.457.9	149.0	1.234.0	74.1
T.E.K.	+	959.7	3.127.0	2.167.3	317.3	1.450.0	400.0
PETKİM	+	344.1	688.4	344.3	90.0	128.5	125.8
PETROL OFİSİ	-	311.2	219.7	530.9	80.9	450.0	+
T.P.A.O.	+	465.6	2.301.8	1.836.2	60.0	1.036.2	732.0
T.K.İ.	-	618.8	1.100.0	1.718.8	468.8	960.0	290.0
AZOT SANAYİİ	-	38.7	480.0	518.7	225.5	158.2	135.0
ET VE BALIK	-	191.7	175.4	367.1	127.0	240.1	+
T.M.O.	-	222.8	25.1	247.9	247.9	-	+
T.SÜT ENDÜSTRİSİ	-	1.1	100.0	101.1	50.0	51.1	+
T.ŞEKER FAB.	-	343.0	519.4	862.4	83.5	778.9	+
YAPAĞI TİFTİK	+	2.1	2.1	-	-	-	+
YEM SANAYİİ	-	89.6	63.8	153.4	53.4	100.0	+
T.Z.D.K.	-	166.3	57.7	224.0	224.0	-	+
ÇAYKUR	-	408.0	72.6	480.6	476.8	3.8	+
D.B.DENİZ NAKLİYAT	-	196.6	412.8	609.4	223.0	386.4	+
DENİZCİLİK BANKASI	-	129.7	456.3	586.0	208.2	377.8	-
P.T.T.	+	172.8	1.014.4	841.6	100.0	615.9	125.7
T.C.D.D.	-	875.0	1.594.1	2.469.1	713.3	1.200.0	555.8
T.H.Y.	+	133.9	492.9	359.0	82.7	-	276.3
T.R.T.	+	25.6	300.0	274.4	186.7	72.7	15.0
TURİZM BANKASI	+	0.9	34.1	33.2	2.0	31.2	-
D.M.O.	+	5.3	27.5	22.2	-	22.2	+
	+	4.015.2					
	-	4.717.5					
1974	-	702.3		19.021.7		11.272.0	
Toplam:			6.319.4	4.567.2		3.182.5	
1975 Tahmini		5.765.0		30.800.0		5.000.0	
			5.035.0	9.000.0		3.300.0	
1975 Yılı İçin Ek kaynak gereğ.							
Mevduat karşılığı			6.500.0				
Dövizli Tahvil ihracı			7.000.0				

Diğer Politikalar

154. 1975 yılı programı, kamu kaynaklarının kullanımında üçüncü planın 1975 yılı dilimi için öngörülmüş bulunan kamu yatırım hedeflerini gerçekleştirmeyi temel amaç olarak almıştır. Daha açık ifadesiyle, 1975 yılı programı yatırım amaçlı bir program olarak hazırlanmış, ancak yatırımların gerçekleştirilmesi için sıhhatli bir ekonomik ortamın yaratılmasını sağlayacak ekonomik politika tercihlerinde, bu amacı doğrular nitelikte ilke ve tedbirler getirememiştir.
155. 1975 yılı programı, uygulanacak ekonomi politikalarını açıkça belirtmek ve buna ilişkin tedbirleri sarahatle ortaya koymak yerine, bu tip politika kararlarını oluşturmak, uygulamak ve koordinasyonunu sağlamak amacıyla daha önceden denenmiş bir takım kurumlar gibi getirmeyi tercih etmiştir. Meselâ, 1968-1970 yılları arasında faaliyette bulunmuş olan "Para-Kredi" kurulunun yeniden teşkilî, bu tip öneriler arasında yer almaktadır.
156. 1975 yılı programı, ayrıca, toplu iş sözleşmelerinin ekonomik ve sosyal gereklerine uygun müzakerelerde bulunmak üzere, bütün kamu kuruluşları için geçerli ortak esaslar saptayacak yeni bir komite daha kurulmasını önermektedir. Kamu kuruluşlarının toplu sözleşme yükleri giderek artan oranlarda kamu iktisadî teşebbüsleri özellik göstermek üzere bütün kamu için çok yüksek düzeylere ulaşmıştır. Nitekim, 1974 yılı kamu finansman dengesinde karşılıklı açığın önemli nedenlerinden birisinin toplu sözleşme yükleri olduğu 1975 yılı programında açıkça belirtilmiştir. 1975 yılı programı ile kurulması önerilen, komite, kamu kuruluşları arasında toplu iş sözleşmeleri için ortak esaslar tespit ederek uygulanmasını sağlamak amacına dönüktür.
157. Nitekim, bu iki öneri, 1975 yılı bütçe kanun tasarısında aynen benimsendiği gibi, kapsamı daha da genişletilmiş, hemen hemen bütün ekonomik ve mali politika kararlarının uygulanması ve kararların koordinasyonu amacıyla geniş kadrolu bir "Ulusal Ekonomik Danışma Komitesi" teşkil için Başbakan yasal yetki verilmesini tedvin etmiştir. Kamu ve özel kesim temsilcileri ile işçi temsilcileri ve üniversite temsilcilerinin oluşturduğu bu komite, genel mali ve ekonomik politika esasları, para ve kredi politikası, vergi politikası, gelir dağılımı politikası, ücret ve istihdam politikası, destekleme politikası, konularında gelişme esaslarını tespit ile görevlendirilmiştir. Bütçe komisyonunda kabul edilen bu maddeye göre, komitenin çalışma esasları Bakanlar Kurulu kararı ile tespit edilecektir.

158. 1975 yılı programı, maliye politikası olarak, ekonomik istikrarın sağlanması gereğini gözeterek uzun vadeli kalkınmanın gerektirdiği kaynakların artırılmasını ve bu kaynakların yatırımlara yönlendirilmesini ve sosyal dengesizlikleri gidermeyi temel hedef olarak benimsemiştir. Diğer taraftan, kamu kesimi cari harcamalarının en az düzeyde tutulması gereği vardır. Bu durum, kamu tasarruflarının artırılmasını ve toplam yurt içi tasarrufların oluşmasında en büyük katkının kamu kesimi tarafından sağlanmasını kabul etmektedir.
159. Bu temel hedefe dönük olarak getirilen tedbirler ise, kamu kaynaklarının hangi yollardan artırılacağını açıkça ortaya koymaktadır. Yeni vergi getirilemeyeceğine göre, sadece vergi idaresi iyileştirmelerine dayanarak, 1975 yılında kalkınmanın gerektirdiği kaynak artışını sağlamak olanak dışı görülmektedir. Diğer taraftan KİT topluluğunun faktör gelirlerinde görülen geri kalmalar, üçüncü plan dönemi için finansman sorununu giderek artırmaktadır. Her ne kadar KİT mal ve hizmetlerine zam yapılması ifade edilmekte ise de, 1975 yılı programında, KİT mal ve hizmetleri için, zımnen, ekonomik ve sosyal koşulların zorunlu kıldığı düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir. Nitekim, buğday konusunda, TMO'nun alışı ve satış fiyatlarının aynı düzeye çıkarılması yolunda alınan karar, bu ilke çerçevesinde değerlendirilmek gerekir. Bu karar, 1975 yılı uygulamasında, yaklaşık olarak 2 milyar düzeyinde bir imkânın doğmasına imkân verebilecektir.
160. Para ve kredi politikası, fiyat istikrarının korunması ilkesine özen göstermeyi esas almaktadır. Bu ilkeye rağmen, KİT finansman dengesinin kurulmasında önerilen kaynaklar karşısında, bu politika tercihinin uygulanma olanağının kısıtlı olduğu görülmektedir.
161. Dış ticaret politikası, bir yandan, iç fiyat istikrarının gerektirdiği ithalâtın gerçekleştirilmesi, diğer taraftan yatırım ve üretim hedeflerinin zorunlu kıldığı ithal gereklerini karşılamayı esas almaktadır.
162. Kamu ithalâtını ve ihracatını düzenlemek üzere bir dış ticaret ofisi kurulması, program tedbiri olarak sevkedilmiştir.
163. 1975 yılı fiyat politikası, destekleme politikası ile temel ilişkisi bakımından düzenlenmek gerekir. 1975 yılı fiyat politikası, fiyat istikrarının sağlanmasını amaçlamaktadır.
164. Taban fiyatların tespâtinde, dış fiyatların esas alınacağı belirtilmektedir. Bu yoldan aşırı parasal genişlemenin önlenmesi düşünülmüştür. Diğer taraftan destekleme politikasının hazineye yük olmaması esas kabul edilmektedir.

BÖLÜM IV
1975 YILI BÜTÇESİ

165. Planlarda öngörülen hedeflerin ve bu hedeflere Yıllık Programlarla kazandırılan esnekliklerin gerçekleştirilmesinde, konsolide bütçe, önemli bir uygulama aracıdır. Konsolide bütçe, planlanan kamu gelir ve harcamaları ile, öngörülen çeşitli ekonomik ve sosyal amaçların yıllık denemlere yansıyan ilke ve tedbirlerini, kaynakların en etkin dağılımı ile sağlamak durumundadır.
166. Ekonominin genel dengesi, Plan ve Yıllık Programlarla kurulmakta ve Bütçeye tekaddüm etmektedir. Ekonominin genel dengesi içinde programlanan yatırımlar ve bu yatırımların zorunlu kıldığı gelişme cari artışları da, yine yıllık programlarda belirtilmektedir. Bu nedenlerle, konsolide bütçenin yıllık programlarda belirtilen yatırım ve cari harcama hedeflerine uygun yapıda hazırlanması ve hizmet maliyetlerini asgari seviyede gerçekleştirerek, kaynakların etkin kullanılmasını sağlaması gerekmektedir.
167. 1975 yılı bütçesi 1975 yılı programında yer alan harcama gereklerine uygun biçimde hazırlanmıştır. Ancak, 1975 yılı bütçe dengesinin kurulması sırasında öngörülen gelir düzeylerine ulaşılmaması veya bütçe

dışı kaynaklardan sağlanacak finansman imkânlarının kullanılmasını güçleştirecek yasal ve/veya ekonomik koşullarla karşılaşılması, 1975 bütçe uygulamasının önemli ölçüde açık vermesine ve dolayısıyla 1975 yılı programında öngörülen yatırımların aksamasına neden olabilecektir.

168. Bu durum, özellikle, Kamu İktisadî Teşebbüsleri için programlanan yatırımlar yönünden önem taşımaktadır. Kamu İktisadî Teşebbüsleri yatırımlarının finansmanında, büyük ölçüde bütçe dışı kaynaklara yer verilmesi ve bu kaynakların sağlanamaması halinde bütçe transferlerini artırma olanağının çok sınırlı hatta imkânsız oluşu 1975 yılında Kamu İktisadî Teşebbüslerinin üretime dönük yatırımlarında geri kalmalara sebebiyet verecektir.
169. 1975 yılı bütçe uygulaması ve 1975 yılı programı arasında başlangıçta kurulmuş bulunan uygunluğun, yıl içerisinde uygulama yönünden devam ettirilmesi kuşkuyla görülmektedir. Gerek 1975 yılı programının gerek 1975 yılı bütçesinin hazırlanmasını etkileyen ekonomik ortamın özellikleri dikkate alınırsa, uygulamada bütçe ile program uygunluğunu devam ettirmenin güçlüğü ortaya çıkar.

Bütçenin Gelir Tahminleri ve Gerçekleşme İhtimalleri

170. 1975 yılı programı ve bütçe tasarısı ile, konsolide bütçe gelirlerinin yaklaşık olarak % 37 (%36.8) oranında artırılması öngörülmüştür. Geçmiş yıllar uygulaması ve 1975 yılı için beklenen ekonomik gelişme ihtimalleri dikkate alındığı takdirde, konsolide bütçe gelirlerinin bu oranda artırılması ihtimali çok zayıftır.
171. Konsolide bütçe gelirlerinin, 1974 yılında gerçekleşeceği tahmin edilen 78.458 milyon liraya karşılık, 1975 yılında 107,355 milyon liraya yükseltilmesi, son beş yıllık bütçe uygulaması göz önünde tutulursa gerçekçi olarak nitelendirilemez.
172. Son beş yıllık uygulamaya göre, konsolide bütçe gelir grupları itibariyle artış oranları ve 1975 yılı hedefleri karşılaştırmalı olarak (Tablo 2) de verilmiştir.

Tablo 2

Bütçe Gelirleri Artış Oranları ve 1975 Yılı Hedefi

(% olarak)

	1971	1972	1973	1974 T/	1975 H/
1. Vergi Gelirleri	36.	24.1	31.6	28.2	34.4
2. Vergi Dışı Gelirler	- 5.	-47.8	-35.5	40.9	36.4
3. Özel Gelir ve Fonlar	- 0.	-56.7	24.5	51.0	20.7
4. Genel Bütçe Gelirleri	25.	17.5	21.5	29.6	34.1
5. Konsolide Bütçe	26.	24.5	16.8	29.5	36.8
T/ Tahmin					
H/ Hedef					

Kaynak: 1975 Yılı Bütçe Gerekleri

173. Gerek 1975 yılı programı, gerekse 1975 yılı bütçesi, hiçbir yeni vergi getirilmeyeceği varsayımına göre hazırlanmıştır. Her ne kadar 1975 yılı programında ve 1975 yılı bütçe gerekçesinde, tahminlere ilişkin temel varsayımlar ve bu varsayımlara göre öngörülen tedbirler arasında, vergi gelirlerinin esnekliğinin ve tahsilâtının artırılması amacına dönük olmak üzere, vergi yönetim ve denetiminde etkinliği artıracak yöntemlerin uygulamaya konulacağı belirtilmekte ise de, vergi idaresindeki iyileştirmeleri bu denli gelir artışı sağlayacak nitelikte olmadığı görülmektedir.
174. Bu nedenle, 1975 yılında yeni vergiler getirilmediği ve/veya nispet ve kapsam değişikliği yapılmadığı takdirde, Konsolide Bütçe gelirlerinin bu düzeyle ulaşması olanağı yoktur.
175. Diğer taraftan, geçmiş yıllar uygulamalarının incelenmesi ile açık biçimde görülmektedir ki, gelir tahsilâtı gerçekleşme oranları daima tahmin edilen büyüklüklerin altında kalmaktadır. Konsolide Bütçe Gelir tahminlerine göre gerçekleşme yüzdeleri (Tablo 12)de gösterilmiştir.

Tablo 12

Konsolide Bütçe Gelir Tahminlerinin
Gerçekleşme Oranları

	(% olarak)		
	1972	1973	1974 T/
1. Vergi Gelirleri	36.5	106.3	97.4
2. Vergi Dışı Gelirler	119.4	51.2	90.4
3. Özel Gelir ve Fonlar	166.3	75.3	81.6
4. Katma Bütçe Gelirleri	91.2	101.1	97.5
5. Konsolide Bütçe Gelirleri	122.0	98.7	96.4

Kaynak: 1975 Yılı Bütçe Gerekçesi
T/ Tahmin

176. 1975 yılı bütçe gelir tahminlerinde önceki yıllar uygulamasına yakın oranlarda gerçekleşmeler sağlanabildiği takdirde, harcamaya gereklerine göre önemli oranda açıklarla karşılaşılması muhtemeldir. (Örneğin, 1975 yılı bütçesinde öngörülen gelir tahminlerinde % 1 oranında bir geri kalma yaklaşık olarak 1 milyar 75 milyon liralık açığa neden olmaktadır.)

İç İstikraz Uygulaması

177. Kamu kesimi genel dengesinin karşılanması muhtemel finansman gereğinin giderilmesi amacıyla uzun vadeli iç borçlanmaya gidilmesi, Üçüncü Planda öngörülmüştür. Konsolide Bütçe gelir tahminlerinin, harcama gerekliliklerini karşılayacak yeterlikte olmayışı nedeniyle iç istikrazla idilmektedir. Özellikle 1972 yılından bu yana, her yıl gidere büyüyen oranlarda iç istikraz hedefleri saptanarak Konsolide Bütçe Gelir-Gider dengesi kurulmasına rağmen, gerçekleşme oranları, öngörülen hedeflerin çok gerisinde kalmaktadır.
178. Konsolide Bütçe başlangıç dengesinin kurulmasında önemli bir yer tutan iç istikrazların, bir yandan finansman kaynağı olarak değeri, diğer yandan ekonomik etkileri, iç borçlanmanın kaynağına bağlı bulunmaktadır. İç istikrazın bankalar kesiminden yapılmış olması, ekonomide genişletici etkiyi sürdürmekte, gerçek tasarruf sahiplerinden yapılmış olması ise, daraltıcı etkilerde bulunmaktadır. Bu nedenle, Konsolide Bütçe iç istikraz hedeflerinin tespitinde ve uygulamasında, konuyu sadece finansman açısından değil, aynı zamanda ekonomik etkileri yönünden de değerlendirmek gerekir.
179. 1968-1972 döneminde, iç istikrazın kaynaklar itibariyle dağılımı, iç borçlanmanın büyük ölçüde bankalar kesiminden sağlandığını ve böylece ekonomide genişletici etkiler yarattığı görülmektedir. 1973 ve 1974 yılı iç istikraz uygulamalarında da aynı durum görülmektedir. 1973-1974 yılı iç istikraz uygulamalarının dikkati çeken bir diğer özelliği de, istikraz hedeflerine ulaşamadığıdır.
180. 1972-1975 dönemi Konsolide Bütçe gelir tahminleri ile iç istikraz hedefleri arasındaki sayısal karşılaştırma, bütçenin başlangıç dengesinin kurulmasında iç istikrazın önemini açıklayacaktır. Bu dönem itibariyle hedef alınan iç istikraz, gelir vergisi hariç diğer bütün vergilerden, vergi dışı gelirlerden, özel fon ve gelirlerden daha büyük mablağları ifade etmekte ve başlangıç dengesinin kurulmasını sağlamaktadır.
181. 1975 yılı bütçesinde 8 milyar liralık iç istikraz yapılması öngörülmüştür. 1975 yılı bütçesinde 28 çeşit vergi tahsil edilmektedir. 1975 yılı iç istikraz hedefi, gelir vergisi hariç diğer bütün vergi gelirlerinden daha büyük tutarda tespit edilmiş ve böylece gelir - gider dengesinin kurulmasını sağlamıştır.
182. 1973-1975 dönemi bütçelerinde hedef alınan iç istikraz ile tahmin edilen gelir tahsilleri arasındaki oransal ilişki (Tablo13) de gösterilmiştir.

Tablo 13

İç İstikraz ve Vergi Tahsilleri
Oransal İlişkisi
(İç İstikraz/Vergi Tahsilâtı)

(Milyon TL)

Vergi Çeşitleri	1973	% Oranı	1974	% Oranı	1975	% Oranı
1. Kurumlar Vergisi	2996	133.5	4000	150.0	5250	152.5
2. Mali Denge Vergisi	1972	202.8	2600	230.8	3500	228.6
3. Tekel İstihsal Ver.	3516	113.8	4466	134.4	5825	137.4
4. Dahilde Alı.İst.Ver.	4141	96.7	5700	105.3	7500	106.7
5. Banka,Sig.Mua.Vergi.	2478	161.4	3400	176.5	4750	168.4
6. Gümrük Vergisi	2840	140.8	3800	157.9	5000	160.0
7. İthal.Al.İst.Ver.	2967	134.8	4000	150.0	5200	153.8
8. Vergi Dışı Gelirler	3504	114.2	4937	121.5	6698	119.4

Kaynak: 1975 Bütçe Gerekçesi

183. Özellikle 1970'lerde giderek hızlanan fiyat artışları karşısında tasarrufların değer kaybetmekte olması, iç istikraz tahvillerinin tasarruf sahipleri bakımından çekici olmaktan çıkarmıştır. Devlet iç istikraz tahvilleri % 11 net gelir sağlamaktadır. 1975 yılında halka sunulan özel kesim tahvilleri için azami faiz oranı % 18'e yükseltilmiştir. Özel kesim tahvillerinin net geliri % 14.4 düzeyinde olmakta ve devlet tahvillerine alternatif bir plâsman kaynağı olmaktadır.
184. Bu durumda, 1975 yılında 8 milyar liralık iç istikraz hedefinin gerçekleştirilmesi mümkün görülmektedir. Nitekim, 1974 yılı için öngörülen 6 milyar liralık iç istikrazın realizasyonunda karşılaşılan güçlükler nedeniyle faiz artırımına gidilmiş ve iç istikrazın tasarruf sahipleri yönünden cazibesini artırmak amacıyla 1975 yılında devlet iç istikraz tahvillerinin "Endeksli Tahvil" esaslarına uygun biçimde çıkartılması olanaklarının araştırılması için tedbir önerilmiştir. Ülkemiz uygulaması için yeni bir sistemi öneren bu tedbirin 1975 yılında uygulanabilmesi zayıf bir ihtimaldir.
185. Kaldı ki, 1975 yılı programı, halkın tasarruflarının bir başka kanaldan değerlendirilmesini de önermektedir. 1975 yılı programı, küçük halk tasarruflarının, kamu öncülüğünde ve kâr garantisi altında, kamunun ve halkın ortak sahipliğinde kurulacak yatırımlara yönlendirilmesini sağlamak üzere bir "Yatırım Ortaklığı" kurulmasını öngörmekte ve bu girişimlere başlanılması amacıyla tedbir sevketmiş bulunmaktadır. Bu önerinin işlerliği sağlandığı

./..

takdirde, devlet iç istikraz hedefinin gerçekleştirilmesi ciddi bir sorun olacaktır.

Konsolide Bütçe Muhtemel Açığı

186. 1975 yılı Konsolide Bütçe gelirleri, abartılmış tahminlere oranla daha düşük düzeyde gerçekleşebilecektir. Geçmiş yıllar uygulaması ortalamalarına göre, konsolide bütçe gelirleri gerçekleşme oranları ;

a) Vergi Gelirleri için	% 90
b) Vergi Dışı Gelirler için	% 90
c) Özel Gelir ve Fonlar için	% 85
d) Katma Bütçe Gelirleri için	% 90

olarak kabul edilebilir. 1975 yılı Bütçe Gerekçesinde yer alan gerçekleşme oranlarının ortalamalarına göre tespit edilen bu oranlar içinde, 1975 yılı konsolide bütçe gelir tahminlerinin yeniden değerlendirilmesi ile gelir gerçekleşmesi azami 90.500 milyar lira olarak görülmektedir.

187. Bu tahminin gelir grupları itibariyle alt dağılımı aşağıda gösterildiği gibidir:

a) Vergi Gelirleri	78.000 Milyon TL.
b) Vergi Dışı Gelirler	6.000 "
c) Özel Gelir ve Fonlar	1.500 "
d) Katma Bütçe Öz Gelir.	1.000 "

(İstikraz Hariç)

188. 1975 yılında beklenen ekonomik şartlar altında iç istikrazın azami 2,5 - 3 milyar lira düzeyinde gerçekleştirilebileceği tahmin edilmektedir. Bu takdirde 1975 Konsolide Bütçe toplam gelirleri:

Konsolide Gelirler	84.500 Milyon TL.
<u>İç İstikraz</u>	<u>3.000 "</u>
	"

civarında beklenmektedir. Bu tahminlere göre, Konsolide bütçenin 1975 yılında 10-11 milyar lira açık vermesi muhtemeldir.

Kamu İktisadî Teşebbüsleri Yatırım-Finansman Dengesi

189. Kamu İktisadî Teşebbüslerinin yatırımlarının bütçe dışı kaynaklara yönelmeksizin gerçek kamu gelirleri ile karşılanması ve

190. KİT topluluğunun faktör gelişmelerinin artırılması esas ilke olmasına rağmen, KİT yatırımlarının hattâ işletme açıklarının karşılanması bütçe uygulamasının ve bütçe dengesinin en önemli unsuru olarak önemi açık biçimde görülmektedir.
191. 1975 yılı kamu kesimi dengesinin kurulmasında en önemli sorun KİT finansmanı olarak belirlenmiştir.
192. 1974 yılı başlarında KİT'inrettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarında büyük oranlarda ayarlamalar yapılmış olmasına rağmen, 1975 yılı için arzulanan düzeyde yatırılabilir kaynak yaratamayacağı tespit edilmiştir.
193. 1975 yılı için Kamu İktisadî Teşebbüsleri işletmecî kuruluşların yaklaşık olarak 6 milyar lira (5.765 milyon TL) civarında işletme açığı vereceği tahmin edilmektedir.
194. Diğer taraftan 1975 yılı Kamu yatırımları içinde en büyük yatırım programı Kamu İktisadî Teşebbüsleri için düşünülmüştür. 1975 yılı için KİT topluluğunun 25.035 milyon liralık sabit sermaye yatırım yapması program alınmıştır. KİT topluluğunun bu yatırımlara yöneltebileceği, yatırılabilir nitelikte kaynağı mevcut değildir. Aksine 6 milyar liralık işletme açığı söz konusudur.
195. Bu durumda Kamu İktisadî Teşebbüslerinin 1975 yılı içinde temini zorunlu olan finansman açığı yaklaşık olarak 31 milyar liraya (30.800 milyon TL) yükselmektedir.
196. Kamu İktisadî Teşebbüsleri 1975 yılı yatırım-finance dengesi ve kaynaklar itibariyle karşılanış biçime Tablo 14'de gösterilmektedir.

Tablo 14

KİT Yatırım-Finance Dengesi
(İşletmecî Kuruluşlar)

(Milyon TL)

1. 1975 Dönemi İşletme Açığı	5.765
2. Sabit Sermaye Yatırım Programı	25.035
3. Toplam Finance Açığı	30.800
Finance Kaynakları:	
1. Bütçe Transferleri	9.000
2. Dış Proje Kredisi	3.300
3. Devlet Yatırım Bankası Kaynağı	5.000
4. Mevduat Munzam Karşılığı Özel Fon	6.500
5. Dövizle Yapılacak Dış İstikraz	7.000
6. Toplam Finance	30.800

Kaynak: 1975 Yılı Bütçe Gerekçesi

./..

197. 1975 yılı bütçesinden transfer edilecek 9 milyar lira düzeyindeki finansman kaynağının:

- 5 Milyar Lirası sermayeye mahsuben,
- 2 Milyar Lirası sermayeye aktarılacak üzere ikraz olarak
- 2 Milyar Lirası görev zararı olarak

verilmektedir. Bütçeden 9 milyar liralık transferin yapılabilmesi ise gelir tahminlerinin gerçekleşmesine bağlıdır.

198. KİT işletmecisi kuruluşlarının finansmanında tasarrufçu KİT kuruluşlarının tasarruf fazlasının aktarılması öngörülmektedir. Devlet Yatırım Bankası aracılığı ile KİT finansmanında kullanılacak 5 milyar liralık kaynak, tasarrufçu kuruluşlar tasarruf fazlasını da ihtiva edecek biçimde programlanmıştır. Bu kaynağın her yıl önemli oranlarda artma eğilimi göstererek KİT finansman kaynaklarında doğması muhtemel açıkları kapatması olanağı yoktur.
199. KİT topluluğu için 3,3 milyar liralık Dış Proje Kredisi öngörülmüştür. Proje esasına göre temin edilmekte olan bir kaynak niteliği taşımaktadır ve gerçekleşmesi, o projenin öngörülen zamanda ve düzeyde yapılmış olmasına bağlıdır.
200. KİT finansmanı bakımından ciddi sorun yaratan kaynaklar, (i) Mevduat Munzam Karşılıklarından aktarılması düşünülen 6,5 milyar lira ile (ii) 7 milyar düzeyinde düşünülen dövizli dış istikrazdır. Sadece bu iki kaynağın tutarı, KİT toplam finansman ihtiyacının % 44'ünün bütçe dışı ve sağlam olmayan kaynaklara dayandırıldığını göstermektedir.
201. Mevduat Munzam Karşılıklarından, Devlet Yatırım Bankasında kurulan özel bir fona kaynak aktararak KİT finansmanını sağlamak girişimi ilk defa 1974 yılı geçici bütçe kanunu tasarısında öngörülmüş ve 1974 yılı bütçe kanunu tasarısı ile bu uygulamaya devam yetkisi alınmıştır. 1974 yılı KİT finansmanı için bu kaynaktan 7,1 milyar lira kullanılması öngörülmüştü. Ancak, kanunun Anayasa Mahkemesince iptal edildiği tarihe kadar bu kaynaktan 5,2 milyar liralık kısım kullanılmıştır.
202. 1975 yılı içinde bu kaynaktan 6,5 milyar liralık kısmın yine Devlet Yatırım Bankasında kurulacak özel fona aktarılarak KİT finansmanına tahsis edilmesi öngörülmüştür. Bu işleme yasal yetki verebilmek amacıyla 1975 yılı bütçe kanun tasarısının 81 nci maddesi derpiş edilmiştir. Maddeye göre, zirai finansmanda kullanılacak % 20'nin dışındaki miktardan KİT finansmanı için yeteri kadar kaynak aktarılmasına yetki verilmektedir. Diğer bir deyimle 81 nci maddeye göre, aktarılacak 6.5 milyar lira ile kayıtlı olduğu açıklıkla belirtilmemektedir. Bu durumda, mevduat munzam karşılıklarından istenilen miktarda kaynak aktarılması imkânı elde edilmektedir.

203. Mevduat Munzam Karşılıklarının kullanımlarının genel ekonomik durum bakımından yaratacağı sorunlar yanında KİT finansmanı açısından asıl önemli olan yan , bu maddenin Bütçe Komisyonunda kabul edilmemesi veya Anaya Mahkemesince tekraren iptal edilmesidir. 1974 yılı bütçesi ile bu yetkinin kullanılmasını iptal ettirmek üzere teşebbüs den siyasal kuruluş 1975 bütçe komisyonunda çoğunluğu teşkil etmektedir. Daha evvelce iptali-ne teşebbüs ettiği yetkiyi bu ere komisyonda vermemesi gerekir. Bu takdirde KİT finansmanı daha başlangıçta 6.5 milyar lira açık verecektir ve bu açığı telâfi edebilecek yeni kaynak bulma olanağı yoktur.
204. Mevduat Munzam karşılıkları özel fon uygulamasının KİT finansmanını açısında bir diğer önemli yan da bu kaynağın finansman tablosundaki kullanım biçimidir.
205. Özel fondan sağlanacağı öngörü en kaynak finansman dengesinde yatırımlara yöneltilecek imkân ar arasında gösterilmekle beraber Merkez Bankası uygulamasına bu kaynak bir yıl vade ile verilmiş ikraz olarak değerlendirilmektedir.
206. 1975 yılı kamu kesimi finansman dengesinde yeni bir yöntemin denemesine girişilmektedir. KİT topluluğu finansman ihtiyacına Yöneltilen olan bu yeni yöntem 7 milyar liralık dövizli istikrazdır. Özellikle yurt dışından çalışan işçilerimizin tasarruflarına yönelmeyi amaç edinen bu yeni yöntem, ileride hisse senetlerine dönüştürülebilme hakkına sahip dövizli tahvil ihracatıdır. Yöntem çekicidir ve ülkemizde yararlı bir uygulamaya vesile olabilecektir. Ancak işçilerde, bu yeni yöntemin organisi-meler, bu yeni yöntemin organisi-gi tip ve kuruluş hisse senetlerinin çok iyi bir şekilde tes-patı gibi işlemler nedeniyle bu uygulamaya 1975 yılında geçilebi-mesi veya uygulamanın başarılı ol-ması zayıf bir ihtimaldir.
207. Başarılı bir örgütlenmeye ve tanıtılmaya geçilse bile 1975 yılı içinde bu kaynaktan sağlanılabilecek azami imkân 2 milyar veya 2.5 milyar lira düzeyinde olacaktır.
208. Bu aksamalar nedeniyle 1975 yılı KİT finansmanının yaklaşık olarak 10 milyar lira civarında geri kalması ihtimali belirmektedir.
209. KİT'in ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarında ekonomik gereklerle uygun ayarlamalar yapılarak KİT'in yatırılabilir kaynak yaratması imkânı dışında, KİT finansmanı için sağlıklı kaynaklar bulmak mümkün değildir.

Kamu Yatırımları ve Enflasyon Oranı

210. 1975 yılı programında kamu kesimi için 1975 yılında sabit fiyatlarla 50 milyar liralık sabit sermaye yatırımı programlanmıştır. Aynı şekilde özel kesim için 50 milyar liralık sabit sermaye yatırımı öngörülmüştür. 1975 yılında özel kesim ilk defa kamu kesimi yatırım programı seviyesine yükseltilmektedir. Üçüncü planda, toplam sabit sermaye yatırımlarının % 43'ünün özel kesim ve % 57'sinin kamu kesimi tarafından yapılmasını öngörmüş olmasına rağmen, kamu kesimindeki finansman güçlükleri nedeniyle bu oran 1975 yılında özel kesim lehine artırılmıştır.
211. Üçüncü plan dönemi itibariyle özel kesim yatırımlarının programlarda öngörülen oranların daha üstünde yatırım gerçekleştirdikleri dikkate alındığında, 1975 yılı programı için özel kesim yatırımları oranının % 50'ye yükseltilmesi gerçekçi bir yaklaşımdır.
212. 1975 yılı kamu sabit sermaye yatırımları ve gelişme oranları kuruluşlar itibariyle Tablo 15'de gösterilmektedir.

Tablo 15

1974-1975 Kamu Sabit Sermaye
Yatırımları

(Milyon TL)

1. K	1974	1975	% Artışı
1. Konsolide Bütçe	14.500	25.000	72.4
2. Mahalli İdareler	2.450	2.600	6.1
3. Döner Sermayeler	725	1.104	52.3
4. Kamu İkt. Teşebbüs.	18.710	25.035	33.8
Toplam Yatırım	36.385	53.739	47.7

Kaynak: 1975 Programı Tablolar 56.57.59.

213. Tablolardan özellikle, konsolide bütçe için çok yüksek oranda yatırım programlandığı anlaşılmaktadır. Son iki yılda programlanan artış oranları % 70'in üstündedir. 1974 yılı için % 70.2 1975 yılı için ise % 72.4 yatırım programa alınmıştır.
214. Kit yatırımları için de aynı durum söz konusudur. Öte yandan Mahalli İdareler yatırımlarının gerçekleştirilmesi amacıyla İller Bankasına 1,5 milyar düzeyinde transfer yapılması gereği vardır.

./..

215. Yıl içerisindeki aşırı fiyat artışları karşısında öngörülen yatırım düzeylerine ulaşmak ciddi bir sorun olmaktadır. Bu nedenle 1975 yılı programında kamu kesimi yatırımları için sabit fiyatlarla programlanan düzeylere ilâve olarak belli bir enflasyon oranı dikkate alınarak ödenek tahsisi ve kaynak dağılımı yaklaşımı benimsenmiştir. 1975 yılı içinde fiyat artışlarının olumsuz etkilerini bertaraf etmek üzere, 1975 yılı programı ile % 7,5 oranında enflasyon oranı öngörülmüş ve yatırımlara yönelen kaynakların dağılımında % 7.5 düzeyindeki enflasyon oranı dikkate alınmıştır.

Tablo 16

1975 Kamu Yatırımları ve Enflasyon Oranı

	<u>Sabit</u> <u>Fiyatlarla</u>	<u>Cari</u> <u>Fiyatlarla</u>	<u>Enflasyon</u> <u>Oranı</u>
Kamu Sabit Sermaye Yatırımı	50.000	53.740	% 7.5

Kaynak: 1975 Programı Tablo 54, 57.

216. 1975 yılı programında sabit sermaye yatırımlarının 1974 yılı fiyatları ile 50 milyar olarak programlanmış olmasına rağmen, kamu kesimi dengesinde 1975 yılı kamu yatırımları için % 7.5 enflasyon oranını ihtiva edecek şekilde 53.740 milyon TL. kaynak tahsis edilmiştir. 1975 yılı konsolide bütçe yatırım ödenekleri de yine % 7.5 enflasyon oranını kapsayacak biçimde ödenek ayırmıştır. Diğer taraftan KİT yatırım-finance dengesi kurulurken % 7.5 enflasyon oranı dikkate alınmıştır.
217. Ancak 1970'den bu yana giderek artan fiyatlar nedeniyle 1975 yılı için enflasyon oranı olarak % 7.5'un yeterli olamayacağı söylenebilir. Bu nedenle, 1975 yılı bütçesinde fiyat artışları nedeniyle yatırımlarda karşılaşılmaması muhtemel gecikmeleri telâfi edecek forların ihdası yoluna gidilmiştir.
218. 1975 yılı için 50 milyar liralık sabit yatırıma mukabil, 53.740 milyon liralık kaynak tahsis yapılmış ve bu kaynağın % 71'nin Konsolide Bütçeden sağlanması öngörülmüştür.
219. 1975 Konsolide Bütçesinden yatırım amaçlı ödeneklerin dağılımı Tablo 17'de gösterilmiştir.

Tablo17

Konsolide Bütçe
Yatırım Amaçlı Ödenekler
1975

(Milyon TL)

1. Konsolide Bütçe Yatırım Ödeneği	25.007
2. KİT'e Transfer	9.000
3. Mah.İdare.İçin İller Bank Transfer	1.450
4. Elektrik Yatırımları İçin TEK'e	300
5. Yatırımları Hızlandırma fonu (3 kat artabilir)	200
6. Yatırımların Kamulaştırma Bedeli	2.200
<hr/>	
T o p l a m	38.157 Mil.TL.