

PAPER DETAILS

TITLE: Devlet Maliyesinde Reorganizasyon ve Rasyonalizasyon Problemi

AUTHORS: Kemal TOSUN

PAGES: 0-0

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/7662>

DEVLET MALİYESİNDE REORGANİZASYON ve RASYONALİZASYON PROBLEMİ

Doç. Dr. Kemâl TOSUN

A. Umumî Mülâhazalar:

İşletme iktisadı ve idaresinde *devlet* büyük bir işletme sayılmaktadır. Zira, büyük bir işletmenin sevk-ve-idaresi ile devletin sevk-ve-idaresi arasında mahiyet farklarından ziyade, olsa olsa, derece farkları mevcuttur. Diğer taraftan, plânlama, politika ve usullerin tespiti, bütçeleme ve çeşitli kontroller, teşkilâtlandırma, yönetme ve yürütme yani çalıştırma ve koordinasyon gibi muhtelif sevk-ve-idare fonksiyonları ve bunların işleyişi bakımlarından büyük bir firma ile devlet arasında sayısız benzerlikler vardır.

Dikkate değer diğer nokta da, bahsi geçen benzerliğin artmakta olmasıdır. Gerçekten, sevk-ve-idare ilminin ve bu meydana bilhassa işletme sevk-ve-idaresinin sür'atle gelişmekte bulunması, askerî, içtimâî, siyasî ve hatta dinî müesseselerin sevk-ve-idaresinde tesirlerini göstermiş ve bu çeşitli sahalarda sebep olduğu gelişmeler sayesinde, gayeleri farklı müesseselerin sevk-ve-idare usul ve prensiplerinde yaklaşımlar sağlanmıştır. Bu «yaklaşma» lar neticesinde, her türlü müesseselerin sevk-ve-idaresinde bir *rasyonelleşme temayülü* belirmiş ve bir taraftan bu temayül kuvvetlenirken, diğer taraftan işletmeler idaresindeki *kâr saiki* ön plândan arkaya doğru yer değiştirme temayülünü kuvvetlendirmekte bulunmuştur.

Bununla, işletme sevk-ve-idaresinde rasyonellik prensip ve usullerinin zayıflamakta olduğunu kasdettiğimiz zannedilmemelidir. Bilâkis, artan rekabet, menfaat zümrelerinin artması ve pazarlık kuvvetlerinin çoğalması gibi sebeplerle, asgarî masraf ve fedakârlıkla iş başarma zarureti şiddetlenmiştir. Kalkınma hızının arttırılması, ekonominin insanileşmesi ve refah devleti telâkkisinin kuvvetlenmesi, menfaat ve tazyik zümre ve gruplarının pazarlık güçlerinin çoğalması, milletlerarası temas ve işbirliği vesile ve imkânlarının artması gibi sebeplerden dolayı da, devlet teşkilât ve mekanizması-

nın rasyonel bir şekilde kurulması ve işlemesi zarureti, aynı tarzda şiddetlenmiştir. Gelişmiş memleketlerde bu zaruret çoktan anlaşılmış ve gerekli tedbirler alınmakta olduğu halde, bizimki gibi az gelişmiş ve sür'atle gelişmek için büyük gayret ve fedakârlıklarda bulunması icap eden memleketlerde, rasyonalizasyon ve reorganizasyon tedbirlerinin ehemmiyeti, şüphesiz ki, daha fazla olmalıdır.

B. Rasyonalizasyon ve Reorganizasyon Mefhumları ve Tedbirleri:

I — RASYONALİZASYON : MEFHUM, ÖNEM VE TEDBİRLER.

Rasyonalizasyon, lâtincede akıl manasına gelen *ratio* menseinden gelmektedir. Batı dillerinde, aklî ve akla uygun, mantıkî manasına gelen *rasyonel* (= *rationnel*) sıfatından, *rasyonelleştirmek* fiili iştikak etmiştir. Felsefede ve bilgi teorisinde kullanılan ve bilginin tecrübeden ziyade akıldan neş'et ettiğini ifade eden *rasyonalizm* terimi de aynı köktendir. İktisatta rasyonellik, *asgarî masraf* (= emek, sarfiyat, fedakârlık, v.s.) ile belli bir netice elde etmek, veya, belli bir vasıta (= emek, masraf, sermaye, v.s.) ile *azamî hâsıla* (= netice, gaye, mahsûl, v.s.) sağlamak manasına kullanılmaktadır. Bir gayenin elde olunması için başvurulmuş ve bu gayeye tahsis olunan imkân ve vasıtalar *input*, veya *harcama* ile elde olunan netice, *output* veya *hâsıla* arasındaki nispet ise, bu ameliyenin *verimliliği* (= *productivité, productivity*) ni ifade edecektir.

Verimlilik veya prodüktivite, zaman, emek, fedakârlık gibi her türlü harcamalardan tasarruf demektir. İnsanların ve cemiyetlerin, maddî ve manevî sonsuz ihtiyaçlarını tatmin için lüzumlu olan mal ve hizmetleri elde edebilmeleri, emre hazır bulunan imkân ve vasıtaları, asgarî emek, eski deyiimi ile sâ-y-i ekal prensibine uygun bir şekilde kullanmaları ile kolaylaştırılmış olur. İnsan ömrünün mahdud olması keyfiyeti, rasyonellik prensibinin esasını teşkil etmektedir.

Bir mal veya hizmetin, veya daha umumî bir tabirler, bir hedefin elde olunması için, en az emek, masraf ve vasıta istimal etme (= asgarî harcamalarda bulunma) hususunda ittihaz olunacak tedbirler ve yapılacak işlerin heyeti mecmuasına *rasyonalizasyon* veya *rasyonelleştirme ameliyesi* denir. İşletmede ve devlette, plânlama, teşkilâtlandırma, yönetme, koordinasyon ve kontrol gibi sevk-ve-idarenin bellibaşlı fonksiyonlarının gayesi, geniş manasile, bu ras-

yonelleştirmeyi sağlamaktır. İyi bir plân, program ve bütçe, iyi bir organizasyon, iyi çalıştırma ve teşvik usulleri ve iyi kontrol vasıtaları *hedefe ulaşmayı* (müessiriyet = effectiveness) sağladığı gibi *rasyonel* (= efficient) bir tarzda varmayı da imkân dahiline sokarlar.

II — REORGANİZASYON : MEFHUM ÖNEM VE TEDBİRLER.

Reorganizasyon, yeniden teşkilâtlandırma, mevcut bir teşkilâtı gözden geçirme, revizyona ve kontrole tâbi tutup islâh etme manasına gelir. Reorganizasyon ameliyesini kavrayabilmek için organizasyonun ne olduğunu bilmek lâzımdır. Organizasyon (= organization), Yunanca'da âlet, müzik âleti manasına gelen *organon* kökünden gelmektedir. Tabii ilimler, bu terimi, yaşamak için lüzumlu olan işleri (= fonksiyonlar) gören uzuvlar manasına almışlardır. Organlar ile fonksiyonlar arasında tabii bir bağ mevcuttur. Organ, fonksyonu, yani kendisine has işi ifa etmek için vücut bulmuştur; şu veya bu sebep ve şekilde, fonksiyon ortadan kalkınca, organ da dumura uğrar.

İçtimai ilimlerde ve bu meyanda sevk-ve-idarede, *organ* ve *fonksiyon* mefhumları aynı manada ve aynı mahiyette bir münasebeti ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Şu halde, *organizasyon*, yahut *organlaştırma*, bir maksat veya hedefin tahassülü için gerekli olan işleri (= fonksiyonlar) ifa etmek üzere zarurî olan organların meydana getirilmesi ameliyesidir. Ancak, ameliye bundan ibaret ve bu kadar basit değildir. Hangi miktar ve vasıfta uzuvlar meydana getirmek icap ettiği hususunda karar alabilmek için, hedefe ulaştırılacak, (iktisattaki manasile, istihsali veya kârı sağlayacak) iş ve faaliyetlerin neler olduğunu, ne gibi gayretleri ve vasıtaları zarurî kıldıklarını tetkik etmek lâzımdır. Diğer bir ifade ile, *işler* (= fonksiyon) ile *organ* arasında optimal bir uygunluk yaratmak icap eder.

Müessese ve işletmelerde, işleri esas ve netice itibarile, şahıslar gördüğüne nazaran, bu ikisi arasında ahenk ve irtibat yaratmak gerekir. Bunun için işleri tahlil edip, icap ederse gruplamak veya bölmek, sonra bunları ifa için lüzumlu vasıf ve kabiliyetleri tespit etmek, yani *işleri değerlemek* (= job evaluation), sonra da, bu işleri görececek şahısları test vesair gibi usullerle seçip, lüzumlu vasıf ve liyakatte olup olmadıklarını (= merit rating) tahkik etmek lâ-

zımdır. Ancak, bu ameliyeden sonra, şahıslar ile işler arasında aranan ahenk ve irtibat meydana getirilebilir.

Bundan sonra, bahsi geçen şahsın, işi görebilmesi için lüzumlu *salâhiyet* (= otorite) ve *mes'uliyet* ile teğhiz olunması lâzımdır. Salâhiyetsiz iş görülemeyeceği gibi, mes'uliyetsiz salâhiyet de ahenksizlik ve hatta isabetsizlik doğurur. İşin, salâhiyet ve mes'uliyetle teğhiz edilip bir şahsa atfolunması halinde *vazife* (= duty, ödev) vücut bulur. Her vazifenin diğerleriyle irtibatlandırılması neticesinde husule gelen, *vazifeler burcu* (= constellation) veya *şebekesine* de organizasyon veya teşkilât denir. Bir yıldız kümesi (= burç) ni teşkil eden münferit yıldızlar arasında nasıl sıkı bağ ve münasebetler mevcutsa, teşkilâtı vücade getiren vazifeler veya fonksiyonlar arasında aynı mahiyette ilgiler mevcuttur. Bir vazifenin, umumî organizasyon şebekesi (veya iskeleti) içindeki yerine ise *mevki* (= position) denir. Aynı seviyedeki, yani aynı salâhiyet ve mes'uliyetleri haiz olan mevkiler bir *kademe* teşkil ederler. Kademe yükseldikçe, salâhiyet ve mes'uliyetlerin ehemmiyet ve şümülü artar.

Organlaştırma veya teşkilâtlandırma ameliyesinin bu gayet umumî tasvir ve izahından sonra, yeniden teşkilâtlandırmanın, bahsi geçen işleri gayeye en kısa yoldan ulaştırıcı bir hale sokma zımında gerekli tashihlerin yapılması manasına geleceği kolayca anlaşılabilir. Kısaca ifade edersek, reorganizasyon şu işleri ihtiva edecektir :

- a) İşlerin ve faaliyetlerin lüzum derecelerinin değişen şartlar karşısındaki durumu nedir? Lüzumsuz işler var mıdır?
- b) İşler arasındaki münasebetler, yeni vasıta ve şahıslar, yeni bir *işbölümü* ve *ihtisaslaşmayı* gerektirici bir mahiyet iktisap etmiş midir?
- c) Aynı sebeplerden dolayı, şahıslar, işler, vasıtalar arasındaki münasebetleri düzenleyici *usuller*, *salâhiyetler* ve *mes'uliyetlerin* tevziinde değişiklikler yapmak lâzım mıdır?
- d) Vazifelerin kendilerinde ve birbirleriyle olan münasebetlerde değişiklikler yapmak icap eder mi?

C. Devlet İdaresinde Rasyonelleştirme İhtiyacı:

I — DÜNYADA VE BİZDE DURUM.

F. W. Taylor, 1911 de «İlmî İdareciliğin Prensipleri» adlı eserini yayınladıktan ve bu prensiplerin her türlü müesseselerde kabili tatbik olduğunu ortaya koyduktan sonra, verimli ve az masraflı iş görme zarureti daha iyi anlaşılmağa başlamıştır. Birinci Dünya Harbi sonunda, muazzam bir mal talebinin zuhuru, Taylor'un attığı tohumların önce Amerika'da sonra Avrupa'da sür'atle yeşermesi için müsait bir zemin teşkil etmiştir. Amerikan Mühendislik Cemiyetleri Federasyonu 1921 de, Sanayide İsrafı Bertaraf Etme Komitesi adlı bir heyet vücade getirmiş ve Komitenin Riyasetine Federasyonun Başkanı Herbert Hoover'i seçmişti. (Hoover, sonradan Cumhurbaşkanı olmuştur.) Komite, araştırmalarının sonuçlarını «Sanayide İsraf» adlı bir kitapta yayınlamıştır. Bu kitap, Amerika'da, rasyonalizasyon hareketinin bir beyannamesi hüviyetini iktisap etmiştir. Hoover'in Raporuna nazaran, Amerika gibi teknik bakımdan gelişmiş bir ülkede sınaî israfların yekûnu 15 milyar dolar civarında idi. Raporda yapılan tavsiyelerin tatbik mevkiine konabilmesi için Hoover, Ticaret Bakanlığına getirilmişti. Hoover, ilk iş olarak bir Standartlar Bürosu kurmuş ve standartlaştırma faaliyetleri sonunda, 1925 de, bertaraf edilen israfların 450 milyon dolara balığ olduğu tahmin olunmuştur.

Rasyonalizasyon hareketi harp sonrası Almanyasında da fevkalâde neticeler tevhit etmiştir. Harbin ve tarihte eşine rastlanmayan bir enflasyonun yıktığı Alman ekonomisi, Dr. Schacht'ın liderliğinde ancak bu hareket sayesinde kurtulmuştur. Böylece, Amerika'da doğan rasyonelleştirme hareketi, yavaş yavaş, bir rasyonalizasyon devrinin açılmasına müncer olmuştur.

Bu hareket, işletme idaresinden devlet idaresine de sür'atle intikal etmiştir. İlmî İdarecilik usullerinin her türlü devlet müesseselerine tatbiki neticesinde devlet bütçesinde büyük tasarrufların gerçekleştirilebileceği anlaşılmıştır. Âmme idaresinde kâr saikinın mevcut olmayışı, bazı kimseleri bu konuda şüpheyeye düşürmüştür. Ancak, sevk-ve-idare ilmi ve tatbikatı ilerledikçe, bu endişenin yerinde olmadığı ve kâr yerine *asgarî masraf* ve *azamî hizmet* saikinin ikame olunabileceği müşahede olunmuştur.

Batılılaşma gayret ve çalışmalarımızın; siyasî, hukukî ve kısmen içtimâî ve iktisadî sahalara yayıldığını biliyoruz. Ancak, üzüntü ile müşahade ettiğimize göre, Batının gelişmesinde başta gelen bir rol oynamış bulunan iktisadî rasyonalizm (= rasyonalizasyon) cereyanına tamamen bigâne kalmışız. Az zamanda, az emekle, az masrafla, az üzüntü ve fedakârlıkla işgörme suur ve alışkanlığının yerleşmesi bir tarafa, iş başarmada çeşitli yolların mevcut olabileceğini ve bunlar içinde bazılarının gayelere daha kolaylıkla ulaştırabileceğini hatırmıza getiremiyoruz. Ev idaresinde, müessese ve işletme idaresinde ve nihayet devlet idaresinde ittihaz ettiğimiz her nevi kararlar, karakuşu ve elyordamı kararların eseri olmaktadır. Rasyonel ve optimal kararlar ittihaz etme alışkanlığının bizde yerleşmiş olması, tahminlerin üstünde israflara sebep olmaktadır.

II — BİZDE İTTİHAZ OLUNABİLECEK RASYONALİZASYON TEDBİRLERİ.

1. *Sevk-ve-idarecilik Eğitime Önem Vermek :*

Tasarrufu, istihlâkte ve istihsalde rasyonellik şeklinde, geniş manada anlamak ve böyle şumullü bir tasarruf ve iş başarma suuru yaratabilmek ve rasyonel kararlar ittihaz etme alışkanlığını aşılama için daha ilkokuldan itibaren idarecilik öğretim ve eğitimine başlamak lâzımdır. Yüksek seviyede sevk-ve-idareciliğin babası olan Fransız mühendisi *H. Fayol*, 1920 sıralarında yayınladığı meşhur eserinde bu fikri müdafaa etmiştir. Orta ve teknik öğretim müesseselerinde ve üniversitelerin bütün dallarında, ihtisas kollarına uygun sevk-ve-idare bilgileri verilmesi elzemdir. Bilfarz, üniversitelerden mezun olan hekimler, hukukçular, mühendisler, öğretmenler ve hatta subaylar, âmme idarecileri ve iktisatçılar, memleketin iktisadî, içtimâî, askerî ve siyasî müesseselerinde idarî vazife ve mes'uliyetler deruhte ettikleri halde, lüzumlu idarî formasyona sahip olmamaktadırlar. Kaldı ki, modern cemiyette, değil bu gibi büyük ve çapraşık müesseselerde, aile cesametindeki küçük işletmelerde dahi başarılı bir idareci olabilmek için bazı idarî bilgi ve maharetlere ihtiyaç vardır.

2. *Bir «Prodüktivite Kontrol Teşkilâtı» kurulmalıdır.*

Bir memleketin refah seviyesi, emrinde bulunan istihsal vasıtalarından azamî verim sağlamak hususundaki maharetine, büyük

ölçüde, tâbidir. Hususî ve âmme sektörlerine dahil bilumum işletme ve müesseseler, sahip bulundukları maddî, gayri maddî, beşerî ve malî imkân ve vasıtalarından azamî verim temin ettikleri takdirde, millî gelirin sür'atle artacağı şüphesizdir. Kıt olan millî kaynaklar, sermaye ve kalifiye emeğin müsmiriyetini çoğaltmak için ittihaz edilebilecek önemli tedbirler arasında, iyi bir kontrol sistem ve mekanizmasının başta zikredilmesi icap eder.

Tabii kaynakların ve emeğin bol olduğu devrelerde, önemli olan, sadece istihsalde bulunmaktır. Modern ekonomide ise, nüfusun sür'atle artması, millî savunma yüklerinin ağırlaşması, v.s. gibi sebepler işletmelerin ve devletin asgarî masrafla istihsalde bulunmaları zaruretini şiddetlendirmiştir. Bunun neticesi olarak, işletmelerde defter ve kayıtlar yanında, rasyonellik ve prodüktivite kontrolü de yapmak ihtiyacı zuhur etmiştir. Bu ihtiyacı karşılamak üzere, işletmeler muhasebe teşkilâtlarını genişletmişler ve bütçe, malî kontrol, maliyet kontrolü, kalite ve miktar kontrolü gibi konuları da içine alan geniş bir kontrolörlük organı vücade getirmişlerdir.

Devlet veya millî ekonomi, çok büyük bir işletme olduğuna göre, millî istihsal ve istihlâk mekanizmasının rasyonellik kontrolünün daha da önemli olacağı aşîkârdır. İleri sanayi memleketleri bu konuda önemli adımlar atmışlardır. İngiltere'de hazine ve bütçe mekanizması, A. B. D. de, idarî ve askerî müesseselerde kurulmuş bulunan *Komptrolörlük* teşkilâtı bu gayeye hizmet gayesini gütmektedir. A. B. D. Savunma Bakanlığına bağlı olarak kurulmuş bulunan *Komptrolörlük* teşkilâtı, bilhassa iktisadî kontroller yapmakta ve organizasyon ve sevk-ve-idarenin rasyonelleştirilmesi, lüzumsuz idarî usul ve formalitelerin bertaraf edilmesi babında değerli bir fonksiyon ifa etmektedir. Son yıllarda, bizde de Millî Savunma Bakanlığına bağlı böyle bir teşkilâtın kurulduğu ve faaliyette bulunduğu müşahade olunmaktadır, ancak, ne gibi neticeler alındığı hakkında bilgi edinmek için tetkiklerde bulunmak lâzımdır. Böyle bir teşkilâtın diğer bakanlıklar ve daireler nezdinde de kurulması faydalı olur. Vekâletlerarası Prodüktivite Merkezi adile bilinen teşkilâtın ise, bizim burada izah ettiğimiz manada çalışmalarda bulunduğunu iddia etmek zordur. Zira, böyle bir teşkilâtın, her şeyden önce, kuvvetli ve ehil bir kontrol merkezi halinde organize edilmesi lâzımdır.

Bizim anladığımız manada bir Prodüktivite Kontrol Teşkilâtı, ya Sayıştay veya Umumî Murakabe Heyeti gibi yüksek seviyede

otoriteyi haiz bir organ olmalıdır, veya, bakanlıkların teftiş organlarına paralel olarak birer Rasyonalizasyon ve Reorganizasyon Kurulu gerçekleştirilmelidir.

Burada, şu hususa da işaret edelim ki, böyle bir teşkilâtın devletin umumî teşkilâtı içinde nerede yer alacağı ve nasıl çalışacağı, salâhiyet ve mes'uliyetlerinin hududunun ne olacağı, hangi kalitede personelle teşhiz olunacağı ve bu personelin nasıl tedarik edileceği gibi meseleler üzerinde ayrıca durmak lâzımdır.

D. Devlet İdaresinde Reorganizasyon İhtiyacı ve Tedbirleri:

Devlet irili ufaklı sayısız müesseselerden müteşekkil dev bir işletmedir. Devletin yaşama ve gelişme gücü, bu müesseselerin hayatîyetine bağlıdır. Müesseselerin hayatîyeti ise, devamlı ve sür'atli bir şekilde değişmekte bulunan muhit şartlarına intibak etme kabiliyet ve istidatlarına tâbidir. Bunun için de, dinamik ve elâstikî bir organizasyona ve istikrarlı bir muvazeneye muhtaçtırlar. Müesseselerin dinamik, elâstikî, müstakar ve muvazeneli bir bünyeye sahip olmaları ise, gerekli vasıfta personel ve bilhassa idareciler ile mümkün olur.

Müessese ve işletmeler gayelerine, vasıtalar, usuller, kaideler ve prensipler ile bunları kullanan insanlar sayesinde ulaşırlar. Belli vasıtalar, usuller, bilgiler ve prensipler ile iş gören insanlarda, belli temayül, istidat, alışkanlık ve davranışlar husul bulur. Bunlar ise, muhafazakârlığa, ve zaman geçtikçe atâlet ve betâete sevk eder, yenilik ve değişikliğe karşı mukavemet istidadı doğurur. Belli fertler arasında belli his ve menfaat münasebetleri vücut bulur. Bütün bunlar, gün geçtikçe müessesenin bünyesini sertleştirir, taşlaştırır, hareketsizliğe sevkeder ve statik bir bünye yaratırlar. Böyle bir teşkilâtın vücutta geldiği bir müessesede inhitat başlamış demektir. Muhit şartlarının sür'atle değiştiği zamanlarda, bahis konusu çökme de o nispette hızlanır.

Müesseselerin hayatından bu devrelere yaklaşıldığı zaman teşkilâtlarının yeniden gözden geçirilmesine ve dinamik bir bünyeye kavuşturulmaları için bazı tedbirlerin ittihazına ihtiyaç hâsıl olur. Müesseseleri çökmekten, işletmeleri iflâstan kurtaran bu reorganizasyon tedbirlerinin ittihazı ameliyesine sevk-ve-idare lisanında «*organizasyon tedavisi* (= organizational therapy)» ismi verilir. Böyle bir tedavinin zamanı, şekli ve usullerinin, onu zarurî kılan sebeple-

re göre değişeceği şüphesizdir. Reorganizasyon bir defada ve sür'atle yapılabileceği gibi, kısa bir devrede veya uzun bir zaman zarfında tedricen gerçekleştirilebilir. Devlet gibi muazzam bir işletmenin şümüllü bir reorganizasyonu için köklü tedbirler almak icap ederse, adım adım ve safha safha ve devamlı bir şekilde ilerlemek uygun olur.

Derpiř olunabilecek değişiklikler *personel, program, usuller* ve doğrudan doğruya *teşkilâtın bünyesi* ile ilgili olabilir. Müessesede hüküm süren şartlar ve imkânlar sevk-ve-idare organının eseri olduğundan sevk-ve-idare personeli burada bilhassa ehemmiyet celbeder. Sür'atle değişen bir dünyada, sür'atle büyüyen ve çaprasıklaşan müesseselerin başarılı bir şekilde sevk-velidaresi çok ve karışık bilgi ve kabiliyetleri icap ettirmektedir. Bu durum, belli bir bilgi ve tecrübe hamulesine sahip olan idarecilerin, hergün yeni yeni bilgiler, kabiliyet ve maharetler edinmeleri zaruretinin doğurur. Bu tempoya ayak uyduramıyan idareciler, değişikliğe karşı mukavemette bulunmayı çare telâkki ederler ve neticede eskimiş, verimi azalmış ve hatta zararlı bir faktör hâline düşerler.

Bu duruma çare olarak, sevk-ve-idarecileri modern bilgilerle teçhiz etmek ve ruhî ve zihnî elâstikiyetlerini geliştirmek kabil olmazsa, yeni kan aşılama ve gençleştirme ameliyesi zarurî bir hâl alabilir.

E. Devlet Maliyesinde Rasyonalizasyon Tedbirleri:

I — UMUMÎ MÜLÂHAZALAR.

Devlet gittikçe artan vazifelerini ifa edebilmek için gittikçe artan gelirlere muhtaçtır. Ancak, bir işletmenin kâr sağlamakta optimal bir hududu mevcut olduğu gibi, devletin de gelir sağlama babında optimal sayılabilecek bir seviye vardır. Keza, elde olunan gelirin optimal bir tarzda tahsis ve tevzii yani harcanması da icap eder. Nihayet üçüncü olarak, bahsi geçen optimal gelir ile optimal harcamalar arasında koordinasyon sağlamak lâzımdır. İşte, devlet maliyesinin rasyonalizasyonu dediğimiz zaman bu üç noktayı, yani optimal gelir sağlanmasını, bu gelirin optimal şekilde harcanmasını ve gelir ile gider arasında koordinasyon teminini kastediyoruz.

Devletin geliri cârî ve uzun vâdeli ihtiyaçlarını karşılamıyorsa, vergi yükü ferdî gelirlerin ve millî gelirin tahammül hududunu aşı-

yorsa, vergi mükellefiyeti vatandaşlar ve muhtelif gelir zümreleri arasında âdil bir şekilde tevzi olunmamışsa, keza verginin miktar ve nispeti ekonominin muhtelif sektörleri arasında kalkınmayı teşvik edecek bir seviye ve terkipte değilse, devlet gelirinin optimallüğinden bahs olunamaz. Bizde, devlet gelirlerinin ve hakikî ihtiyaçlarımızın tâyinine dair tahminlerin sağlamlığından şüphe edilebilir. Bu itibarla, ihtiyaçlar ile gelir arasındaki münasebet dolayısıyla gelir noksanının hangi seviyede olduğu hakkında fikir beyan etmek zordur. Umumiyetle, bütçe açıklarına ve bazı taleplere bakılarak, gelir ile ihtiyaçlar arasında büyük bir boşluğun mevcut olduğuna hükmedilmekle iktifa edileğeldiği malûmdur. Keza, bazı gelir zümreleri ile ekonomi sektörleri ağır vergi yükü altında ezilirken diğer bazı zümre ve sektörlerin devlet masraflarına yeteri kadar iştirak etmekten uzak oldukları müşahade olunmaktadır.

Daha müşahhas bir ifade ile, devlet maliyesinin rasyonelleştirilmesi ve bu meyanda ittihaz olunabilecek reorganizasyon tedbirlerinden maksat, devlet gelirlerinin arttırılması ve bu gelirleri sağlamak için yapılan masrafların asgarî hadde indirilmesi, devlet giderlerinin azamî verim sağlanacak şekilde harcanması, tevzi ve taksimidir.

II — DEVLET GELİRLERİNİN ARTTIRILMASI TEDBİRLERİ.

Devletin gelir kaynakları *vergiler*, *faiz* ve *kâr* gelirleridir. Devlet paralarının ve mallarının kiralanması neticesinde elde olunan faiz ve kira gelirlerinin arttırılması imkânları mahduttur. Devlet yatırımlarının arttırılması ve rasyonel tarzda çalıştırılması suretile kâr şeklindeki gelirin hatırı sayılır bir seviyeye ulaştırılması, sağlam bir gelir kaynağı sağlamak bakımından çok arzuya şayandır. Ancak, devletin verimli bir işletmeci olamaması vakıası karşısında bu kaynaktan fazla bir gelir beklemek zordur. Olsa olsa, devlet, hususî sermayenin hakim olduğu işletmelere iştirak etmek suretile kâr gelirini çoğaltma cihetine gidebilir.

Bizim burada asıl üzerinde durmak istediğimiz kaynak vasıtasız ve vasıtalı vergilerdir. Bu vergileri, vatandaşlar ve hükmî şahıslar öderler. Vergi ödeme ise, hem bir kabiliyet hem bir arzu meselesidir. Bizimki gibi, verginin psiko-sosyal ve iktisadî vasatının tam olarak yerleşmemiş olduğu memleketlerde, bu iki hususu bilhassa ihmal etmemek lâzımdır. Aksi halde, mükellefte esasen mevcut olan pasif mukavemet temayül ve istidadı daha da kuvvetlendirilebilir.

1961 yılı başlarında zamanın maliye Bakanı vergi gelirimiz hakkında şu dikkate değer izahatı vermişti :

«1953 yılında 72,318 beyannameli mükellefin bildirdikleri gelir miktarı 750 milyon liraya bâliğ olmakta ve tahsil edilen gelir vergisi de 172 milyon lirayı bulmakta idi. Beyannameli zümreye dahil mükellef başına düşen vasatî gelir 10,374 liradır. Bundan ödenen vergi, mükellef başına 2,388 liradır. 1953 - 59 yılları arasındaki fiat hareketlerine ve eşya endekslerine nazaran, 1953 yılında 10,374 lira olan vergi matrahının 1959 da 20 - 30 bin lira olması gerekirdi. Oysa, 1959 yılında beyannameli vergi mükelleflerinin beyan ettikleri matrah sadece 12,890 lira ve mükellef başına düşen gelir vergisi de 3,377 liradır. Demek ki, beyannameye tâbi mükellef, fiat hareketlerine rağmen, 1953 yılının altında, diğer bir deyim ile, eskiye nazaran düşük vergi ödemişlerdir. Bu, ekonomimizin tahrip edildiğini göstermekte ve vergi adaletsizliği ile verimsizliğini ifade etmektedir.»

Bu sözler, ozamanki vergi arttırmaları ile servet beyanı usulünün vazedilmesi sebeplerini izah zımında söylenmişti. Fakat, alınan tedbirlerin başarılı olmadığı ve servet beyanı usulünün ise tatbik kabiliyeti olmadığı kısa zamanda anlaşılmıştır. Bunun başlıca sebebi, her türlü politikalarımızda olduğu gibi, vergi politikamızda da ifrattan tefrite, bir uçtan diğer uca gitme alışkanlığından kendimizi alamamış olmamızdır. Bu vakıa, yukarıda bahsettiğimiz optimal bir gelir sağlama politikası tespit zaruretinin izah etmektedir.

Devlet gelirinin rasyonelleştirilmesi, yani optimal bir mahiyet iktisap edebilmesi için şu meselelerin halledilmesi icap eder :

1) Gelir ne kadar olmalıdır? Burada, devlet gelirinin miktarı ile millî gelirin miktarı ve terkihi ile nispeti arasında optimal bir münasebet tesisi bahis konusudur.

2) Devletin geliri hangi kaynaklardan ve ne nispette temin olunmalıdır? Öz kaynaklar ile kredi kaynakları neler ve ne miktarda olmalıdır? Öz kaynaklar, vasıtalı ve vasıtasız vergiler ile devlet mal ve sermayesinin çeşitli gelirleridir. Kredi kaynakları ise, kısa ve uzun vadeli iç ve dış borçlanmalardır. Bu gelir kaynakları arasında optimal bir nispetin tespiti malî idare (finanslama) nin başlıca fonksiyonlarındanıdır.

3) Gelirin tahsil zamanı ve şekli ne olmalıdır? Bu, her nevi devlet gelirleri, fakat bilhassa vergiler bakımından önemlidir. Keza, gelir ile giderin koordinasyonu zaviyesinden de büyük önemi haizdir.

4) Nihayet, gelirin dar mânada verimliliği ne olmalıdır? Yani gelirin devlete yüklediği masraf ve fedakârlıklar asgarî bir seviyede midir? Buradaki masraf ve fedakârlıklardan maksat yalnız maliye teşkilâtının tahakkuk, tahsil, kontrol masraflarını değil, fakat teşriî ve kazaî kontrol organlarının masraflarını ve gelirin, eğer varsa, halk psikolojisi, devlet prestiji ve hükûmetin manevî kredisi üzerindeki tesirlerini de ihtiva etmektedir. Devlet gelirlerimizin maddî fedakârlıklar bakımından tetkiki neticesinde rasyonelliğe aykırı birçok veçhelerin bulunacağı şüphesizdir.

Şimdi bir adım daha atmak suretile, mükelleflerin vergi ödeme arzu ve güçlerinin hangi âmillere bağlı olduğunu mütalâa etmek suretile de vergi gelirinde optimalliği sağlama tedbirlerine daha tafsilâtlı bir şekilde temas edelim :

Vergi ödeme arzusu psiko-sosyal bir vak'adır; fert, cemiyet ve muhite göre farklar arzeder. Bu arzunun bağlı bulunduğu âmiller şunlardır :

- 1) Mükellefin geliri.
- 2) Mükellefin geliri ile mütenasip vergi ödediği hususundaki inancı.
- 3) Mükellefin verginin âdaleti hususundaki inancı.
- 4) Mükellefin şahsî menfaati ile cemiyetin menfaatleri arasındaki münasebet hakkındaki zihniyeti.
- 5) Mükellefin vergi mevzuat ve tekniğini bilip bilmemesi.

Bu hususları kısaca açıklayalım :

1) Mükellefin geliri ile vergi ödeme arzusu arasında mühim bir muvazilik mevcut olduğu söylenebilir. Fakat, bu, her fert ve cemiyette aynı bağlılığı ifade etmez. Bu, geniş ölçüde bir zihniyet, âdet ve an'ane meselesidir. Alınacak tedbir, eğitim ile ilgilidir.

2) Verginin nispeti de ödeme arzusu üzerinde çok müessirdir. Mükellef, geliri ile gayri mütenasip yani aşırı vergi ödediği inancında ise, kaçırmak için her türlü imkân ve vasıtaya başvuracak ve üstelik bu davranışından dolayı hiçbir nedamet ve vicdanî mes'uli-

yet hissi duymayacaktır. Bu konuda alınacak tedbir, nispetlerin, memleketin psiko-sosyal ve iktisadî şartlarına intibak ettirilmesi-
dir. Memleketimizde vergi kaçırma, yabancı memleketlerdekinden fazla ise, bunun başta gelen sebeplerinden biri nispetlerin yüksek olmasıdır. Bu itibarla, nispetlerin düşürülmesi suretile vergi gelirinde artış olabileceğine inanıyoruz.

3) Mükellef yalnız kendi ödediği vergiye değil, fakat aynı geliri sağlayan vatandaşların da aynı ölçüde teklif edilmelerini ister. Ödeme gücü nispetinde vergi ödemeyen vatandaşların mevcut olduğuna inanıldığı müddetçe vergi kaçırma imkânları araştırılacak ve şüphe yok ki bulunacaktır. Şu halde, kanun koyucunun başta gelen vazifesi, vergide azamî ölçüde âdalet temin etmektedir. Son yıllarda, sabit gelirli zümrelerin vergi yükü altında ezilmesinin bir sebebi de, stopaj usulü ile vergi ödemekte bulunması olmuştur.

4) Mükellef, içtimailik şuuru zayıf, egoizmi kuvvetli bir şahıs ise vergi kaçırma yollarını arayacaktır. Bu konudaki tedbirler, bir taraftan eğitim ile diğer taraftan devletin kuvvetli bir kontrol mekanizması gerçekleştirilmesiyle alâkalıdır.

5) Nihayet, kasta makrun olmayan vergi kaçırma hâli de mevcuttur. Bunun memleketimizde yüksek bir nispeti bulunduğu söylenebilir. Zira, mükellef ile vergi makamları gerekli kültür ve ihtisas seviyesine ulaşmış degillerdir. İşletmelerimiz henüz, maliyetlerini ve kâr-zarar durumlarını hakikî, açık ve kesin bir şekilde ifade ve tespit edebilecek bir muhasebe sistem ve zihniyetine kavuşmuş olmaktan uzaktırlar. Serbest muhasebe mütehassıslığı mesleğinin bizde gelişmiş ve yayılmış olmaması da, bu konudaki yetersizliğin âmillerinden biridir. Vergi işletmeciliğinin gelişmesi bu hususta mühim bir adım teşkil edecektir.

Yukarıdaki kaçırma sebeplerinin bertaraf edilmesi zımında ittihaz edilecek tedbirler meyanında, umumî kontrol tedbirlerinin de ihmâl edilmemesi lâzımdır. Bunları şöyle hülâsa edebiliriz :

a) Mahallî vergi dairelerinin müessir bir kontrol organı fonksiyonunu ifa edebilecek şekilde yeniden teşkilâtlandırmaları.

b) Maliye Vekâleti Hesap Uzmanları Kurulunun büyük ölçüde takviye edilmesi. (Bugün ancak, azamî ikiyüz kadar Hesap Uzmanı kontrol yapabilmektedir. Vergi beyannamesi adedinin dört misline (1960 a nazaran) ulaşacağı vergi reformundan sonra, bu

kâdronun yetersizliği daha da tebarüz edecektir. Bu hususa biraz aşağıda avdet edeceğiz.

c) Serbest Muhasebe Mütchassıslığı mesleğinin bir an önce hukukî disiplin ve teşkilâta kavuşturulması.

d) Yabancı memleketlerde mevcut malî polis teşkilâtının bizde de kurulması. (Bu yazı, İstanbul'da Malî Polis teşkilâtının kurulduğuna dair gazetelerde yayınlanan haberden önce yazılmıştır.)

e) Vergi Usul Kanunumuzda pişmanlık şeklinde mevcut olan uzlaşma müessesesinin yabancı memleketlerdeki gibi çalışır bir hâle sokulması.

f) Nihayet her ticaret ve sanayi kolunun vergi kaçırma yollarının mükelleflerle birlikte araştırılması ve beraberce tespit olunacak mani olucu tedbirlerin vergi mevzuatına ilâve edilmesi... Memleketimizde, makûl nispetler dahilinde vergi ödemeğe hazır vatandaşlar az değildir. Ticaret ve sanayi erbabı arasında böyleleri vergi kaçırma sırları ve tekniğini devletle işbirliği yaparak tespitte hazır olacaklardır, zannındayız.

29 Mayıs 1945 tarihinde 4709 sayılı kanunla Maliye Vekâletine bağlı olarak teşkil edilmiş olan Hesap Uzmanları Kurulu 18 yaşındadır. Devlet gelirinin büyük bir kısmının kontrol ve rasyonalizasyonunda belli başlı bir rol oynayan bu teşkilât üzerinde biraz durmak faydalı olacaktır. Bilindiği üzere, devlet giderlerinin bütçeye ve masraf kanunlarına uygun bir şekilde harcanmakta olup olmadıklarını kontrol edebilmek için nasıl çeşitli mürakabe organları ve bu meyanda Maliye Teftiş ve murakabe teşkilâtı vücade getirilmiş ise, vatandaşların kudretleri nispetinde vergi ödeyip ödemediklerini kontrol edebilmek için de, aynı Vekâlete bağlı Hesap Uzmanları Kurulu vücade getirilmiştir. Vergi mevzuatı dahilinde, mükellefler nezdinde mecburî mahiyette bir kontrol ve revizyon görevi ifa eden bu teşkilâtın menşei, bizde 1926 yılında yürürlüğe giren 755 sayılı Kazanç Vergisi Kanununun ihdas ettiği *Tahakkuk Memurları* teşkilâtıdır. Bahsi geçen kanunda, 1934 de, 2395 sayılı kanunla vücade getirilen değişiklikler neticesinde mezkûr teşkilât yerini Kazanç Vergisi Hesap Mütchassısları teşkilâtına terketmiş ve 2430 sayılı Muamele Vergisi Kanunu ile de Muamele Vergisi Hesap Mütchassısları vücade getirilmiştir.

Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü hakkındaki 3656 aylık kanuna ek olan 3888 sayılı kanunla 1940 da devamlı bir

teşkilât kadrosuna kavuşturulan bu murakabe organları, o yıl 74, 1942 de ise 110 kişiden müteşekkildi. 29 Mayıs 1945 de, Hesap Uzmanları Kurulu haline getirilen mezkûr teşkilât, 4910 sayılı kanunla 1946 da Maliye Bakanlığının merkez bünyesinde gerekli mevkiini almıştır.

Şunu derhal ilâve edelim ki, 1950 yılında Kazanç Vergisi sisteminden Gelir Vergisi sistemine intikal suretile gerçekleştirilen şumullü vergi reformunun nazarı ve tathikî başarılarında Hesap Uzmanları Kurulunun yeri ve rolü büyük olmuştur. Kurulun 1946 - 50 yıllarındaki yetişme ve gelişme devresinin gayretleri, bu şekilde semeresini vermiştir.

Kurulun çeşitli vergi kanunları gereğince revizyonlarda bulunmaktan maada şu önemli görevleri de vardır :

a) Mükellefleri yetiştirmek ve aydınlatmak gayesile danışma yapmak, kurs açmak, konferans vermek ve benzeri faaliyetlerde bulunmak.

b) Malî hükümler ve bunların uygulanmasında, düzeltilmesi, değiştirilmesi ve açıklanması lüzumlu görülen hususlara dair müşahade ve mütalâalarını bildirmek.

c) Maliye Bakanının isteği üzerine; iktisat, maliye, işletmecilik ve malî murakabe konularında ilmî ve teknik araştırma ve etüdler, tasarılar hazırlamak v.s. incelemelerde bulunmak.

Anlaşıyor ki, Hesap Uzmanları Kurulu dar bir revizyonla değil, sahası ile ilgili araştırma ve yetiştirme ile de vazifelenmiştir. Bu itibarla, vatandaşta vergi suurunun yerleştirilmesi, işletme ve müesseselerimizde müessir bir muhasebe ve kontrol sisteminin gerçekleştirilmesi, mükellef ile Hazine arasındaki münasebetlerin karşılıklı anlayış ve dayanışma havası içinde cereyan etmesinin sağlanması gibi mühim konularda Kurula büyük hizmetler terettüp etmektedir. Bütün bu önemli hizmetleri semereli ve tesirli bir şekilde başarabilmek için Kurulun, miktar ve kalite bakımlarından yeterli bir seviyede olması icap ettiği şüphesizdir. Kurulun 15 inci yılı (1960) münasebetile yayınladığı bir broşürden faydalanmak suretile bahsi geçen seviyeye ulaşılmış olup olmadığı cevaplandırılabilir.

Hesap Uzmanları Kurulunun personel ve çalışma kalitesi bakımlarından oldukça tatminkâr bir seviyeye ulaşmış bulunduğu anlaşılmaktadır. Siyasal Bilgiler, Hukuk ve İktisat Fakülteleri ile İktisat Fakültesi

tisadî ve Ticarî İlimler Akademileri mezunları, iktisat, maliye, muhasebe, işletme, hukuk ve yabancı dil gibi konulardan müsabaka imtihanı vasıtasile elendikten sonra Hesap Uzman Muavini olarak üç yıllık bir staja tâbi tutulmaktadırlar. Kuvvetli bir nazari formasyonu müteakip tecrübeli uzmanların nezareti altında tecrübe ile teorinin hallü hamur edildiği bu uzunca staj devresinden sonra, muhasebe, revizyon, vergi hukuku ve diğer ilgili hukuk kollarından sıkı bir yeterlik imtihanı geçiren muavinler, Uzman ünvanını iktisap etmektedirler. Uzmanlık devresinde ise, yabancı memleketlerde staj ve araştırmalarda bulunma da, hassasiyetle takip edilen bir yetiştirme vasıtasıdır.

1945 - 60 devresinde açılan 21 giriş imtihanına 1096 namzet müracaat etmiş, bunların 248 i (% 22.6) kazanmış, 848 i (% 78.4) kazanmamıştır. Aynı devrede yeterlik imtihanına giren 237 namzetten 215 i (% 90.7) kazanmış, 22 si (% 9.3) kazanamıyarak meslekten ayrılmıştır. Uzmanların yabancı memleketlere gönderilmesi ne 1952 de başlanmış ve sekiz yıl içinde 88 kişi gönderilmiştir. Bütün bunlar, Hesap Uzmanlarının yetiştirme standardı hakkında fikir veren unsurlardır.

Kurulun yaptığı vergi revizyonlarının neticesini şu müşahhas rakamlarda müşahade etmek kabildir : Gelir ve Kurumlar Vergileri ile ilgili olarak beyan edilen kazançların gelire nispeti 1951 de % 10.9 iken 1957 de % 21.5 a yükselmiştir. Muamele, gider ve veraset vergileri alâkalı olarak buna benzer neticeler elde etmek kabildir. Vergi reformunun hazırlanması, gerçekleşmesi ve gelişmesi ile ilgili çalışmalar ve etüdler de ayrıca zikre şayandır.

Kurulun personel miktarı bakımından mütalâasında aynı iyimserlikte neticelere ulaşmak kabil değildir. Filhakika, Kurulun Teşkilât Kadrosu 230 kişiden ibarettir. Fiilî kadro ise 200 kişidir. 1945 de mevcut 68 kişiye onbeş sene içinde 251 kişi ilâve olunmuş, ancak muhtelif sebeplerle 119 kişi ayrıldığından 1960 Mayısındaki mevcut 200 den ibaret kalmıştır. Gelir ve Kurumlar vergileri mükellefleri 1951 de 47 bin iken 1959 da 199 bine, matrah ise 427 milyondan 3,443 milyona çıkmıştır. Kurulun revizyona tâbi tutabildiği mükellefin aynı yıllara tekabül eden miktarları 3,048 ve 4577, nispetleri ise % 6.5 ve % 2.3 tür. İncelenebilen matrah ise 60 milyon liradan 155 milyona (nispet itibarile % 14 ten % 45 e) çıkmıştır. İncelenen beyannamelerin 1951 de 1763 ü (% 57.8), 1959 da 3064 ü (% 66.9) tenkide şayan bulunmuştur. Muamele vergisinin aynı yıllarla ilgili nispetleri ise % 33.8 ve % 78.9 dur.

Bahsi geçen 200 hesap uzmanından 150 sinin fiilen incelemelerde bulunduğu anlaşıldığına nazaran uzman başına isabet eden yıllık inceleme adedi 1958 de 23.60 tır. Keza, aynı yılda 189 milyon liralık matrah incelenmiş ve 60.5 milyon liralık matrah farkı bulunmuş olduğuna göre, uzman başına 403,914 liralık bir matrah farkı düştüğü neticesine ulaşılabilir.

Hesap uzmanlarının miktarı ile ilgili bu mülâhazalardan çıkarılabilecek neticeler şunlar olabilir :

1) Kurulun teşkilât ve fiilî kadrosu noksandır. İnkılâp İdaresinin gerçekleştirdiği vergi reformundan sonra beyannameli sınıfın 800 bine yaklaşacağı hususundaki tahminler de nazara alınır-sa, bu noksanlığın daha da bâriz bir hal alacağına şüphe yoktur. Şu halde, teşkilât kadrosunu 230 un çok üstüne çıkarmak lâzımdır.

2) Diğer bir husus, eldeki 230 kadronun dahi doldurulmamış olması keyfiyetidir. Ayrılanların adedi 119, nispeti ise % 37.4 tür. Bunlardan çoğunun, serbest hesap mütehassıslığını daha câzip bulup istifa ettikleri anlaşılmaktadır. Şu halde, kısa vâdeli olarak, Kurulun 20 - 25 uzman daha alması ve boş kadroların nispetini asgarî hadde tutması, uzun vâdeli olarak da, asgarî 10 yıllık uzman ihtiyacının plânlanması ve bu plânın tatbikine zaman kaybetmeden girişilmesi lâzımdır.

3) Devletin geliri Uzmanların kalite ve miktarına, çalışma usullerine büyük ölçüde bağlı olduğuna göre, alınması gerekli olan tedbirlerden biri de, tatminkâr bir ücretleme politikasıdır. Her uzmana isabet eden matrah farkı ile uzmanın maliyet ücreti arasında rasyonel bir nispet sağlamak zaruridir.

4) Kontrol ve revizyonun semereli ve tesirli olabilmesi için murakabenin muhtelif bakımlardan geliştirilmesi zarureti de mevcuttur. Kurulun teşkilât ve çalışma düzenine ait yönetmeliğin gözden geçirilmekte olması ve «Revizyon ve Vergi İncelemesi» adlı bir vergi rehberinin tamamlanmakta bulunması bu bakımdan memnuniyet verici hususlardır.

15 inci Yıl broşüründe ifade edildiği gibi, Kurulun vergi revizyonu sahasındaki başarısı önemli olmakla beraber, murakabenin yeni şartlara ve modern ilmi temayüllere uygun olarak tekâmül ettirilmesi de devlet gelirinin rasyonalizasyonunda büyük bir rol oynayacaktır. Devletin bu konuya daha fazla ilgi ve ihtimam göstermesi şarttır.

III — DEVLET GİDERLERİNİN RASYONALİZASYONU.

Son zamanlarda devlet gelirlerinin bilhassa vergi yolu ile artırılmasına büyük gayretler sarfedildiğini müşahade etmekteyiz. Vergi reformunun başta gelen gayelerinden biri budur. Ancak, dikkat edilirse, elde olunan gelirin azamî verim ve netice sağlayacak tarzda tahsisi, tevzii ve harcanması âdeta unutulmuş bir durumdadır. Filhakika, mevzîî ve sathî bazı tasarruf teşebbüsleri dışında, bu konu ile ilgili tedbirlerin düşünüldüğü dahi olmamıştır.

Devlet giderlerinin rasyonelleştirilmesi mevzuu esas itibarile iki veçhe arzeder :

1) Devletin câri hizmetleri ile devlet yatırımlarının plânlanması, yani, ihtiyaçların zaruret yatırımların ise verimlilik derecelerine göre öncelik listelerinin hazırlanması.

2) Bu hizmet ve yatırım plânına göre vücade getirilecek harcamaya (masraf) bütçesinin azamî verim sağlanacak tarzda tatbiki.

Birinci nokta, devlet gelirinin, hizmetlerin zaruriliğine ve yatırımların verimliliğine göre tahsis ve tevzii ile ilgilidir ve derin ve şümüllü bir araştırmaya dayanır. Memleketin câri ve uzun vâdeli ihtiyaçlarının tespit ve tâyinine ait bu araştırma ancak mütehassıs bir plânlama organı tarafından başarılabılır. Şu halde, gerek câri masraflar gerek yatırım bütçeleri, böyle bir ihtisas organının tavsiyelerine uygun bir şekilde hazırlanacaktır. Böylece, giderlerde *optimal tahsis* husule gelir.

İkinci nokta, bahsedilen esaslar dahilinde hazırlanan masraf ve yatırım bütçelerinin ihtiva ettiği meblâğlardan azamî ölçüde faydalanma ile ilgilidir. Diğer bir ifade ile, bütçelenmiş olan giderlerden gereği kadar hizmet ve verim sağlanabiliyor mu?

Derhal ilâve edelim ki, her iki husus bir *plânlama* ve *kontrol* mevzuu teşkil etmektedirler. Plânlamanın yatırımla ilgili kısmını devlet plânlama dairesi, cârî masraflarla ilgili olan kısmını, bu dairesinin umumî direktifleri ve kontrolü altında Bakanlıklar yapabilir. Kontrol kısmı ise, ahenkli bir bütün halinde ve semereli ve tesirli bir tarzda ifa edilebilmek için, bütün devlet giderlerine şâmil *ayrı ve tek bir kontrol organı* tarafından ifa olunmalıdır.

Her iki nokta ile ilgili olarak bizdeki tatbikatın nasıl cereyan ettiği malûmdur. Cârî devlet hizmetleri ilgili dairelerin ekseriya ciddî araştırmaya dayanmayan taleplerine göre tespit olunur. Modern cemiyet hayatı dinamik olduğundan ihtiyaçların miktarı ve ehemmiyet derecesi her gün değişmektedir. Daireler bu nevi ve derece değişmelerini yeter zaman önce görebilecek durumda olsalar bile, gerek merkezîyet sistemi gerek yerleşmiş temayüller bunların üst makamlara kabul ettirilmesini güçleştirmektedir. Neticede, ehemmiyeti azalmış veya aşağı yukarı kaybolmuş hizmet sahalarına tahsisat bulunmak gibi israflara, ehemmiyeti artmakta olan yerlere ise kâfi tahsisat sağlayamamak gibi verimsizliklere meydan verilmektedir. Yeni yeni zuhur eden ihtiyaçlara tahsisat temini için ise, ekseriya senelerin geçmesi icap etmektedir. Yatırım harcamalarının ise, şimdiye kadar, daha ziyade politik mülâhazalar çerçevesi dahilinde yapıldığı malûmdur.

Harcamaların fiilî safhası ise daha acı bir durumdadır, denilebilir. Bilindiği üzere, bizde devlet harcamaları Muhasebei Umumiye Kanunu, Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu gibi mevzuat hükümleri dahilinde icra olunmakta, kontrolü ise, bu mevzuata ilâveten Maliye Teftiş Heyeti başta olmak üzere Maliye Vekâletine ait diğer organlar ile B. M. Meclisine bağlı olan Divanı Muhasebat tarafından ifa edilmektedir. Gerek her Vekâletin kendi Teftiş Teşkilâtı gerek Maliye Vekâletinin çok çeşitli merkezî ve mahallî organları gerekse teşriî ve kazâî mahiyette kontrolde bulunan uzuvların tatminkâr bir kontrol yapamadıkları muhakkaktır.

Filhakika, ister isabetli ister isabetsiz bir şekilde masraf bütçesinde yer alan meblâğların yerinde ve azamî netice temin edecek tarzda sarfedilmesi hususunun âmme idaremizde gerçekleştirilmiş olduğu iddia edilemez. Büyük fedakârlıklarla arttırılmasına çalışılan devlet gelirlerinin harcama safhasındaki durumlarının yürekler acısı bir manzara arzettiği artık herkesçe bilinen bir vâkıadır. Müşahedelerimize ve bazı ilgililerle yaptığımız temaslara dayanarak, 10 küsur milyarlık bütçenin asgarî % 25 i harcama safhasında israfa uğramaktadır. Diğer ifade ile, yukarıdanberi temas etmeğe çalıştığımız israf yolları kapatıldığı takdirde bütçede % 25 nispetinde bir tasarruf sağlamak kabil olacaktır.

Bu büyük israfın kaynakları şunlardır :

1) Muhasebei Umumiye ile Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunlarındaki bozukluklar.

2) Bütçenin maddî ve şeklî bakımından kontrolünü, yukarıda bahsettiğimiz koordine ve semereli bir tarzda ifa edecek merkezî tek bir kontrol organı yerine ahenksiz, verimsiz ve tesirsiz bir şekilde çalışan çok çeşitli kontrol organlarının mevcudiyeti.

3) Devlet mal ve parasının istimalinde memurların ve vatandaşların sahip oldukları zihniyet.

Bu üç israf kaynağı ayrı ayrı ele alınabilir. Burada şu bir iki noktayı ilâve etmekle yetineceğiz :

Muhasebei Umumiye Kanununun noksanları bir türlü tashih olunmamıştır. Mezkûr kanun giderlerin taahhüdü, tahakkuku, itası ve bilfiil ödenmesi safhalarındaki noksanlar ve aksaklıklardan başka bütçe harcamalarının % 40 gibi yarısına yakın bir kısmını teşkil eden Millî Savunma giderlerini normal idarî ve kazaî kontrol dışında tutmakta ve yalnız Millî Savunma Bakanlığı Ayniyat ve Teftiş Dairesinin murakabesine tâbi kılmaktadır. Böyle bir muafiyetin ciddî sebepleri olmadığı artık anlaşılmak lâzımdır. Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu tatbikatının komik sayılabilecek misalleri ise hergün gözlerimizin önündedir.

Hülâsa; devlet giderlerinin rasyonelleştirilmesi zımında itti-haz olunabilecek tedbirleri kısaca şöyle sıralıyabiliriz :

1) Devletin kısa ve uzun vâdeli giderlerinin optimal bir şekilde tahsis ve tevziini başaracak iki farklı teşkilât kurulmalı ve bunların koordine bir şekilde çalışması sağlanmalıdır.

2) Devlet giderlerinin taahhüt, tahakkuk, ödenme ve kontrole ait bilumum hükümler revizyona tâbi tutulmalı ve ahenkleştirilmelidir.

3) Devlet giderlerinin harcanması ile ilgili çeşitli murakabe teşekkülleri tek bir kontrol organı halinde ve yalnız maddî ve şeklî kontrol değil verimlilik (prodüktivite) kontrolü de ifa edebilecek tarzda yeniden teşkilâtlandırılmalıdır.

Bibliyografya

- Solomon FABRICANT* : İşletme ve Müesseselerde Sevk-ve-İdare. 1961, İstanbul.
- Doç. Dr. Kemâl TOSUN* : İşletme Sevk-ve-İdaresinde Kontrol ve Revizyon. 1959, İstanbul.
- Roger GUIBERT* : Service Public et Productivité. Paris, 1956.
- Solomon Fabricant* : The Trend of Government Activity in the United States since 1900. New York, 1952.
- John F. DUE* : Government Finance. Irwin, Ill. 1954. An Economic Analysis.
- Doç. Dr. Memduh YAŞA* : Türkiye Âmme Borçlarının Tahlili. Siy. Bil. Fak. Dergisi. Cilt X, s. 4, 1955.
- R. Besim BAKUY* : Mali Mürakabe. İkinci Kısım. Ankara, 1937-38.
- J. W. MARTIN - F. C. CUSH* : Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor. (Çeviren : H. Demirtaş), Damga Matbaası. 1952.
- M. B. Hesap Uzmanları Kurulu* : M. B. Hesap Uzmanları Kurulunun 15. Yılı. 1945-1960. Damga Matbaası, 1960.
- Prof. Bedri GÜRSOY* : Âmme Masraflarında Prodüktivite. Yüzüncü Yıl Armağanı içinde. S. B. F. Yayınları. Ankara, 1959.
- Gıyas AKDENİZ* : Devlet İdaresinde Rasyonalizasyon. İktisat Fakültesi Mecmuası. Cilt 9, S. 1 - 2, 1947 - 48.