

İNGİLTEREDE BÜTÇENİN HAZIRLANMASI [*]

Yazan: Prof. Fadıl H. SUR

I. GİRİŞ

İngiliz bütçe sisteminin cihan tarihinde hususi bir önemi vardır. Sınaî inkılâp, liberal iktisadi siyaset, demokrasi ve parlamenter rejim husularında olduğu gibi, bütçe sistemi bakımından da İngiltere uzun müddet diğer birçok memleketlere örnek olmuştur. Bunun sebebi belki de İngilterenin bir ada olmasında, siyasi vahdatini erken elde etmesinde ve kapitalizme birçok memleketlerden evvel ulaşmasında aranmalıdır.

Sebepleri ne olursa olsun daha on sekizinci yüzyılda İngiltere'nin esas teşkilât hukuku ve bütçe sistemi, başka memleketlerinkileriyle kıyaslanamayacak derecede tekâmül etti. Bunun neticesi olarak o zamandan beri gerek İngiltere'de gerek yabancı memleketlerde birçok yazarlar, İngiliz müesseselerinden ve bu arada İngiliz bütçe sisteminden hayranlıkla bahsedegelmişlerdir. İngiliz esas teşkilâtını "insan oğlunu kurduğu müesseselerin en mükemmeli,, sayan İngilizler yok değildir.[¹] Meşhur Fransız Maliye ve Âmme Hukuku müelliflerinden Gaston Jèze'e göre, "dünyada sağlam geleneklere ve uzun bir tecrübenin imtihanından geçmiş prensiplere malik olan biricik memleket İngiltere'dir. Britanya'da hükümetler bu gelenekleri muhafaza etmek ve bu prensipleri tatbik etmek dirayetini göstermektedirler,,[²].

İngiltere hakkında bu derece aşırı bir hayranlık göstermiyen bazı yazarlarsa [³], İngiliz müesseselerinde bilhassa iki hususiyet görürler. Bir kerre bu memleket, sistemlerini kendi öz ihtiyaçlarını karşılamak için ve bu ihtiyaçlar baş gösterdikçe tedricen kurmuş ve tekâmül ettirmiştir. Yani İngiliz müesseseleri başka memleketlerinkinden iktibas edilmemiş

[*] Bu yazı evvelce yazılmış ve dizilmiş olduğundan eski terimlerle yayınlanmıştır. Okuyucularımızdan özür dileriz.

(1) De Peyster «Répétitions écrites sur les Finances Contemporaines» Paris 1938-1939 s. 57

(2) «Les finances publiques anglaises» başlıklı makale. «Journal des finances», 20 mayıs 1938 tarihli sayı.

(3) Keir (D.L.): «The Constitutional History of Modern Britain 1485-1937», Londra 1938, s. 462.

ve bunlar birtakım nazariyelerden hareket edilerek düzenlenmemiştir. Bu müelliflere göre İngiliz müesseselerinin ikinci bir hususiyetleri de, nadir istisnalar bir tarafa bırakılacak olursa, bunların devrim değil, evrim mahsulü olmalarıdır. Çoğu metinlerin donmuş kalıbına değil, örf ve âdete, teamüle, geleneğe dayanan ve çıkan yeni ihtiyaçlara büyük bir intibak kabiliyeti gösteren İngiliz müesseseleri, nesillerin birikmiş tecrübelerinin birer ifadesidir.

Nihayet madalyanın ters tarafı üzerinde de ısrar eden zatlara göre ise, birçok İngiliz müesseselerinin, bu arada İngiliz bütçe sisteminin birçok kısımları, modası geçmiş kaidelerden mürekkeptir. Vaktile önemli birtakım ihtiyaçlara cevap vermek üzere alınmış birçok tedbirlere, bugün artık o ihtiyaçlardan eser kalmamış olmasına rağmen, yine cansız eşkâl ve merasim şeklinde riayet edilmektedir [4]. Kaldı ki bazılarında kalırsa bütçe sisteminin esası çürüktür. Tesis masraflarıyla idame masrafları karıştırıldığından, umumî malî vaziyet hakkında kâfi bir fikir edinmek imkânsızdır [5].

Bütün bu kıymet hükümlerini şimdilik bir tarafa bırakarak, sadece İngiliz esas teşkilâtının mühim mikyasta teamüle istinat ettiğini, bütçe sisteminin de bizim 14/6/1927 tarihinde neşredilen "Muhasebe Umumiye kanunu,, muz, yahut Fransızların 31 mayıs 1862 tarihli umumî muhasebe hakkındaki nizamnameleri gibi umumî bir metne dayanmadığını ehemmiyetle kaydetmek uygun olur. Bu yüzden İngiliz maliyesi üzerinde tetkikler hususi bir güçlük gösterir [6].

(4) Young (E. Hilton, Lord Kennet): «The System of National Finance, üçüncü basım John Murray, Londra 1936, s. 42-43.

(5) Muir (Ramsay) : «How Britain is Governed», dördüncü basım, Constable, Londra 1940, s. 225-227.

(6) Bu yazımızı hazırlarken bazı Fransız (aşağıda s. 545 deki nota bakınız.) ve Amerikan kitaplarına da başvurmakla beraber, bilhassa elimize geçirebildiğimiz İngiliz kitaplarından faydalandık. Bunlardan bir kısmının adları notlarda gösterilmiştir. Umumi eserlerden bir kaçını da aşağıda gösteriyoruz:

Plehn (Carl C.) «Introduction to Public Finance», beşinci basım, Mac Millan, New York 1931, s. 376-395.

Bastable (C.F.) «Public Finance», üçüncü basım Mac Millan, Londra 1932, s. 723-761.

Shirras (G. Findlay): «Science of Public Finance», üçüncü basım, cilt II, Mac Millan, Londra 1936, s. 937-1050.

II. ANA PRENSİPLER VE TEŞKİLÂT

A — İngiliz Bütçe sisteminin dayandığı ana prensipleri parlâmento muhtelif zamanlarda kabul etmiştir. Bunları bir müellif üç noktada toplamaktadır^[1]:

1 — Parlâmentonun tasdiki prensibi: gerek varidatın toplanabilmesi, gerek masrafların yapılabilmesi için parlâmentonun müsaadesi şarttır. Hazineden para, ancak parlâmentonun tâyin etmiş olduğu hususlar için sarfolunur. Mükelleften vergi ancak bir kanunla alınır. Bu prensip, İngiliz siyasi tarihinde uzun mücadelelerin bir neticesidir^[2].

2 — Hazine birliği prensibi. Devlet namına tahsil olunan bütün paralar tek bir meblâğ halinde toplanacak (Consolidated Fund) ve bilcümle masraflar bu meblağdan ödenecektir. Bu prensibin tatbikinde birçok memleketler gibi İngiltere de son zamanlarda güçlüğe uğramakta ve bugün filyatta bu hususta birçok istisnalara raslanmaktadır. Meselâ işsizlere yardım, buğdayı koruma, Millî sıhhat sigortası gibi maksatlarla bir takım ayrı hesaplar açılmakta ve bu suretle hazine birliği bozulmaktadır. Halbu ki hazine birliği Avam kamarasının daha 30 Mayıs 1848 tarihli karar sureti ile teyit edilmiştir. Bu kararda: "vergilerin ve âmme hesabına tahsil olunan diğer gelirlerin tamamı hazineye ödenmediği veya hazine hesabına geçirilmediği takdirde, Meclisin devlet gelirlerini müessir bir şekilde koruyamayacağı,, tesbit olunmaktadır.

3 — Denk bütçe prensibi. Üçüncü prensip, her malî yılın gelir ve masraflarının birbirine denk olmasıdır. İngilterede malî yıl 1 nisanda başlar ve 31 martta sona erer. Her malî senenin masraflarının o yılın varidatından ödenmesi, bir seneden diğer seneye gelir veya masraf devr olunmaması esastır. Adî bütçe açıklarını kapatmak için istikraz yapılmaması denk bütçe prensibinin neticesi olmakla beraber, buna da tamamen riayet edildiği iddia olunamaz.

(1) Young (E. Hilton, Lord Kennet): «The System of Nation Finance», üçüncü basım, John Murray 1936, s. 4-5 Bu eser mevzuumuz üzerinde ana kitaplardan birisidir.

(2) İngilterede Bütçe tarihçesi üzerinde dilimizde incelemeler vardır. Meselâ, Pelin (İ. Fazıl): «Bütçe», s. 10-12, (bu kıymetli eserin henüz 8 forması basılmıştır.) Erçin (Cezmi): «Bütçe Nazarivet ve Tatbikatı», Devlet Basımevi, İstanbul 1933, s. 10-13. (Bu ve diğer eserlerde İngiliz bütçe sistemine dair izahlar vardır. Fransızca eserlerde de gerek İngilterede Bütçe tarihçesi, gerek umumiyetle İngiliz bütçe sistemi üzerinde malûmat vardır. Meselâ, Stourm (René): «Le Budget», altıncı basım, Alcan, Paris, yahut, Allix (Edgard) «Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française», Rousseau, Paris, altıncı basım 1931, gibi eserlere muracaat edilebilir.

Bu suretle ana prensiplerden üçüne kısaca işaret ettikten sonra, şimdi İngiliz malî teşkilâtı hakkında umumî bir fikir verelim:

B — Teşkilâta bir bakış [3]:

1 — Bilindiği gibi İngilterede teşrii salâhiyet Kırıl ile Lordlar ve Avam Kamaralarının elindedir. İcra makamlarına gelince, bunların başında Kırıl bulunmakla beraber, kendisi mesul olmadığından salâhiyetlerini Parlâmentoya karşı mesul nazırlar marifetile kullanır. Her nazır kendi nezaretine müteallik hususlardan dolayı Parlâmentoya karşı münferiden mesuldür. Mamefih diğer nazırlar lüzum görürlerse onunla beraber çekilirler. Fakat eğer meclisin tenkit ettiği hareket (veya hareket-sizlik) kabinenin müşterek siyasetinin bir neticesi ise, nazırların birlikte istifa etmeleri teamüldendir.

Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta vardır. İngiltere bahis mevzuu olunca Nazırlar Heyeti (Ministry) ile Kabineyi (Cabinet) birbirinden ayırmak lâzımdır. Nazırlar Heyeti (Ministry), iktidar mevkiine geçtiği zaman Başvekil (Prime Minister) tarafından irili ufaklı bir takım dairelerin (Offices) başına getirilen Avam Kamarası veya Lordlar Kamarası âzalarından tereküp eder. Mamefih nadiren meclisler dışından da nazır tâyin olunduğu vardır. İki harb arasında kurulanlara bakılırsa, Nazırlar Heyeti takriben 66 kişiden mürekkeptir. Bunların ekseriyeti Avam Kamarası âzasıdır. Nazırlar Heyeti hiçbir zaman heyet halinde toplanmaz.

İngiltereyi asıl idare eden Kabine (Cabinet) ye gelince, yine Başvekil tarafından seçilen bazı mühim nazırlarla, bilfiil nezaret başında bulunmayan birtakım unvan sahibi kimselerden tereküp eder. İki harb arasındaki kabineler ortalama 21-22 kişiden mürekkepti. 1914 ve 1939 harblerinde ise ayrıca beş altı kişilik bir de Harb Kabinesi kurulmuştur.

Hangi nazırların kabineye dahil olacağı hakkında bir kaide yoktur. Kabine çok defa hukukî bakımdan Hassa Meclisinin (Privy Council) gayri resmi bir encümeni mahiyetinde sayılır. Bunun da sebebi tarihidir. Kabine eski hassa meclisinin yerini almıştır. Bu sebebledirki bugün dahi Kabine âzaları Hassa Meclisi âzalıklarına tâyin olunurlar ve kabinenin en önemli kararları Hassa Meclisi kararnameleri (Orders-in Council) adını alır. Halbuki zamanımızda Hassa Meclisi hiçbir zaman toplanmaz. Kabinenin, hattâ daha az ehemmiyetli meselelerde tek bir

(3) Jenks (Edward): «The Government of the British Empire», Murray, Londra, beşinci basım, 1937, s. 102-127, 214-228. Muir (Ramsay): «How Britain is Governed», dördüncü basım Constable, Londra 1940.

Young (E. Hilton, Lord Kennet), adı geçen eser, s. 6-16.

nazırın vermiş olduğu kararların Kral tarafından tasdik edilmesi sırasında "Hassa meclisi,, âzasından dört kişinin hazır bulunması, onların "Hassa meclisi kararnamesi,, halini alması için kâfidir.

Nazırlar heyetinin teşkilinde ve kabine âzalarının tâyininde asıl mühim rolü oynayan zat, ekseriya Avam Kamarasında ekseriyeti haiz bulunan fırkanın Lideri olan Başvekildir. Kabineyi istediği zaman toplantıya çağırır da odur. Fakat işin tuhafı uzun zaman, 1905 senesine kadar, kanunen Başvekâlet (Prime Minister) diye bir makam mevcut değildi. Teamüle göre Başvekil, Hazine Birinci Lorduydu (First Lord of the Treasury) ve ancak bu sıfatla para alırdı. Bugün Başvekillik makamı kanunen mevcuttur ve maaşlıdır. Bununla beraber çok defa Başvekil yine aynı zamanda Hazine Birinci Lordudur.

Nazırlar Heyetinin, Avam Kamarasının itimadına mazhar olması ve bu itimadı kaybettiği takdirde istifa etmesi lâzımdır. Bu kaidenin bir neticesi olarak, bütün önemli nezaretlerin (Departments), icabında meclislerce sarguya çekilebilen başlar marifetiyle, gerek Avam gerek Lordlar Kamaralarında temsil olunmaları gerekir. Bu husus, ekseriya nezaretlerin başına meclislerden birisine mensup bir nazır ile diğerine mensup bir de siyasi müsteşar (Parliamentary Under Secretary) getirilmek suretiyle temin olunur.

2 — Bununla beraber her nezaretin başında birer nazır olduğu sanılmamalıdır. Bazı nezaretlerin başlarında, fiili veya nazari olarak, birer heyet bulunur. İşte Maliyenin de (Treasury), vaktile başında bulunan nazırın (Lord High Treasurer) fazla nüfuz kesbettiği görüldüğünden, önce 1612 de bir komisyon marifetile idare olunması kararlaştırılmıştır. Onyedinci yüzyılda ara sıra bu nazırlığa tek nazır tâyin edildiği olmuşsa da, on sekizinci yüzyılın başlarından beri Maliyenin başında daima bir heyet bulunmuştur. Ancak on dokuzuncu yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren bu heyet tedricen toplanmamağa başlamış ve 1849 tarihli bir kanunla Maliye namına tanzim olunacak vesikaların, heyet âzasının ikisinin imzasile tamam olacağı kabul olunmuştur.

Zamanımızda Maliyenin başında yine nazari olarak bir heyet vardır (Board of Lords Commissioners of Treasury). Bu heyet bir Birinci Lord, filen maliye nazırı olan (Chancellor of Echequer), dört beş tane ikinci derecede lord (Junior Lords), bir siyasi müsteşar (Parliamentary Secretary) ve bir de maliye müsteşarından (Financial Secretary) mürekkeptir. Bunları kısaca gözden geçirelim. Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi çok defa Hazine Birinci Lordu makamını Başvekil işgal eder. Kendisi aynı zamanda Hazinedardır ve bundan dolayı mertebesi silsilesinde heyetin diğer âzalarından önce gelir. Fakat Birinci Lord

maliye ile fazla meşgul olmaz. Ondan sonra mertebe sırası aynı zamanda Hazinedar muavini unvanını haiz olan fiili maliye nazırının (Chancellor of Exchequer) dir. Maliye Nazırı daima Avam kamarası âzasından tâyin olunur ve Başvekil, Lordlar Kamarasına mensup olduğu veya herhangi bir mâni dolayısıyla hazır bulunmadığı zamanlar, Avam kamarasında liderlik eder. Maaşı senede 5000 sterlindir [4]. Heyetin diğer âzaları olan ikinci derece lortlara gelince, bunların vazifeleri siyâsî mahiyettedir. Bunlar mecliste ekseriyet partisine mensup mebusları hükümetin arzusuna göre sevk ve idare etmeğe çalışan ve parti paralarını toplayıp dağıtan kimselerdir (Bunlara kamçı "Whip,, denir). Bunlar ekseriyet partisine gördükleri hizmete mukabil maliyenin başında bulunan heyetin âzası sıfatıyla hazineden maaş alırlar. Yine heyet âzasından olan Siyâsî Müsteşar (Parliamentary Secretary) bunların başıdır (Baş kamçı "Chief Whip,,). Nihayet heyetin son âzası olan Maliye müsteşarı (Financial Secretary) maliye nazırının yardımcısıdır.

Hülâsa, gerek Birinci Lord gerek diğer Lordlar maliyede idarî işlere pek karışmazlar. Yaptıkları iş sadece bazı evrakı imzalamaktan ibarettir. Maliyenin başında fiilen Maliye Nazırı (Chancellor of Exchequer) bulunur. Maliye müsteşarı (Financial Secretary) ise gerek mecliste, gerek nezaret işlerinde kendisine yardım eder. İngilterde bütün mülkî memurlar (civil service) [5] maliye nezaretine bağlıdır. Maliye nezareti bütün devlet daireleriyle temas halindedir. Nezaretin bir daimî müsteşarı (Permanent Secretary), bir de müsteşar muavini vardır. Bu daimî müsteşar, daimî mülki devlet memurlarının (civil servants) en yüksek maaşlısıdır ve senede 3500 sterlin maaş alır [6]. Bu zat mülki devlet memurlarının başıdır ve onlarla Kabine arasında teması temin eder.

Maliye (Treasury) üç daireye (Department) ayrılmıştır. Bunların her birinin başında birer umum müdür (Under secretary) bulunur. Bu zat dairesine taallük eden bütün meselelerle meşgul olur. Kendisine bağlı şube müdürlüklerini (Divisions) sevk ve idare eder. Bahis mevzuu olan üç umum müdürlük şunlardır: (1) Maliye (Finance). Bu umum müdürlük varidat, istikrazlar, devlet borçlarının idaresi, masraf bütçelerinin ve vergi kanunlarının hazırlanması, bütçenin her sene yeniden tasdika tabi olmayan kısmının (The Consolidated Fund) idaresi

(4) De Peyster: «Répétitions écrites sur les finances contemporaines». Paris 1938-1939 s. (İngilterede nazır maaşları birbirinden farklıdır.)

(5) İngilterede memurlar hakkında, Cohen (Emmeline W.): «The Growth of the British Civil Service 1780 - 1939», Allen and Unwin, Londra 1941.

(6) Cohen, adı geçen eser, s. 210.

dominyonlar ve ecnebi memleketlerle malî münasebetler, malî kontrol ve muhasebe gibi işlerle meşgul olur. (2) İkinci umum müdürlük bütçenin her yıl tasdiğe tabi kısımlarının idaresi (Supply Service) ile meşguldür. Parlâmento tarafından verilen tahsisatın sarfına müteallik meslelerle uğraşır. (3) Üçüncü umum müdürlüğü zat işleri (Establishments) diye tercüme edebiliriz. Memur ve maaş işleri ile, mülkî ve askerî olsun bütün nezaret ve dairelerdeki sivil memuriyet ve kadrolarla tekâüt işlerine bu daire bakar.

Bütün devlet daireleri gerek memurları gerek işleri hakkında (Treasury) ile daimî temas halindedirler. Memurlara teaallûk eden meseleler için üçüncü, diğer masrafları için de birinci veya ikinci umum müdürlüğe bağlıdır.

Fakat dairelerden bazıları Maliyeye bilhassa sıkı surette tabidir. Bunlardan varidat dairelerini (Revenue Offices) bilhassa zikretmek lâzımdır. Her birisi daimi devlet memurlarından mürekkep bir heyet tarafından idare edilen iki varidat dairesi vardır. Vasıtasız vergilere bakan heyetin ismi (Board of Commissioners of Inland Revenue) yani dahilî varidat memurları heyetidir. Vaktile gümrükten gayri başlıca varidat bu daire tarafından toplandığı için, bu isim ile anılır. Dahilî istihlâk vergilerinin ikinci varidat dairesine nakli üzerine 1 nisan 1909 danberi sadece vasıtasız vergilerle meşgul olduğu için bu daireye biz "vasıtasız vergiler dairesi,, diyebiliriz. Meşhur umumi irat vergisi ile bu daire meşgul olur^[7]

Vasıtalı vergilere gelince, bunlara da (Board of Commissioners of Customs and Excise), yani (gümrük ve dahilî istihlâk resimleri memurları heyeti) bakar. 1 nisan 1909 tarihine kadar sadece gümrükleri idare ederken o tarihten beri bu daire dahilî istihlâk resimleriyle de meşguldür. 1932 tarihli idhalât resimleri kanunu ile (Import Duties Act) İngilterede umumî ve hamî bir gümrük tarifesi kabul olunduğundan, o zamandan beri bu dairenin önemi artmıştır. Hususile bu kanuna göre gümrük resimleri, maliyedeki bir istişarî komisyonun tavsiyesi üzerine, hükümetce meclise müracaat olunmadan tadil edilebilmektedir. Bu vasıtalı vergiler dairesinin şubeleri arasında istatistik şube müdürlüğünü bilhassa kaydetmek gerekir. Çünkü bu istatistik dairesi idhalât, ihracat vesaire istatistiklerini toplamakla kalmaz. İleride göreceğimiz gibi varidat bütçe projesinin hazırlanmasında önemli bir vazife görür.

Her iki varidat dairesi Maliyeye bağlıdır ^[8] ve ona karşı mesuldür.

(7) İngiliz umumî irat vergisi hakkında, Lhomme (Jean): «L'impôt sur le revenu en Angleterre», Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1939.

(8) — Bu husustaki mevzuatın tarih ve numarası, Young adı geçen eser, s 10 da gösterilmiştir.

Bu dairelerin kendilerine mahsus ayrı nazırları veya onlar namına parlâmentoda söz söyleyecek başları yoktur. İcabettiği zaman bu daireler namına parlâmentoda Maliye nazırı (Chancellor of the Exchequer) ve Maliye müsteşarı (Financial Secretary of the Treasury) söz alır.

Aynı durumda bulunan birkaç daire daha vardır. Bunlar arasından devlet varidatını toplaması itibariyle birisini zikredelim: Millî emlâk umum müdürlüğünün gördüklerine az çok benzer işler gören (Office of the Commissioners of Crown Lands) yani kıral arazisini idareye memur daire, vaktile kıralın hususi mülkü olan ve halen millî emlâk mahiyetini almış bulunan toprakları idare eder.

Bunlardan mada yine devlet varidatını toplayan bir daire olan posta idaresi (Post Office) varsa da bu daire maliye nazırına bağlı değildir. Ayrı bir nazırı vardır.

Önemli malî vazifeler gören müstakil bir daire de bütçenin mürakabesinde büyük rol oynayan ve Divanı Muhasebata tekabül eden (Exchequer and Audit Department) dir. Bunun başında (Comptroller and Auditor General) bulunur. Vazifesi hazineye giren ve çıkan paraları kontrol etmek ve hesapları tetkik eylemektir. Bu daire ile ilerde bir yazımızda daha etraflı bir şekilde meşgul olmağa çalışacağız. Bu daire Maliye nezareti ile çok yakından temastadır. Çünkü o da Maliye Nezareti gibi masrafların yolunda yapılmasını temine çalışır. Ancak bu dairenin başında bulunan yüksek şahsiyet maliyeden tamamen müstakildir ve maliye nazırına hiçbir suretle tabi değildir. O bir hâkim durumundadır. Bu itibarla yalnız maliyeden değil, hattâ icra kuvvetinden de müstakildir ve ancak Avam Kamarasına karşı mesuldür.

Maliyeye tabi daha birtakım daireler mevcuttur. Bunlar arasında darphane (Royal Mint) ve bilhassa Millî borçlar dairesi (National Debt Office) zikre değer. Bu daire Devlet borçlarının idaresile meşgul olmaz. Bu işi İngiltere Bankası (Bank Of England) yapar. Millî borçlar dairesinin vazifesi sadece itfa akçeleri (Sinking Funds) hesabına, veya işletecek paraları olan postane gibi daireler namına, Devlet tahvilleri (Stocks) alıp satmaktır. Bu itibarla daire, Londranın bankalar ve malî müesseseler semtinde (City) [9] maliye nezaretinin mümessilidir. Bu dairenin başında da nazarı olarak bir heyet (National Debt Commissioners) bulunursa da fiilen işi daimî bir mülki memur olan umumî murakıp (Comptroller General) idare eder.

3 — Masrafçı daireler üzerinde fazla duracak değiliz. (bu tâbirle bilhassa Maliyeden gayri nezaretleri kastediyoruz). Bunların başlarında

(9) «City» hakkında, Dauphin-Meunier (A.): «La Cité de Londres,» Gallimard Paris 1940

Harbiye Nezareti (War Office), Amirallık (Admiralty) ve Hava Nezareti (Air Ministry) gelir. Bu üç nezaret üzerinde ileride göreceğimiz gibi Maliyenin murakabesi diğerleri üzerindeki kadar hafiftir. Bu üç nezarete bizi ilgilendiren müşterek bir hususiyet, bunların her birinin kendi bünyesi içinde birer malî teşkilâta malik olmasıdır. Yani Millî Müdafaa ile ilgili nezaretler, hususi salâhiyetlerle mücehhez olan ve kendi içlerinde bulunan tâbir caizse birer nezaret muhasebe müdürlüğüne maliktirler.

İster Sıhhat, İş ve tekaüdiyeler nazırlıkları veya Amirallık, Harbiye ve Hava nazırlıkları gibi büyük, ister diğer birçokları gibi küçük olsun, masrafçı dairelerin ekserisi masraflarını kendileri tediye etmezler. Para, onlar namına tediye dairesi (Pay Office) tarafından ödenir. Bu dairenin başında binnazariyye mühim bir şahsiyet olan (Paymaster General) bulunur. Fakat bu siyasî ve maaşsız bir makamdır. Bu makamı işgal eden zatın bütün vazifesi bir muavin tâyin etmetken ibarettir. Bu muavin (Assistant Paymaster General) doğrudan doğruya Maliyeye bağlıdır.

Asırlar boyunca ihtiyaçlar çıktıkça parça parça alınan tedbirlerin mahsulü olan bu teşkilât, ne sâde, ne de pek mantıkîdir [10]. Fakat eğer ağacın kıymeti meyvalarıyla ölçülürse, bunların da İngilterenin ihtiyaçlarına pekâlâ uyduğu görülür. Zaten unutulmamalıdır ki, herhangi bir teşkilâttan istenen, onun muayyen bir devir ve diyardaki ihtiyaçlara uymasından ibarettir. Kaldığı asıl mühim olan o teşkilâtı işleten insandır. Herhangi bir teşkilât ne kadar mükemmel olursa olsun asıl kıymeti, ona dahil insanların doğruluk, iktidar ve sadakatiyle ölçülür.

İngiliz malî teşkilâtı mutlaka bir ana fikre irca olunmak istenirse, daireler ikiye ayrılabilir. Varidat toplayan daireler, masraf yapan daireler. Maliye (Treasury) nin rolü bu dairelerin faaliyetini takibetmek, onlara malî hususlarda yol göstermek ve cümlesini ahenkleştirmektir. Maliyenin murakabesi bütçenin her safhasında kendisini gösterir. Bu safhalardan ilki bütçenin hazırlanmasıdır.

III. BÜTÇE LÂYİHASININ HAZIRLANMASI [11]

Bütçe lâyihasını (Estimates) İngilterede de her memlekette olduğu gibi icra kuvveti hazırlar. Pek umumî bir şekilde ifade edilmek istenirse mesele basittir. Her Nazır hükümetin siyasetine göre masraf yapılmasını gerektiren hususlar hakkında bir fikir sahibidir. Maliye Nazırı ile yaptığı temaslar neticesinde ne kadar tahsisat koparabileceğini az çok

(10) Bu nokta üzerinde, Parry (Clive): «İngiliz Hukuk Sistemi», tercüme eden Fadıl H. Sur, Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, sayı 3, s. 442-458.

(11) Young, adı geçene eser, s. 17-34.

anlar. Sonra nezaretlere bağılı daireler, bu çerçeve içinde ve kendilerine verilen umumî direktifler dahilinde geçen yılların tecrübelerinden de faydalanarak masraf bütçelerini hazırlarlar.

Ancak biraz incelenecek olursa bütçe lâyihasının hazırlanma safhasının hele İngilterede hususî bir önemi olduğu görülür. Çünkü tiliyatta Parlâmento hükümetin tekliflerini pek değıştirmez. Mükellefin yükü hakikatte bu hazırlık safhasında teayyün eder. Masraflarda tasarruf asıl bu safhada temin olunur. Bu itibarla bu hazırlığı biraz yakından görmek uygun olur.

A — Masraf bütçeleri

İngilterede Malî yıl 1 nisanda başlar. Hükümete malî planlarını vaktile yapmak imkânını vermek, için, bütçenin hazırlanması işine sonbahardan başlanır. Maliye Nezareti, diğeri nezaretler arasında ahengi temin etmek ve bütün malî idareyi mürakaba eylemek vazitesile mükellef bulunmak itibarile, alâkadarları harekete getirir. 1 birinci teşrinde bütün mülkî nezaretlerdeki bütçe hazırlamakla mükellef memurlara birer tamim göndererek onları gelecek yılın masraf bütçe projelerini hazırlamağa dâvet eder. Bu tamimde daima raslanan iki tavsiye dikkate değer: Bunlardan birincisi âzami tasarrufa riayet edilmesi, ikincisi ise geçen sene bütçesinin esas olarak alınmaması hakkındadır. Gerçekten hele bu ikinci nokta çok önemlidir. Daireler geçen yılın bütçelerini esas olarak aynen almak ve icabeden tasıllara bazı ilâveler yapmak suretile işlerini kolaylaştırmağa mütemayildirler. Bu ise çok kolay fakat israflı bir yoldur. Bu yüzden artık lüzumu kalmamış birçok masraflar, vücutlarının hikmeti ortadan kalktıktan sonra dahi yıllarca bütçede kalırlar.

Maliyenin tamimini alınca, ilgili memurlar ve maiyetleri dairelerinin bütçesini hazırlamağa başlarlar. Her nezaret veya daire kendi bütçesini hazırlar. Yalnız bu hususta askerî dairelerle mülkî daireler arasında bazı farklar vardır:

1 — Mülkî dairelerin bütçeleri hakkında Maliye (Treasury) nin hususî bir mesuliyeti vardır. Çünkü mülkî dairelerin bütçeleri bir kere meclise verildikten sonra (bunlarla ait oldukları nazırlar da meşgul olmakla beraber) bunları Maliye nazırı namına maliye müsteşarı parlâmentoya takdim eder. Gerçi bu bütçe projelerini de ait oldukları nezaretler hazırlayacaktır. Ancak bu hazırlığı Maliye yakından mürakabe eder. Birinciteşrin başında Maliye tarafından mülkî dairelere gönderilen tamime matbu bütçe nümuneleri iliştilmiştir. Bunlarda geçen yılın tahsisatı gösterilmiş, yeni yılın için boş haneler hazırlanmıştır. Daireler icabında şubelerinden ihtiyaç cetvelleri getirmek suretile, bütçelerini tafsilâtlı bir surette hazırlarlar ve Maliyeye gönderir-

ler. Bunların ekserisi birincikânun başile ikincikânun iptidası arasında Maliyeye vâsıl olur. Daireler gönderdikleri projelere gerekli izahları eklemişler ve bilhassa önceden Maliyeden müsaadesi alınmamış noktaları ayrıca göstermişlerdir. Maliyede dairelerden gelen bütçe projeleri yüksek bir memur olan bütçe memuru (Estimates Clerk) tarafından tekik ve murakabe edilir. Sonra tasdik için Maliye müsteşarına sunulur. Umumiyetle projeleri Maliye tenkit eder, tavsiyelerde bulunur ve üzerlerinde tâdiller yapar. Bütçeyi hazırlayan dairelerle arada görüş farkı çıktığı takdirde son söz Maliyenindir. Bu suretle Maliyenin tetkik ve murakabesinden geçtikten sonra, mülkî daireler bütçeleri parlâmentoya tevdi edilmeye hazırdır.

Şu noktaya ayrıca işaret etmelidir ki mülkî dairelerin bütçelerini tenkit etmek ve yeni noktalar hakkında kararlar almak işile Maliye, sadece projeleri aldıktan bunları parlâmentoya tevdi edinceye kadar geçer müddet içinde meşgul olmaz. Eğer böyle olsaydı Maliyenin murakabası pek mahdut olur ve esaslı bir tetkik için vakıt kâfi gelmezdi. Kaldığı velev proje hâlinde olsun, bütçeye bir şekil verildikten sonra artık tâdil olunması evvelkinden daha müşküldür. Bu itibarla Maliyenin murakabası daha evvelden başlamıştır. Yukarda Maliye teşkilâtından kısaca bahsederken, mülkî dairelerin her birinin Maliye Nazırlığında iki umum müdürlük ile daimî temas halinde bulunduğunu söylemiştik. Sene içinde bu temaslar esnasında dairelerdeki yüksek memurlar Maliyedeki arkadaşlarıyla gelecek sene bütçesi hakkında sık sık görüşürler. Falân kadronun artırılması, filân maaşlara zam yapılması münakaşa edilir. Esasen yüksek memurlar aynı tahsil müesseselerinde okumuş, aynı umumî muşabakayı geçerek muhtelif vekâletlere vazife almışlardır [12]. Aralarındaki münakaşalar samimiyet havası içinde cereyan eder. Vekâlet bütçeleri hazırlanıp Maliye Nezaretine gönderileceği zaman, dairelere

(12) On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısından beri İngilterede bütün dairelere alınacak devlet memurları birkaç sınıfa ayrılmıştır. Her sınıfta münhallere alınacak bütün memurlar zaman zaman tek bir komisyon marifetiyle açılan ve komisyon nezaretinde yapılan müsabaka imtihanı neticesinde alınırlar. Parlamento anket komisyonlarının muhtelif senelerde yaptıkları incelemelere göre, 1906 ile 1910 seneleri arasında birinci sınıf memuriyetler için açılan imtihanları kazanan 473 namzetten 247 si Oxford 142 si Cambridge ve ancak kalanı diğer muhalif Üniversiteler mezunu idi (E. W. Cohen, adı geçen eser, s. 137). Daha sonraki senelerde vaziyet biraz değişmiş olmakla beraber, fark pek büyük değildir. Filhakika daha yeni parlamento anketlerinin neticesi şöyledir: 1925-29 seneleri arasında müsabakalarda muvaffak olan 414 namzet arasında 145 Oxford 135 Cambridge ve 57 Londra Üniversitesi mezunu vardı. (Cohen, s. 174) İngilterede memurlar çok defa otuz küsur sene hizmette kaldıklarına göre (aynı erer, s. 204), yüksek memurlar arasında menşede, içtimai muhitteki birliğin doğurduğu arkadaşlık ve tenasüt vardır.

evvelce Maliye ile yapılan temaslar neticesinde kararlaştırılan hususları sadece tesbit etmek işi kalır. Maliye de bütçelerin evvelce mutabık kalınan şekilde yapılıp yapılmadığını gözden geçirir. Çünkü bazan bir dairenin, vaktile Maliyeye kabul ettiremediği bir hususu, bu defa muvaffak olur ümüdile, projeye sıkıştırdığı vâkidir. Hulâsa mülki dairelerin bütçe projeleri üzerinde Maliye müessir bir murakabe temin eder.

2 — Askerî daireler, yani bahriye, ordu ve hava kuvvetleri bütçelerine gelince; bunlar üzerinde Maliyenin murakabası mülkî daireler bütçeleri üzerindeki çok daha azdır. Halbuki devlet masraflarının en önemli kısmı bu nezaretlerce yapılır. Parlâmento ise, evvelce söylediğimiz gibi, bütçe projelerini fazla tadil etmediğine göre, askerî daireler bütçelerinin nasıl hazırlandığını yakından görmek bizi bilhassa ilgilendirir.

Evvelâ söze amirallıktan (Admiralty) başlayalım [¹³]. Bahriyeye müteallik mülkî ve askerî işlere bakan bu nezaretin başında vaktile tek bir nazır, Büyük Amiral (Lord High Admiral) vardı. Bugün Maliyede olduğu gibi bir heyet vardır (Admiralty Board). Bu heyette de bir birinci lord (First Lord) birkaç bahriye lordu (Naval Lords) ile birkaç da mülkiye lordu (Civil Lords) bulunur. Bunlara ikinci derecede lordlar (Junior Lords) denir. Fazla olarak bir siyasi müsteşar (Parliamentary Secretary), bir malî işler müsteşarı (Financial Secretary), ve bir de daimî müsteşar (Permanent Secretary) Amirallik heyetinde âzadır. Maliye nezaretinin başındaki heyetten farklı olarak amirallik heyeti muntazam bir şekilde toplanır. Ancak gerek nazırlar heyetinde gerek kabinede âza olan Birinci Lord, fiilen Bahriye Nazırı durumundadır ve bahriye işlerinden dolayı parlâmentoya karşı o mesuldür. Bu bakımdan heyetin rolü istişarîdir. Ayrıca âzalardan bazıları Umum Müdür vazifeleri görürler. Heyetin içinden Birinci Lord ile siyasî müsteşar ve malî işler müsteşarı parlâmento âzası arasından seçilir.

Bahriye Birinci Lordu kendisine bağlı dairelere önce bir bütçe taslağı hazırlamak için talimat verir. Bahri inşaat programı gibi yüksek siyaseti ilgilendiren meseleler hakkında esasen daha evvel, amirallik heyeti ile istişareden sonra karar verilmiştir. Muhtelif fasıllar hakkında ait oldukları daireler tarafından birer taslak hazırlanarak amirallik maliye encümenine (Admiralty Finance Committee) verilir. Bu encümen umumî ahengi temine gayret eder. Dairelerin başlarındaki zevattan (Superintending Lord) gereken izahatı alır ve yapılabilecek tasarruflar üzerinde incelemeler yapar. Sonra umumi bir bütçe taslağını,

(13) Jenks, adı geçen eser, s. 181-188.

her faslın mucib sebepleriyle birlikte, Birinci Lorda takdim eder. Birinci Lord, taslağı encümenin raporile beraber gözden geçirir. Her faslın yekûnunu tâyin eder ve bu suretle umumî yekûna vasıl olarak bunu ikinciteşrin veya birincikânun içinde Maliye Nazırına bir mektupla bildirir. Bu mektupta yeni bütçe ile eski bütçe arasındaki farklarla talebedilen umumî yekûn gösterilmiştir. Lâzımgelen paranın tedarikinden mesul olmak ve İngiliz an'anesine göre mükellefin kesesinin müdafii bulunmak itibarile, Maliye Nazırı lüzumlu olmayan hiçbir hizmet için para harcanmamasını ve yapılan her hizmetin en tasarruflu şekilde görülmesini temin eylemek vazifesile mükelleftir. Aralarında karşılıklı müsaadekârlıklarla mümkün olanı yaptıktan sonra, Maliye Nazırı ile Amirallik Birinci Lordu uyuşamadıkları noktaları, Kabinenin ve Başvekilin kararına terk ederler.

Bu suretle Bahriye Birinci Lordu, Maliye Nazırı ve Kabine, bütçe taslağı üzerinde anlaştıktan sonra, taslak tekrar Amiralliğe gider. Daireler bunun üzerinde tekrar çalışarak mufassal bir bütçe projesi hazırlarlar. Bu proje yeniden taslağın geçtiği merhalelerden geçer. Yani ilgili daireler tarafından tetkik ve tashih olunur, Amirallik Heyeti ve Birinci Lord tarafından tetkik ve kabul olunur. Bu suretle Amirallik bakımından son şeklini alan proje, tasdik için Maliyeye gelir. Bu safha artık aşağı yukarı bir formaliteden ibarettir. Çünkü daha evvel bütün esaslı noktalar Kabine tarafından tetkik ve kabul edilmiştir.

Harbiye nezareti (War Office) [14] bütçesine gelince, bunun hazırlanması da az çok Amirallik bütçesinin hazırlanmasına benzer. Bu Nezaretin de başında 1904 denberi Ordu Şûrası (Army Council) adlı bir heyet vardır. Bunun âzaları Harbiye Nazırı (Secretary of State for War), Harbiye siyasi müsteşarı (Parliamentary) Under-Secretary for War), Harbiye nezareti malî işler müsteşarı (Financial Secretary to the War Office) ile Genel Kurmay Başkanı (Chief of the General Staff), muavini (Adjutant-General), levazım âmiri (Quartermaster-General) ve eslâha âmiri (Master-General of Ordnance) den tereküp eder. Birinciteşrin ayı içinde harbiye nezareti malî işler müsteşarı, nezarete bağlı dairelere masraf bütçe taslaklarını muayyen bir tarihe kadar kendisine göndermeleri hususunda talimat verir. Bunun üzerine dairelerde mevcut malî müşavirlerce, Ordu Şûrası âzalarının direktifleri dâhilinde, ihtiyaç listeleri hazırlanır. Teklif edilen masraflar, nezaretin malî işler kısmı tarafından incelenir. Ordu Şûrası ile istişare halinde olan Harbiye Nazırı, Maliye Nazırı ile temaslarda bulunur ve onunla bir yekûn üzerinde anla-

(14) Jenks, adı geçen eser' 188-203.

şır. Arada bu suretle bir mutabakat hasıl olduktan sonra masraf bütçesi taslağı Harbiye Nazırlığına geri gelir. Ordu Şûrası ile nezaretin malî işlere bakan memurları toplantılar yaparlar. Harbiye Nazırı güdülecek siyasetin ana hatları üzerinde direktifler verir ve masraf bütçesi taslağın-
dan gereken tenzilât yapılır. Nihayet dairelerce taslak bir proje haline konur; bu proje nazır tarafından kabul olunarak resmen tasdik olun-
mak üzere Maliyeye gönderilir.

Yeni bir nezaret olan Hava Nezareti (Air Ministry) [15] nin teşkilâtı, Harbiye Nezaretininkine çok benzer. Bunun da başında 1917 den beri bir Hava Kuvvetleri Şûrası (Air Council) vardır. Buna bir Nazır (Secretary of State) reislik eder. Bu nazırlığın masraf bütçe projesi de aşağı yukarı harbiye nazırlığının projesi gibi hazırlanır.

Dairelerin masraf bütçe projelerinin bu suretle hazırlanması ile icra kuvveti, mükelleften isteyeceği felakârlığın miktarını tesbit etmiş oluyor. Parlâmentoda işlerin çokluğu dolayısıyla bu projeler fiiliyatta aşağı yukarı oldukları gibi kabul edilecektir. Bu itibarla masraflarda tasarruf, ancak bu hazırlık safhasında temin olunabilir. Burada bahis mevzuu olan tasarruftan maksat iki noktanın temin edilmesidir. Bir kere lüzumu olmıyan hiçbir hizmet bütçeye konmamalıdır. Bu takibedilecek siyasette tasarrufa riayettir. Saniyen lüzumlu hizmetler için bütçeye konan tahsisat, müsrifane olmamalıdır. Bu suretle de teferruatta tasarruf sağlanmış olur.

Mülkî dairelerin bütçe lâyhalarında, yüksek siyaset meseleleri kendi lerini askerî nezaretler bütçelerindekinden daha az hissettirir. Çünkü büyük yeni mülkî masraflar, mutat olarak hususi bir kanun ile kabul olunur. Meselâ işçi tekaüdiyeleri gibi müesseselerin hazineye yüklediği mükellefiyetler ilk defa kendisini bütçede göstermez. Bu itibarla birinci mânada tasarruf, yani takibedilecek siyasette tasarruf, mülkî dairelerde doğrudan doğruya bütçe münasebetile o kadar bahis mevzuu olamaz. Teferruatta tasarrufa gelince, bunu da yukarıda gördüğümüz gibi mülkî daireler bütçelerinde Maliye (Treasury) nin murakabası temin eder. Bütün sene içinde Maliye, mülkî dairelerle sıkı temas halindedir. Bu sayede israfla mücadele eder. Gereken tedbirlerin alınmasını dairelerden gelen bütçe taslaklarını inceliyerek temin eder..

Halbuki yukardaki izahlardan anlaşıldığı üzere, askerî nezaretler bütçeleri hususunda vaziyet farklıdır. Burada yüksek siyasete teallük eden ve mühim yeni masraflara sebep olabilen birçok meseleler bütçe dolayısıyla ortaya çıkarlar. Meselâ, yeni bir muharebe gemisinin inşası için bahriye bütçesine milyonlarca tahsisat konur. Bu gibi yüksek siya-

(15) Jenks, adı geçen eser, s. 203-4.

sete müteallik hususlar üzerinde Maliye Nezaretinin murakabesi daha azdır. Gerçekten işler arttıkça, daha karışık ve teknik bir mahiyet aldıkça, Maliyenin masrafçı daireler üzerinde dışardan icra ettiği murakabe de yavaş yavaş zayıflamıştır. Buna mukabil nezaretlerin malî işlerle uğraşan dairelerinin murakabesinin önemi artmıştır. Maliye nezaretinin murakabesi zayıfladıkça Bahriye, Harbiye ve Hava nezaretleri malî meselelerde kendi kendilerini kontrol etmek yolunu tutmuşlardır. Bu suretle vaktile bu hususta Maliye Nezaretinin gördüğü işi şimdi kısmen adı geçen askerî nezaretlerin malî işler şubeleri görmektedir. Bu nezaretlerin, kendi içlerindeki Malî İşler Dairelerinin, teknik işler üzerinde malûmat sahibi olmak gibi bir kuvvetti tarafları vardır. Buna karşılık, bu nezaretlerin başlarında bulunanlar Malî İşlere bakanların doğrudan doğruya âmirleri olmak itibarile, bunların istiklâli yoktur. Bunlar olsa olsa nihayet alâkadar Nazırın dikkat nazarlarını bazı hususlara çekmekten ve onlara istişârî mahiyette tavsiyelerde bulunmaktan ileri gidemezler.

B — Varidat bütçesinin hazırlanması [16]:

Sene içinde yapılacak masraflar tahmin olunduktan sonra, bunları karşılayacak varidatı bulmak lâzımdır. Masrafları ödeyecek varidatı temin etmek mesuliyeti, Maliye Nazırına ve maliye nezaretine aittir. Bu itibarla mevcut vergilerden, bunlara yapılması teklif olunacak zamlardan veya yeni ihdas olunacak vergilerden, gelecek malî yıl içinde ne kadar gelir elde edileceğini Maliyede varidat daireleri tahmin eder. Bu büyük bir ihtisas işidir. Bununla bilhassa "gümrük ve dâhili istihlâk resimleri dairesi,, ile "vasıtasız vergiler dairesi,, nde bulunan istatistik memurları meşgul olur. Bu dairelerde her verginin birçok senelerden beri verimini gösteren cetveller vardır. Bu istatistiklerden bir kere, memleketin nüfusu ve umumî serveti arttıkça vergi varidatında görülen yükselişin miktarını anlamak mümkündür. Saniyen geçmiş yıllarda vergilerin nisbetinde yapılan tadillerin verim üzerine olan tesiri de tesbit olunmuştur. Meselâ umumî irat vergisinin (Income Tax) esas nisbetinin (Standart Rate) [17], sterlin başına faraza 5,5 şilinden 6 şiline çıkarılması (yani % 27 1/2 den % 30 a yükselmesi) halinde verimin ne kadar artacağı bu istatistiklerden anlaşılmaktadır. Nihayet mütehassıs memurlar, grevler, harb veya fena hava gibi tesirlerin verim üzerindeki tepkisini istatistiklere dayanarak az çok kestirebilmektedirler.

İşte varidat bütçesi tahminleri yapılırken, ilgili memurlar geçen sene rakamlarını hareket noktası olarak alırlar. Artış temayülü varsa

(16) Young, adı geçen eser, s. 27-28. Lhomme, adı geçen eser, s. 116 - 118.

(17) Lhomme, adı geçen eser, s. 284.

bunlara bir miktar ilâve ederler. Eskiliş temayülü mevcutsa rakamlardan biraz tenzilât yaparlar. Önceden tahmini mümkün diğer tesirler varsa, onları da hesaba katarlar. Demek oluyor ki meselâ Fransadaki-
in aksine olarak İngilterede Maliye ne kanun, ne örf ve âdet icabı olarak şu veya bu rakamı varidat tahminlerine esas olarak kabul etmek mecburiyetinde değildir. Tahminlerini otomatik usullere göre değil, doğrudan doğruya takdir usulüne göre yapar [18]. Yani ilgili maliye memurları istatistiklere ve tecrübelerine dayanarak, bir kayıtla bağlı olmaksızın tahminlerde bulunurlar.

Asıl dikkate değer cihet, yapılan tahminlerdeki büyük isabettir. 1923-24 ve 1937-38 malî yılları arasında umumî irat vergisi tahminleriyle bu verginin tahsilâtını karşılaştırmak, bu hususta bir fikir edinmeye kâfidir. Gerçekten umumi irat vergisi (yani Income tax ve Sur-tax yekûnu), iki harb arasındaki devirde İngilterede bütün devlet varidatının yüzde 33-43 ünü teşkil ettiği, vergi varidatının ise yüzde 40-49 unu bulduğu cihetle [19], aşağıdaki rakamlar dikkate değer:

Malî Yıl	Income tax			Sur-tax		
	Tahminler	Verim	Fark	Tahminler	Verim	Fark
1923 - 24	261	269	+8	58	60	+2
1924 - 25	266	274	+8	61	63	+2
1925 - 26	262	259	—3	63	68	+5
1926 - 27	255	235	—20	64	66	+2
1927 - 28	247	251	+4	62	60	—2
1928 - 29	233	238	+5	60	56	—4
1929 - 30	239	237	—2	58	56	—1
1930 - 31	260	256	—4	65	68	+3
1931 - 32	272	287	+15	73	77	+4
1932 - 33	260	252	—8	66	61	—5
1933 - 34	229	229	0	51	53	+2
1934 - 35	220	229	+9	50	51	+1
1935 - 36	232	238	+6	51	51	0
1936 - 37	259	257	—2	57	54	—3
1937 - 38	288	298	+10	58	57	—1

(Yukardaki rakamlar milyon sterlin ifade etmektedir.) [20]

(18) — Varidat tahmininde usuller hakkında, Pelin (İ. Fazıl): adı geçen «Bütçe», s. 83-87; Erçin (Cezmi): «Bütçe Nazariyet ve Tatbikatı», s. 53-56; Stourm (René): Le Budget, yedinci basım, s. 162-181; Allix (Edgard): adı geçen «Traité...», altıncı basım, s. 49-55; Bastable (C.F.): «Public Finance», üçüncü basım, s. 740-741 (bu son sahifede on dokuzuncu yüzyılda İngilterede tahminlerde elde edilen isabetin derecesi hakkında rakamlar vardır).

(19) Lhomme, adı geçen eser, s. 107-108.

(20) Lhomme, adı geçen eser, s. 117.

C — Bütçenin şekli, devlet maliyesine müteallik bütün hesapların esasını teşkil etmek itibariyle çok önemlidir. Umumi olarak bütçede masraflar iki sütunlu bir cetvel halinde gösterilmiştir. Birinci sütunda görülecek hizmete dair izahat vardır. İkinci sütunda ise bu hizmete verilen tahsisat gösterilmiştir. İlgili hizmetler guruplar halinde tasnif edilmiştir. Bu guruplardan her biri, birer fasıl (Vote) teşkil eder. (Mecliste her fasıl ayrı ayrı reye konduğu için «fasıl» kelimesile «rey» kelimesi aynıdır). Fazla olarak Devlet muhasebesinde fasıllar birer birim teşkil ederler.

Bütçenin şeklinde yapılacak değişiklikler bütün devlet muhasebesine tesir eder. Eğer daireler istedikleri zaman tadiller yapacak olurlarsa, bu karışıklığı mucib olur. Fazla olarak bu takdirde geçmiş yılların bütçeleriyle mukayese yapılması da güçleşir. Halbuki bu karşılaştırmalar tasarruf temini bakımından çok faydalıdır. Bu sebeblerle İngilterede daireler, bütçenin şekli üzerinde Maliyenin müsaadesi olmaksızın tadilat yapamazlar.

İngilterede bütçenin şekil bakımından arzettiği önemli bir hususiyete burada işaret edelim. Vergileri ancak varidat daireleri toplamakla beraber, hemen her dairenin sene içinde tahsil ettiği (bilhassa harçlardan mürekkep) ufak tefek bazı varidat vardır. Vaktile bunların en mühim kısmı tahsilâtı yapan dairelerce İngiltere bankasındaki hazine hesabına yatırılırdı. Bugün yine küçük bir kısım hakkında aynı şekilde hareket olunmaktadır. Fakt 1891 tarihli bir kanundan beri bu hususta daha basit ve daha az masraflı olduğu sanılan bir yol tutulmuştur. Bu paraları toplayan daireler, bunları muhafaza ve kendi ihtiyaçları için sarfederler. Ancak bu meblağlar onlara verilecek tahsisattan indirilir. Bu paralara (Appropriations in Aid) denir. Bütçelerini hazırlarken, daireler bunları da hesaba katarlar. Masraf tahminlerini yaparken her fasla ait hizmetten o sene içinde elde edilecek varidatı da tahmin ederler. Bu muhammen varidat, ait olduğu fasılda son bir madde olarak ve (Appropriations in Aid) namile gösterilir ve istenecek gayri sâfi tahsisattan indirilir. Parlâmento, bir faslı tasdik ederken, o hizmet için sarfı gereken gayri sâfi tahsisatı değil, hizmetin temin ettiği ve kendisine bırakılan varidat bundan çıktıktan sonra kalan sâfi tahsisatı kabul edecektir. Fakat eğer bu varidat, bütçe ile daireye bırakılandan fazla zuhur edecek olursa, bu fazla dairece hazineye iade olunacaktır.

Temas edeceğimiz son bir hususiyet de bazı fasıllarda görülen gelecek senelere devri kabil tahsisat (Grants in Aid) dir. Bu tahsisattan yapılan sarfiyat da diğerleri gibi murakabeye tabidir. Ancak sene sonunda sarfedilmeyen bakiyyeler iptal edilmez. Gelecek senelere devrolunur.