

MODERN BÜTÇELERE HÂKİM OLAN FIKİR VE BU BÜTÇELERİN BÜNYESİ (1)

Konferansları veren:
Henry Laufenburger
Maliye Profesörü

Tercüme eden:
Dr. Bedi Necmettin Feyzioğlu
Ankara Hukuk Fakültesi
Maliye Asistanı

Birinci konferans: - Bütçe fikrinin genişlemesi:

Beynelmilel Maliye Enstitüsü tarafından, harpten sonra üçüncü defa olarak, 12-14 Eylül 1949 tarihlerinde Bâle şehrinde toplanan kongrenin gündeminde, iki mevzu yer almıştı: Bu mevzulardan birincisi, "Millî Ekonomi çevresinde Bütçe", ikincisi "Bütçenin bünye ve tekniğinin muhtelif memleketlerdeki gelişmesi" idi. Meşhur hukukçular ve seçkin malî iktisatçılar, Garp nısıf küresinin yarı liberal demokrasileri ile Merkezî Avrupa'nın otoriter rejiminin mümessilleri, bu mevzulara müteallik tezlerini ileri sürdüler. Şu ciheti tesbit etmek şayanı dikkattir ki, bir taraftan malî hukukun mütehassısları, diğer taraftan malî iktisadın nazariyatçıları, uzun müddet kendi müteakabil telâkkileri dahiline kapanmış olan bu iki disiplinin birbirine nüfuz ettiğini kabul etmişlerdir. Bu vesile ile de, Fransa'da Gaston Jeze, Almanya'da Wilhelm Gerloff ve İtalya'da Benvenuto Griziotti gibi muhtelif formasyonları olan âlimlerin, hayli eski zamanlardanberi bu istikamette sarf ettikleri gayretler şükranla anılmıştır. Hattâ, hukukî bir formasyonu olan ve Fransa'nın Aix-en-Provence şehri Hukuk Fakültesine mensup bulunan Kongrenin genç umumî raportörü Prof. Reuter'in bütçe hakkında iktisatçılar tarafından bile ihtiyatla karşılanan iktisadî bir telâkki ileri sürmesini, kongreye iştirâk edenler hayretle müşahede etmişlerdir.

Devletin iktisadî, içtimâî ve malî müdahaleciliğinin durmadan inkişaf etmesinin bizzat bütçenin dahi hududunu önemli surette genişlettiği muhakkaktır. Fakat, acaba müdahaleciliğin genişliğine ve derinliğine vuku bulan bu inkişafı, bütçenin ananevî bünyesini değiştirmiş ve hususiyetle bütçenin klâsik prensiplerinin kıymetini azaltmış mıdır? Tekniğe

(1) Bu iki konferans, 22 ve 23 Kasım 1949 tarihlerinde Ankara Hukuk Fakültesinde verilmiştir.

müteallik bu birinci suale, iktisadî olduğu kadar siyasî de olan bir ikinci sual inzıam etmektedir; acaba, bir millî ekonominin bütün gelir menbaları ile bunların kullanışlarını ihate eden ve devlet bütçesinin sadece az veya çok ehemmiyetli bir parçasını teşkil edeceği bir Millî Bütçe'nin tasarlanması mümkün müdür?

I — Âmme bütçesinin bünyesindeki değişiklikler (Öffentlicher Haushalt).

Tâbirin dar ve klâsik manasında, bütçe bir camianın gelir ve giderlerini tahmin eden ve teşriî kuvvet veya onun yerine kaim olan makam tarafından tasdik olunan bir vesikadır. Bu manada anlaşıldığı takdirde, bütçe, Devlete ve Eyaletler, Vilâyetler, Komünler gibi ondan müştak veya ona tâbi sair camialara mahsus bir âmme hukuku müessesesidir; bu manadaki bütçenin muhtevası, âmme muhasebesinin kaidelerine tâbi, şekli ve takdimi de birlik, yıllık, genellik ve özelliği (eski tâbirleriyle vahdet, senelik, umumiyet ve hususiyet) prensiplerine göre idare edilmektedir. Bütçenin bu tarifi, esas itibariyle siyasî emniyet, âsaiyet, adalet ve maarif işlerini deruhte eden jandarma ve maarifçi Devlet için uygun gelmekte ise de, aynı târif acaba, bizzat iktisadî müteşebbis vazifelerini ifa eden ve (sigorta, önleyici içtimaî tedbirler, tasarruf, aile yardımı gibi faaliyetlerle) içtimaî emniyetin mesuliyetini deruhte eden müdahaleci devlet için de tevafuk edecek midir? Acaba, bütçenin bu tarifinin, iktisadî sevk ve idare etmeği, bünyesini değiştirmeyi, konjonktürü denkleştirmeyi ve tam çalışmayı sağlamayı iddia eden otoriter bir devlet dahilinde de bir manası var mıdır?

Anglo - Sakson memleketlerinin, Fransa, Almanya, İtalya ve Avrupa kıt'asındaki sair devletlerin çoğunun tecrübesi, sarahaten isbat etmiştir ki, bütçe prensipleri yumuşatılmak şartıyla modern devletin vazife ve telâkkisindeki inkişafa pekâla tevafuk etmektedir.

Vazifelerinin artması nisbetinde hesaplarını dağıtan devletlerin çoğunda, bütçe birliği prensibinin terkedilmesinin cezası olarak, enflasyon afetine mâruz kalmıştır; enflasyon, hususiyetle meclis kontrolundan çıkarılan bütçe harici masrafların tesviyesi için kullanılmıştır. Binaenaleyh müdahalecilikteki ilerlemeler mübrim bir surette vahdet (birlik) kaidesine dönülmesini, yani âmme sektörünün bütün gelirlerinin ve bütün giderlerinin bir tek vesikada gösterilmesini emretmektedir. Fakat, hususiyetle devletin vazifelerinin karışık olması, bu tek vesika içinde devletin fonksiyonlarının mahiyetlerine göre bir tasnifini gerektirmektedir.

Dahilî idare, dış münasebetler, adliye, ordu ve polis, maarif v.s. gibi asıl manasıyla âmme hizmetleri, mantıkî yerlerini, şimdiye kadar âdi bütçe diye anılması mutad olan bütçeye haylî tekabül eden bir kısmın da bulmaktadır. Hakikî işletme bütçesinin ise, âmme hizmetinin maliyet bedelinin ifa olunan hizmetlerin fayda ve tesirlerine nisbetle hesaplanmasına imkân verecek ve idarî reformlara mesnet teşkil edecek surette takdim olunması icabetmektedir.

Umumî bütçenin ikinci kısmı, âmme borçları faizleri, iktisadî yardımlar, içtimaî sigortalar, aile yardımları gibi transfer masraflarını ihtiva edecektir. Bu masraflar, devletten gayrı muhtar veya benzeri statülü teşekküller tarafından deruhte edildiği ve vergi dışı bir gelir olan iştirâk hisseleri vasıtasıyla finanse olunduğu nisbette, bunları hiç olmazsa hesaben bütçenin bir kısmına raptetmek zarureti vardır. Sözü geçen masraflar, malî bakımdan fayda artışı ve hizmet ihdası olmaksızın gelirlerin basitçe bir yeniden tevziine müncer olmaktadır: o suretle ki, burada bazı kimselerin gelirlerinin devlet otoritesi yoluyla diğer kimsele re tevzi edilmek üzere kat olunması bahis mevzuudur. Fakat bu transfer, basit bir hesap ameliyesine irca edilememekte, ona psikolojik mukavemetler ve iktisadî karışıklıklar refakat etmektedir: O suretle ki, gelirlerin bu şekildeki transferi neticesinde, tasarruf hususunda cesaretsizlik, basiret mevzuunda şahsî mesuliyet istikametinde zayıflama, ailevî vesair yardımlardan istifade edenlerde masraf yapma konusunda cesaretlenme, idarî kırtasiyecilik (rutin) ve âmme gelirlerinin israfı husule gelmektedir. Bütün bunlar, malî ve içtimaî müdahaleciliğin hudutlarını ve hususî teşebbüs ile âmme müdahalesi arasındaki mücadeleyi haber veren alâmetlerdir.

Bütçenin asıl manasıyla iktisadî mahiyette olan üçüncü kısmının tesis ve tanzimi daha güçtür. Bu kısım, dirijizmin ekseriya gayrı müsmir veya hatta kötürümleştirici masraflar yanında, tam çalışmanın rantabl olmasa bile (büyük nafia işleri gibi) hiç değilse az çok verimli bulunan masrafları ve bir harbi müteakip de bilhassa imar ve millî cihazlanma giderlerini ihtiva etmektedir. Burada da, harp tazminatları gibi, kat'î surette halkın sırtına yüklenen masraflar ile (millî menfaat arz eden veya millileştirilmiş teşebbüslerin techizi gibi) basit avanslarla karşılanan giderlerin tefrik olunması lâzım gelmektedir. Garbî Avrupa devletlerinin ekserisinin, bu vazifeleri ifa için (Marshall Plânı gereğince yapılan Amerikan yardımı gibi) haricî hibe ve istikrazlara başvurdukları cihetle, finansmanın menşeinin açığa vurulması ve onun mukadder amortismanının hesaba katılması gerektir. Nihayet bütçenin bu üçüncü

kısımının, millileştirilmiş, sosyalize edilmiş veya devletleştirilmiş (1) teşebbüslerin idaresini aksettirmesi icabetmektedir. Sınâf muhasebe kaide-lerine tâbi kalmaları lâzımgelen bu müesseselerin mutlaka zarurî olan muhtariyetini muhafaza etmek için, bütçenin bahis konusu üçüncü kısmında, kâh varidat fazlası, kâh bir yardım veya ikraz şeklinde, işletmenin neticelerini belirtmek kâfidir.

Fransız tatbikatında, Fransa Devletinin ticaret ve kredi muameleleri Hazinesinin hususî hesaplarına mevzu teşkil etmektedir. Uzun müddet, bütçe muvazenesini ihlâl eden muhtar bir mevcudiyeti idame ettirdikten sonra, bu hesaplar parlâmanter kontrola tâbi tutulmuşlar ve devlet bütçesiyle mutlak bir tamamlanmaya mevzu teşkil etmemiş iseler de ona az çok bağlanmışlardır.

Bütçe hesaplarının bu yeni taksim tarzı, yalnız bütçenin birliği kaidesine uygun olmakla kalmamakta, fakat bu nazarı prensibe hakikî manasını vermektedir; şu kadar ki, bu taksimat (vergi, harç, emlak gelirleri gibi) carî denilen varidat ile tenmiye olunan âdi bütçe ile, istikrazla karşılanan fevkalâde bütçe arasındaki ananevî tefriğe karşı gelmektedir. Fikrimizce, varidatın mahiyeti, bütçeye müteallik tasnifler hususunda fena bir kıstastır. Vergi ile istikraz arasındaki hudutların silindiği tecrübe ile aşikâr olmuştur; şöyle ki, vergiyi karakterize eden cebir ekseriya istikrazı da ihata etmektedir; faiz haddi, yani mukrizlerin elde ettikleri hasıla, azalma hususunda çok sarîh bir temayülü haizdir; nihayet devlete verilen borçların ödenmesi ekseriya bir mesele halini almaktadır. Pratikte, işletme giderlerinin bir kısmının karşılanması için istikraz yapmak umumiyetle elzem ise de, aralarında Fransanın da bulunduğu bazı devletler, investisman masraflarının bir kısmını karşılamak maksadiyle, fevkalâde vergiler tahsil etmektedirler. Başka bir ifade ile, muayyen bazı gelirlerin muayyen bazı giderlere tahsisi usulü, tatbik sahasını kaybetmekte ve umumiyet prensibi müterakki bir surette iadei itibar eylemektedir. Asıl mesele, mahiyetlerine göre, idarî içtimaî veya iktisadî diye ayrılan masrafların yekûnunun karşısına gelirlerin tamamının konulmasındadır; Buna mukabil bütçenin gelirlerinin ayrıca menşelerine nazaran (harçlar, vergiler, emlak hasılatı, bağışlar, dahilî ve haricî istikrazlar şeklinde) gösterilmesinde hiç bir mani yoktur.

Bütçede tahsis (hususiyet - Özellik - spécialité) prensibi, iktisadî mülâhazalardan çok daha fazla olarak âimme hukukuna ve siyasete tâbidir. Tâdil hakkı ve tahsisatların ince bir tâli taksimata tâbi tutulması

(1) Bu tâbirlerin her biri, teşebbüslerin hukukî statüleriyle bunların devletle olan malî münasebetleri bakımından değişik bir tefsiri tazammun etmektedir.

sayesinde bütçenin hazırlanmasında ananevî surette kuvvetli bir tesir icra eden memleketlerde dahi bütçelerin hacminin büyümesi parlâmentolar tarafından teferruatlı bir tetkikine manî olmak temayülündedir. Her şey bir itimat meselesine müncer olmaktadır. Modern Parlâmentolar, kendilerini teferruat içinde kaybedecekleri yerde, iktisadî siyasetin ve malî tahsislerin ana hatları hakkında karar vermeli idiler. Fransa'da mutad olduğu üzere, âzamî hadlerin onanması usulü, bütçenin hazırlanmasını sür'atlendirmektedir; eğer parlâmento bu büyük transh ödeneklerin tâli taksimatına, bilâhère tevessül ederse, ve bütçenin tatbik ve icrasından sonra yapılan (a posteriori) meclis kontrolü hükûmete verilen müsaadelere riayet edilip edilemediğini müeyyidelerse, bunda bütçenin hususiyeti prensibine muhalif hiç bir cihet yoktur.

Bütçenin senelik olması prensibini zikretmek suretile de iktisat siyaseti ile malî bütçe arasındaki sıkı münasebetlerin ilk veçhesine temas etmekteyiz. Devlet bütçe muvazenesini tedricen terkettiği ve bütçe açığını vaziyete göre girişilen âmme masrafları vasıtasıyla konjonktürü canlandırmanın sistematik bir vasıtası gibi telâkki ettiği ândan itibaren, bütçeyi iktisadî dirijizmin vasıtalarından birisi haline getirmektedir. Gelir ve giderleri konjonktürün biribirinden uzak muhtelif safhaları içinde ayarlayan devrevî bütçe, acaba muhtelif yılların iktisadî plânı ile karışmakta mıdır? Başka bir deyişle, malî bütçe "Millî bütçe" içinde kaybolmakta mıdır?

II — "Millî Bütçe" nin İktisadî Telâkkisi; (Concept).

1) Terminoloji (1)

Tâbirin ilmi telâkkisine göre, bütçe bir âmme müessesesidir; bütçe bir taraftan bir âmme idaresinin gider ve gelirlerinin tahmini ve diğer taraftan giderlerin yapılmasına ve gelirlerin de milletin sermaye ve gelirleri üzerinden cebri (veya istisnaen ihtiyarî) surette tahsiline dair emri ihtiva etmektedir. Bütçe mefhumunun hukukî bir müeyyideden mahrum bulunan (aile, teşebüs) gibi hususî iktisat çevresine nakledilmesi terminolojinin hakikî bir süüistimalıdır. Aslı (Orthodoxe) manasında anlaşıldığı takdirde gelirleri ve sermayeleri sahiplerinin irade serbestisini tahdit eden otoriter bir tevzie tâbi tuttuğu cihetle bütçe, iktisadî bir hâdise gibi belirmektedir. Kendisini sadece âmme hizmetlerini idare etmekle tahdit eden bitaraf devlette bile, ve evleviyetle, müdahaleci Devlette, bütçenin istihsal, tedavül, istihlâk ve tasarruf iktisadî üzerinde vasıtalı

(1) V; Perroux (François): Les comptes de la Nation, Presses Universitaires, Paris 1949.

ve vasıtasız in'ikâsları mevcuttur; Hükûmet, bu in'ikâsları tesbit ve tes-cil etmekle iktifa edebilir veya onları tâdil veya tashih etmek iddiasını haiz olabilir.

Demek oluyor ki, bütçe bizzarur iktisadî bir hâdisedir. Fakat "ikti-sadî bütçe" tâbirini kullananlar, bu basit müşahedenin çok daha ötesine gitmektedirler. Bu şahıslar, memleketin bütün gelirlerini ve onların istimal tarzını tayin ve tesbit eden ve bu suretle hususî iktisat, âmme iktisadî ve muhtelit ekonomi sektörlerini ihata eyleyen bir millî iktisat bütçesi veya bir "millî bütçe" telâkkisini kabul etmektedirler. Bu yeni tabir, o derecede muğlaktır ki esas itibariyle yekdiğerinden farklı üç manaya gelmektedir: "Millî bütçe" bazan bir memleketin menabiinin ay-nen (istihsal) veya kıymet itibariyle (gelirler) geriye doğru basit bir tahminini ifade etmektedir; bazan gelecekteki bir veya müteaddit se-neye mâtuf bir devre için bu gelirlerin teşekkülünün tahminini, bazan da bir hükûmetin otorite yolu ile, istihsalı, istihlâki, gelirlerin teşekkülünü, bunların inkisamını ve (muayyen hususlara) tahsisini sevk ve idare et-me iddiasını tazammun eylemektedir. "Millî bütçe" terminolojisi (ayni zamanda) eksik ve yanlıştır; zira iktisadî menbaları ne maziye ne de istikbale matuf olarak tanzim edilen bir cedvelin, ne şekilde olursa ol-sun, tarifi itibariyle millî gelirin veya millî sermayenin az veya çok bir kesirinin istimalini tayin eden bir âmme hukuku muamelesinden ibaret bu-lunan bütçe ile müsterek bir ciheti olamaz.

O halde geriye, millî bütçe mefhumunun, bir memleketin gelirleri-nin bir veya müteaddit senelik bir devre zarfındaki istimal tarzını ceb-rî surette tayin eden bir vasıta olarak kabulü kalmaktadır. Meslekdaşı-mız G. Colm'un Devlet bütçesi ve umumî iktisat bütçesi mevzuuna tahsis ettiği makalesinde (1) isbat ettiği veçhile, bu müessese ancak, iktisadî, içtimaî ve malî hayatın bütün veçhelerini (tezahürlerini) merkezî bir sevk ve idareye tâbi tutmağı iddia eden otoriter bir devlet için tasarla-nabilir. Liberal veya sadece müdahaleci devlette bu müessesenin hiçbir manası yoktur; bu memleketlerde, cebir ve otorite, millileştirilmiş teşeb-büsleri de ihtiva edebilecek olan âmme sektöründen ileriye gitmemekte fakat hususî iktisat sektörü tamamen kendi kendisine terkedilmese bile en fazla muayyen istikametlere sevk olunmaktadır. (kaldı ki) Kollektivist bir cemiyette dahi, bazı gelirlerin teşekkülü ve bilhassa bunların istima-li, merkezî kuvvetin sevk ve idaresinden çokca kaçınabilmektedir.

(1) Der Staatshaushalt und der Haushalt der Gesamtwirtschaft, Finanzarchiv Band XI Heft 4, et The Government Budget and the Nation's Economic Budget, Openbare Financien 1948, No. 1.

Millî bütçe mefhumuna, aynı derecede gayrı sarîh ve kabili müna-kaşa olan "Millî Bütçe" tabiri eklenmektedir. "Millî Bütçe" tahminleri yalnız gelir'e değil, fakat aynı zamanda sermaye ve hususiyle tasarrufun teşekkülüne sermaye yatırımlarına (amortismanlara) ve sermayelerin (nakte çevrilmesi v.s. surette istihalden) çekilmesine şâmil bulunmaktadır. Bilânçoya gelince, bu makale şâmil bir şekilde ancak sermayeye taallük edebilir. Bir memleketin menkul ve gayrı menkul sermayelerinin tamamının (ceman müfredatını) (defterini) çıkarmak lâzım geldiği vakit ise, "millî servetin" envanterine tevessül olunmaktadır. Bu millî servet muhtelif âmme teşekküllerine ait bulunan ve Devletin, vilâyetlerin komünlerin mamelekinin bilânçosuna mevzu teşkil edebilecek olan malları ihtiva etmektedir. Bu bilânçoda (emlâk, teşebbüsler, senedat cüzdanı, dahildeki likit (seyyar) alacaklar, haricî alacaklardan müteşekkil) aktifin karşısında pasifte (dahilî ve haricî) borçlar, mukrizler v.s. belirtilmektedir. Bu şerait dahilinde, "Millî Bütçe" tabirine müracaatın faydası görülememektedir. Ne Millî bütçe ne de Millî bilânço tâbirlerinin yeknesak bir tesir hasil edemeyişi ananevî kısa bütçe mefhumuna sadakat-sızlık yaptıklarını zanneden Devletlerin tecrübeleri ile de teyyüt etmektedir.

2) Devletlerin tecrübeleri:

Prof. Colm'un (1) daha evvel zikredilen makalesinde işaret ettiği memleketlerin hiçbirisinde, millî bütçe mevcut değildir. Hatta Sovyet Rusya'da bile, devletin umumî bütçesi, (iktisadî bütçesi içinde olmamakla beraber) beş senelik iktisadî plân çevresi içinde, muhtariyetini muhafaza etmektedir.

Yarı liberal veya müdahaleci devletlerde, âmme bütçesi, kâh gelirlerin bir envanteri üzerine istinat etmekte, kâh millî gelir ve sermayelerin bir tahmin cetveli ile çevrenmekte veya bunun yanında yer almaktadır (2).

a) Gelirlerin envanteri:

Birleşik Devletlerde, umumî federal bütçenin onanması vesilesiyle, Başkan Kongreye senelik olarak bir "millî iktisadî bütçe" tevdi etmektedir. Bu millî iktisadî bütçe, aslında, iktisadî faaliyetin millî gelirden ve onun muhtelif unsurlarından muayyen bir anda istihraç olunan bir hü-lâsa cetvelinden başka bir şey değildir. Başkanın sunduğu cetvele, geçen sene zarfında veya sömestre esnasında cereyan eden iktisadî gelişmeye

(1) Staatshaushalt und Haushalt der Gesamtwirtschaft, Finanzarchiv, XI-4.

(2) Reuter.: Le budget dans le cadre de l'économie nationale - Rapport général présenté au Congrès de Bale (1949) de l'Institut international de Finances publiques.

müteallik olan bir eksperler raporu eklenmektedir. Büyük Britanya'da, geçen senenin geliri beyaz kitaplar üzerindeki gelecek hesap devresine müteallik bütçe projesi ile mütenavilen taktim olunmaktadırlar.

b) Gelirlerin ve onların kullanımının tahmini :

Anglo - Sakson memleketlerinde tahminler, hususiyle millileştirilmiş teşebbüslerdeki sermaye yatırımlarına, el emeğinin tevziine, İngilterede tediye muvazenesi gibi hükümetin tesisine tâbi mahdud bazı hedeflere taallük ettiği halde, Millî Bütçe, Birleşik Devletlerde enflasyona karşı bir mücadele ve Norveç'de ise, milletin gelecek seneye müteallik bir iktisadî programı gibi tezahür etmektedir. İstihsal teşebbüste, Devlet ve sair toplulukların içtimâî sigortalarına, şahıslara, yabancılara müteallik beş hesap, bu plâna zemin teşkil etmektedir. Hatalı olarak "Millî Bütçe" diye tesmiye edilen bu plânın gayesi, istihsalin işletmeler, âmme istihlâkî, investisyonlar ve hususî şahısların istihlâkî gibi kendi içinde yer alan muhtelif kısımlar arasındaki tevziini tahmin ve imkân derecesinde de tesbit etmeğe matuftur.

Hollanda'da da, beş hesaba taksim edilmiş bulunan Envanter, gelecek sene için gelirlerin ve onların istimalinin tahmini hususunda hareket noktası teşkil etmekte ve buna (budget tasksetting denilen ve) Hükümetin kendi nüfuzuna tâbi sahalarda ifasını tasarladığı vazifelerin basit bir tâdadını muhtevî bir vesika ilâve edilmektedir.

c) İktisadî plânlaşma:

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği Hükümeti, iktisadî ve içtimâî hayatın bütün (tezahürlerini) veçhelerini beş senelik bir plân dahilinde idare etmek iddiasındadır. Hakikatte ise, "Millî iktisadın gelişmesi plânı" ziraî ve sınaî istihsalin investisyonların, el emeğinin kullanımının, haricî ticaretin inkişafını sağlamak için gerekli hedefleri tayin ve tesbit ile iktifa etmektedir. Bununla beraber, bazı gelirlerin elde olunması ve istimali, istihlâkin bazı veçheleri, ticaretin muhtelif bransları ve hattâ bazı nevi tasarruflar (1) âmme kuvvetlerinin idare ve kontrolünden kaçmamaktadırlar. Bizi alâkadar eden noktai nazar bakımından, Sovyet plânlaşmasının, sadece âmme hizmetlerinin değil fakat aynı zamanda teşekküllerin tamamının finansmanın cemiyete yükletmekte olduğunu kaydetmek lâzımdır.

(1) Maddî şartlardaki müsavatsızlık, hem garp memleketlerinkinden daha mesafeli olan ücret kademeleri, hem de aslında, hakikî birer hususî sermaye teşkilinden ibaret bulunan piyangolu istikrazlar mekanizması dolayısıyla (arttırılmakta ve) kuvvetlendirilmektedir.

Acaba, muhtelif iktisadî sistemler dahilinde, âmme bütçeleri ile, iktisadî tahminler ve plânlaşma arasındaki münasebetler nelerdir?

N E T İ C E :

Millî Bütçe ile malî bütçe arasındaki münasebetler:

Millî İktisat, âmme (toplulukları) bütçelerini ihtiva veya ihata etmektedir. Bütçenin gelirleri (vergiler, harçlar) hususî gelirler ve müte-davil sermayeler üzerinden yapılan bir ifraz teşkil etmekte ve yeni gelirlerin teşekkülüne yarayan âmme masrafları, istihlâk, tasarruf ve en-vestisman şartlarını değiştirmektedir. Binaenaleyh, her halü-kârda âmme idarelerinin tasarladıkları iş ve hizmetler ile milletin gelirlerinin karşılaştırılması gerekmektedir. Birleşik kiralığın millî gelir ve giderlerine tahsis olunan İngiliz Beyaz kitaplarının ve Şubat 1947 den itibaren nesredilen "Economic Survey" (İktisadî denetleme) kitaplarının da büyük kısmı itibariyle istihdaf ettiği mana işte budur. Birleşik Devletler Başkanının ve Eksperler Komitesinin raporları da aynı gayeye mütevecihtir. (Ancak), ne kadar faydalı olursa olsun bütçenin bu mesnedi hiç de sağlam değildir. (Zira) ya bütçe tahminleri geçen sene zarfındaki gelir ve sermayenin basit bir envanteri ile karşılanmakta ve bu takdirde bu envanterin neşrinin gecikmesi bütçenin süratle tayin edilmesi lüzumuna engeller çıkarmak tehlikesini arzemektedir; veyahut da bilakis bütçe tahminleri milletin gelirlerinin ve onların kullanılmasının müstakbel takdirleri ile tâbiri caizse ikiz kardeş haline konulmuştur, ve bu vaziyette de hata ihtimalleri çok ağırdır. Nitekim İngiltere Maliye Nazırı (bu seneki) cari exercice'in başında bütçeyi istihdaf eden tediyelerin bilânçosunun tahmini, gümrük resimleri ile iktisadî yardımların (teşkil ettikleri iki taraflı yol) vasıtasıyla yapmağı denemişti: 1949/50 bütçe hesap denemesinin başlamasından hemen hemen üç ay kadar sonra ise, tahminler vakıalar tarafından tekzip edilmiş ve 6 ay sonra da İngiliz lirasının kıymeti düşürülmüştür; bittabi bu hadise de bütçe donelerini bir defa daha değiştirmekten geri kalmıyacaktır.

Anglo - Sakson memleketlerinde ve daha bariz bir şekilde Fransa'da, iktisadî tahminlere, istihsal, tedavül, veya istihlâk usulleri üzerinde yapılan az veya çok geniş bir müdahale refakat etmektedir. Fransa'da, ileri bir mertebeye götürülen iktisadî plâncılık, millileştirilmiş teşebbüs-lere vakî investisyonlar ve yeniden inşaat faaliyeti, bütçenin hududunun genişlemesine ve kısmen plânın direktiflerine tabi olmasına müncer olmaktadır. Sovyetler Birliğinde plânlaşma ile bütçe arasındaki münasebetler

sebetler o derecede sıklıdır ki; Devlet bütün teşebbüslerin finansmanından mesul bulunmakta ve diğer taraftan da bu teşebbüslerin sâfi kârından hisse istemektedir. Rusya'da Bakanlar ve mahallî Maliye idareleri beş senelik plânın müs'irelerini mesnet ittihaz ederek, iktisadî brans ve sınaî teşebbüsler tarafından elde olunacak kâr nisbetini, bu kârlardan bütçeye alınacak hissenin tutarını, sermaye olarak yapılacak yatırımların ve mütedavil sermayelerdeki tezayüdü sosyal ve kültürel müesseselerin idamesi için gerekli masrafları v.s. senelik olarak tayin edilmektedir. Böylece, bir sanayi bakanlığın gelir ve gider cedvelinin bakiyesi; kâh (kârları x muamele vergisinden müteşekkil) federal bütçeye aktarılmakta, kâh bütçeden yardım (federal) şeklinde istikraz olunmaktadır. Şu kadar ki, camianın malî bütçesi, envantere, iktisadî tahmine ve plânlaşmaya nisbetle muhtariyetini, yarı müdahaleci devletlerde olduğundan daha fazla kaybetmemektedir. Anglo - Sakson memleketlerinde, Fransa'da vesair devletlerde olduğu gibi, Sovyetlerde de cetveller ve plânlar bir çok seneye şâmil olduğu halde, malî bütçe senelik olarak kalmaktadır.

Hülâsaten, Devletin (vesair âmme idarelerinin) bütçesi, hudutları hariçte muayyen olmıyan sözde bir "Millî Bütçe" (1) ye dahil olacağı ve orada kaybolacağı yerde, kendi özel bünye ve fizyonomisini muhafaza etmektedir; bu bütçe teşrii bir müeyyideyi haiz bulunmakta, cebre istinat etmekte ve âmme muhasebesi ile idare olunmaktadır. İktisadî plâncılık ile malî plânın münasebetleri iki istikamettedir. Bütçe, her şekil altındaki iktisadî dirijizmin in'ikâslarının tesrine maruz bulunmaktadır. Bu in'ikâsların muhtelif veçheleri ile tesbit ve tasrihi maliye ilmine tereddüp etmektedir. Millileştirilmeler teşekküllerin maliyet fiyatlarının muayyen bazı unsurlarının ve envestismanların devlet tarafından yüklenilmesi (yani iktisadî yardımlar), hususî tasarruflar yerine âmme tasarruflarının, ferdî basiret yerine âmme basiretinin ikame olunması, yeniden cihazlanma ve imal faaliyetinde yabancı malî yardımlarına başvurulması (ki buna millî bütçelerin beynelmilleleştirilmesi denilebilir) gibi sebeplerle husule gelmektedir. Malî bütçenin bünyesini iktisadî ve siyasî gelişmenin yeni mutaalarına intibak ettirmek vazifesi ise, siyaset adamlarına ait bulunmaktadır.

Envestismanların devlet tarafından yüklenilmesi (yani iktisadî yardımlar), hususî tasarruflar yerine âmme tasarruflarının, ferdî basiret

(1) "Millî Bütçe" tâbiri belki istimalinin haklı görüleceği yegâne memleket olduğu halde U.R.S.S. te kullanılmamaktadır. Bundan da, Devletin müdahalesinin daha az belirlediği memleketler için, bir tevazu dersi çıkmaktadır.

yerine âmme basiretinin ikame olunması, yeniden cihazlanma ve imar faaliyetinde yabancı malî yardımlarına başvurulması (ki buna millî bütçelerin beynelmilleştirilmesi denilebilir) gibi sebeplerle husule gelmektedir. Mali bütçenin bünyesini iktisadî ve siyasî gelişmenin yeni müta-larına intibak ettirmek vazifesi ise, siyaset adamlarına ait bulunmak-tadır.

Bilmukabele, malî bütçe de hususiyle gelir ve giderlerin elverişli bir tarzda kullanılmaları suretiyle devrevî konjonktür dalgalanmalarının şiddetini hafifletmek, tam çalışmayı sağlamak ve enflasyona karşı (1) mücadele etmek için iktisadın sevk ve idare vasıtası olarak kullanılabilir. Hâdiselerin objektif bir tahlili millî iktisat ile âmme maliyesi arasında gittikçe artan bir tedahülün, âmme muhasebesi ile hususî muhasebe arasında karşılıklı istikrazların mevcudiyetini tesbite götürmektedir. Az veya çok derin bir müdahaleye geçmek hususunda bir trampelen veya sadece basit bir müşahede unsuru hizmetini görecektir olan millî muhasebenin teşekkülüne intizaren devletin malî bütçesi, buna ecdadımızın verdiği mânaya tevafuk etmekte devam edecektir. Bu müessesenin millî bütçe mefhumunu meydana getirmek vazifesi, vücut bulduğu ve tatbi-kat tecrübesini muzafferane bir şekilde geçirdiği zaman, müstakbel ne-sillere terettüp edecektir . Bununla beraber, muasırlarımız, bu mefhumun neticelerini tamik etmeği ihmal edemezler. Hakikî bir millî iktisat bütçe-sinin yapılması ise, insanın maddenin hizmetkârı olmasından, kemmî telâkkinin keyfî vasıflara galebesinden başka bir mânayı ifade edemez. Eğer bütçe tâbiri bizim müdafaa ettiğimiz gibi, muayyen bir sektörde, cebir veya ikna yolu ile elde olunan gelirlerin istimali tarzının otoriter bir şekilde tâyin ve tesbitini tazammun ediyorsa, bunun istihsal, inkisam, tasarruf ve istihlâk gibi beşerî hayatın safhalarına teşmilini, endişe ile karşılamaktan geri duramıyoruz. Onu tâyin için uygun görülen isim ne olursa olsun, beşeriyetin üstünde yüksek bir irade vardır; aynı zamanda, kendi tabiatına bir millî bütçeyi empoze etmeği iddia eden Devletlerin etrafında kaidelere hürmet etmemeğe müsait diğer Devletler ve bilhas-sa her beşerî camiada maddeten mülhem olmağı veya onun tesirinden kurtulmağı isteyen bir ruh mevcuttur.

(1) Biz burada Lord William Beveridge'in "Full Employment in a Free Society" adlı kitabında kullandığı "budget human" (insanî bütçe) tâbiri hususundaki fikirle-rini mahfuz tutmaktayız.

İkinci Konferans :

İKTİSADİ BÜNYE VE BÜTÇENİN YAPISI

Birinci Dünya Harbinden önce, dahilî ve haricî emniyet, yabancı memleketlerle münasebet, adalet, maarif gibi başlıca âmme hizmetlerinin görülmesine münhasır bulunan bütçeler, millî gelirin (nihayet) % 15 ini mässeediyordu. Nitekim Fransa'da, millî gelir 40 milyar frank civarında tahmin edildiği halde, Devlet bütçesi ancak 5 milyar franka yükseliyordu. Zamanımızda ise, iki harp arası devresinde başlayıp, 1945 tenberi hızlanan bünyevî değişikliklerin neticesi olarak gittikçe daha ihtirashâle gelen siyasi ve iktisadî ve içtimaî vazifelerin finansmanına hususî gelirler yekûnunun % 35 ilâ 40 ı tahsis olunmaktadır. İçtimaî sahada, Devlet, ihtiyarlık, hastalık, kaza gibi tehlike ve risklerin ekserisine karşı fertlerin sigortalanmasını deruhte etmektedir. Bununla beraber, bütçeler, bu hususta ihtiyar olunan masrafların sadece bir kısmını ihtiva etmektedirler. Meselâ Fransa'da içtimaî emniyet sigortası, Devlet tarafından alınan vergi ve harçların dışında tahsil olunan iştirâk hisseleri ile tesviye edilen bütçe dışı bir müessesedir; bu içtimaî emniyet müessesesi, asıl mânasiyle sigortalardan başka kalabalık işçi ailelerinin yüklerini de üzerine almaktadır. Memurların aile yardımlarını ise, Devlet bütçesi deruhte etmektedir; Devlet diğer taraftan hususiyle enflasyonun kurbanları arasında beliren iktisaden zayıf kimselerin de yardımına gelmektedir. İçtimaî vazifelerin fazlalaşması, fakir sınıfların yardımına gidebilmeğe kâfi gelecek gelirleri tedarik edebilmek gayesi ile, Devleti müterekkî vergilerle zengin sınıfları mükellefiyet altına almağa sevk etmektedir. Böylece, (sınıflar arasında) muvazene tesisi fikrî muasır bütçe politikasının başlıca gayelerinden birisi haline gelmektedir.

İktisadî sahada da bütçe, değişik nisbetlerde olmakla beraber, tam çalışmayı temin etmek sorumluluğunu yüklenmektedir; nafia hizmetleri tertibinden yapılan masraflar, konjonktürün seyrine göre değişmekte, işsizlikle müterafık olan depresyon devresinde çoğalmaktadır. Uzun harp sonrası safhasını müteakip, (devrevî) konjonktür hareketleri müterakim ihtiyaçların tatmini için istihsal faaliyetine yeniden koyuldukları vakit, Devletler, bütçelerini buhran senelerinde teraküm etmiş bulunan açıkları, refah ve kalkınma senelerine tevzi edecek şekilde tanzim etmeği gönülden isteyeceklerdir. Devrevî bütçelerin şimdîye kadar nazarî mahiyette olan telâkkileri, eninde geçinde, iktisadın kumanda manivelâsı haline gelecektir.

Sistematik muvakkat açık politikası, bütçenin mütad istimal tarzında, enflasyonun tehlikelerine karşı mücadeleye tevessül eden bütçe

siyasetile tezat teşkil etmektedir. Nitekim, Anglo-Saksonlar, hususiyle İngilizler, satın alma kuvvetini tenkis edebilmek, bunu kabili istifade (disponisle) mal ve hizmetlerin hacmine intibak ettirebilmek ve ondan investisman masraflarını tenmiye edecek bir fazla hasil edebilmek gayesiyle, bütçe muvazenesini gelir fazlası tahakkuk ettirecek şekilde ayarlamak çaresini aramışlardır. Bu memleketlerde, verginin şiddeti carî masrafların kısılmasıyla kombine edilerek, iktisadî yardımların tediyesi için lüzumlu malî kaynakların temini için kullanılmıştır. Bu sayededir ki, yiyeceklerin ve iptidai maddelerin fiyatları, işçi ve memurların ücret, maaş ve benzeri tediyeler hususunda her türlü yükseltme taleplerini önleyecek şekilde, sunî olarak sabit tutulmuştur.

Nihayet, Devlet, daha ziyade millileştirme hareketleri neticesinde hususî iktisat sektöründen âmme sektörüne geçen teşebbüslerde olmak üzere, işletmelerin yeniden kurulması ve techiz edilmesinin finansmanını da, geniş mikyasta kendi üzerine almaktadır. Böylece, müteaddit senelere şâmil bir plân gereğince investisman bütçesinin an'anevî senelik devreyi açtığı nisbette, bütçenin hududu yalnız saha itibariyle değil, fakat zaman itibariyle de genişlemiş bulunmaktadır. Aynı zamanda, bütçenin varidat mekanizması da alt üst edilmiş olmaktadır. Gerçekten, normal olarak işletme giderleri denilen carî masrafların karşılanmasına tahsis olunan vergiler, kısmen sermaye giderleri tesmiye edilen masrafların karşılanmasına çağırılmakta ve aynı zamanda istikraza müracaat hususu da hızlanmakta ve kabarmaktadır. Böylece Devlet, vaktile geniş mikyasta ferdî teşebbüslere muhassas bir faaliyet olan tasarrufun teşekkülü ve istimalinin mes'uliyetini de gittikçe daha fazla deruhte etmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinin Avrupa millî müdafaa ve kalkınma dâvasına iştirâk etmesi sebebiyle de millî bütçelerin hakikî beynelmilel hercümerecine şahit olmaktadır. Avrupanın kalkınması bedelini masraf zaviyesinden yüklenen Birleşik Devletler bütçesi olduğu halde, Avrupa kıtasındaki memleketler bunu, Marshall yardımı şeklinde bütçelerinin gelirleri meyanına kaydetmektedirler.

Âmme bütçelerinin genişliğine ve derinliğine kabarması ortaya başlıca iki mesele çıkarmaktadır : Birinci mesele, modern parlâmentoların, bütçe mevzuuna hâlâ nasıl hâkim oldukları; ikincisi, bütçenin tekniğinin bir taraftan Garp devletlerinin,, diğer taraftan Sovyet hükûmetinin vazifelerine nasıl intibak ettiği.

1.— Meselenin siyâsî veçhesi: Hükûmetin ve Parlâmentonun müte-kabil rolleri :

Mahiyeti itibariyle, bütçe bir hükûmet tasarrufudur. İcra kuvveti,

teşriî kuvvetin tasvibine tâbi bulunan programını, âmme masrafları vasıtasıyla gerçekleştirmektedir. Fakat, millet huzurunda siyasi bakımdan mes'ul olması, hususiyle mükelleflerin mümessili ve müdafii durumunda bulunması itibariyle Parlâmento bütçenin yalnız icrasına ve kontrolüne değil, fakat aynı zamanda hazırlanmasına da iştirâk etmek istemektedir. Şu kadar ki; parlâmentonun bu üst üste müdahaleleri mahdut bütçeler için kabili tasvip idi ise de, âmme hesaplarının kabarması ve çeşitlenmesindenberi bu müdahale imkânsızlaşmaktadır. O derecede ki, kalabalık bir meclisin mütemadî şekilde müdahalede bulunması modern bütçenin çok karışık işleme mekanizmasını bozmak tehlikesini tevhit edebilecektir. Bu tehlike, çift meclis sistemini muhafaza veya kabul etmiş olan demokratik rejimlerde çok daha ağırdır. Her birinin nezdinde maliye komisyonları bulunan iki meclisin bütçenin hazırlanmasına doğrudan doğruya iştirâk etmesi, bilhassa bütçe vesikalarının nizâmî müddetler içinde onanmasını geciktirmek tehlikesini arzedecektir.

Bir taraftan İngiliz örf ve âdeti diğer taraftan Kara Avrupası devletlerinin Ana Yasaları, bütçe mevzuunda ikinci meclisin salâhiyetini az çok kesin şekilde tahdit etmek ve asıl teşriî meclisi de bütçenin hazırlanması faaliyetinden tedricen uzaklaştırmak suretiyle, güçlüğü bertaraf etmişlerdir. Böylece, muasır parlâmentolar gittikçe daha ziyade bütçenin icrasının kontrolüne doğru tevcih olunmuşlardır.

1) İkinci Meclisin bertaraf edilmesi :

Büyük Britanyada Lordlar Kamarası, vergileri kabul etmek ve Avam Kamarasınca onanmış bütçeyi reddetmek salâhiyet ve imtiyazlarını ardı ardına kaybetmiştir. Surtax yani İngiliz umumî gelir vergisi münasebetiyle 1909 senesinde iki meclis arasında çıkan ve seçimlere yeniden gidilmesi suretiyle halledilen ihtilâfî müteakip kabul olunan kanun, Yüksek Meclisi (yani Lordlar Kamarasını) bütçe konusundaki yetkilerinden de resmen mahrum etmiştir. Bu meclisin, bundan böyle, bütçeyi Avam Kamarasından kendisine tevdi edildiği şekli ile tasdik veya tescil etmekten başka bir selâhiyeti yoktur. Bundan başka, Lordlar kamarasına içtima devresinin hitamından bir ay evvel gelip ve yeni devrenin açılmasını takip eden bir ay zarfında onanmayan bütçe dışındaki malî kanunlarında, Lordlara rağmen Kral tarafından tasdik olunması kabul ve tasvip edilmiştir. İşçi partisi rejiminin dahi Yüksek meclisin teşriî selâhiyetlerinin azaltılması hususunda yeni belirtileri olmamış değildir.

Fransa'da, 1875 Ana yasası, daha o zamanda malî sahada Meb'uslar Meclisinin üstünlüğünü kabul etmişti: bu kaide, Senatoyu doğrudan teşebbüste bulunmaktan, ve tadil tekliflerinin çoğundan mahrum ediyor-

du; ve ona sadece menfi bir teşebbüs selâhiyeti yani meb' uslar Meclisine onanmış ödenekleri kısmak suretiyle tasarrufta bulunmak hakkını bırakıyordu. 1946 Anayasasına göre ise, Millî Meclis bütçe kanununu yalnız başına tasdik etmekte ve Cumhuriyet Konseyi diğer âdi kanunlar için olduğu gibi bütçenin hazırlanmasına da ancak istişarî mahiyette katılmaktadır. İlâveten, Cumhuriyet Konseyinin bütçeyi tetkik hususunda istimal edebileceği müddet, iki aylık umumî tetkik müddeti değildir: Konsey Millî Meclisin müzakereleri için kabul edilen zamanı tecavüz edemeyecektir. İki meclisin bütçe konusundaki salâhiyetlerinin müsaviliğinin muhafaza olunduğu yegâne memleket Birleşik Devletleridir. Fakat bu memlekette de, iki meclisin maliye komisyonlarının ihtilâfları müessir surette yatıştırılmıştır. Mümessiller Meclisinin tahsisat komitesi tekliflerini bütün meclisin teşkilettiği komite huzurunda müdafaa etmektedir. Mümessiller Meclisi ile bütçeyi ikinci olarak ele alan Senato arasında bir ihtilâf zuhur ettiği vakit, iki Meclisin bütçe (kanunu) projesini tetkik etmiş bulunan Komitelerine mensup üyelerinden mürekkep muhtelit bir Komite, bu ihtilâfı halletmek üzere toplanmaktadır.

İngiltere'de, bütçe (maliye) komisyonu vazifesini gören, ad Hoc tesmiye olunan bir başkan tarafından riyaset edilen Avam kamarası umumî heyetidir; böylece bütçe meclisten çıkarılması çok sür'atlendirilmektedir. Nihayet Fransa'da, bütçe mevzuunun genişliği içinde bunalan ve vakitleri dar olan Maliye komisyonları, metinlerin ancak kısa bir tetkikine tevessül edebilmektedirler.

Demek oluyor ki, Parlâmentolar bütçeyi tasdik etmek (hak ve) imtiyazını muhafaza etmekte iseler de, bütçenin hazırlanması faaliyetinden gittikçe daha fazla uzaklaştıklarına şahit olmaktadırlar.

2) İcraî ve teşriî kuvvetler arasındaki münasebetler :

Bütçe, nazik ve hayli karışık bir muameledir. Onun bütün unsurları itibariyle ahenkli olması lâzımdır: O suretle ki muhtelif hizmetler arasında ödenekler mükemmel bir şekilde tevzi edilmeli, muhtelif masraf kategorilerine isabetli bir dozaj verilmeli gelirler giderlere intibak ettirilmeli ve nihayet ekseriya birbirlerine zıt olan vergilerin adaleti ve verimliliği prensipine riayet olunmalıdır. Bu şerait dahilinde, bütçe, mantıkan ancak bir tek insanın yani Maliye Bakanının eseri olabilir. Kaldı ki, çeşitli düşüncelerin yer aldığı ve bir çok doktrin ve menfaatların in'ikâslarına sahne olan teşriî kuvvetin bütçenin hazırlanmasına katılmağı iddia ettiği nisbette, bütçedeki ahenk mekanizması bozulmaktan geri kalmaz. Bu itibarla parlâmentolar, hususiyle bütçe konusunda teşebbüsü kaybetmişlerdir.

Bununla beraber İngiltere'de Avam Kamarası teşebbüste bulunmak hakkını muhafaza etmiş ise de, kamara bu hakkını kullanmamak üzere kendi kendisini takyit etmiştir. Nitekim hayli eski olan dahili nizamnameleri gereğince kendi azalarından bilirkişi tarafından ileri sürüldüğü takdirde, Devlet idaresinden mütevellit masraflara taallük eden proje, teklif ve taleplerin hiç birisi, Avam kamarasınca nazarı itibare alınmayacaktır; bundan maksat da, Hükümet tarafından tanzim olunan senelik masraf programının münakaşasının, düşüncesiz ve demagojik ihtiraslardan mütevellit tekliflerle ihlâl olunmasına sebebiyet vermemektedir. Avam kamarası bütçeyi hükümete tevdi olunmuş bir itimat meselesi adanmaktadır; Bu itibarla, bütçenin umumî bünyesini hiç bir vakit değiştirmemekte ise de, onun uygulanmasını dakik bir kontrol ile takip etmek hakkını mahfuz tutmaktadır. Birleşik Devletlerde, ne Mümessiller Meclisi, ne de Senato bütçenin Başkan tarafından kendilerine sunulmuş şeklinin, esaslı noktalarını tâdil etmek hususunda teşebbüste bulunmaktadır: bu memlekette de bütçe, umumî malî idareye müteallik bir tasarruf addedilmektedir.

Fransa'da, parlâmentonun bütçe mevzuunda teşebbüste bulunmak hakkını tahdit eden 1946 Anayasası olmuştur. Gerçekten Anayasanın 17. ci maddesi mucibince bütçenin, mütekaddim ve munzam ödeneklerin müzakeresi sırasında tasarlanan masrafları arttırmaya veya yeni masraflar ihdas etmeğe mütemayil hiç bir teklif ileri sürülemez. Bu metinden başka, bütçe dokümanlarının genişliği ve karışıklığı Millî Meclisi hesapların bünyesine müdahale etmekten gittikçe vaz geçirmiştir. Fransız Parlâmentosu, müteaddit defa, bütçede hususiyet sistemi mucibince, ödenekleri muhtelif bakanlıkların alt kademelerine kadar tâli taksimata tâbi tutmaktan vaz geçerek, tahsisatları toptan tasdik etmiştir. Aynı sebeple, Millî Meclis, 1949 bütçesi için ödeneklerin bilâhare nasıl kullanılacağına müdahale etmek hakkını mahfuz tutmak suretiyle, muhtelif masrafların azamî haddini tesbit etmekle iktifa etmiştir.

Böylece, bütçenin heyeti umumiyesinin mes'uliyetini deruhte etmek gittikçe daha ziyade icra kuvvetine düşmektedir. Bu gelişme, modern bütçelerin teknik kuruluşunu değiştirmekten de geri kalmamıştır.

II — Meselenin Teknik veçhesi : Modern bütçelerin bünyesi :

Devreî bütçe nazariyesi, henüz büyük devletlerin tatbikatına girmemiştir. Refah senelerinin gelir fazlalarının mühim bütçe açıklarını karşılamak durumunda olan depresyon yıllarına devredilmesi mekanizması, muayyen zamanlarda ve sadece İsveç, Finlândiya ve Hollanda'da organize edilmiştir. Kara Avrupasında ise, bütçe ödeneklerinin bir senenin

çok dar hududunun ilerisine temadi ettirilmesi misalini, son defa Fransa vermiş bulunmaktadır.

Kalkınma ve cihazlanma faaliyeti çevresinde olarak, Parlâmentonun uzun vâdeli iktisadî programlar mucibince müteaddit senelere sari taahhüt tahsisatının onanması istenmiştir. Her sene, bütçe kanunu, bu ödeneklerin tümü üzerinden mahsup edilecek olan senelik tediye tahsisatlarını tesbit etmektedir. Böylece, Fransa'da müteaddit senelerin iktisadî plânı ile bir tek seneyi kavrayan malî bütçenin icapları arasında uygunluk tesisine teveccüh olunmaktadır. Ancak müteaddit senelere sari bütçe henüz müeyyidesine kavuşmağı beklemekte ise de, yıllık bütçe çok derin tahavvüller geçirmektedir.

1) Fransa'da, işletme ve investisyon bütçeleri :

Fransa'da, esas itibariyle vergi, harç ve Devletin ziraî, sınaî ve malî emlak gelirleri ile karşılanan işletme bütçesi, idare, adliye, dahilî ve haricî emniyet, millî eğitim, içtimaî sigorta ve önleyici tedbirler, âmme borçları gibi âmme hizmetlerinin finansmanına yaramaktadır.

1950 (işletme) bütçesi projesi aşağıdaki masrafları tasarlamaktadır:

	Milyar Frank
Sivil idare	1050
Devletin	
Amme emlakının idamesi ve tâmiri masrafları	180
Askerî masraflar :	
a) Millî müdafaa :	
b) Yeniden inşa ve teçhiz :	400
	<hr/>
Yekûn	1630

Marshall yardımından başka, vergilere % 20 zammedilmesi de istikrazlara başvurulması suretiyle tenmiye edilen investisyon (sermaye yatırımları) bütçesi ise 625 milyar frank civarında bağlanmaktadır. Bu iki bütçenin yekûnü olan 2,250 milyar frank, 1950 senesi için 9.000 milyar kadar tahmin edilen millî gelirin takriben % 26 sını temsil etmektedir. Fakat, milletin âmme masrafları için taşıdığı umumî yük bundan çok daha fazladır. Gerçekten bu yüke, bütçe masrafları olan 2.250 milyara ilâveten içtimaî emniyet namına sarfolunan 600 milyar kadar bir meblâğ da dahil bulunmaktadır. İştirâk hisseleri vasıtasıyla nemalandırılmakta olan ve bütçe dışındaki hesaplara mevzu teşkil eden bu içtimaî emniyete sarfolunan meblâğlar da, iktisat üzerindeki tesirleri itibariyle vergilere benzetilebilirler: böylece, vergilerin ve iştirâk hisselerinin millî gelir üzerindeki inikâsının % 30 dan fazlayı bulacağı tahmin edilebilir.

Nihayet, bir taraftan kısa ve uzun vâdeli kredi muamelelerini aksettiren Hazine Özel Hesapları, diğer taraftan Devletin ticarî muameleleri de asgarî 500 milyar frankla ifade edilebilir. Fakat, bu hesapların kendine mahsus gelirleri nazarı itibare alınınca, Hazinesinin sadece 100 milyar franklık kadar bir açığı yüklenmesi icabedecektir. Hazine hususî hesaplarından sarfı nazar edilirse, Fransız bütçesini şöylece tahlil etmek mümkündür. İdare namına yapılan işletme masraflarının tamamını ve aynı zamanda âmme hizmetlerinin yeniden kurulması ve teçhizi masraflarını, mükellef taşımaktadır.

Marshall yardımı, vergilerin yükseltilmesi ve kredi muameleleri ise, hususî iktisat ve millileştirilmiş teşebbüsler sektörlerinin teçhiz ve kalkınma masraflarını karşılamaktadırlar. Bu meyanda, harp zararlarının kurbanlarına hakikî ve kat'î bir tazminat bahşolunduğu halde, kömür, elektrik, hava gazı, şimendifer gibi millileştirilmiş teşebbüsler, sadece nazarı bakımdan ödenmesi icabeden avanslar elde etmektedirler.

2) İngiltere'de carî muameleler bütçesi ve sermaye bütçesi :

1949 - 50 İngiliz bütçesi, carî masraflar ile sermaye masrafları arasında bir ayırma yapmaktadır.

Carî masraflar bütçesi veya âdi bütçe, mütebakisi istikrazla karşılanan sermaye bütçesine tahsis olunan, mühim bir gelir fazlası vermektedir.

Carî muameleler hesabı :

1949 - 50 (milyon lira olarak)

Gelirler		Giderler :	
Vergiler	3.633	Amme borçları	466
Muhtelif gelirler	111	Bütçe dışı faizler ve harp sonrası kredileri	47
Yekûn	3.744	İdarî, iktisadî ve sosyal masraflar	2.739
		Yekûn	3.252
		Gelir fazlası	492
		Yekûn	3.744

Sermaye hesapları

Gelirler :		Giderler :	
Ticarî gelirler (gelir fazlalarının likidasyonu dahil)	62	Amortisman fonu	19
Muhtelif	34	Harp zararları	164
		Mahallî makamlara	

Carî muameleler		iare	220
hesabının fazlası	492	Kömür işletmeleri	
	<u>590</u>	için mütedavil	
		sermaye	34
		Sair kapital	
		masrafları	137
			<u>574</u>
		1949 - 50 Exercice'inin	
		fazlası	16
			590

1947 - 48, 1948 - 49, 1949 - 50 hesap devrelerine ait olmak üzere, bütçe muameleleri ifadesini şu şekilde bulmaktadır. (Milyon Sterlin olarak) :

	1947 - 48;	1948 - 49:	1949 - 50
Carî muameleler			
bütçesinin fazlası	338	684	492
Sermaye muameleleri			
bütçesinin açığı	-352	-332	-476
Umumî netice	- 14	+ 352	+ 16

Böylece, Britanya bütçesi, bir tek vesika içinde iki kısmı muhtevî bulunmaktadır : deflasyon ve tahdit siyasetinin neticesi olarak "hattı faslın üstündeki" masrafları ihata eden ve âdi bütçe diye tesmiye olunan bütçe, "hattı faslın altındaki" fevkalâde masrafların finansmanına tahsis olunan dolgun bir vâridat fazlası göstermektedir. Adi bütçenin fazlası, fevkalâde bütçenin masraflarını karşılamaya kifayet etmediği vakit, Hazine bu farkı kapatacak miktarda istikraz yapmaya yetkilidir.

Müdahaleci bir iktisadın mümessilleri olan Fransız ve İngiliz bütçeleri, Devletin, millileştirilmiş teşekküllerin finansmanına, harp zararlarının tazmin ve tamirine cihazlanma ve modernleşme gibi iktisadî ve içtimai vazifelere iştirâkini tebellür ettirmektedir.

Sovyet bütçesine gelince, Garp devletlerinin bütçesinden, teşebbüslerin finansmanının tümünü deruhte etmesi bakımından ayrılmaktadır.

3) Sovyet Rusya'da (U. R. S. S.) idari ve iktisadi bütçe :

Sovyet Federal bütçesi 1949 senesi için 415.355 milyon ruble masrafa mukabil, 445.208 milyon ruble varidat tahmin etmektedir.

Tafsilâtlı tabloları, sadece Sovyet bütçesinin bünyesini anlamağa ve onun garp bütçeleriyle olan farkını tebarüz ettirmeğe kifayet eden, başlıca kalemlerini belirtmektedir.

1949 Federal Bütçenin başlıca varidat kalemleri (% 85)
(Milyon ruble olarak)

	1949 tahminleri
Muamele vergisi	261.868
Kârlardan yapılan ifrazlar	33.933
Hususî şahıslardan alınan vergiler	36.468
Federal istikrazlar	22.921
	355.190

1949 Federal Bütçesinin başlıca masraf kalemleri
(Milyon ruble olarak, (% 88))

Devletin idarî servisleri	13.709
Millî müdafaa	49.079
Millî iktisadın finansmanı	152.525
Sosyal ve kültürel masraflar	119.214
	364.527

Sovyet Rusya'da, kolektif mülkiyet hâkim durumda olmakla beraber, Devlet bütçesi (idare, millî müdafaa, sıhhat, içtimâî hizmetler, marif gibi) işletme masraflarından başka, millî iktisattaki, hususiyle sanayideki, envestisman masraflarını deruhte etmektedir.

Millî iktisadın finansmanına tahsis olunan meblağ (152,5 milyar ruble) hemen yarı yarıya, teşebbüslerin federal bütçeye intikal eden kârlarından tahassül etmektedir :

İktisadın muhtelif sektörlerinin kârları
(Milyar ruble olarak)

	1949 tahminleri
Sanayî	41,4
Ziraat ve ormanlar	1,6
Münakalât ve muhaberât	12,5
Ticaret ve stoklar	6,7
Muhtelif	7,4
	69,6

Finansmanın diğer yarısı en mühim kalemini teşebbüslere yükletilen muamele vergisinin teşkilettiği umumî bütçenin gelirlerinden ifraz olunmaktadır. Vaktiyle yegâne olan bu vasıtalı vergiye, ancak harpten sonradır. ki, vasıtasız bir gelir vergisi inzıam etmiştir; bu gelir vergisinin hafifçe müterakki olan nisbeti, ücretlerin meratip silsilesinin çok genişlemesi ve rantların teaddüdü sebebiyle husule gelen maddî durumlardaki

artan müsavatsızlığı teyit ve tasdik etmektedir. Bu itibarla, Sovyet bütçesi basitçe müdahaleci olan Garp Devletlerinin bütçelerinden pek farklı bulunmamaktadır. Sovyet bütçesi bütün investisyon masraflarını ihtiva etmekte, halbuki diğerleri sadece millileştirilmiş veya muhtelif sanayi şubelerindeki cihazlanmayı deruhte etmektedirler.

Netice

Bütçelerin şekilleri, hukukî noktai nazardan az değişmiş ise de, bunların teknik ve bünyeleri hakikî bir tahavvüle mevzu teşkil etmiştir.

Demokratik memleketlerde, bütçe konusunda teşebbüs daima icra kuvvetine ait bulunmakta ve bütçe projesi teşriî kuvvet tarafından gittikçe daha az münakaşa edilmektedir. Anglo-Sakson devletlerinde ve (Portekiz, İtalya, Yunanistan ve Türkiye gibi) garbî ve cenubî Avrupa memleketlerinde Teşriî kuvvet bütçeyi onamaktadır; fakat hükûmetin, Meclis tarafından tevzi edilen ödenekleri kullanma hususunda bir hayli geniş serbestisi bulunması itibariyle, parlâmanter tasdik gittikçe daha ziyade bütçenin büyük hatlarına taallük etmektedir. Otoriter rejimlerde dahi, şeklen de olsa, bütçenin Parlâmentoca tasdiki usulü idame ettirilmektedir.

Umumiyet (genellik) prensibine riayet ve hürmet edilmesine büyük nisbette devam olunmaktadır. Doğrudan doğruya muayyen bazı giderlere tahsis edilen bütçe gelirleri ve hususiyle vergiler pek nadirdir. Misal olarak, Fransa'da âmme borçlarının amortismanına tahsis edilmiş bulunan bütün inhisarının gelirlerini ve daha muahhar olarak cihazlanma fonuna veya imar sandığına bir fransfer yapmak maksadiyle muamele vergisine, tapu ve teşcil harçlarına yüzde iki lâ 2,5 nisbetinde tatbik olunan munzam kesirleri zikretmek mümkündür.

Bütçe mevzuunda muhafazakârlık ile inkilâpçılık arasındaki hudut ise; senelik olma prensipinden uzaklaşmak suretiyle aşılmaktadır.

İmar ve cihazlanma faaliyetine girişmiş bütün memleketler, müdahaleciliği ileriye götürmüş ve millileştirme hareketlerine tevessül etmiş bütün rejimler, iktisatlarını (3 ilâ 5 senelik) plânlara tâbi tutmak zorunda kalmışlardır; bu plânlarda bir finansmanı icabettirdikleri cihetle, Devlet bütçesi üzerine in'ikâsları olması (gayet) aşikârdır. Bununla beraber, bütün memleketlerde, hattâ Sovyet Rusya'da bile, (iktisadî) plânların çok daha geniş hududuna rağmen bütçenin senelik hududunun idame ettirildiğini müşahede etmek şayanı dikkattir. Böylece bir senelik bütçe, az veya çok uzun bir devreye müteallik plânın çevresi dahilinde tanzim olunmuş ödeneklerin mahdud bir devre zarfında kullanılmasına müncer ol-

maktadır. Mukavelelerin tediyesi tahsisatlar usulü, plânların müteaddit senelik oluşu ile bütçenin bir senelik bulunması arasında oldukça nazik bir ilk hattı fasıl gibi belirlemektedir. Birleşik Devletler, istimali zamanla mukayyet olmayan devamlı bütçe tahsisatı usulünü kabul etmek suretiyle, daha kat'î bir adım atmaktadır.

Ashına bakılırsa, takip ettiği siyasi ve iktisadi rejim ne olursa olsun bütün modern bütçelerde, başlıca iştigal mevzuları gelirler, fiyatlar, ve tasarruf hareketi olan dirijizmin in'ikâslarını tesbit ve müşahade etmekteyiz.

Evveleminde bütçeler, gelirlerin bir nazımı gibi gözükmektedir. Harbin başından beri Büyük Britanya, bütçesini bir muvazene tesisi için kullanmıştır; müterakki vergi o suretle tertiplenmiştir ki; 6.000 Sterlini geçen gelirler fihiyatta tamamen müsadere edilmiş; 6.000 Sterlinden fazla olan gelirlerin sayısı ise 1938 de 7.000 iken, 1946 senesindenberi sadece 60 dan ibaret kalmıştır.

İngiltere'de vasitasız vergi, yekdiğerine muvazi olarak, istihlâk mallarının fiyatlarını hissedilir derecede pahalılaştırmağa, hem istihlâki kısmağa ve hem de Devlet istikrazlarına kaydolunmağa imkân verecek gelir husule getirmeğe hizmet etmiştir. Harpten sonra takip edilen bu siyaset, diğer muharip devletler, hususiyle Fransa ve İtalya tarafından da, kabul edilmişti. Fakat, istihlâk maddelerinin fiyatlarının yükselişi esbabı mucibesiyle vukubulacak ücretlerin artışı tahdit etmek veya buna mani olmak için, bahis konusu memleketler, başlıca gıda ve ihtiyaç maddelerinin fiyatlarını müstakar tutmağa matuf iktisadi yardımları bütçeye yükletmişlerdir. Böylece İngiltere'de yardımın yekûnu şu şekilde gelişmiştir :

(Milyon Sterlin olarak)

1938	1946	1947	1948	1949	(Tahminleri)
36	337	434	515	530	

Bütçe muvazenesinin bir an'ane halinde bulunduğu bu memlekette, yardımlar, yüksek gelir sahiplerine tahmil edilen surtax yani munzam gelir vergisinin hâsılatı ve vasitasız vergilerin gelir fazlası veya hattâ normal varidatı ile finanse edilmiştir. Bütçe açığı sebebiyle zarurî gıda maddeleri ve kömür için yapılan yardımların enflasyonla karşılandığı Fransa'da, yeni naktî vasıtaların vaz'edilmesinin lâzımı gayrimüfariki olarak, husule gelen yükselme temayülü dolayısıyla, fiyat ve ücretlerin istikrarı halledar olmuştur.

Muharip memleketlerin hepsinde, millî bütçelerin-investisman kısmı, tasarrufun gerek teşekkülü ve gerek kullanılışı hususunda Devletin müdahalesini tezahür ettirmektedir. Devletin, câri vergilere munzam kesir-

ler ilâve ettiği ve bunların hasılatını bir taraftan millileştirilmiş teşebbüslerin teçhizine, diğer taraftan harp zararlarının tamirine olmak üzere, iki şekil ile investismana (sermaye yatırına) tahsis etmesi halinde, ortada bir cebri tasarruf mevcuttur. Devlet, finansmanı sağlamak için istikraz ettiği vakit, ihtiyarî tasarrufu teşvik ve onu muayyen bir istikamete tevcih etmektedir; fakat, investismanın menbaı enflasyon olduğu takdirde de, tasarruf cebri bir istikraz haline tereddi etmektedir: zira, enflasyondan husule gelen fiyat yükselişi, (rant, faiz v. s. gibi) sabit gelirlerin fiilen eksilmesine müncer olmaktadır.

İşte böylece, bütün rejimlerin bütçeleri iktisadî bünyedeki değişiklikleri ve âmme sektörünün hususî sektörün rağmına olan genişlemesini tebarüz ve in'ikâs ettirmektedir.

Henry Laufenburger