

## BÜTÇE VE İKTİSAT POLİTİKAMIZ

Aydın YALÇIN

Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Doçenti

İktisat politikasının umumiyetle tahakkuk ettirmek istediği başlıca iki hedef vardır. Bunlardan biri iktisadî gelişme, diğeri ise iktisadî istikrardır. İktisadî gelişme bir memleketin tabii ve beşerî kaynaklarını teşhiz ederek harekete getirme ve bu suretle o memleket halkına daha yüksek bir hayat standardı temin edecek şekilde istihsal kapasitesini arttırma demektir. Bununla beraber istihsal kapasitesinin yaratılmış olması, iktisadî refahın artmasını ve bunun devamlı olmasını garanti etmez. Millî istihsal kapasitesi artırılırken, bununla muvazi olarak millî talep hacminin de geliştirilmesi lâzımdır. Eğer millî talep artırılan istihsal kapasitesini karşılayabilecek şekilde yükselmemişse bu takdirde, daha yüksek bir seviyede başlayan istihsalin devam etmesi mümkün olmaz. Buna mukabil, umumî talep, istihsal kapasitesinin ötesine geçmişse, bu takdirde ekonominin muvazenesi gene bozulacak demektir; birinci şıkta deflasyon istihsali kısımaya doğru tesir icra ederken, son şıkta enflasyon fiat istikrarını bozacaktır.

Dinamik şartlar içersinde, muhtelif âmillerin tesiriyle bir ekonomide yatırım seviyesinin yükselmesi ve bu suretle istihsal kapasitesinin artması, talep cephesinden muvazi gelişmelerin meydana çıkmayışı yüzünden devamlı ve istikrarlı bir gelişmenin tahakkukunu önlemektedir. Harrod'un «müteber yahut lüzumlu gelişme hızı» (Warranted rate of growth) adını verdiği mefhum, bir taraftan teknolojik faktörlerle tayin edilen sermayenin marjinal verimliliği, diğeri taraftan marjinal tasarruf temayülü gibi unsurların tayin ettiği bir muvazene haliyle ilgilidir. Dinamik bir ekonomide, muvazene halini ifade eden böyle bir hattan inhiraf, iktisadî hayatın santrfüj kuvvetlerle, enflasyon veya deflasyon istikametlerine sürüklenmesine sebep olur. Hareket halinde olan ekonominin bu tarz bir muvazenesi gayet istikrarsızdır. Bu sebeple muvazene hattından inhirafı önliyecek, elâstikî bir kredi politikası ve fiskal politikamızın ehemmiyeti bu münasebetle bir kat daha artmış bulunmaktadır.

Teknolojik seviye ve marjinal tasarruf temayülü zaviyesinden birbirinden farklı mahiyet arzeden ileri ve az gelişmiş memleketler ekonomileri dinamik vetire içinde birbirinden farklı temayüller göstermektedir. İleri memleketlerde teknolojik seviyenin yüksek olması ve kapasitenin hızla ve kolaylıkla artırılabilmesi, buna mukabil marjinal tasarruf temayülünün yüksekliği, bu memleket ekonomilerini istihsale oryante bir karakter vermiştir. Buna mukabil az gelişmiş memleketlerde durumun aksi olması, bu memleketler ekonomisine, dinamik şartlar içinde talebe, oryante bir mahiyet vermektedir. İşte bu sebepten, iktisadî gelişme ve genişleme, ileri kapitalist memleketlerde fiatların düşmesine doğru bir tesir icra ederken, az gelişmiş memleketlerde, iktisadî sistemin genişlemesi ekseriya fiat yükselmeleriyle birlikte vuku bulmaktadır.

Bu sebeple, Türkiye gibi bir iktisadî bünyeye sahip bir memlekette devletin gerek arz, gerekse talep cephesinden iktisadî düzen üzerinde yapacağı bazı tesirlerin özellikleri vardır. Bu konferansta inceliyeceğimiz asıl mesele, son yıllarda reel olarak senelik vasatî % 9 gibi yüksek bir tempoya erişmiş olan iktisadî gelişmemizin, devlet bütçemizdeki gelişmelerle olan münasebetidir. Tasarruf kapasitesi düşük olduğu için, yatırım imkânları yani, istihsal kapasitesini genişletme imkânları mahdut olan ekonomimizde devletin bütçe politikasıyla sermaye teşekkülüne yardımı ne olmuştur? Devlet eliyle sermaye teşekkülü hareketinde baş vurulan yollar nedir? Devlet resmî ve hususî sermaye teşekkülüne yardım ederken, kaynakların muvazeneyi bozmayacak şekilde dağılışı vetiresine, bütçe politikası zaviyesinden ne gibi bir istikamet vermiştir, ve bu husustaki rolü ne olmuştur? Hülâsa bütçe politikası şuurulu veya gayri şuurî bir şekilde, umumî iktisadî politikanın icaplarına ve ihtiyaçlarına ne dereceye kadar cevap veren bir rol oynamıştır? Cevap aramaya çalışacağımız başlıca konular bunlardır.

*Yatırımlar ve Finansmanı:* Tetkik devresi olarak 1950 ile 1953 arasındaki 4 yılı alıyoruz. Tablo I in tetkikinden görüleceği üzere 1950 yılında yatırımların hacmi 1.160 milyon T. L. idi. 1953 yılında yatırımlar 2.190 milyon T. L. na çıktı; bu nispet carî fiatlarla gayri safi millî hasılanın 1950 senesinde % 11,7 ve 1953 senesinde % 13,4 ünü teşkil etmektedir. Bu devre esnasında reel millî gelir takriben % 36 civarında yükseldiği halde, yekûn kaynaklardan sermaye teşkiline tahsis edilen nispet demek ki % 1,7 nisbetinde artmıştır. İstihlâk ise, carî fiatlarla % 67 nisbetinde yükselmiştir. Aynı devre esnasında fiat artışı için % 5 - 10 civarında bir nisbet kabul edilse bile, bu, senede % 15 civarında bir yükselme ifade eder. Buna mukabil umumî yatırımlar aynı devre esnasında % 85 nisbetinde yükselmiştir. Gerek istihlâk, gerekse yatırım seviyesindeki bu

sür'atli artışta devlet maliyesinin mühim bir rol oynadığı aşağıdaki izahatımızla daha iyi anlaşılacaktır. Tablo II nin tetkikinden de görüleceği üzere, bu devre içinde resmî yatırımlardaki artış nisbeti 1,91 olduğu halde, hususî yatırımlarda 1.80 e çıkmıştır. Umumî yatırımlarda, âmme yatırımlarının nisbeti 1950 de % 41 olduğu halde, bu 1953 de % 45 e çıkmıştır.

Tablo II nin tahliline devam edersek, şu noktalar da dikkatimizi çekmektedir: Devletin ulaştırma ve enerji gibi, sosyal sermaye sahalarına 1950 de yaptığı yatırım 1950 de umumî devlet yatırımının % 66 sını teşkil ettiği halde, bu nispet 1953 de % 70 e yükselmiştir. Bu vakıanın ışığında, hususî sektörün sanayi sahasındaki yatırımlarının aynı devre esnasında 2,30 misli arttığına işaret etmek yerinde olur. Devlet ziraatı da içine almak suretiyle, sosyal sermaye ve temel iktisadî sektörlerdeki yatırımlarıyla, hususî teşebbüse bir dışardan tasarruf (external economy) temin etmiş ve hususî sektörün gelişmesine büyük yardımda bulunmuştur. 1950 ile 1953 arasında yatırım hacminin artışı 950 milyon T.L. dir. Bunun 450 mil. T. L. âmme sektöründeki yatırım artışından gelmektedir. Ziraat, ulaştırma ve sanayi sahasındaki devlet yatırımlarının bu devredeki artışı ise 350 mil. T. L. dir.

Bu manzara bize, devlet yatırımları sayesinde temel iktisadî sektörlerin takviye edildiğini ve müstakbel iktisadî gelişme için, zeminin hazırlandığını ifade etmektedir. Keza, umumî sabit sermaye yatırımları içinde, teçhizatın inşaatı nisbeti 1950 de % 35,1 olduğu halde, bu nispet 1953 de % 36,8 e yükselmiştir. Devlet yatırımlarında bu nisbet 1950 de % 32,6, hususî yatırımlarda % 37,1 idi. 1953 de ise bu nisbetler, % 34,8 ve % 38,5 e çıkmıştır. Şu halde, gerek hususî, gerekse resmî yatırımların bünyesinde, makine ve teçhizatın oranı gittikçe artmaktadır. İlerde de temas edeceğimiz gibi bu hâdise, bilhassa dış ticaretimiz üzerindeki tazyiki artırma bakımından ehemmiyetlidir.

Yatırımların bünyevî gelişmesini bu şekilde umumî hatlarıyla gördükten sonra, şimdi bunun ne şekilde finanse edildiğini araştırmaya çalışalım. Tablo III. bize dahili yatırım kaynaklarını göstermektedir. 1950 ile 1953 devresi esnasında devletin bütçe politikasıyla tahakkuk ettirdiği kaynaklar 2,64 nisbetinde artmıştır. Yani devlet, bütçe kanalıyla sermaye teşebbüslerine yaptığı ilâveyi iki buçuk mislinden fazlaya çıkarmıştır. Buna mukabil hususî tasarruflardaki artış 1,73 nisbetindedir. Bütçe ve kurumların tasarruflarının umumî dahili tasarruf kaynaklarına nisbeti bu devre içinde % 32 den % 35 e çıkmış; fakat dış âlemi de içine alan umumî yatırım kaynaklarına kıyaslanırsa bu nisbet Tablo IV. de görüldüğü üzere % 30 olarak değişmemiştir. Buna mukabil bütçe yoluyla

tasarrufların iç finansman kaynaklarına nisbeti % 14,6 dan % 21,7 ye yükselmiştir. Dış âlemin Türkiyede sermaye teşekkülüne yaptığı yardım 1950 de % 5 iken, 1952 de % 20 yi, 1953 de ise % 10 u bulmuştur. Sermaye teşekkülü vetiresinde gerek bütçe yoluyla, gerekse resmî müesseseler kanalıyla devletin oynadığı rol kayda değer. Hele bu hususta bütçe politikasının yardımını tebarüz ettirmek yerinde olur.

*Bütçe politikasının rolü:* Bu suali cevaplandırabilmek için, âmme gelirlerinin gelişmesi ve masraflarının kullanılış tarzını incelemek icap eder.

*Gelirler:* Tablo 5. devletin bütçe politikasıyla G. S. millî hasıladan aldığı payın seyrini göstermektedir. Gayri safi millî hasıladan devletin vergilerle aldığı pay bu devre içinde % 13,1 den % 11,8 e düşmüştür. Bu devre esnasında cari fiatlarla GSMH. 1,75 nisbetinde arttığı halde devlet gelirleri 1.48 nisbetinde yükselmiştir. Bu bize hükümetin, artan millî hasıladan gittikçe daha az bir nisbette pay aldığını ifade etmektedir.

Gelire nisbetle umumî vergi nisbeti düşmekle beraber vasıtasız vergiler yoluyla alınan varidatın faktör maliyetinde millî gelire nisbeti gittikçe artmaktadır. Bu nisbet 1951 de % 3,1 iken 1953 de % 3,9 olmuştur. Vasıtalı vergilerinki ise % 7,1 olarak sabit kalmıştır. Bundan devletin diğer gelir kaynaklarının nisbetinin süratle düştüğü neticesi çıkmaktadır. İktisadî gelişmeye rağmen milletin daha az bir nisbette vergilenmesi, vergi varidatının istihlâkten çok tasarrufa gitmesi muhtemel olan gelirlerden alınması, ekonomimizin son 3 sene içinde göstermekte olduğu ârizaları izah bakımından da dikkati çeken noktalar. Aynı şekilde âmme yatırımlarının nisbeti % 41 den % 45 e çıkarken, âmme sektörünün tasarruf nisbetinin % 30 da kalmış olması, keza son yılların enflasyon ve dış ticaret açığı meselelerini izah bakımından hesaba katılması gereken noktalar. Mafih bütçe tasarruflarının nisbetinin % 14,6 dan % 21,7 ye çıkmış olması, memleketin hakikî ihtiyaçlarına uygun bir istikamette gelişmeyi ifade ediyorsa da, bu artışın kifayetsiz olduğunu hâdiseler göstermiş bulunmaktadır.

Bütçe gerekçesinde vasıtasız vergilerin nisbetinin 1951 de % 28 olduğu halde 1953 de bunun % 33 e çıkmış olduğu zikredilmektedir. Ziraatten gayri sektörlerde vasıtasız vergilerin bu sektörlerin umumî kazancına nisbeti 1951 de % 4,1 olduğu halde, bu nisbet 1953 de % 6 ya yükselmiştir. Vasıtalı vergilerin ziraat sektörü kazancına nisbeti 1950 de % 15 olduğu halde, bu 1953 de % 14 e düşmüştür. Aynı şekilde vasıtalı vergilerin diğer sektörlerin gelirine nisbeti 1950 de % 13,2 olduğu halde, 1953 de

bu nisbet % 11,1 e düşmüştür. Bu nisbetler vasıtalı vergi yükünün en fazla hangi sektör ve zümreler üzerinde düştüğünü kesin bir şekilde ifade etmeye kâfi gelmemekle beraber, bütün sektörlerin daha az vasıtalı vergi verdiklerini göstermektedir. Buna mukabil ziraat gelir vergisinden muaf tutulduğu için, vasıtasız vergi yükü gittikçe artan bir nisbet dahilinde diğer sektörlerin üzerine birikmektedir. Vasıtasız vergiler en yüksek nisbette, ticaret, hizmet ve imalât sektörlerine isabet etmekte ve nisbetleri de gittikçe artmaktadır. 1951 ilâ 1953 arasında ticaret sektöründe vasıtasız vergi nisbeti % 8,4 den % 8,7 ye, hizmetlerde % 4,4 den % 6,3 e imalâta ise % 2,3 den % 2,4 e çıkmıştır. Artık sürati en yüksek olan zümre hizmet ve serbest meslek zümresidir.

Gelirlerde vasıtasız vergilerin artış endeksi 1951 le 1953 arasında 160 olduğu halde vasıtalılarda 137 olmuştur. Bu bize istihlâk üzerine konan vergi yükünün gittikçe hafiflediğini (millî gelir ve masraf artışı hesaba katılınca) göstermektedir.

*Masraflar:* Masrafların bünyesindeki gelişmelere gelince, Masraflar Tablo V. in tetkikinden de görüleceği üzere, GSMH. nin 1950 de % 15,8 ini teşkil ettiği halde, 1953 de % 14,4 nisbetine düşmüştür. Aynı devre esnasında devlet cari masraflarının GSMH. ya nisbetleri % 13 den % 10,4 e düşmüştür. Demek ki devlet millî hasılannın daha az bir kısmını cari hizmetleri için kullanmaktadır. Buna mukabil bütçe masrafları içinde yatırım giderlerinin nisbeti aynı devre içinde % 12,2 den % 22,3 e çıkmıştır. Buradan da bütçe kanalıyla daha yüksek nisbetlerde sermaye teşekkülüne doğru bir gelişme meydana geldiği açıkça görülmektedir.

Yaptığımız bu geniş, fakat kısa tahlilden çıkarabileceğimiz bazı umumî neticeler vardır.

Devlet bütçe politikası yoluyla, iktisadî gelişme hedefi ile hülâsa edilebilecek olan umumî iktisadî politikaya yardımcı bir yol tutmuştur. Umumî iktisadî gelişmemizin tahakkukunda, bütçe yoluyla sermaye teşekkülü hareketinin büyük rolü olmuştur. Yalnız umumî iktisat politikamızla bütçe politikası arasında şuurulu bir koordinasyonun mevcut bulunduğu yolunda elimizde kâfi delil yoktur. Bütçe yoluyla sermaye teşekkülünün tahakkuk ettirilmesi, umumî gelir politikasında herhangi esaslı tedbir ve değişmelerle vukubulmamış, artan millî gelirden mevcut vergi strüktürünün otomatik olarak aldığı paylar bütçe fazlasının (cari gelirlerden cari giderlerin çıkmasıyla elde edilen tasarruf) fazla bir mesaiye hacet kalmadan doğmasına yardım etmiştir. Devletin gittikçe gelir vergilerine dayanan varidat politikasının hususî sektörde teşekkül eden sermayeleri ve tasarrufları devlet sektörüne nakletme ihtimali kuvvetlidir. Bu sebeple müteakip devrelerde gelirin mühim bir kısmı gene

TABLO : I

## Kaynakların kullanılışı

	1950	1951	1952	1953
Yatırımlar .....	1.160	1.530	2.200	2.190
Devlet cari giderleri .....	1.290	1.330	1.500	1.700
Hususi İstihlak .....	7.430	9.190	10.510	12.430
Gayri safi milli hasıla .....	9.880	12.050	14.210	16.320

Kaynak: Robinson Raporu; GSMH. 1955 bütçe gerekçesinden alınmıştır.

TABLO : II

## Yatırımların bünyesi

	1950		1952		1953		Endeks
	Resmî	Hususi	Resmî	Hususi	Resmî	Hususi	
Ziraat .....	30	115 (145)	80	210 (290)	155	175 (330)	2.28
Endüstri enerji...	135	165 (300)	160	270 (430)	205	380 (585)	1.95
Ulaştırma .....	190	40 (230)	300	120 (420)	345	75 (420)	1.82
Bina .....	185	300 (485)	200	500 (700)	235	490 (725)	1.65
Yekûn .....	490	620 (1110)	740	1100 (1840)	940	1120 (2066)	1.85
Endeks .....	100	100	151	177	191	180	
İnşaat .....	330	390 (720)	530	655 (1185)	615	685 (1300)	1.80
Donatım .....	160	230 (390)	210	445 (655)	330	430 (760)	1.95

TABLO : III

## Yatırımların finans kaynakları

	1950	1951	1952	1953
Bütçe fazlası .....	161	196	385	426
Kurumlar [*] .....	180	272	314	234
	(341)	(468)	(699)	(660)
Hususi .....	719	792	991	1250
Yekûn .....	1060	1260	1690	1910

Kaynak: Robinson Raporu.

[\*] İktisadi Devlet Teşekkülleri, Emekli Sandığı, İşçi Sigortaları Kurumu.

TABLO : IV

## Umumî yatırım kaynaklarının nisbi önemi

	1950	1951	1952	1953
Âmne tasarrufları .....	30	31	32	30
Hususi tasarruflar .....	65	54	48	59
Dış âlem .....	5	15	20	10
Yekûn .....	100	100	100	100
Devlet tasarrufunun dahili tasarrufa nisbeti %	14,6	15,0	21,8	21,7

Kaynak: A. Yalçın, «Millî Tasarruf Hesabımızdaki Gelişmeler»  
S. B. F. Dergisi, s. 1-4, 1953.

TABLO : V

## Bütçe ve Millî Hasıla

(Milyon T. L.)

	1950	1951	1952	1953
G. S. M. H. ....	9.881	12.052	14.210	16.320
Vergiler .....	1.300	1.353	1.652	1.926
Vergilerin GSMH. ya nisbeti % .....	13,1	11,2	11,6	11,8
Faktör maliyetinde millî gelir .....	8.497	10.355	12.129	13.883
Vasitasız vergiler .....		330	425	542
Vasitasız vergilerin F. M. M. E. ye nisbeti %		3,1	3,5	3,9
Ziraat sektörü geliri .....	4.578	5.392	6.177	7.285
Vasitali vergiler .....	702	843	1.061	1.162
Zirai kazançlara nisbeti % .....	15	16	17	14
Diğer sektörler .....	5.323	6.660	8.033	9.035
Vasitasız vergilerin diğer sektörlerdeki kazanç nisbeti % .....		4,9	5,3	6
Devlet masrafları .....	1.567			2.350
Devlet masraflarının GSMH. ya nisbeti % ...	15,8			14,4

Kaynak: 1955 Bütçe Gerekçesi.

vasıtasız vergilerden artan bir nisbet dahilinde temin edilmeye devam edilecek olursa, bu takdirde, bütçe fazlasıyla sermaye teşekkülünün net ve munzam bir sermaye teşekkülünden ziyade, bu sermayenin hususî sektörden âmme sektörüne nakledilmesi tehlikesi vardır.

Yapacağımız diğer bir müşahede, devlet, gerek iç piyasada artan fiatları, gerekse dış âlemlerle muvazenenin bozulmasını önlemek hususunda, fiskal politikadan gereği kadar istifade etmemiştir. Hattâ umumî varidatın millî gelire olan nisbetinin düşmesine göz yummak suretiyle mütenakız bir bütçe politikası takip etmiştir, denilebilir. Halbuki devlet bütçesinin umumî iktisadî bütçe içinde kontrol edici rolü büyüktür. Devlet muhtelif sektörlerden alacağı varidat payları ile, umumî talebin iç ve dış istikrarı bozmasını önleyici bir tesir icra edebilirdi. Keza masraf ve bilhassa yatırım politikasıyla, dış ticaret muvazenemiz ve dahilî istikrar bakımından tesiri süratli tedbirler alabilirdi. Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, devlet yatırımlarında tesisat masraflarının nisbeti gittikçe artmaktadır. Hattâ son senelerde devlet yatırımlarında dışardan temin edilecek malzemenin umumî yekûnun % 50 sine baliğ olduğu görülmektedir.

Netice itibarile bir hüküm vermek icap ederse, bütçe politikamız bütün imkânlarını tam bir şekilde kullanmış olmamakla beraber, son yıllarda umumî iktisadî gelişme üzerinde aktif bir role sahip olmuştur. Bu rol, bununla beraber iktisadî düzenin iç ve dış istikrarının bozulmasına yol açmış ve bu hususta bütçe politikası kendine düşen görevi tam yapmamıştır. Bundan sonra gerek varidat, gerekse masraf cephesinden, bütçe politikamızın, yukarıda çizilen umumî hatlar dahilinde, istikrarlı bir şekilde iktisadî gelişmemize hizmet edecek bir yolda yürütülmesini ümit ederiz.

*İstanbul, 31 Mart 1955*