

İKTİSADİ KALKINMA VE MASRAF POLİTİKASI

Dr. SELÂHADDİN TUNCER
Maliye Vekâleti Hesap Uzmanı

Bundan daha önce negredilen bir etüdümüzde [1] iktisaden az gelişmiş memleketlerde maliye politikasının ehemmiyet ve rollerine ana hatlariyle temas etmiş ve belli başlı meseleleri ele almıştık. Aslında bu konunun bir devamı mahiyetinde olmak üzere az gelişmiş memleketlerdeki varidat, masraf ve âmme kredisi politikalarının ayrı ayrı ele alınıp tahlilî şekilde gösterilmesi zarureti vardır. Nitekim bu tip denemelerden biri yapılmış ve Doçent Dr. Memduh Yaşa arkadaşımız iktisadî kalkınmada vergi politikasının yeri, ehemmiyeti ve rolleri hakkında uzun ve etraflı bir etüd neşrederek dâvayı aydınlatmıştır [2]. Fakat, mesele bununla tamam olmuş sayılamaz. Zira iktisadî kalkınmada âmme varidatı ve bu ara vergi kadar âmme masraflarının da rolü vardır. İşte bu etüdüde de iktisadî kalkınmada masraf politikası bakımından varit olabilecek belli başlı meseleleri ele alarak bunları incelemeye çalışacağız.

Şurasını bilhassa belirtmek isteriz ki, bu etüd nazarı bir denemeden ibarettir. Burada münhasıran iktisadî kalkınmada masraf politikasının gaye, vazife ve rollerinin nelerden ibaret olduğunu ve bu politikadan neler beklenilmesi lâzım geldiğini ve kalkınmayı gerçekleştirmek ve hızlandırmak için âmme masraflarına verilmesi gereken şekil, istikamet ve vüs'ati göstermeye çalışacağız.

I — Âmme Masraflarının Mahiyet ve Fonksiyonlarına Toplu Bir Bakış

Son çeyrek asırlık devre zarfında âmme masraflarının mahiyet ve fonksiyonları hakkındaki telâkkilerde büyük değişiklikler husule

[1] Bak : Dr. Selâhaddin Tuncer : İktisaden Az Gelişmiş Memleketlerde Maliye Politikası, İktisat ve Maliye, C. III, sayı : 3.

[2] Bak : Dr. Memduh Yaşa : Vergi Politikası ve İktisadî Kalkınma, İktisat Fakültesi Mecmuası, C. XVI, Yıl Ek. 1954 - Tem. 1955, No. 1-4, s. 52-88.

gelmiştir. Böylece âmme masrafları devletin âmme hizmetlerini görmesi için yaptığı bir sarfiyat nevi olmaktan çıkmış ve daha şümüllü bir mahiyet almıştır. Bu ara bilhassa Anglo-Sakson maliyecileri tarafından âmme masraflarının iktisadî tesirleri derin tetkik ve tahlillere tâbi tutulmuş [3], eskilerin klâsik tetkik tarzı tamamen terk edilmiştir. Âmme masraflarının iktisadî kalkınmada bir vasıta olarak kullanılması ve bu bakımdan tesirlerinin araştırılması da bu yeni çerçeveye içinde mütalâa olunabilecek bir konudur.

Bilindiği üzere, âmme masraflarının iktisadî tesirleri 1929 Dünya İktisadî Buhranından sonra girilen bazı amprik tecrübelerle belli olmuştur. Amerikadaki iktisadî krizi yenmek için girilen New Deal tecrübesi, bu bakımdan cesur ve ileri bir hamle sayılabilir. Burada maliye nazariyesi tatbikatı ancak geriden takip edebilmiş ve yapılan tecrübelerin ışığı altında teoride büyük ve ehemmiyetli ilerlemeler olmuştur. Netice olarak denilebilir ki, eskinin jandarma devlet telâkkisinde devletin fonksiyonları mahdut ve âmme hizmetleri de gayet dar bir çerçeve içinde cereyan ediyordu. Bu şartlar altında âmme masrafları da mahdut hedefli ve dar tesirli bir malî vasıta hüviyetini taşıyordu. Bu takdirde âmme masraflarının geniş iktisadî ve sosyal tesirlerinden bahsetmeye imkân yoktu. Günümüze de şümüllü ve tesirleri gayet geniş bir hâl almış olan âmme masraflarının iktisaden geri kalmış memleketlerin kalkındırılmasında bir vasıta olarak kullanılması fikri ortaya çıkmıştır. Şüphesiz âmme masrafları iktisadî kalkınmada kullanılacak maliye politikası vasıtalarından en mühimidir. Bundan sonraki bahiste bu vasıtanın vergi ve âmme kredisi gibi, diğer iki mühim vasıta ile mukayesesini yapacağız. Fakat şimdiden şunu söyleyebiliriz ki, âmme masrafları ve takip edilecek masraf politikası diğer vasıtalara nazaran daha ağır basan bir rüçhaniyete sahiptir.

İktisat ve maliye teorisi sahasında son zamanlarda revaç bulan multiplier, hızlandırma (ecceleration principle), açığa müstenit sarfiyat (deficit spending), pump priming, telâfi edici âmme harcamaları (compensatory spending) gibi yeni teori ve tatbikat gözden geçirilecek olursa, bunların âmme masraflarının tesirleri, şekilleri ve sarf tarzları ile yakından ilgilidir. Bu bakımdan teori ve tatbi-

[3] Çağımızın ünlü Anglo-Sakson maliye müellifleri olan A. C. Pigou, H. Dalton, U. Hicks, A. T. Peacock, A. P. Lerner ve A. Hansen'in eserlerinde bu hususiyet kendisini açıkça göstermektedir.

kata âmme masrafları kadar müessir olmuş herhangi malî - iktisadî bir müesseye rastlanamaz. Şimdi işaret ettiğimiz bu yeni teori ve tatbikatın, âmme masrafları yönünden taşıdığı hususiyetleri kısaca göstermeye çalışalım.

Maliye politikası tahlillerinde multiplier teorisi ilâveten yapılan âmme masraflarından dolayı hususî istihlâk masraflarında husule gelen artışı ifade eder. Yollar, kanallar ve barajlar inşası için ilâveten yapılan âmme masrafları ücret, faiz ve kâr şeklinde bir gelire inkilâp edip, ferdî istihlâk masraflarında bir artış husule getirecektir.

Hızlandırma prensibi de yatırım masraflarının bir başka tesirini izah etmektedir. Maliye politikası sahasında acceleration (hızlandırma) artan istihlâk masraflarından dolayı teşvik edilmiş yatırımlara işaret sayılır.

İktisadî buhranlarla savaşmak için devletçe yapılan âmme masraflarının arttırılmasına matuf politikaya «açığa müstenit sarfiyat» (deficit spending) denilmektedir. Yukarıda da bir nebze temas edildiği gibi, bu politika ilk defa Roosevelt tarafından New Deal Programında tatbik mevkiine konulmuş ve sonradan iyi neticeler verdiği görülerek bir doktrin haline getirilmiştir. Açığa müstenit sarfiyat ile iktisadî buhranlar, nazarî ve akli prensiplerin tersine olarak mucizevî bir şekilde yenilmiş ve bu hareket tarzı âmme masraflarının yeni bir hassasını ortaya koymuştur. Deficit spending politikasının dayandığı temel prensip, âmme masraflarının gelir yaratıcı (income generator) bir hassaya sahip olmalarıdır.

Pump priming politikasının [4] dayandığı faraziyeler kısmen kısmen açığa müstenit sarfiyat'da gizlidir. Bir depresyon devresinde istihlâk, istihdam ve gelir seviyeleri düşmeye başlayacaktır. Bu takdirde devletin âmme masraflarını bir miktar arttırması hususî ekonomi sektöründeki durgunluğu harekete getirecek ve dolayısıyla gelir akımında bir yükselme olacaktır. İktisadî hayatın bünyesinde mündemiç dinamizm dolayısıyla ufak miktardaki bir âmme masrafı tutukluğu giderecek ve kendiliğinden refaha doğru bir temayül başlı-

[4] Bütün araştırmalara rağmen «pump priming» tâbirine hiçbir Türkçe karşılık bulamadık. Bu mefhum, İngilizcede tulumbaları çalıştırmak için önceden konulan bir miktar suya tekabül etmektedir. Buna uygun gelecek Türkçe bir karşılık olmadığı için, pump priming tabiri aynen muhafaza edilmek zorunda kalmıştır.

yacaktır. Bu tıpkı çalışmayan bir su tulumbasına ilâve edilen bir miktar su ile tulumbanın harekete geçmesine ve devamlı olarak çalışmasına benzetilebilir. Aynı şekilde iktisadî hayata zerkedilen bir miktar âmme masrafının da aynı dinamizmi husule getireceği kabul ve farz olunmaktadır.

Pump priming politikasının kabul ve farzettığı hususlar tatbikatta gerçekleşmediği için «telâfi edici âmme harcamaları» (compensatory spending) şeklinde ifade edebileceğimiz yeni bir cereyan belirlemiştir. Telâfi edici âmme harcamaları politikası, ekonominin kendi bünyesinde gizli bir dinamizm ile ve bir miktar âmme masrafı enjeksiyonu ile harekete geçeceği ve canlılığın devam edeceği faraziyesini kabul etmez. Bu sebeple ortaya çıkan telâfi edici âmme sarfiyatı, hususî yatırımlardaki düşüklüğün ve gelir noksanlığının devamlı surette yapılacak âmme harcamaları yoluyla telâfi edilebileceği fikrine dayanır. Yani düşük bir gelir seviyesi ve istihdam hacmi ancak muayyen dozlarda ve devamlı surette yapılacak âmme harcamalarıyla yükseltilebilir veya hiç olmazsa aynı seviye muhafaza edilebilir. Bu harcamalar kesildiği anda istihdam ve gelir seviyesinde de bir düşme başlayacaktır.

Fert başına isabet eden âmme masrafları miktarı bugün medenî seviyenin ve iktisadî gelişmenin bir miyarı olarak kullanılmaktadır. Meselâ 1950 yılında fert başına düşen âmme masrafları miktarı Amerika Birleşik Devletlerinde 282 dolar olduğu halde bu miktar Hindistanda sadece 2 dolardan ibarettir. Venezuela gibi petrol kaynakları üzerinden alınan vergi resimlerin efsanevî olduğu bir memlekette bile bu miktar 96 doları geçmemektedir. Aşağıya dercettiğimiz tabloda bazı memleketlerde fert başına isabet eden âmme masraflarının dolar olarak miktarları gösterilmiştir.

(Tablo, müteakip sahifeye konmuştur.)

1949 - 50 yılında muhtelif memleketlerde yekûn olarak ve fert başına isabet eden âmme masraflarının miktarını gösterir tablo
(Rakamlar dolar olarak)

Memleket	Yekûn bütçe	Bütçede yapılan	Fert başına	Fert
	masrafları (Milyon)	kalkınma mas. (Milyon)	düşen âmme masrafı	başına düşen kalkınma masrafı
Hindistan	692	41	2	0.12
Mısır	538	170	28	9
İran	342	51	19	3
Venezuela	478	164	96	33
Pêru	231	39	28	5
Türkiye [*]	496	87	24	4,1
A.B.D.	—	—	282	—

Kaynak : Buchanan ve Ellis : Approches to Economic Development, New-York, The Twentieth Century Fund, 1955, s. 355.

Az gelişmiş memleketlerin kalkındırılması dâvası ortaya çıktıktan sonra âmme masraflarının rolü ve ehemmiyeti bir kat daha artmıştır. Zira umumiyetle kabul edildiğine göre; âmme masrafları ve bu ara bilhassa yatırım masrafları kalkınmanın sihirli bir vasıtasıdır. Bu hassası dolayısıyla nazarlar zarureten masraflar üzerine tevcih edilmiş ve kalkınmada bu vasitadan nasıl ve hangi ölçülerle istifade edileceği meselesi ortaya çıkmıştır.

II — İktisadî Kalkınmada Vergi ve Âmme Masrafları Politikasının Karşılıklı Roller

Aslında maliye politikası bir küldür ve bunun âmme masrafı, âmme varidatı, âmme kredisi ve devlet bütçesi olmak üzere dört ayrı vasıtası mevcuttur. İktisadî kalkınmayı gerçekleştirmek için bu dört vasıtanın, maliye politikasının çizdiği istikamette beraberce müessir olmaları lâzımdır. Tecrübeler göstermiştir ki, kalkınmaya müteveccih bir maliye politikasının ademi mevcudiyeti kalkınmanın hızını kestiği gibi, emekleri de boşa götürür. Asıl olan, bu dört vasıtanın ahenktar bir şekilde kalkınma istikametine müteveccih şekilde beraberce çalışmalarını ve müessir olmalarıdır.

[*] Bu kaynağın aslında Türkiye'ye ait rakam mevcut değildir. Bunlar 1950 yılı Bütçesi ve Bütçe Gerekçesinden alınan rakamlarla ikmal edilmiştir.

Maliye politikasının vasıtaları olan masraf, varidat, kredi ve bütçenin kalkınmadaki ehemmiyet dereceleri ve tesirleri şüphesiz aynı değildir. Her vasıtanın kendisine göre kuvvetli ve zayıf tarafları mevcuttur. Burada âmme kredisi ve devlet bütçesinin rollerini ihmal ederek, âmme masrafları ve âmme varidatı ve bu ara bilhassa vergilerin kalkınma hamlesindeki yeri, ehemmiyeti ve rolleri hakkında belirmiş olan bazı fikirleri açıklamak ve cereyan eden münakaşalara kısaca işaret etmek istiyoruz.

Şu hale göre, münakaşa edeceğimiz meseleyi şu şekilde vaz'edebiliriz : âmme masrafları ile âmme varidatı bu ara bilhassa vergicilik tedbirleri arasında iktisadî kalkınmaya müessiriyet bakımından bir ütünlük var mıdır? Birini diğerine tercih etmek mümkün müdür? Bu suallere vermeye çalışacağımız cevap her ne kadar nazari bir hüviyet taşımakta ise de, dâvaya bazı bakımlardan ışık tutacaktır. Bu itibarla cevaplandırılmasında faide mevcuttur.

Önce şu noktayı açıklamak isteriz ki, aslında âmme masrafları ile âmme varidatı bir bakıma aynı şeylerdir. Zira millî gelirden muayyen usullerle massedilen hisseler vergi meblâğlarını, yine massedilen bu hisselerin başka usul ve şekilde tekrar cemiyete zerkedilmeleri de âmme masraflarını teşkil etmektedir. Bu şekilde, âmme masrafları ve âmme varidatı, yani vergiler aynı hadisenin iki ayrı veçhesinden başka birşey değildir. Bu hâdiseyi kalkınma zaviyesinden ele alacak olursak, âmme varidatı, masraf ve yatırımlar için gerekli fonları hazırlamakla mükelleftir. Bu hususiyeti dolayısıyla, âmme masrafları, âmme varidatına yani vergilere nazaran daha elverişli bir kalkınma vasıtası olarak telâkki edilmektedir.

İktisadî kalkınmada maliye politikasının ehemmiyet ve rollerini izah için müellifler iki kategoriye ayrılmışlardır. Bunları vergici olan müellifler ve masrafçı olan müellifler diye adlandırmak kabildir. Zira müellifler, içinde buldukları şartlar, tesirler ve mizaçları itibariyle bahsi geçen vasıtalarından birisine veya diğerine iltifat göstermekte ve fikir ve doktrinlerini bu temel üzerine inşa etmektedirler.

Âmme varidatının ve bu ara bilhassa vergicilik tedbirlerinin iktisadî kalkınmadaki ehemmiyet ve rollerine inanan müellifler, arasında J. H. Adler, U. Hicks, W. Heller, Leduc ve J. C. Hubbard'ın ismi bilhassa zikredilebilir. Bu müellifler kalkınma hamlesinde vergi politikasının ağır bastığına ve kalkınmanın bu yolla gerçekleştirilebileceğine inanmışlar ve eserlerinde umumiyetle bu tezi savun-

muşlardır. Bilhassa bunlardan sonuncusu olan J. C. Hubberd tezini daha ileri götürmüş ve negrettiği sayanı dikkat bir eserde, vergileme yolu ile gelir yaratılabileceğini ileri sürmüştür [5]. Bu tezin ve fikirlerin burada münakaşasını yapacak değiliz. Fakat şu kadarına işaret etmek lâzımdır ki, iktisadî kalkınmada vergicilik tedbirlerinin yeri ve ehemmiyeti büyüktür ve bu tedbirler olmadan kalkınma realize edilemez.

Âmme masraflarının gelir yaratıcı ve istihdam hacmini arttırıcı tesirlerini iddia edenler arasında A. Hansen, G. Haberler, H. H. Villard, P. A. Samuelson, E. B. Smullyan gibi otorite müellifler yer almaktadır. Bunlar kanaat ve fikirlerini izah için yukarıda kısaca işaret ettiğimiz bazı nazariye ve doktrinler vücuda getirmişler ve âmme masraflarının kalkınmadaki rollerini muhtelif yönlerden göstermeye çalışmışlardır.

Bu iki cereyan ayrı ayrı tetkik edilecek olursa, masraf yolunu ihtiyar eden müelliflerin daha ağır bastıkları görülmektedir. Bunlar fikirlerini vergicilere nazaran daha iyi toplayıp sistemleştirebilmişlerdir. Diğer taraftan vergicilik tedbirlerinin kalkınma ameliyesine bizatihi elverişli bir vasıta olmadığı da aşikârdır. Çünkü vergicilik kalkınma hamlesini bizatihi gerçekleştirmez. Ancak kalkınmanın vasıtaları olan tasarruf ve sermayeyi temine bir zemin hazırlayabilir. Halbuki âmme masrafları kalkınmanın bizatihi vasıtası mahiyetindedir. İktisadî kalkınma bir bakıma âmme masrafları ile gerçekleştirilebilir ve bu bakımdan vergicilik tedbirlerine nazaran daha müessir bir vasıta olmaktadır. Bu sebeple biz de şahsen âmme masraflarını kalkınmada daha üstün ve müessir bir malî vasıta olarak nazara alıyoruz.

İktisadî kalkınma bahsinde müellifleri vergici ve masrafçı olarak ikiye veya vergici, masrafçı ve kredici olarak üçe ayırmak tabiat-i eşyaya ve hele vakıalara asla uygun düşmemektedir. Kaldı ki, yukarıda yaptığımız tasnifte müellifler münhasıran bir vasıtanın müdafaasını yapıp diğer vasıtaları ihmal etmiş değillerdir. Sırası ve yeri gelince vergici bir müellif de masrafların kalkınma hamlesindeki yerine ve ehemmiyetine işaret etmiştir. Nazari bakımdan gerekli tetkik ve tahlilleri yapabilmek için biz böyle bir ayırmayı zarurî ve faideli bulduk. Bu şekilde kalkınma hamlesinde çeşitli maliye politika vasıtalarının rolleri daha bariz şekilde görül-

[5] Joshua C. Hubbard : Creation of Income by Taxation, Cambridge, 1950, s. 5 - 7.

müş olacaktır. Şurasını asla hatırdan çıkarmamak lâzımdır ki, maliye politikası masraf, varidat, kredi ve bütçe gibi dört vasıtanın ahenkli bir kombinezonu olduğuna göre, bu vasıtalardan yalnız birisine ehemmiyet verip diğerlerini ihmal etmek affedilmez bir hatâdır.

Netice olarak şunu söyleyebiliriz ki, iktisaden az gelişmiş memleketlerin kalkınması meselesi mudil bir dâva olması bakımından bir değil, birçok tedbire ihtiyaç göstermektedir. Maliye politikası da bu dâvayı gerçekleştirmeye matuf vasıtalardan birisidir. Ancak bu vasıtayı bir kül halinde kullanmaya yani masraf, varidat, kredi ve bütçe tedbirlerini sırasına ve yerine göre bir nisbet ve ahenk dahilinde kullanmaya itina göstermek lâzımdır. Burada vasıtalardan birisine rüçhaniyet tanımak ve diğerlerini ihmal etmek bahis mevzu değildir.

III — Âmme Masraflarının İktisaden Gelişmiş ve Az Gelişmiş Memleketlerdeki Farklı Tesirleri

Her iktisadî ve malî müessese gibi, âmme masraflarının iktisaden gelişmiş ve az gelişmiş memleketlerdeki rolleri ve tesirleri de farklı şekilde tezahür etmektedir. Önce iktisaden ileri ve olgun memleketlerde âmme masrafları iktisadî buhranlarla savaşta bir vasıta olarak kullanılmış veya tam istihdamı temine matuf bir tedbir şeklinde nazara alınmıştır. Nitekim A. Hansen, H. Villard ve M. Samuelson gibi müellifler «açığa müstenit sarfiyat» (deficit spending), «telâfi edici âmme harcamaları» (compensatory spending) şeklindeki masraf tiplerinin buhranları tedavi edici ve gelir yaratıcı fonksiyonlarını pek mükemmel şekilde göstermişlerdir. Aynı şekilde Keynes teorisinden mülhem olarak iktisaden gelişmiş memleketlerde yatırım masraflarının multiplier tesirleri izah edilmiştir. Daha yeni müellifler de yatırım masraflarının hızlandırıcı tesirlerini izaha muvaffak olmuşlardır. Fakat iktisat ve maliye teorileri bakımından ortaya atılan bu tip yeni teori ve tatbikatın iktisaden ileri ve olgun memleketlerin şartlarına göre vaz edildiği ve faraziyelerin geniş ölçüde bu memleketlerin şartlarına göre inşa edildiği için bunların iktisaden az gelişmiş memleketlere kabili tatbik olup olacağı husus şüpheli ve çoğu zaman münakaşalıdır.

Önce şu hususu belirtmek lâzımdır ki, iktisaden ileri ve olgun memleketlerde muayyen iktisadî ve malî müesseeler gereği gibi in-

kişaf etmiştir. Belirli bir iktisadî ve malî politika mevcuttur. Vergi, masraf, para ve kredi gibi müessee ve tedbirler kendilerinden beklenen fonksiyonları kolaylıkla icra edebilecek durumdadır. Halbuki az gelişmiş memleketlerde bahsi geçen vasıta ve tedbirler gereği gibi inkişaf etmemiştir. Bu sebepten dolayı kendilerinden beklenen vazife ve fonksiyonları da gereği gibi ifa edememektedirler. Diğer taraftan iktisaden ileri ve olgun memleketlerde iktisadî ve malî hayatta aşırı bir elâstikiyet ve hassasiyet mevcuttur. Meselâ gelir vergisi tarifesinde yapılan bir arttırmanın veya Merkez Bankası iskonto hadlerinde vâki bir yükselmenin iktisadî ve malî hayattaki reaksiyonları kendisini derhal hissettirir. Halbuki, az gelişmiş memleketlerde iktisadî ve malî hayatta bu tip bir elâstikiyet ve hassasiyet mevcut değildir. Oradaki tedbirler daha tesirsiz olduğu gibi, bunların neticeleri de kendilerini derhal ve bariz şekilde göstermezler. Bu sebeple az gelişmiş memleketlerde âmme masraflarının tesir ve fonksiyonları da, söylediğimiz sebep ve saiklerin tesiriyle, iktisaden ileri memleketlere nazaran daha düşük ve zayıf kalmaktadır. Fakat şu kadarına işaret etmek isteriz ki, az gelişmiş memleketlerin kalkınmasında âmme masrafları ve takip edilecek masraf politikasının büyük bir rolü vardır. Etüdün müteakip kısmında bu tesir ve rollerin nelerden ibaret olacağını daha yakından göstermeye çalışacağız.

IV — Çeşitli Masraf Tiplerinin İktisadî Kalkınmaya Tesiri

Âmme masrafları muhtelif ölçülere göre çeşitli şekilde tasnife tâbi tutulurlar. Eskinin klâsik tasniflerini burada tekrarlamamız hiç bir faidesi olmadığı gibi, buna lüzum da yoktur. Biz, iktisadî kalkınmada masrafın ve masraf politikasının vazife ve rollerini gösterebilecek yeni bir tasnif tarzı bulmak zorundayız. Prof. R. Lindholm'un yaptığı âmme masrafı tasnifi, iktisadî kalkınmada masraf ve masraf politikasının vazife ve rollerini göstermesi bakımından hem çok mânalı hem de maksada uygun gelmektedir [6]. Bu müellif dört tip masraf tefrik etmektedir : 1) Yatırım masrafı, 2) İstih-

[6] Bu tasnif tarzı için bak : R. W. Lindholm : Public Finance and Fiscal Policy, Pitman-Newyork, 1950 Eskilerin âdi ve tevkâlâde masraflar tefriki ile karşılaştırılacak olursa, bu tasnif tarzının ne kadar mükemmel ve isabetli olduğu meydana çıkacaktır.

lâk masrafları, 3) Ferdî gelirleri arttırıcı mahiyette masraflar, 4) Borç itfa masrafları. Şimdi Prof. R. Lindholm'un tasnif tarzını esas alarak, dört kategori âmme masrafının iktisadî kalkınma üzerindeki tesirlerini daha yakından görelim.

1. Yatırım Masrafları :

Kalkınma literatüründe yatırım masraflarının kalkınma hamlesindeki fonksiyon ve rollerinden uzun uzadıya bahsedildiği halde yatırım masrafı mefhumunun tarif ve izahına nadense lüzum görülmemiştir. Halbuki yatırım masrafı mefhumu zannedildiği kadar kolayca tarif ve izah edilebilecek bir mefhum değildir. Nitekim böyle bir denemeye geçildiği takdirde bazı güçlüklerle karşılaşılacağı muhakkaktır. Önce şunu belirtmek isteriz ki, yatırım masrafları gayet elâstikî bir mefhumdur. İlmî bakımdan bunun muhtevasını tayin güç olmakla beraber bazı kistas ve ölçüler bulmak kabildir. Fakat siyasî bakımdan ele alındığı takdirde mesele daha da karışık bir hâl almaktadır. Zira siyasî otoriteler ve hükûmetler, kendi icraatının propagandasını yapmak için gayrı müsmir ve müstehlik bazı masrafları da yatırım masrafı şeklinde göstermeye temayül etmektedirler.

Bu mülâhazalar bir yana bırakılacak olursa, yatırım masrafları biri dar diğeri geniş mânada olmak üzere iki şekilde ele alınabilir. Birinci şekilde, yatırım masrafları dar bir çerçeve içinde mütalâa edilir ve ancak müstahsil gayelere matuf masraf neveleri yatırım masrafları addolunur. Bu takdirde liman, köprü, baraj, enerji santralleri, sulama ve münakale şebekesine ait masrafları asıl ve hakikî mânası ile yatırım masraflarıdır. Geniş mânadaki yatırım masrafları istihsal ile direkt alâkası olmayan ve fakat istihsal ve verimliliğe vasıtalı şekilde tesir eden masraf neveleri de ihtiva eder. Meselâ âmme hizmetlerinin ifası için yapılan binalar ve bunların modernleştirilmesi dar mânadaki yatırım masrafları mefhumuna dahil değildir. Fakat bu tip bir masraf istihsal kapasitesinin gelişmesine dolayısıyla yardım ettiği için geniş mânada yatırım masrafı sayılır.

Biz modern görüşlere tercüman olarak geniş mânadaki yatırım masrafı mefhumunu maksada elverişli buluyoruz. Bu tetkikte de geniş mânadaki yatırım masrafları mefhumunu izahlarımıza esas aldık. Fakat bu ara Millî Müdafaa, Adliye vs. gibi carî masraflar ile

sosyal gayelere matuf yatırım masraflarını ve âmme borçlarının faiz masraflarını yatırım masrafı mefhumunun dışında tutuyoruz.

İleride izah edeceğimiz gayri müsmir ve müstehlik âmme masraflarından farklı olarak, devlet ve diğer âmme teşekkülleri tarafından yapılan yatırım masraflarının tesirleri son zamanlardaki iktisat edebiyatında uzun boylu izah edilmiştir. Bunları hülâsa edecek olursak şunları söylemek kabildir : Yatırım masraflarının birbiriyle azçok irtibatlı iki tesiri vardır. Bunlardan birincisi «gelir yaratıcı» (income generator) olanıdır ki, bununla, yapılan âmme masraflarının ferdî gelirlerde husule getirdiği artış kastolunmaktadır. İkincisi ise, «istihsal kapasitesini arttırıcı» (capacity creator) mahiyette olanıdır ki, bununla, yatırım şeklindeki âmme masraflarının bir memleketin millî sermayesinde ve cihazlanmasında husule getirdiği yeni imkânları gösterir.

Devlet eliyle yapılan yatırım masraflarının gerek gelir yaratıcı, gerekse istihsal kapasitesini arttırıcı tesirleri iktisaden ileri ve olgun memleketler ile az gelişmiş memleketlerde aynı derecede mühimdir. Zira, tetkikler göstermiştir ki, iktisaden az gelişmiş memleketlerdeki sermayenin marjinal müessiriyetindeki düşüklük, kısmen yollar, köprüler, kanallar, sulama tesisleri ve limanlar gibi sosyal sermaye (external capital) unsurlarının eksikliği veya kifa-yetsizliği ile izah olunmaktadır. Bu çeşit yatırım masraflarının ehemmiyeti iktisaden ileri ve olgun memleketler için de küçümse-nemez. Zira, bahsi geçen çeşitteki yatırım masrafları, iktisaden olgun ve ileri memleketlerde dahi sermayenin marjinal müessiriyetini arttırarak gelir yaratıcı bir tesirle arz ve talep muvazenesinde rol oynamaktadırlar. J. Adler'in de ifade ettiği gibi, «sosyal sabit ser-maye» (social overhead capital) halinde inkilâp etmiş olan bu tip yatırım masrafları, iktisaden az gelişmiş memleketlerde, emeğe nazaran düşük bir seviyede bulunan sermayenin müessiriyetini yük-selterek gelir hacminde artmalar husule getirmektedir [7].

Yatırım masraflarının tesirlerini izah için son zamanlarda bazı teoriler kurulmuştur. Bunlara kısaca bir göz atmak bu tip masraf-ların mahiyetine nüfuz bakımından faydeli olacaktır. Devlet ve di-

[7] Bu izahlar geniş ölçüde şu iki makaleden mülhemdir. John H. Adler : The Fiscal and Monetary Implementation of Development Programs, The American Economic Review, May/1952, pp. 590-591. Dr. Ahmet Kılıçbay: Millî Gelir ve İstihdam Seviyesine Tesir Bakımından Yatırımın İki Cephesi, İktisat Fakültesi Mecmuası, C. XII, Yıl 1951, No. 3-4, s. 27-28.

ger âmme teşekkülleri tarafından yapılan yatırım masraflarının tesirlerini izahda multiplier nazariyesi bu bakımdan hususî bir ehemmiyet taşımaktadır. Bu teori taraftarlarının iddialarına göre, yatırım hadlerinde bir artma husule geldiği takdirde, bu yatırımla ilgili olmak üzere gelirden de bir artış husule gelecektir. Bu faraziye maliye politikası sahasına tatbik edecek olursak «ilâveten yapılan yatırımlar» devletin âmme masrafları kanalı ile yaptığı yatırımları, «artan gelir» de fertler tarafından ücret, faiz ve kazanç şeklinde elde edilen gelir unsurlarını ifade eder. Yatırım masraflarının multiplier tesirleri, bazı şartlar müsait olmamasına rağmen, iktisaden az gelişmiş memleketler için de varittir. Bu durum, yatırım masraflarının iktisadî kalkınmadaki ehemmiyet ve rollerini göstermesi bakımından şayanı dikkattir.

Acaba istihlâk hacminde husule gelen bir artış munzam bir yatırımı teşvik etmez mi? İşte istihlâk hacmindeki artışın, yatırım talebi üzerinde icra etmiş olduğu tesir «hızlandırma» (acceleration) denilen yeni bir nazariyenin doğumuna sebep olmuştur. İktisaden az gelişmiş memleketlerde yüksek olan istihlâk temayülü (acceleration) prensibinin daha bariz şekilde tesir göstermesine yardım eder. Çünkü, devlet tarafından yapılan yatırım masrafları hızlandırma (acceleration) tesirlerini gösterecek, yani istihlâki teşvik etmek suretiyle yeni munzam yatırımlara yol açacaktır. Bu şekilde, yüksek istihlâk temayülü, acceleration'ın tesirlerini daha da arttırmış olacaktır.

İktisaden az gelişmiş memleketlerde yatırım masraflarının tevcih edileceği sahalarda meselesi büyük bir ehemmiyet taşımaktadır. Bu meseleyi daha müşahhas şekilde vazedebiliriz: Devlet eliyle yapılan âmme masrafları liman, köprü, baraj, enerji santralleri gibi uzun bir devrede nema verecek yatırımlara mı, yoksa demir, çimento, şeker, giyim eşyası, gıda maddeleri gibi istihlâk malları istihsal eden sahalara mı tevcih edileceği meselesi bugün halâ münakaşalıdır. Her iki tezin de iyi ve kötü tarafları mevcuttur ve bu bakımdan mesele kolayca halledilemez.

Birinci tezi savunanların fikirlerini şöyle hülâsa edebiliriz: Âmme masraflarının, neticeleri uzun bir zaman fasılasından sonra alınacak olan istihsal malları sanayiine ve millî tesislere tevcihi rasyonel ve emin bir yoldur. Her ne kadar bu yol diğeri kadar psikolojik ve maddî bakımdan gösterişli değildir. Fakat ilk devrede istihlâk mallarında bir artış olmayacak, fakat müteakip safhada artışlar ilk devredeki noksanlığı kat kat telâfi edecektir.

İkinci tezi savunanların fikirleri şöyle hülâsa edilebilir : Âmme masrafları çabuk nema veren yani istihlâk malları istihsal eden yatırım sahalarına tevcih edildiği takdirde piyasada istihlâk malları çoğalacak ve kalkınmanın enflâsyonist tazyiki hafifleyecektir. Diğer taraftan, büyük halk kütleleri istediklerini kolayca bulabilecekleri için psikolojik bakımdan umumî bir ferahlık olacak ve kalkınmanın maddî meyveleri derhal toplanacaktır.

Masraf politikası bakımından bu ehemmiyetli dâvaya verilecek kat'i bir reçete mevcut değildir. Kaldı ki, bu yollardan birinin veya diğerinin ihtiyar edilmesi malî ve teknik bir mesele olmaktan ziyade siyasi otoritenin tayin edeceği bir husustur.

İktisaden az gelişmiş memleketlerin yatırım masraflarını tetkik edecek olursak, bunların yukarıda izah ettiğimiz ehemmiyet derecelerine ve tesirlerine rağmen tatmin edici bir seviyeye ulaşamadıklarını ve bütün gayretlere rağmen bunları arttırmanın kolay kolay mümkün olmadığını müşahede etmekteyiz. Aşağıya koyduğumuz tabloda az gelişmiş bazı memleketlerde yatırım masraflarının yekûn masraflara nazaran yüzdeleri ve diğer masraflarla olan münasebetleri gösterilmiştir.

1950 yılında iktisaden az gelişmiş bazı memleketlerde yatırım masraflarının yekûn masraflara nazaran yüzdeleri ile diğer masraflarla olan münasebetlerini gösterir tablodur.

Memleket	Âmme				
	Müdafaa masrafları	Sosyal serviser	borçlarının faizleri	Yatırım masrafları	Diğer cari masraflar
Hindistan	38	1	8	13	27
Pakistan	57	1	3	10	14
Mısır	27	17	3	15	38
İran	22	11	4	14	49
Irak	22	13	—	9	56
Peru	23	26	8	13	26
Ürdün	32	4	—	11	53
Filipin	14	34	2	20	29
Türkiye [8]	35	12,8	6,6	17,6	26,5

Kaynak : Buchanan ve Ellis : Approches to Economic Development, The Twentieth Century Fund, New-York 1955, s. 336.

[8] Yukarıda gösterilen kaynağın altında Türkiye'ye ait rakamlar mevcut değildir. 1950 yılına ait rakamlar 1950 yılı Bütçesine ve Bütçe Gerekeçle-

Yatırımlara tevcih edilmiş âmme masraflarının yekûn masraflar içindeki yüzdelerini göstermesi bakımından bu tablo şayanı dikkat bazı malûmat vermektedir. Buradan çıkaracağımız netice şudur ki, bu tip masrafların yekûn içindeki yüzdeleri düşük olduğu gibi, mutlak rakamları da çok aşağı seviyede kalmaktadır. Nitekim kalkınma masraflarından fert başına isabet eden miktar Hindistan'da 0,12 dolar olduğu halde bu miktar Venezuela'da 35 dolara çıkmaktadır.

Türkiye'deki rakamlara da bir göz atmak bu bakımdan enteresan olacaktır. 1948 yılında memleketimizde fert başına isabet eden yatırım masrafı 3 dolar iken bu meblâğ 1950 yılında 4 dolara ve 1955 yılında ise 11,5 dolara yükselmiştir. Diğer memleketlerle kıyaslanacak olursa bu miktar fena sayılamaz.

Son olarak şu noktaya bilhassa işaret etmek isteriz ki, sosyal servislere ve bilhassa millî müdafaaya ait âmme masrafları kalkınmaya müteveccih yatırım masraflarının gerek miktarını gerekse hızını kesmekte geniş ölçüde müessir olmaktadır.

2. İstihlâk Masrafları :

Prof. Lindholm, âmme masraflarının bu nev'i ile devletin maa- rif, umumî sıhhat, sosyal emniyet ve iskân gibi maksatlarla yaptığı sarfyatı kastetmektedir. Bu tip masrafların kısa vâde ile ele alındığı takdirde, geniş halk tabakaları ile fakir zümreler arasında büyük bir teveccüh göreceğine ve memnuniyet uyandıracığına şüphesiz

rine dayanılarak tarafımızdan ikmal edilmiştir.

Türkiye'de Devlet Bütçesi ile gerçekleştirilen yatırım masraflarının tarihi seyrini aşağıya dercedeğimiz tablodan takip etmek kabildir.

Yıllar	Umumî bütçe ile yapılan yatırım masrafları (milyon TL. olarak)	Yekûn bütçe masraflarına nisbeti
1948	186,5	13,2
1949	251,6	15,8
1950	261,4	17,6
1951	305,7	19,3
1952	561,2	21,4
1953	561,2	26,4
1955	862,0	28,0

Memleketimizde Devlet Bütçesi vasıtasıyla yapılan yatırım masraflarının gerek miktarının gerekse yekûn bütçe içindeki nisbetinin artması şayanı memnuniyet bir hadise olarak zikredilebilir.

yoktur. Zira az gelişmiş memleketlerde bu tip istihlâk masraflarının gelir tevhit edici hassalarından ziyade, fakir ve orta sınıfların doğrudan doğruya müstefit olduğu bir takım hizmetler şeklinde tezahür etmesi ehemmiyetlidir. Halbuki yatırım masrafları daha ziyade ziraatçı, snayici, nakliyeciler ve tüccar gibi daha ziyade müstahsil ve zengin sınıflara teveccüh ettiği gibi bu masrafların nemaları daha uzun vâdeli bir devre içinde görülür. Bu bakımdan yatırım masrafları ile istihlâk masraflarının tesirleri, az gelişmiş memleketin kalkınmasında farklı şekilde tezahür eder.

İstihlâk masrafları bir bakıma klâsik masraf tasnifindeki aelâde âmme masraflarına tekabül etmektedir. Yalnız şu farkla ki, aelâde âmme masrafları istihlâk masraflarından daha geniş bir mahiyet taşımaktadır. Bilindiği gibi, bu tip masraflar devletin bekası için zarurî olan anayasa, müdafaa, adliye ve jandarmadan başlayarak modern devletlerdeki sosyal gayeli masraflara kadar uzanır. Bunlar bir cemiyetin yaşama asgarisine tekabül ettiği için iktisaden az gelişmiş memleketlerin kalkınmasında umumî ve temel şartları hazırlar. Yani siyasî istikrardan mahrum, umumî emniyet ve adliyenin bulunmadığı bir memlekette iktisadî kalkınmadan bahsetmek abes olur.

Şu noktayı da sarahatla belirtmek lâzımdır ki, iktisaden az gelişmiş memleketlerde istihlâk masrafları tipindeki âmme harcamalarının iki esaslı fonksiyonu daha vardır : Bunlardan birincisi, istihlâk masrafları, bu gibi memleketlerde vasıtalı vergilerin yükünü bir dereceye kadar hafifletici bir tesir yaratmaktadırlar. Çünkü umumiyetle kabul edilen bir kanaate göre iskân, maarif ve âmme sağlığı gibi masraflardan en çok istifade eden kütle orta ve fakir sınıflar olmaktadır. Bu tip bedava hizmetler tersine müterakki ve antisosyal olan muamele ve istihlâk gibi vasıtalı vergilerin tesirlerini izaleye yaramaktadır. İkinci nokta, istihlâk masraflarının gelirin yeniden tevziinde (redistribution of income) [9] oynadıkları mühim roldür. Bu tip masraflar, bir bakıma göre, zengin sınıflardan alınıp fakir ve orta sınıflara yapılan bir gelir aktarması şeklinde de telâkki olunabilir. Bu şekilde istihlâk masraflarına verilecek yeni istikamet ile iktisaden az gelişmiş memleketlerdeki gelirin yeniden tevzi mekanizması düzeltilmiş olur.

[9] Burada kısaca temas edilen yeniden tevzi meselesinin toplu bir izahı ve gerekli bibliyografya için bak : Dr. Selâhaddin Tuncer : İktisaden Az Gelişmiş Memleketlerde Maliye Politikası, İktisat ve Maliye, C. III, S: 3, s. 99 ve m.

İktisaden az gelişmiş memleketlerde istihlâk masrafları şeklinde ifade ettiğimiz masraf nev'inin miktar, terekküp ve yüzde nisbetini gösterir tam rakamlar mevcut değildir. Bazı tahmin ve ameliyeler sonunda hazırladığımız aşağıdaki tablo bu hususta bize bir fikir verebilecek mahiyettedir.

1950 yılında iktisaden az gelişmiş bazı memleketlerde istihlâk masraflarının yekân masraf içindeki nisbetini gösterir tablo

<i>Memleketler</i>	<i>İstihlâk masrafları yüzde olarak</i>
Hindistan	28
Pakistan	15
Filipinler	63
Mısır	55
İran	50
Irak	69
Ürdün	57
Peru	52
Türkiye [10]	40.8

NOT : Bu tablo Buchanan ve Ellis'in Approches to Economic Development, The Twentieth Century Fund, New-York 1955, s. 336 dan alınan mütalara göre tarafımızdan hazırlanmıştır. Bu yüzde nisbetine cari umumî masraflarla sosyal gayeye mütevecih masraflar dahil edilmiş ve fakat millî müdafaa, âmme borçlarının faiz masrafları ile yatırım masrafları hariç tutulmuştur.

[10] Yukarıda gösterilen kaynağın aslında Türkiye'ye ait rakamlar mevcut değildir. Bunlar Ziya Eralp tarafından hazırlanıp Maliye Tetkik Kurulu tarafından neşredilen (No. 1954 - 55 : 56, safiye 83) «Türk Ekonomisinin Ana Hatları II, Devlet Maliyesi» adlı eserinden alınmıştır.

<i>Yıllar</i>	<i>Yatırım masrafları % olarak</i>	<i>Millî Savunma masrafları % olarak</i>	<i>Borç itfa masrafları % olarak</i>	<i>İstihlâk masrafları % olarak</i>
1948	13,2	39,2	9,1	38,5
1949	15,8	37,4	5,4	41,4
1950	17,6	35,0	6,6	40,8
1951	19,3	33,5	6,7	40,5
1952	21,4	31,0	6,6	41,0
1953	26,4	29,9	5,9	37,8
1955	28,0	26,0	4,5	41,5

Tablo dikkatle tetkik edilecek olursa, iktisaden az gelişmiş memleketlerde istihlâk masraflarının, yekûn âmme masrafları içinde değişik yüzdelere tehalûf ettiği görülecektir. Bunun sebepleri muhtelif olmakla beraber, millî müdafaa masraflarının istihlâk masraflarının hızını kestiği ileri sürülebilir. Nitekim aynı yıl içinde Pakistan'ın millî müdafaa masraflarının umumî masraf hissesi içindeki hissesi % 57; Irak ve Peru'nunki ise sırasıyla % 22 ve 23 dür. Bu ara Filipin'lerin durumu daha da hususiyet arz etmektedir. Şöyle ki, Filipin'lerin istihlâk masrafları yüzdesi % 63 dür. Bunun % 29 u carî masraflar ve % 34 ü ise sosyal gayelere müteveccih masraflardan ibarettir. Diğer taraftan aynı memleketin 1950 yılındaki millî müdafaa masraflarının yekûn umumî masraflar içindeki hissesi % 15 e balığ olmaktadır.

Netice olarak şunu söyleyebiliriz ki, iktisaden az gelişmiş memleketlerin kalkınma hamlesinde istihlâk masraflarının yeri ve ehemiyeti hiç bir zaman küçümsenmemelidir. Bu tip masraflar kalkınma için zarurî olan zemin ve şartları hazırlamaları ve fakir halk tabakalarına bedava hizmet temin etmeleri bakımından mühim roller ifa etmektedirler. Millî müdafaa masraflarının müsaadesi nisbetinde bu tip masrafların yekûn masraf hissesi içindeki yerlerini arttırmak, kalkınma hamlesi bakımından zaruri ve lüzumludur. Bu tarz bir politika yatırım masraflarının tesirlerini daha çabuk şekilde göstermesine meydan verecektir.

3. *Ferdî Gelirleri Arttırıcı Mahiyette Masraflar :*

Ferdî gelirleri arttırıcı mahiyetteki âmme masrafları mahiyetleri bakımından diğer masraf kategorilerine nazaran hem değişik hem de yenidir. Son çeyrek asırlık devre zarfında, iktisaden ileri ve içtimai bakımdan taazzuv etmiş memleketlerde ferdî gelirleri arttırıcı mahiyetteki âmme masrafları ehemiyetli bazı gelişmeler kaydetmiştir. Bu tip masraflara misal olarak tekaüdiyeler, işsizlik ve malûllük tahsisatları gibi «aktarma ödemeler» (transfer payments) ile her türlü «yardımlar» (subsidies) gösterilmektedir. Aktarma ödemeler şeklinde olan tekaüdiye, işsizlik ve malûllük tahsisatları sosyal politika cereyanlarının gelişmesinden sonra âmme masrafları içinde daha ağır basmalarına rağmen, mahiyet itibariyle yeni sayılmazlar. Fakat yardımlar şeklinde ifade ettiğimiz «subsidies» ise hem yeni hem de mahiyet itibariyle diğer masraf kategorilerinden oldukça farklıdır. Meselâ devletin muayyen ithalâtçı, imalâtçı ve müs-

tahsile muayyen maddelerin ithali, imali ve istihsali mukabilinde yaptığı prim ve sair şekildeki yardımlar «subsidies» mefhumuna girmektedir. Bu şekilde muayyen maddelerin daha ucuz şekilde satış ve ihracı mümkün olmakta ve dolayısıyla bundan geniş halk tabakaları istifade etmektedir. Modern iktisadın icapları ve memleketin içinde bulunduğu şartlar yardımları çok değişik şekillere sokmuştur. Tetkik ettiğimiz konunun icapları ve malî noktaî nazardan biz bu tip değişik masraf kategorisini «ferdî gelirleri arttırıcı mahiyette masraflar» şeklinde mütalâa ediyoruz.

Bir üst malî idarenin bir alt malî idarëve yaptığı yardımlar veya bunu tersi yardım (subsidy) mefhumuna girmez. Meselâ devletin umumî bütçeden mülhak ve hususî bütçelere yardımlar yapması «malî tevzin» (Finanzausgleich) dediğimiz ayrı bir müessesenin doğmasına sebep olmuştur. Bu hâdise bizim anladığımız mâna da ferdî gelirleri arttırıcı bir âmme masrafı sayılamaz.

İktisaden az gelişmiş memleketlerde ferdî gelirleri arttırıcı mahiyetteki masraflar kemiyet ve keyfiyet itibariyle istenilen seviyede değildir. Bu tip masrafların kalkınma hamlesi ile olan ilgileri vasıtalı şekilde tezahür etmektedir. İsminden de anlaşılacağı üzere bu gibi masraflar ya ferdlere munzam bir gelir temin eder veya muayyen mal ve hizmetlerin maliyetinden daha düşük bedelle alınmasını sağlar. Her iki halde de hayat standardının yükseltilmesine matuf bir gaye mevcuttur.

4. Borç İtfa Masrafları :

Âmme masraflarının sonucu tipini borç itfa masrafları teşkil eder. İktisaden ileri ve inkişaf etmiş memleketlerde âmme kredisi taazzuv etmiş bir müessesedir. Devlet kolayca ve düşük faizle ödünç para bulabilir. Halbuki iktisaden az gelişmiş memleketlerde âmme kredisi gereği gibi inkişaf etmemiştir. Devlet kolayca ödünç para bulamadığı gibi, faiz hedlerinin yüksekliği dolayısıyla borçlanmasının yükü ağır basmaktadır. Kaldı ki, borçlanma gerek dahilî, gerekse haricî kaynaklardan yapılsın, kalkınmada mühim bir vasıtaadır.

Borç itfa masrafları iki unsurdan tereküp etmektedir. Birincisi borçlanmanın faizleri; ikincisi resülmalin iadesidir. Bunların ikisi de borç itfa masrafları başlığı altında toplanıyorsa da, aslında bu iki unsurun tesirlerini ayrı ayrı mütalâa etmek lâzımdır. Elinde devlet tahvillerini bulunduran kimselere yapılan faiz ödemeleri ferdî gelirleri arttırıcı bir tesir husule getirir. Buna mukabil resül-

malin iadesinde durum oldukça farklıdır. Çünkü sahibi bakımından, resûlmalin iadesi, yatırdığı sermayeyi geri alması demektir. Bu takdirde faizden farklı olarak resûlmalin iadesi yatırımların tipini değiştirir. Bilindiği üzere, devlet tahvilleri umumiyetle rantıye dediğimiz ve iktisaden oldukça kuvvetli bir sınıfın elinde olduğu için itfa bedelleri munzam bir istihlâke mevzu teşkil etmez. İtfadan sonra bir müddet için atıl kalacak olan sermayenin, iktisaden az gelişmiş memleketlerde yeni yatırımlara kanalize edilmesi zarureti vardır.

Aşağıdaki tabloda iktisaden az gelişmiş bazı memleketlerdeki âmme istikrazları için ödenen faiz masraflarının yekûn masraflar içindeki hissesi görülmektedir.

1950 yılında az gelişmiş birkaç memlekette âmme borçları faiz masraflarının yekûn masraflar içindeki nisbetini gösterir tablo

<i>Memleket</i>	<i>Âmme borçları faiz masrafları</i>
Hindistan	8
Pakistan	3
Filipinler	2
Mısır	3
İran	4
Ürdün	—
Irak	—
Küba	3
Peru	8
Türkiye [11]	6.6

Kaynak : Buchanan and Ellis : Approches to Economic Development, The Twentieth Century Fund, New-York 1955, s. 336.

Tablo dikkatle tetkik edilirse görülecektir ki, âmme borçlarının faiz masrafları umumî bütçe içinde ehemmiyetli bir yer tutmaktadır. Bu neticeyi kısmen bu gibi memleketlerde âmme kredisinin gereği şekilde inkişaf edememesi ile izah etmek kabildir. Fakat

[11] Yukarıda gösterilen kaynağın aslında Türkiye'ye ait bilgi ve rakam mevcut değildir. Buradaki nisbetler 1950 yılı Bütçesine ve Bütçe Gerekçesine dayanılarak tarafımızdan ikmal edilmiştir. Âmme borçlarının faiz ve itfa masraflarının diğer yıllardaki seyri (10) numaralı notta gösterilmiştir.

faiz hadlerinin yüksekliği dolayısıyla bu gibi masrafların nisbî önemi iktisaden gelişmiş memleketlere nazaran oldukça yüksektir.

Şu hususu da belirtmek isteriz ki, az gelişmiş memleketlerde kalkınmayı gerçekleştirmek bakımından borç itfa masrafları değil, bilakis bu borcun dayandığı iç ve dış kredi ve istikrazlar mühimdir. Gaye borç itfa masraflarının artması değil, müsmir gayelere matuf kredi ve istikrazların artmasıdır. Kredi artışı ile münasip bir borç itfa masrafının (faiz ve restülmal iadesi) tâlî bir netice olarak tezahür etmelidir.

V — Az gelişmiş Memleketlerde Âmme Masraflarının Hudud ve İmkânları

Bundan önceki bahiste âmme masraflarının çeşitli tiplerinin az gelişmiş memleketlerin kalkınmasındaki rollerini göstermeye çalıştık. Bu ara üzerinde ısrar ve ehemmiyetle durduğumuz mesele yatırım ve istihlâk masraflarının gerek meblâğ gerekse umumî masraf yekûnu içindeki yüzdelerinin az gelişmiş memleketlerin sür'atle kalkınmasına kifayet edemeyişi tabir caizse «deliğin büyük, yamanın küçük» olmasıdır. Bu husus bizi, az gelişmiş memleketlerde âmme masraflarının hudud ve imkânları meselesine götürmektedir.

Âmme masraflarını besleyen iki esaslı fon vardır. Bunlardan birincisi âmme varidatı ve bu ara bilhassa vergiler; diğeri de âmme kredisidir. Fakat bu iki fon âmme masrafının kaynağı değildir. Âmme masraflarının değişmez tek kaynağı millî geirdir. Yani masrafların icrasına yarayacak meblâğlar nihâî olarak millî gelirden nes'et ederler. Başta devlet olmak üzere, diğeri âmme hükmi şahısları üzerlerine aldıkları aslî vazife ve hizmetleri ifa ederken yaptıkları sarfiyatı ancak millî gelirden aldıkları hisselerle karşılarlar. Bunun tek istisnası karşılıksız dış yardımlardır.

Ekseri ahvalde istikraz kaynağına baş vurması, millî gelirin âmme masraflarının belli başlı ve yegâne kaynağı oluş vasfını değiştirememektedir. Çünkü dahilî istikrazların kaynağını tasarruflar teşkil etmektedir. Halbuki tasarruflar millî gelirin hüviyet değiştirmiş şeklinden başka bir şey değildir. Bu takdirde fevkalâde âmme masrafları için dahilî istikrazlara başvurulması halinde dahi yine de millî gelir, masrafların vasıtalı şeklinde nihâî kaynağı olmaktadır.

Şüphesiz ki, âmme masraflarının miktarı, nev'i, vüs'ati ve keyfi sîtrüktürü zamana ve mekâna ve bu ara bilhassa hâkim olan siyasî otoriteye bağlı olmakla beraber, zikredilen hususların geniş ölçüde, iktisadî bir âmil olan millî gelirle irtibatlı olduğuna bilhassa işaret etmek lâzımdır. Zira siyasî otorite masrafları arttırmakta muhtar olmayıp, muayyen bazı iktisadî faktörlerle tahdit edilmiştir.

Âmme masrafları eski telâkkilerin aksine olarak sonsuz bir kaynak değildir; bunlar hudutsuz bir sarfiyat olmayıp üst ve alt sınırları mevcuttur. Âmme masraflarının üst haddini; biraz önce de işaret ettiğimiz gibi, millî gelir tayin eder. Yani, âmme masrafları ekstrem hali ile millî geliri aşamaz. XIX uncu Asrın sonlarına doğru, birçok memleketlerde âmme masrafları millî gelirin ortalama % 10 civarında olduğu halde bu nisbet, Birinci Dünya Harbinden sonra vasati olarak % 20-30 a çıkmış ve İkinci Dünya Harbinden sonra % 30 - 40 civarında durmuştur. Nitekim muharip memleketlerde âmme masrafları Birinci Dünya Harbinde millî gelirin % 60-70 ini massettiği halde, İkinci Dünya Harbinde bu nisbet daha da yükselerek % 70 - 80 e ulaşmıştır.

Âmme masraflarının millî gelire müsavi olması, ancak bir memleket fertlerinin tekmil ihtiyaçlarının kollektif bir tarzda ve devlet tarafından karşılanması halinde pratik bir ehemmiyet arzeder [12]. Fakat bu bir faraziyeden ileri gidememektedir.

Âmme masraflarının alt haddine gelince : Tıpkı fertlerde olduğu gibi, devlet bakımından da «masraf asgarisi» şeklinde ifade edebileceğimiz bir mefhum mevcuttur. Bu da, Jandarma devlet telâkkisinde sayılan ordu, polis, adliye, anayasa gibi hizmetlerin icrası için yapılan masraflardır.

Bu izahlardan anlaşılacağı üzere, bir memleketin millî geliri ile masraf politikası arasında diğer siyasî ve içtimai tesirlerle zaman ve mekândan doğan tesirler hariç, bazı vasıtasız ve illî bir rabıta mevcuttur. Başka bir deyimle, millî gelirin hacmi ve yapısı âmme masraflarının miktar ve nev'ine tesir etmektedir.

Az gelişmiş memleketlerde millî gelir düşük olduğu için, âmme masraflarının hudud ve imkânları da daralmaktadır. Millî gelirin düşüklüğü ve istihlâk temayülünün yüksekliği hasebiyle tasarruf hacmi de mahdut kalmakta ve bu hal âmme kedisinin gereği gibi

[12] Bu izahlar için bakınız : F. Neumark: Maliyeye Dair Tetkikler, üçüncü baskı, İstanbul, 1950, s. 218 ve 219.

inkışafına mâni olmaktadır. Düşük bir millî gelir gibi, aslî kaynakla vergi ve istikraz gibi iki zayıf fondan beslenen âmme masraflarının kudretinin dolayısıyla zayıf olacağı aşikârdır. Bu kaynak ve fonları geliştirmek ve arttırmak kolayca mümkün olamadığı için, az gelişmiş memleketlerde âmme masraflarının kifayetsizliği ve cılızlığı kalkınmanın bir numaralı hendikapı olmaktadır. Bu hendikap kısmen iktisaden ileri memleketlerin yarı siyasî, yarı iktisadî hüviyet taşıyan dış yardım ve kredileri ile aşılmaya çalışılmaktadır.

VI — Kalkınmayı Hızlandırmak İçin Âmme Masraflarına ve Masraf Politikasına Verilecek Veçhe ve İstikamet Meselesi

Buraya kadar yapmış olduğumuz izahlarla âmme masraflarının ve masraf politikasını numumî tesirlerini ve iktisadî kalkınmadaki umumî rollerini göstermeye çalıştık. Bu gibi izahlar masrafların münferit rollerini göstermeye faydalı olsa bile dâvayı toptan kavramaya kâfi değildir. Kalkınmayı hızlandırmak için âmme masraflarına ve masraf politikasına verilecek veçhe ve istikamet meselesi mühim bir dâva olarak karşımızda durmaktadır. Bu meseleyi aydınlatabilirsek iktisadî kalkınma ve masraf politikasının karşılıklı tesirlerine ait bilgilerimiz kuvvetlenmiş olacaktır. Şimdi oldukça güç ve karışık bir mahiyet taşıyan bu meseleye cevap vermeye çalışalım.

1. Bilindiği üzere, iktisadî kalkınma mudil bir problemdir. Âmme masrafları da kalkınmayı gerçekleştirecek vasıta ve tedbirlerden sadece birisidir. Maliye politikasını geniş mânası ile ele alır, para ve kredi politikasını da buna ithal edecek olursak masraf politikasının bu kombinezon içindeki mevki daha bariz şekilde görülecektir. Bu takdirde masraf politikası kalkınmanın yegâne vasıtası değildir. Fakat şurası muhakkaktır ki, az gelişmiş memleketlerde masraflar ve masraflara müteallik tedbirler maliye politikası içinde diğer vasıta ve tedbirlere nazaran ehemmiyetli bir mevki işgal etmektedirler.

2. Son çeyrek asırlık devre zarfında yapılan iktisadî ve malî tetkikler ve amprük tecrübeler göstermiştir ki, âmme masrafları, vergiye nazaran daha tesirli bir kalkınma vasıtasıdır. Vergi, mahiyeti ve bünyesi icabı kalkınmaya aykırı ve menfi bir vasıta olması-

na mukabil âmme masrafları bizatihi kalkınmayı temin eden müsabet bir vasıta mahiyetindedir.

3. İktisaden az gelişmiş memleketlerde, sermaye azlığı dolayısıyla, hususî sektör tarafından yapılan yatırımların nisbeti umumiyetle pek düşük bir seviyede kalmaktadır. Meselâ Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada gibi gelişmiş memleketlerde hususî yatırımlarda kullanılan millî gelir hissesi % 15-18 arasında değiştiği halde aynı nisbet az gelişmiş memleketlerde bu rakamın yarısına bile ulaşmamaktadır. Memleket içi kaynaklarla finanse edilen yekûn yatırımlar Hindistan'da son zamanlarda millî gelirin takriben % 2,5 una baliğ olduğu tahmin edilmektedir [13]. Bu vakıa bize az gelişmiş memleketlerde devlet eliyle yapılacak olan yatırım masraflarının mâna ve ehemmiyetini göstermektedir. Hususî yatırımların kifayetsizliği nazara alınacak olursa devlet eliyle yapılacak yatırım masrafları az gelişmiş memleketlerin kalkınmasında kullanılacak yegâne iç kaynak olmaktadır. Bu sebeple az gelişmiş memleketlerde yatırım masraflarının gerek miktar gerekse yekûn masraf içinde yüzde olarak arttırılması zarurî ve kaçınılmaz bir vakiadır. Dış yardımlar bir tarafa bırakılacak olursa, devlet eliyle yapılan yatırım masrafları iktisadî kalkınmanın en mühim vasıtası olmaktadır.

4. İstihlâk masrafları ile ferdî gelirleri arttırıcı mahiyetteki masrafların da, az gelişmiş memleketlerin kalkınmasında talî bazı rolleri mevcuttur. Bunlar bizzat kalkınmayı temin etmemekle beraber kalkınmanın zemin ve şartlarını hazırlamak ve hayat standardının yükselmesine yardım gibi rolleri inkâr olunmaz. Millî müdafaa masraflarının imkân ve müsaadesi nisbetinde bu iki kategori masrafların takviye edilmesinde fayda mevcuttur.

5. Âmme masrafları bazı kanaatlerin aksine olarak sonsuz bir kaynak değildir. Bunun bir üst bir de alt haddi mevcut olup, masraf meblâğları bu iki had arasında tehalüf edebilir. Bunun üst haddi millî gelirin tamamı, alt haddi ise devlet için bir bekaya tekabül eden masraf asgarisidir. Kalkınmayı gerçekleştirecek masraf meblâğları ancak anayasa, müdafaa, adliye gibi asgariden sonra gelir.

[13] Walter W. Heller : Fiscal Policies For Underdeveloped Economies, bu etüd «Agricultural Taxation and Economic Development» Cambridge, 1954, adlı kollektif eserin içinde. Bak. s. 63.

Az gelişmiş memleketlerde, millî gelir düşük ve tasarruf hacmi de kifayetsiz olduğu için kalkınmaya müteveccih âmme masraflarının imkân ve hudutları da mahdut kalmaktadır. İktisadî kalkınmanın bir numaralı handikapı olan bu durum ancak dış kredi ve yardımların temini ve arttırılması suretiyle telâfi edilebilir.

6. Az gelişmiş memleketlerin kalkınması için yatırım ve diğer kategori masrafları takviye ederken bir nevi açığa müstenit sarfiyat olan karşılıksız masraf yapma yoluna sapmamak lâzımdır. Böyle bir politika kalkınmadan mütevellit enflasyonist tazyiki arttırdığı gibi, kalkınmanın hızını da kesmektedir.

Istanbul, 19 Mart 1957