

## İKTİSADİ GELİŞME, İKTİSADİ İSTİKRAR VE MALİYE POLİTİKASI

Prof. Dr. Drs. h. c. Fritz NEUMARK  
Frankfurt Üniversitesi a. M.

### I. GİRİŞ

Fert başına isabet eden reel sosyal hasılanın yükselmesini temin eden bir iktisadî vetire dinamiği olan iktisadî gelişme, iktisat teorisi ve politikasına daima erişilmeğe değer bir hedef olarak görünmedi. Aksine, eskiçağın düşünürleri, ortaçağın iskolâstikleri ve sofizmin taraftarları, maddî kanaatkârlığı ve statik bir ekonomiyi — şüphesiz ekonomi dışı motiflere dayanan — ideal olarak telâkki ediyorlardı. J. St. Mill'de dahi bu tip fikirler rağbet görmektedir. Fakat, iktisadî gelişmenin talep edildiği ve teşvik edildiği zamanlarda bile, mazide hiç kimse — biraz sonra zikredilecek istisna dışında — bu gaye için maliye politikasının âletlerinden istifade etmeyi düşünmedi. Esas itibariyle, bunun iki sebebi vardı : Bir taraftan, bilhassa aşırı liberalizm devrinde, devletin piyasa ekonomisine her müdahalesi iktisadî gelişmeyi izrar edici olarak telâkki ediliyordu; diğer taraftan, o zamanın hükûmetleri, rasyonel bir maliye politikası için lüzumlu olan maliye politikası âletlerine sahip olmadığı gibi, bu âletleri maqsada uygun şekilde kullanabilecek bilgidен de mahrum idiler.

Bahsetmiş olduğum istisna, Merkantilizm devrine rastlamaktadır. Bu devirde, sosyal sebeplerden ziyade siyasî - askerî sebepler dolayısıyla arzulanan iktisadî kalkınmanın gerçekleşmesini temin maksadı ile, çok defa, vergi, sübvansiyon ve kredi politikasının kullanıldığı görülmüştür. Maamafih, böyle bir politikayı müdafaa edenlerin tasavvurlarında, istikrar ile ilgili görüşler hiç bir rol oynamadığı gibi, bu sahada alınan tedbirler de daha ziyade menfi, gayri sistematik müdahalelerden ibarettir. Buna rağmen, bugün "incentive taxation" diye isimlendirilen vergilemenin, evet, hattâ "deficit spending" teorisinin ilk — iptidaî — esasları Merkantilizm'de mevcuttur. Gerçi, bu konuda, modern devletlerde talep edi-

lene tamamen zıd olan — meselâ, vergiyi arttırmak suretiyle halkı, her şeyden evvel köylüleri çok çalışmaya teşvik veya daha doğrusu : zorlamaya dair merkantilist postula gibi — gerekçeler ileri sürüldü. Fakat, bu tip mülâhazaların zamanımızda dahi gelişmete olan ekonomiler için bazı hallerde doğru olduğunu gözden kaçırmamak lâzımdır.

Bu ve bunun gibi diğer teorik ve pratik gayretlerden sarfı nazar, modern ve birinci derecede iktisat politikasına müteallik gayelerin tahakkukuna hizmet eden “Fiscal Policy” takriben bir insan ömrü önce, yani 1930 Dünya Ekonomisi Buhranı’ndan sonra ve *Keynes, A. Hansen* ve diğerleri tarafından “New Economics” in tesisi ile birlikte ortaya çıkmıştır. Yeni teoride, vaktiyle, İskandinav ve Anglosakson memleketlerinde özel bir alâkaya mazhar olmuştur. Mamafih, bu teoriler, Harpten, bilhassa 1950’den beri her tarafta yayıldı. Şüphesiz, bu, hükûmet ve parlâmentoların fiilen onlara göre hareket ettikleri anlamına gelmemektedir. Fakat buna rağmen, bugün pek çok memleketlerde, hiç değilse prensip itibariyle, iktisadî gelişme, iktisadî istikrar ve “tam istihdam” ın birinci plânda yer aldığı en önemli iktisat politikası hedeflerinin maliye politikası araçlarını kullanmaksızın ve anti-siklik maliye politikası takip etmesizin gerçekleştirilemeyeceği kabul edilmektedir. Bu hususta, 1946 tarihli Amerikan “Employment Act” belki de pratik iktisat ve maliye politikası için bir dönüm noktasını ifade ediyordu.

Fakat, yeni teorilerin selâhiyetli politik organlar tarafından nisbeten daha evvel kabul edildiği A. B. D., Büyük Britanya, İsveç ve Hollanda gibi memleketlerde bile maliye politikasına müteallik araçlar tam istihdam ve para kıymetinin yaklaşık olarak istikrarlı olduğu şartlar altında daimî iktisadî büyümeyi temin için, gerek kantitatif, gerekse kalitatif yönden bugün dahi yeterli ölçüde gelişmemişlerdir; ayrıca, maliye politikası ile “Monetary Policy” arasında lüzumlu olan irtibat kurulamamıştır. Halbuki, “Monetary Policy”, maliye politikasının tamamlanması için elzemdir. Diğer taraftan, son yıllarda kazanılan tecrübelerin gösterdiği üzere, Merkez Bankasını münferiden enflasyonist iktisadî büyümeye ve iktisadî duraklamaya mâni olması mümkün değildir. Bu yüzden, Amerika ve bir çok Avrupa devletinde nazariyeci ve politikacılar tarafından, rasyonel vergi, masraf ve kredi politikasının daha müteessir kanunî ve enstitüsyonel şartlarına nasıl ulaşılabilceği hususu üzerinde mütemediyen araştırmalar yapılmaktadır.

Maliye politikasını, az çok kat’î kanunî hükümlere istisnat ettirerek iktisat politikasının en önemli hedeflerinin gerçekleşmesi hizmetine amâ-

de kılan bugüne kadarki en şumullü ve mütekâmil denemeyi, 8 Haziran 1967 tarihli "İktisadî İstikrar ve Büyümenin Teşviki" adlı Alman kanunu teşkil etmektedir. Bu kanunun maliye politikasına müteallik hükümlerinin analizi, aşağıdaki açıklamaların ana konusudur. Bu konudaki açıklamalarıma önce, mezkûr kanunun doğuşunu kısaca izah etmekle başlayacağım, sonra, bu kanunun en önemli hükümleri hakkında toplu bir malûmat vereceğim. Nihayet, bu hükümleri bir taraftan iktisadî - malî açıdan, diğer taraftan politik açıdan tenkidî bir değerlendirmeye tâbi tutacağım.

## II. 8.6.1967 TARİHLİ ALMAN İSTİKRAR KANUNUNUN ANALİZİ

### A. Kanunun Doğuşu

Almanya'nın 1945'deki askerî ve siyasî çöküntüsünden sonra, yeni hükûmetin maliye politikasına müteallik en önemli vazifesi iktisadî kalkınmayı tekrar harekete geçirmek ve hiç değilse harp neticesinde husulen gelen en kötü sosyal yaraları hafifletmekte mündemiç idi. Yeni hükûmet, ancak 1949'da Federal Cumhuriyet'in tesisinden sonra tam bir hükümranlık ile böyle bir işe başlayabilmişti. Böyle bir vazifenin nisbeten kısa bir süre içerisinde ifa edilebilmesi, diğerleri meyanında, önemli derecede Marshall - Plâni yardımı, keza şuurlu bir şekilde sermaye terakümünün teşvikine yöneltmiş olan iktisat ve maliye politikası sayesinde mümkün olmuştur. Gerçekten, Alman ekonomisinin büyüme nisbetleri, 1950 yıllarının başlangıcında fevkalâde yüksek idi. Mamafih, bu esnada reel büyüme, önemli ölçüde nominal büyümenin gerisinde kalmaktaydı. Federal Cumhuriyetin ticarî münasebetlerde bulunduğu ekseri yabancı memleketlerde enflasyon nisbetinin bizdekinden daha yüksek olması, sadece yetersiz bir teselli olmaktan ileri gidemiyordu. Hattâ, yüksek ve gittikçe büyüyen tediye bilânçosu arttığı vasıtasıyla bir nevi "ithal edilmiş" enflasyona müncer olan böyle bir durum, bir çok Alman nazariyecisinin, sabit döviz kurlarında paraların konvertibl olması yerine, para politikasına müteallik başka nizamlar teklif etmelerine sebebiyet vermiştir. Her hali kârda gerek Merkez Bankası, gerekse İktisat ve aMliye Politikasının idarecileri, önemli derecedeki büyüme dalgalanmalarını önlemekte başarı gösterememişlerdir. Bundan başka, Federal Cumhuriyette mevcut olan mutedil enflasyonun kuvvetlenme eğiliminde olması ve bu enflasyonun, iktisadî faaliyetin gerileme gösterdiği zamanlarda bile durmaması, son yıllarda gittikçe bâriz bir şekilde görülüyordu.

1964 - 65'deki son "boom" esnasındaki durum bilhassa endişe verici idi. Zira, para politikası — son derece tahdit edici olmasına rağmen — tek başına enflasyonu durdurmağa muktedir değildi. Kamu malî ekonomilerinin plânsız, münhasıran kısa vâdeli iç politika mülâhazalarına dayanan bir harcama arttırma ve vergi indirme politikası takip etmeleri, buna mukabil, gerek maliye ve bütçe, gerekse tüm ekonomiye taallük eden hususlardaki faaliyetlerinde uzun vâdeli nitelikteki noktai nazarları tamamen ihmal etmesi buna inzımam edince, antisiklik bir maliye politikasına olan ihtiyaç gittikçe şiddetlenmişti. Maliye Bakanlığının ilmî danışmaları 1964 yılı ortasında vaktiyle hüküm süren "boom" durumu dolayısıyla hükümet ve parlâmento tarafından arzu edilen ve sonra tahakkuk ettirilen önemli ölçüdeki vergi indirime karşı idiler; zira, onlar, böyle bir vergi indirimi neticesinde enflasyonist eğilimin kuvvetleneceğini düşünüyorlardı. Nitekim, fiili gelişme, mezkûr müşavirlerin tahminlerini teyit etmişti.

Takriben 1965 ortasında İktisat Bakanlığında — Maliye Bakanlığında değil — para ve konjonktür politikasına müteallik mevcut âletleri, iktisadî - nakdî iktisrarın muhafazası veya yeniden tesisi için geliştirmesi gereken bir kanun tasarısının hazırlığına başlanılmıştı. Aynı zamanda, federal devlet ve eyalet hükümetlerine zaruriliği herkes tarafından kabul edilen malî reform hakkında bir rapor tevdi etmesi gereken ve üyeleri arasında benim de bulunduğum beş kişilik komisyon içerisinde, aynı meseleler ile iştigal eden bir bölüm tesis edilmişti. Mezkûr komisyonun muhtelif tekliflerinin, kısmen kanun tasarısında, kısmen de daha sonra nihai kanun metninde yer alması memnuniyet verici idi. Bu arada, Maliye ve İktisat Bakanlığına bağlı İlmî Danışma Heyet'leri tarafından hazırlanan "konjonktür politikasının âletleri ve bunların hukuken müesseseleştirilmesi" ne dair bir müşterek raporda, 10 yıl evvel ifade edilmiş olan fikirler ve teklifler de kısmen alınmıştı.

Kanun tasarısı ile kanun arasında önemli farklar mevcuttur. Bunun esas itibariyle iki sebebi vardır : Bir kerre, kanun tasarısı, iktisadî gelişmenin bir dereceye kadar duraklamağa başladığı, fakat fiyat artış eğilimlerinin devam ettiği ve sermaye piyasasının — bilhassa mahallî idarelerin kütleli kredi talepleri ile — çok gergin bir vaziyette bulunduğu bir zamana rastlayan Eylül 1966'da Parlâmentoya getirilmişti. Diğer taraftan, bu tasarı için, kendisi tarafından yapılan veya müsaade edilen iktisat ve maliye politikasına müteallik hâatları kabul etmeyen ve ayrıca son derece anti - plâncı olan *Erhard* Hükümeti sorumlu idi. Bu durum muvacehesinde, *Keisinger - Brandt'in yeni* hükümeti iş başına gelinceye ka-

dar iktisadî vaziyet o derece kötüleşti ki, pek çok kimse gerçek bir depresyon tehlikesinin mevcudiyetine inanıyordu; bunun için, yeni İktisat Bakanı Prof. *Karl Schiller*, meslekdaşı Maliye Bakanı *F. J. Strauss* ile birlikte, derhal böyle bir tehlikeyi önlemeye elverişli tedbirleri almayı en başta gelen vazifesi olarak görmüştü. Böylece, geniş ölçüde klâsik - liberal doktrinlere dayanan bir politika, yerini, modern teorinin bilgilerine istinat eden ve geniş çaptaki devlet müdahalelerinden olduğu kadar global bir iktisadî plânlamadan da korkmayan bir politikaya bırakmıştı. Ayrıca, münhasıran değilse bile esas itibarıyla enflasyon ile mücadele için düşünülmüş olan İstikrar Kanun Tasarısı her iki yönde kullanılabilir bir "âlet kutusu" haline getirilmişti.

Bu sahadaki esaslı tahavvülü, kanunun isminde yapılan küçük fakat ârazi mânası olan bir değişiklikle görmek mümkündür : Eski hükümet tarafından Temmuz ayında müzakere edilen ve 2 Eylül 1966'da Meclise sevk edilen (Bundestagsdrucksache vl 890) tasarı, "İktisadî İstikrarı Teşvik için bir Kanun Tasarısı" diye isimlendirilmesine mukabil, nihâî kanun, 31 Ocak 1967'de *Schiller* ve *Strauss* arasında varılan ve tasarının muhtevasını önemli ölçüde genişleten bir anlaşma dolayısıyla "İstikrar ve İktisadî Büyümeyi Teşvik için Kanun Tasarısı" adını taşımaktadır. Keza, esas teşkil eden kısım olan § 1 değişikliğe uğradı. Bu suretle, para kıymetindeki değişmezlik aslî hedef olarak bilhassa tebarüz ettirilmeyip, bilâkis bugünkü iktisat politikasının diver hedefleri, yani yüksek istihdam, daimî ve ölçülü iktisadî büyümede dış iktisadî muvazene, fiyat seviyesindeki istikrar kadar mühim addedilmeğe başlandı. Fakat, diğer değişiklik ve tamamlamalar da, maliye politikası araçlarını eski tasarı muvacehesinde önemli ölçüde genişletip ıslah etti. u, bilhassa uzun süreden beri diğer memleketlerde de (meselâ A. B. D.) müzakere edilen, Malî Reform-Komisyonunun yukarıda zikredilen raporunda teklif edilen, fakat ilk kanun tasarısına alınması hükümet tarafından reddedilen gelir ve kurumlar vergisinin halen müzakere edilen değışritilebilme imkânı için devârittir.

İstikrar Kanununun tarihi tekâmülü hakkındaki bu mülâhazalar sonuçlandırırken, bu kanunun yürürlüğe girişinden bir kaç ay sonra iki önemli tedbire kanunî mesnet olarak hizmet ettiğini zikrelelim. Her ikisi de 1967 Eylül başında parlamento tarafından kabul edilen bu tedbirlerden birincisi, federal Devletin orta vâdeli *birinci* malî plânlamasına, diğeri ise, federal hükümetin konjonktür politikası ile ilgili ikinci programına taallük etmektedir.

## B. İstikrar Kanununun maliye politikasına müteallik en önemli hükümleri

### a) Orta vâdeli malî plânlama

1964 - 65 yıllarının irrasyonel, ekonomideki konjonktürel durumdan ziyade seçime yönelen ve tesirleri 1966'da görülmeğe başlayan maliye politikası, mühazakâr tatbikatçıları bile uyandırmış ve onlara, şimdiye kadar hemen hemen sadece bir yıllık bütçelere dayanan maliye politikasının, uzun vâdeli bir malî plânlama vasıtası ile hem carî masrafların, hem de yatırım masraflarının tesirlerini nazarı itibare alması gerektiği zaruretini kabul ettirmiştir. İstikrar Kanunu § 9 ve müteakip kısımdaki hükümleri ile, Anayasa hukukuna müteallik sebepler dolayısıyla, şekli bakımından sadece federal Devlet için beş yıllık bir malî plânlamayı mecburî olarak derpiş etmekte, fakat aynı zamanda ilgili hükümlerin mâna itibariyle eyaletlerin bütçe ekonomisi için de geçerli olduğunu tespit etmektedir. Ancak, bu konudaki "yetkilerin tanzimi" eyaletlere bırakılmaktadır (§ 14).

Nüvesini yatırım reformlarının teşkil ettiği malî plân, hükümet programının sayı ile ifadesidir. Malî plânın parlâmentoya getirilmesi ve bu organ tarafından müzakeresi gereklidir; fakat, malî plân parlâmentonun tasvibine tâbi değildir. Zira, onun yıllık gelişmeye intibak etmesi elzemdir. Malî plânın, iktisadî bir gerileme devrinde "uygun yatırımların plânlanmasını kısa süre içinde icrası mümkün şekilde hızlandırmak suretiyle", istikrar politikasına yön vermesi lâzımdır; yetkili bakanlar da, yatırımların acele bir şekilde yapılabilmesi için lüzumlu diğer tedbirleri almak mecburiyetindedirler (§ 11).

### b) Masraf politikasına müteallik tedbirler

Masraflar ile ilgili kanunî hükümler — vergi hükümlerinin bazıları gibi —, büyük önemine binaen özel bir bölümde bahsedilecek olan konjonktür tevzin fonu müessesesi ile sıkı bir irtibat halindedir.

§5, paragraf 1, genel bir direktifi havidir. Buna göre, mükellefiyetlerin gelecek hesap yıllarına intikalini temin için, federal bütçede yetkilerin ve masrafların hacim ve terkibi, § 1'deki hedeflere ulaşmak için lüzumlu olan nisbette ölçülmelidir. § 6'nın ihtiva ettiği daraltıcı veya genişletici masraf politikasına dair mufassal hükümler, bu genel şarttan daha önemlidir. Enflasyonist bir boom halinde federal hükümet, "muayyen masrafların yapılması, inşaat ile ilgili tedbirlerin başlaması ve taah-

hütlerin gelecek hesap yıllarına intikali gibi konuları kendi tesirlerine tâbi kılmama” hususunda Maliye Bakanını yetkili kılabılır. Hükûmet, iktisadî daralma hallerinde munzam masraflar yapılmasını kararlaştırabilir. Her iki vaziyette, Federal Maliye ve İktisat Bakanları, lüzumlu münferit tedbirleri teklif edebilirler.

Özel hükümler sübvansiyonlara taallük etmektedir (§ 12). Federal Cumhuriyette prensip itibariyle piyasa ekonomisi nizamı benimsenmekle beraber, bu nizam ile kabili telif olmayan sübvansiyonlar (diğer bir çok devletlerde olduğu gibi), kuvvetli bir şekilde artmıştır. Bundan böyle, bu tip “malî yardımların” § 1deki hedefler ile çatışmayacak şekilde verilmesi gerekir. Bundan başka, kanunda zikredilen muayyen kriterlere göre tasnif edilmiş bir sübvansiyonlar listesinin her iki senede bir parlâmentoya sunulması gerekmektedir. Bu sırada, sübvansiyon vermenin hukukî ve diğer esaslarının tespit edilmesi lâzımdır. Ve hükûmet, muayyen malî yardımların nasıl ifâ edilmesi gerektiğine veya (hukuken) nasıl ifa edilebileceğine dair teklifler getirmek mecburiyetindedir.

#### c) Vergi tedbirleri

Uzun süre — hiç değilse maliye teorisinde — antisiklik bir maliye politikasının siklet merkezinde masraf politikasına müteallik tedbirlerin yer alması gerektiğine inanılırken, son zamanlarda bu tutumda bir değişiklik müşahade edilebilmektedir. Bunun ana sebebi, masraf tahavvülleri için hemen hemen sadece kamu yatırımlarının düşünülebileceğinin, bunlardan büyük bir kısmının büyümeyi teşvik edici olmasının, bu sebeple bunları kısa vâdeli mülâhazalar ile, yani konjonktür politikasına müteallik maksatlar için tahdidinin, tüm ekonomi bakımından orta ve uzun süreli zararlı neticelere müncer olabileceğinin, mazide görülmüş olmasıdır. Her hali kârda, muayyen yatırımların icrasının hızlandırılması veya geciktirilmesi istikrar politikası bakımından uygun olabilir.

Şu var ki, bugün, Amerikan, İskandinav ve Alman müelliflerinin ekseriyeti, anti-siklik bir maliye politikasının hiç değilse sadece masraf hareketi ile iktifa etmemesi gerektiği ve vergi sisteminin esasen arzuya sayan olan “build - in felxibility” sinin enflasyonist veya deflasyonist eğilimlere zamanında mâni olmak için yeterli olmadığı noktasında birleşmektedirler. Bu yüzden, uzun süreden beri literatürde ve parlâmentolarda, gerektiği takdirde anti-siklik vergi değişikliklerini normal kanun yolları ile ekseriya mümkün olmayan bu sürede yürürlüğe koyacak büyüme tarzları üzerinde tartışılmaktadır. *Vergi hukukunda yapılacak bu tip değişiklikler*, hem *tarifelere* hem *vergi matrahının* unsurlarına ve nihayet

*vergi tekniğine*, bilhassa ödeme sürelerine tallük edebilir. Mamafih, hedef ve netice daima aynı olacaktır : Yani boom halinde efektif vergi yüklerini (“otomotik” olarak meydana gelen artışın dışında) arttırmak, daralma ve depresyonda ise bu duruma muvazi olarak indirmek. Böyle tesirlerin istikrar politikası yönünden arzulan tesirleri gösterebilmesi, vergi artışlarında fazla varidatın kullanılmasına, vergi indirimlerinde ise bütçede bu yüzden teşekkül eden varidat azlığının munzam krediler ile denkleştirilmesine bağlı olduğu aşikârdır. (Bunun için aşağıdaki bölüm d’ye bak.)

Alman Kanununun en önemli vergi hükmü (§ § 26-27), “tüm iktisadî muavezene bozulduğu veya bozulma temayülü gösterdiği” ve buna muvazi olarak istihdam, fiyatlar v.s. gibi sahalarda arzu edilmeyen gelişmeler vukua geldiği takdirde, Federal Hükûmetin, Parlâmento’nun tasvibine tâbi hukukî kararname ile *en fazla 1 yıllık bir süre için, gelir ve kurumlar vergisinin nisbetini % 10’a kadar indirebileceği veya yükseltebileceğini* öngörmektedir. Meclis haklarının geçici olarak tahdit edilmesihallerine nihaî kanun tasarısında rastlanmamaktadır. Aksine, ilgili kararnameler Meclis’in tasvibine muhtaçtır.

Diğer bir vergi tedbiri, tüm iktisadî muaveznede enflasyonist bir bozukluk vukua geldiği veya böyle bir temayül belirlediği, muayyen teşhizat mallarının aşınması için özel amortismanlar, artan ve eksilen indirimler yapılmasına, Hükûmetin bir hukukî kararname ile mâni olabilmesi imkânına taallük etmektedir (§ 26). Eski kanun tasarısında bir iktisadî daralma halinde hukukî kararname vasıtası ile, bütün genel ve özel amortismanların yanı sıra, menkul mallarda % 30’a kadar, gayri menkullerde ise % 15’e kadar özel indirimler yapılabilmesi öngörülmüştü. Parlâmentoya bağlı İktisadî Komite’nin yazalı raporundan sonra (Bundesdrucksache zu V/1678) bu tip özel amortismanların yeterli derecede tesiri olan bir âlet olmadığı neticesine varılmış ve bu yüzden bu nevi amortismanların yerine, nihaî kanunda A. B. D.’de “investment tax credit”, Almanya’da “Investitionsprämie” diye isimlendirilen indirimler ikâme edilmiştir. Buna göre, bir iktisadî gerileme safhasında, hukukî kararnameler vasıtasıyla mükellefin müracaatı üzerine reel sermaye unsurlarının satın alış veya imâl masraflarının % 7,5’una kadar olan kısmının gelir ve kurumlar vergisinden indirilmesine müsaade edilebilir.

#### d) Konjonktür tevzin ihtiyat fonu

Daha evvel temas edildiği üzere, yukarıda kısaca bahsedilen masraf ve gelir politikasına müteallik tedbirlerin istikrar politikası bakımından



arzulanan tesirliliği, bu nevi tedbirler neticesinde bütçe ve kasa durumunda meydana gelen değişikliklerin, paranın tedavülünü istenilen antisiklik bir şekilde etkilemesine kat'i surette bağlıdır. Kanun, bunu temin için konjonktür tevzin ihtiyat fonlarının hukukî esaslarını tespit etmektedir. Temel fikir tamamen yeni olmamakla beraber, bugüne kadar bir başka memleketin mevzuat ve tatbikatında Alman Kanununda öngörülen nizama benzer müessesesevî nizam mevcut değildi.

Alman Merkez Bankasında toplanması gereken tevzin ihtiyat fonu, *muhtelif kaynaklar ile beslenir*. Bir kerre, bu maksat için, Maliye Bakanının § 6, paragraf 1'e göre almış olduğu yukarıda bahsi geçen daraltıcı tedbirlerinin neticesi husule gelen meblâğlar kullanılabilir. Bundan başka, "millî ekonominin gücünü aşan bir talep genişlemesi halinde, § 5, paragraf 2'e göre, federal bütçede aynı şey § 14'e göre eyaletler için vârittir) tevzin fonuna aktarılacak paralar tespit edilebilir. Üçüncü olarak — bu belki de en tesirli ve en yeni araçtır — Federal Hükümet, Parlâmentonun tasvibine tâbi hukukî kararnamele ile toplam yekûnu kararnamede tespit edilecek olan, fakat federal devlet ve eyaletlerin bir evvelki bütçe yılında sağladıkları vergi gelirlerinin % 3'ünü aşmaması gereken parayı federal devlet ve eyaletlerin, bunlara ait tevzin ihtiyat fonlarına tahsis etmelerini tanzim edebilir. Bu sırada, gelir ve kurumlar vergisine yapılan yukarıda zikri geçen âzamî % 10 nisbetindeki ilâveden doğan ve zaten ihtiyat fonuna tahsis edilmesi gereken meblâğların nazarı itibare alınmaması iktiza eder. İhtiyat fonuna tahsisi gereken meblâğın mikdarı hakkında bir fikir verebilmek için, "1967 yılı raporu" na göre, federal devlet ve eyaletlere ait vergi varidatının yekûnunun 1966'da takriben 98,2 milyar Alman markına baliğ olduğunu, böylece % 3 nisbetindeki azâmî hududun takriben 3 milyar Alman markına baliğ olacağını ifade edelim. Buna, gelir ve kurumlar vergisine yapılacak ilâveden elde edilecek 4-5 milyar Alman markı tutarındaki meblâğ da inzimam edince, masrafların kısılmasından mütevellit paralardan sarfı nazar, 7 milyar Alman markı veya daha fazla miktardaki bir meblâğ, tasarrufa âmade olurdu.

Bu nevi tevzin fonlarına mâzide daima itiraz edildi. Bu itirazlara, bu nevi fonlara tahsis edilen paraların hükümet veya parlâmento tarafından zamansız harcanması sebebiyle bunların istikrar politikasına müteallik gayeyi tahakkuk ettiremeyeceği düşüncesi hâkim idi. Gerçekten, 1950 yıllarının ortalarında devlet tarafından toplanan bu paralar ile edilen Alman tecrübeleri, böyle bir itirazın doğruluğunu tasdik eder mahiyettedir. Mamafih, İstikrar Kanunu, fon paralarının gayeye uygun ol-

mayan bir şekilde kullanılmasına mâni olmuştur. Gerçekten, *bu paraların harcanmasına* taallûk eden kanun hükümlerinin gözden geçirilmesi, aşağıdaki hususları gösterir :

İhtiyat fonu paraları için ilk kullanma imkânı, yukarda temas edildiği üzere, daralma durumlarında hükümet tarafından tanzim edilebilen munzam masraflarda yatmaktadır (§ 6, paragraf 2). Böyle hallerde paraların münhasıran malî plânda (bak. a) öngörülen maksatlar için kullanılması, burada kat'î önemi haizdir. Bu suretle, parlâmentonun ekonomik bakımdan mahzurlu ad-hoc masraf kararları imkânsız kılınmaktadır. § 5, paragraf 2'deki hüküm ile ilgili hususlar pek sarih değildir. Bu hükme göre (tâbi sadece daralma devrelerinde), "finansman için zaruri munzam paraların evvelâ konjonktür tevzin ihtiyat fonununun temin edilmesi" iktiza eder. İhtiyat fonunun § 15, paragraf 1-3'e göre tanzim edilecek olan hukukî bir kararname ve gelir ve kurumlar vergisine yapılacak ilâve (§ 26) ile ilgili olan kısımları için, kanunda özel bir hüküm mevcuttur (§ 15, paragraf 5). İhtiyat fonunun bu kısmı, "federal hükümetin parlâmentonun tasvibine tâbi hukukî kararnamesi ile serbest bırakıldıkları nisbette kullanılabilir." Böyle bir serbest bırakma, münhasıran "genel iktisadî faaliyette vukua gelecek ve § 1'deki hedefleri tehlikeye mâruz bırakacak bir zayıflamayı bertaraf etmek için kabul edilebilir." İhtiyat fonuna ait paraların kullanılıp kullanılmayacağı veya ne miktarda kullanılması gerektiğine dair hükümetin karar vereceğini ifade eden § 7, paragraf 2'nin genel bir muteberiyeti haiz olup olmadığı veya sadece § 15 ile karşılanamayan kısımlara mı taallûk ettiği husus açık değildir. Buna mukabil, gelecekte bütçenin önceden tahmin edilemeyen munzam masraflar için § 6, paragraf 2'e göre başksız bir fasıl ihtiva etmesi gerektiği ve bu tip masrafların ancak parlâmentonun tasvibi ile bu fasıldan yapılabileceği her türlü şüpheden uzaktır (§ 8, paragraf 1). Şu var ki, burada inisyatif hükûmete ait olup parlâmentonun hükümet teklifi için — esasen öngörülen — tasvibi de, parlâmento 4 hafta içinde onu açık olarak reddetmediği takdirde, alınmış addedilir.

Bu konuda tamamlayıcı mahiyette olmak üzere, aşağıdaki hususlara işaret edilebilir : Federal devlet ve eyaletlerin paralarını bir tevzin ihtiyat fonunda toplayıp toplamamaları veya Merkez Bankası nezdindeki borçlarını itfa edip etmemeleri, kısa vâdede paranın tedavülü bakımından hiç bir ehemmiyeti haiz değildir. Keza, tevzin ihtiyat fonu paralarının masrafların finansmanında kullanılıp kullanılmamaları veya Merkez Bankasının mahallî idarelere kredi verip vermemesi de hiç bir değişiklik yapmaz. Bu sebeple, kanunda bu metodlar arasında ayırım yapılmamakta-

dır; maamafih munzam masrafların finansmanı hususunda zorçlanma muvacehesinde fon paralarının kullanılmasına öncelik tanınmıyor. Ayrıca, federal devlete masrafların finansmanı için § 6, paragraf 2'e göre tanınan munzam kredilerin azamî tutarı, 5 milyar Alman markı ile tahdit edilmiştir (§ 6, paragraf 3).

**e) Kamu borçlanma imkânlarının tahdidi için tedbirler**

Yukarıda işaret edildiği üzere, Alman sermaye piyasasındaki vaziyet, geniş ölçüde mahallî idarelerin, her şeyden evvel komünlerin kütleli kredi talepleri neticesinde, son iki yıl içinde kritikleşmişti. Buna bağlı mahzurların, bilhassa kamu ve özel sektör tahvillerinin fiyatlarındaki müte-kâbil bir düşüşe ve faiz haddindeki artışa mâni olmak için, Merkez Bankasında tarafların iştirakiyle yapılan bir toplantıda, muhtelif siyasî organların plânlanmış emisyonlarını, bir taraftan sermaye piyasasındaki vaziyete göre, diğer taraftan münferit borçlanmaların veya yatırım konularının mübremlik derecesine göre, zaman, miktar, şartlar v.s. bakımından âhenkleştirme geleneği çok uzun zaman evvel yerleşmişti. Bugün böyle bir tatbikat, takriben Malî Reform Komisyonunun raporundaki tekliflere uygun şekilde İstikrar Kanunu ile müesseseleştirildi (§ 18 ve devamı).

§ § 19, 20'deki kat'î hükümleri, *Federal Hükümetin*, tüm ekonomik muvazenede vukua gelecek bir bozulmaya karşı koymak için, parlâmentonun tasvibine tâbi hukukî kararname ile azamî bir yıl için *kredi almak suretiyle para teminini bütün mahallî idareler için tahdit edebileceğini tespit* etmektedir. Bu sırada, bir taraftan bir mahallî idarenin alabileceği kredi için global azamî miktar (bu miktar, genellikle, ilgili mahallî idare tarafından son 5 yıl içinde alınan kredilerin ortalama miktarının % 80'inden daha az olamaz) tespit etmek, diğer taraftan muayyen nevi veya yükseklikteki kredilerin sadece bir zaman plânına göre ve muayyen kredi şartlarına (bak. § 22) riayet halinde alınabilmesini mecburi kılmak mümkündür. Buna, § 19'a göre muhtelif kamu hükmî şahısları arasında devredilebilen kullanılmamış kredi miktarları da inzımam edince, bu hususla ilgili bütün mevzuatın *kamu kredilerinin şekli bir tahdidinden* başka bir şey olmadığı vuzuha kavuşur.

Tabiatıyla norm teşkil etmemesi, bilâkis münhasıran sermaye piyasasındaki duruma nazaran normalin üstünde bir kamu kredi talebinin gelişmesi halinde kullanılması gereken "kredi tevzii" nin yukarıdan, yani Bund tarafından ifa edilemeyeceği, bilâkis bütün iştirakçuların işbirliği etmesi suretiyle gerçekleştirilebileceği kendiliğinden anlaşılır. Bu maksat için, üyelerini İktisat ve Maliye Bakanları ile her eyaletin birer temsilci-

sinin ve dört komün temsilcisinin teşkil ettiği bir *Konjonktür* Heyet'i tesis edildi (§ 18) (Merkez Bankası Konjonktür Heyeti'nin müzakerelerine iştirak edebilir). Gerçi, bu Heyet'in başka fonksiyonları da vardır; fakat, en önemli vazifesi, yukarıda temas edilen kredi tavziinde çalışmaktır.

Nihayet, eski tasarıda (âzamî bir yıl ile tahdit edilmiş) bir "kredi plâfonu" imkânının da öngörülmüş olduğuna temas edelim. Buna göre, Merkez Bankasının, ihtiyaç halinde kredi müesseselerinden, onlar tarafından özel müteşebbislere verilen kredileri, muayyen âzamî miktarlara tahdit etmelerini talep edebilmeğe yetkili olması lâzım; ancak, bu âzamî miktarların, plâfonun ihdasında kullanılmamış kredilerin % 8'unun altına düşmemek zorunda idi. Hararetli bir şekilde münakaşası yapılan bu hüküm, (parlâmentonun İktisat Komistesinin raporunda ifade edildiği üzere, a.g.e. s. 5) "özel sektör bakımından piyasa ekonomisi düzeninin prensipleri ile bağdaşmaz" iddiası ile kanuna alınmadı. Şüphesiz, bu, geniş ölçüde doğrudur; fakat, kamu ve özel sektörün kredi ihtiyaçlarının tatmini imkânı hususunda şimdi gayri müsavi bir şekilde muameleye tâbi tutulmaları endişe vericidir. Zira, bu durum, Galbraith tarafından çok ağır bir şekilde tankit edilen "social imbalance" ın şiddetlenmesine müncecer olabilir.

### C. İstikrar Kanununun İktisadî Malî ve Siyasî açıdan değerlendirilmesi

#### a) Genel ön mülâhazalar

Yeni kanunun, maliye politikasına müteallik araçları ihdas etmek veya tamamlamak suretiyle, iktisat politikasına müteallik en önemli hedeflerin tahakkuku için bir çok önemli gelişmeleri beraberinde getirdiği, prensip itibariyle, kabul edilebilir. Tatbiki maliye politikası bakımından bu kanunun hükümleri yepyeni bir vakaya taallük ettiği için, bu sahadaki bütün kaideler, mutlak ve âni tesiri haiz bir uygulamayı mümkün kılacak şekilde formüle edilememiştir. İşte bu yüzden, kanun metninde, muhtemelen fikir ayrılıklarına ve aksaklıklarına sebebiyet verebilecek olan bir çok genel ifadeler mevcuttur. Meselâ, § 1'deki hedefler demeti, tam olarak açık bir şekilde tespit edilmedi; fakat, bu, geniş ölçüde meselelerin mahiyeti iktisadîdir. Zira, burada da tefsir, kanunun muhtelif yerlerinde mevcut olan bazı mefhumlarda ("millî ekonomisinin iktidarını aşan bir talep genişlemesi"; "tüm ekonomik yaratma gücü" v.s.) olduğu gibi, netice itibariyle, politikacılar tarafından siyasî kriterlere göre yapıla-

caktır. § 16, paragraf 2'deki hüküm de müphemdir; buna göre, "eyaletler... komün ve komün birliklerine ait bütçelerin konjonktür politikasının icaplarına uymasını elverişli tedbirler ile temin ile mükellefdirler" (bak. § 23); bunun, tatbikatta uygulanıp uygulanmayacağı veya nasıl uygulanacağı şüpheli boş bir hüküm olduğu aşikârdır.

Nihayet, Kanunun diğer bir boşluğunu, "ithal enflasyonu" için çok önemli olan ve tartışması çok yapılan "dış ekonomiye müteallik sağlama" problemine § 4'de temas edilmesine rağmen, "milletlerarası koordinasyon imkânlarına çok genel ve bu sebeple pratik bakımdan önemsiz olan bir kaç atıfla iktifa edilmesinde görmek mümkündür.

#### b) Kanunun husule getirdiği selâhiyet değişiklikleri

Federatif bir toplum taraftarı bile, en yüksek bir siyasî organın maliye ve iktisat politikasına kesin bir şekilde yön vermeksizin müessir bir büyüme ve istikrar politikasının gerçekleştirilemeyeceğini itiraf etmek mecburiyetindedir. Gerçekten, yeni kanun ile *Bund*'un selâhiyetleri çeşitli hususlarda kuvvetlendi. Maamafih, böyle bir kuvvetlendirmenin, bütün siyasî organları kapsayan orta vâdeli bir malî parlâmayı temin hususunda tamamen yeterli olup olmadığı hususu (ve yalnız böyle bir plânlama hedefine ulaşabilir) muhakkak görünmemektedir. Keza, eyalet ve komünlerin anti-siklik bir bütçe politikası yürütmeğe muktedir olup olmayacakları hususu — bu konuda § 15'in adı geçen hükmü vasıtasıyla (federal devlet ve eyaletler tarafından paraların konjonktür tevzin fonuna sevki) hiç değilse enflasyonist bir boom vaziyeti için tesirli bir ihtiyat tedbiri alınmış olmasına rağmen — şüphelidir.

Diğer bir selâhiyet değişikliği, *federal hükümetin lehine ve parlamantonun aleyhine vukua geldi*; ancak bu, nihai kanun metninde ilk tasarlanan haline nazaran daha mutedil kaldı. Buna mukabil, bugün, istikrar politikasına müteallik tedbirlerin tesirliliği bakımından kat'î önemi haiz olan tedbirlerin yürürlüğe girmek hızı için normal kanun yolunun ekseriya bir engel teşkil ettiği, her türlü şüpheden âridir. Kongrenin, zaruret halinde, tüm ekonomi için zaruri olan lüzumlu kanunları büyük çabukluk ile kabul ettiğine dair A. B. D. de bilhassa son aylarda daima ileri sürülen iddialar, bunu bazen fiilen böyle olmakla beraber, hiç bir zaman daima böyle olmadığını gerçeğini inkâr ettiremez. Başkan *Johnson*'un Ocak 1967 tarihli raporunda talep ettiği vergi arttırılışının ertelenmesi ve — daha karakteristik olanı — Amerikan ekonomisine kuvvetli bir büyüme ve daha yüksek bir istihdam temini maksadı güden ve fakat teşrii organ tarafından kabulü tamamen irrasyonel — hissi — sebepler ile

iki yıl müddet ile reddeilen *Kennedy*'nin tasvip ettiği önemli ölçüdeki vergi indirimi, A. B. D.'da bile muayyen yetkileri icra organına vermeksizin maliye politikasına ait özel tedbirlerin ifasının daimi surette mümkün olamayacağı misallerini teşkil ederler. Gerçekten, uzun süreden beri son olarak "Tax changes for shortrun stabilization" hakkındaki 1966 Joint Economic Committee'ye bağlı Subcommittee on Fiscal Policy önündeki enteresan "Hearing" lerde bu nevi meseleler müzakere edildi; ancak, bu müzakerelerden, bir kaç yıl önce Büyük Britanya'da kine — burada, Hazine Bakanına kanunen verilen yetki vasıtasıyla en önemli istihlâk resimlerini değiştirmek için konjonktür politikası bakımından müessir bir "regulatör" verilmişti — ve şimdi Alman İstikrar Kanundakine benzer neticeler çıkarılmadı. Vakıa, kanaatimce, Alman Parlâmentosunun "yetkisiz" kılınması hususunda bir noktada fazla ileri gidildi: İstikrar Kanununun § 6, paragraf 2'deki son Alman bütçe kanunlarında da mevcut olan hükmü — buna göre, federal hükümet, Maliye ve İktisat Bakanlarının teklifi üzerine belirli hacım ve strüktür itibariyle kabul edilen bütçenin tatbiki esnasında bunu tek olarak, yani ayrıca parlâmentonun tasdikine lüzum olmaksızın değiştirebilir — burada: muayyen kısıtlamalar yapabilir — siyasi bakımdan, en azından, parlâmentonun hiç bir teşriki mesaisine bağlı olmaksızın, hükümetin şu veya bu vergiyi değiştirme hususunda yetkili olması kadar mahzurludur. Buna rağmen, parlâmento birinci tahdide razı oldu, buna karşılık ikinciyi — daha önce temas edildiği üzere — kabul etmedi. Fakat, bundan sarfı nazar edilirse, icra organının pozisyonunun § 8, paragraf 1 ve 20, paragraf 5'deki hükümlerde ifadesini bulduğu gibi kuvvetlenmesi istikrar politikası bakımından arzulanacağı ve bundan dolayı parlâmenter-demokratik esasların tehlikeye mâruz kalmayacağı söylenebilir; zira, bu konuda parlâmentonun hakları mahfuz kalmaktadır (hükümet karar-namesinin ilgasını talep edebilmek imkânı).

Nihayet, Kanunun getirdiği belirli bir salâhiyet değişikliği, önemli ölçüde olmamakla beraber, *Merkez Bankası pozisyonunun Federal Hükümet lehine zayıflamasına taallük etmektedir*. Bu, bir taraftan maliye politikasına para politikasına nazaran daha büyük bir rol verilmesi hâdisesinin genel bir neticesidir, fakat diğer taraftan daha evvel de zikredildiği üzere, Merkez Bankasının resmen konjonktür Heyet'inde temsil edilmemesi, bilâkis arzu ettiği takdirde sadece müzakerelerine iştirak edebilmesinde ifadesini bulur. Ve nihayet, kredi tavanlarının ihdasının, ilk kanun tasarısının ihtiva ettiği metnin, *Schiller - Strauss* anlaşmasında, Merkez Bankasının kredinin böyle bir tahdidini kredi takdir hakkına gö-

ne değil, bilâkis her defasında Federal Hükümet'ten alacağı yetkiye binaen ticarî bankalardan talep edebileceği şekilde yeniden formüle edilmesinin derpiş edilmesinden dolayı akim kaldığı zikredilebilir. Merkez Bankası, bunu, muhtariyetinin kendi pozisyonuna uygun olmayan bir tahdidi olarak görmüş ve bu sebeple, kredi tavanlarının tespitini parlamento muvacehesinde kendi politikası için elzem bir araç olarak tavsiye etmekte vazgeçmiştir.

### c) Malî plân ve kredi tahdidine dair mülâhazalar

Orta vâdeli bir malî plânlama fikrinin niçin tasvip edilebileceğine, yukarıda (bak. bölüm II. B. a) kısaca temas edildi. Ancak, İstikrar Kanununun ilgili hükümlerinin böyle bir plâna tesirli bir şekil verebilmek için yeterli olup olmadığı şüphe edilebilir. Ve bu şüpheler, kısa süre önce neşredilen 1967/1971 yıllarına ait birinci malî plânın gayri tam oluşu dolayısıyla gerçek bir şekilde azaltılmadı. Her şeyden önce, Federal - Malî Plânın, eyaletler ile yeterli bir şekilde âhenleştirmeksizin tanzim edilmiş olması şayanı teessüf bir olaydır; meselâ, bu yüzden, federal devlet tahminlerini, bütün plân devresi esnasında gelir ve kurumlar vergisi hasılatının % 37'sini alacağı faraziyesine istinat ettirmektedir. Buna mukabil, eyaletler, plânlarına 1969 yılından itibaren % 35'lik bir federal devlet hissesini esas almaktadırlar. Bundan başka, mevcut Federal - Malî Plân, geleceğe ait masrafları ve finansman imkânlarını, İstikrar Kanununun § 9, paragraf 1'e göre; tüm ekonomik istihsal potansiyelinin muhtemel gelişimine olan karşılıklı münasebetleri içinde "gerektiği takdirde alternatif hesaplar vasıtasıyla" takdim edebilmek imkânını nazarı itibare almamaktadır; halbuki, kanaatimce bunlar, bilhassa büyüme ve konjunktur politikasına müteallik tedbirler bakımından son derece büyük önemi haizdirler. Alternatif hesaplar, bilhassa farklı iktisadî büyüme nisbetleri ve bunların vergi randımanına olan tesirleri bakımından arzuya şayan olurdu. Plânın Hükümet "bülten" inde (No. 73, 8.7.1967) yayınlanan şekinden, onun, iktisadî büyüme, istihdam v.s. nin gelişimi hususunda hangi hipotezlere dayandığını çıkarmak mümkün değildir. Maamafih, buna dair şurada burada malûm olan bilgilerin doğruluğu kabul edilecek olursa, hiç değilse, para kıymetinin yaklaşık olarak aynı kalması halinde tahakkuku mümkün olarak farzedilmiş olan % 1'den daha az orandaki ortalama işsizlik hissesinin milletlerarası tecrübelerine göre çok düşük olduğu söylenebilir.

Gerçi, bir malî plânın, yıllık bütçeye nazaran, çok daha az tafsilâtlı olması gerektiğini itiraf etmek lâzım. Fakat, I. plânın yayınlanan şekli

o derece kabadır ki, bundan pek az şey anlamak mümkündür. Belki bu ve diğer gayri tamamlılıklar, çalışmanın hukukçulara terkedilmiş olması ve plân tekniği bakımından müteahhas olan iktisatçıların böyle bir çalışmaya iştirak ettirilmemiş olması ile izah edilebilirler.

Federal devlet, eyaletler ve komünlere ait malî plânlar arasında bir âhengin mevcut olmayışı, sadece malî tevzin sahasında değil, bilâkis plânlanmış olan kredi işlemlerinde hissedilmektedir. Meselâ, münferit yıllarda federal devlet tarafından yapılan safî borçlanmanın veya itfanın yükseklik ve strüktürünün tüm ekonomi bakımından “uygun” olup olmadığı, diğer siyasî organların plânlanmış olduğu işlemler hakkında malûmat sahibi olmadan, farazî olarak dahi söylenemez. Tabi, İstikrar Kanununun § 19 ve devamına göre yapılacak kredi tahdidinin, bu konuda bir dereceye kadar yardımcı olması mümkündür; zira, böyle bir kredi tahdidi, bilindiği üzere, bütün siyasî organların işbirliğini gerektirmektedir. Fakat, “federal devlet, eyaletler ve komünlerin vazifelerinin müsavi derecede oluşu prensibine riayet edilmesi” ile ilgili § 24, paragraf I’deki hükmün uygulanması son derece güç olduğu için, bahsi geçen kredi tahdidi, olsa olsa tahammül edilebilir bir komprimiye müesser olabilecektir. Gerçekten: Bir taraftan, federal devletin savunma masraflarını eyaletlerin ve komünlerin kültür masrafları ile “dereceli” (nisbî mübremlikleri) bakımından mukayese etmek, diğer taraftan özel kredi ihtiyaçları, arzulanan faiz seviyesi v.s. ile kabili telif telâkki edilen kamu kredi kontenjanının muhtelif sahalara “tevzii” nasıl mümkün olabilir?

**d) Masraf politikasına müteallik tedbirlere ve konjonktür tevzin fonuna dair mülâhazalar.**

Bütçenin yürütülüp uygulanması sırasında, bütçede öngörülen masrafları keyfi olarak, parlâmentonun teşriki mesaisi olmaksızın, kısaltabilme hususunda icra kuvvetinin yetkili kılınmasına karşı yapılabilecek siyasî nitelikteki belirli itirazlara daha evvel temas edilmişti (s. 17). Bundan sarfı nazar edildiği takdirde, bir konjonktür tevzin fonunun tesisi tereddütsüzce tasvip edilebilir. Maamafih, böyle bir fonun tesis ve ya kuvvetlendirilmesi için, yani anti - enflasyonist tesir icra eden tedbirler için, prensip itibariyle kanunda doğru yollar öngörülmüş olsa bile, ekonomideki daralmanın bertaraf edilmesi için zarurî olan ve gerektiği takdirde 5 milyarlık munzam kredi ile tamamlanabilecek olan ihtiyatların kısmî veya tam olarak kullanılması hali için, hemen icrası mümkün olan ve ekonomik bakımından mâna ifade eden projeler kâfi miktarda tasarrufa hazır bulundurulması garanti edilemez. Kanaatimce, bu konuda



iki tedbir zarurî görünmektedir : Bir taraftan, malî plânda öngörülen yatırımları daimî surette a'jour tutmak, diğer taraftan, federal devletin, Federal Almanya Cumhuriyeti'nde kamu yatırım faaliyetinin ana taşıyısı olan komünlere, kredi almak suretiyle temin ettiği paraları, faizsiz, fakat tekrar ödenebilir ikrazat şeklinde tasarrufa âmade kılması imkânı. Bundan başka, daralma ile mücadeleye elverişli olan yatırım projelerinin plânlanmasının "bunların icrasına kısa vâdeli başlanabilecek şekilde hızlandırılmasını" tespit eden İstikrar Kanununun § 11'deki boş formülünün, böyle bir hızlandırmanın nasıl tahakkuk edeceğini tam ve müşahhas olarak gösteren kararnamele ile doldurulması gerekirdi.

### c) Vergi tedbirlerine dair mülâhazalar

Daha önce temas edildiği üzere, (kontrol edilmiş) Kanun Tasarısındaki vergi tedbirlerinden gelir ve kurumlar vergisini değiştirme imkânına taallük eden, en fazla ihtilâfı mucip olmuştu. Yabancı devletlerde olduğu gibi, bu husula ilgili tartışmalarda ileri sürülen ana itiraz — bilhassa müteşebbisler tarafından —, teşebbüs sevk-i idaresinin zaten büyük olan emniyetsizliklerinin, ayrıca, gelir vergisini yükseltmekten doğacak riziko ile arttıramayacağı şeklinde olmuştur. Buna mukabil, parlâmentonun İktisat Komitesi'nin raporunda (a.g.e. s. 4) isabetli olarak şu hususa işaret edilmişti : Özel ekonominin ve kamu menfaatlerinin, âni vergi değişikliklerinden korunmaya olan alâkayı, ... konjonktür politikasına müteallik zaruretlerin arkasına itirmeğe cevaz verdiği veya bunu zaruri kıldığı konjonktür vaziyetleri mevcuttur." Bundan başka, daralma ile mücadele için yapılan vergi indirimlerine, kaideten, müteşebbisler tarafından itiraz edilmeyeceği, mazide hemen her yıl —büyüme ve konjonktür politikasına müteallik noktai nazarlar yeterli derecede nazarı itibare alınmaksızın — vergi mevzuatında sayısız değişiklikler yapıldığı ve nihayet, hiç bir verginin gelir vergisi ölçüsünde yatırımlara ve *istihlâkin* global bir şekilde etkilenmesine elverişli olmadığı tebarüz ettirilmelidir. Aynı şekilde şumullü olan muamele vergisi (eklenen değer vergisi), hiç değilse AET üyesi bir devlet için, bu bakımdan söz konusu olamaz. Bundan sarfı nazar, enflasyonist temayüllerle mücadele için muamele vergisinde yapılacak bir arttırma, özel istihlâk vergilerinde olduğu gibi, her şeyden önce fiatları arttırırdı; bunun ise psikolojik etkileri menfî olurdu. Gelir ve kurumlar vergisinde yapılacak değişikliklerin hacim ve süresi tahdit edildiği ve bunun için parlâmentonun teşviki mesaisi garanti edildiği için, Alman mevzuatı tamamen maksada uygun ve tesirli telâkki olunabilir. Buna ilâveten, Kanunda, gelir, kurumlar ve işletme vergisi

için, peşin ödemelerin fiilî matrahın gelişimine daha çabuk bir şekilde intibakının öngörüldüğü ve bu suretle, bu vergilerin “otomatik stabilizatör” olarak tesirliliğinin biraz daha fazla artacağı zikredilmelidir. Buna mukabil, maalesef, Amerikan ve Türk örneğine göre mükellefin vergiyi bizzat tarhı sisteminin ihdasından sarfı nazar edildi; halbuki, bilindiği üzere, böyle bir sistem, gelir ve kurumlar vergisinden sağlanan varidatın büyüme ve konjunktür dalgalanmalarına olan reaksiyonunu önemli ölçüde arttırır.

Kanunun amorsitsman değişiklikleri ve yatırım indirimi hakkındaki hükümlerine gelince, bu hususta aşağıdaki noktalara işaret edelim: Amortismanlar ile ilgili “normal vergi hükümlerinin nasıl tanzim edildiğine göre, istikrar politikasına müteallik saikler ile bunların değiştirilmesi, bir taraftan inkisam politikasına müteallik mahzurları, diğer taraftan işletme iktisadı ile ilgili olanları kuvvetlendirebilir veya yumuşatabilir. Amortismanlar ile ilgili vergi kolaylıklarının müteşebbislerin yatırım eğilimini ne derece müsbet etkilediği ve yine ne derece arzu edilir bir iktisadî büyümeyi teşvik ettiği — hiç değilse Amerikan — literatüründe ihtilâfıdır. Maamafih, bu nevi tesirlerin belirli bir dereceye kadar bir yatırım primi (vegi borcundan indirim) vasıtasıyla daha etkili (ve daha adil) sağlanabileceği görüşü, ağır basmaktadır. Kanaatimce, Alman İstikrar Kanunundaki bu husus ile ilgili hükümler, nisbeten makûl olan bir koprime arz etmektedir; ancak bunun için, hükümetin, yalnız daralma zamanlarında bu sahada kolaylıklar sağlamaması, bilâkis aynı zamanda enflasyon tazyiki halinde de özel veya mütedenni amortismanlardan istifadeyi geçici olarak imkânsız kılma hususunda tereddüt etmemesi şarttır.

### III. SONUÇLANDIRICI MÜLAHAZALAR

Para kıymetinin yaklaşık olarak istikrarlı olduğu ve yüksek istihdamın mevcut olduğu şartlar altında, tatminkâr telâkki olunan bir büyümenin sağlanması, iktisat politikasının en önemli hedeflerindedir; fakat, yegâne hedef değildir. Açıklandığı üzere eski Alman Kanun Tasarısının hazırlanmasında daimi “mutedil” bir enflasyon tarafından tehdit edilen paranın iç satın alma gücünü muhafaza etme düşüncesi, birinci derecede gözönünde tutulan bir husus idi. Nihâî Kanunda, bunun yanı sıra, daralma tehlikeleri ile mücadeleye daha büyük önem atfedildi. Bu suretle, konjunktür politikası yönünden daha dengeli bir mevzuat eseri meydana geldi. Maamafih, bu kanun ile maliye ve para politikasının büyümeye

müteallik bütün imkânlarından da istifade edilip edilmediği şüphelidir — Yeni ihdas edilen araçların kullanılması ile büyüme dalgalanmalarında husule getirilen yumuşamanın, uzun sürede ortalama büyüme nisbetinde belirli bir artma sağlayacağı görüşü (ve bunun lehinde bazı şeyler söylenebilir) buna istisna teşkil eder.

Rasyonel bir maliye politikasının, federatif bir bünyeye sahip toplulukta, merkezî devletlere nazaran daha güç gerçekleştirilebileceği aşıkârdır. Devlet Anayasasının seçiminde böyle bir mahzurun ne derece büyük addedileceği, özel politik değer hükümlerine bağlıdır. Federal Alman Cumhuriyeti'nin anayasal organizasyonunda doğabilecek bütün engellere rağmen, federalizmin esas itibariyle sağlayabildiği siyasî faydalar dolayısıyla, iktinat politikası sahasındaki bir kaç mahzura katlanılması gerektiğini zannediyorum. Ancak, bu mahzurları, Malî Reform Komisyonunun raporunda ana hatları itibariyle açıkladığı ve tasviye ettiği bir "kooperatifsel" federalizm şeklinde asgariye indirmek arzuya şayandır.

Nihayet, aşağıdaki noktalara kısaca işaret edelim :

En iyi İstikrar Kanunu dahi, yalnız başına, iktisat politikasına müteallik en önemli hedeflere optimal bir şekilde ulaşmayı mümkün kılacak olan bir maliye politikasının gerçekleşmesini temin edemez. Mevcut durum ve gelecek hakkında teşhis koyma problemi ve her şeyden önce, mümkün olan bütün teorik bilgiler ile teçhiz edilmiş bir hükümetin, siyasî zaafı veya kısa ve uzun vâdeli müşahade metodlarını iyi kullanamaması dolayısıyla, kâfi derecede ve zamanında istifade edememesi veya parlâmentonun hükümeti desteklememesi imkânı gibi hususlar da büyük bir önemi haizdirler.

Fakat, bunlara rağmen, burada bahis konusu olan Alman İstikrar Kanunu gibi bir kanun vasıtasıyla rasyonel bir maliye politikasının başarı şansı önemli ölçüde artar. Tecrübelerden ve yeni iktisat ve maliye teorisinin bazı bilgilerinden istifade edildi. Bir dereceye kadar iyimsen olmayı haklı kılan netice, işte, budur.

Tercüme eden : **Dr. Salih TURHAN**