

BATI ALMANYA'DA MALİYE POLİTİKASININ P R O B L E M L E R İ

Prof. Dr. Paul SENF
Saarland Üniversitesi

1. Batı Almanya'da son zamanlarda iktisadi politikaya yönelmiş maliye politikasının lüzum ve imkânları hakkında şiddetli münakaşalar cereyan etmektedir. Tabii ki daha evvelki yıllarda buna benzer münakaşalar vuku bulmuştu. Şimdiki münakaşaların evvelkilerden farklı tarafı bunların hem umumi efkârda hem de parlamentoda vuku bulmasıdır.

Bu nazarı dikkati çekecek yoğun münakaşaların esas sebebi şu iki hadisedir:

14 Ağustos 1963 tarihli bir kanunla toplam iktisadi gidişat hakkında mütalâ beyan etmek üzere bir eksperler komisyonu kurulmuş ve buna son zamanlarda vukua gelen toplam iktisadi gelişmelerin izahı vazife olarak verilmişti. «Bu vesileyle komisyondan piyasa ekonomisi içinde fiat istikrarın, istihdam seviyesinin ve iktisat dışı sahalardaki dengenin devamlı büyüme yolunda nasıl temin edilebileceği hususunda incelenmesi istenmişti». Bundan başka muayyen iktisadi ve sosyo-politik tedbirler için hiç bir tavsiyede bulunmamak şartıyla, bu komisyondan yanlış gelişmeden kaçınma veya bertaraf etme imkânlarını göstermesi istenmişti.

Ekspertler komisyonu 2 mütalâ'da bulunmuştur, «durgunlaşmadan istikrar temini» adını verdiği sonuncu mütalâda komisyon Batı Almanya'daki devamlı sinsi enflasyonun müsebbibi olarak mahalli idareleri suçlamıştır¹. İşte bu iddia politika sahasında şiddetli münakaşalara yol açtı.

1) Geçinme endeksi 1950 de 78.8 iken 1965'de 109.7'ye çıkmıştır. (Mukayese et: Ekspertler komisyonu 1965-66 2.Baskı Stuttgart und Main 2 1965 sahife 237.) Bu yılda iki dereceye tekabül eder. Son yıllarda para değeri kayı hızlanmıştır.

Aşağı yukarı bu raporla birlikte «Batı Almanya'da yapılacak maliye reformu hakkında mütaalar» namı altında başka bir raporda yayınlandı. Bu son raporu yayınlayan Başvekil ve Landların , presidentleri tarafından Maliye reformu için çağırılan komisyondur. Hepsinin gayet iyi tanıdığı Prof. Neumark'da bu komisyonun üyesiydi.

Bu raporun bir yerinde «iktisaden rasyonel maliye ve kredi politikasının vasıtaları» ele alınmıştı, işte bu kısım umumi efkarda ve özellikle politik sahada akisler uyandırmıştı.

İzahlarım sırasında bu iki mütalaaya daha fazla temas edeceğim.

Fakat sadece bu iki rapor Almanya'da tatbik edilecek maliye politikasının lüzum ve imkânları hakkındaki münakaşaların ortaya çıkmasına sebep olmamıştır. Şu kadarki iki raporun aynı zamanda yayınlanması münakaşaları zirvesine çıkarmış ve bununla beraber ilerde de göreceğimiz gibi kanuni bir takım inisyatiflere sebep olmuştur.

2) Yabancılara, birçok memleketlerde yıllardan beri iktisadi politikaya yöneltmiş bir maliye politikası mevcut olduğu halde, Almanya gibi bir ülkede bu tip münakaşaların bu kadar geç zirvesine erişmesi anlaşılmaz görünebilir. Ancak bu politikanın adı geçen ülkelerde muaffak olup olmadığı sorusunu burada incelemek istemiyorum.

Yalnız bu gecikme şimdiye kadar Batı Almanya'da demin bahis ettiğimiz tipte bir maliye politikası gütme teşebbüsünün yapılmadığına delalet etmez. Almanya'nın hukuki özelliği olan federal devlet bünyesine böyle bir politikanın mecburi olarak etki yapacağı düşünüldüğü için, bu tarz münakaşalardan kaçınılıyordu. Bu durum çok zaman yabancı memleketlerin gözünden kaçıkmaktadır. Bunun için müsadenezle bu mevzuya kısaca temas etmek istiyorum.

Bugün Batı Almanya'da merkezi idarenin (BUND) yanında 11 muhtelif büyüklükte Land vardır. En küçüğü 700.000 nüfuslu şehir devleti Bremendir, en büyüğü ise Ruhr bölgesini de kapsayan 15 milyon nüfuslu Nordrhein-Westfalen'dir. Bunların arasında iktisadi bünye, mali takât ve vergi gücü bakımından büyük farklar mevcuttur. Bölgelerarası mühim nispette gelir farkı ve bundan doğan bölgelerarası refah farkı da vardır. İktisadi ve bünyesel verile-

re göre çeşitli iktisadi ve sosyo-politik hedefler tayini bakımından da aralarında farklar mevcuttur. Bu 11 Land arasında bütçe hacmi 1 milyarı geçmeyen olduğu gibi 10 milyarı aşanda vardır.

Bu Landlara Batı Almanya anayasasıyla — Madde 109 — bütçe yapma ve idaresine bağımsızlık ve muhtarlık garanti edilmiştir.

Bunlar tarafından çok farklı bütçe yapma şekilleri tatbik edildiği gibi, özellikle çok farklı bütçe politikası hedefleri güdülmektedir.

Bundan başka Anayasanın — Madde 25 — muhtar idare hakkı garanti ettiği başlı başına bütçesi olan takriben 25.000 belediye vardır. Bu belediyelerin telâkkisine göre harcamalarının - bilhassa inşaat ve diğer yatırımlar için — miktar ve şekillerini kendileri tayin edebilirler.

Batı Almanya işte böyle çok çeşitli bütçeleri olma yönünden ve birbirlerinden oldukça farklı maliye - politik ve genel politik hedefleri olan bir ülke olarak diğer memleketlerden ayrılır.

Bu çeşitli mahalli idarelerin mali önemini teker teker anlatmak bu tebliğin çerçevesinin dışına çıkar. Mevzumuz itibariyle şu rakamlar yeterli görülebilir.

Landların amme yatırımları merkezi idarenin (Bund) kinin iki misli (aşağı yukarı 8 Milyar Marka 4 Milyar Mark) ve Belediyelerin yatırımları ise Landlarınkinin iki katıdır. (16 Milyar: 8 Milyar).

Yatırımlara olan amme talebinin dağılımı çok insicamsızdır.

Yatırım talebinin 1/6 Merkezi idarede (BUND) , 1/3'1 Landlarda ve yarısı Belediyelerde toplanır. Az da olsa bu veriler amme yatırımının böyle dağılması ve anayasanın bu küçük devletlere verdiği ksmî muhtariyet karşısında bunların maliyelerini koordine etmenin güçlüğü hakkında bir fikir vermeye belki yardım etmiştir. Böyle bir koordinasyon olmadıkça iktisadî - politik hedeflere ulaşılamaz.

Sonra Almanyada vergi sahasında kanun yapma yetkisinin mahalli idarede (BUND) olduğunu unutmamak lâzımdır. Hasılatı toplama yetkisi ise merkezi idareye (BUND) akın vergilerin - muamelecek şekilde dağıtılmıştır. Gelir ve kurumlar vergilerinin sadece % 39'unu merkezi idare (BUND) almaktadır. Landlar buna karşılık

yüksek artma elâstikiyeti olan vergileri tahsil etmektedirler. Bunun yanında gelir ve kurumlar vergilerinin % 61'i kasalarına akmaktadır. Sonuç olarak bu durumun merkezi idare ve Landların milli gelir değişmesiyle otomatik olarak meydana gelen vergi ödemesi değişikliklerinden birbirlerinden farklı şekilde hisse aldıklarını gösterdiğini söyleyebiliriz. İşte iktisadi ve konjonktör politikasına yönelmiş manipulasyonlar için bilhassa uygun olan bu vergiler, esas itibariyle Landlara akmaktadır.

Batı Almanya'da merkezi vergi idaresinin bulunmadığını öğrenmek de sizin için belki ilginç olabilir. Yalnız Landlar idare yetkisini haizdirler. Bu da vergi hukukunun eşit şekilde tatbikatı yönünden bazı problemler doğurmaktadır.

Tebliğimin hemen başındaki bu izahlarla sizlere şunu göstermek istedim. «Fiscal Policy» Maliye politikası sorusuna Almanya gibi federatif devlet bünyesine haiz bir memlekette verilecek cevapla Tek Devlette veya Amerika Birleşik Devletleri gibi merkezi idarenin gayet kuvvetli olduğu bir devlette verilecek cevap tabiatıyla değişik olacaktır.

Yukardaki kuvvetli sıfatı, Fiscal Policy için kullanılacak vergi politikasının âletlerinin kalitesine ve fiili miktarına atfen denmiştir.

3.) Şimdi müsaade ederseniz size bu temel üzerine Batı Almanya'da tatbik edilecek Maliye Politikasının problemlerini izah edeyim. İlk Problem olarak hedefin tespitini anlatacağım.

Eğer Maliye Politikasının yardımıyla nasıl yöneltmiş olursa olsun bir iktisat politikası gütmek isteniyorsa, ilk önce ulaşılmak istenen hedeflerin tespit edilmesi lâzımdır. Eksperler komisyonuna inceleme konusu olarak verilen bütün hedeflerin birbirinden müstakil olarak aynı zamanda erişilemeyeceği hususunu burada etraflıca izah etmeye lüzum olmadığı kanısındayım. Esas hedef daima bir tane olacaktır. Bu konuda Başbakan Erhard şu anda Almanya'da fiyat istikrarının hedef olarak büyüme politikasından önce geldiğini beyan etmiştir. Hedefte öncelik ne olursa olsun, şu soru ortaya çıkmaktadır, hedef tespitini kim yapacaktır. Hem öyle bir hedef tespiti ki, merkezi devlet, Land'lar ve belediyeler için bağlayıcı nitelikte olsun.

Bu soru etrafında umumî münakaşalarda daima bütçe idaresinden önce gelen bir mercinin araya konulması teklif edilmiştir. Bu merci meselâ Bundesbank gibi, Parlamenteoya bağılı olmasın ve çabuk aksülamel gösterebilsin. Peki ama bu merci nasıl bir şey olmalı? Bu merci ilmi bir eksperler topluluğu mu olmalı?. Bu merciye kim kimi tayin etmeli?. Bunların verecekleri tavsiyeler müşahhas olarak iktisat ve maliye politikası için yol gösteren cinsten mi yoksa sadece takribi ve derine inemeyen sathi tavsiyelerden mi olmalı?. Bu tavsiyelerin icrası nasıl garanti altına alınmalı?. Bütün mahalli idareler için bağlayıcı kanun kuvvetiyle mi?, yahut ta karşılıklı anlaşmayla mı?, gentleman agreement şeklinde. Sonra bu tavsiyeler gerçekleştirilmeli mi? göstermemeli mi?. Alternatif çözüm şekilleri dahil edilmeli mi? edilmemeli mi?.

Eğer Almanyada iktisat politikasına yöneltmiş maliye politikasını gerçekleştirmek isteniyorsa, gördüğümüz gibi cevaplandırılması lâzım gelen bir yığın sual ortaya çıkıyor. Bu soru listesini istediğim kadar uzatabilirdim. Ancak yukarıda bahis ettiklerimin şevk kırıcı zorlukları gösterme bakımından yeterli olduğunu sanıyorum.

Diğer taraftan Almanyada amme kesiminin konjonktüre uygun davranışını tanzim edici tavsiyelerde bulunabilecek iktidarda muhtelif kuruluşlar vardır. Ben bunlardan Bundesbank ve muhtelif vesilelerle iktisadi eksperler komisyonundan bahis ettim. Ancak bu son topluluk kurucusunun arzusuna binaen tavsiyelerde dahi bulunamaz.

Ne gibi hal çareleri teklif ediliyor? Bu konuda ben, kim karar versin? sorusuna verilen 2 cevap üzerinde durmak istiyorum. Bunlar şu anda münakaşalarda ön planda gelenlerdir :

4.) Maliye reform komisyonu iktisaden rasyonel maliye ve kredi politikası hakkındaki raporunda şunları tavsiye ediyor :

Bu komisyonun anlayışına göre, bütçe politikasını toplam iktisadi meselelere göre yöneltmek, herşeyden önce federal hükümetin vazifesidir. Raporda bunun için gerekli bilgileri nereden ve nasıl bulabileceğinden bahis edilmiyor. Öncelikle iktisadi eksperler komisyonunun elde ettiği sonuçlardan ve iktisadi araştırma enstitülerinin incelemelerinden faydalanmak tabii ki düşünülmektedir. Herhalükârda federal hükümet hedef tayini hususunda sorumlu olmalıdır.

Bu sebepten dolayı federal hükümet Land'ların hükümetleri ile olan münasebetlerinde, uzun süreli bütün amme bütçesini kapsayan bir maliye plânı yapmaya ve bu plânı bunların bütçe idaresine maliye politikası yönünden yol gösterecek şekilde uygulamaya anayasa mucibince mecbur olmalı. Bu maliye plânı hem Millî Meclise hem de federal hükümete kararlarının mali yönden tesirlerini daha uzun vadeli ve bütçe sahasında görebilmeleri için sunulmalı. Bu vesile ile aşağı yukarı 4 ilâ 6 yılı kapsayacak ve devamlı olarak gelişmelere uydurulacak ve yeni ilâveler yapılacak dinamik bir plânlamanın uygulanması da düşünülmektedir.

Ancak federal hükümet tarafından hedef tespiti Land'lar içinde bağlayıcı olsun mu sorusu menfi cevaplandırılmıştır. Bu şekilde maliye plânının mükellef kılma derecesi suali de cevaplandırılmış oluyor. federal hükümetin maliye plânı Land'ların hükümetleri için bağlayıcı olmamakla beraber, plânın hazırlanmasında anayasa mucibince rol oynamaya icbar edilebilmeleri istenilmektedir. Merkezi idarenin Land, belediye ve diğer belediye teşkilâtlarının harcamalarına direkt tesir edebilmesi için hiç bir imkân görülmemektedir.

Bu mülâhazaya delil olarak gösterilen, anayasanın doğuracağı problemlerden başka, federal hükümetin diğer mahalli idarelerin harcamalarına karışması federatif devlet bünyesiyle ve mahalli idarelerin muhtar idare edilme prensipleriyle kabili teklif olmadığı keyfiyettir. Bundan başka bu şekilde olan Entervansiyon hakkı - raporda da dendiği gibi - tahammülü gayri kabili mümkün bir Dirijizme yol açabilir.

Land ve belediyelerin maliyelerini şekli hiç bir bağ olmadan devletin tüm gelişmesinin içine sokulması da istenmektedir. Land ve belediyelerin bu lüzumu kabul edeceklerine ve Land hükümetlerinin plânın hazırlanmasına iştiraklerinin kendilerini arzu edilen anlamda etkiliyeceğine inanılmaktadır. Yalnız kendi edindiğim tecrübelerden sukadarını söyleyebilirim ki, komisyonun teklif ettiklerini gerçekleştirme hususunda Land ve belediyelerin işbirliği yapabilme ihtimali çok zayıftır. Hattâ fiat artışı ve para değeri kaybı halinde kâfi derecede işbirliği yapamadıkları için bu mahalli idarelere kabahati yükleme tehdidi bile hiç bir şey değiştiremez.

Kredi politikası sahasında ise teklif edilen sunlardır : İktisadi dengeyi bozabilecek tehlikeleri bertaraf edebilecek nizamnamelerin

neşri ve bu nizamnameler ile amme borçlarının ölçü ve şeklini tesbit etme yetkisinin anayasa mucibince federal hükümete verilmeli ve bu hükümler bütün amme kurumları için bağlayıcı nitelikte olmalıdır. Bu müdahalenin gayesi bakımından süresi 1 sene olarak kısıtlanmalıdır.

Hristiyan Demokrat partinin tekliflerine gelince : (daha ziyade muhafazakâr seçmenlerin tuttuğu parti) Maliye reformu ile ilgili raporun yayınlanması ile aşağı yukarı aynı zamanda Hristiyan Demokrat partisinin iktisadi politikayı düzenleyen federal komitesinden para değerini ve istihdamı teminat altına alma gayesi ile federal hükümetin fikrine dayanan bir kanun teklifi yayınlanmıştır.

Politikacıların mütalaalarına göre, konjonktör çerçevesi kanunu içinde modern antikonjonktürel bütçe ve maliye politikaları hakkındaki bilgiler bağlayıcı olarak bir araya toplanmalıdır. Fakat burada da bu bilgilerin kimin tarafından verilmesi icab ettiğinden bahis yoktur. Bu teklifler hakkında yapılan yayınlardan federal hükümetin bu işi yapması icab ettiği neticesi çıkıyor.

Bu teklifler bağlayıcı olmak hususunda demin bahis ettiklerimizden daha ileri gitmektedirler. Konjonktör çerçevesi kanunu direkt olarak yalnız merkezi idare için bağlayıcı olmakla kalmayıp Land'ların da konjonktör politikalarını merkezi idareninkine uydurmalarını icab ettirmektedir.

En yeni teklifler bunlardır : Yeni bir maliye politikasının lüzumu hususunda hemfikirdirler. Ancak föderatif devlet bünyesi ile ilgili, bilhassa ne gibi bir maliye politikasını uygulamak icab ettiği ve bunun hangi mahalli idareler için bağlayıcı nitelikte olması lâzım geldiği sorularının cevabında hem fikir değillerdir.

Şimdi de tedbirlerin yaratacağı problemleri ele alalım. Aynı problemler her defasında kullanılacak maliye politikası âleti içinde varittir. Burada şu سوال ortaya çıkıyor. Çerçeveyi tayin eden kanunlarla alınacak tedbirler sadece tavsiye şeklinde mi yahut ta detayna kadar hazırlanmış plân şeklinde mi olmalı?. Münakaşalarda teklif edilenler daha ziyade çerçeveyi tayin eden kanun ve tavsiyelerden ibarettir. Genel yollar gösterilmekte fakat detaya inen tekliflerden kaçınılmaktadır. Hristiyan Demokratların teklifi sadece merkezi idare, Land'lar ve büyük belediyelerin konjonktüre uygun

bir bütçe tatbik etmeye icbar edilmelerini öngörmektedir. Konjonktürün yükselme devrelerinde bütçe fazları teşkil edilecek ve bu meblâğ borçların itfası için kullanılacak veya konjonktürü telâfi etmek için kurulmuş bir fona aktarılıp piyasadan çekilecektir. Konjonktürün inme devresinde ise bütçe açığı politikası güdülecektir. Bundan başka yatırım kararlarında daha çok uzun vadeli ve otonom amme yatırım programları önem kazanacaktır. Bu programlar konjonktürün safhasına bağlı olarak daraltılıp, bolluşturılacaktır. Sonra merkezi idare ve Land'ların kasa transaksyonlarını Bundesbank'ine uydurma keyfiyeti de teklif edilmekte. Antikonjonktürel hasılat politikası için vergi tekniği ile ilgili şartlar yaratılmalıdır. Aynı şey sosyal sigorta fonlarının yatırım politikasının konjonktüre uygun olması keyfiyeti için de varittir.

Maliye reform komisyonu bu konuda daha ileri gitmekte ve hangi vasıtalandan faydalanmak icab ettiğini ifade etmektedir. Fakat o da münferit hâdisede hangi vasıtanın tatbik edilmesi lâzım geldiğini tekliften kaçınmaktadır.

Bu tekliflere göre federal hükümet zaman bakımından kısıtlanmış vergi politikası tedbirleri ile piyasadan satın alma gücünü çekecek tedbirleri koymaya yetkilidir.

Federal Hükümet - raporda yazıldığına göre - icabında gelir ve kurumlar vergilerini % 5,10 hatta % 15 indirme ve bunun tersine kuvvetli enflasyon tazyiki altında geçici olarak gelir ve kurumlar vergilerini % 5 veya % 10 arttırabilme imkânına sahip olmalıdır. Bu rapora göre aynı yetki istihlâk vergileri için de bilhassa tütün ve konyak resimlerinde öngörülüyor. Muamele vergisi, ortak pazar çerçevesinde düzenlendiğinden, bu saydıklarımıza dahil edilmemiştir.

Vergi politikası tedbirlerinin çabuk tesir etmeleri hususunda ise tavsiye edilen gelir ve kurumlar vergilerinin ilk tarhiyat esasına dayanarak almak ve ödenmemiş vergi borçlarını faize tâbi tutmak, bundan gaye vergileme süresini uzatmamaktır.

Komisyon mütalaası tehlikeli enflasyon tazyiki olan konjonktürün yüksek devrelerinde para sirkülasyonundan vergiler vasıtasıyla daha fazla hasılat almak icab ettiği noktasında toplanmaktadır. Bu hasılat hiç bir zaman fazla harcamalar için kullanılmamalıdır.

Komisyonun bu fikirlerine merkezi idare ve Land'lar arasında yeni işbirliği şekilleri, mali tevzin'in yeniden düzenlenmesi ve belediye

maliyesinin reformu hakkında tavsiyeler de eklenmiştir. Bana ayrılmış zamanın mahdut olmasından dolayı, maalesef bu komisyon ile ilgili bütün sorulara cevap veremeyeceğim. Yalnız bir noktayı daha belirtmek isterim. Komisyonun tavsiyesine göre, vergi hasılatı merkezi idare ile Land'lar arasında ilerde munzam olarak muamele vergisini de bu idarelerin topladıkları vergilerin içine alabilecek şekilde bölünmeli.

Şimdiki mekanizmada sadece gelir ve kurumlar vergileri bu idarelerin gelirini teşkil etmektedir. Böylece merkezi idareye konjunktör politikası bakımından bilhassa uygun olan bu tip vergilerde daha büyük hisse ayrılmış olacak. Bu sayede de merkezi idare ile Land'lar arasında vergi yönündeki gelişmelerin rizikosu daha uygun olarak dağıtılmış olur.

5.) Başlangıçta da belirttiğim gibi, iktisadi eksperler komisyonunun bilhassa son raporu konjunktüre uygun maliye politikasının lüzum ve imkânları hakkında münakaşalara yol açmıştır. Bu sorunun detaya inen münakaşası, Milli Meclisin tarihinde ilk defa yapılmaktadır.

Bilirkişi komisyonu şunu da tesbit etmiştir : Devlet harcamalarının reel gayri safi milli hasılanın % 5'lik artışına kıyasla % 10'luk bir yükselmesi tesbit edilmiştir. Bu husus devletin Almanyada 1965 yılında da devam eden sinsi enflasyonda contribusyonunu göstermeğe yeterlidir.

Eğer merkezi idare, Land'lar ve belediyeler harcamalarını hasılat tahminlerindeki miktardan daha az yükseltir ve aynı zamanda bu tahminlerde % 3 nispetinde bir para devaluasyonunun hesaba kattığı takdirde, devletin para kıymeti düşmesini yavaşlatmak ve para kıymeti bakımından nötr bir maliye politikası takip için yapacağı hamle bir anlam taşıyabilir.

Eksperler komisyonu, daha hasılat tahminlerinde enflasyonun vaktinden evvel yaratıldığını ve bunun da enflasyonist tesirler yapan harcama artmalarına götürdüğünü iddia ediyor.

Bu iddia sert münakaşalara yol açmıştır. Karşılık olarak, eğer devlet daha hasılat tahminlerinde enflasyon nisbetini hesaba kattığı takdirde, bunun devletin umumi efkâra bu nispette bir para

değeri kaybı olacağını a priori kabul ediyor anlamını taşıyacağı ileri sürülmüştür. Sonra vergilerin daima itibari değerler üzerinden almadığı hususuna temas edilmiştir ; komisyon deflasyonist politika-nın nasıl icra edilmesi hakkında bir şey söylememektedir.

Diğer bir iddia da benim tarafımdan ileri sürülmüştür : Böyle bir tatbikat halinde, maliye politikasının halk iradesinin teşekkülünü alt üst edeceği keyfiyetini ortaya koymaktadır. Gelirler gider nispetini tayin etmemelidir. Önce elzem harcamaların nispet ve şekli hakkında karar vermek icab eder. Bundan sonra, muhakkak surette yapılması icab ettiği mütalaa edilen harcamaların nasıl finanse edilmesi lâzım geldiğini aramak lâzımdır. Vergilerle mi, hangi nispette veyahut borçlanmayla mı?. Gider nispetine göre tayin edilen ve enflasyon oranının indirildiği hasılat tahminleri sadece arazın tedavi edildiği anlamını taşır. Bu sayede para devaluasyonunun sebepleri bertaraf edilmez.

Enflasyon tehlikesi bertaraf edilmiş hasılat tahminleri isteniyorsa, mahalli idare harcamalarının artma nispetini geçen senenin milli hasılasına kıyasla en fazla % 2 olacak şekilde kısılması icab eder. Bu nispete istikrar normu adı verilmektedir. Merkezi idareye de harcama artışını sabit kalan vergi hasılatı halinde % 6'yı geçirmemesi tavsiye edilmektedir.

Eğer bu istikrar normu muhafaza edilirse, bunun kredi politikası, ücret politikası ve diğer bu tip tedbirler yanında senelik para değeri kaybını 2 yıllık etapta % 3'ten % 1'e indireceği düşünülebilir.

Kanaatimce, bu tip davranış normları, başka bir deyimle « sihrili formüller » eğer tek bir anlam taşıyan ve tam kantitatif iktisadi tahlillere dayandırılmazsa, tehlikelidirler. Maalesef, Almanyadaki bütün mahalli idarelerin münferit bütçelerinin konjonktüre olan contribusyonları itibarı ile kantitatif olarak ihata etmeye muktedir kimse yoktur. Yukarıda dediklerimiz bilhassa Land ve belediyeler gibi mali sahanın oldukça ehemmiyetli kısmına sahip olan ve evvelce de gördüğümüz gibi âme yatırımlarının büyük kısmını yapan kurumlar için varittir.

Bu formüller -ortak pazarın tavsiye ettiği formül de dahil olmak üzere - bütçe hacminin yüzde olarak reel milli hasıladan daha fazla artmamasını temin edecek şekilde davranış yolu göstermektedirler. İktisadi açıdan bakılınca, milli hasılanın ve amme bütçesinin

paralel gelişmesi esnasında tatbik edilecek maliye politikasının konjonktüre uygun olması keyfiyetine dayandırılmadıkları takdirde bu formüller hiç bir şeyi ifade etmezler. Burada başka standart makro iktisattan da bildiğimiz gibi mühim olan bütçe hacminden ziyade bütçenin strüktürüdür. Konjektür durumu reel milli hasıla ile bütçe hacminin paralel büyümesinin doğru olduğunu, bir defaya mahsus olarak, gösterebilir. ana genel norm olarak bu paralellik ilmen ispat edilemez.

Tabii ki, bu sihirli formüllerle çalışmak politika sahasında daha etkilidir. Fakat hem para kuvvetinin hem de teşri kuvvetinin muayyen bir davranışını istihsal etmek için, politika sahasında işin ehli olmayan kimseleri inandırıcı basit formül kullanmanın, daha iyi olduğunu tecrübeler bize malesef öğretmiştir.

Ancak bu sihirli formüllerin pratik ve politik faydaları yanında mahzurları da vardır. Bu formüller az çok keyfi ve çok genel olmalarından başka, şura bir kere yerleşince, kolay, kolay değiştirilmeme niteliğine sahiptirler. Bu fikirleri bertaraf etme ancak kesif ruhi telkin yoluyla mümkündür.

Ekspertler komisyonunun diğer tekliflerinden şunları sayabiliriz : Restriktif kredi politikasını tamamlama maksadiyle, vergi politikası yönünden yatırım sevk ve idaresi. Arzu edilmeyen beyan tesirleri hasıl olmasın diye, aktüel olarak lüzumluluğu hissedilmeden evvel bu kanunlar hazırlanmalı ve hükümet objektif olarak durumu tayin ettikten sonra, gerekli zamanın geldiği kanısına vardığında meriyete koymalıdır. Sonra acaba federal hükümete mübalâğalı, bir müddet sonra zaten geçecek olan yatırım modası halinde, zaman yönünden sınırlanmış, maksadı firmaların yatırımlarını ayarlamasını temin etmek ve büyüme'nin ara vermesi veya resesyon halinde bu alınan vergilerle kurulacak fondan yapılacak yardımlarla bu durumun düzelmesini sağlayacak bir yatırım vergisi koyma yetkisini vermeli mi? sorunu da vardır.

6) Gördüğümüz gibi Batı Almanya'da maliye politikası yönünden bir çok teklif ve tavsiyeler mevcuttur. Bunların ne dereceye kadar gerçekleşme kabiliyetine haiz olduklarını araştırmak lâzımdır.

Evvelâ iktisat politikasına yönemiş modern maliye politikasının lüzumlu olduğu bugün Batı Almanya'da genel olarak kabul edilmiştir. Bu kabul maliye politikasının babadan kalmak ilkelerle yürütüldüğü zamanlara kıyasla esaslı bir hamledir.

Böyle bir politikanın gerçekleştirilebilmesi için ön şartlardan biri, maliye reform komisyonu tarafından istenen değişikliklerin tahakkuk ettirilmesidir. Yetki durumunda bir açıklık meydana getirilerek, merkezi idare ve Land'ların mali mesuliyeti tesbit edildikten sonra, bu idareler işbirliği halinde bir Federalizm veya toplu bir aksiyon şeklinde bir araya gelme iktidar ve durumunda olabileceklerdir.

Bu ise vazifelerin yeniden dağıtımını ve federal devletin mali tevzin reformunu icab ettirir. Sonra belediye maliyelerinin reforme edilmesi lâzımdır. Ve nihayet maliye reformu konjonktür ve bütçe politikasının âletlerinin iyileşmesini de sağlayacaktır.

Bütün bunlara bütçe'nin modern bütçeleme anlamında reformu da dahildir. Bu gayeyle 1964'te merkezi idare ve Land'ların bütçe kısmının şeflerinin beraber çalıştığı bir komisyon kurulmuş ve bu komisyona bütün mahalli idareler için geçerli olacak bir bütçe reformu hazırlama vazifesi verilmiştir. Yalnız bu tipteki bir reform vasıtası ile iktisadi tahlil için gerekli olan mali - istatistik dökümanlar temin edilebilir. Bu arada bilhassa bu istatistiki dökümanların zaman yönünden büyük « lag » lerden arı olmasına dikkat edilmelidir.

Ön görülen uzun vadeli bu maliye plânı daha ziyade iktisadi politikaya yönelmiş bir maliye politikasının gerçekleşmesinde payı olacağı şüphesizdir. Land ve belediyelerin işbirliği yapabilmeleri hususunda ise, şimdilik ben şüphe beslemekteyim. Ancak merkezi idare gelecek senelerde hakikaten konjonktüre yönelmiş bir maliye politikasını muvaffakiyetle tatbik edebilirse, hâlâ «Partikuler - Federalizm » taraftarı olan Land'lar şüphesiz anlayış göstereceklerdir. Bu ise çok uzun vadeli, daha ziyade politik menfaatlerin mühim rol oynadığı bir prosestir. Bütün gerekli şartlar yerine getirilebilse bile, Batı Almanya'da kitapta yazılı olduğu şekildeki bir maliye politikası tatbik edilemez.

Tebliğimi bitirirken başka bir ana probleme temas etmek istiyorum. Maliye politikası eğer iktisadi politikayla beraber yürütülecek ise, hem gelir hem de gider tarafı için esnek bir maliye politikası tatbik etmek icab eder.

Harcamalarda, bir kaç yıldan beri federal maliye bakanı (ve bir çok Land'ların maliye bakanları) iktisadi denge ve konjonktürel durum icab ettirdiği oranda bu harcamaları kısma imkânına

sahiptir. Bu vesileyle federal hükümet imkânların iktisadi şekilde kullanılması sebeplerinden dolayı bazı kısımlar yapmaya icbar edilmişti. Bu « iktisadi » kelimesi aynı zamanda konjonktür politikasına uygun olarak diye yorumlanabilir.

Merkezi idarenin toplam harcamasında kanunen, mukavele ve beynelmilel olarak tahsis edilmiş harcamaların nispeti aşağı yukarı % 85 ilâ 90 arasında değişmektedir. Yani sadece 7 milyar mark flexible olarak harcanabilir. Bu miktarın kısıtlanmasındaki politik zorluğu hesaba katmasak dahi, bu meblâğların manipulasyonunun yaratacağı tesirler oldukça ehemmiyetsizdir. Eğer meselâ merkezi idare yatırım talebini % 10 indirirse, amme yatırımtının toplam miktarı olan aşağı yukarı 33 milyar markın yanında (1963 senesi itibariyle), bu 700 milyon marklık bir meblâğ meydana getirir.

Aynı şartlar Land'lar için de varittir. Bunların bütçeleri özellikle personel masrafları ile tahmil edilmiştir. Bazı Land'larda bu masraflar bütçenin aşağı yukarı yarısını teşkil eder. Bu masrafların kısılması mümkün değildir, aksine her yıl artmaktadır. Land'ların yatırımlarını etraflıca tahlil edersek, bunların da gayet dar bir oynama sahası olduğu görülür. Mühim amme yatırımlarına okul, hastahane, üniversite, yollar v.s. gibi hâlâ ihtiyaç vardır. Bu yatırımları indirme bazı hallerde konjonktür ve büyüme politikası bakımından bu indirme ile meydana çıkacak büyümeyi önleyici tesirleri nispetinde hedef hususunda çatışmalara yol açabilir.

Bundan başka bir çok alt yapı tedbirleri karşılıklı olarak birbirlerini lüzumlu kılarlar. Bu tedbirlerde husule gelecek bir değişiklik, bazen mevcut tesislerin değerini sifıra indirebilir.

Öngörülen mahalli idarelerin daha uzun vadeli maliye ve yatırım plânı belki daha iyi bölgesel taksime ve « timing'e » götürebilir. Ancak bu hususta önşart, belediyelerin, öncelikle büyük belediyelerin, bunlar esas yatırım taşıyıcılarıdır, böyle bir müşterek çalışmaya hazır olmalarıdır. Eğer mahalli idarelere anayasa otonom idare yetkisi vermişse, bunları iktisadi politika bakımından anlam taşıyan ve bölgelerüstü bir plânlamanın otonom idarelerine bir karşınma olmadığına ikna etmek zor olur. Almanyada belediye reisleri sadece muhtar değil aynı zamanda çoğunlukla hepsi teker teker ayrı bir âlemdirler.

Vergi sahasındaki esnekliğe gelince, en önemli unsur, gelir ve kurumlar vergilerinin zaman bakımından yakın vadeli tarihinde mu-

vaffak olabilmektir. Burada da idarenin bildiğinden şaşmama politikası bunun yakın zamanda gerçekleştirilmesi hususunda küçümse-
necek mania değildir. Bu vesileyle de vergi politikasının âlet olarak konjonktür ve büyüme politikası hususlarında etkisi keyfiyetinde mübalâğalı bir fikre kapılmanın yerinde olmadığını tespit etmek icab eder. Almanya'da en mühim husus, bütün vergi sistemini bu sisteme yabancı unsurlardan temizlemek ve iktidar ilkesini tatbik etmektir.

Bundan başka her vergi nazariyecisi, bir çok vergilerin hakiki inikâsları hakkında fazla bir şey bilmediğini kabul etmesi icab eder. Bu yüzden biz hâlâ gelir ve kurumlar vergilerinin inikâs ettirilip ettirilemediği hususunda çalışmaktayız.

Son olarak şu noktayı belirtmek istiyorum. Maliye politikası sadece konjonktür, büyüme, redistribüsyon ve iktisadi düzen politikası olamaz. Maliye politikasının hâlâ esas fonksiyonu, bir taraftan amme harcamalarını yerine getirmek, diğer taraftan varidat temin etmektir. Bu esas hedefin yanında diğerleri tâli kalmaktadır. Bu sebepten dolayı hepimiz iktisadi politikaya yönelmiş maliye politikasının problemleri üzerinde sonuca varmadan daha uzun müddet münaakaşa edeceğiz.

Eğer bunu siz kendi memleketiniz bakımından bir teselli olarak kabul ediyorsanız, tebliğim gayesine ulaşmış olacaktır.

Tercüme eden : Levent CAKMUR