

BÜTÇE AÇIK VE FAZLALARI MALİYE POLİTİKASININ BİRER ALETLERİ MİDİRLER?

Prof. Dr. Paul SENF
Saarland Üniversitesi

1. Makro iktisattan «Bütçe çarpanları teorisini» ve bundan geliştirilmiş olan «Bütçe bakiyelerinin iktisadi tesirleri teorisini» muhakkak tanıyorsunuzdur. Bu teorilere göre prensip olarak bütçe açığı genişletici ve bütçe fazlalığı daraltıcı tesir gösterirler. Bu teorik mülahazalara dayanarak, maliye politikasını «Bütçe bakiyelerinin sistematik kullanılma politikası» diye adlandırabiliriz.

Bu yazıda bütçe bakiyelerinin yani bütçe açık ve fazlalarının ne dereceye kadar maliye politikasının vasıtaları olarak kullanılabilceğini incelemek istiyorum. Bütçe çarpanları teorisinin öğretici maksadının yanlış tanınması, özellikle politika sahasında ve kamu oyununda açık ve fazlaların maliye politikasının ana vasıtaları olarak görünmesi ve bunlardan beklenen faydaların arzu edilen tarzda gerçekleşmesindeki güçlükler fikrimce bu sorunun ne kadar önemli olduğunu göstermeye yeterlidir. Bunun dışında açık ve fazlalar gittikçe artan bir ölçüde tahlili maksatlar için ve maliye politikasının muaffakiyet ölçüsü olarak öyle bir anlamda kullanılmaktadır, bu ne mantiki bir esasa dayanır nede tatbikatta bir mana taşır.

2. Önce şu sorudan başlayalım. Açık ve fazla esasında nedir?

Açık ve fazla bütün bakiyeler gibi iki sayının arasındaki farktan meydana gelir: Yazımızda ise devletin gelir ve giderlerinin arasındaki fark bahis konusudur. Ancak bütçenin tatbiki esnasında bu bakiyelerin ex ante kemmiyetler olarak önceden bilinemiyen değişikliklere maruz bulunduğunu kabul etmek gerekir. Ex post bakiyeler ise normal olarak, planlanan ex ante bakiyelerinden ayırırlar. Bunun böyle olmaması, devletin bu yekûnların miktarına tesir eden faktörlerin üzerinde katiyetle hakimiyet sahibi olarak muamelelerini ser-

bestçe şekillendirebilme yeteneğine sahip olmasıyla gerçekleşebilir. Böyle bir kesinlik ve muamelelerin tam olarak esneklik gösterme hali ise utopyodan başka birşey değildir.

3. Bütçe bakiyelerine hem bakiye hemde aksiyon parametresi nazarıyla bakılabilir mi? Bunu hiç tereddüt etmeden kabul eden yazarlar azınlıkta sayılmazlar.

Böyle bir anlayışa herşeyden önce kavram ile ilgili bir mülahaza karşı gelir. Esasen aksiyon parametresi ancak gerçekleşmesi öngörülen bir kemmiyet mevcut olur ve iktisadi birim bunu kendi arzusuna göre belirleyebilirse bahis konusu olabilir. Bakiyeden ziyade gelir ve giderler tespit edilir, yahutta bunların belirlenmesine teşebbüs edilir. Başka bir deyimle bütçenin iki tarafı devletin iç-
raatının konusunu teşkil ederler. Fakat burada'da her iki taraftaki bütün kalemler hakiki aksiyon-parametreleri olarak mütala edilemez yani ex ante ve ex post kemmiyet veya değerler olarak aynı değillerdir.

Sadece *tam olarak denetlenebilen* devlet parametreleri hakiki aksiyon parametreleridir, çünkü yalnız bunlar kesin olarak tespit edilmişlerdir ve devletin beklemediği hiç bir değişikliğe maruz değillerdir.

Bu kontrol edilebilen parametrelerde şu soru ortaya çıkıyor, acaba bunları uygulamak doğrumudur değil midir? Bu keyfiyet adı geçen ülkedeki iktisadi düzene bağlıdır. Ancak Doğu ile Batı arasındaki farktan söz ederken en önemli unsur olarak bundan söz edebiliriz.

Tabiatıyla bu ayırmada karşı ileri sürülebilicek tez vardır, çünkü bazı hallerde —hiç olmazsa bir modelde— devletin bekledikleri yüzde yüz gerçekleşebilir —diğer bir deyimle ex post kemmiyetler eşittir ex ante kemmiyetler —bu şartlar altında bütün kemmiyeler deminde formüle ettiğimiz gibi aksiyon parametreleri olabilirler. Bu durumun tersi ise her değişken eğer beklenmedik en ufak bir değişikliğin vuku bulması ihtimali varsa— bünye içi (endogen) değişken olarak mütalaa edilir.

Pratik bir kaide koymak istiyorsak, devletin gelir ve giderleri ile ilgili maliye politikasının parametreleri olarak şunlar geçerlidir diyebiliriz: gelir ve gider miktarları sadece devletin idari tedbirle-

rine dayanmayıp, devlet tarafından direkt olarak denetimleri mümkün olmayan endojen değişkenlere'de bağlı bulunmaktaysa, bu gelir ve giderler aksiyon parametresi olarak mütala edilemezler.

Biz önce öyle parametreler bulmalıyızki, bunlar gelir ve giderlerle ilgili olmalı ve devlet tarafından direkt kontrol edilebilmelidir. Bu maksat için esasında devlet gelir ve giderlerinin bütün şekillerini ampirik olarak gözden geçirmek gerekir. Bu ise bizim konumuzun dışına çıkar. Burada söylemek istediğimiz, bütçedeki bütün kalemlerin daha ziyade endojen değişkenleri temsil ettiği ve bir dereceye kadar devletin direkt etkisinin dışında kaldığı keyfiyettir.

Bu sebeplerden dolayı iki tarafın toplam farkından doğan bakiye, hiçbir şekilde aksiyon parametresi değildir. O sadece icraatın bir sonucu, çok zaman tesadüfi bir netice, en fazla planlarda formüle edilmiş bir hedeftir. Bakiye kendisinin esasını teşkil eden toplam eşitliğine giren kemmiyetlere bağlıdır ve bundan dolayı endojen değişken karakterine haizdir.

Devletin bütün icraatı bakiyeye sadece endirekt olarak taallük ettiği için aksiyon parametresi olarak adlandırabilirmiyiz? Eğer kavram üzerinde açıklık isteniyor ve aksiyon parametresinin sadece kelime olarak kalmasını istemiyorsak tabi hayır...

4. Sık, sık rastlanan kavram ile ilgili ve formel karşılıklar maalesef sadece şekilde kalmamaktadır. Bunlar önemli maddi sonuçları olan düşünce hatalarına sebebiyet vermektedir.

Devlet giderlerini değiştirebiliyor farz edelim, meydana bir bütçe bakiyesi gelir ve bu müsbet, menfi veya sifıra eşittir. Eğer bütçe çarpanları teorisinin kitaptaki şekline inanılacak olursa, bu iş bu kadar basittir. Ancak bakiyenin nasıl meydana geldiğini (gelmesi gerektiğini) yani bakiyenin esasını teşkil eden hangi bütçe stürükürü olduğunun izahı gereklidir.

Eğer bu araştırma yapılmazsa, bakiyenin sadece varlığına bağlanan bir çok sonuçların bizi yanlış yola götürme tehlikesi vardır. Bu durum meselâ konjonktürel tesirlere taalluk eden mülahazalar içinde varittir. Aynı tehlike eğer uygulanan model buna mani olmazsa bazı hallerde milli gelir hesaplanmasında da bahis konusu olabilir.

Bu mülahazalara delil olarak adeden eşit olan bakiyelerin çok çeşitli sebepleri ve çok çeşitli sonuçları olduğunu gösterebiliriz. Bir

açık nasıl finanse edilir, hangi program uygulanmalı ve sonuç olarak ortaya çıkan kemmiyetler eşit bile olsalar iktisadi önemlilikleri muhtelifdir.

Örnek olarak açığın bahis konusu olduğu bir durumu ele alalım. Bu açık, düşen milli gelirin sonucunda meydana çıkan vergi hasılatının azalması ve transfer harcamalarının artması olaylarından dolayı vuku bulabilir. Diğer taraftan aynı açık vergi nisbetlerini indirmek veya bazı giderleri artmakta olan milli gelirle beraber yükseltmekle'de doğabilir.

Kimse bu açıkların adeden eşit olsalar bile aynı iktisadi tesirleri olacağı iddia edilemez. Birinci açık, düşen milli gelirin sonucunda meydana gelmiştir ve bu düşüş muhtemelen otomatik olarak istikrara kavuşturucu bir etki yaratabilir. İkinci açık ise bazı aksiyon parametrelerinin değişmesinden doğmuştur ve zaten çıkmakta olan milli gelirin hazırlanmasına muhtemelen yardım bile edebilir. Demek oluyor ki, her iki açığında iktisadi etkileri birbirlerinden tamamen ayrıdır. Sonuç olarak bir açık ve fazlanın sadece adedi kemmiyetinin, meydana gelmiş olan veya gelecek olan iktisadi tesirlerin tek ölçüğü olmaya yeterli olmadığını belirtebiliriz. Meydana gelme sebeplerinin bir analizi yapılmadan bunlar bakiye olarak hiç bir şey ifade etmezler. Bu sebepten ötürü açık maliyesini daima faziletsiz ve fazla maliyesini faziletli bir tutum olarak yorumlamak mantıki bir davranış olmaz. İktisat açısından duruma göre iyi ve kötü açıklar vardır. Fakat açık olarak veya fazla olarak bunlar için ne iyi ne de kötü denilemez.

5. Eğer problem iktisad süjeleri yönünden mütalaa edilecek olursa açık ve fazlaların davranış ve bütçe fonksiyonlarında olmayıp sadece tanım denklemlerinde (Definitions-gleichungen) mevcut olduklarının gösterilmesi gereklidir. Bütçe bakiyeleri - devlet hariç - diğer iktisadi süjelerin planlamalarında kemmiyet olarak hiç hesaba katılmazlar. Hesaba katılanlar sadece devletin ödeme ve hizmet muameleleri ile varidat temini gayesi ile verdiği emirler (vergiler) ve yaptığı tekliflerdir (ikrazat). Bunlar diğer iktisadi süjelerin davranışlarını etkilerler.

Maliye planlamasına uygun bir bütçe açığının varlığına dair gelecek haberlere - başka bir deyimle ex ante olarak bütçeye konan bakiyeye iktisadi süjelerin bir reaksiyon gösterebileceklerini, tabii ki kesin olarak red etmek istemeyiz. Öyleki, şimdiye kadar açığı ön-

gören bir maliye politikası izleyen hükümetin, bu politikaya son vereceğini beyan etmesi, para değeri ve istihdam yönünden muayyen bir takım tahminlere yol açabilir.

Esas önemli olan mesele, bakiyenin fark miktarının kendisine tanınacak izafi anlamı tahmin edebilmektedir. Burada ileri sürülen mülahazaları basite irca etmek çabası içinde doğru olmayacak bir şekilde kısaltmaya tabi tuttukları kanısındayız. Teorik ilgi bakiyenin sadece ön sebebinden doğan kavramı üzerinde durmaktadır.

Eninde sonunda münferit tedbirler hakiki davranışları belirlerler. Bakiye ise muhasebenin bir kemmiyeti olarak, devletin mali planlaması için önemlidir, ancak iktisadi analiz için önem bakımından kendisini yaratan diğer tedbirlerin yanında ikinci plana düşer.

6. Şimdi şu soru ortaya çıkmaktadır: acaba bakiyeyi münferit tedbirlerden faydalanarak tesbit edebilir miyiz?

Bunun için önsart olarak bu münferit tedbirlerin tesirini önceden şekil, ölçü ve zaman yönünden bilmek gereklidir. Bu görüşü toplam tesirlere kadar götürülebilmek için, bununla ilgili bütün aggregasyon (toplam ile ilgili) problemleri çözülmüş olmalıdır.

Daha evvel'de işaret ettiğimiz gibi, bir yığın bütçe kalemleri daha başlangıçta devletin hakimiyet ve denetiminden çıkmışlardır. Biz burada bunları hiç hesaba katmıyoruz. Daha detaya inen mülahazalar bizi bütçe tedbirlerinin etkilerini fiilen ancak çok bilinmeyenlerle ifade edilebileceği kanısına götürmektedir. Bütçe tedbirlerinin tesirleri hakkında zimmen kabul edilen, bunların politik karar ve devlet kudretine bağlı oldukları keyfiyettir.

Mesela bütçe transaksyonlarının iktisadi tesir ve faaliyet yarattığı an hakkında ne biliyoruz? veya bütçede meydana gelen tesirlerin iktisadi ve sosyal organisma üzerinde devam süresi nedir? diye sordüğümüz zaman, bu konuda fazla birşey bilmediğimizi söylemekle mübalağa etmiş sayılmayız

Bütçe doktrininden de bildiğiniz gibi, bütçe devrelerinin safhaları bu safhalara kanunen veya fiilen tehmin edilen mesuliyet verilen kararın şekil ve ölçüsüne göre değişen bir karakter taşıdığı şeklinde izah edilebilir. Bütçenin hazırlanmasından, müzakere, kabul, tatbikat ve kapanmasına kadar ne gibi tesirlerin meydana çıktığını titizlikle gözden geçirelim. Tali tesirleri burada kaale almıyoruz.

Her bütçe ex ante plan olarak tesbit edilir. Eğer daha önce bütçenin izahında özellikle maliye bakanının bütçe konuşmasında ortaya çıkmışsa sadece bu tesbit bile (parlamentoda oylama ile) beyan tesiri yaratır. Maaşlara yapılacak zammın şekil ve ölçüsü, memurların terfi ve yeni personel alınıp alınmaması v.s. gibi mülâhazalar mesela istihlak kesiminde ve emek piyasasında muhtelif tesirler meydana getirirler. Aynı mülâhaza sosyal hizmetlerdeki değişiklik ve bunların istihlak ve tasarruf üzerine tesirleri içinde geçerlidir.

Büyük inşaat projeleri planlanmışsa müteşebbisler bu gibi ihaleler için kendilerinin aranılacağını bildikleri nisbette işçi, malzeme ve mali yönden bu işe hazırlanırlar.

Bundan başka haber verilen vergi konusundaki değişikliklerinde beyan tesirleri vardır ve öyleki, bazı hallerde hükümetin esas maksadını bile bozacak niteliktedirler.

Bütçeye ait tedbirler daha planlama ve parlamento tarafından yapılan nihai oylama safhasında öyle çok tesirler meydana getirirlerki bunları gözden geçirmek ve tahlili olarak tesbit etmek bir yerde imkansızdır.

Bütçe parlamentodaki tesbitten sonra idare tarafından uygulanır. Bu uygulama süresi normal olarak bir senedir. Yeni bütçenin tatbikine başlanması ile birlikte geçen yıla taalluk eden işlemler bir tarafa bırakılıp yerine yepyeni işler konulmaz. Esasen bütçe uzun senelere tevzi edilmiş devletin gelir ve giderlerini devamlı bir şekilde ayarlayıcı nitelikte bir vetiredir. Bu esnada bazı programlar büyük inşaatlar gibi hem malzeme hem finansman yönünden yıllara tevzi edilmiş olabilir. İşte bu sebepten dolayı devlet faaliyetlerinin zaman bakımından nasıl tahdit edilmesi lazım geldiği hususunda bazı önemli sorular ortaya çıkmaktadır.

Zaman bakımından tahdit konusu ile ilgili olarak aynı zamandan bütçe hesaplarının şekil ve maksadı ile ilgili sorularda ortaya çıkar. Bütçe doktrininde, bildiğiniz gibi devletin giderlerinin zaman bakımından tasnifi ile ilgili muhtelif şekiller vardır. Mal ve hizmetler için yapılan harcamalar şöyle hesaplanabilir.

— Angajman anında, başka bir deyimle devlet ile üçüncü kişi arasında taahhüt vuku bulduğu anda (système d'imputation axè sur les engagements);

— veya ödeme anında (imputation axè sur les paiements);

— Yahut bir malın teslimi veya hizmetin ifası anında (système d'imputation axè sur les droits constatés).

Bütün bu şekiller bütçede gestion (Compte de gestion) ve ek-sersiz (Compte d'exercice) usulleri olarak tatbik edilir. Bu sorulara normal olarak teknik sorular denildiği halde, bizim problemi ortaya koyuşumuz bakımından çok önemlidirler. Çünkü hesaplama tek-niğine göre muhtelif tarzda bakiyeler ortaya çıkar. Maliye politi-kasının aletlerinin gerçek tesirlerini elde etmek istiyorsak, bütçe transaksyonlarının hangi şekilde kayıt ve sürelendiğini bilmemiz gerekir. Özellikle her bütçenin dayandığı hesap şeklinin malum ol-masının önemi çoktur.

İdari tatbikat projesinin mütalaasına devam edelim. Başında malum hacimde ve gine malum bünyede bir bütçemiz var. Bu büt-çede gelir ve giderler o kadar iyi ayarlanmışki sadece vergilerin gelir kısmını finanse etmeye yettiklerini biran için farz edelim. Gi-derleri gerçekleştirme zamanı yönünden kaba olarak şu tarzda ayı-rabiliriz.

a) Önce bütçe dışı, çeşitli kanunlar tarafından tesbit edilen giderler mesela maas, emeklilik, sosyaal hizmetler. Bu harcamalar için ayrılan miktar 12 eşit aylık taksite bölünebilir, tabii aylık öde-me usulü var ise. Bu paralar ölüm, müstahdem sayısındaki oynama-lar gibi inhiraflar hariç tutulacak olursa bütçe süresince her ay muntazaman kasadan ödenir.

b) Bunların yanında bazı bütçe harcamaları vardır ki, husule gelmeleri gerek zaman gerek miktar yönünden hiç bir kaideye tabi değildir. Çünkü bir kere bu harcamaların yetkisi kanuni esas yeri-ne sadece yapma veya yapmama yetkisine dayanır, diğer taraftan teknik sebeplerden dolayı bu tedbirlerin zaman açısından başlan-gıcı önceden kesinlikle tayin edilemez. Örnek olarak inşaat ve mill-i savunma harcamaları gibi kamu yatırımlarını verebiliriz. Zaman yönünden gayrimuntazamlık mesela inşaat planları en son deta-yına kadar hesaplanırsa dahi vuku bulacaktır. Bundan başka bütçe yı-lı esnasında bazı yeni harcamalar meydana çıkabilir (plan dışı har-camalar) veya yapılması gerekli olan harcamalar öyle meblâğlara balığ olabilirki (plan üstü harcamalar) ex ante olarak yapılan he-

saplar finansman için yeterli olmayabilir, bundan sonra ne olur belli olmaz.

Görüyoruz ki gider kalemleri arasında zaman akımı esnasında muntazam ve periodik olarak muayyen bir şekilde tayin edilmiş tarz ve miktarda bazı harcamalar olduğu gibi gayri muntazam ve nispeti önceden belli olmayan harcamalarda rastlamak mümkündür. Bu son cümlenin anlamı nedir?

Personel harcamalarında sosyal hizmetlerde olduğu gibi meselâ muayyen miktar ödeniyor. İnşaat harcamasında ise harcama olarak deftere kayıt edilen hususun ne olduğunu sormak gerekir. Taahhüte girilmemi?, taahhütü ifa etmekmi?, yoksa ödemesini gerçekleştirmekmi?. Bu ise ödeme ile ifa — kayıt şekline göre — birbirine karışabilir. anlamına gelir. Ayrıca kasadan yapılan ödeme gerçekleştirilmiş harcama hakkında hiçbirşey ifade etmez yani bütçede kabul edilen ödeneklerden faydalanıp faydalanılmadığını göstermez.

Eğer bütçe çarpanları teorisine dayanarak muayyen bir bütçenin harcamalarının çarpan tesirlerini tahlil etmeye teşebbüs edersek, önce hangi hesap usulüne dayanarak bunun yapılacağını tayini gereklidir. Mesela kasa hesabı esas olarak ele alınırsa, o zaman yapılacak ilk iş aşağıdaki hususun tespitidir. Kasadan yapılan ödemeleri göz önünde bulundurulacaklardır, ancak burada şuna ilave edelim, bu kısa muameleleri geçmiş devrelerin edim muamelelerine mi (Leistungstransaktionen) tekabül ediyorlar yahut hesaba katılan kasa muameleleri sadece aynı devre içindeki edim muamelelerine mi tekabül ediyor diye bir ayırım yapılmaz.

Bu soruların cevapları nasıl olursa olsun, bu muamelelerin hangi süre için hesaplanacağı hususunda bir karar vermelidir. Hesap süresi bir hafta, bir ay, üç ay veya bir senemi olmalı?. Çarpandan doğan harcama etkileri ile çalışırken kullanılacak metod kumulatif mi olmalı yahut kumulatif olmayan bir metod mu uygulamalı?.

İsterseniz gelir kalemlerini bir kere daha kısaca gözden geçirelim. Biliyorsunuz vergiler muayyen tarh usulleri olması hasabiyle hepsi muntazam ve eşit bir şekilde tahsil edilmezler. Burada teknik detaya girmek gerekmez. Ancak gelirler zaman ve hacim bakımından inip çıkmalara maruzdurlar. Bu oynamalar nasıl hesaplanmalı, tahlil edilmeli ve zaman bakımından nasıl tanzim edilmelidir. Bilhassa

ex post tarh edilen vergileri hatırlatırım, tahakkuk ettikleri zaman üzerinden birkaç yıl geçmiştir.

Yukarda söylediklerimizden şu noktayı tesbit edebiliriz: bütçenin uygulama vetiresindeki gelir ve giderlerin gelişmeleri ne zaman akımı yönünden nede miktarlar yönünden birbirine pek uymaz.

Bir yandan muayyen ölçüde harcamalar gerekirken aynı ölçüde vergiler tahsil edilmezse, bütçe yılı başlangıcında vergi yoluyla gerçekleşmesi planlanan denge ne olacağını soracaksınız.

Bu gibi hallerde kasa kredilerine başvurulur, başka bir deyimle harcamaların önceden finansmanına gidilir. Bu iş her maliye bakanının normal idari politikasıdır. Rutin işi gibi görüldüğü için, harcamaların bu şekildeki finansmanı şimdiye kadar çarpanın tesirleri hakkında yazılan eserlerde ve özellikle açık ve fazlaların etkileri bahsinde hiç dikkate alınmamıştır. Esasında özellikle bu tip açık ve fazlalara en çok önemi vermek gerekir. Bunlar bütçenin tatbikaatı esnasında efektif kasa açık ve fazlalarını teşkil ederler ve bütçe devrinin yıl sonu hesaplarında çoğunlukla görülen açık ve fazlalar gibi muhasebe faraziyeleri değildir.

Bu bakiyeleri tek tek mi tahlil edelim yoksa kumulatif bir şekilde bir arayamı getirelim?.

Bazı hallerde kısım ayına kadar bütün sene durmadan kasa açık verebilir, sonra birden umulmadık bir şekilde aralık ayında yüksek vergi gelirleri meydana gelebilir. Hatta sene sonunda bütçenin fazla göstermesi bile ihtimal dahilindedir. Kanımca bu fazla ait olduğu senenin maliye politikasının muaffakiyet ölçüsü olarak mütalaa edilemez, çünkü bu tesadüfi olarak meydana gelmiştir ve diğer taraftan sadece kısa bir süre içindeki gelir ve gider arasındaki ilişkiyi göstermektedir.

Gelir ve giderlerin bütün bir bütçe senesi içindeki tesirlerini tahlil etmek için, devamlı olarak hesap tutmak gerekir. Bu esnada meydana gelen bakiyeler sadece hangi kasa tedbirinin gelecek gün, gelecek hafta yahut ay için uygulanmasının gerektiğini göstereceklerdir. Bakiyeler kasa dispozisyonunun sadece yardımcı vasıtalarıdır. Burada bir kasa hesabı yani finansmanı ve likiditeyi ilgilendiren bir hesap bahis konusu değildir denemez. Eğer bu bakiyeler uygun şekilde tanzim edilirlerse, bütçe transaksionları özel sektörün para tedarikini etkileyebilirler (ödeme fonları ve likidite).

Eğer bütçe transaksyonlarının milli gelir, toplam talep ve buna benzer kemmiyetlerin üzerinde olan tesirlerini göstermek isteniyorsa başka bir hesabın yapılması gereklidir. Amerika Birleşik Devletleri bu maksat için Milli gelir hesapları bütçesini ve demin bahsettiğimiz finansman ve likidite hesapları için tahkim edilmiş kasa bütçesini (consolidated cash budget) uygulanmaktadır.

Görüyoruzki varılmak istenen tahlili hedefe göre muhtelif hesap usulleri tatbik edilmektedir. Bu arada bakiyeler ise sadece bütçenin iki tarafından yapılan hesapların sonucunu göstermektedirler.

Kullanılacak hesaplama tekniğinin ne kadar önemli olduğunu, Federal Almanyadaki uygulama göstermektedir.

Federal Almanyada bütçe hesabı ve kasa hesabı aynı zamanda kullanılmaktadır. Bu iki hesap arasındaki fark ise, kasa hesabı sadece kasa işlemlerini aksettiriyor buna karşılık bütçe hesabında ise bir sene zarfında giren gelirlerin ve çıkan giderlerin gerçek dö-kümünü görmekteyiz. Harcamaların bazıları hesaba geçirildikleri halde kasadan ödemeleri yapılmamıştır, ancak kayıtların yapılması kati olarak beklenmektedir (emanet hesapları).

Bu artıkları bütçeye ekliyerek bütçenin çehresinin tahrifi mümkündür. Neticede bütçe açıkları, kasada fazla olduğu halde, meydana gelebilir. Bütçe tekniği yönünden 50'lerde Federal Almanyada vuku bulan — Juliusturm — olayının mali yönünden olan etkisini örnek olarak verebiliriz.

Böyle yanlış bir hesabı maliye politikasının temeli yapıp ve her defaki bakiyeyi analitik enstrüman olarak kullanırsak, meydana oldukça zararlı sonuçlar çıkabilir. Bu sadece maliye teorisi değildir. Bu tecrübe Federal Almanyada başımızdan geçmiştir.

Eğer bütçe hesaplama tekniğinin bütün şekillerini detayına daha fazla incek olursak yazımızın çerçevesini aşmış olacağız. Bu son izahlarda sizlere hesaplama tekniğinin ve hesap kapatma şekillerinin ne kadar çeşitli gayeler için kullanılabileceğini göstermek istedim. Bu arada husule gelen her bakiye sadece muhasebe faraziyesinden başka bir şey değildir ve ifade kıymetini ancak meydana gelme şekillerinde ve diğer iktisadi kemmiyetlerle olan ilişkileri ortamında kazanmaktadır.

7. Bu teknik mülahazalardan sonra kısa olarak birkaç esas soruya temas etmek istiyorum.

Açık ve fazlaların maliye politikası yönünden alet olmaları, devletin davranış şekli ve idari mekanizmasının önceden kesinlikle tespit edilemediği problemini yaratır. Evvelce işaret etmiştim, bütçeye konan bazı kalemler sadece tahmini kemmiyetlerdir. Bunlar bir takım harcama müsadeleri olup sadece yapıp yapmama yetkisini ifade ederler. Bütçe sık sık değişen bir çevrede tatbik edilmektedir. Bu yüzden bakiyede global olarak ifade edilen mali planın hedefine ulaşması bütçenin tatbikatını üzerine alan idarenin davranışlarında bağlıdır. En önemli bilinmeyenlerden biri ise idarenin tatbikat sırasında husule gelecek hadiseler karşısında göstereceği reaksiyondur.

Tabiki özel iktisat birimlerinin davranış tarzını teorik yollardan tahlili için izafi sabit bir değer kabul edilebilir. Bir nazariyeci hiç olmazsa bu husuda büyük sayı kanunundan faydalanılabilir. Devletin davranış tarzı ve idare mekanizması ise böyle bir faraziye ile kabili telif değildir. Çünkü devletin reaksiyonları önceden belirlenemediği gibi, devletin harekâtı herseyden evvel politikdir ve rasyonalliteye uymaz. Devlet birçok davranış tarzından birini seçer, bunun ise mutlaka bütçeye uygun olması gerekmez.

Eğer bütçeye konan gelir ve giderleri moneter olarak gerçekleştirmek mümkün olsaydı, devletin ex ante davranışı hiç olmazsa bakiyede ön görülen hedefe varma yönünden, daha kolaylıkla mütala edilebilirdi. Yukarıda dediklerimiz ise gelirlerde temin edilen miktarın gerçekten yerine getirilmesi ve harcamaların reel olarak değilde nakdi olarak yapılmasını gerektirirdi. Halbuki bütçe tatbikatının maksadı bu değildir. Bu yüzden ex ante tesbit edilmiş bakiye sadece yol gösterici nitelikte olan bir kemmiyet olarak mütala edilebilir. Bunu gerçekleştirmeye çalışılınse de, tahakkuk etmesi nadirat sayılır.

8. Sonuç olarak söylediklerimizi kısaca toplamak istiyoruz.

a) Her bütçe bakiyesi planlanan her kemmiyet gibi evvelden görünmeyen değişikliklere maruzdur, çünkü plancı (devlet) bu bakiyenin esasını teşkil eden unsurları tam olarak kendi arzusuna tabi kılmaz. Bu yüzden her bütçe bakiyesi ex post kemmiyet olarak kesinlikle bilinemez. Bu ise bakiyenin ifade etme değerine genel ma-

liye politikası yönünden gerek sosyal ekonomik yönden önemli derecede halel getirir.

b) Bütçe bakiyesini aksiyon parametresi olarak mütala etmeye bazı formel mülahazalar karşılırlar. Az çok tesbit edilebilir bir kemmiyetin sonucu olarak bu bakiye hakikatte endojen değişken karakterine haizdir.

c) Bir bütçe bakiyesinin adedi kıymeti finansman ihtiyaçları için mihenk taşı olarak maliye planlaması ve dolayısıyla maliye politikası yönünden önemli bir kemmiyettir. Ancak bütçenin iktisadi tesirleri analiz etmek bakımından bakiye fazla bir fikir vermez. Bütün bütçeyi ele almak gereklidir, çünkü birbirine eş miktarda bakiyelerin doğuş sebepleri değişik olabilir.

d) Münferit iktisadi sùjelerin planlamalarında bütçe bakiyesi bakiye olarak önemli rol oynamaz. Daha çok bu sùjeleri direkt veya indirekt olarak ilgilendiren münferit tedbirlerin önemi mühimdir.

e) Bakiyeden hareketle bütün bütçe üzerinde hükme varıldığına sık sık raslanmaktadır. Biraz yakından incelendiği zaman bütçenin önemli kısımlarında olan emniyetsizlik amilinin daha şayanı dikkat olduğu görülür. Aynı şey ilk bakışta bütçeyi yapan kurumların politik arzularına bağlı görünmekte olan bütçe kısımları içinde varıttır.

Açık ve fazlalar hedef olabilirler ama enstrüman olamazlar. Bütçe bakiyeleride hangi münferit gelir ve gider kalemlerinin tespitinde ele alınmış olurlarsa olsunlar, aksiyon parametreleri değildir. Eğer maliye politikası ile ilgili tedbirlerin etkileri analiz edilecekse, vergi nispetlerinin, tarh usullerinin, tahsil usullerinin değiştirilmesi kanun tarafından tespit edilen transfer ve sobvansiyonlar gibi gerçekten devlet tarafından denetlenen aksiyon parametrelerinden ortaya çıkan tesirlerin imkân nispetinde tespiti gereklidir.

Bu temele oturtularak yapılan bir analizin bile tam olarak doğru olabileceğini iddia edemeyiz, zira herşeyden önce birçok ülkelerde bütçe tekniği bu tip analitik talepler için yeterli değildir. Biz birçok sahalarda — özellikle vergi ve harcama in'ikâsı sahasında — bütün teorik çabalara rağmen bildiğimiz, fazla bir şey bilmediğimizdir.