

Devri (Siklik) Bütçe (*)

Yazan :

Ord. Prof. Dr. F. NEUMARK

On sene evveline kadar, Devlet bütçesinin, her halde ve senelik olarak, varidatla masraflar arasında bir müvazene arzemesi lâzım geleceği keyfiyeti herkesçe kabul edilen bir kaziye teşkil ediyordu. Her nekadar müelliflerin çoğu bu müvazeneden her türlü inhirafı — ister varidat fazlası, ister masraflar fazlası şeklinde olsun — mahzurlu, hattâ tehlikeli olarak telâkki etmekte idilerse de, onları en çok kuşkulandıran bir *bütçe açığı* idi. Bunun fena tesirlerini göstermekten usanmıyorlardı. Gerçi, realitede, malî siyaset bütçe müvazenesi prensibine daima tetabük etmekten uzaktı. Fakat harpler gibi bazı fevkalâde ahvalin veya aşırı bir hafifliğin tesiriyle gayri mütevazın bütçeler hazırlayan hükümetler tarafından dahi bu prensibin doğruluğu teslim edilmekte idi. Böylece, Prof. Jezè'in kuvvetli bir tarzda ifade ve müdafaa ettiği klâsik noktai nazara göre, Maliye Vekilinin başlıca rolü bir «bütçe müvazenesi vekili» olarak hareket etmekten ibaretti.

Bu düşünce tarzı, 1914 - 1918 harbine varıncaya kadar hâkim olan siyasi - iktisadî ideoloji ve doktrinlere tekabül ediyor ve umumiyet itibariyle o zamanların maliyesinin karakterine çok uygundu. Aşağıdaki hususlar gözönüne getirilirse, bu, kolayca anlaşılır:

Evvelâ, bir asırdan ziyade bir müddet zarfında, iktisatçı ve maliyecilerin az çok mutlak teveccühüne mazhar olan telâkkiler, liberal telâkkiler idi. Bunların tatbiki, Devletin hareket sahasını genişletmeğe meyyal olan her türlü finansman usullerinin şüphe ile karşılanmasını istilzam ettiriyordu. Saniyen, o zaman tahsil edilen vergilerin ekseriyeti — bilhassa «vasitasız» vergiler — daha ziyade «reel» mahiyette idi ve binaenaleyh iktisadî faaliyet temevvüçlerinden masun sayılabilirdi. Niha-

[*] Bu yazı, Prof. İbrahim Fazıl Pelin'e Armağanda (İstanbul 1948, s. 115 ve m). çıkmış olan makalenin devamıdır. Gerek bu iki yazı ve gerek önümüzdeki Meemua sayısında neşredilecek üçüncü bir etüd, Paris'deki «Tabiki İktisat Enstitüsü» nde müellif tarafından 1947 de verilen konferansların metnidir.

yet, kredi ve para meselelerine ait mevcut içtimai ve psikolojik şartların neticesi olarak, hükümet bir bütçe açığı siyasetini takip eder etmez, türlü iktisadî müşkülâtın, hattâ bir enflasyonun zuhuru ihtimalinin meydana geleceği zannedilirdi.

Bütün bunları nazarı itibara alarak, bazı muasır müelliflerin yaptıkları gibi, müvazene kaidelerinin ve bu kaideye riayeti temin üzere klâsik finans ilminin ileri sürdüğü meşhur «prensip» veya «düsturların», istihza ile karşılanacak şeyler olmadığını teslim etmek icab eder. Her halde bu prensipler, ileri sürüldükleri zamanlarda, tamamıyla varittiler. Bunları müdafaa edenlere isnat edilebilecek yegâne kusur, bunlara fazla mutlak bir kıymet atfetmiş olmalarıdır; diğer bir deyişle: bu nazariyeciler, gerek iktisadî faaliyetin, gerek maliye işlerinin dayandıkları maddî ve ideolojik temellerde son zamanlarda vukubulan derin değişiklikleri pek nazarı itibara almamışlardı. Fakat derhal ilâve edelim ki, klâsik düşünce ve kaidelere karşı az çok haklı tenkitler serdeden bir çok modern müellifler de bazen, klâsik müelliflere isnat ettikleri hatanın aynına düşmekte, yani zaman ve mekâna göre değişen hâdiseler ve temayüllere umumî bir kıymet atfetmektedirler.

Bu yazı ve müteakip yazıda tetkik edeceğimiz yeni maliye doktrinlerinin başlangıç noktası, bundan 15 yıl önceki meşhur «Büyük Depresyon» a tesadüf etmiştir. Fakat daha 1930 buhranına tekaddüm eden iktisadî düşüncedeki değişiklikler ve bazı hâdiseler, bütçe teorisinde bir inkilâbın zeminini hazırlamıştı.. Hükümetler, Birinci Umumî Harbin başlangıcındanberi, an'anevî bütçe kaidelerinin tam bir riayetinden gittikçe artan bir ölçüde uzaklaşmak mecburiyetinde kalmışlardı. Maamafih, gerek nazariye ve gerek tatbikat sahasında, bu kaideler, münakaşa edilemez düsturlar, maliye siyasetinin değişmez temelleri olarak telâkki edilmekte devam olunuyordu. Ancak dünya ekonomik buhranın tesiriledir ki, inkilâpçı doktrinler meydana çıkmaya başlamıştı.

Bu yazımızda, aşağıdaki hususlar mütalâa edilecektir:

- 1) «Siklik (devri) bütçe» nazariyesini doğuran âmiller nelerdir?
- 2) Yeni doktrinin başlıca fikirleri nelerdir?
- 3) Bu doktrin hakkında ne gibi bir hüküm vermek lâzımdır?

* * *

1 — *Bütçe müvazenesine dair klâsik doktrinin terkini icabettiren ve «siklik bütçe» nazariyesini doğuran âmiller.*

İktisadî faaliyetle maliye arasında her zaman sıkı münasebetlerin mevcut olmasına rağmen, mazide bu münasebetlerin üzerinde hemen

hemen hiç durulmamıştır. Halbuki zamanımızda, gerek iktisatçılar ve gerek maliyecilerin bu mevzu karşı alâkaları gittikçe artmaktadır. Bunun sebepleri, bir taraftan, Devlet malî ekonomisinin bugün ekonomik işlerin gidişine çok daha sıkı bir surette bağlı bulunması ve diğer taraftan, vergi ve bütçe tedbirlerinin, zamanla, millî ekonomi bakımından gittikçe artan bir ehemmiyet kazanmalarındır.

Sulh zamanında dahi âmme masraflarının millî gelirin dörtte birine veya hattâ üçte birine varmaları — harp zamanlarında bu hisse iki veya üç misline çıkar — neticesinde, mezkûr hissenin ancak % 10 dan ibaret olduğu zamanlara nazaran çok farklı iktisadî ve içtimâî tesirlerin hasil olacağı kolaylıkla anlaşılabilir. Aynı müşahede, nisbî ehemmiyetleri âmme masraflarının artışına müsavi şekilde yükselen vergiler için ve bugün bazı memleketlerde hususî borçların heyeti umumiyesini çok aşan âmme kredisi için de varittir.

Bundan maada, gerek âmme varidatı, gerek âmme masrafları bugün mühim miikyasta, iktisadî inkişafın tesiri altındadır. Muhtelif hâdiseler bütçelerin, ekonomik temevvüçlere karşı hassasiyetlerini arttırmıştır o kadar ki millî ekonominin müvazenesizliği çabucak bir bütçe müvazenesizliği meydana getirmektedir. Mezkûr hâdiseler şu şekilde hülâz edilebilir :

Evvelâ, konjonktürel hassasiyetleri büyük olan vergi şekilleri, mahiyetleri itibariyle az çok müstakar hasılat tevhit eden vergilerin yerine kaim olmuştur. Bu münasebetle, meselâ gelir vergisiyle muamele vergisine işaret etmek kabildir. Filhakika, gelirlerin vergilendirilmesi, bazı memleketlerde, bütün vergi hasılatı (mahallî vergiler dahil) yekûnunun dörtte biriyle üçte biri arasında bulunur. Bu nisbet harp esnasında hissedilir tarzda artmıştır. Aşağıda görülecek sebeplerden dolayı bugünkü nazariyenin, gelir vergisinin nisbî ehemmiyetinin daha fazla bile arttırılmasına taraftar olduğunu ilâve edelim. Böylece, bazı Amerikalı iktisatçılar ve bu meyanda Prof. *Hansen*, harp sonrası vergiciliği için, gelir vergisi hasılatının umum vergi hasılatının yarısından fazlasını temin etmesini sağlayacak teklifler ileri sürmüşlerdir.

Saniyen, modern vergicilik, umumiyet itibariyle, iktisadî temevvüçlerinin vergi hasılatında çabuk ve kuvvetli olarak hissedilmesine sebebiyet veren bir tarh ve tahsil tekniği kullanmaktadır. Misal olarak, müterakkiliğin kuvvetlendirilmesini veya genişletilmesini, bir çok matrah tenzilâtının kabul edilmesini, spesifik vergiler yerine «ad valorem» vergilerin ikamesini, matrah olarak dış karineler yerine hakikî miktarların konulmasını zikredebiliriz. Prof. *Jean Marchal*'ın şayanı dikkat

etütlerinde, 1930 danberi dedüktif bir şekilde isbat etmeğe çalıştığımız bu münasebetlerin ampirik izahları bulunmaktadır.

Nihayet, masraflar bütçesine gelince, bu hususta bir taraftan malzeme masraflarının (envestismanlar v.s.) ve diğer taraftan «sosyal emniyet» masraflarının nisbî ehemmiyetlerinin artışı müşahade etmek kabildir.

Maamafih çok defa meskût geçilen aşağıdaki noktayı nazarı itibara alalım: Bütçe muvazenesi bakımından en ehemmiyetli nokta, vergi hasılatının temevvüçleri hâdisesidir. Bu temevvüçler âdeta otomatik bir tarzda iktisadî temevvüçleri takip ederler. Halbuki âmme masrafları bakımından, mesele tamamiyle başka bir cepheden görünür. Filhakika, meselâ bir iktisadî depresyon neticesinde, vergi hasılatı, vergilerin matrahlarını teşkil eden istihsal hacminde, istihlâkte, fiyat ve gelirlerde vukubulan daralmalardan dolayı — vergi nisbetlerine zamlar yapılmadığı takdirde — kendi başına azalacaktır. Binaenaleyh, bundan, bütçe müvazenesi için menfi bir tesir hasıl olacaktır. Buna mukabil, âmme masrafları bu gibi tek bir istikamette bir seyir arzetmezler. Borçların servisi ve memurların maaşı gibi, konjonktürün gidişine tâbi olmyan ve ancak kanunî esasların değiştirilmesi halinde tahavvül edebilen bazı «sabit» masraflar bulunmakla beraber, diğer bazı masraflar, meselâ inşaat ve malzeme masrafları, buhran zamanında vukubulan fiyat sukutlarından dolayı hattâ azalacak ve böylece bütçe vaziyetini hafifleteceklerdir.

Fakat evvelâ, tecrübenin gösterdiği gibi, bu hafifleme hiç bir zaman, vergiler hasılatının azalmasından bütçe için hasıl olan kayıpları telâfi etmeğe kâfi değildir. Saniyen, zikrettiğimiz masraf kategorilerine, son zamanlarda, konjonktürün aksi istikametinde seyreden bir yeni kategori eklenmiştir. Bu masraflar meyanında bir taraftan, Devlet ve komünlerce işsizlere verilen yardımlar ve diğer taraftan, modern bir hükümetin «müspet bir konjonktürel siyaset» yolunda ittihaz etmek mecburiyetinde kaldığı yüklerin heyeti umumiyesi, yani buhranla mücadele etmeğe ve yeniden kalkınmanın zeminini hazırlamağa matuf tedbirler vardır.

Bu gibi tedbirlerin bütçe üzerindeki tesirleri mevzuubahs olunca, vergi hasılatı sahasında görüldüğü gibi, «otomatik» tesirlerin pek müşahade edilemeyeceği kolaylıkla anlaşılır. Buna rağmen, eğer zamanımızda bu gibi tedbirler zarurî telâkki ediliyorsa, bunun sebebi, gerek iktisadî - içtimai ideolojilerin ve gerek umumî ekonomi teorisinin derin bir değişmesinden ibarettir. Klâsik liberaller, işsizliğin daima işçinin şahsen mes'ulü bulunduğu hâdiselerin — yani tembelliğin — neticesi olduğuna ve ekonomik depresyonun, yeniden bir iktisadî müvazeneyi tevhit

edecek bir şifa kudretini kendi bünyesinde ihtiva ettiğine inanıyorlardı. Buna mukabil, modern iktisatçıların çoğu, işçi kütlelerinin, çalışma güçleri ve arzularıyla hiç bir alâkası olmayan bir işsizlik tehlikesine maruz bulduklarını kabul etmektedirler. Bugünkü işsizlik, iktisadî otomatik kuvvetlerin sayesinde bertaraf edilemeyecek ve ancak Devlet müdahalesi neticesinde yenilebilecek bir nevi felâket, sosyal âfet mahiyetindedir. Ve muasırlarının çoğu ile hemfikir olarak, fukaralara yaşayabilecekleri bir ücreti vermenin budalalık olacağını ve ücretlerin alçak kalması icabettiğini ileri süren bir *Mandeville*'nin kanaatlerinin hilâfına, «sosyal emniyet» bugün, ekonomi siyasetinin başlıca gayelerinden biridir.

2 — «Sıklık bütçe» nin dayandığı esas düşünceler.

Bütçe müvazenesine ait klâsik doktrinin terkinin icabettiren başlıca âmil ve düşünceleri gördük. Şimdi, bu faktörlere istinat ederek modern teorinin, bütçenin senelik değil fakat sıklık (devrî) bir müvazene haline konması lüzumunu nasıl ispat etmeğe çalıştığımızı görelim.

Hareket noktası, konjonktürel hareketlere *uyumağa* çalışan her hangi bir malî siyasetin muvaffakiyetsizliğe mahkûm olduğuna dair kanaattir.

Ekonomik temevvüçlerin vergiler hasılatı üzerine ve dolayısıyla bütçe vaziyeti üzerine icra ettiği tesirler nazarı itibara alınınca, her sene ve her ne pahasına olursa olsun bütçe müvazenesini temine çalışan bir malî siyaset, tabii olarak, depresyon zamanında vergilerin arttırılmasıyla masrafların kısılması tedbirlerini birleştirecek, halbuki ekonomik kalkınma zamanında vergi tenzilâtıyla âmme masraflarının arttırılmasına başvuracaktır. Diğer bir deyişle: böyle bir siyaset, âmme daire ve müesseselerinin faaliyetini, ekonominin hususî sektörünün faaliyetine *müvazi* kılmaktan ibarettir.

Fakat, sıklık (devrî) bütçe taraftarlarına göre, böyle bir siyasetin neticesi, buhran zamanında deflasyon yıkıcı tesirlerini kuvvetlendirmekten ve «boom» esnasındaki genişleme temayüllerini şişirmekten başka bir şey olamaz. Eğer bir depresyon esnasında, Devlet ekonomisi daraltılırsa, bu daraltma, ferdlerin iktisadî faaliyetinde aynı zamanda vukubulan daralmadan ileri gelen işsizliği arttıracaktır. Ve diğer taraftan, kalkınma devresinde âmme daire ve müesseseleri inşaatlarının hacmini genişletirlerse, bunun neticesi, reel kapital eşyası ve emek gücü mevzularında Devlet ile hususî müteşebbisler arasında çetin bir rekabet doğurmak olacaktır; aynı şekilde vergi tenzilâtı da, müteşebbislerin elinde, kârlarının daha yüksek bir nispetini bıraktığı için, bunları, investismanlarını daha bile de arttırmağa sevkedecektir.

Binaenaleyh, aksülâmelleri ergeç maliye ekonomisine de hissedilecek olan menfi iktisadî tesirlere mâni olmak isteniliyorsa, maliye politikası *hususî faaliyet gidişine aksi bir istikamete* yöneltilmelidir; diğer bir deyişle: müvazi hareket teşebbüslerinden vazgeçmeli ve «*anti - sıklık*» («*counter - cyclical*») bir siyaset haline gelmelidir. Maliye Bakanı buhran zamanında tahdit edici ve deflasyoncu bir siyaset takip edeceği yerde «*statu quo*» yu muhafaza etmeli veya hattâ «*otomatik*» bütçe açığını daha bile arttırmalıdır. Diğer taraftan, bir ekonomik kalkınma devresi esnasında bir «*aşırı istihdam*» tehlikesi başgösteriyorsa, bütçe müvazene halinde olsa veya hattâ bir varidat fazlası arzetsede dahi, âmme investis-manlarını daraltmak ve vergi yüklerini arttırmak icabedecektir.

Hülâsaten: «*Sıklık bütçe*» nazariyesi bütçe müvazenesi fikrinden tamamiyle vazgeçmez, fakat bu kaidenin yerine daha geniş ve daha elâstik bir telâkki ikame eder. Taraftarlarına göre, bütçe açığı, bilâhare varidat fazlaları sağlayan ve bu fazlalar sayesinde, depresyon esnasında yapılan borçların amortismanını mümkün kılan bir bütçeye varmanın yegâne yoludur. Bu düşünce kabul edilirse, «*sıklık bütçe*» tatbik edilse dahi bir bütçe müvazenesinin mevcut olacağı neticesi çıkar, ancak varidat ile mas-raflar her sene birbirlerine müsavi olmayıp, bu müsavat bütün bir «*ekonomik konjonktür*» devresini ihtiva eden, meselâ 7 veya 8 senelik bir müddet bakımından temin edilmiş olur.

Böylece, esasında «*sıklık bütçe*» düşüncesi ilk bakışta görüldüğün-den daha az inkılâpçı olduğu söylenebilir. Hakikatte, bu düşünce, bütçe müvazenesi ve dolayısıyla, âmme borçlarının amortismanı lüzumu telâk-kisine sadık kalmaktadır. Bununla beraber yeni teori, tatbikinden hasıl olan tesirler dolayısıyla, ortodoks siyasetten esaslı bir şekilde ayrılmak-tadır. «*Sıklık bütçe*» nin dayandığı *faraziyeler* ve esas fikirler tetkik edilince, bu keyfiyet daha bâriz bir şekil alır.

1° Bu faraziyelerin birincisi, Devletin, maliye politikası sayesinde, konjonktürel temevvüçleri tahfif edecek ekonomik tesirler yaratabilece-ğine ve hattâ yaratmağa mecbur olduğuna dair kanaattir. Böylece, bütçe-ye bir ekonomik fonksiyon izafe ederken, «*sıklık bütçe*» nazariyesi, malî tedbirlerin «*bitaraflığını*» güden klâsik-liberal maliye telâkkisinden ayrılmaktadır.

2° Bilindiği gibi, modern konjonktür nazariyesi, buhran ile «*boom*» arasında illî münasebetlerin mevcut olduğu düşüncesine istinat etmekte-dir. «*Sulhü istersen harbe mâni ol*» düsturunu ekonomi siyasetine tatbik ederek, yeni konjonktür nazariyesi, ekonomik buhranların vukuuna mâni olacak bir siyasetin, serbest bırakıldıkları halde böyle buhranları tevhit

edecek aşırı genişleme temayüllerini frenleyici tedbirlerden ibaret olması lâzım geleceğini iddia etmektedir. Zaten «siklik bütçe» nazariyesi bizzat bir depresiyon ikliminin mahsulüdür. Bu sebepten dolayı, tâ doğuşundanberi, bir «veri» olarak kabul edilen buhranın tesirleriyle doğrudan doğruya mücadele etmeğe yönetilmiştir. Diğer bir deyişle, bütçenin siklik müvazene haline konulması doktrininin hareket noktası, *nazarî olarak*, buhran ve bütçe açıkları zamanı olabileceği gibi, varidat fazlaları arzeden bir refah devresi de olabilirdi; fakat *füliyyatta*, meselelerin birinci ucu ile işe başlamıştır. Bununla beraber, bazı müellifler iktisadî refah devrinde biriktirilecek ve bir buhranın başgösterdiği anda sarfedilecek bir «ihtiyat veya müvazene fon» u sayesinde, tasarlanan gayenin aynı müessiriyetle tahakkuk ettirilebileceğini ileri sürmüşlerdir. Fakat bir taraftan bu gibi fonların münasip plâsmanı ve diğer taraftan bu fonların gerek hükümetler, gerek parlamentolar tarafından acele sarfına mâni olacak kanunî tedbirler gibi halli müşkül olan meseleler müstesna, «siklik bütçe» ye taraftar olan iktisatçı ve maliyecilerin çoğu sadece birbirini takip eden borçlanma ve amortisman siyasetinin tesirleri üzerinde durmaktadırlar.

3° Bu alternatif siyasetin muvaffak olabilmesi ve «siklik» bütçe müvazenesinin tahakkuk edebilmesi için, bir konjonktür hareketinin yükseliş ve alçalış safhaları arasında tam bir mütabakatın mevcudiyeti farzedilmelidir. Diğer bir deyişle, bir iktisadî depresyonun süresi ve şiddetiyle müteakip kalkınmanın süresi ve şiddeti arasında bir ahenk bulunmalı ve bundan maada, bu konjonktürel temevvüçlerin bütçe üzerindeki reaksiyonları aynı olmalıdır.

4° Bundan başka, «siklik bütçe», her anda konjonktürel vaziyetin doğru bir teşhisine varmanın mümkün olduğu kanaatine dayanmaktadır. Filhakika, maliye siyasetinde her istikamet değişikliğinin iktisadî faaliyet üzerindeki kuvvetli reaksiyonlarından dolayı, «siklik bütçe» nin muvaffakiyeti bakımından alınacak tedbirlerin zamanında tatbik edilmesi çok mühimdir.

5° Birbirini takip eden varidat fazlaları ve bütçe açıkları siyasetini müdafaa ederken, yeni doktrin taraftarları, böyle bir siyasetin şümul ve mahiyetinin Parlamento tarafından anlaşılmiş ve tasvip edilmiş olduğunu farzetmektedirler.

6° «Siklik bütçe» siyasetinin en mühim muvaffakiyet şartlarından biri de, gayet tabii olarak, «deficit spending» (açığa müstenit masraf) in iktisadî tesirleri hakkındaki faraziyelerin yani «açığın kendi kendini

finanse» ettiğine dair (*Bartoli*) tezin doğru olmasıdır. Bu meselenin burada teferruatlı bir münakaşasına girişmek mümkün değildir. «Siklik bütçe» nazariyecilerinin hepsinin *Keynes* teorisinin ana düşüncelerini kabul ettiklerini tasrih etmekle iktifa edelim, Binaenaleyh hepsi, fiyat ve gelirlerin daimî alçalışına, yani otomatik deflasyonun «fasit dairesi» ne son vermek için «ekspansiyonist» (genişletici) bir maliye siyasetinin lüzumuna kanidirler. Böyle bir «ekspansiyonizm», hakikaten, sadece depresyon zamanında otomatik olarak meydana çıkan açığı kapatmayı değil, fakat «kendiliğinden hasul olan» bu açığa «kasten yaratılan» bir açığı ilâve etmeyi istilzam etmektedir.

7° Nihayet, işaret ettiğimiz faraziyenin mantıkî mütemmimi olarak, «siklik bütçe» nazariyesi, buhran borçlarının ödenmesine tahsis edilen varidat fazlaları siyaseti sayesinde, iktisadî inkişafın «boom» haline inkılâp etmesine tamamiyle mâni olmak kabil olmasa dahi, hiç olmazsa kalkınmayı aşırı derecelere götüren kuvvetleri, bir raddeye kadar hafifletmenin mümkün olduğunu teslim etmektedir.

Saydığımız faraziyeleri muvakkaten kabul edersek, aşağıdaki neticelere varırız:

Eski ortodoks bütçe siyasetinin hilâfına, iktisadî hayat üzerindeki reaksiyonları dolayısıyla, «siklik bütçe», konjonktürel temevvüçlerin hafifletilmesini mümkün kılacaktır. Bir taraftan iktisadî depresyonu yenmeğe ve diğer taraftan da aşırı bir «boom» a götüren kuvvetleri frenlemeğe müncer olacaktır. Keza bu siyaset, ne enflasyon tehlikelerine ne de âmme borçlarının hudutsuz artışına meydan verecektir. Çünkü buhran zamanında yaratılan veya arttırılan bütçe açığı, nakit tedavülünün ve kredi hacminin genişlemesini tazammun eder, fakat bu gibi bir zamanda millî istihsal âmillerinin büyük bir kısmının işsiz kaldığı ve Devletin müdahalesi olmazsa işsiz kalmağa devam edecekleri gözönünde bulundurulursa, «deficit spending» in tesiri, fiyat ve gelirlerin enflasyonist bir yükselmesini olmayıp, daha ziyade başka şekilde durdurulamıyacak deflasyonist bir alçalmanın durdurulmasından ibarettir. Diğer taraftan, kalkınma safhasını hazırlamakla, «siklik» bütçe açığı, âmme borçlarının eski seviyelerine indirilmesini mümkün kılacak varidat fazlalarını meydana getiren iktisadî inkişafı doğurur.

3 — «Siklik bütçe» doktrinin tenkidi.

Şimdiye kadar yapılan tatbikatının pek ümit verici olmadığını ve tahakkukunun icap ettirdiği maliye plânının ikinci kısmının, yani buhran borçlarının ödenmesinin tamamlandığını göstererek, «siklik bütçe» mef-

humunu reddetmek kolaydır. Fakat böyle ampirik bir tenkidin kıymet-ten âri olmadığı kabul edilse dahi, mazinin tecrübeleri, bunlardan kat'î neticeler çıkaracak kadar şümüllü görünmemektedir. Esasen hadizatında doğru ve mantıkî olan bir teorinin yanlış tatbiki, tatbikat kusurlarının bertaraf edilmesi mümkün olmak şartıyla, bu teorinin reddi için kâfi bir sebep teşkil edemez.

Binaenaleyh, müteakip satırlarda, mevzuun muğlak ve nazik mahiyetinin icabettireceği kadar şümüllü ve tamam olmaktan uzak olan konferans çerçevesinin müsaadesi nisbetinde, daha ziyade dedüktif mahiyette bazı tenkidî mülâhazalarla iktifa edeceğiz.

Evvelki konferansımızda izah ettiğimiz üzere, zamanımızın maliye politikası, klâsik liberal nazariyeye göre haiz olması icabeden sırf hazineci vasfını arzedemez. Binaenaleyh bütçe müvazenesine dair bütün meseleler gibi, vergicilik siyasetinin ve borçlanmanın problemleri de, her halde, aynı zamanda iktisadî faaliyet üzerindeki reaksiyonları bakımından mütalâa edilmektedir.

Bü yüzden, bütçe hâdiselerine tatbik edilen kıstas ve ölçüler değişmiş bulunmaktadır. Filhakika, ortodoks teoriye göre, ancak bütçenin senelik müvazenesini istihdaf eden bir siyaset sağlam ve sıhhatli («sound») telâkki edilmesine mukabil, «siklik bütçe» doktrini bu vasıfları, âmme hizmetlerinin finansmanını temin etmekle beraber, istihsal âmillerinin «tam istihdamı» nı da sağlıyan malî tedbirlere atfetmektedir. Bir zamandanberi nasıl paranın «satın alma» kudretini muhafaza etmek uğrunda döviz kurlarının istikrarından vazgeçildiyse, «siklik bütçe» nazariyesi de, iktisadî vetirelere istikrar getirmek maksadıyla âmme varidatı ve âmme masrafları arasında senelik bir müvazene tesisinden vazgeçmektedir.

Gelecek yazımızda tetkik edeceğimiz «daimî açık» doktrininin hilâfına, birkaç defa işaret ettiğimiz gibi, «siklik bütçe» nazariyesi, prensip olarak, âmme varidatıyla âmme masrafları arasında az çok uzun bir müddet bakımından bir mütabakat lüzumunu tanımaktadır. Fakat bu nazariye bütçe müvazenesi mefhumunu genişleterek, birbirlerini sırasile takip eden bütçe açıkları ve varidat fazlaları tavsiye etmektedir. Ancak, bunlar arasında tam bir mütabakatın bulunması için, bir çok maddî ve psikolojik şartların tahakkuku lâzımdır.

Yukarıda söylediğimiz gibi, bu şartların bir tanesi, konjonktür hareketinin yükselişi ile alçalış safhalarının devam ve şiddetleri arasında bir ahengin bulunmasıdır. Fakat realitede bu ahengin bulunduğu pek söylenemez. Hakikaten «boom ile depresyon arasında tam bir müvazat»

(Robertson) hiç bir zaman bulunamaz. Daha doğru olarak, her konjonktür, Prof. Haberler'in dediği gibi, «tarihi bir veri» dir.

Konjonktür nazariyesinin yirmi senedenberi yaptığı büyük terakki-
lere rağmen, muayyen bir anda, henüz konjonktür vaziyetinin doğru bir
teşhisini verebilecek durumda değiliz ve istikbal hakkındaki tahminlere
gelince, imkânlarımız daha bile mahduttur. Meselâ, bu sıralarda, Ame-
rikadaki iktisadî inkışafın, her dakikada hakikî bir buhrana inkilâp
edebilecek bir «boom» un vasıflarını mı arzettiği yoksa bir «gerileme»
(«recession») safhasında mı bulunulduğu yoksa daha aylar veya seneler
devam edebilecek olan bir «tam istihdam» ın mı mevzuubahs olduğunu
emniyetle kim beyan edebilir?

İşte, bir taraftan iktisadî refahla depresyon arasındaki mutabakat
noksanı, diğer taraftan «siklik» hareketlerin teşhir ve tahmininde
rastgelenen güçlükler «siklik bütçe» nin muvaffakiyetini ciddî olarak teh-
likeye koyabilecek iki âmilidir. Fılvaki, bir ekonomik kalkınma, evvelki
depresyon esnasında yapılan borçların ödenmesini mümkün kılmıyacak
derecede zayıf veya kısa olabilir. Ve diğer taraftan, eğer konjonktürel
vaziyetin yanlış bir teşhisi dolayısıyla, daha iktisadî refah en yüksek
noktasından uzak olduğu bir zamanda, hükümet deflasyonist bir malî
siyaset takip etmeğe başlarsa, bu şekilde sun'î olarak bir depresyonun
yaratılması mümkündür.

Doğru teşhis meselesinin halledilebileceği farzedilse dahi, siyasi
şartların, hükümetin, «siklik bütçe» doktrininin lüzum gösterdiği tedbir-
leri almasına daima müsait olup olmadıkları meselesi ortaya çıkmakta-
dır. Bu doktrine taraftar olmakla beraber, bir çok Amerikan müellifleri,
umumî refah dolayısıyla bütçe müvazenede bulunduğu veya hattâ vari-
dat fazlaları arzettiği bir anda, vergi yüklerinin arttırılması ve mas-
rafların kısılması siyasetinin meclisler tarafından tasvib edilmesinin çok
şüpheli olacağını kabul ediyorlar.

Maamafih en hayati mesele, «siklik bütçe» doktrinine göre vuku
bulduğu farzedilen şekilde, müteakip bir açık ve varidat fazlaları siya-
setinin hakikaten, konjonktür hareketlerini hafifletmek yolunda iktisadî
faaliyete tesir edip etmeyeceğinin tesbiti meselesidir.

Bu bakımdan, evvelâ «siklik bütçe» taraftarları arasında, derpiş
edilen gayeye varmak hususunda hangi tedbirlerin en münasip olacağı
meselesinde, tam bir mütabakatın mevcut olmadığını görüyoruz. Yuka-
rıda bahsedilen «ihtiyat veya müvazene fon» larından sarfınazar, aşā-
ğıdaki noktalara işaret etmek lâzımdır:

Prencip olarak, «siklik bütçe» nazariyesince. tesisi veya arttırılması
ileri sürülen bütçe açığı, iki şekilde tahakkuk ettirilebilir: ya eski âmme

masrafları seviyesini kredi yolu ile muhafaza ederek bir vergi tenzilâtı siyaseti takip edilir, veya kredi yolu ile finanse edilen bir âmme masraflarını genişletme siyasetine başvurulur. Buna benzer tarzda, «boom» esnasında takip edilecek siyasetin siklet merkezi ya masrafların, bilhassa investisyonların kısılmasından veya vergilerde, borçların amortismanı gayesiyle yapılan arttırmalardan ibaret olabilir.

İş bununla da bitmiyor. Filhakika işaret ettiğimiz muhtelif usullerin kendileri de muhtelif şekillerde tatbik edilebilir. Böylelikle vergicilik sahasında yapılan değişikliklerin iktisadî tesirleri, vergi sistemi bünyesinde sebebiyet verecekleri tahavvüllere göre değişik olacaktır. Aynı tarzda, âmme masraflarında bir azalma veya genişlemenin konjonktür vaziyeti üzerindeki tesirleri, geniş ölçüde, bu değişikliklere tâbi olan masrafların mahiyetine bağlı olacaktır. Nihayet, kredi politikasının alacağı şekillerin de bu bakımdan ehemmiyetli olduklarını söyleyelim. Filhakika «açığa müstenit masraf» ların («deficit spending») reaksiyonları bu açığın istikraz ihracına tevessül etmek suretiyle yaratıldığı halde başka, kısa vadeli krediye, Merkez Bankasından avanslara veya banknot ihracına müracaat edildiği hallerde başka olacaktır.

Aralarında *Lord Keynes*, Danimarkalı Prof. *Pedersen* ve Alman iktisatçıları *Nöll* ve *Burkheiser* bulunan bazı müelliflere göre, bütçe açığının finansmanı usulü, finanse edilen masrafların mahiyetinden çok daha mühimdir. Binaenaleyh, bu düşünce tarzına göre, «saçma» veya sırf lüks mahiyetinde olan emvestisyonlar dahi, münasip tarzda finanse edildikleri takdirde, elde edilmesi istenen gaye bakımından, yollar veya sulama tesislerinin inşası kadar müessir olacaklardır. Fakat münasip tarzda finansmandan maksat nedir? Söylendiğine göre, en mühim mesele, «gelir yaratıcı» («income-creating») tesirler doğurmaktır; bu bakımdan en emin usulün kâğıt para ihracı olduğu söylenebilir. Bu ve diğer başka bazı sebeplerden dolayı, bazı iktisatçılar (*Wright, Nöll, Kroll* v.s.) bu usulü hararetle tavsiye etmişlerdir. Fakat umumiyet itibariyle, bunun tevlit edebileceği enflasyon tehlikeleri ve siyasî mahzurlar nazarı itibara alınarak, kâğıt para ihracının pek şayanı tavsiye olmadığı kabul edilmektedir. Binaenaleyh, öyle bir borçlanma politikası tercih edilmektedir ki, İhraç Bankasıyla vasıtasız veya vasıtalı bağlılığı dolayısıyla, sadece tasarruf dispozisyonunun yer değiştirmesine değil, fakat satın alma kudretinin safi bir artışına müncer olur.

Nazarî olarak, vergi tenzilâtının, «açığa müstenit masraf» bakımından âmme masraflarının genişletilmesine muadil olmakla beraber, muasır nazariyecilerin çoğu bu ikinci usulü tercih etmektedirler. Filvaki, bu müelliflere göre, vergi kanunlarının mümkün olduğu kadar müstakar

olması sayanı arzudur ve bundan maada, vergi tenzilatının kat'î ekonomik tesirlerini tahmin etmek güçtür.

Fikrimizce, en iyi hal çaresi, iki usulün yani seyyal bir vergi siyasetiyle kredi ile finanse edilecek âmme masraflarının bünye ve hacminde meydana getirilecek tahavvüllerin birleştirilmesinde aranmalıdır. Konjonktür vaziyeti dolayısıyla değiştirilmesi mevzuubahs olan masrafların mahiyeti meselesine gelince, her memleketin nüfusunun kısmı azamisi az çok kötü bir maddî durumda bulundukça ve milli teçizatı geniş ölçüde tekemmül ettirmek mümkün olduğca, lüzumsuz veya hattâ tahripkâr olan projelerin methini yapmanın füzulî olduğu kanaatindeyiz. Binaenaleyh, rasyonel bir «siklik bütçe» siyasetinin, kabili inkâr olmayan bir sosyal fayda ve binnetice doğrudan doğruya olmazsa dahi hiç değilse vasıtalı bir rantabilite («Umwegrentabilität»: *J. Dobretsberger*) arzeden, teferrüatlı ve derhal tatbiki mümkün olan bir Nafia işleri programına dayanması lâzımdır. «Siklik bütçe» nin muvaffakiyeti bakımından, mezkûr programın tatbikinin konjonktür temevvüçlerine sür'atle intibak ettirilmesinin arzettiği hayatî ehemmiyet dolayısıyla, mevzuubahs Nafia işleri, teknik noktai nazardan çabuk tamamlanabilecek ve fazla zarara sebebiyet vermeden yarıda bırakılabilecek bir mahiyette olmalıdır. Nihayet, İskandinav memleketlerinde görüldüğü şekilde, hususî bir bütçenin (envestisman bütçesi) hazırlanması sayanı tavsiyedir.

* * *

«Siklik bütçe» hakkındaki tetkikimizi aşağıdaki mülâhazalarla tamamlıyalım :

Gelecek yazımızın mevzuunu teşkil edecek olan «telâfi edici bütçe» («compensatory budget») nazariyesi hilâfına, «siklik bütçe» nazariyesi, bütçe açığını sırf geçici bir tedbir olarak telâkki etmektedir. Ayrıca malî siyasetin sadece iktisadî faaliyetin temposuna uydurulmayıp konjonktür temevvüçlerini azaltmak maksadıyla bunu «idare» etmek lüzumu hususunda da klâsik ortodoks telâkkilerden ayrılmaktadır. Diğer taraftan, iktisadî nizamın temeli olarak şahsî teşebbüsün fayda ve müessirliğine bir dereceye kadar inancını muhafaza etmekte ve ancak, depresyon zamanlarında ekonominin harekete geçirilmesini temine matuf tedbirler ileri sürmekle iktifa etmektedir. Diğer bir deyişle: «Siklik bütçe» Amerikalıların «*pump-priming*» ismini verdikleri telâkkiye dayanmaktadır.

Fakat vaziyet böyle olunca, aşağıdaki meseleler ortaya çıkmaktadır: Muvakkat bir «deficit spending», istihsal âmillerinin tam bir istis-

marı için lüzumlu olan bütün investisyonların yapılmasını sonradan kendi başına temin edecek olan hususî iktisadî faaliyetini tahrik etmeye kâfi gelecek mi? Depresyon zamanında yapılan nafia işlerinin hakikaten «munzam» bir mahiyet taşıyacakları muhakkak mı? Yoksa bunlar ancak hususî emvestisyonların mı yerini tutacak? Ve nihayet, ikinci sualimizin cevabı bakımından ehemmiyetli olan bir mesele: müteşebbis ve kapitalistler, «siklik bütçe» tedbirlerine karşı nasıl reaksiyonlarda bulunacaklardır?

Fikrimizce, aşağıdaki şartlar tahakkuk ettiği takdirde, muvakkat bütçe açığı siyaseti, nazarı olarak bir ekonomik kalkınmanın başlangıcını sür'atlendirebilir. Bunun için, 1°) İktisadî vaziyetin «olgun ekonomiler» doktrininin farzettığı vaziyete yaklaşmaması, 2°) mevzubahs siyasetin bir buhran patlar patlamaz değil, ancak, önceki refah devrinin doğurduğu nisbetsizlikler geniş ölçüde bertaraf edildikten sonra tatbik edilmesi, 3°) yukarıda umumî hatlarını çizdiğimiz tarzda bir programın tatbik edilmesi, lâzımdır.

Bu şartlar tahakkuk ettiği takdirde dahi, bu tedbirlerin muvaffakiyeti, bunların mevzubahs memleketlerdeki fertlerin psikolojisine uyup uymamasına geniş ölçüde bağlıdır. Hafif bir maliye siyasetinin neticesi olan veya hiç olmazsa bununla beraber vukubulan büyük enflasyonların zararlı tesirlerini bir kaç defa tecrübe eden bir cemiyet, bu tecrübeleri geçirmeyen ve maliye siyasetinin sağlamlığına itimadı olan bir cemiyete nazaran, konjonktürel açıklar siyasetine karşı değişik reaksiyonlarda bulunacaktır. Maamafih, kabul edelim ki, «siklik bütçe» siyaseti, ortodoks siyasete nazaran, daima az çok belirsiz, tesadüfi ve gayri müstakar intibahı bırakacaktır. İşte bundan dolayıdır ki, hükümetin, «siklik bütçe» nin esas prensiplerine sadık kalmasının ve programının amortismanına müteallik kısmını da ifa etmesinin lüzumu büsbütün belirir.

Şimdiye kadar, birçok hallerde, «siklik bütçe» tatbikinden hasıl olan pek tatmin edici olmıyan neticeler, fikrimizce, saydığımız âmillerin nazarı itibare alınmamasıyla geniş ölçüde izah edilebilir. Filhakika, âmme masraflarıyla varidatının siklik müvazenesi vâdedilmekle beraber, depresyon zamanında borçlanma ile iktifa edilerek, kalkınmanın vukuunda, buhran borçlarının amortismanına tevessül edilmemiştir. Bundan maada, bir «anti - siklik» nafia politikasının lüzumu ilân edilmekle beraber, bir «paralel siyaset» takip etmekle iktifa edilmiştir; böylece meselâ Amerika Birleşik Devletlerinin, 1936 da, yani nisbî bir refah senesinde, yaptığı inşaat ve bakım masrafları, depresyon seneleri olan 1931 - 1933 vasatı yekûnunun üç mislini bulmuştur.

Hülâsaten, «siklik bütçe» nazariyesi, özü itibariyle mantıktır ve nazari olarak, zamanımızın iktisadi şartlarına, eski klâsik-ortodoks nazariyeye nisbeten daha uygundur. Maamafih, bugünkü şekliyle, münakaşalı olan bazı faraziyelere dayanmaktadır. Bundan maada, tahakkuk ettirilmesi güç olan bazı şartlar tasavvur etmektedir. Diğer taraftan, bu nazariye, kendi başına ekonomik güçlükleri halledecek bir çare olarak telâkki edilmemelidir. Fakat her yerde, mütemadiyen ve tefriksiz tatbik edilmemek ve milli maddi ve psikolojik hususiyetleri nazari itibara almak şartıyla, «siklik bütçe», fikrimizce, rasyonel bir âlet vazifesini görebilir. Teorik ve ampirik bilgilerimiz ilerledikçe, bu âletin faydası da gittikçe artacaktır.

Çeviren : *Osman F. OKYAR*