

İktisadî tedbirlerin malî bütçe üzerinde akisleri

Yazan

H. Laufenburger

Paris Hukuk Fakültesi profesörlerinden

XX nci asrın başlarında, büyük devletlerin bütçeleri, hususî gelirlerin heyeti mecmuasının ancak % 10 - 15 ini massedyordu; bugün ise % 30 nisbeti çok aşılmıştır; bütçe masraflarına içtimai emniyet yükleri de ilâve edilecek olursa % 40 a yaklaşılır. Bütçe hacminin genişlemesi, millî gelir üzerindeki tazyikin artması, iktisadî bünyedeki tahavvülleri ve konjonktür siyasetinin tekâmülünü aksettirir.

İkinci Dünya Harbinden evvel devlet müdahaleciliğinin başlıca neticesi şu olmuştur : memurların miktarını kabartmak, bütçe dahilinde ve haricinde sosyal masrafları arttırmak, buhrana ve işsizliğe karşı mücadelenin sebep olduğu yükleri âmme masrafları arasına ithal etmek. Depresyon zamanındaki açıkların, kalkınma ve refah devreleri bütçelerine nakledilmeleriyle «siklik bütçe» telâkkisi müphem bir şekilde belirmektedir.

İşgal sona erdiğindenberi, bütçenin bünyesi, bariz bir şekilde, para siyaseti, tasarruf mekanizması, mülkiyet mefhumlarında meydana gelen tahavvüllerin tesirine maruz kalmıştır. Harp konjonktürü ve harp sonrası imar ve kalkınma devrinde hâsıl olan fevkalâde kuvvetli yükselme (boom) bütçe muvazenesi telâkkisi üzerinde şiddetle müessir olmuştur.

I. KISIM : İKTİSADİ BÜNYE VE BÜTÇE

Devlete ait kamusal ve özel emlâkin gelişmesi sayesinde, hususî mülkiyet sahası daralmıya başlamıştır. Son bir tahlille, Almanya, Fransa ve Merkezî Avrupada mirî ormanlar ve madenler, an'ane bakımından, bir ehemmiyeti haizdir. Hükûmet tarafından bazı nakliyat, su kuvvetleri, yeraltı servetleri için imtiyazlar tanınması âmme mülkiyetinin yeni

şekillerinin mebdini teşkil eder. Fransada, 1937 de demiryollarında yapılan islâhat, daha evvel havagazının, elektriğin v.s.nin komünler tarafından işletilmesi sahasına celbedilen muhtelit iktisadın, ehemmiyetli bir genişlemesine müncer olmuştur. İtalyada bankacılık sahasına sirayet eden devletleştirmenin yanı sıra ortaya çıkan millileştirme formülü mucibince, hayatî addedilen veya eskiden hususî inhisarlar tarafından murakabe edilen iktisat branşlarının mülkiyetinin âmmeye devri, devlet memurları, işçi sendikaları ve müstehlik mümessilleri vasıtasıyla yapılan müsterek bir idare şekliyle birlikte yürümektedir.

Âmme hizmeti mefhumunun genişlemesi, fiyat mekanizmasında derin tahavvüllere sebep olmuştur. Hususî rantabilite prensibi yerini, gittikçe artan bir nisbette, âmme menfaati mefhumuna terketmiştir. Bu inkişaf bilhassa demiryolu nakliyatında tebarüz etmektedir. İşçilerin iş yerlerine, banliyöde oturanların, büyük şehirlerin merkezlerine nakledilmelerini kolaylaştırmak, ham maddeleri şekil değıştirici endüstrilere, tasarrufa riayet edilerek dağıtmak, ihracatı kolaylaştırmak, yani umumiyetle nakliyatın geçim masrafları üzerindeki tesirlerini hafifletmek maksadile, insan ve eşya nakliye ücretleri maliyet fiyatı seviyesinde tespit edilmiş hattâ çok zaman bu seviyenin, altına düşürülmüştür. Âmme menfaati mefhumu daha sonraları, kömür madenleri elektrik, havagazı gibi bazı «anahtar-sanayi» (industries-clefs) leri sahasına da sirayet etmiştir. Nihayet, satış fiyatı ayrıca müstahsilin kazancını da ihtiva ettiğinden evvelce tamamen müstehlik tarafından deruhte edilen bazı emtea fiyatları, harpten sonra kısmen Devlete yükletilmiştir.

Âmmenin mülkiyet ve istihsal sahalarının genişlemesi tasarruf mefhumunu tamamiyle değıştirmiştir. Gittikçe genişleyen bir sanayi sahasından mes'ul olan Devlet, tesisatın bakımını, modernleştirilmesini, gelişmesini temin edebilmek için, tasarruf teşekkülünü bizzat sağlamak mecburiyetinde kalmıştır. Bundan başka para kıymetinin düşmesi hususî tasarrufun şartlarını esaslı surette değıştirmiştir.

Devlet bütçeleri, iktisat siyasetinin bünyesindeki bu üç türlü değışikliği aksettirmektedir.

I. Devlet bütçesi ve kollektif mülkiyet.

Mülkiyet nizamının altüst olması, Sovyet bütçesinin tamamiyle şekil değıştirmesini mucip olmuştur. Sovyetler Birliğinde millete ait olan topraktan farklı olarak sanayi devletin tasarrufundadır. Merkez bütçesi kendi varidatı arasında, ofofinansmandan sonra geriye kalan tröst

kazançlarının heyeti mecmuasına yer verir. Buna mukabil federasyon bütçesi, yalnız sanayi sahasına değil, aynı zamanda şehir ekonomisine de tahsis edilen yatırımlardan doğan masrafları deruhte eder.

Garp dünyasında, mülkiyetin, hususî şahıs veya şirketlerden Devlete devredilmesinin üç neticesi hâsıl olmuştur : bütçenin genişlemesi, yüklerin fazlalaşması, varidatın azalması.

1. Bütçenin genişlemesi .

Âmme teşekküllerinin ihdası, birçok Devletlerde, umumî bütçenin yanında, bir takım mülhak bütçelerin tanzim edilmelerine sebep olmuştur. Fransada, Türkiyede olduğu gibi P. T. T. için vaziyet böyledir. Bu teşekküllerin işletilmesi malî bir muhtariyeti haizdir, kârlı neticeler âdi bütçelere devredilir, buna mukabil açıkları gene bu bütçe karşılar. Aynı bütçe tekniği, Fransada, yakın zamanlarda, Millî Radio idaresi için de kabul edilmiştir. Demiryolları gibi diğer âmme hizmetleri Fransada Devlete devrolunmuşlardır. Türkiyede ise bir mülhak bütçe «sınâî bütçenin» yerine kaim olmaktadır. Fakat bu tam muhtariyet, bu teşekküllerin idaresinin Devletin umumî bütçesi üzerindeki akislerini bertaraf etmez ancak bunların yerlerini değiştirir.

2. Bütçe yüklerinin artması.

Sovyetler Birliğinden farklı olarak, hususî mülkiyetin hiç olmazsa kısmen kalmasına taraftar olan memleketler, menkul ve gayri menkul malların devlete devrini bir tazminata bağlamaktadırlar.

Almanyada demiryollarına, önce Devletler sonra Reich tarafından, el konması, âmme borçlarının (Devletlerin sonra Reich'in) artmasına sebep olmuş, amortisman ve faiz ödemeleri bütçe masrafları arasında yer aldığı nisbette de senelik bütçeye tesir etmiştir.

Aynı hâdise, bazı millileştirmeler esnasında da meydana gelmiştir. Böylece, millileştirilen bankaların aksiyonerlerine verilen esham hakikî faizleri teşebbüsler tarafından ödenen, fakat amortismanını devletin deruhte ettiği kıymetlerdir. Bu suretle hisseler Devlet tahvilâtına benzetilmiş olur. Her ne kadar faiz ödemeleriyle, doğrudan doğruya bunlara ait muhtar teşekküller mükellef iseler de, Devlet bütçesi, havagazının, kömür madenlerinin, elektriğin, mülkiyetinin devrolunmasının akislerine vasıtalı bir şekilde maruz kalmaktadır.

3. Varidatın azalması.

Kapitalist işletmeler randıman kanununa tâbidir; uzun müddet yaşayabilmeleri kazanç temin etmeleri şartına bağlıdır; fena senelerin açıklarını karşılayabilmek için iyi senelerin hâsılatı, ihtiyatları kâfi derecede beslemelidir. Heyeti umumiyeleri itibarile, uzun bir vâde göz önünde bulundurulduğu takdirde (in the long run) hususî teşebbüsler, demek ki, bir gelir kaynağı olarak belirirler ve bu sıfatla, kazanç üzerinden alınan sedüler vergilerle veya şirket vergileriyle Devlet bütçesini beslerler. İşletmeler, hususî rantabilite safhasından âmme menfaati safhasına geçer geçmez, safi gelir mevcudiyetlerinin bir şartı olmaktan çıkar. Âmme teşekkülü sınıfına ithal olunan teşebbüslerin, kazançlarının ortadan kalkması, zararlarının tevali etmesi bütçeyi ehemmiyetli bir vergi varidatından mahrum etmektedir. Millileştirme hareketi geniş bir sanayi sahasının kısırlığını umumileştirmiştir — bir intikal mahiyetinde olarak mı yoksa uzunca bir zaman için mi bunu istikbal gösterecektir —. Bu millileştirme, ehemmiyetli bütçe varidatına matrah teşkil eden kazanç yekûnunu oldukça daraltmıştır.

Bazı kanunlar devletin muhtar âmme teşekküllerini ve sanayi işletmelerini, bir kazanç temin ettikleri zamanlar dahi, her türlü malî mükellefiyetten muaf tutmuşlardır. Buna da sebep olarak kendi kendini vergilendirmeyi (auto - imposition) önlemek maksadını ileri sürmüşlerdir. Bu mazeret pek kabili münakaşadır. Zira devlet, âmme kuvveti olarak, pek alâ müteşebbis devleti vergiye tâbi tutabilir. Bütçe için gayrimüsait olan bu prensibe karşı, Fransa, biraz geç harekete geçmiştir. Bugün sınaî ve ticarî mahiyette olan bütün Devlet ve mahallî idare teşekkülleri, verginin umumî kanunlarına tâbidir; hattâ hükmî şahsiyeti bulunmayan, sadece malî muhtariyeti haiz olan ofisler (hububat ofisi, azot ofisi) gelire müteallik mükellefiyetlere tâbidir [1]. Âmme hizmeti hususunda, fiyat siyaseti rantabiliteye karşı geldikçe, kanunun sertliği bütçeyi beslemekten âciz kalır.

II. Devlet bütçesi ve fiyat siyaseti

Harp esnasında ve bunu hemen takib eden devrede vesika usulüne bağlı olarak, fiyatlara narh konması, bütçe varidatını hissedilir derecede

[1] Artık tütün inhisarı muhtar idaresi gelir vergisine tâbidir; binaenaleyh satış fiyatında kazanca tekabül eden payın hesaplanması icab eder.

azaltmıştır. Nitekim bir taraftan fiyatların sun'î olan alçak bir seviyede tespitinden dolayı, kazanç üzerinden alınan vergilerle, muamele vergileri, daralmış matrahlara tatbik olunmuş, diğer taraftan «normal» bir kâr aranması, birçok satış muamelelerini, resmî muamelelerin haricine, verginin ulaşabileceği sahanın dışında kalan kara borsaya sevketmiştir.

Daha harpten evvel, bütçe masrafları istihsale ve ihracata tanılan primlerin tesirine maruz kalmıştır. Bu bakımdan, ipek sanayiine doğrudan doğruya tahsis edilen primlerle, Devletin şeker ihracatçılarında, imalâttan alınan dahilî vergiden daha yüksek bir meblâğ ödemesi vakiasından vasıtalı bir şekilde meydana gelen primleri hatırlamak kâfidir.

İkinci Dünya Harbi esnasında umumîleşen, ve bugüne kadar devam edegelen iktisadî sübvansyonların bütçe üzerinde, hem masraf hem de varidat cihetinden, akisleri mevcuttur.

1. Bütçe masrafları ve iktisadî sübvansyonlar.

Sübvansyon tâbiri birçok malî muameleleri kavrar. Merkezî idare, dahilî emniyet, sosyal hizmet, vesika usulü hususlarında haiz olduğu salâhiyetlerin gittikçe çoğalan bir miktarını mahallî idarelere devrettikçe, bunlara tekabül eden masrafların karşılanmasında telâfi edici tedbirlere başvurmak mecburiyetinde kalır. İdarî sübvansyonlar, âmme menfaatine taallük eden komün masraflarına devlet bütçesinin iştirak etmesi demektir.

Devlet bir enflâsyondan veya mal azlığından doğan fiyat yükselmelerini gizlemek, ve bu suretle ücretleri, maaşları, içtimaî yardım tahsisatlarını yükseltmeyi istihdaf eden talepleri haksız çıkarmak maksadiyle, narh siyaseti dahilinde, fiyatları, maliyet fiyatının altında bir seviyede tespit etmekle, mal ve hizmet fiyatlarından bir kısmını âmmeye yüklemiş olur. Bu yükün âmme tarafından deruhte edilmesi iktisadî sübvansyonları meydana getirir. İngilterede 1949 da 500 milyon liraya, yani bütçenin % 20 sine varan sübvansyonların başlıca gayesi, ithal olunan, birinci derecede lüzumlu mahiyette zahire ve maddelerin fiyatlarını düşürmektir. Fransada, harp esnasında 1947 ye kadar devlet gelir fazlalarını bütçeye çekerken, aynı zamanda temel madde ve mahsullerde kaydedilen hakikî fiyat yükselişlerini hafifletmek maksadile, süt, tereyağ, ekmek, bazı mahrukat v.s. fiyatının bir kısmını bütçeye yüklemiş oluyor. Buna muvazi olarak, demiryolları ve Paris komün nakliyesi tarifelerinin masrafların artışına göre ayarlanması iki bütçe kaydı sayesinde geciktirilebilmiştir: «Millî demiryolu şirketinin» (S. N. C. F.) açığının kapatılması, Paris komün nakliyatına sübvansyonlar verilmesi.

Millileştirmeler, bütçedeki sübvansyonların sahasını genişletmiştir. Elektrik, havagazı tarifelerinin fiyatlar endeksinin yarısına tekabül eden bir seviyede tespiti, maliyet ve satış fiyatları arasındaki farkı bütçeye yüklemiştir. Belçika her iki fiyat sahasına da şâmil bir tedbir sayesinde, sübvansyonları gittikçe artan bir ölçüde ortadan kaldırmıştır : Yüksek ve vasat gelir sahipleri, maliyet değerinin fevkinde bir satış fiyatını kabule icbar edilmiş, böylelikle iktisaden zayıf olanlara maliyet fiyatının dününde bir fiyatla satınalma imkânları temin edilmiştir. Sübvansyonların yükü, mükelleften müreffeh müstehliklere devrolunmuştur.

2. Bütçe varidatı ve iktisadî sübvansyonlar.

Satış fiyatlarının «sübsid» ler (subsidies) vasıtasıyla düşürülmesi, herkese, fakirlere olduğu kadar zenginlere de menfaat temin eder. Bütçeye tahmil olunan telâfi edici sübvansyonlara karşı yapılabilecek başlıca tenkit de bu noktadan neşet etmektedir. Bu sübvansyonların iktisadî ve içtimaî tesirleri, finansman vasıtalarına göre değişir. Bütçenin umumîliği prensibi mucibince, sübvansyonların ödenmelerini karşılamak için lüzumlu varidat, gene global bir tarzda gösterilen masrafların karşısına kaydolan varidatın heyeti mecmuası içinde erir. Fakat umumîlik prensibine rağmen, teknik bakımdan olmasa da fiilen, sübvansyon siyasetini karşılayan bütçe varidatı tefrik edilebilir.

a) **Müterakki gelir vergisi** : Fiyatların sun'î olarak maliyet değerinin icab ettirdiği seviyenin altında tespit edilmelerinden, yüksek gelir sahipleri istifade ediyorsa, onlara bu suretle temin edilen hakedilmemiş menfaatin, mükellefin varidatı yükseldikçe gelir vergisi nisbetini de arttırmak suretiyle geri alınması normaldir. Harp içinde ve harpten sonra 6000 lirayı aşan gelirlere fiilen el koymağa, 2000 ile 6000 lira arasındaki gelirleri ağır bir vergilendirmeye tâbi tutmağa gayret eden İngiliz «surtax» ının maksadı da budur. Bu illiyet münasebeti, fiilen, ancak mütevazın bir bütçe ile tesis edilebilir. Aksi takdirde, enflasyon, iktisadî sübvansyonların mükemmel bir finansman vasıtası olacaktır.

b) **Enflasyon** : Fransada, 1939 ile 48 seneleri arasında geçen malî devre, bütçe açıklarının câri olduğu bir devredir. «Banque de France» ın banknot yaratıcı avanslarının kullanılmasından maksat, iktisadî sübvansyonlardan doğan masraf fazlalarını karşılamaktır. Bu finansman şekli, subsidlerden (subsidies) kaçınılmaz bir şekilde neşet eden fenalığı hafifletmekten ziyade ağırlaştırmıştır. Enflasyon, mütehavvil gelirlerde bir

yükselmeye sebep olmakta, satınalma kudretini eksilttiğinden dolayı sabit gelirler üzerinde bilâkis menfi tesir icra etmektedir. Böylelikle müreffeh sınıflar çifte menfaat temin etmiş olurlar: mütehavvil gelirlerinin para kıymetindeki sukuta intibak etmesi, sübvansyonlardan istifade eden mahsullerin fiyatlarının düşmesi. Bilâkis iktisaden zayıf olanlar, Devlet rantları, tahvilât sahipleri, tekaütler, hattâ bir dereceye kadar ücretliler, sübvansyonlardan istifade edememekte, çünkü elde ettikleri menfaate mukabil, enflâsyondan mütevellit bir iştirâ kudreti kaybına maruz kalmaktadırlar. Sübvansyonlar, fiilen vasıtalı deneni vergiler hasılatıyla karşılandığı zamanlarda da, bu amelîyenin bedelini gene kısmen, iktisaden zayıf olanlar ödemektedir.

c) **Vasıtalı vergiler** : Vasıtalı vergilerle, sübvansyonlar arasında mevcut bağ, bir memleketin gelirlerinin heyeti mecmuasına ait hesaplar yapılırken bilhassa tebarüz etmektedir. İstihsal âmilleri fiyatlarına göre hesaplanan millî gelirden, piyasa fiyatlarına göre hesaplanan gayri safi millî gelire geçebilmek için, sübvansyonlar çıkarıldıktan sonra geriye kalan gelirlerin yekûnuna, vasıtalı vergilerin heyeti mecmuasını ilâve etmek icab eder : vasıtalı vergiler nasıl piyasa fiyatını yükseltirse, sübvansyonlar da aynı şekilde bu fiyatı düşürürler. Vasıtalı vergilerin tesirleri, matrahlarına göre, değişiktir. İstihlâk vergileri en son mübâyaa safhasında riyazî bir şekilde fiyatlara dahil olurlar. Bilhassa «cascade» usulüyle tatbik olunduğu takdirde, muamele vergisi de, prensip itibarile istihlâk safhasında, fiyatlara inikâs eder. Fakat eğer istihalsalden alınan tek bir vergi şeklinde vazedilirse, ticarî ve sınaî kazanç vergilerinin de olduğu gibi kısmen müstahsilin üzerinde kalır.

Ne olursa olsun, bütün müstehlikler vasıtalı verginin tesirlerine, maruzdur. Fakat düşük gelir sahipleri, imkânları dar olduğu nisbette, bunun ağırlığını daha ziyade hissederler. İktisaden zayıf olanlara münhasır kalmaları icab ederken, mademki umumî bir mahiyet arz ediyor, bu sübvansyonlar, onların fedakârlıklarını ancak kısmen telâfi edebilir. Bilâkis müreffeh sınıflar, vasıtalı vergiler hemen hemen herkes için müsavi olan birinci derecede lüzumlu istihlâklere tesir ettiği takdirde, bu vergilerin yüküne daha az maruzdur; fakat masraflarının nisbeten az bir kısmını karşılayan sübvansyonlardan da ancak mütevazî bir ölçüde istifade eder. Sübvansyonları içtimaî bakımdan kabul, siyasî bakımdan müdafaa edebilmek için, bunların ödenmelerinde yalnız müterakki gelir vergisi kullanılmalıdır. Bu usul doğrudan doğruya umumîlik prensibinin ihlâline, muayyen masrafların, muayyen varidata tahsisine sevkeder. Mamafih bu tatbik tarzı, yatırım masraflarının finansmanında gittikçe taammüm etmektedir.

III. Devlet bütçesi ve âmme tasarrufu.

Devlet bazı yatırım masraflarını karşılayabilmek için her zaman, istikraza başvurmuştur. Âmme menfaati güden âmme müessese ve teşekküllerinin teçhizi mevzuubahis olduğu müddetçe, hükümetler, ihtiyarî tasarrufa müracaat etmek suretile, âmme istikrazları yoliyle kâfi sermayeyi temin edebilmişlerdir. Bu muameleler, usulü dairesinde parlamentonun reyine sunulmuş hakikî bütçe şeklini istisnaen alan, fevkalâde denilen hesaplarda zikrolunmuşlardır. İlk önce harp masrafları, daha sonraları imar ve kalkınma ihtiyaçları, nihayet ehemmiyetli surette genişleyen âmme sahasının teçhizi yükleri, zaten para kıymetinin düşmesiyle gayreti azalan ihtiyarî tasarruf menbalarının kâfi gelmemesi neticesini doğurmuştur. Şu halde yatırımların finansmanını temin edebilmek için, kâh istikrazların şartlarını tâdil etmek suretile, kâh hususî hedefler güden vergilerin ihdasile, devletin, tasarruf teşekkülünü sağlaması lâzım gelmiştir. Bunun neticesi olarak da, bütçe hesaplarının tanzim şekliyle, masrafları karşılamak için varidatın kullanılmasındaki hususiyetler bakımından, bütçe iktisadında bir istihale meydana gelmiştir.

1. Bütçenin tanzimi şekli.

Fransada, 1929 dan itibaren bahriyeye ait bir plân, 1936 dan itibaren de birçok millî teçhizat plânları mevcuttu. Adî masrafları ihtiva eden senelik bütçenin yanında, birçok senelere şâmil bir programın ihtiyaçlarına cevap verebilmek için meclis, istikrazlara başvurulmasını kabul etmiştir. Harp esnasında Fransız bütçesi, biri işletme masraflarına ait diğeri harp masraflarına ve teçhizatlandırmaya mahsus olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Harpten sonra, bütçe harici, hususî hesaplar (comptes spéciaux), imar ve kalkınma masraflarını deruhte etmişlerdir.

Ancak 1949 dan ve 1950 den sonradır ki, adî masrafları ihtiva eden adî bütçe gibi hazırlanan, meclisce kabul olunan, finanse edilen, hakikî bir yatırımlar bütçesi belirmektedir.

Adî bütçe, adî masraflara (idarî, içtimaî, askerî, malî) ilâveten âmme teşekküllerinin teçhizi yükünü de ihtiva ediyor. Yatırımlar fevkalâde bütçesi iki kısma ayrılmaktadır: bir taraftan millî teşebbüslerin teçhiz edilme masrafları, diğeri taraftan hususî harp zararlarının tazmini ve imar masrafları.

1950 fevkalâde bütçesinde ikrazat 625 milyon civarında tahmin ediliyor; bu meblâğın yarısından fazlasını «millî teçhizatlandırma fon» u, yarısından azını da «Otonom imar ve kalkınma fon» u deruhte diyor.

Şimdilik bir hususî hesap (comptes spéciaux) şeklini alan birinci teşekkül, bilhassa fransız kömür madenleri, elektrik, havagazı işletmelerine (millileştirilmiş teşebbüsler) ve «millî demiryolu şirketi» (muhtelit iktisat şirketi) ne iade edilmek şartıyla ikrazatta bulunur. Bilâkis «Crédit National» (Yarı-âmme kredi müessesesi) tarafından desteklenen «Otonom imar ve kalkınma sandığı» bir kasadar sıfatıyla, harp zararları kurbanları arasında kendilerine işler ilerledikçe ödenmek üzere tahsisat tanınanlara, hiç bir zaman geri alınmayacak, meblâğlar tediye eder.

2. Varidatın yatırım masraflarına tahsisi.

Ademi tahsis prensibi, zaten adı masraflar çerçevesi içinde de ihlâl edilmişti. Teknik tedrisatın emrine verilen «Kalfa yetiştirme» (taxe d'apprentissage) vergisinden başka, kibrit ve tütün inhisarları hasılatı ve intikal muameleleri üzerinden alınan munzam bir vergi (ki 1926 danberi ilk intikallere mevzu teşkil eden gayrimenkullerden alınır) âmme borçlarının amortismanıyla mükellef muhtar bir sandığa ödenmektedir. Bu sandık masraflarını aşan varidat fazlasını bütçeye iade etmektedir.

1950 bütçesi, tahsis mekanizmasına geniş mikyasta yer vermektedir. Zaten daha evvel 1945 de ihdas edilip, patrimuan üzerinden alınan fevkalâde vergi hasılatının büyük bir kısmı yatırımlarda kullanılmıştır. Sonraları Marshall yardımının frank olarak karşılığının ufak bir kısmı, imar ve teçhizat masraflarının kapatılması için «Banque de France» in açtığı avansların amortismanına tahsis edilmiştir.

1950 de yatırımlar fevkalâde bütçesine şu varidatın tahsis edildiği gözüktür :

- 1) Marshall yardımının frank olarak karşılığı, 250 milyar civarında;
- 2) İstihsal üzerinden alınan verginin (aradaki fark bütçede kalmak üzere % 13,5 un % 3 ü), ve yayılı muamele vergisinin (taxe sur les transactions) arttırılması (1 desim);
- 3) İstihdam edenlerin, maaş ve ücret vergisi mahiyetindeki götürü ödemelerinin (% 7), % 2 si;
- 4) Şirket ihtiyatları üzerinden alınan istisnaî bir vergi.

Fevkalâde bütçenin açığı istikrazla kapatılır. Verginin aksine olarak, emisyonların hasılatı her zaman için bir tahsisin mevzuunu teşkil etmiştir; istikbalde de bu böyle olacaktır.

Devletin itibarının zayıflamasından ve paranın kıymetinin düşmesinden dolayı, hususî tasarruf çekingen davrandığına göre, âmme sahasının

ihtiyaçlarını karşılamak, imar ve kalkınmayı finanse etmek ve hattâ bazı hususî yatırımların (mesken) noksanlarını tamamlayabilmek için zarurî sermayelerin teşekkülünü temin etmek Devlete düşüyor. Tasarrufu «icbar etmeğe» vergi kâfi gelmediği nisbette, âmme istikrazları, şu usullerle daha cazip hale sokulmaktadır : ödenme vâdesinin kısaltılması, faiz haddinin yükseltilmesi, eski rantların faizlerinin, piyasa faizinde sonradan meydana gelen yükselmelere göre ayarlanması (tersine konversiyon), devlet tahvilâtlarının vergiden istisna edilmeleri. Bir taraftan masrafların fevkalâde kabarması, diğer taraftan mükellefin takatsizliği ve tasarruf sahiplerinin tereddüdü, iktisadî temevvüçler esnasında bütçe muvazenesi meselesini ihdas ediyor.

II. KISIM : BÜTÇE VE KONJONKTÜR

İsveç ve Finlândiya gibi, tâli ehemmiyeti haiz, bazı memleketler müstesna, «siklik bütçe» nazariyesine sulh zamanlarında, bütçe tatbikâtında yer verilmemiştir. Filhakika «cycle» lerin devamı müddetince, refah senelerindeki bütçe fazlalarını — eğer varsa — depresyon senelerine nakletmek çok zordur. Kriz seneleri esnasında, işsizliğe ve nafia işlerine müteallik masrafların karşılanması için aktedilen istikrazların ödenebilmelerini yüksek konjonktür devresi bütçelerinden beklemek daha da güçtür. Az çok muntazam bir seyir takib eden iktisadî dalgalanmalar, 1938 denberi çifte konjonktür hareketiyle hızlandırılmıştır: önce harp konjonktürü, ve bunu takib eden imar ve kalkınma devresi konjonktür hareketi. Ancak 1949 dan itibaren, A. B. D., Belçika, hususiyle Fransa gibi bazı memleketlerde bir nevi ric'ilik («régression») kaydedilmektedir. Fakat bu gerileme hakikî bir buhran manzarası arz etmekten uzaktır.

Harp konjonktüründe olduğu gibi, imar ve kalkınma devri konjonktürü de, esas itibarile, satınalma kudretinin genişliğine istinat eder. Bu şartlar dahilinde bütçenin muvazenesini tahakkuk ettirmek mümkün müdür ? Kelimeyi klâsik mânasında alacak olursak, bütçe muvazenesi bilhassa adı bütçede kabili tatbiktir: maksat âdi masrafların heyeti mecmuasını karşılayabilmek için kâfi vergi ihdas etmektir. Ortodoks telâkkilerden inhiraf etmek şartile, müstahsil olan fevkalâde masrafların istikrazla karşılanmaları, muvazene prensibiyle kabili telif addedilmiştir. Bütçe birliğinin gittikçe kuvvetlenmesi bu tezin tatbikini mümkün kılmıştır. İşletme ve yatırım masrafları vergi ve istikrazlarla karşılandığı takdirde muvazeneye erişildiği, bugün, umumiyetle kabul edilmiştir.

Ancak şu ihtirazî kaydı nazarı dikkate almak lâzımdır : istikrazdan maksat enflâsyonun haricinde bir sermaye hareketidir.

Halbuki «sistematik bütçe açığı» aksi tezi ise, refah devrinin yeniden avdetini zorlamak maksadile yapılması gereken, teçhizat ve büyük inşaat masraflarının finansmanını temin için, depresyon devrinde, enflâsyondan istifade edilmesi esasına müstenittir. Bu fikir 1932 de A. B. D. de yapılan Roosevelt, 1936 da Fransada tatbik edilen Blum tecrübelerinin mahiyetini tebarüz ettirir.

Gelirleri aşan masrafları karşılayabilmek için bütün devletlerin enflâsyona başvurmak mecburiyetinde kaldıkları harp ve intikal senelelerini müteakip, bütçe muvazenesi mefhumu üç veçhe arz ediyor :

I. Fransada, bütçe muvazenesi an'anesine dönüş.

1950 Fransız bütçesi, 600 milyarı «işletme bütçesine», 625 milyarı «yatırım bütçesine», ait olmak üzere, hemen, 2225 milyarı bulmaktadır. 100 milyar civarında bir masraf fazlasıyla kapanan bütçenin haricinde kalanlar (500 milyarlık) içtimaî emniyet masraflarıyla, bütçeye ithal olunmayan hususî hesaplardır (compte spéciaux). Gerek âdi olsun, gerek fevkalâde olsun, devlet bütçesi âmme emlâki gelirleriyle (zararla işleyen millileştirilmiş teşebbüsler ancak bütçenin sarfiyat tarafında gözükmektedir: sübvansyonlar ve teçhizat) vergilerle, resimlerle, Marshall yardımının frank olarak karşılığı ile, ve yuvarlak hesap 150 milyar tutarında, millî ve beynelmilel piyasalardan tedarik edilen istikrazlarla beslenmektedir. Fransız resmî bütçesine, Amerikan menşeli bir varidatın müdahalesi, şu iki hâdiseyi tebarüz ettiriyor : bütçenin beynelmileleşmesi, konjonktürel bağıllık.

Birinci nokta için herhangi bir izahta bulunmaya lüzum yoksa da ikinci husus bir çok mühim neticeleri ihtiva etmektedir. A. B. D., Avrupanın imar ve kalkınma faaliyetlerini kolaylaştırmak için mükelleflerinin yüklerini ağırlaştırmayı kabul etmiştir. Bunu yapabilmıştır, çünkü refah devrinin devam etmesi, bir kıt'adan diğerine, federal bütçeden, Avrupa devletleri bütçelerine, Amerikan millî gelirinün mühim kısmının devredilmesini mümkün kılmıştır. Bir muvazene âmili olan Marshall yardımı, buna rağmen bir muvazenesizlik tohumu ihtiva etmektedir: nitekim Amerikan malzemesi karşılığı, ancak istisnaî olarak enflâsyonun tenkisine tahsis edilmekte, bloke olmaktan kurtulan frankların en büyük kısmı, bunları yatırımlara müteallik kredilerde kullanan Hazinesinin emrine verilmektedir. Müstahsiliyet artıncaya kadar, bu mekanizma, yeni mal

istihsalıyla hemen telâfi edilemeyen bir satınalma kudreti (ücretler v.s.) yaratmakla neticeleniyor.

Diğer taraftan Marshall yardımı tehditlerle doludur, Amerikan Parlamentosu mükelleflerinin yükünü, binaenaleyh, Avrupaya yaptığı hibe ve ikrazları azalttığı, veya Marshall plânının hitamında, A. B. D. yardımını kestiği takdirde, Avrupa bütçeleri için hakikî bir muvazenesizliğin meydana geleceği aşîkârdır. Böylece, Fransa, ancak kendi imkânlarına güvenerek doğru olan bir muvazene telâkkisine dönebilir. Bir senedenberi, Fransa, bütçenin bir finansman vasıtası olarak, enflasyona [1] müracaatı terketmek kararındadır, bu suretle «sistematik açık» hülyalarından kurtulmuş olacaktır. Hem de İngilterenin, tamamen zıd bir telâkkinin, bütçe fazlası telâkkisinin, sertliğini anladığı bir zamanda.

II. İngilterede «bütçe fazlası» telâkkisinin gevşemesi.

Harp devresine müteallik ehemmiyetli açıklar ortadan kalktıktan sonra maliye vekili âdi bütçeyi, «austérité» siyasetini — ihtiyaçların mümkün olduğu kadar basit bir tarzda tatmin edilmelerini istihdaf eden iktisat siyaseti — destekleyen bir deflasyon vasıtası olarak kullanmıştır. Yüksek gelirler arasında seviye farkını kaldırmak, sübvansyonların çok ağır yüküne rağmen, âdi bütçede, seneden seneye artacak bir «fazla» temin etmek maksadile, «Income tax» ve «Surtax» harp zamanındaki şiddetleriyle muhafaza edilmişlerdi. Başka bir ifade ile, âdi bütçe, normal olarak istihlâke tahsis edilecek olan satınalma kudretinde bir ponksiyon yapıyor; bundan da maksat elde edilecek fazlayı yatırımları karşılamaya yarayan «sermaye bütçesi» ne nakletmektir.

Câri muameleler hesabı

1949/50 ye ait tahminler (milyon lira olarak)

Varidat		Masraflar	
Vergiler	3633	Âmme borçları	466
Muhtelif varidat	111	Bütçe dışı faizler ve harp sonrası kredileri	47
	—————	İdari, iktisadi, içtimai masraflar	2739
	3744		—————
			3252
		Fazla	492

[1] Hiç olmazsa vasıtasız enflasyon: Marshall yardımından doğan enflasyon, dolar olarak emre âmade fonlar, bir kambiyo istikrarı teşkilâtına tahsis edilseydi, ortadan kalkardı.

Sermaye hesabı

Varidat		Masraflar	
Ticari muameleler hasılatı	62	Amortisman fonu	19
Muhtelif	34	Harp zararları	164
Câri muameleler hesabı		Mahallî idarelere yapılan	
fazlası	492	ikrazat	220
		Kömür madenleri mütedavil	
		fonu	34
		Diğer sermaye masrafları	
	590	(mesken v.s.)	137
			574
		Fazla	16

Yukardaki iki ekzersiz esnasında bütçe muameleleri şu şekilde kapatılmıştır :

	1947/48	1948/49
Câri muameleler hasılatı	338	684
Sermaye muameleleri açığı	— 352	— 332
Umûmî netice	— 14	+ 352

«Austérité» siyasetinin tatbiki ilk önce İngiliz bütçesinin, biri âdi, diğeri fevkalâde olmak üzere iki hesaba ayrılmasını mümkün kılmıştır. Birinci hesaptaki fazlanın, ikinci hesaptaki sermaye masraflarını karşılamak üzere kullanılması, enflasyonun tazyikini hissedilir derecede azaltmış, fakat tamamiyle ortadan kaldıramamıştır. Çünkü yatırıma tahsis edilen fon'lar, istihsalde bir artma temin etmeden önce, istihlâk gelirlerinin teşekkülüne sebep olmaktadır. Mamafih, teçhizat ve imar gayretlerinin daima artan ehemmiyetine rağmen, umumî bütçe, âmme borçlarında bir artış olmadan kapatılabilmiş, bilâkis bu borçlar biraz azalmıştır.

Buna rağmen bir taraftan «austérité siyasetine karşı meydana gelen şiddetli psikolojik aksülâmeller, diğer taraftan ihracatın gayri kâfi randımanı neticesi döviz ihtiyaçlarının gittikçe zayıflaması, «bütçe fazlası» siyasetinin sertliğini azaltmış ve hükümeti, sterlingin devaluasyonu gibi geçici bir tedbire başvurmağa sevketmiştir.

III. Sovyetler Birliğinde bütçe muvazenesinin hususî mânası

Teknik bakımdan Sovyet federasyonu bütçesi, beş senelik iktisadî plânın bir icra vasıtası olmasına rağmen, bir seneye mahsus olmak üzere meclisin tasdikinden geçtiğine göre garp bütçelerine benzemekte ve umumîlik, birlik, masrafların fasıllar itibariyle tahsisi prensiplerine sadık kalmaktadır.

Bütçeyi, sınaî yatırımların ancak bir kısmıyla mükellef kılan garp devletlerinden farklı olarak, Sovyet Birliği, ziraatin ve sanayiî heyeti mecmuasına ait sermaye masraflarını bütçeye tevdi etmektedir.

1949 Sovyet bütçesi 445 milyar rublelik bir varidat ve 415 milyarlık masraf tahmin etmektedir. Bu kısımların taksimatı ancak kısmen bilinmektedir.

% 74 ü muamele vergisiyle, % 10 u kazanç üzerinden alınan vergilerle, % 10 u gelir vergileriyle, ve % 7 si federasyon istikrazlarıyla temin edilen 355 milyarlık varidatın hemen yarısı, 152 milyarı, millî iktisadın finansmanına tahsis edilmiştir. Bakiyenin % 22 si millî müdafaa, % 33 ü içtimâî ve kültürel masraflar, % 33 ü ancak idarî masraflar arasında taksim olunmuştur. Teknik bakımdan, bütçenin kazançlara iştiraki, muvazenevi tahakkuk ettirebilmek için başlıca unsuru teşkil eder. 1949 bütçesi için bu iştirak, 34 milyar olarak, iktisadın beş sahasında (sanayi, ziraat, münakale, ticaret ve muhtelif) elde edilen kazançların takriben yarısını teşkil eder. Aradaki fark bu branşların otofinansmanına tahsis edilmiştir. Fakat bütçenin ve iktisadın tefsir edilmeleri tarzından dolayı bu muvazenenin tamamıyla nazarî bir kıymeti vardır. Sovyetler birliği, ihtiyaca göre, bilhassa sanayide, ticarete, münakalâta tahakkuk eden kazançlar üzerinden yaptığı tevkifleri arttırmakta, veya azaltmaktadır. Bütçe masrafları icab ettirdiği zaman, maliye vekili, otofinansmanın zararına olarak bütün kazançlara et koymağa teşebbüs edebilir. hattâ mutad amortismanları durdurarak daha da ileri gidebilir. Böylece, harp sonrası konjonktüründe bütçe, iktisadî inkişafı, aksettirmekte, fakat aynı zamanda bu inkişafa tesir etmek için de kullanılmaktadır.



Bütçe mevzuunda hükûmetin nüfuzu gittikçe artmaktadır. Vesikalârın muğlâklığından, umumî bütçe telâkkisinin muhafaza ve idamesi ile bir çok senelere şâmil plânların yapılması lüzumundan dolayı, Parlamen-

to yalnız lâyhaların hazırlanmasını değil, fakat aynı zamanda varidat ve masraf mevzuunda teşebbüsü de tedricen hükûmete terketmektedir.

Parlamento her zaman bütçenin heyeti umumiyesini reddedebilir veya her halde icraatını kontrol etmek isteyebilir mânasında tam bir demokrasi, cenubî ve garbî Avrupa memleketlerinde mevcut oldukça, icra kudreti, devletin iktisadî ve içtimaî sahalarda müdahalesini ne derece ileri götürebilir ? Zira bütçe, hükûmetin istihsal, mübadele, inkisam siyasetini yalnız aksettirmekle kalmaz, aynı zamanda bunlara tesir eden başlıca âmili teşkil eder. Âmme sahasının genişlemesine karşı gelen üç hudut, şimdiden belirtilmektedir. Devlet masraflarının finansmanının bir vasıtası olarak enflasyon terdekilmiş, bunun neticesi olarak bütçede bir stabilizasyon, hattâ bütçe hacminde bir daralma meydana gelmiştir. Mükellefin çok fazla ağır bir vergi yükü karşısındaki aksülâmeli aynı istikamette müessir olmaktadır. Az rantabl hattâ zararlı işleyen âmme teşebbüsleri sahası, verginin başlıca matrahını teşkil eden, ferdî veya şirket halindeki hususî teşebbüslerin aleyhine olarak genişledikçe vergi hasılatı azalmaktadır.

Nihayet, tecrübe göstermiştir ki, vergiye veya az çok cebri istikrazlara müracaat imkânları tükendikten sonra, yatırımlar bütçesinin finansmanı ancak hususî tasarrufun yardımıyla mümkün olabilir. Eğer Devlet bu sermaye kaynağını istifadeli şekilde kullanmak istiyorsa, ferdî teşebbüs kabiliyetine ve hususî menfaat sâyikine, felce uğratmakla hâtâ ettiği, hamle kabiliyetini iade etmelidir.

Tercüme eden

Nafia SOMEL