

ETÜDLER

Modern tek bütçe telâkkisi

H. Laufenburger

Paris Üniversitesi Hukuk Fakültesinde Profesör

Birinci Dünya Harbinin nihayetindenberi Devletin iktisadî ve içtimai faaliyet sahasında gittikçe artan müdahalesi bütçe kadrosunun devamlı surette genişlemesini intaç etmiştir. İkinci Dünya Harbinin ertesinde, Devletin asıl fonksiyonlarının ifası için icap eden masraflar bütçenin heyeti umumiyesinin ancak bir kesrini, fakat mühim bir kesrini teşkil etmektedir. Bunlar sahalarının mühim bir kısmını, sırf (devlet rantiyeleri gibi) eski ve (içtimai yardımdan istifade edenler, iktisaden zayıf durumda bulunanlar, sübvansyon görenler gibi) yeni bir çok sosyal kategorilere herhangi bir hizmet karşılığı olmaksızın gelir temin etmek maksadiyle mükelleflerin iktisadî kaynaklarının teklif edilmesine sebebiyet veren transfer masraflarına terketmek mecburiyetinde kalmışlardır. Nihayet, gerek âmme teşebbüslerinin ve millileştirilen teşebbüslerin inkişafı, gerek harpten zarar görenlere karşı cemiyetin girişmiş olduğu malî taahhütlerin icrası neticesinde yatırım masrafları da bütçe çevresi içinde genişliyen bir mevki ihraz etmektedir.

Bu masrafları üç gruba ayırmak mümkünse de, bu gruplar arasında birbirlerinin sahalarna tecavüz etmeyecek kadar kat'î bir tefrik yapmak imkânsızdır. Devlet memurları yalnız âmme hizmetlerinin sevk ve idaresini değil, harbin intaç ettiği imar, kalkınma ve techizatla ilgili muayyen vazifeleri de deruhte etmektedirler. Devlet borçlarının faizlelerinden doğan yük, kısmen cârî idare bütçesinin açıklarını kapamak için, kısmen de yatırımları finanse etmek maksadiyle aktedilen istikrazların miktariyle birlikte artmaktadır. İktisadî sübvansyonlarla, aile yardımları, devlet memurlarının maaşlarının tesbitinde nazarı itibara alınmaktadır.

Âmme masrafları arasındaki tesanüt, bütçede birliğe avdetin lehinde ileri sürülebilecek ilk delili teşkil eder. Esasen bütçe birliği ayrıca iki sebepten dolayı da şayanı tavsiyedir.

Evvelâ, tıpkı carî idare masrafları gibi tehzizat masrafları da devamlı bir mahiyet taşımaktadır. İmar ve kalkınma masrafları ise tatbikatta bütün bir nesle yüklenmektedir.

Saniyen, bütün masrafların yükü nihâi olarak gelir veya kapital üzerinde kaldığından ve fiyatlar da bu yükten doğrudan doğruya veya dolayısıyla müteessir olduğundan, bu masrafları birbirinden tefrik etmek için ortada hiç bir sebep yoktur; bilâkis, mecmu in'ikâsla millî iktisadî kaynakların heyeti umumiyesini karşılaştırmakta fayda bile vardır.

Varidat neveleri arasındaki münasebet daha da sıkıdır.

Vergi ile cebrî istikrâz ve hattâ ihtiyarî istikraz arasında ne fark vardır? Bahusus ki, bu sonuncu bugün bir çok memleketlerde güçlkle tedavül edebilmekte ve ihraç edilen miktar amortisman bedellerinden fazla olduğu zamanlarda itfa edilmeyip vade doğrudan doğruya veya dolayısıyla temdit edilmektedir.

Hazine varidatı da, mecburî mevduattan veya bonoların kredi, tasarruf ve kapitalizasyon müesseselerine bir kontenjan dahilinde tevzi edilmesinden neş'et ettiği nisbette, cebrî istikraza irca edilebilir.

Bütün masrafların ve bütün varidatın tek bir bütçe çerçevesinde gösterilmesi parlâmentonun vazih ve müessir bir kontrol tatbik edebilmesi için ne kadar zarurî ise, modern bütçelerin gerek aktif ve gerek pasif unsurları arasındaki tesanüdü temin için de nazari bakımdan o kadar şayanı tavsiyedir. Fakat bütçe birliği tek bir vesika dahilinde çeşitli masraf gruplarının muhtariyetine hiç bir mâni teşkil etmediği gibi, hususî mahiyetteki tahsilâtın aynı şekilde hususî masraflara tahsisine de engel olmaz.

1. — Tek bütçe dahilinde üç masraf grubunun teşkili.

Âdi ve fevkalâde masrafların ayırd edilmesinde rantabilite ve müstahsiliyet prensiplerinin artık hiç bir yardımı olamaz. Bazı muvaffakiyetsiz yatırımlar safi bir zararla neticelenebilir, diğer taraftan, kâr temin eden bazı idare masraflarının müstahsiliyetini nasıl inkâr edebiliriz?

Maaş, ve faaliyetinin sona ermesinden itibaren maaşını tamamlayan bir tekaüdiye alan memur, karşılık olarak hizmetlerde bulunur veya bulunmakla mükelleftir. Dairelerde kullanılan malzeme faydalıdır. Tarif itibariyle âmme hizmetleri (eğitim, adalet v.s.) de faydalıdır. Rantabilite ise, devlet teşebbüslerinin veya devlet tarafından kontrol edilen teşebbüslerin kârdan ziyade müstehlikin menfaati gayesine yönelmelerindenberi istisnâi bir durum arz etmektedir. Devlete ait olmamakla beraber maliye

üzerinde büyük bir tesir icra eden millileştirilmiş teşebbüslere gelince, bunların halen bütçenin deruhte etmiş olduğu teçhizatın karşılanmasına kifayet edecek derecede safi kâr temin etmeleri uzun zamana mütevakkıftır.

Bütün âmme masrafları birbirine bağlı olduğundan, onları randıman derecelerinden ziyade mahiyetlerine göre üç kategoriye ayırmak münasip görülmüştür.

- a) *Devlet fonksiyonlarının ifası için yapılan ve aynı zamanda bir hizmet yaratan masraflar.*

Bu gruba şu kategorilerin personel ve malzeme masrafları girer : umumî idare, maliye idaresi, kültürel âmme hizmetleri, adalet, emniyet ve millî müdafaa v.s. İdarî sübvansyonlar hizmet yaratan masraflar grubuna dahildir. Devlet, bazı fonksiyonları bizzat deruhte edeceği yerde, onları, eyalet, vilâyet ve komünler gibi ast mülkî idarelere devreder, buna mukabil, yapılan hizmetlerin maliyet masraflarını karşılayacak varidatı umumî bütçeden temin eder.

Geniş mânası ile mütalâa edildiği takdirde, âmme hizmetlerine taallük eden masrafların müstahsil olduğu bedihîdir. Devlet bu hizmetleri deruhte etmemiş olsaydı, bunlara tekabül eden menfaatleri temin için aynı hizmetleri hususî şahısların ifa etmesi icap edecekti.

Devlet ve hususî teşkilât muayyen bazı hizmetleri ya rekabet şartlarına istinaden veya faaliyet sahalarını önceden tesbit ve tahdit etmek suretiyle ifa ederler. Bilhassa bazı eğitim branşlarında vaziyet böyledir. Aynı şekilde emniyet teşkilâtı da bazı hususlarda hususî müesseselerle takviye edilmiştir.

İdarenin ve âmme hizmetlerinin müstahsiliyet derecesi nasıl ölçülebilir?

Şayet, Fransada P. T. T. de olduğu gibi, mülhak bütçelerin mevzuunu teşkil eden iktisadî âmme teşekkülleri bahis mevzuu ise, randımanı hususî teşebbüslerin muhasebe kaidelerine göre hesap etmek mümkündür. Maamafih böyle bir hesap güçtür, zira karşımızda bir inhisar vardır ve yapılan hizmetin bedeli olan fiyat veya tarife arz ve talebin değil, otoriter bir kararın neticesidir. Mevzuubahis teşekküllerin bütçelerinde denklik şu veya bu şekilde daima tahakkuk ettirilir: Bütçede hakikî bir açığın mevcudiyeti halinde olduğu gibi, işletmenin masraflarıyla varidatı denk olmakla beraber devlet, hizmetlerin maliyet fiyatının altında arz edilmesini veya amortisman ve normal teçhizat yüklerinin, istifade edenlerden kolektiviteye devredilmesini uygun bulduğu takdirde de sübvansyona müracaat edilir.

Devlet ve hususî teşekküllerin beraberce deruhte ettikleri hizmetlerin randıman derecesi nakden hesap edilemez, olsa olsa aynen, yani müşterinin tatmin derecesinin mukayesesıyla hesap edilebilir. İki hizmet arzı şekli arasında tercih hakkı mevcut olduğu takdirde — ki hakikatte çok enderdir — meselâ maarif sahasında, acaba hususî müesseseler mi, yoksa resmî müesseseler mi daha fazla rağbet görmektedir?

Randımanın nakden hesabı imkânsız olduğuna göre, devlet memur ve ajanlarının ifa ettikleri hizmetlerin kıymeti ve bunların faaliyetlerinin başarılması için zarurî olan malzemenin mukabil kıymeti millî gelir hesaplarında maliyet fiyatları üzerinden yer alır. Diğer bir deyişle, mevzuubahis kıymetler sözü geçen hesaplarda, hizmetlerin ifasını temin etmek için mükelleflerden alınan vergi miktarıyla ifade olunur.

Gayri maddî hizmetler şeklinde karşılığı bulunan masraflarla, herhangi bir karşılığı bulunmayarak basit bir transfer hâdisesine irca edilebilen bütün diğer masrafları birbirlerinden sarahaten tefrik etmek muvafık olacaktır.

b) *Transfer masrafları.*

Tekaüd edilmekle ödenmeye başlayan gecikmiş ve munzam maaşlar olmaları dolayısıyla müstahsil masraflar meyanına ithal edilebilen memur tekaüdiyeleri bir kenara bırakılacak olursa, basit transfer masrafları üç kategoriye taksim edilebilir : içtimâî, malî, iktisadî.

α) Devlet memurları ve ajanlarına yapılan aile yardımları kalabalık ailelerin reislerine bütçenin umumî varidatından ödenecektir [1]. Bu yardım çocukların maişet ve tahsil masraflarının bir kısmını bekâr veya evli bütün mükelleflerin deruhte etmesi demektir. Bu masrafların nihayet doğumları teşvik etmek suretiyle millî potansiyeli arttırdığı iddia edilebileceğine göre bunların müstahsiliyetin limitinde yer aldığı ileri sürülebilir. Memurlar için mevzuubahis olan sosyal sigorta rejimi ise bilâkis bu hududun aşılmasına sebep olmaktadır. Bütçeden meselâ hastalık halinde aynen yapılan yardımlar [2] tam mânasiyle bir yük teşkil ederler, zira bunlardan istifade edenler kollektiviteye kısmen veya geçici de olsa hizmette bulunamamaktadırlar.

[1] Hususî sektördeki aile yardımları rejimi hakkında bak. La situation de la France fin 1946, Inventaire *Schumann* sah. 446.

[2] Aynı yardımlar, bütçe harici aidat tahsil eden İçtimai Emniyet müesseseleri tarafından yapılmaktadır.

β) Âmme borçlarından doğan faiz tediyeleri. — Devletin iktisadi sahada gittikçe artan müdahalesi, buhranların ve imar ve kalkınma bakımından ağır mükellefiyetler doğuran harplerin birbirini takibi neticesinde âmme borcu da ehemmiyetli miktarlara vasıl olmuştur. Binnette, faiz haddinin muvakkaten düşmesine rağmen, borç yükünün bütçe üzerindeki tazyiki günden güne artmaktadır. Hattâ, Fransada olduğu gibi, borçların itfasını otonom bir teşkilât deruhte etse bile, borç yükü sadece yer değiştirmiş olur, zira bu takdirde, normal olarak umumî bütçeye tahsis edilen gelir kaynaklarını bu teşkilâta devretmek icap edecektir.

Bütçeye dahil olan faizin müstahsil bir hizmetin karşılığı olduğunu iddia eden fikir, bugün âmme borçlarının ekseriyeti için doğru olarak kabul edilemez. Filhakika, bir taraftan, eski istikraz hasılatı ile yapılan amortismanı çoktan bitmiş, diğer taraftan da, yeni istikrazların çoğu ya harp tahribatının veya açık veren bütçelerin istihlâk masraflarının finansmanında kullanılmıştır.

Bütün bu sebeplerden dolayı âmme borçları servisi mükelleften âmme istikrazlarının hâmiline yapılan — karşılıksız — basit bir gelir transferine irca edilebilir.

γ) İktisadî sübvansyonlar. — Harp boyunca hükûmetler fiyat ve ücretlerde istikrar temin etmeğe gayret etmişlerdir. Kâh ithalât, kâh otarsik istihsal, kâh da enflasyon tesirleri neticesinde maliyet fiyatlarında hasıl olan bazı yükselmelere karşı koymak için, artan masrafla istikrarı sun'î bir şekilde temin edilen satış fiyatı arasındaki farkın bütçe tarafından kapatılması istenmiştir.

İngilterede «*subsidies*» müstehlikin, bilhassa pahalı olan (otarsi) yerli gıda maddelerini («*home grown food*») ve fiyatları kambiyoğa bağlı olan yiyecek maddelerini alabilmesini sağlamak gayesini güdüyordu.

Fiatların âdilane ayarlanmasının bütçedeki akisleri aşağıda gösterilmiştir (milyon sterlin olarak) :

	1	2	3	4
	Yerli mallara yapılan « <i>subsidies</i> »	İthal mallarına yapılan « <i>subsidies</i> »	Yekûn	1 in 2 ye nisbeti
1946/47	192	133	325	59
1947/48	215	176	391	55
1948/49	232	252	484	48
1949/50	281	184	465	60

1949 dan itibaren İngiltere hükûmeti, iktisadî sübvansyonların müterakki bir şekilde fiyatlara ithal edilerek alıcı üzerinde kalmasına karar vermiştir. Bu sebeple 1950/51 bütçe tahminlerinde bu sübvansyonlar ancak 420 milyon sterline baliğ olmaktadır.

Fransada sübvansyonlar çok daha geniş bir sahayı işgal etmiş ve başlıca gıda maddelerinin (buğday, ekmek, sütlü maddeler, şarap, müstemleke mahsulleri), bazı iptidai maddelerin ve sınaî mamulâtın (yerli ve ithal edilmiş kömür, gaz ve elektrik, metalürji) ve nihayet demiryolu, nehir, deniz nakliyatının, Paris münakalesinin ve posta fiyatlarına tesir etmişlerdir.

1945 ten 1949 a kadar sübvansyonlardaki inkişaf aşağıda gösterilmiştir (milyon frank olarak) :

	Bütçe	Sübvansyonlar		Münakalât	Yekûn	
	masrafları	Zirai	Sınai			
1946	530.000	39.285	39.180	8.401	86.866	
1947	718.000	22.815	54.592	11.645	89.052	
1948	1.050.000	34.666	26.191	34.555	95.412	
1949	1.306.000	13.730	28.925	35.794	78.449	
			1946	1947	1948	1949
Sübvansyonların bütçe masraflarına nisbeti		16.4 %	12.4 %	9.1 %	6 %	

Zirai sübvansyonların mutlak olarak azalmasına mukabil münakalâta yapılanlar artmaktadır. Bütün sübvansyonların bütçe masraflarına nisbeti ise azalmaktadır.

Normal olarak müstehlikin ödemesi icap eden bir fiyat kısmının mükellefler üzerine tahmili iktisadî bir dalâlet gibi gözükmetedir. Bu, Maliye Bakanı *Sir John Anderson*'un 25 Nisan 1944 de verdiği bütçe nutkunda şu mülâhazalardan anlaşılmaktadır: «Sübvansyon masrafları bakımından hâdiselerin bugünkü cereyan temayülünden pek memnun değilim... Fiyatlarda istikrar temini için zarurî olan «subsidies» gittikçe daha pahalıya mal olmuştur. Rakkamların seyrindeki temayül beni endişeye sevketmektedir... Selefimin hayat pahası endeksinin aynı seviyede muhafazası için vazetmiş olduğu şartlar halen natamam bir şekilde yerine getirildikleri takdirde, harpten evvelki seviyeyi % 25 ilâ 30 nisbetinde aşan bir endeksin değişmez bir veri addedilmeyeceğinden korkuyorum.» Nisbî bir para istikrarı rejiminde, bilhassa fiyat ve gelirler

arasındaki yarışın bertaraf edilmesi icap eden harp devirlerinde, sübvansyon ithalâtın hayat pahası üzerindeki tesirlerini tahfif edici bir vasıta olarak meşru gösterilebilir. *Sir John Anderson* da ticarî hayatta tedricî bir serbestiye varıldığı zaman, hayat pahasının nisbeten düşük bir seviyede ilânihaye muhafaza edilemeyeceğini kabul etmiştir. Ergeç hesabı müstehlik görecektir. Fakat şiddetli bir enflâsyon karşısında, para kıymetindeki azalmaların fiyatlar üzerindeki tesirlerini gizlemeye çalışan sübvansyon soysuzlaşarak hakikî bir riyakârlığa müncer olur.

Sübvansyon ahlâkî bakımdan müdafaa edilmiştir. Bilhassa para kıymetinin azaldığı devirlerde «iktisaden zayıf olanlar» dan bu yüke tahammül etmelerini istemek gayri âdildir. Fakat diğer bir zaviyeden «iktisaden kuvvetli olanlar» ın, yani gelirleri para kıymetindeki azalma nisbetine göre ve hattâ daha çok artanların sübvansyondan istifade etmelerini sağlamak da tamamen gayri ahlâkîdir.

Yapılan itirazların doğruluğunu tamamen takdir eden İngiltere, zenginleri «surtax» in müterakki tarifesine ve istikrazlara tâbi tutarak sübvansyonların yükünü onlara tahmil etmiş ve durumu böylece tashih etmiştir : yani onları, hakketmedikleri halde elde ettikleri menfaatleri iadeye mecbur tutmuştur. Fransada bilâkis sübvansyonlar uzun müddet enflâsyonla finanse edilmiş, binnetice sübvansyondan istifade etmeleri arzu edilen kimselerin iktisadî durumu büsbütün zayıflamıştır. Enflâsyon vasıtasıyla finanse edilen sübvansyonlar sabit gelirleri takviye edecek yerde büsbütün iflâsa sürüklediği gibi, ayrıca muhafaza etmek iddiasında olduğu fiktif fiyat barajını da yıkmaktadır.

Binaenaleyh «iktisaden zayıf olanlar» a yardım devlet için ahlâkî ve maddî bir mükellefiyet teşkil ediyorsa, nüfusun hiç te sübvansyona ihtiyacı olmayan 9/10 una bu gibi ödemeler yapılacağı yerde, iktisadî durumları hakikaten zayıf olanlara esaslı tazminat ödemek daha mantıkî olacaktır.

Ne olursa olsun, iktisadî sübvansyonlar mükelleflerle müstehlikler ve muayyen bazı hizmetlerden istifade edenler arasında yeni bir gelir tevzii şeklinde tahlil edilebilir. Sübvansyonlardan mütevellit transfer bir servet artışıyle müterafık değildir, bilâkis bu mekanizma, kısmen de olsa, enflâsyonla finanse edildiği takdirde, kıymetlerin tahribine müncer olur, zira para kıymetindeki azalmaların kurbanı olan sabit gelirliilerin mülkiyeti bu suretle ellerinden alınmış olacaktır.

Son 15 sene zarfındaki bütçelerin tekâmül seyri tetkik edilecek olursa, müsmir hizmet sağlayan idarî masrafların bütçe içinde işgal ettiği mevkiin kâh bitaraf, kâh da kıymet tahribine sebebiyet veren transfer masrafları yüzünden bir hayli daraldığı görülür. Fakat her iki

masraf nev'i de üçüncü bir masraf kategorisine yer vermek mecburiyetinde kalmıştır. Bu kategori, hem devletin hem de milletin patrimuanını muayyen şartlar altında arttıracak olan yatırım masraflarından müteşekkildir.

c) *Yatırım masrafları.*

1929/31 buhranının doğurduğu büyük depresyondanberi, evvelce münferit ve mekân itibariyle mahdut müdahalelere sebebiyet veren bayındırlık işlerini idareciler artık büyük mikyasta ele almışlardır. İkinci Dünya Harbinin ertesinde bir taraftan yeni meskenlerin inşası ve tamiri, diğer taraftan da millî ekonomi için ehemmiyetli branşların techizi bütçe varidatının daha büyük bir kısmının bu sahaya ayrılmasını intaç etmiştir.

a) Bayındırlık işlerinin finansmanı. — Bayındırlık işleri siyaseti telâkkisi hükümetten hükümete göre değişir. Rantabilite mefhumu devletin teşebbüs sahasını son derece tahdit etmektedir. Maliyenin iyi bir nizam dahilinde işlemesi için âmme masraflarının meydana getirdiği aktifin, bu masrafları finanse etmek için yapılan istikrazların amortismanına ve faiz borçlarının ödenmesine kifayet edecek kadar bir randıman temin etmesi isteniyorsa, devlete kapitalist müteşebbis haline inkılâp etmekten başka yapacak şey kalmaz. Maamafih, «fevkalâde» masraflar hususunda rantabilite tezini müdafaa eden liberal mektep devletin hususî şahısların kendisinden daha iyi yapmasını bildikleri işlere teşebbüs etmesini yasak ederken, bizzat kendisiyle tezaad haline düşmektedir. Bu tezin zıddı olan sosyalist telâkki devlet faaliyetine hiç bir hudut tanımamaktadır. Sözü geçen telâkkiye göre, fertlerin kudretlerinin üstünde olan rantabilitesiz faaliyetler herhangi bir gelir imkânı arzemediğinden devletin asıl sahasını teşkil ederler. «Masrafları ve herhangi bir rantabilite endişesinden âri olarak yatırımları sayesinde nüfusun himayesini ve refahını temin etmek, devletin vazifesidir. Bu hedefi takip ederken devlet hiç bir mânia ile karşılaşmaz, zira âmme istikrazları heyeti mecmuaları itibariyle ele alındığı takdirde, millî ekonomi için bir yük teşkil etmez, bilâkis millet dahilinde para tedavülünü temin hususunda büyük bir fayda sağlar» [3]. «Zaruret kanun yapar» kaidesinin cari olduğu harp devirlerinde muteber olan bu tez sulh devirlerinde müdafaa edilemez. Her âmme masrafının normal olarak hudutları vardır ki,

[3] M. Masoin (Théorie économique des finances publiques, Paris et Bruxelles, 1946) ikinci telâkkiyi böylece hülâsa etmektedir.

bunlardan bilhassa müstahsiliyetle ilgili olanları üzerinde durmaya değer.

Bayındırlık işleri uzun zaman dayanan bir aktifin teşekkülüne sebebiyet verdiği takdirde meşrudur. Bunların müstahsiliyeti kâh içtimâî, ahlâkî ve entellektüel ehemmiyetlerine göre (âmmeye ait binalar, mektepler, meydanlar, bahçeler v.s.), kâh mal ve insan naklini daha iyi bir şekle sokmak imkânını veren iktisadî servetin (yollar, kanallar, hava meydanları) inkişafına yardım nisbetlerine göre takdir edilir. İkinci kategoriye dahil olan işler neticesinde istihsalde bir artış meydana gelir ve bu artış da vergi hasılatındaki bir yükselmeye belirirse, o zaman vasıtasız müstahsiliyet dolayısıyla rantabiliteye münker olur. Fakat bilhassa bayındırlık işlerinin müstahsiliyeti üçüncü bir cihetten de müsbet bir şekilde mütalâa edilebilir. Devletin siparişleri neticesinde ödenen ücretler dolayısıyla bir memlekette servet artışı temin eden bir mekanizma husule gelir. Memleketteki işsizlik miktarını azaltmak maksadıyla de olsa tedavüle arzedilen iştirâ kudreti ticarî sahaya da yayılarak istihsal sahasına intikal etmekte ve daha müessir bir inkisam yaratmaktadır.

Bayındırlık işlerinin devlet tarafından finansmanı biri aslî, diğeri talî olmak üzere iki tesir yaratır [4].

Amerika Birleşik Devletleri tarafından temin edilen statistiklere göre, bayındırlık işlerine tahsis edilen masrafların % 30 ilâ 40 ı, ücretlere, geri kalan kısmı da malzemenin satın alınmasına sarfolunmaktadır. Böylelikle inşaat şantiyelerinde doğrudan doğruya vukubulan ilk istihdam, maddenin şekil değiştirmesine münker olan sanayi branşlarında da dolayısıyla malî bir istihdam yaratmaktadır.

Dağıtılan bu yeni gelirler piyasada munzam bir talep tevhit eder ve yeni istihdam imkânları yaratır. İstihdam katsayısı ilk istihdamı (vasıtasız veya vasıtalı) mecmu istihdama (aslî veya talî) bağlayan münasebeti temsil eder [5].

Bütün nisbetler mahfuz kalmak şartıyla, bütçe ile finanse edilen bayındırlık işleri siyaseti devlet patrimuanını (âmmе emlâkını) arttırdığı veya mükemmelleştirdiği gibi, ayrıca, vergi fazlaları şeklinde Hazine'nin masraflarının bir kısmı da karşılanabilir.

[4] Bak. *Peyrega, I.*, La politique des grands travaux devant la théorie économique, Paris 1943.

[5] Bak. *Kahn, R. F.*, The relation of home investment to unemployment, «Economic Journal» 1931, ve *Keynes, J. M.*, The General Theory, 1936.

Harpten doğan ve harpten sonra da devamı arzu edilen tam istihdam devletinin bayındırlık işlerini finanse etmesini geçici olarak lüzumsuz kılmıştır.

Devletin bu sahadan çekilmesiyle serbest kalan malî vasıtalar çok daha masraflı olan iki vazife tarafından mass edilmiştir: imar ve teçhizat.

β) İmar ve kalkınmanın finansmanı. — Harpten doğrudan doğruya zarar gören devletlerin hemen hemen hepsi harpten mutazzar olan fertlere bu zararlarına az çok tekabül eden bir tazminatta bulunmak prensibini kabul etmişlerdir. Ayrıca, Batı Dünyasına mensup memleketlerin bütçeleri âmme teçhizatının (hizmetlere tahsis edilen binaların, köprülerin, limanların vesair münakale vasıtalarının) ve (P. T. T. gibi) doğrudan doğruya veya (muhtelit ekonomi esasına dayanan — Fransada S. N. C. F. — şirketlerle deniz ve hava nakliye şirketleri v.s. gibi) dolayısıyla devletin hususî sahasına giren teşebbüslerin tekrar kullanılabilir bir hale konmasının doğurduğu yükleri de taşımaktadır.

Bu masraflar harp içinde patrimuanın maruz kaldığı kayıpları telâfi etmektedir. Ancak yeni inşaatın eskilerin harabiyetinin tesirlerini ortadan kaldırması nisbetinde bir ilâve (munzam tesisler) bahis mevzuu olur.

γ) Techizatın finansmanı. — Bir taraftan millî techizatın ihyası ve inkişafını, diğer taraftan da (sanayi sektöründeki millîleştirilmiş tesisat, ziraî ekonomi, ticaret filosu, bazı hususî sanayi branşları gibi) umumî menfaatle ilgili teşebbüsleri modernleştirmek ve genişletmek ihtiyacını karşılamak için bütçe vasıtasıyla yapılan masrafların iktisadî noktai nazardan mütalâası pek nazik bir meseledir.

Âmme hizmetlerine yarayan binalar, yollar gibi devlet tesisatına gelince, burada ekseri ahvalde, carî bütçedeki tahsisatın kifayetsizliği yüzünden fevkalâde bütçeye yüklenen munzam tahsisat bahis mevzuu olmaktadır.

Millîleştirilmiş teşebbüslerin finansmanı iki veçhe arzeder :

Başlangıçta, millîleştirme diye adlandırdığımız strüktürel reform bir kayba müncer olur; zira millîleştirme hareketiyle evvelâ, millî gelirin prodüktif bir tarzda kullanılabilir olan bir kısmı sırf bir mülkiyet transferinin finansmanı dolayısıyla atıl kalmakta, bilâhare, eskiden kapitalist müteşebbis tarafından bedelsiz ve otomatik bir surette deruhte edilen bir fonksiyon, yani techizatlandırma, kolektivitinin sırtına yüklenmektedir.

Âmme yatırım masrafları bunlara tekabül eden hususî masraflardan daha yüksek gibi gözükmektedir; zira bu sahada muhtelif güçlüklerle karşılaşılmaktadır, ezümle: para kıymetindeki azalma dolayısıyla zayıflayan tasarrufun geçirdiği sarsıntı, millileştirmenin tevliid ettiği kısmî gasıplar, ve bilhassa, intikal devresi buhranına rağmen teşekkül eden tasarrufun arzında devlete karşı itimatsızlıktan dolayı görülen noksanlık.

Binaenaleyh, bütçe kanalıyla temin edilen tehzizatın ne derecede millî patrimuamı arttırdığını tayin etmek için, finansman tarzları üzerinde durmak icap eder. Bu mesele daha geniş bir meseleye, yani modern bütçede masrafların üçlü taksimnin varidatın da aynı şekilde taksimini intaç edip etmediği meselesine bağlıdır.

2. — Bütçe varidatının üç masraf grupuna göre tefriki.

Maliyenin anlaşılması ve muvafık bir tarzda idaresi bakımından zarurî olan iktisadî tahliller bütçe masraflarının üç kategoriye ayrılmasını icap ettirmektedir: hizmet ifası, transfer, yatırım.

Bugünkü tatbikatta, umumîlik ve ademi tahsis prensipleri dolayısıyla, bütün vergi varidatı prensip itibariyle masraflara tahsis edilmeden evvel merkezî bir kasada toplanmaktadır. Nazariye tahsis muamelesini, vergiyle karşılanmayan masraflara, yani devlet bütçesi dahilinde, kanun mucibince ancak fevkalâde masrafların karşılanması için kullanılabilen istikraz hasılatına inhisar ettirmektedir.

Fakat zaten devrîlik, müstahsiliyet ve rantabilite tabirlerindeki vuzuhsuzluk yüzünden eski kuvvetini kaybeden bu nazariyenin pratik zaruretler karşısında ehemmiyeti büsbütün azalmıştır.

İstikraz hakikî bir tasarrufa dayandığı müddetçe, tasarrufun sermaye mallarının yaratılmasına tahsisi normaldir. Fakat bu prensip zaruretler karşısında boyun eğmek mecburiyetinde kalmış, dolayısıyla âdi bütçe açıkları ve hususiyle harplerin tevliid ettiği ağır yükler, istikraz hasılatının tamamen gayri müstahsil olan yeni mallarla sermayelerin istihlâkine müncer olan hedeflerin tahsis edilmesine sebebiyet vermişlerdir. Fakat her zaman hakikî bir tasarruf mevzuubahs olmuş mudur?

Asla. İster geçici veya devamlı bir açığı kapatmak, ister buhranı bertaraf etmek için girişilen işlerin finansmanını takviye etmek ve bilhassa harp masraflarını karşılamak bahis mevzuu olsun, istikraz tekniği ve tarzlarının şeklen muhafaza edilmesine rağmen, enflasyon bu masrafları besleyen kaynak olmak hasebiyle, daima tasarrufla birleşir ve ekseriya onu aşar. Üstelik, son harpten sonra bizzat vergi de âdi

bütçeye umumî varidat temini vazifesini kısmen terketmiş ve en tehlikeli fevkalâde finansman usullerinden biri olan enflasyonun yerine geçmek ve ihtiyarî istikrazlardan kaçan tasarrufu telâfi etmek üzere fevkalâde bütçe tahsisatlarının mevzuunu teşkil etmiştir.

a) *İdarî masraflar ve gelir vergisi.*

Her nevi âmme hizmetlerinin ifası için yapılan masraflar randıman zaviyesinden mütalâa edilmelidir. Bu bakımdan iki türlü kontrole ihtiyaç vardır. Hükümet ve Pârlamento idare cihazındaki genişleme temayülüne son verilmesi, bütün çapraşık işlerin tasfiyesi ve personel ve malzemenin seçilmesinde azamî itina göstererek bürokrasinin hafifletilmesi gibi endişelerle hareket etmektedir. İdarî masraflarda tasarruf bütün demokratik rejimlerde günün en mühim meselesi olmuştur. Ancak bu tasarruflara girişilirken tasfiye edilecek memurlara yeni istihdam imkânları bulmak icap ettiği de düşünülmalıdır.

Fakat icra kuvvetiyle teşriî kuvvetin müessir bir şekilde çalışabilmeleri için, âmme efkârının da idare mekanizmasına azamî randımanı sağlayacak tazyiklerde bulunması icap eder.

Bu randıman âmme hizmetlerinden elde edilen istifade ile bunlar için ödenen fiyatın mukayesesi suretiyle tesbit edilemeyeceğinden — vergi bir fiyat olmadığından, görülen hizmetlerin isabetli olup olmadığı hususu istifade edenlerden ziyade âmme otoriteleri, yani mahdut bir kaç makam tarafından takdir edileceğinden [6] — kontrolü istifade edenden alıp mükellefe devretmek icap eder. İdarî masrafların karşılanmasında tesirleri fertler tarafından doğrudan doğruya hissedilen gelir vergisine rüçhanlı bir durum tanınması neticesinde, mükellefler hizmetlerin müessiriyeti hakkında hüküm verecek bir hale gelmiş olmaktadırlar. Vergi yüklerinin âmme hizmetlerinden istifade derecelerine nazaran daha ağır olduğunu tahmin eden mükellefler mümessilleri üzerinde tazyikte bulunacaklar, Parlâmento âzalarını tasarruf teminine zorlayacaklardır. Vasıtasız vergiler hasılatı idare ve hizmet masraflarının karşılanmasına kifayet etmediği nisbette, vasıtalı vergiler hasılatının bir kısmı da bu masraflara tahsis edilecektir.

b) *Transfer masrafları ve vasıtalı vergiler.*

Âmme makamları içtimaî noktai nazardan yapılan bazı ödemelerin (aile yardımları v.s.) kollektivite tarafından deruhte edilmesine karar

[6] Bütün bu hususlar hakkında şu kitabıma bak. «Economie financière en trois leçons», Fasil I, Paris 1950.

verdikleri, muayyen bazı mal ve hizmetlerin fiyatlarını maliyet masrafindan müstakil olarak ayar etmek ve karşılığı mevcut olmamak veya tükenmekle beraber istikrazlara faiz ödemeye devam etmek istedikleri andan itibaren içtimâî, iktisadî ve malî ödemelere tekabül eden masrafları kollektivitenin bütün âzası üzerine devretmeye girişirler. Fakat istihlâk resimleri ve muamele vergisi gibi iki şekil arzeden vasıtalı vergiler, tamamen veya kısmen fiyata dahil olduklarından, kanun vazının iradesiyle umumî bir şekilde inkâs eder. Böylece, vasıtalı diye adlandırılan vergiler, umumî bir mahiyet taşıyan transfer masraflarının karşılanmasında bilhassa şayanı tavsiyedir. Bazı gıda maddelerinin, sanayi mamullerinin ve nakliye fiyatlarının düşük bir seviyede muhafazası ancak diğer bazı fiyatların yükseltilmesiyle mümkün olabileceğinden, bu tahsis keyfiyeti bilhassa iktisadî sübvansyonlar bakımından zarurî görülmektedir [7].

Filhakika, bu muvazeneyi tahakkuk ettiren faktör, vasıtalı vergidir.

c) *Varidatın yatırım masraflarına tahsis edilmesinin arzettiği hususî veçhe.*

Harptenberi hususî tasarruf, itibarı şiddetle sarsılmış olan devletin eline geçmek hususunda tereddüt ettiğinden ve esasen kifayet de etmediğinden, âmme istikrazları güçlüklerle karşılaşmıştır. Binaenaleyh, âmme yatırımları, Marshall plânı çerçevesi dahilindeki hibe ve borçlar müstesna, ancak cebri tasarrufla finanse edilebilir: fevkalâde bütçenin yatırım masraflarına ister vergi ile karşılanan âdi bütçe fazlaları, ister âdi bütçe varidatı dışında kalan munzam vergiler tahsis edilsin.

Maamafih vergi ancak, normal olarak tasarrufa ayrılan gelirler, yani istihlâk seviyesinden yüksek olan gelirler, bilhassa müteşebbis (fert veya şirket) kazançları ve nihayet menkul sermaye unsurları — bilhassa miras yoluyla veya hibe, bağışlama şeklindeki intikaller — üzerinden alındığı takdirde, hususî ekonomi sektöründen âmme sektörüne bir tasarruf transferi teşkil eder.

Buna mukabil, vasıtalı vergiler techizat ve kalkınma masraflarının karşılanması bakımından şayanı tavsiye değildir.

Bütçede birlik prensibinin, bu prensibi harp içinde ve hattâ harpten evvel bilerek çığneyen memleketlerde tekrar yerleşmesine rağmen, muhtelif memleketlerin bütçelerinin mukayesesi neticesinde, bütçe vari-

[7] Bu hususta milli gelir statistiklerinde sübvansyonlarla vasıtalı vergilerin hesap tarzına bakınız.

datının mantıken, birbirlerinden kat'î surette tefrikleri günden güne artan bir ehemmiyet kesbeden üç kategoriye tahsisinin şimdiye kadar ancak arzî ve ekseriya tesadüfî tatbikata yer verdiği görülür.

Bugün gelir vergisinin tamamının veya bir kısmının, randımanın mükelleflerce takdir edilmesi maksadıyla, idare ve bilhassa personel masraflarına tahsisini derpiş eden mevzuat yoktur. Maamafih, A. B. D. bu usule yönelmiş gibi gözüküyor. Hoover Komisyonunun federal bütçenin ıslahı hakkındaki raporuna göre, 35 federal teşkilâtın bütçesi öyle bir şekilde tanzim edilecektir ki, bundan kâr miktarını veya tahakkuk eden zararı istihraç etmek mümkün olacaktır. Bu, henüz yukarıda bahsettiğimiz tahsis keyfiyetini ifade etmemekle beraber, idarî hizmetlerin rantabilitesini daha sıkı bir surette ele almak endişesi demektir.

Muayyen bazı transfer masraflarıyla vasıtalı vergiler arasındaki münasebet ekseri memleketlerde bütçeyle beraber sunulan millî gelir tahminlerinde açıkça belirlemektedir.

Birleşik Kırallığın 1946 - 49 senelerindeki millî gelir ve masraflarını ihtiva eden «Beyaz Kitap» [8], vergi yüküyle şahsî gelirler arasındaki nisbeti şöyle tesbit etmektedir :

MİLYON STERLİN

	1938	1946	1947	1948	1949
Şahsî gelir	4.892	8.766	9.136	9.754	10.166
Gelir vergisi	369	1.174	1.183	1.237	1.337
İstihlâk vergileri	616	1.514	1.734	2.020	1.971
İstihlâke yapılan sübvansyonlar	— 37	— 356	— 446	— 556	— 531
Şahsî gelirden net olarak ödenen vergiler	948	2.332	2.471	2.701	2.777
Şahsî gelirlerin % si olarak vergi ödemeleri	19	27	27	38	27

Bu tablodan anlaşıldığına göre, sübvansyonlar vasıtalı vergilerden tenzil edilmekte, diğer bir ifade ile, vasıtalı vergilere tâbi olan müstehlikler elde ettikleri sübvansyonlar dolayısıyla bazı fiyat indirimlerinden istifade ettikleri nisbette bu vergilerin yükünü hafifletebilmektedir. Bütçe bakımından bunun mânası, iktisadî sübvansyonların vasıtalı vergilerin hasılatıyla finanse edilmesidir. Bütün müstehlikler sübvansyon-

[8] Cmd. 7933, Londra 1950, Stationary Office, 1946 - 49 senelerine ait vesika, sah. 6.

lardan istifade ettiklerine göre, bunların kendi paylarına düşen nisbette bu masraflara iştirak etmeleri doğru değil midir? [9].

Vasıtalı vergiler hasılatının, daha şümüllü bir şekilde, bütün transfer masraflarının karşılanmasına tahsisi de düşünülebilir :

İngiltere ve Fransada yatırım bütçesi resmen bir tahsis mevzuu teşkil etmektedir. Büyük Britanyada, âdi bütçe fazlaları kısmı azamı itibariyle hakikî bir kapital bütçesi mahiyetini alan fevkalâde yatırım bütçesine devredilmektedir.

Fransada, nazariye eskidenberi istikrazı, tahsisi mahiyette fevkalâde bütçe varidatı olarak mütalâa etmektedir. Hususî taşarrufun yeniden devlet tahvillerine rağbet etmesini beklerken, hükümet kalkınma ve teçhizat masraflarının Marshall yardımıyla karşılanmayan kısmı için cebri tasarrufa başvurmaktadır.

Fevkalâde yatırım bütçeleri, rejimleri ne olursa olsun bütün modern memleketlerdeki müdahaleci siyasetin mümeyyiz vasfı olan iktisadî plâncılığın başlıca veçhelerinden birini teşkil etmektedir.

Tercüme eden :

Süphan F. Andıç

[9] Ancak, İngiliz bütçesinin, herhangi bir tahsise başvurmaksızın, sübvansyon mahiyetine bürünerek müreffeh sınıflara dağılmış olan gelirlere tekabül eden meblâğları müterakki gelir vergi sayesinde geri almağa çalıştığı ilâve edilmektedir.