

## BÜTÇE BİRLİĞİ VE KONSOLİDE BÜTÇE HESAPLARI

(Klâsik ve Modern Maliyede Bütçe Birliği Prensipleri)

Dr. Bedi N. FEYZİOĞLU

İktisat Fakültesi Maliye Doçenti

### Giriş :

Devletin (veya diğer bir âmme idaresinin) muayyen bir devre zarfındaki masrafları ile varidatını tahmin eden ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet vermek üzere teşriî kuvvet tarafından tasdik olunan bütçeye zamanımızda başlıca 4-5 fonksiyon izafe olunmaktadır. Diğer bir ifade ile muasır devletlerde bütçenin 4 ilâ 5 nevi vazifesi bulunduğu kabul edilmektedir.

Bunlar sırasile iktisadî ve malî fonksiyon, siyasî fonksiyon, hukukî fonksiyon, murakabe fonksiyonu ve konjonktürel fonksiyon'dur.

*İktisadî fonksiyon*, devlet hizmetlerini mufassal bir plânlaştırmaya tâbi tutarak yapılacak işlerin herbiri üzerinde değeri kadar durmak yani ehemmiyetlerine göre bir sıra ve tercihe tâbi kılarak bunların en az para sarfıyla en iyi bir şekilde görülmesini temin etmektedir.

*Siyasî fonksiyon*, bütçeyi bütün âmme idaresinin seyrine tesir edecek bir vasıta olarak kullanmak suretiyle Parlâmentoya hükümete yol göstermek, onu sevk ve idare etmek ve denetlemek imkânını vermektir.

*Bütçenin hukukî fonksiyonu*, idarenin faaliyetini kanunî normlara bağlamağı ve bütçe dışı veya bütçeye mugayir bütün idarî fiil ve tedbirleri kanun dışı saymağı gerektirir.

Bu üç fonksiyonu tamamlayan asıl önemli fonksiyon ise, *bütçenin murakabe, kontrol fonksiyonudur*. Kontrol fonksiyonundan maksat bütçenin devletin malî idaresinin hattâ umumiyetle bütün devlet muamelâtının denetlenmesinde esas ittihaz edilmesi ve tasarlanan ile gerçekleştirilen arasında bir kıyaslama yapmak imkânının sağlanmasıdır.

Klâsik Maliyenin bütçeye izafe ettiği bu 4 fonksiyona Modern Maliye bir beşincisini eklemiştir ki, o da Bütçenin *Konjonktürel fonksiyonudur*. Konjonktürel fonksiyonuna nazaran bütçenin gayesi, devletin senelik gelir ve giderlerinin basit bir tahmin cetveli olmaktan daha ileri giderek hususî ve âmme iktisadî sektörlerinin muvazenesini temin edecek, memlekette yüksek ve müstakar bir çalışma seviyesi sağlayacak bir vasıta haline yükselmektedir. Bütçe konjonktürel fonksiyonunu, millet ekonomisindeki enflasyonist ve deflasyonist temayüllere karşı koymak suretiyle yerine getirebileceğinden Gelir ve Giderler arasında mutlaka yıllık bir muvazene tesisine değil, memleket iktisadının muvazeneli tutulmasına gayret edecektir. Öyle ki, bütçe konjonktürün durumuna göre ya bir gelir fazlası veya bir açık gerçekleştirecek ve ancak konjonktür vaziyeti icabettiriyorsa muvazeneli olacaktır.

İşte, bütçeye klâsik ve modern maliyece izafe olunan bu fonksiyonların yerine getirilebilmesi için hazırlanmasında (tasdikinde) tatbik ve kontrolünde muayyen prensiplere riayet olunması lâzımdır. Diğer bir ifade ile bütçe prensipleri bütçe fonksiyonlarının tahakkuku için riayeti icabeden kaideler olarak belirir.

Klâsik maliye, bütçeye izafe ettiği 4 fonksiyonun gerçekleştirebilmesi için bir seri prensip ileri sürmüştür. Umumiyet, birlik, denklik, vazıhlık, yıllık olma, önceden mezuniyet, samimiyet, tahminlerde isabet, alenilik, tasarruf, intizam v.s.

Bunlardan en önemlileri şüphesiz *umumiyet* ve *birlik kaideleri*dir.

*Umumiyet prensibinden maksat*, Devletin bütün gelir ve giderlerinin tam olarak bütçede gösterilmesidir. Bunun için gelirlerle giderlerin bütçeye gayri sâfi olarak geçirilmesi, yani gelir arkasında gider, gider arkasında gelir saklanmaması, ve muayyen gelir kaynaklarının önceden, belli bir işe tahsis edilmemesi lâzımdır.

*Birlik prensibinin* ifade ettiği mâna ise daha basittir. Devletin bütün varidat ve masraflarının tek bir bütçede toplanmasıdır. Bu prensibe riayet olduğunda Devletin bir tek bütçesi olacak; bu bütçenin bir sütununda tekmil varidat, diğerinde tekmil masraflar yer alacaktır.

Şu kadar ki, bu basitliğine rağmen bütçe birliği prensibinin kıymet ve ehemmiyeti bilhassa diğer bütçe prensipleri ile olan münasebet ve alâkasından ileri gelmektedir. Filhakika bütçenin denklik, vazıhlık, samimiyet ve intizam gibi prensipleri birlik prensibine fevkalâde bağı hatta ona tâbi durumdadırlar. Ortada «bir tek

bütçe» bulunduğu takdirdedir ki vuzuha erişmek, intizamı temin etmek ve bahsusu bütçenin denk olup olmadığını bu denkliğin hakikî ve nihai mahiyette bulunup bulunmadığını, kısaca bütçedeki samimiyet ve isabetin derecesini anlamak mümkün olacaktır.

Bütün bunlara ilâveten bütçenin diğer teknil fonksiyonlarının mütemmimi durumunda bulunan kontrol ve murakabe fonksiyonunun, hususile Parlâmento tarafından ifası icabeden nihai kontrol vazifesinin bihakkın yerine getirilmesi de ancak bütçenin birliği kaidesine riayetle imkân dahiline girecektir.

Buraya kadar telhis ettiğimiz fikirler, esas itibarile klâsik maliye tarafından müdafaa edilenlerdir.

Modern malî görüşlere taraftar müelliflere gelince, bunların bir kısmı bütçe birliğinin artık demode olmuş hattâ efsaneleşmiş bulunduğunu dermeyan edecek kadar ileri gitmektedirler. şu kadar ki, bu müfrit iddiaların fazla haklı olmadığı, diğer bir kısım modern yazarlar tarafından ortaya konulmuştur. Bu son gurubun noktai nazarına göre, muasır maliyenin bütçeye izafe ettiği fonksiyonların yerine getirilmesi ve Bütçe Hesapları ile Millî Ekonomi hesapları veya sosyal hesaplar denilen Hesap gurupları arasında irtibat tesisi için yine vahdet kaidesine dönülmesinde büyük fayda vardır.

İşte bugünkü konuşmamızın esas gayesi Klâsik ve Modern Maliyenin bu değişik mütalâaları muvacehesinde Bütçe birliği prensibinin yerini ve kıymetini tesbite çalışmaktadır.

Acaba bu prensip bugün tamamen değerini kaybetmiş ve terk edilmesi icabeden köhne bir kaideden mi ibarettir? Yoksa Modern Maliyenin gaye ve fonksiyonlarının tahakkuk ettirilebilmesi için Birlik prensibine yine lüzum ve ihtiyaç var mıdır? Nihayet muasır maliye dahi bu prensibi kabul edecekse eski vahdet kaidesini aynen mi yoksa yeni bir veçhe ile mi gerçekleştirmek isteyecektir?

şimdi sırasile bu üç ayrı sualin cevabını üç ayrı bölümde mütalâa etmeye gayret edelim. Nihayet dördüncü bir bölümde memleketimizdeki durumu belirtmeğe ve bizde modern görüşe uygun bir bütçe birliğinin nasıl tahakkuk ettirilebileceğini tesbite çalışalım.

### I. Klâsik Maliyede «vahdet kaidesi» ve bundan ayrılmağı gerektiren sebepler.

Klâsik Maliye anlayışına göre, birlik - vahdet - kaidesi, Devlet gelir ve giderlerinin tamamının tek bir bütçede, tek bir vesikada toplanmasını ifade etmektedir. Bu kaideye riayet olunması sayesinde

de, bütçe vaziyetinin hey'eti umumiyesini kavramak, varidatın tamamı ile masrafların tamamının karşılanıp karşılaşmadığını açıkça görmek imkân dahiline girecektir.

Ancak, nasıl ki bilânço tekniği ile ticarî vaziyeti şöyle veya böyle göstermek çareleri bulunursa, bütçe yolile de hakikî malî durumu efkârı umumiyeden saklamak ekseriya mümkündür.

Bahusus bütçelerde masrafların büyük bir yekûna balığ olduğunu göstermemek, bütçe açığını gizlemek mülâhazasile bütçede vahdet kaidesinin zorlandığı görülmüştür.

Bu zorlama bilhassa harp zamanlarında kendini hissettirmiştir. Eski an'anevî bütçeye âdi bütçe vasfını izafe ederek, onun yanında muhasamattan doğan giderleri ihtiva eden olağanüstü bir bütçe tanzimi bütçenin birliği kaidesine ilk istisna yolunu açmıştır.

1 — *Fevkalâde bütçe*, harp masraflarını ihtiva edecek ve devletin, vergi, harç, şerefiye, emlak gelirleri gibi adi varidatı bu giderleri karşılamaya kifayet etmediğinden, harp masraflarının finansmanı için istikraza müracaat olunacaktır. Ortodoks maliye görüşüne göre bütçe gelirleri arasına girmesine asla cevaz verilmeyen istikraz ile haddizatında cebrî bir istikrazdan başka bir şey olmayan emisyon, ancak fevkalâde bütçe sayesinde imdada çağırılabilen varidat kalemleri olmuştur.

Bu tatbikatla birlik prensibinden başka varidatın ademi tahsisi (tahsis yapılmaması) kaidesi de ihlâl edilmiş oluyordu. Zira, âmme kredisinden elde edilen hasılat önceden muayyen olan bir gurup giderin karşılanmasına tahsis ediliyordu.

Fevkalâde bütçenin lüzum ve faydası, harp hadisesi yüzünden Devletin katlanmak zorunda kaldığı istisnaî ve geçici masrafları, Devletin devamlı ve normal vazifelerinden hasıl olan masraflardan ayırmak zarureti ile izah ve müdafaa ediliyordu.

Fakat bu izah tarzı bugün hemen tamamıyla ortadan kalkmıştır. Zira umumî bir teşevvüş devresinde normal ile anormal arasındaki fark yani âdi ve fevkalâde masraflar arasındaki tefrik çabucak mânasını kaybetmektedir. O kadar ki olağanüstü bütçe zamanla âdi varidatın karşılanmaya kifayet etmediği bilûmum masarifin toplandığı ikinci bir bütçe mahiyetini iktisap etmiş ve bu bütçelerin olağanüstü vasfı sadece isimlerine münhasır hale girmiştir.

(Bu suretle, zamanımızda fevkalâde bütçeler bir taraftan günlük ve devamlı denilen masraflar ile diğer taraftan kâh istisnaî ahval ve şeraitin gerektirdiği kâh Devletin gittikçe artan vazifelerinin

icabettirdiği ve hakikatte birinciler kadar devamlılık vasfı arzeden, (askerî masraflar, imar ve kalkınma giderleri, modernleştirme masrafları gibi) bir kısım giderlerin ayrı iki vesikada toplanması neticesinde meydana çıkmaktadırlar.)

Bu tefrikle güdülen başlıca maksadın da «olağanüstü» denilen bütçedeki açığın, bünyesi itibariyle geçici olduğu hayalini umumî efkârda yaşatmaktan başka bir şekilde izah imkânı da kalmamaktadır.

2 — Olağanüstü bütçelerin açtıkları çığır, Devletin bahusus iktisadî ve sınaî mahiyetteki teşebbüsleri idare etmek durumunda kalması üzerine, bütçe birliği prensibinin yeni iki tip bütçe ile daha ihlâl edilmesine müncer olmuştur.

#### *Mülhak bütçeler - Muhtar - Özerk bütçeler.*

Bu bütçelerin teessüs ve inkişafı sebeplerini müdafaa eden sınaî bütçeler nazariyesini burada teferrüatı ile izah ve tahlile tevessül edecek değiliz.

Kısaca ifade edebiliriz ki, klâsik maliyenin bütçeyi tâbi tuttuğu umumiyet, yıllık olma gibi kaideler ile devlet masraflarının ifasında riayeti icabeden «Divanı Muhasebat vizesi», taahhütlerin tetkik ve tescili artırma eksiltme kanunu v.s. mevzuata ve formalitelere riayet edilmesi, ticarî ve sınaî mahiyetteki daire ve müesseselere hiç de elverişli gelmemektedir. İlâveten tahsisatın devredilmesine istikraz akdedilmesine müteallik memnuiyetler ticarî ve sınaî bir teşebbüsün gerektirdiği sür'at ve serbestî ile kabili telif bulunmadığından, bu formalitelerden de kısmen veya tamamen kurtarmak üzere Devlete ait bazı işletme ve teşebbüslere mülhak veya muhtar bütçe sistemi tatbikine başlanmıştır.

3 — Bütün bu sebeplerden başka (Üniversiteler ve vakıflar gibi) idarî muhtariyet verilmesi icabeden bazı dairelere malî muhtariyetin de tanınması zarureti yeni bir takım mülhak veya muhtar bütçelerin daha doğmasına sebep olmuştur.

4 — Nihayet, *sosyal güvenlik masrafları* çeşitli sigorta masrafları veya yardım sandıkları ile vahdet kaidelerini tamamen ihlâl eden çok geniş yeni bir grup bütçe tatbikatını meydana çıkarmıştır.

Bu son gurubun ihtiva ettiği masrafların veya taallûk ettiği mebalığın umumî bütçeye kıyasla arzettiği nisbî ehemmiyet diğerlerinden çok daha sür'atli bir inkişaf kaydetmektedir.

*Aslında istisnalar, buraya kadar belirtilen bütçelerden de ibaret değildir.* Hazinesin gitgide bütçe dışı giderleri karşılama vasıtası haline gelmesi, vahdet kaidesine en önemli darbeyi vurmuştur. *Hazine*, başlangıçta bütçe çerçevesi dahilinde gelir ve giderlerin alelâde bir nazımı durumunda idi.

Hazine muameleleri, 1914 e kadar memleketlerin ekserisinde bu minval üzere devam ederken, Birinci Dünya Harbinden sonra, Hazine, ihraç ettiği bonoları bankerler yerine geniş halk kitlelerine plase etmeğe ve bilhassa bunların ihraç miktarını gelecekteki ödeme imkânlarıyla tahdit etmemeğe başlamıştır. Öyle ki, Hazine bonoları açığa ihraç edilmiş hakikî bir istikraz haline kalbedilmiş ve miktarları makul olarak tahsili umulabilen gelirleri çoktan aşmıştır.

Bu durum karşısında Hazine, bütçede derpiş edilmemiş açıkları kapamaya veya bütçe dışı giderleri karşılamağa yarayan müstakil bir varidat menbaı haline gelmiştir. Hattâ zamanla Hazine Özel Hesapları avansa müteallik yani karşılığı ileride tahsil edilecek muvakkat hesaplar olmaktan çıkmış, hiçbir karşılığı bulunmayan ve sadece Hazinesin Özel kaynakları ile kapatılan hakikî masrafları ihtiva etmeğe başlamıştır. Bu sebeptendir ki, Hazine Özel Hesapları da hakikî bir gizli bütçe telâkki edilmiştir.

Klâsik maliye yazarları, buraya kadar mahiyetlerini kısaca belirttiğimiz *fevkalâde, mülhak ve muhtar* bütçelere *sosyal güvenlik bütçeleri* ile Hazine hesaplarına «*Vahdet prensibinin istisnaları*» adını vermişlerdir. Prof. Duverger'in haklı olarak belirttiği gibi (Duverger : a.g.e. sy. 68) bu tabirde bir tezat sezilebilir. Zira, birlik — vahdet kaidesi birlik — olmaktan çıkmadıkça hiç bir istisna kabul edemez.

Diğer bir ifade ile, ortada müteaddit bütçenin mevcudiyeti ânından itibaren birlik prensibi de yok olmuştur. Bu itibarla, Devletin birden fazla bütçeye sahip olması halini «Birlik prensibinin istisnaları» tabiri ile değil de «Bütçelerin teaddüdü kaidesi» «La pluralite des budgets» tâbiri ile ifade etmek belki daha doğru olacaktır.

Şu kadar ki, bu son tabirle bütçe birliği prensibinin, bir daha dirilmesi ümidi kalmamacasına terki hayat edip gittiğini mi kabul edeceğiz; yoksa bütçe birliğinin, klâsik şekli ile olmasa bile, yeni bir veçhe ile tekrar tatbiki konulmasına lüzum ve ihtiyaç var mıdır?

## II. Bütçenin Birliği Prensibine zamanımızda duyulan ihtiyaç.

(Modern Maliyede bütçe birliği prensibinin lüzum ve önemi)  
Klâsik müellifleri, bütçede vahdet esasını bir prensip olarak ka-

bule sevkeden saik, ondan ayrıldığı ahvalde husule gelecek mahzurların azametini kavramaları olmuştur.

Vakıa mülhak, muhtar, özel, özerk v.s. bütçe nevelerinin her birinin doğumu ve gelişmesi de kendilerine göre mühim ve mukni sebeplerle izah ve müdafaa edilmiştir.

Şu kadar ki, teker teker, kendi cephelerinden haklı görünen bu sebepler, bir taraftan Parlâmentonun sahip olduğu bütçe hakkı bakımından ve diğer taraftan memleketin umumî, malî ve iktisadî siyasetinin sevk ve idaresi zaviyesinden büyük mahzurlar tevliit etmiştir. Öyle ki, bir teşekkülün veya bir tek dairenin nef'ine olarak mülhak ve muhtar bütçelerin ihdası Devletin ve memleketin umumî malî durumunun anlaşılmasına engel olmuş ve dolayısıyla umumî menfaati ihlâl etmeye başlamıştır.

Filhakika, bütçelerin teaddüdünün birinci mahzuru Parlâmentonun tasdik ve mürakabe hakkını derece derece kıymet ve ehemmiyetten düşürmek olmuştur.

Muhtariyet ve istiklâli yalnız maliyenin değil, Parlâmentonun müdahalesinden dahi hariç kalma mânasında anlayın İktisadî Devlet teşekkülleri, Âmme mamelekinin mutasarrıfı durumunda oldukları halde, bunu millet namına hakkı-hâkimiyeti istimal etmekte olan Parlâmentodan adeta kaçırarak yürütmek hevesine kapılmışlardır.

Halbuki Millî Hâkimiyetin ve Parlâmento sisteminin zarurî icabı, meclisin bilûmum âmme gelir ve giderlerine hâkim bulunması şeklinde tecelli eder.

Bu itibarla, sırf idarî ve siyasî masrafların yer aldığı umumî devlet bütçesini tasdik etmek ve onun tatbikini denetlemekten başka bir şey yapmayan bir Parlâmentonun siyasî mürakabe selâhiyeti de mühim nisbette tahdit edilmiş olur. Halbuki, memleketin umumî iktisadî durumu ile ilgili bilûmum tedbirlerin dahi Parlâmentonun muvaffakiyetle ittihazı ve varılan neticelerin yine Parlâmentonun kontrolünden geçirilmesi, demokratik hükümet sistemlerinin asrın yeniliklerine göre gelişmesi bakımından şarttır.

Aksi takdirde, asırlık mücadeleler neticesinde kazanılan bütçeyi tasdik ve Devletin malî idaresini mürakabe hakkı, muasır gelişmeye ayak uyduramamış ve kıymet ve ehemmiyetini büyük nisbette kaybetmiş olacaktır. Bütçeyi müzakere ve tasdik ediyorum diye aylarca uğraşın bir Parlâmento eğer âmme sektörünün tasarruf etmekte bulunduğu para ve kıymetlerin sadece cüz'î bir kısmına sözünü geçirebilirse, bütçe hakkını gerektiği gibi istimal ve millî ira-

denin malî muamelâtı hâkim olmasını sağlayamamış demektir. Hâdise iktisadî veçhesile ele alındığı ve zamanımızda bütçenin, vergi v.s. âmme varidatına müteallik tedbir ve kararlarla birlikte umumî iktisadî siyasetin sevk ve idare vasıtalarından biri olduğu düşünülürse, gittikçe çoğalmakta olan mülhak muhtar bütçeler ile Hazine hesaplarının bu dağınıklığı karşısında mezkûr siyasete nasıl hizmet edilebileceği halledilmesi gayet güç bir mesele teşkil eder.

Yekûnu umumî bütçeninkini belki de aşan bir miktara baliğ olan çeşitli bütçeler eğer iktisadî politikanın vasıtası telâkki edilen bütçe siyasetinin dışında bırakılacak olursa malî politikanın iktisadî gayelerin tahakkukuna hizmet imkânı da o nisbette azaltılmış olur.

İşte bu hakikatleri kabul ve teslim eden bir çok modern maliye yazarları, iktisadın âmme sektörüne hâkim olabilmek ve onu istenilen istikamette sevk ve idare edebilmek için evveleminde çeşitli hesapları arasında bir konsolidasyon tesisi lüzumuna, diğer bir ifade ile, bütçe birliği prensibini modern ihtiyaçlara uyacak şekilde yeniden tahakkuk ettirmenin icap ettiğine kani olmuşlardır.

Acaba bütçede vahdet kaidesi zamanımızda nasıl gerçekleştirilebilecektir?

### III. Bütçenin Birliği prensibinin modern fecellisi Konsolide Bütçe Hesapları.

Modern maliye yazarları, bütçeye müteallik tetkiklerinde, meseleyi daha çok iktisadî veçhesi ile mütalâa etmekte ve hususile bütçe hesaplarını geliştiren devlet fonksiyonlarına intibak ettirmeğe çalışmaktadırlar.

Öyle ki, bir taraftan vergileri v.s. âmme varidatını olduğu kadar, âmme masraflarını da iktisadî mahiyetlerine göre tasnif ve tefrik etmek, diğer taraftan Devletin âdi bütçesinde hesaben tecessül eden siyasî ve idarî mahiyetteki işlerinden başka ticarî ve sınaî evsaftaki faaliyetlerinin malî neticelerini de bir tek umumî hesapta tecemmu ettirmek, muasır maliyecilerin bütçe hesaplarında tahakkuk ettirmek istediği başlıca islahattır.

Merkezî hükûmetin bu hesaplarına diğer âmme idare ve teşekküllerinin hesaplarının eklenmesi suretiyle iktisaden âmme sektörünün muayyen bir devredeki faaliyeti neticelerini elde etmek ve nihayet hususî iktisat sektörü hesaplarının da onlara ilâvesi sayesinde millet hesaplarına — sosyal hesaplara — vasıl olmak, modern



maliyecilerin asıl hedeflerini teşkil etmektedir. O suretle ki, bu hesabı donelerden istifade suretiyle memleket iktisadını isabetle sevk ve idare etmek mümkün olsun.

Kısaca, muasır maliyenin gayesi, Parlâmentoya, hükümetin siyasi ve idarî mahiyetteki faaliyetinden başka iktisadî ve sosyal evsaftaki mesainin malî neticelerine de şamil olarak topyekûn bir kontrol ve murakabe imkânı verilebilmesi için çeşitli bütçe hesaplarında bir birleştirme, bir konsolidasyon vücade getirmektedir. Filhalka, ancak bu sayededir ki, bir defa bütçenin konjonktürel fonksiyonunu muvaffakiyetle yürütmek, saniyen demakratik memleketlerde bütçenin hâkim ve sahibi addolunan Parlâmentolara bu hâkimiyetini müessir şekilde istimal etmek imkânı verilmiş olacaktır.

O halde şimdi, bu konsolidasyonun nasıl ifa olunabileceğini mütalâa edelim.

Bunun için de çeşitli tekliflerden birini ve meselâ Prof. Hicks'in ileri sürdüğü konsolidasyon reformunun mahiyet ve muhtevası hakkında izahat verelim.

#### A — PROF. HICKS'İN İLERİ SÜRDÜĞÜ REFORM

##### I — *Reform teklifinin saiki :*

Konsolide bir bütçe hesabı vücade getirilmesi için Prof. Hicks tarafından ileri sürülen reform teklifinin muhtevasını izahtan önce adı geçen büyük İngiliz mütefekkirini böyle bir reform teklifinde bulunmaya sevkeden saiki kısaca belirtmekte fayda vardır.

İngiltere'de 1947-1948 senesinde bütçenin muvazenesi üzerinde daha doğrusu o yıllarda görülen bütçe fazlasının miktarı üzerinde değişik fikirler ortaya atılmıştı. Bazılarının bütçe fazlasının (mahdut) olduğunu söylemelerine mukabil diğerleri ve bu arada İngiliz Maliye Nazırı bütçe fazlasının miktarını 636 milyon sterling olarak gösteriyordu. (Hick. s. 1).

Prof. Hicks, işte bu derece farklı görüşlerin bütçe hesaplarının dağınık olmasından ve klâsik bütçe birliği kaidesi terkedildiği halde onun yerine kaim olacak bir sistemin ikame edilmemiş bulunmasından ileri geldiğini belirtmiş ve hakikî malî vaziyetin anlaşılması için de bütçe hesaplarında bir konsolidasyon icrası lüzumunu ileri sürmüştür.

## 2 — Reformun ana hatları :

Prof. Hicks'in ıslahat teklifinde ilk olarak Hükümet daireleri, muhasebe zaviyesinden idarî ve ticarî daireler diye ikiye ayrılmaktadır.

Bu tefrike göre, idarî devlet dairelerinde, an'anevî sistem aynen mer'î kalacak, ticarî dairelere gelince, bunlar muhasebelerini ticarî esasa göre tuttuktan başka Hazinesinin bu dairelere karşı durumu Banka rolünden iabret olacaktır. Maliyenin bu daireler üzerindeki kontrolü aynen bir bankanın müşterileri üzerinde yaptığı kontrole müşabih bulunacaktır. Prof. Hicks'e göre, ticarî servisler üzerinde ancak böyle bir murakabe tesisi mümkündür ve bunun müessir bir kontrol olmaması için de sebep yoktur.

Prof. Hicks, Hazinesinin bu iki gurup daire ile idame edeceği farklı muameleler için kendi dahilinde idarî ve Banka kısımlarına ayrılmasını ve üç ayrı hesap tutmasını lüzumlu görmektedir.

a — *Hazinesinin İdarî Kısmının hesabı* : Bunun şekli, an'anevî tarzda olacak fakat diğer hesaplarla münasebetinde *carî hesap* adedilecektir.

b — *Hazinesinin Banka Kısmının carî hesabı* : Bu hesap sadece hazineden verilen avansların *faizlerini* ihtiva edecektir.

c — *Banka Kısmının sermaye hesabı* : Hazinesinin ticarî servislere verdiği avansları ve onların iadesi bu sermaye hesabında gözükcektir.

Birinci ve ikinci hesapların *Hazinesinin muhtelif carî hesabını* teşkil etmek üzere bir araya getirilmesi de mümkündür.

Bütçe muvazenesi mevzuunda, bu carî hesabın fazlasına *Hazine fazlası* denecektir. Asıl bütçe fazlasının bulunması için hazine fazlasına *ticarî dairelerin kârlarının* da *ilâvesi* lâzımdır. Eğer ticaret dairelerinin herhangi bir kârı yoksa ancak o zaman *bütçe fazlası = Hazine fazlası* olacaktır. Ticaret dairelerinin zararı olduğu vakit ise, bütçe fazlası, bu zararın Hazine fazlasından tenzil suretiyle bulunacaktır.

Merkezî hükümetin, carî muamelâtı ile sermaye muameleleri hususunda umumî bir konsolide hesaba (netice hesabına) vasıl olabilmek için evvelâ ticaret daireleri için konsolide bir kâr ve zarar hesabı ile bir konsolide sermaye hesabı vücade getirmek ve bunları da Hazine Hesapları ile birleştirmek lâzım gelecektir.

Bu konsolide bütçe hesabını müşahhas olarak aşağıdaki tablolarda görmek mümkündür [\*].

Muhtelif Hazine Hesaplarının arasındaki münasebetleri ve maliyenin buradaki rolünü daha yakından belirtmek üzere, ticaret kaidelerine ait netice hesaplarının kâr veya zarar göstermesi halinde Maliye vekilinin ittihaz edebileceği tedbirlere dair de izahatta bulunmak faydalı olacaktır.

Evvelâ, *Ticaret dairelerinin geçen sene zarfında zarar ettiklerini farzedelim*. Bu takdirde Maliye Vekilinin iki çareye başvurması mümkündür. Ya bu zararları Hükümetin umumî siyasetinin bir icabı addederek sübvansiyonla karşılayacaktır. Bu sübvansiyon da diğer hususî teşebbüslere yapılanlar gibi Hazinesin cari hesabına zimmet kaydedilecektir. Fakat böyle değil de, ticarî dairenin kendi zararlarını bilâhare yapacağı kârla karşılaması arzu edilirse, bu vaziyette maliye nazırının, Hazineden verilecek bir avansla muvakkaten kapanacak bir zararı bütçeye koyması gerekecektir. Şu kadar ki, sübvansiyon yerine ikrazatla karşılanması bu zararın Hazinesin cari hesabından sermaye hesabına geçmesine sebep olacaktır. Fakat her iki halde de, zarar umumî bütçede bir masraf olarak gözükecektir.

Bir ticarî dairenin kâr ettiği kabul olunduğu takdirde ise (anti-inflationary) enflasyona karşı koymağa matuf bir siyasete hizmet maksadile Maliye Bakanı iki tarzı ihtiyar edebilir. Ya, bu servisin kârını vergiye tâbi tutar ve bu suretle o kâr Hazinesin vergi varidatı meyânında yer alır. Veyahut da Hazineden vaktiyle alınan avansların kapatılmasında veya hazineye emanet olarak yatırılmakta kullanılabilir. Mamafih, her iki şekli ile umumî bütçede o servisin kârı bir gelir olarak gözükecektir.

Bu tertibi genişleterek millileştirilmiş sanayii de onun içine almak, diğer bir ifade ile bu sanayiin kâr ve zarar neticelerini de yeni tertipteki umumî bütçede göstermek mümkündür. Her ne kadar bu sanayiin, hususî teşebbüslere benzer şekilde idaresi hususundaki fikrin taraftarları bunların Maliyenin kontrolü dışında bırakılması için kurulmuş olduğunu ileri sürebilecekler ise de, onlara mukabil şu fikir dermeyan olunabilir.

[\*] Bu tablolar benim kitabımın 2. cildi, s. 67 - 68 dedir.

*Hükümetin malî ve iktisadî vazife ve mesuliyeti bir küldür :*

Millileştirilmiş sanayiın ve sair Devlet iktisadî teşekküllerinin bu küle içinde önemli yeri vardır. Umumî maliye siyaseti dahilinde onları da mütalâa etmeden konjonktürel bir siyaset yürütmek, yatırımları ayarlamak işsizlikle mücadele etmek ve enfsalyonu kontrol eylemek mümkün değildir. Millileştirilmiş sanayiın plânlarına ve faaliyet neticelerine gereken dikkat gösterilmedikçe bir «tam çalışma bütçesi» kurmak mümkün olamaz. Bunun en basit yolu ise, adı geçen müesseselere ait hesapların da, tarifine çalışılan umumî konsolide bütçe hesabına ithal edilmesidir.

Bu ithal keyfiyeti onların muhtariyetine hâlel getirmeyecek ve Maliyenin o sanayi üzerinde icra edeceği kontrol, ticarî hükümet daireleri hakkında olduğu gibi, bir banka kontrolüne müşabih bulunacaktır.

Tabiatile âmme menfaati gerektirdiğinde Maliye kâr getirmeyecek bir iş için dahi, iktisadî âmme teşekkülüne ikrazatta bulunacak ve memleketin iktisadî durumu ekspansion'a mani olmağı emrediyorsa, mühim kâr vâdeden işler için dahi ikrazat yapmaktan tevakkî edecektir.

*3 — Prof. Hicks'in reform teklifi hakkında tenkidî müldâhasalar :*

Bizce, Prof. Hicks'in islâhat teklifinin en kıymetli tarafı, bütçe hesaplarında tahakkuk ettirmek istediği konsolidasyondadır.

Muahheren Birleşmiş Milletler Teşkilâtının, Prof. Stone'un yardımı ile yaptığı neşriyatta daha genişletilerek irae olunan bu sistem (U.N. Budgetary Structure Appendix sy. 3-45) bütçe nevilerinin gittikçe fazlaladığı her modern Devlet için tavsiyeye şayan bir usuldür.

Hükümet dairelerinin idarî ve ticarî olduklarına göre tefriki ve Hazinenin de buna muvazi olarak iki kısma taksimi fikri esas itibariyle İngiltere'ye mahsustur. Zira İngiltere'de mülhak bütçe usulü carî değildir ve idarî ve ticarî mahiyetteki bilûmum Devlet masrafları umumî bütçeye dahildir. Halbuki sınaî ve ticarî evsaftaki hükümet dairelerinin esas itibarile mülhak ve muhtar bütçeli idareler halinde yürütülen memleketlerde yapılması icabeden konsolidasyon, sadece ticarî ve idarî hesaplar meyanında olmayıp, muhtelif bütçeler arasındadır.

Konsolidasyonu ticarî hükümet dairelerinden başka millileştirilmiş iktisadî teşekküllere de teşmil etmek istemesi Prof. Hicks'in reformunun diğeri bir kuvvetli tarafıdır.

Devletçi veya sosyalist doktrinleri, İngiltereden daha evvel benimsemiş memleketlerde hususî teşebbüsler misaline göre doğrudan doğruya Devlet elile idare edilmek üzere daha fazla iktisadî teşekkül vücuda getirilmiş bulunduğu cihetle, Konsolidasyonun umumî bütçe ile, ticarî veya sınaî evsafa olsun veya olmasın, mülhak, muhtar husus' bütçeli bilûmum iktisadî teşekküllerin hesapları arasında tesisine ihtiyaç vardır. Bu sayededir ki, Prof. Hicks'in reform teklifi daha şümulü ve çoğu memleketlerde kabili tatbik bir mahiyet iktisap edecektir.

#### IV. Memleketimizde Durum ve Konsolide Bir Bütçe Hesabı Teşisi imkânı.

Devlet masrafları, memleketimizde de, umumî bütçenin dışında mülhak ve muhtar (İktisadî Devlet Teşekkülleri v.s.) bir çok bütçelere dağılmış bulunmaktadır. Bu son gurubun gerek mutlak, gerek nisbî ehemmiyeti seneden seneye artmaktadır. Son yıllara dair bir mukayese, aşağıdaki cetvelde yapılmışa çalışılmıştır.

( Sene 1954 )

Genel Bütçe . . . . .	2.170	Milyon Lira
Katma Bütçeler . . . . .	93	» »
Mahallî İdareler . . . . .	443	» »
İktisadî Devlet Teşekkülleri	3.527	» »

(Kaynak : Forum, Cilt III, Sayı 70, 15 Şubat 1957 s. 4).

Bütçelerin, memleketimizde, de bu kadar çeşitlenmesi onların arasında bir çok tedahüllere de sebebiyet vermektedir. Bütün bu hesapların tevhidî ve B.M.M. ne tekmil Devlet masrafları üzerinde topyekûn bir denetleme yapmak imkânının verilmesi ve bütçe politikasının memleketin umumî iktisadî siyasetine hakikaten hizmet eder bir vasıta olarak kullanılabilmesi için iki hal çaresi mevzuubahis olabilir.

1 — Bütün mülhak, muhtar bütçeleri daima muvazeneli olarak tanzim etmek ve onların açık veya fazlalarını sâfi olarak umumî bütçeye intikal ettirmek. Bu suretle umumî bütçenin hesabı kat'ilerinin, yukarıdan beri bahis konusu, Konsolide Bütçe Hesabı yani Netice Hesabı mahiyetini iktisap etmesini temin etmek .

2 — Veyahut ta, umumî bütçeyi, Devletin daha ziyade idarî ve siyasi masraflarını ihtiva eden bir bütçe mahiyetinde telâkki ederek veya ona bu şekli vererek, diğer mülhak, muhtar bütçelerle tevhidini ayrı bir konsolide hesapta ifa etmek.

Pek muhterem Hocam Namık Zeki Aral, daha çok birinci şıkka mütemayil bulunmaktadır. «Devlet Sektörünün tamamına şâmil bir bütçe» başlığı altında Forum mecmuasında (Cilt I, sayı 2, s. 9) dikkate şayan bir etüd negretmiş bulunan Sayın Bülent Yazıcı'nın dahi daha ziyade bu fikre taraftar olduğu söylenebilir. Biz ise, esas itibarile, ikinci şıkkı tercih edeceğiz. Bununla beraber sayın üstadlara iltihak edeceğimiz bir kaç nokta da olacaktır.

Tasarladığımız tertibe göre, işe evvelâ mülhak bütçeler arasında bir tefrik yaparak başlamak lâzımdır.

Üniversiteler ile Vakıflar, Beden Terbiyesi, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlükleri, bünyeleri itibarile iktisadî mahiyeti haiz olmayan idareler durumunda buldukları için, bunlara ait mülhak bütçeler daima muvazeneli tutulmalı ve açık ve fazlaları aynen Genel Bütçeye intikal ettirilmelidir. Tekel ve Orman Umum Müdürlükleri ile Devlet Hava, Kara Yolları, Devlet Üretim Çiftlikleri, Devlet su işleri bütçelerinin açıklıklarının ise daima Umumî bütçeden karşılanması ve bütçe fazlaları ile sâfi kârlarının da mutlaka Genel Bütçeye yatırılması fikrini, adları geçen teşekküllerin iktisadî bünyeleri ile ahenkli görmekteyiz. Bu idarelere umumî Bütçeden yardım yapıldığı takdirde, elbette bunun masraf olarak gösterilmesi veya Sermaye yatırımı veya yenilenmesinde kullanmadıkları bir bütçe fazlaları bulunduğu takdirde bunun da Umumî Bütçeye irad kaydedilmesi gerekecektir.

Fakat bunun dışında o idarelerin bütçelerini kendi kendilerine muvazeneleştirmeleri esas olmalıdır. Rantabl sermayesi yatırımları yapabilmek için müstakilen borçlanmaya gidebilmeleri, bütçe fazlaları olduğundan bunu sermaye teşkilinde veya ihtiyat akçesi tesisinde kullanmaları velhasıl hakikaten iktisadî bir istiklâle sahip bulunmaları ancak bu suretle imkân dahiline girecektir.

O idarelerin yaptıkları borçlanmaların menbana ve istihsal yerlerine göre kıymetlendirilmesi de bu sayede mümkün olacaktır.

Bahis mevzuu mülhak bütçelerin her türlü açık ve fazlalarını mutlaka Umumî Bütçe ile irtibatlı olarak mütalâa etmek, onların idarî ve bilhassa iktisadî muhtariyetlerini ihlâl edecektir. O takdirde her ihtiyaçlarını Hazineден temin etmeleri, sadece Hazinesinin onlar namına borçlanması icabedecek velhasıl Hazine birliğini de cami

olarak bir bakıma klâsik bütçe birliğine dönülmek lâzım gelecektir. Bunun ise, iktisadî bünyeyi haiz olan bu idareler için caiz bulunmadığı aşikârdır.

Binaenaleyh, mülhak bütçelerin umumî bütçe ile irtibatlarının tesisinde, idarelerin bünyesine göre değişik tipte hareket etmek icab etmektedir. Bir bakıma bu lüzum dolayısıyledir ki, konsolidasyonun sırf umumî bütçe ve Kesin Hesap Kanunu içinde temininin imkân-sızlığını düşünmekteyiz.

Konsolidasyonun ayrı bir hesapta yapılmasının önemli diğer bir faydası da, mülhak bütçeli idarelerden başka muhtar (özerk) bütçeli devlet teşekküllerinin yıllık faaliyetleri neticesinin de bu hesaba ithaline meydan vermesidir.

Filhakika, asıl gaye başta İktisadî Devlet Teşekkülleri olduğu halde onun dışında kalan (Denizcilik Bankası, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, Millî Piyango v.s.) gibi idare ve müesseselerin hesaplarının da bu konsolide hesaba dahil edilmesidir.

*Kısaca, tasarlanan şudur :* Umumî Devlet Bütçesinden başka mülhak ve muhtar bütün idare ve müesseselerin bütçe hesaplarının bir tek ana hesapta tevhit ve temerküz ettirilmesi lâzımdır.

Kendi içinde, iktisadî mahiyette bir tasnife de tâbi bulunacak olan bu konsolide hesap sayesinde ki, memlekette Devletin (merkezî hükümetin) topyekûn ne kadar masraf yaptığını, bunların nere- lere (yatırımlara, cari masraflara) sarfedildiğini ve ne gibi menba- lardan temin olunan varidatla karşılandığını anlamak mümkün ola- bilecektir.

Memleketimizde isabetli bir iktisadî ve malî politika takibi için mevzuubahis, Konsolide Hesap reformunun iki kat daha ileri götü- rülmesi icabedecektir.

Filhakika asıl gaye, evvelâ Vilâyet Hususî İdareleri, Belediye- ler ve Köylerin bütçe hesaplarının da, Merkezî Hükümetin Netice Hesaplarına eklenmesi suretile iktisaden teknil âmme sektörüne gâ- mil bir Konsolidasyon ifası ve nihayet hususî iktisat sektörü hesap- larının da bunlara ilâvesi sayesinde Millî Bütçenin ve Sosyal He- sapların tesisine matuf bulunmalarıdır.

Modern Maliyenin Devlet Hesapları hakkında yaptığı orijinal bir tefrikan nazarı Siyaset Hesaplarına taallük eden bu son guruba girmeden mevzuumuzu sadece mesuliyet Hesapları ile tahdit etmiş bulunduğumuz cihetle bütçenin mesuliyet hesaplarına ait olarak yu- karıdaki konsolidasyon gerçekleştirilebilirse mes'elenin esasının çö-

zülmesine doğru önemli bir adım atılacağını ve şimdilik bununla iktifa olunabileceğini ifade edebiliriz.

*Netice :* Rakam ve Doküman kifayetsizliği dolayısıyla daha ziyade nazarı sahada kalan tahlilleri yine nazarı bir neticeye bağlamak üzere son olarak şu hususu arz edelim.

Zamanımızda Parlâmentonun memleket maliyesi ve iktisadiyatı üzerinde müessir bir murakabe ifa edebilmesi, Hükümetin millî iktisat ve maliye siyasetini isabet ve muvaffakiyetle sevk ve idare edebilmesi bütçe hesaplarında ifa olunacak konsolidasyon sayesinde gerçekleşebilecektir.

Modern Maliyenin erişmek istediği bu gayenin klâsik maliyenin birlik prensibinin değişik bir veçhesinden ibaret bulunması, içtimâî müesseelerde, hususiyle iktisat ve maliyede muayyen fikir ve prensiplerin zaman ve şartların tesiriyle bazan kıymetten düşüp, bilâhare tekrar ehemmiyet kesbetmelerinin bir misalini daha tezahür ettirmesi itibariyle şayanı dikkattir.

İstanbul, 3 Nisan 1956