

BÜTÇE VE İKTİSADİ PLÂN

Doç. Dr. BEDİ N. FEYZİOĞLU

GİRİŞ

Bütçe için yapılan târiflerden birine göre, «Bütçe, Hükûmetin bir yıllık faaliyet programıdır». Bütçe, gelecek bir sene zarfında Hükûmetin tasarladığı iş ve hizmetlerin yürütülmesi için ifası icabeden masraflara ayrılan tahsisat miktarını tesbit ve bunları karşılayacak varidat miktarını tahmin eder.

Hükûmetin yıllık faaliyet programına, yani senelik bütçeye evvelemerde kanunen yapılması icabeden âmme hizmetlerinin karşılığı girer. Memleketin harice karşı müdafaası, memleket dahilinde emniyetin sağlanması ve adaletin tevzi olunması hükûmetin hikmeti vücudunu izah eden başlıca vazifelerdir. Bütçeye ilk önce bu vazifelerin gerektirdiği masraflar dercedilmek icabeder. Hükûmet, bu jandarmalık ve hâkimlik hizmetlerini yerine getirebilmek için tahsildarlık yapmak ve halktan vergi, harç, resim adları altında para toplamak zorundadır.

Eğer, zamanımızda da, Hükûmetin bütün vazifeleri bunlardan ibaret olsaydı, klâsik ders kitaplarında yer alan «Bütçe, Hükûmetin bir senelik faaliyet programıdır» formülüne bugün de tam mânâsıyla itibar etmek ve «plân, program» ihtiyacının senelik bütçeler ile karşılandığını kabul etmek belki mümkün olurdu.

Halbuki 20 nci asrın başındanberi artık Devlet (ve Hükûmet) sırf jandarma, hâkim ve tahsildar olmakla kalmamış; tüccar, sanayici, bankacı v.s. sıfatlarını da iktisap etmeğe başlamıştır.

İkinci Dünya Harbinden sonra ise, liberal ve demokratik memleketlerin ekserisinde dahi Devlet ve Hükûmet memleketin iktisadî ve içtimâî ana meselelerini halletmek, onu umrana ve refaha kavuşturmak vazifelerini yüklenmiştir [1]. Müdahalecilik güdümcülük, Devletçilik mefhumlarından sonra ortaya çıkan «Refah Devleti - Welfare State» tâbiri ve mefhumu bugün Hükûmetlere terettüp eden

[1] Deane (Phyllis) : «Colonial social accounting», University Press, Cambridge, 1953, s. 1-2.

bilcümle vazifeleri gayet veciz bir şekilde ifade eden bir formül olarak ortaya çıkmıştır.

«Refah Devletin» teessüsü için ilk şart memleketin iktisaden kalkınmasıdır; yani memleket ekonomisinin iktisaden gelişmiş olan memleketlerinkinin seviyesine erişmesidir. İktisadî kalkınmanın içtimaî sınıf farkı yaratmamasını, bu kalkınmanın külfetine herkesin iktidarları derecesi ile mütenasiben iştirâk etmesini, kalkınmanın nimetinden de herkesin müsavaten faydalanmasını sağlamak, kısaca fertlerin gelir seviyeleri arasındaki farkı azaltmağa çalışarak, iktisadî ve içtimaî tesislerden bütün halkın istifadesini temin etmek «Refah Devletine» terettüp eden ikinci esas vazifedir. Memleketimizde de bahsusu 1950 denberi, Hükûmet bir bakıma «Refah Devleti» ni kurmanın ilk şartı olarak bir iktisadî kalkınma faaliyetine giriştiğine göre, acaba bu kalkınmanın gerektirdiği plân ve program ihtiyacı nasıl giderilmiştir veya nasıl giderilmektedir?

Hükûmet Reisinin 5 Ocak 1957 tarihinde İstanbul'da yaptığı basın toplantısındaki ifadesine nazaran «İktisadî kalkınma hareketleri bir yatırım teşebbüsleri şeklinde tecelli eder. Devletin bir yıl içinde bütçesi ile yapacağı bir milyarı çok aşan yatırım faaliyetleri, rakamlarla ifadesini bulan ve bir icraat programı mahiyetinde olan bütçesinde yazılı bulunmaktadır. Filhakika, bütçe bir programdır. Bir senelik Devlet Bütçesinin kökleri kendisinden evvelki Devlet bütçelerine ve yine bir senelik Devlet bütçesinin tesirleri, bir program olarak gelecek senelere de şâmilidir.

Şu halde, doğrudan doğruya Devlet envestismanlarının plân ve programlarını Devlet bütçesinde bulmak ve göstermek mümkündür. Bunlar, yalnız tahsisat ve rakam olarak değil, aynı zamanda dayandıkları icaplar ve prensipler bakımından da bütçede tam ifadelerini bulur.»

Hülâsa edilecek olursa, Hükûmet Başkanının aynen naklettiğimiz ifadesine nazaran, memleketimizdeki kalkınmanın plân ve programı Devlet bütçelerinden ibarettir.

Filhakika, yukarıda «Bütçe, Hükûmete ait yıllık faaliyet programıdır» şeklinde bir tarifin mevcudiyetine işaret edilmişti. Fakat acaba bütçede ifadesini bulan bu program, memleketin muhtaç olduğunda artık hiçbir tereddüt kalmayan plân ve programın yerini tutabilir mi?

I — TABİR VE TARİFLER

A — Plân, İktisadî plân :

Umumî mânada plân, «bir projenin icrası maksadiyle kararlaştırılmış tertibatın heyeti mecmuasından tereküp eder» [2].

Bu tarifin tahlili, plân mefhumunun başlıca iki unsuru ihtiva ettiğini gösterir :

- 1 — Bir proje, yani vasıl olunmak istenilen bir gaye,
- 2 — Bu gayeye ulaşmak için lüzumlu tertibat ve vasıtalar.

Kısaca : Muayyen bir gayenin ve bu gayeye ulaşmak için yine muayyen vasıtaların tayin ve tesbiti; işte her plânın esası budur; ve bahsusu bir plânı basit bir tasarıdan temyiz ve tefrik eden unsur da budur.

O halde, iktisadî bir plânı da «ekonomik bir faaliyetle ilgili bir projenin icra edilmesi veya ekonomik bir gayeye vasıl olunması maksadiyle kararlaştırılmış tertibatın hey'eti mecmuasıdır» şeklinde tarif etmek mümkündür.

Bu tarifin delâlet ettiği iktisadî plân, umumî bir plân olabileceği gibi, istihsal, inkisam ve tevzi plânları veya investisman (yatırım) plânları tarzında kısmî ekonomik plânlar da olabilir.

Maamafih, bazı görüşlere göre (Bettelheim) *asıl mânasile iktisadî plân* ekonomik hayatın heyeti mecmuasını veya bir ekonomik üniteye ait faaliyetin heyeti mecmuasını ilgilendiren plânlardır. Yekdiğerine bağlı olan tâli plânlara ekseriya program adı da verilmektedir.

İktisadî plânın mahiyetine iyice nüfuz edebilmek için, plânın ona yakın olan mefhumlardan tefrik edilmesi icâbeder.

B — Plân ve direktif :

İktisadî bir plân değil de, ekonomik direktifler mevzuubahis olduğu vakit, sadece ulaşmak istenilen bazı gayelerin tesbiti ile iktifa olunmuş demektir. Bu gayelere hangi vasıtalarla erişilmesinin muvafık olacağı tasrih edilmiş değildir. Bu gibi direktiflere plân adının verilmesi ancak ifrata kaçmak veya mefhumun medfûlünü çok tahdit ve tâdil etmekle mümkündür.

[2] Bettelheim (Ch.) : (Çeviren : Tayfur Tarhan) Plânlaştırmanın nazari ve tatbikî meseleleri, s. 11. (Bu tercüme henüz neşredilmemiştir.)

Halbuki iktisadî bir plânın vücade gelebilmesi için sırf gayenin tesbiti ile iktifa edilemez; bu gayeye ulaştıracak vasıtaların da tâyini lâzımdır. Zira bu vasıtaların tâyini basit bir teknik işten ibaret değildir. Aynı gayeye muhtelif yollardan vasıl olunması mümkündür. Bu yollardan birinin tercihi başka, diğerinin tercihi ise çok daha başka iktisadî, malî reperküsyon doğurur. Bu itibarla gayeye ulaştıracak vasıtaların da tesbiti üzerinedir ki, ortaya bir plân çıkmaktadır.

C — Plân ve konjonktür :

İktisadî plânın ekonomik konjonktürden de tefrik edilmesi icabeder. Konjonktür, icraatı değil, ileriye müteveccih tahminleri istihdaf etmektedir. Konjonktür, ekonominin kendiliğinden, serbestçe inkişaf ettiğini farzetmekte, bu inkişafın nasıl olacağını evvelinden kestirmeğe çalışmaktadır. Bu suretle konjonktür hususî şahısların ve siyaset adamlarının faaliyetini aydınlatmağı gaye edinmektedir [3].

Ekonomik konjonktürün bittabii, ne kâhinlik ne de falcılık iddiasında bulunması bahis mevzuudur. Onun gayesi, hali hazırdaki objektif mutalara istinat suretiyle müstakbel inkişafı istidlâl etmektir. Böylece, nev'ama, havanın nasıl olacağını evvelinden kestirmeğe çalışan meteoroloji ilmine yaklaşmaktadır. Nasıl meteoroloji, hava üzerinde müessir olmağı düşünmeksizin sadece hava durumunu tahmin ve istidlâl etmek gayesinde ise, konjonktür de, ekonomik olayları tahmin etmek arzusunda olup, bunlar üzerinde müessir olmak iddiasında değildir. *İşte konjonktürü plânlaştırmadan ayırdeden de budur.*

Bir bakıma ekonomik plân da, konjonktürde olduğu gibi, evvelinden yapılan bir tahmini tazammun etmektedir. Şu kadar ki, konjonktür, ekonominin dahilî bir determinizm, bir zarurilik gereğince ve kendine has kanunlara göre inkişaf ettiğini kabul ettiği halde plânlaştırma bunun aksine, ekonominin artık kendi kanunlarının hâkimiyeti altında kalmamasını ve badema, plân vasıtasıyla, insan iradesinin hâkimiyeti altına girmesini tazammun eder.

[3] Konjonktür, bahusus, iktisadî buhranların evvelinden kestirilmesi teşebbüsleri dolayısıyla şöhret kazanmıştır. Mamafih, bu şöhret istikbale müteveccih tahminlerin muvaffakiyeti dolayısıyla olduğu kadar, bilhassa 1929 daki büyük dünya buhranının arifesinde Harvard'da yapılan tahminlerin şaşaalı ademi muvaffakiyetinden de ileri gelmiştir. Bettelheim - Tarhan : a.g.e., s. 12.

Kısaca, plânlaştırma, iktisadî zaruriliğin yerine insan hürriyetinin kaim olduğunu farz ve kabul etmektedir.

II — PLÂNLAŞTIRMA VE HÜRRIYET

Yakın zamana kadar ekseriyetin görüŖü, plânlaştırılmış bir ekonominin hürriyet fedakârlığını tazammun ettiği ve binaenaleyh, hürriyetin ancak liberal olarak vasıflandırılan bir iktisadî rejimle sağlanabileceği merkezinde idi.

Halbuki, plânlaştırma taraftarı olan müellifler (ezcümle Bettelheim ve Clark) iktisadî hürriyetin asıl ve ancak muvaffakiyetle tatbik edilebilecek bir plân sayesinde korunup kurtarılabilceğini iddia etmektedirler.

Bu müelliflere göre, plânlaştırmaya muarız olanların savundukları hürriyet her ferdin istediğini istihlâk etmesi, kendine uygun gelen işi seçmesi, istediğini istihsal etmesi, mahsulâtının satış fiyatlarını kendi arzusuna göre tesbit etmesi ilâh... hürriyetidir. Kısaca, bu hürriyet, «lâisser-faire, lâisser-passer» ibaresi ile formüle edilen liberal rejimin, serbest rekabet rejiminin ileri sürdüğü hürriyetin ta kendisidir.

Ancak, acaba bu hürriyet hakikatte nedir? Plânlaştırma taraftarlarının iddiasına göre, bu tarzdaki bir hürriyet gerçek bir hürriyet olmayıp, ancak mücerret (abstrait) bir hürriyettir. Tecrübe göstermiştir ki, bu mücerret hürriyet kapitalist iktisadî rejimin teesüsü ve müstahsil kuvvetlerin inkişafının tahakkuku için lüzumlu ve faydalı olmuştur.

Mücerret denilen bu liberal hürriyetin mahiyetinin iyice belirmesi için üzerinde biraz daha durmak ve istihlâk, çalışma, fiyat tesbiti serbestisi bakımlarından liberalizmle plâncılıktaki yerini ayrı ayrı incelemekte fayda vardır.

A — Evvelâ istihlâk serbestisi'ni ele alalım :

Liberaller, her fert için dilediğini istihlâk etme hürriyetinden bahsederler. Fakat fertlerin hakikatte lâalettayin şeyleri istihlâk etmediklerini, istihlâk edemediklerini ilâve etmeği unuturlar.

Hakikatte, fertlerin istihlâki, bir taraftan ihtiyaçlarının mikyasına (fizyolojik ve sosyal ihtiyaçların muhassalası olan istihlâk itiyatlarına), diğer taraftan fiyatların ve gelirlerin mikyasına göre taayyün etmektedir. İşte, istihlâk serbestisinin muhtevası da budur.

Umumiyetle tasavvur edilen şekildeki ekonomik plânlaştırmamızın hiçbir zaman bu serbestiyi ortadan kaldırmak iddiasında olmadığı ifade edilmektedir.

İstihlâk serbestisi, ancak, harp zamanlarında görülen vesika usulünün tathiki halinde ortadan kalkabilir. Şu kadar ki, vesika usulü asla plânlaştırmaya bağlı olmayıp, liberal bir iktisat sisteminde dahi — fevkalâde zamanlarda — bu usule baş vurulduğu görülmemektedir.

Aslında, rasyonel bir plânlaştırmamızın ancak istihlâk serbestisi çerçevesi dahilinde mümkün olduğu, zira bu serbestinin, asıl, liberal bir rejimde fiyatların keyfî bir spekülasyonu neticesinde ihlâlâ uğradığı iddia edilmektedir.

B — Çalışma serbestisine gelince :

Mesleğe girme şartlarını ve san'atın icrası usullerini kat'î surette tahdit eden lonca sistemine bir aksülâmel şeklindedir ki, liberal iktisatçılar ortaya çalışma serbestisi fikrini atmışlar ve herkesin mesleğini serbestçe intihabı lüzumunu müdafaa etmişlerdir. Bu fikrin benimsenmesi üzerine de, lonca sistemine son verilmiş ve liberal rejimde çalışma serbestisi hukuken tesis olunmuştur. Fakat bu serbestinin fiiliyata intikal edemeden daha ziyade kanun kitaplarında kaldığı söylenmektedir. Zira, liberal rejim hukukî çalışma serbestisine rağmen herkese kendisine en uygun gelen mesleğe intisap etme imkânını sağlayamamıştır. Filhakika, halkın herhalde mühim bir ekseriyeti, işsizliğe dâçar olmamak için, karşılıklarına çıkan bir işi kabul etmek mecburiyetinde kalmıştır.

Bu cihet, liberal bir rejim dahilindeki çalışma serbestisinin mahdut mânasını belirtmektedir. Buna mukabil, herkesin kendine en uygun olan işe girebilmesinin bilfiil gerçekleştirilebilmesi için rasyonel olarak plânlaştırılmış bir ekonominin çok daha elverişli olduğu iddia edilmektedir.

C — İstihsal serbestisi babında da, kapitalist nizamın kanunlarından neş'et eden buhranlar ve bu buhranların intaç ettiği teşebbüs tatili faaliyetleri sebebiyle liberal rejimin muvaffakiyetsizliğe maruz kaldığı söylenmektedir.

D — Fiyatların tesbiti serbestisi mevzuunda da, aynı neticeye varılmaktadır. Filhakika, Fransız ihtilâlinden evvelki «eski rejimin» farik vasfı olan fiyatların tanzimi tedbirleri ile zamanımızda harp ekonomisi çerçevesinde ortaya çıkan kâr hadlerini tahdid ve-

ya azamî satış fiyatının tesbiti tedbirleri muvacehesindedir ki, fiyatların serbestisinin bir mânası bulunmaktadır. Fakat bu serbestinin maddî muhtevası da burada sona ermektedir. Zira, liberal rejimde dahi, hiçbir müstahsilin fiyatlarını kendi bildiği gibi tesbit etmekte tamamen serbest olmadığı aşikârdır. Müstahsilin fiyatı, serbest rekabet rejiminde istihsal şartlarına, arz ve talep hareketlerine ve piyasa durumuna göre taayyün etmektedir. Binaenaleyh, sırf müstahsiller zaviyesinden düşünülecek olsa dahi, müstahsil ancak serbest rekabetin ortadan kalkması, inhisarların, tröstlerin, kartellerin ve sair anlaşmaların inkışaf etmesi halindedir ki, fiyatlarını tesbit hususunda bir miktar serbestiye kavuşabilmektedir. Müstahsili serbestiye kavuşturan bu tertipler neticesinde ise serbest rekabet ve liberal rejim ortadan kalkmaktadır. O halde plânlaştırma müstahsilin fiyat tesbiti serbestisine herhalde liberal rejimden daha fazla ve daha kolaylıkla ulaşabilecektir, denilmektedir.

Buraya kadar kısaca belirtilen mülâhazalar, liberallerin, serbest rekabeti plânlaştırmaya karşı müdafaa ederken hürriyeti cebre ve totalitarizme karşı müdafaa ettiklerini iddia etmekte ne dereceye kadar hataya düştüklerini göstermektedir.

Vakia liberallerin mücerret delillerinin hepsi boş olmayıp, bunların tarihî bir mânâ ve kıymeti vardır.

Bu deliller sırf hususî menfaatleri gözeten bazı kısmî plânlaştırmalar hususunda haklı görülebilir. Liberallerin delilleri, keza, yerleşmiş bulunan müstahsillerin lehine olarak yapılan rekabet tehditleri, tröst ve karteller tarafından kendi menfaatleri için düşünülen plânlaştırmalar, Devlet tarafından tanzim edilmiş olsa dahi, gayesi muayyen bir gurup eşhasın ekonomik menfaatlerini korumak olan plânlaştırmalar bakımından dahi isabetlidir. Zira, bütün bu plânlaştırmalar sadece bunlardan müstefit olanlar için bir serbesti sağlamakta, buna mukabil, o plânlara tâbi tutulan küçük sanayi ve ticaret erbabı için, olsun ücretliler ve müstehlikler kütlesi için olsun, munzam bir tazyiki temsil ve ifade etmektedirler. Filvaki, bu gibi plânlaştırmalar bile serbestiye doğru atılmış bir adımı temsil etmekle beraber atılan bu adım bir kaç kişinin veya pek mahdut bir zümrenin serbestisi lehine fakat ekserriyetin aleyhine olmaktadır.

İşte liberallerin tenkitleri, esas itibariyle, bunu ifade etmektedir; ve sadece mahdut ve muayyen zümrelerin menfaatini istihdaf eden kısmî veya zümrevî plânlaştırmalar için doğrudur.

Halbuki, plânlaştırma kısmî olmaktan kurtulduğu veya umumî menfaate hadim bir mahiyet iktisap ettiği vakit, artık sarece bir

kaç kişiyi veya mahdud bir zümreyi serbestiye kavuşturarak sırf onların lehine olmaktan çıkar ve umumun menfaatını olduğu kadar serbestisini de sağlamağa müteveccih bulunur; ve bu suretle plânlaştırma artık insanlara, belki fert veya sınıf olarak değil, fakat cemiyet olarak mücerret (abstrait) serbestinin yani liberallerin serbestisinin çok fevkinde bulunan bir hürriyet ve serbestiyi sağlayabilir, denilmektedir.

Hülâsa itibariyle, ancak plânlaştırma sayesinde ki, insanlar artık ekonomik determinizme ve piyasa temevvüçlerine tâbi olarak değil, fakat kendi arzu ve iradeleri gereğince, ne miktarda ve hangi şartlarla istihsalde bulunacaklarını serbestçe tayin edebileceklerdir. Bu istihsalin inkisam ve tevziine ait esasların yani istihlâk edilecek kısmının veya yeniden yatırılacak sermayelerin miktarının tesbiti v.s. hep plânda ifadesini bulan serbest insan iradesine göre tanzim olunacak veya hiç olmazsa o istikamete tevcih edilmiş bulunacaktır [4].

Plânlaştırma ile hakikî iktisadî liberalizmin bu suretle teşrihinden sonra artık plânlaştırmamanın hürriyet ve serbestiye muhalif otoriter bir malî - iktisadî usulden ibaret bulunmadığı kabul edilebilir.

Gerçekten, demokratik plâncılık, asla hususî mülkiyet ve teşebbüsü ortadan kaldıran veya mevcut teşebbüslere plâna uymaları için direktifler veren, müstehlikin hür ve ferdî kararlarını önleyen bir zecir sistemi değildir [5].

Demokrasilerde plânlaştırma, bir taraftan memleketin kalkınması, diğer taraftan cemiyetin iktisadî depresyon ve buhranlara tâbi olmaktan kurtularak umrana ve refaha kavuşması, yani Refah Devleti doktrinin gerçekleştirilmesi için müracaat edilen bir usuldür. Bu cihet artık tereddütsüz kabul edildiğine göre, acaba iktisadî bir plândan beklenen fonksiyonu senelik bütçenin ifa etmesine imkân var mıdır, yok mudur?

III — SENELİK BÜTÇE, İKTİSADİ PLÂNIN YERİNİ TUTAR MI?

A — Sualin kısa ampirik cevabı :

Bu suale, ampirik bir şekilde ve kolayca cevap vermek mümkündür.

[4] Bettelheim - Tarhan a.g.e., s. 13-15.

[5] Yalçın (Aydın) : Forum, Sayı 75, s. 8.

Eğer, yıllık bütçeler, iktisadî bir plânın vazife ve fonksiyonunu ifa edebilseydiler, elbette böyle bir bütçeye sahip olan memleketler tutup bir de iktisadî plân tanzimine tevessül etmezlerdi. Bütçe dahilinde, câri masraflara ilâveten envestisman masraflarını da irae etmekle iktifa ederlerdi. Halbuki, bugün artık, dünyada bütçesi bulunmayan hiçbir memleket mevcut olmadığı, diğer bir deyişle, bütün memleketlerin senelik bütçeleri mevcut bulunduğu ve bu bütçelerin ekserisinde âdi masraflara ilâveten yatırım masrafları da gösterildiği halde, bunların gittikçe artan bir kısmının bir de iktisadî plân hazırlamak ihtiyacını duymaları yıllık bütçenin iktisadî plân yerine geçemediğini bittecrübe isbat etmiş demektir.

Ampirik şekilde vasıl olunan bu neticenin ilmî bakımdan da doğru olup olmadığı tesbit için bütçe ile, iktisadî plânın etraflı bir mukayesesini yapmak lâzım gelir.

Ancak, iktisadî plânların henüz bütçeler kadar yeknesak bir tipleri mevcut olmadığı cihetle mukayeseye esas ittihaz edilecek plân tasrihen tayin etmekte fayda vardır.

Bunun için de, evvelâ iktisadî plânların nevilerini belirtmek üzere kısaca tarihî gelişmelerine temas etmek faydalı olacaktır.

B — Plâncılığın tarihçesi :

Tarihçe itibariyle kısmî plâncılık tam ve umumî plâncılıktan daha eskidir. Büyük nafia işlerinin icabettirdiği masraflar için ihdas olunan müteaddit senelere sâri taahhüt tahsisatı ve varidat kısmına geçirilen istikraz hasılatı ile yine büyük inşaat, nafia hizmetlerini veya silâhlanma masraflarını karşılamaya çalışan fevkalâde bütçeler ile program tahsisatı kanunları kısmî plâncılığın ilk nümunelerini vermişlerdir.

Taahhüt tahsisatı ile fevkalâde bütçeler formülü bütçenin yıllık olma prensibini yumuşatmak, masraf müsadelerini bir senenin dar hududu dışına taşımak suretile adeta kısmî iktisadî plâncılığın tatbikine çalışmışlardır.

Arızî olan bu plâncılık iki temel faraziye ile sistematik olmağa başlamıştır.

Bir defa, hâkim vasfı ve bünyeleri zıraf olan memleketler kuvvetli bir şekilde teçhiz edilmiş kapitalist memleketler karşısındaki gecikmelerini telâfi etmek için sanayileşmelerini sür'atle tahakkuk ettirmeğe karar verince, iktisadî kaynaklarının istimaline müteallik bir plân yapmak lüzumunu hissetmişlerdir.

Saniiyen, diğeri bir kısım memleketler, harp zararlarına maruz kalmış bulunan, fakat bu zararların münferiden telâfisi malî imkânlarını aşan felâketzedelerin kayıplarını millî tesanüde istinaden iza-leye çalışınca da ortaya iktisadî imar plânları çıkmıştır.

Sosyalizmi küllî olarak tatbika çalışan Sovyet Rusya'da ise, ilk defa umumî bir plânlaştırmaya gidilmiştir. Bu memleket şimdiden 4 üncü defa yenilenen beş senelik plânını, gerek işletme, gerek yatırım vaziyesinden, memleket iktisadiyatının tamamına şamil olarak tanzim ve tatbik etmeğe koyulmuştur.

Böylece Sovyet Rusya'da senelik bütçe, artık tamamen rejimin ayrılmaz bir cüz'ü olan plânın emrinde ve onun gerçekleştirilmesi için lüzumlu malî kaynakları derpiş eden basit bir vasıta haline girmiştir.

Batı Avrupa'da ise halen iktisadî plânlar çeşitli vüs'at ve şumuldedir. Bazı memleketlerde plân iktisadî ve malî kaynaklara ait mütevazî bir envanterden ibarettir; bazı memleketlerde ise, harp sonrasının imar ve teçhizine müteallik kalkınma plânları evsafındadır [6].

Batı memleketlerinden başka, iktisaden geri kalmış Asya ve Cenubî Amerika memleketlerinden birçoğu da kalkınma plânlarını tanzim ve tatbikine koyulmuşlardır.

Memleketimizde ise, 1933 senesinde tatbikine başlanan beş yıllık sanayi programları dışında, henüz bir iktisadî kalkınma plânı tanzim olunmamıştır. Maamafih, o sanayi programları da bugün iktisat ilminde ve garp dünyasında anlaşılacak evsaf ve vüs'atte bir kalkınma plânı olmaktan uzaktır.

Bizi, halen, ilgilendiren işte bilhasa bu kalkınma plânlarıdır.

O halde, bütçeyi bu nevi iktisadî plânlarla mukayese etmek üzere kalkınma plânlarını biraz daha yakından görmeğe çalışalım.

C — Mukayeseye esas ittihaz edilen iktisadî kalkınma plânlarının esasları :

Demikrasilerdeki millî kalkınma plân ve programlarının başlıca ve belki en önemli kısmını teşkil eden iktisadî gelişme ve kalkınma plânlarının mahiyet ve muhtevasını inceleyen bir çok eser vardır. Yakın zamanda neşredilmiş iktisat ve maliye kitaplarının

[6] Laufenburger (H) : Mukayeseli Maliye, (Tercüme edenler : Feyzioğlu (B.), Barda (S.), s. 96-113.

çoğunda da bu mevzua müteallik kısa veya uzun pasajlar mevcuttur.

Bununla beraber, bizce bu mevzuu en iyi tahlil eden eserlerden biri; Birleşmiş Milletler Teknik yardım teşkilâtı tarafından Pakistanın Lahore şehrinde, kalkınma plânlarını tanzim edecek elemanları yetiştirmek maksadiyle ihdas edilen seminerde tedris edilen kurların toplandığı «Formulation and economic appraisal of Development projects» [7] adlı kollektif eser ve bahusus onun içindeki Dr. H. W. Singer'in »Development projects as part of national development programmes» isimli etüdüdür.

a — Ana prensipler :

Dr. Singer'in bu etüdünde belirttiğine göre, muhtelif projelerden müteşekkil bir kalkınma plânının tanziminde, evveleminde iki ana prensibe riayet edilmesi lâzımdır. Bunlardan biri toplanma, tecemmu (accumulation) ve diğeri mütekabil irtibat (inter-relation) prensipleridir.

1 — Tecemmu (accumulation) prensibi.

Bu prensip, iktisadî hayatın mekanik ve fizikî hayattan farklı olduğunu, iktisatta muhtelif hadise ve faktörler arasında mekanikte görülen basit bir sebep ve netice münasebeti değil bir tecemmucumulation münasebetinin mevcut bulunduğunu kabul eder. Bu itibarla, bir iktisadî kalkınma plânındaki muvaffakiyet sırrı, bu tecemmua dahil kuvvetleri topyekûn harekete geçirmektedir.

Verilecek birkaç misal bahis konusu prensibin daha iyi anlaşılmasını mümkün kılacaktır.

İlk misal olarak, *sermaye terakümü ile fakirlik arasındaki kü-mülatif, fonksiyonel münasebet* bahis mevzuu edilebilir.

Az gelişmiş memleketlerin sermaye fıkdanından dolayı fakir oldukları doğrudur; şu kadar ki, bu sözlerdeki doğruluk ancak kıs-mîdir. Çünkü, gelişmiş memleketleri diğerlerinden tefrik eden sadece, bina, makina, alât-edavat v.s. gibi maddî sermaye unsurlarındaki fazlalık olmayıp, aynı zamanda bilgi, ilmî tradisyon, v.s. gibi manevî unsurlardaki ilerilik ve üstünlüktür. Bir ân için, Amerika Birleşik Devletleri gibi bir memlekette, bir harp veya bir zelzele veya başka bir felâket neticesi bütün maddî sermayenin, makina, bina, sulama tesisleri, enerji santralleri, v.s. nin tamamen tahribe uğradığını farzetsek; ancak bu felâkette nüfusça ehemmiyetli bir

[7] United Nations Publications 1951, II. B. 4. Vol. 1. sa. 1-109.

zayıf olmamış, Hükümet mekanizması, tahsil terbiye ve bilgi müesseseleri aynen mahfuz kalmış bulunsa; Amerika için bu felâketten kurtularak evvelki durumuna yeniden kavuşmak gayet kısa bir zaman meselesidir. (İkinci Dünya Harbinden sonraki Almanya'da bu misal fiilen tecelli etmiştir.)

Fakat, misal aksi şekilde tertiplenir ve Amerikada maddî sermaye unsurlarının aynen mahfuz kalmasına mukabil, bugünkü ilmî bilgi, ilim an'anesi, zekâ ve kabiliyetin tamamen söndüğü (veya memleketin vahşilerin istilâsına uğrayıp bugünkü nüfustan hiçbir esar kalmadığı) farzedilirse, durum maddî sermayenin yok olmasına kıyasla çok daha fecidir.

Geri kalmış bulunan ve iktisadî kalkınma plânı sayesinde inkişaf ettirilmesi arzu edilen bir memleket için sermayenin ehemmiyet derecesini en iyi belirtecek misalin aysbergler olduğu söylenmektedir. Gerçekten, nasıl aysbergler'in sadece 1/10 i su yüzünde gözüktür ve 9/10 u su içinde bulunursa, iktisadî kalkınma da maddî sermayenin arzettiği ehemmiyette, aysbergin su yüzündeki nisbetinden ibaret olup, asıl mesele % 90 ı teşkil eden su içindeki diğer faktörlerin ihzarındadır.

Demek oluyor ki, geliştirilecek olan bir memlekette sadece nüfus başına isabet eden fizikî sermaye miktarını, İngilterede veya Amerikada nüfus başına düşen nisbete yükseltmek suretile meselelerin halledileceğini ve aynı hayat seviyesinin elde edileceğini düşünmek tamamen hatalıdır. O halde, iktisadî kalkınma plânlarının tertibinde sırf liman, baraj v.s. gibi fizikî sermayeyi artırma projelerine ehemmiyet verip, «intangible capital - manevî sermaye» denilen maarif, sıhhat, ilmî araştırma mevzularının ihmal edilmesi asla caiz değildir. Halkın sadece gözle görülen unsurlara itibar ettiğini, gözle görülmeyenlere inanmayacağını düşünmek te isabetli addedilemez. Gözle görülmeyen bu unsurlar iktisadî gelişmenin asıl önemli faktörleri olabilirler. Tehlike, iktisadî kalkınma plânlarının ekseriya bu hakikati ihmal etmelerindedir [8].

Şu halde biz, bütçe ile mukayesesine çalışacağımız iktisadî kalkınma plânının bu esaslara riayetkâr olarak hazırlandığını ve gerek maddî, gerek manevî kalkınma projelerine ehemmiyetleri nisbetlerle mütenasiben yer verdiğini kabul edelim; ve kalkınma plânının ikinci prensibinin mahiyetini de kısaca belirtmeğe çalışalım.

[8] Singer; a.g.m., s. 1-3.

2 — *Mütekabil irtibat (interrelation) prensibi.*

Bu prensibe göre, bir kalkınma plânının ihtiva ettiği projeleri başlıca iki gruba ayırmak mümkündür.

Birinci grubu «üst kademe yahut ana tesislere ait projeler» — ikinci gurubu «doğrudan müstahsil olan projeler» teşkil eder.

Üst kademe denilen birinci gurubu, bir ekonomik sistem dahilinde istihsal yapılabilmesi için evvelemerde bulunması lüzumlu olan tesisler teşkil etmektedir. Bu guruba dahil en mühim kalemler mesken inşaatı, münakale, enerji ve sulama tesisleridir. Bütün bu kalemlerden hiçbiri, istihlâk edilebilecek hiçbir şey istihsaline yaramazlar.

Ancak daha sonradır ki, istihlâk maddeleri istihsaline yarayan fabrika ve tesislere ait projeler gelir ki, bunlar ikinci gurubu teşkil ederler.

İşte bir (iktisadî) kalkınma plânının tanzimine başlarken karşılaşılan en mühim meselelerden biri de bu iki gurubun mütekabil nisbetinin tayin ve tesbitidir.

Bu nisbet öyle bir noktada tayin edilmelidir ki, asıl istihlâk maddeleri istihsaline hizmet edecek fabrika ve tesislerin kurulup verimli ve randımanlı bir şekilde işleyebilmesi için lüzumlu olan üst kademe tesisleri (ana tesisler) de zamanında hazırlanmış bulunsun. Meselâ, bir ziraat kalkınma projesini ele alınız. Diyelim ki, nebatî yağ istihsalini artırmak üzere bir mıntıkayı geliştirmek istiyorsunuz. Sizin ziraat islahat projeniz tatbik mevkiine konulduğu vakit, bu proje için lüzumlu traktör, buldozer ve yol makinalarını o sahaya taşımağa acaba nakliye şebekesi müsait midir? Yine, acaba burada çalışacak işçiler için mesken olmağa müsait yerler var mıdır? İşte bunlar, üst kademe projesinin önceden veya ikinci gurup projelerle aynı zamanda tasarlayıp gerçekleştirilmesi icabeden hususlardır. Bu itibarla ziraat kalkınma plânı sadece asıl ziraat işlerin değil, aynı zamanda üst kademedeki bu ana tesislerin de tahakkuk ettirilmesini nazarı itibara almakla mükelleftir.

Az gelişmiş memleketlerde ekseriya karşılaşılan durum ikinci guruba dahil projelerin tahakkuku için zarurî olan ilk veya üst kademedeki ana tesislerin kifayetsiz bulunmasıdır. O halde, istihsalini arttıracak ikinci kademedeki fabrika ve tesislerin ihtiyaç gösterdiği ana tesislerin de kurulması lâzımdır. Bu ise, asıl istihsal yapacak olan tesislerin ve binnetice o istihsal maddelerinin maliyetini çok yükseltecektir.

Filhakika ana tesisler bizatihî müstahsil vaziyette olmadıkları için, mukabilinde hiçbir şey elde etmeden bunlara uzun müddet ve pek çok para dökmek icabedecektir.

Meselâ kurulacak bir veya birkaç fabrika için evvelâ o mıntı-kada bir mendirek inşa etmek, liman tesislerini geliştirmek, bir demiryolu, bir kara yolu yapmak, kullanılacak makineler için tamir ve servis kolaylıkları hazırlamak, çalıştırılacak işçiler için mesken temin etmek lâzım gelecek ise, hem istihsale başlamak için geçecek zaman bir hayli uzayacak, hem de kalkınma projesi çok daha pahalıya mal olacak, demektir.

Bununla beraber, bu ana tesislerden masrafı sakınmak veya kısmak, veyahut ta asıl kuvveti doğrudan doğruya müstahsil olan tesislere verip yol, enerji, v.s. gibi tesisler bakımından mevcutla iktifaya kalkışmak asla caiz değildir.

Bu itibarla ana tesislerin kurulmasının zaman ve sermaye bakımından hasıl edeceği yükleri, zarurî masraf meyanında kabul edip kalkınma plânının ona göre tanzim olunması ve ileride asıl müstahsil tesisler kurulunca bunların istenildiği veçhile çalışıp gelişmesine mani olmamasının sağlanması lâzımdır [9].

O halde biz de, mukayeseye esas ittihaz edeceğimiz iktisadî kalkınma plânında bu ikinci prensibe de riayet edilmiş olduğunu kabul edelim.

İktisadî kalkınma plânlarının tanziminde riyeti icabeden iki ana prensip, şimdi telhis ettiklerimiz olmakla beraber bunlara bağlı diğer bir çok kaide ve esaslar daha mevcuttur. Şu kadar ki, bu konuşmanın mahdut süresi içinde onların da takdim ve izahına imkân yoktur.

Bahis mevzuu ettiğimiz prensipler iktisadî kalkınma plânlarında sermaye meseleleriyle ilgili olanlardır. Halbuki, bir noktaî nazara göre, iktisadî kalkınma doğrudan doğruya sermaye yatırımı projeleri ile başlamaz. Daha doğrusu, bhusus az gelişmiş memleketler için, yatırım projeleri iktisadî kalkınmanın ilk değil, belki ikinci hatvesi olmalıdır.

Az gelişmiş memleketler için ilk yapılacak iş, iktisadî kalkınmanın para harcanmaksızın, sermaye sarfedilmeksizin nasıl harekete getirileceğini araştırmaktır.

Bu memleketlerin iktisat şûrası, plân dairesi, iktisadî istatistikler, millî gelir ve millî muhasebe hesapları v.s. gibi lüzumlu ikti-

[9] Singer; a.g.m., s. 3-10.

sadı müesseseleri, kurarak masrafsız olarak ifası mümkün olan herşeyi yapmadan, doğrudan doğruya sermayeye dayanan projeleri öne almaları mahdud kaynakların israfını mucip olan umumî bir hatadır [10].

Bu itibarla biz, bütçe ile mukayeseye esas ittihaz edeceğimiz iktisadî kalkınma plânının bu hatadan dahi salim olduğunu ve memlekette kalkınmanın evvelâ lüzumlu ana müesseseler yaratılmak suretiyle harekete getirildiğini ve bilâhare mahdud sermaye kaynaklarının da tecemmu ve karşılıklı irtibat prensiplerine riayetkâr bir iktisadî kalkınma plânı dahilinde harekete getirildiğini, farz edelim.

Kısaca ideal denebilecek bir kalkınma plânının mevcudiyetin kabul ile bu plâna tereddüp eden vazife ve fonksiyonların senelik bütçe vasıtasile ifa edilip edilemeyeceğini araştıralım.

IV — BÜTÇE İLE İKTİSADİ KALKINMA PLÂNININ MUKAYESESİ

Bu mukayesenin başlıca, müddet, muhteva, hukukî mahiyetleri, deruhte ettikleri fonksiyonları ve tâbi oldukları prensipler bakımından yapılması mümkündür.

A — Müddet bakımından :

Bütçe için yıllık olma, müddet bakımından bugün dahi bir prensip kıymet ve ehemmiyetini muhafaza etmektedir. Senenin, ticarette, ziraatte, istatistikte ve sair bir çok sahalarda zaman ölçüsü olarak kullanılması ve esas vasfı tahmine istinat etme olan bütçe için tahminleri isabetle yapılmasına, demokratik memleketlerde meclislerin hükümetleri muttarit bir şekilde murakabe etmesine imkân vermesi itibariledir ki, bütçenin senelik olması kaidesine hemen bütün memleketler hâlâ riayet edegelmektedirler.

Buna mukabil, iktisadî plânın farik vasıflarından biri 4-5 senelik veya 6-7 senelik bir devreye şâmil bulunmasıdır.

Bir bakıma bütçenin yıllık olarak tanzim, tasdik ve tatbik edilmesinden hasıl olan mahzurları bertaraf gayesiledir ki, ilk defa program tahsisatı kanunları ile fevkalâde bütçeler meydana çıkmaya başlamış ve zamanla gelişerek bugünkü iktisadî plânların doğmasına müncer olmuştur.

[10] Singer: a.g.m., s. 31.

O halde, esas fonksiyonu malî bir muvazene yerine iktisadî bir muvazene tesisine çalışmak ve memlekette yüksek seviyede bir istihlal ve çalışma kudreti sağlamak olan iktisadî plânlar da hikmeti vücutları itibarile bir seneden daha uzun bir devreye ve meselâ 4-5 senelik bir süreye şâmil olmak zorundadırlar.

Demek oluyor ki, müddet bakımından bütçe ile iktisadî plân arasında sarîh ve kesin bir fark mevcuttur.

B — Muhteva ve şümül bakımından :

Bütçenin muhtevasını belirtmek üzere klâsik tariflerden birini tekrarlıyabiliriz :

«Bütçe, Devlet devair ve müessesatının senevî varidat ve masarîf muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına me-zuniyet veren bir kanundur» [11].

Bu tarîfin delâlet ettiği üzere, bütçe, sadece Devletin yıllık gelir ve gider tahminlerini göstermektedir. İktisadî kalkınma plânına gelince, bu plân bir defa Devletten başka mülhak, hususî v.s. neviden bütçeleri bulunan diğer âmme hükmi şahsiyetleri de dahil olduğu halde ekonominin tekmil âmme sektörüne, saniyen hususî ekonomi sektörüne de şâmidir veya şâmil olmak lâzımdır.

Diğer bir ifade ile, plânda, ekonominin bütününe şâmil olan bir görüşün bulunması, iktisadî hayatın cüzülerini teşkil eden ferdî kararların toplanmasından husule gelen küllî kemmiyet münasebetlerinin kavranması ve bunların meydana çıkardığı temayüllerin sevk ve idare edilmesi bahis mevzuudur [12].

Bundan başka, iktisadî plân, bütçe gibi sadece gelir ve gider tahmini yapmaz; fakat gaye ve vasıtalar tesbit eder.

Vakıa, bütçenin masarîf tahsisatının o bütçe vasıtası ile ulaşılabilecek gayelere, varidat muhammenatının ise bu gayenin tahakkukunu mümkün kılacak vasıtalara delâlet ettiği şeklinde bir tefsir yapılması düşünülebilir. Şu kadar ki, aslında bütçe için tahsisat ve masraf dahi bir vasıttadan ibarettir. Gaye, belki bu masrafın taallük ettiği hizmetin ifa edilmesidir.

Herhalü-kârda, bütçede sadece Devletin (Hükümetin), bir sene zarfında ifa etmek isteyeceği masrafların tesbiti ile iktifa edilmektedir. Halbuki, iktisadî plânın mevcudiyeti için ekonominin âmme

[11] Muhasebeci Umumiye Kanunu, madde 6.

[12] Yalçın (A.): a.g.m., Forum, sayı 75, s. 8.

sektöründen başka hususî sektörüne de şâmil olarak sarih gayelerin tesbit edilmesi ve buna ulaştıracak vasıtaların da (malî, iktisadî, maddî, manevî) açıkça ve etraflıca tayin olunması şarttır. Öyle ki, plân sayesinde istihlâk, yatırım, ithalât, tasarruf temayülleri ile âmme masraflarını tayin eden kararlar arasında, iktisadî politikanın ana hedeflerine göre, bir ahenk vücade getirmek, yani bu temayüller arasındaki sürtüşmeleri önleyerek onları şuurulu bir şekilde yeniden tanzim ve idare etmek, mümkün olsun.

C — Hukukî mahiyetleri bakımından :

An'anevî mânasile bütçe bir âmme hukuku müessesesidir. Bütçe, teşriî kuvvet (veya müdevver selâhiyetle onun yerine kaim olan makam) tarafından tasdik olunan bir hukukî muameledir.

Burada, bütçenin hem şekli hem maddî bakımdan bir kanun veya sadece şekli bakımdan bir kanun fakat maddî bakımdan bir şart tasarruf, veyahut ta muhtelit mahiyeti haiz bir hukukî muamele olup olmadığı münakaşalarına girmeye lüzum yoktur. Herhalde bütçenin teşriî kuvvet tarafından tasdik edilmiş olmak itibarile cebrî bir kuvveti haiz bulunduğu muhakkaktır. Buna mukabil iktisadî kalkınma plânları henüz memleketlerin ekserisinde teşriî tasdikten mahrum ve kanun kuvvetini haiz olmaktan uzak olduğu gibi maddî bakımdan da ne bir kanun, ne de bir şart tasarruf teşkil ederler.

Halen, iktisadî plânların teşriî kuvvet tarafından tasdik edilerek cebrî bir tatbik kuvvetini iktisap ettiği sadece iki memleket vardır. Bunlardan birisi otoriter bir rejimin mümessili olan Sovyet Rusya, diğeri ise demokrat bir memleket olan Norveçtir [13].

A.B.D. ki, iktisadî plân veya ekonomik bütçe yerine geçen «Başkan raporu», İngilteredeki «Economic Survey»'ler, hattâ iktisadî kalkınma plânının tipik örneğini vermiş olan Fransadaki «Monnet plânı», parlâmentolara takdim edilmekle beraber onların tasdikine tâbi değildirler.

Yanlış anlaşılacak için belirtelim ki, Fransadaki Monnet plânının tanzim ve tatbik edilmesi yetkisi Hükûmete (3 Ocak 1946 tarihli) kanunla verilmiştir. Ancak bizatihi plân ayrıca tasdik olunmamıştır.

Kısaca, bütçe ile iktisadî plânın hukukî mahiyetleri arasındaki farkı, birincinin teşriî tasdike tabi ve kanun kuvvetini haiz olması,

[13] Laufenburger (H.) : a.g.e., (Mukayeseli Maliye), s. 88, 100-113.

diğerinin bu tasdik ve kuvvetten mahrum bulunması şeklinde ifade etmek mümkündür.

D — Tâbi oldukları prensipler bakımından bütçe ile iktisadî kalkınma plânının mukayesesi :

Deruhte ettiği fonksiyonları yerine getirebilmesi için bütçenin muayyen prensip ve kaidelere göre hazırlanması, yine muayyen kaidelere uygun olarak tasdik, tatbik ve murakabe edilmesi icabettiği malûmdur.

Klâsik maliye literatürünün bilhassa ehemmiyetle riayetini tavsiye ettiği bu prensiplerin başlıcaları umumiyet, birlik, alenîlik, vuzuh, doğruluk, önceden mezuniyet, senelik olma ve (denklik) prensipleridir.

İktisadî kalkınma plânının riayet etmesi icabeden prensiplerin ise, başlıca tecemmu ve karşılıklı irtibat prensibi olduğu daha evvel zikredilmişti.

Sırf lâfız itibariyle yapılacak bir karşılaştırmada bütçe ile iktisadî plân arasında tâbi oldukları prensipler bakımından hiçbir müşterek cihetin bulunmadığı intibahı hasıl olabilir. Fakat biraz daha yakından yapılacak mukayese, iktisadî plânın da bütçenin riayet etmesi icabeden kaide ve prensiplerin bir çoğuna tâbi olması gerektiğinin anlaşılmasına imkân verir.

Filhakika, bir defa iktisadî plânın da *vuzuh*, *alenîlik* ve *doğruluk* prensiplerine tâbi olması icabettiğinde en ufak bir tereddüt yoktur. Doğruluk prensibi, samimiyet ve tahminlerde isabet diye iki tâli kaideye ayrılarak mütalâa edilirse, bu kaidelerin bütçe için olduğu kadar iktisadî plân için de arzettiği ehemmiyet izahtan müstağni bulunur. Vazih olmayan, samimiyet ve isabetten mahrum bulunan bir iktisadî plânın kendinden beklenen hiçbir vazife ve fonksiyonu ifa etmesine imkân olmayacağı aşikârdır. Alenîlik prensibi ise, bütçeye olduğu kadar, iktisadî plâna da demokratik olma vasfını verecek başlıca kaidedir.

Muasır birtakım maliyecilerin kıymetten düşmüş ve zamanını geçirmiş bir kaide gibi gördükleri birlik prensibine gelince :

Geçen sene, yine Maliye Enstitüsünde yaptığımız bir konuşmada [14], modern yazarlardan ezümle Prof. Hicks'e iltihakla belirt-

[14] Feyzioğlu (B.N.): «Bütçe birliği ve konsolide bütçe hesapları», İst. Üniversitesi, Maliye Enstitüsü Konferansları, Seri 2, Sene 1956, s. 101-116.

tiğimiz üzere, birlik kaidesi muasır bütçeler için terk edilmesi değil, belki ıslah edilerek yine riayet olunması icabeden prensiplerdendir.

Zamanımızda umumî Devlet bütçesinden başka mülhak ve muhtar bütün âmme idare ve müesseselerine ait bütçe hesaplarının konsolide bir bütçe hesabında birleştirilmesi suretile, modern bütçelerde de birliğin sağlanması, bilhassa bütçenin kalkınma fonksiyonunu yerine getirebilmesi bakımından, mutlaka ve dikkatle riyeti icabeden bir husustur. Aynı veçhile, eğer bir memlekette muhtelif ve mütenevvi iktisadî plân ve projeler mevcut ise, totaliter evsaftaki umumî plân mahiyetini iktisap etmesine ihtiyaç olmadan bu plân ve projelerin tevhid edilmesine lüzum ve ihtiyaç vardır. Kısaca, ahenlik, vuzuh, samimiyet ve tahminlerde isabet prensipleri kadar modern anlamdaki birlik prensibi de, bütçe ile iktisadî plânın müstereken riayet etmeleri icabeden prensiplerdendir.

Denklik, muvazene prensibi de, keza her iki müessesenin zâtında mündemiç bulunan ve bu itibarla iştirak halinde oldukları bir prensiptir.

Buna mukabil, bütçenin hukukî mahiyetinden neş'et eden önceden mezuniyet, masrafların tahsisi prensipleri ile kontrol fonksiyonun gerektirdiği umumiyet, gayri sâfi usul ve ademi tahsis prensiplerinin iktisadî plân hakkında da belki tavsiyeye şayan olmakla beraber riyeti zarurî bulunmayan kaideler olduğu söylenebilir.

Bütün bu iştirak noktalarına rağmen, bütçe ile iktisadî plânı yekdiğerinden tefrik eden en mühim faktör, müddet ve muhtevalarına müteallik olan prensip ve kaideler ile fonksiyonlarıdır.

E — Fonksiyonları bakımından :

Bütçe ile iktisadî plânı yekdiğerinden tefrik eden bilhassa deruhte ettikleri fonksiyonlardır.

Gerçekten, klâsik bütçelere başlıca dört fonksiyon ve modern bütçelere beş fonksiyon izafe edildiği halde, iktisadî plâna nihayet bir veya iki fonksiyon izafe edilmesi mümkündür.

a — Evvelâ, bütçeye has olup, iktisadî plâna taallûku olmayan fonksiyonları zikredelim.

Bunlar, bütçenin siyasî, hukukî ve kontrol fonksiyonlarıdır.

aa — Bütçenin siyasî fonksiyonu, bütçe için dahi izafidir; yani muayyen bir siyasî rejime malik olan Devletlere münhasırdır. Şöyle

ki, siyasî fonksiyon, bütçeyi bütün âmme idaresinin seyrine tesir edecek bir vasıta olarak kullanılmaktan ibaret bulunduğu cihetle, ancak parlâmentoların hükümetleri kontrol ve murakabe hakkına malik olduğu memleketlerde bahis mevzuu olabilir; ve bittabii eski ve yeni diktatörlüklerde bütçe için bu mânada siyasî bir vazife ve fonksiyon düşünülemez [15].

İktisadî kalkınma plânının, bir defa bütün âmme idaresine taallûku olmaması, saniyen teşriî kuvvetin tasdikine tâbi bulunmaması itibariyle demokrasilerde dahi, bütçeninkine müşabih siyasî bir fonksiyonu haiz olmadığı söylenebilir.

Umumî Devlet plânının tatbik edildiği Sovyet Rusya'da ise, rejimin otoriter mahiyeti dolayısıyla siyasî bir fonksiyon esasen bahis konusu değildir.

bb — *Bütçenin hukukî fonksiyonu*, onun hukukî mahiyetinden neş'et etmekte ve idarî faaliyeti, kelimenin geniş manasında, kanunî normlara bağlamağı istihdaf etmektedir. Şu suretle ki, bütçe dışı veya bütçeye mugayir bütün idarî tedbir ve muameleler gayri kanunî addedilmekte ve binnetice bu nevi muamelelere yine kanunen derpiş olunan cezaların tatbiki icabetmektedir [16].

Bütçe bu hukukî kudreti, bir kanun olması dolayısıyla iktisap ettiği cihetle, kanun vasfını haiz olmayan bilcümle plânların ve bu arada iktisadî kalkınma plânının hukukî bir fonksiyonu olamayacağı tabiidir.

cc — *Bütçenin kontrol fonksiyonuna gelince :*

Devlet maliyesinin önceden tesbit edilen esas kaide ve hadlere uygun bir tarzda idare edilip edilmediği hususunun murakabesi mânasını taşıyan bu fonksiyon, bütçenin diğer bütün fonksiyonlarının, bhusus siyasî ve hukukî fonksiyonun mütemmimi durumundadır [17].

Siyasî ve hukukî fonksiyondan mahrum bulunması itibarile, iktisadî kalkınma plânının murakabe fonksiyonu da haiz olmadığı söylenebilir [18].

[15] Neumark (F.): Maliyeye dair tetkikler, 3 bası, İstanbul 1950, s. 243. (Erginay Akif): Mukayeseli bütçe, Ankara 1957, s. 12.

[16] Neumark; a.g.e., s. 243, Sur (F.H.): Maliye Dersleri, Ankara, 1947, Cilt 2, s. 110.

[17] Neumark; a.g.e., s. 243-244, Sur; a.g.e., s. 110, Erginay; a.g.e., s. 13.

[18] Bununla beraber, demokrasilerde iktisadî kalkınma plânının, umumî manada siyasî murakabe, yani Hükümeti tenkitte bir vasıta hizmetini görmesi mümkündür.

b — Bütçe ile iktisadî plânda müşterek olan fonksiyonlar

Daha evvel zikredilenlere mukabil iktisadî fonksiyon ile konjonktürel fonksiyonun bütçeye olduğu kadar iktisadî plâna da izafe edilmesi mümkündür.

aa — İktisadî fonksiyon :

Bütçenin iktisadî - malî fonksiyonu, malî idarenin mufasal bir tertiplemeye tâbi tutulmasını, yani yapılacak işlerde ehemmi muhimme tercih edilerek âmme masraflarının âmme varidatına denk hale getirilmesini istihdaf eder.

Bütçenin iktisadî - malî fonksiyonu her nevi siyasî rejimde mu-teber ve bütçe fikrinin esasında mündemiğtir.

Bunun gibi, umumiyetle iktisadî plânda ve hususile iktisadî kal-kınma plânında da mahdüt kaynaklar ve sermaye ile gayri mahdüt ihtiyaçlar arasında tercih ve tayin olunan muayyen ve belirli gaye-lere erişilmesi mahsuddur. Kısaca, bütçede olduğu gibi, iktisadî kal-kınma plânında da kaynakları ve ihtiyaçları denkleştirme ve bunun için de ihtiyaçlar arasında tercihler, takdim ve tehirler yapma ba-his konusu olduğu cihetle iktisadî fonksiyonun her iki müessesenin esasında mevcut olduğu söylenebilir.

Şu kadar ki, iktisadî bir plân, sadece âmme varidatı ve âmme masarifi arasında değil, ferdî kararların meydana getirdiği hususî istihlâk, yatırım ve ithalât talebi ile içtimaî kararlarla tayin olu-nan âmme istihlâki ve talebini muta olarak almayı ve bunlara isti-naden millî istihsal, ihracat ve tasarruf kudreti ile ithalât, millî is-tihlâk ve yatırım kudretleri arasında bir muvazene tesisi gaye edi-nir. Kısaca, bütçenin iktisadî fonksiyonu çok dar ve mahdüt oldu-ğu halde, iktisadî plânınki çok daha geniş ve şâmildir.

bb — Konjonktürel fonksiyona gelince :

Adı geçen fonksiyon da bütçeye olduğu kadar iktisadî plâna da taallûku olan diğeri bir vazifeyi, adeta bütçe ile iktisadî plânı yekdiğerine tedahül ettiren müşterek bir gayeyi ifade eder.

Şöyle ki, nasıl bütçe bu fonksiyonu ile millet ekonomisinde be-liren enflasyonist ve deflasyonist temayüllere karşı koymak sure-tile, «tam çalışmayı», tahakkuk ettirmeye çalışırsa, iktisadî plân da netice itibariyle millî ekonomide bir tam çalışma sağlanmasına yar-dım maksadiyle tanzim ve tertip olunur. Bu fonksiyon nasıl büt-çeyi, klâsik maliyenin altın kaidesi olan senelik muvazene prensibin-den uzaklaştırarak konjonktürün durumuna göre onu bir açık veya

bir varidat fazlası vermeğe tevcih ediyorsa, bhusus konjonktürün depresyon devrelerinde tatbikine geçilmesi tavsiye olunan ve büyük nafia işlerine girişilmesini veya memleket iktisadının gerektirdiği temel tesislerin kurulmasını derpiş eden iktisadî kalkınma plânlarından beklenen de bundan başka bir şey değildir.

Şu kadar ki, ilk nazarda bütçe ile iktisadî kalkınma plânını bu derece yakınlığa getiren bu fonksiyon üzerinde bir nebze daha durulursa, yine arada önemli bir farkın mevcudiyeti müşahade olunabilir. Şöyle ki :

Bütçenin konjonktürel fonksiyonu, tâbir caiz ise sadece memleketin iktisadî statükosunu muhafazayı gaye edinir. Statükoya halel verebilecek enflasyonist ve deflasyonist temayüllerin bertaraf olunması ile de iktifa eder. Memleket ekonomisi bir göl veya baraja teşbih olunursa, bütçenin konjonktürel fonksiyonu bu göl veya barajda çeşitli sebeplerle vukubulacak dalgalanmaları izale ettiği nisbette muvaffak olmuş addedilebilir.

Halbuki iktisadî kalkınma plânının gayesi sadece bu dalgalanmaları önlemekten ibaret değildir. Kalkınma plânları, münasip zamanlarda tatbik konulmakla fihakika konjonktür dalgalanmalarına (hususile depresyona) mani olabilir veya onun derecesini çok hafifletebilir. Fakat, kalkınma plânından beklenen asıl gaye, teşbihe avdetle ifade edersek, sadece göl veya barajdaki dalgalanmaları tahfif ve izaleden ibaret olmayıp bu göl veya barajdaki su seviyesini yükseltmektir. Kısaca kalkınma plânından beklenen memleket ekonomisinin yatırım, istihsal, ihracat imkânlarını arttırarak millî gelir seviyesini yükseltmektir. Bahis mevzuu olan iktisaden geri kalmış bir memleket ise, onu, enerji kaynakları, sınaî tesisler v.s. gibi maddî sermaye unsurları ile olduğu kadar, maarif, sıhhat ve benzeri tesisler ile de takviye ederek ilerlemiş memleketler seviyesine ulaştırmaktır.

V — NETİCE

Buraya kadar verilen izahlar ve yapılan tahlillerle, bütçe ile iktisadî plânın benzeyen ve ayrılan cihetlerini telhisen görmüş bulunuyoruz.

Şimdi, bütün bu tahlilleri bir neticeye raptetmek üzere, başlangıçtaki sualimizi son bir defa daha tekrarlıyalım.

Acaba, bütçe, bazı müşterek fonksiyon ve prensiplere sahip olduğu için iktisadî kalkınma plânının vazifesini görebilir mi? Yoksa,

iktisadî kalkınma hususunda mutlaka ayrıca bir plân tanziminde zaruret var mıdır?

İki müesseenin müşterek ve farklı noktalarının kıymetlendirilmesi suretile bu suale nihai bir cevap ita etmek mümkündür.

Bütçe, Devletin gelir ve giderlerini tesbit eden bir âmme hukuğu müessesesidir. Siyasî, hukukî ve murakabe fonksiyonlarını lâıyıkıyla yerine getirebilmek için bütçe, senelik olarak tanzim ve tatbik başlanmadan önce tasdik olunmak zorundadır.

İktisadî plân ise, esas itibariyle bütün iktisadî, malî faktörleri nazarı itibara alarak, memleket ekonomisini (âmme ve hususî ekonomi sektörlerine şâmil bir şekilde) muayyen gayelere ulaştırmak için faydalanılacak vasıta ve tedbirleri derpiş eden ve ancak 4-5 sene gibi uzun bir devrede tatbik olunabilecek olan bir müessesedir.

Bütçe konjonktürel ve kalkınmaya müteveccih fonksiyonlar deruhte ve kabul ettiği takdir ve nisbette iktisadî plânın istifade edeceği vasıtaların en mühimlerinden biri meyanına girer. Ancak bir tek vasıtayı esas müesseenin yerine ikame etmek nasıl mümkün olmazsa, bütçenin de iktisadî plânın vazife ve fonksiyonunu görmesi ve onun yerine kaim olması imkânı yoktur.

Tecrübe ve tatbikattan başka ilmî tahlil ve mukayeseler bu ciheti tesbit etmektedir. Her sene bütçeye (veya bütçelere) dercedilen bilmüme yatırım tahsisatının mutlaka, daha önceden ihzar ve tanzim edilmiş bulunan bir kalkınma plânına uygun olarak tayin ve tesbit olunması lâzımdır.

Böyle yapılmayıp da, evvelâ her yıl değişen kararlarla bütçelere yatırım tahsisatları koyup, sonradan bunların bir araya getirilmesi ile kalkınma plânının meydana çıkacağını söylemek, adeta arabayı atların önüne koşmağa benzer.

Bu düşüncedeki hatayı şöyle bir teşbihle belki daha iyice belirtmek mümkündür.

Bir bina veya inşaatın plânlı veya plânsız olarak yapılması mümkündür. Plâna göre yapılan binada, henüz inşaata başlanmadan kaç kat olacağı, kapı ve penceresinin, ocak ve bacasının nerede bulunacağı, kaçlık demir, potrel kullanılacağı, ne kadar harç, çimento v.s. gideceği bilinir. Öyle ki, asıl binanın daha temeli kazılmadan bütün hesapları hazırdır ve istenirse minyatür maketi de ortaya konabilir.

Fakat plânsız olarak da bir inşaata girişilmek mümkündür. Artık bu inşaatı canınızın istediği gibi yapar veya yaptırılırsınız. Her katı, her odası için aklınıza geldiği gibi bir tertip tutturur, nihayet,

ustanızın az çok bir tecrübesi varsa ortaya bir yapı çıkartır ve çatısını kapattırabilirsiniz.

Ancak, akabinde zuhur eden ve edecek olan bir çok aksaklık ve eksiklerin binanın teşkilâtındaki tenâkuzların sebeplerini baştan bir plân yapılmamasına atfeden bir dostunuzun tenkidinden kurtulmak için hemen bir mimar çağırır ve ikmal edilmiş binanın plânını kâğıt üzerine çizdirir ve plânımızın mevcut olduğunu o mü'iz dostunuza gösterebilirsiniz. Ancak, sonradan yapılan bu plân sizin inşaatınızdaki aksaklıkların düzelmesi için hiç bir fayda sağlamaz. Tâ ki, onu yıkıp yeni baştan, önceden dört başı mamûr olarak hazırlanmış bir plâna uygun şekilde inşa ettirmeğe koyulasınız.

İşte, bütçelere vaz'edilen envestisman tahsisatlarının bir araya getirilmesi ile bir iktisadî kalkınma plânı meydana çıkarmak istemek, binayı rast gele yaptırdıktan sonra plânını çizdirmeğe benzetilebilir.

Bu itibarla, ilim ve tecrübenin gösterdiği yoldan gitmek ve senelik bütçelerin bir iktisadî plânın yerini tutamayacağını kabul ederek, iktisadî plânı bütçeye değil, bütçeyi iktisadî kalkınma plânına uygun olarak tanzim ve tertip etmekten başka bir yol olmadığının kabul ve teslimi gerektir.

İstanbul, 13 Mayıs 1957