

## FONKSİYONEL MALİYE

Yazan : **ATTİLÂ KARAOSMANOĞLU**  
İktisat Asistanı

### Klâsik Maliye Görüşünün Ana Hatları :

Büyük buhrandan önce maliye umumiyetle, devlet gelir ve giderlerinin idaresi ilmî olarak kabul ediliyordu. Bu düşüncenin temeli iktisadî sistem hakkındaki bilgi ve kanaatlara dayanmakta idi. Hususî iş sahasında her talebin kendi arzını yarattığı ve böylelikle tam istihdamın otomatik bir şekilde vücut bulduğu düşünülüyordu. Hal böyle olunca iktisadî hayattaki istikrarın devamını teminde en elverişli çare herhangi bir tarzda iktisadî mekanizmaya müdahale etmemektir.

Devletin iktisadî faaliyetler bakımından tarafsız olmasını icabettiren bu düşüncenin neticesi olarak klâsik maliye sistemi aşağıdaki ana prensiplere bağlanmıştır (1) :

- 1) Bütçe küçük olmalıdır.
- 2) Bütçe denk olmalıdır.
- 3) İstihlâk vergilendirilmeli, hususî tasarrufa zarar verecek vergiler alınmamalıdır.
- 4) Eğer bütçe açığı önlenemiyorsa, kapatılması için uzun vadeli borçlanma yapılmalıdır.

Dikkat edilecek olursa yukarıdaki prensiplerde devletin hususî şahıslar gibi hareket etmesini isteyen esaslar vazedilmiştir. Yani, klâsik teorinin itibarda olduğu devirlerde âmme maliyesi ile hususî maliye arasında bir benzerlik olduğu ve dirayetli bir maliye politikasının hususî şahısların akıllıca hareket ettikleri takdirde takip etmeleri icabeden politikaya uygun olması lâzım geldiği düşünülmüştür. Fakat büyük buhranın klâsik metodlarla önlenememesi, çok kısa bir zamanda Amerikada nakdî millî gelirin yarı yarıya azalması, iktisadî ve malî meselelerin başka bir yönden ve başka metodlarla incelenmesi lüzumunu ortaya koydu.

---

(1) Schumacher, E. F. Public Finance - Its Relation to Full Employment. The Economics of Full Employment 1945 sayfa 87 - 88.

İşte bu sıralarda Keynes General Theory'si ile mesele için tatminkâr bir hal tarzı getirdi.

### **General Theory'nin Getirdiği Yenilik :**

Klâsikler sermaye terakümünün istihlâkten imsak ile meydana geleceğini düşünüyorlardı. Onlara göre cemiyetin iki şeyden birini seçmesi yani, ya daha fazla istihlâk etme veya daha fazla yatırım yapma yollarından birini takip etmesi lâzım geliyordu. İstihlâki azalttıkça sermaye terakümünün hızlanacağı, fazla istihlâkin ise sermaye terakümünde bir azalışı meydana getireceği düşünülüyor ve masraf gelir birbirlerinden ayrı şeyler olarak kabul ediliyordu.

Halbuki Keynes Gelir Nazariyesi diye isimlendirilen izahları ile, gelir ve masrafın aynı şeyin iki ucu olduğunu ortaya koydu. Tasarruf ve istihlâkten imsak teşebbüsünün sermaye terakümüne değil, bunun tamamen aksi olarak işsizliğe, millî gelirden düşüklüğe, atıl kapasiteye ve böylece sermaye terakümünün geciktirilmesine hatta birikmiş sermayenin harap olmasına sebep olacağını açıkladı. Keynesin açıklamaları neticesinde istihlâkte bir artış olmadıkça veya bir artış beklenmedikçe, hususi yatırım yapılmıyacağı ve bunun da gelirleri azaltacağı ortaya çıktı. Klâsikler genel gelir ve masrafları birbirlerinden ayrı şeyler olarak inceledikleri için yatırım ve istihlâkin biri diğerinin aleyhine olmak üzere yükselip azalabileceğini düşünüyorlardı. Modern iktisatçılar ise istihlâk ve yatırımın ancak, beraberce ve aynı yönde alçalıp yükselebileceğini izah ettiler.

Genel Ekonomi teorisindeki bu köklü değişiklikler zaruri olarak maliye prensiplerinde de değişikliğe sebep oldu.

### **Genel Ekonomi Teorisindeki Değişikliklerin Maliye**

#### **Prensiplerine Tesiri :**

Yukarıdaki açıklamaların neticesinde, tam istihdamın otomatik olarak teşekkül etmediğini, böylece, müstahsil kaynaklardan bir kısmının hususî teşebbüs tarafından istifade edilmeksizin bırakılmasının mümkün olduğunu kabul edersek, devletin tam istihdamı temin için iktisadî hayata müdahale edebileceğini ve atıl kalan kaynaklara vergi ve vergiden başka vasıtalarla sahip olmasının mümkün olabileceğini de kabul etmek zorunda kalırız. Yani cemiyetteki yekûn giderlerin bütün müstahsil kaynakları karşılamamasının ve böylece maksimum millî geliri istihsale gayri kâfi gelmesinin mümkün olduğunu kabul edince, devlet masraflarının devlet gelirlerini aşmasının millî geliri arttıracak kabul etmemiz lâzım gelir. Devlet masraflarının devlet gelirlerinden faz-

la olmasını mübah hatta faydalı olarak kabul etmek, denk bütçe lüzumunun inkâr edilmesi demektir. Hatta lüzumlu olduğu zaman bütçe açığı veya fazlası verilmemesinin zararlı bir şey olması sebebiyle denk bütçenin bazı hallerde tehlikeli bir şey olduğunun da kabul edilmesi lazımdır. İşte bu nokta klâsik maliye anlayışından modern maliye anlayışına geçişin en önemli yollarından birini teşkil eder.

Yukarıda izahına çalışılan düşünce ve hakikatların bir neticesi olarak büyük buhrandan beri refahı temin etmek, enflasyon ve deflasyonu önliyerek tam çalışma durumuna varmak veya bunu muhafaza etmek için devletin mal ve hizmetlerin fiyatlarına, istihlâk miktarına, istihdam derecesine ve gelir inkisamına - vergileri toplama, borçlanma, malları ve hizmetleri alıp satma yoluyla - tesir edebileceği kabul edilmektedir.

Görüldüğü gibi devletin iktisadî faaliyetleri enflasyon ve deflasyonla mücadeleye çevrilmiş bulunmaktadır. Maliye ilminin mahiyeti değişmiştir. Maliye sadece, devlet gelir ve giderlerinin idaresi ilmi olmaktan çıkmış ve vazifeli bir hale gelmiştir. Bu vazifesini açık bütçe siyaseti ile yapacaktır (Deficing Financing).

Açık bütçe siyaseti, tam istihdamı temin için efektif talebi ayarlamayı hedef tutan bir politikadır. Keynesin fikirlerinden mülhemdir. Bu yolda Keynes okuluna mensup iktisatçılar tarafından, ana fikir aynı olmak üzere, çeşitli isimler altında birbirinden ufak tefek farklarla, bazı metodlar teklif ve müdafa edilmiştir.

Bunlardan **Açıktan Harcama** (Deficing Spendig) diye isimlendirilen politikanın taraftarları, isimden de anlaşılacağı üzere, bilhassa devlet sektörünün yaptığı harcamalara ehemmiyet vermektedir. "Economics of Peace" isimli kitabında tam istihdam için yeni bir plân ileri süren Boulding, devlet harcamalarında meta ekonomik unsurların daha mühim yer tuttuğunu söyliyerek bu politikanın kifayetsiz olduğunu ileri sürmektedir (2).

Boulding, **Düzenleyici Vergi Plânı** (Adjustable Tax Plan) diye isimlendirdiği plânda tam istihdamı temin için devlet harcamaları değil devlet gelirleri üzerinde durulması icabettiğini iddia etmektedir. Boulding'e göre yukarıda da izah edildiği gibi, harcamalar üzerinde meta ekonomik âmillerin rol oynaması bir çok güçlüklerle sebep olacaktır. Bu güçlükler ile uğraşmaktansa çok daha kısa bir yoldan (devlet iktisapları ile) bu işi halletmek mümkündür. Boulding'in vergi plânı esas inceleme mevzuumuz olan Fonksiyonel Maliye ile büyük benzerlikler göstermektedir. Farklı oldukları noktalardan biri buradadır.

(2) Boulding, Kenneth. Economics of Peace 1948 sayfa 157

**Fonksiyonel Maliye** ise, ekonomik istikrarı tam istihdam seviyesinde ve enflasyonist olmayan fiyatlarla temin için devlet harcamalarını ve devlet gelirlerini (ve vergi politikasını) alet olarak kullanmayı tavsiye eden felsefenin tasvirinde kullanılan bir terimdir (3).

Fonksiyonel Maliye terimi ilk defa olarak A. P. Lerner tarafından 1943 şubatında "Social Research" da çıkan "Functional Finance and The Federal Debt" isimli makalede kullanılmış ve çeşitli münakaşalara sebep olmuştur. (4).

### **Fonksiyonel Maliye :**

Fonksiyonel Maliye terimini ilk defa olarak kullanan Lerner "Functional Finance And The Federal Debt" isimli makalesinde bu mefhumu şöyle tarif etmektedir: "Maliyede bütün ananevi mefhumları bir yana bırakarak, malî vasıtaları sadece tesirleri veya cemiyette gördükleri vazife ile kıymetlendirme prensibine Fonksiyonel Maliye denebilir (5).

Lerner tam istihdamı temin ile, enflasyon ve deflasyonu önlemek için devletin elinde üç çift malî vasıta olduğunu söylemektedir (6).

- 1) Satma ve satın alma
- 2) Alma ve verme (vatandaşlardan para alma -vergi- veya onlara para verme)
- 3) Borçlanma ve borç verme

Lerner üç çiftteki her ilk kalemin, yani (satma, alma ve borçlanmanın) yekûn harcamalar çok olduğu zaman kullanılması icabeden vasıtalar olduğunu söylemektedir. Şu halde ilk üç kalem deflasyonist tesir yapmakta yani enflasyon halini düzeltmek için kullanılması icabeden vasıtalar olmaktadır. Diğer üçü ise enflasyonist tesir yaptığı için deflasyon halinde kullanılacaktır. Bu altı malî vasıta, yekûn harcama seviyesini ayarlamak için devletin yapabileceği her şeyi ihtiva etmektedir. Devlet tarafından yekûn harcamaya tesir etmek üzere yapılabilecek bütün hareketler bu vasıtalarından ya birini veya birkaçından meydana gelen bir kombinezonu ihtiva eder.

**Amme işleri;** yolların, köprülerin veya bayındırlık işleri ile istihsal edilen diğer şeylerin satın alınmasıdır.

**Satma;** devletin bir şey satması garip gibi görünebilir, fakat şimdi devletlerin büyük çapta, fazla harp malzemesini sattıkları göz önünde

(3) Hamberg. Business Cycles 1951 sayfa 548

(4) Fonksiyonel Maliye denilmesinin sebebi, Maliyenin vazifeli hale geldiği düşüncesine dayanmaktadır.

(5) Lerner. Economics of Control, 1947 sayfa 127

(6) Lerner. Economics of Employment. 1951 sayfa 127 ve devamı.

bulundurulursa vaziyet değişir. Buhran devrelerinde talep az iken mübayaalarda bulunmak ve boom devrelerinde talep fazla iken satış yapmak, devletlerin iktisada satın alma ve satmalar yoluyla müdahalesini teşkil eder.

**Alma ve verme;** vergiler yoluyla fertlerden para alma ile, ihtiyarlık sigortaları, sosyal yardımlar v.s. yolları ile vatandaşlara para vermeyi ihtiva eder.

**Borçlanma;** borçlanma vergileme ile birlikte Fonksiyonel Maliyenin tatbikinde en fazla kullanılması icabeden ve sistemde en önemli yeri tutan malî vasıtalarıdır. Enflasyon ve deflasyonu önleme gayretleri büyük çapta borçlanmaya ihtiyaç gösterir. Tabii bu hal de âmme borçlarında büyük artmalara sebep olur.

**Borç verme;** eğer depresyonu önleme programı devletin borç vermesini icabettirirse devlet borç para verir. Eğer devletin elinde para olmazsa yapılacak iş para basmak olacaktır. Amme işlerinin yapılmasında da şartlar icabettirdiği takdirde devlet karşılıksız para basarak gerekli harcamalarda bulunacaktır. Burada, karşılıksız olarak basılan paranın vadesiz ve faizsiz bir devlet borcu olduğunu hatırlatmak yerinde olur. Para basma ve basılan paranın miktarı Fonksiyonel Maliyede çok mühim bir yer tutmaktadır. Ancak ilk bakışta para basmanın devletin elindeki malî vasıtalarından biri olarak gösterilmemesi biraz şaşırtıcıdır. Lerner bu vaziyeti şöyle izah etmektedir (7) :

“Para yaratılmasının altı malî vasıta yanında gösterilmemesinin sebebi, matbaada durdukça, basılan paranın iktisadî sistem üzerinde hiç bir tesiri olmamasıdır. Ancak para iktisada karışınca tesiri ortaya çıkar.

“Altı malî vasıta, basılmış olan paranın iktisadî sistem üzerine tesir edebileceği bütün yolları ihtiva etmektedir. Devlet bu parayı satın almada, veya âmme borçlarını ödemek üzere halka geri vermede (veya halka borç para vermede kullanır).”

Devletin emrine amade olan bütün bu müessir malî vasıtaların kullanılabilmesi için, zihinlerde şimdiye kadar yerleşmiş ve kökleşmiş olan bazı prejüjelerin unutulması icabetmektedir (8). Bunların önemlilerini şöylece sıralıyabiliriz.

I — **Amme borcu mikdarının önemi yoktur.** Amme borcu hakkındaki eski telâkki yanlıştır. Eskiden iç âmme borcunun fertlerin birbirlerine karşı olan fertler arası borca benzediği düşünülürdü. Bu düşünce neticesi olarak borç mikdarının artışı korku ile karşılanırdı. Halbuki iç âmme borcunu fertler arası borç gibi mütalâa etmiye imkân yok-

(7) Lerner. Economics of Employment sayfa 132

(8) Lerner. Economics of Control sayfa 302 ve devamı

tur. Milletler arası borç fertler arası borca benzemektedir. Borcu olan tarafın o borç mikdarınca fakirliğini, alacaklı olan tarafın da o borç kadar zengin olduğunu gösterir. İç âmme borcunda ise alacaklı ve borçlu ayrı ayrı kimseler değildir. Alacaklı da borçlu da aynı toplumdur, millettir. Borçlu olanlarla alacaklılar aynı milletin fertleridir. Borç ve alacağın ayniyeti neticeyi daima sifıra müncer kılar.

Lerner, Social Research'daki makalesinde borç miktarı 10 trilyon dolar olsa dahi korkulacak bir şey olmadığını söylemiştir (9). Bununla kastedilen şey pek çok kimseler tarafından yanlış anlaşılmiş ve borç miktarı üzerinde münakaşalara girişilmiştir. Bu rakam sadece işin mahiyetini göstermek için verilen bir misaldir. Hakikatte ise gerek Lerner gerekse düzenleyici vergi plânında aynı esasları müdafaa eden Boulding takip edilecek politikanın muhakkak büyük bir âmme borcunu icabet-tirmedigini açık bir şekilde ortaya koymaktadırlar (10).

Meselâ; vergi sisteminde, - zenginler üzerindeki vergileri arttırmak ve fakirler üzerindeki azaltmak üzere - yapılacak değişiklik istihlâk maddelerinin satın alınmasını mümkün kılacak, ve vergi akımını arttıracaktır. Eğer sistemde umumî bir para kıtlığı varsa, vergiler indirilebilir, doğrudan doğruya para basılabilir ve bu da âmme borcunu arttırmıyabilir. Üstelik eğer likit fonların bol olduğu devirlerde âmme borçlanması yoluyla fonlar temin edilmiş vaziyette olursa, paranın kıt olduğu devirlerde bu fonları fertlere geri ödiyebilir, böylelikle de borç yıllardan yıla artmaz. En nihayet icabederse karşılıksız para basılarak borçların ödenmesinde kullanılır.

Burada borç miktarının hangi yekûnlara ulaşabileceği meselesi ortaya çıkmaktadır. Borçlanmanın sınırı ne olacaktır? Borçlanma için iradî bir sınır düşünmek muhakkak ki yersiz olur. Çünkü böyle bir sınırı hangi esasa göre ve kim tesbit edebilir? Fonksiyonel Maliye taraftarları, borç miktarının tabii bir sınırı olduğunu ve borcun bunun ötesine çıkmasına imkân olmadığını iddia etmektedirler.

Amme borcu, borcun alacaklısı olan vatandaşlar için bir servet teşkil eder. Her ne kadar amme borcu hakiki millî servete birşey ilâve etmezse de borç senetlerini ellerinde bulunduran fertler muayyen bir hadden sonra kendilerini zengin hissederler. Zenginlik hissi fertlerin davranış ve harcamalarında muhtelif tezahürlere sebep olur. Yani servet tesiri kendini gösterir. Zenginlik hissi vatandaşın istihlâk meylini artırır. Kazancının daha fazlasını istihlâk daha azını tasarruf etmiye başlar. Fertlerin yekûn harcamaları tam istihdamı temine kâfi gelecek ka-

(9) Boulding. Economics of Peace sayfa 200

(10) Lindholm. Introduction to Fiscal Policy sayfa 81 - 82

dar artınca bütçe açığı politikasının devam ettirilmesine lüzum kalmaz. Bu vaziyetten sonra Fonksiyonel Maliye bütçeyi denkleştirmeyi icabet-tirir ve böylelikle borç miktarının artması durur. İşte bu halde borcun tabii sınırları ile muvazeneye ulaşılmış olur (11). Tabii sınır faizsiz borçlanma mahiyetinde olan, karşılıksız para basılmasında da vardır. Yalnız para basılmasında borçlanmadaki servet tesirine mukabil likidite tesiri vardır.

II — Vergilemenin gayesi para temin etmek değil, fakat vergi mükellefinin elinde daha az para bırakmaktır. Bu esasın kabulü klâsik sisteme göre düşünmiye alışmış olan kimseler için bir hayli zordur. Çünkü uzun zamandan beri vergiye, vatandaşların âmme giderlerine iştirak hissesi olarak bakılagelmiştir. Fonksiyonel Maliye görüşünde vergi devlet giderlerine para temin etmek için başvurulmuş bir vasıta olmaktan çıkmıştır. Vergi fertlerin harcamalarını tanzime yarıyan vasıtalarından biridir. Tesirleri lüzumlu olduğu zaman ve lüzumlu olduğu miktarda kullanılacaktır.

Boulding “düzenleyici vergi plânında” verginin dalgalı olması lâzım geldiğini müdafaa etmektedir. Plânı kısaca şudur; “vergi nispeti geçen ayın nakdî gelir hareketine bağlı olmalıdır. Böylece nakdî gelir geçen ay zarfında tayin edilmiş olan seviyeyi aşmışsa enflasyonu önlemek için gelecek ayda vergi nispeti yükseltilmelidir. (12).

Ortaya çıkaracağı neticelere göre mütalâa edilmesi lâzım gelen verginin iki tesiri vardır. **Birinci tesiri** devletin elindeki parayı arttırması, **ikincisi** ise vergi mükellefinin elindeki parayı azaltarak daha az harcama yapabilecek hale getirmesidir.

Birinci tesirin ehemmiyeti yoktur çünkü hükümet çok daha kolay bir şekilde -bastırarak- para temin edebilir. Böyle istenildiği anda para bastırabilmek, klâsik prensiplere göre düşünmiye alışmış olan kimseler için çok korkunç bir şeydir. Sağlam para klâsikler için adeta bir fetiş-tir. Klâsikler paranın herhangi bir şekilde altına dayanması lâzım geldiği fikrindedirler; ve her banknotun hazinede duran bir altın parçacığına sıkı sıkıya bağlı olduğunu düşünürler. Bu kimseler altın standardının, yasama organından geçmiş olan ve hazine veya merkez bankasının

(11) Lerner. Economics of Employment sayfa 275

(12) Vergi miktarının her ay değişmesindeki zorluğu göz önüne alan Boulding bu müddetin uzatılabileceğini meselâ üçer aylık müddetlerin esas alınabileceğini, fakat daha uzun devrelerin yetersiz olacağını, çünkü meselâ bir yıllık bir müddet içinde enflasyonist veya deflasyonist hareketlerin vuku bulabileceğini söylemektedir. Boulding. a.g.e. sayfa 196

altını alıp satacakları fiyatı tesbit eden bir kanunu ifade ettiğini fark etmez görünürler (13).

Verginin ikinci tesiri esas mühim olan tesiridir. Fertlerin harcamalarında meydana getireceği tesirin arzu edilip edilmemesine göre vergi alınacak veya alınmayacaktır. Fertlerin veya belli bir sınıfın, hali hazırda olduğu kadar zengin olmamaları veya o günkü kadar harcamada bulunmamaları sosyal bakımdan lüzumlu olduğu vakit vergi alınacaktır. Bazı sahalarda da talep arzdan fazla olursa, o sahadaki talepler vergilenecek böylelikle arz ve talebin birbirine uyması temin edilecektir.

**III — Borçlanmanın gayesi para temin etmek değil, fakat fertlerin elinde daha fazla bono daha az para bırakmaktır.** Vergilemede olduğu gibi borçlanmanın da iki tesiri vardır. Borçlanma halkın elindeki para miktarını azaltır ve halkın sahip olduğu bono ve tahvilleri arttırır. Bu hareket devlet bono ve tahvillerinin kıymetini düşürür. Bonoların kıymetinin düşmesi demek faiz seviyesinin yükselmesi demektir. Eğer bu tesirin ortaya çıkması isteniyorsa borçlanma yoluna gidilir. Borçlanma âmme sektörünün para ihtiyacını karşılamak için yapılmaz. Eğer borçlanmanın halkın elindeki paraya, bono miktarına ve faiz seviyesine yapacağı tesirler ekonomi için lüzumlu görülüyorsa bu yolla alınan paraya ihtiyaç olmasa dahi borçlanma yoluna gidilir. Dikkat edilirse burada da klâsik anlayıştan bir ayrılış vardır. Klâsik anlayışta borçlanma ve borçlanılan paranın harcanması olayları birbirine sıkı sıkıya bağlı olarak düşünülürdü. Halbuki Fonksiyonel Maliyede borçlanma ile harcama birbirinden ayrılmaktadır. Borçlanılan paraya ihtiyaç olmadığı takdirde, ihtiyaç olduğu zaman kullanılmak üzere saklanabilir. Hattâ daha iyi olduğu düşünülürse toplanan para yakılabilir (14) ve paraya ihtiyaç olduğu zaman da yeni para çıkarılabilir.

Borçlanma ile alâkalı oldukça enteresan bir mesele de harp istikrazlarında kendini gösterir. Pek hatalı olarak, harp istikrazlarının, harp ihtiyaçlarının tatmini için para temin etmek maksadı ile yapıldığı düşünülür. Böyle düşünüldüğü takdirde istikrazın muvaffak olmaması halinde, para temin edilemediği için, harp ihtiyaçlarının tatmininden vaz geçilmesi lâzım geldiğini kabul etmek icabeder. Buna imkân olmadığı ise meydandadır. Şu halde harp istikrazlarının gayesi, artan satın alma gücünün fertlerin elinden alınmasıdır. Aksi takdirde hem iktisadî bakımdan zararlı neticeler ortaya çıkacak hem de artan satın alma gücünün mahdut mallar karşısında fiyatların yükselmesine sebep olması ve

(13) Boulding. a.g.e. sayfa 196

(14) Lerner. Economics of Control. sayfa 309



artan gelirin mahdut sınıflar elinde toplanması ile sosyal bakımdan zararlı neticeler ortaya çıkacaktır.

Verilen izahattan anlaşılıyor ki Fonksiyonel Maliyenin en önemli prensiplerinden biri borçlanmaya borçlanmanın tesirleri arzu edildiği zaman baş vurulmasıdır. Bunu bir misalle izaha gayret edelim. Böylelikle, aynı zamanda, Fonksiyonel Maliyenin çalışma şekli hakkında da bir fikir sahibi olunabilir.

### Fonksiyonel Maliyenin Çalışması :

Ekonomide yekûn harcamaların az olduğunu farzedelim. Yekûn harcamaların arzu edilen seviyeye çıkartılabilmesi için açık siyaseti güdülecektir. Açık siyaseti karşılıksız para ihracı veya borçlanma suretiyle yürütülebilir.

Evvelâ para ihracı keyfiyetini ele alalım. Basılan para eski borçların ödenmesi, ihtiyarlık tazminatları veya muhtelif satın almalar yoluyla iktisadî hayata intikal edecek ve likiditenin artmasına, faiz seviyesinin düşmesine ve fazla yatırıma sebep olacaktır. Fakat yekûn harcamaların bu yolda artması daima istenecek bir şey değildir. Yatırımın fazla olması halinde, sosyal bakımdan daha fazla lüzumlu bazı masrafların yapılamaması ve çok fazla harcama yüzünden enflasyon neticesi ortaya çıkar. Matlup olan, yekûn harcamaların her ne tarzda olursa olsun artması değildir. Artan harcamaların sosyal bakımdan lüzumlu olan sahalarda yapılması lâzımdır.

Devletin borçlanmaya baş vurduğunu düşünelim. Borçlanma için iki kaynak vardır. Ya fertlere yahut da bankalara müracaat edilecektir.

Bankalardan yapılan borçlanmaların doğrudan doğruya enflasyonist tesirleri vardır (15). Bankalar devlet bono ve tahvillerini yeni yarattıkları banka depozitolarını devlete vererek alırlar. Bankalar devlet tarafından bu bono ve tahvillerin, hususî fertlerin bankalara yaptıkları mevduatla alınması için zorlanmazlarsa - ki umumiyetle zorlanmazlar - halkın elindeki satın alma gücü çekilmemiş olur.

Devlet aldığı paraları muhtelif gayeler için harcadığında banka depozitoları halkın eline geçmiş olur. Böylelikle devletin bankalardan borçlanmasının neticesi halkın elindeki banka depozitolarının artması olacaktır. Bu vaziyet halkın harcama arzusunu kamçılar ve doğrudan doğruya enflasyonist bir tesir yaratır. Bu sebeple harp zamanları için iyi olmamakla beraber deflasyon halleri için halktan yapılacak borçlanmadan daha iyidir (16). Fakat gittikçe artan borçlanmalar banka siste-

(15) Boulding, a.g.e. sayfa 161

(16) Boulding, a.g.e. sayfa 161

mi için tehlikeli neticeler doğurabilir ve banka sisteminin hayatı devlet bono ve tahvillerindeki fiyat değişikliklerine bağlı hale gelir. Merkez Bankasının bankalar üzerindeki zaten zayıf olan kontrolunu zayıflatır. Banka senedat cüzdanlarının tamamıyla devlet bono ve tahvilleri ile dolmuş olması merkez bankalarının anti-enflâsyonist bir politika gütmesini güçleştirir. Anti-enflâsyonist politika, meselâ devlet tahvillerinin satışı, tahvil fiyatlarının düşmesine sebep olacağı için, hayatiyetleri tahvil fiyatlarına bağlı vaziyete gelmiş olan bankaları güç duruma sokacaktır.

Halktan borçlanma halinde ise; borcun mevcudiyeti her ne kadar enflâsyonist bir tesir yaparsa da halktan yapılan borçlanmada ilk tesir deflâsyonisttir. Bu sebeple deflâsyonu önlemede halktan borçlanma yoluna gitmek ilk bakışta doğru görünmiyebilir. Fakat tabik edilmekte olan açık politikası kısa vadede devlet masraflarını arttırmak gayesini güdüyorsa o zaman deflâsyonist tesirden bahsedilemez. Bu hal bilhassa yukarıda bahsedildiği şekilde yatırımlardaki artışların arzulanmadığı zamanlarda görülür. Devlet borçlanma yaparak faiz seviyesini yükseltir, böylelikle bazı yatırımların yapılmasını önler. Borçlanılmasa idi yatırımlar tarafından emilecek olan bazı kaynaklar - yatırım yapılmadığı için - meydanda kalır ve devlet bu kaynakları istihlâk edilebilecek alternatif malların istihsalinde kullanır. Yatırımdan ayrılarak istihlâke tahsis edilen harcamalarda en mühim alternatif harp gayeleri için yapılan harcamalardır.

Yukarıdan beri sayılmakta olan her metodun bir tatbik sahası vardır. Harp zamanında enflâsyonu önlemek için vergilerde büyük bir arttırma yapılması zaruridir. Fakat vergi artışının bir hududu vardır. Fertleri çalışmaktan vaz geçirecek kadar ağır vergiler almak mümkün olmadığı için vergileme yanında halktan borçlanma yoluna da gidilmesi en makul metod olur.

Normal zamanlarda ve deflâsyon tehlikesi olduğunda bankadan borçlanma ve bunun yanında para basma lüzumlu bir hal şekli olabilir.

Bonolar ve diğer borç vasıtalarına karşı fazla bir talep olduğu hususî sektörü bono ve diğer borç vasıtaları ihracı ile finanse etmek en iyi yoldur.

İşleyişini yukarıda gördüğümüz Fonksiyonel Maliyenin tatbik sahası hakkında bir çok münakaşalar yapılmıştır. Bazı kimseler (17) bu görüşün Anglo-Amerikan devlet anlayışından Alman tipi bir devlet an-

(17) Lutz, Harley. L. Guide posts to a free economy. View Points on Public Finance Groves. 1947 sayfa 700

layışına geçişi icabettirdiğini ve demokrasi ile kabili telif olmadığını ileri sürmüşlerdir. Aynı şekilde sağcı ve solcular da bu yeni görüşün kendileri için kabili tatbik olmadığını iddia etmişlerdir. Fakat daha bu mevzudaki, ilk makalesinden itibaren, Lerner Fonksiyonel Maliyenin kapitalist bir sistemde olduğu kadar komünist ve faşist bir sistemde de çalışabileceğini ileri sürmüş ve Fonksiyonel Maliyenin diğer her hangi bir mekanizma gibi manivelâsını çeken kim olursa olsun çalışmaya başlayacağını söylemiştir (18).

Şüphesiz Fonksiyonel Maliyeye yapılan bu türlü itirazlardan ziyade ilmî mahiyetine yapılan itirazlar mühimdir.

### Fonksiyonel Maliyenin Mahiyeti Hakkında Münakaşalar:

Fonksiyonel Maliyenin mahiyeti hakkındaki münakaşaların incelenmesinde Prof. Lutz'un tenkidlerine önemli bir yer ayırmak gerekmektedir. Lutz'un tenkidlerini en derli toplu bir şekilde "Guide Posts to a Free Economy" sinde bulmak kabildir. Ancak Lerner daha sonraki tarihleri taşıyan eserlerinde bunların bazısına cevap vermiş vaziyette-dir.

Bu kısımda Lutz'un tenkidlerini (19) esas olarak alıp, Lerner'in verdiği cevapları, cevap vermediği yerlerde verilmesi mümkün olan cevapları veya boşlukları ele alacağız.

Fonksiyonel Maliyenin "devlet" memleketteki mal ve hizmetler için yapılan yekûn harcama seviyesini, bütün mal ve hizmetlerin cari fiyatlardan ne düşük ne de yüksek olmıyan fiyatlarla satılmasını temin edecek vaziyette tutmakla mükelleftir." şeklindeki prensibine şu itirazları yapmaktadır.

1. "Tedavül süratini tayine imkân olmadığı için devlet istese dahi yekûn harcama seviyesini tayin edemez. Mallara karşı yekûn talebi ancak zecri rasyonman ile tesbit edebilir. Para arzındaki kemmi değişiklikler yekûn harcamaları istenilen seviyede tutamaz. Tedavül süratı zıt bir faktör olarak işe karışır.

"Vergilemenin, satın alma gücü miktarını indireceğini düşünmek de pek doğru bir iş olmaz. Vergileme sadece, vergi ile alınan fonların devlete transferini ifade eder. Eğer devlet vergi hasılatını harcarsa -ki normal olarak devlet faaliyetlerinin devam edebilmesi için harcanması lâzımdır- vergi ile vatandaşlardan alınan satın alma gücü sadece el de-

(18) Lerner, Functional Finance and The Federal Dept. sayfa 15

(19) Lutz, Guide Posts to A Free Economy. View Points on Public Finance. Groves sayfa 699 - 707

giştirmiş olur. Tedavül süratinde bir değişiklik olmaksızın vergiden sonra da vergiden evvelki kadar satın alma gücü kalır.”

Fonksiyonel Maliyede hakikaten bu hususta bir boşluk vardır. Tedavül süratının kısa devrelerde sabit olduğu söylenmemiştir. Halbuki bugün tedavül hızının kısa devrelerde sabit olduğu kabul edilmektedir.

Vergilemenin satın alma gücünü azaltmıyacağı hakkındaki tenkid de klâsik görüşle yapılmış ve vergileme suretiyle alınan paranın devlet ihtiyaçlarında kullanılması olayı düşünülmüştür. Devlet harcıyacağı kadar vergilemede bulunacak olursa bu fikir doğrudur. Fakat Fonksiyonel Maliyeye göre devletin bu şekilde hareket etmemesi lâzımdır.

2. “Cari fiyat seviyesine değişmemesi icabeden bir hudut olarak bakılmaktadır. Hakikaten de ortaya konan prensiplerin çalışabilmesi için bunun böyle olması icabetmektedir. Bu tarzdaki fiyat oynamaları için ne kadar elâstikiyete müsaade edildiğinin gösterilmesi gerekirdi. İstihsal edilebilecek mal mikdarının, bu malların satılabilecekleri fiyat tarafından ayarlandığını unutmamak lâzımdır.”

Lutz tenkidinde haklıdır ve Fonksiyonel Maliye görüşünün izahlarında bu noktada bir boşluk vardır.

3. “İstihsal edilmesi mümkün olan malların mikdarı, sermaye ve iş arzı ile devletin çeşitli politikalarına bağlı olmak üzere çok değişkendir. Tam istihdam mühim bir hedef olarak görülmekte ve maksimum istihsale, bütün çalışmak isteyenler çalışmaya başlayınca, ulaşılacağı düşünülmektedir. Bu düşüncenin tabii bir neticesi olarak ücretler ve iş saatleri hakkında bazı mülâhazalara ihtiyaç vardır. Fakat Fonksiyonel Maliye taraftarları bundan hiç bahsetmemektedirler.”

Eğer çeşitli iş sahalarında kuvvetli bir şekilde azalan verimler cari işe çalışmayan kimselerin işe konulmasında, umumî hasılaya ilâve ettikleri nisbî hasıla düşük olacaktır. Bunun tabii neticesi olarak fiyatlar yükselecek ve hakikî ücretler düşecektir.

Yukarıdaki vaziyetin mümkün olabileceğini kabul eden Lerner çalışma saatleri hakkında bir şey söylememekle beraber Economics of Employment isimli kitabında ücretle alâkalı meselelere de yer ayırmış ve yukarıdaki suali şöyle cevaplandırmıştır :

“Böyle bir halde istihdam derecesini arttıran ister Fonksiyonel Maliye ister başka bir şey olsun kabahat bulmaya imkân yoktur. İstihsale katılan kimselerin marjinal istihsalı sıfırın üstünde oldukça eskisine nispetle daha iyi bir durumda bulunuyoruz demektir. Çünkü ilâve edilen istihsal millî geliri arttıracak ve artan millî gelir aynı millet fertleri tarafından paylaşılacağına göre vatandaşların hisselerinin miktarında

bir büyüme olacaktır. Artışın daha çok zengin sermayedar sınıfının eline geçeceği düşünülse bile vaziyetin vergi ve sosyal güvenlik tedbirleri ile düzeltilebileceği meydandadır." (20).

Lutz'un tenkidlerine hedef olarak aldığı ikinci prensip, Fonksiyonel Maliyenin borçlanmaya dair olan prensibidir. Yukarıda da belirtildiği gibi, Fonksiyonel Maliyeye göre;

"Devlet sadece fertlerin daha az para ve daha fazla bono sahibi olmalarını istediği zaman borçlanmalıdır. Borçlanma yapılmadığı takdirde faiz seviyesi çok düşük olursa, bu fazla yatırıma ve netice itibariyle enflasyona sebebiyet verir. Bu halde de borçlanma yoluna gidilmelidir."

Lutz'un yukardaki prensibe itirazları şunlardır :

1. "Fertlerin elinde para mı, yoksa bono mu bulunması lâzım geldiğine kim karar verecektir?"

Bu husus Lerner tarafından tasrihen ifade edilmemiş olmakla beraber umumî vaziyetten şunu çıkarmak kabildir :

Kararı devletin iktisadî vaziyetini, çeşitli mutalar muvacehesinde, yakinen takip etmekte olan bir yüksek otorite verecektir.

2. "Halk parayı devlet bonolarına tercih ederse, Hitlerin, Mussolininin, Franco'nun tatbik ettikleri müsadere yoluna mı gidilecektir?"

Müsadere yoluna gidilmiyeceği Lerner tarafından altı malî vasıta ileri sürülürken ifade edilmiştir. Halkın likidite arzusunun fazla olduğu devirlerde diğer vasıtaların kullanılması yolları aranacaktır. Halkın likidite tercihinin fazlalığı satın almaların azalmasına sebep olur. Bunu kaldırmak için baş vurulacak yollar önceki kısımlarda incelenmiştir.

3. "Faiz seviyesindeki düşüklüğün yatırıma yükselttiğini ispat eden bir delil var mıdır?"

Lutz bu suali sormakta çok haklıdır. Çünkü her ne kadar Keynes de faiz seviyesi ile yatırım arasında sıkı bir münasebet kurmuş ise de son incelemeler faiz seviyesinin yatırım miktarı bakımından gayet tâli bir unsur olduğunu ortaya koymuştur (21).

4. "Fazla yatırım ne zaman enflasyon yaratmıştır?" Fazla yatırımın enflasyon yaratacağından bahsederken Lerner'in stok enflasyonunu düşünmüş olması muhtemeldir. Halbuki yatırım tâbiri doğru kullanıldığında, bu, fonların, sermayede, teçhizatta ve istihsal kapasitesinde artışlara sebep olması halini ifade eder ki, mevzu bahis ilâveler mal ve hizmet istihsalini arttırarak enflasyonist fiyat yükselişlerini önlemeye temayül gösterirler."

(20) Lerner. Economics of Employment sayfa 175 - 176

(21) Oxford Studies in Price Mechanism. Wilson

Lutz bu tenkidlerinde pek haklı olmasa gerektir. Çünkü yatırımın yapılması ile, yapılan yatırımların neticelerinin alınması arasında bir fasıla olacağını unutmuş görünmektedir. Zaman aralığını bir yana bıraksak bile fertlerin tasarrufuna dayanmayıp kredi ile yapılan yatırımların enflasyonist tesirler yapacağı açıktır.

Lutz yukarıdakilerden başka şu itirazları da yapmaktadır :

“Her ne kadar doktrinde borç miktarının muayyen zamanlarda azalacağı söylenmekte ise de, pratikte bu azalma olmayacak ve borcun ödenmesi ilâve gelirleri icap ettirecektir. Çünkü boom devrelerinde borca ödenmesi icabeden paranın başka yerlerde harcanması için daima güzel sebepler olacaktır. Böylelikle ikinci depresyon haline geçilecek ve borçlar durmadan artmakta devam edecektir.”

Fonksiyonel Maliyenin izahları sırasında cevaplandırılmış olan itirazlardan birisi de budur. İtirazda gene klâsik görüşten ayrılamamış olarak, toplanan paranın devlet giderlerini karşılamak üzere toplandığı ve elde para bulununca hemen sarfedileceği düşünülmüştür. Halbuki devlet masraf yapmak için bu tarzda para toplamaya mecbur değildir. Toplanan paranın da, elde para olduğu için, tesirleri arzu edilmediği halde harcanması Fonksiyonel Maliyeyi tatbik ettiğini söyleyen bir hükümetin kendi kendini inkârı olur.

Lutz bütçe meselesi üzerinde de bir açıklama yapmaktadır.

“Eğer söylenildiği gibi denklîğine lüzum yok ise, başlıca devlet vazifesinin iktisadî hayata para zerketmek veya ondan para çekmek olduğu bir sistemde bütçenin ne lüzumu olacaktır?”

Lernere göre eğer bütçe sadece denklîği için aranılan bir şey olsa idi bu sualin bir kıymeti olabilirdi. Fonksiyonel Maliyede bütçenin ehemmiyeti artmaktadır. Çünkü bazı kaynakların sınırlanması mevzu-bahistir. Harcanacak olan her liranın en fazla faydayı temin edeceği sahaya tahsis edilmesi lâzımdır. Devletin bütçesini denkleştirmek mecburiyeti yoktur, fakat yekûn harcamanın hangi sahalara tahsis edildiğini gösteren bir bütçesi olmalıdır (22).

Lutz'a göre diğer bir paradoksal netice de şuradan çıkmaktadır :

“Fonksiyonel Maliyeye göre belli olmıyan bir müddet için bütçe açığı devam ettiği, vergiler yoluyla borçların itfası çok az yapıldığı veya hiç yapılmadığı ve ekonomiye durmadan satın alma gücü zerk edildiği halde enflasyon olmayacağı düşünülür. Düşüncenin doğru olması için tedavül süratinin sıfıra doğru azaldığını ve enflasyonun böylelikle önlendiğini düşünmek icabeder. Tedavül süratinin azalması, normal o-

(22) Lerner. Economics of Employment. sayfa 278 - 279

larak ihtiyat, istikbalin belirsizliği, elde para bulundurmaya mala tercih etme ve risk altına girememe gibi bazı hallere karine teşkil eder. Bu şartlar altında istihsal azalmaya ve pump-priming'e rağmen istihdam seviyesi düşmeğe temayül eder."

Dikkat edilirse esas paradoksun Lutz'un sözlerinde saklı olduğunu görmek kabildir. Bilindiği gibi açık siyaseti ve ekonomiye para zerki, yekûn satın almalar tam istihdamı temine kâfi gelmediği zaman yapılır. Bunun yapılmasındaki gaye fertlerin gelirlerini arttıracak harcama seviyesini yükseltmektedir. Harcamaların azlığı müteşebbislerde çekingenlik yaratır. Çekingenlik, yatırım yapılmamasına, yatırımın yapılması gelirin azalmasına, gelirin azalması tekrar harcama seviyesinin düşmesine sebep olur. İşte ekonomiye para zerki bu vaziyetin tedavisi gayesini güder. Hal böyle olunca satın alma gücündeki artış enflasyon neticesini meydana getirmeyecektir. Çünkü harcamalar istenilen seviyeye varınca takip edilen siyaset değiştirilecek ve enflasyonist artışlara imkân verilmeyecektir.

Lutz enflasyonun meydana gelmemesi için devir süratının azalması gerektiğini söylemektedir. Devir sürati azalınca halkın elindeki para miktarı arttığı halde harcama seviyesi aynı kalacak demektir. Bu vaziyette devletin açık siyaseti gütmekten maksadı, sadece fertlerin elindeki parayı arttırmak gibi görünmektedir. Gayenin ise daha farklı olduğu meydandadır.

Lutz'a göre diğer bir mesele de, devletin borç faizlerini ödemek üzere kullanacağı parayı temin etmek için kime borçlanacağıdır.

"Halk ikrazda bulunmak hususundaki arzusunu muhafaza ettikçe borç yekûnu arkasındaki sıfırların ne kadar arttığına hiç bir önemi yoktur. Halk borç vermek istemediği vakit devletin faiz ve diğer borçlarını ödemek için emisyon yapma yoluna gideceği söylenir. Bu hal şekli ileri sürülürken halkın basılan paraları memnuniyetle kabul edeceği düşünülmüştür. Fakat kabul etmediklerini farzedin. Halk bunları almak için zorlanacak mıdır? Zorlanacaksa hangi kıymet üzerinden kabul etmeleri istenecektir? Eğer bono sahipleri basılan parayı faiz olarak ve paranın nominal kıymeti üzerinden almaya zorlanacak olurlarsa, aldıkları paraları, diğer fertlerden mal veya hizmet almak için hangi kıymet üzerinden ellerinden çıkaracaklardır? Muhtemelen Lerner tedavüldeki bir kıymet düşüklüğünün enflasyonu göstereceğini ve vergilemeye başlamak için işaret teşkil edeceğini söyleyecektir. Fakat eğer kıymet düşüklüğü tam istihdama ulaşmadan önce meydana çıkarsa, o halde hâlâ harcamaları artırtma lüzumu olduğu halde enflasyon vukua gelmiş olacaktır.

Bir de alternatif hal vardır. Halkın devlete ikrazda bulunmak istemediğini fakat parasını iddihar etmeyip harcamalarını arttırdığını kabul edelim. Devlet borçlanmayı bırakacaktır, çünkü hususî sektörün harcamaları artmıştır. Bu harcamalar çok artacak olursa enflasyonu önlemek için vergileme yoluna gidilir. Vergi hasılatı da devlet borçlarının ödenmesinde kullanılır. Fakat borcun ödenmesinde kullanılan paralar yeniden tedavüle çıkmış olur. Böylelikle de vergi enflasyon ile mücadeleyi baltalar. Bu şemanın çalışamayacağını izaha lüzum yoktur. Halk parayı harcamayıp iddihar ederse veya tedavül sürati yekûn satın almaları azaltacak şekilde küçülürse devlet para zerkine başlamak mecburiyetindedir. Birçok kimseler hâlâ işsiz oldukları halde tedavüldeki istikrarsızlığı önlemeye imkân yoktur. Diğer taraftan halk serbestçe harcar ve vergi konursa, devlet enflasyona mâni olmak için faaliyetlerini had bir şekilde tahdit etmek mecburiyetinde kalır. Tahdidatın derecesine göre âmme hizmetlerinde bir desorganizasyon ve âmme personeline maneviyat bozukluğu olur.”

Bu tenkit Fonksiyonel Maliyenin en önemli eksikliklerini ortaya koymaktadır. Lerner Fonksiyonel Maliyenin izahını ve müdafaasını yaparken meseleleri sadece ekonomik noktai nazardan almış, psikolojik faktörleri hiç hesaba katmamıştır. Halbuki psikolojik faktörlerin iktisadî hayat üzerinde çok büyük tesirleri vardır. Fonksiyonel Maliye tarafından teklif edilen çeşitli metodların halk üzerindeki tesirleri farklı farklıdır. Bankalardan yapılan, borçlanmaya halkın gösterdiği reaksiyon ile karşılıksız para basmaya karşı göstereceği reaksiyon birbirinden çok farklı olacaktır.

Gayet kuvvetli bazı esaslara dayanmakla beraber, Fonksiyonel Maliye mühim psikolojik tesirleri nazarı itibara almamış olmasından ve devlet müdahalelerine çok yer vermiş olmasından dolayı bugün Amerikada ilk ortaya atıldığı zaman meydana getirmiş olduğu alâkayı kaybetmiş vaziyettedir. Fakat buna rağmen üzerinde hâlâ dikkatle durulması gerekmektedir. Çünkü bir sistem olarak kabulü imkânsız görünse bile, muhtelif malî vasıtaların tesirlerinin incelenmesi ve ortaya konulması bakımından kıymet taşımaktadır. İster fonksiyonel maliyedeki şekliyle kabul edilsin, isterse klâsik maliye görüşüne göre mütalâa edilsin, meselâ borçlanma yapıldığı veya karşılıksız para basıldığında alınan neticeler aynidir. Kaldı ki fonksiyonel maliyenin tavsiyeleri kısmen de olsa bazı memleketlerde tatbik edilmektedir. İdareciler malî politika tedbirlerini alırken yukarıda münakaşası yapılan hususları da göz önünde bulundurmak mecburiyetindedirler.