

ABD'nin Federal Bütçe Süreci

Yiğit KARAHANOĞULLARI*

Özet

ABD bütçesinin, özellikle 2008 ekonomik krizinin hemen ardından, kamunun üstlenmek zorunda kaldığı işlevlerle birlikte önemi giderek artmıştır. Halihazırda nominal büyüklüğü ile dünyanın en büyük mali/siyasi aracı olan ABD bütçe sisteminin en büyük unsuru ABD federal bütçesidir. Bu çalışmada, ABD federal bütçe sisteminin bileşenleri, bütçenin hazırlanma, onaylanma, uygulanma ve denetim aşamaları bütçe takvimine uygun olarak ele alınacaktır. Bununla birlikte bütçe sisteminin temel kurumları, bu kurumların görevleri, işlevleri ve kurumlara ilişkin düzenlemeler de çalışmada ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bütçe sürecinin önemini vurgulamak üzere Nisan 2011'de meydana gelen ve son anda aşılan bütçe krizi de bu çalışmada kısaca ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: ABD Federal Bütçe, Başkanın Bütçe Talebi, Bütçe Uzlaşması, Bütçe Kararı, Kongre Bütçe Ofisi, Bütçe ve Yönetim Ofisi

US Federal Budget Process

Abstract

The importance of US budget, especially after public sector took new responsibilities has increased. The essential part of the US budget is the federal budget with its biggest nominal value and with its property of being the biggest financial and political tool. In this article, main features of US federal budget procedures are studied through following the timetable of budget. The main institutions involved in this process, their functions and organizations are also tried to be summarized in the article. In order to emphasize the importance of this process, the budget crisis of April 2011 is briefly reviewed.

Key Words: USA Federal Budget, President's Annual Budget Request, Budget Reconciliation, Budget Resolution, Congressional Budget Office, Office of Management and Budget

* Yrd.Doç.Dr., Ankara Üniversitesi, SBF, Maliye Bölümü, Yigit.Karahanogullari@ankara.edu.tr

JEL Classification Codes: H6, H610

Giriş

ABD federal bütçesi GSYİH'ye oranla ele alındığında, diğer gelişmiş ülkelerin bütçelerine göre geri sıralarda yer alır; bütçenin önemi ve büyüklüğü gözden kaçabilir (OECD 2009). Nominal büyüklük olarak değerlendirildiğinde ise 2010 yılı için 2,162 trilyon dolar gelir ve 3,456 trilyon dolar harcama gerçekleşmesiyle, 2016 yılı için 3,819 trilyon dolar gelir ve 4,467 trilyon dolar harcama tahminiyle pek çok gelişmekte olan ekonominin toplam ulusal gelirini bile aşan büyüklüklerle karşılaşılmaktadır (Office of Management and Budget, Historical Tables). Kriz sonrası konjonktürde, ABD federal bütçesinin kapsadığı sadece ABD için değil, dünya ekonomisinin makro dengelerinin istikrarı için de büyük öneme sahip olan mali ve ekonomik politikalarla birlikte bütçenin önemi giderek artmıştır. Mali politikaların aksamadan devamlılığı, son derece karmaşık, çok katmanlı bir süreç olan bütçe sürecinin devamlılığını gerektirmektedir. 2011 yılının Nisan ayında, bütçe uzlaşma sürecinde yaşanan problemler nedeniyle federal hükümetin masraflarını karşılayan para akışının durma ve devlet kurumlarının işleyişinin kısmen felç olma noktasına gelmesi, krizin son bir saat içinde Demokrat Parti ile Cumhuriyetçi Parti arasında varılan uzlaşma ile ertelenmesi, ABD'de bütçe sürecinin kritik önemini bir kez daha ortaya koymuştur.

ABD'nin başkanlık sistemini, yasama organının yapısını ve devletin federatif örgütlenme biçimini düşündüğümüzde, bütçe sürecinin de özgün bir yapı arz edeceğini tahmin edebiliriz. 18 ay süren bütçe süreci bütüncül değil, parçalı bir yapıya dayanır. Pek çok gelişmiş ekonomide bütçenin harcama ve gelirlerinin birlikte, makro bir çerçeveye bütüncül olarak hazırlanıp, ele alındığı görülmektedir. Oysa, ABD federal bütçesi için Başkan genel çerçeveyi belirlemekle birlikte, teklifler harcamacı kamu kurumlarının kendi gereksinimleri doğrultusunda geliştirilir ve Kongrenin bütçe kararı ile şekillendirilir. Bütçe merkezi olmayan bir şekilde hazırlanır, alt seviyeden başlanır ve tüm talepler birim ölçeğinde konsolide edilir (bütçe hazırlık aşamasının "alt-üst yapısı") (Schick, 2002:79). Yürütmenin empoze ettiği değil, parçalardan hareketle birleştirilen ve belirlenen bir süreç söz konusudur. Bütçenin tamamına ilişkin, yürütmenin sadece genel politika tercihlerini belirlediğini, ancak mutlak bir belirleyiciliğin olmadığını söyleyebiliriz. Başkanın bütçesini yürütmenin benimsemesi bir zorunluluk değildir. Kongre aşamasında Başkanın bütçe talebi üzerinde onlarca görüşme, yüzlerce değişiklik yapılır. Kongrede birçok komisyon ve üyeleri bütçe sürecine ilişkin görevler üstlenmektedir. ABD bütçe sisteminin karar alma aşamasında bağımsız yasama organına diğer ülkelerden farklı olarak daha geniş bir yetki verilmiştir. Yasama, özellikle harcamaların belirlenmesinde önemli bir güce sahiptir. "Karar almada egemenlik bakımından, Avrupa'da vurgu, yürütmenin mali gücü üzerindeyken, ABD'de yasamanın mali gücü üzerinde olmuştur" (Arın, 1999'dan aktaran Kızıldaş, 2004). Tarihsel olarak baktığımızda, yürütmenin 19'uncu yüzyıl boyunca bütçe hazırlamadığı, 20'inci yüzyılda yönetim işlerinin karmaşıklaşması nedeniyle Kongrenin isteği üzerine yürütmenin bu konuda görev yüklenmeye başladığı görülmektedir (Eroğul, 2008:99). 1970'lerin ortalarında yürütme organı Kongreyi neredeyse devre dışı bırakmaya kalkışınca, Kongrenin bütçe hazırlık aşamasındaki hakimiyeti yasal düzenlemeler ile tekrar sağlanmıştır (Meyer, 2002:63).

ABD federal bütçesinin önemli özelliklerinden bir diğeri de; harcamaları, zorunlu ve ihtiyari harcamalar olarak ayrıştırması ve bunların farklı bütçe ve kontrol süreçlerine tâbi tutulmasıdır. Bu çalışmada, ABD federal bütçesine ilişkin tüm bu özgün hususlar ayrıntılı olarak ele alınmaya çalışılacaktır. Burada hemen not etmeliyiz ki; bu çalışma, ABD federal hükümet bütçesi ile sınırlandırılmakta, eyaletlerin ve yerel yönetimlerin bütçe süreçlerine ilişkin bir değerlendirme sunulmamaktadır. Bu tercihin bir nedeni ilgili bütçelerin niceliksel kapsamlarının, federal bütçeye göre daha dar olması, siyasi ve mali politika geliştirme potansiyellerinin belirli sınırlar dahilinde kalmasıdır.

ABD’de, eyaletlerin, yerel yönetimlerin ve kamu işletmelerinin bütçeleri federal hükümet bütçesinden farklı olarak, tıpkı özel sektör firmaları gibi iflas rejimine tabidirler ve özel sektör firmalarının karşılaştıkları sermaye riskleriyle karşı karşıyadırlar. ABD’de eyaletlerin iflas yaratacak şekilde borçlanmalarının önüne geçmek amacı ile anayasal düzenlemeler geliştirmiştir. Günümüzde tek bir eyalet dışında (Vermont Eyaleti) cari bütçelerinin dengede olması bir zorunluluktur. Federal bütçe için böyle bir zorunluluk yoktur. Denklik zorunluluğu, kamu gelirlerinin sınırlı olduğu eyalet ve yerel yönetimlerde, kamu harcamalarını kullanarak, mali politika geliştirilebilmesine engel teşkil etmektedir. Makroekonomik çerçevede politik bir araç olarak işlevler yüklenebilen esas kurumun, federal devlet bütçesi olduğu görülmektedir. Bu durum, federal bütçenin analizini daha önemli kılmaktadır.

Federal bütçe süreci dört aşamadan oluşur. Başkanın bütçe talebini hazırlayıp Kongreye sunması, Kongrenin bütçe kararını oluşturması ve onaylaması, bütçenin yürürlüğe girerek, uygulanmaya konulması ve bütçenin denetimi. Bu çalışmada, bütçe takvimine uygun olarak federal bütçe sürecinin her bir aşaması ayrıntılı olarak ele alınacak, süreçte sorumluluğu olan kurumlar tanıtılacaktır.

1. Başkanın Bütçe Talebinin Hazırlanması ve Sunumu

ABD Anayasası bütçeyi oluşturma konusunda yetkiyi esas olarak Kongreye vermiştir. Bütçe (budget authorisation process) konusunda Kongrenin yetkisi Başkana göre daha büyüktür (OECD, 2004:446). Anayasanın bütçe yetkisini verirken, bütçe sürecinde takip etmesi gereken usulleri tanımlamadığı görülmektedir. Anayasada, sadece vergiye ilişkin yasaların önce Temsilciler Meclisinde görüşüleceği belirtilmektedir (Eroğul, 2008:99). Bütçe sürecinin tanımlanabilmesi için çeşitli yasalara ihtiyaç duyulmuştur. Bütçe sistemini ayrıntılı olarak belirleyen ve günümüzde uygulanan temel yöntemi ve sürecin temel kurumlarını tanımlayan Kanun, 1921 tarihli Bütçe ve Muhasebe Yasası (Budget and Accounting Act) olmuştur. Zaman içinde değişen ihtiyaçlara göre yeni düzenlemeler geliştirilmiştir. Günümüzde, bütçe sistemini tanımlayan yasal düzenlemeler şu şekildedir (Budget Enforcement Act, 1990 ve 1997), (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act, 1985), (Government Performance and Results Act, 1993), (Government Management Reform Act, 1994), (Federal Financial Management Improvement Act, 1996), (OECD, 2004:446):

ABD Federal bütçe hazırlık aşaması Nisan ayı itibarıyla başlar. Mali yılın başlangıcı olan 1 Ekim’e kadar, bütçenin hazırlanma ve onaylanma aşamaları Kongre ve Başkanın üstlendiği sorumlulukları yerine getirmesiyle tamamlanmış olmalıdır. Bütçe sürecinin başlaması ile bütçenin onaylanarak, uygulanmaya

başlaması arasında toplam 18 ay gibi uzun bir süreç vardır. İlerleyen bölümde görüleceği gibi, mali yılbaşına kadar süreç tamamlanmadığında ilgili harcama alanları için bir önceki yılın ödenek düzeyinden harcamalar başlatılır, Kongrede kabul edilmemiş yasa tasarıları görüşülmeye devam edilir. Yani bütçe sürecinin 18 aylık süreyi pratikte aşması da mümkündür. Bu kadar uzun bir bütçe süreci diğer ülkelerle kıyaslandığında yaygın bir durum değildir.

Bütçenin hazırlanması ve yasama organına sunulması görevi, yürütme organının sorumluluğundadır. Bütçe ve Yönetim Ofisi (Executive Office of Management and Budget) Başkanın bütçe talebini hazırlayan kurumdur. Bütçe talebi Başkan tarafından Kongreye Şubat ayının ilk Pazartesi günü sunulur. Başkanın bütçe talebinin ardından Kongrenin her bir meclisi ayrı ayrı kendi bütçe önerisini oluşturur. 15 Nisan'a kadar bu iki metin bir arada görüşülerek, bütçe kararı (budget resolution) oluşturulur. Kongre, 30 Haziran'a kadar Başkana sunulmak üzere 13 harcama tasarısını (spending appropriation bills) hazırlar. Bütçe süreci, bu kanun tasarılarının Başkan tarafından onaylanma aşamasına girer.

ABD'de bütçenin Kongrede görüşülme aşaması, Bütçe ve Yönetim Ofisi (Executive Office of Management and Budget)'nin hazırladığı bütçe talebini Başkanın Şubatın ilk Pazartesi günü Kongreye sunması ile başladığını belirtmiştik. Bütçe ve Yönetim Ofisi (BYO)'nin bütçe talebini hazırlaması uzun bir periyoda yayılmıştır. Yürütmenin bütçe hazırlık aşaması, bütçe teklifinin Kongreye sunulmasından yaklaşık dokuz ay önce başlar. Şimdi, yürütme bütçesinin hazırlanma aşamasını ve sürece yardımcı olan BYO'nun yapısını ayrıntılı olarak ele alalım:

BYO, Başkanın Yönetim Ofisi (Executive Office of President)'nin bir parçasıdır. 1921 yılında Bütçe ve Muhasebe Kanunu ile Bütçe Bürosu (Bureau of the Budget) ismi ile Hazinesin bir birimi olarak kurulmuştur ve 1939'dan itibaren de Başkanın Yönetim Ofisine bağlanmıştır. Yani BYO bir yürütme organıdır. Yürütmenin başı olan Başkan'ın çizdiği çerçeveyi benimsemektedir. BYO, bütçe sürecinde bürokrasinin farklı birimleri arasındaki koordinasyonu sağlayan önemli bir işleve sahiptir. Mali yönetime ilişkin düzenleyici politikalar geliştirir ve bunların uygulanma ve koordinasyonundan sorumludur. Bütçe yönetiminin kontrolü ve denetlemesi görevi BYO'ya aittir. BYO, Kongreye sunulan tüm tasarıların mali sonuçları konusunda projeksiyonlar oluşturur ve Başkana sunar. Bu işlev, bütçenin planlanabilmesi ve mali öngörülebilirlik açısından önemlidir. Kurumların ödenek taleplerini hesaplar, kurumların hizmetlerinin etkinliklerini değerlendirir. Program performans verilerinin hazırlanması da BYO'nun sorumluluğundadır (US Government Manuel 2009-2010). BYO'de 600 civarında personel çalışmaktadır, üst düzey görevlilerin atamasını Başkan yapar. Bütçe ve Yönetim Ofisi, 1990 tarihli Bütçe Uygulama Yasası'na göre, kabul edilen yasaların bütçesel etkilerinin hesaplanmasında yetkili kılınmıştır. BYO, bütçenin resmi kaydını tutan birimdir. Yani kanunlaşan tüm tasarıların bütçedeki etkilerinin resmi hesaplamasını yapar (Schick, 2002:25). BYO'nun en önemli birimi, Bütçe Birimi (Budget Review Division)'dir. Bütçenin hazırlanmasında, sürecin koordine edilmesinde önemli işlevler üstlenmiştir (Meyer, 2002:61).

Burada hemen vurgulamalıyız ki, BYO'nun Başkanın bütçe talebini hazırlarken geliştirdiği rakamlar, sadece Başkanın bütçe talebinin sunulmasına kadar önem arz eder. Bütçenin Kongre sürecine girdiği noktada artık Kongrenin bağımsız bir birimi

olan Kongre Bütçe Ofisinin rakamları kullanılır. Bu konuya ilerleyen bölümlerde, bütçenin Kongrede geçirdiği aşamalar ele alınırken, tekrar değinilecektir.

Bütçenin stratejisinin belirlenmesinde Başkan, Ekonomik Danışmanlar Konseyi (Council of Economic Advisors)'nin desteğini alır. Yürütmenin makro ekonomik politikalarını şekillendirirken başvurduğu kurumlardan bir diğeri de Hazine (Treasury)'dir (Türker, 2003:470).

Yürütmenin bütçe talebini hazırlama aşaması Haziran-Temmuz ayında BYO'nun harcamacı kuruluşlar için ayrıntılı Bütçe ve Mali Politika rehberini hazırlaması ve yayımlamasıyla başlar. Bakanlıklar bütçe tekliflerini, Temmuz-Eylül tarihlerinde BYO'ya sunarlar. Yürütmenin bütçesini hazırlarken BYO ile idari birimler (bakanlıklar) arasında bir nevi pazarlık ve lobi faaliyeti sürdürülür. Alttan üste doğru yürütülen bu sürecin idari olarak yürütücüsü BYO'dur.

BYO uzmanları, ödenek taleplerini bakanlıkların yetkilileriyle birlikte görüşür ve hazırlar. Uzmanlar bu rakamları yöneticilere sunarlar ve BYO yöneticilerinin onayı alınır. Ekim-Kasım döneminde talepler BYO tarafından gözden geçirilir. Bu aşama Sonbahar Gözden Geçirmesi (Fall Review) olarak adlandırılır ve bakanlıkların bütçelerinin şekillenmeye başladığı aşamadır. Gözden geçirme sürecinde, harcamacı kuruluşların bütçe rakamları üzerinde değişiklikler/pazarlıklar gündeme gelir ve bu süreç, teknik incelemelerle gerçekleştirilir. Bu süreçteki oturumlar sadece BYO ve Beyaz Saray temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilir. BYO uzmanlarının/yetkililerinin tavsiye ve analizleri belirleyicidir. Bu aşama, BYO ile bakanlıklar arasındaki görüş ayrılığının ortadan kaldırıldığı aşamadır. Bunlar, Kasım ayının son dördüncü Perşembe günü, bakanlıklara itirazları alınmak üzere geri gönderilir. Bu süreç, geri gönderme aşaması (pass back) olarak adlandırılır. Bakanlıklardan gelen itirazlar Bütçe Gözden Geçirme Kurulu (Budget Review Board) tarafından ele alınır. Bütçe Gözden Geçirme Kurulu, Başkan Yardımcısı, Beyaz Saray Baş Yetkilisi, BYO Başkanı ve Beyaz Saray üst düzey yetkilisinden oluşur. Bütçe itirazlarını Aralık ayının sonuna kadar gündemine alır ve karara bağlar. Bazı durumlarda karar Başkan'a bırakılabilir.

Aralık-Ocak ayında kamu kurum ve kuruluşları, taleplerini Bütçe Gözden Geçirme Kurulunun kararlarıyla uyumlu hale getirerek düzenler, Kongreye sunulmak üzere BYO ve bakanlıklar bütçe dokümanlarını tamamlarlar. Bütçe basılarak, Kongre ve kamuoyuna sunulur.

Şubat'ın ilk Pazartesi günü Başkan bütçe talebini Kongreye sunar. Örneğin 14 Şubat 2011'de Kongreye sunulan Başkan'ın bütçe talebi (President's Annual Budget Request), 2012 mali yılına ilişkindir.

Bütçe metni öneri mahiyetindedir (recommendation); Başkanın önemseddiği politika önceliklerini, tercihlerini gösterir. Yasama organına sunulan bir öneri mahiyetindeki yürütmenin bütçesi, federal hükümetin ne kadar harcama yapmaması gerektiğine, ne kadar gelir toplaması gerektiğine ve dolayısıyla ne kadarlık bir bütçe açığı ile hareket etmesi gerektiğine ilişkin bir öneri çerçevesidir. Sadece bütçe toplamlarını değil, bütçe harcamalarının nasıl dağıtılması gerektiğini de önerir. Bütçe teklifleri beş yılı içerir; gelecek yılların bütçe toplamlarını ve fonksiyonel dağılımını da belirleyen bir çerçeve sunar.

Üç alanda Başkanın politika önerilerinin bütçeleştirilmesi söz konusudur. İhtiyari harcamalara ilişkin (discretionary or appropriated programs) ihtiyari ya da tahsisli programlar (ki bunlar bütçe harcamalarının yaklaşık üçte birini kapsar) önerilen

büyükükleri içerir. Başkanın bütçesi aynı zamanda, yıllık olarak belirlenmeyen ilerleyen bölümlerde açıklayacağımız zorunlu harcamalara ilişkin (mandatory or entitlement programs) yapılmasını önerdiği değişiklikleri de içerir. Son olarak, kamu gelirlerinde yapılmasını önerdiği değişikliklerin bütçedeki tahmini yansımalarını bütçe talebinin içermesi gereklidir (CBPP, 2010:2-3) (<http://www.cbpp.org/files/3-7-03bud.pdf>).

Hükümet Bütçesi'nin tam adı: Executive Office of the President of the United States, Office of Management and Budget, Fiscal Year 2012, Budget of the US Government'dır. Bu metin, Başkanın bütçe mesajı (Budget Massage of the President) ile başlar ve son bölümünde ilgili bütçenin hazırlanmasında emeği geçen BYO çalışanlarının listesi ile sonlanır (Budget of the US Government, 2012).

Başkanın bütçe talebi dört temel metinden oluşur: Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Bütçesi, Analitik Perspektifler, Tarihsel Tablolar ve Ekler. Sırası ile şu şekilde ele alabiliriz:

Başkanın bütçesinde yer alan Analitik Perspektifler belgesi, bütçenin ekonominin makro ekonomik dengeleriyle birlikte analitik bir değerlendirmesini sunar. Teknik ve kapsamlı bir belgedir; ortalama 500 sayfa ile bütçe metninin yaklaşık iki katı uzunluğundadır. Bütçenin performans değerlendirmesi, harcama azaltıcı programlar, bütçeye ilişkin reformlar, makro ekonomiye ilişkin yapılan varsayımlar bu metinde değerlendirilir. Analitik Perspektifler belgesine internet üzerinden tam metin olarak erişilebilmektedir (http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Analytical_Perspectives).

Tarihsel Tablolar, ABD federal bütçesinin önemli bileşenlerinden birisidir. Verilerin güvenilirliği ve kapsadığı dönemin genişliği dikkat çekicidir. Kamu gelirlerine, harcamalarına, bütçe açığına, borçlanmaya, kamu istihdamına ilişkin farklı detay düzeylerinde verileri barındırır. Bütçe ve Yönetim Ofisinin internet sitesi üzerinden erişimi mümkündür. Bu tablolar geleceğe ilişkin 5 yıllık öngörülerini de içerir. İnternet sitesindeki veriler, genellikle 1940 yılından başlar ve (özel olarak talep edildiğinde daha önceki yıllar da kapsamaktadır) tahminlerle birlikte 2016 yılına kadar gelir (<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals/>).

Bütçenin Ekler (Appendix) bölümünde, harcamacı kuruluşların ayrıntılı ödenekleri sunulmaktadır. Bu belge, Kongrede Ödenekler Komisyonu tarafından kullanılmak üzere özel olarak hazırlanmaktadır. Harcamacı kuruluşların en detaylı bütçe verileri bu belgede yer alır. Belgenin büyüklüğü 1300 sayfayı bulmaktadır.

Tüm bu metinleri kapsayan bütçenin Başkan tarafından Kongreye sunulmasının ardından yasama organı aşamasına geçilir. Ancak Başkan'ın sorumluluğunda olan son bir belge daha vardır. Bütçeyi sunmasının ardından en geç on gün içinde Kongreye sunması gereken ve ekonominin ilerleme dinamiklerini, politika tercihlerini iktisadi olarak inceleyen Başkanın Ekonomik Raporu (Economic Report of the President)'dur. Bu rapor, Ekonomik Danışmanlar Konseyi (Chairman of the Council of Economic Advisors) tarafından hazırlanır ve Başkan tarafından Kongreye sunulur (<http://www.gpoaccess.gov/eop/>). 2011 tarihli Raporun ana teması ekonominin krizden çıkışıdır; büyümenin temelleri, sağlık sigortası reformu (health care reform), yeşil enerji ekonomisinin geliştirilmesi ve küçük üreticiliğin desteklenmesi konuları incelemeye alınan başlıca konular olmuştur (Economic Report of the President, 2011).

2. Bütçenin Yasama Aşaması

Kongreye sunulan bu dört metnin değişikliğe uğramaksızın bütçe kanunu olarak yasalaşması bir zorunluluk değildir. Başkanın bütçesi, yürütmenin yasamaya sunduğu bir öneri niteliğindedir. Herhangi bir yasal zorlayıcılığı (no legal binding authority) yoktur; Anayasa bütçe yetkisini (power of purse) Kongreye vermiştir (Hennessey 2010). Kongre harcama miktarlarını değiştirebilir, bazı harcama programlarını çıkarıp, Başkanın önermediği birtakım yeni programlar oluşturabilir, vergilerin bazılarını vazgeçip yeni vergiler ekleyebilir (Analytical Perspectives, 2011).

Bütçe'nin yasama aşamasında, Kongrenin iki meclisinde ve çeşitli komisyonlarında sürdürülecek görüşmeler neticesinde, bütçe kararı alınacak ve ardından ödenek yasaları oylanarak bütçenin nihai hali oluşturulacak ve Başkanın onayına sunulacaktır. Başkanın bütçe talebinden daha büyük öneme sahip olan ve yaklaşık 8 ay sürecek olan bu sürecin ayrıntılı incelemesinden önce ABD'de yasama aşamasının genel çerçevesine kısaca değinmekte yarar olacaktır.

ABD'de yasama organı, Temsilciler Meclisi (House of Representatives) ve Senato olmak üzere iki meclisten oluşan Kongredir. Senatonun toplam 100 üyesi vardır. Her eyaletten ikişer üye temsil edilir, yani eyaletlerin eşit temsili söz konusudur. İki yılda bir yapılan seçimlerle Senatonun üçte biri yenilenir ve dolayısıyla üyeler altı yıl için seçilirler. Temsilciler Meclisi daha büyük bir yasama organıdır. Her eyaletin nüfusuna göre belirlenen ve ilgili eyaleti 2 yıllığına temsil eden toplam 435 temsilciden oluşmaktadır. Seçimleri ve üyelerinin tamamı 2 yılda bir yenilenir (Eroğul, 2008: 86-87).

Kongrede yasama aşamasının tamamlanabilmesi için yasa önerisinin her iki mecliste de ayrı ayrı onaylanması gerekmektedir. Kongreden geçen yasa önerileri Başkan tarafından onaylandıktan sonra yasalaşır (Eroğul, 2008:94). Her iki meclis de yasa önerisi sunabilme konusunda eşit yetkiye sahiptir. Tam bu noktada bütçe süreci ve temsiliyet konusunda şu istisna vurgulanabilir: Gelir artırıcı yasa tasarıları sadece Temsilciler Meclisi tarafından sunulabilir. Yani büyük eyaletlerin daha çok üye ile temsil edilmeleri nedeniyle bütçe konusunda daha çok etkili olduğu söylenebilir.

Kongrenin en önemli yardımcı birimleri, komisyonlardır. Her iki mecliste de konulara göre uzmanlaşmış komisyonlar vardır. Bu komisyonlar kendi alanlarına giren kanun önerilerini görüşmekte ve meclise sunulacak hale getirmektedirler. Burada not etmeliyiz ki, Kongrede teknik olarak yasa tasarısı yoktur; görüşülen yasalar, yasa önerisidir (Eroğul 2008:89). Yasa önerilerinin incelenmesi için Temsilciler Meclisinde 19, Senatoda 17 sürekli komisyon (Standing Committees) bulunmaktadır. Komisyonların çoğunluğu alt komisyonlara bölünmüş durumdadır. Temsilciler Meclisinde 90, Senatoda 70 dolayında alt komisyon vardır. Her iki meclisin yasa önerileri arasında oluşan görüş ayrılıklarının giderilmesi ve uzlaşma sağlamak için kurulan Geçici Komisyonlar (Conference Committees), özelleşmiş konularda araştırma yetkileri olan Özel Komisyonlar (Select Committees) ve her iki meclisten eşit sayıda üye alınarak kurulan Karma Komisyonlar (Joint Committees) diğer komisyon türlerini oluşturmaktadır (Eroğul, 2008:95-89-90).

Bütçe süreciyle ilgili olarak her iki mecliste de üç komisyon bulunmaktadır: Bütçe kararları ile ilgili konularda görev alan Bütçe Komisyonu (Committee on the Budget), ödenek yasalarıyla ilgili konularda görev alan Ödenek Komisyonu

(Committee on Appropriations) gelirlerle ilgili konularda yetkileri olan Vergi Karma Komisyonu (Joint Committee on Taxation). Bütçe komisyonlarının temel görevi Kongrenin gelir ve giderlerin toplam miktarlarının belirlendiği bütçe kararının hazırlanmasını sağlamaktır. Vergi ve ödenek komisyonları ise bu toplam rakamlar üzerinden harcama ve gelirlerin spesifik dağılımlarına ilişkin yasaların hazırlanmasına ilişkin çalışırlar.

Her iki mecliste de Bütçe Komisyonları, 1974'te Congressional Budget and Impoundment Act ile sürekli komisyon olarak tanımlanmıştır. Aynı yasa ile Kongre Bütçe Ofisi de kurulmuştur ve komisyonların bu ofis üzerinde yetkileri vardır. Temsilciler Meclisinin Bütçe Komisyonunun 43, Senatonun Bütçe Komisyonunun 21 üyesi vardır (House of Representatives Committee History).

Ödenek Komisyonları, Kongrenin en güçlü komisyonlarından biridir. Harcamaların spesifik olarak dağılımının belirlendiği yer burasıdır. Temsilciler Meclisinin Ödenek Komisyonu 60 üyeden oluşur. Komisyonun üyeleri başka bir komisyona üye olamazlar; sadece 5 üye Bütçe Komisyonunda da görev alabilir. 1865'de kurulmuştur. Senatonun Ödenek Komisyonu ise 30 üyesi ile Senatonun en büyük komisyonunu oluşturur. Temsilciler Meclisinin komisyonundan iki sene sonra 1867'de kurulmuştur (House of Representatives, Committee on Appropriations, General Information) (Senate Committee on Appropriations, Committee History).

Komisyon üyelikleri prestijli mevkiilerdir ve alt komitelerinin başkanları, kapsamlı yetkilerinin bir göstergesi olarak "Kardinal" olarak anılır http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_House_Committee_on_Appropriations

Schick, bütçe sürecinin önemli bir diğer komisyonu olarak Yetkilendirme Komisyonunu da anmaktadır. Bu Komisyon doğrudan harcama kanunlarını ve yetkilendirmeleri hazırlamakla, yürütme birimlerini denetlemekle, uzlaştırma yönergelerine uygun olarak kanunlarda değişiklik önermekle sorunludur (Schick, 2002:70-71).

Bütçenin yasama organında geçirdiği süreci detaylı bir şekilde ele alırken, en önemli organ olan Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office)'nin kurumsal tanımını ve görevlerini de incelemekte yarar vardır. Bütçe sürecinde ABD'nin kuruluş anayasasına göre Kongrenin yetkileri Başkana göre daha fazladır. Kongre Bütçe Ofisi günümüzde bu güç dengesinin uzantısı bir işleve sahiptir. 19'uncu yüzyılda yürütme organı bütçe hazırlık aşamasına dahil değil iken 20'nci yüzyılda Kongrenin isteği ile yürütme organı çeşitli işlevler üstlenmeye başlamıştır. Ancak Nixon zamanında yürütme organı Kongreyi neredeyse devre dışı bırakmaya kalkınca Kongre, Başkanın vetosunu aşarak, Budget and Impoundment Act, 1974'ü kabul etmiş ve aynı yasa ile Bütçe Komisyonları ile birlikte Kongre Bütçe Ofisini kurmuştur (Eroğul, 2008:99). Kongrenin bütçe hazırlık aşamasındaki hakimiyeti bu yasa ile Başkanın yetkileri sınırlandırılarak ve Kongrenin yürütmenin bütçesini yeniden düzenlemesine olanak tanıyarak, tekrar güçlendirilmiştir (Meyer, 2002:63).

Kongre Bütçe Ofisi (KBO) (Congressional Budget Office), 1974 tarihli Kongre Bütçe Yasası (Congressional Budget Act of 1974) ile kurulmuştur. Ofis, bütçeyle ilgili faaliyetlerde Kongreye yardımcı olmaktadır. Bütçe önerisinin ekonomik ve mali incelemesini hazırlayarak, Kongreye sunar. Başlıca görevleri, iki yıllık dönemler için makro ekonomik ve mali tahminler yapmak, Kongreden çıkan bütün gider ve gelir yasalarının bütçe kararındaki hedeflere uygunluğunu sınavan analizler

yapmak (scorekeeping), Kongrenin komitelerinde görüşülen yasa tasarılarının bütçeye gelecek yıllarda yansıyacak maliyetleri tahmin etmek, Temsilciler Meclisi ve Senatonun bütçe komitelerine sunulmak üzere maliye politikasına ilişkin yıllık bütçe raporu (Annual Report on the Budget) hazırlamak, bütçe ile ilişkili alanlarda Kongrenin gereksinim duyduğu çalışmaları hazırlamaktır (US Government Manual, 2009-2010).

Kongre Bütçe Ofisi, Başkanın bütçe teklifini sunmasının hemen ardından, KBO'nun kendi varsayım ve yöntemleriyle bütçe teklifinin büyüklüklerini yeniden tahmin eder ve Kongreye sunar. Bu aşamadan sonra tüm bütçe süreci zarfında Kongre, bütçeye ilişkin olarak KBO'nun hazırladığı rakamları kullanacaktır. Sadece Başkanın bütçe talebine ilişkin olarak değil, harcamaları etkileyecek tüm mevzuat değişikliklerinin yaratacağı bütçe etkilerinin büyüklükleri için de Kongre Bütçe Ofisi tahminler geliştirmekle yükümlüdür. Hemen burada not edelim ki, bütçeye ilişkin tüm istatistiksel büyüklükler için Kongre Bütçe Ofisinin değerlendirmeleri kullanılırken, sadece gelir tahminlerine ilişkin olarak Vergilendirme Karma Komisyonunun kendi tahminlerine başvurulur.

BYO'nun yürütme organının bir kurumu olduğunu daha önce görmüştük. Yürütmenin başı olan Başkanın çizdiği çerçeveyi benimsemek durumunda olan BYO ile KBO arasındaki işlevsel farkı burada vurgulamamız gerekmektedir. Kongre Bütçe Ofisi, Kongrenin kurumu olarak bağımsız bir yapıdadır. Bütçe sürecinde istatistiksel bilgi hazırlama görevinin bu kuruma yüklenmesi ve Kongrenin bu istatistiklere referans vermesi anlamlıdır. Bütçe ile ilgili teknik konularda bu iki ofisin uyum içinde çalışırken, politik konularda zaman zaman ayrılığa düştüğü görülmektedir. ABD bütçesi konusunda önemli bir otorite olan Allen Schick, Clinton'un sağlık koruma reformunun bütçe açığına etkisi konusunda bu iki ofisin yaptığı tahmindeki ciddi farklılığı -bir tarafta açığın 60 milyar dolar azalacağı diğer tarafta ise 70 milyar dolar artacağı tahminlerinin üretilmesi- bu durum için bir örnek olarak sunmaktadır (Schick, 2002:25).

2.1. Kongrenin Bütçe Kararı (Budget Resolution)

Başkanın bütçe talebini Kongreye sunmasının ardından mali yılın başlangıcına kadar 8 aylık bir süre vardır. Bu süre zarfında Kongrede bütçe kararı alınacak, ödenek tasarıları hazırlanacak ve bütçe uyumlaştırması yapılacaktır.

Bütçe kararı (budget resolution), 1975'den beri söz konusu olan bir uygulamadır. Kongrenin bütçe hazırlık aşamasının ilk adımıdır. Her iki meclis de kendi komisyonlarınca kendi bütçe kararını oluşturur ve karar tek bir metne dönüştürülerek, her iki mecliste onaylanır.

15 Şubat'a kadar, Kongre Bütçe Ofisi (KBO) Bütçe ve Ekonomik Görünüm Raporunu hazırlar (Budget and Economic Outlook Report). Mart-Nisan ayında her iki meclisin bütçe komisyonları bütçe tekliflerini geliştirmek üzere toplanırlar. Bu toplantılar, kamuoyuna açık izleyicili yapılırlar. Bu aşamada Temsilciler Meclisi ve Senatonun komisyonları, Başkanın bütçe teklifine ilişkin kendi yetkilerine giren alanlarda inceleme yaparlar; Başkan'ın bütçe taleplerinin okunmasından sonraki 6 hafta içinde komisyonlar kendi görüşlerini hazırlarlar ve Bütçe Komisyonuna sunarlar.

Bütçe ve Yönetim Ofisinin bütçenin Kongrede geçirdiği aşamalardaki rolü sınırlıdır. Ödenek oturumlarında, Başkanın taleplerini savunma sorumluluğunu öncelikle birimler (bakanlıklar) taşır. "Birim temsilcileri, Başkanın taleplerini,

onların orijinal tercihlerinden ne kadar farklı olursa olsun, yasama aşamasının açık olmasını sağlamak için Kongreye haklı sebepleri, kanıtları ve diğer alt görevleri açıklamakla görevlidir” (Schick, 2002:85). Başkan da, kongresel bütçe teklifleri, uzlaştırma yönergeleri, yıllık tahsisler, vergi yasaları, açık ve harcama kontrolleri süreçlerinde dışarıdan kongresel işlemleri takip edip, etkilemeye çalışır (Schick, 2002: 86).

Bütçe kararları komisyonlarda görüşüldükten sonra genel kurullara sunulur ve oylanır. Bu aşamada bütçe kararları genel kurullarda değişikliğe uğrayabilir. Sonuçta her iki meclis de kendi bütçe kararlarını genel kurullarından onaylayarak geçirir. Bu iki metin Arabulucu Kurul (Conference Committee) vasıtasıyla tek bir metne, dolayısıyla bütçe kararına dönüştürülür. Arabulucu Kurul her iki meclisin üyelerinden oluşmaktadır. Arabulucu Kurulda bütünleştirilen metin tekrar oylanmak üzere Senato ve Temsilciler Meclisine gönderilir. Kongrenin bütçe teklifini hazırlayıp sunması için son tarih 15 Mayıs'tır. Ancak Gramm-Rudman-Hollings Kanunu bu tarihi 15 Nisan olarak değiştirmiştir (Schick, 2002:103; CBPP, 2010:3). Kongre, 15 Nisan'a kadar, bütçe komisyonlarında görüşülüp uzlaşılan bütçe kararını oy çokluğu kuralı ile kabul eder. Diğer yasa tasarılarından farklı olarak bütçe kararı Başkanın onayına sunulmaz. Bütçe kararı bir kanun metni olmadığı için Başkan tarafından onaylanması gerekmemektedir; harcama yapma gelir toplama yetkisi vermez (Schick, 2002:93).

Bütçe kararı, Başkanın bütçesine göre daha sade bir belgedir. Kongre Bütçe Yasası (Congressional Budget Act) bütçe kararının minimum 5 yıllık bir dönemi ele alması gerektiğini hükmetmektedir. Buna göre, sadece ilgili mali yıl için değil, takip eden 5 yıl için yapılacak ihtiyari harcamaların büyüklükleri belirlenir. Bütçeye ilişkin beş büyüklüğün toplam limitleri oluşturulur: Bütçe yetkisi (budget authority), gerçekleşen harcamalar (outlays), gelirler, açık ya da fazla miktarı ve son olarak kamu borçlanması. Bütçeye ilişkin bu toplam büyüklüklerle birlikte fonksiyonel sınıflandırmaya göre 21 farklı kamu harcama kaleminin her biri için Kongrenin öngördüğü harcama miktarları ve federal hükümetin kamu gelirlerinin minimumuna ilişkin tahminler bu metinde belirtilir (House of Representatives Committee History).

Bütçe kararı metninde ayrıca, ilerleyen bölümlerde ele alacağımız bütçe uyumlaştırma kuralları, kongrenin bütçe uygulama mekanizmaları, bütçe politikaları da yer alır. Bütçe Kararları ile bütçe sürecine ilişkin geçici ya da sürekli değişiklikler de düzenlenebilmektedir. Örneğin, 2008 mali yılında kabul edilen bütçe kararı ile Pay-As-You-Go kuralı, Senato için tekrar yürürlüğe konmuştur (CBPP, 2010:5).

Kongreden herhangi bir bütçe kararı onaylanmayabilir de. Bu durumda, bir önceki yılın bütçe kararı geçerliliğini korur. Bütçe kararı 1999, 2003, 2005 ve 2007 mali yıllarında hazırlanamamıştır.

2.2. Ödenek Tasarılarının Yasalaşması

Bütçe kararından sonraki en önemli adım, ödenek yasalarıdır. Bütçe kararında öngörülen bütçe toplamalarının nasıl paylaşılacağı ödenek yasalarıyla belirlenir. Ödenek yasaları, her bir harcama kategorisi için ihtiyari harcamalara ilişkin bütçe yetkisini (budget authority) belirler. Bütçe yetkisi, gerçekleşecek olan harcamalar kategorisinden farklıdır. Kamu kurumlarına bütçenin verdiği harcama yetkisine, bütçe yetkisi denir. Bir mali yıl içinde yapılan toplam ödemeler ise gerçekleşen harcamalar (outlay) olarak adlandırılır.

Ödenek tasarılarına ilişkin süreci ele almaya başlamadan önce ödenek yasalarının kontrol edebildiği harcama alanını ortaya koyabilmek için ABD bütçesinin özgün özelliklerinden biri olan harcamaların zorunlu ve ihtiyari harcamalar şeklindeki tasnifini ele almakta yarar vardır. Zira ödenek tasarıları sadece ihtiyari harcamaları kontrol edebilmektedir ve zorunlu harcamalar üzerinde kontrolleri yoktur. Birçok zorunlu harcamanın yıllık ödenekler kanunu ile fonlanması bu durumu değiştirmemektedir (Schick 2002:191). Bu iki harcama kalemi arasında bütçe sürecinde ayrışma yaşanmaktadır.

2.2.1. Zorunlu ve İhtiyari Harcamaların Bütçe Sürecindeki Farklı Yapısı ve Kontrolü

Budget Enforcement Act'a göre, kamu harcamaları iki başlık altında tanımlanır. Zorunlu harcamalar (mandatory spendings) ve ihtiyari harcamalar (discretionary spendings). Her iki harcama çeşidi, farklı bütçeleme süreçlerine tâbii tutulmaktadır. İhtiyari harcamalar (isteğe bağlı harcamalar) federal birimlerin/bakanlıkların yönetim maliyetlerinden, her yıl eyaletler ve yerel yönetimleri için ayrılan ödeneklerden ve savunma giderlerinden oluşur. İhtiyari harcamalar ödenek tasarılarıyla bütçe süreçlerinde tartışılarak, belirlenir. Zorunlu harcamalar harcamanın tanımlandığı programa ilişkin kanunlarla belirlenir ve ödenek komisyonlarının konusu değildir. Sağlık sigortası, işsizlik sigortası, ücretsiz yiyecek programı, tarımsal destekleme harcamaları, zorunlu harcamaların kapsamına girer.¹ ABD'de bütçe harcamalarının sadece üçte biri ihtiyari harcamalar iken, 2/3'lük kısmı zorunlu harcamalardan oluşur (Analytical Perspectives, 2012:117). Zorunlu harcamalar; tahsisli harcamalar (appropriated spendings), adlandırılmış harcamalar (entitlements) olarak ya da doğrudan harcamalar (direct spendings) olarak da adlandırılır. Temel olarak, kamunun sigorta hizmetlerini kapsar. Zorunlu harcamalar içinde en önemli bölümü Medicare, Medicaid, işsizlik sigortası gibi sürekli tahsise sahip olan adlandırılmış harcamalar oluşturur. Bunlar ödemelerin uygun kişilere yapılmasını emreden yetkilendirme ödenekleri ile kontrol edilir (Schick, 2002:135-6, 142-3). İhtiyari harcamalar, yıllık ödeneklerle kontrol edilirken doğrudan harcamalar yetki kanunlarıyla emredilir. Bu tür harcamalar için "... tahsisler, bu ödemeleri yapması mecbur olan hükümetin ödemeleri finanse etmesi için yeterli olmak zorundadır. Tahsisler komisyonu hukuki yönetimleri farklı olan bu adlandırılmış harcamalara fon ayırma kararında takdir hakkı yoktur" (Schick 2002:60). Zorunlu harcamalar yıllık olmaması itibarıyla federal vergi yasaları gibi sürekliliği olan yasal düzenlemelere (permanently enacted) tabidir (CBPP, 2010:2). Doğrudan harcamalar bir sonraki başlıkta ele alacağımız üzere bütçenin uyumlaştırma sürecine tabidir; ihtiyari harcamalar için ise uyumlaştırma süreci uygulanmaz.

Bu harcama ayrımı kamunun sosyal işlevlerinin sürekliliği için anlamlıdır. Zorunlu harcamalar içine alınan sosyal güvenlik, politik belirsizliklerden korunmaktadır. Kongrenin emekli maaşlarına, tıbbi yardıma, gazi emekli aylıklarına,

¹ Zorunlu harcamaların içinde yer alan sosyal güvenliğe, bütçe dışı (off budget) bir statü verilmiştir. Bunun amacı, sosyal güvenlik kaynaklarının bütçe açığını azaltma ya da diğer kullanımlara karşı korunmasını sağlamaktır. İki tür bütçe açığı yani, bütçeye dahil olanların (bu hesap bütçe dışı fonları kapsamaktadır) ve konsolide edilmiş bütçenin açıkları ayrı ayrı hesaplanarak sunulur (Schick 2002:28).

yiyecek yardımına, sakatlık yardımına, işsizlik yardımına ne kadar ayrılacağını yıllık olarak belirlemesi yani bu harcamaları isteğe bağlı olarak yapması, yıllık politik süreçlere maruz kalınması nedeniyle, geleceğe ilişkin bir sosyal belirsizlik anlamına gelebilir. Geniş kesimler için derin etkileri olan bu harcamaların yıllık bütçe kanunlarının sonucuna bağlanması sosyal bir risk doğurabilir (Schick, 2002:197).

Ödenek tasarılarının görüşmeleri öncelikle Temsilciler Meclisinde başlatılır. İlk aşamada öneri taslağı alt komisyonda hazırlanır, buradan sırayla komisyona ve Temsilciler Meclisine geçer ve meclis genel kurulunda değiştirilerek ya da aynen onaylanır. Ardından süreç Senatoda aynı aşamaları izleyerek, devam eder. Senato çoğunlukla Temsilciler Meclisi ile aynı görüşleri paylaşmaz, bu durumlarda uzlaşma için her iki meclisin üyelerinden oluşan geçici komisyon kurulur. Burada ortaklaşılınan metin her iki meclise onaylanmak üzere tekrar gönderilir (Analytical Perspectives, 2012:117).

Sürecin genel çerçevesi şu şekildedir: İhtiyari harcama toplamları, bütçe kararı içinde belirlenir. Her iki meclisin altındaki Tahsisat Komisyonunun (appropriation committees) harcamacı kuruluşların ödeneklerinin belirlenmesinde etkisi büyüktür. Bütçe kararı ile belirlenen harcama tavanları Temsilciler Meclisi ve Senatonun Ödenek Komisyonları arasında paylaşılır; ardından her komisyon kendine dağıtılan tutarları kendi alt komisyonlarına böler. Komisyonlara dağıtılan tutarlar bütçe yetkisini (budget authority) geçemez.

Bu büyüklüklere bütçe kararının ilgili tablosunun ismi nedeniyle 302a kalemi denilir ve bunu 12 harcama alt komisyonu arasında dağıtır (CBPP, 2010:4). Bu dağılıma ise 302b dağılımı denilir. Ödenek Komisyonunun üçer üyeden oluşan 13 alt komisyonu vardır (Agriculture, Army, Deficiencies, Diplomatic and Consular, District of Columbia, Fortification, Indian, Legislative, Military Academy, Navy, Pensions, Post Office, Sundry Civil).

Süreçten komisyonlardan gelen raporlardan hareketle iki mecliste de iki konferans raporu oluşturulur. Konferanstan sonra değişikliklerin Temsilciler Meclisi ve Senatoda ayrı ayrı onaylanması gerekmektedir. Uyumlu hale getirilen tasarı her iki mecliste onaylanır. Bu süreçte 13 ayrı harcama alanına ilişkin 13 ayrı yasa tasarısı, yani yıllık ödenek tasarıları (annual appropriation bill), 30 Haziran'a kadar tamamlanır. Bütçe Kanun Taslağı, Başkana sunulur. Bundan sonrası normal bir yasa tasarısı sürecidir. Başkan 10 gün içinde onaylar ya da veto edebilir.

Kongrede, bütçenin bir diğer önemli aşaması ise uyumlaştırma (reconciliation) sürecidir. Bu önemli sürecin ayrıntıları şu şekildedir:

2.3. Uyumlaştırma Süreci (Budget Reconciliation)

1974 tarihli Kongre Bütçe Yasası ile bütçe sürecinin bir parçası haline gelen bütçe uyumlaştırması, Kongrenin bütçe kararının bir tamamlayıcısıdır. İhtiyari harcamalar için bütçe karardan hareketle ödenek tasarıları hazırlanırken, zorunlu harcamalar için yine bütçe kararına referansla uyumlaştırma süreci işletilir. Uyumlaştırma süreci sadece harcamalara ilişkin değil, gelirlere ilişkin mevzuatları da kapsar. Temel amaç, gelir ve harcama mevzuatının, bütçe kararında belirtilen gelir, harcama ve borçlanma limitlerini sağlayacak şekilde bütçe kararı ile uyumlaştırılmasını sağlamaktır. Bütçe kararları, komisyonlarda yapılması gereken değişikliklerin parasal karşılığını belirtmekte, ancak hangi yasada nasıl bir değişiklik yapılması gerektiğini tanımlamamaktadır.

Kongrenin yasaları uyumlaştırma süreci iki aşamalı bir süreç olarak düşünülebilir. İlk adım, bütçe kararında bütçe uyumlaştırma sürecine ilişkin çerçevenin belirlenmesidir; burada ilgili bütçe hedefleri için ilgili komisyon ya da komisyonların yapması gereken yasal düzenlemelere işaret edilir. İkinci aşama ise, belirli prosedürler çerçevesinde Temsilciler Meclisi ve Senatonun bütçe uyumlaştırma kanun önerilerini görüşmesi ve onaylamasıdır (Keith ve Heniff, 2005). Uyumlaştırma kanunları, farklı komisyonlardan gelen uyumlaştırma önerilerinin birleştirildiği torba yasalardır (omnibus legislation) (Analytical Perspectives, 2012:118).

Mevzuata getirilmesi gereken yeni düzenlemelerin hızla yasalaşmasını sağlamak için Kongredeki bütçe uyumlaştırma yasalarının görüşme süreci son derece sınırlandırılmış bir prosedüre tabiidir. Mevzuatların bütçeye uygun hale getirilmesi sırasında kaybedilecek zamanın mali etkilerinin büyük olması, bu tür düzenlemeleri zorunlu kılmaktadır. Üstelik söz konusu uyumlaştırma süreçlerinin, vergi oranlarının ve önemli sosyal programların değiştirilmesi gibi karmaşık ve büyük çaplı değişiklikleri barındırması itibarıyla normal yasama süreçleri ile tamamlanmasının güç olduğu da açıktır (Analytical Perspectives, 2012:118). Diğer yasa önerilerinin görüşülmesi için Senatoda süre kısıtlaması yokken bütçe uyumlaştırma kanunlarının görüşülmesi yirmi saat ile sınırlandırılmıştır. Bu tür bir düzenlemenin olmadığı durumlarda oyalayıcı konuşmalar (filibuster) ile yasama süreci fiili olarak yasanın onaylanmasını engelleyecek derecede uzatılabilmektedir. Oyalayıcı konuşmaların önüne geçmek için gereken oy sayısı 60'dan basit çoğunluk olan 51'e düşürülmüştür (<http://usgovinfo.about.com/od/uscongress/a/reconciliation.htm>). Benzer şekilde, Temsilciler Meclisinde de, Kurallar Komisyonu bütçe uyumlaştırma sürecine dair sınırlayıcı kurallar önermektedir (Keith ve Heniff, 2005). Uyumlaştırma yasa görüşmelerinde, konu dışı söz almaların ve değişiklik önerilerinin önüne geçebilmek için ilk defa 1985'de uygulanan ve ismini Demokrat Parti Senatör'ü Robert Byrd'dan alan Byrd Kuralı uygulanmaktadır. Bu kural ile konu dışı hususlar açıkça belirtilmektedir. Bu kural, Senatonun beşte üç çoğunluk oyu ile göz ardı edilebilir.

Uyumlaştırma süreci, bütçe kararına referansla yapıldığı için, bütçe kararının alınmadığı mali yıllarda uyumlaştırma süreci de gerçekleşmemiştir.

Temsilciler Meclisi ve Senatodaki değişiklikler bütçe kararının aritmetik tutarlılığını korumak zorundadır. Fonksiyonel dağılımın değiştirilmesi için, teklifin başka bir harcama kaleminde bir dengeleyici değişiklikle desteklenmesi gerekir. 1990 Bütçe Uygulama Kanunu ile yasalaşan, kamu gelirlerine ve zorunlu harcamalara ilişkin bu dengeleyici kural PAYGO (pay-as-you-go) kuralı olarak anılır. Açığı artıracak şekilde harcama ya da gelir kanununda düzenleme yapılmasını engellemez ancak böyle bir kanun geçtiğinde, başka bir dengeleyici kanun ile açığın ortadan kaldırılmasını sağlar; gelirlerin artırılması ya da zorunlu harcamaların indirilmesi yolu ile bunu gerçekleştirebilir. Açığın azaldığı durumlar için kural uygulanmaz. Bir mali yıla ilişkin tüm gelir ve doğrudan harcama yasalarına uygulanabilir (Schick, 2002:118-61). 1990 tarihli Budet Enforcement Act, ihtiyari harcama kalemleri için de limitler (discretionary spending caps) getirmiştir (Barrell ve Hubert, 1999). Budet Enforcement Act ile getirilen ihtiyari harcama limitleri ve PAYGO kuralı, 2002 mali yılının sonu itibarıyla yürürlükten kaldırılmıştır. 12 Şubat 2010 tarihi itibarıyla yeni bir PAYGO Yasası çıkarılmış ve bu kural tekrar yürürlüğe girmiştir (Analytical Perspectives, 2012:118). Bu yeni Yasa, uyumlaştırma

sürecinde yapılan gelir ve zorunlu harcamaları değişiklikleri toplamının, bütçe kararında belirtilen bütçe açığı hedefini bozmayacağına hükmetmektedir. Belli bir alanda gelir azaltıcı yasa önerilerinin, başka alanlardaki gelirleri artırarak ya da zorunlu harcamaların bir kısmını azaltarak dengelenmesini zorunlu kılmaktadır. Benzer şekilde, zorunlu harcamaları artırıcı herhangi bir yasa önerisinin, gelir artırıcı düzenlemeler ya da diğer alanlardaki zorunlu harcamaları azaltan düzenlemelerle dengelenmesi gerekmektedir. PAYGO kuralının uygulanmadığı durumda bir başka kontrol mekanizması daha gündeme gelmektedir. Sıkıştırma (sequestration) olarak adlandırılan bu düzenlemeye göre, toplam yasal düzenlemeler bütçe kararındaki bütçe açığını sağlamadığında, istisna dışında kalan zorunlu harcamaların tümü için eşit oranda otomatik kesinti uygulanmaktadır. Bütçe Yönetim Ofisi bu noktada yasaları yarattıkları maliyet ve tasarrufa göre notlandırmak (scorecard) ve PAYGO kuralının ihlal edilip edilmediği belirlemektedir. Böyle bir ihlal durumunda Başkanın istisna dışında kalan zorunlu harcamalar için sıkıştırma hükmü vermesi gerekmektedir (issue a sequestration order) (Analytical Perspectives, 2012).

Kongrenin bütçe kararında belirlenen harcama tavanı ve gelir tabanını ihlal edecek şekilde herhangi bir yasa teklifi hazırlanmasının önüne geçebilmek için uygulanan önemli bir mekanizma da, her iki mecliste de geçerli olan ve herhangi bir üyenin başvurabileceği "budget point of order" ismiyle anılan itiraz mekanizmasıdır. Bu itiraz sayesinde ilgili yasa önerisine engel olabilmektedir. Bütçe kararının varlığı, böyle bir kontrol edici düzenlemenin temel dayanağını oluşturmaktadır. Bu kural, Temsilciler Meclisinde oy çokluğu ile Senatoda ise 60 üyenin oyu ile bozulabilmektedir (CBPP 2010:5).

2.4. Gelir Tasarıları

Gelir yasalarının bütçe kararı ile uyumlaştırma süreciyle değiştirilmesini bir önceki bölümde ele aldık. Burada kısaca, vergi kanunlarının yasama sürecine değinebiliriz. Yürütmenin gelir politikaları zaman zaman önemli vergi kanunlarının çıkarılmasını gerektirebilir. Her iki meclis de yasa önerisi sunma konusunda eşit hakka sahipken, gelir artırıcı yasalar için bir istisna söz konusudur. Anayasaya göre (article I section 7), sadece Temsilciler Meclisinin gelir artırıcı yasa önerilerini gündeme getirebilmektedir. Temsilciler Meclisinin yeni gelir kanunlarının çıkarılması ya da önemli değişikliklere gidilmesi sürecinde sorumluluk sahibi olan komisyonu Para Bulma Komisyonu (Ways and Means Committee)'dur. Senatoda vergi yasaları konusunda yetkisi olan komisyon ise Maliye Komisyonu (Finance Committee)'dur (Analytical Perspectives, 2012:118). Vergi tasarıları öncelikle Para Bulma Komisyonunda gündeme getirilir ve ardından Maliye Komisyonunda görüşülür (Meyer, 2002: 76).

Temsilciler Meclisinde, gelir yasaları nadiren alt komisyonlara gider. Çoğunlukla Para Bulma Komisyonu tarafından çözümlenir. Temsilciler Meclisi kaynaklı olan gelir artırıcı teklifler ardından Senatoya geçer. Maliye Komisyonunun yasama yetkileri Para Bulma Komisyonundan daha geniştir. Senato genellikle Temsilciler Meclisine göre gelir tasarılarında daha çok değişiklik yapmaktadır. Temsilciler Meclisinden geçmiş bir gelir artırıcı tasarının, Senatoda gelir azaltıcı bir tasarı haline dönüşmesi mümkündür (Schick, 2002:117). Kongrede kanun tasarılarına birbiriyle ilgisi olmayan ancak giderleri artıran ya da gelirleri azaltan değişikliklerin eklenmesi ile tasarıların geliştirilmesine, tıpkı üstüne birbirinden

farklı süsler asılan yılbaşı ağaçlarını andırmasından dolayı Yılbaşı Ağacı Tasarısı (Christmas Tree Bill) da denilmektedir.

İki meclisin gelir tasarıları arasında oluşabilecek ciddi farklar müzakere komisyonunda görüşülerek, uzlaşmaya dönüştürülmektedir. Vergi tasarılarının önemli değişikliklerle birlikte esas olarak şekillendirildiği yer de bu müzakere komisyonlarıdır. Burada uzlaşmaya varıldıktan sonra komisyonlar, uzlaşılan çerçeveyi tek bir metne dönüştürerek, genel kurullara sevk eder.

Bütçenin, Kongredeki aşamalarına tekrar dönecek olursak, hazırlık ve onay aşamalarının tamamlanması için geride az bir süre kalmıştır. 1 Ekim mali yılın ilk günüdür ve tüm harcama yasa tasarıları bu tarihe kadar kabul edilir. Herhangi bir kanun tasarısı için geçerli olan süreç, bütçe kanunu için de geçerlidir. Yasama aşamasının bu tarihe kadar tamamlanması için tasarımı her iki meclisin ve Başkanın onaylaması gerekir. 1 Ekim'e kadar 13 ödenek kanun tasarısı yasalasmamışsa eğer, görüşme süreci devam ederken, ilgili harcama alanlarına, kamu hizmetinin sürekliliğini sağlamak adına, her iki meclisin onayı ile geçici bütçeler (continuing resolution, interim or stop-gap appropriations bills) sağlanır (Analytical Perspectives, 2012:117).

Başkan, kendisine gelen ödenek kanun tasarılarını yani bütçeyi onaylar ya da veto eder. 10 gün içinde onaylanmayan tasarılar yasalasmış sayılır. Başkanın yasa tasarısını veto etmesi durumunda ise, tasarının yasalasabilmesi için Kongrenin her iki meclisinin de tasarımı üçte iki çoğunlukla tekrar onaylaması gerekir. ABD Anayasası, Başkan'a veto etme yetkisi vermiştir ancak Başkanın tasarıların bölümlerini ayrı ayrı ele alarak veto etme yetkisi (line item veto) yoktur. Başkana 1996 yılında verilen bütçenin bazı maddelerini veto edebilme yetkisi 1998 yılında Supreme Court tarafından Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir (Meyer, 2002:75).

Bütçenin uygulamasına geçmeden önce bütçenin Kongrede geçirdiği aşamaların önemini vurgulamak için 2011 yılının Nisan ayında yaşanan bütçe krizini burada ele almak anlamlı olacaktır.

3. Nisan Bütçe Krizi

Obama'nın 2010 ara seçimlerinde çoğunluğu kaybetmesinin ardından, 2011 bütçesi kesintiye uğramıştır. Kongre, 1 Ekim'e kadar ödenek yasalarının çıkarılamaması nedeniyle ek ödenek kararı almış; ancak, ek ödeneğin süresi 9 Nisan'da dolmuştur. 9 Nisan tarihine kadar Kongrenin 2011 bütçesini hazırlayamaması durumunda çeşitli hükümet faaliyetleri durma noktasına gelmiştir.

1870 tarihli bir yasaya göre, bütçe onaylanmadığı sürece, olağanüstü bir hal yok ise federal hükümet faaliyetlerini sürdürememektedir. Clinton'un ara seçimlerde çoğunluğu yitirmesi nedeniyle benzer bir durum daha önce 1995'te yaşanmıştır. Bütçe sürecindeki bu tikanıklığın aşılabilmesi halinde 15 yıldan sonra ilk kez kamu kurumları kapanma noktasına gelmiştir. 800 bin kamu çalışanının bütçede uzlaşma sağlanana kadar evlerine gönderilmesi, vergi dairelerinin çalışmaması, kamunun işletmelere sağladığı kredilerin durması, heykellerin, müzelerin, ulusal parkların kapanması, Irak ve Afganistan'daki ordu personelinin maaşlarının ödenememesi noktasına gelinmiştir (BBC, 8-9/04/2011). Sorunun, bütçe açıklarının kapanması için daha fazla harcama kesintisi isteyen cumhuriyetçilerle, demokratlar arasında 9

Nisan'ın bitimine tam bir saat kala çözülmesi ile federal bütçe sürecinin önemi bir kez daha ortaya çıkmıştır.

Bütçe sürecine ilişkin ortaya çıkabilecek bir başka kriz durumu ise Başkanın bütçeyi onaylamamasıdır. 1998 yılında iki kez kamu kurumları kısa süreliğine çalışamaz hale gelmiştir (Meyer, 2002:76).

4. Bütçenin Uygulanması

1 Ekim'de mali yıl başlar. Bütçenin uygulanma aşaması, 1 Ekim-30 Eylül dönemini kapsayan mali yıl ile örtüşür. Kurumlar, tahsis edilen ödeneklerinin üçer aylık dağılımlarını planlayarak, BYO'ya sunarlar ve Ofis, bu planları onayladıktan sonra bütçe ödenekleri serbest bırakılır. Yani ödenekli fonlar, bakanlıkların kullanımına otomatik olarak geçmezler. Bütçe Açığı ile Mücadele Kanunu, mali yıl içinde harcamaların dengeli bir dağılımını sağlamak ve aşırı kullanımdan kaynaklı açıkların önüne geçmek için, tahsislerin çeyrek dönemlere ya da projelere dağıtılmasını gerektirir. Bu işlemi BYO belli prosedürlere göre gerçekleştirir (Schick, 2002:171). Birimler ödeneklerini, BYO fonları zamana ve projelere göre pay edene kadar harcayamazlar. Ödemeler, Hazinesin saymanlıkları aracılığıyla yapılır (Schick, 2002:172). Birimler, çeşitli nedenlerle, ödenek dönemlemesinde değişiklik talebinde bulunabilir. Kongre, öngörülemeyen koşulların zorlaması nedeniyle yıl içerisinde ödeneklerin dönemlemesini değiştirebilir (Meyer, 2002:90).

Kongreden geçen bir ödenek kanunu, mükellefiyetlerini yerine getirmek için kamu kurumlarını ve ilgili amaçlar için gerekli ödemelerin yapılması için ise Hazineyi yetkilendirir (Schick, 2002:146). Doğrudan harcama kanunu sürekli bir ödenek tahsisatı yapmışsa, ileri bir tarihte Kongrenin borçlanma veya harcama için yetki vermesine gerek yoktur (Schick, 2002:146). Daha önce ele aldığımız üzere, bağımsız bir kanunla ödenek ayrılmamışsa Kongre fonları yıllık olarak tahsis eder. Bu durumda üç farklı ödenek biçimi vardır: Düzenli ödenekler; bunlar bir sonraki mali yıl için bütçe yetkisi (budget authority) sağlar. Önceki bölümlerde ele alındığı üzere, her yıl toplam 13 tane düzenli ödenek kanunu çıkarılır. İlave ödenekler, düzenli tahsisler yetersiz kaldığında, öngörülemeyen durumlar karşısında ilgili mali yıl için ilave bütçe yetkisinin verilmesidir. Bütçe yasama aşamasında gecikmeler olduğunda devamlılık ödeneği verilir. Düzenli ödenekler sadece kendi ilgili alt komisyonların sorumluluğundayken, devamlılık ve ilave ödenekler alt komisyonların bazıları ya da tümü tarafından görüşülebilir (Schick, 2002:146-8).

Bütçenin uygulanması aşamasında, bazı durumlarda bakanlıklara ve birimlere ayrılan ödeneklerin kullanılması gerekmeyebilir. 1974 tarihli Impoundment Control Act'ın verdiği yetki ile Başkan bu tür ödenekleri iptal etmeyi ya da ertelemeyi gündeme getirebilir. Harcama yetkisinin (budget authority) iptali (rescission) için Başkanın önerisinin Kongrenin her iki meclisi tarafından 45 gün içinde onaylanması gerekmektedir. Bu süre içinde onaylanmaması durumunda harcama yetkisinin hemen uygulanması gerekmektedir. Öngörülemeyen bir durum karşısında harcamaların geçici süreyle ertelenebilmesi (defferal) için, Başkanın kararı yeterlidir. Bu tür ertelemeler Başkanın politik tercihleri nedeniyle gerçekleştirilemez (Meyer, 2002:90). Ertellemeler ilgili mali yılı aşamaz ve Kongrede meclislerden birinden karşı karar çıkması halinde iptal edilir (Gosling, 2002:244).

Son aşama, ödenek ya da fon hesaplarının kapanmasıdır. Hesap kapama süreci altı mali yıla yayılmıştır. İlk yıldan sonra kapanan hesaplar, süresi bitenler statüsüne

konular. Altı yılın ardından tüm bakiyeler silinir, borçlanma ve harcama yapılamaz (Schick, 2002:173).

5. Bütçenin Denetimi

1984 yılına kadar bütçe sürecinin formel olarak en son aşaması Bütçe Denetim ve İncelemesi (Audit and Review) olarak anılmaktadır (Meyer, 2002:89).

Mali yıl bittikten sonra Ekim-Aralık döneminde Hazine ve BYO mali yıl hesaplarını kapatır. Ekim-Kasım döneminde BYO ve KBO, Kongrenin geçmiş dönemle ilgili el koymalarına ilişkin nihai raporları yayımlar. Birimler hesap özeti hazırlar.

Kongrenin yetki vermesi ile birimlerin kaynakları kullanmaya başlamasından hemen sonra sürecin kontrolü de başlamaktadır. Verilen kullanım izinlerinin bütçeye uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği hem bütçe uygulamasından önce hem de sonra kontrol edilmektedir (Gosling, 2002:206-207). Bütçenin uygulanma aşamasındaki kontroller (preaudit control), gerçekleşmenin ardından yapılan denetimler (postaudit controls) bütçe denetiminin iki önemli aşamasıdır.

Bakanlıklar ve birimler ilgili harcama ödeneklerini aldıktan sonra, yaptıkları harcama tercihleri bütçenin uygulama aşamasında kontrol edilir. Bu tür kontroller yürütmenin sorumluluğundadır. BYO, bütçenin uygulama aşamasındaki kontrollerin (preaudit functions) çerçevesini belirlemiştir ve pratikte sorumluluk birimlerin kendilerine ve muhasebe ofisine bırakılmıştır (Gosling, 2002:206). Birimlerin giderlerinin doğru bir şekilde kaydedilmesi ve verimli kullanımı öncelikli olarak birimlerin kendi sorumluluğundadır.

Mali yönetimin temel dayanağı, dahili kontrol öğretisidir (yönetsel kontrol); yani her harcama birimi, kaynakların doğru ve verimli kullanımının gerçekleştirilmesi konusunda birinci derecede sorumludur. Harcama yapılmadan önce fonların istenilen amaçlara uygun olduğunu garantilemek zorundadır. Her birim kendi hesabını tutmak, işlemlerini denetlemek ve düzenli mali tablolarını hazırlamakla yükümlüdür. Birimler yapılan harcamalar ve borçlanmaları hem kümülatif hem de en son ay itibarıyla gösteren aylık gerçekleşme raporları hazırlarlar (Schick, 2002:172). Hem BYO hem de Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi (Government Accountability Office), dahili kontrol için gözetim sorumluluğuna sahiptir. Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi (HHKO), dahili kontrol sistemini gözden geçirir ve eksiklikleri rapor eder (Schick, 2002:183).

Harcamaların gerçekleşmesinin ardından yapılan hesap denetimleri (postaudit controls) mali yılın tamamlanmasının ardından gerçekleştirilmektedir. Gerçekleşen harcamaların, bütçe ödeneklerinden gelen harcama yetkisine ve yasaların amacına (legislative intent) uygun olup olmadığı, yapılan harcamaların tamamının doğru bir şekilde kaydının tutulup tutulmadığı denetlenir. Bu tür hesap denetimleri tüm harcamaları kapsayamayacağı için, örnekleme dayanmaktadır. Denetimlerden sorumlu olan kurum, Genel Muhasebe Ofisi (General Accounting Office)'dir (Gosling, 2002: 207).

1921 yılında Kongrenin bir parçası olarak kurulan Genel Muhasebe Ofisi, 2004 yılında Hükümet Hesap Verebilirlik Ofisi ismini almıştır. Ofis, özerkliğe sahip, herhangi bir parti ile ilişkisi olmayan (nonpartisan) ve Kongre adına kamu harcamalarını denetleme yetkisine sahip olan bir kuruluştur. Kongrenin bekçisi (congressional watchdog) olarak da anılmaktadır (<http://www.gao.gov/>) (US

Government Manual 2009-2010). Ofisin başkanı genel kontrolördür (Comptroller General of the United States). Senatonun tavsiyesi ve uygun görüşü alınarak, Başkan tarafından 15 yıllığına atanır. Başkan tarafından seçilmesine rağmen tam bir bağımsızlığa sahiptir.

Ofisin temel amacı, hükümetin, ABD halkına karşı mali açıdan hesap verebilir olmasını sağlamaktır. Kamu hizmetinin mali açıdan, arzu edilen amaçlara ve standartlara uygun bir şekilde sunulmasını sağlamak, kamu kaynaklarını etkin, etkili ve uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamak için birimlerin mali denetimini yapmak, yasa dışı veya yanlış uygulamaların ortaya çıkarılmasını sağlamak ve bunlara ilişkin yasal hükümler vermek, Ofisin başlıca sorumlulukları arasındadır. Her yıl 1000'ün üzerinde rapor ve Mavi Kitap (Blue Book) isimli muhasebe ve denetim konularındaki gelişmelere ilişkin kapsamlı bir değerlendirme sunan bir belge yayımlamaktadır (US Government Manual, 2009-2010).

HHVO dışında kalan denetim ve değerlendirme sorumlulukları olan kurumlar şu şekildedir: Federal birimler dahili kontrol ve değerlemeleri yürütür, performans ve sonuçlarını ölçer; birim maliye şefleri (1990 yılında çıkarılan Maliye Şefi Kanunu ile tüm Federal bakanlıklar ve birimlere maliye şefi atanmıştır) performans bilgilerini içerecek şekilde denetlenebilir mali tabloları hazırlar; BYO birim harcamalarını ve programlarını gözden geçirir, performans ölçümlerini destekler; Kongre, denetimlere yol gösterir HHVO ve diğerlerinden denetim ve değerlendirme talebi alır (Schick 2002:179-180). Tüm bunlara ek olarak muhasebe standartları ve prensiplerini hazırlamak üzere 1990 yılında BYO, HHVO ve Hazinesinin katılımıyla Federal Muhasebe Standartları Danışmanlık Birimi kurulmuştur (Schick, 2002:179-180).

Geleneksel hesap denetimlerinin yanı sıra bütçe denetiminin en önemli parçası, performans denetimidir. Kamu harcamalarının gerçekleşmelerinin yalın bir hesap analizinden farklı olarak performans denetiminde, ilgili kamu kurumlarının kendi programlarında tanımladıkları hedefleri gerçekleştirip, gerçekleştirmediği denetlenmektedir. 1993 Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act of 1993) federal birimlerin giderlerinin ve sonuçlarının ölçülmesini ve performans temelli bütçelemeyi getirmiştir. Kanunun amaçlar bölümünde sıralanan altı amacın temel vurgusu, kamu hizmetlerin çıktılarında odaklanılması, etkinliğin çıktılar üzerinden ölçülmesi, hesap verilebilirliğin ve saydamlığın sağlanması, program performans uygulamasının geliştirilmesi, yönetsel insiyatifin geliştirilmesi (internal management) yönündedir (Government Performance and Results Act of 1993, Section 1, Purposes).

Kamu hizmetinde etkinliği ve denetimi sağlama adına 1950'lerde "Performans Bütçeleme", 1960'larda "Plan, Program Bütçe Sistemi", 1970'lerde "Sıfır Esaslı Bütçeleme" "Hedef Esaslı Bütçeleme" gibi çeşitli uygulamaların gündeme geldiği; ancak, bunların bütçesel uygulamada bazı etkileri kalmasına rağmen, başarılı olmadığı bilinmektedir (Schick 2002:83).

Sonuç

ABD bütçesinin, özellikle 2008 ekonomik krizinin hemen ardından, kamunun üstlenmek zorunda kaldığı mali işlevlerle birlikte önemi giderek artmıştır. Halihazırda nominal büyüklüğü ile dünyanın en büyük mali/siyasi politika aracı olan ABD bütçesinin en büyük unsuru ABD federal bütçesidir.

Bu çalışmada, ABD federal bütçe sisteminin temel bileşenleri ve bütçe sürecinin hazırlanma, onaylanma, uygulanma ve denetim aşamaları bütçe takvimine uygun olarak ele alınmaya çalışılmıştır. Bütçe sisteminin temel kurumları, bu kurumların görevleri ve kurumlara ilişkin yakın dönemde gündeme gelen düzenlemeler de çalışmada kısaca açıklanmaktadır.

ABD bütçe sürecinin en önemli karakteristik özelliğinin, bütçenin nihai şeklini alması noktasında belirleyici organın yürütmeden ziyade Kongre olduğu görülmektedir. Bütçenin hazırlık aşamasının aşağıdan yukarıya doğru örgütlenmesi, toplam sürecin 18 ay gibi geniş bir döneme yayılmış olması, Nisan 2011 tarihinde yaşandığı gibi bütçenin kilitlenmesine neden olabilecek kadar sürecin Kongredeki siyasi dengelerle belirlenen karmaşık yapısı, harcamaların zorunlu ve ihtiyari olarak ikiye ayrılması, bu iki harcama alanı için farklı bütçe süreçlerinin söz konusu olması ABD federal bütçe sürecinin belirleyici diğer özellikleri olarak ortaya çıkmaktadır.

ABD federal bütçesi, yürütmenin empoze ettiği değil, parçalardan hareketle birleştirilen ve belirlenen, oluşturulma aşamasında Kongrede birçok komisyonun görev aldığı ve Başkanın bütçe talebi üzerinde onlarca görüşmenin, yüzlerce değişikliğin yapıldığı, her iki meclisin onayından geçen bir bütçedir. Bütçenin tamamına ilişkin, yürütmenin sadece genel politika tercihlerini belirlediği, ancak mutlak bir belirleyiciliğin olmadığı görülmektedir. ABD bütçe sürecinde yasama organına diğer ülkelerden farklı olarak daha geniş bir yetki verildiği görülmektedir.

Kaynakça

- Analytical Perspectives 2012 Budget of US Government* (2011), http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Analytical_Perspectives
- Arın, T. (1999), “Parlamente Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslararası Karşılaştırma”, Seminer, Kasım, İstanbul, 16.
- Budget of US Government 2012, Executive Office of the President of the United States, Office of Management and Budget*, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Overview>
- Center on Budget ve Policy Priorities (CBPP) (2010), “Policy Basics Introduction to the Federal Budget Process” <http://www.cbpp.org/files/3-7-03bud.pdf>
- Connolly, K. (2011), “What does ‘Government Shutdown Mean?’”, <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-12571718?print=true> (Erişim Tarihi:05/042011).
- Economic Report of the President 2011 Together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers, United States Government Printing Office Washington.*
- Eroğul, C. (2008), *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Kırılancık: Ankara.
- Gosling, J. J. (2002), *Budgetary Politics in American Governments*, Routledge New York and London.
- Government Performance and Results Act of 1993* <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html>
- Hennessey, K. (2010), “What is a Budget Resolution?”, <http://keithhennessey.com/2010/06/11/what-is-a-budget-resolution/>
- House of Representatives Committee on Budget, Committee History*, <http://budget.house.gov/About/CommitteeHistory.htm> (Erişim Tarihi: Şubat 2011)

- House of Representatives, Committee on Appropriations, General Information*, <http://appropriations.house.gov/index.cfm?FuseAction=GeneralInformation.BackgroundInformation>
- <http://appropriations.house.gov/>
- <http://appropriations.senate.gov/>
- <http://budget.senate.gov/democratic/index.cfm/budget-timetable>
- http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_House_Committee_on_Appropriations
- <http://usgovinfo.about.com/od/uscongress/a/reconciliation.htm>
- http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2011/04/110408_us_budget.shtml, “ABD Devleti Felç Edecek Krize Geri Sayıyor”, 8/04/2011.
- http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2011/04/110409_us-update.shtml, “ABD Devleti Krizden Son Anda Döndü”, 9/04/2011.
- <http://www.gpoaccess.gov/eop/>
- Ilgaz, Y. Ö. (2010), “Bütçe Komisyonlarının Bütçe Hazırlık Sürecindeki Yeri, Ülke Örnekleri ve Türkiye Değerlendirmesi”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, 34.
- Keith, R. ve Heniff, B. (2005), “The Budget Reconciliation Process: House and Senate Procedures,” *Congressional Research Service Report for Congress*. <http://fpc.state.gov/documents/organization/52675.pdf>
- Kızıldaş, E. (2004), “Amerika Birleşik Devletleri’nde Bütçeleme”, *Bütçe Dünyası*, 18.
- Kocabaş, B. (2008), “Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması”, *Sayıştay Dergisi*, 69.
- Meyer, A. E. (2002), *Evolution of United States Budgeting*, Praeger Publishers, United States of America.
- OECD (2004), “United States”, *OECD Journal On Budgeting*, 4(3).
- OECD (2009), *Government at a Glance*, OECD.
- Schick A. (2002), *ABD Federal Bütçesi: Politikalar, Davranışlar, Süreç*, Çeviren: Sarı, Ö. T.C. Maliye Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:2002/360.
- Senate Committee on Appropriations, Committee History*, <http://appropriations.senate.gov/about-history.cfm> (Erişim Tarihi:Şubat 2011)
- Türker, M. (2003), “Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi”, *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim*, Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yonetimi.htm
- Ömürgönülşen, U. (2009), “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, Ayman, G. B. ve diğerleri, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitabevi, Ankara.
- United States Government Manual 2009-2010 Edition*, <http://www.gpoaccess.gov/gmanual/browse-gm-09.html>
- United States Government Accountability Office, <http://www.gao.gov/>