

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE FEDERAL BÜTÇENİN HAZIRLANMASI SÜRECİ VE ORTA VADELİ HARCAMA ÇERÇEVESİNİN OLUŞTURULMASI

Bilal KOCABAŞ*

1. GİRİŞ

Gelişmiş ülkeler başta olmak üzere tüm dünyada maliye politikalarının genel ekonomi üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Amerika’da başlayan ve tüm dünyaya yayılan mevcut krizden sonra maliye politikalarının daha da önem kazanacağı dillendirilmektedir. Bütçelerin hazırlanması ve uygulanması da oluşturulan maliye politikaları içinde önemli bir yere sahiptir.

Bu çalışmada ABD federal hükümetinin bütçe süreci ve ABD’de orta vadeli harcama çerçevesinin nasıl oluşturulduğu konularına değinilecektir. Bilindiği üzere, bizim ülkemizde de uygulanmaya başlayan çok yıllık bütçeleme konusunda ABD’nin bazı tecrübeleri bulunmaktadır. Bu bağlamda ABD’deki orta vadeli harcama çerçevesinin oluşturulması sürecinin anlaşılması önem taşımaktadır. Bununla birlikte, ABD bütçesi değerlendirilirken, ABD’nin federal yapısı ve ABD bütçe sürecinin OECD üyesi ülkelerin bütçe süreçlerinden farklılık gösterdiği de göz ardı edilmemelidir.

2. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE BÜTÇELEME SÜRECİ

ABD’de bütçeleme sürecinin diğer OECD üyesi ülkelerin bütçe süreçlerinden farklılık göstermesi Amerikan Anayasası’nda tanınımı bulan katı kuvvetler ayrılığı prensibi ile ABD’deki tarihi gelişmelerden kaynaklanmaktadır. Yıllar itibariyle yapılan yeni kanuni düzenlemelerle bütçe süreci çeşitli yeniliklere tabi tutulmuştur. ABD’deki bütçeleme süreci, Beyaz Saray ve Kongre aşamalarından oluşan ve birçok prosedüre tabi olan bir süreçtir. Birçok OECD üyesi ülkede ise, bu süreç daha sade düzenlemelerle ele alınmıştır.¹

* Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanı

ABD bütçe sistemi, Başkan ile Kongre’nin ne kadar para harcanacağına, bu paranın ne için harcanacağına ve harcanacak bu paranın nasıl toplanacağına karar vermelerinin bir aracıdır. Başkan ve Kongre aynı zamanda bütçe sistemi aracılığıyla federal hükümetin organları arasındaki kaynak tahsisini de belirler.²

1789 Anayasası, bütçeleme süreci ile ilgili olarak Kongre’ye Başkan’dan daha fazla yetkiler vermiştir. Anayasa, bütçeleme sürecinde yasama erkinin nasıl çalışması gerektiği ile ilgili bir düzenleme yapmadığı gibi bu süreçle ilgili olarak Başkan’a resmi bir rol de vermemiştir. Anayasa’daki bu boşluk sonradan çıkarılmış olan birçok yasa ile kapatılmıştır.³

ABD’de bütçeleme süreci her yıl Nisan ayında başlar ve on sekiz ay devam eder. Mali yıl ise Ekim ayının ilk günü başlar ve bir sonraki yılın Eylül ayının 30 uncu gününde sona erer.

ABD’de bütçeleme süreci birbiri ile ilişkili iki temel aşamadan oluşmaktadır. Bunlar Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulması ve Kongre’nin bütçe üzerindeki çalışmaları aşamalarıdır.

2.1. Başkan’ın Bütçe Önerisinin Oluşturulması

Yürütme erkinin başındaki Başkan, dört yıllık bir süre için ve en fazla iki dönem için olmak üzere seçilir. ABD Başkanı, sınırsız olmamakla birlikte oldukça önemli yetkilere sahiptir. Kongre’nin kabul ettiği yasaların yürürlüğe girebilmesi için Başkan’ın onayına ihtiyaç vardır. Başkan, Kongre’den geçmiş bir metni onaylamayıp veto ederse o metin yasalasamaz. Bunu aşmanın tek yolu, söz konusu tasarının Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilmesidir.

ABD federal yönetimi içinde önemli bir yeri olan Bütçe ve Yönetim Ofisi (*Office of Management and Budget-OMB*) 1921 yılında temel olarak bütçe ile ilgili sorunları çözmek için kurulmuş, fakat sonradan bürokrasinin etkin yönetimini sağlama ve mevzuat çalışmaları konusunda kurumlar arasında koordinasyon sağlama yetkisiyle de donatılmıştır. Ofis ayrıca, Kongre’ye sunulacak yasa tasarılarının olası sonuçları konusunda Başkan’ı bilgilendirir ve bu sayede arzu edilmeyen tasarılar Başkan’ın cevap vermesini kolaylaştırır. Bununla birlikte Ofis’in asıl rolü, bütçenin hazırlanması ve bu rolün gereği olarak harcamaların kontrol edilmesidir. Bütçe ve Yönetim Ofisi, büyük bir kısmı meslek mensubu olmak üzere 600 civarında görevliyi istihdam eder. Prestijli bir konumu olan Başkanı dahil olmak üzere, üst düzey görevlileri Devlet Başkanı tarafından atanır.⁴

Federal düzeydeki bakanlıklar (*departments*), yürütme erkinin bir bölümünü oluşturur. Bakanlıklara ilişkin yetki ve sorumluluk, prensip olarak ilgili bakana (*secretary*) aittir. ABD Başkanı on beş bakan görevlendirir. Bakanlar, bakanlıkları bünyesindeki birimlerden sorumlu birkaç bakan yardımcısı tarafından desteklenir. Onların altında ise ilgili bakanlık bürokrasisi yer alır.

Yürütme alanında bakanlıklar asıl idareler olmakla birlikte, ABD yönetim sisteminde bağımsız ajanslar (*independent agencies*) ya da merkezi yönetim ajansları (*central government agencies*) olarak adlandırılan kurumların da önemli bir yeri vardır. Bunlar, bakanlıkların bünyesinde örgütlenmemişlerdir; fakat kamu hizmeti sunarlar. Çoğunlukla bakanlıkların temsil ettiği klasik yönetim yapılanması açısından fazla karmaşık sayılabilecek işler için oluşturulmuşlardır. Federal Rezerv Kurulu, NASA gibi örgütlenmeler bu tür ajanslardandır. Ajansların yöneticilerini seçme yetkisi de Başkan’a aittir.

Beyaz Saray’daki görevlilerin ve özellikle OMB yetkililerinin üzerinde çalışarak oluşturdukları bütçe, Başkan’ın bütçe önerisi olarak bilinmektedir. Oluşturulan bu bütçe sonradan Kongre’ye sunulur.

Bütçenin Kongre’ye gönderilmesinden önceki süreç şu şekilde gelişir:

Nisan: OMB Planlama Rehberi’ni yayımlar.

Haziran/Temmuz: OMB, harcamacı kuruluşların bütçe tekliflerinde yer vermeleri gereken bilgilerle ilgili A-11 Sirküleri (*Circular A-11*) adıyla ayrıntılı bir rehber yayımlar.

Temmuz/Eylül: Harcamacı kuruluşlar bütçe tekliflerini hazırlayarak OMB’ye sunarlar.

Ekim/Kasım: OMB, Bakanlıklara verilecek toplam bütçe büyüklüğüne Sonbahar Gözden Geçirmesi (*Fall Review*) sonrasında karar verir.

Kasım Aralık: Bütçeye itiraz süreci işler ve son kararı Başkan verir.

Aralık/Ocak: OMB ve harcamacı kuruluşlar Kongre’ye sunulmak üzere bütçe dokümanlarını tamamlarlar.

Şubatın ilk Salı Günü Öncesi: Başkan bütçeyi Kongreye sunar.

Amerika’da bütçe sürecinin başlaması, Başkan’ın bütçeyi Kongre’ye sunmasından dokuz ay öncesine ve mali yılın başlamasından da on sekiz ay öncesine tekabül etmektedir.

Bütçe sürecini başlatan ve Nisan ayında yayımlandığı için Nisan Rehberi olarak da bilinen OMB’nin hazırlayıp kurumlara gönderdiği Planlama Rehberi, harcamacı birimlerin bütçe tekliflerinde yer alması gereken belirli yönetsel ve program niteliğindeki konulara ve bütçe sürecine ilişkin bilgileri içerir.

Planlama Rehberi’nin yayımlandığı tarihlerde harcamacı kuruluşlar da bir taraftan kendi bütçeleri üzerinde çalışmalara devam etmektedir. Genellikle her bakanlık içindeki ilgili bütçe birimi, hazırladığı kurum içi bütçe hazırlama rehberini Şubat ayı içerisinde diğer birimlere gönderir. Kurum içi bütçe hazırlama rehberinde, ilgili bakanın önceliklerine yer verilmektedir. Bu çerçevede, bakanlık birimleri ayrıntılı çalışmalar gerçekleştirirler.⁵

Daha sonra OMB, Planlama Rehberi’ni esas alarak federal hükümet organları ile birlikte, bu organlar için özel politika direktifleri ve planlamaları oluşturmak için çalışır. Bu çalışmalar hem gelecek mali dönem hem de sonraki dört yıl için bütçe tekliflerinin hazırlanmasına yöneliktir.

Bu süreçte, OMB Başkanı ve Devlet Başkanı’nın Yönetim Ofisi’ndeki görevliler, bakanlar ve diğer hükümet organlarının yöneticileri sürekli olarak politika kararları üzerinde bilgi alışverişinde bulunurlar ve değerlendirmeler yaparlar.

OMB, Temmuz ayında A-11 Sirkülerini (*Circular A-11*) yayımlar. A-11 Sirkülerinde, harcamacı kuruluşların tekliflerini nasıl hazırlamaları ve OMB’ye nasıl teslim etmeleri gerektiği ile ilgili detaylı bilgiler yer almaktadır.

Her bir bakanlıkta, ilgili bakan yaz dönemi boyunca bakanlık birimlerinin yetkilileriyle ayrı ayrı bütçe toplantıları düzenler. Bu toplantılara bakanlığın bütçe biriminin personeli de görüşleri alınmak üzere katılır.

Harcamacı kuruluşlar, sonbahar başında bütçe tekliflerini OMB’ye sunar. Ekim ve Kasım aylarında OMB başkanı, Sonbahar Gözden Geçirmesi adıyla bilinen bütçe oturumlarını tertip eder. OMB yetkililerinin harcamacı kuruluşlarla tartışmaya ihtiyaç duydukları konular üzerinde bütçe analistleri değerlendirmelerde bulunurlar. Bu süreçte OMB ile harcamacı kuruluşlar birçok hususla ilgili çözüm geliştirirler. Bu oturumlar, OMB yetkililerince hazırlanan tavsiyeler ve analizler üzerine yoğunlaşarak, kaynak temini ile belirli programlar hakkındaki diğer politika kararlarının verilmesi ile sonuçlanır.

Bütçe üzerinde karar verme yetkisi olan bu kişiler, bütçe tahminleri üzerinde etkili olabilecek ekonomik ve teknik varsayımları dikkate almak

zorundadırlar. Diğer bazı hususlara ek olarak, faiz oranları, ekonomik büyüme, enflasyon oranı, işsizlik oranı ve değişik yardım programlarından yararlanacak insan sayısı, hükümetin gelir ve harcamalarını etkileyecektir. Bu varsayımlardaki küçük değişiklikler bütçe tahminlerini milyon dolarlar seviyesinde etkileyebilir.⁶

Bu oturumlar sadece OMB yetkilileri ile Beyaz Saray temsilcilerine açıktır. Yapılan bu toplantılar OMB yetkilileri tarafından hazırlanan tavsiye ve analizler ile belirli programlar üzerindeki politika kararlarına yoğunlaşır. OMB başkanı daha sonra OMB’nin önerdiği bütçe ile ilgili olarak Devlet Başkanı’na ve üst düzey danışmanlara bilgiler verir ve tavsiyelerde bulunur. Son olarak bu bilgiler Kasım ayının dördüncü Perşembesinde görüşleri alınmak üzere bakanlıklara gönderilir. Bu işlem geri pas (*pass back*) olarak bilinir.⁷

Bakanlar OMB’nin öngördüğü bütçeye itiraz edebilir. Son yıllarda bu itirazlar Bütçe Gözden Geçirme Kurulu (*Budget Review Board*) tarafından ele alınmaktadır. Bu Kurulda, Başkan Yardımcısı, Beyaz Saray Baş Yetkilisi, (*White House Chief of Staff*), OMB Başkanı ile bir veya iki üst düzey Beyaz Saray yetkilisi yer almaktadır. Kurul bu itirazı değerlendirerek ilgili bakanlığın bütçesi hakkında yeni bir karar verebilir. Bazı durumlarda bu itiraz en üst karar verme organı olan Devlet Başkanı’na intikal edebilir.

Başkan ve Beyaz Saray yetkililerinin de dahil olduğu bu karar verme süreci genellikle Aralık ayının sonlarında tamamlanır.

Bundan sonra harcamacı kuruluşlar OMB’nin karar vermiş olduğu toplam bütçe öngörüsüyle ilgili olarak görüşlerini tekrar OMB’ye iletirler.

Tüm bu çalışmalardan sonra, OMB gerekli bütün dokümanları hazırlayarak, Başkan’ın bütçe önerisini Şubat ayının ilk salı gününden önce Kongre’ye sunar.

Başkan’ın bütçe önerisi içinde temel olarak dört doküman yer almaktadır:

- Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Bütçesi
- Analitik Perspektifler
- Tarihsel Tablolar
- Ekler

Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Bütçesi isimli dokümanın içinde Amerikan Başkanı’nın bütçe mesajı, Başkan’ın bütçe ve yönetim

öncelikleri ile ilgili bilgiler ve harcamacı kuruluşlara tahsis edilen bütçe ile ilgili bilgiler yer almaktadır.

Her bir harcama alanı başlığı altında bu alanla ilgili Başkan’ın beklentileri ve bu beklentiler çerçevesinde nelerin yapılması gerektiği detaylı olarak anlatılmıştır. Sonrasında ise harcamacı kuruluş için öngörülmüş olan ödeneklere yer verilmiştir. Bu bölümde üç yıla ait rakamlar yer almaktadır. Örneğin halihazırda Kongre’ye teslim edilmiş olan 2009 mali yılı bütçesi ile ilgili olarak, 2007’nin gerçekleşen rakamları ile 2008 ve 2009 yılı tahmini ödenek rakamları yer almaktadır. Ayrıca ABD bütçesine özgü olarak her bir harcamacı kuruluş için ihtiyari ve zorunlu harcama rakamları da ayrı ayrı belirtilmiş durumdadır.

Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Bütçesi dokümanı içinde ayrıca bütçe toplamı, ihtiyari harcama toplamı ve kategorileri, zorunlu harcama önerileri ve benzeri tablolar ile ekonomik varsayımlar tablosu yer almaktadır.

Analitik Perspektifler, Başkan’ın bütçe önerisini oluşturan dokümanlardan ikincisidir. Bu dokümanda performans değerlendirme bilgileri, harcama azaltıcı programlar, geniş çaplı ekonomik varsayımlar ve analizler, bütçe reformu önerileri gibi konulara yer verilmiştir.

Ekonomik varsayımlar ve analizler bölümünde, son ekonomik gelişmelere, idarenin ekonomik durum ve görünümle ilgili değerlendirmelerine, ekonomik durum ve görünümün makroekonomik politikalara olan etkilerine, ekonomik varsayımlarla ilgili olarak yıllar itibarıyla yapılan karşılaştırmalara yer verilmiştir.

Tarihsel Tablolar’da ise bütçe geliri ve harcamaları, bütçe açığı ya da fazlası, federal borç ve federal istihdamla ilgili tarihsel verilere yer verilmektedir. Bu doküman içerisinde ayrıca gelecek mali yıl ve sonraki dört yılı içeren projeksiyonlara da (1+4 yıl) yer verilmektedir. Orta vadeli harcama çerçevesi bu doküman içinde yer almaktadır.

Ekler, Başkan’ın bütçe önerisini oluşturan dokümanların sonuncusu olup Kongre’nin tahsisat komitelerinin kullanımı için hazırlanmaktadır. Bu bölümde harcamacı kuruluşlara verilmesi önerilen ödeneğin kurumsal bazda dağılımını ve programlara ayrılan ödeneğin detaylarını görmek mümkündür.

2.2. Kongre’nin Bütçe Üzerindeki Çalışmaları

Federal yönetimin yasama organı, Kongre’dir. Kongre, biri Temsilciler Meclisi, diğeri de Senato olan iki meclisten oluşur. Temsilciler

Meclisi’nin seçimleri iki yılda bir yapılır. Bu Meclis’te eyaletler nüfusları oranında temsil edilir ve 435 üyesi vardır. Senato ise yasama faaliyetlerinde her eyaletin eşit muamele görmesini sağlamak üzere her eyaletten 2’şer senatörün seçilerek gönderildiği bir organdır. Senato’nun 100 üyesi vardır. Üyeler altı yıl için seçilir ve her iki yılda bir yapılan seçimle Senato’nun üçte biri yenilenir.

Herhangi bir konuda yasa tasarısı sunabilme bakımından Temsilciler Meclisi ve Senato eşit statüdedir. Bunun tek istisnası, gelir artırıcı yasa tasarılarının sadece Temsilciler Meclisi tarafından sunulabilmesidir. Bunun pratikteki anlamı, kamu parası ile ilgili hususlarda büyük eyaletlerin küçüklerden daha etkili olduğudur. Kongre’deki yasama süreci, tasarının her iki meclisten de geçmesini gerektirir. İki meclis bir tasarı üzerinde anlaşamazsa, o tasarı yasalasamaz. Yasa tasarılarının detaylı olarak incelenmesi amacıyla Temsilciler Meclisi ve Senato bünyesinde ihtisas komiteleri kurulmuştur. Kongre tarafından kabul edilen bir tasarının yasalasması için Başkan tarafından onaylanması gerekir. Zaman zaman başkanlar Kongre’nin isteklerini reddederler ve yasaı veto ederler. Daha önce de belirtildiği gibi bunu aşmanın tek yolu, söz konusu tasarının Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilmesidir.

Her iki meclisin de bütçe sürecinde önemli rol oynayan üçer ana komiteleri vardır. Bunlar Bütçe Komiteleri, Tahsisat Komiteleri ve Vergi Komiteleridir. Tahsisat komiteleri on üç alt komiteye ayrılır.

Kongre’nin bütçe üzerindeki çalışma süreci Ocak ayından başlayarak 1 Ekim’e kadar devam eder. Ancak Kongre’nin çalışmalara resmi olarak başladığı tarih Başkan’ın bütçeyi Kongre’ye sunduğu tarihtir (Şubat’ın ilk salı gününden önceki bir tarih). Bu tarihten sonra Kongre’deki bütçe süreci şu şekilde işler:

Mart ve Nisan: Bütçe komiteleri, oturumlar düzenleyerek bütçe önerisini geliştirirler.

15 Nisan: Kongre, uzlaşılan Bütçe Kararı’nı kabul eder.

Yaz Dönemi: Kongre 13 harcama yasa tasarısı hazırlar.

30 Eylül: Mali yılın sonunda tüm harcama yasa tasarıları kabul edilir.

1 Ekim: Mali yıl başlar, kabul edilmemiş harcama yasa tasarılarının görüşülmesine devam edilir.

Bütçenin Kongre’ye sunulmasından hemen sonra harcamacı kuruluşlar “Kongre İçin Gerekçeler” (*Congressional Justifications*) adıyla hazırladıkları dokümanı Kongre’ye sunarlar. Oldukça detaylı olarak hazırlanan gerekçeler kuruluşların önceki yıllar harcamaları ve gelecek yıl harcama planlarıyla ilgili bilgiler içermektedir. Bu bilgiler Kongre’deki süreç için oldukça önemlidir.

Kongre Bütçe Ofisi (*Congressional Budget Office-CBO*) Başkan’ın bütçe önerisini kendi ekonomik ve teknik varsayımları ile yeniden değerlendirerek Kongre’ye sunar. Kongre’nin yıl boyunca bütçe üzerinde yapacağı değerlendirmelerde CBO’nun bu varsayımları kullanılmaktadır.

Temsilciler Meclisi ve Senato’nun ilgili komiteleri Bütçe Kararı’nı (*Budget Resolution*) ayrı ayrı oluşturmakla sorumludurlar.

Bu iki meclis, kendi komitelerince oluşturulan kendi Bütçe Kararı taslaklarını kabul ederler. Sonradan Temsilciler Meclisi’nin ve Senato’nun Arabulucu Kurul’u (*conference committee*) görüşmeler yaparak taslaklardaki farklılıkları giderir ve ortaya çıkan tek belge Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından onaylanarak Bütçe Kararı oluşturulur. Üzerinde uzlaşılan Bütçe Kararı normal bir yasa tasarısı olmadığı için Başkan’a onaylanmak üzere gönderilmez. Bu Karar Kongre’ye, ödeneklerin oluşturulması sürecinde bazı kontrol yetkileri vermektedir.

Kongre bu kararı oluştururken, bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri, verilecek açık ya da fazla miktarı ve borç limiti hakkında da bir karar vermektedir.

Söz konusu Karar ayrıca, Kongre’nin ilgili komitelerinin hazırlayacakları Bütçe Tasarıları (*Appropriation Bills*) ile diğer gelir ve harcama mevzuatının oluşturulması çalışmalarına bir çerçeve sunmaktadır.

ABD bütçe sisteminde harcamalar iki grupta ele alınmaktadır. Bunlardan ilki zorunlu harcamalar ikincisi ise ihtiyari harcamalardır. Zorunlu harcamalar, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde her halükarda yapılması gereken harcamalardır. Sağlık sigortası kapsamında yapılan ödemeler, işsizlik ücretleri, ücretsiz yiyecek programı ve tarımsal destekleme bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Bütçe Kararı’nın önemli bir özelliği de, gelecek mali yıl ve takip eden en az beş mali yıl boyunca yapılacak ihtiyari harcamaların ne kadar sınırlandırılacağına tespit edilmesi ile ilgilidir.⁸

İlgili yıl için ödenek yarası ile bütçe otoritesine sağlanan ihtiyari harcama ödenek miktarı bütçe otoritesinin limitini aşarsa veya OMB’nin harcama tahmini harcamalarla ilgili limiti geçerse, mevzuat gereği Başkan, çoğu programın belirli bir oranda azaltılmasını isteyebilir. Bununla ilgili istisnalar da mevcuttur.⁹

Bütçe uzlaşması sürecinde Kongre, bütçe kararında tahmin edilen harcama ve gelir hedeflerine ulaşmak için zorunlu harcamalardaki veya gelir programlarındaki politika değişikliklerini düzenleyen yönergeler yayımlar. Zorunlu harcamalarla ilgili “pay-as-you-go” (PAYGO) kuralı geçerlidir. Bu kural karşılığı bulunmadan gider artırıcı ve gelir azaltıcı önerilerin Kongre’de yapılamayacağı anlamına gelmektedir.¹⁰ Önerilen bir yasa mali yıldaki veya gelecek yıllardaki bütçe giderini artırdığında, başka bir mevzuat hükmü söz konusu artışı telafi etmelidir. Bu da ya zorunlu başka bir harcamanın azaltılması ya da gelirlerin artırılması şeklinde olacaktır.¹¹

İhtiyari harcamalar, Bütçe Kararı’nın bir parçasıdır ve Kongre tarafından tespit edilir. Kongre’deki çalışmalar esas itibariyle ihtiyari harcamalar üzerinde yoğunlaşır. Başka bir ifadeyle ihtiyari harcamalarda kullanılacak para, yıllık ödeneklerin dağıtılması süreciyle belirlenmektedir. Kongre’deki çalışmalar sonucunda belirlenen toplam ödenek miktarı, Temsilciler Meclisi’nin ve Senato’nun komitelerinden olan tahsisat komitelerinin (*appropriations committees*) ödeneklerin dağıtılması sürecinde yapacakları çalışmalarda dikkate almaları gereken ödenek tavanını oluşturmaktadır.¹²

İhtiyari harcamaların toplam federal bütçe içindeki payı üçte bir oranındadır. Dolayısıyla Kongre’nin inisiyatifinde olan ödenek miktarı da bu oran kadardır.

İhtiyari harcamalar tavanının belirlenmesinden sonra bu rakam on üç farklı ihtiyari harcama alanı için paylaşılır. Paylardan her biri, Temsilciler Meclisi’nin ve Senato’nun ilgili tahsisat komitesine verilir. Komiteler kendilerine verilen ödenekler üzerinde çalışma yaparlar.

Bu harcama alanları şunlardır:

1. Tarım, Kırsal Kalkınma, Gıda ve İlaç İdaresi ve ilgili ajanslar
2. Ticaret, Adalet ve Dışişleri Bakanlıkları, yargıçlar ve ilgili ajanslar
3. Savunma Bakanlığı
4. Kolombiya bölgesi hükümetinin faaliyetleri

5. Enerji ve su kaynaklarının geliştirilmesi
6. Dış faaliyetler, ihracatın finansmanı ve ilgili programlar
7. İçişleri Bakanlığı ve ilgili ajanslar
8. Sağlık ve İnsan Hizmetleri, Çalışma ve Eğitim Bakanlıkları ve ilgili ajanslar
9. Yasama birimi
10. Askeri yapım işleri, konut edindirme, Savunma Bakanlığı için yapılan yeniden düzenleme ve kapatma işleri
11. Ulaştırma Bakanlığı ve ilgili ajanslar
12. Hazine Bakanlığı, Birleşik Devletler Posta Servisi, Başkanın Yürütme Ofisi ve belirli bazı ajanslar
13. Gazilerle ilgili işler, bayındırlık ve kentsel kalkınma işleri ile diğer bağımsız ajanslar, kurullar, komisyonlar, kurumlar ve ofisler.¹³

Tahsisat komiteleri, 15 Mayıs’tan 10 Haziran’a kadar ihtiyari harcamalardan her biri için hazırlanan 13 ödenek yasa tasarısı üzerindeki çalışmalarını tamamlayarak Temsilciler Meclisi’ne ve Senato’ya gönderir. Bazı farklılıklar dışında bu tasarılar da diğer tasarıların tabi olduğu yasama sürecinden geçecektir.

Her iki meclisin kendilerine ait 13’er bütçe yasa tasarısı versiyonları Kongre’de öncelikle Arabulucu Kurul’a gelir. Arabulucu Kurul, Temsilciler Meclisi ve Senato’nun farklı yasa tasarılarını tek bir versiyon haline getirmek zorundadır. Üzerinde anlaşmaya varılan 13 tasarı Arabulucu Kurul tarafından, ayrı ayrı çoğunlukla oylanmak üzere Temsilciler Meclisi ve Senato’ya gönderilir. Tasarılar burada çoğunluk oyuyla kabul edilince son onay makamına gönderilmek üzere 30 Haziran’a kadar Bütçe Kanunu taslağı oluşturulur.¹⁴

Bütçe süreci planlandığı gibi gider ve 13 tasarı da 1 Eylül’e kadar kanunlaşır, mali yıl bu tarihte başlar. Ancak bazı tasarılar, üzerindeki çalışmalardan dolayı bu tarihe yetişemeyebilir. Bu durumda ilgili tasarı ya da tasarılar kanunlaşıncaya kadar söz konusu alanlarla ilgili harcamalar, önceki yılın ödenek seviyesinden yapılmaya devam eder.

Ödenek yasaları bütçe otoritelerine söz konusu ödeneği kullanma, Hazine Bakanlığı’na da belirlenen amaçlar için ödeme yapma yetkisi

vermektedir. Ödenekler sadece ilgili mali yıl için kullanılırken, ödenek yasaları bazen sonraki yıllar için de harcama yapma yetkisi vermektedir.¹⁵

Harcanmayan ödenekler yıl sonunda tekrar Hazine’ye döner.

3. ABD FEDERAL BÜTÇESİNDE ORTA VADELİ HARCAMA ÇERÇEVESİ (OVHÇ)

3.1. OVHÇ Oluşturulmasından Sorumlu Kuruluşlar

ABD federal bütçesi gelecek bütçe yılı ve sonraki dört yıl için gelir ve harcama tahminlerini de içermektedir. Federal bütçede yer alan çok yıllık bütçe tahminlerinin amacı, mevcut maliye politikası kararları için uzun dönemli bir çerçeve oluşturmaktır.¹⁶

Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulması sürecinin anlatıldığı bölümde değinildiği üzere OMB, Nisan ayında yayımladığı Planlama Rehberi’ni esas alarak federal hükümet organları için özel politika direktifleri ve planlamaları oluşturmak için bu organlarla birlikte çalışır. Bu çalışmalar hem gelecek mali dönem hem de sonraki dört yıl için bütçe tekliflerinin hazırlanmasına yöneliktir.

Diğer taraftan harcamacı kuruluşların sonbahar başında bütçe tekliflerini OMB’ye sunmalarından sonra OMB tarafından Sonbahar Gözden Geçirmesi adıyla bilinen bütçe oturumları düzenlenir.

Bu oturumlar sadece OMB yetkilileri ile Beyaz Saray temsilcilerine açıktır. Yapılan bu toplantılar OMB yetkilileri tarafından hazırlanan tavsiye ve analizler ile belirli programlar üzerindeki politika kararlarına yoğunlaşır.

Yapılan görüşmeler sonrasında gelecek (1+4 yıl) ile ilgili olarak her harcamacı kuruluş/harcama alanı için belirli bütçe büyüklükleri belirlenmiş olur.

Yine önceki bölümlerde belirtildiği üzere OMB’nin oluşturduğu rakamlara harcamacı kuruluşlardan itiraz gelebilir. Bu durumda, Bütçe Gözden Geçirme Kurulu bu itirazı değerlendirir ve gerekirse konu Devlet Başkanı’na da intikal ettirilerek bir karar verilmiş olur. Bu durumda gelecek yıl projeksiyonları revizyona tabi tutulur.

Bütçe üzerinde karar verme yetkisi olan söz konusu kişiler, bütçe tahminleri üzerinde etkili olabilecek ekonomik ve teknik varsayımları dikkate almak zorundadırlar.¹⁷

3.2. Makroekonomik Varsayımların Belirlenmesi

Başkan’ın bütçesinin oluşturulmasında dikkate alınan makroekonomik varsayımların belirlenmesinde, Başkanın Yürütme Ofisi içinde yer alan Ekonomik Danışmanlar Konseyi, Hazine Bakanlığı ve OMB sorumluluk paylaşırlar. Tahminler, kısmen ekonometrik modellemekten elde edilen bilgilere kısmen de güvenilir yargılara dayanır. Ayrıca, piyasa kuruluşlarının tahminleri de yakından takip edilir.¹⁸

Örneğin gelir tahminleri Birleşik Devletler Hazinesi tarafından, federal sağlık programları ile ilgili tahminler Sağlık ve İnsan Hizmetleri Bakanlığındaki yetkililer tarafından yapılmaktadır. Sosyal güvenlikle ilgili tahminlerin sorumluluğu ise Sosyal Güvenlik Kurumuna (*Social Security Administration*) aittir.¹⁹ Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulmasında bu tahminler kullanılır.

1789 Anayasası’nın bütçeleme süreci ile ilgili olarak Kongre’ye Başkan’dan daha fazla yetkiler verdiği belirtilmişti. Bu çerçevede, Kongre Bütçe Ofisi (*Congressional Budget Office-CBO*) Başkan’ın bütçe önerisini kendi ekonomik ve teknik varsayımları ile yeniden değerlendirerek Kongre’ye sunmaktadır. Kongre’nin yıl boyunca bütçe üzerinde yapacağı değerlendirmelerde CBO’nun bu varsayımları kullanılmaktadır.

Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulması sırasında ulaşılan ekonomik varsayımlar başkanlık politikalarının etkilerinin tahminlerini de içerirken, CBO’nun ekonomik varsayımlarında politik değişimlerin etkilerini dikkate almaz.²⁰

Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulmasında farklı alanlar için farklı birimlerin tahminleri kullanılırken, Kongre’nin çalışmalarında kullanılacak gelir ve harcama projeksiyonlarının oluşturulmasında ve diğer tüm ekonomik varsayımların belirlenmesinde sadece CBO’nun tahminleri kullanılmaktadır. Bunun tek istisnası CBO’dan ayrı bir birim olan Vergilendirme Karma Komisyonu’nun (*Joint Committee on Taxation*) gelir tahminleri ile ilgili olarak devreye girmesidir. CBO kısa, orta ve uzun vadeli harcama tahminleri yanında harcamaları etkileyecek mevzuat değişikliklerinin mali yükünü de hesaplamaktadır.²¹

CBO’nun makroekonomik tahminlerinin oluşturulmasında birkaç model kullanılmaktadır. Bu modellerin bazıları CBO tarafından geliştirilmişken, iki tanesi ise satın alınmış olan modellerdir. Kullanılan bu iki

farklı tahmin sürecinin ortak özelliği, değişik zaman periyotlarında ekonominin etkisinin ölçülmesidir.²²

3.3. OVHÇ’nin Yer Aldığı Doküman ve Bağlayıcılığı

ABD’de orta vadeli harcama tahminleri bütçe sürecinin başında değil de bütçe süreci belli bir aşama kaydettikten sonra yapılmaktadır. Başka bir ifadeyle harcamacı kuruluşlar bütçe tekliflerini sunduktan sonra OMB çalışmalarına başlamakta, sonrasında Kongre’ye sunulmak üzere Başkan’ın bütçe önerisi oluşturulmaktadır.

Oluşturulan federal hükümet politikalarının gelecek yıllarda harcama limitleri içinde yer almasını garantilemek için, orta vadeli harcama tahminleri hazırlanmaktadır. Bu tahminler gelecek yıllara yansıtılacak maliyetleri göstermekte olup Başkan’ın bütçe önerisi içinde yer almaktadır.²³

Önceki bölümlerde, Başkan’ın bütçe önerisinin Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Bütçesi, Analitik Perspektifler, Tarihsel Tablolar ve Ekler’den oluştuğu belirtilmişti. Bu dokümanlardan biri olan Tarihsel Tablolar’da bütçe geliri ve harcamaları, bütçe açığı ya da fazlası, federal borç ve federal istihdamla ilgili tarihsel veriler yer almaktadır. Bu dokümanda ayrıca bütçe yılı ve sonraki dört yılı (1+4 yıl) içeren projeksiyonlara da yer verilmektedir. Örneğin 2008 yılı Şubat ayı içerisinde Kongre’ye teslim edilmiş olan 2009 mali yılı bütçesinde, 2009 yılı tahmini ile 2010-2013 yıllarına ait tahminler yer almaktadır.

Bu dokümanda ayrıca harcama alanları için öngörülen toplam ödenekler ile bütçeden ayrılacak paylar da yer almaktadır. Bu bilgiler geçmiş yılları kapsadığı gibi gelecek 1+4 yılı da içermektedir.

OMB’nin gelecek dört yıl için yaptığı tahminler gelecek yıllar için bağlayıcı olmayıp sadece bütçe kararının etkilerini uzun vadeye yaymak için yapılmaktadır.²⁴ Çok yıllık harcama projeksiyonlarındaki limitlerin yasal olarak bağlayıcılığı yoktur.²⁵

3.4. Bütçenin Kapsamı

ABD’deki federal harcamalar rakamsal olarak çok büyük boyutta olmakla birlikte, ekonomideki asıl ağırlığın özel sektöre ait olduğu dikkate alınırrsa, harcamaların özel sektör karşısındaki nispi değerinin birçok Avrupa ülkesine göre daha küçük olduğu görülür. Üstelik ABD’nin askeri ve

savunma amaçlı harcamalarının yüksekliği, kamu harcamaları ile özel sektör harcamaları arasındaki dengeye önemli bir etkide bulunmaktadır.²⁶

Federal hükümet tüm eyaletler ve yerel yönetimlerin topladığından daha fazla gelir toplamakta ve harcama yapmaktadır.

Federal bütçe, tüm federal ajansları ve programları kapsamaktadır. Bunun içinde yasama, yürütme, Başkanın Yürütme Ofisi, on beş bakanlık, bağımsız ajanslar ve doksan civarında küçük ajans, kurul, konsey ve ofis yer almaktadır.²⁷

4. SONUÇ

On sekiz ay gibi uzun bir süreyi kapsayan ABD federal bütçesinin hazırlanması sürecinin Türkiye’deki süreçten daha kompleks bir yapıya sahip olduğu ve bu süreçte çok farklı birimlerin görev aldığı görülmektedir.

Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulmasında OMB (Bütçe ve Yönetim Ofisi-*Office of Management and Budget*) önemli bir görev üstlenmekte ve bağımsız çalışma sistemiyle dikkati çekmektedir. Diğer taraftan Kongre’nin bütçe ile ilgili çalışmaları da, bu çalışmalara ayrılan personel ve süre bakımından olduğu kadar kullanılan yetkiler bakımından da TBMM’nin çalışmalarından farklılık arz etmektedir.

Federal bütçenin ihtiyari ve zorunlu harcamalar şeklinde ayrılması suretiyle ayrı muamelelere tabi tutulması; gerek kongre çalışmalarının kapsamının gerekse bütçe önceliklerinin belirlenmesinde, bütçenin oluşturulmasında taraf olanlara pratik bir yarar sağlamaktadır. Aslında Türk bütçe sistemi ve ilgili mevzuat değerlendirildiğinde de adı konulmamış bir ihtiyari ve zorunlu harcama ayrımı mevcuttur ve bunu uygulamada görmek mümkündür.

ABD federal bütçesinin gelecek bütçe yılı ve sonraki dört yıl için gelir ve harcama tahminleri içerdiği görülmektedir. Bunun gerekçesi de, tıpkı Türkiye’de uygulanan çok yıllık bütçe sisteminin gerekçesi gibi mevcut maliye politikası kararları için uzun dönemli bir çerçeve oluşturmaktır. Ancak bu noktada uygulamanın başarısı, ekonomi ve maliye politikalarındaki istikrarla çok yakından ilgili bulunmaktadır.

Diğer taraftan, çok yıllık bütçe uygulayan ülkeler açısından bu uygulamanın hukuki bir zorunluluğu yerine getirme kaygılarından öte pragmatik bir yaklaşımla ele alınması, bu uygulamadan umulan yararın maksimize edilmesini sağlayacaktır.

Sonnotlar

¹ Jón R. Blöndal, Dirk-Jan Kraan ve Michael Ruffner, “Butgeting in the United States” OECD Journal Of Budgeting, V.3 – No. 2, 2003, s. 8.

² “The Budget System And Concepts”,
<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2007/pdf/concepts.pdf>, s. 375.

³ Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, OECD Journal Of Budgeting, V. 4 – No. 3, 2004, s. 446.

⁴ Muammer TÜRKER, “Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi”,
http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yonetimi.htm, s. 459.

⁵ Jón R. Blöndal, Dirk-Jan Kraan ve Michael Ruffner, s. 12.

⁶ The Budget System And Concepts”, s. 375.

⁷ Jón R. Blöndal, Dirk-Jan Kraan ve Michael Ruffner, a.g.m., s. 14.

⁸The Federal Budget Process Fact Sheet,
<http://www.naemt.org/aboutNAEMT/FederalBudgetProcess.htm>

⁹ Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, s. 449.

¹⁰ Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, s. 463.

¹¹ Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, s. 449.

¹² The Federal Budget Process: A Road Map for Child Advocate,
www.communityplanning.org

¹³The Federal Budget Process Fact Sheet.

¹⁴The Federal Budget Process.

¹⁵ Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, s. 465.

¹⁶ F. Jameson Boex and Jorge Martinez Vazquez and Robert M. McNAB, a.g.m., s. 12.

¹⁷The Budget System And Concepts”, s. 375.

¹⁸ Jón R. Blöndal, Dirk-Jan Kraan ve Michael Ruffner, a.g.m., s. 14.

¹⁹ Dan Crippen, “Countering Uncertainty in Budget Forecasts”, OECD Journal Of Budgeting, V.3 – No. 2, 2003, s.140.

²⁰ Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, a.g.e., s. 459.

²¹ Dan Crippen, a.g.m., s. 140.

²² Dan Crippen, a.g.m., s. 142.

²³ F.Jameson Boex and Jorge Martinez Vazquez and Robert M. McNAB: “Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies”, Public Budgeting&Finance, Summer 2000, s. 12-13.

²⁴ Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, s. 456.

²⁵ Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, a.g.e., s. 459.

²⁶ TÜRKER, Muammer, a.g.m., s. 469.

²⁷ Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, s. 456.

