

İSVİÇRENİN BÜTÇE SİSTEMİ

Dr. Akif Erginay
Maliye Asistanı

Bir memleketin bütçe sistemini anlatmak için o memleketin evvelâ Esas Teşkilâtından bahsetmek adet olmuştur. Bunu bir zaruret olarak kabul etmek lâzımdır; zira bütçe sistemleri, gelenek ve âdetlerle birlikte, Esas Teşkilâtlarla tekâmül etmiş oldukları için ancak onların gerçekleri dahilinde izah edilebilirler. Başka bir deyişle, devlet ana organlarını belirtmeden, bütçenin hazırlanması, tasdiki, ilh., hakkında bir memleketteki usul ve sistemden söz açmak, kanaatımızca, umumî ve müphem kalmaktan ileri geçmez. Bu itibarla, İsviçrenin bütçe sistemine girmeden önce, bizimkine pekte uymayan Esas Teşkilâtını, bütçe ile alâkası nisbetinde, göstermeği lüzumlu ve faydalı buluyoruz.

I. — ESAS TEŞKİLAT

Avrupanın ortasında, komşuları Fransa, Almanya ve İtalyaya nazaran ancak bir vilâyet büyüklüğünde (41.295 km²) olan İsviçre, bilindiği gibi, federatif bir devlettir. Birleşik Amerika Anayasası örnek alınarak hazırlanan 1848 kanununu bazı esas noktalardan değiştiren ve halen mer'î olan 1874 federal Anayasasına göre "İsviçrenin hakimiyeti haiz 22 kanton halkı, hey'eti umumiyesiyle, İsviçre konfederasyonu" nu teşkil eder (1. madde) (1). Bu kanunun diğer maddelerine göre İsviçre konfederasyonunun ana organları şunlardır:

1 — Federal Meclis (Assemblée fédérale); bu meclis İsviçrenin parlamentosudur; teşriî selâhiyeti haiz olup konfederasyonun en yüksek makamıdır. Bikameral sisteme uygun olarak :

A. — Millî meclis (Conseil national)

B. — Devletler meclisi (Conseil des Etats). diye ikiye ayrılır.

Bunlardan birincisi 22 bin nüfusa bir milletvekili olmak üzere İsviçre halkı tarafından, dört senelik bir devre için, seçilen 190 kadar

(1) Daha doğrusu 25 tam ve yarım kanton vardır, zira Bâle, Unterwald ve Appenzell kantonları iki yarım kantondan teşekkül ederler.

milletvekilinden teşekkül eder. Devletler meclisine gelince, her kantondan ikişer olmak üzere seçilen 44 milletvekilinden terekküp eder. Millî meclisle Devletler meclisi hukukan müsavidir. Her ikisi de aynı zamanlarda toplanırlar, fakat ayrı ayrı müzakere ederler. Bir kanun veya federal karar bu iki meclisin tasdikinden geçtikten sonra ancak hüküm ifade eder.

Meclislerin başlıca vazifeleri, konfederasyonun haricî emniyeti bakımından icap eden tedbirleri almak, yabancı devletlerle muahede ve mukaveleler aktetmek, bütçeyi tasdik, kesin hesapları tasvibetmek, bakanlar kurulunu seçmek, konfederasyonun idarî ve adlî mekanizmasını yüksek murakabesinde bulundurmak gibi cihetlere taallük eder.

2 — Federal bakanlar kurulu (Conseil fédéral) : Konfederasyonun icra organı olup parlâmento tarafından dört sene müddetle seçilen 7 federal müşavir (conseillers fédéral) veya bakandan terekküp eder. (2). Bu bakanlardan herbiri bir bakanlık deruhte etmektedir. İçlerinden bir reis ve bir de reis vekili seçerler. Ancak bu reis Devlet başkanı olmakla beraber diğer kabine arkadaşlarından üstün bir selâhiyet sahibi değildir. Reisliği devamınca o sadece kendi bakanlığına ve bu yeni vazifeden mütevellit işlere bakar. Bu bakımdan o diğer memleketlerdeki başbakanı da tekabül etmez ve diğer bakanlar onun bakanları değildirler. Valiniz konfederasyonu temsil ve bakanlar kuruluna başkanlık eder. Latince tabirle "Primus inter pares" yâni müsaviler arasında birinci'dir. Bir sene için seçilir ve bu müddetin hitamından daha bir sene geçmeden yeniden reis seçilmez. İkdidarın, uzun müddet, tek bir şahsın elinde kalmasını önlemesi bakımından bu sistemi, bazı mahzurlarına rağmen, takdir etmek lâzımdır. İsviçre demokrasısının en mühim hususiyetlerinden biri budur.

Bakanlar da parlâmento azaları gibi dört senede bir değişirler. Yeniden seçilebilirler. Parlâmentoya karşı siyasî mes'uliyetleri yoktur; çünkü İsviçre parlâmanter rejimde değildir. Her bakanlığın verdiği karar, otorite olarak bakanlar kurulundan çıkarılır. Şunu ilâve edelimki, İsviçrede kabine buhranları görülmez. Dünyanın hiç bir yerinde bu ka-

(2) Gördükleri işler bakımından bazı hususiyetler arzettikleri için bakanlıkları işaret etmeği faydalı buluyoruz : 1. Hariciye bakanlığı, 2. Dahiliye bak. (Millî Eğitim, Bayındırlık, ilim ve güzel san'atlar, ormanlar, avcılık, sağlık işlerine bakar), 3. Adalet ve Zabıta Bak., 4. Savunma Bak., 5. Maliye ve Gümrük Bak., 6. İktisat Bak. (sanayi, iş, zanaat, içtimai sigortalar, ticaret, ziraat işlerine bakar), 7. Posta ve Demiryolları Bak. (Demiryolları, Posta Telgraf, Telefon ve su işlerine bakar).

dar müstakar bir hükûmete tesadüf edilmemiştir denebilir.

Bakanlar kurulunun vazifelerini şu bir kaç nokta etrafında toplamak mümkündür: dahilî ve haricî emniyeti korumak, parlâmentoya kanun veya karar projeleri sunmak, konfederasyon maliyesini idare etmek, bütçeyi teklif, gelir ve gider hesaplarını meclislere takdim etmek ilh.

3 — Federal Ana organlarını ikmal için tamamen müstakil olarak kazaî selâhiyeti haiz Federal Mahkeme (Tribunal Fédéral) yi de zikretmekle iktifa edelim.

İlerde kanton bütçelerinden de söz açacağımızdan, burada kanton Esas Teşkilâtları hakkında kısaca malumat vermek icap etmektedir.

Federal idareye ait selâhiyetler dışında bütün teşriî ve icarî hakimiyetlerini kullanmaları bakımından kantonlar geniş manada birer devlet telakki edilebilirler. Filhakika, konfederasyon Anayasasında sayılan ve bütün kantonlara raci müsterek işler (Millî savunma, haricî siyaset, gümrük, demiryolları, para, ilh.) dışında kalan her nevî faaliyet sahalarında kantonlar tamamen müstakildirler. Bununla beraber, Kantonlar nihayet birer federe devlettirler.

Ana organları bakımından kantonlar birbirlerine ve Federal devlete benzerler. Biz bunlardan yalnız Cenevre kantonunu misal olarak inceleyeceğiz.

Bir çok def'alar değiştirilmiş olan 1847 Anayasasına göre' Cenevre Cümhuriyet ve Kantonu'nun Ana organları şunlardır:

1 — Umumî Hey'et (Conseil général); bu organ bütün seçmenlerden teşekkül eder (Corps électoral); müzakere için toplanmaz; başlıca vazifesi, üç senede bir teşriî meclis ve icra organını doğrudan doğruya seçmek ve kendisine zaman zaman referandum için sunulan teklifleri kabul veya redetmektir.

2 — Büyük meclis (Grand Conseil); kantonun teşriî organıdır. 100 millet vekilinden mürekkeptir; bu miktar sabit olup nüfus miktarına göre değişmez. Millet vekillerine tahsisat verilmez. Bu meclisin başlıca vazifesi; her biri sekiz oturumdan az olmamak üzere senede üç defa toplanmak, millet vekilleri veya bakanlar kurulu tarafından verilen kanun teklif ve projelerini tetkik edip karara bağlanmak, vergileri tasdik, ödenek ve istikrazları isdar ve kesin hesapları tasvip, ilh, etmektir.

3 — Bakanlar kurulu (Conseil d'Etat): icra organıdır. İşaret ettiğimiz gibi Umumî Hey'et yani halk tarafından üç sene müddetle seçilir. Federal hükümette olduğu gibi 7 devlet müşaviri (Conseillers d'Etat) veya bakandan tereküp eder. Her bakan bir bakanlığı idare eder; bakanlıkları uhdelerinde kalmak üzere içlerinden bir reis ve bir de reis vekili

seçerler. Bunlardan reis, federal hükümette olduğu gibi, vazifesinin hitamından sonra bir sene geçmeden tekrar reisliğe seçilemez. Burada da 7 bakan bir kül teşkil ettiklerinden aralarında reislik veya reis vekilliği dolayısıyla bir selâhiyet üstünlüğü yoktur. Kararlar ayrı ayrı bakanlıklardan değil, bir kül halinde bakanlar kurulundan sadır olur. Bu icra organının başlıca vazifesi, kanunları neşir ve tatbik etmek, iç emniyeti temin, mahkemelerin iyi işlemesine dikkat, her sene gelir ve gider bütçesini Büyük Meclise zamanında taktim etmek ve idarî ve malî meseleler hakkında aynı meclise hesap vermektir.

4 — Esas teşkilât bakımından teşriî ve icraî kuvvetlerden ayrı olan Daimî Mahkemeleri de zikretmek yarinde olur.

II. — Bütçe sistemi:

İsviçre federal bütçe sistemi umumiyetle bilinen bütçe sistemleri karşısında bazı hususiyetler arzeder. Bir kerre bu memlekette bütçe mevzuatını toplu halde gösteren bir Umumî muhasebe kanunu yoktur. Bütçeye müteallik hükümler Anayasada, bazı teşkilât kanunları, federal kararlar ve bakanlar kurulu kararlarında dağınık bir halde bulunmaktadır. Bizdeki manasile İsviçrede bir Sayıştay da yoktur. Bundan başka İsviçre bütçesi daha ziyade hususî ve ticarî muhasebe usullerine göre ayrılanmıştır. Bütçe hesapları yanında patrimuam hesapları da bulunmakta ve ticarî şirketlerde olduğu gibi, tabir caizse "İsviçre devleti şirketinin" de aktif ve pasifini gösteren bilançolar yapılmaktadır. Bununla beraber biz logismografi usulüne taalluk eden bu noktayı başka bir etüde bırakarak, şimdilik sadece asıl federal ve kantonal bütçeleri tetkik etmekle iktifa edeceğiz.

1 — Federal Bütçenin hazırlanması

İsviçrede de bütçe icra organları tarafından hazırlanır. Bunun için, her sene, mayıs ayında maliye bakanlığının müracaatı üzerine bakanlar kurulu müteakip sene bütçesinin hazırlanmasına dair bir tamim çıkarır. Ödeneklerin daireler arasındaki tevzi ve miktarına, bütçenin hazırlanması usulüne ve bütçe projesinin verileceği zamana ait cihetleri ihtiva eden bu tamim bütün bakanlıklara ve ilgili dairelere gönderilir. Tamim gereğince hazırlanan muhtelif bakanlık ve daire bütçeleri eylül ayı başında

(3) 29 mayıs 1874 tarihli, Konfederasyon Anayasası, madde 85 No: 10. 19 şubat 1877 tarihli, Federal muhasebe ve veznelerin idaresi h. yönetmelik. 9 ekim 1902 tarihli, Milli meclis, Devletler meclisi ve Bakanlar kurulu arasındaki münasebetlere dair kanun, madde 102 No: 14. 9 haziran 1902 tarihli, Bakanlar kurulu kararı. 2 mart 1914 tarihli, Federal idare teşkilât kanunu 2 nisan 1927 tarihli, Malî kontrol teşkilâtı hakkında yönetmelik, ilh.

maliye bakanlığına gönderilmek lâzımdır. Bu son bakanlık bütçe projeleri üzerinde lüzumlu gördüğü değişiklikleri yapabilir, ancak bir anlaşmazlık çıkarsa, bu cihet bakanlar kurulunda halledilir. Bu şekilde hazırlanmış olan bütçe projesi bakanlar kuruluna verilir ve oradan da tasvip edilmiş olarak kasım başında federal meclise sunulur. Federal meclisi teşkil eden Millî meclis ve Devletler meclisi bütçeyi Kaideten aralık ayı toplantılarında tasdik ederler. Fakat bu noktaya geçmeden evvel bütçe projesinin muhteviyatından ve klasik bütçe kaidelerinin bu memlekette ne derece tatbik edildiğinden kısaca bahsetmek yerinde olur.

A — Bütçe projesi

Gerek Millî meclis gerekse Devletler meclisine kasım başında basılı olarak sunulan bütçe projesi esas itibarile iki kısımdan ibarettir. Bunlardan biri bizde mucip sebeplere tekabül eden "Bakanlar kurulu mesaj"ı, diğeri de asıl bütçedir. Muvazenei umumiye kanunu yoktur.

a — Mesaj bir kaç kısma ayrılmaktadır (5). En başta 1939-1945 seneleri bütçe kesin hesaplarını, 1946 senesi bütçesinin muvakkat neticelelerini ve 1947 senesi muhammen rakamlarını ihtiva eden küçük bir tablo ve umumî mülahazalar bulunmaktadır. Bundan sonra âdi bütçeden bahsedilmektedir; bu münasebetle, içinde bulunulan seneden evvelki seneye ait kesin hesap, tatbik edilmekte olan bütçe ve yeni projenin gelir ve giderlerini gösteren mukayeseli ayrı bir tablo konulmuştur. Daha sonra, gelir ve giderler hakkında yine tablolara müstenit malumat gelmektedir.

İkinci bir kısımda olağanüstü bütçelerden bahsedilmektedir. Daha sonra bütçenin bütünü hususunda yine mukayeseli bilgiler verilerek, istikbale muteallik tahmin ve bütçe islahatı için alınacak tedbir ve temennilerle mesaj nihayet bulmaktadır.

b — Asıl bütçe de bir kaç kısma ayrılmış bulunmaktadır. Birinci kısımda gelir ve gider tahminleri, mahiyetleri itibarile aşağıdaki tasnif altında gösterilmiştir:

- âdi hesap,
- iş imkânları yaratmağı sağlayan tedbirler,
- millî savunmanın tanzimi,
- faal hizmetler,
- harp iktisadının teşkilâtlandırılması,
- memleketin emniyetini sağlayacak tedbirler,

Bu tablo müfredatı ayrıca bakanlık itibarile geniş bir tasnif içine alınmıştır. Bundan sonra konfederasyonun 1922-1945 seneleri bilânçolarını gösteren bir tablo bulunmaktadır. Bu bilânçolar İsviçre bütçelerinin

(5) 1947 senesi bütçe projesi.

bir hususiyetini teşkil ederler. Nihayet, konfederasyonun gelir ve giderlerini servis itibarile tasnife tabi tutan bir takım rakamlar gelmektedir. Ve bunlar, âdi ve olağanüstü gelir ve giderler olmak üzere bakanlık sırasına göre umumî ve müfredatlı bir tabloda ayrıca gösterilmiştir.

Asıl bütçe, posta telgraf ve telefon idaresinin işletme, kâr ve zarar ve sermaye hesaplarını gösteren rakamlarla nihayet bulmaktadır.

B — Bütçe kaideleri

İkinci harpten evvel ve harp içinde gevşeme alâmetlerine rağmen İsviçrede bütçenin senelik, birlik, genellik gibi ana kaideleri tatbik edilegelmektedir.

a — Senelik kaidesine göre bütçe sadece taalluk ettiği senenin muhammen gelir ve giderlerini ihtiva eder. Bu manada İsviçrede senelik kaidesi mevcuttur ve bütçe devresi, yani malî sene, 1 ocaktan 31 aralıkta kadar devam eder. Ancak senesi içinde sadece taahhüt edilen masrafların tahakkuk ve tediyeleri bakımından idarî masraflar için bir buçuk ve askerî masraflar için iki aylık bir mütemmim müddet kabul edilmiştir. Ayrıca, senesi içinde ikmal edilmeyen bayındırlık işleri için, bakanlar kurulunun teklifi üzerine, Federal meclis diğer senelere tahsisat devrine müsaade edebilir.

b — Birlik kaidesi uzun müddettenberi tatbik edilmemekte idi. Filhakika, âdi bütçenin yanında müteaddit olağanüstü ve hususî bütçeler vardı. Fakat 1947 den itibaren birlik kaidesine rucu edilmiştir. Halen, âdi bütçe olağanüstü bütçelerle reji halinde idare edilegelmekte olan servisleri ihtiva etmektedir. Yalnız federal demir yollar idaresi ve alkoller rejisi yine bütçe dışında ve müstakil olarak kalmaktadırlar.

c — 20 aralık 1945 tarihinde parlâmentoda kabul edilen bir karar üzerine son zamanlarda ihmal edilmiş olan genellik kaidesi de 1947 bütçesinden itibaren ehemmiyetle tatbik edilmeğe başlanmıştır. Bütün gelir ve giderler artık bütçede gayri safî olarak gözükmektedir. Yalnız reji halinde idare edilen servislerin hesapları bütçede net olarak görülür.

d — Nihayet bütçe fasılları arasında münakalat yapılmasının menedilmiş olduğuna ve bu itibarla tahsis kaidesinin tamamen tatbik edilmekte bulunduğuna işaret edelim.

2 — Federal Bütçenin tasdiki

Mahiyet itibarile İsviçre bütçesi bir kanun değil bir idarî karardır. Çünkü, bu memleketin esas teşkilât hukukuna göre, bütçe, parlâmento tarafından, masrafların yapılması için, icra organına verilmiş bir "vekâlet" (mandat impératif) değil sadece bir müsaede veya selâhiyettir. İsviçre bütçelerinde, bu itibarla, bizdeki manasile bir muvazenei umumiye

kanunu yoktur. Hulasa İsviçre bütçesi meclislerin verdiği bir federal karardır ve bu sebeptendir ki halkın reyine sunulmaz.

Evvelcede işaret ettiğimiz gibi İsviçre bütçesi tasdik edilmek üzere, gerek Millî Meclis gerekse Devletler meclisine aynı zamanda, yani kasım başında takdim edilir. Bütçeyi müzakere bakımından bu iki meclis arasında bir takaddüm hakkı yoktur. Müzakerenin daha önce hangi mecliste başlayacağı iki meclis reisleri arasında tesbit edilir. Meclis reisleri anlaşamazlarsa mesele bizzat meclislerce halledilir. Bununla beraber tatbikatta bu husus münavebe ile yapılmaktadır.

Meclislere sunulan bütçe evvela her iki meclisin maliye encümenlerinde tetkik edilir. Esasen meclisler kasım başında toplanmış bulunmadıklarından bütçe doğrudan doğruya bu encümenlere gider.

Maliye encümen azaları altı sene için seçilmişlerdir. Ekalliyet partileri de bu encümenlerde temsil edilir. 9 ekim 1902 tarihli bir kanuna uygun olarak meclislerin maliye encümenleri altı sene müddetle, kendi aralarından, üç üye ve üç te yardımcıdan müteşekkil bir tali komisyon seçerler. Buna Maliye müşterek komisyonu denir (Délégation commune des Finances). Bu komisyonun esaslı iki vazifesi vardır. 1 — bütçeyi, tasdik sırasında, maliye encümenleri namına incelemek ve 2 — bütçeyi uygulanması sırasında kontrol ve bilhassa kesin hesapları tetkik etmek.

Bu komisyon tarafından bütçenin incelenmesi, biri Millî meclisten diğeri Devletler meclisinden olmak üzere ikişer üyeli küçük komisyonlara ayrılmak suretile yapılır. Bunlar tetkiklerinin neticelerini ve tekliflerini bir rapor halinde müşterek komisyona verirler. Bundan sonra, toplu halde müzakere ve tartışmaları müteakip bu komisyonda bütçe hakkındaki görüş ve tekliflerini her iki meclis maliye encümenine gönderir.

Nihayet, maliye encümenleri de bütçe projesini tetkik ederler. Fakat bu münasebetle her hangi bir şekilde icra organının selâhiyetlerine dokunmazlar; sadece teşriî sahada kahlrlar. Parti mulâhazaları da bu anda rol oynamaz. Hülasa, bütçe siyasi bir alet olarak kullanılmaz.

Böylece incelenen bütçe raporlarla birlikte parlâmentoya sunulur. En yüksek selâhiyete sahip olmaları dolayısıyla parlâmentoyu teşkil eden meclisler masrafları istedikleri şekilde kaldırır, azaltır veya çoğaltabilirler. Yeni masraflarda koyabilirler; hatta yenisi sunulması kaydıla bütçeyi tamamen veya kısmen bakanlar kuruluna iade edebilirler. Nitekim 1936 senesinde Millî meclis bütçeyi redetmiş olduğundan, bakanlar kurulu yeni teklifler sunmağa mecbur olmuştur. Bütçenin tasdiki sırasında meclisler arasında mesela bir masrafın azaltılması hakkında bir anlaşmazlık çıkarsa, mesele meclisten meclise havale edilmek suretile halledilmeğe çalışılır. Bir neticeye varılmazsa her iki meclis maliye encü-

menleri toplanarak bir sureti hal bulurlar. Bütçe müzakereleri kısadır. İşaret ettiğimiz gibi bu münasebetle parti zihniyeti rol oynamaz. Esasen bakanlar kurulunun müstakar olması bütçe vesilesile parti kavgalarına doğmasına mahal vermez.

Bütçe her iki meclis tarafından ayrı ayrı tasdik edilir. Malî yıl başından evel tasdik vaki olmazsa muvakkat bütçe yapılır. Bunun için bakanlar kuruluna bir federal kararla selâhiyet verilir. Birinci umumî harbi takip eden senelerde İsviçre böyle muvakkat bütçelere müracaat mecburiyetinde kalmıştır.

3 — Federal Bütçenin icrası

Bütçenin icrası bakanlar kuruluna mevdu bulunmakla beraber esas itibarile maliye bakanlığınca yapılır. Bu bakanlık 13 daire ve büroya ayrılmıştır. Bütçenin icrası bakımından en mühimleri, Maliye bürosu, Maliye kontrol bürosu ve Vezne ve muhasebe dairesidir. Bunlardan birincisi, bütçeyi hazırlar, konfederasyonun sermayeler hesabını idare eder, umumî masraflar hesabını tutar, ilh. İkincisi maliye bakanlığına bağlı olmakla beraber karar ve icraatında tamamen mütakildir. Bizdeki Sayıştaya tekabül eder. Bütün tediye emirlerini bu büro vize eder; bakanlıkların hazırladığı aylık mizanları, rakamların doğruluğu ve esas bakımlardan tetkike tabi tutar. Vezne ve muhasebe dairesine gelince, bütün gelirler bu dairede toplanır; maliye kontrol bürosunun vizesine istinaden bütün tediyeleri de yapar. Ancak federal reji idareleri, federal mahkemeler, millî müze ve gümrük gibi bazı müesseseler tediyelerini kendi vezne ve muhasebe servislerinden yapmaktadırlar. Fakat bunların merkez dairesile cari hesapları vardır ve oradan avans alır ve kendi mevcutlarını oraya yatırır. Bu itibarla vezne bakımından tamamen muhtar sayılmazlar. Buna mukabil, diğer bazı idareler küçük tediyeleri kendi büro veznelerinden öder ve bazı harçları da tahsil ederler; askerî mühimmat depo idaresi gibi. Federal demir yolları ve alkoller reji idaresi ise müstakil veznelere maliktirler. Bunların Millî bankada hususî hesapları vardır.

Masraf tahakkuk ve tediye muameleleri umumiyetle her memlekette tatbik edilen klasik usule uygun bulunmaktadır. Gerçekten, 19 şubat 1877 tarihli bir yönetmelik gereğince, bağlı buldukları bakanlık veya dairenin masraflarını tahakkuk ettirmekle vazifeli memurlar gereken masraflar için bir tediye havalesi hazırlarlar. Bütçenin aynı bir fasıl ve maddesine ait masrafları sırasile ihtiva edebilen bu havaleye lüzumlu belgeler eklenmiştir. Daire amiri itası tarafından imza edildikten sonra bu havale ve ekleri vezne ve muhasebe dairesine gönderilir. Ancak havale daha evel maliye kontrol bürosundan geçer. Zira her tediye bu büronun vizesine istinat etmek lazımdır. Malî kontrolün teşkilâtı hakkında 2

nisan 1927 tarihli yönetmeliğin 5. inci maddesine göre bu büro "kanunlara, federal ve bakanlar kurulu kararlarına veya tasarruflu idare kaidelerine aykırı bulunan bütün masrafların vizesini rededer". Demek oluyor ki bir masrafın tediye edilebilmesi için malî kontrolün vizesi şarttır. Bu vizeyi müteakip, Vezne ve muhasebe dairesi, icap eden kayıtları yaptıktan sonra havaleyi tediye edilmek üzere vezneye gönderir. Tediyeat ekseriya posta veya banka kanalıyla yapılır.

İsviçrede masrafların tasarruf kaidelerine göre yapılmak mecburiyeti, kanaatımızca, memleketimiz bakımından mühim bir boşluğu tekaül etmektedir. Bizde Sayıştaya böyle bir selâhiyet tanımak herhalde önleyici ve faydalı bir netice verir.

4 — Federal Bütçenin kontrolü

İsviçre bütçe sisteminin en karakteristik noktaları kontrol alanında görülmektedir: maliye bakanlığına bağlı bir idarenin Sayıştay gibi kontrol yapması; meclislerden seçilen müşterek ve daimî bir komisyonun bütçe kontrolüne bir devlet dairesi gibi filen iştirak etmesi.

Şu halde, İsviçrede bütçe kontrolünü, bu iki organa izafeten, idarî ve teşriî olmak üzere iki ana yoldan tetkik etmek kabildir.

A — İdarî kontrol

İdarî kontrol esas itibarile Malî kontrol bürosu tarafından yapılır. 1877 senesinde kurulan bu büro 1882 tarihli bir kanunla Maliye bakanlığının muhtar bir dairesi haline getirilmiş ve konfederasyonun bütün maliye işlerinin kontrolüne tavsif edilmiştir. 1927 tarihli son bir yönetmelikle Maliye kontrol bürosu gerek bakanlar kurulu gerekse maliye bakanlığı otoritesinden tamamen ayrılmış ve kararlarını kendisinden yüksek devlet organlarına nazaran büsbütün müstakil olarak alabilmesine yetki verilmiştir. Kontrol selâhiyeti bütün konfederasyon maliyesine şamil olmakla beraber, federal demir yolları idaresi bundan istisna edilmiştir. Diğer taraftan P. T. T. Gümrük ve Ordu üzerindeki kontrol, kadrosunun darlığı dolayısıyla, sadece sondajlara inhisar etmektedir.

1927 tarihli yönetmeliğin koyduğu hükümlere göre Maliye kontrol bürosu bütçenin icrası sırasında ve icradan sonra olmak üzere iki nevi kontrol yapar. İcra sırasındaki kontrol gerek masraf dairelerinin tutmak mecburiyetinde oldukları sipariş ve makbuz kayıtları üzerinden masrafların taahhüdü şeklinde, gerekse, bilhassa, yukarıda işaret ettiğimiz gibi, tediyeat evel yapılan vize ile olur.

İcradan sonraki kontrol, federal idarelerin aylık veya üç aylık olarak tanzim ettikleri mizanlar üzerinden yapılır. Bu kontrolün neticeleri ilgili daire muhasebelerine bildirilir. Bundan başka bir bütçe devresine

ait bütün mizanlar kontrol edildikten sonra neticeleri federal meclis maliye encümenlerine gönderilir.

Maliye kontrol bürosunun ayrı bir vazifesi daha vardır; bu bizdeki maliye bakanlığı teftiş kurulunun gördüğü işlere tekabül eder. Yani Kontrol bürosu federasyona bağlı bütün idarelerin mevcudat ve muhasebe kayıtlarını keza ayniyat hesaplarını zaman zaman ve anî olarak teftiş ve gözden geçirmeğe yetkilidir.

Her teftiş neticesinde bir mazbata hazırlanır ve tamimden bütün muhasebe servislerine bildirilir. Bu servisler mazbatadaki kayıt ve esaslara riayete mecburdurlar; bir anlaşmazlık çıkarsa, bu son merci olarak bakanlar kurulunda halledilir. Bundan başka bu mazbata ve diğer raporlar Maliye müşterek komisyonuna gönderilir.

Nihayet, konfederasyonun umumî muhasebe ve vezne işlerine dair kendisine sorulan cihetlere rey ve mütalâsını bildirmek te bu Malî kontrol bürosunun vazifeleri arasındadır.

B — Teşriî kontrol

Bu kontrol, Maliye müşterek komisyonu, Maliye encümenleri ve nihayet Parlâmento tarafından yapılır.

1 — Bütçenin tasdiki dolayısıyla teşekkül tarzından söz açtığımız Maliye müşterek komisyonu konfederasyonun bütün malî idaresini tetkik ve kontrol etmekle vazifelendirilmiştir. Bunun için geniş selâhiyetlere maliktir. En az üç ayda bir toplanan bu komisyon, bütçe hesaplarını Maliye kontrol bürosundan edindiği malumata istinaden kontrol eder. Bazan uzmanlar veya memurların yardımile araştırmalar ve hususî anketlere, bazan da anî teftişlere girişir. Federal idarelere ait bütün muhasebe evrak ve vesikaları hakkında malumat talep edebilir. Komisyon malî sene devamınca yaptığı işlerin neticelerine dair bir "senelik rapor" hazırlayarak Millî meclis ve Devletler meclisi Maliye encümenlerine, yeni bütçenin müzakeresi sırasında, takdim eder.

2 — Maliye encümenleri kontrollerini bakanlar kurulunun hazırladığı devlet hesapları üzerinden yaparlar. Bu kontrol bilhassa hesapların müspit evrakla mutabakatı ve bu evrakın kanunlara uygunluğu cihetine taalluk eder. Encümenlerin tali kısımlara ayrılarak tetkik ettikleri hesapların neticeleri bir rapor halinde meclislere sunulur. Bu suretle teşriî kontrolün son safhası başlar.

3 — Bir bütçeye ait rapor ve kesin hesaplar meclislere ertesi senenin en geç mayıs ayı başında verilir. Kesin hesap müzakerelerine haziran toplantısında başlanır. Bu suretle meclisler yüksek murakabelerini yapmış olurlar. Her millet vekii sualler sorup izahat isteyebilir. Neticede ke-

sin hesaplar ya tasdik veya rededilir. Tasdik edildiği takdirde bütçenin kontrolü ikmal edilmiş olur ve bu karar resmi gazetede neşredilir.

Böylece federal bütçe sistemini ana hatlarıyla ikmal etmiş bulunuyoruz. Şimdi birazda kanton bütçelerinden söz açalım.

III. — Kantonal bütçe sistemi

Kanton bütçeleri bazı ayrılıklarına rağmen federal bütçenin küçük birer modeli gibidirler. Cenevre ve Tessin hariç bütün kantonlarda da, federal devletde olduğu gibi, bütçe yanında patrimuan hesapları ve bilançolar vardır.

İsmine rağmen İsviçrenin Esas teşkilât hukuku bakımından bir konfederasyon değilde bir federasyon olması dolayısıyla, kanton bütçelerini mesela bizdeki vilâyet hususî idare bütçelerine benzetmek mümkün görünür. Fakat hemen ilâve edelimki kanton bütçeleri tasdik ve icra bakımından pek bariz farklar gösterirler. Bilindiği gibi hususî idare bütçeleri Dahiliye bakanlığının tetkikinden geçtikten sonra Cumhur başkanı tarafından tasdik edilir. Halbuki kanton bütçelerinin tasdik noktasından federal idare ile hiç bir münasebeti yoktur. Bundan başka vilâyetlerde bütçenin icrası bir merkez ajanı olan valilere aittir. Buna mukabil, kantonlar bütçelerini bizzat kendi organlarıyla uygularlar. Bu küçük mukayeseden sonra esas teşkilâtını evvelce tetkik ettiğimiz Cenevre kantonunun bütçe sistemini misal olarak pek kısaca gözden geçirelim.

Federal devlette olduğu gibi Cenevre kantonunda da bütçe mevzuatına dair bir umumî muhasebe kanunu yoktur. Bütçeye müteallik hükümler bir kaç yönetmelik ve tamim dışında hemen hemen Anayasadaki kayıtlara inhisar etmektedir.

Kanton gelir ve gider bütçesi her sene Maliye bakanlığı tarafından hazırlanır ve bakanlar kurulu kanallile Büyük meclise takdim edilir. Bütçe projesi meclisin ilgili komisyonunda tetkik edildikten sonra müzakere ve tasdik edilir. Bu tasdik sırasında, Büyük meclis, karşılığını bulmadıkça, bakanlar kurulunun tesbit ettiği masraf miktarını artıramaz. İstikraz bir karşılık teşkil etmez. Hazırlık gibi bütçenin icrası da Maliye bakanlığı ve bakanlar kuruluna terettüp etmektedir. İcra safhasında maliye bakanlığı Muhasebet genel müdürlüğü birinci derecede rol oynar. Bu müdürlük şefinin vizesi olmadıkça hiç bir masraf tediyeye edilmez. Masraf havaleleri aynı bakanlığa bağlı Malî kontrol dairesince de tetkik edilir. Bütçe muhasebe kayıtları fiş usulüne tutulur; öyleki bütçenin sene ortasında vaziyetini her an görmek kabil olur. Bütçe devresinde taahhüt edilüpte ödenemeyen masraflar için 15 günlük bir mütemmim müddet kabul edilmiştir.

Bütçenin icra sırasındaki kontrolü, adı geçen Malî kontrol dairesince yapılır. Teşriî kontrol ise Büyük meclisin kesin hesabı tasvibi sırasında vaki olur.

Bibliografi:

- Bulletin de Législation Comparée; République française, Ministère des Finances, Nos: 27-28, 1947, s. 592-606
- Annales de Finances publiques, No: III, s. 62
- La vie juridique des peuples: Suisse, 1935.
- De Peyster; Répétitions écrites sur les Finances étrangères, Paris 1934-35, s. 41
- Cl. - P. Terrier; Le bilan d'Etat, Genève 1929.
- Constitution fédérale de la Confédération suisse; 29 mai 1874
- Constitution de la République et Canton de Genève; 24 mai 1847