

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE MİLLÎ BÜTÇENİN GELİŞMESİ

Yazan :
Prof. William F. Larsen

Çeviren :
Dr. İsmail Türk

GİRİŞ

Bütçe devlet gider ve gelirlerinin önceden hazırlanmış şumullü bir plânıdır; bütçe, bütçe devresi zarfında teklif edilen devlet masrafları ile başta vergi olmak üzere diğer devlet gelirleri arasında muvazene temin etmiye çalışır. Modern bütçeler yürütme organına ve halka, cemiyetin ulaşmak istediği hedeflerin ışığı altında kendi aralarında birbirine rakip taleplerin nasıl tevzi edilmeleri gerektiği hususunda gereken malûmatı temin ederler. İyi bir bütçe şu temel sualleri cevaplandırmaya çalışır : 1) Paraya niçin ihtiyaç vardır ? 2) Mükellef vatandaş ödediği para mukabilinde ne elde edecektir ?

Bütçe terim olarak birçok mânalarda kullanılır. Bu mânalarda biri yürütme organı tarafından hazırlanan tekliflerin yasama organı tarafından tetkik edilmesi için bir teklifler tasarısını ihtiva eder. İkinci olarak malî yılzarfında yasama organı tarafından müzakere ve kabul olunan tasarı kastolunur. Üçüncü olarak devlet organları tarafından yürürlüğe konmak üzere malî bir tasarı ifade edilmek istenir. Bu tasarıya bütçe hukuken para temin eder ve devlet hizmetlerinin ne derece tekemmül ettiğinin değerlendirilmesinde kılavuzluk vazifesi görür. Hazırlık safhası, müzakere ve kabul safhası, yürürlüğe konma safhası ve kontrol safhası, devlet bütçesinin temel safhalarıdır.

Devlet bütçesinin siyasî ve iktisadî olmak üzere iki mânası vardır. Devlet bütçeleri millî siyasetin esaslı yönlerini iyi bir malî hesapla birleştirirler. Demokrasilerde millî bir bütçe devlet maliyesi hakkında karar alma ile ilgili yukarıya doğru bir hareketi temsil eder ve belli bir zaman süresi için teklif edilen devlet faaliyet plânının halkın rızasının istihsalı için, temel bir vesikası haline gelir.

Halen dünyanın her tarafında tatbik edilmekte olan bütçe sistemleri ağır ve güç bir şekilde ulaşılmış sistemlerdir. Şimdi kısaca Fransa ve İn-

giltere'deki bütçe sisteminin mahiyetini tetkik edecek ve Amerika Birleşik Devletlerindeki millî bütçe gelişmesi üzerinde duracağız.

Fransa ve İngiltere'deki Gelişmeler

Batı demokrasilerinin pek çoğunda devlet bütçesinin gelişmesi yasama organının yürütme organıyla mücadelesi sonunda husule gelmiştir. Bütçe modern devlet hizmetlerinin artan vus'at ve mahiyetlerini göstermekle kalmaz, aynı zamanda bu hizmetlerin iktisadî gelişme ve teknik terakki üzerindeki tesirlerini aksettirir. İngiltere'de bütçe 500 senelik bir mücadele sonunda parlâmentonun Kral üzerinde kontrolünü sağlamak suretiyle gelişmiştir. Fransız ihtilâlinden beri, Fransa'da devlet gider ve gelirlerinin kontrolü demokratik usullerle seçilmiş olan Fransız Millî Meclisinin üzerinde kalmış, malî iktidar yürütme yetkisinin keyfi ve kaprisli masraflarına karşı koymak üzere yasama organının elinde gelişmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde Başkan ve Kongrenin temel mevkiilerini tâyin eden, Kuvvetler Ayrımı Prensibi ile tezat halinde olmak üzere, İngiltere ve Fransa'da, merkezi bir yürütme organı olarak hareket eden kabine parlâmentonun üyelerinden teşekkül etmiştir. İngiltere'de bütçe ve malî plânlamadaki bir hayli merkezileştirilmiş sorumluluk parlâmento ile kabine arasında son derece gelişmiş olan münasebetlerden ileri gelir. Fransa'da devlet maliyesinin sorumluluğu İngiltere'deki kadar gelişmiş olmamasına rağmen, millî bütçenin temel unsuru Meclis kontroluna tâbi tutulmuş olmasıdır. Bu memleketlerde bütçe hükûmet programının başarıya ulaşması için temel bir vesika olup hükûmet bu program için Parlâmentoya karşı mes'uldür.

Amerika Birleşik Devletlerinde millî bütçe sisteminin yeni bir mazisi olup bu sistemin gelişmesi 1789 Anayasa'sının sarahaten belirtmediği siyaset felsefesinin geliştirmedeği bazı mefhumların gelişmesine bağlı kalmıştır. 1775 - 1800 yılları arasında Amerikan Devlet Teşkilâtı kurulurken Amerika Birleşik Devletlerinde kuvvetli bir yürütme yetkisinden korkuluyordu ve onun için Devlet faaliyetlerini asgariye indirmek veya tahdit etmek hususunda bir arzu mevcuttu. Bununla beraber, Amerikan sistemi devletin büyük organlarını üçe bölerek, ağır ağır dar bir görüşten geniş ve müsbet bir görüşe doğru, millî hükûmet ve salâhiyetleri genişletilmiş yürütme organı, Başkanlık geliştirdi.

Amerika'daki Gelişme

1800 - 1900 yılları arasındaki, asrın önemli bir kısmında, devlet gider ve gelirlerinin şumullü bir plân içinde teşkilâtlandırılması meselesine Amerika Birleşik Devletlerinde pek az ehemmiyet verildi. Amerika Cumhuriyetinin başlangıç yıllarında Maliye Bakanları (bilhassa Alaxander Hamilton) malî meselelerde liderliği ele aldı ve devlet gider ve gelirleri için plânlar çizdi. Teşkilâtlanmış siyasî partiler gelişince ve Kongre kuvvetli komisyonlar vasıtasıyla çalışmaya başlayınca, malî iktidar yürütme organından Kongre'ye geçti.

Her ne kadar Başkan bu sırada Kongrenin çıkardığı kanunlar üzerinde mensup olduğu partinin lideri ve yürütme organının başkanı olması hasebiyle nüfuzunu kullanmaya başladı ise de, fiilen yürütme organının birbirinden ayrı malî taleplerini kontrol etmedi veya ahenkleştirmedi vayahut gelirlerin giderleri karşılaması için merkezî plânlama idaresi kurmadı. Devlet gider ve gelirleri için son söz birbirleri arasında ahenksiz ve birbirinden ayrı, sayıları hayli kabarık komisyonlarda kaldı. Gelir elde etmek ve yürütme organı bakanlarının harcamalarda bulunabilmeleri için gereken münaadeyi vermek suretiyle Kongre'deki mesuliyet o derecede bölünmüştü ki müttehit bir bütçe tatbikatı yürütmek imkânsızdı. Bu, Amerika Birleşik Devletlerinde büyük bir malî dik-katsizliğin hüküm sürdüğü bir devre idi. Bu durum orada müsamaha ile karşılanıyordu çünkü memleketin iktisadî refahı yüksek, Hazinesinin gelirleri giderlerinden fazla idi. Onun için dikkat uzun yıllar gittikçe ilerlemekte olan malî kontrolün kaybolması probleminden başka bir nokta üzerinde toplandı.

Malî reform hareketi yirminci yüzyılın ilk yıllarında başladı. Daha evvel Eyaletler ve Belediyeler Maliyesinde önemli reformlar yapılmaya başlanmıştı. Federal bir devlette bu reformların Amerika Birleşik Devletlerinin bir ucundan öbür ucuna kadar büyük bir ehemmiyeti vardı. Çünkü bu gibi teşekküllerin gelir (vergi) ve masraf sistemleri üzerinde faaliyet sahaları için lüzumlu hayli serbest salâhiyetleri vardı. (Karayolları, mektepler, hastahaneler, polis ve itfaiye hizmetleri vs.). Millî malî reform için tazyikler büyük açıkların, geçmiş yılların fazlalıklarının yerini alması, Kongrenin lüzumsuz masrafları, yürütme organlarının katmerlenmesi ve israfın artması, Kongre ve Başkanın hükûmetin masraflarını müzakere ve münakaşalardan çıkmış olduğu gibi sevk ve idareden aciz olduğu hususunda şikâyette bulunmaları ile ortaya çıktı.

Malî reformun yapılmasında müessir rol oynayan âmiller arasında ilmî sevk ve idare fikrinin yayılmasını, iş ve ticaret orbabının daha az

düşük vergi ve devlet masraflarında tasarruf hususundaki taleplerini ve harplerden (bilhassa Birinci Cihan Savaşından) sonra ekonomik meselelerin ve nüfus artışının zoruyla devlet faaliyetlerinin devamlı olarak çoğalışını saymak gerekir.

1909 senesinde Başkan Taft teşebbüsü eline aldı ve Kongrenin «Âmme işlerini yürütme metodları» nın tetkik edilmesi için muvafakatını aldı. Başkan Tasarruf ve Verimlilik Komisyonunu kurdu. Bu komisyon (1) Millî bütçeyi yıllık malî bir program, (2) Devletin faaliyetlerini ve teşkilâtlanmasını, (3) Devlet memurları meselesini, (4) Devletin malî zabıt ve hesaplarını ve (5) Nihayet Devletin tatbik etmekte olduğu işleri ve bunlarla ilgili usullerin tetkikini kavrayacak şekilde ele aldı. Amerikan Federal Devletin teşkilâtıyla ilgili bir harita da ilk defa hazırlanmış, devlet masraflarının satın alınan eşyalara göre: Malzeme, teçhizat ve personel hizmetleri gibi teferruatlı bir tasnifi de yapılmıştı.

Âmme işlerinin malî plânlaması ve sevk ve idaresinde Amerikan Başkanının mesuliyeti üzerine alması da büyük bir ehemmiyeti haizdi. 1912 senesinde Başkan Taft'ın Kongreye mesajı «Devlet Hizmetlerinde Tasarruf ve Verimlilik» adını taşıyor ve Komisyonun keşfetmiş olduğu hususları izah ederek yürütme organının sevk ve idaresi ile kontrolünde kullanılacak bir alet olarak millî bütçe sistemi üzerinde duruyordu. Taft bütçeyi dar mânâsında basit olarak verimlilik veya tasarruf sağlamak manâsında anlamadı, fakat «Bütçenin Anayasa bakımından gayesi hükûmeti halk efkârına karşı muhatap ve hareketlerinden mesul tutmaktır» demek suretiyle geniş manasında anladı.

Komisyon raporu bütçe terimini muhtelif maksatları ifade etmek için kullanıyordu: (1) Yasama organının müzakerelerde ve faaliyette bulunması için bir vesika, (2) Yürütme organı için bir idare aleti. (3) Bakanlıklar ve daireler arasında fiilen cereyan eden programlı faaliyetler için bir temel. Bir yandan bütçe devlet idarecilerine kemiyet ve keyfiyet bakımından devlet işlerinde elde edilen neticelerin maliyet ve verimliliğini bildirmek suretiyle ölçülmesini muntazaman idareye verilecek beyannamelerle mümkün kılacak - aynı zamanda devlet masraflarını tasnifliyerek bütçe giderlerini Bakanlıklarda ve dairelerde girişilmiş olan işlerle ölçecekti; diğer yandan başkan bütçenin tamamından mesul tutulacak mesuliyeti en başta gelen memur olacaktır. Daireler ve Bakanlıklar Başkana malî bilgi sunacaklardı. Başkanın mesuliyeti yalnız Kongreye karşı değildi, geniş ölçüde halka karşı idi. Bütçe Başkanın böylece halkın önüne dikkatli ve şumullü bir program sunması suretiyle onu halka karşı mesul edebilecek bir vasıta haline geliyordu.

Bu tekliflerin hemen desteklenmesi imkânsızdı onun için bununla ilgili çalışmalar Birinci Cihan Harbi sonuna kadar talik edildi.

1921 Bütçe Kanunu

1921 senesindeki Bütçe ve Muhasebe Kanunu yedi yıllık müzakerelerden sonra kabul edilmişti. Müzakerelerin büyük bir kısmı vergi yükünü azaltmaya inhisar etmişti. Bütçenin kuvvetli bir yürütme şefinin elinde halka dayanan mesuliyetli bir hükûmetin meydana gelmesinde oynadığı rol biraz unutulmuş gibi idi. Buna rağmen bu kanun Amerikan Maliye Tarihinin bir dönüm noktasıdır. Bu kanunla bir Bütçe Bürosu ve Genel Muhasebe Dairesi kurulmuştur. Kanun Başkanın her sene Kongreye gider ve gelir tahminlerini ihtiva eden bir bütçe sunmasını âmir olup önceden olduğu gibi Bakanlıkların Kongre'ye giderek para temin etmelerini yasak etmektedir. Bütçe Bürosunun müdürü doğrudan doğruya Başkana karşı mes'uldür. Bütçe Bürosu Başkanın siyasetini aksettirebilmek için kendisine vaki herhangi bir para talebini arttırabilir, taddil edebilir, kontrol edebilir, azaltabilir. Büro her Bakanlığın verimliliğini arttırmak ümidiyle paralarını iktisadî kullanmalar için bütün Bakanlıkları kontrol edebilir veya bunlar arasında yeniden vazife taksimi yapabilir. Bütçe ve Genel Muhasebe Kanunu vergi, masraf ve devlet borçlarıyla ilgili her çeşit malî malûmatın plânlama maksatları için bir araya getirilmesini âmir olup, millî bir bütçe sisteminin gelişmesine imkân bahşetmektedir.

1921 tarihli Bütçe Muhasebe Kanunu müessir bir bütçe sistemi istikametinde ileri bir merhale teşkil etti; fakat halen aşılması lâzımgelen manialar da vardır; Amerikan sisteminde «Murakabe ve Muvazene» yürütme organı ile yasama organı arasındaki mücadeleler devam etmekte ve bütçe meselesi tamamen bu kavganın orta yerinde durmaktadır.

Doğrudan doğruya Başkan'a bağlı bir bütçe bürosunun kuruluşu ilkin tesirli bir bütçe sistemi meydana getirmedi. Uzun bir zaman için Büro vazifelerinden pek azını idrak etmişti. Franklin D. Roosevelt'in idaresine kadar Bütçe Bürosu sadece muhtelif devlet dairelerinin bütçe taleplerini toplıyan ve bütçe faaliyetlerinde tasarruf yapmayı zorlamıya çalışan küçük bir daireden ibaret kaldı. Bütün Bakanlıkların ve devlet dairelerinin faaliyetlerini Bütçe Bürosunun, fonların ve kaynakların muvazeneli kullanılması arzusu zaviyesinden, tetkik etme yetkisi, israf ve katmerli masrafların ortadan kaldırılması ve hizmetlerin yeniden tanzimi yirmi sene müddetle hiç kullanılmadı.

Müessir bir millî bütçe yolunda karşılaşılan diğer güçlükler arasında yürütme organının daireleri, Bakanlıklar ve kurumlar arasında yeknesak bir muhasebe sisteminin bulunmayışı ile Kongre ve masrafçı daireler arasında doğrudan doğruya geleneksel münasebetlerin mevcudiyeti vardı. Daha başka bir mesele de vergi ve gelir tekliflerinin Maliye Bakanının mesul olmasında mündemiçti. Maliye Bakanı işlerini Bütçe Bürosu Başkanından ayrı olarak yürütüyordu. Halbuki Bütçe Bürosu Başkanı masraf tekliflerinin ahenkleştirilmesinden, merkeze bağlı olarak yürütülmesinden mes'uldü. Mesele sonraları Kongrenin idare üzerinde doğrudan doğruya ve ekseriya teferruatlı bir şekilde sarih kontrolü yoluyla - bu vazife için yasama organı iyi imkânlarla sahip değildir - çapraşık bir hal aldı.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Kongre âmme masraflarının kontrolünü yürütme organından uzak tutarken Toptan Tahsis Sistemi «lump sum appropriations» (Buhran zamanları müstesna olmak üzere) masrafçı devlet dairelerine, kongrece teferruatlı tahsis yapılması usulü lehine terk ediliyordu. Bu durum üstelik idarî makamlarla kongre arasındaki siyasî münasebetleri başkanın murakebesi aleyhine kuvvetlendiriyordu. Vakiya şu idi: Amerikan Devletinin bütçesi ve malî faaliyetleri için mesuliyet yürütme organı ile yasama organı arasında bölünmüş oluyordu.

İdarî ve malî islâhat için genel politika, teferruata taallük eden işler ve tüzükler hakkındaki nihai kararlar anlaşmaya ve yürütme organı ile yasama organı arasındaki mesuliyet bakımından hudut çizgisine bağlıdır.

Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçe sisteminin nazari gelişmesi 1921 tarihli Bütçe ve Muhasebe Kanunundaki islâhata rağmen peyderpey şartlara intibak suretiyle olmuştur. Son yıllar zarfında Başkan tarafından hazırlanan bütçenin Kongrece tetkiki için bir çok ıslahat yapılmış olmasına rağmen, hâlâ karışık meseleler mevcuttur. Daha mütekâmil taddiller için belli başlı telkinler (2000 sahifelik) Bütçe vesikasının daha basit bir hale getirilmesi; yatırım masraflarının carî masraflardan ayrılması, Başkanın Kongreye bütçeyi tevdi zamanının ıslahı, senelik muvazeneli bütçe anlayışının terki, bunun yerine uzun yıllara şamil devre muvazenesinin ikamesi gibi meselelerle ilgili bulunmaktadır.

Amerika Birleşik Devletlerinin büyüklüğü bütün Bakanlık ve Dairelerden mekanik bir iş olan bütçe tahminlerinin toplanmasını büyük bir iş haline getirmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinin malî yılı 1 Temmuz'da başlayıp 30 Haziran'da sona erer. Başkan yıllık bütçe teklifini kongreye Ocak ayında takdim eder, Kongrenin bütçe tekliflerinin tetkik ve müzakeresini 1 Temmuz'a kadar bitirmesi ve fiilen bu tarihte giren

malî yıl için gereken tahsislerin yapılmış olması lâzımdır. Bu demektir ki, bütçenin hazırlanmasına malî yıldan bir yıl önce başlamak gerekmektedir.

Malî yılın başlamasından bir yıl önce, senenin ilkbaharında yürütme organları ihtiyaçlarıyla ilgili ilk tahminde bulunurlar. Yazın sonuna doğru Başkan ve müşavirleri âmme masraflarının hududunu tesbit etmiye çalışırlar ve Bakanlıklar bu hudutlara (tavan) ilk tekliflerini uydururlar.

Bu siyaset çerçevesi içinde teferruatlı olarak hazırlanmış tahminler kışın sonuna doğru Bütçe Bürosunda müdafaa edilir. Aynı zamanda hazine gelir tahminlerini hazırlar. Eğer (Sputnikin fezaya fırlatılması gibi) önceden beklenmedik olaylar vukubulmazsa önceden hazırlanmış tahminler altı ilâ bir yıl önce Ocak ayında yasama organına gönderilir. Hatırlamak lâzım gelir ki, bu bütçe tahminleri ancak altı ay sonra kanunlaşacaktır. Görülüyor ki bütçe mutaden fiilen karşılaşacağı ekonomik ve politik olayların bir yıl gerisinde olarak hazırlanmaktadır.

Bütçenin hazırlanmasında sarfedilen uzun bir hazırlık devresi ve Başkanın belli başlı politikalarını ileri sürerken aldığı malî tedbirlerden ötürü, Kongrenin bütçe tahminleri üzerinde temel değişiklikler yapacağı beklenemez. Üstelik, içinde yaşadığımız pek sür'atli değişen dünyada devletin ihtiyaçlarını tam bir sarahatle tesbit etmek imkânsızdır. Zaten Kongrenin milyarlarca doların sarfını inceliyecek yeter derecede personeli yoktur. Bu hususta Kongrenin hezimetini teşkil eden başka bir noktada da yakın zamanlara kadar millî bütçenin fiilen masrafın mevzuuna göre teferruatlı bir şekilde tasnif edilmiş bir masraf teklifleri cetvelinden ibaret olması, bütün devlet faaliyetlerinin programını, maliyet ve münasebetlerini göstermiye çalışmaması idi. Kongre yürütme organının ne miktarda kurşun kalemi satın alması teklif ettiğini keşfedebilir, fakat bu kalemlerin kullanılmasının ne suretle devlet programına yardım edeceğini veya sosyal fayda sağlayacağını tesbit edemezdi. Gene Kongre ne miktarda memur kullanılacağını keşfedebilir fakat bu memurların kullanılmasının, istihdam edildikleri dairenin ihtiyaçları bakımından zarurî olup olmadığını veya bunların istihdamından doğan sosyal faydayı tesbit edemezdi. «İş Bütçesi» veya «Program» bütçe mefhumu bu hususla ilgili olarak ilerde münakaşa edilecektir.

Kongrenin bütçe vetiresindeki rolü birçok munzam tefsirlerde bulunmayı icabettirir. Millî malî programın kanunlaşarak yürürlüğe girmesi işi yasama organının iki meclis - Senato ve Temsilciler Meclisi - arasında ikiye bölünmüş vaziyettedir. Her meclis gelir ve gider meselelerini birçok komisyonlar arasında taksim eder ve devletin nihaî senelik ma-

lî programı yirmi kadar birbirinden farklı gelir ve tahsis tasarıları şeklinde ortaya çıkar. Muhtelif imkânların dikkatli bir şekilde tetkiki yerine Kongrede bütçe önemli bir şekilde siyasî tazyik guruplarının tesiri altında kalmaktadır.

Bütçe Bürosunun Görevleri

Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçe Bürosunun mesuliyetleri dört grupta toplanabilir: (a) Bütçenin hazırlanması ve idaresi, (b) Devlet teşkilâtı ile sevk ve idaresinin islâhı, (c) Yapılan kanun tekliflerinin tetkiki ve başkanın programıyla bağdaştırılması, (d) Federal devlete ait istatistik hizmetlerinin islâhı ve ahenkleştirilmesi. Bütçe Bürosuna ait fonksiyonların daha teferruatlı bir listesi 8248 sayılı ve 8 Eylül 1939 tarihli bir kararnamede belirtilmiştir. Bu liste şu fonksiyonları ihtiva etmektedir:

- 1 — Başkana bütçenin hazırlanmasında ve hükûmetin maliye programının tâyininde yardım etmek,
- 2 — Bütçeye nezaret etmek ve bütçenin idaresini kontrol altına almak,
- 3 — İdarî sevk ve idarenin islâh edilmiş plânlarının geliştirilmesi için araştırmalar tertip etmek, islâh edilmiş teşkilâtla ve tatbikatla ilgili olarak muhtelif hükûmet bakanlık ve dairelerine tavsiyelerde bulunmak,
- 4 — Başkana, devlet işlerinin daha verimli ve iktisadî bir şekilde yürütülmesi için yardım etmek,
- 5 — Başkana teklif edilen kanunlar hakkında bakanlık tavsiyelerinin ahenkleştirilmesinde, açıklanmasında yardım etmek ve tekliflerin kanunlaşmasında, geçmişteki tatbikatla uygun olarak tasviyelerde bulunmak,
- 6 — Kararnamelerin müzakeresinde ve ortaya konmasında, icabetiği vakit hazırlanmasında ve ilânında yardım etmek,
- 7 — Federal ve diğer devletlere ait istatistik hizmetlerinin ahenkleştirilmesi ve geliştirilmesini tasarlamak ve islâhını teşvik etmek,
- 8 — Teklif edilen işler bakımından hükûmet dairelerinin faaliyetlerinde kaydedilen terakkiler hakkında Başkana malûmat vermek. Bu fiilen başlanılmış ve muhtelif hükûmet daireleri arasında biteceği tarih tesbit edilmiş olan işler, hükûmetin muhtelif dairelerinin iş programlarıyla birlikte bu maksatla ahenkleştirilebilir ve Kongre tarafından tahsis edilen paralar mümkün mertebe en iktisadî şekilde harcanabilir.

Bütçenin Bürosunun Teşkilâtı

Müdüriyet Şubesi: Bu şube Büronun faaliyet istikametini ve Büronun faaliyetlerinin ahenkleştirilmesini sağlar, Başkan, Kongre, diğer devlet daireleri ve halkla olan münasebetleri idame ettirir. Büronun faaliyette bulunabilmesi için gereken merkezi hizmetleri ifade eder.

Hukuk Şubesi: Bu şube yürütme organının malî idaresinde ıslâhat yapmak üzere tavsiyelerde bulunur. Müdürlüğün mesuliyeti altındaki işleri yürütürken onun mümessili gibi hareket eder ve müşterek bir program çerçevesinde Genel Muhasebe Şubesi, Maliye Bakanlığı ve Bütçe Bürosu tarafından yürütülen federal devlet muhasebe sistemini müştereken ıslâh etmeye çalışır; muhasebe problemlerini çözmek ve dairelerde fiilen malî sevk ve idare tatbikatını geliştirmek üzere program ve faaliyetleri sevk ve idare eder; bütçe vetiresinin icabettirdiği malî sevk ve idaredeki ıslâhatı ahenkleştirir. Devlet işlerinde muhasebedeki gelişmeler hakkında Kongre'deki komisyonlara malûmat verir ve kendi sahasındaki küçük şubelere kılavuzluk eder ve yardımda bulunur.

Bütçe Tetkik Şubesi: Bu şube bütçe usullerini geliştirir; malî tahlil ve tetkikler yapar; bütçe tahminlerini plânlar ve tesbit eder; yıllık tahminlerin tetkikini ilâve tahminlerle ahenkleştirir; muhtasar bir şekilde federal devlet bütçesi ve başkanın Bütçe Mesajı için müsvette malzeme de dahil olmak üzere bütçeyi ve bununla ilgili vesikaları hazırlar; Tahsisat Komisyonu İktisadî Rapor ve Dahili Hasılât Vergileme Komitesi ve birinci derecede iktisat ve maliye siyaseti ile ilgili yürütme organları arasında irtibat temin eder; Bütçe Bürosuna hukukî istişarede bulunur.

Hukuk Şubesi: Bu şube tedvin için dairelerin tekliflerini, dairelerin askıda olan kanunlar hakkındaki görüşlerini ve kanun tasarılarını, teklif edilen kararnameler ve bildirimler ve diğer resmî vesika ve belgeleri Bütçe Bürosunun teklifleri ile ahenkleştirir. Başkanın yasama programının geliştirilmesine hizmet eder. Başkanın programında teklif edilen veya askıda kalan kanun teklifleri hakkında Kongre'deki komisyonları ile federal devlet dairelerine malûmat verir; kanun teklifleri ve tasarılar hakkında başkana tavsiyelerde bulunur. Kongre ile Beyaz Saray arasında kanunların askıda bulunduğu komisyonlar arasında irtibat temin eder; ve hukukî meselelerde Büro memurları tarafından hazırlanan belgeleri ahenkleştirir. Diğer şubelerin birinde veya diğerinde birinci derecede mesuliyet sahasındaki mevzular bundan müstesnadır.

Sevk ve İdare ve Teşkilât Şubesi: Bu şube Bütçe Bürosu Müdürüne programların hazırlanması ve ortaya konması ile yürütme organının sevk ve idaresi ve teşkilâtlanmasının ıslâhında yardım eder; idarî teşki-

lât meselelerinin çözülmesi ile ilgili hususlar daireler arasındaki ilgili münasebetler, yeni veya değiştirilmiş Federal Devlet programlarının teşkilâtla ilgili bünyesine müteallik tekliflerini geliştirir; bilhassa, personel emlak ve zabıt sevk ve idaresi başta olmak üzere devletin bünyesi ile ilgili teşkilât ve devlet ölçüsündeki sevk ve idare ve hizmet faaliyetlerini islahâ matuf işleri yürütür. Bu sahalarla ilgili kongre komisyonları arasında irtibat tesis eder; ve dairelere, daire sevk ve idaresi ile teşkilâta islahat hakkında kılavuzluk eder ve istişarede bulunur.

İstatistikî Ölçüler Şubesi: Bu şube Bütçe Bürosunun devletin istatistikî faaliyetlerinin islahı ve ahenkleştirilmesiyle ilgili vazifelerini deruhte eder; bilgilerin toplanmasındaki mükerrerliği ortadan kaldırır ve Federal teşekküllerce teklif olunan istatistik formlarını ve soru kâğıtlarını gözden geçirip vazıhlaştırarak halk üzerindeki bilgi verme yükünü azaltır. İslâh edilmiş istatistik tekniğini, ölçüleri ve tasnifleri geliştirir ve tatbik eder; millî güvenlik bakımından istatistikî verilerin yayınlanmasına nezaret eder; ve milletlerarası teşekküllerin istatistikî faaliyetlerine Amerikan Birleşik Devletlerinin iştirakinde merkezî bir rol oynar.

Daireler: Her daire Bütçe Bürosunun bütçe, malî sevk ve idarî mesuliyetlerini kendi sahalarındaki devlet teşkilâtına teşmil ederek devlet faaliyetlerinin geniş bir kısmı ile meşgul olur. Daireler teşkilâtın programlarını ve bütçe taleplerini tetkik ederler; bütçe hakkındaki tavsiyeleri geliştirirler; bütçenin tatbikî, kontrolü ve sevk ve idaresinde Bütçe Bürosu Müdürüne yardım ederler; devlet dairelerinin islahı, sevk ve idaresi ve teşkilâtlanmasını teşvik ederler, bunlara bu hususta yardım ederler; teklif edilen kanunları ve kararnameleri tahlil ederler. Genel olarak şubelerden biriyle işbirliği halinde uzun devre bütçe ve teşkilâtın islahı projelerini de ihtiva etmek üzere hususî projeler üzerinde çalışırlar; ve daire programlarının ahenkleştirilmesinde islahat teklif ederler.

Bütçenin Hazırlanması

Bütçeyi fiilen bir araya getirme işi bütçenin meriyete girmesinden en aşağı bir yıl önce başlar. Bu ilkin Bütçe Bürosundan Bakanlıklara bütçe siyasetiyle ilgili kararların bildirilmesiyle cereyan eder. Bakanlıkların ilk bütçe tahminleri bu kararlara uygun olmak zorundadır. Sene ilerledikçe Bütçe Bürosu Maliye Bakanlığında gelir tahminleri ve Başkanın İktisat Müşavirleri Konseyinden ve Federal Reserve Board (Merkez Bankası) İdare Meclisi gibi diğer devlet dairelerinden iktisadî tahminler hakkında bilgi edinir. Bu arada, Bütçe Bürosu Müdürü doğrudan doğruya Başkanla ve Beyaz Saray mensuplarıyla Bütçe tahminlerinin

yapılacağı önemli faaliyet programı kararları hakkında müzakere etmektedir. Böylece Başkanın Bürosu seviyesinde gelir tahminleri ve devletin maliye siyaseti ile tahmin vetiresi arasında ahenkleştirilen merkezî bir kontrol mevcuttur. «Başkanın programı» da denilen bütçe bu uzun konferanslar ve devlete, memlekete ve dünyaya hâkim olan şartların dikkatli tetkiki sonunda meydana gelir. Başkan tarafından, teklif edilen Amerikan Birleşik Devletleri Bütçesi hakkında kararlar küçük bir heyetin gizli müzakereleri sonunda alınmaz, fakat yüzlerce idarî ve siyasî kararlar taayyün ettikten «emir ve kumanda hattının aşağısı ve yukarısı» belirtildikten ve devlet teşkilâtının hepsiyle malûmat mübadele edildikten sonra alınır.

Devlet Dairelerinin teferruatlı tahminleri hazırlanmadan önce, Bütçe Bürosu Müdürü bütün masraf dairelerine bütçe siyaseti hakkında bir mektup yazar, bu mektupta belli başlı Bakanlıkların talebedebileceği nihai hudutlar «Bütçe tavanları» budget ceilings Bütçe Bürosunca Bakanlıkların ihtiyacı ve devlet dairelerinin programları üzerinde müessir olabilecek herhangi bir başkanlık kararına göre tesbit edilir. Devlet daireleri tarafından hazırlanacak tahminlerin eski ve yeni program faaliyetleri hakkında dikkatlice yazılmış gerekçeyi ihtiva etmesi şarttır. Bu tahminleri Bütçe Bürosunda mütehasıs bütçe tetkikçileri merkezden tetkik eder. Bunu bir kaç ay devam eden konferanslar veya «hearing» ler takip eder. Her bakanlık gayri resmî ve fakat dikkatlice sevk ve idare edilen bütçe memurlarının, bakanlıkların, yüksek memurlarının iştirak ettiği bu seri konferanslarda kendi tahminlerini müdafaa etmek mecburiyetindedir.

Bütçe Başkan ve Bütçe Bürosu Müdürü tarafından Maliye Bakanlığının nihai gelir tahminlerinin tetkikini müteakip teferruatlı tahminleri, yazılı gerekçeleri ve cetvelleriyle Aralık sonunda, Ocakta Kongreye sevkedilmek üzere, basılır.

Yukarıda bütçenin hazırlanması hakkında söylediklerimiz bütçenin hazırlanırken tatbikatta olduğundan daha büyük bir dikkate ihtiyaç gösterdiğini gösterir. Başkan her zaman karar alabilir veya resmî bir bütçe vetiresini dışarda bırakabilir. Bu bilhassa askerî ve dış yardım programları hakkında doğru olup bunlar bazı hallerde Bütçe Bürosuna hemen hemen bir emrivaki şeklinde sunulur. Bununla beraber birbirleriyle rekabet halinde bulunan, hepsi merkezi kontrolden kaçmağa çalışan birçok kuvvetler arasında bütçe vetiresi icrai kontrol için merkezi bir kuvvet olarak kalmaktadır. Kongre tarafından sarfına mezuniyet verilen paraları doğrudan doğruya ilgili oldukları daireler sarfetmeye mezundur, başkan veya Bütçe Bürosu değil. Bu kaidenin istisnası askerî ve iktisadî

yardım programlarıdır. Bununla beraber dairelerin masraflarını yapmadan veya taahhütlere girişmeden önce Bütçe Bürosundan kendilerine tahsis edilen fonlara ait «hisseleri» ellerinde tutmaları gerekir. Bundan maksat para harcanırken kontrolü idame ettirmek ve malî yıl içinde mütemmim veya ilâve tahsisata olan ihtiyacı azaltmaktır. Bunun için kullanılan usul üç aylık devre faaliyetleri hisseleri almaktır. Paraları üçer aylık tahsis etme usulüne ilâve olarak Bütçe Bürosu faal dairelere fevkalâde hallerde kullanılmak ve malî yıl içinde değişen şartlardan fonların kullanılmasında tasarruf sağlamak üzere «yedek» fonlar meydana getirmelerini talep edebilir. Bir kere bir devlet dairesine toptan bir tahsis yapıldı mı bu daire bizzat faaliyette bulunan bölüm veya kısımların tahsisatının yapılmasını üzerine alır. Daireler arasındaki tahsisat sistemi ekseriya aylık raporlarla murakabe edilir. Bütçe Bürosu tarafından yapılan bu tarz tahsisat şekliyle dairelerin kendi aralarındaki tahsisat usulü bütçe tatbikatının idarî kontrolünü meydana getirir.

Bütçe Tekniği

Bütçenin hazırlanması şekli ehemmiyetlidir. Bütçenin giderleri ve gelirleri hakkında bilgi edinebilmek için tasnif sistemine ihtiyaç vardır. Ancak böyle bir tasnif sistemiyle devlet faaliyetlerinin ve mazide tekemmül etmiş faaliyetlerle teklif edilen faaliyetlerin tahlilini yapmak mümkün olur. Demokratik sistemle idare olunan bir memlekette devlet bütçeleri idare mekanizmasının bir çok seviyelerinde alınmış kararları temsil eder ve iyi bir bütçe tasnifi sistemi bir çok sualleri ve bütçe vetiresinin her safhasındaki muhtelif cevapları aydınlatır.

Bir bütçe tasnif sistemiyle dört gayeye hizmet edilir. Bütçe hesapları o şekilde tanzim edilmelidir ki bu hesaplar : 1) Bütçe programının ortaya konmasına yardım etsin, 2) Bütçenin fiilen tatbikini kolaylaştırsın, 3) Bütçe muhasebesinin yapılmasını mümkün kılsın, 4) Devlet faaliyetlerinin iktisadî tesirlerinin tahlilinin yapılmasını mümkün hale getsin. Hiçbir bütçe tasnif sistemi bütçeyi hazırlayanlar ile bütçeyi kontrol edenlerin ve onu anlamaya çalışanların bütün ihtiyaçlarını karşılamıyacaktır.

Dört genel tasnif sistemine rastlanabilir: 1) Bütçenin fonksiyonları itibariyle tasnifi sistemi, 2) Teşkilât itibariyle tasnifi sistemi, 3) Masrafların muhtevasına göre tasnifi sistemi, 4) Program veya ifa olunan hizmetler itibariyle tasnifi sistemi. Fonksiyonel tasnif sisteminde devletin geniş masraf programları hizmet edilen grup ve menfaatlere göre nazarı itibara alınır. Amerika Birleşik Devletleri fonksiyonel tasnif sistemi

bütçe ve istihbarat maksatları için kullanılır. Muhtasar ve geniş bir tasnif sistemi olarak bu tasnif Başkanın her sene Kongre'ye gönderdiği mesajın çerçevesini teşkil eder. Amerika Birleşik Devletleri Bütçesinde belli başlı fonksiyonel tasnif kategorileri:

- 1 — Millî güvenlik - Millî Savunma,
- 2 — Milletlerarası İşler,
- 3 — Muharip Hizmetleri ve Muhariplere Sağlanan Menfaatler,
- 4 — Refah, Sağlık, Millî Eğitim,
- 5 — Ziraat ve Ziraî Kaynaklar,
- 6 — Tabii Kaynaklar,
- 7 — Ticaret ve İşgücü,
- 8 — Genel Devlet İşleri,
- 9 — Devlet Borçları, Faiz.

Verilerin bu şekilde tasnifi devletin ne yaptığını göstermek üzere düzenlenir. Bu tasnif bakanlıklara göre yapılır ve geniş bir kategori çerçevesinde yeni bir hastahane, hava alanı bayındırlık bütçesinde veya sağlık veya millî müdafaa bütçesinde geniş bir kalem halinde görülür. Faaliyetleri muayyen bir kategori içine yerleştirirken bazı keyfi kararlar alınır: Meselâ muharipler hastahanesi muharipler ve refah hizmetleri, sağlık ve Milli Eğitim arasında yer alabilir. Bu masrafın şu veya bu kategori masraflar arasına girmesi için karar alınmış olmalıdır; çünkü bütçenin tam olarak mükerrer masraf kalemlerini ihtiva etmemesi gerekir. Keza Amerika Birleşik Devletleri bütçesinde gelirler kısmı da birkaç belli başlı gelirler kategorisini ihtiva eder.

- 1 — Şahsi gelir vergileri,
- 2 — Kurumlar vergisi ve fevkalâde kazanç vergileri,
- 3 — Vasıtalı vergiler,
- 4 — İstihdam vergileri (Sosyal güvenlik),
- 5 — Veraset ve ölüme bağlı tasarruf vergileri,
- 6 — Gümrük vergileri,
- 7 — Muhtelif gelirler üzerinden alınan vergiler.

Her hangi bir devlette fonksiyonel tasnifte karşılaşılan en güç mesele programların devlet teşkilâtının şeklinde uygun olarak hüviyetlerinin tesbiti yani, 1) Standard devlet dairelerinin muntazam faaliyetleri ile 2) Yeni iktisadî mahiyetteki hususî devlet dairelerinin veyahut hususî sevk ve idare ile gelişme fonksiyonları ifa eden (Meselâ Atom Enerjisi Komisyonu) 3) İşçi işsizlik sigortası gibi büyük güvenlik fonlarını kullanan refah faaliyetleri arasındaki farkların tesbitidir.

Amerika Birleşik Devletlerinin «Örfi» veya «İdarî» bütçesi genel devlet faaliyetlerini ve devletçe sahip olunan kurumları ihtiva eder, fa-

kat güvenlik fonlarını ihtiva etmez. Çünkü güvenlik fonları hukuken devletin malı olmayıp sadece sosyal refah hukukunun, faydalarını tamamen ellerinde tutan hususî grupların malıdır. Bu fonlar genel devlet faaliyetleri için kullanılmaz ve onun için Kongre veya Başkanın bunlar hakkında hususî olarak yıllık bütçe hazırlamalarına ihtiyaç yoktur. Her devletin bütçelerinin fonksiyonel tasnif sistemi ile hesaplarının tutulması, belli başlı meselelerin vatandaşlar tarafından anlaşılması için en iyi şekildir.

Bununla beraber, başka bir maksat için başka bir tasnif sistemi faydalıdır. Bu teşkilât birimlerine göre tasnif usulüdür. İdarî kontrol ve teşrii tetkik için bütçelerin devletin bakanlıklara göre idarî bünyesini aksettirecek şekilde hazırlanması gerekmektedir. Devletin işini yapan ve fonların sarfı için hususî olarak hukukî mezuniyet alan bakanlıklar bu sistem içinde teşkilât haritasında görülecekleri gibi tasnif edilirler. Meselâ bakanlıkların adına göre (Ziraat, Ticaret, İçişleri, Maliye, Çalışma v. s. gibi).

Bütçe için üçüncü bir tasnif sistemi «Masrafların mevzuuna», yani satın alınacak veya elde edilecek mal ve hizmetlere dayanan sistemdir. Bütçenin bu şekildeki tasnifi çok teferruatlıdır ve dikkati satın alınacak eşyalar bakımından devlet muhasebesi üzerinde toplar: Sabun, kâğıt, otomobil, tenekelerce benzin, seyahat masrafları, neşriyat masrafları gibi Bunun başlıca kullanıldığı yer aşağı seviyedeki daire faaliyetleridir ve Amerika Birleşik Devletlerindeki tek kalem masraf bütçelerine «line-item - budget» tekabül eder. Bütçedeki her kaleme ekli olarak küçük bir masraf teklifi vardır. Bu sistem külfetli ve teferruatlı işlere müncer olur. Bu sistemi kullanan bütçe tipi New-York eyaletinin bütçesidir. New-York eyaletindeki her daire talebini Eyalet Bütçe Bürosuna Standard kalemler halinde gider cetvelleri sunarak yapar. Tipik bir daire için esaslı üç cetvel vardır:

- 1 — Şahsi hizmetler (personel),
- 2 — İdame ve faaliyet,
- 3 — Mecmûu bakanlık içinde olan faaliyetler,

Cetvellerden her biri hayli teferruatlı olarak hazırlanmalıdır. Personel hizmetleri her rütbe ve makamın birim itibariyle listesinin hazırlanmasını icabettirir. Bu listenin halihazırdaki maaşla teklif edilen maaşı ve alâkalıların ismini ihtiva etmesi şarttır. İdame ve faaliyet cetveli şu şekilde kalemlere bölünür

- 02 : Harcırah Masrafları,
- 03 : Kendiliğinden yapılan masraflar,

- 04 : Genel olarak Büro Hizmetleri Masrafları,
- 05 : Neşriyat ve Propaganda,
- 06 : Ulaştırma Masrafları,
- 07 : Akaryakıt, Işık, Enerji ve Su Masrafları,
- 08 : Gıda Masrafları,
- 09 : Giyim ve giyim malzemesi,
- 10 : Bakım, Çamaşır, Soğutma Hizmetleri ve Masrafları,
- 11 : Tıbbî Cerrahî ve laboratuvar hizmetleri ve masrafları,
- 12 : Çiftlik, bahçe hizmetleri ve masrafları,
- 13 : Hususî hizmetler ve masrafları,
- 14 : Tamirat masrafları,
- 15 : Kiralar,
- 16 : Hususî Mükellefiyetler.

Bu kalemlerden her biri talî kalemlere bölünür. Meselâ tamirat adı altında 13 talî kalem, kiralar adı altında dört talî kalem vardır. Mevzua göre bu tarz tasnif Amerika Birleşik Devletlerinde bütçelerin bir hususiyetidir. Bununla beraber, muhtasar veya bakanlıklar itibariyle tasnif bütçe yekûnları yapmak için faydalı değildir. Her ne kadar Amerika Birleşik Devletleri Bütçesi eki bu çeşit teferruatın çoğunu ihtiva ederse de iş programı tasnifi veya «faaliyet» cetveli millî bütçe sistemi içinde ehemmiyet itibariyle mevzu bakımdan tasnifin yerini almaktadır.

Bu bizi nihaî bir noktanın, iş bütçesinin «performance budgeting» tetkikine götürmektedir.

İş Bütçesi

Devlet bütçesinin küçük bir kısmı İkinci Cihan Harbinin sonuna doğru devlet teşkilâtıyla ilgili birimlerin faaliyetlerini ve masrafların mevzularını olduğu kadar devletin hususî faaliyetlerini de ifşa edecek şekilde tasnif edilmeye başladı. 1949 senesinde sabık Başkan Hoover'in Başkanlığı altındaki komisyonun hazırladığı bir rapor yürütme organının işinin ıslahı için birçok ileri tavsiyelerde bulundu, bu rapor bilhassa devlet programlarını tamamen aksettirecek bir federal devlet bütçesine olan ihtiyacın tesiri altında yazılmıştı. Hoover Komisyonu diğer şeyler arasında Amerika Birleşik Devletleri Bütçesinin «fonksiyonlara, faaliyetlere ve projelere» dayanan bir bünye kabul etmesini tavsiye ederken iş bütçesi «Performance budget» «performance budget» terimini kullanmıştı. Her ne kadar bu tabirin tarifinde mütehassıslar tam bir anlaşmaya varmamışlarsa da fonksiyonel program ve faaliyetlerin maliyetini tesbit lüzumu umumiyetle kabul edilmiş olup Bütçe Bürosu ile Devlet Dai-

releri, halen, bu methumu yerleşmiş devlet bütçesi şekillerine intibak ettirmekle meşguldürler.

Şimdi devletin ne satın aldığından ziyade ne yaptığı üzerinde duran, bütçe nev'ini tetkik edelim. İş bütçesi nazariyesi bütçede işin yapılması için lüzumlu vasıtalara ehemmiyet vermeyip, bizzat işin yapılmasına, bitirilmesine ehemmiyet vermektedir. Teklif edilen tasnifleme sistemi «niçin» i değil fakat «neyi» gösteren unsurlara dayanan tasnif sisteminden büyük ölçüde ayrılır. İş bütçesi tasnifinin maksadı devletin satın aldığı malların tamamen eşya nevilerine göre kurşun kalemi, kâğıt, çimento gibi tasnif edilmemesini ve fakat bunların bütçe içinde devletin iş vetiresi içine giren elemanlar veya faaliyet unsurları olarak teşkilâtlanmalarını sağlamaktadır. Meselâ bir ton çimento tam bir baraj veya su ikmali projesi içinde görünecektir; bir huldozer veya toprak taşıyan kamyon bir karayolu projesinin bir kısmı olarak mütalâa edilecektir. Onun için İş bütçesi tasnifinin satın alınan eşyalarla yapılan iş arasında irtibat temin ettiği farzolunur.

Amerika Birleşik Devletleri Bütçe Bürosu bunu şu şekilde tarif etmiştir: «İş Bütçesi öyle bir bütçedir ki, bu bütçede paranın talep edildiği maksat ve hedefler, bu maksatları tahakkuk ettirmek için teklif edilen programların maliyeti ve her program çerçevesinde tekemmül ettirilen iş ile meydana getirilen eserleri ölçecek kemmî muta görülür». Bunu söylemek yapmaktan kolaydır. Bazı devlet programlarının neticelerini nisbeten tetkik etmek ve ölçmek kolaydır. Meselâ inşa edilen karayollarının kaç kilometre olduğu, orman yetiştirme projesinde dikilen ağaçların sayısı böyledir. Bu çeşit bir faaliyette maliyetleri tesbit etmek ve yıllık maliyetler arasında mukayese yapmak için mükemmel bir birim seçmek o derece zor değildir. Fakat başka çeşit devlet işlerini «meydana getirilmiş işler» olarak ölçmek o derece kolay değildir ve işte bu bir İş Bütçesinin meydana getirilmesini güçleştirmektedir. Meselâ ruhsat müracaatları vetiresi veya devlet memurları istihdamı ve sevki idaresi kolayca objektif maliyet hesaplarına elverişli değildir. Bir ruhsat dosyalar dolusu bir araştırmayı, başka bir ruhsat bir dakikadan daha kısa bir araştırmayı tazammum edebilir, o zaman nasıl bu iki faaliyeti bütçe ve masraf tahmini için bir arada toplayacağız? Keza, devlet içinde programların çoğu birçok daireler tarafından müştereken yürütülür. Üstelik hiç bir tam mal veya hususî faaliyet hiçbir hususî daireye sun'î veya keyfi şekilde tahsis edilemez. Şunu hatırdta tutmak gerekir ki, Amerika Birleşik Devletlerinde programlar muhtelif seviyelerdeki, devlet, belediye daireleri tarafından tatbik edilir. Bunların hepsinin tatbikinde hissesi vardır; onun için bütçe teferruatının ayıklanması gayrı mümkün değilse bile güçtür.

Devlet Bütçelerini insanın ve malzemenin muayyen bir programın tamamına nazaran maliyetini aksettiren objektif bir maliyet esasına oturtmak istiyen nazariye hakkındaki yüksek ümitlere rağmen, bu hedefin ulaşılmasının kolay olmadığı anlaşılmıştır. Çünkü hayli büyük sayıda idarî rapor hazırlanmadan ve bütün faaliyetler hakkında tekemmül etmiş hacimli zabıtlar tutulmadan iş bütçesi hazırlanamaz. Böylece bu hedefin ulaşılması için ilk merhale, dikkatli olarak zabıtların tutulması ve tekemmül etmiş teferruatlı raporların her seviyedeki devlet faaliyetlerinin hepsini ihata etmesidir. Bunlar hayli geniş devirleri kavramalıdır ki maliyet mukayesesi yapılabilsin ve maliyet değişimleri ölçülebilsin. «İş Bütçesinin» muhasebe problemleri ile tam maliyetinin ölçülmesi birçok faaliyetler bakımından tamamen çözülmemiş olup, sermaye masraflarının carî masraflardan ve bakım masraflarından başka bir güçlük noktasını teşkil etmektedir.

Bununla beraber Syracuse Üniversitesinden Prof. Jesse Burkhead iş bütçesi sisteminin yerleşmesi ve faaliyeti için gereken merhaleleri özetlemiştir. İlk merhalede bütçe bürolarıyla bütün dairelerin âmirleri sevk ve idare seviyesinde iş programları meydana getirmek üzere iş birliği yapacaklardır. İkinci merhalede iş programları idarî teşkilâtla ahenkleştirilecektir.

Bu, idarî teşkilâtın programlarla hierarşi arasında daha iyi bir muvazeneye kavuşabilmesi için yeniden düzenlenmesini icap ettirebilir. Üçüncü merhalede iş bütçesinin birimleri seçilecektir. - dağıtılan çimentonun tonu, temizlenen yolların uzunluğu, dosyalanan evrakın miktarı, tetkik edilmekte olan dilekçelerin sayısı gibi. Dördüncü merhalede sarıh maliyet bilgisi elde edilecektir. Beşinci merhalede dahili bir rapor yazmak sistemi mukayeseleri mümkün kılacak ve kaydedilen terakkilerin - meselâ günden güne, aydan aya - ölçülebilmesini sağlayabilecek şekilde geliştirilecektir. Altıncı merhalede, bütçenin sarfına mezuniyet veren kanun programa uygun olacak ve her program tek bir tahsisle finanse edilecektir: Yedinci merhalede muhasebe sistemi iş bütçesi tasnifile bağdaştırılacak böylece program mesabesindeki fonların kontrolü bütçe devresinin bütün safhaları için tek bir seri hesapla yürütülecektir. Bu çeşit program, faaliyet, iş bütçesi birimi ve sair mefhumların devlet tasnifinin bütçe hesapları hülâsası için faydalı olmadığını daha ziyade daire ve büro seviyesindeki hesaplar için faydalı olduğunu belirtmektedir. Büyük bir devlet için bütçeye bağlanmış programlar birkaç yüze ve bütçeye bağlanmış faaliyetlerle bitirilmiş işler bir kaç bine baliğ olabilir. Bunların hepsi yalnız geniş teşkilât çerçevesi içinde hülâsa edilebilir. Her hali kârda, iş bütçesi yalnız uzun yıllara şamil devreler içinde ağır ağır, merhale merhale kabul ve ithal edilmelidir.

Şayet söylendiği gibi bütçe idarî bir teşkilât içindeki insanları düşündürmek için ruhî bir teşvik ise iş bütçesinin neticesi sevk ve idarenin mesuliyet ve muhasebesini arttırmak olacaktır.

İş Bütçesi metoduyla devlet programları ile tekemmül edilen faaliyetlerin esaslı unsurlarının seviyeleri ve maliyetleri daha vazih hale getirilebilir.

İş Bütçesi sisteminin zabıtların tutulmasında ve muhasebede yeknesaklığın sağlanmasında, devlet işlerinde serahatle ölçülebilecek birim tesbitinde arzettiği güçlükler unutulmamalıdır. Bununla beraber, bu sistem terakki ettikçe ve tekniği geliştirilerek nisbeten basit dairelerden başlayarak daha güç sahalara doğru merkezî bütçe bürosunun işi kuvvetlenecek ve teşriî kontrol mahiyet ve muhteva bakımından olduğu kadar devlet programlarının maliyeti bakımından da kuvvetlenecektir.

Böylece Amerika Birleşik Devletlerinin bütçesinin tamamen inkişaf etmiş bir bütçe nazariyesine dayanmamakla beraber, değişmeye elverişli, seyyal bir vesika olduğunu müşahade ediyoruz. Bu bütçe idarî kontrolün ve sevk ve idarenin kontrol aleti olduğu kadar devlet programları haline gelen ve tahsisatı icabettiren politik karar ve anlaşmaların da bir vasıtasıdır. Bütçe vatandaşları haberdar etme ve kaynakları rakip talepler arasında tahsis etme vasıtası olup demokratik devlet ve idarenin önemli bir aletidir.