

A B Aday Ülkelerinin Kullanımı İçin Kamu Harcama Kontrol Sistemi (İngiltere Örneği)*

Deniz Ezgi GÜNERDEM**
Devlet Bütçe Uzman Yrd.

İngiltere'de Meclis, kamu harcamalarının kontrolünün merkezinde bulunmaktadır. Vergileri belirlemede, Hükümetin harcama planlarına izin vermektedir. Meclis, Ulusal Denetim Ofisinin de yardımıyla kamu mali yönetimini yakından takip etmektedir.

İngiltere Hazinesi¹ ise, Meclise iletilecek harcama planlarını koordine etmek ve harcamaların kontrolünü sağlamakla sorumludur. Hazine, kamu harcamalarını onaylama görevini üstlenen merciidir ve bu görevini bakanlıkları kontrol etmek amacıyla oluşturduğu bir sistemle yerine getirmektedir. Hazine, bakanlıkların harcama yetkilerini kullanış biçimlerinin denetimi ve kontrolü ile sorumludur.

İngiltere'de bakanlıklar, kendilerine tahsis edilen kaynakların kullanımı ile ilgili olarak hesap verme sorumluluğu taşımaktadırlar. İngiltere, kamu harcamaları için hesap verilebilirlik müessesesini oluşturmayı "Mali Görevli (Accounting Officer)" ünvanı taşıyan memurlarının üzerine kurulu bir sistemle gerçekleştirmektedir. Mali Görevlilerin sorumlulukları Hazine tarafından belirlenmektedir. Mali Görevlilerin bulunduğu bu



sistemde işler Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Bağımsız Danışma ve Denetim Kuruluşları tarafından yürütülmektedir.

Bir bakanlıktaki en kıdemli daimi memur Bakanlık Mali Görevlisi olarak atanmaktadır. Bakanlık Mali Görevlisi; kamu harcamalarının mevzuata uygunluk, yerindelik ve performans denetimini yapan bir meclis komitesine hesap vermekle yükümlüdür ve bakanlığa tahsis edilmiş kamu kaynaklarının güvenliğini sağlamak için iç denetim fonksiyonunu da içeren uygun bir iç kontrol sistemi oluşturmalıdır. Kamu İç Denetim Rehberinde belirlenmiş hedefler, standartlar ve uygulama ile

uyumlu olacak şekilde iç denetimi düzenleme görevi Bakanlık Mali Görevlilerine verilmiştir.

Kamu harcamalarının hesabının verilmesinde denetçiler

* "Information for use by EU candidate countries on the UK-System of public expenditure control"
<http://www.hm-treasury.gov.uk>

** 1978 yılında Ankara'da doğdu. 2001 yılında Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. İşletme Bölümünden mezun oldu. 2003 yılından beri Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı olarak çalışmaktadır.

1 İngiltere Hazinesi, Maliye Bakanlığının ve Hazine Müsteşarlığının görevlerini birlikte yürütecek şekilde teşkilatlanmıştır.

anahtar role sahiptir. Kamu İç Denetim Rehberindeki standartlarla uyum sağlamak kadar iç denetimin kalitesini ve etkinliğini sağlamak da her kamu bakanlığının görevidir. Hazine, iç denetim standartlarının kabul edilebilir İngiltere ve Uluslararası Denetim Standartlarıyla uyum içinde olmasını ve kamu iç denetçilerinin bu standartlara genel olarak uymasını sağlamakla sorumludur. Hazine'deki "Denetim Politika ve Önerileri Grubu", standartların yorumlanmasıyla ve içerdiği prensiplerle ilgili konularda öneriler sunarak iç denetimlerin yüksek kalitede gerçekleştirilmesini teşvik etmektedir.

İngiltere'de kamu sektörü iç denetiminin temel hedefi, Bakanlık Mali Görevlilerinin, oluşturmakla görevli buldukları iç kontrol sistemleri ile ilgili güvenceye sahip olmalarını sağlamaktır.

Bakanlıklarda İç Denetimin Pozisyonu

İç denetim, bakanlıklarda, iç denetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir. İç denetim birimi başkanı, Bakanlık Mali Görevlisine karşı sorumludur ve genellikle Mali Görevliye bir Baş Mali Yetkili ve Denetim Komitesi aracılığıyla rapor vermektedir. İç denetim birimi başkanının her koşulda Bakanlık Mali Görevlisine doğrudan erişebilme hakkı bulunmaktadır.

Dış Denetim ile İlişkiler

Her kademedeki yönetim ve

personelin, iç denetimin doğruluk, bağımsızlık ve kabiliyetine tam güveni olmalıdır. Bu durum, denetçiler, denetlenenler ve dış denetçiler arasındaki iyi iş ilişkilerine yansıtılmalı ve korunmalıdır.

İç Denetim Biriminin Gereği

Mali Görevlinin, mali yönetimi iyi bir şekilde gerçekleştirmek ve Kamu Hesapları Komitesinde olumsuz bir oturum yapılması ihtimalini düşürebilmek için, "Hazine Devlet Muhasebesi Rehberi"ne uygun olarak, bir denetim servisine sahip olması istenilmektedir. İç denetim düzenlemeleri, tamamen kurum içinde gerçekleşen bir denetim faaliyeti olma ile kısmen ya da tamamen dış kaynaklı bir denetim faaliyeti olma arasında değişebilir, çeşitlenebilir. Bakanlık Mali Görevlilerinin ve Denetim Komitesinin iç denetim faaliyetlerinden ne bekleyebileceklerini ve bu beklentiler karşılığında elde ettikleri yararları ve değerleri nasıl ölçeceklerini anlamaları önemlidir.

İç Denetim Faaliyetlerinin Kalite Güvencesi

İngiltere'de, iç denetim birimi başkanları, iç denetim faaliyetlerini değerlendirmek için gözden geçirme düzenlemeleri yapmaktadır. Konu bakımından değişebilen bu düzenlemeler aşağıdaki şekillerde olabilmektedir:

- Denetim faaliyetlerinin ve yönetiminin kalitesini değer-

İngiltere'de kamu sektörü iç denetiminin temel hedefi, Bakanlık Mali Görevlilerinin, oluşturmakla görevli buldukları iç kontrol sistemleri ile ilgili güvenceye sahip olmalarını sağlamaktır.

lendirmek için, deneyimli iç denetim personellerince, kişisel denetim görevlerinde periyodik iç gözden geçirmelere yer verilmesi,

- İç denetimi kamu standartlarına göre ölçüp değerlendirmek ve iç denetim faaliyetlerinin kalitesine değer biçmek üzere dış gözden geçirmelere yer verilmesi. Dış gözden geçirmeleri başka bir iç denetim birimi ya da bağımsız bir dış inceleme mercii yapabilmektedir. Dış gözden geçirme düzenlemeleri Bakanlık Mali Görevlisinin de katılımıyla kabul edilmekte ve gözden geçirme sonuçları Mali Görevliye raporlanmaktadır.

Hazine tarafından, gözden geçirmelere katkı sağlaması için, kalite güvence anketleri düzenlenmiştir.

Sahtecilik ve Usulsüzlükler

İngiltere'de sahteciliğin önlenmesi ve ortaya çıkarılması bakanlıkların sorumluluğunda bulunmaktadır. Bakanlık yönetimi, sorumluluğunu yerine getirebilmek için, sahtecilik karşıtı politikalar oluşturmalı

ve uygun bir iç kontrol sisteminin devamını sağlamalıdır. İngiltere'de iç denetimin rolü, varlıkları, verileri korumak ve sahteciliği, suistimali önleyip ortaya çıkarmak için tasarlanmış kontrolleri değerlendirmektir. İç denetim birimi başkanı, tüm şüphelenilmiş ya da ortaya çıkarılmış sahtecilik eylemlerinden mümkün olduğunca çabuk bilgilendirilmesini sağlayacak kuralları belirlemekte ve böylece bu tür bilgiler iç kontrol sisteminin değerlendirilmesinde dikkate alınabilmektedir.

Meclis

İngiltere'de Meclis, kamu harcama sisteminin merkezinde yer almaktadır. Gelir bakımından düşünüldüğünde, tüm vergileri onaylayan, kabul eden makam Meclistir. Gider bakımından düşünüldüğünde ise, Meclis, neredeyse tüm harcamaların onay makamıdır, kamu kaynaklarının tahsis edilmesi ve bakanlıkların harcamaya girişip kaynakları kullanmalarına izin verilmesi sorumluluğunu taşımaktadır.

Meclis, prensip olarak, Hükümetçe önerilen harcamaların reddine ya da azaltılmasına karar verebilir ama arttırılmasını öngöremez.

Meclis, ayrıca, kamu kaynağının yıl boyunca nasıl harcılandığı konusunda yakından ilgilenmekte ve bunu güçlü bir konumda yer alan Kamu Hesapları Komitesi aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Ulusal Denetim Ofisi, Kamu

Hesapları Komitesine destek olmaktadır. Bakanlar, Meclise karşı siyasi yönden hesap verme sorumluluğu taşımaktadır.

Hazine

İngiltere'de Hazine, Hükümetin harcama planlarını "tahminler" olarak Meclise sunmakla sorumludur. Hazine, kamu kaynağını harcamak için Meclisten izin isteyebilen tek bakanlıktır ve bu durum, Hazinenin, bakanlıklar arasında kaynakların bölüştürülmesi üzerinde merkezi kontrole sahip olmasını mümkün kılmaktadır. İngiltere'nin kamu harcamalarının planlanması ve kontrolü konusunda, 1998 tarihli Kapsamlı Harcama İncelemesi yeni bir çatı oluşturmuştur. Meclis, her yıl harcamalara izin vermeye devam edecek, ama, oluşturulan yeni düzenlemeye uygun olarak bakanlıklar, harcama planlarını gelecek üç yıl için hazırlayacaklardır. Bakanlıklara fon tahsisi üç yıllık bir periyot için yapılacaktır. Bu harcama düzenlemeleri ile birlikte, hem sağlanan kamu kaynağı ile bakanlıkların gerçekleştirecekleri çıktılar ve sonuçlar için, hem de etkinliği ve performans denetimini geliştirmek için hedefler ortaya koyan Kamu Hizmet Anlaşmaları (Public Service Agreements) kabul edilmiştir.

Yeni harcama rejimi, sonuçlar için hedefler belirlemeyi özellikle vurgulamakta, örneğin sağlık ve eğitimle ilgili daha yüksek standartlar oluştur-

mayı öngörmektedir. Temmuz'da akdedilen "2000 Harcama İncelemesi", yeni harcama planları oluşturulmasını ve yeni Kamu Hizmet Anlaşmaları (PSAs) hedefleri konulmasını kabul etmiştir. Hükümet, bakanlıkların, yıllık raporlarında detaylı biçimde açıklanan performanslarını, PSAs hedefleri ile karşılaştırarak iyileşmeleri kontrol etmekte, böylece Meclise ve kamuya ilerlemeleri değerlendirme fırsatı vermektedir.

Hazinenin, harcamaları Meclise önerebilme gücüne paranın nasıl harcılandığı sorumluluğu eşlik etmektedir. Teoride, Hazine, tüm harcamaları onaylamakla sorumludur. Ama pratikte, bu kontrolü, stratejik bir biçimde uygulamaktadır. Bu strateji, kabul edilmiş toplam büyüklüklere ve tanımlanmış belli durumlardaki harcamalar için Hazinenin onayını arama gereğine uygun olarak, belirlenmiş limitler dahilinde para harcanması için geniş yetkilendirmelere gidilmesidir. Hazine, bakanlıklara, taahhüde girişmeleri ve limitler dahilinde harcama yapabilmeleri için yetki devretmektedir. Ayrıca, bakanlıklara, devrettiği yetkiyi açıklayan bir belge vermektedir. Hazine, bakanlıkların kaliteli harcama kararları verebilmelerini sağlamakla görevlidir.

Hazine, aynı zamanda, etkili bir muhasebe ve bütçeleme yapısının sürdürülmesinden ve kurallara uygunluk, yerindelik ve hesap verilebilirlik yüksek

standartlarının oluşturulmasından sorumludur. Hazinesinin, "Hazine Hesap Görevlisi" olarak atanan bu işlerle sorumlu bir memuru bulunmaktadır. Bu memur, her bir bakanlığa Mali Görevli atanması sorumluluğunu da taşımaktadır. Hazinesinin, kamu harcamalarının kontrolünü yapma ve kamu hizmetlerinin kalitesinin ve maliyetinin etkililiğini iyileştirme sorumluluklarının yanında, istikrarlı bir makroekonomik yapının devamını sağlama, ekonominin üretkenliğini artırma, finansal hizmetler ve bankacılık alanında dürüst ve etkin bir piyasayı güvence altına alma, devletin borç ve yabancı para rezervlerini yönetme ve uluslararası mali istikrarı destekleme gibi başka rolleri de bulunmaktadır.

Bakanlıklar ve Bakanlık Mali Görevlileri

Bakanlıklar, tanımlanmış ilgi ve sorumluluk alanlarına göre kurulmakta ve her birine bir Mali Görevli atanmaktadır. Hedeflerinde ve Kamu Hizmet Anlaşmalarında açıklanmış politikaları yerine getirmek için Meclisin tahsis ettiği kaynakları kullanmaktadırlar.

Ayrıca, bakanlıkların, politik menfaatlerinden sorumlu ve Meclise hesap verme yükümlülüğü bulunan bir veya daha fazla Devlet Bakanı bulunmaktadır.

Bakanlık Mali Görevlisi, genelde, bir bakanlıktaki en kıdemli daimi memurdur ve bakanlık harcamalarının kural-

lara uygunluk, yerindelik ve performans denetimi ile sorumludur. Bu sorumluluk, bakanlığın iç denetim biriminin de yardımıyla, uygun idari kontrollerin mevcudiyetini sağlayarak yerine getirilmektedir. Bakanlık Mali Görevlisinin, Meclisin Kamu Hesapları Komitesi huzurunda bizzat hazır bulunarak bakanlığın harcamalarıyla ilgili olarak sorulacak soruları cevaplandırması gerekebilmektedir. Bakanlık Mali Görevlileri, bakanlığın gözetimi altındaki, onları yetkilendiren ve karşısında sorumlu oldukları Bakana hizmet verme görevleri ile resmi görevlerini bir arada yürütmelidir. Bakan da, bakanlığın politikaları, faaliyetleri ve yönetimi konusunda Meclise karşı sorumludur.

Bakanlıklar, Hükümetin harcamaya planlarını, girişimlerini ve başarılarını (Kamu Hizmet Anlaşmaları hedefleri karşısındaki ilerlemeleri de kapsayan) Meclise ve daha geniş anlamda da kamuya açıklayan Bakanlık Yıllık Raporlarını hazırlamakla sorumludur. Bu raporlar ilkbaharda yayımlanmaktadır.

Sayıştay Başkanı

Sayıştay Başkanı, Meclis adına hareket eden bağımsız bir denetçi olarak "Kraliçe" tarafından göreve atanmaktadır. Meclisin bir üyesidir. Sayıştay Başkanı, Ulusal Denetim Ofisinin başında yer almakta, Meclis adına devlet hesaplarının bağımsız dış denetimini gerçekleştirme işini düzenlemektedir. Kamu Hesapları Komitesi ile yakından ilişkili

olarak iş görmekte, denetimin kapsamına ve yönetimine ilişkin kararlar vererek Meclise rapor sunmaktadır. Ulusal Denetim Ofisinin harcamaları, Sayıştay Başkanı tarafından tahmini rakam belirlenerek bu rakamın Kamu Hesapları Komisyonunca incelenmesi ve Meclise sunulması üzerine Meclis tarafından karşılanmaktadır. Ulusal Denetim Ofisi, Hükümetten bağımsız olarak iş görmektedir.

Kamu Hesapları Komitesi

Kamu Hesapları Komitesi, Meclise sunulan hesapları inceleme ve rapor hazırlama görevlerini yürütmektedir. İlk başlarda, temel amacı, harcamaların hesap verilebilirliğini, kurallara uygunluğunu ve yerindeliğini sağlamaktır (bu amaç, Sayıştay Başkanının denetimi ile yakından ilgilidir). Günümüzde, Sayıştay Başkanının performans denetim raporlarında yer verilen ekonomiklik, etkililik ve etkinlik gibi konuları da araştırmaktadır. Kamu Hesapları Komitesi, Meclis tarafından, bir yasama dönemi süresince hizmet vermesi için atanmakta, siyasi görüşlerden bağımsız, tarafsız olarak çalışmaktadır. İcrai gücü yoktur ama önerileri genelde icraya dökülmektedir. Kamu Hesapları Komitesinin toplantılarında Bakanlık Mali Görevlileri baş tanıklarıdır, toplantılara Sayıştay Başkanı ve Hazine görevlileri de sorulan sorulara cevap vermek üzere katılmaktadır.