

HAZİNE SİSTEMİ

1. Hazine Sistemi

1.1. Hazine Sistemi¹

Hazine sistemleri; hükümetin her seviyesindeki bütçe ile ilgili, her türlü mali faaliyeti kaydetme ve bu faaliyetler üzerinde gereken işlemleri yapmaya yönelik omurgayı oluşturur.

Kamu ekonomisi açısından bütünleşmeyi başarmış bir hazine sistemi, kamu kaynaklarının daha etkin kullanımı yolunda daha fazla mali kontrol, geliştirilmiş kamu nakit durumunun gözetimi ve gelecekteki ihtiyaçlar için daha iyi bir planlama ile daha iyi mali raporlama ve bütçeleme oluşturmaya yönelik daha iyi veriler sunumunu içeren çok sayıda değişik ve önemli faydalara imkan sağlar. Etkili bir hazine sisteminin kuruluşu, hükümetin şeffaflığına ve hesap verilebilirliğine doğrudan katkıda bulunacaktır. Etkili bir hazine sistemi;

- Bütçe ve bütçe uygulama verileri bu suretle daha fazla mali kontrole imkan tanır,
- Hem Nakit yönetiminin planlanması hem de sıkı ve yerinde bir şekilde kamu nakit durumunun gözlemlenmesini sağlar,
- Bütçe uygulamasının değişik seviyelerinde yönetim raporlamasının temin edilmesini sağlar,
- Mali tabloların ve bütçeleme, analiz ve mali kontrole yönelik diğer mali raporların kolaylıkla hazırlanmasına imkan tanır,
- Makro ekonomik tahminleri ile yönetimi, bütçe hazırlanması ve vergi yönetimini içeren kamu mali yönetimi açısından bir omurga oluşturmasını temin eder.

Hazine fonksiyonları, tüm bu sistemler arası etkileşimi kolaylaştıracak şekilde tasarlanmalıdır. Bunun yanında çok önemli olmakla beraber, yan veya bağlı olarak değerlendirilen ücretli ve emekli maaşlarının ödenmesiyle borç yönetimi ve personel yönetimi

¹ Treasury Reference Model, adlı 14 Mart 2001 tarih, Ali Hashim (World Bank)- Bill Allan (IMF)'in yazdığı makale

genelde ayrı gelişmiştir fakat tüm hazine yönetim işleme tarzına bağlantılıdır. Hazine sistemini

- Kontrol yapısı
- Muhasebe hesaplarının sınıflandırılması
- Raporlama gerekliliği

Kontrol Yapısı

Kamu kaynaklarının kullanımına yönelik olarak uygulanan temel kontrollerin çoğu mevzuattan türetilmiştir ki, çoğu zaman bu kontrollerin temeli anayasa ve kamu mali yönetimine dair yasalarda yer alan mali ilkelerdir. Kontroller değişik seviyelerde tanımlanmıştır.

- Kamu kaynaklarının yapısı ve tahsisleri ile idari uygulamaları kontrol eden Yasa ve yönetmelikler
- Mali yasalar ve sözleşmelerin uygun şekilde yetkilendirilmiş ve belgelenmiş olduğu ile tahsise yetkili makamın yetkisinin aşılmadığını kontrole yönelik yeteri kadar ayrıntıya sahip idari yönetmelikler . Mevzuatın çoğunda kamu gelirlerinin tek bir hesaba aktarılması ve bu tek hesaptan yapılacak herhangi bir harcamanın yasal olarak tahsis edilmesi gereklidir. Yönetmelikler idari tebliğler ve idari uygulamalar sözleşme işlemlerinde takip edilecek standart ve prosedürleri açıkça belirtirler.
- Doğru işlem, tam ve yerinde kayıt ile denetim süreçlerinin işlemlerini sağlamaya yönelik Belge ve sözleşme seviye kontrolleri.
- Sadece yetkili personelin ve kayıt yapması, değiştirmesi ve raporlamasını temin eden kontroller
- Kurulu işlem standartlarının somutlaşmasına yönelik tüm sistem kontrolleri

Batılı sanayileşmiş ekonomilerdeki resmi mevzuatlar tekamül ettiği sırada dikkatler kamunun idari kanadının kamu kaynaklarını yerinde ve yasal yetkiler çerçevesinde kullandığına odaklanmıştı. Mevzuat her zaman modern ekonomilerin ihtiyaçlarına karşılayabilecek hızda değişme göstermediği halde mali yönetimin ilgi alanları daha geniştir. Hususiyile bütçenin makro iktisat yönetimindeki rolü ile sosyal ve iktisadi amaçları

karşılamaya yönelik olarak kaynakların verimli dağılımındaki rolü, geleneksel uygunluk rolü kadar önemlidir.

Sistem bakış açısından makro iktisadi yönetim amacı, kontrol yapısının tespitiyle doğrudan ilişkidir. Ancak yasal seviyede ve muhasebe sisteminin geleneksel uygunluk işleviyle tanımlanmış kontrollerin ötesinde bakmak gerekir. Mali yönetim için hükümetin tüm açığı ve bu açığın finanse edilme şekli önemli değişkenlerdir. Bütçe ve muhasebe bilgi sisteminin makro iktisadi politikaların formulasyonunu ve idaresini kolaylaştırmaya yönelik olarak bu bilgileri zamanında üretmek üzere tasarlanması oldukça önemlidir.

Muhasebe Hesaplarının Sınıflandırılması

Muhasebe hesapları, harcamaların kontrolü, maliyet, ekonomik ve istatistiksel analizler için tüm mali işlemlerin kaydedildiği kütüklerdir. Kamu muhasebe hesaplarının standart bir hesap planı olmalıdır. Bu anlamda hesaplar planlama, bütçeleme ve muhasebe işlevlerini göz önünde tutmalı, kamu mali bilgilerinin konsolide edilmiş halde kapsmalıdır. Hesap planı kaynak programlaması, harcama yapan kurum, varsa ilgili proje ve harcamanın amacını yansıtacak şekilde oluşturulmalıdır.

Raporlama Gerekliliği

Hükümetler iki alandaki raporlama gerekliliğini ve amacını mutlaka ortaya koymalıdır.

- Dış Raporlama: kamuoyuna ve dış ülkeler ile uluslararası kuruluşlara bilgi sağlamak üzere yapılır.
- Yönetime Dair Raporlama: kamu politikalarını üretenler ve politikaları uygulayanlara hizmete özel bilgiler sağlamak üzere yapılır.

Kaynakların dağıtımı ile mali ve performans bilgilerinin birbiriyle ilgisinin kurulmasına özel önem verilmelidir.

1.2. Hazine Sistem Tasarımı²

Hazine sistemleri, hükümetlere mali planlar hazırlamayı, yıllık bütçeler uygulamayı, nakit kaynakları kullanmayı, mali hesapların sağlanmasını ve kontrol ile hesap verilmesini imkan sağlar. Bu sistemlerin tasarımı ülkeler nezdinde; önceliklerdeki , ülke kapasitelerindeki ve siyasi geleneklerdeki değişiklikleri yansıtan bir şekilde farklılık göstermektedir.

Hazine sistemleri kamu harcama yönetimi sisteminin pek çok önemli unsurunu kapsar. Tahsis, yıllık bütçeye yönelik nakit serbest bırakışları, mali planlama, mali malvarlığı, muhasebe ve bütçe uygulamasının iç denetimi kilit öneme sahip hazine fonksiyonlarından. Verimli kamu harcama yönetimi, bu fonksiyonları icra edecek köklü mekanizma ve kurumların bulunmasını gerekli kılar.

Hazine teşkilatlanması ülkeler arasında farklılıklar gösterebilir. Bazı ülkelerde, sorumluluklar yüklenmiş ve geniş yetkilerle donatılmış bağımsız bir ofis şebekesine sahip bir birim şeklinde örgütlenmiştir. Diğer ülkelerde ise değişik hazine fonksiyonları, sınırlı merkezi koordinasyon ve kontrol çerçevesinde çok farklı kamu organlarına devredilmiştir. Ülkelerdeki hazine sistemlerinin teşkilatlanmasını her ülkenin büyüme, mali yönetimdeki karmaşıklık, değişik mali yönetim hedef ve bakış açıları, ölçek ekonomileri ile siyasi ve idari gelenekler gibi unsurlar göz önüne alınarak ya tek bir kurum çerçevesine ya da birden fazla kamu kuruluşuna hazine fonksiyonlarını devrederek gerçekleştirirler.

Hazine fonksiyonlarının farklı işlem ve çıktıları içeren bir değer zinciri olarak tanımlanabilir. Değer zinciri anlayışı kurumsal strateji ve finansta yaygın olmakla birlikte, kamu mali yönetiminde çok daha az sıklıkla uygulanmaktadır. Teşkilatların geleneksel tahlilleri teşkilatları bir bütün olarak ele alırken, değer zinciri tahlilleri farklı bileşenleri veya işlevleri açıkça belirtir ve tahlil eder. Kurumsal stratejideki, ana işlev olarak değerlendirilmeyen işlevlerin geniş bir ölçekte dışardan temin edilmesi ile stratejik ortaklılara yenilenmiş bakış açısı gibi son 10 ile 20 yıldaki pek çok gelişme değer zinciri tahlili sayesinde açıklanabilir. Bir değer zinciri tahlili, iktisadi tahlille aynı tip ilişkilere dayanmakta

² Treasury System Design: A Value Chain Approach, Eivind Tandberg, **IMF Working Paper**, 2005 International Monetary Fund WP/05/153

fakat daha ziyade anlayışa odaklanarak sayısal ölçümlere daha az vurgu yapar. Dahası genellikle daha esnek olmasına rağmen daha az kesin ve titizdir.

1.3. Hazine Sistemi Tasarımında Bütçe Amacı

Bütçe yönetim sistemleri dört ana amaca ulaşmayı hedefler. Bu dört amaç, istikrarlı ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi destekler ve bunun yanında kamu sektörünün ekonomideki payını en uygun seviyeye çekmeye hizmet eder.

- Makro-maliye kontrolü: Mali Büyüklükler sürdürülebilir seviyelerde tutulur ve etkili bir şekilde dış kaynaklı ani sarsıntılara karşı ayarlanabilir.
- Mikro mali kontrol: kurumların, programların harcamaları ve cari harcamalar tahsis edilmiş ve onaylanmış miktarlarda tutulur ve ayrıca yönetim sistemi baskı altında olduğunda da.
- Ödenek ayırmada verimlilik: kaynaklar değerlerin en yüksek olduğu ve gerektiğinde yeniden tahsisin yapılabileceği sahalara aktarılır.
- Maliyetde etkililik: bir kamu hizmetinin sunumunun maliyeti en aza indirilir, ve sunum şekilleri gerektiğinde güncellenir.

Bir hazine sistemi tüm bütçe sisteminin bir bileşenidir ve bu alt sisteme yönelik hedefler tüm yönetim sistemi için de aynı olabilir veya farklı hedeflere odaklanmış olabilir. Hazine sisteminin teşkili bahsi geçen bu dört amaç tarafından şekillenir. Farklı amaçlara verilen önem ülkeler ve zamana göre değişebilir.

Gelişmekte olan veya dönüşüm halindeki bir ekonomi veya kırılgan bir iktisadi duruma sahip bir ülke makro mali kontrole büyük önem atfedecektir. Acil öncelik çoğu zaman mali durumu istikrarlı hale getirmek ve ekonominin sürdürülebilir bir büyüme zeminine oturtulmasıdır. Bu hükümetin önemli mali büyüklükler üzerinde tam bir kontrolünün olmasını gerektirir.

Mikro mali kontrol(veya finansal uygunluk) da gelişmekte veya dönüşüm halinde olan bir ekonomi için çok önemli olacaktır. Belirsiz ekonomik durum bütçe içine alınmış harcamaları yapanların mali işlemleri üzerindeki sınırlı kontrolle iç içe geçerek mali disiplini

aşındırma yönünde bir tavır sergileyecektir. Harcamaların bütçedeki ilgili bölümündeki tahsisler çerçevesine alınamaması ekonomik büyüklükleri kontrolü baltalayacaktır. Kontroldeki zafiyetin, bütçe yönetim sisteminin yasallığını ve güvenilirliğini baltalayacaktır.

Bazı kuruluşların bütçe disiplinine aykırı hareket etmesine izin verilirse, diğer kuruluşlara ait birimlerinde aynı yolu izleme noktasında özendirileceği ortadadır. Mikro mali kontroldeki zafiyeti genellikle; karar alma süreçlerini saptıran ve bütçe harcamalarının değerlerini azaltan kötü yönetim, yolsuzluk ve kaynakların yanlış yerde kullanımıyla birleştirilmiştir. Varolan hazine sistemlerinin bir çok özelliği bu kontrol hedefine doğrudan bağlıdır. İstikrarlı bir ekonomiye sahip ve mali kontrolün ciddiyetle kurulmuş olduğu ülkeler ödenek ayırımı ve etkili maliyette hizmet sunumunun hedeflerine aşama aşama önem atfedebilirler. Bu süreç biçimsel, merkezileştirilmiş kontrollerin gevşetilmesi ve yönetim yetkilisini adem merkeziyetle, çalışmalarını nasıl en iyi düzeyde yürütebilecekleri bilgisine en yakından hakim olması beklenen bakanlık ve kuruluşlara kaydırmayı içermektedir. Çoğu OECD ülkesi program, çıktı ve performans bütçelemesi gibi reformlar ve bunu takiben kamu alımları, muhasebe ve iç kontrolle ilgili reformlarla son 20-30 yılda bu yolda ilerlemiştir. Bu ülkelerdeki bütçe yönetim reformları, genellikle sıkı mali kontrolün olduğu bir ortamda oluşmuştur. Zaman geçtikçe bu kontrol kamuoyunda (kanıksanarak) somut bir hal almış ve kamu kurumlarının idari geleneği haline gelmiştir. Sıkı dış kontrol için duyulan gereksinim azalmıştır.

Uzun vadede bütçe ve hazne sistemleri için 4 farklı hedef tutarlıdır ve karşılıklı olarak güçlendirilmektedir. Kısa vadede çoğunlukla ödünleşmeler(trade-off) mevcuttur. Mali kontrolün bulunmaması bir sorun teşkil ediyorsa, bu kontrolün tesis edilmesine yönelik teşebbüsler çoğunlukla karar alma makamının merkezileştirilmesini gerektirecektir. Bu ise, bütçe dilimlerini en yüksek değere sahip olan veya sunulan hizmetin bedelini en aza indiren sahalara kaydırılmasına dair teşvik edicileri ve kaydırılma ihtimalini azaltabilir. Farklı hedeflerin bir araya geldikleri duruma dair gerçekçi bir anlayışa sahip olmak önemlidir. Bazı dönüşüm halinde olan ve gelişmekte olan ülkeler yetkinin ademi merkeziyetçi şekle dönüşmesi marifetiyle verimliliği ve etkili maliyeti arttırıcı denemelere katılmışlardır. Kusursuz mali kontrolü temin etmeye yönelik gerek makro gerekse mikro seviyede sistemlerin eksikliğinde bu denemelerin mali yönetim üzerinde çok zararlı etkileri olabilir.

2. Hazine Sistemlerinin Değer Zinciri³:

2.1. Hazine Fonksiyonlarından Üretilmiş Değer Zinciri

Hazine fonksiyonu olarak değerlendirilen anahtar bir takım fonksiyonlardan üretilmiş değer zinciri aşağıda bir şekil haline dönüştürülmüştür. Bu değer zinciri hazine sistemi içindeki üretim sürecini açıklamaktadır. Bu zincir meydana gelen işlem basamaklarını ve sıralamasıyla destekleyici veya ortak işlem ve sistemleri açıkça belirtmektedir. Değer zinciri, hangi bileşenlerin veya işlem basamaklarının belli bir ülkeye yönelik olarak bir hazine sistemi içerisine eklenmesini tahlil etmek için bir çerçeve sunabilir. Her bir bileşene ne kadar önem atfedileceğini belirleme, her bir fonksiyonun nasıl organize edileceği ve diğer kamu kuruluşlarına yetkinin devredilmesi veya özel sektöre yaptırılacağına dair kararlar noktasında kolaylık sağlamaktadır.

Kavramsal olarak, belli bir bileşeni bir hazine sistemine dahil edilip edilmemesine karar vermek noktasındaki temel kriter bu bileşenin dahil edilmesiyle ortaya çıkan değerdir. Özel sektörde bu değer kurumsal karlılıktaki beklenen artışın cari tutarı olarak tahmin edilir. Kamu sektöründe ise daha karmaşık değer anlayışları gerektirmektedir. Bu anlayışlar finansal yönetimin belirli bir yönünün geliştirilmesinin sosyal faydalarını veya özel bir teşkilatlanma şekliyle elde edilen maliyet indirimi içerebilir.

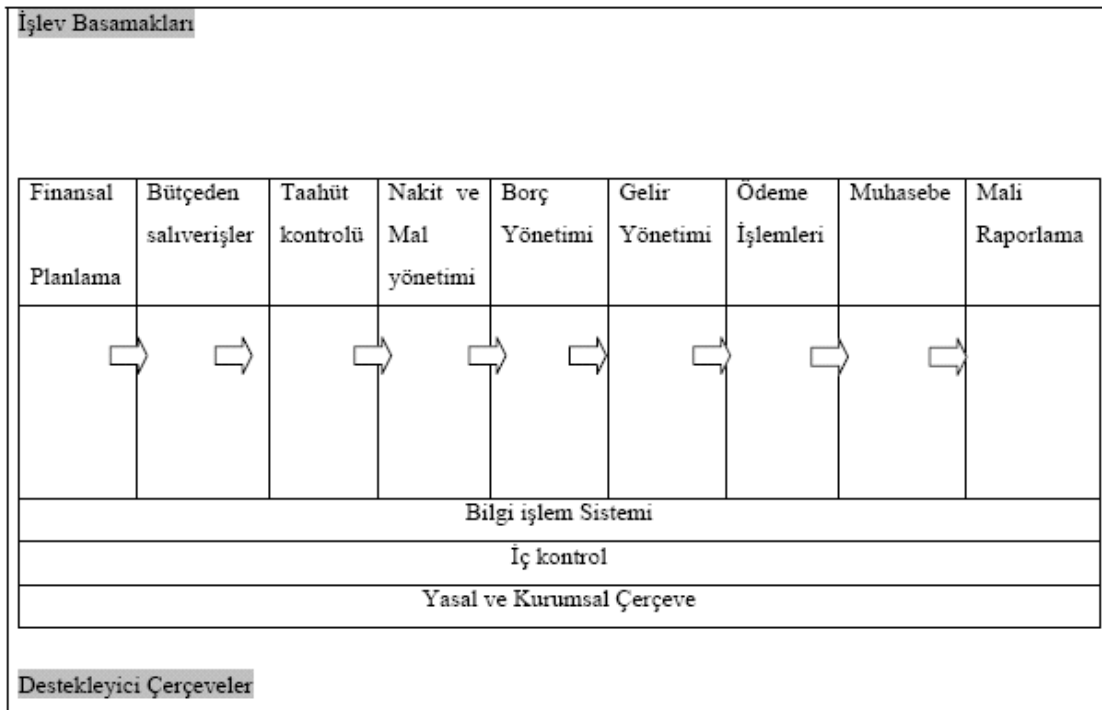
Hazine değer zincirinin bazı bölümleri için örneğin nakit ve borç yönetiminde değer tahminleri çok daha anlaşılması kolaydır. Fakat değer zincirinin tüm bölümlerine sayısal belirgin tahminler atfetmek zordur ve çoğu zaman nesnel değerlendirmeler, karar almaya yönelik zeminin önemli elemanlarından. Tahlilin nesnel değerlendirmeye, bir parça olsun dayandığı durumda, her bir bileşenin hazine sistemine eklenmesinin veya bu fonksiyonun belirli teşkilat olarak ifa etmenin somut getirisinin aynı fonksiyonu getirme bedelinden ağır basmasına özen gösterilmesi gerekmektedir. Sayfa 195'teki Tablo 20'de Hazine Değer Zinciri gösterilmiştir.

Bir hazine sistemi değer zinciri şunları içerir;

³ a.g.e. Eivind Tandberg

- Mali planlama ; yıllık bütçenin hazırlanması ve yönetimi arasında bir köprü görevi görür. Bu fonksiyon için sorumluluk hazine de olabilir, bütçeyi hazırlayan birim veya bazen de ayrı bir varlık/borç yönetim fonksiyonu olarak da bulunabilir.
- Bütçe tahsislerinin dağılımı detaylı veya konsolide olabilir. Bütçenin kullanımı aylık haftalık dilimler halinde de olabilir bütçenin tümü yıl başında kullanıma açılabilir.
- Taahhütlerin kontrolü; harcamaların kontrolünün sağlar, gerektiğinde taahhütler gerçekleşmeden evvel uygulanır.
- Nakit ve mali varlıkların yönetimi; kamunun ödemelerini yapabilecek kadar nakit varlığı elinde bulundurması ve bu varlığın maliyetinin olabildiğince az olması. Kamu kaynakları çoğunlukla hazine tek hesabında birleştirilirler. Bu fonların yönetimi hazine kapsamında yapılabileceği gibi çoğu ülkede merkez bankasına, bağımsız bir borç/alacak yönetim birimi veya özel bir mali kuruluşa devredilmiştir. Bazı gelişmiş ülkeler nakit ihtiyacını gidermek amacıyla kısa vadeli borçlanmaya başvurarak bu fonksiyonu ortadan kaldırmışlardır.
- Borç yönetimi; nakit ve varlık yönetimine özellikle de kısa vadeli ve iç borçlanma noktasında sıkı şekilde bağlıdır. Bu fonksiyon da hazine içinde merkez bankasınca veya bağımsız bir borç/alacak yönetim birimi tarafından yürütülebilir veya en azından bir ölçüde özel bir mali kuruluşa devredilebilir. Gelişmiş mali piyasalara sahip ülkelerde borç yönetimi diğer hazine fonksiyonlarından çok daha ayrı tarzda tecrübeler gerektirebilir.
- Gelir yönetimi çoğu hazine teşkilatı açısından önemli bir görevdir. Vergi idaresi, değerlendirmesi ve kontrolü vergi almaya yetkili makamın sorumluluğudur. Çok önemli bir görevde hth'da vergi gelirlerinin olabildiğince hızlı şekilde birleştirilmesidir. Hazine vergi dışı gelirlerin yönetimi ve vergilerin hükümetin farklı seviyelerine taksimine dahil edilebilir.
- Ödemelerin kontrolü; fiili harcamalar yapıldığında gerçekleştirilir. Bu çoğu zaman hazinenin en belirgin ana fonksiyonlarından biri olarak görülür. Pek çok hazine sistemi ödeme kontrolüne ilişkin bazı şekilleri içerir ancak incelemenin yoğunluğu değişebilir. Öneme rağmen çoğu zaman bazı ödeme kontrol fonksiyonları bütçe kuruluşları veya ticari bankalara devredilebilir.

- Muhasebe: hazinede çoğunlukla belge ve ödeme kayıtları üzerinden yürütülür. Genellikle hazine tarafından bizzat veya bağımsız bir muhasebe bölümünde ifa edilir. Pek çok ülkede kamu veya özel küçük bütçeli kuruluşlar
- Mali raporlama ; tüm ülkelerde hükümet tarafından sağlanmaktadır. Maliye bakanlığı bünyesindeki bütçe, muhasebe veya hazine birimlerinden aktarılır. Bazı ülkelere bakanlıklar ve kuruluşlar kendi mali hesap durumlarının ve yıllık raporları hazineden bağımsız hazırlarlar.



Tablo 1 Değer Zincirinde Hazine Sistemi

Hazine sistemi destekleyici yapıya dayandırılır. Bu hazine sistemine özgü olabileceği gibi kendi değer zinciri tarafından açıklanmış daha geniş bir sistemin parçası da olabilir.

- Bilgi sistemleri: geleneksel olarak hükümetin bilgi işlem teknolojisi bölümlerinin sorumluluğudur. Ancak bilgi işlem hizmetlerinin özel şirketlerden alınması noktasında belirgin bir uluslar arası yöneliş vardır.

- İç denetim genelde hazine veya maliye bakanlığı ve/veya bakanlıklar ve kuruluşlar bünyesindeki iç denetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Bazı ülkeler kuruluşlarının özel iç denetçilerden hizmet alımını uygun görmektedir.
- Yasal ve kurumsal çerçeve; bütçeleme her zaman kamusal bir sorumluluktur. Yeni yasalar ve düzenlemeler genellikle maliye bakanlığının bütçe ve hazine birimleri tarafından hazırlanmaktadır. Çoğu hazineler tüm merkezi kamu ödemelerini kapsar ancak bazı ülkelerde hazine dışında da ödemeler vardır. Bazı hazineler bağlı hükümetlerin harcamalarını da kapsar.

Yukarıda bahsedilen fonksiyonlar alt fonksiyonlara ve faaliyetlere ayrılabilir. Gerçek hayattaki bir değer zincir tahlilinde birleştirme, devretme ve dış kaynaktan kullanım gibi alt fonksiyonlarla beraber bu da alt fonksiyon seviyesine indirgenebilir.

2.2. Hazine Tasarımının Muhtemel Unsurları

Bazı ülkelerde hazine değer zincirinde ifade edilen tüm fonksiyonlar tek bir kurum bünyesinde yürütülebilir. Bazı ülkelerde kamusal veya kamu sektörü dışından birden fazla kuruluş tarafından sürdürülebilir. Bu yapısal kararların alınmasında birçok etken rol oynar. Bu etkenler farklı fonksiyonları dahil ederken veya özel bir şekilde düzenlerken ortaya çıkan değer tahminine yansıtılmalıdır ancak üzerinde önemle durulan sebepler çok karmaşık olabilir.

Mali yönetim öncelikleri hazine fonksiyonunun tasarımının en önemli etkenlerindedir. Odak mali ve finansal uyumun sağlanması üzerinde ise kamu kurumlarının işlemlerini gözetmek ve kontrol etmek amacıyla üstün yetkilerle donatılmış güçlü bir merkezi hazine gerektirir. Diğer taraftan eğer önemli bir kontrol sorunu olmadığı takdirde ve ana önceliğin kamu kaynaklarının verimli kullanımı veya hizmet sunumunun maliyetini düşürmek olduğunda, finansal yönetim açısından sorumluluğun çoğunu kurumların kendilerine bırakarak daha zayıf bir hazine fonksiyonu için tartışmalar mevcuttur.

Makro ekonomik ve finansal istikrarın seviyesi hazine sisteminin tasarımını bir çok farklı yolla şekillendirir. Ekonomik durumun finansal yönetimin önceliklerine yönelik doğrudan etkileri olacaktır. Ancak daha fazla dolaylı unsurların etkileri önemli olabilir. Bir

hükümetin kapsamlı bir hazine kurma kararı, mali piyasalara ve kamu sektörüne hükümetin mali kontrolü ve finansal disiplini sağlamaya olan kararlılığın göstergesidir ve bu sektörlerdeki istikrarı sağlayan beklenti ve davranışları etkileyecektir. Bu göstergenin güvenilir olması için hazinenin büyük ihtimalle etkin olacağını gösterilmesi gerekmektedir. Başarılı bir şekilde kaynaklarla beslenmiş kapsamlı bir hazine sınırlı kaynaklarla donatılmış bir hazineye göre daha güçlü bir gösterge özelliği taşıyacaktır. Bu ise ülkenin hedefleri ve kapasitesinin statik bir değerlendirme sonucunun takip edilmesinden ziyade hazineye geniş yetkiler verilmesinin daha akılcı olabileceği anlamına gelir. Diğer bir deyişle gelişmekte olan veya büyüyen bir ekonomide istikrarı sağlamak amacıyla hazineye üst düzeyde yatırım yapmak alt düzeyde yatırım yapmaktan genellikle daha iyidir.

Saha ekonomisi geniş yetkilerle donatılmış büyük hazineler kurmak için anahtar bir role sahiptir. Hazine fonksiyonunun alanı ve ölçeği belirlenirken dikkate alınan en önemli ikinci unsur olabilir. Bir kurumun mali planlama ve yıllık bütçe dağılımı yaptığında doğal olarak taahhüt ve ödemeleri kontrol etmek için gereken bilgilerin çoğu ile sistem ve özel kabiliyetlere erişim imkanı olacaktır. Ödemelerin kontrolü esnasında kaydedilen veriler aynı zamanda bütçe hesaplarının tabanını oluşturur. Mali planlamada yer alma ve ödeme kontrolleri etkili nakit yönetimi için sağlam bir temel imkanı sunar. Nakit giriş ve çıkışlarının yönetimleri arasında sinerji mevcuttur.

Ölçek ekonomileri de güçlü , merkezi hazineleri kurulmasına yönelik sağlam saikler sunar. Mali yönetim süreçlerini yürütmek, sürdürmek ile geliştirmek ve kamu sektörü çapında bu sistemlerde yüksek kaliteyi sağlamak bile oldukça maliyetlidir. Bir kurum kamu sektörünün bölümlerinde bu uygulamaları kurmakta ve tanıtmakta başarılı olduğunda, bu başarı kamunun geri kalan kısmına az bir marjinal maliyetle yayılabilir. Yerel kamu idarelerine de bu sistemin yaygınlaştırılması hatırı sayılır bir maliyet azalışına yol açabilir. Ölçek ekonomileri, özellikle sabit maliyetlerin yüksek olduğu ve değişken maliyetlerin görece düşük olduğu; bilgi işlem sistemlerinin gelişmesi ve yaygınlaşmasında belirgindir

Kapasite ve beceriler mali yönetimde önemlidir. Mali yönetim birimi çalışanları çapında düşük kapasite ve sınırlı kabiliyetler saha ekonomileri ve ölçek ekonomisine eğilime yol açacaktır. Kabiliyetli mali yönetici sayısı sınırlı ise bunları tek kurumda yoğunlaştırmak çoğu zaman verimli olacaktır. Kamu genelinde iyi yetişmiş ve tecrübeli mali yöneticiler var ise daha ademi merkezî çözümler uygun olabilir.

Özel sektör hizmetlerinin elverişliliği hazine tasarlanırken çok önem arz etmektedir. Ülkenin gelişmiş bir bankacılık ve mali piyasası var ise ödeme ve nakit yönetimi veya borç alacak yönetimi özel sektöre rekabetçi bir ortamda devredilebilir. Bu hizmetlerin eksikliğinde kamu söz konusu fonksiyonları doğrudan ifa eder. Bilgi sistemleri gelişim ve işlemleri bu hizmetler için rekabetçi bir piyasa olduğunda dışardan temin edilebilir. Bazı kamu idareleri muhasebe veya iç denetim hizmetlerini de ticari sağlayıcılardan satın almaktadırlar.

Siyasi ve idari gelenekler birbiriyle benzeşen ülkeler arasında bile çok farklı olabilir. Bu durumun, fiili hazine fonksiyonlarının tasarımının en önemli unsurları açısından da böyle olduğu görülmektedir. Örneğin güney Avrupa ülkeleri aynı seviyede kalkınmış olan kuzey Avrupa ülkelerine göre çok daha kontrol odaklı ve merkezi kamu harcama yönetimi sistemine yatkındırlar. Bir çok ülke bütçe yönetimini ademi merkezi hale getirmek için adımlar atmıştır. Afrika'da eski İngiliz sömürgeleri eski Fransız sömürgelerinden bir hayli farklı hazine sistemlerine sahip olacaktır. Mali yönetimde reformlar çoğu zaman eski geleneklere ve uygulamalardan bir sapma teşkil edecekse de ülkelere has geleneklerin göz ardı edilmeyip gereken önemin verilmesi önem taşımaktadır.

Bilgi işlem maliyetleri: Reform stratejilerinin gelişmesi açısından önem arz etmektedir. Ayrıntılı fonksiyonel değerlendirme, kendi içinde göze çarpıcı yetenek ve kaynakların varlığını gerektirecektir. Pek çok ülkede özellikle de gelişmekte olan dünyada bu yetenek ve kaynaklar kullanıma elverişli olmayabilir. Bu durumda bu ülkeler tasarımlarını daha genel modeller ve genel kabuller üzerine yapabilir. Bu aynı zamanda karmaşık hazine sistemlerinin taraftarlığına yol açar. Çoğu zaman hazineye bir fonksiyonunu eklemek çıkarmaktan veya başka biri tarafından yapılmasını sağlamaktan daha kolay görünmüştür.

Hazine sisteminin yatırım ve işletme giderleri: Bir hazine sisteminin kurulması ve işletmesi hatırı sayılır maliyetler içerebilir. Merkezi hazine sistemi olmadığı durumda bazı maliyetler daha az göz önünde olan diğer birimler tarafından meydana getirilir. Ülkeler bir hazine sistemi kurmanın maliyet ve faydasının değerlemesini dikkatli bir şekilde yapmaya ihtiyaç duyarlar. Bu ise daha ademi merkeziyetçi çözümlere taraftar olmaya meyil ettirir.

Doğrudan mali kazançlar: Anlayışsal bir bakış açısıyla bir hazine sisteminin getirileri tespit etmek kolay olsa da doğrudan mali kazançlar için aynı şeyi söyleme imkanı yoktur. Mali giderlerdeki düşüşlerle birlikte, Nakit yönetimindeki gelişmeler her halde nicelik olarak en kolay biçimde ölçülebilir. Bazı ülkelerde bu doğrudan mali etkiler maliyetleri giderici yönden yeterlidir.

2.2.1. Hazine Tasarımında İyi Örnekler

a. Farklı ekonomilerin değişik öncelik ve kapasiteleri yüzünden neyin iyi uygulama olarak algılandığı ve değişik gruptaki ülkeler tarafından gerçekçi bir yaklaşımla bu alanda nelerin başarılabileceği noktasında çoğu zaman farklar söz konusu olacaktır.

- Gelişmekte olan ülkeler mali kontrol üzerine çok önem vermeye gereksinim duyarlar. Modern finansal yönetim için zayıf iç kapasiteleri mevcuttur ve saha ile ölçek ekonomilerini kullanıma geçirmek çok önem taşır. Gelişmiş bir hazine sisteminin tüm özelliklerini yakın dönemde tam anlamıyla işlerlik kazandıramayacaklardır. Bu yüzden daha kolay, geçici ölçülere gereksinim duyulabilir. Öncelik en acil sorunlarla mücadeleye verilmelidir. Yerel hükümetler doğal olarak merkezi hükümete oranla daha zayıf kapasiteye sahip olacaktır.
- Dönüşüm halinde ve büyüyen ekonomilerin de mali kontrol ve disiplini sağlamak noktasında hatırı sayılır bir çaba göstermeleri gereklidir. Bu alanlardaki sorunlar hayli dramatiktir ancak gelişmekte olan ülkelerinkinden daha karakteristik özellik taşıma eğilimindedir. bazı alanların çok yüksek kapasitede olmasıyla mali yönetim açısından kapasite karışabilir. Gelişmekte olan ülkelere nazaran yerel yönetimler daha yüksek seviyede gerçek bir özerklik sahibi olma eğilimindedirler ve bazı yerel yönetimler mali yönetim açısından yüksek bir kapasite sahibi olabilirler. Bu grup çok çeşitlidir. Bunlardan bazı ülkeler gelişmekte olan ülkelerin ekonomik seviyelerine yakinken aynı zamanda bazıları istikrarlı bir ekonomik duruma yaklaşmaktadır.
- Gelişmiş ekonomiler kontrol sorunlarının büyük kısmını halletmiş olduğu kabul edilen ekonomilerdir. Ex-ante önceki kontrol güçlü ex-post sonrası kontrole yerini bırakmıştır. Yeterli düzeyde mali yönetim kapasitesi ve mali hizmetlere yönelik iyi gelişmiş piyasaların sahibi olduklarından, verimlilik ve etkinliği öncelik olarak

belirleyebilirler. Kuvvetlerin ademi merkezi hale dönüştürülmesi ve dağıtılması gerek merkezi hükümette gerekse kamunun değişik seviyelerinde genellikle çok yaygındır.

- b. Etkili hazine sisteminin tasarımında değişik çevre şartlarına sahip çeşitli ülkelerde çok önemli farklar olacaktır. Bu farkların çoğunluğu hazine sisteminin faaliyet alanıyla özellikle de çeşitli fonksiyonlar üzerindeki kontrolün merkeziliğinin seviyesiyle irtibatlandırılacaktır. Tasarımdaki farklılıklar geniş ölçüde önceliklerdeki çeşitlilikler açıklanabilecektir.

Gelişmekte ve dönüşüm halinde olan/ büyüyen ekonomilerde kamunun değişik alanları ve kurumlarına yönelik ayrıntılı mali planlar hazırlamak için sağlam sistemlere sahip olmak önemlidir. Bu ülkeler çoğu zaman şiddetli nakit sıkıntısıyla karşı karşıya kalabilir ve kısa vadeli borçlanma yapmaları çok maliyetli olabilir. Mali planlama, istikrarlı ve tahmin edilebilir bütçe salıvermeleri ile taahhütlerin ve ödemelerin yetkilendirilmesi suretiyle arka kısımdakilerle verimsiz harcama kalemlerini engelleyerek aynı zamanda verimli nakit ve borç yönetiminin meydana gelmesini sağlar. Baskı uygulayan bir nakit sıkışıklığı olmadığı ve bütçe uygulamalarının kontrolünün daha sınırlı olma eğiliminde olduğu istikrarlı bir ekonomide mali planlama daha toplu bir odak halini alabilir.

Bütçe salıvermelerinin sıklığı bir taraftan kontrol ve likidite gereksinimleri arasında ödünleşme üzerine diğer taraftan bütçe bölümleri için istikrarlı ve tahmin edilebilir bir mali çerçeve üzerine dayanmalıdır. Gelişmekte olan ve dönüşüm halinde olan/büyüyen ekonomilerde (ilk mülhaza egemen olacak)bütçe salıvermeleri için zaman aralıklarının oldukça kısadır. İstikrarlı bir ekonomide ikinci mülhaza egemen olacaktır. Bu ülkelerde salıvermeler 3 aylık veya yıllık tahsislerin tek bir kerde salıverilmesi şeklinde gerçekleşir.

Çoğu ülkede kamu bankacılığı için en uygun düzenleme, tüm fonların merkez bankasında toplandığı tek hesap sistemidir. Bu sistemin ülkenin ekonomik şartları göz önüne göz ardı edildiğinde mali kontrol ve verimlilik ile maliyet azaltıcı açıdan pek çok temel faydası vardır. Ancak hazinenin yapısı ile banka sisteminin karmaşıklığının derecesine göre, ödemeleri ve tek hazine hesabını işlemek amacıyla muhtelif modeller vardır. Bazı gelişmiş ülkelerde tek hazine hesabı sistemi, bütçe makamları tarafından ödemelerin zamanlamasının verimli olarak sağlanması için kazanımlar atfederek teşvik unsurları sağlamaktadır.

Nakit ve borç yönetimi ile bütçe yönetimi arasındaki yakın bağlar yüzünden bu fonksiyonların çok sıkı koordine edilmelidir. Çoğu gelişmekte olan ve dönüşüm halinde olan ekonomilerde, bu genellikle hazine düzeyinde yapılır. Hazine ve merkez bankası arasında etkili koordinasyon var olan ülkelerde bazı fonksiyonları merkez bankasına devredilmesi uygun olabilir. İyi işleyen mali piyasaları sahip ve üstün yetenekli çalışanlara kolay erişim olan Gelişmiş ülkelerde borç ve alacak yönetimlerini birlikte ifa eden bağımsız idareler uygun olabilir.

Bütçe harcamalarının daha önceden izin verilmiş ve onaylanmış sınırlarda tutulmasını sağlamak üzere ödeme onaylama sistemleri pek çok ülkede kullanılmaktadır. Bu sistem ayrıca cari ödemelerin en yüksek önceliğe sahip sahalara için olmasını sağlarken arkada kalmış kısımlara yapılacak ödemelerin engellenmesini temin eder. Gelişmekte olan bir ekonomide tüm harcama talepleri, ön onaydan önce ayrıntılı kontrole tabi olacakları hazine uzmanlık birimleri tarafından işleme sokulmalıdırlar. Bu ülkeler ödemelerin kontrolünün merkezileştirmek için çoğu zaman yeterli teknik kapasiteye sahip olmayacaklardır. Dönüşüm halinde/büyüyen bir ekonomi benzer bir anlayışı uygulayabilir. Bazı kontrol sorumluluklarını bakanlıklara devredebilir. İstikrarlı bir ekonomide düzgün ödemeleri temin etmeye yönelik temel düzenek, bütçe uygulayıcılarını (ex-post olarak) sonradan kontrolde hesap verebilir şekilde tutmaktır. Bu ise ödeme emirlerinin otomatikman toplam harcama sınırlarıyla karşılaştırılıp denetlendiği ancak tek tek ödemelerin ayrıntılı kontrolünün yapılmadığı muntazam devam eden bir kontrol sistemiyle desteklenebilir.

Gelirlerinin nakit akışlarının yönetimi hazine tarafından şekillendirilmelidir. Hususi düzenlemeler ödeme sisteminin karmaşıklığına bağlı olacaktır. Gelişmekte olan bir ülkede gelirler hazine banka hesapları marifetiyle toplanabilir. Dönüşüm halinde olan bir ekonomide söz konusu hesaplar aktarma veya para olmayan hesaplar olabilir. Gelişmiş ülkelerde gelirler hazine tek hesabında gün be gün birleştirilmelidir.

Gelişmekte olan bir ekonomide bütçe birimleri güvenilir hesaplar üretmeye çoğu zaman yeterli olamayacaktır. Bu ülkelerde hazine hesapları, çoğu zaman bütçe tahsislerinin mali akımlarının en güvenilir sağlayıcısı olacaktır. Dönüşüm halinde olan/ büyüyen bir ekonomide bütçe kuruluşları mali sözleşmelerini kaydetmek üzere sorumlu olmadıkları ve bu hesaplar birleştirilmeli ve bu hesapların hazine hesaplarıyla mutabakatı yapılmalıdır.

Kurumsallaşmış bir ekonomide temel muhasebe genellikle bütçe birimleri ve hazine tarafından yapılacaktır veya maliye bakanlığının hesapları birleştirip mali raporları üretecektir. Gelişmekte olan ülkeler için temel öncelik güvenilir nakit hesapları üretmek olmalıdır.

3. Yedi Ülkedeki Hazine Sistemleri

Brezilya, Bulgaristan, Fransa, Norveç, Rusya, Güney Afrika ve Birleşik Devletlerin hazine sistemleri ve değer zincir modeli ile hazine tasarım hipotezine uyumları ele alındığında tüm bu ülkelerdeki sistemlerin etkili oldukları anlaşılmıştır. Hangi sistemin ne kadar etkili olduğunu karşılaştırmak yerine her sistemin performans ve maliyetlerini ortaya koyma amacı taşımaktadır.

Brezilya geliştirmekte olan ülkeler arasında en ileri seviyede hazine sistemine sahip olan ülkelerden biridir. Maliye Bakanlığı bünyesindeki Hazine birimi tarafından yürütülür. Hazine kapsamlı mali planlar hazırlamaktadır. Bütçe serbest bırakılışları iki ayda bir yapılmaktadır. Taahhüt ve ödemeler aylık limitler bazında kontrol edilmektedir. Hazine nakit ve iç borçlanmadan sorumludur, halen 2005 Ocak ayından itibaren dış borçlanmada sorumluluğuna girmişlerdir. Vergi ödemeleri hazine banka hesaplarına doğrudan aktarım şeklinde yapılarak hazine tek hesabında (HTH) konsolide edilmektedir. Bütçeye dahil tüm kuruluşları ödeme taleplerini kamu bankasında yer alan hazine tek hesabına elektronik olarak yaparlar. Kurumlar hazine tarafından yürütülen sisteme muhasebe kayıtlarını girerler. Hazine gelişmiş bir mali yönetim sistemi (FMIS) kullanmaktadır ve hiçbir yerel şubesi yoktur. Tüm bakanlıklar FMIS’le irtibatlı olup ve muhasebe de dahil olmak üzere tüm mali işlemleri bu sistem üzerinden yürütmektedirler. İç denetim Maliye Bakanlığının ayrı bir birimi tarafından yapılmaktadır. Hazine birimi merkezi hükümet bünyesindeki bütçe idaresinden sorumludur. Yerel hükümetler üst düzeyde bir otonomiye sahiptir. Federal hükümet eyalet ve belediyelere bütçelerini idare etmeleri amacıyla FMIS benzeri SIAFEM adında bir bilgişlem sistemi imkanı sağlamıştır. 27 eyaletin 12’si SIAFEM sistemine uyum sağlamıştır.

Bulgaristan’da ekonominin derin bir kriz yaşadığı 1997’e kadar kamu mali yönetimi alanında çok sınırlı bir reform çalışması yapılmıştır. Kriz maliye politikalarının ciddi biçimde sıkı hale gelmesine ve bütçe reform çalışmalarının hızlanmasına yol açmıştır. Bu çalışmaların

önceliklerinden biri yeni bir hazine sisteminin ikame edilmesi olmuştur. Söz konusu sistem şimdilerde Maliye Bakanlığı bünyesindeki Hazine İdaresi tarafından yürütülmektedir. Hiç bir yerel hazine şebekesi olmayıp pek çok *hazine işlevi* bakanlıklara devredilmiştir. Maliye Bakanlığı bakanlıklardan gelen bilgiler ışığında kapsamlı mali planlar hazırlamaktadır. Maliye Bakanlığı bakanlıkların ve bunlara bağlı kuruluşların aylık taahhüt ve ödeme limitlerini de hazırlamaktadır. Taahhütlere yönelik hiç bir sıkı ön kontrol mevcut değildir. Hazine İdaresi nakit yönetiminden sorumludur. Borç yönetimi ayrı bir idare tarafından yürütülmekte ise de bazı işlemler bir anlaşma çerçevesinde merkez bankasına yaptırılmaktadır. Merkez Bankasında tek hesap sistemi kurulmuş olup, vergi ödeyenler ödemelerini her bölgedeki aktarım hesaplarına yapmakta ve biriken tutar hazine tek hesabına (HTH) her gün aktarılmaktadır. Bütçeye dahil kuruluşlar ödeme taleplerini, hazine tek hesabından ödeme taleplerini onaylayan bakanlıklarına gönderirler. Tüm ödemeler ödeme limitleri bazında Hazine İdaresi ve bakanlıklar tarafından kontrol edilirler. Hazine İdaresi nakit hesapları hazırlarken, bakanlıklar işleme ait hesapları hazırlarlar. Hazine İdaresi muhtelif hesapları birleştirerek mali raporlar yayınlar. İç denetim tamamen ilgili bakanlıkların sorumluluğudur. Kamu mali yönetim bilgi sistemi hazırlanmaktadır. Hazine merkezi hükümeti kapsamakta yerel yönetimler ise kendi bütçelerini yönetebilmeleri için kapsamlı talimatlar vermektedir.

Fransa tüm ülkedeki ve yerel yönetimlerdeki birimleriyle üstün bir hazine sistemine sahiptir. Çoğu hazine fonksiyonu Maliye Bakanlığının muhasebat birimi tarafından yürütülmektedir, ancak Hazine İdaresi likit aktiflerin yönetiminden sorumludur. Muhasebat birimi bütçe ve hazine idaresiyle işbirliği içinde kapsamlı mali planlar hazırlamaktadır. Bütçe serbest bırakmaları yılda iki kez yapılmaktadır. Hazine İdaresi nakit yönetiminden doğrudan sorumludur. Ancak borç yönetimi, Hazine İdaresi altında yer alan borç yönetim idaresine devredilmiştir. Vergi ödemeleri hazine tek hesabının alt hesaplarına yapılarak, her gece konsolide edilmektedir. Muhasebat biriminin ofisleri bakanlık ve kamu kuruluşlarından ödeme taleplerini almakta, bakanlık ve kurumlardaki mali kontrolörler aracılığıyla taahhüt ve ödemelerin kontrolünü gerçekleştirmektedir. Ödemeler merkez bankasındaki hazine tek hesabından yapılmaktadır. Muhasebat birimi ayrıca bütçe kalemlerinin temel muhasebesinden ve mali raporlamadan sorumludur. Hazinenin içinde ve dışında olmak üzere muhtelif iç kontrol birimleri mevcuttur. Bazı istisnaları olmakla beraber hazine yerel ve merkezi tüm kamu harcamalarını kapsamaktadır.

Norveç istikrarlı ekonomik durumu nedeniyle hazine alanında bir reforma ihtiyaç duymamıştır. Ayrı bir hazine teşkilatına sahip değildir. Hazine fonksiyonları Maliye Bakanlığı bünyesindeki bütçe birimi tarafından yürütülmektedir ancak temel işlemsel görevler bütçe dahilindeki kuruluş ve bakanlıklara devredilmiştir. Hiç bir mali planlama mekanizması mevcut değildir ve bütçe yılı içindeki serbest bırakma işlemleri için bir sistem bulunmamaktadır. Bütçe idaresi taahhüt ve ödemelere yönelik hiçbir kontrol yapmamaktadır. Nakit ve borç yönetimindeki (devlet petrol fonu dahil) görevleri asıl sorumluluk Maliye Bakanlığında kalmak üzere yapılan anlaşmalarla merkez bankasına devredilmiştir. Tüm bütçe gelir ve giderleri muhbir bankalarca işlenmekte ve hazine tek hesabına (HTH) aynı gün aktarılmaktadır. Muhasebe bütçeye dahil kuruluşların kendileri tarafından yapılmakta, yıllık hesap ve raporlamalar da yine söz konusu kuruluşlar tarafından yürütülmektedir. Konsolide edilmiş mali raporlama Maliye Bakanlığı tarafından kuruluşlardan gelen bilgiler ışığında yapılmaktadır. Bakanlıklar ve kuruluşlar iç kontrolden sorumlu tutulmaktadırlar ancak kurallara bağlanmış bir iç kontrol bulunmamaktadır. Tek dış kontrol parlamentonun denetim birimi tarafından yapılmaktadır. Maliye Bakanlığı merkeze yönelik mali raporlamanın işlevsel gereksinimlerini karşılayan muhasebe ve bilgi sistemlerini onaylar ve kuruluşlar onaylanan sistemlerden istediklerini seçerler. Maliye Bakanlığı yerel yönetimlerin bütçe yönetimi için geniş rehberler yayınlamışlar, ancak Maliye Bakanlığı yerel yönetimlerin mali yönetimlerine müdahale etmezler.

Rusya Federal Hazinesi (FT) 1993 yılında kurulmuştur. 90 bölgesel ve 2300 yerel birimiyle çok büyük bir teşkilattır. FT bakanlıklardan gelen bilgiler ışığında yıllık mali planlar hazırlar. Bütçe serbest bırakışları aylık olarak yapılır. FT seçilen bir takım harcama kalemleri için taahhüt kontrolünü yürütür. Rusya'nın tam anlamıyla konsolide edilmiş bir hazine tek hesabı (HTH) henüz bulunmamaktadır. Nakit yönetiminin çoğunluğu FT'nin merkez ofisinde yapılmaktadır ancak bölgesel ofislerde ertesi güne ait ödemeleri yapmak üzere yüklü miktarda rezerv bulunmamaktadır. Bazı Maliye Bakanlığı birimleri ve merkez bankası borçlanma yönetiminde yer alır. Vergi mükellefleri ödemelerini muhbir bankalardaki hesaplara yapar. Bu hesaplar bölgesel hazine ofislerine ve Hazine Tek hesabına (HTH) aktarılır. FT ofisleri tüm ödeme taleplerini belirli limitleri baz alarak kontrol eder. Muhasebeyi gerek FT ofisleri gerekse bakanlıklar ve kurumlar yürütür. Tüm muhasebe, aynı zamanda mali raporlamayı yapan FT tarafından konsolide edilir. FT üç önemli bilgi işlem sistemini işletir. Bütçeye dahil kuruluşlar muhtelif bilgi işlem sistemlerini kullanırlar. Gerek Maliye Bakanlığı bünyesinde gerekse bakanlıkların bünyesinde iç kontrol birimleri

bulunmaktadır. Devletin eski kontrol mekanizması iç denetim birimi olarak yeniden düzenlenmektedir. FT tüm önemli merkezi kamu mali işlemlerini kapsar ve tüm bölge ve yerel hükümetlerin tüm hazine işlemlerini yürütmekten sorumlu kılınmıştır. Pek çok önemli reform uygulamaya konulduğu halde hazine sisteminin modern hale getirmek uzun sürecektir. Modernleştirme yolunda en önemli adımlar bölgesel hazine hesaplarının hazine hesabı (HTH) altında konsolide edilmesi ve muhasebe altyapısının tamamlanması ile tam birleştirilmiş hazine bilgiişlem sistemine geçilmesini kapsar.

Güney Afrika'da milli hazine bakanlıklar ve diğer harcamacı kuruluşlarla işbirliği içinde kapsamlı mali planlar hazırlamaktadır. Aylık bütçe serbest bırakışları olmaktadır. Taahhütler aylık limitler bazında kontrol edilmektedir. Milli hazine alacak borç bakiyesinden de sorumludur. Gelirler muhabir bankalara ödenmekte ve hazine tek hesabına (HTH) aktarılmaktadır. Taahhütler onayın ardından bütçeye dahil kuruluşlar ödeme taleplerini doğrudan hazine tek hesabına (HTH) başka kontrol olmadan yaparlar. Muhasebe bütçeye dahil kuruluşlar tarafından tutulur ve milli hazine tarafından konsolide edilir. Hazine ve bakanlıklar aynı bilgiişlem sistemini kullanırlar. İç denetim bakanlıklar tarafından yapılır. Milli hazine tüm merkezi kamu ödemelerini kapsar. Dokuz taşra hazinesi benzer bir usulde yerel kamu harcamalarını yürütür.

Birleşik Devletlerde federal hazine kapsamlı mali planları hazırlar. Bütçe serbest bırakılışları dört ayda bir yaşanır. Ancak yatırımlar ve diğer projeler için özel kurallar mevcuttur. Kuruluşlar taahhüt limitlerini aşmamakla yükümlüdür fakat kuruluşlar dışında bir kişinin ferdi taahhüdü için herhangi bir ön kontrol mevcut değildir. Hazine nakit ve borç yönetiminden sorumludur. Ancak bazı işlemler federal rezerv bankalarına (Amerikan Merkez Bankası) devredilmiştir. Vergi ödemeleri ticari bankaların hesaplarında toplanır ve düzenli aralıklarla hazine tek hesabına (HTH) aktarılır. Savunma Bakanlığı ve diğer bir kaç kesim dışında ödeme talepleri hazine tarafından onaylanır ve federal rezerv sistemindeki hazine tek hesabından (HTH) ödenir. Muhasebe aynı zamanda yıllık mali raporlamayı da yapan ilgili bakanlık tarafından yürütülür. Hazine sadece nakit raporlamasını üstlenmektedir. Bütçeye dahil kuruluşlar kendi bilgiişlem sistemlerini seçerler. İç denetim ilgili bakanlıkların sorumluluğudur. Federal hazine post idaresi gibi birkaç bütçe dışı kamu tüzel kişiliği dışında tüm federal ödemeleri gerçekleştirir. Eyaletler kendi bütçe yönetimleri hususunda tam özerkliğe sahiptir.

3.1. Hazine Fonksiyonlarının Değişik Ülkelerdeki Durumunun Karşılaştırılması

	Brezilya	Bulgaristan	Fransa	Norveç	Rusya	G.Afrika	A.B.D
Mali planlama	5	4	5	1	4	3	5
Bütçe serbest bırakışları	4	5	2	1	5	5	3
Taahhüt kontrolü	5	2	5	1	3	4	1
Nakit yönetimi	5	4	4	3	4	4	3
Borç yönetimi	4	4	3	4	4	4	4
Gelir yönetimi	4	4	4	4	3	4	4
Ödeme işlemleri	5	3	5	1	5	1	5
Muhasebe	4	4	5	1	4	1	3
Mali raporlama	5	5	5	4	5	4	4
Bilgi sistemleri	5	3	5	2	3	5	1
İç Denetim	4	3	4	1	4	3	3
Kurumsal altyapı	3	3	5	3	4	3	3
Ortalama	4,4	3,7	4,3	2,2	4,0	3,4	3,3

Tablo 2 Hazine Fonksiyonlarının Teşkilatlanmasına Dair Değerlendirme Tablosu

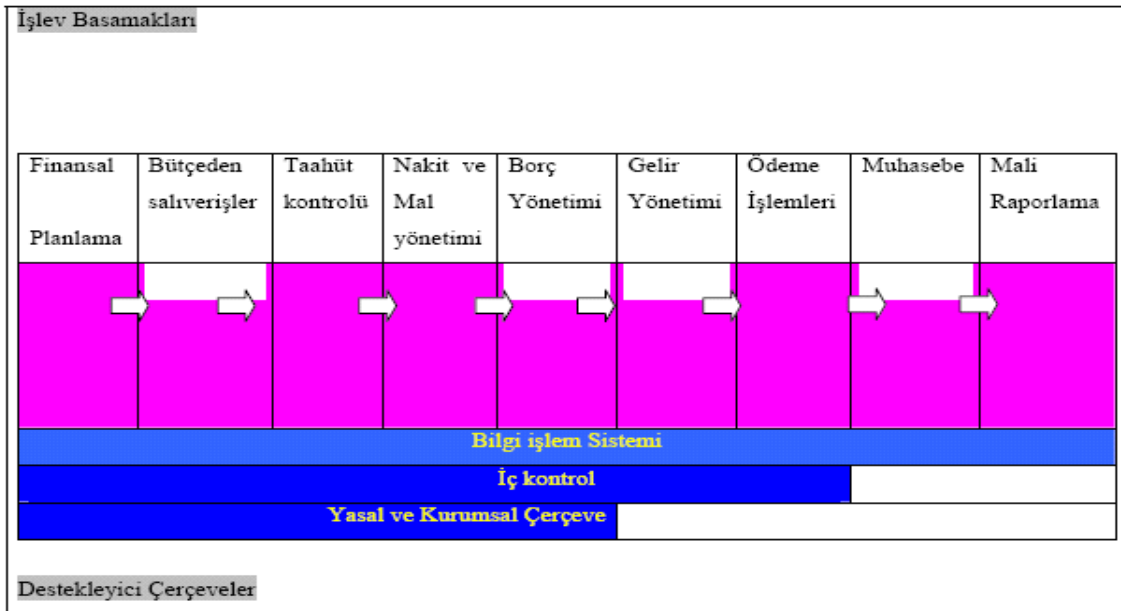
Hazine sistemi değer zincirinin öngördüğü; her bir fonksiyonun teşkilatlanma şekli, önemli kararların alınmasının hangi birimlerde yapıldığı, yerel ve merkezi hazine fonksiyonlarının yürütülme şekli, hazine dışında yürütülen bütçe işlemleri, yetki devri gibi hususlar çerçevesinde söz konusu 7 ülke karşılaştırmaya tabi tutulmuştur. Yukarıdaki Tablo 21’de söz konusu ülkelerin hazine fonksiyonlarının teşkilatlanması muhtelif açılardan 1 ile 5 arasında puanlamaya tabi tutulmuştur.

3.2. Değerlendirme

Tablodaki sonuçların ortalaması değişik ülkelerdeki hazine kontrolünün derecesini gösterir. Buna göre Brezilya, Rusya ve Fransa pek çok yönden birbirlerine benzemektedir. Hazinelerin kamu finansmanında büyük bir gücü ve sıkı bir kontrolü bulunmaktadır. Ayrıca Brezilya ve Fransa için yüksek düzeyde merkezden yönetim göze çarpmaktadır. Rus sistemi reformları tamamlandığında daha merkeziyetçi hale dönüşecektir. Rusya ve Fransa’nın hazinelerinin taşraya yayılmış bölgesel teşkilatının genişliği dikkat çekmektedir. Bununla

birlikte Brezilya hazinesi mali bilgi işlem sistemini daha işler vaziyette kullanmaktadır. Brezilya ve Rusya’da kontrole verilen önem daha çok yolsuzluklardan ve kaynakların suiistimalinden kaynaklanmaktadır.

Ölçek ekonomileri ve önemli şehirlerdeki mali yönetim uzmanlarındaki eksiklik de önemli rol oynamaktadır. Fransa’da cari sistem suiistimal ihtimalinden daha çok siyasi geleneğin sonucudur. Ayrıca Fransa’nın bütçe sistemini daha fazla yetki devrine imkan veren bir hale dönüştürme çabaları mevcut ise de aynı durum hazine sistemi için bulunmamaktadır. Bu her iki sistem için varolan bu uyumsuzluk Fransa’nın tüm bütçe yönetim sistemini zor durumda bırakabilir. Tablo 22’de hazine sistemini göstermektedir. Taralı alanlar yüksek merkezi kontrolü belirtmektedir.

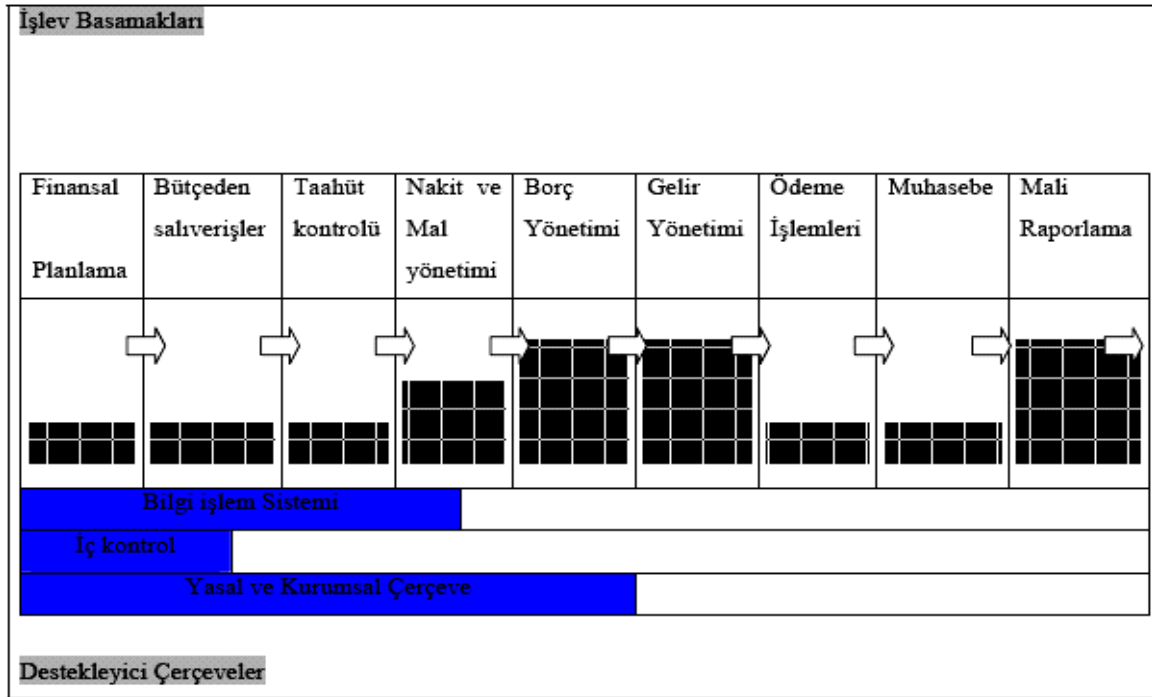


Tablo 3 Fransa Hazine Sistemi

Birleşik Devletler, Güney Afrika ve Bulgaristan kontrol ve verimlilik arasında denge kurmaya çalışan modeller olarak kabul edilebilir. Makro seviyede güçlü kontroller varolmakla beraber pek çok işlemsel yetki diğer bakanlıklar, kurumlar ve merkez bankasına devredilmiştir. Bu üç ülkenin hiç birinde bölgesel hazine ofisleri bulunmamaktadır. Bu durum ilk grupta yer alan üç ülkeye göre daha esnek ex-ante kontrol ihtiyaçları olmasının bir yansıması olabilir. Birleşik Devletlerde bütçe birimlerinin yüksek kapasitesi ve mali yönetim kadrosunun üst düzeyde tecrübeli olması yetki devri için güzel bir zemin teşkil etmektedir. Güney Afrika ırk ayrımının son bulmasıyla beraber mali yönetimi de derinden etkileyen yüksek düzeyde bir ademi merkeziyetçilik göz çarpmaktadır. Dönüşüm halindeki pek çok

ülkenin aksine Bulgaristan mali yönetiminde ciddi problemler yaşamamıştır. Bu yüzden mali sistemi üzerinde güçlü bir kontrol mekanizması bulunmamaktadır. Ayrıca ülke mali sistemin bakanlıklara yetki devriyle ademi merkeziyetçi bir yapıya kavuşmasına yönelik AB'nin taleplerini karşılamaya öncelik vermiştir.

Norveç diğer ülkelerle karşılaştırıldığında her iki grupta da değerlendirilemeyecek bir hazine sistemine sahiptir. Zira Norveç hazinesinin ne kapsamlı bir mali planı ne mali kontrolü ne yetki devrine ilişkin bir çalışması ne de bir iç denetim faaliyeti mevcuttur. Bütçe birimleri ödemelerini Hazine Tek Hesabından önceden izne gerek olmadan doğrudan yapabilir. Aynı bir hazine teşkilatı mevcut değildir. Hazine fonksiyonlarının çoğu bütçe birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bütçe birimleri arası iç kontrol iyi gelişmiştir ancak sadece bir elin parmakları sayısınca kurumun içi denetim birimi mevcuttur. Merkezileşme derecesi düşüktür. Norveç sistemi verimlilik üzerine odaklanmakta, kontrolle ilgili hususlara daha az önem atfetmektedir. Bu yaklaşım sadece küçük ve mali disiplinin kamu içinde iyi örgütlendiği şeffaf ülkelerde çalışabilir. Tablo 23'de Norveç sistemi gösterilmiştir.



Tablo 4 Norveç Hazine Sistemi

Hazine sisteminin tasarımında hangi fonksiyonların dahil edileceği, örgütlenmenin nasıl yapılacağı, hangi alana daha fazla yoğunlaşılacağı ve benzeri hususlar ülkelere ve ekonomik koşullara göre değişir. Karşılaştırma yapılabilecek ülkelerin Hazine sistemleri

arasında pek çok benzerlik bulunmaktadır. Değer zinciri yaklaşımı hazine sistemini tasarlamak ve incelemek açısından elverişli bir zemin sağlayabilir. Bu nazari yaklaşım kullanılarak elde edilen Hazine sistemleriyle gerçek hayattaki Hazine sistemleri arasında ciddi uyuma mevcuttur. Gelişmekte olan ülkelerde genellikle hazine fonksiyonlarını geniş yetkilerle donatılmış ve en önemli mali yönetim hususlarına odaklanmış olan maliye bakanlığının bünyesindeki bir hazine teşkilatı uhdesinde toplamak verimli olacaktır. Hazinesinin taşrada şubeleri bulunması ve hazine sistemlerinin basit ve şeffaf olması gerekir. Dönüşüm halindeki ve büyümekte olan ekonomilerde hazine geniş yetkileri ve fonksiyonları bulunmaktadır. Çok karmaşık mali yönetim amaçlarını yerine getirebilmeli, gelişmekte olan ülkelere oranla Mali Yönetim Bilgi İşlem Sistemi(MYBS) ve mali muhasebenin için tabanın genişletilmesini içeren daha ileri mekanizmalar kurulmalıdır. Gelişmiş ekonomiler işlemlerin bakanlıklara ve diğer kurumlara devredildiği, ileri bilgi sistemlerini devreye sokulduğu sanal hazine teşkilatları yoluyla hazine fonksiyonlarını yerine getireceklerdir. Bu ülkelerde yerel hükümetler genellikle kendi mali yönetim sistemine sahip olacaktır.