



*Araştırma/İnceleme/Çeviri
Dizisi*

Dünya Bankası ve Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi

Araştırma

*Safiye Kaya
Uzman Denetçi*

Eylül 2003

Dünya Bankası ve Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi

Araştırma

*Safiye Kaya
Uzman Denetçi*

Eylül 2003

Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 30
Dünya Bankası ve Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi

Araştırma
Safiye Kaya

Sayıştay mensupları için bastırılmıştır.

Dizgi ve Mizanpaj
Safiye Kaya & Gürkan Alpsoy

Baskı ve Cilt
Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü

Birinci Basım
Eylül 2003

TC SAYIŞTAY BAŞKANLIğI
BALGAT ANKARA
Tıf: 295 30 00
Fx: 295 40 94
www.sayıstay.gov.tr
e-mail: sayıstay@sayıstay.gov.tr
e-mail (yazarın) : safiyekaya@sayıstay.gov.tr

SUNUŞ

“Dünya Bankası ve Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi” başlıklı bu kitap camiamız ve kamuoyu tarafından çok yakından tanınmayan veya genel hatlarıyla bilinen bir alanı derinliğine ele alıp işlemektedir.

Sayıőtayımızın kamu kaynakları üzerindeki denetimine getirdiği kapsam sınırlamalarının kaldırılması yönündeki girişimlerimizin sonuçlanma aşamasına çok yaklaőtıđı ve metodoloji geliştirme çalışmalarımızın hızlandığı bu günlerde bu kapsamlı çalışmanın dizi içinde yayımlanıyor olması mutlu bir tesadüftür.

Bu vesileyle, kitabın hakettiği ilgiyi göreceğine olan inancımı belirtir, araőtırmayı yapan uzman denetçimizi kutlar ve yayında emeği geçen diğer mensuplarımıza teşekkür ederim.

Mehmet Damar

Başkan

Önsöz

Günümüzde Dünya Bankası, az gelişmiş ülkelerin kamu yönetiminde bu ülkelere sağladığı kredilerin miktarı ile orantılı olmayan bir öneme sahip bulunmaktadır. Banka bu gücünü, hem dünya mali piyasalarında sahip olduğu kredi değerliliğinin piyasanın geri kalan kısmı üzerinde sağladığı prestij dolayısıyla hem de kendisinin de önemli bir aktörü olduğu küresel politikaların bu ülkelerde uygulanmasına aracılık etmesinden almaktadır. Bu bakımdan Banka'nın kendisinin ve uygulamalarının az gelişmiş ülke yöneticileri tarafından iyi bilinmesi, ülke çıkarlarının korunması açısından büyük önem taşımaktadır.

Öte yandan Dünya Bankası kredilerinin kullanımının denetimi, hem Banka hem de borçlu ülke açısından yaşamsal öneme sahiptir. Banka bu önemliliğin gereği olarak, söz konusu denetimin etkili şekilde yerine getirilmesi için gerekli teorik ve hukuki alt yapıyı oluşturmuş bulunmaktadır. Bu alt yapıya dayalı olarak, kredi kullanımlarının Dünya Bankası adına denetimi, ülkemizde ciddi ve kapsamlı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu denetimin arka planının ve uygulamalarının incelenmesi Dünya Bankası'nın az gelişmiş ülkelere dolayısıyla ülkemize yönelik temel düşüncelerinin de ip uçlarını vermektedir.

Ancak Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerin kullanımının, ülkemiz adına denetimi için aynı olumlu değerlendirmede bulunmak mümkün değildir. Kredi kullanımları üzerinde dış denetim yetkisi bulunan kurumlarımızdan biri olan Sayıştayın söz konusu denetimin gerçekleştirilmesine yönelik henüz sistemli ve programlı bir tercihi bulunmamaktadır. Bu denetimi iç denetim örgütü sıfatıyla yapması gereken diğer birim olan Hazine Kontrolörleri Kurulu ise denetimini, bu sıfatla değil, Dünya Bankası'nca kabul edilen bağımsız denetim kuruluşu sıfatıyla Banka adına gerçekleştirmektedir.

Bu araştırma yukarıda belirtilen tespitlere götüren soruların yanıtlarının bulunması amacıyla yapıldı ve kamu yönetimi uzmanlık tezi olarak Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'ne sunuldu. Doğal olarak Sayıştay'ın Araştırma/İnceleme/Çeviri dizisi yayınları arasında çıkan bu versiyonu için bazı değişikliklere gidildi.

Bu çalışma nedeniyle, bana yukarıda sözü edilen soruları sormaya götüren düşünsel ve entellektüel zemini sağlayan ve araştırma için teşvik eden tez danışmanım **Prof. Dr. Birgül Ayman Güler**'e, içine daldığım bilgi okyanusunda yönümü bulmama yardım eden, her zaman yakın desteğini gördüğüm **Sayıştay Uzman Denetçisi Sacit Yörüker**'e teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca kitabın dizgi ve mizanpajı için emeğini hiç esirgemeyen Araştırma ve Tasnif Grubunda görevli **Gürkan Alpsoy** ile baskı ve yayın işlerini gerçekleştiren Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü çalışanlarına teşekkür ediyorum. Son olarak aileme ilgi ve destekleri için minnet borçlu olduğumu belirtmeliyim.

Dünya Bankası içinde bulunduğumuz küreselleşme döneminin anahtar kurumlarından birisidir. Banka'yı tanımak ve izlemek dünyanın gidişini kestirmek bakımından önemli ip uçları vermektedir. Söz konusu ipuçlarını zamanında görebilmek az gelişmiş ülkelerin ülke çıkarları açısından uygun stratejiler geliştirmelerine imkân vermektedir. Eğer bu çalışma belirtilen anlamda küçük bir katkı sağlarsa amacına ulaşmış sayılacaktır.

Safiye Kaya
Uzman Denetçi

İçindekiler

	<u>Sayfa</u>
Giriş	1
Birinci Bölüm	
Dünya Bankası	5
I. Dünya Bankası Grubu	6
A. Uluslararası Kalkınma Birliği IDA	7
B. Uluslararası Finansman Kurumu IFC	8
C. Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı MIGA	11
D. Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıklarının Çözüm Merkezi ICSID	13
II. Dünya Bankası IBRD	14
A. Kuruluşu	14
B. Kuruluş Amacı ve Ana Sözleşme	15
C. Üyelik ve Üye Ülkelerle İlişkiler	17
D. Sermaye Payı, Oy Gücü ve Temsil	18
E. Örgüt Yapısı ve Yönetimi	21
1. Governörler Kurulu	21
2. İcra Direktörleri Kurulu	22
3. Dünya Bankası Başkanı	24
4. Departmanlar	24
5. Kalkınma Komitesi	26

F. Finansman Kaynakları	27
1. Sermaye	27
2. Borçlanma	28
3. Diğer gelirler	29
III. Dünya Bankası Kredi Anlaşmaları	30
A. Kredi Anlaşmalarının Türleri	31
1. Proje Kredisi Anlaşmaları	31
a. Bir Projenin Aşamaları	33
aa. Projenin Belirlenmesi	33
ab. Projenin Hazırlanması	34
ac. Projenin Değerlendirilmesi	36
ad. Görüşmeler ve İcra Direktörleri Kuruluna Sunma ..	37
ae. Uygulama ve Denetim	38
af. Proje Sonuçlarının Değerlendirilmesi	39
2. Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları	40
3. Karma Kredi Anlaşmaları	41
B. Kredilerin Kullanım Koşulları	42
C. Kredilerin Geri Ödenme Koşulları	44

İkinci Bölüm

Kredilerin Denetiminde Dünya Bankası Modeli 49

I. Dünya Bankasının Denetim Tanımı ve Denetimin Özellikleri 50

II. Denetçinin Seçimi ve Atanması 52

A. Banka'nın Kamu ve Özel Sektör Denetçilerine Yaklaşımı	53
1. Kamu Denetçileri	53

2. Özel Sektör Denetçileri	55
B. Denetçinin Kabul Edilebilirliğinin Değerlendirilmesi ...	56
III. Denetim Türleri	57
A. Mali Tabloların Denetimi	58
1. Uygulayıcı Kurumun Mali Tablolarının Denetimi	58
2. Projenin Mali Tablolarının Denetimi	60
a. Harcama Bildirimlerinin Denetimi	61
b. Özel Hesapların Denetimi	62
B. Uygunluk Denetimi	62
C. Faaliyet Denetimi	63
VI. Proje ve Uyarlanma Kredilerinin Denetimi	64
Üçüncü Bölüm	
Türkiye’de Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi	67
I. Devletin Borçlanma Nedenleri	68
II. Türkiye’de Dış Borçlanma	69
III. Genel Olarak Dış Borçların Denetimi ve	
Denetimden Sorumlu Kurumlar	73
A. İç Denetim: Hazine Kontrolörleri Kurulu’nun Denetimi	74
B. Dış Denetim	76
1. Sayıştay Denetimi	76
a. Sayıştayın Dış Borç Denetiminin Hukuki Dayanakları ..	77
b. Sayıştayın Hazine Müsteşarlığının Hesap ve İşlemleri	
Üzerinde Yürüttüğü Denetimin Özellikleri	78
c. Sayıştayca Yürütülen Dış Borç Denetimlerine İlişkin	
Son Gelişmeler	79
2. Maliye Bakanlığınca Yapılan Denetim	84

IV. Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi	84
A. Kredi Anlaşmalarının Öngördüğü Denetim ve Özellikleri	86
1. Proje Kredisi Anlaşmalarında Yer Alan Denetim Hükümleri	86
2. Uyarlanma Kredisi Anlaşmalarında Yer Alan Denetim Hükümleri	87
B. Hazine Kontrolörleri Kurulunun Denetimi	90
1. Kurul'un İç Denetim Birimi Olarak Gerçekleştirdiği Denetim	91
2. Kurul'un Bağımsız Denetim Kuruluşu Olarak Dünya Bankası Adına Gerçekleştirdiği Denetim	91
a. Denetim Süreci	92
aa. Uyarlanma Kredisi Anlaşmalarının Denetimi	93
ab. Proje Kredisi Anlaşmalarının Denetimi	93
b. Denetimin Amacı	94
c. Mali Tabloların Denetimi	95
d. Uygunluk Denetimi	96
e. Denetim Raporu	98
C. Sayıştay Denetimi	102
Sonuç	105
Ekler	109
Kaynakça	119

Giriş

Belirli tarihsel koşullar altında yine belirli ihtiyaçların ürünü olarak kurulan Dünya Bankası'nın, günümüzde neredeyse, tüm siyasal, ekonomik ve kamu yönetimine ilişkin tartışmaların odağında yer aldığı gözlenmektedir. Banka, bazı çevreler tarafından, bir uluslar arası yardım kurumu gibi algılanmakta, hatta az gelişmiş ülkelerin, kalkınma için ihtiyaç duyduğu finansmanın tek kaynağı biçiminde de sunulmaktadır. Buna karşılık, diğer bir anlayış, Banka'yı, faaliyetleriyle tüm dünyanın neoliberal ideolojinin isterlerine göre yeniden şekillenmesine katkıda bulunan bir kurum olarak tarif etmektedir.

Ancak kesin olan bir şey var ki; o da, Banka'nın az gelişmiş ülkeler dünyası için çok önemli olduğudur. Bu önem, yalnızca bu ülkelerin yatırım projelerine kendisinin sağladığı kredilerden kaynaklanmamaktadır. Belki de daha önemlisi *“Banka'nın uluslar arası piyasalar için ‘risklerden koruyan şemsiye örgüt’ rolü oynamasıdır. Bu rol nedeni ile, ulusal dış borcun diğer büyük bölümü, bu kurumun bir tür ‘vize’si ile harekete geçmektedir.”*¹ Banka'nın bu niteliğinin, kalkınmasını sağlayabilmek için dış kaynağa ihtiyaç duyan az gelişmiş ülkeler bakımından ne denli önemli olduğu açıktır.

Öte yandan Banka, özellikle az gelişmiş ülke hükümetleriyle imzaladığı “Yapısal veya Sektörel Uyarlanma Kredi Anlaşmaları” aracılığı ile bu ülkelerin toplumsal yapısını dönüştüren, üretim ve dağıtım ilişkilerini yeniden düzenleyen yaptırımları uygulamaya koymaktadır.

Bütün bunlar Banka'nın ve faaliyetlerinin iyi anlaşılmasını gerektirmektedir. Banka uygulamalarını desteklemek ve kendi yararına kullanmak veya bunlara muhalefet etmek amacına yönelik bütün tavırların, ancak, doğru bilgiye dayandırıldığı sürece etkili olabileceği çok açıktır.

Hiç kuşkusuz Dünya Bankası ülkemiz açısından da çok önemlidir. Cumhuriyet tarihimizin belki de en derin ekonomik krizini yaşadığımız

¹ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE, Yayın No:266, Ankara 1996, s.79.

bu günlerde, Dünya Bankası, gerek yatırım projelerimizin ya doğrudan kreditorü ya da diğer dış finansman kaynaklarını harekete geçiren kurum olarak, gerekse tüm toplumsal sistemimizin yeniden yapılanmasında başrol oynayarak, IMF ile birlikte, ülke gündemimizin odağında yer almaktadır.

Öte yandan, Dünya Bankası'ndan gerek proje kredisi gerekse uyarlanma kredisi olarak alınan kredilerin nasıl kullanıldığının denetlenmesi, bu kredilerin ülke kalkınmasına en yüksek katkıyı sağlayacak şekilde harcanmasını temin etmek bakımından yaşamsal önemdedir. Kuşkusuz, söz konusu kredilerin harcanmasının denetimi, Dünya Bankası açısından da büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla Banka, kendi teorik ve kurumsal örgütlenmesi içerisinde bir denetim sistemi öngörmüş ve uygulamaya koymuştur. Bu sistemin incelenmesi, hem Dünya Bankası'nı tanımak bakımından, hem de aynı kredi anlaşmalarının uygulanmasına yönelik, fakat ülke yararı perspektifi ile yapılacak başka bir denetimin şekillendirilmesi açısından önemli ipuçları sağlayacaktır.

Ayrıca ülkemizde Dünya Bankasından sağlanan kredilerin denetimi açısından nasıl bir sistem öngörüldüğünün ve bu sistemin nasıl işlediğinin araştırılması, sistemin zaaflarının görülmesi ve iyileştirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Sonuç itibariyle, bu araştırma, bir yandan Dünya Bankası'nın dünyada ve ülkemizde oynadığı rolün hassasiyeti nedeniyle Kurum hakkındaki bilgi birikimine katkıda bulunmak amacıyla, bir yandan da, ekonomik kaynakları kıt olan ülkemizin dış borç kalemlerinden birini oluşturan Dünya Bankası kredilerinin kullanımının, etkili şekilde denetlenmesinin ülke kalkınması açısından taşıdığı önem dolayısıyla hazırlanmıştır.

Araştırma temel olarak konuya ilişkin kaynakların (literatürün) taranması yoluyla yürütülmüştür. Bununla birlikte ilgili kurum (Sayıştay Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dünya Bankası Türkiye Temsilciliği) yetkilileriyle görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca Dünya Bankası internet sitesinden önemli bilgiler sağlanmıştır.

Araştırmada, öncelikle, Dünya Bankası Grubu'nun temel birimi olan Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası'nın tanıtılması hedeflenmiştir. Bu hedef, denetim açısından ele alınan kredi anlaşmaları için de geçerlidir. Bununla birlikte Grubun diğer birimleri hakkında da özellikle Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası'ndan farklılaşan yönleri öne çıkarılmak suretiyle bilgi verilmeye çalışılmıştır. Bu tanıtımlar sırasında yeri geldiğinde ülkemizle ilgili hususlar özellikle belirtmek suretiyle, ülkemizin Dünya Bankası açısından ne ifade ettiğinin veya tersinden söylersek, Banka'nın ülkemizde ne anlama geldiğinin anlaşılmasına yardımcı olunmak istenilmiştir.

Ayrıca, Dünya Bankası'nın az gelişmiş ülkelere kullandığı kredilerin, veriliş amaçları doğrultusunda harcanıp harcanmadığının incelenmesine ilişkin olarak nasıl bir denetim modeli öngördüğünün ve bu denetimin nasıl uygulandığının araştırılması hedeflenmiştir.

Bunun yanı sıra ülkemizde mevcut dış kredi kullanımlarının denetim sistemi içerisinde, Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerinin kullanımının denetimi ele alınmıştır. Bu bağlamda denetimle ilgili kurumların, görev ve yetki sınırları çerçevesinde Dünya Bankası kredilerinin denetimine ilişkin olarak yaptıkları çalışmalar incelenmiştir.

Birinci Bölüm

Dünya Bankası

Dünya Bankası, kuruluşundan bu yana az gelişmiş ülkelerin kalkınma projelerine finansman sağlayan bir kurum olarak bu ülkeler için önemli olmuştur. Ancak 1980’li yıllarda hız kazanan bir süreç içinde Banka, uygulamaya koyduğu yeni araçlarla, bu sade misyonunu aşmış ve bütün bir az gelişmiş ülkeler dünyasının geleceğini şekillendiren önemli aktörlerden biri haline gelmiştir.

Banka’nın bu yeni misyonu, Banka’nın birimlerinin, örgüt yapısının, yönetiminin, faaliyetlerinin, çalışma tarzının iyi bilinmesini gerektirmektedir. Bu bilgi, özellikle kamu yöneticilerinin ellerindeki imkanların farkına varmasına ve iyi değerlendirmesine katkı sağlayacaktır.

Bu nedenle, birinci bölüm tümüyle Dünya Bankası’nın ve kredi anlaşmalarının tanıtımına ayrılmıştır. İlk başlıkta, Dünya Bankası Grubunu oluşturan ve Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası dışında kalan birimler ana hatlarıyla ve adı geçen birimden farklılaşan yönlerine vurgu yapılmak suretiyle ele alınmıştır. İkinci başlıkta, yaygın olarak Dünya Bankası olarak bilinen Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası daha ayrıntılı olarak tanıtılmaya çalışılmıştır. Son başlık ise Dünya Bankası’nın az gelişmiş ülkelerle ilişki kurmasını sağlayan temel araçlardan birisi olan “Kredi Anlaşmaları”na ayrılmıştır.

I. Dünya Bankası Grubu

Dünya Bankası denilince ilk akla gelen Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası (The International Bank for Reconstruction and Development–IBRD) olmakla birlikte, gerçekte bu deyim, Uluslararası Kalkınma Birliği (The International Development Association –IDA), Uluslararası Finansman Kurumu (The International Finance Corporation –IFC), Çoktarafli Yatırım Garanti Ajansı (The Multilateral Investment Guarantee Agency–MIGA) ve Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıklarının Çözüm Merkezi (The International Centre for Settlement of Investment Disputes–ICSID)’nden oluşan 5 ayrı kurumu ifade eder.

Bu kurumların bir grupta toplanması,

- Tümünün başkanlığını Dünya Bankası (IBRD) Başkanının üstlenmiş olmasının,
- Yönetim, amaç ve fonksiyonları bakımından Dünya Bankası ile doğrudan ilişkili bulunmasının ve
- Diğer kurumlara üye olabilmek için öncelikle Dünya Bankası’na üye olma zorunluluğunun

getirdiği pratik bir sonuçtur. Bir başka deyişle, bütün bu kuruluşlar kaynak ve hesapları bakımından birbirinden bağımsız olmakla birlikte, üyelik, amaçlar ve yönetim ilişkileri açısından Dünya Bankası şemsiyesi altında toplanmışlardır. Bu nedenle, Dünya Bankası ile ilgili olarak yapılan ayrıntılı yorum ve değerlendirmelerin genel anlamda diğer kurumlar için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekir.

A. Uluslararası Kalkınma Birliği-IDA

1960 yılında kurulan Uluslararası Kalkınma Birliği (International Development Association IDA) esas itibariyle, üye ülkelerin en yoksul kesiminin kalkınma çabalarında ihtiyaç duyduğu finansmanı sağlamak üzere oluşturulmuş bir kurumdur. Kuruluş amacı, Anasözleşmenin birinci maddesinde, özetle; *“üye ülkelerden en az gelişmiş düzeyde bulunanlara, verimliliği ve yaşam standartlarını yükseltmek suretiyle kalkınma amaçlarına katkıda bulunacak kredileri, bu ülkelerin ödemeler dengesinde önemli bir yük oluşturmayacak koşullarla sağlamak”*² biçiminde ifade edilmektedir.

Belirtilen kuruluş amacı nedeniyle, Uluslararası Kalkınma Birliği'nin sağladığı kredilerin, Dünya Bankası kredilerinden iki farklı özelliği vardır:

- IDA kredileri, her üye ülkeye değil, kişi başına milli geliri fakirlik çizgisi altında kalan ülkelere verilmektedir. 1999 yılı için, kişi başına milli geliri 885\$'ın altında bulunan ülkeler bu kategori içinde değerlendirilmektedir.³ IDA, dünyanın bu en yoksul ülkelerine yılda ortalama 6 milyar Dolar kredi vermektedir.
- Söz konusu krediler, 0 faizli ve 10 yılı geri ödemesiz olmak üzere 35–40 sene vadeye yayılan imtiyazlı kalkınma kredileridir. Bununla birlikte hibe niteliğinde değildir, dolayısıyla geri ödenmesi gerekir.

Kredi uygulamasındaki bu iki farkın dışında İDA, yönetim, amaç ve fonksiyonlar bakımından Dünya Bankası ile birlikte hareket eder. Yani *“IBRD ve IDA aynı yönde ilerler”*⁴

²A. Mahfi Eğilmez, IMF, **Dünya Bankası ve Türkiye**, Creative Yayıncılık, İstanbul 1997, s. 93.

³What is IDA www.worldbank.org, 23.05.2001

⁴What is IDA www.worldbank.org, 23.05.2001

Özetle, IDA, yönetimi ve denetimi bakımından Dünya Bankası ile tamamen aynı yapıya sahip olan, ancak, Dünya Bankasından ayrı sermayesi, kaynakları ve dolayısıyla tüzel kişiliği bulunan bir kurumdur. Bu nedenle hesapları Banka'dan ayrı tutulur, saklanır ve birbirlerinin karar ve yükümlülüklerinden sorumlu değildir.

IDA'nın Başkanı Dünya Bankası Başkanıdır.

IDA'ya üye olmak için öncelikle Dünya Bankasına üye olmak gerekir. 2001 yılı itibariyle, 161 ülke IDA'nın üyesidir. Bunlardan 78 ülke, IDA kredilerinden yararlanmaktadır. 1960 yılından bu yana IDA, 106 üye ülkeye 120 milyar\$ kredi sağlamıştır.⁵

Türkiye IDA'ya 1960 yılında üye olmuştur. Türkiye başlangıçta kendi yatırımlarının finansmanında IDA kredilerinden yararlanırken, zamanla IDA'ya katkıda bulunan ülkeler durumuna gelmiştir ve halen bu konumdadır. Ancak bu kredilerin çok uzun zamana yayılan geri ödeme planı nedeniyle, ülkemizin bu Kurum ile borç ilişkisi devam etmektedir ve 1999 Yılı sonu itibariyle 103 milyon Dolar borcu bulunmaktadır.⁶

B. Uluslararası Finansman Kurumu–IFC

Dünya Bankası (IBRD), genel kural olarak kredilerini, kamu kesimi eliyle kullanılmaktadır. Krediler ya ülke hükümetine (hükümetin temsilcisi olarak mali ajana) ya da mali ajanın garantisi altında bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmektedir.

1956 yılında kurulan Uluslararası Finansman Kurumu (International Finance Corporation IFC) Dünya Bankasından farklı olarak, kamu kurum ve kuruluşları yerine, gelişmekte olan ülkelerin özel kesim kuruluşlarına kredi vermektedir. IFC, özel sektör yatırımcılarına verdiği bu krediler için devlet garantisi talep

⁵ What is IDA, www.worldbank.org, 23.05.2001

⁶ Tülay Evgin, **Dünden Bugüne Dış Borçlarımız**, T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi, No 26, Ankara, Haziran 2000, s .97.

etmemektedir. Ancak, IFC ile üye ülke ilişkileri, yine hükümet adına kamu yetkilileri tarafından yürütülmektedir.

IFC, temel kuruluş amacını, Anasözleşmesinin birinci maddesinde özetle; “IFC’nin temel amacı, Dünya Bankası’nın üye ülkelere yönelik faaliyetlerini desteklemek için, üye ülkelerde, özellikle daha az gelişmiş bölgelerdekiler öncelikli olmak üzere, verimli özel kesim kuruluşların büyümesini özendirme yoluyla ekonomik kalkınmaya daha fazla katkıda bulunmaktır.”⁷ şeklinde ifade etmektedir.

Görüldüğü gibi IFC, kendi sermayesi ve personeli bulunmasına, ayrı hesaplara ve departmanlara sahip olmasına rağmen, faaliyetlerine yön veren ilkeler çerçevesinde, Dünya Bankası ile ortak hareket etmektedir. “*IFC, Dünya Bankası grubu içinde yer alan kurumların, gelişmekte olan üye ülkelerinde yaşayan insanların hayat kalitesini yükseltmeye yönelik temel hedefini paylaşmaktadır.*”⁸

IFC’nin Dünya Bankası grubu içindeki ağırlığı, içinde bulunduğumuz neoliberal dalğanın bir yansıması olarak giderek artmaktadır. Dünya Bankası Grubu açık bir şekilde, gelişmekte olan ülkeler için özel sektörün öncülüğünde bir kalkınma modeli önermektedir:

“Banka’nın en önemli önceliklerinden birisi, özel sektörün güçlenmesine yardım etmektir. Çünkü özel sektör, ekonomik büyümenin, gelir ve istihdam artışının ana kaynağıdır. Banka, özel sektörü, istikrarlı ekonomik politikaları, sağlam kamu maliyesini, şeffaf, dürüst, hesapverebilir, ve tutarlı yönetişimi savunarak ve garantiler sağlayarak, cesaretlendirir. ve özel sektörün gelişebileceği, hızlı yurt içi yollar, enerji, telekomünikasyon, bilişim teknolojisi, petrol ve gaz endüstrisi gibi bir çok sektöre destek verir. (...) Ayrıca Banka, kamu yatırımlarının özelleştirilmesinde, ortak şirketlerde özel sermaye

⁷ A. Mahfî Eğilmez, a.g.k., s. 100.

⁸ A. Mahfî Eğilmez, a.g.k., s. 127.

payının yükseltilmesinde, hükümetlere yardım eder, hukuk ve düzenlemeler için tavsiyelerde bulunur.”⁹

Bu konudaki en açık destek, üyelerinin çoğunluğunu çeşitli gelişmiş ülkelerin özel kesim temsilcilerinden oluşturduğu “Bretton Woods Komitesi”nden gelmektedir. Komiteye göre; *“Dünya Bankası’nın IFC ile birlikte daha çok özel kesime yönelik projeleri destekleyerek kamu kesiminin küçültülmesine yardımcı olması gerekli bulunmaktadır.”*

Bugün için gelişmekte olan üye ülkelerin özel sektörünün, en büyük çok taraflı finansman kaynağı olan IFC, bu desteğini ana hatlarıyla;

- Gelişmekte olan üye ülkelerin özel sektör projelerini finanse ederek,
- Gelişmekte olan üye ülkelerin özel şirketlerinin uluslararası finans piyasalarında finansman sağlamasına yardım ederek,
- Özel sektör dünyasına ve hükümetlere öneri ve teknik yardımda bulunarak

sağlamaktadır.¹⁰

Başkanı, Dünya Bankası Başkanındır.

IFC’ye üye olabilmek, Dünya Bankası üye olma koşuluna bağlıdır. 2001 yılı itibariyle üye ülke sayısı 174’e ulaşmış bulunmaktadır. Türkiye ise IFC’ye 1956 yılında üye olmuştur.

⁹ IBRD, www.worldbank.org, 23.05.2001

¹⁰ Basic Facts About IFC, www.worldbank.org, 23.05.2001

C. Çoktarafli Yatırım Garanti Ajansı–MIGA

1985 yılında Kuruluş Anlaşmasını imzalayan ve 1988 yılında çalışmalarına başlayan Çoktarafli Yatırım Garanti Ajansı (Multilateral Investment Guarantee Agency MIGA) gelişmekte olan ülkelere yönelik yabancı sermaye yatırımlarını, ticari olmayan risklere karşı, garanti altına alarak korumak üzere kurulmuştur.

Kuruluş Anlaşmasınının 2. maddesine göre; “MIGA’nın temel amacı, üye ülkeler arasında, yatırım fonlarının verimlilik amacı doğrultusunda özellikle gelişme yolundaki ülkelere doğru akımını özendirmek ve bu çerçevede Dünya Bankası ve IFC’nin çabalarına tamamlayıcı yönde katkıda bulunmaktır. Bu özendirme faaliyetini gerçekleştirebilmek için MIGA, üye ülkelerin, gelişme yolundaki diğer üye ülkelere yatırım yapacak yatırımcılarına ticari olmayan risklere karşı garanti vermek ve çeşitli danışmanlık hizmetleri sunmak şeklindeki işlevleri yerine getirmektedir.”¹¹

MIGA’nın bir yatırıma garanti verebilmesi için;

- Yatırımın yapılacağı ülkenin gelişme yolundaki ülkeler sınıfından olması,
- Yatırımcının ve yatırım şeklinin MIGA Anlaşmasınının tanımladığı çerçeveye uygun bulunması

gerekmektedir.

MIGA’nın tanımladığı çerçeveye göre;

- Yatırımcı, yatırıma ev sahipliği yapan ülke dışından olmalıdır.
- Yatırım, para veya mal şeklinde sermayeye katılım, sermaye sahibi tarafından garanti edilmiş bir kredi ya da

¹¹ A. Mahfi Eğilmez, a.g.k., s. 110.

sermayeye katılım dışında belirli bir doğrudan yabancı sermaye yatırımı şekillerinden biri halinde yapılmalıdır.

MIGA'nın garanti kapsamına aldığı riskler, MIGA Anlaşmasının 11. maddesinde sayılmıştır. Buna göre;

- Ev sahibi ülkenin gerek döviz yetersizliğinin, gerekse döviz transferiyle ilgili mevzuat değişikliklerinin yarattığı döviz transfer sorunlarının doğması,
- Kamulaştırma veya diğer bir yolla garanti edilmiş yatırım konusu mülkün yatırım sahibi kuruluşun elinden çıkması,
- Yatırıma ilişkin proje sözleşmesinin ev sahibi ülke tarafından bozulması yada iptal edilmesi,
- Savaş halinin veya olağanüstü hallerin ortaya çıkması sonucunda garanti konusu yatırıma devam edilememesi

durumlarında, 15 yıla kadar olan süre boyunca (bazen 20 yıla kadar) her proje için 50 milyon Doları aşmamak koşuluyla projenin %90'ına kadar ulaşan kısmını, garanti kapsamına alır.

Yukarıda sözü edildiği gibi MIGA, kuruluş amacını, ana hatlarıyla, geliştirmekte olan ülkelere yönelik yatırımları özendirerek ortaya koymaktadır. Ancak bunun kadar, belki de daha önemli amacı, kendine pazar arayan uluslararası sermayeyi, sigorta sağlamak suretiyle olası risklerden korumaktır. MIGA sayesinde yabancı sermaye, ticari olmayan bir risk almadan, o ülkenin sermaye payı ve ödediği primlerle karşılanan garanti olanağına kavuşmaktadır.

MIGA'nın Başkanlığı Dünya Bankası Başkanı tarafından yürütülmesine rağmen, grubun diğer üyelerinden farklı olarak kendi "Guvernörler Konseyi ve Direktörler Kurulu" vardır.

Dünya Bankasına üye olan her ülke MIGA'ya üye olabilir. 2001 yılı itibariyle üye ülke sayısı 154'dür. Türkiye MIGA'ya 1988 yılında üye olmuştur.

D. Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıklarının Çözüm Merkezi–ICSID

Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıklarının Çözüm Merkezi (International Centre for Settlement of Investment Disputes ICSID), 1965 yılında kendisine üye bir ülke ile bir başka üye ülkenin kişi ve kurumu arasında ortaya çıkabilecek yatırım anlaşmazlıklarının çözüm yeri olarak tasarlanarak kurulmuştur.

ICSID'in 75 maddeden oluşan "Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of States" isimli Anasözleşmesinin 1. maddesine göre, amacı; "*ICSID'e üye olan ülkeler ile diğer üye ülkelerin kuruluşları arasında ortaya çıkacak yatırım anlaşmazlıklarının ve uzlaşmazlıklarının çözümü için gerekli uzlaşma ortamını yaratmaktır.*"¹² Bu şekilde uluslararası yatırım imkanlarının artırılacağı hesaplanmaktadır.

Genellikle ev sahibi ülke ile yabancı yatırımcılar arasında ortaya çıkan herhangi bir uyuşmazlıkta, mahkemeye başvurarak yargı kararı almak, yerel hukukun ulusal çıkarları gözetmesi nedeniyle yabancı yatırımcılar tarafından tercih edilmemektedir. Bu nedenle bir hakeme başvurarak ortak bir kesin hakem kararı alıp ona uymak veya bir uzlaştırmacı mercii önünde uzlaşma yolunu denemek, yabancı yatırımcılara daha uygun gelmektedir. ICSID, yabancı yatırımcıların bu isteğine yanıt vermektedir.

ICSID bünyesinde, üstlendiği bu görevi yerine getirmek üzere "*Uzlaşmazlık Paneli*" ile "*Tahkim Paneli*" adı altında kurulmuş iki ayrı birim vardır.

ICSID'in sermayesi veya borçlanma benzeri gelir kaynağı yoktur. Tüm geliri kendisine ulaşan uzlaşma ve tahkim istekleri karşılığında ilgili taraflardan aldığı ücretlerden oluşmaktadır. Gerektiğinde Dünya Bankasından veya diğer üye ülkelerden Yönetim Konseyince belirlenen miktarda gelir tahsil eder.

¹²A. Mahfi Eğilmez, a.g.k., s. 119.

ICSID'in Başkanı Dünya Bankası Başkanıdır.

ICSID üyeliği Dünya Bankasına üye olma şartı aranmadan tüm ülkelere açıktır. 2001 itibarıyla üye ülke sayısı 133'dür. Türkiye bu Kuruma 1989 yılında üye olmuştur.

II. Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası) IBRD

A. Kuruluşu

Dünya Bankası'nın kuruluşuna ilişkin düşünceler ilk olarak 1–22 Temmuz 1944 tarihleri arasında ABD New Hampshire Eyaletine bağlı Bretton Woods kasabasında toplanan Birleşmiş Milletler Para ve Maliye Konferansında dile getirildi.

Literatürde daha çok Bretton Woods Konferansı olarak bilinen söz konusu toplantı, aralarında SSCB'nin de bulunduğu 44 devleti ya da hükümeti gayri resmi olarak temsil eden uzmanların katılımıyla gerçekleşti.¹³

Konferansta, 2. Dünya Savaşının çeşitli ülkelerde, özellikle Avrupa'da yarattığı ağır tahribatın giderilmesi için ihtiyaç duyulan uzun vadeli finansmanı sağlayacak bir Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (IBRD) ile uluslararası ödemelerdeki kısa süreli darboğazları finanse edecek ve kambiyo kurlarının istikrarını sağlayacak bir Uluslararası Para Fonu (IMF)'nin kurulmasını öngören bir proje hazırlandı. Projenin hükümetlerin onayından geçmesi üzerine 1945 yılı sonunda Dünya Bankası, 1946 yılında ise Uluslararası Para Fonu kuruldu. Söz konusu kuruluşların işlerlik kazanması ise sırasıyla 1946 ve 1947 yıllarını buldu.

¹³ Ana Britannica Genel Kültür Ansiklopedisi

Bu gün Dünya Bankası'nın yönetim merkezi, Washington'un Pennsylvania Caddesinde ve Beyaz Saray'dan sadece üç blok ötededir. Ancak, içinde 4800 kişinin çalıştığı bu bina, Dünya Bankasının Washington'da sahip olduğu veya kiraladığı 18 binasından sadece biridir. Mevcut haliyle Dünya Bankası, Washington'un üçüncü büyük, dünyanın da en fazla ekonomist çalıştıran işverenidir.¹⁴ Banka'nın merkez dışında 100 ülkede temsilciliği bulunmaktadır. 2001 yılı itibariyle 8168'i Washington'da 2545'i dışarda olmak üzere toplam 10.713 kişi Banka adına çalışmaktadır.¹⁵

B. Kuruluş Amacı ve Ana Sözleşme

Dünya Bankası'nın kurucu üyeleri başlangıçta, Banka'nın kuruluş ve işleyişini düzenleyen "Articles of Agreement" başlıklı Anasözleşmesini kabul etti. Ancak, 11 madde ve 2 ek'ten oluşan söz konusu Anasözleşme, Banka'nın zaman içinde değişen rolüne ve fonksiyonlarına bağlı olarak günümüze kadar çeşitli değişikliklere uğramış bulunmaktadır.

Anasözleşmenin 1. maddesi Banka'nın kuruluş amaçlarına ayrılmıştır. Maddede yer alan hükümlere göre Banka'nın amaçları özetle;

- Üye ülkelerin savaşın oluşturduğu yıkıntıların düzeltilmesi de dahil olmak üzere, kalkınma ve yeniden yapılanma çabalarına, verimli sermaye yatırımları kanalıyla yardımcı olmak, gelişme yolundaki ülkelerin kaynaklarının ve verimli imkanlarının geliştirilmesini özendirmek,
- Özel yabancı yatırımları garanti vermek ya da krediye katılımda bulunmak yoluyla desteklemek; özel sermayenin yetersiz olduğu yerlerde kendi kaynaklarını kullanmak suretiyle destek sağlamak,

¹⁴ Alec Dubro, *The World Bank*, Public Services International, France 1998, s. 5.

¹⁵ *About the World Bank Group*, www.worldbank.org, 23.05.2001

- Uluslararası ticareti geliştirmek ve ödemeler dengesi istikrarını sürdürebilmek için kalkınma amaçlı uluslararası yatırımları özendirmek,
- Başka kanallardan sağlanan kredileri yeniden düzenlemek ya da garanti etmek suretiyle daha yararlı ve acil projelerde öncelikle kullanılmasını sağlamak,
- Savaş döneminden barış dönemine geçişte mümkün olan en uygun koşulların sağlanmasına yönelik uluslararası yatırımları yönetmek¹⁶

biçiminde ifade edilmektedir

Görüldüğü gibi Anasözleşme’de sayılan kuruluş amaçları, 2. Dünya Savaşı sonrası Avrupa’nın onarılması isteğini net bir şekilde ortaya koymaktadır. Ancak bugün durum çok farklıdır. Bu farklılaşmayı Banka kendi dokümanlarında da dile getirmektedir:

“Bugün Banka, savaş sonrası Avrupa’ya yardım eden kurumdan çok farklıdır. Bütün çalışmalarını yoksulluğun azaltılmasına odaklanacak şekilde biçimlendirmektedir. Eskiden mühendislerden ve mali analistlerden oluşan homojen yapıda personele sahip iken bugün, % 40’ı ülke temsilciliklerinde bulunan ve ekonomistler, kamu politika uzmanları, sektör uzmanları ve sosyal bilimcilerden oluşan, farklı disiplinlerden gelen ve farklı nitelikleri bulunan çalışanları vardır.

1980’li yıllar boyunca Banka çeşitli yönere çekildi. Bu yılların başlangıcında, Banka, makroekonomik konular ve borç erteleme sorunlarıyla yüz yüze iken, 1980 yılların sonunda sosyal sorunlar ve çevre problemleri temel sorunlar sayıldı ve sivil toplum sözcüleri giderek artan bir şekilde Banka’yı belli başlı projelerinde kendi politikalarını göz ardı etmekle

¹⁶ A.Mahfi Eğilmez, *Dünya Bankası IMF ve Türkiye*, Creative Yayıncılık, İstanbul 1997, s. 65.

suçladılar. Banka bu gün, küresel politika arenasında eskiden hiç olmadığı kadar önemli bir rol oynamaktadır.¹⁷”

Bu ifadeden açıkça anlaşıldığı gibi, bugün gelinen noktada, Banka, belirli bir amaçla kurulmuş herhangi bir uluslararası mali kurum olmanın ötesinde, yoksulluğun azaltılmasından çevre sorunlarına, kamu sektörünün küçültülmesini hedefleyen özelleştirme uygulamalarından uluslararası yatırımların özendirilmesine uzanan bir dizi konu hakkında birinci elden düşünce üreten ve bunların uygulanmasına katkıda bulunan, asıl önemlisi, küresel politikaların oluşturulmasında önemli bir aktör olan, kendine özgü bir kurum niteliğindedir.

C. Üyelik ve Üye Ülkelerle İlişkiler

Anasözleşme gereğince Dünya Bankası üyeliği, IMF üyesi olan her ülkeye açıktır. Başka bir deyişle Dünya Bankası'na üye olmak isteyen ülkenin öncelikle IMF'ye üye olması şarttır.

2001 yılı itibarıyla Dünya Bankası'na üye ülke sayısı 183'e ulaşmış bulunmaktadır.¹⁸ Türkiye ise Banka'ya 1947 yılında üye olmuştur.

Dünya Bankası, üye ülkelerle ilişkisini kamu kesimi üzerinden kurar. Bunun iki temel nedeni vardır; *“Birincisi, Anasözleşme gereğince, Banka, sadece üye ülke hükümetine veya hükümet garantisi altında bir kamu kurumuna borç verebilir. İkincisi ise, Bankanın çalışmalarını yürütmek için ihtiyaç duyduğu bilgilerin çoğu, kamu kesiminin elinde bulunmaktadır.”¹⁹*

Anasözleşmenin III/2'inci maddesi uyarınca, üye ülkeler de, Banka ile ilişkisini, “mali ajan” tayin ettiği Hazine, Merkez Bankası veya benzeri mali yönetimin üst düzey kurumlarından biri ile yürütmek zorundadır. Ayrıca üye ülkeler, merkez bankasını veya bu görevi yürüten başka bir kurumunu, kendi

¹⁷ World Bank History, www.worldbank.org, 23.05.2001

¹⁸ About the World Bank Group, www.worldbank.org, 23.05.2001

¹⁹ IBRD, www.worldbank.org, 23.05.2001

parası cinsinden olan sermaye yükümlülüğünü muhafaza etmek için “muhafaza kurumu” olarak tayin etmek ve bunu Banka’ya bildirmekle yükümlüdür. Ülkemizde bu görevleri sırasıyla Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası yürütmektedir.

Dünya Bankası’na üye olan ülkelerin “üye olma amaçları” gelişmişlik düzeylerine göre değişmektedir. Az gelişmiş ülkeler, Banka’dan kalkınmaları için ihtiyaç duydukları finansmanı ve diğer türden destekleri sağlamasını beklerken, gelişmiş ülkeler, hem Dünya Bankası yönetiminde sahip oldukları oy güçleri aracılığıyla dünya politikasında etkili olmayı hem de Banka’nın finansmanını sağladığı yatırım projelerinin uygulanmasında kendi şirketlerinin iş almasını temin etmeyi hedeflemektedir. Çünkü Anasözleşme gereğince Dünya Bankası üyesi olmayan ülkelere ait şirketlerin, Banka’nın kredi sağladığı projelerin yürütülmesine ve bu işlerle ilgili ihalelere katılabilmeleri mümkün değildir

D. Sermaye Payı, Oygücü ve Temsil

2000 Yılı Yıllık Raporuna göre Dünya Bankası’nın toplam sermayesi 30.06.2000 tarihi itibarıyla 188.608 milyar\$’dır. Toplam sermaye ve ülke payları ABD Doları cinsinden ifade edilmektedir.

Dünya Bankasına üye her ülkenin, belirli bir sermaye payı vardır. Bu pay, Bankanın, her üye ülke için, o ülkenin IMF içindeki kotasını esas alarak hazırladığı minimum sabit pay ile o ülkenin gönüllü olarak koyduğu değişken sermayenin toplamından oluşmaktadır.

Anasözleşmenin 11/5–7 maddesi gereğince üye ülkelerin sermaye payları iki bölüme ayrılmıştır. Payın % 20’lik bölümü altın veya ABD Doları cinsinden peşin ödenir veya Banka’nın faaliyetleri için ihtiyaç duyulduğunda ödenmek üzere

“Muhafaza Kurumu”nda hazır tutulur. Payın geri kalan %80’inin tamamının veya bir bölümünün ise, Banka’nın üye ülkelere açacağı krediler veya vereceği garantilerle ilgili faaliyetlerinde özel durumların ortaya çıkması halinde ödenmesi gerekir.

Dünya Bankasının sermaye artırımını zorunlu bir zamana bağlı kalmaksızın Governörler Kurulu’nun dörtte üç oy gücü ile vereceği karara bağlıdır. Üye ülkeler sermaye artırımlarında minimum payı korumak kaydı ile ek pay almak istemeyebilirler.

Banka mevzuatına göre, bir ülkenin sermaye payının yüksekliği, o ülkeye daha fazla kredi kullanma hakkını vermez. Bununla birlikte Banka’nın karar ve uygulamalarında etkili olmasına imkan veren oy gücünün artmasını sağlar. Başka bir deyişle oy gücü, üye ülkelerin Banka’nın karar ve uygulamalarını etkileyebilmeleri için ellerindeki temel araçtır. Bu durum, gelişmiş ülkeleri yüksek sermaye payları ile Banka’ya üye olmaya teşvik etmektedir.

Üye ülkelerin oy güçleri, Banka’da sahip oldukları sabit ve değişken oy sayılarının toplamının Dünya Bankası toplam oy sayısına oranlanması ile bulunur. Ancak sermaye payının ifadesinde kullanılan dolar değeri ile oy gücünün belirlenmesinde kullanılan dolar değeri aynı değildir. Bu farklılık, burada ayrıntılı olarak anlatılmasına gerek bulunmayan ve altın standardı sisteminden vazgeçilmesi üzerine Özel Çekme Hakkı(SDR) olarak adlandırılan döviz sepeti biriminin 1 Temmuz 1974 tarihinde, ABD Doları karşısındaki değerinin (1SDR=1.20635ABD\$) hesaplamada esas alınmaya devam edilmesinin getirdiği bir sonuçtur.

Basit olarak, Üye ülkenin Dünya Bankasındaki Toplam Oy gücü =Üye Ülkenin Sabit Oy Sayısı + Değişken Oy Sayısı/Dünya Bankası Toplam Oy Sayısı

formülü ile bulunur.

Dünya Bankasında En Yüksek Sermaye Payına Sahip 10 Ülkenin Oy Güçleri ve Türkiye'nin Durumu

Üye Ülke	Sermaye Payı (milyon \$)	Toplam Sermaye İçindeki Payı (%)	Oy Sayısı	Toplam Oy İçindeki Payı (%)
ABD	31,964.5	16.95	265,219	16,49
Japonya	15,320.6	8.12	127,250	7,91
Almanya	8,733.9	4.63	72,649	4.52
Fransa	8,371.7	4.44	69,647	4.33
İngiltere	8,371.7	4.44	69,647	4.33
Çin	5,404.3	2.87	45,049	2.80
İtalya	5,403.8	2.87	45,045	2.80
Hindistan	5,403.8	2.87	45,045	2.80
Kanada	5,403.8	2.87	45,045	2.80
Suudi Arabistan	5,403.8	2.87	45,045	2.80
Rusya Federasyonu	5,403.8	2.87	45,045	2.80
Hollanda	4,282.9	2.27	35,753	2.22
Belçika	3,496.4	1.85	29,233	1.82
Toplam Sermaye (30 Haziran 2000)	188,606.0	100.00	1,608,693	100.00
Türkiye	890.2	0.47	7,629	0.47

Kaynak : World Bank "Annual Raport 2000" Washington DC, 2000 sf : 37 - 40

Tabloya göre Banka'nın an büyük hissedarı olan ABD, toplam oy gücünün %16,49'unu elinde tutarken, Türkiye %047 oy gücü ile yetinmek durumundadır.

E. Örgüt Yapısı ve Yönetimi

Dünya Bankası, Governörler Kurulu, İcra Direktörleri Kurulu, Başkan ve diğer yönetim birimlerinden oluşan organlar eliyle yönetilir. Bu organlar daha öncede belirtildiği gibi IBRD nin yanı sıra Dünya Bankası Grubu içinde yer alan diğer kurumların da yönetiminden sorumludur. Bu organların dışında, Kalkınma Komitesi de örgüt yapısı içinde yer alan önemli bir birimdir.

1. Governörler Kurulu (Board of Governors of the World Bank)

Dünya Bankası Governörler Kurulu üye her ülkenin atadığı bir guvernör ile bir guvernör vekilinden oluşan bir kuruldur. Banka'ya üye ülke sayısına bağlı olarak. halen 183 guvernörden oluşan Kurul, Banka'nın temel karar organıdır. Governör vekilleri toplantıya katılabilirler ancak sadece guvernörün bulunmadığı toplantıda oy kullanabilirler.

Governörlerin belirlenmiş bir atanma süresi yoktur. Üye ülke istediği zaman guvernörünü ve/veya vekilini değiştirebilir.

Governörler genellikle üye ülkenin Maliye ve Planlama Bakanı gibi mali yönetimin en üst düzeyinde bulunanlar arasında seçilir. Türkiye Kurul'da Hazine Müsteşarı tarafından temsil edilmektedir. Kurul, kendi içinden bir guvernörü, Governörler Kurulu Başkanlığına seçer.

Governörler Kurulu her sonbaharda;

- Bankanın genel politikasını görüşmek,
- Üye kabul etmek veya üyeliği askıya almak,
- Ödenmiş sermaye miktarını değiştirmek,
- Mali tabloları ve bütçeyi onaylamak

üzere toplanır.²⁰

²⁰ The World Bank Knowledge & Resources for Development, World Bank, Washington, D.C., Ocak 2001, s. 23

Kurul, Anasözleşmede kendisi tarafından kullanılacağı özellikle belirtilmemiş olan yetkilerini İcra Direktörleri Kurulu'na devredebilir.

Yukarıda belirtildiği gibi, Dünya Bankası Governörler Kurulu, yılda bir kez genellikle sonbaharda IMF Governörler Kurulu ile birlikte ortak genel kurul toplantısını gerçekleştirir. Bu olağan toplantı dışında Anasözleşmede belirlenmiş olan durumlarda olağanüstü toplantı yapılması da mümkündür.

Kurul, Anasözleşmede belirlenen haller dışında, kararlarını oy toplamının üçte ikisi ile alır. Dünya Bankası Başkanı'nın bu toplantılara katılmakla birlikte oy hakkı yoktur.

2. İcra Direktörleri Kurulu (Board of Executive Directors of the World Bank)

İcra Direktörleri Kurulu, Dünya Bankası'nın yönetiminden sorumlu Kurul'dur. Governörler Kurulu'nda yer alan Bakanlar, genellikle yılda bir kez toplanabildiğinden, yetkilerinin bir kısmını bu Kurul'a devretmiştir. İcra Direktörleri Kurulu, Anasözleşme de öngörülen görev ve yetkilerinin yanı sıra Governörler Kurulu tarafından devredilen bu görevleri de yerine getirmek ve yetkilerini kullanmakla yükümlüdür.

İcra Direktörleri Kurulu 24 kişiden oluşur. Kurul'da Dünya Bankasında en fazla sermayeye sahip dolayısıyla en büyük ortaklar olan, ABD, Almanya, Japonya, Fransa ve İngiltere'nin kendilerinin atadıkları *birer atanmış icra direktörü* vardır. Ayrıca Suudi Arabistan, Çin ve Rusya'nın *birer seçilmiş icra direktörü* ile Kurul'da temsil edilmesi uygun bulunmuştur. Kalan ülkelerin oluşturduğu 16 adet ülke grubunu temsil etmek üzere seçilen *16 seçilmiş icra direktörü* ile Kurul üyeleri tamamlanır.

İcra Direktörleri Kurulu'nun mevcut yapısına göre, ortalama 11 ülkeden oluşan bütün bir uluslar bloku, bir seçilmiş icra direktörünü paylaşırken, yukarıda sayılan gelişmiş ülkeler, tek başlarına, kendi atadıkları bir icra direktörü ile Kurul' da temsil edilme şansına sahip olabilmektedir. Bu durum, aynı ülkelerin yüksek sermaye paylarına bağlı olarak görece yüksek oy güçleri ile birlikte göz önüne alındığında, gelişmiş ülkelerin Banka'nın karar ve uygulamalarında ne denli etkili olabileceğini ortaya koymaktadır. *“Bu haliyle Banka'nın demokratik bir kurum olmanın çok uzağında bulunduğu bir gerçektir.”*²¹

Türkiye'nin içinde bulunduğu ülke grubunda: Avusturya, Belarus, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Lüksemburg, Slovakya, Slovenya ve Kazakistan'dan oluşan 10 ülke yer almaktadır.²²

Direktörler iki yıllık bir süre için atanır veya seçilirler. Her icra direktörü kendisine bir icra direktör vekili atar. İcra direktör vekillerinin bütün toplantılara katılmakla birlikte, ancak icra direktörünün bulunmadığı toplantılarda oy kullanma hakkı vardır.

Kurul'a Dünya Bankası Başkanı başkanlık eder. Kurul kararlarını ancak toplam oy gücünün en az yarısından bir fazla oy gücüyle alabilir. Başkan, oyların eşit olması durumunda oyunu kullanabilir.

İcra Direktörleri Kurulu normal şartlarda haftada iki kez toplanır. Bu toplantılarda Kurul;

- Kredi ve garanti anlaşmalarının onaylanmasına,
- Yeni politikaların oluşturulmasına,
- Bütçenin uygulanmasına ve yönetilmesine,

²¹ Sinan Sönmez, **Dünya Ekonomisinde Dönüşüm**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara Mart 1998, s.315.

²² Turkey Country Office, www.worldbank.org, 16.07.2001

- Ülke yardım stratejilerinin, borçlanma ve finansal kararların görüşülmesine

ilişkin çalışmaları yürütür.²³

3. Dünya Bankası Başkanı (President)

Dünya Bankası Başkanı İcra Direktörleri Kurulu tarafından atanır. Başkanlığa atanacak kişinin guvernör, icra direktörü veya bunların vekili olmaması gerekir.

Dünya Bankası Başkanı geleneksel olarak Banka'nın en büyük hissedar ülkesi olan ABD vatandaşları arasında seçilir.²⁴ Halen Dünya Bankası Başkanı olan James D. Wolfenshon, Avustralya kökenli bir ABD vatandaşıdır. Başkanlar, 5 yıllık süre için ve tekrar seçilebilme şansı ile göreve getirilir.

Başkan İcra Direktörleri Kurulunun toplantılarına başkanlık eder, kararların oylanmasında, ancak eşitlik halinde oy kullanma hakkı vardır.

Başkan, Dünya Bankası'nın yönetiminden genel olarak sorumludur ve Banka personelinin en üst amiri durumundadır.

Başkana çalışmalarında yardımcı olmak üzere 3 kıdemli Başkan Yardımcısı (managing director) ve yardımcılarına bağlı daha kıdemsiz yardımcıları (vice president) görev yapar.

4. Departmanlar

Daha önce belirtildiği gibi Dünya Bankası'nın 4800'ü Washington'da Genel Merkez binasında olmak üzere 10.713 personeli bulunmaktadır. Bu personel, her icra direktörünün ofisinde çalışan danışmanlar, teknik asistanlar ve yardımcı personelin yanı sıra, ülke temsilciliklerinde görev yapan

²³ The World Bank Knowledge & Resource for Development, World Bank, Washington, D.C., Ocak 2001, s. 23

²⁴ a. k, s. 23.

personel ile yönetim, hukuk ve teknik departmanlarda çalışan farklı niteliklere sahip çalışanlardan oluşmaktadır.

a) Teknik Departmanlar:

Teknik departmanların temel çalışma alanını geliştirmekte olan üye ülkeler teşkil etmektedir. Banka'nın bir ülkeye kredi açmasının söz konusu olduğu durumlarda, krediye ilişkin inceleme ve değerlendirmeler, üye ülkenin içinde yer aldığı teknik departmanda görevli uzmanlar tarafından gerçekleştirilir. Teknik Departmanlar 6 Bölge Ofisi halinde düzenlenmiştir.

- Afrika Bölgesi Ofisi (Merkezi Batı Afrika, Doğu Afrika, Güney ve Orta Afrika, Hint Okyanusu, Batı Afrika, Sahel Ülkeleri, Güney Afrika bölümlerini kapsayan departmanlar)
- Doğu Asya ve Pasifik Bölgesi (Bu bölgedeki ülkeleri kapsayan 3 adet departman)
- Güney Asya Bölgesi Ofisi (Bu bölgedeki ülkeleri kapsayan 3 adet departman)
- Avrupa ve Merkezi Asya Bölgesi Ofisi (Avrupa ile Rusya ve diğer eski doğu bloku ülkelerini kapsayan 4 adet departman)
- Ortadoğu ve Kuzey Afrika Bölgesi Ofisi (Ortadoğu ve Afrika'nın kuzeyinde Akdeniz'e sahili olan ülkeleri kapsayan 2 adet departman)
- Latin Amerika ve Karayipler Bölgesi Ofisi (Güney Amerika Kıtası ile Karayiplerdeki ülkeleri kapsayan 4 adet departman)²⁵

²⁵A. Mahfi Eğilmez, a.g.k., s. 68.

Türkiye, Avrupa ve Merkezi Asya Bölgesi Ofisinin 2 numaralı departmanı çalışanlarının görev alanında bulunmaktadır.

b) Yönetim ve Hukuk Departmanları

Bu departmanlarda çalışan uzmanlar Banka'nın yönetimine ve hukuki sorunlarına ilişkin çalışmaların yanı sıra üye ülkelere verilecek kredilerin hukuki durumu ya da Banka'nın uygulayacağı vade, faiz vb hususların tespitine dair çalışmaları da yapar.

Bu departmanların önemlileri aşağıda sayılmıştır.

- Başkanlık Ofisi
- Sekreteryaya
- Hukuk Bölümü
- Denetim Bölümü
- Muhasebe Departmanı
- Planlama ve Bütçe Departmanı
- Mali Politika ve Risk Yönetim Departmanı
- Kofinansman Bölümü

5. Kalkınma Komitesi

Komitenin resmi ve tam adı” **Gelişme Yolundaki Ükelere Kaynak Transferi Hakkında Dünya Bankası ve IMF Güvernörler Kurullarının Ortak Komitesi**”dir. Komite 1974 yılında kurulmuştur ve 24 üyeden oluşur. Komite üyeleri, üye ülkelerin Dünya Bankası ve IMF İcra Direktörleri Kurulu’nda tek başına veya gruplar halinde temsil edilme modeline uygun olarak atadıkları, maliye bakanı düzeyindeki kişilerdir.

Komite Dünya Bankası ve IMF İcra Direktörleri Kurulu ile yakın işbirliği içinde çalışır. Temel görevi, az gelişmiş ülkelere kaynak aktarımını ve bu kaynakların kullanımını izleyerek bu Kurullara rapor vermek ve önerilerde bulunmaktır.

Komite, biri Dünya Bankası ve IMF Governörler Ortak Genel Kurul Toplantısı sırasında yapılmak üzere yılda iki kez toplanır.

F. Finansman Kaynakları

Dünya Bankası çeşitli dokümanlarında, kalkınmanın finansmanını sağlayan bir kurum olmasının yanı sıra güçlü bir mali kurum olduğunu belirtmektedir. Banka'nın bu ikili fonksiyonu sağlam finansman kaynaklarına sahip olmasını gerektirmektedir. Bu nedenle aşağıda belirteceğimiz finansman kaynaklarını tehlikeye atacak uygulamalara karşı tedbirler geliştirilmiştir. Örneğin *“bir ülke devalüasyon yaparsa, bu ülke sermayeye katılma payında meydana gelen düşme ile geri ödeyeceği borçlarda meydana gelen azalma dolayısıyla ortaya çıkan kayıpları, kendi milli parası ile karşılamak zorundadır”*²⁶

Banka'nın çok çeşitli finansman kaynakları bulunmakla birlikte en önemlilerini, üç ana başlık altında toplamak mümkündür:

1. Sermaye

Dünya Bankası'nın başta gelen finansman kaynaklarından birisi sermayesidir ve daha öncede belirtildiği gibi 30.06.2000 tarihi itibariyle 188.608 milyar\$'a ulaşmış bulunmaktadır. Banka'nın sermayesinin miktarı önemlidir, çünkü kendi mevzuatına göre Bankanın sermayesinin, rezervlerinin ve gelir fazlalarının toplamı, aynı zamanda açacağı kredilerin

²⁶ Rıdvan Karluk, *Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 1998, s. 251.

sınırını da işaret eder. Başka bir deyişle Banka bu toplamdan fazla kredi açamaz.

Bununla birlikte Banka, kredi verirken çoğu kez sermaye kaynağına başvurmaz. Bu sonucu, taahhüt ettikleri sermaye paylarının ödenmesinde üye ülkelere tanınan esneklikten de çıkarmak mümkündür. Halen üye ülkelerin taahhüt ettikleri sermaye payının %5'ten daha azı ödenmiş durumdadır.²⁷ Banka'nın vereceği krediler için temel finansman kaynağı, mali piyasalardan yaptığı borçlanmalardır.

2. Borçlanma

*“Dünya Bankası en üst düzeyde kredi değerliliğine (rating) sahip bir kurumdur.”*²⁸ AAA kredi değerliliği notu ile Banka'nın, bütün finans piyasalarından kolaylıkla ve çok ucuz maliyetle borçlanabilme şansı bulunmaktadır. Banka'nın da bu imkanı iyi kullandığı borçlanma kaynaklarını mümkün olan en üst düzeyde çeşitlendirdiği bilinmektedir. Halen bir yılda üye ülkelere kullandığı kredilerin %75'nin finansmanını, borçlanma yoluyla karşılamaktadır²⁹. Finansman teminine ilişkin işlemler sırasında Banka, tek başına davranabildiği gibi, çeşitli ülkelerin hükümetleriyle veya onların merkez bankalarıyla da işbirliği yapabilmektedir. Para ve faiz swap'ları Banka'nın sık başvurduğu, maliyet düşürme araçlarından birisidir.

Banka, *piyasalardan* bu şekilde borçlanarak temin ettiği finansmanı, piyasa rayicine uygun bir faizle az gelişmiş ülkelere kredi olarak kullanmaktadır.

Banka'nın mali piyasalardan borçlanma ve bunları az gelişmiş ülkelere kredi olarak verme sisteminin ortaya koyduğu tablo şudur; Söz konusu ülkeler, dünya üzerinde inanılmaz bir hızla hareket ettiği belirtilen mali sermayeye

²⁷ Where Does the World Bank Get its Money, www.worldbank.org, 23.05.2001

²⁸ A. Mahfi Eğilmez, a.g.k., s. 72.

²⁹ Where Does the World Bank Get its Money, www.worldbank.org, 23.05.2001

kendi imkanları ile ulaşamamaktadır. Kalkınma için ihtiyaç duyulan dış finansmanın sağlanması, Dünya Bankası'nın mali piyasalardan borçlanmak suretiyle temin ettiği finansmanı kredi olarak vermesiyle ya da Banka'nın kredi vererek o ülkeye karşı güvenini ortaya koymasının, diğer kreditorleri harekete geçirmesiyle mümkün olabilmektedir. Bu durumun söz konusu ülkeler açısından zaten olumsuz olan şartları daha da ağırlaştırdığı ve Banka karşısındaki hareket yeteneğini ne kadar sınırladığı da ortadadır.

3. Diğer Gelirler

Dünya Bankası'nın kullandığı kredilere piyasa rayici üzerinden faiz uyguladığı daha önce belirtilmişti. Söz konusu faiz gelirleri Banka'nın önemli bir finansman kaynağı durumundadır. Dahası, Banka tahsis ettiği fakat borçlusu tarafından henüz kullanılmayan kredilere de "Taahhüt Komisyonu" adı altında, %075 oranında faiz uygulamaktadır.

Ayrıca Banka'nın elde ettiği karlar, mevzuatı gereğince sermaye payı sahibi ülkelere dağıtılmadığından, bu karlar da finansman kaynağına eklenmektedir.

Son olarak, Banka'nın elindeki kaynakları çeşitli hisse senedi bono ve tahvil piyasalarında değerlendirmek suretiyle gelir elde ettiğinin belirtilmesi gerekir.

III. Dünya Bankası Kredi Anlaşmaları

“Dünya Bankası üye ülkelerde, sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı desteklemek suretiyle yoksulluğu azaltmayı hedefleyen bir kalkınma örgütüdür. Kalkınma uzun vadeli bir süreçtir ve sonuç itibarıyla toplumun tümünün değişimi ile ilgilidir. Bu; doğru ekonomik ve mali politikaları içerir. Fakat aynı zamanda insani gelişme, yolların yapımı, hukuki kuralların konulması, kadın haklarının tanınması, kadınların eğitimi, yolsuzlukla mücadele edilmesi, çevrenin korunması, çocukların aşılması vs. ile de ilgilidir.

Kalkınma her bakımdan uygun seviyeye getirilme demektir, bu da dengeli bir şekilde uygulamaya konulan ekonomik ve sosyal programlar aracılığıyla olur.

Kalkınma hedefi sınırsız ve kapsayıcıdır. Bunun anlamı ise, kalkınma sürecinin ilgilendirdiği herkesin –hükümetler, banka benzeri kurumlar, sivil toplum ve özel sektör– ihtiyaçların tespitinde ve programların uygulanmasında yakın işbirliği içinde çalışması gerektiğidir.³⁰

Dünya Bankası'nın kendisine neden ihtiyaç duyulduğunu açıkladığı bu satırlar, Banka'nın kredi verme amaçlarını da açıklamaktadır. Banka'nın kalkınma tarifi, herhangi bir yatırım projesini finanse etme misyonunun ötesine geçmekte, ekonomik, sosyal ve toplumsal yapının tümünün dönüştürülmesini esas alan programların uygulamaya konulmasını hedef almaktadır. Bu nedenle Banka, başlangıçta sadece, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma hedeflerine ulaşmasına katkıda bulunacak yatırım projelerine kredi sağlarken, giderek, toplumsal yapıları kendi öngördüğü kalkınma modeli çerçevesinde topyekun değiştirecek programlara ilgi duymaya başlamıştır.

Bu misyon değişikliği, uygulamada Banka'nın geleneksel proje kredisi anlaşmalarının yanı sıra özellikle 1980 yılından bu yana, az gelişmiş ülke hükümetleriyle “Yapısal Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları” ile daha dar kapsamlı “Sektörel Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları”nı imzalamaya başlamasıyla sonuçlanmıştır.

³⁰ The World Bank Knowledge Resources for Development, World Bank, Washington, D.C., Ocak 2001, s. 2.

Yakın tarihe gelindiğinde ise uyarlanma kredi anlaşmalarının esnek biçimler kazanmak suretiyle daha da çeşitlendiğini görmekteyiz.

Bu nedenle kredi anlaşmalarının ana hatlarıyla sınıflandırılması ve özellikleri hakkında bilgi verilmesi, Banka faaliyetlerinin anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

A. Kredi Anlaşmalarının Türleri

1. Proje Kredisi Anlaşmaları

Dünya Banka'sının kuruluşundan bu yana geleneksel olarak, gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasına yardım edecek projelerin finansmanı için sağladığı krediler, bu kategori içinde değerlendirilmektedir.

“Eğer ‘Dünya Bankası ne yapar?’ sorusunu bir kaç kelime ile yanıtlamak gerekirse, yanıt; ‘Banka, kalkınma projelerini kredilendirir’, biçimde olur. Banka'nın temel görevi, dikkatli seçilmiş ve hazırlanmış, usulüne uygun şekilde onaylanmış, uygulaması yakından izlenmiş ve sistematik bir şekilde değerlendirilmiş belirli projelere kredi sağlamaktır. Kapılarını açtığı, 1946 yılından bu yana Banka, 1961 yılında faaliyete başlayan Uluslararası Kalkınma Kurumu (İDA)'nın kredileri dahil olmak üzere, toplam miktarı 92 milyar\$'ı aşan 3094 kalkınma projesini kredilendirdi. Bunun %90'ı aşan çok önemli bir bölümü, okullar, tarım ürünlerinin üretim programları, hidroelektrik santral ve barajları, yollar ve tohum üretimi gibi özellikli projeler için kullanılmıştır. Projelerin kredilendirilmesindeki bu yoğunluk, Bankayı fonlarını, borç alan ülkenin ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunacak, sağlam ve üretken projeler için kullanmaya çabalamak kadar, o ülkenin krediyi geri ödeme kapasitesini gözönünde bulundurmaya da sevk etmiştir. Banka hem bir kalkınma kurumu hem de aynı zamanda bir mali kurumdur. Bu nedenle kredilendireceği her proje, Banka'nın her iki niteliği açısından tatmin edici olmalıdır.”³¹

³¹ Warren C. Baum, **The Project Cycle**, IBRD, Washington, D.C., 1996, s. 1.

Yukarıdaki alıntı, Bankanın proje kredilerinin özelliklerini de ortaya koymaktadır. Buna göre:

- Proje kredilerinin ekonomik kalkınmayı hedefleyen krediler olması dolayısıyla bu krediler, ekonomik yönden gelişmiş ülkelere değil, gelişmekte olan ülkelere verilmektedir.
- Proje kredileri, alt yapı yatırımlarından sanayi yatırımlarına, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesinden eğitim kalitesini yükseltilmesine kadar çeşitli sektörlerle açılabilir.
- Dünya Bankası'nın aynı zamanda bir uluslararası finans kurumu olması dolayısıyla, krediler, borcunu geri ödeme kapasitesine sahip ülkelerin yatırım projeleri için kullanılmaktadır.
- Proje kredileri, Banka personeli tarafından yapılan araştırmalar sonucunda, projenin ekonomik, teknik ve mali açılarından yeterli bulunması ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunacağını tespit edilmesi durumunda açılmaktadır.

Ayrıca

- Proje kredileri ya bir ülkenin hükümetine (hükümet temsilcisi olarak mali ajana) ya da onun garantisi altında bir kamu kurum veya kuruluşuna verilmektedir.

Banka verdiği proje kredileri ile ilgili yatırım projesinin tamamını finanse etmez. Kalan kısmın, ya ülke tarafından iç kaynaklardan ya da diğer dış kaynaklardan finanse edilmesi gerekir. Bu uygulama ile Banka, hem üye ülkenin projeyi sahiplenmesini sağlamayı hem de, projenin uygulanması dolayısıyla, iç hukuk gereği ödenmesi gereken vergi, harç vb. ödemelerin Banka kaynaklarından karşılanmasını engellemeyi amaçlamaktadır.

a) Bir Projenin Aşamaları

Bankaya göre “İki proje birbirine benzemez, her birinin kendi tarihi vardır ve kredi ilişkisi, kendi özgün koşullarına göre biçimlendirilir. Bununla birlikte her proje, bazı ufak değişiklikler dışında ortak bir aşamalar çevriminden geçer”³² Bu ortak aşamalar aşağıda sayılmıştır.

aa. Projenin Belirlenmesi

Proje çevriminin ilk basamağını hükümetin, kredi alan kuruluşun öncelikleri içinde yer alan ve Banka desteği için uygun olan bir projenin tespiti oluşturmaktadır. Başlangıçta Banka, üye ülkelerin hazırladığı projeleri fizibilite yönünden inceler ve finanse edip etmeyeceğine karar verirdi. Ancak son yıllarda Banka projenin seçimi aşamasında da yer almaktadır. Banka tarafından bu amaçla yapılan *ekonomik ve sektörel analizler*, ulusal ve sektörel politikaların, problemlerin değerlendirilmesi ve ülkenin gelişme potansiyelinin saptanması için bir çerçeve sağlamaktadır. Analizler, ayrıca Banka'nın veya IDA'nın kredi verebilmesi için o ülkenin “*kredi değerliliğinin*” saptanmasına yardım etmekte ve Banka ile ülke arasında, hem bir bütün olarak ülke ekonomisinde, hem de temel sektörlerinde öngörülen kurumsal değişimleri ve politikaları da içeren, elverişli bir kalkınma stratejisinin oluşturulmasına yönelik sürekli bir diyalogun temelini oluşturmaktadır. Bir başka deyişle Banka, proje kredisi talep eden ülke ile kendi hazırladığı bu ekonomik ve sektörel analizler üzerinden iletişim kurmaktadır. Banka'ya göre ancak bu şekilde, *kalkınma stratejisi ile tutarlı ve onu destekleyen, sektörün hedeflerini*

³² Warren C. Baum, a.k., s. 2.

*karşıl原因 ve hem hükümetin hem de Banka'nın uygun gördüğü projelerin belirlenmesi mümkün olabilmektedir.*³³

Görüldüğü gibi, projenin belirlenmesi aşamasında Banka, projeyi sadece fizibilite yönünden inceleme ile yetinmemekte, bunun yanı sıra ilgili projenin, Banka'nın o ülke için önerdiği kalkınma stratejisi ile tutarlı olup olmadığı, onu destekleyip desteklemediği yönünden de incelemeye tabi tutmaktadır.

Projeler, ya o ülkede bulunan Dünya Bankası temsilciliği çalışanlarının ülke yetkilileriyle olan temasları sonucu ya da Dünya Bankası tarafından mevcut projelerin durumunun değerlendirilmesi amacıyla ülkeye gönderilen misyonların belirlemeleri ile ortaya çıkmaktadır. Bunlara ek olarak, üye ülke, Dünya Bankasına finanse edilmek üzere bazı projelerini takdim ederek bunların değerlendirilmesini de isteyebilmektedir.³⁴

ab. Projenin Hazırlanması

Projenin belirlenmesini takip eden aşama, hazırlık devresidir. Proje hazırlama sorumluluğu ilke olarak kredi talep eden ülkeye aittir. Ancak giderek Banka, projenin hazırlanmasında daha aktif rol oynamaktadır. *“Bu rolün, Banka'nın ihtiyaçlarını ve standartlarını göz önüne alan bir projenin hazırlanması için borçlunun kaynaklarını ve kapasitesini değerlendirme, hazırlık çalışmasının gerektirdiği teknik yardımın veya finansmanın sağlanması için borçluya yardım etme ve projede eksik ve yetersiz olan boşlukları doldurma gibi yönleri vardır.”*³⁵

³³ Warren C. Baum, a.k., s. 2.

³⁴ A. Mahfi Eğilmez, a.g.k., s. 75.

³⁵ Warren C. Baum, a.g.k., s. 3.

Projenin hazırlanması sırasında henüz Dünya Bankası tarafından onaylanmış dolayısıyla finanse edilmeye karar verilmiş bir proje mevcut olmadığı için hazırlık aşamasındaki giderlerin finansmanı tamamen borçluya aittir ve ayrı bir finansman kaynağını gerektirir.

Projenin hazırlığının ihtiyaç gösterdiği mali ve teknik destek, bazı uzman ve danışmanlardan ya da uzman kuruluşlardan yardım alınması gerektirebilir. Örneğin Birleşmiş Milletler Örgütüne bağlı olarak faaliyet gösteren UNESCO, FAO, WHO, UNDP, UNIDO gibi kuruluşlar kendi alanlarında proje hazırlama ve danışmanlık yapma konularında ciddi şekilde gelişmişlerdir.

Proje hazırlığı, projenin hedeflerine ulaşması için gereken teknik, kurumsal, ekonomik ve mali koşulların tamamını kapsamaktadır. Bu yüzden “hazırlık; sonunda en tatmin edici çözüm bulunana kadar, kurumsal ve teknik alternatiflere ilişkin ön tasarımları ortaya koyan, maliyet ve faydaları göreceli olarak karşılaştıran, daha ayrıntılı ve umut vaad eden alternatifleri inceleyen bir fizibilite çalışmasını gerektirir.”³⁶

Projenin hazırlanması sırasında Dünya Bankası uzmanları bir rapor “aide memoir” hazırlayarak üye ülkeye verir.³⁷Bu rapor,

1. Hedeflerin tanımlandığı,
2. Temel sorunların belirlendiği,
3. Zaman tablosunun oluşturulduğu

bir belge niteliğindedir.³⁸

³⁶ Warren C. Baum, **a.g.k.**, s. 4.

³⁷ A. Mahfi Eğilmez, **a.g.k.**, s. 76.

³⁸ Alec Dubro, **a.g.k.**, s. 23.

ac. Projenin Değerlendirilmesi

Değerlendirme, tümüyle Banka'nın sorumluluğunda bulunan bir süreçtir. Bu nedenle Banka görevlileri tarafından yürütülür. Bununla birlikte uzmanlardan danışmanlık hizmeti alınması mümkündür.

Değerlendirme, projenin Banka'nın amaçlarına uygunluğunun ve dört ayrı yönden yeterliğinin tespitine yönelik bir faaliyettir. Bu bakımdan bir proje özetinde, aşağıdaki konuların yer almasına ve belirtilen soruların yanıtlarının verilmesine özen gösterilir.

Teknik Yeterlilik: Teknik açıdan yapılan değerlendirme, projenin, sağlam şekilde dizayn edilmesini, uygun şekilde tasarlanmasını ve kabul edilmiş standartlara uygun olmasını sağlar. Banka görevlileri, teknik anlamda bütün seçenekleri, önerilen çözümleri ve beklenen sonuçları yeniden gözden geçirir

Kurumsal Yeterlilik: Projeyi yürütecek kurum uygun şekilde organize edilmiş mi ve yönetimi yeterli mi? Yerel güçler ve girişimler etkili şekilde kullanılmış mı? Ana yapının dışında kurumsal ve politika değişikliklerine ihtiyaç var mı? Kurumsal yeterlilik, bu soruların yanıtları verilerek tespit edilir.

Ekonomik Yeterlilik: Ülkenin kalkınma hedeflerini gerçekleştirmesine en yüksek katkıyı sağlamak bakımından, bu proje tasarısı hakkında, alternatif proje tasarılarına göre maliyet–fayda analizleri temelinde yapılan son incelemedir. *“Ayrıca Banka görevlileri, ülkenin sektörlere göre tüm yatırım programlarında ve konuyla ilgili kamu ve özel sektör kurumları ile devletin ana politikalarında mevcut olan zayıflıkları ve sağlam noktaları inceler.”*

Mali Yeterlilik: Borçlu ülkenin, projeyi uygulamak için yeterli kaynağı olacak mı? Proje mali açıdan uygulanabilir durumda mı? Projenin bedeli hesaplanabiliyor mu ve maliyetini çıkarması için uygun politikaları var mı? Bu ve benzeri soruların cevapları ile projenin mali yeterliliğinin değerlendirilmesi yapılır.

Banka'nın **değerlendirme** raporunda, kredi süresine ve şartlarına ilişkin öneriler de yer alır. Bir proje, değerlendirilmeye tabi tutulduğu bu dönemde, eksiklerini gidermek için geniş ölçüde değiştirilebilir veya yeniden düzenlenebilir

ad. Görüşmeler ve İcra Direktörleri Kurulu'na Sunma

Banka görevlileri tarafından yürütülen çalışmaların bir değerlendirme raporu halinde tamamlanmasından sonra bu rapor üzerinden görüşmelere geçilir. Görüşmelerde Banka yetkilileri ve üye ülke temsilcileri bulunur. Taraflar bu müzakerelerde, projenin ve finansmanının, bir hukuki metin olan kredi anlaşmasına dönüştürülme çalışmalarını gerçekleştirir.

Müzakerelerin temel amacı, projenin başarıya ulaşması için projenin uygulanma ortamını belirlemeye yöneliktir. Bu nedenle görüşmeler aşağıdaki konular üzerinden yürütülür.

- Mali koşullar,
- Banka tarafından finanse edilecek harcama kalemlerinin ve miktarlarının yer aldığı tablolar,
- Uygulanacak satın alma ve ihale yöntemleri,
- Denetim şekli, kurumsal değişiklik gerekleri,
- Projenin yönetimi ve projenin sağlayacağı gelir düzeyi³⁹

³⁹ A. Mahfi Eğilmez, **a.g.k.**, s. 77.

Görüşmelerden sonra üzerinde uzlaşılarak son şekli verilmiş olan değerlendirme raporu ve kredi anlaşması metni, Dünya Bankası Başkanı'nın raporu ile birlikte İcra Direktörleri Kurulu'nun onayına sunulur. Kurulda yapılan görüşmelerden sonra Kurul, eğer uygun görürse projeyi onaylar ve projenin aşamalarından birisi daha tamamlanmış olur.

ae. Uygulama ve Denetim

Proje çevriminin bir sonraki aşaması projenin uygulanması ve uygulamanın denetlenmesidir. Projenin uygulanması doğal olarak borçlu ülkenin sorumluluğunda bulunan bir süreçtir. Ancak bu sürecin anlaşmada yer alan koşullar çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, uygulamada bir takım güçlüklerin ve sorunların ortaya çıkması durumunda, Banka ile görüşmek suretiyle anlaşma şartlarında değişiklik yapılabilir. Eğer anlaşmada yer verilmiş ise Banka, kurumsal çalışma, personeli eğitimi, yönetici veya danışman gönderme biçiminde her türlü destek ile projenin uygulanmasına yardım eder.

Bu aşamada Banka'nın rolü, projenin uygulanmasını izlemekten ve denetlemekten ibarettir. Ancak izleme ve denetim faaliyeti sürekli ve projenin yürütülmesine ilişkin ihale işlemlerinin onaylanmasından, yapılan giderlerin kabul edilmesine kadar, Bankanın ödeme yapacağı her aşamada söz konusudur. Örneğin anlaşmada yer almayan bir işin bedelinin ödenmesi mümkün olmayacağı gibi, ihalelerin Banka'nın usullerine uygun olarak yapılmamış olması halinde, ihalenin onaylanmaması dahi gündeme gelebilecektir.⁴⁰

⁴⁰A. Mahfi Eğilmez, **a.g.k.**, s.78.

İzleme ve denetim çeşitli yollarla yapılabilmektedir. Temel izleme ve denetim biçimi raporlar üzerinden yapılan faaliyetlerdir. Bu nedenle kredi anlaşmaları ekinde, borçlu ülke tarafından verilecek “ilerleme raporlarına” ilişkin bir cetvel yer alır. Söz konusu raporlarda; projenin fiziki gelişimi, maliyeti, yatırım kazançlarının (gelirlerinin) mali durumu ve projenin sağladığı faydaların düzeyine ilişkin bilgilere yer verilir. Bu raporlar Banka Merkezince gözden geçirilir. Ayrıca izleme ve denetim faaliyeti, zaman zaman Dünya Bankası'nın eğer o ülkede temsilciliği bulunuyorsa bu temsilcilik çalışanları veya merkezden gönderilen uzmanlar aracılığıyla, uygulamanın yerinde incelenmesi biçiminde de gerçekleştirilmektedir.

af. Proje Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Proje çevrimin son aşamasını projenin uygulanması tamamlandıktan sonra, uygulama hakkında Banka tarafından genel bir değerlendirme yapılması oluşturur. Bugün için Banka tarafından desteklenen bütün projeler; uygulama sonrası denetime tabidir. Söz konusu denetim, denetimin bağımsızlığını ve tarafsızlığını temin etmek amacıyla Bankanın uygulamacı birimlerinden tamamen ayrı bir birim olan Uygulamaları Değerlendirme Departmanı (OED) tarafından yerine getirilir. Birim, raporlarını doğrudan İcra Direktörleri Kurulu'na sunar. Uygulama sonrası denetim, açılan kredilerin Anasözleşmedeki amaçlara uygun sonuçlar verip vermediğinin tespiti ve bu deneyimden hareketle, ileride açılacak kredilerin yönlendirilmesi amacıyla yapılmaktadır.

2. Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları

1980’li yıllarla birlikte Dünya Bankası’nın geliştirmekte olan ülkelere kullandığı geleneksel yatırım kredilerinden ayrı olarak yeni bir kredi anlaşmasını uygulamaya koyduğu görülmektedir. “*Taraf ülkelerde ulusal iktisat politikalarından başlayarak toplumsal bölüşüm ilişkilerine ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine uzanan geniş bir etki alanına sahip*”⁴¹ olan bu anlaşmalar, kapsadığı alanın büyüklüğüne göre “yapısal uyarlanma kredi anlaşmaları” veya “sektörel uyarlanma kredisi anlaşmaları” olarak adlandırılmaktadır.

Uluslararası Para Fonu’nun enstrümanlarından biri olan Stand-by Anlaşmalarına benzeyen yapısal uyarlanma kredisi anlaşmaları, kredi alan ülkenin herhangi bir yatırımının finansmanını sağlamaya yönelik olarak değil, o ülkenin, uyarlanması istenilen egemen sisteme entegrasyonunu sağlayacak şekilde kendini dönüştürmesi öngörülerek hazırlanmaktadır. Kredi alan ülkelerin genellikle ekonomik açıdan zayıf oldukları göz önüne alındığında, bu ülkelerin dünya ile entegrasyon çerçevesinde kendilerine biçilen yere itiraz etmeleri pek de mümkün görünmemektedir. Bu noktada söz konusu Uyarlanma Kredi Anlaşmaları yoğun eleştirilere maruz kalmaktadır:

“Özellikle 1980’den sonra Dünya Bankası standart bir yapısal uyum programı oluşturarak az gelişmiş ülkelerin ekonomik politikalarının yönlendirilmesinde, büyük etkinlik sağladı. Dünya Bankasının yapısal uyum programı, özel ve kamu sektörlerinin karşılıklı ağırlığı, pazarın işlevi, ithalat kısıtlamalarının kaldırılması, ihracatın özendirilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT’ler) özelleştirilmesi, destekleme alımlarına son verilmesi, mukayeseli üstünlüklere dayalı bir büyüme stratejisi izlenmesi vb. gibi öneriler içeriyordu. Retorik geri plana ve önlemlerin dayandırıldığı teorik argümanlara rağmen bu tür politikaların belli başlı iki amacı vardı : birincisi IMF, Dünya Bankası,

⁴¹ Birgül Ayman Güler, a.g.k., s. 83.

*özel ticari bankalar ve devletlere olan borçların düzenli olarak ödenmesini sağlamak, ikincisi de; az gelişmiş ülkelerin ihraç ürün fiyatlarını daha da düşürmek, kaynak transferini derinleştirmek.*⁴²

Anlaşmalar dönüştürme gücünü, eklerinde bulunan koşullarından almaktadır. Çoğu zaman kredi verilen işle ilgili ve sınırlı olmayan bu koşullar yerine getirilmedikçe, kredinin kullanılması mümkün olmamaktadır. “*Koşulları kimi zaman bir yasanın çıkarılmasını, ya da gün, ay, yıl belirterek bir çalışmanın tamamlanmasını içerecek kadar özel, katı ve emredici, kimi zaman da, borçlunun kalkınma planındaki hedeflere ulaşmasında “tatmin edici ilerlemeler” olmasını ölçüt sayacak kadar genel, esnek ve emredicidir.*”⁴³

İlk olarak 1980 yılında Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile imzalanan “1. Yapısal Uyarlanma Kredisi Anlaşması”⁴⁴ ile uygulamaya konulan uyarlanma kredilerinin hazırlanması, proje kredilerinden farklı olmakla birlikte, genel olarak yukarıda açıklanan hazırlanma, müzakere, onaylanma ve denetim aşamalarından geçer ve dilimler halinde kullanılır. Dilimler, daha önce belirtildiği gibi, borçlu ülkenin anlaşmada yer alan taahhütlerini yerine getirmesine bağlı olarak serbest bırakılır.

3. Karma Kredi Anlaşmaları

90’lı yıllarla birlikte dünya politika arenasında üstlendiği yeni roller ve karşılaştığı somut sorunlar, Banka’yı kredi verme politikasında da yeni arayışlara yöneltmiştir. Çünkü söz konusu misyon değişikliği karşısında, geleneksel yatırım projesi kredi anlaşmaları çekiciliğini görece olarak yitirmiş, yapısal ve sektörel uyarlanma kredisi anlaşmalarında ise ilgili ülkelerde yükselen muhalefet nedeniyle, dayandıkları programların uygulanması zorlaşmıştır.

⁴² Fikret Başkaya, **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 1994, s. 152.

⁴³ Birgül Ayman Güler, **a.g.k.**, s. 83.

⁴⁴ Alec Dubro, **a.g.k.**, s. 47.

Gerek bu durum nedeniyle, gerekse üye ülkelerin (gelişmiş ve/veya gelişmekte olan) değişen ihtiyaçlarına yanıt vermek bakımından Banka, daha esnek ve karma yapıda kredi anlaşması biçimleri geliştirmiştir. Bu anlaşmalar, tam anlamıyla ne yatırım projesi kredi anlaşması ne de yapısal ve sektörel uyarlanma kredisi anlaşmasıdır. Fakat her ikisinin de özelliklerini taşıyabilir. Örneğin bir yatırım projeleri demetinin ilgili sektörde bir takım değişiklikler öngören bir programla birlikte kredilendirilmesine yönelik anlaşmalar bu türdendir.

Bu kredilerin de hem yatırımlardaki ilerlemelere hem de taahhüt edilen değişimlerin gerçekleşmesine bağlı şekilde dilimlere ayrılarak kullanılması mümkündür.

Öte yandan “Uyarlanabilir Program Kredileri” ve “Öğrenme ve Yenilenme Kredileri” gibi yeni kredi araçları bu eğilimin süreceğinin göstergesi sayılabilir.

B. Kredilerin Kullanım Koşulları

Dünya Bankası kredilerinin kullanılabilmesi bir anlaşmaya dayanması ile mümkündür. Bu anlaşmanın daha önce açıklanan usule uygun şekilde hazırlanması ve Banka ile kredi talep eden ülke yetkilileri arasında imzalanması gerekmektedir.

Dünya Bankası ile yapılan bu anlaşmalar, farklı durumları işaret etmek üzere farklı isimler alır:

- Eğer kredi, bir yatırım projesi veya uyarlanma programı için ve doğrudan üye ülke hükümetine veriliyorsa; imzalanan anlaşma bir *Kredi Anlaşması*'dir (Loan Agreement).
- Banka ile bir proje hazırlama imkanının kullanılması için anlaşma imzalanıyorsa, bu bir *Mektup Anlaşması*'dir (Letter Agreement).

- *Hibe Anlaşması* (Grant Agreement) ise Banka'nın yönettiği emanet fonlarından hibe alınması durumunda imzalanan anlaşmanın adıdır.

Banka, üye ülkelerin ayrı tüzel kişiliği bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım projelerine de finansman sağlamaktadır. Ancak bu durumlarda Banka, kredinin geri ödenmesini teminat altına almak için ülkenin garantörlüğünü talep etmektedir. Ülkemizde Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilere karşı garantörlük görevi Hazine müsteşarlığı tarafından yerine getirilmektedir. Bu durumda iki ayrı anlaşmanın imzalanması gerekmektedir;

- Banka ile *projeyi* yürütecek kamu kurumu arasında *Proje Anlaşması* imzalanır.
- Projeyi yürütecek kamu kurumunun aldığı krediye karşı garanti vermek üzere Dünya Bankası ile mali ajan arasında ise *Garanti Anlaşması* imzalanır.

Anlaşma imzalandıktan sonra borçlu veya projeyi uygulayacak kurum adına üye ülkenin merkez bankasında veya bir ticari bankada serbestçe çevrilebilir döviz cinsi üzerinden bir *özel hesap* açılır. Özel Hesabın işleyişi anlaşmanın türüne göre değişmektedir;

- Eğer imzalanan bir proje kredisi anlaşması ise projenin yıllık ortalama gider tahmininin %25'i veya 4 aylık bölüme isabet eden ortalama gider miktarı yatırılır. Borçlu veya projeyi uygulayan kurum, anlaşmada sayılan gider kalemlerini bu hesaptan avans çekerek gerçekleştirdikten sonra, gider belgelerini kesin hesabın çıkarılması için Dünya Bankası'na gönderir. Banka yapılan giderlerin ve ilgili belgelerin usulüne uygun olup olmadığını inceler, uygun bulması halinde, gider miktarını yeniden hesaba yatırır.

- Eğer bir Yapısal veya Sektörel Uyarlanma Kredisi Anlaşmasının imzalanması söz konusu ise Banka'nın Özel Hesaba para yatırması borçlu ülkenin anlaşmada yer alan taahhütlerini yerine getirmesine bağlıdır. Anlaşma gereğince dilimlere ayrılmış ve ödenmesi bir takvime bağlanmış bulunan kredi taahhütler gerçekleştirildikçe Özel hesaba yatırılır.

Kredilerin kullanım koşullarının denetlenmesi Dünya Bankası açısından büyük önem taşımaktadır. Hemen tüm anlaşma metinlerinde denetime ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu hükümlerde kredi kullanımlarının Banka'nın isteklerine uygun olup olmadığının bağımsız denetim şirketleri eliyle denetlenmesi ve Bankaya rapor edilmesi öngörülmektedir.

Dünya Bankası, kredi anlaşması çerçevesinde yapılacak satın alma ve ihale işlemlerinde genel yöntem olarak “uluslararası ihale yöntemi”ni kabul etmektedir. Bununla birlikte istisnai olarak, satın alınacak mal veya hizmetin cinsi, miktarı vs. göz önüne alınarak diğer ihale yöntemlerinin uygulanması mümkün olabilmektedir. Banka mevzuatı gereğince bu ihalelere katılacak istekliler, Banka üyesi bir ülkeye ait olmalıdır.

C. Kredilerin Geri Ödenme Koşulları

Dünya Bankası kredilerin geri ödenme sürelerinin tespiti bakımından, kredi verdiği az gelişmiş ülkeleri, kişi başına düşen GSMH bazında üç sınıfa ayırmıştır. Bu ayırım çerçevesinde kredilere;

- En yüksek gelir düzeyine sahip ülkeler grubu için 3 yıl ödemesiz dönem ve 15 yıl vade,
- Orta gelir düzeyine sahip ülkeler grubu için 4-5 yıl ödemesiz dönem ve 17 yıl vade,

- Düşük gelir düzeyine sahip ülkeler grubu için 5 yıl ödemesiz dönem ve 20 yıl vade,

uygulanmaktadır.

Türkiye bu ayırımda orta gelirli ülkeler sınıfına dahil edildiğinden, aldığı kredilere 4-5 yıl ödemesiz dönem ve 17 yıl vade uygulanmaktadır.

Kredilerin geri ödenmesinde iki yöntem uygulanmaktadır. Hangisinin uygulanacağını seçiminin borçluya bırakıldığı bu yöntemlerden;

- *Eşit Miktarlı Ödeme* yönteminde; geri ödeme tutarı, alınan toplam kredi ödemesiz dönem dışında kalan yıl sayısına bölünerek, her yıl için eşit miktarda,
- *Artan Miktarlı Ödeme* yönteminde ise geri ödeme tutarı, toplam kredi miktarı, ödemesiz dönem dışında kalan yıllara, düşük miktardan başlayıp, giderek artan miktarda devam etmek üzere yayılarak,

hesaplanır.

Banka verdiği kredilere, anlaşma imzalanırken belli olmayan oranlarda değişken faiz uygular. Söz konusu değişken faiz oranı, Banka'nın kredi maliyetlerindeki değişimleri, faiz oranlarına yansıtma istemesinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle Banka, her yılın 1 Ocak ve 1 Haziran tarihlerinde, Londra bankalararası faiz piyasası gibi belirli piyasalarda belirlenen faiz oranlarını dikkate alarak yeni oranları belirler ve uygular. Bu yöntem Dünya Bankası kredilerinin pahalı olduğunu iddia edenlerin en önemli argümanlarından birisidir. Gerçekten de anlaşma yapılırken alınan kredinin ne kadar mal olacağını bilinememesi, krediyi alan ülkeler bakımından ciddi bir risk üretmektedir.

Yeri gelmişken, uzun süredir Banka'dan kredi alan ülkelere ilave yük getirdiği için eleştirilen ve geri ödeme tutarlarının hesabında kullanılan "Havuz Sistemi" hakkında bilgi verilmesi uygun olacaktır. Daha önce de belirtildiği gibi Dünya Bankası, üye ülkelere kredi verirken, önemli ölçüde uluslararası para piyasalarını kullanmaktadır. Bu işlem sırasında, ABD Doları cinsinden borçlanmanın çeşitli nedenlerle mümkün olmadığı durumlarda Banka, diğer dövizler üzerinden de borçlanabilmektedir.

Oysa, Banka'nın kredi anlaşmaları ABD Doları bazında yapılmaktadır, Bu nedenle, Banka kredinin ödenme günü, elindeki diğer dövizleri ABD Doları'na çevirip ülkelere vermektedir. Buna karşın, ödeme yapmak için bozdurduğu bu dövizleri, üye ülkelerden, geri ödeme sırasında talep etmekte ve geri ödeme tutarını, söz konusu döviz cinslerinin değişen oranlarda yer aldığı *döviz sepeti birimini (havuz birimi)*, esas olarak hesaplamaktadır. Bu şekilde Dünya Bankası, kendisini çapraz kur değişimlerinden korurken, riski kredi alan ülkelere yönlendirmektedir. Gerçi bu sistem üye ülkelerin kazançlı çıkması ihtimalini de içinde barındırmaktadır. Ancak uygulamada bu ihtimal neredeyse %0 düzeyinde gerçekleşmiştir. Örneğin *"Türkiye 1987 yılında Dolar olarak aldığı varsaydığı borçlarının tutarını 4.4 milyar Dolar olduğunu tablolarında gösterirken, Dünya Bankası bilgisayarları tutarın 6.5 milyar Dolar olduğunu gösteriyordu. Türkiye'nin 4.5 milyar dolar zannettiği borç içindeki ABD Doları payı %9 olunca 2 Milyar Dolarlık bir yük ortaya çıkmıştır."*⁴⁵ Dahası, *"Dünya Bankası tarafından uygulanan ve havuz sistemi olarak adlandırılan kur ayarlamaları sonucunda Banka'ya olan borcumuzda, 1984-1993yılları arasında toplam olarak 10 milyar Dolarlık bir artış ortaya çıkmıştır."*⁴⁶ Burada önemle vurgulanması gereken nokta, bu artışın normal olarak

⁴⁵ Tülay Evgin, a.g.k., s. 55.

⁴⁶ Sayıştay 2000 Yılı Mali Raporu, s. 78.

ödenmesi gereken faizlerle bir ilgisinin bulunmadığı, doğrudan ana para artışını işaret ettiği.

Neyse ki bu sorun ülkemiz açısından, geçmişini kapsamamak kaydıyla giderilmiş bulunmaktadır. 1997 yılında havuz sistemine tabi krediler, o tarihe kadar doğmuş olan ilave maliyet anaparalara ilave edilerek, sabit kurlu sisteme geçirilmiştir.⁴⁷

⁴⁷ Sayıştay 2000 Yılı Mali Raporu, s. 79.

İkinci Bölüm

Kredilerin Denetiminde Dünya Bankası Modeli

Literatürde denetim, genel hatlarıyla, bir kurumun, programın veya projenin yapısının çıktılarının ve faaliyetlerinin önceden belirlenmiş kriterlere uygunluğunu araştırmak ve elde edilen denetim bulgularının nesnel ve sistematik bir değerlendirmeye tabi tutulduktan sonra ilgili taraflara duyurulması faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Bu genel tanım, kurumların, programların veya projelerin kendilerine yüklenen görevleri başarabilmelerinde etkili bir denetim faaliyetinin ne denli önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede, belirli misyonlar üstlenmiş olan Dünya Bankası'nın denetim faaliyetinin önemini gör ardı etmesi mümkün değildir. Nitekim bu bölümde anlatılacağı üzere Banka amaçlarını gerçekleştirmesine yardım edecek etkin bir denetimin alt yapısını oluşturmuş bulunmaktadır.

Kuşkusuz oluşturulan bu alt yapı, Banka'nın genel perspektifi ile uyumludur. Örneğin Banka denetimi yapacak öznenin seçimine özen göstermektedir. Bu çerçevede az gelişmiş ülkelerin kamu denetçilerine güvenmemekte, hatta o ülkenin özel sektör denetçileri için de tereddütlerini dile getirmektedir. Banka için en güvenilir denetçiler, dev ulusötesi denetim şirketleridir.

I. Dünya Bankası'nın Denetim Tanımı ve Denetimin Özellikleri

Dünya Bankası'nın az gelişmiş ülkelerin belirli amaçlar doğrultusunda dönüşmesine yardım edecek programlar ile yine Banka amaçları doğrultusunda belirlenmiş projelere finansman desteği sağladığı daha önce belirtilmişti. Banka, bu desteği sağlarken hem bir kalkınma kurumu, hem de bir mali kurum gibi işlev görür. Bu nedenle her bir kredi anlaşmasının uygulanmasında iki farklı nitelikteki kurumun hedeflerini gerçekleştirecek şekilde davranır.⁴⁸

Banka, bu hedeflerini gerçekleştirme yönünde, etkili bir denetimin öneminin farkındadır ve buna uygun bir denetim tanımı geliştirmiştir.

*“Denetim, hesap verme sorumluluğunu teminat altına almak, mali tablolara ve diğer yönetim raporlarına güvenirlilik kazandırmak, iç kontrollerde ve mali sistemlerde mevcut zayıflıkları tespit etmek, iyileştirme için uygun önerilerde bulunmak amacıyla, uzman muhasebeciler tarafından, uygulayıcı kuruluşun mali tabloları, mali sistemleri, kayıtları, işlemleri ve faaliyetleri üzerinde yürütülen bir harcamadan sonra incelemesidir.”*⁴⁹

Tanımdan açıkça görüldüğü üzere, Dünya Bankası'nca önerilen denetimin alanı, projeyi uygulayan kurumun, konuya ilişkin tüm hesaplarını, işlemlerini, faaliyetlerini ve sistemlerini kavramaktadır.

Banka'ya mevzuatına göre, eksiksiz ve zamanında bir denetim çalışmasının alt yapısı, projenin dizaynı sırasında oluşturulmalıdır.⁵⁰

Bu nedenle Banka'nın tayin ettiği proje sorumlusunun en önemli görevlerinden birisi;

- Projenin kamu denetçileri tarafından denetlenip denetlenmeyeceğine ve kamu denetçilerinin Banka tarafından kabul edilebilirliği de dahil, denetçi seçimine ilişkin hukuki konular,

48 **Audit Manual for World Bank Financed Project**, Central Operational Services Unit East Asia and Pacific Region, 1998, s. 2.

49 **Financial Accounting Reporting and Auditing Handbook**, Office of the Director Loan Department The World Bank, Washington D.C., 1995, s. 23.

50 **a.k.**, s. 11.

- Borçlu ülkedeki muhasebe ve denetim mesleğinin genel statüsü ile bunların hem muhasebe hem de denetime ilişkin olarak genel kabul görmüş uluslararası standartlara uygunluğu

hakkında bilgi sahibi olmaktır. Banka, proje sorumlusunun elde ettiği bu bilgilerden yola çıkarak kredi kullanımları üzerinde kendi isteklerine uygun bir denetimin gerçekleştirilmesi işini şansa bırakmamakta ve gerekli tedbirleri almaktadır. Bunun için en uygun formülün, Banka ile üye ülke hükümeti veya hükümetin garanti verdiği bir kurum arasında imzalanan anlaşmalarda konuya ilişkin hükümlere yer vermek olduğunu düşünmektedir: *“Hukuki anlaşmalar, üzerinde mutabık kalınan görüşme tutanakları ile birlikte, mali raporlama ve denetim projelerinin temel kaynaklarıdır. Banka fonların kullanımında hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesini sağlamanın bir aracı olarak, bütün hukuki anlaşmalarında bir veya daha fazla maddede muhasebe, mali raporlama ve denetime ilişkin hükümlere yer verir.”*⁵¹

Banka’ya göre söz konusu hükümler, kredi anlaşmalarına Banka’nın genel politikasına uyumu garanti etmek üzere konulmalıdır. Proje sorumluları, hukuk departmanına danışmak suretiyle her projeye uygulanan standart denetim hükümlerinin yanı sıra, mali raporlama veya uzmanlarca hazırlanan proje ilerleme raporlarının bağımsız olarak incelenmesine ilişkin özel hükümleri de oluşturmalıdır.⁵²

Görüldüğü gibi, Banka verdiği kredilerin harcanmasına yönelik olarak yürüttüğü denetim fonksiyonunu, kendi politikalarının hayata geçirilmesini sağlayacak bir araç olarak görmekte ve önemsemektedir. Bu nedenle, denetime ilişkin hükümlerin olabildiğince ayrıntılı olarak, Anlaşmada yer almasına özen göstermektedir.

⁵¹ a. k., s. 11.

⁵² a. k., s. 11.

Öte yandan denetimin borçlunun sorumluluğunda bulunan bir faaliyet olması dolayısıyla denetim harcamaları hiçbir şekilde Banka tarafından finanse edilmediği gibi genel kural olarak, Banka kredisinden de karşılanmamaktadır. Bununla birlikte denetim hizmetinin maliyeti göz önünde bulundurularak, proje maliyetine dahil edildiği ve Banka kredisinde karşılandığı özel durumlar olabilmektedir. Örneğin, projenin yapısı gereği denetim maliyetlerinin artış eğiliminde olduğu durumlarda veya yabancı denetçilerle anlaşmanın zorunlu olduğu ancak döviz kaynaklarının sınırlı olduğu ülkelerde, denetim maliyetlerinin Banka kredisinden karşılanması mümkündür.⁵³

Çok özel durumlar dışında, devlet denetim kurumlarınca yürütülen denetimlerin maliyetleri hiçbir şekilde Banka kredisinden karşılanmaz. Denetçi istihdamına ilişkin maliyetin proje maliyetine dahil edildiği ve kısmen veya tamamen Banka kredisinden karşılandığı durumlarda, Borçlu'nun denetçiyi Banka'nın seçim yöntemine göre tayin etmesi beklenir.⁵⁴

II. Denetçinin Seçimi ve Atanması

Dünya Bankası açısından Banka tarafından finanse edilen projenin denetiminde görevlendirecek denetçilerin seçimi ve atanması büyük önem taşımaktadır.

Kredi anlaşmalarına göre denetçi seçimi borçlunun sorumluluğundadır. Ancak seçilen denetçinin Banka açısından kabul edilebilirliğinin değerlendirilmesi, Banka'nın proje sorumlusunun görevidir.

Banka'nın denetçinin kabul edilebilirliğini değerlendirirken yararlandığı kriterlerin alt yapısını oluşturan düşünceler önemlidir. Bankanın çeşitli dokümanlarında yer alan ve Kamu Denetçileri ve Özel Sektör Denetçilerine yaklaşımdaki farklılıkları ortaya koyan bu ön kabulleri incelemek yararlı olacaktır.

⁵³ a.,k., s. 32.

⁵⁴ a. k., s. 33

A. Banka'nın Kamu ve Özel Sektör Denetçilerine Yaklaşımı

1. Kamu Denetçileri

Banka görevlileri, bütün gelir getirici ve ticari projelerin denetiminde, sınırlı eğitim ve tecrübeye sahip olan kamu denetçileri yerine bağımsız denetim firmalarından yararlanmayı kuvvetle teşvik etmelidir. Uluslararası Denetim Standartlarının gereklerini yerine getiren denetçiler ile mümkün olduğunca Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) bünyesindeki kurumlara üye denetçilerin seçilmesi için gereken çaba gösterilmelidir. İç hukukun kamu kurumlarının denetiminin, kamu denetçilerince yapılmasını zorunlu kıldığı yerlerde, devlet denetim kurumları, alt sözleşmeler (taşeron sözleşmeleri) aracılığıyla denetim faaliyetini bağımsız denetçilere yaptırımları için teşvik edilmelidir.⁵⁵

- Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştay) Özel Hesaplar ve Harcama Bildirimlerinin denetimi de dahil olmak üzere proje mali tablolarının denetimi açısından genellikle kabul edilebilir kurumlardır. Ancak bu kurumların hem bağımsızlığı hem de teknik yeterliliği hakkında güvence verilmesi önemlidir.⁵⁶
- Kamu Kesimi Yüksek Denetim Kurumunun konumu normal olarak o ülkenin anayasası ve kanunlarıyla oluşturulur. Bu kural, atanacak kişinin mesleki niteliklere ve deneyime sahip olmasını emreder, ancak çoğu kez böyle olmaz. Kamu denetçileri genellikle mesleki yeterliliğe sahip muhasebeciler değildir, çoğu politik olarak atanmıştır, bir kısmı ise kamu

⁵⁵ a. k., s. 27.

⁵⁶ a. k., s. 27.

yöneticisidir. Sayıştaylar çoğunlukla kurumsal bağımsızlığa sahip değildir, mali kaynakları ve personeli yetersizdir ve politik baskıya maruz kalırlar. Bu denetçilerin gerçekten bağımsız olduğunu ispatlamak çoğunlukla güçtür.⁵⁷

- Kamu kesimi denetçilerinin en iyi seçim olarak belirlediği durumlarda, bu denetçilerin bağımsızlığının dikkatli şekilde değerlendirilmesi gerekir. Eğer bir kamu denetçisi;
 - ✓ Uygulayıcı kurumun üst yönetimine rapor vermiyorsa,
 - ✓ İşlemlerin onay sürecinde görevli değilse,
 - ✓ Ayrıca, iç kontrol veya kurumun mali yönetim sistemiyle ilişkili değilse,

denetçinin bağımsızlık seviyesi kabul edilebilir düzeydedir.⁵⁸

- Birçok ülkede, kıdemli denetçilerin mesleki uzmanlığının ve denetim tecrübesinin olmaması, kamu sektörü denetim mesleğinin etkili bir şekilde gelişmesini engellemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde, birçok kamu sektöründe olduğu gibi, özel sektörde benzeri denetim işi yapanların maaş seviyesine göre düşük olan ücretler, durumu daha da ağırlaştırmaktadır. Deneyimli lider yokluğu, sınırlı sayıdaki deneyimli ve becerikli denetçinin moralini etkilemekte, yöneticilerde hayal kırıklığına neden olmakta, düşük nitelikli personel alımı ve yetersiz eğitim ile sonuçlanmaktadır.

⁵⁷ a. k., s. 27.

⁵⁸ a. k., s. 28.

- Kamu denetçilerinin kabul edilebilirliğine dair kararın alınmasında, teknik açıdan yeterli personel tarafından üretilen ve mali hesap verme sorumluluğuna ilişkin olan “ülke incelemeleri”nden yararlanılmalıdır. Kamu denetçilerinin yeterliliğinin sorun olduğu ülkelerde, Banka, bir yandan kamu denetçilerinin mesleki kalitesini yükseltme yollarını araştırırken bir yandan da özel denetçilerin işe karışmasını teşvik etmelidir. Bu durumlarda Banka çalışanları, Yüksek Denetim Kurumlarının ve gerekiyorsa, genel olarak muhasebe mesleğinin geliştirilmesini hedefleyen müstakil teknik yardım projelerini veya diğer projelerin ilgili bölümlerini araştırıp geliştirmelidir. Kamu denetim çalışması kalite bakımından bağımsız özel denetim şirketlerinkine eşit olmalı ve özel şirketlerle aynı türden düzenlemelere tabi olmalıdır.⁵⁹

2. Özel Sektör Denetçileri

Gelişmekte olan ülkelerin yüksek denetim kurumlarına, kamu denetçilerine ve kamu denetçileri tarafından yürütülen denetim çalışmalarına karşı olumsuz tavır alan Dünya Bankası, o ülkelerin özel sektör denetçilerini de, uluslar arası denetim kuruluşları ve büyük denetim şirketleriyle olan bağlantıları yönünden değerlendirmektedir.

- Gelişmekte olan ülkelerde sık rastlanan bir problem özel denetim şirketlerinin kalitesinin geniş ölçüde değişkenlik göstermesidir. Genel olarak yabancı büyük denetim şirketleriyle doğrudan bağlantısı olan veya uluslararası mesleki denetim kurumlarına tam üyeliği bulunan özel denetim şirketlerinin kabul edilebilir performans seviyesini yakalayacağına güvenilebilir. Uluslararası şirketlerde sadece isim bağlantısı bulunan

⁵⁹ a. k., s. 37.

ve onların kalite kontrollerine tabi olmayan şirketler, kabul edilebilir standartlara uygun davranmayabilirler.⁶⁰

- Tatmin edici performansı araştırmak üzere, Banka, konusunda uzman personeli, ülkenin seçilmiş denetçilerinin çalışma kağıtlarını periyodik olarak incelemeye almalı ve bir kabul edilebilir denetçi listesi oluşturmalıdır.⁶¹

Aşağıda ise Banka'nın özel sektör denetçilerinin kalitesini değerlendirmek üzere yararlandığı kriterler verilmektedir.

Özel Sektör Denetçileri

Özel sektör denetçilerinin kalitesi (o ülkede);

- Muhasebeciler ve denetim şirketlerine ilişkin mevzuat ile muhasebeciliğin ve denetimin gereklerini tanımlayan düzenlemelerin kalitesine, bunların etkili bir şekilde uygulanmasına ve izlenmesine,
- Muhasebecilerin ahlaki sağlamlığına ve özellikle önemli meslek ahlak kurallarına uyma arzularına,
- Yüksek öğrenimi ve üst düzey (görevi) gerektiren mesleğe giriş şartları ile sıkı ve sürekli biçimde uygulanan mesleki eğitime dayanan meslek kalitesine

bağlıdır.

B. Denetçinin Kabul Edilebilirliğinin Değerlendirilmesi

Banka uygulamalarına göre, gerekli ön çalışmaları yapabilmesine imkan vermek için denetçinin mali yıl başından önce atanması önerilmektedir.

Kamu denetçisinin yasal denetçi olduğu yerlerde bile, denetçinin Banka'ya borçlu tarafından önerilmesi gerekmektedir. Ancak aday denetçi, Banka tarafından kabul

⁶⁰ a. k., s. 28

⁶¹ a. k., s. 28.

edilebilirliği değerlendirildikten sonra atanabilmektedir. Kabul edilebilirlik, Banka'nın uzman bir personeli veya danışmanı tarafından, denetçinin, Banka tarafından finanse edilen projelerle ilgili daha önceki çalışmalarının incelenmesi ve aşağıdaki kriterlere göre değerlendirilmesi sonucunda karar verilen bir niteliktir.⁶²

- Bağımsızlık kanıtı,
- Görevli ortağın, önerilen denetim yöneticisinin ve kilit denetim personelinin nitelikleri ve deneyimi,
- Benzeri boyut ve kapsamdaki denetimleri yürütme tecrübesi,
- Geçirilen zaman ve personel girdisi bakımından denetimin gerektirdiği zaman,
- Özel araştırmanın gerekli olduğu durumlarda, kurumun mevcut yedek imkanları,
- Banka'nın finanse ettiği projelerin denetiminde kazanmış olduğu deneyim,
- Denetlenecek faaliyet türlerindeki deneyimi,
- Kurumun kapsamlı inceleme, kalite kontrol ve sürekli mesleki eğitim konusundaki politikaları

III. Denetim Türleri

Banka'nın denetim modelinde yer verilen denetimler, denetim amaçlarına, denetimi yapılan faaliyetlerine ve denetimden beklenen ürün ve sonuçlarına bağlı olarak belirgin şekilde farklılaşmaktadır. Bu denetimlerin genel olarak üç başlık altında sınıflandırılması mümkündür.⁶³

- a) Mali tabloların denetimi
- b) Uygunluk denetimi
- c) Faaliyet denetimi

⁶² a. k., s. 29.

⁶³ a. k., s. 30.

A. Mali Tabloların Denetimi

Mali tabloların denetimi, genel anlamda bir işletmenin mali tablolarının önceden belirlenmiş kriterlerine uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği hususunda bir görüş belirlemek amacıyla söz konusu mali tablolar üzerinde yapılan incelemeyi ifade eder. Önceden belirlenmiş bu kriterler, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri veya vergi mevzuatı hükümleridir.

Mali tablolar, finansal raporların özünü teşkil eder. Söz konusu tabloların her biri, borçluya projeyi yönetmek, Dünya Bankası'nca atanan proje sorumlusuna ise projedeki gelişmeleri izlemek için gereken bilgiyi sağlar. Dolayısıyla bu tabloların denetimi Banka açısından büyük önem taşımaktadır.

Bu bakımdan Dünya Bankası'nca geliştirilen denetim modeli, hem projenin, hem de uygulayıcı kurumun mali tabloları üzerinde yürütülen Mali Tablo Denetimlerini öngörmektedir.

1. Uygulayıcı Kurumun Mali Tablolarının Denetimi

Esasen her denetim, denetlenen kuruma ilişkin bir fikir sahibi olmakla başlar. Bu fikir genellikle kurumun faaliyetlerinin yapısı ve temelleri göz önüne alınarak ve önemli eğilim ve ilişkileri ortaya çıkarmak amacıyla tasarlanmış analitik yöntemlerin yardımıyla elde edilir.

Banka, uygulayıcı kurumun mali sağlığının, projenin başarısı açısından yaşamsal olduğu veya projenin amaçlarından birisinin, uygulayıcı kurumun özellikle mali yönetim bakımından kurumsal yeteneğini geliştirmek olduğu durumlarda, uygulayıcı kurumun bütün mali tablolarını incelemek istemektedir. Örneğin, gelir getirici projeleri uygulayan kurumlar bu kategoriye girmektedir. Uygulayıcı kurumdan talep edilen söz konusu mali tablolar; bir bütün olarak kurumla ilgili bilanço, gelir tablosu, nakit akış tablosu

(kaynaklar ve fonların kullanımı) ile bunlarla ilgili açıklamalar ve ek bilgilerden oluşmaktadır.⁶⁴

Denetçi açısından uygulayıcı kurumun mali tablolarının denetlenmesinin genel amacı, tabloların, uluslararası muhasebe standartlarına yeterince uygun düzenlenip düzenlenmediğine, önceki yıl tablolarının genel kabul görmüş muhasebe ilkeleriyle uyumlu olup olmadığına ilişkin bir görüş bildirmektir. Denetçi, titizlikle ve eksiksiz olarak talep ettiği kanıtlara dayanarak mali tabloların kurallara uygun sunulup sunulmadığını değerlendirir.⁶⁵ Bu nedenle denetçinin, borçlu ülkede cari olan muhasebe uygulamalarını ve bunların uluslararası standartlardan önemli farklılık gösteren yönlerini öğrenmesi gerekmektedir⁶⁶

Denetçi, Mali Tablolar denetiminin bir parçası olarak kurumun muhasebe iç kontrol sistemini de inceler. Denetçi bu incelemeyi, denetim görüşünün oluşturulması için gereken testleri belirlemek amacıyla yapar.

Ancak, uygulayıcı kurumun mali tablolarının denetiminin en önemli ayağı, mali tabloların denkleğinin test edilmesidir. Bu işlem sırasında kurum bilançosunun yıl veya dönem sonu bakiyelerinin ve gelir tablosunda gösterilen miktarların değişik türden kanıtlar aracılığıyla doğruluğu araştırılır. Örneğin, bir projenin denetlenmesi sırasında denetçi, uygulayıcı kurumun kayıtlarından bağımsız olarak, proje hesap bakiyelerini teyit ettirmek için Banka'nın kendi kayıtlarına da başvurabilir.

⁶⁴ a. k., s. 17.

⁶⁵ a. k., s. 23.

⁶⁶ **Audit Manual for World Bank Financed Project**, s.3

2. Projenin Mali Tablolarının Denetimi

Dünya Bankası'nca finanse edilen projelerin uygulanması sırasında, aşağıdaki mali tabloların düzenlenmesi gerekmektedir:

- Kaynaklar ve Fon Kullanımları Tablosu,
- Harcama Bildirimleri Şeklindeki Çekilişler Tablosu,
- Özel Hesap Tablosu

Bunlara ilaveten, özel projelerle ilgili olarak Dünya Bankası'nca diğer özel amaçlı mali tabloların düzenlenmesi gerekli görülebilir⁶⁷.

Proje Mali Tablolarının denetimin genel amacı, bu tabloların, özellikle kaynakların ve fon kullanımlarının hem ilgili dönem itibarıyla hem de kümülatif olarak yeterli bir şekilde gösterip göstermediğini, gösterilen ödemelerin ise Kredi Anlaşmalarına ve Personel Değerlendirme Raporlarına uygun olup olmadığını ortaya çıkarmaktır.⁶⁸

Proje Mali Tablolarının Denetimi daha basit olmakla birlikte, uygulayıcı Kurum Mali Tablolarının Denetimi sürecine benzer. Aynı şekilde iç kontrollerin değerlendirilmesi ve önemli işlemlerin test edilmesi gerekmektedir. Ayrıca denetçinin incelemesini,

- Geçerli kanıtlayıcı belgelere dayandırması,
- Mümkün olabildiği durumlarda önemli satın almalar için fiziki incelemeler yapması ve
- Harcamaların kredi anlaşmaları ile Personel Değerlendirme Raporlarına uygun olduğunu belirlemesi

gerekmektedir.

⁶⁷ *Audit Manual for World Bank Financed Project*, s.12

⁶⁸ *Financial Accounting Reporting and Auditing Handbook*, s. 25.

a) Harcama Bildirimlerinin Denetimi

Bazı kredi anlaşmalarında, harcama bildirim yönteminin kullanılacağına dair hüküm yer almaktadır. Bu yöntemde, Borçlu, anlaşma metninde belirlenen kalemler ve kategoriler için, belirli periyotlarla bir harcama bildirim düzenleyerek, tahsis edilen krediden para çekme talebinde bulunmaktadır. Bu yöntem, Banka personelini her küçük ödeme için, harcamayı kanıtlayıcı belgeleri, ödeme öncesi inceleme külfetinden kurtarmakta, Banka'nın ödemeye ilişkin işlemlerini basitleştirmekte ve hızlandırmaktadır. Çünkü harcama bildirimleri ekinde, harcamayı kanıtlayıcı belgeler ibraz edilmemektedir. Söz konusu belgeler Bankaca istenildiğinde ibraz edilmek üzere Borçlu tarafından muhafaza edilmektedir.

Ancak, bu yöntem, ödeme sırasında kanıtlayıcı belgelerin ibrazını gerektiren yöntemlere göre Banka'yı belirli ölçüde bir riskle karşı karşıya getirmektedir. Ortaya çıkan söz konusu risk, Banka'ca Harcama Bildirimlerinin denetimine önem vermek suretiyle hafifletilmeye çalışılmaktadır.

Harcama bildirimlerinin denetimlerini Proje Mali Tablolarının Denetiminin bir parçası olarak kabul etmek gerekir. Bu denetimin genel amacı, Harcama Bildirimlerinde yer alan her kalemin,

- Borçlu tarafından muhafaza edilen belgelerle kanıtlanıp kanıtlanmadığını,
- Kredi Antlaşmasına izin verilen kalemlere uygun olup olmadığını,
- Uygun şekilde muhasebeleştirilerek, Proje Mali Tablolarına aktarılıp aktarılmadığını,

ortaya çıkarmaktır.⁶⁹

⁶⁹ a. k., s. 25.

b) Özel Hesapların Denetimi

Özel hesap uygulaması, genellikle borçlunun nakit akış problemlerini çözerek projenin daha etkin uygulamasına imkan sağlayan bir mekanizmadır.⁷⁰ Bu uygulamada Merkez Bankasında veya bir ticari bankada ya da mevduat bankasında açılan bir Özel Hesaba Dünya Bankası'nca fon aktarılır. Bu hesaplar duruma göre (kredinin uyarlanma veya proje kredisi niteliğine göre) Maliye Bakanlığı veya projeyi uygulayan Kurum tarafından yönetilir.

Özel Hesapların yıllık olarak denetlenmesi gerekir. Bu denetimlerin genel amacı ;

- Özel hesap bildirimlerinin düzenli şekilde hazırlanıp hazırlanmadığını,
- Özel hesaplardan yapılan ödemelerin yerinde ve kredi anlaşmalarına uygun olup olmadığını,
- Özel hesap fonlarının proje amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını,

tespit etmeye yöneliktir.⁷¹

B. Uygunluk Denetimi

Dünya Bankası'nın önerdiği denetim modelinde, uygunluk denetimi, bir kuruluşun kontrol ve çalışma yöntemlerinin incelenmesini, test edilmesini ve değerlendirilmesini ifade eder. Bu denetim türü, ticari amaçlı bir işletmenin, muhasebe ve finansal işlemleri ile yönetime destek hizmeti veren diğer çalışmalarını konu alır. Kamu kurumlarında ayrıca, kurumun tabi olduğu düzenlemelere, sözleşmeler ve yasalara uygunluğunun incelenmesini gerektirir.⁷² Özel kuruluşlar ile KİT'lerin

⁷⁰ a. k., s. 21.

⁷¹ a. k., s. 25.

⁷² a. k., s. 26.

çoğunda, uygunluk denetimi, kuruluşların çalışanı olan iç denetçiler tarafından yürütülür. Birçok devlet faaliyetinin uygunluk denetimi ise bir anlamda devletin iç denetçisi olarak hizmet veren kamu denetçilerinin sorumluluğundadır. Çoğu durumda iç denetçiler ile devlet denetçilerinin profesyonel muhasebecilik lisansı için öngörülen standartları karşılaması gerekmektedir. Çünkü bunların düzenledikleri raporların üçüncü kişilerin kullanımı amaçlanmamaktadır.⁷³

C. Faaliyet Denetimi

Bankanın denetim teorisi içinde faaliyet denetimi, *bir kurumun yönetiminin, tekniklerinin ve performansının kapsamlı şekilde incelenmesidir. Bu tür denetimin amacı, kurumun veya kamu faaliyetinin, hedeflerini gerçekleştirme derecesini ölçmektir.*⁷⁴

Bu anlamda faaliyet denetimi en geniş kapsamlı denetim türüdür ve kurumun ana fonksiyonlarının tümüne denetim raporunda yer verilir.

Ancak, Kredi Anlaşmalarına konulan hükümlerde bu denetim türüne fazla yer verilmemektedir. Esasen bu denetim ilk bölümde anlatıldığı gibi, bir yönüyle, Dünya Bankası'nın Uygulamaları Değerlendirme Departmanı (OED) tarafından gerçekleştirilmektedir. Uygulamadan sonra gerçekleştirilen bu denetimle, açılan kredilerin Anasözleşmede ve kredi anlaşmalarında belirtilen amaçlara uygun sonuçlar verip vermediğinin tespit edilmektedir.

⁷³ a. k., s. 26.

⁷⁴ a. k., s. 27.

IV. Proje ve Uyarlanma Kredilerinin Denetimi

Dünya Bankası kredilerinin denetimi denilince çoğunlukla söylenmek istenen, Banka tarafından kısmen finanse edilen proje uygulamalarının denetimidir. Bu anlamda uyarlanma kredilerinin denetimine fazla yer verilmemektedir. Dolayısıyla Banka'nın çıkardığı denetim el kitaplarında, rehberlerde ve diğer dokümanlarda, genellikle proje denetimlerine yönelik bilgilere yer verilmekte ve denetim uygulamaları anlatılmaktadır. Esasen yukarıda anlatılan kapsamda bir denetimi ise ancak, proje denetimi içerisinde uygulama imkanı bulunulabilmektedir.

Denetim genel hatlarıyla, denetçinin,

- Proje ile ilgili olarak hazırlanan özel amaçlı mali tabloların, denetlenen dönemdeki işlemleri doğru şekilde yansıtmayı yansıtmadığına ilişkin olarak bir fikir oluşturması
- Proje fonlarının finansal raporlamasının uygunluğu ile iç kontroller hakkında bir rapor yazması

amacıyla gerçekleştirilir.⁷⁵ Denetim sonucunda;

- Hazırlanan raporda belirtilen denetçi görüşü, özel amaçlı mali tabloların güvenilirliğini artıracak,
- İç kontrol yapısına yönelik olarak tavsiye edilen iyileştirmeler ile proje faaliyetlerinin kredi anlaşmasının koşullarına uygunluğunun incelenmesi, projenin ekonomikliğini, verimliliğini ve etkinliğini artırılmasında yararlı olacaktır.

⁷⁵ **Audit Manual for World Bank Financed Project**, s. 12.

Daha önceki bölümlerde söz edildiği gibi uyum kredileri koşullu kredilerdir. Bir başka deyişle, söz konusu kredi anlaşmasının imzalanabilmesi, Banka tarafından öne sürülen koşulların fiilen gerçekleşmesine ve/veya gerçekleştirilme taahhütlerine bağlıdır. Bu durum Banka açısından, kredinin verilme amacının başlangıçta önemli ölçüde gerçekleşmesini sağladığından, denetim faaliyetinin önemini, proje kredilerinin denetimine oranla, azaltmaktadır. Hatta denilebilir ki; Dünya Bankası bu kredilerin denetlenmesinin sağlayacağı yarara ihtiyaç duymamaktadır.⁷⁶ Ancak kredinin belli hedeflerin gerçekleşmesine bağlı olarak dilimlere bölündüğü anlaşmalarda, her dilimin serbest bırakılması için gereken taahhütlerin yerine getirilip, getirilmediğinin denetlenmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, Uyarlanma Kredisi Anlaşmasının gereği olarak Merkez Bankasında veya başka bir bankada açılan Özel Hesabın işleyişinin Banka adına denetlettirilmesi gerekmektedir. Bütün uyarlanma kredisi anlaşmalarında bu denetimin yaptırılmasına ilişkin hükümlere yer verilmektedir.

Ayrıca, Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları gereğince, anlaşmayı yürütmekle görevli Mali Ajan ile, bünyesinde “Özel Hesabın” açılacağı, Merkez Bankası arasında imzalanan “Proje Uygulama Anlaşmalarında” Mali Ajan’ın yükümlülükleri arasında “Kredi denetimlerini yapmak üzere Banka tarafından uygun bulunan bağımsız denetçileri görevlendirme” sayılmaktadır.

Sonuç itibarıyla; uyarlanma kredilerinde, Banka açısından amaç kredi anlaşması imzalanmadan önce büyük ölçüde gerçekleştiğinden kendi personeli aracılığıyla fiili denetim yapmasına gerek kalmamaktadır. Ancak anlaşma gereğince kredinin aktarıldığı ve Merkez Bankası bünyesinde açılan “Özel Hesabın” işleyişini, kendi koyduğu kurallara göre seçilmiş bağımsız denetçiler eliyle denetlenmesini zorunlu kılmaktadır.

⁷⁶Audit Manual for World Bank Financed Project, , s. 2.

Üçüncü Bölüm

Türkiye’de Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi

Son yıllarda az gelişmiş ülkeler dünyasının önemli bir kısmında olduğu gibi ülkemizin de en önemli sorunlarından birisinin artan dış borç yükü olduğunu resmi kayıtlarımız göstermektedir. Buna rağmen çeşitli nedenlerle sermaye birikimi yetersiz olan ülkemizin sık sık dış kaynağa ihtiyaç duyduğu da bilinmektedir.

Artan dış borç yüküne rağmen, dış borç alımına devam edilmesinin zorunluluk olduğu durumlarda, alınan borçların etkin, verimli ve ekonomik kullanımının sağlanması en doğru çözüm olarak görülmektedir. Bunu sağlayacak en etkili araç ise dış borç kullanımlarının denetlenmesidir.

Dünya Bankasından alınan krediler de ülkemizin dış borç kalemlerinden birisidir. Dolayısıyla Dünya Bankası kredi kullanımlarının da aynı şekilde denetlenmesi gerekmektedir.

Ancak ülkemizde söz konusu denetimi yapmakla görevli kurumlarımız bulunmasına rağmen, çeşitli nedenlerle etkin bir denetim yapıldığını söylemek mümkün olamamaktadır. Dahası görevli kurumlarımızdan Hazine Kontrolörleri Kurulu, denetimini Dünya Bankası adına gerçekleştirmektedir.

I. Devletin Borçlanma Nedenleri

Borçlanma; devletin topladığı vergilerin kamu giderlerini karşılamada yetersiz kaldığı durumlarda başvurduğu bir finansman sağlama yöntemidir. Bu anlamda borçlanmanın nedeni bütçe açıklarıdır diyebiliriz⁷⁷. Buradan bakıldığında bütçe açıklarına yol açan nedenlerin, aynı zamanda borçlanmanın da nedenleri olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenlerin, değişik yerlerde farklı sayıda tespit edilmekle birlikte aşağıdaki şekilde sınıflandırılması mümkündür:⁷⁸

- Kalkınmanın finansmanı,
- Ekonomik krizler ve istikrar programları,
- Olağanüstü doğal felaketler,
- Savunma giderlerinin finansmanı,
- Savurganlık,
- Vadesi dolan borçların finansmanı ve borç ertelemeleri,
- Enflasyon,
- Bütçenin uygulanması sırasında ortaya çıkan cari gider-cari gelir dengesizliği,
- Kamu harcamalarının denetimindeki yetersizlikler

Bu sınıflandırma incelendiğinde açıkça görüleceği üzere borçlanmayı gerektiren nedenler, büyük ölçüde gelişmekte olan ülkelerin problemleridir. Bu ülkelerin yönetimleri, sözü edilen problemlerini çözebilmek için borçlanma yoluyla kaynak sağlamaya çalışmaktadır. Sonuç itibarıyla, gelişmekte olan ülkeler açısından borçlanma, kamu harcamalarının finansmanında kaçınılmaz olarak çok sık başvurulan bir kaynak durumundadır.

⁷⁷ Macit İnce, **Devlet Borçları ve Türkiye**, Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti., Ankara, Mart 2001, s. 13.

⁷⁸ Macit İnce, **a.k.**, s..13.

Devlet borçları, borcun ülke içinden veya dışardan temin edilmesine bağlı olarak iç borçlar ve dış borçlar olarak ikiye ayrılmaktadır.

Yukarda belirtildiği gibi devletin iç borçlanma yoluyla da kaynak temin edebilme imkanı olmasına rağmen, inceleme konumuz itibariyle, bundan böyle, genelde, yabancı ülkelerden, uluslar arası mali kuruluşlardan ve uluslar arası mali piyasalardan sağlanan borçları ifade eden dış borçlar, özelde ise, Dünya Bankası'ndan sağlanan borçlar üzerinde durulacaktır.

Dış borçlanma, doğası gereği belirli tehlikeleri içinde barındırmaktadır. Daha açık bir deyişle “ülkelerin dış borçlanma deneyimlerine göre dış borçlanma, genel olarak veren ülke yararına az ya da çok ‘siyasi nüfuz’a yol açmaktadır”⁷⁹. Bu potansiyel tehlike, gelişmekte olan ülkelerin, gerek dış borçlanma limitlerinin hedefleriyle uyumlu ve fonksiyonel şekilde tespit edilmesi, gerekse alınan kredilerin amaca uygun, etkili ve verimli şekilde kullanılması noktalarında dikkatli ve titiz bir politika izlemesini zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluğun ise ancak etkili bir borç yönetimi ve bunun bir parçası olarak etkili bir borçlanma denetimi ile yerine getirilmesi mümkün olabilmektedir.

II. Türkiye’de Dış Borçlanma

Hukuk sistemimiz içinde devletin dışardan borçlanmasına izin veren temel mevzuat 31.5.1963 gün ve 244 sayılı “Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması için Bakanlar Kurulu’na Yetki Verilmesi Hakkında Kanun’dur.

Bunun dışında ilgili yıl bütçe kanunlarında dış borç alımıyla ilgili olmak üzere Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakana yetki veren hükümler bulunmaktadır. Örneğin, 2002 yılı Bütçe Kanununun 33, 34, 35, 36 ve 37. maddelerinde dış borçlanmaya ilişkin hükümler yer almaktadır.

⁷⁹ Macit İnce, a.k., s. 143.

Genel olarak, borç yönetimi, bir ülkenin ekonomik politikasına yardımcı olmak ve ekonomik dengenin korunması amacıyla kamu borçlarının miktarında ve bileşiminde değişiklikler yapmayı ifade eder.⁸⁰ Borç yönetim politikası para politikası ve maliye politikası ile birlikte ekonomik dengenin sağlanması için yararlanılan araçlardan birisidir. Bu nedenle her üç politikanın birlikte uygulanması ve aralarında uyumun ve tutarlılığın sağlanması gerekir.

Etkili bir dış borç yönetimi, dış borçların;

- İyi bir şekilde kaydının,
- Ortalama vadesinin,
- Ortalama faiz oranları ve efektif maliyetinin,
- Değişken-sabit faizli olanların bileşiminin,
- Kısa vadeli borçların toplam içindeki oranlarının,
- Kısa vadeli kur riski durumunun,

bilinçli bir şekilde takip edilmesini, yorumlanmasını ve olumlu gelişme sağlayacak yapıcı uygulamalara başvurulmasını gerektirir.⁸¹

Öte yandan etkili bir borç yönetimi, kaliteli bir denetim faaliyetinin desteğine de ihtiyaç duyar. Gelişmekte olan ülkelerde dış borçların etkili, verimli ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığının denetim yoluyla tespiti, başarılı bir borç yönetiminin temel göstergelerinden birisi olarak kabul edilmektedir.

Ülkemizin dış borç stoku, yabancı ülke yönetimlerinden, uluslar arası mali kuruluşlardan ve uluslar arası mali piyasalardan sağlanan borçlardan oluşmaktadır. Dünya Bankası'ndan sağlanan krediler de toplam dış borç stokunun kalemlerinden birisidir. Dolayısıyla Dünya Bankası'ndan alınan borçların yönetimi ve denetimi genel dış borç yönetiminin ve denetiminin bir parçasıdır. Bu nedenle genel dış borç yönetimine ve denetimine ilişkin genel değerlendirmeler genel

⁸⁰ Macit İnce, a.k., s. 327.

⁸¹ Tülay Evgin, a.g.k., s. 18.

hatlarıyla Dünya Bankası'ndan alınan krediler için de geçerlidir, ancak yeterli değildir. Özellikle Dünya Bankası kredileri, denetim açısından belirgin farklılıklar taşımaktadır.

Ülkemizde devlet borçlarının dolayısıyla dış borçların yönetimi ve takibi, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığının sorumluluğuna verilmiş görevlerdendir.

4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1. maddesinde Müsteşarlığın görevleri sayılmıştır. Madde, Hazine Müsteşarlığının görevlerini:

“Ekonomi politikalarının tespitine yardımcı olmak ve bu politikalar çerçevesinde hazine işlemleri, kamu finansmanı, kamu iktisadi teşebbüsleri ve devlet iştirakleri, ikili ve çok taraflı dış ekonomik ilişkiler, uluslar arası ve bölgesel ekonomik ve mali kuruluşlarla ilişkiler, yabancı ülke ve kuruluşlardan borç ve hibe alınması ve verilmesi, ülkenin finansman politikaları çerçevesinde sermaye akımlarına ilişkin düzenleme ve işlemlerin yapılması, bankacılık ve sermaye piyasası, yurtdışı müteahhitlik hizmetleri, sigorta sektörü ve kambiyo rejimine ilişkin faaliyetler ile yatırım ve yatırım teşvik faaliyetlerini düzenlemek, uygulamak, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesini ilişkin esasları tespit etmek”

olarak belirlemektedir.

Aynı Kanun, Hazine Müsteşarlığının ana hizmet birimlerinden Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü ile Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğünü dış borç yönetiminin farklı yönlerinden sorumlu tutmaktadır. Kanun'un 2. maddesinin (a) fıkrasına göre, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, dış borç yönetimi ile ilgili olarak;

“.....Hazine'nin iç ve dış borç garantisi verdiği konulara ilişkin olarak garantinin yerine getirilmesine yönelik ödemeleri borç idaresi altında yapmak ve bu amaçla Devlet Borçları Saymanlığı kurmak ve yönetmek, borç yönetiminin hesabını tutmak, Türkiye'nin dış borç veri tabanını oluşturmak, bu amaçla dış borç kütüğünü tutmak, muhtelif kanun ve diğer mevzuat çerçevesinde Hazine garantisi verilmesiyle ilgili işlemleri yürütmek, gerekli kayıtları tutmak garanti ve devir şartlarını belirlemek “

görevlerini yerine getirir. Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan Devlet Borçları Saymanlığı ise kamu borçlarının muhasebesini tutmakla sorumlu birimdir.

Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün konumuzla ilgili görevleri ise aynı maddenin (c) fıkrasında belirlenmiştir. Fıkra da yer alan hükümlere göre;

“Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün görevleri.15.7.1969 tarih ve 1173 Sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde milletler arası ekonomik işbirliğine taalluk eden her türlü dış kamu borçlanmalarının hazırlık, akit, kefalet ve garanti işlemlerini yürütmek ve kamu borçlarına müncer olacak müzakere ve muhaberatı yapmak, sağlanan dış kamu borçlarının ve kültür yardımları dışındaki dış yardımların kullanılmasına, bu borç ve dış yardımlara ait mukavele ve anlaşmaların uygulanmasına ilişkin olarak ülke içinde ve dışında yapılacak her türlü temas, müzakere ve gerekli işlemleri yürütmek, bu konularla ilgili olarak yabancı devlet ve milletler arası ekonomik ve mali kuruluşlar ve bunların temsilcilik ve temsilcileriyle mali ve ekonomik konularda temas ve müzakerelerde bulunmak, Türkiye Cumhuriyeti adına, yabancı devletler, uluslar arası ekonomik ve mali kuruluşlar, banka ve fonlarda ülkemizi temsil etmek, bu kuruluşlarla ve bunların temsilcilik ve temsilcileriyle ekonomik ve mali konularda temas ve müzakerelerde bulunmak ve uluslar arası anlaşmalara imza koymak, söz konusu anlaşmalara ilişkin her türlü işlemi yürütmek,(.....) uluslararası mali ve ekonomik kuruluşlara üyelik ve temsil ilişkilerini düzenlemektir. Bu kuruluşlara katılım paylarını ödemek için her türlü işlemi yapmak ve gerektiğinde Devlet adına sermaye katkısını karşılamak için taahhüt senedi vermek, uluslararası mali ve ekonomik kuruluşlar tarafından yürütülen teknik yardımın koordinasyonunu yürütmek, yıllık programlar çerçevesinde ödemeler dengesini gerçekleştirme ve tahminlerini hazırlamak, değerlendirmek ve ekonomik tahminler yapmak, finansmanın dış kredilerle sağlanan projelerle ilgili ithalata ilişkin izinler vermek, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı ülkelerle bu ülkelerdeki kurum ve kuruluşlar ile mali piyasalardan borçlu veya garantör sıfatıyla borç almak ve bunlara ilişkin akit ve garanti işlemlerini yürütmek, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı ülkeler ve bu ülkelerdeki kuruluşlardan hibe almak ve vermek konusuna ilişkin işlemleri yürütmek, bu ülkelerle ve bu ülkelerin kurum ve kuruluşları ile ekonomik ve mali konulara ilişkin anlaşmalar yapmak, bu işlemlerle ilgili ülke içinde ve dışında yapılacak her türlü temas ve müzakereleri yürütmek, esas ve şartları belirlemek, uluslararası mali piyasalarda mevcut finansman araçlarını kullanmak suretiyle dış borç yükünü hafifletici her türlü işlemi yapmak, ileri teknoloji gerektiren temel alt yapı projelerinin yerli ve yabancı özel sektör katılımı ile

gerçekleştirilmesi için ilgili kanunlarda belirtilen çerçevede garanti vermek ve buna ilişkin işlemler yapmak ve bu projelerle ilgili hazırlık ve akit çalışmalarına katılmak.(.....)Avrupa Birliği ve Birliğin kurum ve kuruluşları ile borç ve hibe sağlanmasına ilişkin anlaşmaları imzalamak,”tır.

Bu hükümlerde, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığının dış borç yönetimine ve takibine ilişkin görevlerinin ayrıntılı bir şekilde düzenlendiği görülmektedir.

III. Genel Olarak Dış Borçların Denetimi ve Denetimden Sorumlu Kurumlar

Ülkemizde kamu faaliyetleri üzerinde yürütülen denetim, denetimi yapan öznenin örgütsel statüsüne göre ve denetim bulgularının raporlandığı mercii itibarıyla ikiye ayrılmaktadır. Denetimin denetlenen kamu kurumunun bünyesindeki bir birim tarafından yapıldığı ve denetim bulgularının aynı kurumun üst yönetimine raporlandığı denetim *iç denetim* olarak tanımlanmaktadır. Denetimin denetlenen kamu kurumu ile organik bağı bulunmayan başka bir kamu kurumu tarafından gerçekleştirildiği ve denetim bulgularının denetlenen kurumun üst yönetiminin yanı sıra diğer ilgili taraflara da raporlandığı denetim faaliyeti ise *dış denetim* fonksiyonunu üstlenmektedir.

Bu ikili denetimi öngören model çerçevesinde devletin dış borçlanma faaliyetlerinin, kural olarak, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Hazine Kontrolörleri Kurulu tarafından gerçekleştirilen iç denetime ve Sayıştay Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen dış denetime tabi olması gerekmektedir.

A. İç Denetim: Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun Denetimi

ABD İç Denetim Enstitüsü iç denetimi şöyle tanımlamaktadır:

İç denetim, bir kuruluşun faaliyetlerini geliştirmek ve faaliyetlere katkıda bulunmak üzere tasarlanmış bağımsız bir faaliyet olup güvence ve danışma sağlar. Bu fonksiyon risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve iyileştirmek üzere sistemli ve bilimsel disiplini olan bir yaklaşım getirmek suretiyle, bir kuruluşun hedeflerini başarmasına katkıda bulunur.

Görüldüğü gibi iyi çalışan iç denetim fonksiyonu, başarılı bir yönetimin en önemli dayanaklarından birisidir. İç denetimin ürettiği güvenilir verileri etkili şekilde değerlendirip, gerekli tedbirleri alabilen bir yönetim, bir çok olumsuz durumu baştan önleyebilme fırsatını yakalayabilmektedir.

Güvenilir ve etkin bir iç denetim, dış denetim için de en önemli güvencelerden birisidir. “Gerekli niteliklere sahip bir iç denetimin varlığı, dış denetimi kolaylaştırabileceği gibi, dış denetim bazen de iç denetim ve iç kontrol sistemlerinin etkinliğini ve güvenilirliğini esas alan bir incelemeyi yeterli görebilir”⁸².

İç denetim konusunda yapılan bu değerlendirmeler, dış borçların etkili şekilde yönetimi ve denetimi için sağlıklı işleyen bir iç denetim fonksiyonunun önemini ortaya koymaktadır. Ülkemizde bu görev, Hazine Kontrolörleri Kurulu'na yürütülmektedir.

Hazine Kontrolörleri Kurulu, Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kurulu bir iç denetim birimidir. Hazine Kontrolörleri Kurulu Yönetmeliğinin 6. maddesi hükmüne göre;

⁸² H. Ömer Köse, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Sayıştay, Araştırma/İnceleme/İnceleme dizisi, No:12, Ankara 2000, s.48.

“Kurul, Bakan veya Müsteşar’ın onayı üzerine;

a)

i. 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve diğer kanun kararname ve mevzuatla yürütülmesi Müsteşarlığa verilen işlere,

ii. Müsteşar ve Petrol mevzuatına,

iii. 13.11.1996 tarihli ve 4208 sayılı Kanun ve ilgili mevzuata

iv. Özel anlaşmalara dayalı olarak Müsteşarlığa verilmiş görevlere ilişkin konularda ilgili merciler, gerçek ve tüzel kişiler nezdinde inceleme, denetleme ve soruşturma yapmak,

b) Müsteşarlığın merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile Müsteşarlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek,

c) Kanunların verdiği görev ve yetkiler çerçevesinde Müsteşarın Kurul tarafından yürütülmesini uygun gördüğü her türlü inceleme, araştırma ve soruşturma işlerini yapmak,

d) Kurul’un görev ve yetki alanına giren konularda mevzuat ve uygulama ile ilgili her türlü yurt içi ve yurt dışı araştırma inceleme ve diğer çalışmaları yapmak, yürütmek, görüş bildirmek ve tekliflerde bulunmak

ile görevli ve yetkilidir.”

Belirtilen görev ve yetki çerçevesinde, Hazine Kontrolörleri Kurulu Müsteşarlığın bütün faaliyetlerinde olduğu gibi, genel olarak dış borçların yönetimi ve takibine ilişkin faaliyetler üzerinde de iç denetim fonksiyonunu üstlenmektedir. Bunun doğal sonucu olarak, Dünya Bankası kredilerinin kullanımını da Bakan veya Müsteşar adına denetlemekle yükümlüdür.

B. Dış Denetim

Yukarda belirtildiği gibi, dış denetim; “*örgütsel bir yapının, kendisinin dışında yer alan ve kendisinden bağımsız denetim elemanlarınca yapılan denetimi ifade eder.*”⁸³ Dış denetim genel hatlarıyla “*bağımsız olma*” ve “*denetim bulgularını ilgili tarafların bilgisine sunma*” nitelikleriyle iç denetimden ayrılır. Bu yönüyle iç denetimin taşıdığı bazı riskleri ortadan kaldıran ve bu nedenle iç denetime üstünlüğü kabul edilen denetim türüdür. Söz konusu denetim, kurumun iç kontrol ve iç denetim sistemlerinin, mali yapısı ile mali tablolarının, yönetimin verimliliğinin ve etkinliğinin değerlendirilmesi ve sonuçlarının tüm ilgili taraflara raporlanması esasına uygun olarak yürütülür.

1. Sayıştay Denetimi

Tarihsel süreç içinde Parlamentolara bütçe hakkının verilmesiyle ortaya çıkan kamu kaynaklarının toplanmasının ve harcanmasının parlamento adına uzman bir kuruluş tarafından denetlenmesi ihtiyacı, Sayıştayların kurulması ile sonuçlanmıştır. Türk Sayıştayını da 1862 yılında kurulmuş, kısa süre içinde anayasal kurum statüsüne kavuşturulmuştur. Bu statünün gereği olarak 1982 Anayasasının 160. maddesi Sayıştayın görev ve yetkilerine ayrılmıştır. Buna göre Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen anayasal bir yüksek denetim kurumudur. INTOSAI, EUROSAI, ASOSAI ve ECOSAI gibi uluslararası ve bölgesel yüksek denetim kurumları birliklerine üye olan Sayıştayın çalışmaları, bağımsız dış denetim faaliyeti niteliğindedir.

⁸³ H. Ömer Köse, a. g. k, s. 17.

a) Sayıştayın Dış Borç Denetiminin Hukuki Dayanakları

Dış borç yönetiminden sorumlu olan Hazine Müsteşarlığının genel bütçeye dahil bir kurum olması dolayısıyla, hesap ve işlemleri, Sayıştay denetimine tabi bulunmaktadır. Bu nedenle Devlet Borçları Saymanlığı saymanlığın faaliyetlerine ilişkin yıllık hesabını Sayıştaya vermek zorundadır. Bu genel durumun yanı sıra 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda devlet borçlarının denetimine ilişkin özel hükümler bulunmaktadır. Dış borçların Sayıştayca denetlenmesine dayanak teşkil eden anayasal ve yasal hükümler aşağıya alınmıştır:

T.C. Anayasası

160. Madde: IV. Sayıştay

Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlara verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

832 sayılı Sayıştay Kanunu

28. Madde: Sayıştayın görevleri

“Sayıştay aşağıda gösterilen görevleri yerine getirir.

....II- Devlete ait ikraz, istikraz ve taahhütlerle çeşitli kaynaklardan bağış ve yardım suretiyle elde edilen nakdi veya ayni kıymetleri, Hazine bonolarını, bütün kefalet, kredi ve Hazine avanslarını kaydedip denetler.....”

55. Madde: İkraz,istikraz, kredi ve avansların denetimi

“a) Devletçe müessese ve fertlere ikraz ve taviz olarak verilip Hazinece açılacak hesaplara kaydedilen paralar, sayman hesapları arasında Sayıştayca incelenir ve izlenir.

Özel kanunlarla Hazinenin kefalet ettiği istikraz muameleleri dahi Sayıştayca incelemeye ve izlemeye tabidir.

Bu inceleme neticeleri uygunluk bildirimlerine yazılır.

b) Genel ve katma bütçeli dairelerce yapılan istikrazlarla alınan avanslar ve hizmet karşılığı olmayarak çıkarılan Hazine bonoları miktar ve faizleri ve itfa bedelleri kanunlarındaki hükümlere göre Sayıştayca kaydolunur. İstikraz ve avans sözleşmeleri hakkında bağitlama tarihinden ve Hazine bonoları hakkında imza ve ihraç tarihinden itibaren 3 ay içinde Sayıştaya bilgi verilir. Bu konudaki inceleme sonuçları uygunluk bildirimlerinde gösterilir.

c) Kanunları gereğince mutemet ve müteahhitlere verilen avanslarla açılan krediler dahi Sayıştayca incelenir.”

85. Madde (3162/12 ile değ.): Genel uygunluk bildirimlerinin hazırlanması ve görüşülmesi

“Başkanlıkça görevlendirilen denetçiler tarafından, kesin hesap kanununun tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçelerin uygulanma sonuçları ve genel hesaplar, sayman hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılır ve bunların uygunluk derecesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisine duyurulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenecek genel uygunluk bildirim taslaklarını içeren raporlar Başkanlığa verilir.

Bu raporlar Genel Kurulda görüşülerek genel uygunluk bildirimlerinin son biçimi saptanır.

Raporların Genel Kurulda görüşülmesi sırasında Maliye ve Gümrük Bakanı adına bir yetkili, Sayıştay Savcısı ve gerekli görülürse ilgili daire ve kurum adına bir yetkili de bulunur.

b) Sayıştayın Hazine Müsteşarlığının Hesap ve İşlemleri Üzerinde Yürüttüğü Denetiminin Özellikleri

Sayıştayın bağımsız dış denetim organı olarak, yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde, Hazine Müsteşarlığında yürüttüğü denetimin özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür;

- Denetim TBMM adına gerçekleştirilmektedir.
- Denetim Türkiye'nin en büyük saymanlıkları olan Devlet Borçları Saymanlığı ile Hazine İç Ödemeler Saymanlığı bazında yürütülmektedir.

- Denetim çalışmaları,
 - Sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanmasını ve hatalı ödeme ve işlemlerin yargı yoluyla düzeltilmesini amaçlayan *yargı raporu*,
 - Hesapların uygunluğu ve önemli görülen diğer konular hakkında TBMM'ye bilgi sunmayı amaçlayan *Sayıştay Raporu*,

ile sonuçlandırılmaktadır.⁸⁴

- Hazinesin denetime tabi hesap ve işlemleri, kanunlara ve muhasebe ilkelerine uygunluk yönünden denetlenmektedir. Bir başka deyişle Sayıştay, Hazine Müsteşarlığının hesap ve işlemlerinin denetiminde performans denetimi yöntemini uygulamamaktadır.
- Yürütülen denetimin alanı, borç yönetim ve muhasebesini, alacak yönetimini, bütçeden yapılan transferleri ve diğer Hazine işlemlerini kapsamaktadır.

c) Sayıştayca Yürütülen Dış Borç Denetimlerine İlişkin Son Gelişmeler

Sayıştay son yıllarda Devlet Borçları Saymanlığı hesap ve işlemlerinin denetimi sonucunda ulaşılan denetim bulgularına dayanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni bilgilendirme amacına yönelik raporlama faaliyetlerine hız kazandırmış bulunmaktadır. Bu bağlamda, ilk kez Hazine İşlemleri Raporu 1996 yılında, Hazine Hesapları İzleme Raporu ise 1997 yılında hazırlanmış ve TBMM'ye sunulmuştur. Bu tarihlerden itibaren her yıl düzenli olarak hazırlanan raporlarda, genel olarak Türkiye'de dış borç

⁸⁴ Sayıştay 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, s. 3

yönetim faaliyetleri hakkında önemli denetim bulgularına yer verilmekte ve bu konuda tespit edilen zaafların giderilmesine yönelik önerilerde bulunmaktadır.

Sayıştay Genel Kurulu, bu raporlarda yer alan denetim bulguları nedeniyle, Devlet Borçları Saymanlığına tutulan hesaplardan;

- Kamu kesiminin dış borçlarının izlendiği “Dış Borçlar Hesabı”na 1995,1996,1997, 1998, 1999 ve 2000 yıllarında,
- Dış devlet borçlarından doğan Hazine alacaklarının takip edildiği “Genel Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabı”na 1997, 1998, 1999 ve 2000 yıllarında,
- Dış borçlara ilişkin olarak 1999 yılında ihdas edilen “Kredi Antlaşmaları Hesabı” ile “Kullanılacak Dış Krediler Hesabı”na 1999 ve 2000 yıllarında,

uygunluk vermeyerek reddetmiştir.

Hesabın reddedilmesi ifadesi, Sayıştay tarafından kesin hesap sürecinde kullanılan teknik bir kavramdır. Ancak burada, dış borçlar konusunda Hazine Müsteşarlığı tarafından ilgili mevzuat çerçevesinde tanzim edilerek Sayıştaya sunulan bir hesabın uygun görülmemeyerek reddi söz konusu değildir. Daha açık bir ifadeyle Hazine Müsteşarlığı 1996 yılından bu yana dış borçların kayıt ve takibine ilişkin hesaplarını Sayıştaya ibraz edememektedir.⁸⁵

Sayıştay’a sunulan hesaplara uygunluk verilebilmesi;

- *Hesapların tam olması*; devleti yükümlülük altına sokan tüm borçlanma işlemlerini, dış kredi

⁸⁵ Sayıştay 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, s. 7.

kurumlarıyla yapılan anlaşmalarla sağlanan kredileri ve bu kredilerden sağlanan kullanımları, Hazine'nin kamu ve özel sektör kurumlarından garantili ve devirli borçlardan kaynaklanan alacaklarını eksiksiz göstermesi,

- *Hesapların uygun olması*; tüm borç ve alacak kayıtlarının muhasebe ilkelerine ve mevzuatına uygun şekilde ve Devlet Borçları Saymanlığının diğer kayıtları ile tutarlı şekilde yapılması,
- *Hesapların doğru olması*; kayıtların hesabı önemli ölçüde saptıracak maddi hatalardan uzak olması

koşullarının yerine getirilmesine bağlıdır.⁸⁶

Oysa Sayıştay Genel Kurulu'nun 8.10.2001 tarih ve 5000 sayılı kararına göre;

- 2000 Yılı Dış Borçlar Hesabı, temel unsuru olan devletin dış borç stokunu içermemektedir.
- 2000 Yılı Kullanılacak Dış Krediler Hesabı ve Kredi Anlaşmaları Hesabı, dış kredi kurumlarıyla yapılan anlaşmalarla sağlanan kredileri ve bu kredilerden yapılan kullanımları tam, doğru ve uygun şekilde göstermemektedir.
- 2000 Yılı Genel Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabı yıl sonu itibarıyla, Hazine'nin garantili ve devirli borçlardan kaynaklanan alacak stokunu içermediğinden, hesap, Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinde öngörülen şekilde denetime sunulmamıştır.

⁸⁶ Sayıştay Hazine Hesapları 2001Yılı İzleme Raporu, s. 11.

Sayıştay Genel Kurulu, önceki yıllarda olduğu gibi, söz konusu 2000 yılı hesaplarını da bu denetim bulgularına dayanarak, yukarıda tarih ve sayısı verilen Kararı ile reddetmiş bulunmaktadır.

Konunun ilk kez Sayıştay tarafından tespit edilerek TBMM'ne raporlandığı 1995 yılında Dış Borçlar Hesabı, Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından da reddedilmiş ve Kesin Hesap Kanunundan çıkarılmıştır. Sorun, izleyen yıllarda da sürdüğünden Dış Borçlar Hesabının, yılı Kesin Hesap Kanunlarından çıkarılması uygulaması devam ettirilmiştir.

Bununla birlikte Dış Borçlar Hesabının reddiyle başlayan yeniden yapılanma sürecinde, çok önemli mesafe katıldığına vurgulanması gereklidir.⁸⁷ Başlatılan çeşitli çalışmalardan en önemlisi, "Borç Muhasebesi Projesidir". Proje Hazine Müsteşarlığının tahakkuk birimlerinde yürütülmekte ve dış borçlara ilişkin muhasebe sorunlarının entegre bir sistem içinde çözülmesini öngörmektedir. Proje, Dünya Bankası ile 1995 yılında imzalanan 62 milyon\$ tutarındaki "Kamu Mali Yönetim Projesi Anlaşması"na 1998 yılında yapılan ekleme ile başlatılmış ve ilk aşamada kredinin 2.350.000 \$'lık kısmı bu projeye tahsis edilmiştir.

Borç Muhasebesi Projesi kapsamında uluslar arası ihale yöntemiyle bir danışmanlık şirketi seçilmiş ve aşağıdaki işleri gerçekleştirilmesi istenmiştir;

- Devlet Borçları Saymanlığında uygulanan nakit muhasebesi sistemini otomasyona geçirmek,
- Nakit muhasebesine paralel olarak yürütülecek bir tahakkuk muhasebesi geliştirmek,

⁸⁷ 2000Yılı Hazine İşlemleri Raporu, s. 33

- Hazinesinin borçlardan kaynaklanan alacaklarının takibi için bir sistem oluşturmak,
- Devletin borç ödemelerini otomasyona geçirmek

Ayrıca sözleşmede geliştirilen sistemlerin tüm mali raporları üretecek yetkinlikte olması gerektiği belirtilmiştir.

Öte yandan Sayıştayın önerisi ile Proje kapsamında kurulan “Dış Borç Kullanımlarını İzleme Komitesi”nin çalışmaları sonucunda, dış proje kredilerinde dış borç kaydı ve bütçeleştirme işlemlerinde uygulanacak esaslar tespit edilmiş ve bir tebliğ halinde yayınlanmıştır. Ancak tebliğin uygulanmasına yönelik tüm çabalara rağmen, Dünya Bankası’ndan sağlanan krediler de dahil olmak üzere, bütün dış kredi kullanımlarının Hazineye bildirilmesinde, borç kaydının yapılmasında ve bütçeleştirilmesinde sorunlar yaşanmaya devam etmektedir. Örneğin “*Hazine Müsteşarlığı dış borç veri tabanı kayıtlarına (kreditör verilerine) göre 2000 yılında, konsolide bütçeli kuruluşlar 3 katrilyon lira tutarında dış proje kredisi kullanmışlardır. Buna karşılık bu kuruluşların Hazineye bildirdikleri kullanım 1,1 katrilyon liradır. Saymanlık tarafından dış borç kaydı yapılan bu 1,1 katrilyon liralık kullanımın ise, ancak 117 trilyon liralık kısmı bütçeleştirilmiştir. Yani yıl içinde Maliye Bakanlığına bildirilen 1 katrilyon liralık dış borç kullanımı bütçeleştirilmemiştir.*”⁸⁸

Bütün bu gelişmeler Sayıştayın dış borçların denetimine ilişkin faaliyetlerinin halen Devlet Borçları Saymanlığının kayıt ve muhasebe sisteminin kendisine hesap verebilir duruma getirilmesine yönelik olduğunu göstermektedir. Kuşkusuz bu eksikliklerin giderilmesi ve hesabın Sayıştay

⁸⁸ 2000 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, s. 29

denetimine imkan verecek şekilde tam, doğru ve uygun şekilde sunulması önemlidir, ancak Sayıştay denetimi bundan ibaret değildir. Sayıştay, bir yandan bu çalışmalara katkıda bulunurken bir yandan da dış borç denetimi için saymanlık bazında denetime dayanmayan farklı yöntemleri uygulamaya koymak zorundadır.

2. Maliye Bakanlığınca Yapılan Denetim

Öte yandan dış borçlarla ilgili kayıt ve işlemleri yürütmekle görevli olan ve Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kurulu bulunan Devlet Borçları Saymanlığı saymanlıkların kurulması ve sayman atanmasına ilişkin genel hükümlerin dışında oluşturulmuştur. Söz konusu saymanlık Maliye Bakanlığı teşkilatına dahil değildir. Sayman Hazine Müsteşarlığına bağlı olarak görev yapar Bu durum nedeniyle Maliye Bakanlığı denetim birimleri bu saymanlığın hesap ve işlemlerinin denetimini, re'sen, yıllık denetim programlarına alamamaktadır. Bu saymanlığın Maliye Bakanlığınca denetimi, ancak, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın isteği veya onayı ile gerçekleştirilebilmektedir.

IV. Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi

Dünya Bankası kayıtlarına göre üye olduğu 1947 yılından bu yana Türkiye ile 163 tane kredi anlaşması imzalanmış bulunmaktadır. Ocak 2001 tarihi itibarıyla, bu anlaşmalardan 23 tanesi aktif durumdadır⁸⁹. Başka bir deyişle bu anlaşmaların uygulanması devam etmektedir. Hiç kuşkusuz bu anlaşmalara dayalı olarak Banka'dan sağlanan krediler dış borç niteliğindedir. Banka'nın yönettiği fonlardan verilen hibeler dışında, gerek IBRD'den gerekse IDA'dan sağlanan krediler, geri ödemek kaydıyla alınır, hibe veya yardım niteliği taşımazlar. Bu yönüyle Dünya Bankası kredileri, devletin, herhangi bir dönemde, vergi, iç

⁸⁹ Turkey Country Office, www.worldbank.org, 16.07. 2001.

borçlanma vb yollarla karşılayamadığı giderlerini gelecekteki gelirlerine mahsuben dışardan borçlanarak karşılama araçlarından birisidir.

Bu durumda, Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerin de herhangi bir kamu dış borcu gibi, iç hukukumuzun gerektirdiği ve yukarıda anlatılan denetime tabi olması gerekir. Bunun uygulamadaki karşılığı ise, bu kredilerin, dış denetim olarak, Sayıştayın ve kısmen Maliye Bakanlığının denetimi ile dış borç yönetiminden sorumlu Başbakanlık Hazine Müsteşarlığının iç denetim birimi olan Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun iç denetim prosedürlerine tabi olması gerektiğidir.

Ancak uygulamada durum farklıdır. Sayıştayın Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerle ilgili olarak, Devlet Borçları Saymanlığı bazında yürüttüğü denetim, genel dış borç yönetiminde görülen ve yukarıda anlatılan zaafaların Dünya Bankası kredileri için de geçerli olması nedeniyle yetersiz ve eksik kalmaktadır.

Öte yandan ilgili mevzuat gereği Maliye Bakanlığının Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kurulu bulunan saymanlıklar üzerindeki denetim yetkisi sınırlanmıştır. Sayıştayın dış denetimine izin vermeyen olumsuzluklar, Maliye Bakanlığının dış denetimi söz konusu olduğunda daha da ağırlaşmaktadır.

Hazine Kontrolörleri Kurulu'nca sürdürülen denetim ise Bakan veya Hazine Müsteşarı adına yürütülen bir iç denetim faaliyeti olmaktan çıkmış, Dünya Bankası adına sürdürülen bir denetim faaliyetine dönüşmüştür. Bu dönüşüm, Kredi Anlaşmalarında “denetim” konusunda getirilen koşul ve düzenlemelerin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyişle, Hazine Kontrolörleri Kurulu gerçekleştirdiği bu denetimle, denetim sistemimizin genel olarak Kurul'a yüklediği misyondan farklı bir çalışma yapmaktadır. Durum böyle olmakla birlikte, Kurul'un Dünya Bankası adına yürüttüğü söz konusu denetim, bu krediler üzerinde yürütülen en kapsamlı ve ciddi denetim olma özelliğini taşımaktadır.

A. Kredi Anlaşmalarının Öngördüğü Denetim ve Özellikleri

Bütün kredi anlaşmalarında olduğu gibi, Dünya Bankası kredileri de, Banka ile, Hazine Müsteşarlığı arasında imzalanan Kredi Anlaşmalarında yer alan hükümler çerçevesinde kullanılmak suretiyle yürütülür.

Ancak bu anlaşmalarda, diğer uluslar arası veya bölgesel mali kuruluşlarla yapılan anlaşmalarda yer alan hükümlere ilave olarak, “denetim”e ilişkin özel hükümler de yer alır. Hemen bütün anlaşmalarda “Mali Hükümler”in yer aldığı bölüm, ağırlıklı olarak denetime ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Bu farklılık, Banka’nın herhangi bir uluslararası mali kurum olmanın ötesine geçen fonksiyonundan kaynaklanmaktadır. Banka, verdiği kredinin kendi amaçları doğrultusunda kullanılmasını önemsemektedir. Bunun da etkili bir denetim sayesinde gerçekleşebileceğinin bilincindedir.

Anlaşmalarda yer alan ve küçük farklılıklar dışında neredeyse standart olan söz konusu denetime ilişkin hükümler, aşağıdaki gibi düzenlenmektedir.

1. Proje Kredisi Anlaşmalarında Yer Alan Denetim Hükümleri

“a) Borçlu, Proje’nin tamamının veya herhangi bir kısmının yürütülmesinden sorumlu olan daire ya da birimlerin Proje ile ilgili işlemlerini, kaynaklarını ve harcamalarını gerektiği şekilde yansıtacak kayıt ve hesapları sağlıklı muhasebe usullerine uygun olarak tutacak ya da tutulmasını sağlayacaktır.

b) Borçlu;

i. Özel Hesaba ait olanlar da dahil olmak üzere bu Kısım’ın (a) paragrafında belirtilen hesapları ve kayıtları her mali yıl için, tutarlı olarak uygulanan ilgili denetim standartlarına uygun olarak, Banka tarafından kabul edilebilir bağımsız murakıplara denetlettirecektir.

- ii. *Banka tarafından makul sınırlar içinde talep edilen ayrıntı ve kapsamda, sözü edilen murakıpların yapmış olduğu denetimler sonucu hazırlanan raporu mümkün olan en kısa süre içinde, ancak her halükarda her mali yılın bitiminden itibaren 6 aydan geç olmamak kaydı ile Banka'ya temin edecektir.*
 - iii. *Banka'nın belirli dönemlerde, makul sınırlar içinde talep edeceği sözü edilen kayıt ve hesaplar ve denetim ile ilgili diğer bilgileri Banka'ya temin edecektir.*
- c) *Harcama beyanları esas alınarak İkraz Hesabı'ndan yapılan çekimlere ait her türlü harcamalar için, Borçlu;*
- i. *Bu Kısım'ın (a) paragrafına uygun olarak bu gibi harcamaları gösteren kayıt ve hesapları tutacak ya da tutulmasını sağlayacaktır.*
 - ii. *İkraz Hesabı'ndan son kullanımın yapıldığı mali yıla ait denetim raporunun Banka'nın eline geçtiği tarihten itibaren en az bir yıl süreyle harcamaları kanıtlayan bütün kayıtları (sözleşmeler, siparişler, faturalar, makbuzlar, alındılar ve diğer belgeler) muhafaza edecektir.*
 - iii. *Banka temsilcilerinin bu kayıtları incelemesine imkan verecektir, ve*
 - iv. *Söz konusu kayıt ve hesapların bu Kısım'ın (b) paragrafında sözü edilen yıllık denetimce içerilmesini ve söz konusu denetim raporunun ilgili mali yıl içinde sunulan harcama beyanları ile bunların hazırlanmasında kullanılan usul ve dahili denetimlerin söz konusu çekimleri destekler nitelikte olup olmadığı konusunda denetçilerin ayrı bir görüşünün bulunmasını sağlayacaktır.”*

2. Uyarlanma Kredisi Anlaşmalarında Yer Alan Denetim Hükümleri

Banka'nın talebi üzerine, Borçlu:

- a) *Özel Hesabı, tutarlı bir şekilde uygulanacak uygun denetim ilkelerine göre Banka'ca kabul edilebilir bağımsız denetçilere denettirecektir.*
- b) *Banka'nın makul bir şekilde talep edeceği kapsam ve detaydaki denetim raporunun söz konusu denetçiler tarafından onaylanmış bir nüshasını, en kısa süre içinde,*

ancak Banka'nın anılan denetimi talep ettiği tarihten itibaren dört ayı geçmemek kaydıyla, Banka'ya sunacaktır.

- c) *Özel hesapla ve onun denetimiyle ilgili makul şekilde talep edeceği diğer bilgileri Banka'ya verecektir.*

Görüldüğü gibi Anlaşma hükümleri, Banka'nın bir önceki bölümde anlatılan denetim modeline uygun denetim faaliyetini öngörmektedir. Bu çerçevede gerçekleştirilecek denetimin belirgin özellikleri bulunmaktadır:

- *Denetimi borçlu ülke yaptıracaktır.* Başka bir deyişle denetimin finansmanı borçlu ülkeye aittir. Banka mevzuatına göre denetim harcamalarının anlaşma ile sağlanan krediden karşılanması da mümkün olmadığından, denetim sürecinin gerektirdiği giderler için borçlu ülkenin kendi iç kaynaklarından fon tahsis etmesi gerekmektedir.
- *Denetim, Banka tarafından kabul edilebilir bağımsız denetçiler tarafından yerine getirilecektir.* Aslında denetçinin atanması, borçlu ülkenin sorumluluğunda olan bir görevdir. Ancak denetçinin denetime başlayabilmesi, denetçinin yeterliliğinin Dünya Bankası'nca değerlendirilmesi ve onay vermesi ile mümkündür. İlk bölümde belirtildiği gibi, Banka, bütün gelir getirici ve ticari projelerin denetiminde, bağımsız denetim şirketlerinin görevlendirilmesini önermektedir. Banka'nın çeşitli kaynaklarında önerdiğini belirttiği şirketler ise, ulus ötesi özellikler taşıyan dev denetim şirketleridir. Deloitte & Touche Tohmatsu, Andersen United States, KPMG United States of America, Ernst & Young, Pricewaterhouse Coopers LLP, Dünya Bankası'nın özellikle tavsiye ettiği ilk beş denetim şirketi arasında yer almaktadır.

Bununla birlikte ulusal mevzuatımız gereği, kamu kurumlarımızın ve kaynaklarının, kamu dışı denetim şirketleri eliyle denetlenmesi mümkün olmadığından, Dünya Bankası kredilerinin denetimi, halen, Hazine Müsteşarlığı Hazine Kontrolörleri Kurulu'nca yürütülmektedir. Her anlaşmanın imzalanmasından sonra, belirtilen Kurul'un, kredilerin anlaşma hükümleri çerçevesinde yürütülüp yürütülmediğini denetlemekle görevlendirildiğini belirten yazı, Banka'ya iletilmekte, Banka da bunu uygun görmektedir. Ancak giderek, özellikle hesaplarını bilanço esasına göre tutan kamu kurumlarına verilen proje kredilerinin Hazine Kontrolörleri Kurulu'nca denetlenmesi için Banka'dan onay alınması zorlaşmaktadır. Banka bu kurumlara verilen kredilerin bağımsız denetim şirketlerince denetlenmesinde giderek daha ısrarlı olmaktadır.

- *Denetim, Banka'nın istediği ayrıntı ve kapsamda gerçekleştirilecektir. Kapsamının sınırlarını Banka'nın belirlediği denetim sürecinde, projenin ve programın uygulanmasından sorumlu kurumların konuyla ilgili işlemlerinin, muhasebe sisteminin, kaynaklarına ve harcamalarına ilişkin hesap ve kayıtlarının incelenmesi söz konusu olmaktadır.*
- *Denetim faaliyeti sonunda hazırlanan Rapor, en geç, her mali yılın bitimini takip eden 6 ayın sonunda Dünya Bankası'na sunulacaktır. Raporu, denetçi görüşünün bulunması şarttır. Banka bu raporu incelemek ve kabul etmekle yükümlüdür. İnceleme sırasında Banka, raporu yeterli bulmaz ise tespit ettiği eksikliklerin giderilmesi için ek inceleme yapılmasını isteyebilir. Bu durumda denetçi ek inceleme yapmak ve rapor düzenlemek zorundadır.*

B. Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun Denetimi

İlgili bölümde belirtildiği üzere, Hazine Kontrolörleri Kurulu'nun, Hazine Müsteşarlığının imzaladığı dış kredi anlaşmalarıyla sağlanan kaynakların kullanımını, Bakan veya Müsteşarın isteği üzerine ve bu kişiler adına denetleme görev ve yetkisi bulunmaktadır. Ancak, yine belirtildiği gibi, fiili durumda, Kurul, Dünya Bankası ile imzalanan kredi anlaşmalarının uygulanmasını bu görev ve yetki çerçevesinde değil, Anlaşmalarda yer verilen hüküm gereğince ve Banka'ca kabul edilen bağımsız denetim kuruluşu sıfatıyla, Dünya Bankası adına denetlemektedir. Böyle bir denetim yetkisi, aynı denetim kuruluşunu, bir anlaşmanın taraflarının her ikisi adına denetim yapma görevi ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu ilginç durumu “Hazine Kontrolörleri Kurulu Yönetmeliği”nin kontrolörlerin görevlerini düzenleyen 11. maddesinde çok açık bir şekilde tespit etmek mümkündür. Anılan maddenin 4. fıkrasında Hazine Kontrolörleri, “*Dış finansmanı Dünya Bankası ve benzeri uluslar arası kuruluşlardan sağlanan proje ve faaliyetlere ilişkin olarak, krediyi kullanan kurum ve kuruluşların hesap ve işlemlerini ilgili anlaşmalar çerçevesinde incelemek ve uluslararası bağımsız denetçi sıfatıyla mali denetimlerini yapmak*”la görevlendirilirken, 5. fıkrada aynı kontrolörlere, “*Hazine garantili kamu ve özel borçlanmalar ile ilgili mevzuat çerçevesinde krediyi kullanan veya yatırımcı kuruluş nezdinde, mali bünye ve yeterlilik incelemelerini yapmak*” görevi de verilmektedir. Bu görev çerçevesi içinde Kontrolörlere, yatırımını Hazine garantisi altında Dünya Bankası'ndan aldığı kredi ile finanse eden bir kamu kurumunun hesap ve işlemlerini bir yandan Dünya Bankası adına ve uluslar arası bağımsız denetçi sıfatıyla denetlerken bir yandan da Hazine garantisi nedeniyle Hazine adına ve iç denetçi sıfatıyla mali bünye ve yeterlilik incelemesi yapmak zorunda kalacaktır.

1. Kurul'un İç Denetim Birimi Olarak Gerçekleştirdiği Denetim

İçinde bulunduğu bu durum Hazine Kontrolörleri Kurulu'nu, denetim kaynaklarının sınırlı olması dolayısıyla bir tercihle karşı karşıya bırakmıştır. Fiili durumda Kurul, söz konusu anlaşmalarla sağlanan kaynakların kullanımını Dünya Bankası adına denetlemekle yetinmektedir. Kuşkusuz bu tercihte, Banka mevzuatı gereğince borçluya ait olan denetim giderleri için ülke bütçesinden özel kaynak ayrılmasını önleme düşüncesinin de payı bulunmaktadır.

Bu nedenle, yetkili iç denetim birimi olarak Kurul, Dünya Bankası Kredi Anlaşmaları ile sağlanan kaynakların denetimini Bakan veya Müsteşar adına bir plana ve programa bağlı şekilde ve sistemli olarak yürütememektedir. Sadece görevli kontrolör, diğer denetimi sürdürürken sahtecilik, gereksiz harcama ve yasa dışı işlem tespit ederse, durumu Dünya Bankası'na ve ilgili kamu kurumunun denetim teşkilatına iletilmek üzere bir yazı ile Kurul Başkanlığına bildirmektedir.⁹⁰

2. Kurul'un Bağımsız Denetim Kuruluşu Olarak Dünya Bankası Adına Gerçekleştirdiği Denetim

Banka'nın kabul ettiği bağımsız denetim kuruluşu sıfatıyla Kurul, Özel Hesaptan yapılan çekilişler ile uygulayıcı kuruluşların proje kapsamında yaptığı harcamaları, projelerin mali tablolarını ve/veya uygulayıcı kuruluşların mali tablolarını (anlaşma ile başka bir takvim öngörülmemiş ise) her yıl düzenli olarak denetlemektedir. Bir başka deyişle aktif kredi anlaşmalarının tamamı Kurul tarafından Banka adına denetlenmektedir.

⁹⁰ Dünya Bankası'nca Kısmen Finansmanı Sağlanan Projelere İlişkin Görevlendirme Metni, s. 6

a. Denetim Süreci

Denetim faaliyeti uygulayıcı kuruluş ile bir toplantı yapılarak başlatılır. Aynı toplantı denetim bitince de tekrarlanır. Bu toplantıların tarihi Banka temsilcisine bildirilir. Bu şekilde Banka temsilcisinin gerek görmesi halinde söz konusu toplantılara katılması sağlanır.

Hazine Kontrolörleri, denetimlerini Dünya Bankası'nca yayınlanan "Mali Muhasebe ve Denetim El Kitabı" (FARAH) ile Hazine Kontrolörleri Kurulu tarafından hazırlanan "Dünya Bankası'nca Kısmen Finansmanı Yapılan Projelerin Denetim Rehberi" ve Görevlendirme Metninde (TOR) belirtilen hususlara uygun olarak yürütür.⁹¹ Bunların yanı sıra Kontrolörler, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu'na (IFAC) bağlı Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi (IASC) tarafından hazırlanan uluslararası muhasebe standartları ile Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) tarafından yayınlanan denetim standartlarıyla eşdeğer olan genel kabul görmüş denetim standartlarını göz önünde bulundurmaya zorundadır.⁹² Bu nedenle Banka temsilcisi, kontrolörün denetim standartlarına uygun denetim yapıp yapmadığını anlamak için denetim sırasında yapılan işi gözlemleyebilmektedir.⁹³

Kontrolörler denetimleri sonucunda, raporlarını 4 nüsha halinde hazırlamaktadır.

Kurul'un yürüttüğü denetimler yapılan anlaşmanın türüne göre farklılık göstermektedir. Doğası gereği Uyarlanma Kredisi Anlaşmalarının uygulanmasına yönelik denetimler daha dar kapsamlı iken, Proje Kredisi Anlaşmalarının denetimi geniş kapsamlı ve çeşitli denetim yöntemlerini içerecek şekilde yürütülmektedir.

⁹¹ a.k., s.3.

⁹² a.k., s. 6

⁹³ a.k., s.14

aa). Uyarlanma Kredisi Anlaşmalarının Denetimi

Birinci bölümde ayrıntılı olarak anlatıldığı gibi Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları esas itibarıyla anlaşmanın kapsamına göre, ya genel yapının ya da belli bir sektörün belirli amaçlar doğrultusunda dönüştürülmesini sağlamak üzere imzalanır. Kredi, bu anlaşmada yer verilen koşulların yerine getirilmesine bağlı olarak serbest bırakılır. Serbest bırakılan kredi Merkez Bankasında açılan Özel Hesaba yatırılır. Bu nedenle Uyarlanma Kredisi Anlaşmalarının denetimi, ağırlıklı olarak, söz konusu Özel Hesabın denetlenmesine yönelik olarak yürütülür. Bu denetim sırasında Hazine Kontrolörü;

- Özel Hesap tablosunda yer alan rakamların uygulayıcı kuruluş tarafından elde edilen faiz gelirlerini ve hesabın tutulduğu bankaya ödenen komisyonları da kapsayacak şekilde doğru olarak kaydedilip kaydedilmediğini,
- Özel hesap bakiyesinin doğruluğunu,
- İşlemlerin ve hesabın kullanımının kredi anlaşması hükümlerine uygun olup olmadığını

araştırmak durumundadır.⁹⁴ Özel Hesap Tablosunun Özel Hesap faaliyetlerini doğru yansıttığının belirlenebilmesi için Hesabın tutulduğu bankanın dönemler itibarıyla hazırladığı hesap ekstreleri üzerinde inceleme yapılması ayrıca önem taşımaktadır.

ab). Proje Kredisi Anlaşmalarının Denetimi

Hazine Kontrolörleri Kurulu tarafından Proje Kredisi Anlaşmaları uyarınca yürütülen denetim, hem denetimin kapsamı yönünden hem de uygulanan denetim yöntemleri açısından daha geniş ve ayrıntılı

⁹⁴ a.k. s.9

bir çalışmadır. Denetim, projenin mali tabloları ile birlikte uygulayıcı kurumun mali bilgilerini düzenleyen iç kontrol yapısının ve sisteminin denetimini kapsayabildiği gibi, mali tabloların denetiminin yanı sıra uygunluk denetimi hatta faaliyet denetimi de denilen performans denetim yöntemlerinin uygulanması da mümkün olabilmektedir. Denetim yöntemi, yerel koşullara, projenin yapısına ve kredi anlaşmasının koşullarına göre belirlenmektedir.

b. Denetimin Amacı

Denetim, projenin denetim yapılan döneme ilişkin mali performansı ile uygulayıcı kuruluşun kredi anlaşması ve diğer mevzuat hükümlerine uygun hareket edip etmediği hususlarında görüş belirlemek üzere yürütülür. Bu nedenle denetim sürecinde, Hazine Kontrolörü;

- Projenin mali tablolarının uluslararası muhasebe standartlarına ve kredi anlaşması hükümlerine uygun olarak, denetlenen dönemde elde edilen kaynakların ve kullanımların, kapanış tarihi itibarıyla toplam yatırımların (harcamaların), bütün yönleriyle ve açıklıkla sunulup sunulmadığını,
- Projeyi destekleyici mali bilgilerin bütün yönleriyle ve açıklıkla sunulup sunulmadığını,
- Projeyi uygulayan kuruluşun iç kontrol yapısının uygunluğunu,
- Uygulayıcı kuruluşun kredi anlaşması hükümleri ile diğer mevzuata uygun hareket edip etmediğini,
- Harcama Bildirimleri ile ilgili olarak,

Çekim talepleri içerisinde yer alan harcamaların geçerli olup olmadığını,

Bildirimler hazırlanırken muhasebe ve iç kontrol sisteminin kabul edilebilir olup olmadığını,

Proje fonlarının sadece proje amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını,

- Doğrudan Dünya Bankası'na sunulan harcama bildirimleri ile uygulayıcı kuruluş tarafından verilen taleplerin veya Özel Hesap çekim belgelerinin doğruluğunu,
- Özel Hesabın denetlenen yıl içindeki kullanımlarının ve dönem sonu bakiyesinin doğru olup olmadığını

araştırır.⁹⁵

c. Mali Tabloların Denetimi

Dünya Bankası ile imzalanan kredi anlaşması uyarınca projeyi uygulayan kuruluş, aşağıda belirtilen tabloları dönemler itibarıyla hazırlamak zorundadır.

- Fonların Kaynakları ve Kullanımı Tablosu,
- Kümülatif Yatırımlar Tablosu (veya Ayrıntılı Harcamalar Tablosu),
- Harcama Bildirimleri Şeklindeki Çekilişler Tablosu,
- Özel Hesap Tablosu

Ayrıca, projenin kendisinden veya bir bölümünden kaynaklanan işletme gelirleri ve bunlara ilişkin harcamalar varsa, Bilanço ve Gelir/Gider Tablosu da hazırlanmalıdır.

Söz konusu mali tablolar, proje için Banka'nın sağladığı kredinin yanında, diğer dış kaynaklardan, genel bütçeden veya kuruluşun kendi gelirlerinden temin edilen fonları da

⁹⁵ Dünya Bankası'nca Kısmen Finansmanı Sağlanan Projelere İlişkin Görevlendirme Metni, s. 5

kapsayacak şekilde düzenlenmelidir. Ayrıca Tablolarda, cari yıl rakamları ile kümülatif rakamların birlikte gösterilmesi gerekir. Söz konusu rakamlar, Mali Tablolara İlişkin Notlar, destekleyici formlar ve ek mali bilgilerle bağlantılı ve tutarlı olmalıdır.

Hazine Kontrolörleri, denetim sürecinde uygulayacağı çeşitli testlerle yukarıda isimleri belirtilen form ve tablolarda yer alan bilgilerin doğru ve güvenilir olup olmadığı yönünde bir görüş oluşturmak ve raporlamakla yükümlüdür. Kontrolörün uyguladığı testler sonucunda Mali Tablolar ve dayanakları Formlar hakkında olumsuz görüş bildirmesi veya hiç görüş bildirmemesi projenin devamını tehlikeye sokacaktır.⁹⁶ Ayrıca Kontrolörün, mali tablolar hakkındaki görüşlerine ek olarak, iç kontrol sistemindeki zayıflıkları, proje kapsamında gerçekleştirilen işlemlerdeki boşlukları ve bulguları da kapsayacak şekilde hem kuruluşun hem de projenin iç kontrol yapısı hakkında da bir görüş oluşturması beklenir.

d. Uygunluk Denetimi

Hazine Kontrolörleri tarafından yürütülen uygunluk denetimi, projeyi uygulayan kurumun, bütün yönleriyle, Dünya Bankası'nın koyduğu ilkelere, Kredi Anlaşması hükümlerine ve diğer mevzuata uygun hareket edip etmediğini araştırmaya yönelik incelemelerdir.

Bu bağlamda, uygunluk denetiminin yürütülmesi sırasında göz önünde bulundurulması gereken belgeler;⁹⁷

- Türkiye Cumhuriyeti ile Dünya Bankası arasında imzalanan ikraz/kredi anlaşması ve değişikliklerinin İngilizce ve Türkçe metinleri,

⁹⁶ Dünya Bankası'nca Finansmanı Yapılan Projeler İle İlgili Form ve Tabloların Hazırlanmasına İlişkin Elkitabı, Hazine Kontrolörleri Kurulu, Ankara2001, s.2.

⁹⁷ Dünya Bankası'nca Kısmen Finansmanı Sağlanan Projelere İlişkin Görevlendirme Metni, s

- Uygulayıcı kuruluş ile Türkiye Cumhuriyeti arasında imzalanan Devir Anlaşması,
- Uygulayıcı kuruluş ile Dünya Bankası arasında imzalanan Proje Anlaşmasının İngilizce ve Türkçe metinleri,
- Banka'nın Personel Değerlendirme Raporu (SAR) ile Proje Değerlendirme Dokümanları (PAD),
- Kullanım Mektubu (Disbursement Letter) ve değişiklikleri,
- Dünya Bankası'nın Uluslararası Satın Alma (İhale) Kuralları,
- Devlet İhale Kanunu,
- Dünya Bankası'nın Kullanım Kitapçığı (Disbursement Manual)
- Projenin fiziki gerçekleşme raporu
- Projenin İşletilmesine Yönelik Kitapçık,
- Hesap planı ve muhasebe sisteminin tanımı, satın alma politikaları ve uygulaması, mal ve malzemenin faturalanması, depolanması ve dağıtımında izlenen yöntemler,
- Denetimin yürütülmesine katkısı olacak diğer belgeler.

olarak belirlenmiştir. Uygulanan testler sonucunda tespit edilen ve önemliliği bulunan (materiality) bütün uygunsuz işlemlere raporda yer verilir.

e. Denetim Raporu

Bir denetim sürecinin en son aşamasını denetim sonuçlarının raporlanması oluşturur. Denetim raporu, denetim elemanının neyi denetlediğini ve hangi sonuçlara ulaştığını açıklar. Bu bakımdan denetim raporlarının dikkatli ve özenli hazırlanması esastır.

Buna ilaveten hazırlanan raporların Dünya Bankası yetkilileri tarafından yanlış yorumlanmasından kaçınmak için Hazine Kontrolörleri Kurulu bir rapor şablonu oluşturma yoluna gitmiştir. Bu nedenle kredilerin kullanımını denetlemekle görevlendirilen kontrolörler, “*Dünya Bankası’nca Finansmanı Yapılan Projelerin Uluslararası Denetim Standartlarına Uygun Raporlanmasına İlişkin Esaslar*” adı altında yayımlanan şablona uygun denetim raporu düzenlemek zorundadır. Ayrıntılı bir şekilde hazırlanan esaslara göre denetim raporu, bir rapor ana kapağına bağlanan raporlar ve eklerinden oluşmaktadır. Aşağıdaki kutu bu raporlar ve eklerini göstermektedir.

1. Rapor Ana Kapağı
2. İçindekiler
3. Yönetim Özeti
4. Mali Tabloların Denetimine İlişkin Kapak
5. Mali Tablolara İlişkin Denetim Raporu
6. Fonların Kaynakları Ve Kullanımı Tablosu
7. Kümülatif Yatırımlar Tablosu
8. Harcama Bildirimleri Şeklindeki Çekilişler Tablosu
9. Mali Tablolara İlişkin Notlar
10. Özel Hesabın Denetimine İlişkin Kapak
11. Özel Hesap Raporu
12. Özel Hesap Tablosu
13. Özel Hesaba İlişkin Notlar
14. Ek Bilgiler Kapağı
15. Ek Bilgilere İlişkin Tablolar
16. Yönetim Mektubu Kapağı
17. Yönetim Mektubu ve Ekleri

Görüldüğü gibi, 17 ayrı ekten oluşan denetim raporunun, yapılan denetimin kendisini göstermesi bakımından ana unsurlarını “Yönetim Özeti” ile “Mali Tablolara İlişkin Denetim Raporu” ve “Özel Hesap Raporu” oluşturmaktadır. Bu nedenle bu kısımların hazırlanması özel önem taşımaktadır.

YÖNETİM ÖZETİ

- a) *Proje Hakkında Bilgiler*
- b) *Denetimin Kapsamı;*
 - Bu bölümde denetimin amaçları, kapsamı ve uygulanan denetim yöntemi açıklanarak denetimin konusunda herhangi bir sınırlamanın olup olmadığı belirtilir.
 - Uygunluk denetimi için uygunluğun araştırıldığı kredi anlaşmasının ilgili maddeleri ile konu ilişkin diğer mevzuat ile düzenlemelerden bahsedilir.
- c) *Denetim Sonuçları;*

Denetim sonucunun kısa bir özeti verilir.
- d) *Yönetime Yönelik Öneriler;*

Denetim sırasında tespit edilen iç kontrol eksikliklerine yer verilir

DENETİM RAPORLARI

a.) Başlık

b.) Raporun Muhatabı

c.) Sunuş Paragrafı;

- Denetlenen projeye ilişkin mali tablolar tanımlanır
- Kontrolörün ve uygulayıcı kuruluş/kuruluşlar yönetiminin sorumlulukları hakkında bildirimde bulunulur
- Madde numaraları belirtilmek suretiyle kredi anlaşmasına uygunluk denetiminin yapıldığı belirtilir.

d.) Kapsam Paragrafı;

- Denetimin uluslararası denetim standartlarına ve Dünya Bankası'nca belirlenen kurallara uygun şekilde yapıldığı belirtilir.
- Kredi Anlaşmasına uygunluğun incelendiği açıklanır.
- Mali tablolardaki tutarları ve açıklamaları destekleyici delillerin örnekleme yöntemiyle test edildiği açıklanır.
- Mali tabloların hazırlanmasında kullanılan muhasebe politikalarının değerlendirildiği belirtilir.
- Mali tabloların hazırlanması sırasında yönetim tarafından yapılan önemli tahminlere ilişkin değerlendirmelere yer verilir.
- Mali tabloların genel sunumu değerlendirilir.

e.) Muhasebe Politikası Paragrafı

Ülkemizde kamu kesiminde genellikle nakit esaslı muhasebe sistemi kullanıldığından Dünya Bankası'nca finanse edilen projelerin mali tabloları da bu esaslara göre hazırlanabilmektedir. Bu durumda bu husus denetim raporunda belirtilir ve projenin mali tablolarının bütün yönleriyle seçilen muhasebe sistemine uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığı açıklanır.

f.) Görüş Paragrafı

- Kontrolörün, projenin mali tablolarının kabul görmüş finansal raporlama standartlarına veya mevzuata uygun olarak doğruyu ve gerçeği yansıtmayı yansıtmadığına ilişkin görüşüne yer verilir.

- Ayrıca projenin mali tablolarının Dünya Bankası ile imzalanan kredi anlaşmasına ve Banka'ca yayımlanan diğer mevzuata uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğine ilişkin bir görüşe de yer verilmesi gerekir.

g.) Harcama Bildirimleri Şeklindeki Çekilişlere İlişkin Görüş Paragrafı

- Kontrolörün Harcama Bildirimlerine dayanarak yapılan çekiliş taleplerinde gösterilen harcamaların geçerli olup olmadığına ve bu Bildirimlerde yer alan bilgilerin destekleyici niteliklerinin bulunup bulunmadığına ilişkin görüşü belirtilir.
- Söz konusu Harcama Bildirimlerinin hazırlanması esnasındaki muhasebe ve iç kontrol sisteminin kabul edilebilir olup olmadığına dair Kontrolör görüşü yer alır.
- Ayrıca Dünya Bankası ile yapılan anlaşmada yer alan koşullar uyarınca projeye tahsis edilen fonların, sadece proje amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı yönündeki görüşü de açıklanır.

h.) Kontrolörün Adresi

ı.) Kontrolörün İmzası

Denetim raporları en az dört nüsha halinde hazırlanır. Bunlardan bir tanesi Dünya Bankası'na, birisi Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğüne, birisi Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığına, bir diğeri ise denetlenen kurumun veya kurumların yönetimine sunulur. Bunların dışında denetimi gerçekleştiren kontrolör veya kontrolörlere içinde birer nüsha çıkarılır. Eğer anlaşmada başka bir takvim öngörülmemiş ise denetim raporunun en geç mali yılın bitimini takip eden altı ayın sonunda Dünya Bankası'na sunulması gereklidir.

C. Sayıştay Denetimi

İlgili bölümde ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere, devletin dış borç yönetimine yardımcı olacak şekilde, Sayıştayın dış borçlanma faaliyetlerini TBMM adına denetleme yetkisi bulunmaktadır. Hiç kuşkusuz Dünya Bankası'ndan sağlanan krediler de devletin dış borç kalemlerinden birisidir ve bu yönüyle Sayıştay denetimine tabidir.

Ancak, Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerin kullanımının Sayıştayca yeterince etkili şekilde denetlendiğini söylemek mümkün değildir. Bunun birkaç önemli nedeni bulunmaktadır;

- Daha önce belirtildiği gibi, Devlet borçlarının kayıt altına alınmasında ve bütçeleştirilmesinde yaşanan zaaf, Devlet Borçları Saymanlığının Sayıştay denetimine imkan veren düzenli, tam ve doğru bir hesap vermesini engellemekte ve bu zaaf, Dünya Bankasından sağlanan krediler açısından da söz konusu olmaktadır. Daha açık bir ifade ile Dünya Bankası'ndan sağlanan veya Hazine tarafından garanti verilen kredilerden, aynı olarak ödenenler ile doğrudan uygulayıcı kuruluşlara ödenen kredilerin bir kısmı Devlet Borçları Saymanlığı kayıtlarına girmemektedir. Kredi kullanımlarının saymanlık kayıtlarına girmemesi, aynı zamanda, bu kayıtlar üzerinden inceleme yapan Sayıştayın denetiminden de kaçırılması anlamına gelmektedir.
- Projeyi uygulayan kurumun aynı zamanda Sayıştay denetimine tabi olan bir kamu kurumu olması durumunda projeye ilişkin gelir ve gider belgeleri incelenen saymanlık hesabı arasında yer alabilmektedir. Ancak bu denetim projenin yürütülmesine ilişkin sağlıklı bilgi vermektense uzaktır. Çoğu kez ödemeye ilişkin kanıtlayıcı belgeler, verile emri ekinde bulunmamaktadır. Ayrıca genellikle birkaç yıl süren

projenin bir yıllık diliminde gerçekleştirilen denetim, projenin bütününün kavranmasını engellemektedir. Kaldı ki Sayıştayın bu şekilde denetim yapması, neredeyse tamamen tesadüfe bırakılmıştır. Daha açık bir ifadeyle Sayıştay yıllık denetim programlarını hazırlarken, denetime programına alınacak kurumun Dünya Bankası'nca finanse edilen projesi olup olmadığını dikkate almamaktadır. Bu da Sayıştayın Dünya Bankası'nca finanse edilen projelerin denetlenmesi konusunda bilinçli bir tercihinin olmadığını göstermektedir.

- Saymanlık bazında yapılan denetimin bu eksiklerine karşın Sayıştay, Proje bazında denetim yapma konusunda isteksiz davranmaktadır. Gerçekten de bu güne kadar Dünya Bankası'nca finansmanı sağlanan hiçbir projenin denetim programına alınarak denetlenmesi söz konusu olmamıştır.

Oysa Sayıştay, performans denetimi yöntemi ile proje bazında denetim yapma yetkisine haizdir. 832 sayılı Sayıştay Kanununa, 4149 sayılı Kanunun 8. maddesi ile eklenen Ek Madde 10; Sayıştay'a "Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi" başlığı altında, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını inceleme yetkisini vermektedir. Özellikle Dünya Bankası'nca finanse edilen projelerin performans denetimi yöntemiyle incelenmesi, sağlanan kredilerin etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasına katkı sağlayacaktır.

Kuşkusuz, Banka'dan sağlanan kaynakların etkin kullanımı ve kaynak tahsisinde önceliklerin doğru tespit edilmesi, herkesten önce, ülkemiz kamu yönetiminin sorumluluğundadır. Oysa kamuoyunda bu sorumluluğun yeterince etkili şekilde getirilmediğine, tersine, kredilerin amaç dışı kullanıldığına, savurganlığa varan uygulamaların yapıldığına ilişkin yaygın iddialar bulunmaktadır. Bu iddiaların araştırılması, yine pahalı olduğu iddia edilen bu kamu kaynağının ülkenin kalkınma

hedeflerine en fazla katkıyı sağlayacak şekilde etkin ve verimli harcanmasının, büyük ölçüde, Sayıştayın proje bazında yürüteceği denetimler sonucunda ortaya koyacağı denetim bulgularına bağlı olacaktır. Çünkü en yalın ifadesiyle denetim, bir soru sorma ve yanıt arama faaliyetidir. Bu nedenle sorunun hangi perspektiften bakılarak sorulduğu önemlidir. Zira yanıt aranacak soruyu bu perspektif belirler. Genel hatlarıyla görevi kamu fonlarının toplanmasını ve harcanmasını TBMM adına denetlemek olan Sayıştayın perspektifinin, kamu yararının yükseltilmesine yönelik olması beklenir. Bu beklenti Sayıştay denetiminin sonuçlarının önemini artırmaktadır.

Ancak daha da önemlisi söz konusu denetim bulgularının, Banka ile daha sonra yapılacak anlaşmaların ülke yararını artıracak şekilde formüle edilmesine dayanak teşkil edebilecek olmasıdır. Sayıştay denetimi bu yönüyle, Dünya Bankası'nın Uygulamaları Değerlendirme Departmanı (OED) tarafından gerçekleştirilen ve açılan kredilerin Anasözleşmedeki amaçlara uygun sonuçlar verip vermediğinin tespiti ve bu deneyimden hareketle, ileride açılacak kredilerin yönlendirilmesi amacıyla yapılan denetimin benzeri bir fonksiyonu, ülkemiz açısından üstlenecektir. Örneğin kredi anlaşmalarına konulan şartlar ile projenin yürütülmesine ve proje ile ilgili mal ve hizmet alımlarına ilişkin ihaleler için "Uluslararası İhale"nin temel ihale yöntemi olarak belirlenmiş olmasının, bunların yurt içinden teminini engellediğinin ve bu suretle mal ve hizmet ithalatını artıran bir unsur haline geldiğinin Sayıştayca tespiti, sonraki anlaşmalarda ülke yöneticilerini daha dikkatli olmaya sevk edecektir. Keza anlaşmalara konulan yurt dışından yüksek ücretle danışman, uzman çalıştırılmasına dair hükümlerin de, aynı sonuçları verdiği, yurtdışından kredi olarak sağlanan kaynağın yine yurtdışına aktarılmasına neden olduğuna ilişkin denetim bulgusu, sonraki anlaşmalarda bu türden hükümlerin gözden geçirilmesini sağlayacaktır.

Sonuç

Daha önce de belirtildiği gibi Türkiye ile Dünya Bankası arasında üye olduğundan bu yana (son olarak imzalanan Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyarlanma Kredi Anlaşması hariç) 163 kredi anlaşması imzalanmıştır⁹⁸ Bu rakam Türkiye-Dünya Bankası ilişkilerinin oldukça yoğun olduğunu göstermektedir.

Bununla birlikte, Türkiye'nin Dünya Bankası Grubu kurumlarına olan borcunun, toplam dış borcu içindeki payı fazla değildir. 1999 yılı sonu itibarıyla, IFC'ye 1.358 milyon\$, IDA'ya 103 milyon\$ ve IBRD'ye 2.883 milyon\$ olmak üzere toplam 4.344 milyon\$ olan toplam Dünya Bankası borcunun, Türkiye'nin aynı dönemde 111.215 milyon\$ olan toplam dış borcuna oranı, sadece %3.90 civarındadır.⁹⁹ Üstelik, -içinde bulunduğumuz kriz nedeniyle sağlanan kaynaklarla durum değişmiş olabilir- Türkiye, 1989 yılından başlayarak aldığı kredilerden daha fazla ana para ve faiz ödemesi gerçekleştiren, bir başka deyişle Dünya Bankası karşısında net kaynak kullanan değil, net kaynak aktaran durumundadır.¹⁰⁰

Bununla birlikte, önceki bölümlerde açıklanan nedenlerle, ülkemizin içinde bulunduğu yeniden yapılandırılma sürecine olan etkisi, bu pay ile ölçülemeyecek kadar yüksektir.

Çeşitli nedenlerle sermaye birikimi yetersiz olan ülkemizin, kalkınma için dış kaynağa ihtiyaç duyduğu hemen herkesçe kabul edilen bir gerçektir. Bu bağlamda Dünya Bankası kaynakları da değerlendirilebilir. Önemli olan bu dış kaynağın da diğerleri gibi, uygun şartlarla alınması ve etkin kullanılmasıdır. Ve bu mümkündür:

“Bir başka deyişle (Banka) gelişmiş ülkelerin üretimleri için yaratmaya çalıştıkları pazarın büyütülmesine katkıda bulunma görevini başarıyla yürütmeye devam etmiştir. Bir bölüm gelişme yolundaki ülke, özellikle uzak doğu ülkeleri, bu imkanları da kullanmak suretiyle yalnızca bu ülkelerin pazarı olmak yerine ihracatlarını büyük ölçüde artıracak yatırımlar yapmayı

⁹⁸ www.worldbank.org 16.07.2001

⁹⁹ Tülay Evgin, a. g. k., s. 97

¹⁰⁰ A. Mahfi Eğilmez, a. g. k., s. 128

başarmışlar ve dünya ticaretinde önemli yerler edinmişlerdir. Bununla birlikte çoğu gelişme yolundaki ülke açısından Dünya Bankası kredileri bu ülkelerin ithalatını artırmakla sonuçlanmış ve bundan üretimlerini bu ülkelere satan gelişmiş ülkeler yararlanmışlardır¹⁰¹.”

Kuşkusuz, Banka'dan sağlanan kaynakların etkin kullanımı ve kaynak tahsisinde önceliklerin doğru tespit edilmesi, herkesten önce, ülkemiz kamu yönetiminin sorumluluğundadır. Oysa bu sorumluluğun yeterince etkili şekilde getirilmediği, tersine, kredilerin amaç dışı kullanıldığı, savurganlığa varan uygulamaların yapıldığı, herkes tarafından bilinmektedir.

Bununla birlikte, kredi anlaşmalarının ekinde bulunan koşullar, ülke yönetiminin, ülke çıkarları doğrultusunda hareket etmesinin önündeki en önemli engellerden biridir. Örneğin projenin yürütülmesine ve proje ile ilgili mal ve hizmet alımlarına ilişkin ihalelerde “Uluslararası İhale”nin temel ihale yöntemi olarak belirlenmesi, çoğu kez, bunların yurt içinden teminini engellemekte ve bu suretle mal ve hizmet ithalatını artıran bir unsur haline getirmektedir. Keza anlaşmalara konulan yurt dışından yüksek ücretle danışman, uzman çalıştırılmasına dair hükümler de, aynı sonuçları vermekte, yurtdışından kredi olarak sağlanan kaynakların yine yurtdışına aktarılmasına neden olmaktadır.

Şurası bir gerçektir ki; Türkiye'nin Dünya Bankası'na ihtiyacı olduğu kadar Banka'nın da Türkiye gibi ülkelere ihtiyacı vardır. Dünya Bankası sonuç itibarıyla devletleri hedef alan bir mali kurumdur. Elindeki kaynakları gelir sağlama potansiyeli yüksek, geri ödeme konusunda risk taşımayan ülkelere yönlendirmek zorundadır. Bu noktada, geçmişte borçlarını geri ödemede gösterdiği performans, Türkiye'nin önemini artırmaktadır.

Öte yandan, “..Dünya Bankası Grubunun temel işlev(i) dünya ticaretini geliştirmek ve bu yolla da geniş ölçüde gelişmiş ülkelerin çıkarlarına hizmet etmek(...)tir¹⁰².Türkiye, gerek coğrafi konumu, gerek nüfusu ile

¹⁰¹ A. Mahfi Eğilmez, a. g. k., s. 126

¹⁰² A. Mahfi Eğilmez, a. g. k., s. 127

Banka'nın söz konusu işlevini yerine getirebilmesi bakımından göz ardı edemeyeceği potansiyeli taşımaktadır.

Bu durumda yapılması gereken, şartlara teslim olmak yerine, onları lehimize dönüştürmenin araçlarını bulmaktır.

Bu araçların en önemlilerinden birisi, bu kredilerin kullanımı konusunda etkili bir denetim mekanizmasını oluşturmaktır. Bu denetim sonucunda, elde edilecek bilgiler;

- Kredi Anlaşmalarında yer alan ancak ülke aleyhine sonuç doğuran koşulların, anlaşma devam ederken değiştirilmesine yönelik çalışmalara dayanak oluşturur,
- Daha sonra imzalanacak olan anlaşmaların müzakereleri sırasında ülke çıkarlarını korumak bakımından dikkat edilmesi gereken hususları ortaya koyar,
- Kredi Anlaşmalarının uygulanması sırasında sağlanan kaynakların ne kadar etkili, verimli ve tutumlu kullanıldığı konusunda kamu yöneticilerine bilgi sağlar.

Ancak, ülkemizde Dünya Bankası Kredi Anlaşmaları ve bu kredilerin kullanımı üzerinde belirtilen türden bilgileri üretecek bir denetim gerçekleştirilmemektedir. Örneğin bu denetimi TBMM adına gerçekleştirme yetkisi bulunan Sayıştayın denetim faaliyetleri, sadece, genel olarak dış borçların kaydı, muhasebeleştirilmesi ve yönetiminde görülen aksaklıkların çözümüne yönelik olarak yürütülmektedir. Dünya Bankası'nca finansmanı sağlanan projelerle ilgili olarak proje bazında denetim ise hiç yapılmamaktadır.

Ekler

Türkiye Cumhuriyeti ile Dünya Bankası Arasında İmzalanan Kredi Anlaşmaları

Anlaşmanın Adı	Tutarı (Milyon\$)	Sektör	Projenin Durumu	Anlaşma Tarihi
İskenderun Özel Enerji Projesi	0	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Kesildi	Bilgi Yok
Tarımsal Reform Uygulama Projesi	600	Tarım		
Temel Eğitim Projesi(2)	300	Eğitim		Bilgi Yok
Güneydoğu Bölgesi Kentsel Sağlık Projesi	20	Kentsel Gelişme	Kesildi	Bilgi Yok
Şanlıurfa-Harran Ovası Tarla ve Köy Kalkınma Projesi	200	Tarım	Kesildi	Bilgi Yok
Sosyal Kalkınma Fonu Projesi	0	Sosyal Koruma	Kesildi	Bilgi Yok
Liman Projesi	12,5	Ulaştırma	Bitti	07.07.50
Tahıl Depolama Projesi	3,9	Tarım	Bitti	07.07.50
Türkiye Kalkınma Bankası Projesi(1)	9	Mali	Bitti	19.10.50
Seyhan Barajı Projesi	25,2	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	18.06.52
Türkiye Kalkınma Bankası Projesi (2)	9	Mali	Bitti	10.09.53
Liman Geliştirme Projesi (ek)	3,8	Ulaştırma	Bitti	25.02.54
Sınai Kalkınma Projesi(3)	5	Mali	Bitti	23.11.62

Anlaşmanın Adı	Tutarı (Milyon\$)	Sektör	Projenin Durumu	Anlaşma Tarihi
Çukurova Enerji Projesi(1)	1,7	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	01.02.63
Seyhan Sulama Projesi	20	Tarım	Bitti	31.05.63
Mersin ve Kadıncık Hidroelektrik Santral Projesi	24	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	14.07.64
Sınai Kalkınma Projesi(4)	5	Mali	Bitti	31.08.64
Sınai Kalkınma Projesi(5)	10	Mali	Bitti	01.04.65
.Sınai Kalkınma Projesi(6)	25	Mali	Bitti	10.08.66
Keban Enerji Projesi	25	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	25.10.68
Seyhan Sulama Projesi(2)	24	Tarım	Bitti	25.02.69
Sınai Kalkınma Projesi(7)	25	Mali	Bitti	04.03.69
Çukurova Enerji Projesi(3)	11,5	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	24.06.69
Türkiye Sınai Kalkınma Bankası Projesi(9)	40	Mali	Bitti	24.11.70
Yoğun Süt Ürünleri Üretim Projesi	4,5	Tarım	Bitti	16.02.71
Eğitim Projesi(1)	13,5	Eğitim	Bitti	20.05.71
Sebze ve Meyve İhracatı Projesi	25	Tarım	Bitti	10.06.71
Enerji İletim Projesi	24	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	15.06.71

Anlaşmanın Adı	Tutarı (Milyon\$)	Sektör	Projenin Durumu	Anlaşma Tarihi
Çukurova Enerji Projesi(4)	7	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	29.06.71
Sulama İyileştirme Projesi	18	Tarım	Bitti	18.01.72
Ereğli Demir ve Çelik Projesi	76	Sanayi	Bitti	14.03.72
.Hayvancılık Projesi(2)	16	Tarım	Bitti	04.04.72
IGSAŞ Amonyak Projesi	24	Sanayi	Bitti	16.05.72
İstanbul Şehir Suyu Projesi	37	Şehir Suyu Atık Toplama	Bitti	27.06.72
İstanbul Kentsel Gelişme Projesi	2,3	Kentsel Gelişme	Bitti	27.06.72
Türkiye Sınai Kalkınma Bankası Projesi(10)	40	Mali	Bitti	21.12.72
Ceyhan Aslantaş Çok amaçlı Proje	74	Tarım	Bitti	13.02.73
Demiryolu Projesi	47	Ulaştırma	Bitti	24.04.73
İstanbul Kentsel Gelişme ve Enerji Dağıtım Projesi	14	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	24.04.73
Antalya Ormancılık Projesi	40	Sanayi	Bitti	15.01.74
Devlet Yatırım Bankası Projesi(1)	40	Mali	Bitti	20.06.74
Elbistan Enerji Projesi	148	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	27.06.74
Türkiye Sınai Kalkınma Bankası Projesi(11)	65	Mali	Bitti	07.01.75

Anlaşmanın Adı	Tutarı (Milyon\$)	Sektör	Projenin Durumu	Anlaşma Tarihi
Özel Sektör Tekstil Projesi	80	Sanayi	Bitti	04.09.79
Ankara Hava Kirliliği Kontrol Projesi	6	Çevre	Bitti	23.10.79
1. Yapısal Uyarlanma Projesi	200	Karma Sektör	Bitti	25.03.80
Karakaya Hidroelektrik Santral Projesi	120	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	15.05.80
Sümerbank Tekstil Projesi	83	Sanayi	Bitti	20.05.80
Hayvancılık Projesi(5)	51	Tarım	Bitti	03.06.80
Yapısal Uyarlanma Projesi (Ek)	75	Karma Sektör	Bitti	18.11.80
Petrol Araştırma Projesi	25	Petrol-Gaz	Bitti	18.11.80
Batı Raman Pilot Projesi	62	Petrol-Gaz	Bitti	18.11.80
Emek Yoğun Sanayi Projesi	40	Mali	Bitti	03.03.81
Meyve ve Sebze Projesi(2)	40	Tarım	Bitti	31.03.81
Gübre Rasyonalizasyon ve Enerji Tasarrufu Projesi(1)	110	Sanayi	Bitti	07.05.81
2. Yapısal Uyarlanma Kredisi Projesi	300	Karma Sektör	Bitti	12.05.81
Kamu İktisadi Teşebbüsleri Projesi	70	Mali	Bitti	21.05.81
İhracata Yönelik Endüstriler Projesi	100	Sanayi	Bitti	23.02.82

Anlaşmanın Adı	Tutarı (Milyon\$)	Sektör	Projenin Durumu	Anlaşma Tarihi
Enerji Tasarrufu Projesi(2)	44,1	Sanayi	Bitti	27.04.82
Otoyol İyileştirme Projesi	71,1	Ulaştırma	Bitti	11.05.82
İstanbul Kanalizasyon Projesi	88,1	Şehir Suyu ve Atık Toplama	Bitti	27.05.82
3. Yapısal Uyarlanma Kredisi Projesi	304,5	Karma Sektör	Bitti	27.05.82
Tarımsal Kredi Projesi	150,4	Tarım	Bitti	14.06.83
TEK Enerji İletim Projesi(3)	163	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	23.06.83
4. Yapısal Uyarlanma Kredisi Projesi	300,8	Karma Sektör	Bitti	23.06.83
Gaz Araştırma Projesi	55,2	Petrol-Gaz	Bitti	28.06.83
Kamu İktisadi Teşebbüsleri Teknik Yardım Projesi	7,6	Kamu Kesimi Yönetimi	Bitti	27.03.84
Endüstriyel Eğitim Projesi	36,8	Eğitim	Bitti	27.03.84
Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma Projesi	72,2	Tarım	Bitti	17.04.84
İğdır, Aksu, Ereğli, Erciş Sulama Projesi	115,3	Tarım	Bitti	05.06.84
Otoyol Projesi(2)	186,4	Ulaştırma	Bitti	07.06.84
5. Yapısal Uyarlanma Kredisi Projesi	376	Karma Sektörlü	Bitti	14.06.84
Çukurova Bölgesi Kentsel Mühendislik Projesi	9,2	Kentsel gelişme	Bitti	09.05.85

Anlaşmanın Adı	Tutarı (Milyon\$)	Sektör	Projenin Durumu	Anlaşma Tarihi
Sanayi Okulları Projesi	57,7	Eğitim	Bitti	09.05.85
Kağıt ve Kağıt Hamuru İyileştirme Projesi	55,1	Sanayi	Bitti	16.05.85
TEK Enerji İletim Projesi(4)	142	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	18.06.85
Tarım Sektörü Uyum Projesi	300	Tarım	Bitti	18.06.85
TEK Enerji Sistemi Asistanlık Projesi	140	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	02.07.85
Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Projesi	100	Sanayi	Bitti	07.01.86
Elbistan İşletme ve Bakım Yardım Projesi	10	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	04.02.86
Kayraktepe Hidroelektrik Santrali Projesi	200	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	25.02.86
Drenaj ve Tarla İçi Geliştirme Projesi	255	Tarım	Bitti	20.03.86
Kayraktepe Hidroelektrik santrali Projesi (Ek)	52	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Faal	07.04.86
Mali Sektör Uyum Projesi	900	Mali	Bitti	10.06.86
Demiryolu Projesi	197	Ulaştırma	Bitti	08.07.86
Sir Hidroelektrik Santrali Projesi	132	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	26.08.86
Yaygın Mesleki Eğitim Projesi	58,5	Eğitim	Bitti	06.01.87
Mali Sektör Uyum Kredisi (Ek)	20	Mali	Faal	26.01.87

Anlaşmanın Adı	Tutarı (Milyon\$)	Sektör	Projenin Durumu	Anlaşma Tarihi
Çukurova Kentsel Gelişme Projesi	120	Kentsel Gelişme	Bitti	21.05.87
Enerji Sektörü Uyum Projesi	325	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	25.06.87
Mali Sektör Uyum Kredisi (Ek)	32,9	Mali	Faal	05.09.87
Enerji Sektörü Projesi (Ek)	30,1	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Faal	23.09.87
İstanbul Şehir Suyu ve Kanalizasyon Projesi	218	Şehir Suyu ve Atık Toplama	Bitti	01.12.87
Endüstriyel İhraç Ürünlerini Geliştirme Projesi	300	Sanayi	Bitti	19.01.88
Endüstriyel Eğitim Projesi(2)	115,8	Eğitim	Bitti	22.03.88
2. Mali Sektör Uyum Projesi	400	Mali	Bitti	21.06.88
2. Mali Sektör Uyum Projesi (Ek)	29,8	Mali	Faal	15.09.88
Sağlık Projesi(1)	75	Sağlık, Beslenme ve Nüfus	Bitti	11.05.89
Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Projesi	204,5	Sanayi	Bitti	23.05.89
Tarımsal Sanayi Projesi	150	Tarım	Bitti	30.05.89
Tarımsal Kredi Projesi	250	Tarım	Bitti	15.06.89
Ankara Kanalizasyon Projesi	173	Şehir Suyu ve Atık Toplama	Bitti	21.12.89
Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma Projesi(2)	63	Tarım	Bitti	13.03.90

Anlaşmanın Adı	Tutarı (Milyon\$)	Sektör	Projenin Durumu	Anlaşma Tarihi
Teknoloji Geliştirme Projesi	100	Kamu Kesimi Yönetimi	Bitti	28.02.91
Devlet ve İl Yolları Projesi	300	Ulaştırma	Bitti	14.05.91
TEK Yeniden Yapılandırma Projesi	300	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	13.06.91
Özel Yatırım Kredisi Projesi	200	Mali	Bitti	13.06.91
Tarımsal Araştırma Projesi	55	Tarım	Bitti	21.05.92
Ozon Kaybını Azaltma Projesi	0	Çevre	Faal	10.05.95
Hazine Veri Sistemleri Projesi	9,2	Kamu Kesimi Yönetimi	Bitti	28.05.92
Berke Hidroelektrik Santral Projesi	270	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Bitti	28.05.92
Deprem İyileştirme ve Yeniden Yapılandırma Projesi	285	Kentsel Gelişme	Bitti	23.07.92
Türkiye Gen Koruma Projesi	0	Çevre	Bitti	11.03.93
İstihdam ve Eğitim Projesi	67	Sosyal Koruma	Bitti	10.12.92
Doğu Anadolu Fırat-Dicle Havzasının İyileştirilmesi Projesi	77	Tarım	Faal	11.03.93
Bursa Su ve Atık Toplama Projesi	129,5	Şehir Suyu ve Atık Toplama	Bitti	28.12.93
Özelleştirme Uygulaması ve Sosyal Güvenlik Ağı Projesi	100	Özel Sektör Geliştirme	Bitti	03.05.94
Sağlık Projesi (2)	150	Sağlık, Beslenme ve Nüfus	Faal	22.09.94

Anlaşmanın Adı	Tutarı (Milyon\$)	Sektör	Projenin Durumu	Anlaşma Tarihi
Kamu Mali Yönetim Projesi	62	Kamu Mali Yönetimi	Faal	21.09.95
Karayolu Geliştirme ve Trafik Güvenliği Projesi	250	Ulaştırma	Faal	20.06.96
Bakü-Ceyhan Petrol Boru Hattı Teknik Yardım. Projesi	5	Petrol-Gaz	Bitti	12.09.96
Temel Sağlık Bakım Hizmetleri Projesi	14,5	Sağlık, Beslenme ve Nüfus	Bitti	24.06.97
Çeşme-Alaçatı Şehir Suyu ve Kanalizasyon Projesi	13,1	Şehir Suyu ve Atık Toplama	Faal	14.04.98
Ulusal Yayın Şebekesi Projesi	270	Elektrik Enerjisi ve Diğer Enerji	Faal	11.06.98
Temel Eğitim Projesi	300	Eğitim	Faal	26.06.98
Sulama Yönetimi ve Yatırımlarında Katılımcı Özelleştirme Projesi ..	20	Tarım	Faal	14.10.98
Endüstriyel Teknoloji Projesi	155	Özel Sektörün Geliştirilmesi	Faal	01.06.99
Tarım Ürünleri Piyasasını Geliştirme Projesi	4	Tarım	Faal	16.07.99
Sel ve Deprem Acil İyileştirme Projesi	369	Kentsel gelişme	Faal	10.09.99
Acil Deprem İyileştirme Projesi	252,53	Karma Sektör	Bitti	16.11.99
Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi	505	Kentsel Gelişme	Faal	16.11.99
Ekonomik Reform Projesi	759,6	Ekonomik Politika	Faal	18.05.00
Doğal Kaynakları ve Çevreyi Koruma İşletmesi Projesi	0	Çevre	Faal	13.06.00

Anlaşmanın Adı	Tutarı (Milyon\$)	Sektör	Projenin Durumu	Anlaşma Tarihi
Özelleştirme Sosyal Destek Projesi	250	Sosyal Koruma	Faal	21.12.00
Mali Sektör Uyum Projesi	777,78	Mali	Faal	21.12.00
Özelleştirme Sosyal Destek projesi	250	Karma Sektör	Faal	12.12.01
Tarimsal Reform Uygulama Projesi	600	Tarım	Faal	12.7.01
Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi	1100	Kamu ve mali Sektör	Bitti	12.7.01
Sosyal Riski Azaltma Projesi	500	Sosyal Koruma	Faal	13.9.01
Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi 2	1350	Kamu ve mali Sektör	Faal	16.4.02
Temel Eğitim Projesi	300	Eğitim	Faal	16.7.02

Kaynak: Dünya Bankası Web Sitesinden alınmıştır.(10.4.2003)

Kaynakça

Audit Manual for World Bank Financed Project, Central Operational Services

Unit East Asia and Pasific Region, Temmuz 1998.

Ayman Güler, Birgül, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayını, No:266, Ankara 1996.

Başkaya, Fikret, **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü**, İmge Kitabevi Yayınları, No:91, 1. Baskı, Ankara 1994.

Baum Warren C., **The Project Cycle**, Dünya Bankası Yayını, Washington, D.C., 1996

Dubro Alec, **The World Bank**, Public Services International Yayını, Fransa 1998. Eğilmez, A. Mahfi, **IMF, Dünya Bankası ve Türkiye**, Creative Yayıncılık, İstanbul 1997.

Evgin, Tülay, **Dünden Bugüne Dış Borçlarımız**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi No:26, Ankara 2000.

Gündüz, Nihat, **Kalkınma İçin Sistemci Denetim**, TODAİE, Ankara 1974.

İnce, Macit, **Devlet Boçları ve Türkiye**, Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti., 6. Baskı, Ankara, Mart 2001.

Karlık, Rıdvan, **Uluslararası Ekonomik, Mali ve Siyasal Kuruluşlar**, Turhan Kitabevi Yayını, Ankara 1999.

Köse, H. Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay

Başkanlığı, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, No:12, Ankara 2000.

Sayıştay 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Sayıştay Başkanlığı, Ankara
1998.

Sayıştay 1997 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Sayıştay Başkanlığı, Ankara
1998.

Sayıştay 2000 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Sayıştay Başkanlığı, Ankara
2001.

Sayıştay 2001 Yılı Hazine Hesapları İzleme Raporu, Sayıştay Başkanlığı,
Ankara 2001.

Sayıştay 2000 Yılı Mali Raporu, Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2001

Sönmez, Sinan, **Dünya Ekonomisinde Dönüşüm**, İmge Kitabevi Yayınları, 1.
Baskı, Ankara 1998.

The World Bank “**Annual Raport 2000**”, Washington DC, 2000

The World Bank, **Financial Accounting Reporting and Auditing Handbook**,
Office of the Director Loan Department, Washington, D.C., 1995

The World Bank Group, Learning from the Past, Embracing the Future,
Dünya Bankası Yayını, Washington, D.C., 2001.

The World Bank, Knowledge&Resource for Development, Dünya Bankası
Yayını, Washington, D.C., 2001.

Dünya Bankası Web Sitesi, **Basic Facts About IFC**

Dünya Bankası Web Sitesi, **IBRD**

Dünya Bankası Web Sitesi, **What is IDA**

Dünya Bankası Web Sitesi, **World Bank History.**

Dünya Bankası Web Sitesi, **About the World Bank Group.**

Dünya Bankası Web Sitesi, **Turkey Country Office.**

Dünya Bankası Web Sitesi, **Where Does the World Bank Get its Money**

Dünya Bankası Web Sitesi ,**Turkey Country Office**

Dünya Bankası'nca Kısmen Finansmanı Sağlanan Projelere İlişkin

Görevlendirme Metni, Hazine Kontrolörleri Kurulu Yayını, Ankara Şubat 2001.

Dünya Bankası'nca Kısmen Finansmanı Yapılan Projelerle İlgili Form ve

Tabloların Hazırlanmasına İlişkin El Kitabı, Hazine Kontrolörleri Kurulu Yayını, Ankara Şubat 2001.

Dünya Bankası'nca Kısmen Finansmanı Yapılan Projelerin Uluslar arası

Denetim Standartlarına Uygun Raporlanmasına İlişkin Esaslar, Hazine Kontrolörleri Kurulu Yayını, Ankara Şubat 2001.

**“Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi”nden
Çıkan Kitaplar**

*Denetim Terimleri/Türkçe-İngilizce-Fransızca/Çeviri/
Sacit Yörüker*

*Vergi Konularına İlişkin Makaleler/İnceleme/
İlker Ağca*

*İç Denetim Mesleği
Uygulama Standartları ve Yönlendiren İlkeler/Çeviri/
Baran Özeren*

*Kanada Sayıştay Performans Denetimi El Kitabı/Çeviri/
Sacit Yörüker*

*Performans ve Risk Denetim Terimleri/Derleme/
Arife Coşkun*

*İyi Yönetim Uygulaması İçin Rehber/Çeviri/
Sacit Yörüker&Gül Nogay*

*Performans Ölçüm Rehberi/Çeviri/
Hülya Demirkaya*

*İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları/İnceleme/
Baran Özeren*

*Yerel Yönetimlerin Denetimi/Araştırma/
A.Yasin Karanfiloğlu*

*Avrupa Birliğiyle Entegrasyon Bağlamında Yüksek Denetim
Kurumlarının İşleyişiyle İlgili Tavsiyeler/Çeviri/
Baran Özeren&C.Suat Aral*

*Performans Bilgisine Yönelik İyi Uygulama Prensipleri/Çeviri/
Safiye Kaya&C.Suat Aral*

*Dünya 'da ve Türkiye 'de Yüksek Denetim/İnceleme/
Dr.H.Ömer Köse*

**“Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi”nden
Çıkan Kitaplar**

*Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim/Çeviri/
Ş.Alparslan Yasa&Özlem Okur Kasap*

*INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama
Rehberi/Çeviri/
Sacit Yörüker&Baran Özeren*

*Veri Zarflama Analizi/İnceleme/
Armağan Tarım*

*İsveç Sayıştayı Performans Denetimi Elkitabı/Çeviri/
Tolga Demirbaş*

*Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimi ve
Türk Sayıştayı Uygulaması/İnceleme/
Tolga Demirbaş*

*İrlanda Kamu İdaresinde Yönetişim ve Hesapverme
Sorumluluğu/Çeviri/
Sacit Yörüker*

*Performans Ölçümü:
Performans Denetimlerinde Araştırılması Gerekenler/Çeviri/
C.Suat Aral*

*Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi/Araştırma/
S. Emre Akdağ*

*Yönetim ve Hesapverme Sorumluluğu Amaçları Bakımından
Performans Bilgisi/Çeviri/
Baran Özeren & C. Suat Aral*

**“Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi”nden
Çıkan Kitaplar**

*Federal Hükümette İç Kontrol Standartları/ Çeviri/
Baran Özeren*

*Doğru Dokunun Seçimi: Performans Bilgisi İçin Bir Çerçeve/
Çeviri/ M.Hakan Özbaran*

*ASOSAI Performans Denetim Rehberi/ Çeviri/
Sacit Yörüker&Baran Özeren*

*Ekonomik Düzenlemelerin Denetimine İlişkin En İyi
Uygulamalara Yönelik Yönlendirici İlkeler/ Çeviri/
M.Hakan Özbaran*

*Kamu Borçlanmasının İç Kontrolleri ile İlgili Denetimin
Planlanmasına ve Yürütülmesine Yönelik Rehber/ Çeviri/
Safiye Kaya*

*Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve
Çözüm Önerileri/Araştırma/
Kemal Özsemerci*

*Performans Ölçümüne İlişkin Öneriler
Raporu/Araştırma/
Sacit Yörüker&Levent Karabeyli&Safiye Kaya&
Baran Özeren*

*Denetimde Kalite Yönetimi/Güvencesi/Kontrolü/Araştırma
İhsan Gören&Nevin Atakan&Şeref Efe&
M.Hakan Özbaran*