



*Araştırma/İnceleme/Çeviri
Dizisi*

Kamu Borçlanmasının İç Kontrolları İle İlgili Denetimin Planlanmasına ve Yürütülmesine Yönelik Rehber

Çeviri

*Safiye Kaya
Uzman Denetçi
Araştırma ve Tasnif Grubu*

Ekim 2002

**Kamu Borçlanmasının İç Kontrolları İle
İlgili Denetimin Planlanmasına ve
Yürütülmesine Yönelik Rehber**

Çeviri

*Safiye Kaya
Uzman Denetçi
Araştırma ve Tasnif Grubu*

Ekim 2002

Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 26
Kamu Borçlanmasının İç Kontrolleri İle İlgili Denetimin Planlanmasına ve Yürütülmesine Yönelik Rehber

Çeviri
Safiye Kaya

Eserin Özgün Adı
Public Debt Committee- Guidance for Planning and Conducting an Audit of Internal Controls of Public Debt

Eserin Basım Yeri ve Yılı
Mayıs 2000

INTOSAI tarafından hazırlanan İngilizce dokümandan dilimize aktarılmıştır.

Sayıştay mensupları için bastırılmıştır.

Redaksiyon
Baran Özeren

Dizgi ve Mizanpaj
Gürkan Alpsoy

Baskı ve Cilt
Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü

Birinci Basım
Ekim 2002

TC SAYIşTAY BAşKANLIğI
BALGAT / ANKARA
Tıf:295 30 00
Fx: 295 40 94
www.sayıştay.gov.tr
e-mail:sayıştay @ sayıştay.gov.tr

SUNUŐ

Yıldan yıla artan ve kronikleően dış borçlarımızın denetimine Yüce Meclisimizin ve kamuoyumuzun beklentilerine paralel olarak son yıllarda daha bir önem ve ağırlık verdiğimiz hepimizin malumudur. INTOSAI de kısa bir süre önce, Sayıştayların çabalarına ve arayıőlarına yardımcı olmak üzere “Kamu Borçlanmasıın İç Kontrolleri İle İlgili Denetimin Planlanmasına ve Yürütülmesine Yönelik Rehberi hazırlamıőtır.

Anılan Rehber, INTOSAI’ın diğer ürünleri gibi uzun ve yorucu bir çalıőmanın sonucudur. Bu doküman sistem tabanlı denetim anlayıőının spesifik bir alanda nasıl somutlaőtıđını göstermesi bakımından da ayrıca ilgiye değerdir.

Bu vesileyle, çeviriyi gerçekleőtiren Uzman Denetçi Safiye Kaya’yı kutluyor; kitapçığın dizgi, baskı, cilt ve dağıtım faaliyetlerinde her zamanki titizliklerini gösteren mensuplarımıza teőekkür ediyorum.

Mehmet Damar

Başkan

İçindekiler

	<u>Sayfa</u>
Giriş	1
Sayıştayın Rolü	4
Kontrol Ortamı	7
Risk Değerlendirmesi	16
Kontrol Faaliyetleri	19
Bilgi ve İletişim	25
İzleme	27
Denetim Hedefleri ve Yöntemleri	28
Kontrol Ortamı	29
Risk Değerlendirmesi	36
Kontrol Faaliyetleri	39
Bilgi ve İletişim	41
İzleme	42
Ek: Kamu Borçları Sözlükçesi	44
Kamu Borçları Kaynakçası	50

Şekiller

	<u>Sayfa</u>
Şekil 1: <i>INTOSAI Kamu Borç Transferi Gereğini Nasıl Tanımlar?....</i>	3
Şekil 2: <i>Sayıştaylarca Yürütülen Kamu Borç İncelemelerinin Kapsamı: Meksika Örneği</i>	5
Şekil 3: <i>Borç Bilgileri İçin Dış Kaynaklar</i>	11
Şekil 4: <i>Standard&Poor's Devlet Borçlarını Nasıl Derecelendirir? ..</i>	13
Şekil 5: <i>Devalüasyon Krizleri ve Döviz Borçları Üzerindeki Kontrollar</i>	14
Şekil 6: <i>Organizasyonel Yapı Kamu Borç Yönetimini Nasıl Etkiler? .</i>	15
Şekil 7: <i>Sayıştaylarca Denetlenen Kamu Borçları: Arjantin Örneği</i>	23
Şekil 8: <i>Hükümetin Kendi Borç Faaliyetleri Hakkında Bir Raporu: Kanada Örneği</i>	26

Tablo

Tablo 1: <i>Ağır Borç Yükü Altındaki Yoksul Ülkeler: Dış Borçlar</i>	45
---	----

Giriş

INTOSAI Yönetim Kurulu tarafından çizilen iş tanımı çerçevesinde Kamu Borçları Komitesine; kamu borçlarının sağlıklı yönetilmesini ve doğru raporlanmasını özendirmek üzere sayıştaylar tarafından yararlanılacak rehberleri ve diğer bilgileri yayımlama görevi verilmiştir.

Uluslararası Sayıştaylar Birliği'nin 1998 yılındaki Kongresinde (INCOSAI); Komite tarafından önerilen -biri kamu borç yönetiminin performans denetimiyle, diğeri de bu alanın iç kontrolleriyle ilgili olan- iki çalışmayı kamu borçlarının iç kontrollerinin denetiminin planlanmasına ve yürütülmesine yönelik birleşik tek rehber haline getirme teklifi kabul edilmiştir. Bu rehber 1998 yılındaki Kongre'de kabul edilen değerlendirme ile değerlendirmenin ardından Kamu Borçları Komitesince yapılan yorumları bütünleştirmektedir.

Kamu Borçları Komitesinin INCOSAI'de sunulan 1998 tarihli raporunda kamu borçlarının denetiminde sayıştayların rolüyle ilgili olarak kimi gözlemlerde bulunulmuştur. Küresel finans piyasalarının dalgalanmalarındaki artış, karmaşık borçlanma araçlarının ve uygulamalarının ortaya çıkışı, borçlanma araçlarının değerlendirilmesindeki (valuation) istikrarsızlık ve borçların devlet kuruluşlarınca raporlanmasında görülen şeffaflık eksikliği sayıştaylar açısından devasa sorunlar yaratmaktadır.

Karmaşıklaşan bu faktörler borç geri ödemelerini etkilemekte ve borçlanma işlemlerinin ve borçların sürdürülebilirliğinin değerlendirilmesi ile ilgili kriterlerin uygunluğu hakkında kuşku uyandırmaktadır. Keza, yasama organları giderek artan biçimde borçlanma, maliye (fiscal) ve ekonomi politikaları arasında var olan karşılıklı ilişkilerin bilincine varmaktadır. Yasamanın; borçlanmanın maliye ve ekonomi ile karşılıklı ilişkilerini anlama ve borçlanma işlemlerini denetleme taleplerine yanıt verme görevleri, sayıştaylara, büyüyen bir denetim alanı açmaktadır. Komite, bu görevlerin yeni denetim metotları ve yaklaşımları, daha aktif bir sayıştay tavrı ve borçlanma işlemlerinin incelenmesi için ihtiyaç duyulan teknik donanımı geliştirme ustalığı gerektirdiğini düşünmektedir.

Bu itibarla, Kamu Borçları Komitesi, bu rehberde bir dizi ekonomik, bütçesel ve malî kavram ve bu işlemlerin değerlendirilmesinde yararlanılan göstergeler sunmaktadır.

Ancak, borç yönetimine ilişkin faaliyetlerin denetimi zorlaştığı ölçüde, iç kontroller daha kapsamlı hale gelmektedir. Günümüzde meslekî denetim organizasyonlarının çoğu iç kontrolleri, varlıkları korumak ve finansal kayıtları düzgün tutmak üzere tasarlanan geleneksel finansal kontrollerin ötesinde işleyen bir süreç şeklinde tanımlamaktadır.

İç kontroller halen yöneticilerin operasyonel, finansal ve uygunlukla ilgili hedeflerini başarabilmelerine yardımcı olan bir dizi prosedür ve araç şeklinde tanımlamaktadır. İç kontroller, kurum hedeflerinin başarılabilmesi bakımından aşağıda belirtilen konularda makul güvence sağlayan ve kurumun yönetimi tarafından yaşama geçirilen devamlı bir süreç olarak mütalaa edilmektedir:

- Faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği,
- Finansal, bütçesel ve programla ilgili değerlendirme raporlarının uygunluğu ve güvenilirliği,
- Sorumlu personelin yürürlükteki yasalara ve düzenlemelere uyması¹

Sayıştaylarca borçlanma faaliyetlerinin iç kontrollerinin periyodik olarak değerlendirilmesi kesin bir güvence sağlamaz. Ancak, bu değerlendirmeler bir devlet kuruluşunun borçlanma yönetimi ile ilgili olarak operasyonel, finansal ve uygunluk hedeflerini başarıma ihtimalini artırır.

Kamu borçlarına ilişkin denetimlerine başlarken, sayıştayların denetim kapsamına hangi birimlerin hangi borç enstrümanlarını dahil edeceklerine karar vermeleri gerekmektedir. “Kamu borcu” teriminin tanımını belirlemek bakımından sayıştaylar için en elverişli zaman budur (Bkz. Şekil 1). Biz, bu rehberde, “kamu borcu”nu merkezî ya da federal hükümet; devlet, eyalet, il, bölge, belediye veya hükümetin sahip olduğu veya kontrol ettiği yerel teşebbüsler; kamusal ya da yarı-kamusal olduğu düşünülen diğer kurumlar tarafından çıkarılmış yasal bir enstrümana göre ödenecek olan yükümlülükleri kapsayacak şekilde tanımlamayı tercih ettik. Bankaların hükümete verdikleri krediler ve hükümet tarafından çıkarılan yatırım tahvilleri de (marketable securities) bu borçlanmanın örnekleridir.

¹ 1992 yılında Amerika Birleşik Devletlerinde Tredway Komisyonu Sponsor Kuruluşları Komitesi (COSO) tarafından “İç Kontrol-Bütünlük Çerçeve” başlığıyla Birleşik Devletlerdeki iç kontroller hakkında yayımlanan zahmetli bir araştırma raporu. COSO'nun raporunun ardından (1) Kontroller Komitesi (COCO) tarafından Kanada'da (2) Birleşik Krallık'ta (3) ABD Sayıştay (GAO) tarafından Amerika Birleşik Devletleri'nde ve (4) Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) tarafından uluslararası nitelikte benzer raporlar yayımlandı.

Şekil 1: INTOSAI Kamu Borç Transferi Gereğini Nasıl Tanımlar:

Bir kamu borçlanma programına ilişkin bir denetime başlarken sayıştayların kamu borcunun anlamını açık biçimde kavraması gerekir. Kamu Borçları Komitesinin “*Kamu Borcunun Tanımı ve Açıklanması Hakkında Rehber*” başlıklı önceki raporuna göre; kamu borcunun tanımı kullanım açısından farklılık göstermektedir. Ekonomistler, kamu sektörünün ekonomiye katkısına bakarak geniş ve kapsayıcı bir tanım yapmak isterler. Alternatif olarak, sorunlardan biri hesapverme sorumluluğuysa, tanım, uygun yetki ve sorumlulukla donatılmış bir hükümet kuruluşunca çıkarılmış borç biçiminde daraltılacaktır. Sayıştayların kuruluşlarla ilgili kendi kararlarını ve ilave edilen taahhütlerini uygulamaları gerekir.

Kamu borcuna merkezî veya federal hükümet; devlet, eyalet, il, bölge, belediye veya yerel idareler; hükümete ait ya da onun tarafından kontrol edilen teşebbüsler; kamusal veya yarı-kamusal olduğu düşünülen diğer kurumlar gibi kamu kuruluşlarının doğurduğu yükümlülükler dahildir.

Bu kuruluşların her birinin kamu borcu olarak yorumlanabilecek çok çeşitli taahhütleri bulunur. Bunlara yatırım tahvilleri, banka kredileri, uzun vadeli kira sözleşmeleri, garantili krediler, hükümet kontrolündeki kuruluşlardan nakit fazlası olarak ödünç alınanlar, ulusal para emisyonu, kamu tasarruf planlarından elde edilen kazançlar, yabancı ülkelerden ve uluslararası organizasyonlardan alınan borçlar, kamu çalışanlarının emeklilik ve sağlık sigorta yükümlülükleri ve alacaklılar hesabı dahildir.

Kaynak: *INTOSAI Kamu Borçları Komitesi, Kamu Borcunun Tanımı ve Açıklanması Hakkında Rehber.*

Sayıştayın Rolü

Sayıştaylar kamu borçları denetiminin başlangıcında, iç kontrolların hangi unsurlarının inceleneceğine ve her bir unsurun ne ölçüde analiz edileceğine karar vermelidir. Denetimin genişliği ve derinliği, sayıştayların yasal yetkilerine, daha önce yapılan denetimlere ve denetimi yürütmek için elde bulunan kaynaklara bağlıdır. Kimi sayıştayların devlet borçları üzerindeki yasal yetkileri sınırlıdır. Kimi sayıştayların ise, kamu borçlarına ilişkin konuların incelenmesine yönelik daha geniş yetkileri olmasına rağmen, malî (fiscal) ve parasal (monetary) faaliyetlerle önemli bağlantıları olan karmaşık kamu borç işlemlerini incelemek için gerekli teknik uzmanlıkları bulunmamaktadır.

Şekil 2: Sayıştaylarca Yürütülen Kamu Borç İncelemelerinin Kapsamı: Meksika Örneği

Meksika Sayıştay, kamu borç verilerini yürütmenin sunduğu iki temel biçimde denetler.

1. Sayıştayca yazılan ve içinde ilgili yıl için oluşturulan maliye politikasının gerçek performansı çerçevesinde kamu finansmanını analiz eden bir bölüm bulunan *Federal Hükümetin Kamu Hesaplarının Gözden Geçirilmesine Yönelik Yıllık Hazırlık Raporu*. Bu Raporda Sayıştay, rapor edilen kamu borçlarını, iç ve dış borca ilişkin unsurlarını, dönem boyunca borç dengesi değişimlerini ve finansal maliyetini inceler. Sayıştay, mevcut ve izin verilen borç düzeylerine çeşitli analizler uygular ancak bu aşamada maddi doğruluk testleri (substantive tests) yapmaz.
2. Meksika Sayıştay, ayrıca, kamu borç yönetiminin bütün unsurlarının incelendiği önemli saha inceleme çalışmasını yürütür. Bu adım, daha önce incelenen yıllık hazırlık raporuna destek sağlamak üzere borç kayıtlarının doğrulanmasını içerir. Meksika Sayıştay kapsamlı kamu borç denetim programlarını gerçekleştirmek için yasal yetkiye sahiptir ve her yıl ortalama 18 inceleme yürütür. Denetimlerinin bir parçası olarak Sayıştay, kurum içi yetkilendirmeleri (authorizations) işlemlerin yapılma ve kaydedilme prosedürlerini ve kanun ile düzenlemelere uygunluğu etkileyen iç kontrol unsurlarını inceler. Meksika Sayıştay merkezi hükümet ve devlet kontrolündeki şirketlerin kamu borç yönetimine ilişkin şu alanlarını inceler:
 - Sözleşme süreleri ve şartları,
 - Hizmet (faiz, komisyonlar ve harcamalar) ödeme prosedürleri,
 - Yetkilendirmeler,
 - Dış borçların yeniden değerlendirilmesi, (revaluation)
 - Dış yatırımlardan (placements) elde edilen kaynakların kullanımı,
 - Bankacılık Hizmeti Koruma Enstitüsü, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Bankacılık ve Menkul Kıymetler Komisyonu ve Bakanlıklararası Harcama-Finansman Komisyonu'na ilişkin yasal koşullar
 - Federal hükümet garantilerinin yerine getirilmesine ilişkin düzenleyici koşullar.

Spesifik borçlanma operasyonlarının denetiminde Meksika Sayıştayı, bu operasyonların yönetiminde yararlanılan piyasa stratejilerini, analizleri, destekleyici çalışmaları inceler. Örneğin birkaç yıl önce Sayıştay, Amerika Birleşik Devletleri Hazinesi ile üzerinde pazarlık edilmiş olan acil önlem paketinin bir bölümünü yeniden finanse etmek üzere yüksek değerli para tahsisini denetledi. Brady bonolarının iptali ve bunu takip eden teminatlar (recovery of collateral) ile ilgili özel bir borç operasyonunu inceledi. Bu operasyon borç vadelerinin görüşülerek sürenin uzatılması ve faiz oranlarının düşürülmesi suretiyle muazzam bir kazanımla sonuçlandı.

Sayıştaylar, bir iç kontrol sisteminin 5 unsurundan yararlanarak borç denetimlerinin kapsamını belirleyebilir:

- Kontrol Ortamı,
- Risk Değerlendirmesi,
- Kontrol Faaliyetleri,
- Bilgi ve İletişim,
- İzleme.

Her unsur, potansiyel denetim alanını temsil eden bir kapı olarak görülebilir. Her unsur veya kapı, teknik karmaşıklığına ve kapsamına göre denetimi değişen alanlara uzanır. İlk kapı -kontrol ortamı- denetçileri, devlet (sovereign) borç yönetiminin kontrollerle ilgili tutumunu, uyanıklığını ve eylemlerini incelemeye götürür. Bu kapı, borç yönetiminin etkinliğinin Sayıştay tarafından denetlenmesine yönelik açık bir yetkiye açılabilir. Diğer dört iç kontrol alanı, iç kontrollerin geleneksel biçimde denetlenmesi ile daha yakından ilgilidir. Örneğin, risk değerlendirme denetçileri, hangi olay ve durumların, borç yönetiminin, borç bilgilerini kaydetme, işleme ve raporlama yeteneğini etkilediğini belirlemeye yöneltebilir.

Kontrol Ortamı

Kontrol ortamı, kamu borç personelinin davranışları üzerindeki etkisi dolayısıyla, iç kontrollerin temelidir. Üst düzey borç yönetimi; ahlakî değerleri özendiren bir kontrol ortamını, kamu borç hedeflerini destekleyen insan kaynakları politikalarını, açık bir sorumluluk ve iletişim zincirine sahip bir organizasyonel yapıyı ve yeterli güvenlik kontrollerini kapsayan bir bilgisayar tabanlı bilgi sistemini oluşturmaktan ve sürdürmekten sorumludur. Üst düzey borç yönetimi, ayrıca, kendi yetkisinin sınırları içinde kamu borç hedeflerini gerçekleştirmekten, personelinin yeterli bir kontrol ortamının yararları hakkında bilinçlenmesini sağlamaktan ve hükümetin borç faizlerini ödeme konusundaki kapasitesini ve niyetini etkileyen dış faktörleri izlemekten de sorumludur.

Dürüstlük ve Ahlakî Değerler. İç kontrollerin etkinliği, onları kuran, yöneten ve izleyen kişilerin dürüstlüğü ve ahlakî değerleri üzerinde yükselmez. Üst yönetimin, iç kontrolleri göz ardı etmesi mümkün olabileceğinden, üst düzey kamu borç yetkililerinin dürüstlüğü ve ahlakî değerleri iç kontrolleri etkili bir şekilde sürdürmek bakımından çok önemlidir.

İnsan Kaynakları Politikaları. Kamu borç operasyonları giderek karmaşıklaşan yapısı (farklı türdeki paralar, değişebilen faiz oranları, borcun yeniden yapılandırılması, para ve faiz ödeme swapları ile ilgilenebilmektedir.) kamu borç araçlarını idare etmek için giderek daha vasıflı personele ihtiyaç göstermektedir. Üst düzey borç yönetimi kamu borç hedeflerini gerçekleştirmek üzere gerekli yetki kademelerini oluşturmakla ve her bir görev için uygun becerilere sahip çalışanı görevlendirmekle sorumludur.

Kurumsal Yapı. Kamu borç organizasyonlarının çoğu, farklı yönetim fonksiyonları olan ve raporlama sorumlulukları taşıyan çeşitli uygulamacı (operasyonel) birimlerden oluşur. Kamu borç yöneticilerinin iki temel fonksiyonu bulunur; hükümetin malî (fiscal) ve parasal (monetary) operasyonları ile borç operasyonları arasında üst düzeyde koordinasyon fonksiyonu ve spesifik borç işlemlerinin yönetimine ilişkin uygulama fonksiyonu.

Bilgisayara Dayalı Borç Bilgi Sistemleri. Bu sistemlerin devlet borç operasyonlarının denetimine yönelik önemli etkileri bulunmaktadır. Denetçiler yaygın olarak genel kontrollar ve uygulama kontrolları şeklinde sınıflandırılan ve bilgisayar sistemlerinin bünyesine konulmuş iç kontrol testlerini yapabilmek için yeterli bilgisayar uzmanlığına sahip olmalıdırlar.

Genel kontrollar uygulamaların içinde sürdürüldüğü çevreyi oluşturan politika ve prosedürlerin tamamıdır.

Genel kontrollar altı temel kategoriye ayrılır:

- (1) Bilgisayar güvenliğinin bütün olarak tasarımı ve yönetimi,
- (2) Bilgisayar verilerine, programlarına, ekipmanlarına ve imkânlarına uygulanmış erişim kontrolları.
- (3) İzinsiz yazılım programlarının kullanımını veya mevcut programlarda bir değişiklik yapılmasını engelleyen kontrollar.
- (4) Bilgisayar donanımına ve güvenlik uygulamalarına erişimi izleyen kontrollar.
- (5) Bilgisayar uygulamalarının temel yönlerinin kontrolünün bir kişinin elinde toplanmasını ve bu suretle kayıtlara izinsiz erişim sağlanmasını önleyici nitelikte görev ayrımı.
- (6) Kritik uygulamaların kesilmemesini veya derhal yeniden başlatılmasını sağlamaya ve beklenmeyen olaylar meydana geldiğinde önemli verileri korumaya yönelik hizmet süreklilik kontrolları.

Bu genel kontrollar zayıf olduğu veya hiç bulunmadığı zaman uygulama kontrollarının güvenilirliği ciddi biçimde azalır. Uygulama kontrolları bilgisayara yüklenen borç bilgilerinin doğru olmasını ve doğru şekilde işlenmesini sağlamaya yardım eder. Söz konusu kontrollar, çoğunlukla, girdi, işleme ve dosya kontrolları şeklinde bölümlere ayrılır.

Veri giriş kontrolları, bilgisayara girilen borç bilgilerinin doğruluğunu, tamlığını ve kesinliğini sağlar. İşleme kontrolları, bir borç işleminin bütün kritik unsurlarının temin edilip edilmediğini, girilen verilerin uygun formatta (metin veya sayısal) olup olmadığını, değerlerin önceden belirlenmiş ölçülere uyup

uyumadığını ve işlem verilerinin ana dosyadaki geçerli kayıtlarla uyumlu olup olmadığını doğrulamak üzere kullanılır. Kurum dışı dosya etiketleri ve kurum içi “sadece-okunur (read-only)” dosya işaretleri gibi dosya kontrolleri, doğru dosyaların güncellenmesini ve dosyaların zarar görmemesini sağlar.

Uygulama kontrollerinin çoğu, Maliye Bakanlığı ve/veya Merkez Bankası tarafından devlet borçlarını yönetmek için kullanılan spesifik bilgisayar sisteminin içine yerleştirilir. Yaklaşık 50 ülke, Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD) tarafından tasarlanan bir bilgisayar sistemi olan “Borç Yönetimi ve Finansal Analiz Sistemi”ni (Debt Management and Financial Analysis System-DMFAS) benimsemiştir. Diğer 54 ülke, İngiliz Uluslar Topluluğu Sekreteryası Borç Kayıt ve Yönetim Sistemini (Commonwealth Secretariat Debt Recording and Management System/CS-DRMS) kullanmaktadır. DMFAS, Oracle’ın veri tabanı sistemini kullanan Microsoft Windows tabanlı bir uygulamadır. CS-DRMS’nin, Dünya Bankasının Sürdürülebilir Borç Modeli’nin yanı sıra Dünya Bankası’nın borçlu raporlama sistemi ile de elektronik bağlantısı bulunmaktadır.

Yasalar, Düzenlemeler ve Uygulamalar. Borç yöneticilerinin bütçe dairesi, merkez bankası dahil olmak üzere, diğer hükümet birimleri bünyesindeki paydaşlarıyla birlikte (counterparts) nasıl çalışacağını ve sayıştayların borç sorunları ile ilgili yetkilerinin genişliğini tanımlar. Sayıştaylar, borç yöneticilerinin içinde faaliyette buldukları ortam hakkında fikir edinmek ve denetimlerinin kapsamını belirlemek üzere ülkelerinin yasal çerçevelerini ve mevcut borçlanma prosedürlerini incelemelidir (Bkz. Şekil 2).

Bazı kanunlar, carî (recurring) harcamaların kamu borçlanması yoluyla finanse edilmesini yasaklayabilir, diğer kanunlar, sadece yasama organı tarafından değiştirilebilen toplam kamu borçlanma tavanı koyabilir. Yasal çerçeve aynı zamanda denetim sınırlarını da belirleyebilir. Bazı ülkelerde sayıştayların, eksiksiz bir denetim yapmak için yasal yetkileri olmayabilir. Örneğin, sayıştayların merkezî hükümet tarafından garanti verilen borçlarla ilgili olarak hükümetin kontrolündeki önemli teşebbüslerin borç verilerini incelemek için yasal yetkisi olmayabilir.

Yasaların ve düzenlemelerin incelenmesine ilaveten, sayıştayların; uygulamada, yazılı kurallara ve yasalara uyulup uyulmadığını teyit etmeleri gerekir. Denetçiler mevcut borç operasyonlarını gözleme imkânı bulmalı, borç yönetiminden sorumlu görevlilerle iletişim kurmalı ve onların raporlarına ulaşabilmelidir.

Bir borç denetiminin parçası olarak bazı sayıştaylar bütçe kaynaklarının kökeni ve kullanımı açısından kamu borçlanma tahminlerinin bütçe içinde nasıl programlandığını inceleyebilir. Bu denetimlerde, sayıştaylar, kamu borç ofisinin, gelecek yıl boyunca bütçe görevlilerine güvenilir borç ödeme koşulları sunma gücünü değerlendirebilmelidir. Bütçe dokümanları, hükümetin faaliyet ve yatırım programlarının uygulanması için gereken nakit kaynaklarını belirlediğinden, gelecek bütçe çevrimi süresince yeni borç ihracına (debt issuance) ilişkin planlar olarak da görülebilir.

Sayıştaylar, ayrıca, borç ve nakit yönetim personeli arasında yakın iletişime gerek gösteren, nakit faaliyetindeki geçici açıklara fon sağlanması için kamu istikrazından (public borrowing) nasıl yararlanıldığını inceler. Kamu borçlanma faaliyetlerini doğrudan etkileyen güçlü bir nakit yönetim sisteminin ana unsuru, beklenen tahsilata (receipts) ve tediyelemlere (disbursements) dayalı nakit akış projeksiyonları geliştirme kapasitesidir. Bu öngörü kapasitesi hükümetlerin bütçeyi uygulama ve hızlı şekilde nakit toplayıp, nakit dengelerini tek tip hesap içinde konsolide etme gücüne bağlıdır. Nakit akışlarının ve ödemelerinin zamanlamasında isabet bakımından yapılan hata, gereksiz miktarda kamu borçlanmasına ve aşırı miktarda atıl nakit bulunmasına yol açabilir.

Dış faktörler. Hükümetin borçlarını ödeme hazırlığını ve gücünü etkileyen dış faktörler, sayıştaylarca kapsamı sadece borç yönetim birimi ile sınırlı olan denetimlerde bile ihmal edilmemelidir. Ayrıca, dış kaynaklı bilgiler, borç yönetim personeline sağlanan bilgilerin doğrulanmasında sayıştaylara yardım edebilir. Dış faktörleri değerlendirme ve üçüncü taraflardan elde edilen borç bilgilerine erişme imkânı sayıştayların devlet borçlarının temerrüde düşme (debt defaults) ihtimalini değerlendirme kapasitesini güçlendirir.

Devlet borçlarını izleyen uluslararası kurumlar son kırk yıl içinde borç temerrütlerindeki artışı bildirmektedir. 1956-1965 yılları arasında 4 ülke 18 adet borcu, geri ödeyemez iken bu sayı, 1986-1994 yılları arasında 65 ülke tarafından geri ödenmeyen 203 borca yükselmiştir. Son yıllarda önemli uluslararası borç erteleme (rescheduling) girişimleri IMF'nin ve Dünya Bankası'nın desteğinde başlatılmıştır. "Ağır Borç Yükü Altındaki Yoksul Ülkeler Girişimi (HIPC) 41 ülkeye (ekteki HIPC tablosuna bakınız) sürdürülebilir borç seviyesine ulaşılmasını ve onlara sürekli tekrarlanan borç erteleme görüşmelerinden etkili bir çıkış imkânı sağlanmasını amaçlamaktadır.

Bu girişimler ve dış kaynaklara ilişkin geçerli borç verileri hakkında daha fazla bilgi edinmek için sayıştaylar, Şekil 3’te gösterilen uluslararası organizasyonlarla iletişim kurabilirler. IMF ve Dünya Bankası gibi kreditorler, Birleşmiş Milletler ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası organizasyonlar, Paris ve Londra Klüpleri gibi kreditor organizasyonları ve kredi derecelendirme kuruluşları, borç verileri temin eden dış kurumlar arasında yer alır.

Şekil 3: Borç Bilgileri İçin Dış Kaynaklar

Borç Bilgi Kaynakları	Kuruluşlar ve Bağlantı Adresleri
Dünya Bankası Borç Raporlama Sistemi	World Bank, http://www.worldbank.org
Dünya Bankası’nın üç aylık “Finansal Akımlar ve Gelişmekte Olan Ülkeler” Raporu	Punam Chuhan (202) 473-3922 Pchuhan@worldbank.org William Shaw (202) 473-0138
Uluslararası Para Fonu	Sözleşmenin IV maddesi Gözetim Danışmanları http://www.imf.org/external/standarts
Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı	Borç Yönetim ve Malî Analiz Sistemi (DMFAS), http://www.unctad.org Dr. Enrique Cossio-Pascal Telefon: 41 22 907 274 Cenevre, İsviçre Email: dmfas@unctad.org
İngiliz Uluslar Topluluğu Sekreteryası	Borç Kayıt ve Yönetim Sistemi (CS-DRMS) http://www.csdrms.co.uk Dr. Dev Useree, Tel: 44 020 7747 6434, Londra, İngiltere Emali: d.useree@commonwealth.int
Bağımsız (Sovereign) Kredi Derecelendirme Kurumları	Standard&Poor’s Corporation (212) 208-1989 Moody’s Investor Services (212) 553-1653

Uluslararası kuruluşlar ayrıca, devlet borç denetimlerinde kullanılabilecek kriterler de sağlar. Örneğin; kredi derecelendirme kuruluşları bir ülkenin borçlarını ödeme gücünü ve hazırlığını belirleyen ekonomik ve politik faktörleri tespit etmiştir. Bu faktörler bir ülkenin hükümet yapısındaki istikrarı, ülkedeki enflasyon seviyesini ve değişikliklerini, dış borçların geri ödenmesi için döviz sağlayan mal ve hizmet ihracatını ve merkez bankasının rezerv dengesini kapsamaktadır (Bkz. Şekil 4).

Şekil 4: Standard&Poor's Devlet Borçlarını Nasıl Derecelendirir?

S&P'un devlet borçları güvenilirlik derecelendirmesi - Nisan 1997 ayı içinde 69 ülke hükümetince yayımlanan iç ve dış para olarak borçları kapsayan- her hükümetin borçlarını geri ödeme niyet ve kapasitesine ilişkin bir değerlendirmedir. S&P'ın değerlendirmesi hem nitelik hem de nicelikle ilgilidir. Borcu ödeme isteği; bir hükümeti, borcunu geri ödemesine imkân veren finansal kapasiteye sahip olduğunda bile, yükümlülüklerinin bir kısmını veya tamamını geri ödeyememesi nedeniyle, başka borçlu türlerinin pek çoğundan ayırt eden bir nitelik sorunudur.

Dış borçları derecelendirirken S&P'un göz önünde bulundurduğu temel ekonomik ve politik riskler aşağıda sayılmıştır:

Politik Kurumlar

Ülkenin hükümet yapısının istikrarı ve hukuki algılayışı ekonomik politika oluşturulmasına yönelik parametreleri belirler. Örneğin Fransa'nın "AAA" kredi değerliliği, bir ölçüde, örneğin; politika oluşturmayı şeffaflaştıran demokratik bir siyasi sistemi ve öngörülebilir bir dönem içinde hükümetin politika hatalarına duyarlılığını gösterir.

Enflasyon ve Kamu Borçları

Bütçe açıklarının önemli ölçüde para basarak kapatılması hükümetlerin halk desteğini erozyona uğratan fiyat enflasyonunu körükler. Bu tür koşullar, devlet borçlarının geri ödenmemesine elverişli bir zemin oluşturur. Bu nedenlerle, S&P enflasyon oranını, devletin yerel olarak yaygın kredi eğilimlerini belirleyen tek ve en önemli gösterge olarak kabul eder.

Dış Borçlar

Kamu dış borçlanmasının büyüklüğünü değerlendirmek bakımından S&P bu büyüklüğü, dış borç geri ödemeleri için ihtiyaç duyulan döviz sağlayan mal ve hizmet ihracatının yıllık net akışı ile karşılaştırır. Nisan 1997 ayında 69 devletin kamu derecelendirmesi bakımından kamu sektörü net dış borcunun ihracata oranı ortalama %53'tür.

Rezervler

Merkez Bankası rezervleri bir başka dış göstergedir, ancak bunların önemi derecelendirme yelpazesine göre değişir. Rezervler hükümet açısından genellikle ödemeler dengesindeki sıkışma dönemleri boyunca finansal tampon olarak rol oynar. Rezerv yeterliliği hem ihracat hem de öngörülen cari hesap açıkları ve toplam borç geri ödemeleri bakımından ölçülür.

Avrupa Para Birliği (European Monetary Union-EMU)

Avrupa Para Birliği'ne katılan devletlerin derecelendirmesi özel bir durum gösterir. 1999 yılında oluşturulan Avrupa Para Birliği'ne dahil hükümetler, para ve döviz oranlarına ilişkin sorumluluklarını yeni kurulan Avrupa Merkez Bankası'na devrettiler. Sonuç olarak S&P her hükümetin döviz cinsinden borcunu aynı gelişim içinde değerlendirmeyi istenmektedir. Avrupa Para Birliği'ne dahil devletlerin kredi kalitesinin ayırılması bakımından finansal analiz, geçmişte de önemli olduğu gibi, temel kriterdir.

Bazı sayıştaylar devlet borçlarının sürdürülebilirliğini, bütçe esnekliğini ve borçların geri ödenmesinde ortaya çıkan zaafiyeti (vulnerability) ölçmek için yüksek düzeyli göstergelerden veya uyarı sinyalinin yararlanırlar. Borcun sürdürülebilirliği, bir hükümetin mevcut programlarını sürdürebilme ve ekonomiye fazladan bir borç yükü getirmeksizin mevcut kredi verenlerin taleplerini karşılayabilme derecesidir. Borç esnekliği bir hükümetin ya gelirlerini yükseltmek veya borç yükünü artırmak suretiyle çoğalan taahhütlerini karşılayabilmek bakımından finansal kaynaklarını genişletebilme düzeyidir. Borçlanma zaafiyeti bir hükümetin kendi kontrolü veya etkisi dışındaki fon kaynaklarına bağımlı hale gelme derecesidir. Kamu Borçları Komitesi, gelecekte, yüksek düzeyli göstergeler ile diğer uyarı sistemleri arasındaki ilişkiyi, finansal kurumların şeffaflığının ve gelişebilirliğinin ölçümü de dahil olmak üzere, daha derin incelemeyi de planlamaktadır.

Şekil 5: Devalüasyon Krizleri ve Döviz Borçları Üzerindeki Kontrollar

Devalüasyon krizleri, genellikle, döviz cinsinden kısa dönemli borçların sürdürülemez seviyede olmasıyla bağlantılıdır. Dışarıdan borçlanabilen ülkelerin, ülke içi tasarruflara dayanan ülkelerden sadece, daha fazla yatırım yapma imkânı vardır. Bununla birlikte, ihracat gelirlerinin ülkenin nihaî olarak yabancı para cinsinden borçlarının geri ödenmesine yetecek ölçüde döviz sağlanması gerekmektedir.

Bir ülkenin yabancı para cinsinden borç geri ödemeleri ihracatından daha hızlı arttığı zaman, ülkenin uluslararası rezervleri kritik seviyenin altına düştüğü gibi, ödemeler dengesinin sağlanmasında da güçlükler yaşanabilir ve ulusal para devalüe edilebilir. Bundan dolayı döviz borçları hızla büyüyen ülkeler; dış borçlanmaları ve borç geri ödemeleri baskı oluşturma seviyesine yaklaştığında, politika belirleyenlere erken uyarı gönderecek iç kontroller geliştirmelidir.

Hükümetlerin borçlarını ödeme gücünü etkileyebilecek dış faktörler değerlendirildikten sonra, sayıştaylar, kamu borçlanma birimi veya fonksiyonu ile ilgili beş iç kontrol unsurunun incelenmesine hazır olabileceklerdir.

Şekil 6: Organizasyonel Yapı Kamu Borç Yönetimini Nasıl Etkiler?

Bazı ülkelerde iç kontrollerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi çabaları, Maliye Bakanlığının kamu borç yönetiminden sorumlu temel kurum haline getirilmesine odaklanmaktadır. Maliye Bakanlığı borçları ve kendisinin onayını gerektiren hükümet garantilerini ve bütün kamu borçlanma sözleşmelerini, Merkez Bankası ile koordineli olarak izlemekle yükümlüdür.

Şimdiye kadar gösterilen bütün çabalara rağmen, Maliye Bakanlığının borç yönetiminden resmen sorumlu olduğu ancak kamu borçlarının izlenmesine ilişkin kurumsal sorumluluğunun fiilen Maliye Bakanlığı, Planlama Bakanlığı ve Merkez Bankası arasında bölündüğü bazı ülkelerde yapılacak çok şey bulunmaktadır. Ayrıca bazı ülkelerde Maliye Bakanlığının daha önceden sözleşmeye bağlanmış kamu borçlarının kayıtlarını elde etme yetkisi henüz bulunmamaktadır. Borç kayıtlarına doğrudan erişim yetkisinin yokluğu Maliye Bakanlığını, planlanan borç ödeme taahhütlerini doğru şekilde projelendirmek ve onları zamanında ödemek bakımından zorluklarla karşı karşıya bırakmaktadır.

Risk Değerlendirmesi

Risk değerlendirme, üst yönetimin, borç hedeflerine ulaşmasını engelleyen koşulları ve durumları belirleme ve bunların meydana gelme ihtimalini hesaba katma sürecidir. Faaliyetlere ilişkin (operasyonel) riskler, borçlanma işlemlerinin yönetim seyri içinde normal olarak ortaya çıkar. Sahteciliğe ilişkin (fraud) riskler ise kişisel çıkar sağlamak üzere kasıtlı olarak yapılan yasa dışı işlemlerden kaynaklanır. Söz konusu riskleri belirlemek ve bunları yönetmek üzere planlar hazırlama sorumluluğu yönetimlere aittir. Bir risk planı, risklerin sebep olacağı zararları en aza indirecek prosedürleri ortaya koyar. Kamu borçlarının iç kontrolleri ile ilgili bir denetim çalışması sırasında, Sayıştaylar risk planını inceleyip bu plana göre borç yöneticilerinin fiilî performansını kıyaslamalıdır.

Faaliyet Riskleri

Faaliyet riskleri genellikle kamu borç organizasyonuna destek hizmetleri sağlayan alanlarda ortaya çıkar. Sayıştaylar bir kamu borç yönetim biriminin organizasyonel yapısını incelerken aşağıda belirtilen faaliyet risklerinin farkında olmalıdır:

- i. **Görevlerin veya fonksiyonların birbirinden ayrılmaması.** Kamu borçlarına ilişkin işlemler birbirinden bağımsız şekilde gerçekleştirilmeli, teyit edilmeli, değerlendirilmeli, gözden geçirilmeli ve bağımsız bir idarî birimce izlenmelidir.
- ii. **Uzman personel yetersizliği.** Borç tacirlerinin “maşa”sı durumuna düşmekten kurtulmak için yöneticilerin konu hakkında yeterli uzmanlığa sahip olmaları gerekir. Yürütülen borç işlemlerinde meydana gelebilecek hataları ve mevzuata aykırılıkları (irregularities) ortaya çıkarmak için genellikle, ön savunma hattında personel bulunur.
- iii. **Ürün riski.** Yeni borçlanma araçları çok karmaşık veya zor anlaşılır olabilir. Bu durum, yeni borçlanma araçlarının kullanılmasına, değerlendirilmesine ve kontrol edilmesine ilişkin destek faaliyetlerinin yetersiz kalmasına yol açabilir.

- iv. **Sistem ve teknoloji riskleri.** Bu tür riskler, personelin yeni bilgi sistemlerine dayalı teknolojik gelişmeler bakımından modernleşmenin sürdürülmesinde başarısız olması veya borç yönetim uygulamalarını “yeniden yapılandırmaksızın” bilgisayarlı bilgi sistemlerinin benimsenmesi durumlarında söz konusu olur.
- v. **Prosedürlerle ilgili riskler.** Bu tür riskler, borç yönetim fonksiyonlarına ilişkin yazılı prosedürlerin bulunmadığı ve iş akışının; tahmin edilebilir ve iyi tasarlanmış bir tarzda ve düzgün biçimde sürdürülen denetim izleriyle birlikte yapılandırılmadığı durumlarda ortaya çıkar. Söz konusu yazılı prosedürler, borçlanma araçları ne kadar önemli ve karmaşık olursa o kadar önemli ve karmaşık hale gelebilir.
- vi. **Afet zararlarını karşılama.** Bu tür riskler, borç organizasyonunun bir felaket durumunda alternatif siteleri, bilgisayar kaynakları, iletişim sistemleri, insan kaynakları, ticarî aktifleri ve diğer destek hizmetleri için bir planının bulunmadığı durumlarda ortaya çıkar. Borç piyasasını oluşturanların birbirinden farklı alternatif ticarî ve teknolojik sitelerinin bulunması ve “iflas noktası”ndan minimum tahribatla kurtulabilmeleri gerekir.
- vii. **Dokümantasyon riskleri.** Bu tür riskler, borçlanma işlemlerinin; hukuken geçerli iyi tasarlanmış anlaşmalara dayanmadığı ve gerektiği şekilde yapılmadığı ve zamanında uygun teyitlerle takviye edilmediği durumlarda söz konusudur. Hukuk departmanları ve yardımcı personel ana sözleşmeleri ve destekleyici teyitleri muhafaza etmelidir.
- viii. **Değerlendirme (valuation) riskleri.** Bu tür riskler destek Personelinin borçlanma araçlarının bütünü en azından mevzuata uygunluk açısından değerlendirmede yetersiz kaldığı veya destek personelinin değerlendirmelerinin, sayıştayın veya bağımsız bir üçüncü tarafın değerlendirmelerinden farklı olduğu durumlarda ortaya çıkar.

Sahtecilik Riskleri

1998 yılında gerçekleştirilen XVI. INCOSAI'nın ana temalarından birisi – Yolsuzluk ve Sahteciliğin Ortaya Çıkarılması ve Önlenmesi- sahteciliğin sebep olduğu zararlara yol açan koşullara ve hileli faaliyetlerin ortaya çıkarılmasına ve önlenmesine yönelik denetim metotlarına dikkat çekmekteydi. Kamu borçları alanında şu üç durumun mevcut olması halinde sahteciliğin artma ihtimali daha yüksektir:

- i. Borçlanma operasyonlarını kontrol eden kişilerin beklenmedik krizlere yol açan malî ihtiyaçları veya istekleri, tüketimlerini artırma arzusu veya basit hırsları vardır.
- ii. Sahtecilik yapan kişilerin, yasa dışı faaliyetlerine mazeret bulma yetenekleri vardır; “Devlet bana borçlu”. Yasa dışı davranışlar ile genel kabul görmüş dürüstlük ve edep kavramlarını bağdaştırmak için hileli işler rasyonalize edilir.
- iii. Kişilerin hileli borç işlemleri gerçekleştirip gizleme imkânları vardır.

Üst düzey hükümet görevlilerinin söz konusu üç koşuldan üçüncü tür sahtecilik fırsatları üzerinde doğrudan kontrol yetkisi vardır. Sahtecilik riskini değerlendirmeleri sırasında, denetçiler, geçmiş dönemdeki sahtecilik olaylarında görülen “kırmızı alarmları” araştırmalıdır. Yaygın sahtecilik göstergeleri aşağıda sıralanmıştır:

- (1) Kamu borç operasyonlarında, borçlanma işlemlerinin yürütülmesi ve muhasebeleştirilmesi ile ilgili görevlerin ayrılması gibi temel iç kontrollerin yokluğu,
- (2) Geçmiş dönemdeki denetim bulgularının ivedilikle düzeltilmesinde zaafa düşen hükümet görevlileri,
- (3) Açık bir görev veya kamusal politika amacı bulunmayan kamu borçlanma işlemleri,
- (4) Denetçiler tarafından istenildiğinde belgeye dayalı kanıt sunma konusunda gönülsüz yöneticiler.

Kontrol Faaliyetleri

Kontrol faaliyetleri hükümet direktiflerinin yerine getirilmesini ve hükümetin borçlanma hedeflerine ulaşılmasına yönelik faaliyetlerin uygulamaya konulmasını sağlayabilen politikalardan ve prosedürlerden oluşur. Borçlanma hedefleri ile kontrol faaliyetleri arasında etkili bir bağlantının kurulması iç kontrollerin kritik bir unsurudur.

Hedefler

Pek çok ülkede, borç yöneticileri tarafından takip edilen hedefler borç yöneticilerinden bağımsız yüksek düzeyde bir hükümet yetkilisi tarafından belirlenmiş bulunan kısa ve uzun vadeli temel sorunlara yönelir. Devletin borç hedefleri aşağıdaki konuları kapsar:

Hazine İçin Likiditenin Sağlanması. Bir borç yöneticisinin öncelikli amacı Hazine için likidite sağlamaktır. Bunun anlamı; sadece mevcut borç stokunun vade tarihlerinin makul şekilde sıraya konulmasını sağlamak değil, aynı zamanda hükümetin kısa dönemli taahhütlerini, para basmaksızın yerine getirmesine imkân verecek yeterli nakit stokuna sahip olmaktır.

“Likidite” sağlandıktan sonra iki talî hedef gelir.

Maliyetler ve İstikrar Arasındaki Dengenin Korunması. Likiditenin sağlanabildiği kabul edildikten sonra ana hedef, en düşük maliyetli ve bağlantılı riskleri hesaba katmak suretiyle maliyet ve istikrar arasında bir denge kurmaktır. Daha uzun vadeyle temin edilen bonoların faiz oranları genellikle yüksek olduğundan, en düşük maliyet genellikle kısa dönemli borçlanma araçlarından yararlanmak suretiyle elde edilebilir. Ancak, bu durum, risk artışını beraberinde getirir. Bir borç stoku ne kadar kısa vadeli ise nakit hareketlerinden, enflasyondan ve faiz oranlarındaki dalgalanmalardan o kadar fazla etkilenir.

Etkili İşleyen Ulusal Sermaye Piyasasının Desteklenmesi ve Geliştirilmesi.

Hükümetlerin, tahvil çıkarmak (bond issuance) ve alım-satım kurallarının adil ve şeffaf hale getirilmesini sağlamak suretiyle iç piyasalarında en önemli borç alıcısı (debt issuer) olduğu ülkelerde, bu piyasalardan yararlanan borç alıcılarının (issuers) ve yatırımcıların desteklenmesi çok gerekli bir husustur.

Stratejiler

Borçlanma stratejileri borçlanma hedefleri ile doğrudan bağlantılı olmalı ve bu hedeflerin değerlendirilmesine imkân verecek şekilde belirlenmelidir. Borçlanma stratejileri, yaygın olarak, kamu borç stokunda bulunması arzulan özellikler bakımından aşağıdakilere benzer şekilde tanımlanır.

Dalgalı (Floating) Borçların Sabit Borçlara Oranı. 12 aydan daha fazla sürede vadesi gelen veya yeniden fiyatlandırılan (reprice) sabit borçlar, genel bir ifadeyle, pazarlanabilir borçtur. Örneğin; Kanada 1990 yılında %50 olan bu oranı 1998'e kadar %65'e yükseltme politikası izlemiştir. Sabit borçların oranını daha yükseğe çıkarılmasının nedeni, uzun vadeli borçların geri ödeme maliyetlerini istikrara kavuşturmaktır.

Ortalama Vade Süreleri Sabit borçların değişken borçlara oranının yüksek olmasının sağladığı yarar, daha uzun vadeli borçların sağladığı maliyet istikrarından kaynaklanır. Borçların vadeleri ne kadar uzun olursa, istikrar da o kadar sağlıklı olur. Bununla birlikte, maliyet artışını gerektirebilir. Borç yöneticisi, kazanç eğrisinin en ucunda borçlanmayla bağlantılı risk artışını hesaba katmak suretiyle, maliyet ve istikrar arasındaki dengeyi değerlendiren bir yol bulmak zorundadır.

Kazanç Kıyaslama (Benchmark) İhtiyacı. Bir hükümetin borçlanmaya dayalı iyi işleyen yurtiçi finansal piyasasını sürdürme politikası bulunabilir. Hükümet en büyük ve tek borçlanıcı (borrower) durumundaysa, borç piyasasının verimliliğini sürdürmek üzere farklı vade tarihleriyle ticarî nitelikte (tradable) uygun menkul kıymetler ihraç edip etmemeyi düşünmesi gerekecektir.

Ulusal Para Cinsinden Borçların Yabancı Para Cinsinden Borçlara Oranı.

Bir ülkenin borçlanması için ulusal para piyasasının bulunduğunu kabul ettiğimizde, yabancı para cinsinden borçlanmanın iki temel sebebi vardır: daha düşük maliyetler ve ülkenin döviz oranları politikasının bir parçası olarak döviz rezervini korumak. Ancak döviz cinsinden borçlanma bu borcun sağlayacağı yararlarla karşılaştırılması gereken bir parasal riski de ortaya çıkarır.

Nominal Borcun Gerçek Borca Oranı. Hükümetler enflasyona göre değişen borç tahvillerini de piyasaya sürebilir. Bu tür borca uygulanan faiz; taban faize (ekonomistlerce reel faiz olarak adlandırır) enflasyona uyarlanmış faizin eklenmesi ile elde edilir. Bu tür borçlanma ile, hükümet, enflasyonla ilişkili riski kreditorlerden daha fazla üstlenmeyi kabul etmektedir. Hükümet enflasyonu düşürme politikasının etkili olacağına inanıyorsa, bu takdirde, böyle bir yatırım politikası hükümete daha az maliyetli olabilecektir. Hükümetler, ayrıca, piyasaya dayalı bir enflasyon beklenti düzeyi oluşturmak amacıyla enflasyona endekli borç senedi de çıkarırlar.

Faaliyet Planı

Borç programı uygulaması, borçlanma hedefleri ve stratejileri ile tutarlı bir faaliyet planının (operasyonel plan) geliştirilmesini kapsar. Bu plan, borçlanma senetlerinin satışı, kredi verenler ve komisyoncularla (underwriters) ilişkilerin geliştirilmesi, toplamaya ve ölçmeye yönelik kontrol sistemlerinin oluşturulması ve borç işlemlerinin düzeyinin ve bunlarla bağlantılı risklerin raporlanması ile ilgili prosedürleri içinde barındırır. Bir borçlanma programının gerektirdiği adımlardan bazıları aşağıda yer almaktadır:

Öncelikli Tacirlerin (Dealers) Seçilmesi, Yerel ve/veya Yabancı. Çoğu hükümet borç enstrümanlarının ihracına yardımcı olmak için, tacirlerden/borsa spekülörlerinden/komisyonculardan yararlanır. Tacirlerin seçimi (bölgesi, milliyeti ve diğer özellikleri) ve ihraç edilen her tahvilin maksimum payı, borç stratejisi ile uyumlu kriterlere dayandırılır.

Elverişli Borç İhraç İşleminin Tasarlanması (açık artırma veya diğer araçlarla). Tahviller genellikle ya açık artırma (auction) ya da “pazarlık” (on tap) yoluyla tacirlere dağıtılır. İşlemler, piyasa güvenilirliğini sağlayacak şekilde tasarlanır. Bu; piyasaların şeffaf, düzenli, akışkan (liquid) ve verimli olması anlamına gelir.

Paydaşlarla İlişkileri Sürdürececek Bir Program Hazırlanması. Borçluya duyulan güvenin korunması hem ülkenin ekonomik istikrarı hem de borç ihraç edenin (issuer) şeffaflığı bakımından önemlidir. Uluslar, bağımsız olmakla birlikte, hâlâ paydaşlarının güvenine bel bağlarlar. Bu bağlamda, piyasalar sürprizden hoşlanmaz. Paydaşlar hükümetlerden açık ve tutarlı bir yapı içinde davranmalarını bekler. Şeffaf ve güven veren bir programın sürdürülmesi;

işlemler, tebligat, ihraç programları vb. konular hakkında paydaşlarla düzenli biçimde müzakerelerde bulunulması ile mümkündür.

Faaliyet Risklerinin Belirlenmesine ve Yönetilmesine Dönük Bir Program Oluşturulması. Bu konu Risk Değerlendirmesi bölümünde ele alınmıştır.

Finansal Güvenilirliğin Korunmasına Yönelik Prosedürlerin Tespit Edilmesi. Kontrolün temel unsuru; sahteciliğe, finansal ihmale, finansal kuralların ihlaline ve varlıkların veya kamu parasının kaybına ilişkin risklerin azaltılması veya en aza indirilmesidir.

Denetim Hedeflerinin ve Prosedürlerinin Belirlenmesi. Sayıştaylar, bu noktada, yukarıda belirtilen faaliyetlerin her birinin bünyesine konulmuş bulunan kontrolleri incelemeye yönelik denetim prosedürleri geliştirirler. Denetim prosedürleri borçlanma operasyonlarını günü gününe izleyen ve faaliyetlerin borçlanma hedefleri ve stratejileri ile uyumlu olduğuna dair güvence sağlayan inceleme raporlarını kapsar.

Şekil 7: Sayıştaylarca Denetlenen Kamu Borçları: Arjantin Örneği

Arjantin Sayıştayının görev alanı aşağıdaki kamu borç alanlarını kapsar:

1. Kamu Borç Stokunun Finansal Denetimi

Arjantin Sayıştayını örnek olarak seçilen hükümet tahvillerinin denetimini yürütür; bu denetim nakit girişlerinin, ilgili mevzuat ve düzenlemelerin, muhasebe kayıtlarının, ana paraya ve faize ilişkin geri ödeme programlarının ve finansal araçlara (intermediaries) verilen komisyonların tetkiklerini gerektirir. Bu tür denetim Ekonomi ve Bayındırlık İşleri Bakanlığı içindeki iç kontrol ve muhasebe sistemlerinin üzerinde yoğunlaşır.

Kamu borçlarının denetiminin bir parçası olarak Arjantin Sayıştayını, dış olaylar dolayısıyla maruz kalınan riski tahmin etmek üzere değişik rasyolar geliştirmiştir. Ekonomi ve Bayındırlık İşleri Bakanlığı içindeki Uluslararası Kuruluşlar ve Uluslararası Hesaplar Bölümü bu rasyoların hesabı için gerekli bilgileri temin eder. Arjantin Sayıştayını, hükümet bütçesinin borçlarını geri ödeme kapasitesini ölçmek için, Borç/ Gayri Safi Milli Hasıla, Borç/Merkez Bankası Rezervleri, Borç/İhracat Gelirleri ve Faiz Ödemeleri/İthalat Gelirleri gibi oranlardan yoğun biçimde yararlanır. Bu rasyolar hükümetin ödeme kapasitesinin (solvency) evrimini izlemek için yıllık olarak hesaplanır. Arjantin'in söz konusu rasyoları Latin Amerika bölgesinde yer alan Meksika, Brezilya ve Şili gibi diğer ülkelerle karşılaştırılır.

2. Faiz Ödemelerinin Denetimi

Arjantin Sayıştayını; Borç Yönetim Departmanı, Genel Muhasebe Departmanı, Ulusal Hazine, Kredi Müzakere Departmanı ve Ulusal Bütçe Departmanı tarafından üretilen verileri kullanarak faiz ödemeleri hakkında ayrıntılı bir denetim yürütür. Başlıca denetim görevi, borç geri ödemelerinin ve komisyonların idari yönetimine, ve ilgili kontrollerin denetimine yoğunlaşır. İncelemeler bütçe ödeneklerinin ve ödemelerin kanıtlarını oluşturan belgelere dayalı olarak gerçekleştirilir.

Arjantin Sayıştayını ayrıca aşağıdaki kamu borçlarının raporlanması ve açıklanması alanlarından sorumludur.

1. Uluslararası Finansal Kuruluşlara (International Financial Institutions-IFIs) Yönelik Finansal Denetim Raporları

Arjantin Sayıştayını Dünya Bankası, Inter-Amerikan Kalkınma Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından bu ülkedeki kurumlara verilen kredileri denetler. Bu kredilerle finanse edilen her bir program için Sayıştay, nihai bir denetim raporu yayımlar.

Şekil 7: Sayıştaylarca Denetlenen Kamu Borçları: Arjantin Örneği (devam)

2. Uluslararası Finansal Kurumlara (IFIs) Yönelik Performans Denetim Raporları

Benzer şekilde Arjantin Sayıştay, Uluslararası Finansal Kurumlar tarafından finanse edilen programları ve projeleri verimlilik, etkinlik ve tutumluluk bakımından izler ve ulaşılan hedefleri inceler. Planlanan ve gerçekleşen sonuçlar arasındaki boşluklar ve farklılıklar Sayıştay tarafından değerlendirilir.

3. Kamu Borçlarının Evrimi Hakkında İzleme Raporu

Arjantin Sayıştay Ulusal Kamu Borç Stokunu her yıl 30 Hazirandan başlayarak 31 Aralık tarihine kadar izler. Sayıştay borç bilgilerini Ekonomi ve Bayındırlık İşleri Bakanlığında sağlar ve bunları kredi anlaşmalarının incelenmesinden ve diğer kaynaklardan elde ettiği kendi verileri ile karşılaştırır.

Elde edilen sonuçlar, her bir tarih için kamu borç stokuna ilişkin rakamları belirler. Söz konusu borç stoku aşağıdaki gibi analiz edilir ve raporlanır:

- 1) Yerel ve uluslararası paralarla ihraç edilen hükümet tahvilleri,
- 2) Çok taraflı kurumlardan sağlanan krediler,
- 3) Ticarî, iki taraflı ve Paris Kulübü borçları.

Arjantin Sayıştay tarafından yapılan diğer değerlendirmeler borç üzerinde etkili olan döviz ve faiz oranlarını, borcun vadesini, borç stokunun para cinsine göre sınıflandırılmasını ve faiz oranı türlerini kapsar.

Bilgi ve İletişim

Kamu borç hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla politika belirleyicilerin, devlet borç bilgilerini amaca uygun ve güvenilir biçimde tutan ve yayımlayan bir bilgi sistemine dayanmaları gerekir. Amaca uygun ve güvenilir devlet borç bilgilerinin üretilmesi aşağıdaki koşullar altında daha kolaydır:

- i. Bütçe, nakit ve kamu borçlanma operasyonlarında tek tip bir devlet muhasebe sistemi düzenli bir şekilde kullanılır.
- ii. Entegre bir veri tabanı; nakit, bütçe ve kamu borç verilerinin tutarlılığını sağlar ve operasyon birimleri içinde ve arasında bilgi akışını kolaylaştırır.
- iii. Bir muhasebe standartları oluşturma kurulu, tek tip bir muhasebe sistemi ve raporlama yükümlülüklerinin biçimini ve içeriğini belirler.
- iv. Kurumlararası koordinasyon grupları, bilgi sistemlerinin güvenilir ve ihtiyaçlara duyarlı bir tarzda gelişmesini yönetir.

Kamu borçlanma işlemleri bakımından nakit bazlı veya karma sistem yerine tahakkuk esaslı muhasebe tavsiye edilmektedir. İşlemlerini nakit esasına göre kaydeden hükümetler, satın alınan ancak bedeli henüz ödenmeyen mal ve hizmetlerin satıcılarına (vendors) karşı yükümlülüklerini -ki, genellikle önemli miktarda taahhütlerdir (liability)- gözden kaçırabilmektedirler. Benzer şekilde, kredi ve borç garanti programlarını nakit esaslı muhasebe içinde yürüten hükümetler, yükümlülüklerini, taahhütleri üstlendikleri zamandan çok istihkakları ödedikleri zaman kabul edebilirler. Bu muhasebe metodu kamu borçlarının olduğundan daha az gösterilmesine neden olmakta ve kredi yöneticileri bakımından yanıltıcı teşvikler oluşturmaktadır.

Zamanında verilen kamu borçlanma raporları mevzuata aykırılıkların önlenmesine ve varlıkların korunmasına yardımcı olur. Kamu borç operasyonları büyük miktardaki parayla bağlantılı olduğundan, kamu borç işlemlerine ilişkin nakit girişleri ve ödemeler hakkında zamanında sağlanan bilgi, sahtecilik suçunu işleyenlerin cesaretini kırabilir.

Şekil 8: Hükümetin Kendi Borç Faaliyetleri Hakkında Bir Raporu: Kanada Örneği

1991 yılından beri, Kanada Hükümeti Maliye Bakanlığı bir Borç Operasyonları Raporu (Şimdilerde Borç Yönetim Raporu olarak adlandırılmaktadır) hazırlamaktadır. Söz konusu rapor hem geçen yıl için hem de tarihsel bir perspektiften borçlanma programının çeşitli cephelerini tanımlayıp açıklar. Bu rapor hükümetin borç yönetimi, borçlanma ve nakit yönetim faaliyetlerini ele alır ve Kraliyet şirketlerinin (devlet yatırımı) borçlanmasına ilişkin arka plan bilgileri sağlar. En son rapor, piyasa katılımcılarına hükümetin borç stratejileri ve halihazırdaki sorunlar hakkında daha iyi fikir vermek üzere çok daha fazla geleceğe dönüktür. Örneğin, rapor, açıkların azaltılması ve artan piyasa borçlanmasının uygulamada bertaraf edilmesi nedeniyle, hükümetin şu sıralar likit ve verimli bir piyasanın korunması üzerine yoğunlaştığını vurgulamaktadır.

1997 yılı Borç Yönetim Raporu halen uygulanan federal borç yönetim stratejisine, 30 Kasım 1997 tarihi itibarıyla federal borç programlarının durumuna genel olarak bakmakta ve 1996-1997 dönemindeki federal borç operasyonlarını incelemektedir.

Rapor aşağıdaki şekilde bölümlere ayrılabilir:

- Borcun yapısı ve boyutları dahil olmak üzere federal borç yönetim ortamı ve halihazırdaki fiskal ortam,
- Yürürlükteki federal borç yönetim stratejisi ve federal borç yöneticileri hakkında bir özet,
- Halihazırdaki borç yönetim sorunları ve bunları gidermeye dönük girişimler,
- Federal borç programlarının ayrıntıları,
- Kanada Hükümetinin elindeki piyasa borçlarının dağılımı,
- 1996-1997 döneminde hükümetin ulusal ve yabancı para cinsinden borçlanma operasyonları hakkında bir inceleme,
- 1996-1997 dönemi federal ve kurumsal borç operasyonları hakkında istatistiksel bir özet.

İzleme

Hiçbir organizasyonun tasarımı ve faaliyeti değişiklik ihtiyacından uzak kalmaz. Bu itibarla, karar alıcıların ortamdaki değişimi farketmesine ve borç yöneticilerinin hızlı ve etkili karşılık vermesine yardımcı olan ve değişimin izlenmesine yönelik uygun araçlar uygulamaya konulmalıdır. Kamu borçları üzerindeki iç kontrollerin izlenmesi; kurumsal kreditorler ve bağımsız kredi dereceleme kuruluşları dahil olmak üzere dış paydaşların ve uluslararası organizasyonların raporları gibi ülke dışı grupların iletişimlerinden yararlanmayı gerektirebilir.

İzleme, hem normal olarak süregelen kamu borçlanma operasyonları aracılığıyla hem de denetime odaklı biçimde ayrı ayrı gerçekleştirilebilir. Borç yöneticileri, normal olarak periyodik raporlara ve beklenmedik eğilimleri ve değişimleri tespit etmek için ülke içi ve dışı paydaşlardan gelen incelemelere dayanır. Süreklilik temelinde izleme; periyodik site ziyaretlerinden yararlanmanın, prosedürlere uyulup uyulmadığını belirlemek üzere yapılan kontrollerin ve yönetim raporlarını incelemenin ayrılmaz bir parçasıdır. Ayrıca, zaman zaman üst düzey borç yönetimi iç kontrollerin değerlendirilmesini yapmak üzere ayrı bir çalışma isteyebilir.

Denetim Hedefleri ve Yöntemleri

Bu bölüm; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izlemeden oluşan beş iç kontrol unsurunun her biri için geliştirilen denetim hedefleri ile prosedürlerini ele almaktadır. Bu bölümde sıralanan denetim prosedürlerinde aşağıdaki bilgi kaynaklarından geniş ölçüde yararlanılmıştır.

1. Geçmiş döneme ait denetim tecrübesi,
2. Kamu borç yetkilileriyle yapılan görüşmeler,
3. Üst düzey kamu borç yetkililerinin ayrıntılı biyografik özellikleri,
4. Organizasyon şemaları,
5. Prosedürlere ilişkin elkitapları,
6. Kamu borçlarına ilişkin konuları ve raporları kapsayan mevzuat ve düzenlemeler,
7. Yönetim raporları,
8. İç denetim raporları,
9. Toplantı tutanakları.

Kontrol Ortamı²

Daha önceden tartışıldığı gibi, kontrol ortamının unsurları;

- A) Dürüstlük ve ahlakî değerler,
- B) İnsan kaynakları politikaları, ve
- C) Organizasyonel yapı

şeklinde sınıflandırılabilir. Bu unsurlara ilişkin denetim hedefleri ve yöntemleri aşağıda liste halinde verilmiştir.

A. Dürüstlük ve Ahlakî Değerler

Hedef 1: Meslek Ahlak Kurallarının (code of conduct) mevcut olup olmadığının ve nasıl uygulandığının belirlenmesi.

Prosedürler: Sayıştaylar, aşağıdaki soruların yanıtlarını sözel ve yazılı kanıtlara dayalı olarak elde etmelidir:

- i. Yönetim, kendinin ve personelin tutumu ve davranışı bakımından bir kıyaslama olarak kabul edilmek üzere, yönetimine ve personele uygulanacak yazılı bir Meslek Ahlak kuralları yayımlıyor mu?
- ii. Meslek Ahlak kuralları çıkar çatışmalarını ve arzulanan davranış standartlarını kapsıyor mu?
- iii. Kurallar borç yönetim biriminin bütününe iletilmiş mi?
- iv. Çalışanlar bu kuralları periyodik biçimde onaylıyor mu?
- v. Çalışanlar, yakışsız davranışla karşılaştıklarında yapmaları gerekenlerden haberdar mı?

² Bu bölümdeki sorular İngiltere Sayıştayı tarafından hazırlanmış olan Kontrol Ortamı Anketinden temin edilmiştir.

- vi. Yönetimin çalışanlarla, müşterilerle, kredi verenlerle ve sigortacılarla ilişkilerini düzenleyen yazılı politikalar yürürlükte mi?
- vii. İlgili taraflara ilişkin işlemler hakkında yazılı politika var mı?
- viii. Kabul edilebilecek hediyeler ve ağırlamalar konusunda yazılı bir politika var mı?
- ix. Önemli kamu borç yetkililerince parasal çıkarların (pecuniary benefit) ve kurum dışı finansal çıkarların (sponsorluk, komisyon ödemeleri, yöneticilik benzeri şeyler dahil) bildirilmesi konusunda yazılı bir politika var mı?
- x. Önemli kamu borç işlemleri yapılmadan veya emirleri verilmeden önce, müşterek mülkiyet (common ownership), yöneticilik ve aile ilişkilerini ortaya çıkarmak üzere bağımsız kontroller yapılıyor mu?

Hedef 2: Borç yöneticilerinin iç kontrollara yönelik yaklaşımlarının tespit edilmesi

Prosedürler: Sayıştaylar aşağıdaki soruları yanıtlamak üzere belgeleri incelemelidir.

- i. Yönetim kontrol ortamının ve iç kontrollerin bağımsız olarak değerlendirilmesini teşvik ediyor ve buna uygun davranıyor mu?
- ii. Denetçilerin yönetim kademelerine gönderdikleri müzakereler/raporlar (management letters) gözden geçiriliyor ve kurul düzeyinde cevaplandırılıyor mu?
- iii. Kontroller hakkındaki iç denetim raporları üst yönetim tarafından destekleniyor mu?
- iv. İç ve dış denetim düzenlemelerinin gözetimiyle ilgili bir denetim komitesi bulunuyor mu?

- v. Yönetim, davranış kuralları ve mevzuat ihlallerine aktif bir şekilde müdahale ediyor mu?
- vi. Organizasyon genelinde iletişimle ilgili ihlallerden dolayı disiplin önlemleri alınıyor mu?
- vii. Yönetim normal prosedürleri, kuralları veya iç kontrolleri hiç gözardı ediyor mu? Bu türden ihlaller belgeleniyor ve araştırılıyor mu?
- viii. Yönetim bir iç denetim çalışması için uygun kademelerde yeterli işgücünü tahsis ediyor mu? İç denetim fonksiyonunun uygun büyüklükte, kalitede ve bağımsız olup olmadığını göz önünde bulunduruyor mu?

B. İnsan Kaynakları Politikaları

Hedef 1: Borç yöneticisinin işe alınmasına, görevde tutulmasına ve ödüllendirilmesine yönelik politikaların ve uygulamaların belirlenmesi.

Prosedürler: Sayıştaylar aşağıdaki sorulara cevap verecek belgeleri incelemelidir:

- i. Üst düzey boş kadrolar, uygun vasıftaki kişiler (dahili ve/veya harici) için geniş ölçekte ilan ediliyor mu?
- ii. Yükselme ve atanma mekanizmaları, hamiliği (patronage) ve akraba kayırmacılığını önleyecek şekilde, tarafsız, şeffaf ve uygun kriterlere dayalı mı?
- iii. Kıdem tazminatları, emekli ikramiyeleri de dahil olmak üzere, ödüllendirme için bağımsız bir inceleme (örneğin bir sponsor birim veya ödüllendirme kurulu) söz konusu mu?
- iv. Performans değerlendirmelerinde (appraisals) kısa dönem performans hedeflerinin başarılması dışında başka faktörler yer alıyor mu?
- v. Performans değerlendirmelerine dürüstlük ve ahlak kriterleri dahil ediliyor mu?

- vi. Kilit görevdeki önemli yetkililerin yeterliliği ve fonksiyonu hakkında bağımsız bir inceleme (örneğin; iç denetim, dış denetim veya gözetim kurulunca yapılan) var mı?
- vii. Görev tanımları (job descriptions) var mı? Varsa, kontrol ile ilgili sorumluluklara yeterli ölçüde atıf yapıyor mu?
- viii. İcraî görevler için uygun kademedeki yönetim görevlendiriliyor mu?
- ix. Devredilen yetkiler uygun gözüküyor mu?

Hedef 2: Borç yöneticisinin işe alınma ve eğitim politikalarının ve uygulamalarının saptanması.

Prosedürler: Sayıştaylar, belgeleri incelemek ve gözlem yapmak suretiyle, aşağıdaki soruları yanıtlayacak kanıtlar elde etmelidirler:

- i. İşe alınma politikaları yazılı mı? İş başvurularının elemesini ve adayların işe alma mülakatlarını; boş kadrolar için aranan koşulları bilen ve yeterli mülakat becerilerine ve gerekli eğitime sahip yönetim personeli yapmalıdır.
- ii. Adayların deneyiminin, vasıflarının ve referanslarının doğruluğunu araştırmak için elverişli prosedürler bulunuyor mu?
- iii. Sözleşmeli istihdam (hiring) politikaları suç kayıtlarının araştırılmasını gerektiriyor mu?
- iv. Yeni istihdam edilenler, sorumlulukları ve yönetimin kendilerinden beklentileri hakkında tercihan, kapsamlı biçimde kaleme alınmış ve çalışmaları boyunca güncelleştirilen görev tanımları aracılığıyla bilinçlendiriliyor mu?
- v. Her bir çalışanın iş performansının uygun hiyerarşideki yönetim tarafından düzenli olarak incelenmesi söz konusu mu? Ve bu inceleme daha üst kademedeki yönetim tarafindangözden geçiriliyor mu?

- vi. Performans incelemeleri (performance reviews) çalışanların şimdiki ile gelecekteki gelişim ve eğitim ihtiyaçlarını içeriyor mu?
- vii. Yetersiz performans için disiplinle ilgili veya iyileştirici prosedürler bulunuyor mu?
- viii. Kurumun davranış kurallarını çiğneyen veya çalışanların kabul edilemez nitelikteki başka hal ve tavırları için disiplin ile ilgili uygun prosedürler var mı?

C. Organizasyonel Yapı

Hedef 1: Borç yönetiminin organizasyonel yapısının belirlenmesi.

Prosedürler: Sayıştay belgeleri incelemek ve gözlem yapmak suretiyle aşağıdaki soruları yanıtlamak üzere kanıtlar elde etmelidir:

- i. Açık bir şekilde tanımlanmış yönetim/organizasyon yapısı var mı? Bu yapı organizasyonun fonksiyonlarının ve personelin bütününe kavrayan açık raporlama zincirine sahip mi?
- ii. Kamu borç yetkililerinin sorumlulukları açık ve net şekilde belirlenmiş mi? (tercihan yazılı)
- iii. Kamu borç yetkililerinin iş sözleşmeleri (sözleşme süreleri, ücret koşulları ve benzeri bakımdan) makul mu?
- iv. Üst yönetim yapısı içinde yetki ve sorumluluk ayrımı bulunuyor mu? (Örneğin; icracı olmayan (non-executive) direktörler, denetim komiteleri, başkan (chirman) ile genel müdürün (chief executive) sorumluluklarının ayrılması ve uygun kademedeki yetkililerce yapılan gözetim)
- v. Kurul (veya onun muadili) uygun düzeyde bir dizi uzmanlığa ve deneyime (ekonomi, maliye, muhasebe ve bilgi sistemleri gibi alanlarda) sahip mi?
- vi. Hem kamu borç operasyonlarına hem de maliye/muhasebe ile ilgili prosedürlere ilişkin güncelleştirilmiş uygulama elkitapları bulunuyor mu?

D. Bilgisayara Dayalı Borç Yönetim Sistemleri

Hedef 1: Bilgisayara dayalı borç bilgi sisteminin genel kontrollerinin değerlendirilmesi.

Prosedürler: Sayıştaylar aşağıdaki soruları cevaplayacak kanıtlar toplamalıdır:

- i. Bilgisayara dayalı borç bilgi sistemi, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası veya her ikisi içindeki üst düzey yetkililere rapor veren yüksek kademeli bir kişi tarafından yönetiliyor mu?
- ii. Yazılımı hazırlayanların, bilgisayarları çalışmalarına ve gerçek borç verilerine dayanan yazılımı kullanmalarına engel olunuyor mu?
- iii. Borçlanma programı ve borç bilgileri sadece bir sorumlunun (custodian) yetkilendirdiği kişilerce korunuyor ve kontrol ediliyor mu?
- iv. Borçlanma programı ve borç bilgileri sorumlusu programları çalıştırmak veya borç bilgilerini değiştirmek amacıyla bilgisayar donanımlarına erişiyor mu?
- v. Şifreler resmî olarak tespit ediliyor, rutin bir şekilde değiştiriliyor ve yetkisiz kişilerin kullanımından korunuyor mu?
- vi. İletişim hatları üzerinde yetkisiz bilgisayar terminallerinin erişimini önlemek üzere terminal tanıtım kodları bulunuyor mu?
- vii. Halihazırdaki yetkili personele ilişkin listeler ve bunların yetkilerinin sınırları muhafaza ediliyor ve teyit ediliyor mu?
- viii. Gizli nitelikteki kağıt bilgisayar çıktıları atılmadan önce düzenli olarak imha ediliyor mu? Diskette ve teyp bantlarında bulunan borç bilgileri adresleri dosya komutundan çıkarıldığında, bağlantılı dosya tamamen siliniyor mu?

- ix. Borç bilgilerinin gizlice nakledilmesini önlemek için şifrelemeden yararlanılıyor mu?
- x. Borçlarla ilgili bilgisayar donanımı, tanıtım numaraları ile etiketlenmiş ve belirli çalışanlara tahsis edilmiş mi? Finansal kayıtlar ile envanter kayıtları arasında mutabakat var mı?
- xi. Yenilenen işlemlerin borç verilerini teyit etmek için yazılım değişiklikleri doğru biçimde test ediliyor mu?

Hedef 2: Bilgisayara dayalı borç bilgi sisteminin uygulama kontrollerinin değerlendirilmesi.

Prosedürler: Sayıştaylar aşağıdaki soruları yanıtlamak üzere kanıtlar toplamalıdır:

- i. Borç bilgileri bilgisayara girildiğinde, bu bilgilerin doğruluğunu tespit etmek için bilgisayar sistemi içine imlâ kontrolleri (edit checks) türünden kurallar yerleştirilmiş mi?
- ii. Borç işlemlerinin işlenmesindeki hatalardan borçlanma görevlileri ivedilikle haberdar ediliyor mu?
- iii. Güncellenen borç bilgilerinin doğruluğunun araştırılması ve dosyaların kazaen zarar görmesinin önlenmesi için dosya kontrollerinden yararlanılıyor mu?
- iv. Borç dosyalarının, programların ve belgelerin yedek kopyaları saklanıyor mu?
- v. Programlar, uygulamalar ve borç veri girişi prosedürleri ile ilgili kâfi miktarda belge var mı?
- vi. İtiraz raporları ivedilikle borç yöneticilerine sunuluyor mu? İtirazlar araştırılıyor ve çözüme kavuşturuluyor mu?

Risk Değerlendirmesi

Daha önce tartışıldığı gibi, kritik görev ayrımları ve eğitimli personeli bulunmayan, teknik standartları karşılamayan sistemlere sahip, gayri resmî prosedürlerle çalışan, borç senetlerini düzenli olarak yeniden değerlendirme kapasitesi olmayan ve borç işlemlerine ait belgeleri eksiksiz tutamayan borç yönetim birimlerinde faaliyetlerle bağlantılı risk faktörleri daha büyüktür. Faaliyetlere ve sahteciliğe ilişkin risklere yönelik denetim hedefleri ve prosedürleri aşağıda gösterilmiştir:

Hedef 1: Borç yönetim operasyonlarında faaliyet riski göstergelerinin mevcut olup olmadığının tespit edilmesi.

Prosedürler: Aşağıdaki soruların cevaplanmasına yetecek kanıtları toplayın.

- i. Varlıkların (borç senetleri, nakit) korunmasından sorumlu personel muhasebe görevinden ayrılmış durumda mı?
- ii. Kamu borçlarının muhasebeleştirilmesinden sorumlu personele nakite, borç enstrümanlarına veya banka hesaplarına erişme yetkisi veriliyor mu?
- iii. Kamu borçlanma işlemlerinin onaylanmasından sorumlu personel ilgili varlıkların korunması görevinden ayrı tutulmuş mu?
- iv. Kamu borç işlemleri sadece bir personel tarafından kaydedilmesin diye, borç işleminin tali ve büyük defterlerdeki ilk kaydı ile nihaî haline kadar olan borç bölümleri birbirinden ayrılmış mı?
- v. Borç işlemleri ile meşgul olan uzmanların ve bunların gözetmenlerinin ve veri işleme personelinin teknik düzeydeki deneyimleri ve borç yönetimi alanındaki vasıfları karşılaştırılabilir mi?
- vi. Borç yönetim personeli, göreve ilk kez önerilmeden önce, yeni ve karmaşık borç ürünlerinin değerlendirilmesinde, ticaretinde ve işlenmesinde gerektiği gibi eğitiliyor mu?

- vii. Borç işlemlerinin kaydedilmesine, bilgisayara girilmesine ve raporlanmasına yönelik sistemler güvenilir mi? Bu sistemler en son teknik standartlara uygun mu?
- viii. Borç yönetim birimi içindeki prosedürler yazılı, önceden belirlenmiş mi ve gerekli denetim izini muhafaza edecek şekilde iyi tasarlanmış mı?
- ix. Borç yönetim birimi bir felaket durumunda; alternatif site, bilgisayar ve iletişim personeli, ticarî kolaylıklar ve diğer destek hizmetleri ile ilgili planlar hazırlıyor mu?
- x. Borçlanma işlemleri doğru biçimde uygulamaya konulan ve zaman bakımından uygun tarzda düzenlenmiş belgelerle desteklenen iyi tasarlanmış ana sözleşmelere uygun biçimde yürütülüyor mu? Borç işlemleri devlet mallarının teminat gösterilmesi, nakit hasılatın kullanılması ve borçların yeniden yapılandırılması anlaşmaları da dahil olmak üzere, mevzuata ve sınırlayıcı kurallar koyan anlaşmalara göre, gerçekleştiriliyor mu?
- xi. Borç yönetim personelinin borç senetlerinin tümü için bağımsız bir piyasa değerlendirmesi yapma yeteneği bulunuyor mu?

Hedef 2: Borç yönetim faaliyetlerinde sahtecilik veya yüksek risk göstergelerinin mevcut olup olmadığının tespit edilmesi.

Prosedürler: Aşağıdaki soruları cevaplamaya yetecek kanıtları toplayın.

- i. Kamu borç görevlileri denetçilere bilgi sunmada isteksiz mi davranıyorlar?
- ii. İç kontrollerin yetersizliği ile ilgili geçmiş dönem denetim bulguları gözardı mı edilmiş?
- iii. Kişisel kazanç sağlama veya devlet borçlarının durumunu veya koşullarını lehte gösterme niyetiyle yasal olmayan amaçlar için emredici politikaları ve usulleri hesaba katmayan önemli bir yönetim riski var mı?

- iv. Kamu borçlanma işlemlerinde daima seri numaralı belgeler kullanılıyor mu?
- v. Fotokopisi kullanılan veya kaybedilen borç belgeleri var mı?
- vi. Belirli bir amaçtan yoksun, açıklanamayan kamu borç operasyonları var mı?
- vii. Üst düzey görevlilerce onaylanmamış kamu borç işlemleri var mı?
- viii. Kamu borçlanma senetleri özel yatırımcılarla birlikte iyi niyet esaslarıyla piyasada oluşan değerinden başka bir değerle alınıp satılıyor mu?
- ix. Yabancı banka hesaplarını kullanan hükümet yetkilileri hesaplarını bir şirket ismi altında tutuyorlar mı?
- x. Banka mevduatları, ödemeler ve kamu borcu muhasebe kayıtları arasında çelişkili farklılıklar (unreconciled discrepancies) bulunuyor mu?
- xi. İşlem görmeyen banka hesapları ile ilgili açıklanamayan kamu borç işlemleri var mı?
- xii. Kamu borçlanma işlemlerinde kullanılan denge hesaplarında beklenmeyen limit dışı krediler (overdrafts) veya düşüşler (declines) söz konusu mu?
- xiii. Uygulanamayan borç düzenlemelerinde veya muhasebe bildirimlerinde son dakika değişiklikleri oluyor mu?
- xiv. Kontrol faaliyetlerini yürütmek üzere yeterli eğitimi olmayan yeni personel görevlendiriliyor mu?
- xv. Bilgisayara dayalı yeni borç bilgi sistemleri gerekli testler yapılmadan kuruluyor mu?
- xvi. Yeni borç senetleri veya işlemleri hükümetin finansal durumu ve bütçe üzerindeki etkileri bütünüyle anlaşılmadan mı öneriliyor?

Kontrol Faaliyetleri

Kontrol faaliyetleri, daha önce belirtildiği gibi, borç yönetim personelinin hükümetin borç hedeflerini gerçekleştirecek şekilde hareket etmesine yardımcı olur. Borç likiditesi, maliyet ve borç geri ödemelerinin istikrarı gibi spesifik alanlara ilişkin borçlanma hedeflerini belirleyen üst düzey borç yetkililerince hazırlanan bir bildirim, etkili kontrol faaliyetlerini zorunlu kılan bir yükümlülüktür. Spesifik borç hedeflerinin gerçekleştirilmesine çalışan kontrol faaliyetleri, borçlanma işlemleriyle ilgili taahhütlerde doğru yetkilendirmeyi özendirir, borç işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve envanterini sonuçlandıran ve varlıkları koruyan genel kontrol faaliyetleriyle tamamlanır.

Hedef 1: Hükümetin açıkça belirlenmiş borç hedeflerinin, politikalarının ve prosedürlerinin olup olmadığının tespit edilmesi.

Prosedürler: Aşağıdaki soruları cevaplandırmaya yetecek kanıtların elde edilmesi:

- i. Hükümetin borç yönetimine ilişkin stratejik bir planı ve prosedür rehberi bulunuyor mu?
- ii. Mevcut yükümlülükleri ödemeye yetecek likiditenin garanti edilmesi, somut bir ortalama borç vade hedefi, istenilen yabancı para cinsinden bir borç bileşimi ve aktif ulusal sermaye piyasası gibi spesifik hedeflere ulaşabilecek şekilde kamu borç işlemleri üst yönetimin direktiflerine göre onaylanıyor ve yürütülüyor mu?

Hedef 2: Borç işlemlerinin verimli ve etkili biçimde kaydedilmesi, varlıkların korunması, borç kayıtlarının mutabakatı ve borç raporlarının şeffaflığı ile ilgili genel kontrol politikalarına göre işlemler yapıp yapılmadığının belirlenmesi.

Prosedürler: Aşağıdaki sorulara cevap vermeye yetecek kanıtlar elde edilmesi.

- i. Kamu borçlanma formları gerektiği şekilde tasarlanıyor mu ve kamu borçlanma koşullarının eksiksiz biçimde kaydedilmesini – ki borçlanma işleminin yapıldığı tarih, başlangıç miktarı,

- teminatlar, geri ödeme periyodu, faiz oranı, kreditorün kimliği, para cinsi, ana itfa planı ve kefil (guarantor) buna dahildir-sağlamak amacıyla bu formlardan yeterince yararlanılıyor mu?
- ii. Mükerrer hatalardan, raporlardaki tutarsızlıklardan kaçınmak ve maliyetleri en aza indirmek amacıyla borç verilerinin kaydı için tek defter tutma usulünden (a single entry) yararlanılıyor mu?
 - iii. Borçlanma işlemlerinin ve araçlarının numaralama sistemi, Dünya Bankası gibi, dış paydaşlara yönelik raporlarla tutarlı mı?
 - iv. Borç raporları uluslararası toplum tarafından belirlenmiş olan açıklama ve şeffaflık standartlarına uyuyor mu?
 - v. Borç dokümanlarına ve borç ihracından gelen nakit girişlerine (cash proceeds) erişim sınırlandırılıyor mu?
 - vi. Borç ihracına aracılık edenlerin (debt dealers) ticari teyitleri hükümetin kamu borç muhasebe kayıtlarıyla tutarlı mı?
 - vii. Merkez bankasının borç işlemlerinde hükümetin malî ajanı (fiscal agent) gibi davranması durumunda, bağımsız bir denetçi merkez bankasının iç kontrollarını inceliyor mu?

Bilgi ve İletişim

Bilgi ve iletişimle ilgili iç kontrollerin amacı, üst düzey hükümet görevlilerine, borçlanma, bütçe ve nakitle ilgili olarak zamanında kararlar almaları için ihtiyaç duydukları güvenilir borç raporlarının sağlanmasıdır.

Hedef: Hükümet görevlilerinin yönetsel sorumluluklarını (ministerial responsibilities) yerine getirmek üzere ihtiyaç duydukları borçlanma bilgilerini elde edip etmediklerinin saptanması.

Prosedürler: Aşağıdaki soruların cevaplanmasına yetecek bilgilerin sağlanması:

- i. Üst düzey hükümet yetkilileri güvenilir bir borç geri ödemesini içine alan bir bütçe hazırlamak üzere borç bilgilerini zamanında elde ediyor mu?
- ii. Borç yönetim görevlileri, hükümetin likit ihtiyacının makul maliyetle sağlanmasına yetecek miktarda borç ihraç edebilmek için hükümetin günlük nakit durumu hakkında vaktinde bilgi ediniyor mu?
- iii. Ağır borç yükü altındaki yoksul ülkelerde (HIPC's) üst düzey hükümet yetkilileri, HIPC girişimi kapsamında borç azaltmanın bütün imkânlarını kullanmak üzere konuyla doğrudan ilgili ve güvenilir bilgilere sahip mi?
- iv. Kamu borç raporları; yeni borç ihraçları, borçların yeniden yapılandırılması ve merkezi hükümet tarafından garanti edilen devlet destekli yatırımların borçları hakkında en güncel bilgileri kapsıyor mu?
- v. Borç raporları ülkenin genel kabul görmüş muhasebe standartlarına ve uluslararası toplum tarafından benimsenmiş raporlama standartlarına uygun biçimde sunuluyor mu?

İzleme

İç kontrollerin izlenmesi kurum içi denetim personeli tarafından gerçekleştirilir; iç kontroller hakkında kapsamlı bir incelemenin yapılması için dış danışmanlar çağrılabilir.

Hedef: Sürdürülen izleme faaliyetlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi.

Prosedürler: Aşağıdaki soruların cevaplandırılmasına yetecek kanıtların elde edilmesi:

- i. Kamu borç işlemleri hakkında önceki dönemlere ait iç denetim kayıtları var mı? Varsa, iç denetimin tavsiyelerini gözden geçirin ve düzeltici önlemler alınmışsa bunları teyit edin.
- ii. İç denetim raporları borçlanma politikalarını oluşturan üst düzey görevlilere (senior debt policymakers) sunuluyor mu?
- iii. Personel, kamu borç istikrazlarının geri ödemeler ve faiz harcamaları bakımından fiili performans ile bütçeyi karşılaştıran yönetim raporlarına ve iç denetim kayıtlarına ulaşabiliyor mu?
- iv. Bütçeleştirilen fiili istikraz, geri ödemeler, faiz harcamaları ve borç bakiyeleri arasındaki önemli sapmalar, borç yöneticileri tarafından inceleniyor ve bu sapmalar açıklanıyor mu?
- v. Kamu borç işlemlerinin sayısının az, miktarlarının yüksek olması durumunda, denetim prosedürleri; yeni istikrazlardan kasa hesabına (cash account) ve kasa gelirlerine (cash receipts) giren fonların kasa girişlerini (cash proceeds) takip edecek biçimde genişletiliyor mu?
- vi. Borç yönetimindeki önemli kalemler açısından alacaklılardan (creditors), düzenleyicilerden (regulators) ve ülke dışı başka gruplardan (outside parties) gelen bilgiler ve mesajlar (communications) izleniyor mu?

- vii. Yeni muhasebe ve bilgi sistemleri hazırlanıp uygulamaya konulduğunda mevcut kontrol faaliyetlerinin elverişli olup olmadığı değerlendiriliyor mu?
- viii. Borç işlemlerinin hacmi ve karmaşıklığı arttıkça ve borç stokuna ilişkin bilgiler önemli ölçüde arttıkça, muhasebe ve bilgi sistemleri güncelleniyor mu?
- ix. Çalışanlardan kritik iç kontrol faaliyetlerinin performansını kanıtlamak bakımından “işin bitirildiğine dair imza” talep ediliyor mu?
- x. Yatırımcıların şikayetleri ve bunların ardında yatan nedenler ivedilikle soruşturuluyor mu?

EK

KAMU BORÇLARI SÖZLÜKÇESİ

Ağır Borç Yükü Altındaki Yoksul Ülkeler (Heavily Indebted Poor Country –HIPC)

Gelişmekte olan 41 ülkenin oluşturduğu bir grup ülkedir. Bu grup; 1993 yılındaki kişi başına Gayrisafi Milli Hasılası -GSMH (Gross National Product - GNP) 695 ABD \$ veya daha az olan ve 1993 yılı borçlarının gerçek değerinin (present value of debt) ihracatına oranı % 220'den veya borçlarının gerçek değerinin GSMH'na oranı %80'den daha yüksek bulunan 32 ülkeyi kapsar (Bkz. aşağıdaki Tablo 1). Ayrıca, Paris Kulübü kreditorlerinden borç erteleme imtiyazı elde eden (veya potansiyel olarak borç ertelemeye elverişli olan) dokuz ülke bu gruba dahildir. Ağır Borç Yükü Altındaki Yoksul Ülkelerin orijinal listesi, Ağır Borç Yükü Altındaki Yoksul Ülkeler Girişiminin uygulamaları çerçevesinde değişebilir ve geleneksel borç azaltma mekanizmalarının tamamı uygulanmasına rağmen sürdürülemez borç şartları ile yüzyüze kalan ve Dünya Bankası/IMF destekli uyum programlarını başlatan çok daha fazla sayıdaki ülkeyi kapsayacak biçimde genişleyebilir.

Ayrıcalığı Bulunan Ülke Koşulu (Most Favored Nation Clause)

Borçlarını Paris Kulübü kreditorlerinin sağladığından daha elverişli koşullarla, dışardan azaltma imkânı bulunan bir borçlu ülke ile Paris Kulübünde akdedilen anlaşmadır.

Borcun Net Şimdiki Değeri (Net Present Value –NPV of Debt)

Piyasa faiz oranı üzerinden iskonto edilmiş olan mevcut borçların vadeli borç geri ödeme yükümlülüklerinin (faiz ve anapara) tümünün toplamıdır. Bir borcun faiz oranı piyasa faiz oranından daha düşük olduğunda, ortaya çıkan borcun net şimdiki değeri hibe unsurundan (grant element) farklılık göstererek nominal değerinden daha düşüktür.

Tablo 1: Ağır Borç Yükü Altındaki Yoksul Ülkeler: Dış Borçlar

Ülke	Toplam Dış Borçlar-1994 sonu itibariyle (milyar ABD \$)	Dünya Bankası, IMF ve diğer çok taraflı kurumlara olan borçlar (%)
Angola	8.5	1.9
Benin	1.5	52.1
Bolivya	4.2	54.4
Burkina Faso	1.0	84.7
Burundi	1.1	82.8
Kamerun	6.2	26.1
Orta Afrika Cumhuriyeti	0.8	73.1
Çad	0.7	79.3
Kongo	4.7	14.9
Fildişi Sahilleri	13.9	24.3
Yeni Gine	0.2	44.9
Etopya	4.8	44.1
Gana	4.1	65.0
Gine	2.9	45.3
Gine-Bisao	0.7	49.5
Guyana	1.8	34.0
Honduras	4.0	51.8
Kenya	6.2	44.6
Laou	2.0	26.2
Liberya	1.1	38.6
Madagaskar	3.6	44.8
Mali	2.6	47.0
Moritanya	2.1	39.9
Mozambik	5.0	20.9
Myanmar	6.1	23.9
Nikaragua	9.0	14.6
Nijer	1.5	56.3
Nijerya	28.5	16.9
Rodezya	0.9	82.8
Sao Tome and Principe	0.2	72.3
Senegal	3.1	56.9
Sierra Leone	0.7	45.2
Somali	1.9	40.0
Sudan	16.6	17.0
Tanzanya	6.2	42.3
Togo	1.2	55.5
Uganda	3.0	68.6
Vietnam	22.2	1.0
Yemen	5.3	22.7
Zaire	9.3	25.1
Zambiya	4.9	40.8

Kaynak: Dünya Bankası Borçlu Raporlama Sistemi ve IMF uzman tahminleri

Borcun Sürdürülebilirlik Analizi (Debt Sustainability Analysis)

Karar alma aşamasında, kreditorlere danışmak suretiyle, IMF, Dünya Bankası uzmanları ve ilgili ülke tarafından ortaklaşa yürütülen bir çalışmadır. Ağır borç yükü altındaki yoksul ülkeler (Heavily Indebted Poor Country - HIPC) arasından desteklenecek olan ülkenin elverişliliği, borcun sürdürülebilirlik analizine dayanarak tespit edilir.

Borcun Sürdürülebilirliği (Debt Sustainability)

Borçlu bir ülkenin durumunun; borcun net şimdiki değerinin ihracata oranı ve borç geri ödemelerinin ihracata oranı ile ilgili ülkeye özgü somut hedeflerin belirli bir düzeyin altında, yani, sırasıyla, yüzde 200 ile 250 ve yüzde 20 ile 25 aralığında olması halidir. Borcun gerçek miktarına (debt measure) kamusal ve kamu tarafından garanti edilen borç taahhütleri (liabilities) dahildir.

Borçların ve Borç Geri Ödemelerinin Azaltılması (Debt and Debt Service Reduction –DDSR)

Bağımsız devletlerle ticari banka alacaklılar konsorsiyumu (consortia) arasında geri satınalma (buy-backs) kombinasyonlarını içeren borcu yeniden yapılandırma (restructuring) anlaşmaları; banka kredilerinin iskontolu borç senetleri (at a discount) ile değiştirilmesi ya da banka kredilerinin borç senetlerinin başabaş fiyatıyla (at par) fakat her halükârda piyasa fiyatının altındaki faiz oranlarıyla alım satımıdır. Pek çok örnekte, yeni finansal enstrümanlar için teminat olarak Birleşik Devletler Hazine bonoları gösterilir. Mart 1989 Brady Planına göre, bu düzenlemeler resmi kreditorlerden gelen ikrazlar (loans) ile desteklenir.

Devlet Tarafından Garanti Edilen Borçlar (Publicly Guaranteed Debt)

Bir özel sektör borçlusunun, geri ödemesi bir kamu kurumu tarafından garanti edilmiş olan dış yükümlülüğüdür.

Durdurma (Standstill)

Orta ve uzun vadeli borçların ana para geri ödemelerini erteleyen ve kısa vadeli yükümlülükleri yenileyen (roll over) ve ticarî banka kreditorleri ile borçlu ülke arasındaki bir borcun yeniden organizasyonunu askıya alan geçici bir anlaşmadır. Amaç, müzakereler yapılırken borçlunun alışverişle bağlantılı minimum bir parasal kaynağa erişmesini sağlamak ve bazı bankaların imkânlarını, diğerleri pahasına aniden geri çekmesini önlemektir.

Gayrı Maddî Unsurlar Koşulu (Goodwill Clause)

Bu koşul borçluların 12 ve 18 aylık sürelerdeki olağan konsolidasyonun ötesinde talep ettiği yardımlar için 1978 yılında Paris Klübü anlaşmasında tanımlanmıştır. Paris Kulübü kreditorleri, standart gayrı maddî unsurlar koşulu gereğince, taahhüt altına girmeksizin, ilke olarak, IMF programı ile uyumunu sürdüren ve diğer kreditorlerden kıyaslanabilir borç azaltımı talep eden borçlu ülkenin müteakip borç hafifletme uygulamalarını lehte yorumlama konusunda anlaşmaktadır. İlk kez 1983 yılında ortaya atılan geliştirilmiş bir gayrı maddî unsurlar koşulu, vadeli konsolidasyon dönemini belirlemek suretiyle standart koşulun ötesine taşmaktadır.

Güçlendirilmiş Gözetim (Enhanced Surveillance)

Ana sözleşmesinin IV. Maddesi gereğince, artık IMF kaynaklarını kullanmayan ancak çok yıllık borç erteleme anlaşmalarına dayanarak borçlarını azaltmaya (debt relief) devam eden ülkelerin ekonomik gelişmeleri IMF tarafından izlenir. Ükelere, IMF uzmanlarınca yazılan raporların basılmış nüshalarını ülkenin resmi ve ticari kreditorlerine yönelik olarak yayınlama yetkisi tanınmaktadır.

Hibe unsuru (Grant Element)

İkrazın nominal (face) değerinin belirli bir oranı olarak ifade edilen ve ikrazın nominal değeri ile borçlu tarafından yapılan borç geri ödemelerinin gelecekteki iskonto toplamı arasındaki fark olarak hesaplanan borç imtiyazının (concessionality) gerçek miktarıdır. Sözleşme (convention) uyarınca, %10 iskonto oranı uygulanır.

Hükümsüzlük Koşulu (Pull-back Clause)

Bir borcun yeniden yapılandırma anlaşmasındaki bu koşul, spesifik bir tarihten önce belirli faaliyetler yerine getirilmedikçe mutabakat protokolünün “hükümsüz ve geçersiz” (null and void) olacağını ifade eder.

İhracat Kredileri (Export Credits)

Kreditor ülkeden belirli mal ve hizmetlerin satın alınmasını finanse etmek için verilen ikrazlar (loan)dır. Malın satıcısı tarafından verilen ihracat kredileri satıcı kredileri (suppliers credits); satıcının bankası tarafından verilen ihracat kredileri alıcı kredileri (buyers credits) olarak bilinir.

Konsolide Edilemeyen Borç (Nonconsolidated Debt)

Bu, tamamen veya kısmen borç erteleme programının dışında tutulan ve orijinal duruma yakın koşullarla geri ödenmesi gereken borçtur.

Londra Kulübü (London Club)

Borçlu bir devlete karşı kendi taleplerinin yeniden düzenlenmesine ilişkin müzakerelere birlikte katılan bir grup ticari banka için yaygın şekilde kullanılan bir terimdir. Londra Kulübünün Paris Kulübü ile karşılaştırılabilir organizasyonel bir çerçevesi yoktur.

Moratoryum Faizi (Moratorium Interest)

Ertelenen borçlar için ödenen faizdir. Paris Kulübünde, moratoryum faiz oranını borçlu ülke ve her bir kreditor ikili olarak müzakere eder ve bu nedenle, faiz oranı bir kreditorde diğerine farklılık gösterir. Bütün kreditorlerin karşılaştırılabilir oranlı fonlara erişme imkanının bulunduğu varsayılan Londra Kulübünde, moratoryum faiz oranı belirli bir anlaşmaya dayalı olarak ertelenen bütün yükümlülöklere eşit şekilde uygulanır.

Mutabakat Protokolü (Agreed Minute)

Toplantı tutanağı Paris Kulübü kreditorleri ile borçlu bir ölkede arasında mutabakata varılmış bir borç ertelenmesi (rescheduling) ile ilgili ortak koşulları belirler ve hükümetlerine bu koşulları tavsiye etmeyle yükümlü olan kreditor ölkelerin temsilcilerince imzalanır. Mutabakat protokolü hangi borç geri ödemelerinin, hangi periyot içinde erteleneceğini gösterir. Borç ertelenmesi dolayısıyla ödenecek faiz oranı, borçlu ölkede ile Paris Kulübü'nün her bir üyesi arasında iki taraflı bir anlaşmayla sonuçlanan pazarlıkların konusudur.

Naples Koşulları (Naples Terms)

Paris Klübü tarafından Aralık 1994'da düşük gelirli ölkeler için onaylanmış imtiyazlı borç indirim koşulları (concessional debt reduction terms) olup her bir olayın özgül koşullarına göre uygulanır. Ölkeler, net şimdiki değeri bakımından dış borçlarının %67'sine kadar, uygun bir indirimden yararlanabilir.

Paris Kulübü (Paris Club)

1956 yılından beri resmi kreditorler tarafından borçların yeniden yapılandırılmasının gerçekleştirildiği bir forumdur. Paris Kulübü çerçevesinde ertelenen borçlarda temel talep türü ihracat kredilerinin garanti edilmesi (veya sigortalanması) olduğundan, iştirakçi kreditor kurumların ortak özelliği, her birinin bir ihracat kredisi sigorta sisteminin bulunmasıdır. Kulübün Başkanlığını ve küçük sekreteryasını Fransız Hazinesi yürütmektedir.

Resmi Kreditorler (Official Creditors)

Kamu sektörüne faizle borç para verenlerdir (lenders). Resmi kreditorlerin bir kısmı, Dünya Bankası benzeri uluslararası finansal kuruluşlar gibi çok taraflı kuruluşlardır. Diğerleri, merkez bankaları dahil hükümetlerin bağımsız birimlerinden oluşan iki taraflı kuruluşlardır.

Standby Anlaşmaları (Standby Arrangements)

IMF ile bir üye ülke arasında imzalanmış ve o ülkenin dilimli (tranche) kredi imkanları çerçevesinde belirli bir zaman içinde -çoğunlukla 12-18 ay- ve mutabakata varılan miktara ulaşılan kadar kredi alımının gerçekleştirilebildiği özel bir anlaşmadır. IMF kaynaklarından standby anlaşması çerçevesinde, taksitler halinde yararlanılabilir ve temel olarak kredi politikası, hükümet veya kamu sektörü istikrazı, dış ticaret politikaları ve dış kredilerin kullanımına ilişkin koşulların yerine getirilmesi gerekir.

Toronto Koşulları (Toronto Terms)

Aralık 1988 ile Aralık 1991 tarihleri arasında yürürlükte kalmış Ağır Borç Yükü Altındaki Yoksul Ülkelerle ilgili spesifik borç erteleme koşullarıdır.

Transfer Şartı (Transfer Clause)

Paris Kulübü kreditorlerine borçların geri ödenmesi için özel sektörün yerel para birimi karşılığında ödemedede bulunduğu bütün durumlarda, borçlu hükümete acilen ve sınırlı biçimde yabancı para transferini garantilemeyi taahhüt eden bir hükümdür.

Kamu Borçları Kaynakçası

Bank for International Settlements, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development, and World Bank. Debt Stocks. Debt Flows and the Balance of Payments, 1994.

The Canadian Institute of Chartered Accountants. Indicators of Government Financial Condition, 1997.

Federal Reserve System, Board of Governors. Trading and Capital Market Activities Manual, 1999.

International Monetary Fund. Official Financing for Developing Countries. December 1995.

International Monetary Fund. Debt Relief for Low-Income Countries. The HIPC Initiative. Pamphlet Series No. 51, 1999.

INTOSAI Internal Controls Committee. Guidelines for Internal Control Standards. June 1992.

INTOSAI. International Journal of Government Auditing. "Recorganizing Fraud Indicators," April 1999.

INTOSAI, Public Debt Committee. Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt.

INTOSAI, Public Debt Committee. Guidance on the Measurement and Identification of Actual and Contingent Public Debt, 1999.

Klein, Thomas. External Debt Management: An Introduction. World Bank Technical Paper 245, 1994.

Standard & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer." CreditWeek. April 16, 1997.

United Nations Development Programme. Debt Management. November 1997.

United Nations Development Programme. Debt and Sustainable Human Development. Technical Advisory Paper No. 4, May 1999.

United States General Accounting Office. Standards for Internal Control in the Federal Government. GAO/AIMD-00-21.3.1, November 1999.

United States General Accounting Office. Federal Information Systems Controls Audit Manual. GAO/AIMD-12.19.6, January 1999.

United States General Accounting Office. Status of the Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative. GAO/NSIAD-98-229, September 1998.

World Bank. Financial Flows and the Developing Countries. quarterly.

World Bank. Global Development Finance. annual.

**“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 Sayıştayı 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.Alparılan 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*