

KAMU BORÇ DENETİMİNİN PLANLANMASI*

Çevirenler: Berna DİNÇ♦

Banu KARACA♦

GİRİŞ

Başarılı bir kamu borç denetiminin temelini planlama oluşturur. Doğru yapılmış, iyi bir planlama denetçilere, kamu borcunun kapsamlı analizini yapmak için yeterli bilgiyi sağlarken karar mercilerini de zamanında sunulmuş, etkili ve verimli raporlarla bilgilendirmenin yolunu açar.

Planlamanın niteliği, kapsamı ve zamanlaması, aşağıdaki unsurlara göre farklılık gösterecektir:

1. Borçlanma enstrümanlarının çeşitliliği,
2. Denetlenen dönem içerisinde gerçekleştirilen borçlanma faaliyetlerinin kapsamı,
3. Borçlanma işlemlerini gerçekleştiren birimlerin sayısı ve teknik yeterliliği,
4. Borçlanma ve borç servisi (geri ödeme) döngüsünün karmaşıklığı,

Diğer bir önemli planlama unsuru ise, Sayıştay'ın borç denetimini ilk defa yapıp yapmadığı, denetim ekibinin teknik yeterliliği ve borç yönetimini ilgilendiren işlemler konusundaki bilgi düzeyidir.

Planlama, ilk aşamalarında denetim ekibinin kıdemli denetçilerinin katılımını, ilerleyen aşamalarda ise yapılan bu planlama çalışmasından yararlanacak olan denetim ekibi ya da denetim ekibinin yararlanacağı kişilerle sürekli fikir alışverişinde bulunmayı gerektirir.

Bu çalışmada kamu borç denetiminin planlanmasının çeşitli unsurları ve denetim planı hazırlanırken göz önünde bulundurulması gereken temel faktörler

* Kaynak: ASOSAI, Plan the Audit of Public Dept, **Audit of Public Debt Workshop**, Canberra-Australia, 4–15 Ekim 2004. (ASOSAI tarafından 4–15 Ekim 2004 tarihlerinde Canberra-Australia’da düzenlenen **Kamu Borç Denetimi** konulu seminer notlarının “Kamu Borç Denetiminin Planlanması” başlıklı 7.2 no.lu bölümünün çevirisidir.)

♦ Sayıştay Denetçileri

irdelenmeye çalışılacaktır. Burada planlama kavramı, Sayıştay'ın kamu borçları hakkındaki görüşünü, bulgularını ve önerilerini desteklemek üzere yeterli kanıt toplamak amacıyla, denetimin beklenen niteliği, zamanlaması ve kapsamı hakkında genel bir strateji ve detaylı bir yaklaşım geliştirmesi anlamında kullanılmaktadır.

Denetim Planının Unsurları

Denetim planı aşağıdaki unsurlardan oluşmaktadır.

1. Denetimin sürdürülebilmesi için gerekli olan kaynaklar,
2. Kamu borcunun kaydedildiği belirli hesaplara ve denetime tabi yönetim sistemlerine uygulanacak denetim prosedürleri
3. Önemlilik eşiği, belli başlı denetim riskleri ve bu riskleri azaltmak için atılacak adımların belirlenmesi
4. Denetimden beklenen nihai sonuç

Denetim Kaynakları: Yapılacak denetim planı, denetçilerin, gerekli ayrıntıları da içerek şekilde bütçelenen tahmini çalışma sürelerini içermelidir. Bu sayede, planın onaylanmasından sorumlu olan üst düzey yetkililer planın akılcılığı ve uygulanabilirliğini değerlendirme fırsatı bulmuş olurlar. Denetim planı; özellikle planlama ve uygulama aşamasında kamu finansmanı, bilgi teknolojisi ve bütçe uzmanları ile hukukçuların; raporlama aşamasında da bilgi iletişim uzmanlarının aktif katılımı sağlanarak hazırlanmalıdır.

Daha önce de belirtildiği üzere, kamu borcunun etkili ve verimli bir şekilde denetlenebilmesi için iyi bir planlama doğrultusunda ilerlenmesi şarttır. Bu sayede çalışanlar, denetim boyunca kendilerinden beklenenler konusunda tam olarak bilgilendirilirler. Planlamanın diğer bir artı değeri ise, denetim esnasında yaşanabilecek herhangi bir personel değişikliğinin en az zararla atlatılmasını sağlamasıdır.

Denetime yönlendirilecek olan kaynakların nitelik ve nicelikleri, Sayıştayların bu alanda daha önce denetim yapıp yapmadığına bağlı olarak değişecektir. Denetim ilk defa yapılacaksa, kamu borcuna ilişkin bütün kayıtların incelenmesine elverecek ölçüde kaynağın bu alana sevk edilmesi gereklidir. Bu yatırım, Sayıştaylara denetimin ilk yılında borç yönetiminden sorumlu birimlerin iç kontrollerine bağlı kalmaksızın rapor yazma imkanı sağlarken, sonraki yıllar için de başlangıç olarak kabul edilebilecek tam ve güvenilir bir borç seviyesinin oluşturulmasına yardımcı olur.

Uygulanacak Denetim Prosedürleri: Denetimin planlanması, yapılacak işin eksiksiz bir analizini sağlar ve karşılaşılabilecek tüm riskleri ve güçlükleri göz önüne serer. Böylelikle, sayıca ve nitelik olarak denetime yönlendirilecek kaynakların uygun dağılımı sağlanmış olur.

Planlaması yapılan denetim prosedürleri aşağıda yer alan bilgileri toplamaya yönelik olarak tasarlanmalıdır.

1. Borç yönetiminin gerçekleştirildiği alanın önemli özellikleri,
2. Belirli borçlanma enstrümanları, önemli borçlanma işlemleri ve muhasebe risklerine ilişkin değerlendirmeler,
3. Kamu borç yönetiminde görev alan, Merkez Bankası ve Maliye Bakanlığı gibi kuruluşlar arasındaki hesap verme sorumluluğundan kaynaklanan ilişkiler,
4. Borç yönetiminden sorumlu birimlerinin iç denetim sonuçları ve iç denetçilerin çalışma programı,
5. İç denetçiler ve diğer denetçilerin çalışmalarına güven ölçüsü,
6. Yönetimin, önceki denetim bulguları ve tavsiyeleri üzerine aldığı önlemler,
7. Borç yönetimine ilişkin sistem ve kontrollerin tanımlanması, güçlü ve zayıf yönlerine ilişkin ön-değerlendirme,
8. Borç seviyesi (stok), borçlanma ve geri ödemeye ilişkin işlemlerdeki önemlilik eşliğinin tespiti,
9. Denetim için önerilen bütçe ve iş programı,
10. Denetim ekibindeki personel ihtiyacı,
11. Toplantılar ve denedenecek yerlere yapılacak ziyaretleri de içeren, alan çalışmasına yönelik prosedür önerileri

Sayıştay, planı denetim süresince gözden geçirmeli ve ihtiyaç duyduğu takdirde gerekli düzeltmeleri yapmalıdır.

Planlama Öncesi Aşama

Planlama öncesi aşamaya ilişkin denetim prosedürleri, kamu borç yönetiminden sorumlu yetkililerle toplantılar yapılması, bu birimlerin örgütsel yapılarının anlaşılması, nakit ve borç yönetimi işlemleri hakkındaki el kitaplarının gözden geçirilmesi ve bu işlemlerin nasıl gerçekleştirildiğini gözlemlemek için ilgili yerlere ziyaretlerde bulunulmasını da kapsamaktadır. Aşağıda değinilecek olan faktörler de denetim planını etkileyecektir.

Denetimin Amaçları ve Kapsamı

Denetçiler, denetim programını tasarlarken, ulaşmak istedikleri hedefleri ve yapılması gereken işleri de göz önünde bulundurmalıdır.

1. Kamu borç denetimi sonucunda neye ulaşmayı hedefliyoruz? (Denetimin Amacı)

2. Bu amaca ulaşmak için ne yapmamız gerekiyor? (Denetimin Kapsamı)

Sayıştaylar, denetimin amacı ve kapsamı oluşturulurken, kendilerine yasalarla verilen yetkinin dışına çıkmamaya özen göstermelidirler.

Sayıştayın Yetkileri

Sayıştayın kamu borç denetimine ilişkin yetkileri Anayasada ve/veya Denetim kanunu'nda açık ya da zımni olarak yer almalıdır.

Birçok ülkede, Sayıştayların politik kararlara yönelik inceleme ve sorgulama yapma yetkisi sınırlıdır. Sayıştayın görev ve sorumluluklarının kapsamı, ilgili ülkedeki siyasi ve anayasal şartlara göre de farklılık gösterebilir. Bu yüzden Sayıştaylar, kamu borcuna ilişkin olarak ülkelerinde yapacakları denetimin niteliğine karar vermeden önce, ilgili kanunlardan doğan yetkilerini incelemeli ve bu doğrultuda bir yargıya varmalıdırlar.

Denetimin Amaçları

Sayıştaylar tarafından gerçekleştirilen kamu borç denetiminin temel amacı, borç yönetiminden sorumlu birimlerin ürettikleri mali tabloların bağımsız bir şekilde incelenmesini sağlayarak, tarafsız bir denetim görüşü ifade etmektir. Genellikle, yapılan inceleme sonucunda ortaya çıkan görüş mali tabloların “dürüst sunum” una ilişkin mutlak değil makul bir güvenceyi belirtir, ancak bu durum, tabloların yüzde yüz doğruluk içerdiği anlamına gelmez.

Mali Tablolar, Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri (GKGMI) adı verilen objektif muhasebe standartlarına göre hazırlanmalıdır.

Yapılacak çalışmanın kapsamı, tablonun niteliğine ve verilecek denetim görüşünün türüne göre değişecektir.

Bu görüş türleri şunlardır:

1. Borç yönetiminden sorumlu kurumun iş ve işlemlerinin, borçlanmayı düzenleyen yasal mevzuata uygun olup olmadığı,

2. Kurumun kamu borçlarına ilişkin beyanlarının doğru ve kurallara (yani Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkelerine) uygun olup olmadığı,

3. Kamu borç yönetiminin etkinliğinin ve verimliliğinin değerlendirilmesi.

Bu kapsamda yapılacak incelemeler mali denetim ve performans denetimi (harcanan paranın karşılığı denetimi) olmak üzere ikiye ayrılır. Mali denetimde Sayıştaylar borçlanma kapsamındaki faaliyetlerin mevzuata uygunluğu ile mali tabloların ne ölçüde doğru ve kurallara uygun düzenlendiğini denetlerken, performans denetiminde amaç borç yönetiminin verimliliği, etkinliği ve tutumluluğunu değerlendirmektir. Bu amaçlar, denetim alanının ya da kapsamının belirlenmesinde de yardımcı olacaktır.

Denetimin Kapsamı

Denetim ekibi, denetimin amaçlarını tanımladıktan sonra denetimin kapsamını da netleştirmelidir. Denetimin kapsamı yapılacak çalışmanın boyutunu sergilerken, denetim planını da doğrudan etkileyecektir. Denetimin kapsamını belirleyen unsurlar aşağıda belirtilmiştir.

Çevre

Denetçiler borçlanmaya ilişkin faaliyetlerin yürütülmesi ve raporlanmasını etkileyecek yasal mevzuat, finansal araçlar, borçlanma işlemleri ve endüstriyel uygulamalar hakkında yeterince bilgi sahibi olmalıdırlar.

Borç Yönetimi ile İlgili Düzenlemeler

Denetçi, bu düzenlemelere ilişkin yeterli bilgiye sahip olmalı ve bilgisini düzenli bir biçimde yenilemelidir. Böylece, ilgili değişikliklerin ve konuya ilişkin gelişmelerin şu an yürütülen ve ileride gerçekleşecek olan denetime etkileri de anlaşılabilir olur.

Bu aşamada denetim ekibi, aşağıda belirtilen konularda değerlendirme yapmasını sağlayacak kriterleri de belirlemeye başlar. Bunlar;

1. Kamu borç yönetiminin amaçları
2. Borçlanmaya ilişkin faaliyetlerdeki hesap verme sorumluluğu ve bu işlemlerin şeffaflığı
3. Borç yönetimi için oluşturulan kurumsal yapının güçlü ve zayıf yönleri
4. Borç yönetimi stratejisi

5. Risk yönetiminin çerçevesi ve kapsamı
6. Borç yöneticilerinin etkin bir menkul kıymet piyasasını teşvik etmedeki rolleri

Genel Ekonomik Faktörler

Denetçi, borç yönetimi üzerinde etkisi olan bütün değişkenler hakkında yeterli bilgiye sahip olabilmek için, genel ekonomik, mali ve finansal verilerden de faydalanmalıdır. Bu veriler;

1. Ülkenin ekonomik faaliyetleri ve büyüme trendleri,
2. Ticaret yaptığımız bellibaşlı ülkelerde var olan ve borç yönetimine ilişkin kararları etkileyebilecek genel ekonomik koşullar
3. Borç servisi maliyetlerini önemli ölçüde etkileyecek olan faiz seviyeleri ve trendleri,
4. Kullanılacak borçlanma enstrümanını (nominal-endeksli bonolar veya iç ya da dış piyasada tahvil ihracı vb.) belirleme kararını etkileyen, döviz kurunda ve enflasyonda meydana gelen değişiklikler
5. Kullanılan borçlanma enstrümanına ilişkin piyasanın özellikleri (ulusal ve uluslararası sermaye piyasalarının koşullarını, kredibilitesini ve varsa türev piyasaları da etkileyen piyasaların kırılmalık ve likiditesini de içerecek şekilde)
 6. i. Vadesi geldiğinde faiz geri ödemelerini karşılama kapasitesi,
 - ii. Borcun erken itfasına ilişkin kararlar,
 - iii. Vergilendirme politikası ve bu yolla elde edilecek gelir miktarı gibi nakit akışını etkileyen faktörler. Sayıştaylar, düşük vergileme oranlarının borçlanmayı arttırabileceğinin borçlanmanın da zaman içerisinde kolay vergilemenin bir parçası olabileceğinin bilincinde olmalıdırlar.

İşlemler, Sistemler ve Muhasebe Uygulamaları

Denetçiler aynı zamanda aşağıdaki konularda da bilgi sahibi olmalıdırlar.

1. Borç yönetiminden sorumlu kişilerce kullanılan finansal araçlar ve özellikleri,
2. Borç yönetimi ofislerinde kullanılan bilgi sistemleri (Denetim ekibindeki uzmanlar bilgi sistemine ilişkin kontrol ve uygulamaları anlayabilmek ve borçlanmaya ilişkin verilerin transferi, işletimi, korunmasını ve sonuç olarak

kamu borcuna nasıl ulaşıldığını öğrenebilmek amacıyla, donanım ve uygulamalara ilişkin yeteri kadar bilgi toplamalıdır.)

3. Finansal araçların değerlendirme metodları (Bu, özellikle türev finansal araçların, borç yönetim uygulamalarının bir parçası olarak kullanıldığı durumlarda önemlidir.)

4. Finansal araçlara ilişkin yasalar, ikincil mevzuat ve mali tablolara ilişkin uygulanabilir muhasebe standartlarının gereklilikleri (Özellikle borç yönetimi ofisi türev araçları kullanıyorlarsa, denetim ekibi bunlarla ilgili olarak yapılan ölçme, gerçekleştirme ve açıklama faaliyetlerinin değerlendirilebilmesi için özel bir bilgiye sahip olmalıdır. Alternatif olarak denetçiler, özellikle türev araçların çok karmaşık olduğu durumlarda, denetim prosedürlerini planlamak ve uygulamak için, yeterli donanımına sahip uzmanlardan da yararlanabilirler.)

Hesap Verme Sorumluluğundan Doğan İlişkiler

Denetim ekibi, borç yönetiminden sorumlu kurumların amaç ve sorumluluklarını anlamalı, bu bağlamda ilgili kuruluşların rollerinin açık bir şekilde tanımlanıp tanımlanmadığını araştırmalıdır. Ayrıca denetçiler, borç yönetiminden sorumlu kişilerden, bu konudaki nihai hedeflerini ve kendileri için kabul edilebilir risk ve maliyet düzeylerini öğrenmelidirler.

Denetçiler, ayrıca borç düzeyini ve kompozisyonunu, para birimi, vade ve faiz yapısına göre açıklayan son borç yönetimi raporlarını da borç yönetimi ofisinden istemelidirler.

İç Kontroller

Denetçiler, bilgi sistemleri ve yönetim prosedürlerine ilişkin iç kontrolleri anlamak amacıyla da bilgi toplamak durumundadırlar. Yapılacak denetim; karmaşık süreçlerin, işlemlerin ve muhasebe uygulamalarının yer aldığı borç yönetimi faaliyetini de kapsıyorsa, iç kontrol sistemlerinin aşağıda yer alan 5 temel unsuru mutlaka gözden geçirilmelidir.

1. Borç yönetiminden sorumlu üst düzey yöneticiler tarafından oluşturulan **kontrol ortamı**,

2. Yöneticilerin borç yönetimine ilişkin amaçlarına ulaşmalarını engelleyebilecek olayları ve koşulları belirleyen **risk değerlendirme** süreci,

3. Devletin borçlanmaya ilişkin amaçlarına yönelik direktiflerin yerine getirildiği ve bu konuda gereken önlemlerin alındığını güvence altına alan **kontrol faaliyetleri**,

4. Doğru ve güvenilir borç bilgilerinin saklandığı ve açıklandığı **bilgi ve iletişim sistemleri,**

5. Borç yönetiminden sorumlu birimlerin iç ve dış gelişmeler karşısındaki tutumu ve ani değişikliklere uyum sağlama becerisinin **izlenmesi,**

İç kontrollerle ilgili olarak yapılan ilk değerlendirmenin sonuçları, bundan sonra önerilecek denetim prosedürlerinin derinliğini de etkileyecektir. İç kontroller etkiliyse, denetim ekibi test prosedürlerinin sayısının azaltılmasını önerebilir. Bu nedenle, iç kontrollerin güçlü olması, daha etkili ve verimli bir borç denetimine ulaşılmasını sağlayacaktır. İç kontrollerin etkinliği üzerine kesin bir değerlendirmenin yapılması ise, denetim sürecinin ikinci aşamasını oluşturacaktır.

İç Denetçilerin Yaptıkları Çalışmaların Gözden Geçirilmesi

Denetçiler, borç yönetiminden sorumlu kurumlarda görev yapan iç denetçilerin faaliyetleri ve denetim bulguları hakkında bilgi toplamak için ilgili kişilerle görüşme talep etmelidirler. Bunun sonucunda denetim ekibi, iç denetçilerin borçlanma faaliyetlerini inceleyecek bilgi ve yeterliğe sahip olup olmadıklarını değerlendirme fırsatı bulur.

İç denetçilerin çalışma alanları aşağıdaki konular olabilir:

1. Politika ve prosedürlerin uygunluğu ve yönetimin bunlara uyup uymadığının tespiti,
2. Kontrol süreçlerinin etkinliğinin incelenmesi,
3. Borçlanma işlemlerine ilişkin muhasebe sistemlerinin incelenmesi
4. Borç yönetim faaliyetleriyle ilgili diğer işletim sistemlerin incelenmesi,
5. Özellikle riskin yüksek olduğu alanlarda, borç yönetiminin amaçlarının kuruluş tarafından tam olarak anlaşılıp anlaşılmadığının kontrolü,
6. Finansal araçlara ilişkin yeni risklerin tanımlama, değerlendirme ve yönetiminin yapılıp yapılmadığının değerlendirilmesi,
7. Yönetime, borç yönetimi faaliyetlerinin usulüne uygun olarak kontrol edildiğine dair güvence verilebilmesi için gerekli incelemelerin düzenli olarak yapılması,

Denetimi yapılan kurumun iç denetim fonksiyonu değerlendirilerek buna ilişkin güvenilirlik düzeyi dikkate alındığında denetçi, aşağıdaki hususları değerlendirme fırsatı bulacaktır.

1. İç denetim faaliyetlerinin kapsamı,
2. Bu faaliyetlerin sonuçlarına ne ölçüde güvenileceği,
3. İç denetçilerin bilgisi ve yetenekleri,
4. İç denetim kontrol sürecinin etkinliği.

Önceki Raporların Gözden Geçirilmesi

Denetçi, önceki raporlarda yer alan denetim bulgularının ve önerilerin gereğinin yapılıp yapılmadığını tespit etmelidir. Bu süreç, diğer denetimlerle benzerlik gösterir.

Borçlanmaya İlişkin Bilgi Kaynakları

Yapılacak denetimde, borçlanmaya ilişkin bilgi ve datalar kalıcı veya değişken arşiv şeklinde bir araya getirilebilir.

Kalıcı (Sürekli) Arşiv: Uzun yıllardan beri kullanılan kalıcı arşivlerde denetçi, kuruluşu veya yapılan denetimi etkileyecek önemde olan bilgi ve belgeleri saklar. Bu arşivlerde;

1. Borçlanma işlemlerine ilişkin yasal düzenlemeler, hukuki metinler
2. Dış borca ilişkin kredi anlaşmaları,
3. Muhasebe kayıtlarının dökümü, organizasyon şeması ve sorumlu personel listesi,
4. Rezervlerin durumu ya da kullanılan muhasebe esasları gibi önemli muhasebe konularına ilişkin notlar veya tablolar
5. Muhasebe, denetim ve envanter çıkarmaya ilişkin yönergeler, talimatlar
6. Borç yönetimi ofisinin görev ve yetkilerini düzenleyen yasal mevzuat bulunur.

Değişken Arşiv: Denetim ekibi aynı zamanda her denetim yılı için değişken bir arşivden de yararlanacaktır. Cari bilgiler, kalıcı arşivdeki bilgilerin güncellenip güncellenmediğinin kontrolü için de kullanılacaktır. Bu arşiv aşağıdaki unsurlardan oluşur;

1. Denetçilerin raporlamaya esas aldıkları hesapların ve mali tabloların kopyası (Borç yönetiminden sorumlu kişilerce onaylanmış olacak.)
2. Bulgular hesaplarda bakılması gereken yerleri gösteren bir notla belli edilmediyse, bütün çalışma kağıtlarını kapsayan bir index

3. İç kontrol anketi veya iş akışını da içeren iç kontrol sisteminin yeterliğini ölçecek diğer belgeler

4. Hesabın kalemlerini ve iş günlerini de içerecek şekilde hazırlanmış bir denetim programı (Günlere göre yapılacak iş, denetim testleri ve sonuçlarını da kapsayacak.)

5. Mali tablolardaki her unsur için açıklama. Banka mutabakat mektupları gibi dışsal veri kaynaklarıyla çapraz doğrulaması yapılmış olmalıdır.

6. Borcun açıklama gerekliliklerine uygunluk düzeyini gösteren checklist

7. Gelecek yıl bakılacak konulara ışık tutacak şekilde hazırlanmış, denetimde yöneltilen sorular ve cevaplara ilişkin bir kayıt

8. Gerek duyulması durumunda önemli istatistikler, rasyolar ve karşılaştırmalı rakamlar; borcun esnekliği, sürdürülebilirliği ve duyarlılığına ilişkin önemli rasyolar.

İç ve Dış Bilgi Kaynakları

İçsel bilgi kaynakları şunlardır:

1. Borç yönetiminden sorumlu üst düzey yöneticilerle yapılan toplantılar
2. Borç yönetim ofislerine yapılan ziyaretler
3. İç denetçilerin hazırladıkları raporların gözden geçirilmesi
4. Kurum tarafından üretilen diğer bilgilerin incelenmesi

Dışsal bilgi kaynakları şunlardır:

1. Rating kuruluşlarıyla, danışma komitesi üyeleriyle yapılan görüşmeler
2. Uluslararası kurum analistleriyle yapılan görüşmeler
3. Diğer Sayıştaylarla yapılan görüşmeler
4. Danışmanlarla yapılan görüşmeler
5. Borç yönetiminde uzman dış denetçilerle yapılan görüşmeler
6. Borç yönetimiyle ilgili profesyonel danışmanlık yapanlarla yapılan görüşmeler
7. Benzer kurumlarla yapılan görüşmeler.

Sayıştaylar ülkenin borç durumunu belli açılardan daha iyi değerlendirebilmek için kreditorlerin kullandığı veri tabanını ve yayınlarını da inceleyebilirler.

Denetçilerin dış kaynaklı bilgilere ulaşması ve uzmanlarla çalışması, Sayıştayın borçlanma politikalarının etkinliği ve borç bilgilerinin güvenilirliğini değerlendirmesini kolaylaştıracaktır.

Dış kaynaklı bilgiler; IMF ve Dünya Bankası gibi kreditorler, BM ve OECD gibi uluslararası kurumlar, Paris ve Londra Kulübü gibi kreditor kurumlar ve kredi derecelendirme kuruluşlarından sağlanır. Ekonomik ve politik risklerin değerlendirilmesi ise, düzenli olarak rating kuruluşlarınca yapılır.

Kamu borcuna ilişkin alan hakkında yeterli bilgi toplandıktan sonra, denetçiler, temel amacı, rapora yeterli ve uygun kanıt sağlamak olan bir denetim planı hazırlayacaklardır.

Denetimin kapsamının planlama aşamasında belirlenmesi, ileriki aşamalarda yapılacak işin gerekliliklerini ve boyutunun tahmin edilmesini kolaylaştıracaktır.

Denetimin kapsamını belirlemek için öncelikle, denetimi yapılacak hesaplar belirlenmeli, ilgili önemlilik eşiği veya bir denetim görüşüne ulaşılmasını sağlayacak önem düzeyi kararlaştırılmalıdır.

Önemlilik Eşiğinin Belirlenmesi

Bir unsurun hesaba dahil edilmemesi, eksikliği veya açıklanmamış olması, mali tablolardan yararlanan kişilerin hesaba ilişkin görüşlerini etkiliyorsa, bu unsurun önemliliğinden söz edilebilir. Bu, önemlilik kavramının genel bir tanımlamasıdır. Denetçiler, denetim sürecinde önemlilik eşiğini ve bunun denetim riskiyle olan ilişkisini göz önünde bulundurmalarıdır.

Önemlilik, tek tek ya da toplam olarak, mali tablolarda yer alan bir yanlış beyanın ya da eksikliğin büyüklüğünü ifade eder. Bu bilgiler ışığında, bahsi geçen eksiklik veya yanlış beyan, mali tablodan faydalanan kişinin kararını etkileyecek düzeyde ise bu unsur önemlidir.

Borç denetiminde, önemlilik eşiği, borç rakamlarının doğruluğunu değerlendirirken Sayıştay raporunu esas alan kişiler baz alınarak belirlenmelidir.

Milletvekilleri, bütçeyle ilgili karar alırken ve borç yönetiminden sorumlu kişilerin performansını değerlendirirken, borç rakamlarını esas almaktadırlar. Ayrıca borç yükü üzerindeki mali risk ve koşullu yükümlülüklerin etkilerini değerlendirirken de bu rakamlardan yararlanılacaktır.

Milletvekilleri dışında denetim raporlarından kreditorler, rating kuruluşları ve IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumlar da yararlanır.

Denetçiler, denetim prosedürlerinin nitelik, kapsam ve zamanlamasına karar verirken de, önemlilik eşiğini göz önünde bulundurlar. Ayrıca, kamu borç denetiminde bilanço değerindeki bir değişimin mutlaka gelir tablosunda bir etki yaratmayacağını da dikkate alır, iki farklı tablo için de uygun önemlilik eşiğini belirler.

Bazı ülkelerde, denetçiler, önemlilik eşiğini belirlerken, yukarıda sayılanlara ilave olarak türev araçlar, garantiler ve diğer bilanço dışı unsurlar gibi farklı mali işlemleri de dikkate alırlar. Bu da, bilanço dışı her unsurun yapısını ve mali tablolar üzerine etkisini anlamayı gerektirir.

Önemlilik eşiği belirlenirken aşağıdaki noktalar göz önünde bulundurulmalıdır:

1. Önemlilik eşiği, denetçilerin değil, kullanıcıların bakış açısı dikkate alınarak belirlenmelidir. Bu yüzden de, mali tablolardan faydalanacak kişilerin kim olacağı belirlenmeli ve denetimi yapılan borç bilgileri sonucu üretilen mali tabloların muhtemel kullanım amaçları saptanmalıdır.

2. Önemlilik, maksimum düzeyde görülmesi olası yanlış beyanla ilgilidir, en muhtemel veya bilinen yanlış beyan demek değildir. Denetçi, güven aralığı içinde kalan en fazla muhtemel yanlış beyan seviyesinin, önemlilik eşiğinin düşük olduğu kanısına ulaşabilmek için yeterli denetimi yapmalıdır.

3. En üst düzeyde olası yanlış beyan denilen şey, niteliğine ve nedenine bakılmaksızın mali tabloları etkileyecek her tür hata, hile, usulsüzlük ve yanlış hesaplamadır. Denetçiler bu unsurları tanımlamalıdır. Örneğin eksiklikler, hesabın tam olup olmadığını gösteren testlerle ortaya çıkarılabilir; ilgili unsurun muhasebe dönemine ait olup olmadığı da yapılacak diğer testlerle bulunacaktır.

4. Önemliliğin, kullanıcıların bakış açısına göre belirlenmesi gerektiğinden, mali tabloları hazırlarken yönetim tarafından kullanılan hata payı oranıyla ilişkilendirilmemelidir.

5. Önemlilik eşiği belirlerken denetçi, ekonomik faaliyetler ve kuruluşla ilgili makul bilgi seviyesine sahip olmayan kişilerin kararlarını dikkate alma gereği hissetmemelidir.

6. Önemlilik eşiği, kullanıcıların bakış açısı dikkate alınarak tespit edileceğinden, genel denetim güvencesi ile ilişkilendirilmemelidir.

Önemlilik ve Denetim Riski

Önemlilik ve risk, farklı kavramlardır. Denetçi, birine ilişkin değerlendirmesinin diğerini etkilememesi için bu kavramları ayrı ayrı

değerlendirmelidir. Risk, hata olasılığıyla ilgiliyken; önemlilik, hatanın ne dereceye kadar tolere edilebileceğiyle ilgilidir. Bu çalışmada sadece önem düzeyi yüksek hata ile ilgilenilecek, yapılacak risk değerlendirmesi de bu hatanın ortaya çıkma olasılığı ile ilgili olacaktır. Bu tanımlardan da anlaşılabilir gibi, önemlilik ve risk ters orantılıdır. Önemlilik eşiği arttıkça denetim riski azalır (ya da tam tersi). Örneğin, belli bir denetim prosedürü planladıktan sonra denetçi, kabul edilebilir önemlilik eşiğini düşük olarak belirlerse, denetim riski artacaktır.

Denetçi, önemlilik eşiği belirlerken dikkate alınacak unsurların, kendinden ziyade kullanıcıları etkileyen unsurlar olmasını sağlamalıdır. Denetimin yüksek ya da düşük riskli olmasına neden olan unsurlar, kullanıcıların önemlilikle ilgili kararlarını etkilemiyorsa, riskin yüksek olduğu alanlarda yapılan denetimlerde önemlilik eşiği düşürülmemelidir; riskin düşük olduğu alanlarda yapılan denetimlerde de önemlilik eşiği yükseltilmemelidir.

Risk Değerlendirmesi

Borç denetiminin amaçlarından biri de, kullanıcılara, denetlediğimiz mali tabloların doğru olduğu ve doğru bir biçimde sunulduğu, ilgili muhasebe ilkelerine göre hazırlandığı, raporlanan işlemlerin kendilerini düzenleyen kanun ve yönetmeliklerle uyumlu olduğu konusunda makul güvence veren raporlar sunmaktır.

Denetçi, kabul edilebilir güvence düzeyinde denetim yapabilmek için, riski değerlendirmek zorundadır.

Risk değerlendirmesinin amaçları:

1. Denetim planının bir girdisi olarak risk düzeylerinin belirlenmesi,
2. Etkili bir denetim yaklaşımı oluşturmak için yüksek risk içeren alanların belirlenmesi,
3. Denetim riskinin kabul edilebilir bir seviyeye düşürülmesini sağlayacak denetim prosedürlerinin tasarlanması,
4. Denetçilerin mesleki kararları verebilmelerine yardımcı olmak.

Yapısal Risk

Hiçbir denetçi, bir hesabın yüzde yüz doğru olmasını beklemez. Bu durumda, ilk haliyle hesapta hata olma olasılığının ne olduğu önem taşır. İç kontrollerin varlığına rağmen, denetime ilişkin bir bileşenin, diğer bileşenlerle bir araya gelince önemlilik eşiği yüksek bir hata oluşturma ihtimali vardır.

İç Kontrol Riski

İç kontrol riski, bir bileşende tespit edilen, diğer bileşenlerin içerdiği hata ile bir arada düşünülünce önemli olan ve iç kontrol mekanizmaları tarafından düzenli kontrollere rağmen yerinde tespit edilemeyen ve önlenemeyen risktir. Diğer bir deyişle bu risk, kamu borç yönetiminin iç kontrollerinin önemli (esasa ilişkin) hatayı tespit edip önleyememe riskidir.

Tespit Edememe Riski

Bu risk, denetçi tarafından uygulanan denetim prosedürlerinin, bir bileşende mevcut olan veya diğer bileşenlerdeki hatalarla birleşince önemli olabilecek hatayı ortaya çıkaramama riskidir. Diğer bir deyişle, denetçinin, analitik gözden geçirmeyi de içeren maddi doğruluk testlerinden beklediği güvence seviyesinin ters orantılıdır.

Genel Denetim Riski

Bu risk, denetçinin ulaştığı sonucun yanlış olabilmesi ve denetimin, hesapta ortaya çıkarılmamış maddi hataların kalmasına izin vermesi riskidir. Genel denetim riski, genel denetim güvencesiyle ters orantılıdır. Buna göre, denetim prosedürlerinin yerine getirilmesi sonucunda elde edilen genel güvence, mali tablolardaki hata oranının, önemlilik eşliğinden fazla olmadığını göstermelidir.

Denetçi, denetim sonucunda ulaştığı bulguların doğruluğu konusunda emin olmak ister. Fakat denetimde kabul edilen genel görüş şudur ki yapılan hiç bir denetim genel denetim riskini sıfıra indirmez. Diğer bir deyişle, denetçi, ulaştığı sonucun doğru olduğu konusunda hiçbir zaman yüzde yüz güvence elde edemez.

Kabul edilebilir düzeyde denetim riski, denetçinin, denetim tamamlandıktan sonra bile mali tablolarda önemli hata olması ihtimaline razı olması olarak ifade edilebilir.

Genel Denetim Riskinin Belirlenmesi

Denetçi “benim görüşüme göre kamu borcuna ilişkin mali tablolar dürüstçe sunulmuştur” dediği zaman, bu, onun sadece makul bir güvence elde ettiğini göstermektedir. Denetçiden, bu aşamada, önemli hatayı tespit edememe riskini kabul edilebilir derecede düşük bir seviye indirecek etkin prosedürleri uygulaması beklenir.

Genel denetim riski, genel denetim güvencesiyle ters orantılıdır. Bu, uygulanacak denetim prosedürlerinden, mali tablolardaki hata oranının, önemlilik eşiğinden fazla olmadığını gösterecek güvencenin elde edilmesidir.

Yapısal (İçsel) Risklerin Değerlendirilmesi

Yapısal risklerde denetçi, buna ilişkin bütün faktörleri değerlendirmesini sağlayacak mesleki yargısından faydalanır.

DENETİM PLANI TASLAĞININ HAZIRLANMASI

Denetçi, kamu borç denetimin kapsamını ve seyrini tanımlayan genel bir denetim planı hazırlar ve bunu belgelerir. Ancak, genel denetim planının kesinleşmiş içeriği ve şekli, borç yönetim uygulamalarının büyüklüğü ve yapısına bağlı olarak değişebilecektir.

Planlama aşamasında dikkate alınacak önemli unsurlar şunlardır:

1. Borç yönetiminin yapısı ve yürütüldüğü ortam,
2. Borç yönetiminin yasal ve düzenleyici çerçevesinin belirlenmesi,
3. Önemlilik eşiği hakkında değerlendirme,
4. Borç yönetiminin karmaşık ve önemli sorunlarının belirlenmesi
5. İç denetçiler ve çalışmalarından yararlanan diğer kişilerin raporlarına duyulacak güven ve kabul sınırının belirlenmesi,
6. Analitik süreçler (Hesaplara ilişkin tahminlerde bulunabilmek için yönetim, ekonomi ve piyasaya ilişkin bilgilerin kullanılması),
7. Sistemlerin dokümantasyonu ve önemli kontrollerin sistemin içinde yer alarak yapılması,
8. Risklerin ve mali tablolar üzerindeki potansiyel etkilerinin, bu riskleri gidermeye yönelik kontrolleri de göz önünde bulundurmak suretiyle tanımlanması ve değerlendirilmesi.

KAYNAKÇA

1. INTOSAI Kamu Borçları Komitesi, **Kamu Borç Denetimi Üzerine Notlar (Taslak)**
2. IMF, **Kamu Borç Yönetimi Rehberi**
3. GAO (ABD Sayıştayı), **Mali Denetim El Rehberi**, Gözden Geçirilmiş Baskı
4. ASOSAI, **Mali Tablo Tasdiki El Rehberi**