

# İNGİLTERE'DE HAZİNE KONTROLÜ VE EKONOMİNİN KOORDİNASYONU

Kadir YÜCEL\*

## ÖZET

Ekonomi yönetiminin devlet örgütlenmesine somut yansımaları iki yaklaşım halinde belirmektedir. Bunlar; Hazine Bakanlığı ya da Hazine olarak adlandırılan Anglo-Amerikan tarzı ile Ekonomi/Maliye Bakanlığı ismini benimseyen Kıta Avrupası modelleridir.

İlk yaklaşımın örneği olan İngiliz Hazinesi ortaçağa uzanan tarihi ile parlamento ve kabineyi önceleyerek, devlet örgütlenmesinin en temel kurumlarının başında gelmektedir. Hazine bugün olduğu gibi eski çağlarda da Kralın Hazinesi olarak bilinmektedir. Hazinesinin gücü özellikle İngiltere'nin kendine özgü şartlarında köklü geçmişi ve etkin hazine kontrolünden oluşmaktadır. Hazine Kontrolü ise liberalizm ideolojisinin hakim olduğu dönemde devletin ekonomiye müdahalesinin engellenmesinde önemli bir işlev görmüş ve harcama kısıcılığı bir formül olarak belirlemiştir.

Bu çalışma ilk olarak İngiliz Hazinesinin kısa bir tarihsel ve yapısal analizini sunmaktadır. Daha sonra esas olarak hazine kontrolü kavramının kurumun gücüne katkısını incelemekte ve son olarak Liberalizmden Keynesyen iktisada geçiş yıllarında Hazinesinin ekonominin koordinasyonunu nasıl üstlendiğini ortaya koymaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Hazine, Hazine Kontrolü, Ekonomi Yönetimi, Liberalizm, Keynesyen İktisat.

## THE TREASURY CONTROL AND COORDINATION OF THE ECONOMY IN GREAT BRITAIN

### ABSTRACT

The reflection of economic management into the bureaucratic organization occurs in two approaches. The first one is Anglo-American approach called Treasury and the second one is European Economy/Finance Ministry model.

One of the patterns of the former approach is British Treasury that predates the parliament and the cabinet. The Treasury is unequivocally one of the most constitutive government organizations. The official title of the institution is His/Her Majesties' Treasury (HM Treasury) today as well as it was in the past. The strength of the Treasury originates from the long historic background in England's *sui generis* conditions and the

---

\* Sayıştay Denetçisi, Ankara Üniv. SBF Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi

treasury control. The treasury control has assumed an exceptional role in restraining the government expenditures and preventing intervention of the state in the economy in accordance with the principles of Liberal ideology.

This study initially explores the historical background and structural assesment of the Treasury and afterwards examines the contributions of the treasury control to the strength of the organization. Finally, it concludes how the Treasury assumed the role of the coordination of economic policy in the transition period of Keynesian thought.

**Keywords:** Treasury, Treasury Control, Economic Management, Liberalism, Keynesian Economics.

## 1. GİRİŞ

Ekonomi yönetimi, eski çağlardan modern zamanlara dek en küçük düzeydeki tüm örgütlenmelerden devletlere kadar, her çaptaki bütünleşmenin temelini teşkil etmiştir. Sanayi devriminden sonra devletin işlevselliği bile ekonomiye müdahale edip etmemesi ile ölçülür hale gelerek, kapitalizm ve sosyalizm gibi ideolojik akımlar tarafından devletin rolü uygulanan ekonomi politikalarının şekli bağlamında belirlenmeye başlamıştır. Günümüzde ise teknolojideki baş döndürücü değişim, uluslararası mal ticaretinde ve sermaye akımlarında serbestleşme, ekonomide piyasa sistemine odaklanan yeniden yapılanmalar, siyasette liberal bir demokrasiye yönelik açılımlar ve toplumsal örgütlenme modellerinde yeni arayışlar küresel ölçekte yaygınlaşarak devlet yapılanmasının dönüşümünde odak noktası olmuştur. Bütün bu yapısal değişimlerin sonucu olarak ülke ekonomilerinin yönetiminde rol alan kurumların işlevlerindeki dönüşüm de doğal karşılanmaktadır.

İngiltere’de ekonominin yönetimi geleneksel olarak kökleri Orta çağın başlarına uzanan Hazine (The Treasury) tarafından yerine getirilmektedir. Devlet yönetimindeki belirleyici konumu ve Kıta Avrupa’sındaki ülke örneklerine nazaran daha merkeziyetçi gücü ile farklılaşan İngiliz Hazinesi herhangi bir ekonomi/maliye bakanlığı örneğinden daha fazla bir anlam ifade etmektedir. Oysa hukuk ağırlıklı bürokratik yaklaşımın egemen olduğu Fransa’da ve federal yapıya sahip Almanya’da mali yönetimin kontrolü daha çok yargısal denetimdedir. Buna paralel olarak, her iki ülkede de yargısal denetim daha baskın bir görünüm sergilerken İngiliz merkeziyetçiliği ve devlet geleneği bu ülkelerden biraz daha farklı nitelikler taşımaktadır. Örneğin, Almanya’da vergi denetiminde Sayıştay’ın (Bundesrechnungshof) da etkin olduğu hususu en azından çok güçlü bir ekonomi bakanlığı olduğu

gerçeğini yadsımaya yetmektedir (Can, 2004: 27). Son olarak Türkiye örneğinde ise Maliye Bakanlığı ile Hazinesinin ayrıştırılması ve dahası Hazine Müsteşarlığının da yeniden yapılandırılmaya tabi tutulmak suretiyle parçalanması, ekonomi yönetiminin merkezîyetçiliği açısından sorunlar yaşandığının delili niteliğindedir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde devletin bürokratik örgütlenmesinde ekonomi yönetiminin yeri ve önemine değinildikten sonra hazinenin yönetiminde farklı tarz örgütlenmeler olan Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson modellerine yer verilecektir. İkinci bölüm ise inceleme nesnesi olan Hazine örgütünün tarihsel geçmişine ve yapısal analizine ayrılmıştır. Kurumun tarihsel özelliğinin önemini anlaşılması onun önemini ve gücünü de bir ölçüde göstermektedir. Ayrıca örgütsel yapılanmaya ilişkin kısa bir bilgi de, konuyu kavramaya yardımcı olacaktır. Bu bölümün sonunda Hazinesinin merkezileşmesine ve ekonomi yönetimi içerisindeki ağırlığına da yer verilecektir.

Son bölüm ise asıl odak noktası olan hazine kontrolünü konu almaktadır. Aşağıda da belirtileceği gibi hazine kontrolü Hazine’nin asıl gücünü oluşturmaktadır. Başka bir deyişle Hazine, kamu kurumları bünyesinde kurduğu ofisler aracılığı ile kamu kaynağının harcanması sürecinde sıkı bir kontrol süreci oluşturarak etkili bir denetim mekanizmasının alt yapısını hazırlamıştır. Çalışma, işte bu gücün Keynesyen iktisat politikası yıllarındaki dönüşümünü işlemektedir. Liberal iktisadi düşüncenin minimalist devlet anlayışında kamu harcamalarını kıstak olağan bir durum iken, devletin kamu harcamalarını genişletmesini ve toplam talebin bu yolla artışını öngören Keynesyen iktisadi görüş ise hükümetlerin ekonomiye müdahaleci olmasını öngörür. Yeni mali sistemde bu görevi İngiltere’de üstlenecek kurumun Hazine olması doğal karşılanmıştır. Bu doğrultuda Hazine Bakanlığı da hükümetlerin Keynesyen iktisadi görüşü benimsemesi sonucu kendisine yeni bir misyon edinmek suretiyle köklü kurumsal yapısının da desteğiyle klasik harcama kontrolünden bütçe politikası ve planlamayı esas alan ekonomi politikasının koordinasyonuna yönelmiştir.

## **2. KAMU ÖRGÜTLENMESİ İÇERİSİNDE EKONOMİ YÖNETİMİ**

Devletlerin örgütlenmelerinde ekonomi yönetimlerinin ve bu yönetimi üstlenen kurumların tarihsel olarak her ülkede ayrıcalıklı bir yere

sahip olduğu görülmektedir. Kamu kaynağını kullanma yetkisinin başında yer alarak gelir toplamak ve ekonominin uzmanlık gerektiren bilgisine sahip olmak kamu bürokrasisi içerisinde bu örgütleri yönetsel açıdan öne çıkarabilmektedir. Bu nedenle mali işlevleri yürüten kurumların bürokratik örgütlenme içerisinde biraz daha ağırlıklı bir konumunun olması genellikle kabul edilir. Ekonomi yönetimine ilişkin kurumların daha yakından incelenmelerinin bir başka önemli hususu ise devletin etkinliği açısından kritik öneme sahip olan ekonominin nasıl yönetildiğini anlamak ve yönetimin verimliliğini artırmak amacıyla kaynaklanmaktadır.

### **2.1. Ekonomi Yönetiminin Kamu Örgütlenmesi İçerisindeki Yeri ve Önemi**

Bir bilim olarak ekonomi, üretim başta olmak üzere, bölüşüm, değişim, tüketim, yeniden üretim, büyüme ve gelişme süreçlerini içine alan iktisadi olguları inceler (Seyidoğlu, 1992: 211). İktisadi olguların birbirleriyle etkileşimleri neticesinde ortaya çıkan ilişkiler ile diğer iç ve dış gelişmeler bir ülkedeki ekonomik yapıyı oluşturmaktadır. Bu yapı, devlet kavramından ayrı olarak ele alınamaz çünkü tüm toplumlarda, en kapsayıcı ve yetkili örgüt devlettir. Devlet, yetkisi içerisinde yer alan çok çeşitli araçlarla toplumun tüm kesimleri üzerinde etkili olur. Devlet siyasal karar olarak emredici, yasaklayıcı ve düzenleyici yönleriyle ekonomide gelir ve kaynak dağılımını temelden etkiler. En liberal ekonomilerde bile devletin, vazgeçemediği görevleri yerine getirebilmesi için gelir toplaması ve kamu harcaması yapması gerekmektedir. Ekonomi yönetiminin somut yansıması ise para ve maliye politikaları olarak belirmektedir (Tuna, 2010). Maliye politikaları, her yıl hazırlanıp Parlamentodan alınan onay sonucu yasalaşan bütçe kanunları ile somutlaşmaktadır. Devlet, maliye politikası yoluyla ekonomik büyümeyi etkileyebilmekte, fiyat istikrarını sağlayabilmekte, gelir dağılımını değiştirebilmektedir. Diğer yandan para politikaları ile devlet, dolaşımdaki parasal büyüklükleri yönlendirerek fiyat istikrarını, ulusal paranın yabancı ülke paraları karşısındaki değerini, para ve kredi piyasalarını doğrudan etkileyebilmektedir. Kısacası devlet, ekonomiyi yönlendirmek ve etkinliği sağlamak amacıyla her iki ekonomi politikası aracını da kullanmaktadır (Kumcu, 2002: 67).

Ekonomi politikası araç ve yöntemlerinin belirlenmesinde, karar organlarına teknik destek sağlamak ve belirlenen araç ve yöntemleri

uygulamak amacıyla, devletin bu alanda belirli bir kurumsal bütünlüğe gereksinimi vardır. Bu kurumsal çerçeveyi oluşturan kurumların bütününe ekonomi yönetimi denilmektedir. Ekonomi yönetimini oluşturan kurumlar, tüketim ve yatırım, ücret ve fiyat değişimleri, para stoku, vergi politikaları, kamu bütçesi, faiz oranları, kamusal ve özel borçlanma, fiyatlar genel düzeyi, GSMH büyümesi, dış ticaret, cari işlemler dengesi ve döviz kuru gibi makro ekonomik dengeleri yönlendiren, gözeten ve etkileyen mekanizmayı oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla ekonomi yönetimi, kamu mali yönetimini de içine alan, makro ekonomik dengelerin hangi yönde ve nasıl değiştirileceğini ya da bulunduğu yerde nasıl tutulacağını ortaya koyan yaklaşımları içeren bilim ve sanatın bir karışımı olarak kabul edilen ekonomi politikalarını uygulayan kamu otoritelerinden oluşmaktadır (Eğilmez ve Kumcu, 2003: 60). Bu kamu otoriteleri arasında maliye ve/veya ekonomi bakanlıkları, merkez bankaları, dış ticaret ve planlama birimleri ve son zamanlarda yaygınlaşan üst kurullar yer almaktadır.

## **2.2. Ekonomi Yönetimine Farklı Yaklaşımlar**

Hazine’nin genel olarak iki anlamı bulunmaktadır. Bunlardan ilki kişi, kurum veya devletin sahip olduğu taşınır ve taşınmaz değerli mal varlıkları ile çeşitli hakları gösterirken, ikinci anlamı ise devletlere ait değerlerin saklandığı değerleri ve bunlardan sorumlu kurumları ifade etmektedir (Eğilmez, 2007: 11). Eski çağlardan beri devletin başı ile hazine arasındaki bütünleşme her zaman ilgi çekici bir nitelik arz etmiştir. İmparatorluklarda hazinenin sarayda bulunması ve imparatorun ya da kralın sıkı kontrolünde olması her toplumda benzer nitelikler göstermektedir. Buna ek olarak modern devletlerin tek tüzel kişiliği olduğu gerçeği dikkate alınırca, bu tüzel kişiliğin mali yönünün Hazine ve/veya Maliye Bakanlığı tarafından temsil edilmesi olağandır. Hazinenin devletin mali tüzel kişiliğini temsiliyeti olgusu İngiltere Hazinesi için de geçerlidir. İngiltere başbakanının Hazine’nin Birinci Lordu<sup>1</sup> (First Lord of the Treasury) unvanını korumasının nedeni de devlet tüzel kişiliğini temsil eden kurumun başı olduğunu açıkça vurgulama çabasıdır (Witman, 1963: 21).

Hazine örgütlenmesinde dünya genelinde farklı yaklaşımlarla karşılanmaktadır. Bunlar içerisinde en yaygın olan uygulamalar iki kategoride

---

<sup>1</sup> Hazine Bakanı (Chancellor of the Exchequer) Hazinenin İkinci Lordu unvanına sahiptir.

toplanabilir: Buna göre Hazine ya kendi adıyla anılan tekçi bir örgüttür (Hazine Bakanlığı) ya da Maliye ve/veya Ekonomi Bakanlığının bir parçası olarak işlev görmektedir. Hazinenin tekçi bir yapıda örgütlendirildiği ülkeler Anglo-Sakson geleneğini benimseyen İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri (A.B.D.) gibi ülkelerdir. İngiltere ve A.B.D.’de Hazine Bakanlığı olmakla birlikte, bu bakanlıklar bünyelerinde gelir idaresi, bütçe idaresi, gümrük örgütü gibi yapıları da bulundurmaktadırlar. Kıta Avrupa’sında ise farklı bir uygulama mevcuttur. Avrupa ülkelerinin genelinde Hazine örgütlenmesi, Maliye / Ekonomi Bakanlığı içerisinde yer almaktadır. Ülkemizde benimsenen sistem ise daha karmaşık bir yapı gösterir. 1980 öncesi Türkiye’de Kıta Avrupa modeli hüküm sürmüş ve güçlü bir Maliye Bakanlığı öngörülmüştür. Ancak bu tarihten sonra özellikle liberal ekonomiye geçişle birlikte yapılan iktisadi reformlar sonucu Hazine’nin Maliye Bakanlığından ayrılması sağlanmış ve hazine müsteşarlık halinde örgütlenmiştir. Yeni yapıda Hazine Müsteşarlığı kıta Avrupa modeline de Anglo-Sakson geleneğine de yaklaşmamıştır (Eğilmez, 2007: 18).

Görüleceği üzere Anglo-Sakson modeli, ekonomi yönetiminin örgütlenmesinde Hazine kavramını kullanmak suretiyle daha gelenekçi bir yaklaşım sergilemektedir. İngiltere örneğinde daha belirgin olan bu durum, hazinenin kraliyet ile özdeşleştirilmesini de beraberinde getirmiştir.

### **3. İNGİLTERE HAZİNESİ’NİN TARİHSEL - KURUMSAL ANALİZİ**

İngiliz Hazinesi, ülke içerisindeki diğer kurumlarla ya da Avrupa genelindeki benzer ülke örnekleri ile karşılaştırılmaz bir konumdadır. Wolff’a göre bu kurumun tekliği ancak tarihsel nedenlerle açıklanabilir (Wolff, 1960: 2). Hazinenin, Kabine’yi ve Parlamento’yu bile önceleyen tarihsel kökeni, tarihselliğin belirleyici olduğu İngiltere’de kurumu güçlü bir noktaya taşımıştır. Ortaçağdan başlayarak merkantilist ve liberal ekonomi politikası dönemlerinde önemli tecrübeler edinen, İngiliz karma ekonomi modeli ve refah devleti aşamalarında da öncü rol oynamış bir kurum olan Kraliyet Hazinesi (Beer, 1963: 1) günümüzde İngiltere’nin ekonomi ve maliye bakanlığı işlevlerini bir arada üstlenmiştir (HM Treasury, 2010).

İngiltere’de yazılı bir anayasanın bulunmaması ve anayasal nitelik taşıyan kurulların çeşitli yasalara dağıtılmış olması nedeniyle, devlet yönetiminde önemli unsurlar büyük ölçüde gelenek ya da adetlere bağlı

olarak gelişmiştir (Watts, 2006: 30). Bu olgu yüzyıllar boyunca bazı kurumların öneminin evrimleşmek ve tecrübeler edinmek suretiyle sürekli arttığını ve adeta yazılı anayasadan yetki almışçasına gücünü artırdığını ortaya koymaktadır (Chapman, 1997: 11). Bu kurumların arasında Hazine de yer almaktadır. İngiltere’de herhangi bir düzenleme işlevsiz hale gelirse, bu, tümünden kaldırılma yöntemi yerine yeni düzenlemeler ile değiştirilmekte ve bu durum genel olarak İngiliz pragmatizmine uygun düşmektedir. Toplumun genel özelliklerinden biri olan pragmatizmin yanı sıra İngilizlerin özgürlüklerine ve geleneklerine olan düşkünlükleri de, kurumların ya da düzenlemelerin neden tümünden kaldırılmadığının bir nedeni olarak ileri sürülebilmektedir. Kraliçe Viktorya’dan bu yana Taç’ın halk nezdindeki saygınlığı arttığından, saray ülkede yaygın bir etkiye sahiptir. Bu etkide monarşi kurumunun sürekliliği ile kral ailesi ve çevresinin geçirdiği sosyal değişimin (aristokrasi-burjuvazi kaynaşması) oynadığı rol büyük olmuştur. Dolayısıyla toplum bireyleri olarak İngilizler her zaman için kraliyete büyük ilgi duymaktadırlar. Diğer bir deyişle İngiliz toplumu idari örgütlenmelerinden memnun olmasalar bile köklü bir yapılanma taraftarı olma fikrine hiçbir zaman kapılmamışlardır (Uzun, 2003: 597).

İngiliz devletinin aşırı merkezîyetçiliği ve yukarıda bahse konu edilen diğer olgular bir bütün olarak değerlendirilirse, İngiltere’nin genel özelliklerinin Hazine için de geçerli olduğu savı ileri sürülebilir (Greenwood, 2002: 26). Hazine, merkezi idarenin en önemli örgütüdür ancak önemi resmi bir düzenlemeden çok yaptığı işin doğasından ve tavsiye-rehberlik faaliyetlerinden kaynaklanmaktadır. 1879 yılında Lord Welby, Hazinesinin yönetim örgütlenmesi değil de daha çok bir kontrol ve temyiz mercii olduğunu belirterek bu farklı konuma işaret etmiştir (Chapman, 1997: 11). Ancak aşağıda görüleceği gibi, İkinci Dünya Savaşı sonrası ideolojik değişme, Hazineyi yönetim işlevine doğru yönlendirmiş görünmektedir. Lord Welby’nin Hazineyi İngiltere’de en siyasileşmiş örgüt olarak görmesi de ideolojik değişme ile ilgili ileri sürülen tezi desteklemektedir (Bridges, 1965: 34). İngiliz siyasetinde çok önemli rol oynamış bazı devlet adamlarının (Gladstone, Disraeli ve Churchill gibi) bir zamanlar Hazine Bakanlığı/Şansölyeliği yapmış olması da bu görüşü doğrular. Hazinesinin gücüne bir örnek vermek gerekirse, İngiliz hükümetinin çok az sayıda bakandan oluşan iç kabine örgütlenmesinde hem Hazine bakanının hem de

hazine müsteşarının bulunması ekonomi politikası oluşturma konusunda bu kurumun gücünü ortaya koymaktadır (Patterson ve Derbyshire, 1979: 68).

### **3.1. Hazine (Bakanlığı)’nin Tarihsel Gelişimi**

Hazine’nin kökenlerine ilişkin yeterli bilgiye ulaşmak güç olsa da, Roseveare (1969: 20 )Hazinenin belirginleştirilmiş sorumluluk ve yetkilerini İngiltere’yi 1066 yılında fetheden kraliyet ailesine dek uzatmaktadır. Zira Hazinenin 1066 yılından önce bile vergi topladığı ve harcamaları kontrol ettiğine dair kanıtlar bulunmaktadır (The Treasury, 2009). “Henry the Treasurer”, hazine unvanı ile özdeşleştirilen ilk görevli olarak kayıtlara geçmiş ve Fatih William’a hazineci olarak hizmet etmiştir. Hazine bürosunun kökenleri ve işlevleri ile ilgili bilgiler belirsizlik taşımakla birlikte, on ikinci yüzyılda Hazinenin (the Exchequer) donanımlı bir idari örgütlenme olduğu bilinmektedir. Hazinenin kurulduğu çağda parlamentodan söz etmek mümkün değilken, Parlamentonun kamu maliyesine olan ilgisi için on beşinci yüzyıl sonlarını beklemek gerekecektir. İlk hazinecinin 1320 yılında atandığı ve 1410’da Hazine Şansölyeliğinin (The Chancellor of the Exchequer) rahip sınıfının dışındaki güçlere geçtiği söylenebilir. Bu noktada, Hazine Şansölyesi unvanının hem geleneksel olarak hem de günümüzde Hazine örgütünün başı olduğu belirtilmelidir (Darlington, 2009).

II. Charles hazine yönetimini 1667 yılında bir komisyona teslim ettikten sonra Hazinenin ilk kurumsal yapılanmasının izleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Hazine kontrolü ve kamuya hesap verme (krala değil) kavramları da, 1667 yılında ilk hazine sekreteri olan Sir Downing’in komisyon liderliği ile güç kazanmaya başlamıştır (Chapman, 1997: 15). Bu tarihte çıkan bir komisyon kararı mecliste de yasalaşmış ve buna göre harcamalar parlamento tarafından onaylanmış olsa dahi, hazinenin ön kontrolü gerekmektedir. Bu dönemde vergi toplama yetkisi de özel şirketlerden alınarak kurulan bu komisyona geçmiştir. 1721 ve 1742 yılları arasında görev yapan Sir Robert Walpole, yukarıda adı geçen komisyonun Birinci Hazine Lordu sıfatına ek olarak ilk İngiliz Başbakanı seçilmiştir ve bu tarihten itibaren Başbakan hazinenin resmi olarak başı konumunu elinde bulundurmaktadır. Bu süreç, on sekizinci yüzyılda Hazine Şansölyesinin Maliye Bakanı olmasına dek uzanmaktadır ve geleneksel olarak Şansölye Avam Kamarasından seçilme zorunluluğu olan tek bakandır. Genel olarak Hazinenin güçlenmesinin temelleri bu yüzyılda atılmaya başlamıştır. Parlamentonun yıllık olarak



harcama onayı vermesi ve yıllık bütçenin kurulması ile kamu harcama araştırmasının ortaya çıkması bu yüzyıla aittir (HM Treasury, 2010).

On dokuzuncu yüzyıla gelindiğinde, hazinenin konumu güçlenerek artmıştır. Bu dönemde parlamentonun ekonomi üzerindeki baskısı, Hazineyi diğer örgütlerin harcamalarını kısımaya zorlamaktaydı. 1820’li yıllardan itibaren kamu örgütlerinin tahmini bütçe rakamları da hazine tarafından sunulmaya başlanmış ve 1861de kabul edilen yasaya göre diğer kamu örgütlerinin tahmini bütçeleri Parlamenteoya sunulmadan önce Hazine tarafından onaylanma zorunluluğu Hazineyi tartışmasız biçimde güçlendirmiştir. Parlamenteonun mali konulara ve daha özeldede kamu kaynağının nasıl harcıdığına olan yoğun ilgisi, İngiltere’nin idari örgütlenmesinde baskın unsur olan “Parlamento egemenliği”<sup>2</sup> ile birleştiğinde daha da önemli olmaktadır. Bu doğrultuda 1828 yılında Gelir ve Harcama Komitesi, Hazinenin tüm diğer kamu örgütleri üzerinde etkili bir kontrol mekanizması kurmasını öngörerek, açık, birörnekli ve basit bir muhasebe sistemi kurulmasını savunmuştur. 1833 yılında köklü bir reform yapılarak Exchequer kaldırılmış ve örgüt, Hazine Şansölyesinin başkanlığı altında bir bakanlık yapılanmasına dönüştürülmüştür. Hazinenin iç örgütlenmesi de yine bu yüzyıl boyunca şekillenmiş ve gelişme göstermiştir. 1867 yılında Asistan Sekreterlik, Daimi Müsteşarlığa dönüştürülmüştür ki bu aynı zamanda kamu hizmetinden ve dolayısı ile tüm bürokrasiden sorumlu birim anlamına gelmektedir. Birçok ülkede kamu hizmetinin kontrolü maliye/ekonomi bakanlığından ayrıştırılmış iken, İngiltere’de bu durum tersine bir görünüme sahiptir (Wright, 1969: 107).

Yirminci yüzyıl boyunca Hazinenin önemi, devletin ulusal nitelikteki işlere müdahalesine koşut olarak gelişme göstermiştir (Donoghue, 1987: 49–50). Bu döneme kadar Hazine’nin işlevi daha çok ihtiyatlı bir yönetimden ibaret iken, devletin yirminci yüzyıl ortalarına doğru genişlemeye ve ekonomiye müdahale etmeye başlaması ile birlikte bu işlevler de aynı doğrultuda gelişme göstermeye başlamıştır. Yüzyılın ilk dönemlerinde Hazine, merkezi idarenin kilit örgütü konumundadır; ancak bunun nedeni

---

<sup>2</sup> Parlamento egemenliği, kural olarak Parlamenteonun her konuda karar alabilmesini ifade etmektedir. Örneğin Avam Kamarasında çoğunluğu bulunan parti, yerel yönetimler konusunda her türlü düzenlemeyi yapabilir. Yazılı Anayasanın olmaması parlamenteoya neredeyse sınırsız bir güç vermektedir.

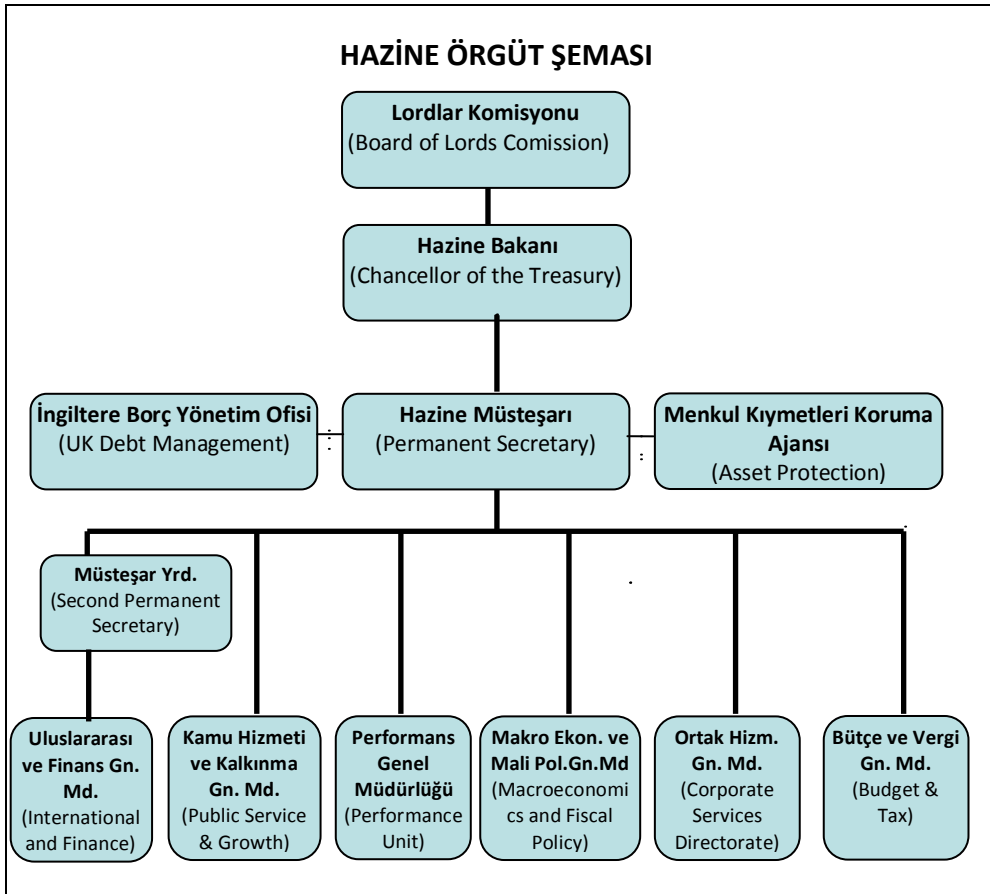
kuruma verilen özel yetki ile değil, daha çok yüzyıllar boyunca kazandığı güçle yakından ilişkilidir. Özellikle iki büyük dünya savaşı Hazine için çok önemli nitelikteki dönüştürücü etkenler olarak dikkat çekmektedir. Birinci Dünya Savaşını izleyen dönemde Hazine diğer kurumların personel ve özlük işlemlerinin kontrolünü elinde tutmaya başlamıştır. Dolayısıyla mali kontrol hem kurumların hem de Hazinesinin ortak sorumluluğundadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomiyi yeniden yapılandırma ve inşa etme ihtiyacı doğrultusunda Keynesyen görüş Hazineye güç katmıştır. Bu dönemden sonra hazine kontrolü devam etmekle birlikte genel iktisadi planlamaya daha çok ağırlık verilmeye başlanmıştır.

1950 ve 1960’lı yıllarda iktisadi planlama ve büyümenin sorumluluğu Ekonomi İşleri Bakanlığı’na (Department of Economic Affairs) devredilmekle birlikte, 1969 yılında bu bakanlığın kaldırılmasıyla tüm ekonominin planlanmasının sorumluluğu Hazineye geri verilmiştir. 1970’li yıllarda ise Personel ve özlük işleri yeni bir örgüt olan Kamu Hizmeti Bakanlığı’na (Civil Service Department) verilerek Hazine’nin yalnızca temel iktisadi ve mali konulara odaklanması hedeflenmiştir. Bu yıllarda İngiltere’nin Avrupa Topluluğu’na (AT) üye olması Hazine için yeni sorumlulukları da beraberinde getirmiştir. İngiltere bütçesinin yanı sıra AT bütçesine de yapıcı katkıları olan Hazine uluslar arası bağlantılarını daha da geliştirme fırsatı bulmuştur. Son olarak belirtilmesi gereken önemli bir nokta da, 1997 yılında Hazine’nin para politikası yetkisini İngiliz Merkez Bankasına (Bank of England) devrettiği ve maliye politikasına yoğunlaştığıdır (HM Treasury, 2010).

### **3.2. Hazine Bakanlığı’nın Örgütsel Yapısı**

Merkezi idarenin en önemli bakanlıklarından biri olan Hazinesinin iç örgütlenmesi oldukça donanımlıdır ve Hazine kontrolünü gerçekleştiren birimler uzun yüzyıllardır etkili bir şekilde işlev görmektedir. Hazine geleneksel olarak bir Lordlar Komisyonu Kurulu tarafından yönetilmektedir. Bu kurul, Başbakan (Birinci Lord), Hazine Bakanı (İkinci Lord) ve diğer altı üyeden oluşmaktadır. Diğer üyeler de parlamento üyesi olmak zorundadır. Ancak bu kurulun 1983 yılından bu yana toplanmadığını ve sadece hukuki olarak yetkisinin var olduğunu belirtmek gerekir. Hazinesinin başı Hazine Bakanındır ve ona bağlı olarak müsteşar yardımcısı bulunmaktadır. Aşağıda Hazine örgütünün günümüzdeki hiyerarşik teşkilat şeması yer almaktadır. Örgüt şemasına göz atıldığı takdirde temel birim olarak genel müdürlüklerin

bulunduğu görülmektedir. Her genel müdürlük hazine müsteşarına bağlıdır ve daha karmaşık ve uzmanlaşmış alt birimleri bulunmaktadır. Ancak Uluslararası ve Finans Genel Müdürlüğü Müsteşar yardımcısı aracılığıyla yönetilmektedir ve müsteşar yardımcısı Müsteşara karşı sorumludur. Birleşik Krallığın yurtdışında ve daha özelde Avrupa Birliği (AB) içerisinde çıkarlarını korumak bu genel müdürlüğün temel görevidir. Uluslar arası ve Finans olarak iki ana birime ayrılan bu birim içerisinde IMF, Dünya Bankası ve Avrupa ile ilişkileri yürüten birimlerin yanı sıra mali hizmetler, mali istikrar ve mali piyasaları düzenleyen alt örgütlenmeler yer almaktadır.



**Kaynak:** HM Treasury, 2010

Kamu Hizmeti ve Kalkınma Genel Müdürlüğü ise kamu harcamaları, kamu hizmetleri, çevre, altyapı, mali yönetim, raporlama gibi alt birimleri bünyesinde bulundurmaktadır.

Performans Genel Müdürlüğü asıl olarak gerek sağlık, işçileri, dışişleri gibi alanlarda ve gerek iş dünyası, çevre ve eğitim gibi konularda performansın artırılması analizlerini gerçekleştirmektedirler. Performans ölçümleri son yıllarda önemli yönetim fonksiyonlarından biri haline geldiğinden Hazine bu alanda da çeşitli birimler örgütlemiştir.

Makro ekonomi ve Mali Politika Genel Müdürlüğü de iki temel alt birime ayrılmaktadır. Makroekonominin analizi, koordinasyonu ve stratejilerinden sorumlu olan alt birim makro ekonomi bölümü iken, borç ve rezerv yönetimi, piyasa müdahale stratejileri, kamu maliyesi ve hazine hesaplarına ilişkin görevleri bulunan birim ise mali politikadır.

Ortak Hizmetler Genel Müdürlüğü, Hazinenin iç işleyişine ilişkin olup, iç denetim, insan kaynakları, bilgi yönetimi gibi birimlerden oluşmaktadır. Hazine özellikle hazine kontrolünü uygulama konusunda çok karmaşık ve donanımlı bir kontrol ağına gereksinim duyacağından gerek insan kaynağı gerek yönetim bilişim sistemleri konularında etkin işleyen bir iç işleyişe sahip olmalıdır.

Son olarak, Bütçe ve Vergi Genel Müdürlüğü üç tane müdürlükten oluşmaktadır. Bütçenin koordinasyonu, vergi yönetimi ve uyumu, bütçe stratejisi ve uluslar arası vergi birimlerinden oluşan Bütçe ve Vergi Müdürlüğünün yanı sıra, Dolaylı Vergiler Müdürlüğü ve Bireysel Vergi ve Vergi Reformu Müdürlüğü yer alır.

Görüleceği üzere Hazine’nin şematik örgütlenmesi herhangi bir maliye bakanlığı örgütlenmesine oldukça benzemekle birlikte onu diğer maliye/ekonomi bakanlıklarından farklı kılan husus kendine özgü tarihsel ve örgütsel koşullarında saklıdır. Bu bağlamda Hazine kendisine diğer ülkelerdeki eşdeğer örgütlenmelerden daha farklı bir rol üstlenmiş görünmektedir.

### **3.3. Hazinenin Merkezileşme Eğilimi**

Ondokuzuncu yüzyılın sonlarında ve yirminci yüzyılın başında dünyanın en büyük gücü haline gelen Büyük Britanya İmparatorluğunun bu gücünün gerisinde, güçlü bir ekonomiye sahip olması ve kendine özgü bir refah devleti anlayışı oluşturması yatmaktaydı. Yüzyıllar boyunca istilaya

uğramamış olma özelliği ve coğrafi konumunun da etkisiyle İngiltere diğer Avrupa devletlerinden önemli ölçüde ayrılan ve sömürgeleri aracılığı ile bir dünya imparatorluğu olan Büyük Britanya bu kadar geniş çaptaki bir örgütlenmeyi yönetebilmek için her şeyden önce güçlü bir ekonomi yönetimine gereksinim duymuştur. İngiltere’de ekonomi yönetimi çok uzun yüzyıllardır geleneksel olarak tek bir kurumun etrafında şekillenmektedir. Hazine bakanlığı yukarıda da değinildiği üzere merkezi idarede en önemli birkaç kurumdan biri olarak ekonomide gittikçe artan bir ağırlığa sahip olmuştur.

Ekonomi politikasının İngiliz devlet idaresinde baskın faktör olması ve dolayısıyla diğer tüm siyasa ların buna bağlı olarak gelişmesi nedeniyle, diğer bakanlıkların ya da örgütlerin bu süreçte yer alacağı düşünülebilir. Ancak uygulamanın böyle olduğu söylenemez; çünkü İngiltere’de ekonomi politikası yapım süreci çok dar bir grup tarafından belirlenmektedir (Gladden, 1961: 171–173). Bu süreç açık bir şekilde belli bakanlara ve Hazine’deki üst düzey görevlilere odaklıdır. Bunun çarpıcı bir örneği olarak, Başbakanların geleneksel biçimde kabinenin içerisinde ekonomi politikasına yönelik olarak resmi olmayan bir ‘iç kabine’ örgütlenmesi oluşturması gösterilebilir. Diğer bir deyişle başbakan hazine birinci lordu olarak dikkate alınır sa iç kabine oluşumunda ve dolayısıyla ekonomi politikasının belirlenmesinde Hazinesin ağırlığı dikkat çekmektedir. Son yıllarda sayıları gittikçe artan ve İngiltere’de çok yaygınlaşan üst kurullar (bağımsız idari otoriteler) ekonomi politikalarında rol alsalar bile Hazine’nin gücünün merkezileşmesinde engel teşkil edememişlerdir.

#### **4. HAZİNE KONTROLÜ VE EKONOMİNİN KOORDİNASYONU**

Laissez-faire<sup>3</sup> yaklaşımının bir ‘mit’ olduğu bazı yazarlarca öne sürülmektedir (Popham, 1969: 128). Liberalizmin İngiltere’de hiçbir zaman tam anlamı ile kabul görmediği ileri sürülse de devletin ekonomi ve kamu maliyesi ile en az düzeyde ilgili olması, on dokuzuncu yüzyıl boyunca ve yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde hakim görüştür (Gladden, 1972: 39). 1914 yılında ekonominin devlet tarafından yönetilmesi gerektiği bir yana, bunun

---

<sup>3</sup> Laissez faire laissez passer, bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler anlamına gelir ve Liberalizmin doğuşu ile özdeşleştirilmektedir. Devlet özel girişime engel olmayıp ekonomiden çekilecek ve kendisinden beklenen savunma, dış politika gibi temel işlevleri yerine getirip özel mülkiyetin güvenliğini sağlayacaktır.

olabilirliğine bile inanmak mümkün değildi. Ancak 1929 Büyük Buhranı ve bunu takip eden İkinci Dünya Savaşı devletin ekonomiye yaklaşımını değiştirmiştir. Sosyal harcamaları artırarak toplam talebi canlandırmayı ilke edinen Keynesyen iktisat politikası ile birlikte Hazine, refah devleti olgusunun da gelişmesi sonucu kamu harcamalarının engellenmesi işlevini asgari seviyeye indirmiş ve bütçe politikasının etkin kullanımı ile birlikte ekonomide daha aktif bir yönlendirici rol üstlenmeye başlamıştır.

Hazine’nin İngiliz idari, siyasi ve iktisadi sistemleri içerisindeki ağırlığı düşünüldüğünde, liberalizmin düşünsel temellerinin atıldığı ülke olan İngiltere’de ekonominin de böyle bir iktisadi ideolojiye uyarlanması gerekmektedir (Ellison, 2002: 176). Liberalizmin doğduğu yıllarda Hazine’nin güçlü temelleri atılmaktaydı. Liberalizmin hakim ideoloji olduğu on dokuzuncu ve yirminci yüzyılın başlarında, 1929 Büyük Bunalımına kadar olan sürede Hazine, liberalizmin temel felsefesi olan minimal devlet felsefesi gereği kamu harcamaları üzerinde oldukça önemli ve etkili bir kontrol mekanizmasını başarıyla uygulamıştır.

#### **4.1. Hazine Kontrolü**

Merkezileşmenin asıl aracı olan hazine kontrolü kavramı gerek geleneksel gerekse yeni şekliyle etkili bir koordinasyon ve denetim sistemi olarak süregelmiştir. Esas itibarıyla karmaşık ve idari bir süreç olan hazine kontrolü, planlanmış ve öngörülen bir uygulamadan çok yüzyıllardır doğal seyrini izleyen bir olgu halini almıştır. Hazinesinin merkezi hükümet harcamalarını kontrolü ve devletin diğer birimlerinde bölümlerinin olması 1780 ve 1860 arasında gerçekleşmiş ve Hazine ve Denetim Birimi Yasası (1866) ile (Exchequer and Audit Act) doruğa ulaşmıştır. Bu kontrol ayrı bir aşamayı ifade etmekten çok bir süreklilik niteliği taşımaktadır ve uzun bir tarihsel sürecin ürünü olarak sınırları oldukça belirsizdir (Roseveare, 1969: 355). Hazine kontrolü dört başlık altında incelenebilir. Bunlardan ilki politika kararlarına ilişkin olan kontrol, ikincisi yıllık tahminler ve harcama programlarının kontrolü, üçüncüsü yeni projelerin ön onayı ve sonuncusu da süregelen harcamaların üzerindeki kontrollerdir. Özellikle yeni harcamalar için alınacak ön onay konusunda hazinenin kontrolü çok etkilidir (Wilson, 1957: 217–218).

Hazine kontrolünün en ayırıcı özelliği yukarıda da belirtildiği üzere yavaş ve doğal seyrinde gelişerek önemli bir güç kaynağı olmasıdır. Bu

kontrolün tam olarak kavranması Britanya’nın kendine özgü tarihsel gelişimi içerisinde daha kolay anlaşılabilir. İlginç olan şey ise, hazine kontrolünün her dönemde (günümüzde de) etkinliğini korumasıdır. 1929 yılı itibariyle, dönemin Hazine Bakanı Winston Churchill, siyasi ve sosyal koşullar ne olursa olsun çok düşük bir istihdam düzeyinden ya da genel olarak hiçbir koşulda tam istihdamın devlet harcaması ile sağlanamayacağını ifade eden ortodoks Hazine doktrininden bahsetmekteydi. Bunalımın hemen öncesinde bile ülkede hakim olan temel iktisadi anlayış hala liberal düşünceye daha eğilimli durumdaydı.

Birinci Dünya Savaşından itibaren kamu hizmetlerinde de hazinenin kontrolü artmaya başlamıştır. 1917 yılında Lord Haldane başkanlığında toplanan bir komisyonun ürünü olan ve merkezi idarenin işleyişini inceleyen Haldane Raporunun hazine ile ilgili olan kısmına göre, vergi ödeyenlerin çıkarları kurumların kendisine bırakılmayacak kadar önemliydi ve hazinenin daha yakın bir kontrolünün öngörülmesi planlanıyordu. Hazine içerisinde ayrı bir birim oluşturulmalı ve diğer kurumlarla ilişkileri bu birim sağlamalıydı. Bu tavsiyeler, Hazine Müsteşarının Kamu Hizmeti Bakanlığının başı olması ile uygulamaya geçirilmeye başlanmıştır. Bu kontrol özellikle personel konularında şekillenmiştir. Ücretlerdeki kontrol de buna eşlik ederek 1920 yılında bu denetim mekanizması etkinliğe kavuşmuştur. Hazine içerisindeki Establishment birimi bunun yönetiminden sorumludur. 1990’lı yıllara kadar kamu hizmetinden sorumlu bakanlık Hazine bünyesinde kalmıştır ve böylece Hazine’nin bürokrasi üzerindeki kontrolü de önemli oranda güçlü bir nitelik taşımıştır (Stout, 1953: 165)

Hazine kontrolünü yalnızca harcamaları kısıcı ve kamu kaynaklarını artıran bir denetim mekanizması olarak algılamak, bu mekanizmanın İngiliz yönetsel sistemindeki önemini ve işlevini görmezden gelmekle eşdeğerdir. Hazine kontrolü daha çok günlük ve haftalık kontrolleri ifade etmekte ve Sayıştay denetiminden daha farklı bir işleve sahip olmaktadır. Bilindiği üzere Sayıştay denetimi yürütmenin dışında yer alır ve bağımsız denetim yaparak sonuçlarını Parlamente’ye raporlar. Ancak hazine kontrolü daha farklı bir nitelik taşımaktadır. Yeni bir harcama için diğer devlet örgütlerinin hazinenin ön onayını almak zorunda olmaları, Hazine’nin asıl koordine edici gücünü oluşturmaktadır. Kamu kurumları hazine ile ikili anlaşmaya varmak zorundadır. Harcama için normal süreç budur. Anlaşma olmazsa konu

kabineye yansır ve kabine kararı bağlayıcıdır. Önemsiz işlerle çok fazla ilgili olamayan kabine, bu rutin işleri hazine lehine sonuçlandırabilir (Peden, 2000: 14). Hazine ayrıca bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinin hazırlanması, onaylanması ve kamu harcamalarının denetimi konularında en yetkili makamdır. Özellikle tüm kamu kurumları ile imzaladığı Kamu Hizmeti Sözleşmeleri ile birlikte, kamu yönetimindeki etkili konumunu daha da güçlendirmiştir (Güler vd, 2009: 197). Her yıl kamu kurumlarının maaş artışları ve ek ödemeler konusunda Hazine ile anlaşma yapmaları ve bunun bir pazarlığa dönüşmesi de bu kontrolün gücünü göstermektedir. Aynı zamanda ekonomi, hazine kontrolünün önemli bir amacını oluşturmaktadır ve aşağıda da görüleceği üzere bu kontrolün gücü aracılığı ile Hazine ulusal ekonominin koordinasyonunda aktif rol alması söz konusu olabilecektir.

Hazine kontrolüne ilişkin olarak değinilen bilgiler toparlanacak olursa, öncelikle uzun bir tarihsel geçmişi olan bu kavramın, ekonomide merkezileşmeyi önemli ölçüde sağladığını, Hazine Bakanlığı’na diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bünyelerinde bütçe ve muhasebe saymanları buldurmak suretiyle yönetim sistemi içerisinde adeta bir koordinatör bakanlık işlevi görme fırsatı verdiği belirtilebilir. Yeni ve devam eden harcamalar için Hazinesinin onayı ile Hazine Bakanlığı kamu yönetiminde en etkin bakanlık konumunu her zaman korumuştur. Hazine kontrolü liberal Hazine tarafından uzun yıllar boyunca nasıl başarı ile uygulandıysa pekala refah devleti hazinesi tarafından da uygulanabilirdi. Çünkü bu kurumun oldukça esnek bir uyum gösterme yeteneğinin olduğu akademik yazında genel kabul görmektedir (Beer, 1963: 14). Ancak detaylı ve yoğun bir harcama kontrolünün bunalım ve savaş zamanlarında uygulanmasının mümkün olamayacağı açıktır. Ancak hazine kontrolünün ortadan kalktığı düşünülmemelidir, çünkü eğer bu kontrol mevcut olmasaydı, Hazine’nin ulusal ekonominin koordinasyonu gibi kritik bir görevi üstlenmesi de söz konusu olmayacaktı. Buradaki değişim daha çok kontrolün derecesine ilişkindir.

#### **4.2. Ekonominin Planlanması Dönemi ve Koordinasyonu**

Ulusal ekonominin koordinasyonuna ilişkin olarak önemli sayılabilecek gelişmelerden biri, bir dönem Hazine’de görev yapmış olan John Maynard Keynes’in etkisidir. Ayrıca Birinci Dünya Savaşından sonra yavaş yavaş gelişmeye başlayan refah devleti uygulamalarının yoğunlaşması için İkinci Dünya Savaşı sonrasını beklemek gerekecektir. Keynes dönemindeki



harcamaların artışı sonucu, planlamanın karmaşık yönleri Hazineye devredilmiştir. Çünkü Hazine üst düzey koordinasyon tecrübesiyle bu koşullara uyum sağlayabilecek tek örgüt olarak görünmektedir. Hazine bakanı da ekonominin direktörü görevini üstlenmiştir. Merkezi Planlama Örgütünün de 1947 yılında Hazineye katılmış olması ile ekonomi yönetiminde tek başlılık sağlanmaya çalışılmıştır. Keynesyen öncüller aslında Hazine kontrolünün niteliğine ve gücüne uymaktadır. Çünkü merkezîyetçi özelliği dolayısı ile İngiltere yönetim sisteminde Hazine Bakanı geleneksel olarak Başbakan hariç tutulursa ekonomideki en güçlü kişidir. Böyle bir güç de önemli bir kurumun başında olmasından kaynaklanmaktadır (Stout, 1953: 156).

İkinci Dünya Savaşından sonra Avrupa ülkelerinin iktisadi ve toplumsal çöküntüye uğraması ve mevcut koşullarda liberal öğretilerden bahsedilemeyeceği gerçeği, devletin ekonomiye yoğun müdahalesini gündeme getirmeye başlamıştı. Savaşın bitmesinin hemen öncesinde İngiltere’de 1944 yılında istihdam politikası üzerine bir White Paper yayınlanmış ve bütün parti liderleri yüksek istikrarlı bir istihdamın gerektiğini savunmuşlardır. Bu belge hükümetin enflasyon ile mücadelesini, üretimi korumasını ve ödemeler dengesini muhafaza etmesini öngörmekteydi. Hazine yönetimi yeni dönemde enflasyon ve deflasyonun bütçe yapımındaki sürecini hazine kontrolünün önemli amaçlarından olmasını içselleştirmeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak devletin ekonomiyi düzenleyici işlevi büyük oranda artacaktır (Kay ve Miles, 1992: 22).

Ulusal ekonominin koordinasyonunun Hazineye verilmesinde önemli bir etken de, ekonomi gibi önemli bir alanın devlet tarafından kontrol edilmek istenmesi durumunda, etkin ve tek bir merkezin devreye girmesinin gerekliliği olarak gösterilebilir. İngiliz devlet sisteminde ekonomi koordinasyonunu Hazine’den daha iyi gerçekleştirebilecek bir kurum tasarlamak gereksiz bir uğraşı olacaktı. Devlet yönetiminde en etkili koordinatör bakanlıklar olarak bilinen (beş yıldızlı bakanlıklar) İçişleri, Dışişleri ve Hazine bakanlıkları içerisinde ekonomiye ilişkin yetki doğal olarak Hazine’den sorulmaktadır (Güler vd, 2009: 195). Herhangi bir bakanlıklar arası örgüt yerine (Merkezi Planlama Örgütü gibi) daha güçlü bir koordinatör kurum olan Hazine bu süreçte etkinliğine güç katmaya başlamıştır. Görevi yatırımları değerlendirmek olan Merkezi Planlama Örgütü de 1947 yılında Hazineye katılınca, Hazine yatırımlar üzerindeki kontrol yetkisini de

üstlenmiştir. Yatırımlar üzerindeki kontrolün harcama kontrolüne kıyasla daha yüzeysel olacağı düşünülse de yatırımların kontrolü bu dönemde harcama kontrolüne bağlanmış ve böylece bir yönetsel süreç haline gelmiştir.

1947 yılı bakanlık düzenlemeleri hazinenin işlevlerinin evriminde önemli bir yere sahiptir. Çünkü 1945–1947 yılları arasında ekonomide yaşanan krizler ve savaşın ağır olumsuz etkileri sert ve radikal kararların önünü kolayca açmış ve ekonomik, sosyal ve siyasi şartlar altında devlet ekonomiyi düzenlemeye mecbur kalmıştır. Hazine kontrolü bu dönemde değişmeye başlamıştır ve bu süreç yalnızca bir başlangıcı ifade etmektedir. 1947 yılından sonra iktisadi planlama ve kontrolünün temel aracı bütçedir ve bu yetkinin hazineye kayması ile günlük kontrollerden uzaklaşma artmaya başlamıştır (HM Treasury, 2010).

Bütçe enflasyonu dengelemenin temel aracıdır. İngiliz anayasal uygulamasında bütçenin sorumluluğu Hazine Bakanına aittir ve bütçe çok küçük çaptaki bir Hazine bürokrasisi tarafından hazırlanmaktadır (Beer, 1963: 93). Ayrıca Keynesyen politikaların gereği olarak genişleyen sosyal refah devleti sübvansiyonlar yapmalı, faiz oranının manipülasyonuna önem vermeli ve kredi politikaları da uygulamalıdır. Bu süreç, dağınık kurumların sorumluluğunda yönetilemeyecek kadar önemlidir, aksi takdirde zaten ağır ekonomik bunalım içerisinde olan ülkede şartlar iyice kontrolden çıkabilir. Bu koordinasyonun İngiltere’deki örneği Hazine’de somut hale gelmiştir. Artık Hazine kamu kesimi gelir gider dengesinden çok ulusal ekonominin tümü üzerinde yönetim işlevini gerçekleştirmeye başlamıştır. Geleneksel hazine kontrolü ile karşılaştırıldığında yeni görevin çok daha kapsayıcı ve önemli olduğu savı ileri sürülebilir.

Eski hazine yaklaşımı ile yenisi arasında büyük bir paralellik bulmak bu tarihlerden sonra zor görünmektedir. Özellikle on dokuzuncu yüzyılda harcamaların denetlenmesi ve liberal felsefeye uygun bir harcama denetimi kamu kesiminde daha dar kapsamlı bir hazine kontrolünü ortaya çıkarmıştır. Ancak yirminci yüzyılın olağanüstü gelişmeleri devletlerin büyük çaplı savaşlara girmesini tetiklemiş ve ekonomik açıdan büyük yıkımlar oluşmuştur. Tecrübesi ile yeni duruma kolayca uyum sağlayan hazine artık makro ekonomi boyutu ile daha fazla ilgilenecekti ve enflasyon, yatırımlar ve ekonominin genel yönetimi klasik harcama kontrolüne oranla çok daha önemli güçler sağlayacaktı. Son olarak Hazinenin ekonominin yönetimine

geçmesini destekleyici sayısal bir veri olarak kamu harcamalarının ulusal gayri safi yurtiçi hasılaya oranının 1900 yılı itibariyle % 14 olduğuna ilişkin istatistik bilgisi örnek verilebilir. Ancak 1961 yılı başlarında bu oran % 38’e ulaşmıştır. Bu dönem boyunca yıllık ulusal hasıla artışı % 1.5 iken, kamu harcamalarının artış oranı % 3.5 gibi bir düzeyde seyretmiştir (HM Treasury, 2010). Hazine yönetimi açısından yapılması gereken, bu sürece uyum sağlamaktan ibaret olmuştur; çünkü kamu harcamalarının artışı bir hükümet politikası tercihidir. Yürütme fonksiyonundan bağımsızlığı söz konusu olamayan Hazine de sonuç itibariyle bu tip bir ideolojik iktisat düşünce değişiminin önüne geçemezdi. Pragmatik felsefeye uygun bir biçimde bu süreçten de kurumu daha da güçlendirerek çıkararak Hazine yönetimi, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra klasik harcama kontrolünden ekonominin koordinasyonuna yönelmiştir. Devletin ideolojik yaklaşımı liberal öğeler içerirken, kontrol harcamaları kısıtlayıcı bir özellik göstermiş, ancak büyük savaş sonrası devletin ekonomiye müdahalesi artınca da hazine, klasik kontrol işlevini koordinasyona dönüştürmeyi, esnek ve donanımlı örgütsel niteliği aracılığıyla gerçekleştirmiştir (Farham ve McVicar, 1982: 36–48). Toparlanacak olursa hazine kontrolü, etkinliğini yitirmeksizin makro ekonomi politikalarının temelini oluşturmuştur.

## **5. SONUÇ**

İki farklı yaklaşım olan Avrupa ve Anglo-Sakson sistemlerine göre ekonomi yönetimlerini sırasıyla maliye bakanlığı ve hazine olarak adlandırmak mümkündür. Önemli bir inceleme nesnesi olarak İngiliz mali örgütlenmesi/hazinesi ise bunlardan ikinci gruba girmektedir. Hazine geleneksel olarak kraliyetin hazinesi olduğundan, ayrıca bir ekonomi bakanlığı ya da maliye bakanlığı olarak resmi bir adlandırma yoluna gidilmemiştir. Hazine zaten İngiltere’nin ekonomi ve maliye bakanlığı görevlerini bir bütün olarak yerine getirmektedir.

İngiliz yönetim sisteminin temelinde var olan parlamento egemenliği ve devletin merkezîyetçi yapılanmasının Kıta Avrupa ülkelerine göre daha fazla olması, devletin ekonomi yönetiminde de kendisini göstermiştir. Geleneklerinden ve daha özelden kraliyetten ödün vermeyen İngiliz toplum yapısı içerisinde Hazine örgütü Parlamento ve kabineden daha eskiye dayanan köklü bir tarihi geçmişe sahip olmanın avantajından yararlanmıştır. Ayrıca Hazine, geliştirdiği hazine kontrolü aracılığı ile kamu yönetiminde

koordinatör bakanlık sıfatını resmi belgelerde yer alması bile elde etmiştir. Bu kontrol mekanizması, Hazine’nin en büyük gücünü oluşturmuştur. Buna göre diğer kamu kurum ve kuruluşları bütçe ve harcama sürecinde hazine ile pazarlık yapmakta ve harcama limitleri konusunda Hazinesinin tavsiye sistemine uymaktadırlar. Hazinesinin tüm kurumlarda yerleşik olarak bulundurduğu görevlileri ile bu kontrolü daha da sağlamlaştırması, yeni harcamalar için Hazinesinin ön onayının gerekmesi, nitelikli işgücü istihdamı Hazinesinin gücünü belirleyici diğer faktörler arasındadır.

Yirminci yüzyılın ilk yarısında dünya o güne kadar görülmemiş büyüklükte iki savaş deneyimi geçirmiş, bu savaşların arasında kalan dönemde Büyük Bunalımın etkisiyle ülke ekonomileri çökme noktasına gelmiş ve liberal iktisat öğretisinin uygulama alanı neredeyse son bulmuştur. Liberal iktisadi düşüncenin İngiltere’de hayata geçirilmesinde devlet harcamalarının nisbi olarak kontrolü hazine tarafından uzun bir dönem başarıyla yürütülmüştü. Bununla birlikte, ünlü iktisatçı John Maynard Keynes yirminci yüzyıl başlarında kamu harcamalarının toplam talebi artırması gerektiğini etkili bir şekilde ortaya koyduğunda, İngiltere’de oluşmaya başlayan refah devleti anlayışı bu süreçte hazinesinin harcama kısıcı işlevini zorlaştırmıştı. Kaldı ki, o dönem itibarıyla İngiliz yönetim sisteminde bu koşullar başka bir kurum tarafından gerçekleştirilemeyecek kadar karmaşıklık göstermektedir. Bu doğrultuda hazine, devlet muhasebesi ve kamu geliri toplama işlevinden ve rutin hazine kontrolünden, bütçe politikası ve planlamayı öne çıkaran bir ekonomi koordinasyonuna doğru bir geçiş sürecine girerek makro ekonominin yürütücüsü olma yolunda önemli bir mesafe almıştır.

Sonuç olarak, büyük bir imparatorluk geçmişi olan İngiltere’nin bürokratik örgütlenmesinde Hazinesinin çok önemli bir yeri olduğunu ortaya koymayı hedefleyen bu çalışmanın temel savı, tüm idari süreçleri ve karmaşık ekonomi politikalarını incelemekten çok, Hazinesinin İngiltere’nin idare sisteminde çok etkin bir bürokratik örgüt olarak tarihsel kökeni ve hazine kontrolü aracılığıyla, devletin Keynesyen ekonomiye geçiş sürecinde klasik denetim faaliyetinden ekonominin yönetimine geçerek koordinasyon görevini üstlendiğidir. Hazine kontrolü, Hazine’nin ekonomi politikalarının koordinasyonunu üstlenmesinde en fazla ivme kazandıran gücü oluşturmuş ve kurumun esnekliğinin temel dinamiği özelliğini kazanmıştır.

## **KAYNAKÇA**

- Beer, Samuel H. (1963), Treasury Control: The Coordination of Financial and Economic Policy in Great Britain, Oxford At The Clarendon Pres, London.
- Bridges, Lord (1980), The Treasury, The New Whitehall Series No. 12, London
- CAN, İsmail (2004), “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri”, Maliye Dergisi, Sayı 145 (Ocak-Nisan).
- Chapman, Richard (1997), The Treasury in Public Policy Making, Routledge London and New York.
- Darlington, Roger (2009), A Short Guide to the British Political System, <http://rogerdarlington.co.uk> (Erişim Tarihi: 10.05.2010).
- Donoughe, Bernard (1987), Prime Minister: The Conduct of Economic Policy under Harold Wilson and James Callaghan, J. Cape, London
- Eğilmez, Mahfi ve Ercan Kumcu (2003), Ekonomi Politikası, Om Yayınevi, İstanbul.
- Eğilmez, Mahfi (2007), Hazine, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Ellison, Anthony P. (2002), Entrepreneurs and the Transformation of the Global Economy, Edward Elgar Publising Limited, Massachussets
- Farham, David and Malcolm Mc Vicar (1982), Public Administration in United Kingdom An Introduction, Cassel Ltd, London.
- Gladden, E.N. (1961), British Public Service Administration, London Staples Press, London
- Gladden, E.N. (1972), Central Government Administration, London Staples Press, London.
- Greenwood, John (2002), New Public Administration in Britain, Routledge, London
- Güler, Birgül Ayman vd (2009), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İmge Yayınları, Ankara.
- HM Treasury (2010), [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk) (Erişim Tarihi: 10.05.2010).

- Kay, Diana and Robert Miles (1992), *Refugees or Migrant Workers? European Volunteer Workers in Britain 1946-1951*, Routledge, London.
- Kumcu, Ercan (2002), *İstikrar Arayışları*, Doğan Kitap, İstanbul
- Patterson, David T. and Denis Derbyshire (1979), *An Introduction to Public Administration: People, Politics and Power*, Mc Graw Hill Book Company, New York
- Peden, G.C. (2000), *The Treasury and British Public Policy 1906-1959*, Oxford University Press, Oxford.
- Popham, G.T. (1969), *Government in Britain*, Pergamon Pres, New York
- Roseveare, Henry (1969), *The Treasury*, Columbia University Press, New York
- Seyidoğlu, Halil (1992), *Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük*, Güzem Yayınları, Ankara.
- Stout, Hiram Miller (1953), *British Government*, Oxford University Press, London.
- Tuna, Yusuf (2010), *Ekonomik İstikrar, Kamu Harcamaları ve Kriz*,  
[http://www.ekodialog.com/Makaleler/ekonomik\\_istikrar\\_kamu\\_harcamalari\\_kriz.html](http://www.ekodialog.com/Makaleler/ekonomik_istikrar_kamu_harcamalari_kriz.html) (Erişim Tarihi: 10.05.2010).
- Uzun, Şentürk (2003), *Büyük Britanya Yönetim Sistemi, 21. Yüzyılda Yönetim, Türk İdari Araştırmaları Vakfı Yayınları*, Yayın No: 2, Ankara
- Watts, Duncan (2006), *British Government and Politics: A Comparative Guide*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Wilson, M.G. (1957), *The Organization of British Central Government 1914-1956*, Ruskinhouse/George Allen&Unwin Ltd., London.
- Witman, Shepherd L. and John J. Wuest (1963), *Comparative Government Visualized*, Littlefield Adams & Co, New York.
- Wolff, Gerard (1960), *La Trésorerie Britannique*, Paris Librairie Generale De Droit e de Jurisprudence, Paris.
- Wright, Maurice (1969), *Treasury Control of the Civil Service 1854-1874* Clarendon Press, Oxford, London.