

ANA HATLARI İLE MALTA MİLLİ DENETİM OFİSİ*

Yazanlar: Godfrey A. PIROTTA
Edward WARRINGTON
Çeviren: İbrahim ÇELİKTAŞ
Sayıştay Başkanlığı

I- KAMU HAZİNESİNİN SAVUNUCUSU

Malta Anayasası “Genel Denetçi” olarak biçimlendirilen bir kamu kurumu tesis etmiştir. Genel Denetçi Temsilciler Meclisinin bir görevlisi olup, üye tam sayısının en az üçte ikisinin verdiği karara uygun olarak başkan tarafından atanır. Genel Denetçi bir kez yenilenebilen beş yıllık bir dönem için görev yapar.

Anayasa Genel Denetçi vekilinin atanmasını da Genel Denetçi seçiminde uygulanan usule ve benzer hizmet süresine bağlamıştır. Anayasa; Genel Denetçi, Genel Denetçi Vekili ve bunun gibi Genel Denetçinin kurumunun görevlerini tam olarak yerine getirmede kendisine yardım etmelerinin zaruri olduğunu düşünerek atadığı diğer görevlilerden oluşan bir “Milli Denetim Ofisi” tesis etmiştir.

Malta'nın hükümet şemasında Genel denetçi ne amaçla hizmet eder? Anayasa ona;

a) Malta Hükümetinin, Kamu Hizmet komisyonu, Temsilciler Meclisi yazı işleri dairesi ve tüm yüksek ve ikinci derece Malta mahkemelerini de kapsayan tüm daire ve şubeleri ile,

b) Yürürlükte olan mevcut herhangi bir kanunun zorunlu kılması veya müsaadesi ile Malta Hükümetine direk ya da dolaylı olarak ait bulunan parayı yöneten, bulunduran ya da kullanan bu gibi diğer kamu otoriteleri ya da diğer kuruluşların hesapları üzerinde denetleme ve Temsilciler meclisine yıllık rapor verme yükümlülüğü yükler.

* A Profil of the National Audit Office of Malta and an Outline of its History (Gutenberg Pres, Malta, Haziran 2001) adlı eserin kısmi çevirisidir.

İlave görevler ve işlevsel sorumluluklar Genel Denetçi ve Milli Denetim Ofisi Yasasında (Md.396) ayrıntılılarıyla açıklanmıştır. Yargısal denetimine tabi olan kuruluşların tutması zorunlu olan defter ve kayıtlarının incelenmesine dayanan ve “**Uygunluk**” ya da “**Düzenlilik**” olarak bilinen geleneksel denetimin yanında, Genel Denetçi denetlenen kurumun kullanımına tahsis edilen kaynaklarını ve paralarını gereksiz bir harcamaya mahal vermeyecek şekilde **Etkin, Verimli ve Tutumlu** kullanıp kullanmadığını da denetlemeye yetkili kılınmıştır. Buna karşılık Genel Denetçi denetlenen kurumun herhangi bir politikasının ya da amacının faydalı olup olmadığını (**Yerindeliliğini**) inceleme yetkisi ile yetkilendirilmemiştir.

Yasa gereği düzenlenen yıllık rapor verme yanında, Genel Denetçi, acil ya da zorunlu olarak değinilmesi gereken, ya da verimlilik ve etkinlik gibi Performans denetimini içeren her hangi bir konu üzerinde de Temsilciler Meclisine özel raporlar hazırlamakla yetkilendirilmiştir. Bu gibi özel raporlar ya da araştırmalar ya Genel Denetçinin kendi inisiyatifi, ya da Maliye Bakanının ricası veya Temsilciler Meclisi Kamu Hesapları Komitesinin en az üç üyesinin isteği üzerine icra edilir. Yetki yasası, Genel Denetçinin raporlamaya yetkili olduğu ya da kendisinden rapor verilmesinin istendiği durumları, yıllık ve özel raporların içeriklerini, Genel Denetçi ve personelinin sahip olduğu yetkileri ve raporların mecliste müzakereye açılması prosedürlerini oldukça detaylı bir şekilde düzenlemiştir.

Milli Denetim Ofisinin örgütsel yapısı Genel Denetçinin iki taraflı görev ve yetkilerini yansıtır. Ofis uygunluk ve performans denetim birimlerini kapsar, bunların her biri bu iki ana denetim birimini destekleyen ve iç yönetimle ilgili görev yapan diğer bir bölümle birlikte bir Genel Denetçi yardımcısının yargılama yetkisi içinde bulunur. Kısaca, Genel Denetçi kamu hazinesinin savunucusudur. Ofis kamu hazinesinin bekçisi değildir, bu rol oldukça eski bir kanun olup aynı zamanda 1997 yılına kadar da Devlet denetimini düzenlemiş bulunan Mali Yönetim ve Denetim Yasasının 174. maddesine göre Genel Saymana ait bulunmaktadır. Eğer Genel Denetçi Kamu Hazinesinin bekçisi değil ise, kimi gözetliyor ve kim adına hareket ediyor. Genel Denetçi kamu paralarının tahsili ve harcanması ile ilgili mali işlemleri inceler. Bu işlemlerin çoğu usulüne göre yetkili kılınmış, “**Muhasebe Görevlileri**” olarak bilinen kamu görevlileri tarafından yerine getirilirler. Mali işlemler hazinenin başı ve kıdemli bir kamu görevlisi olan Genel Sayman tarafından veya onun gözetiminde yerine getirilirler. Genel Sayman ve diğer muhasebe görevlileri Mali Yönetim ve Denetim Yasası (Md.174) ve Maliye Bakanının yasadan aldığı yetkiyle 1966 yılında çıkardığı ve

değiştirme yetkisine sahip olduğu Genel Mali Yönetmeliklerin hükümlerine tabidirler. Anayasa, yasa ve yönetmelikler Kamu Hazinesinin bekçisi (genel Sayman) ve diğer muhasebe görevlilerini kuraldışı davranışlarda bulunmaktan önleyecek bir iç kontrol ve denge sistemi tesis ederler. Genel denetçi ne maliye bakanının faaliyet alanı içinde kalan maliye politikasına, ne Kamu Hazinesinin bekçisi tarafından alınan kararlara, ne de mali işlemler gerçekleşirken müdahalede bulunamaz. Yıllık denetim dönemi her mali yılın bitiminin hemen ardından hazine hesaplarının kapatılması ile Genel Saymanın Genel Denetçiye;

- Bir önceki mali yıl ile karşılaştırmalı olarak toplam ödenek durumunu belirten bir demeç;
- Her hangi bir fon ya da kanunla kurulmuş diğer bir değer gelir ve gider durumunu belirten bir demeç ve
- Hükümetin mali durum ve hesapları üzerine **“Mali rapor”** diye bilinen raporların;
vermesi ile başlar.

Mali Rapor hem konu hem de ayrıntıları açısından geniş kapsamlıdır. Rapor en az on beş yasal açıklama ya da hesap içerir, bunların arasında;

- Gelirlerin, tahminleriyle birlikte karşılaştırmalı ve her bir kalemi itibari ile, sapmaları da içerecek şekilde ayrıntılı bir açıklaması;
- Giderlerin, tahminlere dayalı planlamaya göre tahsis edildiği konu başlıkları itibari ile çeşitli miktarlarını, bunların dağıtıldığı alt başlıkları, mali yıl boyunca yapılan harcamaları, beklentileri geçen ya da altında kalan harcamaları gösteren ayrıntılı bir açıklaması,
- Hükümet tarafından alınan kredilerle ilgili olarak yapılan tahsilat ve harcamalar,
- Kamu borçlarının açıklaması,
- Mali yıl sonu itibari ile hükümet tarafından yapılmış bütün yatırımların açıklaması,
- Hazine dışı fonlar tarafından finanse edilen mevcutlardan; tahsis edilmemiş olanların bir cetvel şeklindeki özeti,
- Terk edilen, zarar edilen ve zarar olarak kabul edilen değerlerin açıklamaları,

bulunur.

Yürürlükteki yasaya göre Genel Denetçi tarafından hazırlanan ilk yıllık rapor 1997 yılında Malta hükümeti tarafından gerçekleştirilen mali işlemleri değerlendirmiştir. Rapor kamu hazinesinin bekçisi ile savunucusu tarafından yürütülen sorumluluğun ağırlığının bir ölçüsüdür. Rapor da;

Denetimin 1,120 milyon malta lirası (Lm) bir önceki yıla ait olmak üzere Merkezi Hükümetin 1997 yılı boyunca toplam 1,326.5 milyon Malta lirası civarındaki gelir ve giderlerini kapsadığı belirtilmektedir. Bu miktarın 684,8 milyon Malta lirası (170,6 milyon Lm'si kredidir.) gelir, 583,3 milyon Lm'si cari harcama (41,1milyon Lm'si kamu borcu servisi), ve 103,4 milyon Malta lirası yatırım harcamasını (24,6 milyon Lm'si MDD'ye verilen kredi tutarıdır) içerir.

Bu gelir ve gider harcamalarına ilaveten bu senenin hesapları, gecikmiş ve bekleyen, gelirleri (266.3 milyon malta lirası (Lm), Kamu borçlarını (661.4milyon Lm), Hükümet tarafından kullanılan kredileri (Mali yıl sonu itibari ile ödenmemiş miktar 137,3 milyon Lm) kapsamaktadır.

Hükümet hesaplarına ilaveten Kürk ve Kuştüyü derneğinden Malta Üniversitesine kadar sıralanan 20 kadar diğer kamusal ve kamu dışı kuruluşların hesapları da 1997 yılında incelendi ve onaylandı. İmar yetkililerince satın alınan taşınmaz mallardan, Hastalara ya da hastanede veya huzur evlerinde kalan hasta ve sakinlere ait olan değerli eşyaların korunmasına kadar değişiklikler gösteren problemlerle ilgili olarak on adet özel rapor tanzim edildi.Yerel meclislerin ilgi gösterdiği oranda, Genel Denetçinin görevi denetimi yürüten özel sektör denetçilerini atama ve hizmetlerinin karşılığını ödeme, denetçilere destek verme ve onların gözlem ve tavsiyelerine gerekli özenin gösterilmesini sağlamaktır.

1997 yılından itibaren her sene Devlet denetimine tabi olan mali işlemlerin önemi ve hükümet faaliyetlerinin temposu giderek artmaktadır.

II- KAMU HESAPLARI KOMİSYONU

Genel Denetçi yukarıda ana hatları ile belirtilen karmaşık rolünü, Malta Hükümetinin de içinden teşekkül ettiği, yönetimin en yüksek organı olan Parlamento adına yerine getirir ve ona karşı sorumludur. 1997 yılında yapılan anayasa değişikliği ana hatları yukarıda belirtildiği üzere Temsilciler Meclisi ile Genel Denetçi arasında karmaşık bir ilişki tesis etmiştir. Grafikte de görüleceği üzere bu ilişkinin temelinde Kamu Hesapları Komitesi tarafından gerçekleştirilen faaliyetler yer almaktadır.

Komite 1995 yılında kamu maliyesinin parlamenter denetimini geliştirmek amacı ile Temsilciler meclisinin görevleri ile ilgili düzenlemelerde yasal değişiklik yapılmasından sonra kuruldu. Temsilciler meclisi ile ilgili düzenlemeler Kamu Hesapları Komitesini “Soruşturma”, “İnceleme”, “Değerlendirme” ve “Meclise Rapor Sunma” yetkisi ile yetkilendirmiştir. Komite sadece Denetçinin raporlarını ve ilgili dokümanlarını incelemeyebilir, komitenin yedi üyesinin en az üçünün onaylaması şartı ile Denetçi tarafından; gerek kendi inisiyatifi, ya da Maliye Bakanının veya komitenin kendi istekleri üzerine belirli bir konu ile ilgili olarak kendisine verilen muhtıraları da inceleyebilir. Kamu Hesapları Komitesi Malta Parlamentosunun mevcut komiteleri içerisinde, başkanının meclis başkanına danışıldıktan sonra muhalefet üyeleri arasından seçilerek atanması yönünden tek olma özelliği taşımaktadır. Bu komiteye Genel Denetçinin bağımsızlığına paralel bir biçimde iktidarda bulunan hükümet’ten bir derece bağımsız hareket etme olanağı sağlar.

Karışık kontrol ve denge düzenliğini tamamlayan, Meclisin mevcut diğer komitelerinden birisi de “**Milli Denetim Hesapları**” Komitesidir. Bu komite, Genel Denetçinin Milli Denetim Ofisi’nin İşlevsel faaliyetleri için hazırladığı yıllık mali tahminler hakkında Meclise rapor verir ve Milli Denetim Ofisinin hesaplarının incelenmesi için özel denetçiler tayin eder.

III- MİLLİ DENETİM OFİSİ VE KAMU HİZMET BİRİMLERİ

Devlet Denetiminin bir taraftan Parlamento ve Milli Denetim Ofisi diğer taraftan Hükümet ve Kamu Hizmeti arasında karşılığı ifade etmediğine dikkat edilmesi gerekmektedir. Her zaman Genel Denetçinin personeli muhasebe ve diğer kamu görevlileri ile birlikte ve onların yardımları ile çalışırlar. Hesapları ya da mevcutları incelemesi, soruşturma yapması ya da düzensizlikleri raporlaması yanında Genel Denetçi muhasebe sistemlerinin dizaynı, personel istihdamı, sözleşme ve düzenlemelerin açıklanması gibi değişiklikler gösteren bir çok işlevsel sorunlar üzerinde de tavsiyelerde bulunur. Milli Denetim Ofisinin denetimine tabi kurumların güvenini ve saygısını kazanmadığı sürece iyi çalışabilmesi imkansız olurdu. Genel denetçi yasal olarak Temsilciler Meclisine karşı sorumludur; bununla birlikte o bakanlıkların ve kamu görevlilerinin işbirliğini ve mesleki birikimlerini kazanmaya çalışmalıdır.

